

## 軍隊の新たな役割と米国 同盟協力の視点から

佐藤 丙午

### はじめに

冷戦後の国際社会において、軍隊の非戦闘任務への関心が高まっている<sup>1</sup>。軍による非戦闘任務は、地味ではあるが非常に重要な課題である。そこで扱われるのは、従来戦略家や政策決定者が強く関心を寄せてきた大戦略でも、攻撃・防御ドクトリンでもない。そこでの焦点は、軍隊が自国もしくは他国の国内秩序の回復や紛争後の戦後処理において、どのような役割を果たすかという問題なのである。

軍隊の社会秩序維持に対する役割は、冷戦期の国際政治の中で、重要であるとの認識はあったものの、それほど大きな関心を集めてこなかった。これに対して、冷戦後の国際社会において、地域紛争や人道的危機事態に対応する上で、平和維持や平和構築こそが紛争の再発を予防し、紛争の未然防止に役立つという認識が生まれていった。これまで、国際社会は国連の平和維持活動（Peacekeeping Operations: PKO）を通じ、軍隊を非戦闘任務に従事させる経験を持っていた。しかし、PKO を軍の主要な役割と位置付けていた国は少なく、各国が冷戦後の安全保障政策を構築するプロセスの中で、この役割をどう扱うかという課題に直面することになったのである。そして、これは唯一の超大国となった米国にとって、一層大きな課題として捉えられた。

冷戦後の国際環境の中で、米国の安全保障戦略は、大きく三つの課題に直面していた。第一に、国際環境が流動的かつ複雑に推移する中で、米国は多面的で複雑な脅威への対処が迫られることになった。国際社会は、冷戦後に頻発した地域紛争や、第三世界諸国で見られた内戦による混乱に直面し、それら課題への対応策をとる必要に迫られた。また、9.11 同時多発テロ以後進められている対テロ戦争を継続的に実施する上で、米国は、先制攻撃から地域安定化努力まで、平和と安定や秩序維持のために、自身の保有する多様な能力を活用することが必要となった。そして、その戦争において、軍隊は戦闘能力だけではなく、MOOTW（Military Operations Other Than War：以下 OOTW）と呼ばれる、これまで非伝統的役割、もしくは非通常的役割とされてきた能力を活用することが求められたのである。

---

<sup>1</sup> Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, Pamela Aall, *Managing Global Chaos: Sources of and Response to International Conflict* (Washington DC: United States Institute of Peace Press, 1996), See sections, 19-25.

米国が直面している第二の課題は、米国と国際社会との相対関係を規定することが困難になってきたことである。これは、国連と米国の関係に顕著に見られる。冷戦後、国際的な平和と安定に対する国連の役割が見直されてきた。しかし、国連は先のブッシュ大統領の新世界秩序構想の中でも中心的な位置付けをされていたにもかかわらず、米国は国内政治上の問題と、国際機関に対する不信感などにより、この活動を十分に支持し活用したとはいえない。このため、米国が冷戦後の多様な脅威に対応する上で、国際的な正当性と自国の利益のバランスをとることに苦慮することになった。

第三の課題は、作戦能力の問題である。OOTW などの活動が重要であったとしても、米国の軍隊は必ずしもこの作戦運用に適した体系をとっていない。したがって、増加する OOTW に直面したとき、米国はこの作戦に参加することで、通常戦争のための即応体制を犠牲にするのではないかと、また、軍事費の削減傾向が継続する中で、資源分配の優先順位を誤るのではないかと懸念を常に抱えることになったのである。議会は特にこの問題に関心を持ってきた。このため、90 年代を通じ、行政府と立法府の対立関係を背景として、議会は政権の進める多国間平和作戦に批判を繰り返してきた。そして、この多国間平和維持活動に対する懐疑感、W. ブッシュ政権の下においても引き継がれたのである。

これらの課題は、国際社会の現実に対し、米国が必要な政策を誕生させる過程で必然的に生まれた論点といえよう。1990 年代を通じ、米国は、冷戦後の国際システムに適合した政策を模索しつづけてきた。これは、国家間の力関係を反映し、なおかつ国際的な普遍性を体現する政策を、冷戦期の政策手段を通じて実施する政策でなければならなかった。そして、W. ブッシュ政権も、この解決に努力することが求められていたのである。W. ブッシュ政権は、選挙当時は保守色の強い候補者と見なされていた。そして、国際社会の複雑な要請と、米国の国際的地位が引き起こす軋轢を、うまく管理できるかどうかについては、疑問符がつけられていた。しかし、ブッシュは現実主義の視点から多国間主義を活用し、それを国際的な面から多国間で調和させる方法を案出することにより、前の政権が抱えていた課題に、一つの答えを導き出すことに成功している。これには、9.11 同時多発テロ以降進められた、対テロ戦争の運営が大きな助けになった面もある。

本稿は、冷戦後の新たな軍の役割と位置付けられた軍の非伝統的役割について、W. ブッシュ政権がどのような対応を行ってきたかを分析する。

## 1 米国の多国間平和作戦への対応

これまで米国は、通常の戦闘や領土防衛目的だけでない軍隊の活用に消極的であったわけではない。むしろ、特殊部隊の活用などを通じ、これらの活動に積極的に関わってきた。歴史的には、ケネディ政権は、「進歩のための同盟」の旗印の下、COIN（Counterinsurgency）作戦を進め、ジョンソン政権は、IDAD（Internal Defense and Development）を進めてきた<sup>2</sup>。また、1980年代においては、特に中南米諸国の政情安定化を支援する名目でLIC（Low Intensity Conflict）が進められている。

これらの政策は、冷戦構造の下での第三世界諸国に対する正当化競争と、冷戦の拡散という色彩が強いものであった。そこでは、第三世界諸国に対して「経済・軍事援助、パガンダ作戦、隠密工作、不安定化工作、文化的・イデオロギー的影響力によるアピール、そして間接侵略」を実施することで、自国に友好的な勢力を拡大すると共に、反対勢力の国内的影響力を削ぐことを目指したのである<sup>3</sup>。同時に、米国が「戦闘によって相手能力を削ぐ」という軍隊の伝統的なテーゼから離れ、戦闘以外の手法で軍事能力を浸食するという考えを導入した背景には、朝鮮戦争やベトナム戦争、そして中央アメリカでの戦闘経験があったことは言うまでもない。

たとえば、COINを推進したケネディ政権は、当該諸国内で革命勢力への支持を減らし、戦闘による勝利に付随するコストを減らすために、敵対勢力の国内政治・経済基盤をおかすことで、親米的な政策を採用するように誘導することを政策目的とした。60年代の中盤になると、COINより進んだIDADが考案され、当該諸国の政権が必要な政治、経済、社会改革を実施できるように、文民と軍民がとるべき政策を統合した「安定化作戦」が想定され、米軍には当該社会の秩序を維持するために活動することが期待されたのである。

1980年代になると、米国は特に中南米諸国に向けてLICによる政策を指向していった。LICは「政治、社会、経済、心理目的を実施するための、限定的な政治・軍事活動」と定義されている<sup>4</sup>。この作戦も、米国の「ベトナムシンドローム」に対応したものであった。LICに関与する米軍は、現地の勢力の訓練や、助言、そして支援活動を行うのみであり、実際の戦闘は現地の勢力が、米国の装備で行ったのである。

このような歴史を持つ、軍の非伝統的役割は、冷戦後に国際社会で脚光を浴びることになった。それは、国連において、地域紛争後の平和と秩序を回復することを目的とした平和維持活

<sup>2</sup> Michael McClintock, *Instruments of Statecraft: U.S. Guerilla Warfare, Counterinsurgency, and Counterterrorism, 1940-1990* (New York: Pantheon Books, 1992).

