

## 軍事作戦をめぐるホワイトハウス=国防省関係 —オバマ政権およびトランプ政権の比較を中心に—

菊地 茂雄

### 〈要旨〉

オバマ政権のホワイトハウスが、国防省により行われる対テロ軍事作戦の細部にも干渉しようとしたのは、2009年秋に行われたアフガニスタン戦略レビューにおいて軍が、大統領の決定を「枠にはめよう」としたとホワイトハウス関係者が認識したことへの反応という側面がある一方で、同政権が同時に追求する他のアジェンダとのバランスを勘案した上で、一つの作戦への深入りを回避したいと考えていたことがある。

対するトランプ政権においては、むしろISISに対するものを含む、対テロ作戦全般をエスカレートすることを標榜し、むしろオバマ政権の「マイクロマネジメント」を批判する立場からも、もはや国防省が進める軍事作戦に干渉することは必要とはされなかった。また、国防省が極力ホワイトハウスからの干渉を回避しようとしていたことやNSCスタッフと国防省との力関係からも、そうしたマイクロマネジメントは困難であった。

### はじめに

2016年の大統領選挙においてドナルド・トランプ（Donald J. Trump）大統領は、バラク・オバマ（Barack H. Obama）政権の下で行われた米軍の戦力削減を批判し、戦力増強を打ち出した。実際に、翌2017年1月20日に大統領に就任すると、同大統領は、国家安全保障大統領覚書1「合衆国軍隊の再建」を発出し、「力による平和」原則の下、軍の即応性の回復と軍の再建を進めることを明らかにした<sup>1</sup>。また、彼は、ジョージ・S・パットン（George S. Patton, Jr.）やダグラス・マッカーサー（Douglas McArthur）など米国の歴史上の軍事的英雄を強く称賛、退役・現役の将官を政権に登用し、執務室にそれまでなかつ

1 Donald Trump, "Donald Trump, Republican Presidential Candidate, Delivers Remarks at the Union League of Philadelphia-News Event," *Political Transcripts by CQ Transcriptions*, September 7, 2016, <https://global.factiva.com/>; and White House, "Memorandum on Rebuilding the United States Armed Forces," January 27, 2017, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD201700077.

た 5 軍の旗を飾り、延期はされたもののワシントン DC における軍事パレード実施を命じた<sup>2</sup>。こうしたトランプ大統領の姿勢には、選挙においても軍人の支持も比較的高く、大統領自身、就任から間もない時期に訪問した空軍基地での演説でもそのことを強調していた<sup>3</sup>。

さらに、トランプ政権が前政権との違いを打ち出した点の一つが、軍事作戦へのホワイトハウスの関与の仕方である。それまでも、バラク・オバマ (Barack H. Obama) 政権に対しては、大統領とそのスタッフを含むホワイトハウスが、通常は国防省に任される軍事作戦の細部にまで干渉して「マイクロマネージメント」を行ったという批判が向けられていた。この点は、同政権で国防長官を務めたロバート・ゲイツ (Robert M. Gates)、レオン・パネッタ (Leon Panetta) およびチャック・ヘーゲル (Chuck Hagel) が、それぞれ退任後に出版した回顧録などで指摘したことであり<sup>4</sup>、議会でも取り上げられた。例えば、2015 年 11 月 17 日上院本会議において、ジョン・マケイン (John S. McCain III) 上院軍事委員長は「イラクおよびシリアのイスラム国」(ISIS) に対する「固有の決意」作戦が開始されてから 1 年以上経つのに進展がないのは、「特にホワイトハウスが軍事キャンペーンをマイクロマネージしようとしている」からであるとして、オバマ政権を批判した<sup>5</sup>。また、オバマ政権の末期、2016 年 12 月 23 日に成立した 2017 会計年度国防授權法に国家安全保障会議 (NSC) スタッフを 200 人 (政策立案に従事する専門スタッフ。出向者や契約職員含む) に制限する規定が盛り込まれた<sup>6</sup>。これは、オバマ政権においてホワイトハウスによる軍事作戦のマイクロマネージメントが行われた原因の一つに、同政権下で NSC スタッフがこれまでの政権と比較しても大きく拡

2 James Fallows, "Donald Trump and the Generals," *Atlantic*, October 10, 2016, <https://www.theatlantic.com/notes/2016/10/donald-trump-and-the-generals/503558/>; and James Fallows, "Donald Trump's Telling Change to the Oval Office," *Atlantic*, August 25, 2017, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/08/spot-the-difference-oval-office-edition/538008/>.

3 George R. Altman and Leo Shane III, "Despite Scandals, Trump Support Grows Stronger in Latest Poll of Troops," *Military Times*, October 19, 2016, <https://www.militarytimes.com/news/2016/10/19/despite-scandals-trump-support-grows-stronger-in-latest-poll-of-troops/>; and White House, "Remarks at MacDill Air Force Base, Florida," February 6, 2017, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD201700099, 1.

4 Robert M. Gates, *Duty: Memoir of a Secretary at War* (New York: Alfred A. Knopf, 2014), 585-86, 87; Leon Panetta, *Worthy Fights* (New York: Penguin Press, 2014), 375-76; Dan De Luce, "Hagel: The White House Tried to 'Destroy' Me," *FP*, December 18, 2015, <https://foreignpolicy.com/2015/12/18/hagel-the-white-house-tried-to-destroy-me/>.

5 *Congressional Record*, 161 (November 17, 2015): S7992.

6 *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017*, Pub. L. No. 114-328, 130 Stat. 2423 (2016), sec. 1085.

大したことがあるとの認識に基づいたものであった<sup>7</sup>。対するトランプ政権においては、こうしたマイクロマネージメントが大幅に緩和され、大統領が「我が将軍」と呼ぶジェームズ・マティス (James N. Mattis) 国防長官以下の国防省に委任されたという評価が一般的である<sup>8</sup>。

しかし、オバマ政権におけるホワイトハウスにより国防省に対するマイクロマネージメントが行われたというにしても、あるいはトランプ政権がそれを緩和したというにしても、各政権がそうした動きを取った目的や、そうした関係性が成立するに至った理由や経緯があるはずである。本論文は、オバマ政権からトランプ政権にかけての、特に軍事作戦をめぐるホワイトハウス=国防省関係がどのように変容を遂げたかを明らかにすることを目指し、まず、オバマ政権においてホワイトハウスによる国防省に対するマイクロマネージメントがどのように成立したかを分析する。次に、それがトランプ政権においてどのように変化したのか、また、その変化の限界がどこにあるのかを明らかにする。そして、今後の米国の政軍関係に対するインプリケーションを検討する。

米国における「政軍関係」(civil military relations) を分析する際には、それが文民指導者 (civil) と軍 (military) の間の関係を意味することから、大統領と軍、あるいは国防長官と軍との関係性に着目することが多い。特に後者についていえば、過去のいくつかの政権において、国防省の現状を変革するために介入型のリーダーシップを発揮しようとした国防長官と軍幹部との間で、顕著な軋轢が生じたことを背景に、国防長官と軍人との関係がより際立っていたこともある。しかしながら、以下でみていくように、オバマ政権とトランプ政権についていえば、国防省内部の、国防長官と軍との関係自体の重要性は否定されないが、それよりもむしろ大統領とそのスタッフを含むホワイトハウスと、文民・軍人指導者を含む国防省との間の関係の方がより顕著な問題となっているといっても差し支えないであろう。それは「歴

---

7 上院案 (S 2943) には、「NSC スタッフが拡大したことが、非効率性をもたらし、スタッフの作戦上、あるいは戦術上の国家安全保障決定への関与を動機付けた」として、NSC スタッフを 150 人に制限する規定が盛り込まれた。Senate Armed Services Committee, *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017*, 114th Cong., 2nd sess., 2016, S Rept. 114-255, (2016), 283; *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017*, S 2943 ES, 114th Cong., 2nd sess., sec. 101(e)(3)。また、下院案 (HR 4909) には NSC が「ますます軍事作戦をマイクロマネージ」し、NSC スタッフに「意思決定を中央集権化」しており、「スタッフの規模がこの問題の元凶となっている」との認識に基づき、NSC スタッフの規模が 100 人を超える場合は、スタッフの長である NSA を上院による承認の対象とするという規定が盛り込まれた。*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017*, 114th Cong., 2nd sess., HR 4909 EH, sec. 926(a)(1), (c)。

8 Missy Ryan, Philip Rucker, and Thomas Gibbons-Neff, “Among Trump Aides, Mattis Emerges as a Key Voice on National Security Issues,” *Washington Post*, April 28, 2017, <https://global.factiva.com/>; Dexter Filkins, “James Mattis, A Warrior in Washington,” *New Yorker*, May 28, 2017, <http://www.newyorker.com/magazine/2017/05/29/james-mattis-a-warrior-in-washington>; and Mackubin Owens, “Civil-Military Relations in the Age of Trump,” *American Greatness*, December 13, 2017, <https://amgreatness.com/2017/12/13/civil-military-relations-in-the-age-of-trump/>.

史的には、米国の政軍の論争は、たいてい、文民自体が軍人と対立するというものではない。むしろそれらの論争は、ある文民・軍人のグループと他の文民・軍人のグループとの間に生じるものである」との指摘にもあるとおり、これらの政権においては、より重要な対抗軸がホワイトハウスと国防省の間にあると思われるからである<sup>9</sup>。そのため、本論文では、ホワイトハウス=国防省関係を主たる分析の対象にする。

また、本論文では、オバマ政権とトランプ政権を比較する。大きく異なる両政権ではあるが、少なくとも以下の 2 つの点から比較することの意味は見いだせよう。第 1 に、定期的に政権交代が行われてきた米国においては、新政権は前政権の全否定から出発することが多いが、そうであるが故にかえって、前政権の政策は新政権の政策の重要な文脈を提供することである。第 2 に、如何に批判し、否定しようとしても、新政権は前政権の施策を出発点とせざるを得ないことである。これらの点からも前者から後者への変化を考察し、比較する試み自体には一定の価値があるものと考えられる。政権 1 年目に登用されたトランプ政権の「将軍たち」が次々に政権を去り、同政権の政軍関係にも変化が見込まれるなか、トランプ政権初期に生じた事象をもたらした構造的な要因を理解しておくことの重要性は増しており、かかる試みはその理解の一助となると考えられるからである。

## 1. オバマ政権における政=軍の「破綻した対話 (broken dialogue)」

### (1) オバマ政権の政軍関係を決定した 2009 年アフガニスタン戦略レビュー

エリオット・コーエン (Eliot A. Cohen) は、戦時の政治指導者を扱った *Supreme Command* において、リンカーンやチャーチルといった歴史上の偉大な指導者は、戦争における政治目標を達成するために軍事作戦の細部にまで大いに介入したが、彼らが軍人たちに「細かく指図することはなく」、「命令を下したり、大元帥のようにふるまったりすることは稀であった」と指摘した。また、軍人の側も「政治家と議論することを躊躇しなかった」し、これら文民指導者は「自分に対して強く反対意見を述べる軍人を、受け入れて、取り立てさえた」という。そして、コーエンは、文民指導者と軍人の間で「双方がそれぞれの見解を無遠慮に、時には攻撃的な態度で、一度ならず繰り返し表明」する「不平等な対話 (unequal dialogue)」が生じたと指摘した<sup>10</sup>。また、リチャード・コーン (Richard H. Kohn) は、シビリ

9 Mackubin Thomas Owens, "Military Officers: Political without Partisanship," *Strategic Studies Quarterly*, 9, no. 3 (Fall 2015): 93.

10 コーエンは「不平等な対話」について「文民指導者が最終的な決定権限を持つことは明白で、疑問の余地がないことから不平等である」と説明している。Eliot A. Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (New York: Simon & Schuster, 2002), 208-9.

アン・コントロールと「賢明で効果的な意思決定」を両立させる「協力的パートナーシップ」を成立させることが必要であり、そのためには、軍人の側には、取り繕うことなく率直な助言を提供する一方で、軍の意に沿った決定や成果を得ようとするマニューバー、たとえばリーク、情報提供拒否、議会への働きかけ、オプション操作などに訴えてはならないと指摘した<sup>11</sup>。さらに、ピーター・フィーバー（Peter D. Feaver）は、2007年のイラク増派の決定過程を分析した論考で、軍人にも文民指導者にも反省すべきことが見受けられたと指摘した上で、「政軍関係のすべての当事者には互いに謙虚さが必要」であると主張した<sup>12</sup>。

優れて主観的な概念である「対話」や「信頼関係」、「謙虚さ」が、文民指導者と軍人の間に必要であるという指摘が、米国の政軍関係研究を代表する研究者からなされたわけであるが、こうした文民指導者と軍人の間の「対話」や「信頼関係」が「破綻」してしまったと指摘されるのがオバマ政権であった<sup>13</sup>。オバマ大統領は、政権1年目にスタンリー・マクリスタル（Stanley A. McChrystal）をアフガニスタンでの作戦を指揮する国際治安支援軍（ISAF）司令官に選んだものの、そのスタッフによるジョセフ・バイデン（Joseph Biden）副大統領ら政権幹部に対する中傷発言が、密着取材を行ったジャーナリストの記事で明るみになったことで、マクリスタルを就任1年で解任せざるを得なくなったことも、オバマ政権における文民指導者と軍人の間の相互不信を印象付けた<sup>14</sup>。

こうしたオバマ政権の政軍関係の方向性を大きく規定することになった出来事であると多くが指摘するのが、政権発足1年目の2009年後半に米国政府内で行われたアフガニスタン戦略レビューであり<sup>15</sup>、このプロセスにおけるホワイトハウスと軍幹部の確執は、ボブ・ウッドワード（Bob Woodward）著 *Obama's War* で広く知られることとなった<sup>16</sup>。

アフガニスタン戦略レビューは、2009年6月にアフガニスタンに着任したマクリスタル ISAF

11 Richard H. Kohn, "Building Trust: Civil-Military Behaviors for Effective National Security," in *American Civil-Military Relations*, ed. Suzanne C. Nielsen and Don M. Snider (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009), 265, 274-76.

12 Peter Douglas Feaver, "The Right to be Right: Civil-Military Relations and the Iraq Surge Decision," *International Security*, 35, no. 4 (Spring 2011): 124-25.

13 Janine Davidson, "The Contemporary Presidency: Civil-Military Friction and Presidential Decision Making: Explaining the Broken Dialogue," *Presidential Studies Quarterly*, 43, no. 1 (March 2013): 144.

14 菊地茂雄「政軍関係から見た米軍幹部の解任事例——マッカーサーからマクリスタルまで」『防衛研究所紀要』第13巻第2号（2011年1月）74～80頁。

15 Ernesto Londoño and Craig Whitlock, "Syria Crisis Reveals Uneasy Relationship between Obama, Nation's Military Leaders; The Dramatic Oscillation Between Diplomacy and Military Action Has Unsettled Many People in Uniform," *Washington Post.com*, September 1, 2013, <https://global.factiva.com/>; and David Axelrod, *Believer: My Forty Years in Politics* (New York: Penguin Press, 2015), 393.

16 Bob Woodward, *Obama's War* (New York: Simon & Schuster, 2010). なお、アフガニスタン戦略レビューのプロセスについては、菊地茂雄「『軍事的オプション』をめぐる政軍関係——軍事力行使に係る意志決定における米国の文民指導者と軍人——」『防衛研究所紀要』第16巻第2号（2014年2月）22～27頁参照。

司令官が、現地情勢評価、ISAF の任務、戦略、部隊の編制等に関する勧告をまとめた「戦略評価」報告書を 8 月 31 日に、それに基づく米軍の増派案を 9 月 24 日に、それぞれ国防長官に提出したことを受けて政権内部で行われた。そして、オバマ大統領は、アフガニスタン戦略レビューの結果として、12 月 1 日の米陸軍士官学校での演説においてアフガニスタンへ米軍 3 万人を追加派遣することを発表した。

ここで問題であったのが、軍が、2007 年のイラク増派において採用し、一時的ではあれ成功を収めたとされる対反乱 (COIN) 作戦をアフガニスタンにあてはめ、同国でも「十分に資源配分された COIN 戦略」を行うよう大統領に迫り、その選択を「枠にはめる (box in)」よう画策したとオバマ大統領をはじめホワイトハウスの関係者が認識したことであった<sup>17</sup>。オバマ大統領らがそのように認識したことには、いくつかの要因がある。

一つは、マクリスタル ISAF 司令官による増派オプションの提示の仕方であった。マクリスタルは、アフガニスタンへ増派オプションとして、① 1 万～1 万 1 千人派遣、② 4 万人派遣、③ 8 万 5 千人派遣の 3 つを提示した。しかし、これは一見複数のオプションを提示したもののように見えるが、①は増派規模が小さすぎ効果に乏しい一方で、③はコストが大きすぎて現実的でない、したがって、コストが受け入れ可能で、しかもある程度の効果が望める②しか有効なオプションがないというものであった。すなわち、上記の 3 つのオプションは、オバマ大統領の言を借りれば「3 つのオプションに見せかけられた 1 つのオプション」に過ぎなかったのである<sup>18</sup>。アフガニスタン戦略レビューにおいて軍が、自らが推す 1 つのオプションと現実性のないオプションを合わせて提示することで、実質的にオバマ大統領が取り得るオプションを制約しようとしたとは、このレビュープロセスに関与した多くの関係者が証言しているが<sup>19</sup>、そうしたオプション操作が、その後になされた米国の政軍関係に関する論評において、軍が文民指導者に対してその行動を制約しようとして取る、いわゆる「shirking」の一類型として挙げられていることも、同レビューが米国における政軍関係に関する議論に対して与えた影響の大きさを示している<sup>20</sup>。

17 菊地「『軍事的オプション』をめぐる政軍関係」25～27頁。

18 Woodward, *Obama's War*, 251, 258.

19 Hillary Rodham Clinton, *Hard Choices* (New York: Simon & Schuster, 2014), 133; Axelrod, *Believer*, 393; and Panetta, *Worthy Fights*, 253.

20 James Cartwright, "Best Military Advice," *Strategic Studies Quarterly*, 9, no. 3 (Fall 2015): 14; Robert M. Gates, *A Passion for Leadership: Lessons on Change and Reform from Fifty Years of Public Service* (New York: Knopf, 2016), 87; and Rosa Brooks, *How Everything Became War and the Military Became Everything: Tale from the Pentagon* (New York: Simon & Schuster, 2016), 312-13. 政軍関係の文脈で「shirking」とは「軍がやりたいように仕事をする」ことを指し、「文民指導者が望むように仕事をする」ことを意味する「work」と対比される。なお、「shirk」の原義は、「仕事をさぼる」、「なまける」の意。Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002), 60, 131.

さらに、オバマ大統領の軍への不信感を増幅したのが、アフガニスタン戦略レビューが行われていた9月から10月にかけて、マクリスタルや、マイケル・マレン (Michael G. Mullen) 統合参謀本部 (JCS) 議長、デービッド・ペトレアス (David H. Petraeus) 中央軍司令官ら同レビューに参加していた軍高官が、メディアや議会公聴会、講演会といった公の場で、マクリスタルが提案する「十分な資源を配分された包括的な対反乱キャンペーン」しかアフガニスタンにおいて有効な対策はないと繰り返し発言したことである。さらに、兵力の追加投入を行い、COIN 作戦を展開しない限りアフガニスタンでの戦争は失敗するとの内容の「戦略評価」報告書が *Washington Post* にリークされ、9月21日付同紙で報道された<sup>21</sup>。

オバマ大統領はこうした軍人の行動を「軍による圧力」と受け止めて「激怒」した。例えば、9月16日には、ゲイツ国防長官とマレン JCS 議長を呼んで、アフガニスタン戦略レビューにおいてはどのような見解ももらさずに検討していこうとしているのに、なぜ軍人は公の場で主張を展開しているのか、何かプロセスや自分に不満があるのか、自分の政治に疑念を持っているのか、あるいは自分が若く、軍歴がないのを軽んじているのかと、いつになく強い口調で叱責している。これに対して、ゲイツとマレンは、軍人の公の場での発言について謝罪し、アフガニスタン戦略レビューが完了するまでは関係者には対外的な発言をさせないようにすると約束したという<sup>22</sup>。

こうした軍人による動きは、政府部内でアフガニスタン戦略レビューが進められる中、メディアや議会を使って、軍が自分たちの主張を受け入れるようホワイトハウスに圧力をかけているのであるとの疑念を、オバマ大統領をはじめホワイトハウス関係者に深めさせたのである<sup>23</sup>。当時、副国家安全保障アドバイザー (戦略的コミュニケーション担当) であったベン・ローズ (Ben Rhodes) は、軍は「アフガニスタンに増派するようオバマを追い込み」、「増派しない場合に生じる悪い結果についての責めをオバマが負わざるを得ないように仕組んだ」と述べている<sup>24</sup>。また、ホワイトハウスで大統領シニアアドバイザーを務めたデービッド・アクセルロッド (David Axelrod) も、「意図したかどうか別として、ペンタゴンは最高司令官を身動きできないようにしてしまった」と指摘する<sup>25</sup>。

ゲイツによると、オバマ大統領の軍に対する不信感を象徴した出来事が、陸軍士官学校での演説でアフガニスタン増派を公表する直前の11月29日に、オバマ大統領がバイデン副大統領以下の関係者を招集した会議であった。オバマ大統領は、増派にかかわる様々な決

21 Bob Woodward, "McChrystal: More Forces or 'Mission Failure' ; and Top U.S. Commander for Afghan War Calls Next 12 Months Decisive," *Washington Post*, September 21, 2009, <https://global.factiva.com/>.

22 Gates, *Duty*, 368-69.

23 菊地「『軍事的オプション』をめぐる政軍関係」24～26頁。

24 Ben Rhodes, *The World as It Is* (New York: Random House, 2018), 66-67.

25 Axelrod, *Believer*, 393.

定事項をメモにまとめた上で、「マレンとペトリアスがこれに同意し、完全にコミットしているか確認するために」と称して、出席者にあらためて確認させ、その上で、これを「命令」であると明言したという。そもそも、軍において上官が何等かの決定を下した場合、「命令」と断らなくてもそれが「命令」であることは明白であり、オバマ大統領が「命令」であるとわざわざ言うこと自体、大統領の「米国の軍指導部に対する不信の深さを示す証左」であったとゲイツは指摘する<sup>26</sup>。

政権発足1年目に行われたアフガニスタン戦略レビューは、それ以降のオバマ大統領らホワイトハウスと国防省との関係に大きな影響を与えることになった。ローザ・ブルックス (Rosa Brooks) によれば、ホワイトハウス関係者は、軍がオプション操作やメディア等での発言やリークにより大統領を「マニピュレート」しようとしたとうけとめたが、対する軍の側は、オバマ大統領がアフガニスタンへのテコ入れを明言しながらも、そのためのコストを認識しないのは「ナイーブ」あるいは「偽善」であるとして反発を強めた。その結果、アフガニスタン戦略レビューは、「ホワイトハウスと軍幹部の間の相互不信を白日の下にさらしてしまっただけでなく、さらに強化してしまった」と指摘する<sup>27</sup>。ゲイツは、「オバマ大統領は軍幹部に敬意を払っていたし、常に彼らの意見に耳を傾けていた」が、「彼らの行動と勧告には深い疑念を抱いていた」とオバマ政権下の政軍関係を形容したが、こうした関係はアフガニスタン戦略レビューにおいて大きく形成されたのである<sup>28</sup>。

## (2) 人道危機への対応に見る政=軍対話不調の構造

オバマ政権においては、人道危機に対する対応をめぐる、文民指導者の一部と国防省関係者の間に根本的な発想の違いがあり、合意形成を困難にしていた。こうした違いが最初に顕在化したのが2011年のリビア内戦への対応であった。それは、米国の死活的な国益がかかっているにもかかわらず、人道危機に対しては軍事力行使も辞すべきでないと主張するいわゆる「リベラルホーク」と、軍事力行使の効用の限界やコストを懸念する国防省関係者の間の対立となって表れた<sup>29</sup>。前者の代表、スーザン・ライス (Susan Rice) 国連大使は、1994年にルワンダでジェノサイドが生じた際にビル・クリントン (Bill Clinton) 政権が特段の対応を取らなかったことを深く悔い「このような危機に再び直面したら、必要とあらば、劫火に包ま

26 Gates, *Duty*, 383.

27 Rosa Brooks, "Civil-Military Paradoxes," in *Warriors & Citizens: American Views of Our Military*, ed. Kori Schake and Jim Mattis (Stanford, CA: Stanford University Press, 2016), 46-47.

28 Gates, *Duty*, 574.

29 Helene Cooper and Steven Lee Myers, "Shift by Clinton Helped Persuade President to Take a Harder Line," March 19, 2011, *New York Times*, <https://global.factiva.com/>.



れようと劇的な行動を取る側に立つことを自分自身に誓った」と述べていたとされるが<sup>30</sup>、リビア内戦をルワンダの再来とし「我々には[軍事]行動をする道義的責任がある」（以下、直接引用内の筆者注は〔 〕内には記す）と主張した。さらに、ジェノサイドに対する米国の無関心を批判した著作を持つサマンサ・パワー(Samantha Power)大統領特別補佐官<sup>31</sup>や、ローズ副国家安全保障アドバイザーも、カダフィ派による住民虐殺の懸念や米国の道義的責任を挙げて、軍事介入に賛同した<sup>32</sup>。なお、この時点で軍事介入のオプションとして議論されていたのが、リビア上空への飛行禁止区域の設定であった<sup>33</sup>。

ゲイツ国防長官やマレン JCS 議長は、①リビアにはそもそも「死活的な国益」がないこと、②リビアへの軍事介入は、10年のうちにアフガニスタン、イラクに続き、イスラム教国家を3つも体制転換してしまうことになること、③作戦の長期化の可能性があること、④（イラクやアフガニスタンにおいて作戦を継続中の）軍に対する一層の大きな負担となることから、リビアへの軍事介入には反対であった<sup>34</sup>。特に、ゲイツは、介入を説くライス、パワー、ローズらに対して強い怒りを向けており、2月28日の省内会議において、マレンらに対して、ライスらが「[[軍事的オプションに] どれだけの資源が必要になるのかまったく理解していない」、また「それにより何がしたいのか分からないまま、軍事的オプションに飛びついている」と、いつになく強い口調で批判し、「どうせ理解できないし、サマンサ・パワーのような『専門家』が、いつ米国が軍事的に行動すべきか決めてしまう」として、ホワイトハウスに軍事的オプションに関する情報を極力提供しないようマレンらに指示したほどであった。こうしたゲイツの苛立ちは、ライスらが「ビデオゲームかになにかであるかのように、気軽に軍事力行使を語る」など、軍事作戦が持つ複雑さ、それに伴うさまざまなコストやリスクを理解していないこと、さらにはホワイトハウスに勤務する彼らが国防省の関係者を関与させることなくオバマ大統領に直接自説を吹き込む傾向があったことによっても増幅されていた<sup>35</sup>。

ゲイツは、こうした不満を公の場でも噴出させていた。3月2日に下院歳出委員会国防小委員会で行われた公聴会に出席したゲイツが、当時議論されていたリビア上空の飛行禁止

30 この時ライスは NSC スタッフで国際機構・PKO 担当部長を務めていた。Samantha Power, "Bystanders to Genocide," *Atlantic*, September 2001, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2001/09/bystanders-to-genocide/304571/>.

31 Samantha Power, *A Problem from Hell: America and the Age of Genocide* (New York: HarperCollins, 2003), chap. 14, Kindle edition.

32 Rhodes, *World as It Is*, 113-14, Cooper and Myers, "Obama Takes Hard Line."

33 Derek Chollet, *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World* (New York: PublicAffairs, 2016), 97.

34 ゲイツは、会議で「新しい戦争を探す前に、すでに関与している2つの戦争を片付けさせてくれないか」と主張したという。Gates, *Duty*, 511-12.

35 *Ibid.*, 512.

区域設定が、一見穏便な手段に見えながら「防空網を破壊するためのリビア攻撃から始まる」「戦争行為」であるのに、そのことが認識されておらず「率直に申し上げて、いい加減な話がずいぶんとなされている」と批判したのは、上記のようなホワイトハウスでの議論を念頭に置いたものであった<sup>36</sup>。

オバマ政権で見られた、人道危機の予防・解決のために軍事力使用を含む積極的な行動が必要であるとする一部の文民グループと、軍事力使用の実効性とコストについて慎重な見方を取る国防省関係者との間で軋轢が生じるという構図は、クリントン政権において、ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争（1992～95年）でのセルビア人勢力によるボシュニャク人やクロアチア人に対する虐殺行為に対する対応をめぐり、マデリン・オルブライト（Madeleine Albright）国連大使とコリン・パウエル（Colin L. Powell）JCS 議長の間で行われた論争と共通する<sup>37</sup>。

さらには、こうした意見対立にはより根源的で、構造的な要因があるという指摘もなされるようになった。例えば、オバマ政権において国防次官補代理（計画担当）や海軍次官を務めたジャニーソン・デービッドソン（Janine Davidson）は、こうした文民と軍人との意見対立には大統領や軍人の個性や政治的な要因を超えた「より深い制度的および文化的な根源」があると述べた<sup>38</sup>。デービッドソンによれば、軍人は「彼らが軍事作戦の計画を立てる上で明確な目標を〔文民指導者から〕付与され、当該目標に向かって計画を自由に実行することができる」と期待する。他方、文民指導者は「何を成したいか決定するため——すなわち、軍が望むような前もっての指針を発出するため——にはさまざまなオプションの展開の仕方に伴うリスクを比較考慮する必要がある」とため、先に軍からオプションを提示されることを欲すると指摘する<sup>39</sup>。

こうした点は軍人からも指摘されている。オバマ政権においてマレンの後任の JCS 議長を

36 “Rep. C.W. Bill Young Holds a Hearing on the Defense Budget - Committee Hearing,” *Political Transcripts by CQ Transcriptions*, Mar 3, 2011, <https://global.factiva.com/>; Gates, *Duty*, 513.