<sup>3</sup> 石井修『国際政治史としての20世紀』（有信堂、2000年）229-230頁。

<sup>4</sup> Field Circular “Low-Intensity Conflict”, FC 100-20, U.S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth/Kansas, May 30, 1986, p.V.; Michael T. Klare, “Low-Intensity Conflict: The New U.S. Strategic Doctrine”, *The Nation*, 4/1/86

動が注目を集めたことと、そして、湾岸戦争後にブッシュ（George Bush）大統領が新世界秩序構築を主張したと密接に関係している。冷戦後の国際社会において、通常兵器による紛争は、少なくとも民主主義国の間では時代遅れとなったとの論調が見られるようになった<sup>5</sup>。紛争は、民族や宗教、そして人種の違いをめぐり、主に第三世界諸国で繰り広げられていたものの、これらは大国間の戦略レベルにまで影響を及ぼすものではなかった。国際社会は、これらの紛争の調停や紛争後の平和構築を進め、各地域の安定化を図る上で、国連の持つ正当化の力と国際的動員力の活用することを志向するようになったのである。

米国は、この気運をポジティブなものとして捉えた。ブッシュ大統領は1992年1月に、国連のガリ事務総長に対し、米国の完全な支持を約束し、国連の平和維持活動を強化する方策を提言するよう促した<sup>6</sup>。さらにブッシュは、92年11月に国家安全保障命令（National Security Directive: NSD）74を作成し、トルーマン政権以来初めて、米国が国連の平和維持活動を支持していることを発表している<sup>7</sup>。しかし、この方針は、米国内で大きな反発を受けるものとなった。国防総省は、米国は国連平和維持活動に対して、その固有の能力を活用するべきであるとしているが、参加の範囲を拡大することには消極的であった。さらに、92年9月の国連総会において、ブッシュは国連平和維持活動の情報収集能力の向上や資金基盤の強化に対する米国の協力を主張したが、国内での反対意見は強く、この主張が政策に直接的に結びつくことはなかった<sup>8</sup>。

COIN から LIC に至る政策と、ブッシュが国連で進めようとした平和維持活動や平和作戦には、軍の運用面と政策面での類似性があった。しかし、冷戦構造を背景とした政治的動機が明確に存在した前者と、不安定な地域を安定化させ、秩序を回復するという規範的な動機を背景とした後者では、米国のモチベーションには大きな相違があったといえよう。秩序の不在がテロリズムの浸透を許すため、その空白と混乱を解消することが米国の安全保障政策の重要な構成要素であるとの認識が政策に反映されるようになっていったのは、2001年9月の同時多発テロ以降であった。したがって、冷戦後の軍の非伝統的役割の拡大は、第一義的には米国ではなく国連の主導で行われていったのである。特に、92年にガリ事務総長が発表した『平和のための課題』は、国連による平和維持と平和強制への積極的関与を主張するなど意欲的な内容が含まれていた。国内に消極的な論調を抱えつつも、ブッシュはこれに協力し、平和維持活動と

<sup>5</sup> Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

<sup>6</sup> 原文は、“We look to the Secretary-General to present to this Council his recommendations to ensure effective and efficient peacekeeping, peacemaking, and preventive diplomacy. And we look forward to exploring these ideas together.” Remarks to the United Nations Security Council in New York City, *Public Papers of the Presidents: George Bush- 1992*, Volume 1, pp. 175-177.

<sup>7</sup> National Security Directive 74, November 24, 1992. <http://bushlibrary.tamu.edu/research/nsd/NSD/NSD%2074/0001.pdf>

<sup>8</sup> “Address to the United Nations General Assembly in New York City,” *Public Papers of the Presidents: George Bush, Bush Presidential Library*, <http://bushlibrary.tamu.edu/papers/1992/92092100.html>;

は別の枠組みでソマリアでの「希望回復作戦 ( Operation Restore Hope )」に派兵している。しかし、この作戦は、クリントン政権時代に大きな失敗を招き、米国内での平和作戦に対する懐疑論を台頭させることになったのである<sup>9</sup>。

候補者クリントンは、選挙期間中国連の平和維持活動への参加は、米国の国際関与のコストを下げるものとして歓迎する趣旨の発言を行っている。さらに彼は、国連に緊急展開部隊を構築し、伝統的平和維持活動では対応できない課題に対処すべきであるともしている<sup>10</sup>。政権就任後の 1993 年春に、クリントン政権は政策再検討文書 ( Policy Review Document: PRD ) 13 を作成し、米国は多国間の中でのリーダーシップを発揮することを主張した一環として、国連平和維持活動の強化を訴えている<sup>11</sup>。そして、PRD13 の内容は、その後 94 年 5 月 3 日に発表された大統領決定命令 ( Presidential Decision Directive: PDD ) 25 に引き継がれることになった。

PDD25 は、米国が平和維持活動に参加する上での条件を列挙したものである。PDD25 は、平和維持活動が、Bottom-Up-Review で発表された 2 ヶ所の地域紛争を同時に戦って勝利するという米軍の目的には直接的に貢献しないものの、民主主義の拡大、地域の安全保障、そして経済成長という三つの面で米国の利益に貢献するとしている<sup>12</sup>。その前提を述べた上で、PDD25 ではブッシュ政権の NSD74 を検討の出発点とし、自身の政権の PRD13 で検討した、国連平和維持活動改善のための提案、地域機構が平和作戦を実施する場合の支援条件、米国の国連平和維持分担金比率の縮小、国連平和作戦に米軍が参加する際のコマンドとコントロールに対する政策などが示されている。そして、国連の平和維持活動は米国が対外関与の際の「戦力の重層化 ( force multiplier )」につながると評価した上で、米国が国連平和作戦に参加する際の条件を示したのである。

PDD25 には、それまで国連の平和維持活動に消極的であった米国が、条件付ながら参加の姿勢を明らかにしたとする評価と、逆に、条件を付与することで不参加を合理化したものとの批判が見られる。いずれにせよ、PDD25 で述べられた、「効率的かつ選択的 ( effective and selective )」に関与するという方針により、クリントン政権は政策上最大限の柔軟性を確保すると同時に、米国が無条件に国連の活動に関与することを抑制させたのである。しかし、国連平和維持活動を推進するにあたり、クリントン政権が抱えていた構造的な制約要因により、クリ

<sup>9</sup> Louis J. Klarevas, “The Polls-Trends: The United States Peace Operations in Somalia,” *Public Opinion Quarterly*, Vol. 64, Iss. 4 (Winter 2000).