37 クリントン大統領は、選挙戦中より、ジョージ・H・W・ブッシュ（George H. W. Bush）政権がボスニア・ヘルツェゴビナ紛争がもたらした人道危機に積極的に関与していなかったことを批判し、政権を取ったらセルビア人側に対して軍事行動を起こすことを提案していた。そして、実際に政権に就くと、軍事介入を実行に移さなければならないという議論が政権内でも大勢を占めた。これに対して、パウエル JCS 議長は、航空攻撃だけではセルビア人側の行動を変えることにはならないこと、部隊を投入するにはまず「明確な政治目標」を確立することが先決であると主張した。そうしたパウエルの主張に対し、人道介入を主張する一人オルブライト国連大使は「もし使えないのであれば、あなたがいつも言っている優れた軍隊を持つ意味はどこにあるのか？」と反論したという。Colin L. Powell, *My American Journey* (New York: Random House, 1995), 576; and Office of the Historian, Department of State, “The War in Bosnia, 1992–1995,” <https://history.state.gov/milestones/1993-2000/bosnia>.

38 Janine Davidson, “The Contemporary Presidency: Civil-Military Friction and Presidential Decision Making: Explaining the Broken Dialogue,” *Presidential Studies Quarterly*, 43, no. 1 (March 2013): 144.

39 *Ibid.*, 134. なお、米軍の統合ドクトリンや各種教育資料においても、計画作成の当初には「戦略指針」の形で、「目標」、「手段」、「方法」が示されると説明されている。Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 5-0 Joint Operation Planning* (August 11, 2011), III-7.

務めたマーチン・デンプシー (Martin E. Dempsey) は退任直前のインタビューで、文民指導者が「最初から、よく練られ、明確な目標を考え付く見込みはほぼゼロ」であり、彼らは「最初にオプションを求め、そこから目標をリバースエンジニアする」が、軍人は「明確な目標設定」から計画作成を始めるなど「真逆をやる」と指摘した<sup>40</sup>。

この「真逆をやる」文民と軍人の間で議論がかみ合わず、「対話が破たん」した例として、デービッドソンと前述のブルックスは、南スーダンの分離独立を問う住民投票 (2011年1月) を控え同国で懸念されるジェノサイドを防ぐための軍事的オプションをめぐる、ホワイトハウスの文民スタッフと国防省の軍人の間で生じたやり取りを紹介している (やり取りの細部は表1参照)<sup>41</sup>。

**表1 オバマ政権における文民と軍人の「破綻した対話」の例**

文民：大規模な残虐行為を防止する、あるいは阻止するための軍事的オプションにはどのようなものがあるのか教えてほしい？
軍人：それは一概には言えない。大統領はどれだけの金を出すつもりがあるのか？
文民：なんだって？ それではこういったことには通常どれだけのコストがかかるのか？
軍人：こういったこととはどういう意味か。あなた方は一体何をしたいのだ？
文民：ジェノサイドの発生を防がなければならない。無辜の民が殺害されないよう保護したい。
軍人：了解した。では、なんらかのきちんとした計画指針を出していただきたい。大統領は、これにどれだけの兵力を割くつもりなのか？ どのくらいの期間を考えているのか？ 大統領が考えるエンドステートは？ 純粹に人道的な作戦を考えるのか、あるいは北部スーダンでスーダン側と戦闘を行うための計画は必要か？ 悪党どもを攻撃することを考えるのか、あるいは非戦闘員を避難すれば事足りるのか？ おおそうだ、ちなみに計画を作るのに6カ月かかる。
文民：6カ月だと？ 4カ月後には住民投票がある。ジェノサイドがいつ起きてもおかしくない。それと、「エンドステート」とは一体何のことだ？

(出所) Janine Davidson, "The Contemporary Presidency: Civil-Military Friction and Presidential Decision Making: Explaining the Broken Dialogue," *Presidential Studies Quarterly*, 43, no. 1 (March 2013): 135.

40 Martin E. Dempsey, "From the Chairman: An Interview with Martin E. Dempsey," *Joint Force Quarterly*, iss. 78 (3rd quarter, 2015): 5-6. デンプシーと同様の指摘は、William E. Rapp, "Civil-Military Relations: The Role of Military Leaders in Strategy Making," *Parameters*, 45, no. 3 (Autumn 2015): 19. また、ジョージ・ケイシー (George W. Casey, Jr) 元陸軍参謀総長は、駐イラク多国籍軍司令官として勤務した経験等に照らして「地位が上がれば上がるほど、きちんとした指針が付与されることは少なくなることを学んだ」と述べている。George W. Casey, Jr, *Strategic Reflections: Operation Iraqi Freedom July 2004-February 2007* (Washington, DC: National Defense University Press, 2012), 6.

41 Davidson, "The Contemporary Presidency," 135; and Rosa Brooks, "Thought Cloud: Real Problem with the Civil-Military Gap," *FP*, August 2, 2012, <http://foreignpolicy.com/2012/08/02/thought-cloud/>. ブルックスは、デービッドソンと同時期、国防次官(政策担当) 法律顧問を務め、軍が海外で作戦を行う際の法律上の助言を行っていたし、一方のデービッドソンは、OSD が作戦計画の審査に加わる際の責任者である国防次官補代理 (計画担当) であったため、こうした軍による作戦計画審査に関与する立場にあった。Chairman, Joint Chiefs of Staff, *CJCSI 3141.01E Management and Review of Joint Strategic Capabilities Plan (JSCP)-Tasked Plans* (Washington, DC: September 15, 2011), B-8, B-14.

このやりとりからは、どのような手段が取り得るのかまず把握した上で対策を考えたいホワイトハウスの文民スタッフと、軍事的オプションを作る前にはまず最初に政策上の「指針」が示される必要があると考える軍人との間で議論がかみあっていないことが読み取れる。そして、ブルックスによると、そうしたやりとりの結果、文民と軍人との間の不信が増幅されたという。すなわち、文民の側が「ペンタゴンはただ難癖を付けており、軍は、スーダンやそこでの残虐行為を防止することに『関心はなく』、あらゆる段階で妨害を行い、足を引っ張ることで大統領の望みを愚弄すべく決意を固めている」と受け取ってしまう一方、軍人の側も「彼ら〔ホワイトハウスの文民スタッフ〕は何をしたいのか分かっていないのではないのか?何千人もの人間と何百万ドルの装備を動員するには、前提、制約要因、そして望むエンドステートをもっと詰めることが必要なのでもっと理解できないとは、経験不足にも程がある。あるいは無頓着過ぎるのではないのか?」と考えたという<sup>42</sup>。

また、デービッドソンは、こうした文民と軍人との認識ギャップを増幅させている要因に「軍の計画プロセスは詳細かつ時間がかかり、文民が望むようなオプションと助言を提供できない」ことがあると指摘する。すなわち、軍人は、軍事的オプションの提示を求められる場合は、完成したものを要求されていない場合でも「兵站上、作戦上実行可能な」オプションを提供する必要があると考える。そして、そのためには「それぞれのオプションについて」ウォーゲームを行い、相手の予想される行動に対しても対応できることを確認、さらに所要戦力を割り出し、兵力・装備等の戦域への移動を示した TPFDD (time-phased force deployment data) を作成の上戦力管理システムに入力し、所要戦力と使用可能な戦力のマッチングを行う、といった時間と労力のかかる手続きを踏む必要があるという。デービッドソンによると、文民指導者が作成途中のオプションを求めることもあるが、「軍指導者は『封筒の裏に書きなぐった』レベルの思考を大統領に提示することは嫌がる」という。それは「中途半端なアイデア」を大統領に見せて、大統領がそれに飛びつき、軍に実行を命じたところで、必要な資源がない、あるいはその作戦構想には問題があったということを後になって気付いて、それを撤回する羽目になりたくないためである。そのために、デービッドソンによると、彼女が国防次官補代理 (計画担当) として勤務した 3 年間、1 つの作戦計画に対して「2 つ以上のオプションが提示されることはほとんどなかった」という<sup>43</sup>。

米軍による作戦計画作成プロセスについていえば、ジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) 政権の国防長官、ドナルド・ラムズフェルド (Donald H. Rumsfeld) が、イラク戦争の作戦計画を検討していった中で、軍の作戦計画作成プロセスが柔軟性を欠き、時間がかかる

42 Brooks, "Thought Cloud."

43 Davidson, "The Contemporary Presidency," 131, 136-37, 138, 139.

上に、OSD や他省庁からのインプットを取り込みにくい「クローズドサーキット型計画」プロセスとなっていることに気付き、国防長官等の文民が計画の作成途中のプロセスにおいてもインプットを行う「進行中審査」(IPR)を取り込んだ「適応型計画・執行」(APEX) プロセスを2005年にすでに導入していた<sup>44</sup>。また、現在の統合ドクトリン、*JP 5-0 Joint Planning* を見ても、「大統領と国防長官が活用できる、多様な実行可能なオプションをその中に包含した計画を作成すること」が強調されている<sup>45</sup>。それにも関わらず、2つ以上のオプションが提示されることがまれなのは、「しばしば軍指揮官が、その計画作成スタッフに対して、1つのオプションだけにあらかじめ絞って計画を作成するよう指示しているから」とデービッドソンは指摘する<sup>46</sup>。アフガニスタン戦略レビューにおけるオプション操作も、そうした例の一つであるとみることができる。

## 2. オバマ・ホワイトハウスによる国防省「マイクロマネージメント」

### (1) オバマ政権におけるホワイトハウス=国防省の軋轢

前項において説明したような、オバマ大統領らホワイトハウスと軍との間の相互不信の帰結の一つが、ホワイトハウスによる国防省に対する「マイクロマネージメント」であった。これは深刻な問題とされ、例えば、ゲイツ元国防長官は、*Wall Street Journal* に寄稿した論考において、「ブリーフィングブックを机に叩き付けて、その場で辞任したい」程の苛立ちを国防長官在任中に感じた原因の一つとして挙げたのが「すべてをコントロールとマイクロマネージメントの下に置こうとする」オバマ政権のホワイトハウスであった<sup>47</sup>。

特に、1960年代以降、外交・国家安全保障政策に関する意志決定の重心が各省庁からホワイトハウスにシフトしているということはよく指摘されるが、4つの政権のNSCスタッフで勤務した経験があるゲイツによると<sup>48</sup>、オバマ政権は、他の政権と比べてもその傾向が強く、

44 Anthony Dunkin, "Where Rumsfeld Got It Right: Making a Case for In-Progress Reviews," *Joint Force Quarterly*, iss. 86 (3rd quarter 2017): 66-67.

45 Joint Chiefs of Staff, *JP5-0 Operations*, II-13.

46 Davidson, "The Contemporary Presidency," 139.

47 Robert M. Gates, "The Quiet Fury of Robert Gates; Bush and Obama's Secretary of Defense Had to Wage War in Iraq, Afghanistan—and Today's Washington," *Wall Street Journal Online*, January 7, 2014, <https://global.factiva.com/>.

48 NSCスタッフは、オバマ政権下の2009年5月26日、国土安全保障委員会スタッフを吸収したことから、国家安全保障スタッフ(NSS)に名称変更され、さらに2014年2月10日にはNSCスタッフに戻された。本論文では、直接引用中を除き、上記の時期の事象を含めて「NSCスタッフ」の語を用いる。White House, "Statement on the White House Organization for Homeland Security and Counterterrorism," May 26, 2009, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD200900403; "Executive Order 13657—Changing the Name of the National Security Staff to the National Security Council Staff," February 10, 2014, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD201400080.

同政権は「リチャード・ニクソンとヘンリー・キッシンジャーが牛耳っていた時以後で、私が見た中で国家安全保障において群を抜いて最も中央集権的で締め付けがきつい」という<sup>49</sup>。ただし、ゲイツによると、ホワイトハウスが「政策上のイニシアティブ」を発揮することはむしろ当然であるが、問題なのは「作戦、あるいは作戦上の細部」へのマイクロマネジメントを発揮する場合であり、その点でも「オバマ・ホワイトハウスとその NSS の締め付け傾向はマイクロマネジメントと作戦への介入を新たなレベルに引き上げた」とゲイツは指摘した<sup>50</sup>。

そうした事例として回顧録でゲイツが挙げたのが、国土安全保障・対テロ担当大統領補佐官のジョン・ブレナン (John O. Brennan) が、アフガニスタンで戦闘空中哨戒任務に投入されていた無人機リーパーを国防省から中央情報局 (CIA) へ移管する提案を、ゲイツに相談することなく、オバマ大統領に提案していたことである<sup>51</sup>。また、NSC スタッフが、大統領から国防長官から統合軍指揮官へと至る正規の指揮系統を無視し、軍の部隊に対して直接の連絡経路を確立しようとしたこともゲイツは挙げている<sup>52</sup>。実際、彼がアフガニスタンの統合特殊作戦コマンド (JSOC) の指揮所を訪問した際に、NSC スタッフと直通電話があるのを見つけ、これをその場で外させたことがあるという<sup>53</sup>。また、ゲイツによると、NSC スタッフ職員が、統合軍指揮官 (大将) に直接電話を掛けてくることがあり「こうしたことはオバマ政権下で日常茶飯事になっていた」という。これはゲイツが勤務した過去の政権の NSC スタッフにおいては、それだけで「解任事由」にあたる「考えられない」ことであり、ゲイツは、統合軍指揮官たちに、もしホワイトハウスのスタッフから電話がかかってきたら、国防長官である自分のオフィスに電話を廻すように指示したと述べている<sup>54</sup>。

特に、ホワイトハウスによるマイクロマネジメントの問題は、2014 年に ISIS に対する軍事

49 Gates, *Duty*, 585-86.

50 Ibid., 587.

51 Ibid., 352.

52 Richard Sisk, "Gates and Panetta Blast Obama for Micromanaging Military," *Military.com*, November 17, 2014, <https://www.military.com/daily-news/2014/11/17/gates-and-panetta-blast-obama-for-micromanaging-military.html>.

53 "Robert M. Gates on Civic Duty and U.S. National Security," Council on Foreign Relations, January 20, 2016, <https://www.cfr.org/event/robert-m-gates-civic-duty-and-us-national-security>. また特に、JSOC が、オサマビンラディンを殺害したネブチューンスピア作戦をはじめ特別に秘匿度の高い特殊作戦に従事してきた「ティア 1」の特殊任務部隊 (SMU) を擁する司令部であることも、ゲイツが NSC スタッフによる介入に神経質になった理由の一つであろう。

54 Gates, *Duty*, 586-87. 下院軍事委員長のマック・ソーンベリー (Mac Thornberry) もヘリテージ財団主催の会議で、NSC スタッフの職員が前線に電話をかけてきてどのくらいの燃料があるのか質問された、あるいは NSC スタッフが、統合軍指揮官に知らせずに、当該統合軍内部の関係者に連絡を取ろうとしたことがあるといった話を聞いたと紹介している。"The Heritage Foundation Holds a Discussion on Rebuilding the U.S. Military and the F.Y. 2017 National Defense Authorization Act - News Event," *Political Transcripts by CQ Transcriptions*, July 7, 2016, <https://global.factiva.com/>.

行動「固有の決意」作戦が始まると一般にも注目されるようになった。その最も顕著な例とされたのが地上部隊の投入の是非である。同年6月15日以降、イラクに米軍要員が派遣され、8月にはイラクにおけるISISに対する航空攻撃を開始されるなか、オバマ大統領は、9月17日、中央軍司令部で行った演説で「イラクに派遣された米軍部隊は戦闘任務」を負わず、代わりにイラク部隊の支援を行うとした<sup>55</sup>。一方、デンプシー JCS 議長は、同月16日に行われた上院軍事委員会公聴会において、米軍はイラク部隊の訓練や計画支援、情報提供を行う一方、実際の戦闘については航空攻撃に限定するという方針を支持すると述べながらも、これがうまくいかなくなった場合には、大統領に対して「地上部隊の使用を含む勧告を行う」と述べた<sup>56</sup>。こうした動きに対しては、米国内において、オバマ大統領があらかじめ地上軍投入というオプションを放棄して、デンプシーら軍人の異論を封じているのではないか、などといった様々な批判が展開された<sup>57</sup>。パネッタ元国防長官も、同年12月にカリフォルニア州シマバレーで開かれた会議で「敵に何をしようとしているのか教えてはならない」として、地上部隊の戦闘任務投入をあらかじめ排除したオバマ大統領を批判した<sup>58</sup>。なお、オバマ政権は、2014年6月にイラクへの部隊展開を開始した当初、部隊展開を個別的に細かく承認し、その後も、イラクに展開する兵員の人数の上限を定めてこれを管理していた<sup>59</sup>。

オバマ政権末期に国防次官補代理(中東担当)を務めた、アンドリュー・エグザム(Andrew Exum)は、オバマ政権末期には、「固有の決意」作戦において3機のヘリコプターをイラク・シリア国内で移動させるべきかどうかなどという、同作戦を指揮するスティーブン・タウンゼント(Stephen Townsend)中將が決めればよいようなことを、閣僚たちがわざわざ議論する

55 White House, "Letter to Congressional Leaders on the Deployment of United States Armed Forces Personnel to Iraq," June 16, 2014, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD201400461; White House, "Letter to Congressional Leaders Reporting on the Commencement of Military Operations in Iraq," August 8, 2014, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD201400604; and White House, "Remarks at MacDill Air Force Base, Florida," September 17, 2014, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD201400669.

56 Senate Armed Services Committee, *Testimony on U.S. Policy Towards Iraq and Syria and the Threat Posed by the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL)*, 113th Cong., 2nd sess., 12-13, <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/14-66%20-%209-16-14.pdf>.

57 Jim Golby, "Beyond the Resignation Debate: A New Framework for Civil-Military Dialogue," *Strategic Studies Quarterly*, 9, no. 3 (Fall 2015): 18-19.

58 Sisk, "Gates and Panetta Blast Obama for Micromanaging Military."

59 菊地茂雄・新垣拓「第7章 米国 グローバル・パワーの課題」防衛研究所編『東アジア戦略概観 2015』(防衛研究所、2015年)表7-3、263頁。なお、紛争地に展開する兵員数の上限は戦力管理レベル(force management level)として示されており、これは半年毎に大統領から議会に提出される「米国戦闘部隊の世界的展開に関する議会指導者宛て書簡」において明らかにされている。なお、戦力管理レベルという用語はトランプ政権においては、2017年6月6日付書簡を最後に使用されていない。White House, "Letter to Congressional Leaders on the Global Deployment of United States Combat-Equipped Armed Forces," June 6, 2017, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD201700381.

という出来事が実際に起きたと指摘した<sup>60</sup>。「固有の決意」作戦におけるマイクロマネジメントの問題は、当のタウンゼント中将自身が指摘している。政権交代後の 2017 年 8 月 31 日に行われた記者会見において、タウンゼント中将は、記者からトランプ政権が軍事作戦に関する権限の「分権化 (decentralization)」を行っていることについて質問を受けて、「そのことを感謝しない指揮官は軍にいない」と述べて、そのことは、「前方の戦場における我々の判断が信頼」されており、「戦場で生じたあらゆる行動それぞれについて 20 もの質問を受け付けなくてよい」ということを意味していると説明した<sup>61</sup>。この発言は、オバマ政権においては「あらゆる行動」について「20 もの質問」を受けていたといことを、かなり明確に批判したものとなっている。

この他に、オバマ政権のホワイトハウスによるマイクロマネジメントの例とされるのが、イランが、ペルシャ湾において米海軍艦艇の進路前方への小型艇による異常接近や、空母に着艦アプローチ中の艦載機への無人機による異常接近等の妨害行為を強めていたことへの対応をめぐってのものである<sup>62</sup>。後にトランプ政権で国防長官となるマティス中央軍司令官はイランの挑発行為に対して対応を取るための権限を繰り返し求め、2012 年夏には、ペルシャ湾において機雷を敷設しようとしているイラン艦艇を発見した場合、これを攻撃して、阻止する権限を要求したという<sup>63</sup>。マティスが、パネッタ国防長官を通じて、ホワイトハウスの許可を求めたところ、ホワイトハウスから示されたのは、ドニロン国家安全保障問題担当大統領補佐官（以下、同職の通称、「国家安全保障アドバイザー」の略 NSA を用いる）が起草した「ドニロンメモ」と呼ばれる文書で、イラン側が米軍艦艇の航路に直接機雷を敷設することで、当該艦艇に「切迫した危険」が呈されるのでない限り、対応するための行動を取ってはならないとするものであったという<sup>64</sup>。

また、似た事例としてパネッタ国防長官が回顧録で紹介しているのは、2012 年 11 月上旬、マティス中央軍司令官が、ホルムズ海峡監視のため、ペルシャ湾の国際水域上空を飛行中の米軍無人機に対してイラン空軍機が銃撃を加えてきたことを報告した際のことである。今後とも無人機による監視飛行を続けるか否かが議論となり、中央軍、統合参謀本部、国防次

60 Andrew Exum, "Don't Politicize the Failed Yemen Raid," *Atlantic*, February 3, 2017, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/02/dont-blame-trump-for-the-failed-raid-in-yemen/515496/>.

61 Department of Defense, "Department of Defense Press Briefing by General Townsend via Teleconference from Baghdad, Iraq," August 31, 2017, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1297228/departement-of-defense-press-briefing-by-general-townsend-via-teleconference-fro/>.

62 Kenneth Katzman, *Iran's Foreign and Defense Policies*, R44017 (Washington, DC: CRS, October 9, 2018), 28, <https://congressional.proquest.com/>.

63 Dexter Filkins, "James Mattis, a Warrior in Washington," *New Yorker*, May 12, 2017, <https://www.newyorker.com/magazine/2017/05/29/james-mattis-a-warrior-in-washington>.

64 Bob Woodward, *Fear* (New York: Simon & Schuster, 2018), 53.



官（政策担当）室による作業の結果、イラン側に対し、今後イラン機が米軍の無人機に接近した場合は当該イラン機を撃墜すると警告した上で、F-16 戦闘機 2 機の護衛を付けて無人機による監視飛行を行うことにし、ホワイトハウスもこれを許可したという。ただし実際に無人機の偵察飛行を行った際には、イラン空軍機が当該無人機に接近し、護衛の戦闘機がイラン機を撃墜しそうになったという<sup>65</sup>。この出来事に対して、ホワイトハウス関係者は、大統領が対応方針を承認していたにもかかわらず不満であり、軍関係者によると「マティスがイランとの戦争を始めようとしているとして、彼に事件の責任をなすり付けた」という<sup>66</sup>。

## (2) テロリストに対する攻撃作戦計画の事前審査

オバマ政権の NSC スタッフがマイクロマネージメントを行ったとされるもう一つの分野が対テロ攻撃である。オバマ大統領は、「ドローン演説」としばしば呼ばれる 2013 年 5 月 23 日に国防大学で行った演説において、アルカイダそのものではないが、これと連携したテロ組織の脅威が、従来から米国が軍事作戦を行ってきたアフガニスタン以外の、イエメンやソマリアなどに拡散していることを指摘した上で、米国は、テロリストに対する無人機攻撃を含む「殺傷力を伴う、目標を絞った作戦」を行っているとした。その上で、オバマ大統領は、こうした無人機による攻撃は「合法的で、さらに効果的」であるだけでなく「賢明で、道義的」でなければならないとし、無人機攻撃を可能にした「[技術]力を濫用することにならないよう、これを制約するための規律が必要」であることを強調した。そして、そうした「規律」のために、オバマ大統領が署名したというのが、「テロリストに対する武力行使を律するための枠組み」を規定した「大統領政策指針」(PPG)であった<sup>67</sup>。

後にオバマ政権より公開された 2013 年 5 月 22 日付 PPG「合衆国及び現実の敵対行為が行われている地域の外部における直接行動を承認するための手続き」は、「合衆国及び現実の敵対行為が行われている地域 (area of active hostilities)」の外部で、テロリストに対する攻撃や捕縛作戦などの「直接行動 (direct action)」<sup>68</sup>を行うための作戦計画を決定

65 Panetta, *Worthy Fight*, 434-36; and Filkins, "James Mattis."

66 Filkins, "James Mattis."

67 White House, "Remarks by the President at the National Defense University," May 23, 2013, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD201300361, 4, 5.

68 「直接行動」は特殊作戦の文脈で使用される用語で、米統合参謀本部は「敵対的で、拒否された、あるいは外交的に機微な環境において、特殊作戦として行う短期間の打撃及びその他の小規模な攻勢的行動であり、指定された目標を確保、破壊、捕縛、活用、回収、損傷するために特別な軍事能力を用いるもの」と定義している。PPG では殺傷を伴う作戦と、テロリストの捕縛作戦を含む殺傷を伴わない作戦の 2 種類を挙げている。Joint Chiefs of Staff, *DOD Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington, DC, April 2018), 69.

するための手続きを定めている<sup>69</sup>。なお、オバマ政権は「現実の敵対行為が行われている地域」について明確な定義を示さなかったが、これは「戦地」として米国政府が認め、公然と戦闘行為を行っている地域を指しているものと思われ<sup>70</sup>、2016 年 12 月に公表した報告書で、「現実の敵対行為が行われている地域 (area of active hostilities)」にアフガニスタン、イラク、シリア、およびリビアの一部を指定していることを明らかにした<sup>71</sup>。PPG はそれ以外の地域におけるテロリストに対する攻撃作戦を対象とすることになる。

PPG によると、「現実の敵対行為が行われている地域」の外部でテロリストに対する直接行動を計画する省庁（実際には国防省と CIA が該当する）は、まず「詳細な作戦計画」を作成し、NSC スタッフへ提出する。その後、当該計画は、NSC 法律顧問を中心とした関係省庁法務監との協議、NSC 副長官級委員会及び長官級委員会での審査・承認を経て、最終的には大統領の承認を受けるが、正式決定後に変更・修正する場合も同様の手続きを踏むことが必要となるという（詳細は表 2 参照）。

オバマ政権が PPG を制定することで、「現実の敵対行為が行われている地域の外部」での「直接行動」に対して、一層高い、意思決定上のハードルを設けたことの一つには、

**表 2 2013 年 5 月 22 日付 PPG で定められたテロリストに対する直接行動の承認手続き**

- 1 テロリストに対する直接行動を行う省庁は当該行動の「詳細な作戦計画」（以下、作戦計画）を、同省庁の法務監（以下、省庁法務監）による法的審査の結果を添付し、NSC スタッフへ提出
- 2 NSC 法律顧問と省庁法務監は他の関係省庁の法務監に作戦計画に関して協議を実施、
- 3 NSC 法律顧問は各省庁法務監との協議結果を NSC 副長官委員会に提出
- 4 NSC 副長官級委員会において作戦計画の審査・承認
- 5 NSC 長官級委員会において作戦計画の審査・承認
- 6 大統領による作戦計画の決定

(出所) White House, “Procedures for Approving Direct Action against Terrorist Targets Located outside the United States and Areas of Active Hostilities,” May 22, 2013, 2, 3, 4, 5, <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppg-procedures.pdf>.

69 White House, “Procedures for Approving Direct Action against Terrorist Targets Located outside the United States and Areas of Active Hostilities,” May 22, 2013, <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppg-procedures.pdf>.

70 国務省法律顧問のブライアン・イーガン (Brian Egan) の説明によると「現実の敵対行為が行われている地域」は「一般的な法律用語」ではなく「PPG に特有の用語」であり、「戦闘の範囲と烈度」などを考慮して同地域に指定される性格のものであるという。Brian Egan, “International Law, Legal Diplomacy, and the Counter-ISIL Campaign,” April 1, 2016, 13, <https://www.documentcloud.org/documents/2782178-Egan-ASIL-Speech.html>.

71 White House, *Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States’ Use of Military Force and Related National Security Operations* (Washington, DC, 2016), 25, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Legal\\_Policy\\_Report.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Legal_Policy_Report.pdf).