<sup>10</sup> Sarah B. Sewall, “U.S. Policy and Practice Regarding Multilateral Peace Operations,” Carr Center for Human Rights Policy Working Paper, March 2001, p.8.

<sup>11</sup> PRD 13 では、国連平和維持活動と米国の関係を、「革命的ではなく発展的」に変化させるとし、‘the time has come to commit the political, intellectual and financial capital that U.N. peace keeping and our security deserve.’としている。Jeffrey Smith and Julia Preston, “United States Plans Wider Role in U.N. Peace Keeping,” *Washington Post*, June 18, 1993.

<sup>12</sup> Bureau of International Organizational Affairs, U.S. Department of State, Clinton Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations (PDD 25), February 22, 1996

ントンが期待していたような国内的な支持を得ることはなかった。

クリントン政権が抱えていた制約要因とは、第一に、多国間平和維持作戦に対する政権の計算と政策プライオリティは、議会のそれと異なっていたことである。政権は平和作戦や平和維持活動は、対外関与の減少につながると考えていたが、議会はむしろ、これら作戦に参加することで、米軍が即応態勢や戦闘準備態勢、そして訓練体系を犠牲にせざるを得なくなること懸念を持っていた。また、多くの議員は米軍が国連のコマンドの下に入ることに反対していた。第二に、米国政治において、議会と大統領の間には構造的な緊張関係があり、特にクリントン政権期にあった分割政府の下では、大統領の政策執行能力は大きく制約を受けていた。94年に共和党が上下両院で多数を獲得して以降、国連分担金問題などをめぐり、米国議会の国連に対する不信感が明確に示されるようになると、クリントン政権は議会に対して一定の配慮をすることを余儀なくされた。第三に、冷戦後の米国の世界的な利益と役割について、米国内には明確なコンセンサスが無かった。ソマリアやルワンダ、ウガンダ、そしてボスニアなどで、「国家建設 (Nation Building)」を目指す国連平和維持活動の限界と、にもかかわらず増加する平和維持活動の件数と予算を見たとき、PDD25の示したガイドラインの下では、米国の関与が制限されるのではなく、無原則に拡大するのではないかとの懸念が生まれた。そして、クリントン政権はこれを正当化する論理を示すことはできなかったのである<sup>13</sup>。

90年代の後半には、ハイチやコソボでの平和作戦の成功を見て、米国は国連ではなく地域機構やアドホックな連合を通じた関与に傾いていった。これらの活動における国連のイニシアチブは限定的で、米国が主要な役割を担い、国連はそれに政治的正当性、資金協力、そして米国の名誉ある撤収を可能にする協力を行うものであった<sup>14</sup>。これが前述の制約要因を解決するものではなかったものの、多国間主義を手段として米国の国益を推進するとの方針に即したものであり、国連が提供できないものは地域機構など、その他の手段で代替することにより、実質的な作戦を行うことを可能にするものであった。

## 2 米国のジレンマ

W. ブッシュが大統領に就任するまでに、米国の平和作戦 (Peace Operations) に対する政策は、深刻な課題に直面していた。冷戦後の多面的で複雑な脅威の存在と、それに対して米国が積極的に関与することについて、国内でのコンセンサスは得られていた。また、コソボ作戦で見られたように、国連による正当性を欠落させた作戦や活動はロシアや中国などに批判されており、この問題への対応が必要であることも認識されていた。換言すれば、たとえ米国が国連

<sup>13</sup> Jeanne Kirkpatrick, "Where is Our Foreign Policy," *Washington Post*,

<sup>14</sup> Sewall, *Op.Cit.*, p.17.

ではなく地域機構を重視するとしても、その活動の正当性を確保するために国連を再活性化させることは不可欠であった。さらに、冷戦後の限られた軍事力と、二つの大規模な地域紛争を戦う戦略を維持しつつ、平和作戦に関する運用上のコストをいかに配分するかは、特に国防関係者を中心として大きな問題であると認識されていた。

このような複雑なパズルを解く必要性に迫られた米国は、平和作戦において幾つかのジレンマに直面していたとすることが可能であると思われる。第一に、米国は、多国間で構成される平和作戦を、自身の国際関与を代替するものとして歓迎したが、国際社会は逆にこの姿勢を、同国の国際関与に対する消極性の証左と受け取るとともに、国際問題に対する米国の指導力に疑問を投げかけるものとなった。すなわち、国連の正当性を認知し、その活動に積極的に参加することは、その正当性を確立する上で不可欠である。冷戦後の唯一の超大国である米国が、国際関与の縮減を意図して国連の平和作戦を支持することは、国際社会が直面する複雑で多面的な脅威を放置することを意味する<sup>15</sup>。

事実、米国は、ソマリア作戦の失敗以降、国際関与に対する関与を選択的に行うと表明し、それが PDD25 で公式化されたことで、米国が国際問題に背を向けているという拭い難い印象を残すことになった。これが大きな問題を引き起こしたのが、ルワンダの大量虐殺への対応である。この時の対応は、その後コソボでの人権侵害に NATO を通じて積極的な姿勢を示したことと対比され、その対比を指摘された際、「米国の利益が係わるか否か」を基準として対応を決定したと表明されたことで、国際社会の心象は決定的となった。すなわち、米国の介入が、国益に基づいて選択的に行われ、クリントン政権が繰り返し唱えた人権と民主主義の価値の国際的拡大は、形を変えた米国の「侵略」であるとの批判が、国際社会に沈殿することになった<sup>16</sup>。そしてこれは、米国の国際的な指導力の減少に直結することになったのである。

第二のジレンマは、任務の増加と軍の即応態勢に関するものである。冷戦期の装備や運用態勢の縮減を目指す米国にとって、軍隊が非戦闘任務に従事することは、任務の無原則な増加に対する危惧が高まると同時に、軍の即応体制に及ぼす影響についての懸念をせざるを得ない。実際、軍の統合ドクトリンでは、16 種類の OOTW を特定している<sup>17</sup>。また、陸軍は『陸軍のビ

<sup>15</sup> ここでは、米軍による直接的な関与と、米国が国連の活動やその他の平和作戦に対する関与とを分けて考える必要がある。米国は、平和作戦に必ずしも冷淡なわけではなく、03 会計年度の予算を見ても、国際的な平和維持活動への支援として 7.26 億ドル（14 件）、平和維持作戦に 1.08 億ドル（6 件）、そして FMF に 41.07 億ドルの予算要求を行っている。

<sup>16</sup> 平和作戦を通じて人権と民主主義を拡大するという概念自体も、批判に晒されたことも考慮すべきであろう。地域の実情に合わない政治制度を、外部勢力が導入することが、かえって当該国や地域の不安定さを招いているという批判もある。クリントン政権が「選択的介入」を主張した際、この理由で政策が説明されたことも考慮すべきである。Roland Paris, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism," *International Security*, Vol.22, No.2 (Fall 1997), pp.5-89.