テロリストネットワークの拡大にともない彼らに対する軍事行動を拡大することはやむを得ないにしても、これが米国政府としての明示的な意思決定もなく拡大していくことを防ぎたいという考えがあったものと考えられる。こうした意図は、国防大学での演説でオバマ大統領が、テロリストに対する軍事行動を「際限のないグローバルな対テロ戦争ではなく、米国を脅かす特定の暴力的過激派ネットワークを解体するための、持続的で的を絞った、一連の取り組み」（下線部筆者）と位置付けると述べたことにも示されている。また、同じ演説で、オバマ大統領が、テロリストに対しては捕縛作戦を優先すると述べつつも、特殊部隊投入のデメリットとして、「ブラックホークダウン」のような状況が現出し、味方部隊を救出するためにやむを得ず戦闘を拡大するという「ミッション・クリープ」が生じて、「新たな戦争へとエスカレート」するリスクを挙げたのも、テロリストに対する軍事行動を拡大する上ではそれを極力コントロールしたいという意向を示したものと見えよう<sup>72</sup>。

なお、こうした手続きは、実際にテロリストに対する攻撃など直接行動に従事する軍がフラッシュレスを募らせるものであった。前述のエグザムは、PPGに示したような「遅く、鈍重な」プロセスは「疑う余地のない機会費用を発生させ、隷下指揮官が戦場で見出した機会を活用できる柔軟性を奪った」とし、こうした慎重なプロセスが、意図せざるエスカレーションのリスクを低減させたとはしても、「独立した判断を行うことができる高度に訓練され、高い能力を持つ現場の将校団」という「米軍が享受する最重要の優位性の一つを無価値にしてしまった」と批判した<sup>73</sup>。なお、次節で説明するように、PPGはトランプ政権において緩和されるようになる。

### 3. トランプ政権における対テロ軍事作戦

#### (1) 「ISIS 打倒計画」策定（2017年）とマティス国防長官

オバマ政権において強化されたホワイトハウスによる国防省に対するマイクロマネジメントはどのように緩和されていったのであろうか。一つ特記されるのは、トランプ大統領は最初から国防省に委任する姿勢を示していたわけではないことである。トランプ大統領が、さまざまな問題について、他の誰よりも知悉していると自ら主張していることはよく知られるが<sup>74</sup>、軍事問題もその一つである。大統領選挙への出馬表明を行った直後、2015年6月16日のフォックス

72 White House, "Remarks by the President at the National Defense University," 6.

73 Exum, "Don't Politicize the Failed Yemen Raid."

74 Aaron Blake, "19 Things Donald Trump Knows Better than Anyone Else, According to Donald Trump," *Washington Post.com*, October 4, 2016, <https://global.factiva.com/>.

クスニュースのインタビューで、トランプ候補は「他の誰よりも軍のことが得意だ」と述べ<sup>75</sup>、2016 年 7 月 27 日の演説では、「彼らが理解しているよりもずっと、攻撃にしても防御にしても知っている」と軍事に詳しいことを強調していた<sup>76</sup>。また、ISIS に対する軍事作戦についても、2015 年 5 月 27 日のフォックスニュースの電話インタビューで「ISIS を早急にかつ実効的に打倒し、完全な勝利を得る方法」を知っていると述べ<sup>77</sup>、2015 年 11 月 12 日の演説では「將軍たちより ISIS のことをよく知っている」と主張していた<sup>78</sup>。

もしトランプ大統領が、軍事のプロフェッショナルであり ISIS に対する軍事作戦に従事している軍人よりも、軍事問題や ISIS に通暁しており、ISIS を打倒するための秘策を持っているのであれば、大統領に就任した暁にはその実施を軍に命ずるのが自然というべきである。そうなった場合、経営者として「自己中心的なマイクロマネージャー」(*Guardian*) とも評されるトランプ大統領は、オバマ大統領以上の介入型のリーダーシップを発揮したことになったかもしれない<sup>79</sup>。しかし、そうはならなかった。結局、トランプ候補は自ら軍に対して策を授けるのではなく、その策を軍に求めることにしたのであった<sup>80</sup>。実際に、政権発足から約 1 週間後の 1 月 28 日にトランプ大統領が署名した国家安全保障大統領覚書第 3 号 (NSPM3) は、国防長官が、国務、財務、国土安全保障の各長官、国家情報長官、JCS 議長、国家安全保障アドバイザーおよび国土安全保障・対テロ担当大統領補佐官と協力して ISIS を打倒す

---

75 “Donald Trump Running for President,” *Fox News*, June 17, 2015, <http://www.foxnews.com/transcript/2015/06/17/donald-trump-running-for-president.html>.

76 “Donald Trump, Republican Presidential Candidate, Delivers Remarks in a Campaign Event - News Event,” *Political Transcripts by CQ Transcriptions*, July 27, 2016, <https://global.factiva.com/>.

77 “ISIS Militants Launch Counter Attack, Setting Off Suicide Attacks across Anbar; Obama Tells “The Atlantic” U.S.-Led Coalition Not Losing to ISIS, Dem. Tulsi Gabbard Says ISIS Clearly Gaining Momentum; Dozens Missing in Texas Following Floods, Death Toll Rises; More Severe Storms on Way to Texas, Oklahoma Following Rain, Floods; Defense Officials Admit Pentagon Shipped Live Anthrax to Lab in As Many as 9 States; U.N. Report: 25,000 Traveled from 100 Countries to join ISIS, al Qaeda; June 30th is Deadline for Iran Nuclear Weapons Deal; Donald Trump Very Tough on Obama, His Policy with Iraqis, ISIS,” *Fox News: On the Record w/ Greta*, May 27, 2015, <https://global.factiva.com/>.

78 Jenna Johnson, “Donald Trump Begs Iowans Not to Believe Ben Carson: ‘Don’t Be Fools, Okay?’ ; For 95 minutes, Donald Trump Ranted about Everything That’s Wrong with This Election,” *Washington Post.com*, November 13, 2015, <https://global.factiva.com/>.

79 Oliver Laughland, “Ex-Trump Workers Describe Egocentric Micromanager: ‘Donald Loves Donald’,” *Guardian*, March 11, 2016, <https://global.factiva.com/>; and Emily Flitter, “Trump’s Obsessive Micromanagement Could Be a Major Liability as President,” *Business Insider*, December 1, 2016, <https://www.businessinsider.com/r-separation-anxiety-trumps-management-style-poses-challenges-in-oval-office-2016-12>.

80 Donald Trump, “Donald Trump, Republican Presidential Candidate, Delivers Remarks at the Union League of Philadelphia-News Event,” *Political Transcripts by CQ Transcriptions*, September 7, 2016, <https://global.factiva.com/>.

るための計画を作成し、30日以内に大統領に提出することと規定していた<sup>81</sup>。

通常、こうした戦略の見直しは、NSA や NSC スタッフを中心に行われるものであり、オバマ政権のアフガニスタン戦略レビューなどでは大統領自身がその中心に立った。しかし、NSPM3 では、ISIS 打倒計画作成をマティス国防長官に委ね、同計画に係る省庁間調整の中心に据えた。これは、ISIS に対する戦略策定の中心がホワイトハウスではなく、国防省にあることを意味した。

なお、マティス国防長官を中心に作成された ISIS 打倒計画は、ショーン・スパイサー (Sean Spicer) ホワイトハウス報道官が、2017年3月10日の記者会見で、大統領にすでに提出されていることを明らかにした<sup>82</sup>。その計画の内容であるが、ウッドワードによると「オバマ政権下の戦略の継続で、現地指揮官に爆撃その他の権限を付与したもの」というべきものであったという<sup>83</sup>。ピーター・ドンブロスキー (Peter Dombrowski) とサイモン・ライシュ (Simon Reich) も同様に、トランプ政権は「シリアにおいてより大規模でリスクの高い攻撃を行えるよう交戦法規を緩和」し、「作戦上の戦略の形成と監督を軍に委任」したが、その ISIS に対する戦略は、地上部隊の大規模投入をしないという点でもオバマ政権の路線を継承したものであり、「主にオバマ大統領が策定した戦争計画を加速化したもの」というべきものであると指摘した<sup>84</sup>。

## (2) テロリストに対する攻撃計画に関する国防省委任

トランプ大統領は、選挙戦中の2016年6月13日に行った演説で「大統領となった暁には情報コミュニティ、法執行機関および軍にはテロ攻撃を防止するために必要なツールを与える」と述べ、オバマ政権下で行われている軍事作戦に対するマイクロマネージメントを緩和することを示唆した<sup>85</sup>。2017年8月21日、アフガニスタン戦略について行った演説においても同じメッセージを繰り返し、オバマ政権が軍の作戦に対して行っていた「ワシントン DC からのマイクロマネージメント」を批判し、軍に対してアフガニスタン戦略を機能させるために「必要なツールと交戦法規を与える」と述べ、ISIS に対する軍事作戦においてすでに「制約を解

81 “Memorandum on the Plan to Defeat the Islamic State of Iraq and Syria,” January 28, 2017, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD201700081.

82 “Press Briefing by Press Secretary Sean Spicer, 3/10/2017, #21,” *White House Press Releases and Documents*, March 10, 2017, <https://global.factiva.com>.

83 Woodward, *Fear*, 83.

84 Peter Dombrowski and Simon Reich, “Beyond the Tweets: President Trump’s Continuity in Military Operations,” *Strategic Studies Quarterly*, 12, no. 2 (Summer 2018): 64, 65.

85 Donald J. Trump for President, Inc., “Donald J. Trump Addresses Terrorism, Immigration, and National Security,” June 13, 2016, <https://www.donaldjtrump.com/pressreleases/donaldj.trumpaddressesterrorismimmigrationandnationalsecurity>.

除、現場における権限を拡大」して戦果を挙げていると主張した<sup>86</sup>。また、2017 年 12 月、トランプ政権は、政権 1 年目の成果の一つとして「国防長官と軍指揮官たちに、ワシントンからのマイクロマネジメントを受けることなく、決定し、機先を制し、勝つための権限を付与した」ことを掲げた<sup>87</sup>。

国防省や CIA が行うテロリストに対する攻撃に対する制約は、事実緩和された。まず、オバマ政権により策定された PPG の適用範囲が限定されたことである。PPG は「米国および現実の敵対行為が行われている地域」の外部において、テロリストに対する攻撃やその捕縛等の直接行動を行う際の手続きを定めたものであるが、そうした攻撃を行おうとする地域が「現実の敵対行為が行われている地域」に指定されれば、その手続きを踏む必要はなくなる。そこで、トランプ大統領は、国防省の要請に基づき、2017 年 3 月 28 日に「現実の敵対行為が行われている地域」にソマリア南部を指定した<sup>88</sup>。トーマス・ウォルドハウザー (Thomas D. Waldhauser) 米アフリカ軍司令官は、2017 年 3 月 24 日の記者会見で、この動きが軍の要請によるものであることを認め「意思決定過程における柔軟性と適時性が少しばかり増すことは我々にとって大変重要かつ役に立つこと」であり「ISIS に、あるいは我々のソマリアの場合、アル・シャバブに対抗することが可能になる」と指摘した<sup>89</sup>。じ後、この権限に基づき、アル・シャバブに対する攻撃が強化された<sup>90</sup>。

もう一つは、PPG に代わる手続き・規則の制定である。報道によると、トランプ政権においては、上記の PPG に代わる「原則、基準、手続き」(PSP) が 2017 年 9 月 14 日の NSC 長官級委員会で承認され、10 月には大統領によって承認されたという<sup>91</sup>。PSP は、テロリストに対する作戦について「現実の敵対行為が行われている地域」の内部と外部を区別

86 White House, "Address to the Nation on United States Strategy in Afghanistan and South Asia from Joint Base Myer-Henderson Hall, Virginia," August 21, 2017, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD201700580.

87 White House, "President Donald J. Trump: Year One of Making America Great Again," December 22, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-year-one-making-america-great/>.

88 Charlie Savage and Eric Schmitt, "Trump is Said to Ease Combat Rules in Somalia Designed to Protect Civilians," *NYTimes.com Feed*, March 30, 2017, <https://global.factiva.com/>.

89 Department of Defense, "Department of Defense Press Briefing on U.S. Africa Command by General Thomas D. Waldhauser, Commander, U.S. Africa Command," March 24, 2017, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1130131/departement-of-defense-press-briefing-on-us-africa-command-by-general-thomas-d-w/>.

90 Charlie Savage, Helene Cooper and Eric Schmitt, "With New Rules in Place, U.S. Strikes the Shabab," *New York Times*, June 12, 2017, <https://global.factiva.com/>.

91 Charles Savage and Eric Schmitt, "Trump Poised to Drop Some Limits on Drone Strikes and Commando Raids," *International New York Times*, September 21, 2017, <https://global.factiva.com/>; and Charlie Savage and Eric Schmitt, "Pentagon Is Planning for at Least Two More Years of Combat in Somalia," *New York Times*, December 21, 2017, [https://global.factiva.com](https://global.factiva.com/).

し、手続きの点で後者により高いハードルを課している点、また、非戦闘員への付随的被害がないことが「ほぼ確実であること (near certainty)」を求める点で PPG の枠組みを維持しているが、以下の点で PPG と異なっているとされる。第 1 が、テロリストに対する攻撃を認める要件として PPG が定めていた、当該テロリストが米国人に対して「持続的、差し迫った脅威」を与えているという条件を廃止したことである。第 2 が、PPG においてはテロリストに対する攻撃を行う場合、目標が攻撃地点にいたことが「ほぼ確実であること」が求められていたが、その条件が「合理的に確実であること (reasonable certainty)」に緩和されたことである。第 3 に、PPG では「現実の敵対行為が行われている地域」の外部でテロリストに対する直接行動を行う場合、その都度、作戦計画について関係省庁の法務監との協議、NSC の各級会議での審査など一連の手続きを経て最終的に大統領の承認を得ることとされていたが、PSP においてはそうした審査プロセスを個別に行うことは必要とされなくなったという。そのかわりに PSP では「現実の敵対行為が行われている地域」の外部において、直接行動を行ってよいかどうかを決定するために、該当する国ごとに「国別計画」を 1 年ごとに作成し、大統領の承認を得ることとなったという<sup>92</sup>。

このようにトランプ政権において、テロリストに対する軍事作戦を行う場合の手続きの緩和が行われた結果、イエメンおよびソマリアにおけるテロリストに対する攻撃は強化された<sup>93</sup>。民間の調査機関、調査報道局のデータによると、イエメンでは、オバマ政権末の 2016 年には米国により 37 件の航空攻撃が行われたが、2017 年には 127 件に急増している。また、ソマリアについても同様で、2016 年には 14 件であったものが、2017 年は 35 件、2018 年は 33 件と倍増した<sup>94</sup>。

### (3) トランプ政権における脱「マイクロマネジメント」の限界

以上のように、トランプ政権は、対テロ軍事作戦については国防省に権限を付与し、オバマ政権において強化されたホワイトハウスによるコントロールを緩和する動きを取ってきた。そして、そのことは、トランプ大統領が委任型のリーダーであることを示しているかにも見える。し

92 Stephen Tenkel, "Donald Trump's Shadow War," *Politico*, May 9, 2018, <https://www.politico.com/magazine/story/2018/05/09/donald-trumps-shadow-war-218327>; and Rachel Stohl, *An Action Plan on U.S. Drone Policy: Recommendations for the Trump Administration* (Washington, DC: Stimson Center, 2018), <https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/Stimson%20Action%20Plan%20on%20US%20Drone%20Policy.pdf>.

93 Micah Zenko, "Donald Trump Is Dropping Bombs at Unprecedented Levels," *FP*, August 9, 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/08/09/donald-trump-is-dropping-bombs-at-unprecedented-levels/>.

94 いずれも「Confirmed US Air Strikes- Including Drone Strikes」の項目を参照している。Bureau of Investigative Journalism, "Drone Wars: The Full Data," <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2017-01-01/drone-wars-the-full-data>.