<sup>17</sup> それらは、軍備管理 (Arms Control)、対テロ作戦 (Combating Terrorism)、対麻薬作戦 (Counterdrug Operations)、経済制裁・海上阻止作戦 (Enforcement of Sanctions/Maritime Intercept Operations)、兵力引き離しゾーンの設置

ジョン 2010 ( Army Vision 2010 )』で、軍の役割を「平和のスペクトラム ( Spectrum of Peace )」と「戦闘のスペクトラム ( Spectrum of Combat )」に分け、あわせて 24 の任務を定義している。そして、OOTW は、両スペクトラムの重複する部分で規定される任務であるとしている<sup>18</sup>。たとえこれら作戦が、国際平和と米国の安全保障にとって重要な任務であるとしても、全てを実施するコストは非常に大きいものになる。米国が規定する軍の非戦闘任務と、国連の平和維持活動との間には差があるものの、戦闘行為以外の軍隊の役割に対する国際社会における期待の高まりを背景として、米国が各種平和作戦や国連の授權を経た多国間作戦に参加することで、米軍の本来の任務に対する資源配分が少なくなるのではないかという懸念は大きな問題として捉えられたのである<sup>19</sup>。

ここで言うコストの問題には、平和作戦の数が増加することによる、人的及び資金的なコストの問題と、訓練や装備体系が平和作戦に適したものでないという意味でのコスト問題がある。これらの問題は、90 年代に至るまで、それほど大きい問題と認識されていなかった。事実、冷戦期には国連の平和維持活動自体の件数が少なく、また米軍の関与も限定的であったため、国防総省がこのために特別の会計項目を準備していなかった。しかし、90 年代中葉より平和作戦の数が増加し、そのためのコストを国防総省が補正予算に組み込むことになったことから、この問題は議会の注目を集め、同時に批判を浴びるものとなった。この批判は、ボトム・アップ・レビュー ( Bottom Up Review ) や 97 年の QDR ( Quadrennial Defense Review ) と NDP ( National Defense Panel ) において、「能力 - コミットメント」バランスの議論を通じて顕在化していったのである。

「能力 - コミットメント」バランスの議論は、クリントン政権が提示した安全保障戦略を実施する上で、その戦略を実現する財政的基盤を無視しているとの批判を、共和党議会が政治問題化したものである。90 年代初頭に国防費が削減されると共に、兵士の給料や待遇は悪化していた。さらに、訓練費や次世代の装備開発費まで圧縮されている中で、これらを犠牲にする形で平和作戦のための予算を増加させることは、米国の安全保障戦略にとって大きな問題であると、議会は主張したのである。現実には、クリントン政権期を通じて平和維持活動の予算は全

---

( Enforcing Exclusion Zones )、人道援助 ( Humanitarian Assistance )、海上航行と航空の自由の確保 ( Ensuring Freedom of Navigation and Overflight )、文民支援 ( Military Support to Civil Authorities )、国家支援・反乱鎮圧 ( Nations Assistance/ Support to Counterinsurgency )、非戦闘員避難作戦 ( Noncombatant Evacuation Operations )、平和作戦 ( Peace Operations )、海上航行の保護 ( Protection of Shipping )、復興作戦 ( Recovery Operations )、示威作戦 ( Show of Force Operations )、攻撃及び陸上侵略 ( Strikes and raids )、反乱勢力の支援 ( Support to Insurgency ) である。Joint Publication (PUB) 3-07, *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, April 1993, .

<sup>18</sup> Department of the Army, *Army Vision 2010*, November 1996, p.5.

<sup>19</sup> Congressional Budget Office, “CBO Paper: Making Peace While Strategy Ready for War: The Challenges of U.S. Military Participation in Peace Operations,” December 1999.

国防費の2%に過ぎず、配置された兵員は小規模なものであった<sup>20</sup>。しかし、米国政治の中で、国連に対する不満を背に、平和維持活動は共和党議会や保守派の格好の標的となったのである。この問題は、104 から 106 議会において、国防総省の予算品目の中に OCOTF (Overseas Contingency Operations Transfer Fund) を設けることで行政的に決着し、107 議会では、W. ブッシュがバルカンと南西アジアに対する米国の政策の転換を明言したことで政治的にも解決し、2001 年には沈静化したのである。

米国経済の先行きに懸念がある中で、この問題は潜在的に大きなものであるといわざるを得ない。実際、2002 年大統領選挙の争点の一つに、米国の兵隊の待遇改善と、クリントン政権の下で進められた過剰展開を抑制して、軍隊の士気回復という問題があった。候補者 W. ブッシュはこれを積極的に主張し、選挙において軍関係者の支持を集めた。9.11 以前の W. ブッシュ政権の下では、米国の平和作戦への参加は限定的であるが、選挙期間中に主張していたように大幅な抑制なされているわけではない<sup>21</sup>。しかし、平和作戦への参加問題が大統領選挙の争点の一つになったという事実は、軍関係者のコスト問題への関心の高さを示すものとなっている。もっとも、近年、米軍の平和作戦への参加のポジティブな面が見直されており、2002 年に行われた将官クラスを対象とするアンケートでは、平和作戦が、兵隊の訓練や士気の向上につながるとする意見が多いのも事実である。また、同アンケートでは、多国間による作戦に参加することで、将来的に予想される共同作戦の運用訓練につながるとの評価も見られる<sup>22</sup>。

コスト問題については、米陸軍が最も大きな問題を抱えている。平和作戦に参加する上で用いる各種装備品のライフサイクルが、活動に参加しない場合に比べて著しく短いという問題がある。現在のライフサイクルを維持するのであれば、陸軍の予算を、相当程度上昇させる必要があるとの指摘が見られることにも注意を払うべきであろう<sup>23</sup>。しかし、平和作戦予算の一部は、2002 会計年度より各軍種の通常予算に組み込まれることになっており、コスト問題を実像を知ることは困難になっているのも事実である。

米国が直面した第三のジレンマとして、平和作戦の作戦運用と実際に保有する能力のギャップの問題を指摘することができる。

平和作戦で必要な作戦は、文民管理、心理作戦 (PSYOPS) 、そして軍事警察等である。歴史

<sup>20</sup> Lawrence J. Korb, "U.S. Defense Spending After the Cold War: Fact and Fiction," Cindy Williams, ed., *Holding the Line: U.S. Defense Alternatives for the Early 21<sup>st</sup> Century* (Cambridge: MIT Press, 2001), p.48.