かし、より広い、国防政策全体を見た場合、こうした傾向は必ずしも当てはまらない。このことは、2018 年 12 月末にマティス国防長官が、シリアからの撤退決定をめぐるトランプ大統領との意見対立により辞任したことにより、一般の目にも明らかになった。

その代表的な例が北大西洋条約機構 (NATO) への対応であろう。トランプ大統領は選挙戦から NATO を強く批判しており、就任直前の「時代遅れ」であると公言したことも注目された<sup>95</sup>。トランプ大統領が NATO を批判した際に挙げた大きな理由は、NATO の共同防衛について米国が大部分を負担する一方、NATO 加盟国の多くが応分の財政負担を担っていないという、費用分担の問題であった<sup>96</sup>。そして、北大西洋条約第 5 条に規定する NATO 加盟国に対する共同防衛義務について、トランプが、当該加盟国が財政負担を担わない場合はこれに応じないことを示唆したことも、NATO 加盟国の懸念を深めさせた<sup>97</sup>。トランプ政権発足から約 1 カ月の 2 月 17 日から 19 日にかけてドイツのミュンヘンで開かれたミュンヘン安全保障会議 (MSC) に、マイク・ペンス (Mike Pence) 副大統領、マティス国防長官、ジョン・ケリー (John F. Kelly) 国土安全保障長官がそろって出席したのは、この同盟国の懸念を払しょくしようとしたものであった。MSC において、ペンス副大統領は「トランプ大統領の代理として」と前置きした上で「米国は強力に NATO を支持しており、この大西洋同盟に対するコミットメントは揺るぐことがない」と宣言し、マティス国防長官も北大西洋条約第 5 条に対する「盤石のコミットメント」を表明した<sup>98</sup>。

しかし、トランプ大統領自身は、就任直後から北大西洋条約第 5 条への米国のコミットメントを宣言する機会が幾度となくあったものの、これを見送った。例えば、2017 年 3 月 17 日のアンゲラ・メルケル (Angela Merkel) ドイツ首相の訪米時には、第 5 条へのコミットメントを表明しないばかりか、ツイッターで「ドイツは NATO と米国に対して多額の借りがある」と

95 “Full Transcript of Interview with Donald Trump,” *Times*, January 16, 2017, <https://global.factiva.com/>.

96 Trump for President, “Donald J. Trump Addresses Terrorism”; “Transcript: Donald Trump on NATO, Turkey’s Coup Attempt and the World,” *New York Times*, July 22, 2016, <https://global.factiva.com/>; “Donald Trump Delivers Remarks at the Union League of Philadelphia”; and “Full Transcript of Interview with Donald Trump,” *Times*, January 16, 2017, <https://global.factiva.com/>.

97 “Transcript: Donald Trump on NATO.”

98 White House, “Remarks by the Vice President at the Munich Security Conference,” February 18, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-munich-security-conference/>; and Department of Defense, “Remarks by Secretary Mattis at the Munich Security Conference in Munich, Germany,” <https://dod.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/1087838/remarks-by-secretary-mattis-at-the-munich-security-conference-in-munich-germany/>.



述べ、ドイツとの関係を冷却化させ<sup>99</sup>、4月にイエンス・ストルテンベルグ（Jens Stoltenberg）NATO 事務総長が米国を訪問した際には、NATO は「時代遅れではない」と明言したものの、第 5 条には触れなかった<sup>100</sup>。また、5月25日にブリュッセルで開かれた NATO 首脳会議の際に行った演説においても、トランプ大統領は NATO 加盟国 28 カ国のうち、23 カ国が「防衛のために支払うべきものを支払って」おらず、「米国の国民および納税者に対してフェアではない」との主張を展開した<sup>101</sup>。トランプ大統領がようやく第 5 条へのコミットメントを明言したのは、就任約 5 カ月後の 6 月 9 日、ワシントンで訪問中のクラウス・ヨハニス（Klaus Iohannis）ルーマニア大統領との会談後の記者会見の席上であった<sup>102</sup>。

この過程では、マティス国防長官やダンフォード JCS 議長、ティラソン国務長官らが NATO の重要性を、なかなか納得しないトランプ大統領に繰り返し説明するということが行われたという。ウッドワードによると、MSC を 9 日後に控えた 2 月 8 日に行われたトランプ大統領との夕食会の席上、マティス国防長官やダンフォード JCS 議長らは NATO の重要性を繰り返し説き、いったんはトランプ大統領から、マティスらが NATO へのコミットメントを表明することを許可する旨の発言を引き出したという<sup>103</sup>。しかしながら、トランプ大統領は、北大西洋条約第 5 条へのコミットメントを表明して以後も、政府部内の会議で「NATO は大失敗で無駄」、「米国は他人の防衛のために金を払っている」、「米国はカモにされている。特に NATO では」などと、繰り返し NATO を批判しているとされ、マティス国防長官らの度重なる説得にも関わらず、NATO に対する見方を変えていないことが窺える<sup>104</sup>。

もう一つ、マティス国防長官らの助言を受け入れていない分野は、海外での紛争への対応である。2018 年 12 月 19 日、トランプ大統領がツイッター上で「シリアにおいて ISIS を打

99 “Trump, Day after Merkel’s Visit, Says Germany Pays NATO and U.S. Too Little,” *New York Times*, March 19, 2017, <https://global.factiva.com/>; Donald J. Trump, Twitter post, March 18, 2017, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/84309051628372377>; and Nicholas Vinocur, “Trump Handed Merkel ‘Outrageous’ NATO Bill: Report,” *Politico*, March 26, 2017, <https://www.politico.eu/article/donald-trump-handed-ange-la-merkel-outrageous-nato-bill-report/>.

100 White House, “The President’s News Conference with Secretary General Jens Stoltenberg of the North Atlantic Treaty Organization,” April 12, 2017, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD-201700248.

101 White House, “Remarks at the Dedication Ceremony for the Berlin Wall Memorial and the 9/11 and Article 5 Memorial in Brussels, Belgium,” May 25, 2017, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD-201700359.

102 White House, “Remarks by President Trump and President Iohannis of Romania in a Joint Press Conference,” June 9, 2017, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD-201700386.

103 夕食会も終わりに近づいた時点でトランプ大統領は「You can have your NATO」とマティスらが自分の責任において NATO へのコミットメントを表明することは妨げない、という趣旨を解釈できる発言を行ったという。ただし、ここで「your」を入れていること自体、それにトランプ自身は含まれないという含みを持たせた発言となっている。Woodward, *Fear*, 76-79.

104 *Ibid.*, 124, 305.

倒した」として、反体制勢力に対する助言・支援任務を行うため同国に展開している 2000 人規模の米軍部隊を撤退させることを発表したのもその典型例である<sup>105</sup>。

「アメリカファースト」を標榜するトランプ大統領は、選挙戦中から、米国が大きな国際的な役割を担うことには強く疑問を呈していただけではなく、オバマ政権によるイラクやシリアやリビアへの介入を「騒乱と苦痛、死をもたらした」と批判していた<sup>106</sup>。就任後もトランプ大統領は、政権内でたびたびシリアからのすみやかな撤退を主張し、そのたびに NSA の H・R・マックマスター (H. R. McMaster) やマティス国防長官らの説得を受けていたとされる。2017 年 7 月には、ニュージャージー州ベドミンスターに所有するゴルフクラブからワシントンに戻る機中、マックマスターら関係者に対して、イラク、アフガニスタン、シリアはそれぞれ「泥沼」の様相を呈しており「勝利を宣言して、戦争をやめて、部隊を撤退させるべきだ」と述べたという<sup>107</sup>。2018 年になるとトランプ大統領は、公の場でもシリアからの早期撤退を主張し始め<sup>108</sup>、3 月 30 日にオハイオ州リッチフィールドに行った演説において、米国は ISIS を打倒したので「シリアからすぐに撤退する」と述べた上に、4 月 3 日には、バルト 3 国首脳との記者会見の席上、9.11 事件以降の 17 年間で中東に 7 兆ドルを費やしたものの、その見返りには何も得ていないとして、シリアから早期に部隊を撤退させて国内再建に着手したいと述べていた<sup>109</sup>。

なお、バルト 3 国首脳との記者会見があった 4 月 3 日には NSC 会議が開かれており、トランプ大統領が米国の財政負担や湾岸諸国が協力していないことを挙げてシリアからの早期撤退を主張したのに対して、国防省関係者やマイク・ポンペオ (Mike Pompeo) CIA 長官らが強く反対した。なかでも、ダンフォード JCS 議長は、現時点で撤退したらロシアやトルコ、イランの影響力の伸長を許すことになる述べ、さらに、トランプ大統領にシリアについてどのようなエンドステートを描いているのか示すよう迫ったという。これに対して、トランプ大統領は、

105 Donald J. Trump, Twitter post, December 19, 2018, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1075386058282545152>; Donald J. Trump, Twitter post, December 19, 2018, <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1075528854402256896>; Department of Defense, “Department of Defense Press Briefing by Colonel Dillon via Teleconference from Kuwait,” December 19, 2017, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1400723/departments-of-defense-press-briefing-by-colonel-dillon-via-teleconference-from/>.

106 “Donald Trump Delivers Remarks at the Union League of Philadelphia.”

107 Woodward, *Fear*, 229.

108 Carla E. Humud, Mary Beth D. Nikitin, and Christopher M. Blanchard, *Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response*, RL33487 (Washington, DC: CRS, December 11, 2018), 1, <https://congressional.proquest.com/>.

109 White House, “Remarks by President Trump on the Infrastructure Initiative,” March 30, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-infrastructure-initiative/>; and White House, “The President’s News Conference with President Kersti Kaljulaid of Estonia, President Raimonds Vejonis of Latvia, and President Dalia Grybauskaitė of Lithuania,” April 3, 2018, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD201800212.

即時撤退こそはやらないと譲歩したものの、6カ月以内にシリアに展開した米軍部隊は任務を完了し、撤退させると発言したが、これに対してマティス国防長官らは期限が短すぎることや、支配地域を失ったISISが再び復活する懸念を挙げて反対した<sup>110</sup>。8月28日の国防省記者会見の席上マティス国防長官が、シリアにおける米軍部隊のプレゼンスは、ISISを確実に破壊し、シリア現地の治安維持を担える現地勢力の部隊養成が進み、ジュネーブでの和平合意がなるまでは必要であると主張したのも、トランプ大統領との間の意見相違を反映したものといえよう<sup>111</sup>。また、マティス国防長官とは理由は異なるものの、9月24日、マックマスターの後任NSAのジョン・ボルトン(John Bolton)も、同様にシリアからの早期撤退を否定している<sup>112</sup>。これらの発言は、その当時は、トランプ大統領が、マティス国防長官らの主張を容れて、いったんはシリアへの期限を定めない部隊展開を認めたことを反映したものと受け止められていた<sup>113</sup>。こうした文脈でなされた12月19日のトランプ大統領によるシリアからの米軍部隊撤退宣言は、いったんは受け入れたかに見えたマティスらの助言を、結局は退けてなされたものであった<sup>114</sup>。

以上のような事例に鑑みれば、トランプ大統領がマティス国防長官以下の国防省に意思決定を委任したということは、対テロ軍事作戦の実施面という限られた範囲で確認できることであり、彼の信条と抵触する部分については、その限りではなかったということがいえよう。

#### 4. オバマ政権からトランプ政権へ——ホワイトハウス=国防省関係変化の要因

##### (1) 軍事作戦のコントロールを目指したオバマ政権とNSCスタッフ

本論文では、軍事作戦をめぐるホワイトハウス=国防省関係に着目し、オバマ政権のホワイトハウスが、国防省が行う軍事作戦の細部についてもコントロールを強化しようとしたのに対し

110 Elise Labott and Kevin Liptak, "Trump Gets Testy as National Security Team Warns of Risks of Syria Withdrawal," *CNN Wire*, April 5, 2018, <https://global.factiva.com/>.

111 Department of Defense, "Department of Defense Press Briefing by Secretary Mattis and General Dunford in the Pentagon Briefing Room," August 28, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1615116/departments-of-defense-press-briefing-by-secretary-mattis-and-general-dunford-in/>.

112 Missy Ryan and Paul Sonne, "Bolton: U.S. Forces Will Stay in Syria until Iran And Its Proxies Depart," *Washington Post*, September 24, 2018, <https://global.factiva.com/>.

113 Karem DeYoung, "Trump Agrees to an Indefinite Military Effort and New Diplomatic Push in Syria, U.S. Officials Say," *Washington Post.com*, September 7, 2018, <https://global.factiva.com/>.

114 Editorial Board, "Trump's Decision to Withdraw from Syria Is Alarming. Just Ask His Advisers," *New York Times*, December 22, 2018, <https://global.factiva.com/>; Josh Dawsey and Anne Gearan, "Mattis's Sway with the President Continues to Fade," *Washington Post*, December 20, 2018, <https://global.factiva.com/>; and Karen DeYoung, "Decision to Withdraw from Syria Startles Aides and Allies," *Washington Post*, December 19, 2018, <https://global.factiva.com/>.

て、トランプ政権においてはオバマ政権において設けられた様々な制約が緩和されていることを指摘した。こうした違いがどのような意味を持っているかを理解するために、両政権のアジェンダとの関係と、大統領の国家安全保障に関する意思決定を支えるスタッフの面を比較してみたい。

オバマ政権で国防次官補（国際安全保障問題担当）を務めたデレク・ショレ（Derek Chollet）は、その著 *Long Game* において、オバマ大統領の大戦略は、「外政および内政を含めた米国の国益の全体性」を反映し、「無限の需要と有限のリソースの時代」において「グローバルなリーダーシップ」を発揮するための「ロングゲーム」であったと指摘した<sup>115</sup>。そのため、オバマ大統領がまず留意していたことは、世界各地に米国が持つ国益の間の「バランス」を維持することであった。また、米国は「一つの問題に過剰に投資する一方、他への問題への投資を不足させる」傾向があることを踏まえ、一つの問題に深入りしすぎないようにする「抑制」も必要であった。さらに、オバマ大統領は、軍事力行使を検討する場合でも、それが問題への適切な解決法となるか精査する「精密性」も重要であると考えていた<sup>116</sup>。オバマ大統領が対テロ軍事作戦において「特定の個人」を攻撃できる特殊部隊による襲撃作戦や無人機による攻撃を重視した理由はこの「精密性」原則によるものであるという<sup>117</sup>。

こうした視点から ISIS の問題を見ると、オバマ大統領にとって「ISIS がもたらす最大の脅威」は、米国が ISIS に対応する中で「ロングゲームを見失う」ことであったとショレは説明する。それは国内においては「反ムスリム恐怖症に流されて我々の価値観と市民的自由を棄損してしまう」ことであり、外においては「中東の広い範囲を占領することで問題を『所有』してしまう」ことである<sup>118</sup>。そして、ISIS 問題を米国が「所有」してしまわないがためにこそ、地域のパートナーに対する能力構築支援や、欧州やアラブの同盟国からの協力確保が必要になるし、その取り組みも短期集中的ではなく持続的で長期的なものにならざるを得ないというのが、オバマ大統領の考えであったと説明する<sup>119</sup>。

さらにショレの指摘を踏まえれば、ISIS やテロリストに対する軍事作戦を進める上では、その問題を米国が「所有」してしまわないためにも、また、当該作戦を特定の問題に対する

115 Chollet, *The Long Game*, xv. オバマ大統領自身は、いくつかの演説において、自身のアプローチを説明する上で、短期的な「ショートゲーム」に対する「ロングゲーム」という語を用いている。White House, "The President's News Conference," December 7, 2010, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD201001046, 9; and White House, "Remarks at an Obama Victory Fund 2012 Fundraiser in McLean, Virginia," April 29, 2012, *Compilation of Presidential Documents*, DCPD201200318, 3.