<sup>21</sup> W.ブッシュ政権で国家安全保障担当補佐官になったコンドリーザ・ライス (Condoleezza Rice) は、政権就任前に、バルカン作戦からの撤退を言明していた。また、ドナルド・ラムスフェルド (Donald Rumsfeld) 国防長官は政権発足後、バルカンとシナイにおける平和作戦と、アフリカ諸国の軍隊に対する平和維持作戦の訓練を行う試みからの撤退を表明している。Nina M. Serafino, "Peacekeeping: Issues of U.S. Military Involvement," *CRS Issue Brief for Congress*, November 1, 2001, p.3.

<sup>22</sup> A Project of the Peace Through Law Education Fund, *A Force for Peace and Security: U.S. and Allied Commanders' Views of the Military's Role in Peace Operations and the Impact on Terrorism of States in Conflict*, February 2002.

<sup>23</sup> GAO/NSIAD-00-164, July 2000.

的に国家建設は、戦争を通じて行われてきた。しかし、戦争を通じた国家建設が受け入れられないものとなった現在、それは国内外諸勢力の合意の下、民主主義的な過程を経る必要がある。そこで問題となるのは、民主的でない勢力が国家建設を目指す場合に、しばしば暴力的な自体が生起するということである<sup>24</sup>。その事態を防止するために、第三者である国際社会が介入して、強制的な機能を代替することが必要になるのである。既に述べたように、軍隊が外国の社会秩序回復のために展開することは稀有なことではなく、第2次世界大戦後の日本やドイツなどの占領と、その後の両国の民主国家への転換過程を連合軍が主導した例は良く知られている。また、アフガン戦争から2002年末まで実施されているISAFにおいて、英国軍を中心とした勢力が、カブール近辺の治安維持活動を行っている例も、軍隊が国家建設や平和構築に携わった例としてあげることができよう。

しかし、これらの作戦を実施する上で、その所要兵員数と能力をいかに確保し、整備するかという問題が大きな議論となった。この議論の背景には、軍種間の予算配分を巡る争いと、軍の变革論 (Military Transformation) の動向があった。一方で、高性能技術を基盤としたハイテク軍隊が、優越的な攻撃力を保有することが安全保障戦略の根幹をなすとの観点から、航空勢力の優勢論 (Airpower Dominance) があり、他方、例えば航空部隊は市民の社会生活を保証することはできないとの視点から、陸上勢力の有意論も存在する。平和作戦についても、航空能力の重要性は認識されているものの、最終的には地上でのプレゼンスが地域安定化の鍵となるとの意見は大きい<sup>25</sup>。この議論にのって、陸上兵力の所要数は54万人(二つのMRCと複数の平和維持活動に従事する場合)と算出され、現在の定数である48万人から大幅に増加させるべきとの提言が出されている。また、平和維持部隊に対する予備役の参加を増加させるべきとの提言や、平和作戦専門の部隊を作るべきとの提言もなされている<sup>26</sup>。

この問題は、21世紀の軍の役割に関する議論と密接な関係がある。90年代を通じて、21世紀の軍の役割に関して様々な提言が行われている。近年特に注目されているのは、共和党の新保守主義勢力が2000年9月に発表した、『米国の防衛力の再構築 (Rebuilding America's Defense) 』であろう<sup>27</sup>。この報告書は、後に政権入りした新保守主義勢力の防衛政策の青写真であった。『米国の防衛力の再構築』では、21世紀の米国防衛力整備を、四つの目的に従って行うべきであるとしている。それらは、本土防衛、複数の領域で同時に発生する戦争を戦い、決定的な勝利をおさめる能力の整備、死活的に重要な地域の安全保障環境を形成する軍の「警察力」の整備、そして、RMAに対応した軍の变革の推進、である。中でも注目されるのは、軍

<sup>24</sup> Marina Ottaway, "Think Again: Nation Building," *Foreign Policy*, (Sept/Oct, 2002).

<sup>25</sup> John Hillen, "Peacekeeping at the Speed of Sound," *Aerospace Power Journal*, (Winter 1998).

<sup>26</sup> Serafino, *Op.Cit.*, pp.12-13.

<sup>27</sup> Project for New American Century (PNAC), *Rebuilding America's Defense: Strategy, Forces and Resources For a New Century*, September 2000.

の「警察力 ( constabulary duties )」の整備が、主要な目的として加えられていることであろう。

軍の「警察力」は、特に 9.11 同時多発テロ以降、重要な点であるとされてきた。テロ組織の壊滅を目指す上で、地域紛争の根源的原因に対応が重要な位置を占めるが、そのための援助を行う上で、援助が民主化や地域安定化につながるための環境整備を進めることが必要との認識が強まっている。そして、現在 W. ブッシュ政権が進めている対テロ戦争は、外交、経済、軍事、社会の全ての政策手段を用い、テロリストと、テロリストの存在と活動を可能にしている全ての条件を除去することを目的としている。2001 年の QDR では、この条件を除去する上で、紛争当事国や地域の一定期間の占領を提唱している。ある意味で、米国は平和作戦の安全保障上の意義を再発見しているのである。しかし、それに対応する装備や訓練体系の整備は遅れているのも事実である。しかし、「現実」の要請は早く、2003 年のイラク戦争後においても、米国を中心とした各国は体制変更を目的に、一定期間の占領を通じて、軍隊がイラクの国家建設に関わることが予想されている。

### 3 W. ブッシュ政権の安全保障政策と同盟協力

W. ブッシュ政権は、先のブッシュ政権とクリントン政権から引き継いだジレンマを背景として、平和作戦や軍の新たな役割に対する政策を構築していった。

米国が直面した課題の焦点は、国際社会の平和と安定に責任を持つ米国が、世界的な責任と国家利益の均衡をどのように図るかという問題に集約される。すなわち、米国がどのようにして国益を規定し、なおかつ戦略的利益に対する直接的脅威が存在しない局面で、米国が関与する正当性と合理性を何に求めるかという問題である。クリントン政権は、PDD25 を通じ、伝統的な国益概念の中に平和作戦を位置付け、「国益」が拡大していることを根拠として、平和作戦への参加を正当化した。しかし、この政策は、国内で強い反発を招いたのである<sup>28</sup>。

たとえば、中東地域に対して米国が関与することについては、石油の安定供給や、イスラエルの安全保障など、米国の国益と密接な関係があるため、この地域の平和作戦に米国が関与することについての意思統一は容易である。また、中南米諸国の地域秩序維持や平和安定作戦への関与についても、麻薬の密輸や密航者の防止の観点から、米国の利益に関わる問題で後規定することは容易であろう。しかし、南アジアやアフリカ、そして、東南アジアの島嶼地域などにお

<sup>28</sup> 国内の反発は、「国益」の定義にかかわる問題と、議会の承認無しに平和作戦に参加することの是非について、特に厳しかった。後者の問題は、1973 年 11 月に法制化された戦争権限法 ( The War Powers Resolution: P.L. 93-148 ) との関連が大きい。この法律では、軍隊を作戦に従事させる場合、大統領は議会の承認を受けなければならない。しかし、平和作戦は直接的な戦闘行動でないために、戦争権限法で規定された義務が存在するかどうか、法律上の問題があった。Richard F. Grimmett, "Multilateral Peacekeeping Operations: Proposals to Enhance Congressional Oversight," CRS Issue Brief, November 25, 1996.