116 Chollet, *Long Game*, xv, xvi.

117 Ibid., 221-22.

118 Ibid., 149.

119 Ibid.

最適なソリューションとするためにも、大統領自身とこれを支える NSC スタッフが細心の注意で軍事作戦を監視することが必要であったということになる。また、2013 年の国防大学演説でオバマ大統領が言及したような、軍事作戦がエスカレーションするリスクをはらむものであることを踏まえれば、ホワイトハウスが国防省に対する「マイクロマネージメント」に傾くことも想像に難くない。特に、政権 1 年目に、オバマ大統領が、アフガニスタン戦略レビューのような、軍の意図に疑念を抱かせられる経験をしたことを踏まえればなおさらであろう。シヨレによれば「大統領のみが公衆、プレス、議会、米国民に責任を問われる立場にあることを踏まえれば、ホワイトハウスが、コントロールを弱めるのではなく、強めようとするインセンティブが働く」とし、(自身も勤務した経験のある) オバマ政権の NSC スタッフは、前政権同様に、大統領の命を受けて、軍の活動に対して「タイトなコントロール」を敷いたと指摘した<sup>120</sup>。

次に、オバマ政権のホワイトハウススタッフについてみてみたい。外交問題にせよ国内政策にせよ、大統領が政策上のイニシアティブを発揮するためには、ホワイトハウススタッフがその推進力となる必要があるためである。すなわち、大統領のアジェンダを踏まえて政策の方向性を示し、各省庁を招集してオプションを検討し、関係者の合意を形成し、大統領の決定の準備を行い、ひとたび大統領が決定を行った後は決定された政策の実施状況を監督するのは、ホワイトハウススタッフ——国家安全保障についていえば、その一部である NSC スタッフ——である。

オバマ政権の NSC スタッフで最も影響力があったのは、オバマ大統領がイリノイ州選出の連邦上院議員を務めていた時点から彼の外交政策アドバイザーを務めていたスタッフであった。ゲイツ元国防長官は、オバマ政権において NSC で重要な役割を担うことになる人材は「とても機敏で、政治への造詣が深く、勤勉な『スーパースタッフアー』——概してキャピトルヒル出身の——であり、昇進する過程ではじめて国家安全保障に携わるようになった者」であるとし、それ以前の政権の NSC スタッフで、学界での活躍や関係省庁での勤務経験により外交政策や国家安全保障問題で実績を積んできた者が中心を占めたのとは大きな違いであったと指摘している<sup>121</sup>。ジェームズ・マン (James Mann) も同様に、オバマ大統領にとって「最も密接なアドバイザー」は、彼が上院議員を務めていた際 (2005 年 1 月～08 年 11 月) にスタッフとして仕えていた者であり、彼らが「実質的な意思決定に参画」し、「驚くべき権力をふるっていた」と指摘する<sup>122</sup>。

120 House Committee on Foreign Affairs, *Prepared Statement on "Reforming the National Security Council: Efficiency and Accountability"* by Derek Chollet, September 8, 2016, 114th Cong., 2nd sess, 3.

121 Gates, *Duty*, 587.

122 James Mann, *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power* (New York: Penguin Books, 2012), 81, 82, Kindle edition.

そうした「スーパースタッフアー」の一人、マーク・リパート (Mark Lippert) は、オバマ政権発足時に NSC 首席補佐官を務めたが、彼とオバマ大統領との関わりは、2004 年の選挙で上院議員に当選したオバマが上院外交委員会に所属することになり、当時の上院民主党院内総務であったトム・ダシュル (Tom Daschle) 上院議員から推薦されたリパートを外交政策アドバイザーとして採用した時にさかのぼる。また、そのリパートが 2007 年に海軍予備役士官としてイラクに展開し不在となった際に、その後任としてオバマ上院議員の事務所採用されたのが、リパートと同じくダシュル議員のスタッフを務めていたデニス・マクドノー (Denis McDonough) であった。マクドノーは、オバマ政権で NSC 首席補佐官の職にあったリパートが再びイラクに展開した際にも彼の後任を務め、その後、副国家安全保障アドバイザー (2010 ~ 13 年)、さらには大統領首席補佐官 (2013 ~ 17 年) を務めた<sup>123</sup>。副国家安全保障アドバイザー (戦略コミュニケーション担当) を務めたローズは、2008 年の大統領選挙に立候補したオバマの選挙対策本部に外交政策担当スピーチライターとして採用され、政権発足後はそのまま NSC スタッフに加わった<sup>124</sup>。

上院議員時代からオバマに仕えた彼らとオバマ大統領の紐帯は強く、彼らの大統領へのアクセスと影響力は、彼らの上司である NSA、ジェームズ・ジョーンズ (James L. Jones) の影響力も凌駕することになった<sup>125</sup>。前出のマンによると、彼らの大統領との近さは、例えば、「マクドノーの依頼は、すなわち大統領自身の依頼である」と周囲は受け取っていたほどのものであった<sup>126</sup>。

彼らの影響力を端的に示したとされるのが、オバマ政権が、2013 年 8 月 21 日に起きたアサド政権によるダマスカス近郊ゲータに対する化学兵器攻撃への対応を検討していた時のことである。攻撃発生以来、オバマ政権では、アサド政権に対するなんらかの軍事行動が必要であるとの意見が大勢を占め、国防省においてもシリアに対する巡航ミサイル攻撃の準備を急ピッチで進められていた。しかし、30 日夕刻になりオバマ大統領は、攻撃を急きよ取りやめ、議会に対しシリア攻撃授權決議を求める方針に転換することを決め、関係者を驚かせた。その決心を行ったのは、オバマ大統領が同日午後 NSC 会議を開き出席者から最終的な意見表明を受けた後に、マクドノー首席補佐官一人を伴ってホワイトハウス敷地内を散策した時の

123 Monica Langley, "From the Campaign to the Battlefield --- Mark Lippert Helped Obama Oppose the War; Now He's Being Sent to Iraq," *Wall Street Journal*, September 22, 2007, <https://global.factiva.com/>; and Mann, *Obamians*, 10, 70, 70, 81, 82.

124 Mann, *Obamians*, 68; and Rhodes, *World as It Is*, 1-39.

125 Kevin Marsh, "The Administrator as Outsider: James Jones as National Security Advisor," *Presidential Studies Quarterly*, 42, no. 4 (December 2012): 834-37.

126 Mann, *Obamians*, 10.

出来事であったとされる<sup>127</sup>。

また、上院議員時代のスタッフではないものの、オバマ政権の NSC スタッフにおいて重要な役割を果たした者に、ブレナン国土安全保障・対テロ担当大統領補佐官がいる。ブレナンは、CIA 出身の中東・テロ専門家で、サウジアラビアのステーションチーフや CIA 長官首席補佐官をつとめ、国家対テロセンター設立準備作業に従事した後、2005 年に CIA を退官していた。2008 年の大統領選挙においてはオバマキャンペーンに対するアドバイザーを務め、ここでオバマの外交アドバイザーのマクドノーとも直接仕事をしたという。ブレナンは、オバマをプラグマティストで、情報の問題の複雑さを理解していると評価する一方、オバマ自身もブレナンを高く評価し、政権発足時に CIA 長官に任命しようとしたほどであった<sup>128</sup>。しかし、国内的な反対でブレナンの CIA 長官任命はとん挫し、かわりにブレナンが任命されたのが、上院の承認を必要としない国土安全保障・対テロ担当大統領補佐官職であった。CIA 長官にはなれなかったもののホワイトハウス内のポジションを得たことで、かえってブレナンは、大統領に対する「より直接的で、より頻繁なアクセス」を手にし、「より強い影響力を行使」することになった<sup>129</sup>。実際、ブレナンは、国土安全保障・対テロ担当大統領補佐官として、PPG を起草するなど、テロ対策の分野で重要な役割を果たした<sup>130</sup>。

このように、オバマ政権においては大統領自身に国防省が実施する軍事作戦を細かくコントロールしたい動機があっただけでなく、NSC スタッフにも大統領の意向を受けて、そのコントロールを実施する人材も揃っていた。こうした条件が整った中で、オバマ・ホワイトハウスによる国防省マイクロマネジメントが行われたのである。

## (2) トランプ政権におけるホワイトハウス=国防省関係の展開

トランプ政権における大統領を含むホワイトハウスと国防省との関係の展開を見てみたい。同政権において、テロリスト、特に ISIS に対する軍事作戦は、オバマ政権とは違った重要性を付与された。トランプ大統領は、選挙戦中から「イスラム過激派テロの打倒」を安全保

127 当時、国防省で中東地域、NATO、アフリカを担当する国防次官補（国際安全保障問題担当）を務めていたショレは、8月30日夜オバマ大統領からヘーゲル国防長官に「他のオプションを探りたい」という電話があったと、ヘーゲルの首席補佐官を務めていたリバートから翌朝電話連絡を受け「衝撃を受けた」と述べている。Chollet, *Long Game*, 2, 3, 4, and 5; and Chris Whipple, *The Gatekeepers: How the White House Chief of Staff Define Every Presidency* (New York: Crown, 2017), 292, 293.

128 オバマは小学生の時にインドネシアに2年間滞在し、ブレナンは学生時代にインドネシアを訪問したことがあるという共通の経験から、お互いに打ち解けることができたという。Mann, *Obamians*, 103, 104.

129 *Ibid.*, 103, 104, 105.

130 Mattathias Schwartz, “John Brennan, Former C.I.A. Spymaster, Steps Out of the Shadows,” *New York Times Magazine*, January 27, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/27/magazine/john-brennan-president-trump-national-security-state.html>.

障政策の中心的な課題として打ち出し、金融、情報、サイバーなどの施策と合わせ「ISIS を完膚なきまでに叩き潰すための統連合軍事作戦を行う」などと述べて、作戦のコントロールよりむしろ、エスカレーションを志向していたことを明らかにしていたからである<sup>131</sup>。また、マティスが、2016 年 11 月末、国防長官候補としてトランプと面談した際に ISIS への対応を問われ、「消耗戦」ではだめで「殲滅戦」を展開しなければならないと答えたことをトランプ大統領が非常に気に入り、その場で国防長官職を提示したというエピソードからも、トランプ大統領が ISIS に対する軍事行動をエスカレートさせることを企図していたことが窺える<sup>132</sup>。すなわち、トランプ大統領の側にも、国防省が行う軍事作戦のエスカレーションを抑えるために細かく監督するという動機そのものがなかったといえる。この点、オバマ政権とは大きく異なっている。

もう一つ、トランプ政権と、オバマ政権を含むこれまでの政権との大きな違いは、国家安全保障に関連して政権の要職を占めた関係者、とりわけ、同政権に登用された軍人と、大統領との関係である。通常、閣僚級をはじめ政権の要職に登用される者は大統領のアジェンダを推進することを期待され、また自らもそれを考えて政権に入る。しかし、マティスをはじめとしたトランプ政権に登用された軍人たちは、むしろその逆で、前述のコーエンの指摘によれば、同政権で「ひどくばかげて、危険、あるいは違法なことが起きることを防ぎ、そして長期的には米国の外交・安全保障政策を堅実で賢明な方向に進めてくれる安定・穏健化勢力 (stabilizing and moderating force)」になることを期待されていた<sup>133</sup>。ウッドワードも、その著 *Fear* において、トランプ政権に登用された軍人が、一部の文民スタッフとともに「大統領の最も危険な衝動と信ずるところのものを意図的にブロックするために協力した」と述べている<sup>134</sup>。ケリー大統領首席補佐官が退任に際して応じた *Los Angeles Times* とのインタビューにおいて、自分の仕事の評価は、トランプ大統領がやったことではなく、やらなかったことで判断してほしいと述べたのも、彼が、ウッドワードのいう、大統領の「最も危険な衝動」を「ブロック」しようと努力していたことを認めたものと解釈できよう<sup>135</sup>。

*Fear* によると、マティス国防長官、ティラソン国務長官、あるいはケリー大統領首席補佐官、NSA のマックマスターらは、大統領に同盟国の重要性や、アフガニスタンやシリアへの軍事

131 Hill Staff, "Full Speech: Donald Trump addresses Radical Islamic Terrorism," *Hill*, August 15, 2016, <https://thehill.com/blogs/pundits-blog/presidential-campaign/291498-full-transcript-donald-trump-addresses-radical>.

132 Woodward, *Fear*, 51.

133 SASC, *Civilian Control of the Armed Forces: Testimony before the Senate Armed Services Committee by Eliot A. Cohen*, January 10, 2017, 115th Cong., 1st sess., 1, 6, [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Cohen\\_01-10-17.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Cohen_01-10-17.pdf).

134 Woodward, *Fear*, xxii.

135 Molly O'Toole, "Despite Tumult, Kelly Defends Tenure; Outgoing Chief of Staff Says White House Job Was 'Bone-Crushing'," *Los Angeles Times*, January 1, 2019, <https://global.factival.com/>.