いて米国の国益を明確に規定することは困難であった。アフリカを例にとっても、この地域の紛争が数多くの人道問題を招いているとの報告がなされ、政情が不安定であるがゆえに投資や開発援助において多くの問題があるとされているにもかかわらず、米国の関与は限定的である<sup>29</sup>。

「国益」の存在が明確に見え難い地域に関与し、米国の兵員の生命などを危険に晒すことは、「ベトナム・シンドローム」の面からも、また「危機を回避する」ことを望む国内社会の感情の面からも、政治的冒険を冒すことに他ならない。

既に述べたように、クリントン政権は PDD25 を通じ、自国の国際関与の負担を軽減することを目的に多国間主義を推進したため、世界的利益と自国の国益の差異は、米国が国内問題に集中する余地そのものであると考えていた。しかし、クリントン政権の後期、及び W. ブッシュ政権においては、それまでとは異なった多国間主義が出現しつつある。それは、米国が国際社会の問題で指導性を発揮するのは不可避であるとの前提にたち、国際的利益と自国の国益の差異を埋めるために、伝統的な同盟国や友好国などではなく、ロシアや旧東欧諸国、そしてナイジェリアやブラジルのような地域大国など、それまで米国との安全保障関係が弱かった国家とも協調するとともに、NGO や国際機関などとも協力して、平和作戦への関与を重層的に深めるとするアプローチである<sup>30</sup>。このアプローチには幾つか利点がある。まず、米国は関与の程度と、実際に行使する能力を、柔軟に決定することが可能になる。同時に、国際的な責任から後退しているわけではないということを示すことが可能になるのである。

米国は、2001 年 9 月に発表した QDR、そして 2002 年 9 月に発表した『米国の国家安全保障戦略 (The National Security Strategy of the United States of America)』のなかで、平和作戦に対する積極的な関与を謳うとともに、それらの活動を同盟国や友好国との協力を得て行くと規定している<sup>31</sup>。そして、これによって米国が抱えるジレンマを緩和する道筋を示すとともに、第二期クリントン政権の後半から、W. ブッシュ政権にかけて進められた政策転換を、確認したのである。QDR と国家安全保障戦略は、9.11 テロ事件後に発表されたものであり、対テロ戦争の文脈で捉えられることが多いが、平和作戦における多国間主義は既に実施されていたものであることには留意すべきであろう。対テロ戦争のインプリケーションは、むしろ、こうした「人間の尊厳を脅かす」問題が、米国一国のみの利益に関わる問題ではないという視点が貫かれてい

<sup>29</sup> J. Stephen Morrison and Jennifer G. Cooke, *Africa Policy in the Clinton Years: Critical Choices for the Bush Administration* (Washington DC: CSIS Press, 2001).

<sup>30</sup> Michael E. Brown and Chantal de Jonge Oudraat, "Internal Conflict and International Action: An Overview," in Michael E. Brown, Owen R. Cote, Jr., Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller, eds., *Nationalism and Ethnic Conflict: Revised Edition*, (Cambridge: MIT Press, 2001), pp.163-192; Edward Marks, "Peace Operations Involving Regional Organizations," *Strategic Forum*, Number 25, April 1995.

<sup>31</sup> 報告書には、「建設的な紛争調停と、平和作戦の成功のためには、欧州の同盟国と国際組織との協調が不可欠である」としている。The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2001, p.16.

る点にあると考えるべきである。

特に世界各地の地域軍 (CINC) はこの政策転換を主導し、域内の同盟国や友好国との平和作戦に対する軍隊間協力を増加させ、相互の作戦運用性を高めることで、平和作戦における軍の効率的運用の向上を図っていった。99 年 9 月に発表された、将官クラスに対する「平和作戦に対する軍の役割」についてのインタビューでは、彼らの多くが米国が「世界の警察官」になることに否定的な意見を述べたものの、米国が主導する形で軍事協力を進めることが、平和作戦のコストを下げ、軍事的効率性を上昇させ、同時に作戦実施における正当性を獲得することが容易になると述べている<sup>32</sup>。この試みは、既に中央アジア諸国との間では CEBTRASBAT (Central Asian Battalion)、アフリカ諸国との間で ACRI (African Crisis Response Initiative) を通じて試みられている<sup>33</sup>。

米国は、平和作戦を、紛争後に行う平和維持活動、紛争が継続している間に行う平和強制作戦、そして紛争が勃発する前に関与する「安定化作戦 (Stability Operations)」とに概念上の区分けを行っている。平和維持活動と平和強制活動は、90 年代初頭より強調されてきたものであるが、「安定化作戦」が含まれたのは、対テロ戦争の中で、紛争地域や国内の「無法状態」を終息させることの重要性が主張されたことに起因する。この作戦は、紛争防止のための外交努力である、予防外交 (Preventive Diplomacy)、平和形成 (Peacemaking)、そして平和構築 (Peace Building) を包摂した概念であり、これらの手段が対話や調停、そして国家建設への支援を主たる手段とするのに対し、「安定化作戦」は更に強制的で、軍事的な手段の重要性を強調するものとなっている。

米国は、平和維持活動と安定化作戦の分野で支援業務を担い、平和強制活動においては、国連の授權や承認の下、直接的な介入を行っている。特に、旅団レベルで軍隊を平和強制活動に派遣できる能力を持つ国が米国に限定されていることを考えると、この分野で米国がイニシアチブを取ることは自然なことであろう<sup>34</sup>。米国は、2002 年末の時点で、SFOR、KFOR、マケドニア作戦、アフガニスタン作戦に、国連の承認を得て単独もしくは共同で作戦を展開しており、国連決議を実施することを名目として、イラクの飛行禁止区域の監視のための部隊を中東地域

<sup>32</sup> A Project of the Peace Through Law Education Fund, *A Force for Peace: U.S. Commanders' Views of the Military's Role in Peace Operations*, September 1999.

<sup>33</sup> CEBTRASBAT は、1997 年に開始された。これは、カザフスタン、キルギスタン、ウズベキスタン、そして米国の中央軍が、軍相互の交流と、平和作戦に対する訓練、そしてそれら作戦に従事するための相互運用性の向上を目的として行う軍事協力である。この計画には、ロシア、ウクライナ、トルコ、英国、グルジア、アゼルバイジャン、そしてモンゴルが参加している。ACRI は 2000 年に開始されたプログラムで、アフリカ諸国が人道危機に対処する能力と、平和維持活動を実施する能力を向上させることを目的に行われているものである。  
<http://usinfo.state.gov/regional/af/acri/>

<sup>34</sup> 国連も、ブラヒミ報告書以降、緊急展開軍構想を実施しており、小規模ではあるがこれを設けている。William J. Durch, "UN Peace Operations and the 'Brahimi Report'," The Henry Stimson Center, (October 2001); Susan Woodward, "On War and Peace-Building: Unfinished Legacy of the 1990's," <http://www.ssrc.org/sept11/essays/woodward.html>.

に派遣している。また、米国は、オーストラリアが東ティモールで行った INTERFET に対して情報、通信、海上・航空輸送を提供し、イギリスが主導している ISAF にも同様の支援活動を行っている。米国の平和維持活動と安定化作戦への協力は、更に穏健なものであり、国連の平和維持活動には6作戦に、合計で30数人規模を派遣しているにすぎない。そして、安定化作戦については、フィリピン、タイ・ビルマ国境付近、インドネシアの一部で現在実施されている<sup>35</sup>。

これらの作戦を概観すると、米国は平和強制活動については自身で行い、それ以外の活動には支援業務を行うという区分けを行っていることが明らかになる。先に触れたように、旅団規模の展開能力を持つ米国は、国連が平和強制活動を実施する際に、大きな発言力を持っていることを意味する。すなわち、国連の平和強制活動において、米国は一種のアジェンダ管理能力を持っており、これが米国の平和作戦に対する批判を封じ込めることになっていることに注目すべきであろう。その他の作戦においても、米国の支援を欠いた状態で、各国は平和作戦を円滑に実施できなくなっている。加えると、この方式での参加は、兵員を平和作戦に参加させるのに比べ、支援業務の負担は小さいため、国内でのコストの議論を抑えるものともなっている。議会の一部には、支援業務で使用したコストを、国連に払い戻させるべきとの議論も見られるが、国内政治的に、W. ブッシュ政権に影響を及ぼすものとはなっていない。

何よりも、平和維持、平和強制、安定化作戦が、対テロ戦争の一つの手段と位置付けられたことは、これらの活動への参加の正当性を維持し、国内的な支持を獲得する上で大きな意義があったといえるであろう。対テロ戦争は、平和作戦に対する米国の政策を世界的課題の中に位置付けることを容易にした。すなわち、平和作戦を対テロ作戦の中で相対化したことにより、関与の正当性の程度の位相が明確になり、作戦の選択肢が広範に及ぶとされる OOTW の中で、どの作戦にどのような形で参加するかという点を規定することが容易になったのである。そして、この点が、米国の直面するジレンマを緩和する上で、重要な役割を果たすものとなった。これにより、冷戦終結以来米国が模索してきた、国際主義を推進するための原動力が明確になり、米国の関与の国内政治面での正当性と、介入政策を合理化する論理が提供されたのである。

このように、平和活動を推進する上で、同盟国への責任分担の枠組みが明確になり、このスキームに基づくことで、米国は平和作戦を実施する上のジレンマを緩和することが可能になったのである。

---

<sup>35</sup> Marjorie Ann Browne, "United Nations Peacekeeping: Issues for Congress," CRS Issue Brief for Congress, December 4, 2001.

#### 4 米国の課題

だが、米国が主張するような方式で、国際社会に共通する問題へ共同で対処するという方針が実現するためには、大きく二つの課題を克服しなければならない。

第一に、米国が平和活動で共同対処を行う場合には、各種国際機構や同盟・友好関係国との間での機能的分業を想定しており、彼らがその分業方式を受け入れる必要がある。既に述べたように、米国は、平和作戦に自国の地上軍の派遣を行うか、それとも国連や他の主導国が行う多国間作戦に対し、米国の軍事能力を生かした支援活動で十分とするかという問題をめぐり、議論を繰り返してきた。この議論の主題の中心は、米軍の能力の存否、そして、能力を発揮することの是非であった。しかし、ここに抜け落ちていたのは、米軍が戦闘のスペクトラムの中で貢献する場合は、平和作戦面での貢献をどの国が行うのか、もしくは米国が直接的貢献を行わず、一部の支援業務以外の作戦を、米国以外の国が行わなければならない場合、その平和作戦を担当する国はどこか、という問題であった。

米国は、OOTWに参加する際の原則を持っている。それらは、PDD25において、そしてその後の政策の発展の中で示されてきたように、目的（Objective）、作戦の統一性（Unity of Effort）、安全（Security）、抑制（Restraint）、忍耐力（Perseverance）、そして正当性（Legitimacy）である<sup>36</sup>。なかでも、同盟国や友好国との分業体制を確立する上で最も重要であったのは、作戦目的であった。明確な作戦目的の存在は、米国の平和作戦において死活的に重要であるとされている。たとえば、ボスニアに対する人道的援助やソマリアに対する飢餓救済活動などでは、作戦の目的が明確であった。しかし、これらの支援活動が発展し、平和作戦が、国家建設や平和維持活動、そして治安維持などの平和強制活動へと移行すると、作戦の軍事的目的は非常に曖昧になる。アフガニスタン作戦で見られたように、その場合には、米国は関与を限定し、地域の責任ある国や、国際機関にその活動を委ねる傾向がある。

米国とその他の国の軍事能力の格差を考えると、他の諸国も一定の分業を受け入れざるを得ない面があるが、米国以外の国や国際機関がこれら作戦を引き継ぐ場合、作戦目的において認識を共有している必要がある。あるいは、政治的な観点から、米国が特定の平和作戦に関与しないケースも想定される。この場合も、米国抜きに実施する作戦について各国が納得させなければならないのである。しかし、カンボディアで明らかになったように、平和強制と平和構築の段階が、一つの作戦の中で重複することが一般的である平和作戦の中で、米国の役割を限定しつつ作戦の存在目的を各国と共有することは非常に困難であり、理論上可能なことが現実

<sup>36</sup> Joint Pub 3-0, Doctrine for Joint Operations (1993); Joint Pub 3-0, Doctrine for Joint Operations (1995); Steven R. Drago, "Joint Doctrine and Post-Cold War Military Intervention," *Joint Forces Quarterly*, (Winter 1996-97), pp.106-110.