的なコミットメントの必要性を訴えると同時に、韓国からの米軍人家族の退去の公表や先制攻撃案の策定など北朝鮮をいたずらに挑発する危険性がある大統領の指示や主張を抑え込もうと画策していたという<sup>136</sup>。こうした状況において、国防省にしても国務省にしても、大統領の「最も危険な衝動」を刺激するような情報はホワイトハウスに提供しないようにしていたものと思われる。例えば、2017年4月7日に行われたシリアに対するミサイル攻撃決定に際しては、トランプ大統領がアサド政権指導部を目標にした断頭作戦を主張したのに対して、マティス国防長官はこれに応じず「攻撃を可能な限り範囲の狭いもの」としようとして、政権指導部を狙う代わりにシリア軍の飛行場に対する巡航ミサイル攻撃を提案した。さらに、実際に攻撃が実施された後も、トランプ大統領は攻撃が不十分と考え、さらなる軍事行動のオプションを求めたが、マティスはこれには応じず、トランプが関心を失うのを待ったという<sup>137</sup>。また、トランプ大統領が、シリアやこれを支援するロシア軍の攻撃で、シリアで作戦を行う米軍部隊に死傷者が出た場合のオプションを求めた際も、大統領の命を受けたマックマスターが、マティス国防長官とティラソン国務長官に対応オプションの照会をかけたものの何時間待っても応答がなかったという<sup>138</sup>。

ここで、トランプ大統領とマティス国防長官ら閣僚の間に立ったマックマスターは、大統領と考えが同じであったわけではない。しかし、大統領が間違っていると思うのであれば「大統領を説得する方が、彼を避けて迂回するより、大統領に対して忠実」であり、大統領が明確な直接の命令を下した場合は軍人としてそれに従う義務があると考えていたという。前述のように対応オプションを求めてマティスやティラソンに掛け合ったのも、最高司令官である大統領に対する忠誠心からであった。しかし、こうした態度は、かえってマティスらを遠ざけた。ウッドワードによると、マックマスターは、ホワイトハウス関係者に対し、マティスらがトランプ大統領もホワイトハウススタッフも「狂っている」と思っているので「大統領はもちろん、マックマスターの干渉や関与なしに、政策の実施はおろか、政策形成さえ独立して行おうとしている」と不満をこぼしていたという<sup>139</sup>。こうした出来事からも、マティス国防長官が、国防省の活動について、ホワイトハウスからの関与を極力避けるために腐心していたことが読み取れる。

次に、大統領を支えるホワイトハウススタッフの陣容を見てみると、大統領の意向を受けて国防省に対してコントロールを行うことができる人材も少なかったことがわかる。一つは、トラン

136 Woodward, *Fear*, 99-100, 301-2.

137 ウッドワードによると、マティスが提示したオプションは、①シリアのすべての主要飛行場を目標にした200発の巡航ミサイル攻撃、②1カ所の飛行場に対する60発の巡航ミサイル攻撃、③事実上何もしない、の3つであったが、③は軍事行動のオプションとはいえないものであり、事実上①と②の選択であった。マティスは②を主張したが、その際も被害が限定的になるよう宿舎は標的から外したという。Woodward, *Fear*, 146, 147, 148, 149, 153, 154.

138 Ibid., 154.

139 Ibid., 211.

ブ政権のホワイトハウスには、オバマ政権とは異なり、大統領の強い信任を受けた、安全保障専門家が見当たらないことである。これは、大統領就任以前に行政や議会での経験がないというトランプ大統領の経歴を考えれば不思議ではない。政権最初の NSA を務めたマイケル・フリン (Michael T. Flynn) 退役陸軍中將は、選挙戦初期からトランプ大統領支持を表明し、選挙演説に同行して応援演説をするなどしてトランプ大統領との関係を築き、また、「イスラム過激派に対するイデオロギー戦争」を主張するなど考え方も近いことから、NSA に任命されたが、在任 24 日で辞任した<sup>140</sup>。

フリンの後任となったマックマスターについては、トランプ大統領は周囲が推薦するので一度面会したものの、その場でトランプに対してレクチャーを始めてしまったため、あまり感銘を受けなかったが、メディアの評価が高い点に着目した大統領の女婿ジャレッド・クシュナー (Jared Kushner) らが強く進めるので、しぶしぶ NSA に任命したとされる<sup>141</sup>。しかし、トランプ大統領とマックマスターは「つねに緊張関係」にあり、信頼関係といえるものではなかった<sup>142</sup>。スパイサー元ホワイトハウス報道官は、回顧録で、オプションを細分化し、それぞれのメリット・デメリットを「Ph.D. らしいボキャブラリーをちりばめて」説明するという「陸軍式」で「線形的なマックマスタースタイル」のブリーフィングは、過去の大統領であれば消化できたかもしれないが、「ドナルド・トランプスタイル」には合わず、マックマスターが「そのポストに長く務まらないことは最初からわかっていた」と述べている<sup>143</sup>。実際、トランプ大統領は、度々、他のスタッフに対して、マックマスターに対する批判を口にして、その解任に言及したり、会議の席上、突如マックマスターを叱責し始めたりすることもあったという<sup>144</sup>。

そもそも NSA は、突き詰めれば権限のない「スタッフ職」にすぎず<sup>145</sup>、NSA が、閣僚を相手に職務を遂行する上では「ウェストウイングにおける位置付け、大統領に対する距離の近さ、大統領に対するアクセス、大統領との間の信頼関係」が不可欠とされるが、マックマスター

140 Nicholas Schmidle, "Michael Flynn, General Chaos," *New Yorker*, February 27, 2017, <https://www.newyorker.com/magazine/2017/02/27/michael-flynn-general-chaos>; Michael Wolff, *Fire and Fury: Inside the Trump White House* (New York: Henry Holt, 2018), 4; and Michael T. Flynn and Michael Ledeen, *The Field of Fight* (New York: St. Martin's Press, 2016), 119.

141 Woodward, *Fear*, 86-90; and Wolff, *Fire and Fury*, 176, 189.

142 Mark Perry, "McMaster's Problem Isn't Trump. It's Mattis and Kelly," *FP*, March 7, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/03/07/mcmasters-problem-isnt-trump-its-mattis-and-kelly>; Woodward, *Fear*, 145-46; and Wolff, *Fire and Fury*, 188-89, 263-6.

143 Sean Spicer, *Briefing: Politics, the Press, and the President* (Washington, DC: Regnery, 2018), 187-88. なお、トランプ大統領とマックマスターが合わない大きな理由として、マックマスターのブリーフィングスタイルがあることは複数の著作が指摘している。Woodward, *Fear*, 145-46, 306-7; and Wolff, *Fire and Fury*, 188-89, 263-6.

144 Woodward, *Fear*, 306-307; and Wolff, *Fire and Fury*, 263.

145 Stephen J. Hadley, *The Role and Importance of the National Security Advisor*, Scowcroft Paper no. 1 (College Station, TX: Scowcroft Institute of International Affairs, 2016), 3.

表3 NSA 就任までのパウエルとマックマスターの経歴

	パウエル	マックマスター
在任中の階級	陸軍中将	陸軍中将
在任期間・政権	1987年11月～1989年1月（レーガン政権）	2017年2月～2018年4月（トランプ政権）
前任者	フランク・カールッチ（1986年12月～87年11月。国防長官に転出）	マイケル・フリン（2017年1月～2月）
前職	NSAのカールッチの下でNSCスタッフナンバー2である副国家安全保障アドバイザー（DNSA）	訓練教義コマンド副司令官（将来構想担当）兼陸軍能力統合センター（ARCIC）長
NSA 就任前の主要職歴	DNSA（1987年）、第5軍団長（86年）、 <u>ワインバーガー国防長官軍事補佐官（83～86年）</u> 、第4歩兵師団副師団長（81～82年）、 <u>国防副長官（ダンカン、クレイター、カールッチ）</u> 、 <u>高級軍事補佐官（79～81年）</u> 、 <u>国防長官・副長官特別補佐官副官（77～78年）</u> 、101空挺師団第2旅団長（76～77年）、 <u>ホワイトハウスフェロー（行政管理予算局、72～73年）</u> 、ベトナム戦争従軍（62～63年、68年）	ARCIC長（2014～17年）、陸軍機動センター司令官（2012～14年）、ISAF司令部（2010～12年）、ARCIC部長（2008～10年）、駐イラク多国籍軍司令官特別補佐官（2007～08年）、IISSフェロー（2006年）、第3機甲騎兵連隊長（2004～06年）、中央軍司令官CAG長（2003～04年）、フーバー研究所フェロー（2003年）、陸軍士官学校助教教授（1994～96年）、陸軍機甲部隊指揮官・参謀職（1984年以降）

（注） 下線はワシントン DC での勤務経験を示す。

（出所） 各種資料より筆者作成。

はこれを決定的に欠いたことになる<sup>146</sup>。また、マックマスターがトランプ政権のNSAを務めるにあたり、それまでにペンタゴンやNSCスタッフでの勤務経験がないことがハンディとなっていたことは、マックマスターと同じく現役陸軍中将で、ロナルド・レーガン（Ronald Reagan）大統領のNSAを務めたパウエルが、NSA就任までに国防省中枢やNSCスタッフでの勤務経験を数多く経験していたことと比べれば容易に想像できる（表3参照）。

また、マックマスターと「アダルト枢軸」とされる、マティス国防長官、ケリー大統領首席補佐官、レックス・ティラソン（Rex Tillerson）国務長官との関係の悪化も指摘されるようになった。この大きな原因は「大統領を説得する方が、彼を避けて迂回するより、大統領に対して忠実」と考え、大統領の指示に応じようと努力するマックマスターと、ホワイトハウスからの干渉を排除し、自律性を確保しようとするマティスやティラソンとの間の根本的な緊張関係があるのは確かである。しかし、マーク・ペリー（Mark Perry）は、マックマスターの「気質と経験不足」もマティスやティラソンを遠ざけた原因であると指摘した。すなわち、マックマスターの「機関銃のように命令を発する指揮スタイル」と「命令の即時実行を求める習性」は「忍耐、ニュアンス、確かな政治的手堅さと熟慮した上での文民上司に対する恭順」が重

146 Colin L. Powell, "The NSC Advisor: Process Manager and More," in *Fateful Decisions: Inside the National Security Council*, ed. Karl F. Inderfurth and Loch K. Johnson (New York: Oxford University Press, 2004), 160.

視される「ワシントンには合わなかった」という<sup>147</sup>。なお、マックマスターの「気質」の問題は、NSA 就任以前から指摘されており<sup>148</sup>、ペリーは、こうしたマックマスターの「時として噴火的な、予測しにくい気質」をマティスやケリーは懸念するようになったと指摘する<sup>149</sup>。

マックマスターがマティス国防長官に対応する上で困難に直面した要因としてペリーがさらに挙げるのが、軍における階級の違いである。すなわち、退役大将のマティスと現役中將のマックマスターの間にはメジャーリーグと少年野球くらいの差があり、前者にとって後者は「一兵卒」ですぎないという。特に重要なのが、マティスが、指揮系統上、国防長官および大統領に直結した統合軍の一つ、中央軍において司令官職を経験していることである<sup>150</sup>。この点は、南方軍司令官を務めたケリーも同様であった。マックマスターがシリアに対する軍事的オプションをマティスが黙殺することができたのもこうした階級差を背景にしたものであろう。

結果、マティス国防長官やティラソン国務長官に対するマックマスターの影響力も限定されたものとなっていた。ウッドワードによると、「マックマスターは決定事項を推し進める権限がないと、ジャレット [・クシュナー] にこぼしていた。他の国務長官や国防長官と同様に、ティラソンも、マティスも、強力な国家安全保障アドバイザーを望んでいなかったのである」<sup>151</sup>。大統領との強い信任関係もなく、閣僚の協力も得られないのであれば、NSA ができることは自ずと限られる。

以上から、オバマ大統領とは異なり、トランプ大統領の側に、軍事作戦に対して細部まで、しかも恒常的にコントロールしたいという動機も薄いだけでなく、それを望んだ場合に実現するためのツールの側面でも不十分であった。オバマ政権のホワイトハウスが、国防省が行う軍事作戦の細部についてもコントロールを強化しようとしたのに対して、トランプ政権においてはオバマ政権において設けられた様々な制約が緩和された背景には、このような違いがあったのである。

---

147 Perry, "McMaster's Problem Isn't Trump."

148 たとえば、マックマスターの陸軍士官学校の卒業アルバム (1984 年次) を見ると、マックマスターには同級生より「道義の人」、「思いやりに富む」、「偉大なラグビー選手」、「優雅かつ無謀にスキー」、「激する機会を常に求めている」というコメントが寄せられている。United States Military Academy Yearbook Howitzer Class of 1984 (West Point, NY: US Military Academy, 1984), 556. また、マックマスターが湾岸戦争に中隊長として出征した当時の部下は、マックマスターが「癩癩持ち」で「トレードマークである爆発的怒り」をしばしば示すことがあったと述べている。Mike Guardia, *The Fires of Babylon: Eagle Troop and the Battle of 73 Easting* (Havertown, PA: Casemate, 2015), 40-41. マイケル・ウォルフ (Michael Wolff) やウッドワードも、マックマスターがトランプ政権においてこうした気質を表に出していたことを指摘している。Wolff, *Fire and Fury*, 185; and Woodward, *Fear*, 146.

149 Perry, "McMaster's Problem Isn't Trump."

150 Ibid.

151 Woodward, *Fear*, 154.

## おわりに

本論文では、軍事作戦をめぐるホワイトハウス=国防省関係に着目して、オバマ政権とトランプ政権の比較を試みた。オバマ政権のホワイトハウススタッフが、国防省により行われる対テロ軍事作戦の細部にも干渉しようとしたのは、2009年秋に行われたアフガニスタン戦略レビューにおいて大統領の決定を「粹にはめよう」としたとホワイトハウス関係者が認識したことへの反応という側面がある一方で、同政権が同時に追求する他のアジェンダとのバランスを勘案した上で、一つの地域・問題への深入りを回避したいと感じていたことがある。

対するトランプ政権においては、ISISに対するものを含む、対テロ軍事作戦全般をエスカレートすることを標榜し、オバマ政権の「マイクロマネジメント」を批判する立場からも、もはや国防省が進める軍事作戦に干渉することは必要とはされなかった。また、国防省が極力ホワイトハウスからの干渉を回避しようとしていたことやNSCスタッフと国防省との力関係からも、前者の后者に対するタイトなコントロールは困難であった。

しかし、NSCスタッフによる国防省に対するマイクロマネジメントというものは、オバマ政権に特有のものではなく、そういった前例は同政権以前にも存在した<sup>152</sup>。ホワイトハウスが、国防省によって行われる軍事作戦を、どの程度コントロールし、あるいはどの程度、国防省に委任しようとするのかは、むしろその政権のアジェンダとの関係や、その当時の政治環境によるところが大きいからである。

マティス国防長官は、トランプ大統領に提出した辞表において、大統領には「意見が合う国防長官を持つ権利がある」がゆえに、自らが「職を辞することは正しいことである」と述べた<sup>153</sup>。マティス国防長官のみならず、ケリー、マックマスター、ティラソンはすでに政権になく、今後、トランプ大統領が、マティス国防長官がいう「意見が合う」者を登用していくこととなった場合、軍の運用や整備の分野においても自らの見解を反映させやすい条件が整っていくことになる。そうした際に、オバマ政権により強化され、トランプ政権により緩和された国防省に対するコントロールが再び強化されると感じられることもあり得るのであろう。

(きくちしげお 理論研究部社会・経済研究室長)

152 ショレは、オバマ政権のNSCスタッフが軍事作戦に対して「タイトなコントロール」を敷いたことを認めつつも、2007年から2008年にかけて行われたイラク増派を管理する上で前任の「ブッシュホワイトハウスが同様の強力な監督を行った」ことも「特筆すべき」であると指摘している。House Committee on Foreign Affairs, *Prepared Statement by Derek Chollet*, 3.

153 James N. Mattis, letter to President Donald J. Trump, December 20, 2018, <https://media.defense.gov/2018/Dec/20/2002075156/-1/-1/1/LETTER-FROM-SECRETARY-JAMES-N-MATTIS.PDF>.