実行可能であるとは限らない<sup>37</sup>。

第二に、米国は、多国間の平和作戦の正当性を確保する上で、国連との関係を再定義し、国連の権威を回復するよう、働きかけなければならない。議会や国内の一部の反対にもかかわらず、クリントン政権の下で、米軍の平和作戦への参加数は増加した。国際社会においても、平和作戦への要請も同時に高まっているなかで、米軍がこれらの作戦に参加する際に用いられる枠組は、ソマリアでの失敗以降、NATO などのような「意思を同じくする国」となっている。しかし、これらの国や集団にとっても、国連の授權や承認によって得られるものは大きく、作戦に対する効率的資金援助、政治的正当性、そしてその他の国も参加できる枠組みが期待できる他、関与の程度を下げるための一つの手段ともなる。

90 年代を通じ、米国は国連の位置付けについて、混乱した対応をとってきた。その混乱は、国内政治の面で、国際機関への関与に消極的な議会を説得しようとする大統領の試みからのみ生まれるのではなく、大統領自身の国際機関に対する期待感のぶれも大きく影響している。クリントン政権の初期に見られた国連離れの傾向は、米国の一国主義の台頭として、国際社会にぬぐい難い不信感を芽生えさせるものとなった。その後、99 年の国連演説で、クリントン大統領は、国連は欠かすことができない機関であり、「国連は、米国が一国で対応することを望まない問題を扱っているので、我々の国益に役立っている」とし、ホルブ록も、「米国の戦略的利益に直接的に関係ある地域を越えたところの問題であるが、我々の利益の一部である問題において、国連は重要な役割を果たすことが出来る」としている。これらの発言は、米国の戦略的利益の薄い問題においては、国連の果たす役割に期待するということを意味するに他ならないが、米国における国連の位置付けの復活として、大いに評価できるものであろう。

このように、国際組織に対する期待の高まりは、W. ブッシュ政権になって著しく進展した面がある。特に、9.11 同時多発テロ事件の翌日に、国連安全保障理事会が、個別的自衛権に基づいたものであるにせよ、テロ行為に対して自衛権の行使を認めたことは画期的な出来事であった。この決議は、60 年代から国際社会で続けられてきた国際テロリズムに関する議論の結果が反映されたものに過ぎなかったが、その後世界的に形成された米国の対テロ作戦への支持の集まりを見ると、米国の行動を権威ある国際機関が承認することの意義と、その影響力の大きさは、計り知れないものがある。このため、21 世紀の国際社会において、人道介入や平和回復に軍を活用することが不可欠であると米国が見なすのであれば、米国自身、自らの国益が国際社会の利益と不可分であることを証明しなければならない。それはまた、軍隊に新たな役割を付与するとともに、国連の強化を促す方向で示されなければならないのである。

しかし、米国が国連の権威の強化を妨げている問題として、平和作戦の問題に限定すると、

<sup>37</sup> John Sanderson, "The Changing Face of Peace Operations: A View From the Field," *Journal of International Affairs*, Vol.55, No.2 (Spring 2002), p.6.

国連 PKO 分担金問題と国際犯罪人法廷 ( International Criminal Court: ICC ) の問題がある。国連 PKO 分担金問題については、クリントン政権期における議会と大統領の対立の争点の一つが、PKO 予算の米国分担比率の改定問題であったことは良く知られている。ホルブロック国連大使 ( 当時 ) の働きによって、この問題は、米国のシェアを下げることで国際社会の合意がなされ、米国は通常予算と PKO 特別予算共に払うことになったが、分担金の「繰越債務」は残っており、これが国連 PKO 活動の縮小につながっているとの批判が見られる。W. ブッシュ政権になって、国連平和活動に対して拠出する予算額は過去最高となったが、クリントン政権期の負債を埋めるに至っていない。

ICC の問題は、さらに大きい問題であるといえよう。ICC は、発効に必要な批准国を獲得し、2002 年 7 月に設立されている。この法廷は、戦争犯罪人を審判するという画期的な試みであるが、条約調印以降、米国国内では、ICC が PKO などに参加した米軍兵士が裁かれる可能性があるとして、これを批准するかどうかについて議論が続けられてきた。クリントン大統領は決断を避け、調印したものの、批准のために上院には送付しないと表明し、後任の大統領にもこれを上院に送るべきではないと提言し、任期を終えている。ICC 発効後、議会は、米国兵士保護法 ( American Servicemembers Protection Act ) で、国連安保理が ICC の例外認定を行い、平和作戦に兵士を派遣する国は ICC を批准していない国であり、そして米軍兵士に対する提訴を行わない、ことの三点が確認されないと、平和作戦に関与するべきでないとしている。このような動きを受け、W. ブッシュ政権は、各国に対し、平和作戦に参加した米軍兵士を、ICC に提訴しないよう要請するなどの活動を行っている。この議論は、現在も続いており、米国の主張が認められた場合、ICC 内に例外措置を設けることで、平和作戦に一部の国に一種の聖域を提供することになり、平和作戦への参力国間に不公平感が生ずる。逆に、米国の主張が退けられた場合、米国の平和作戦への参加は、非常に穏健で、消極的なものになる可能性がある。

国連を活用することは、米国にとって大きな利点があるものの、以上述べたように、このために米国が解決しなければいけない課題は多いのである。

おわりに

平和作戦に対する米国の政策は、冷戦後の国際環境のもとで、作戦に対する国連や国際組織への要請が増加している現実と、過剰関与を抑制し、伝統的な安全保障戦略に特化したいとする自身の希望の間で、90 年代を通じて混乱を示してきた。特に、流動的かつ複雑な地域紛争に対処する上で、国連が主要な役割を果たすことに対する期待が高まった反面、その中で主要なプレーヤーとしての活動が期待される米国の、国連に対するアンビバレントな態度は、米国のみならず、国際社会にとって大きな問題意識を芽生えさせることになった。米国は、自身が弱体化

させた国際機構に、様々な地域紛争への対応を依存しなければならないというジレンマに直面することになったのである。

先のブッシュ政権、そしてクリントン政権は、国連の活動の増加が、「世界の警察官」の役割から自身を開放するための処方箋であることを十分に認識していた。しかし、冷戦後の唯一の超大国であり、国際秩序の維持に対して責任と利益を持っているという現実の中で、国際関与を選択的かつ恣意的に行うことの結果を、十分に調整することができなかったのである。米国が、国際関与に消極的になった場合、その他のどの国が国際秩序の維持と発展に、コストを払い、責任を果たすことができるであろうか。W. ブッシュ政権の前任の政権は、この点について明確な答えを出すことができなかったのである。

しかし、W. ブッシュ政権は、この問題に対応する上で、二つの幸運に恵まれていたといえるであろう。一つは、第二期クリントン政権が目立たない形で進めていた、同盟国や友好国との軍事協力の推進が、平和作戦を実施する上で、米国と各国の機能的分業における基本的枠組み提供するものとなっていたことである。二つ目は、9.11 同時多発テロ事件以降実施されたテロリズムとの戦いが、国際社会の共通の課題であり、この脅威に共同で対処することが世界的な利益であるとの認識が生まれたことである。もちろん、各国は米国の論理を無条件に受け入れたわけではなく、それぞれの国益に照らし合わせて、この戦いに参加しているわけだが、いずれにせよ、テロリズムが国家の存立基盤を脅かしかねないことについては、共通の意識が醸成されているといえるであろう。

このような状況の下、W. ブッシュ政権は、米国が進める平和作戦でOOTWを実施する場合、米国の利益を推進し、自身の軍事的能力に過剰な負担をかけず、なおかつ、行動の正当性を実現することが可能になったのである。これは、すなわち、米国の新たな国際主義の形と呼ぶことが可能であろう。このような状況は、クリントン政権末期に危惧された、米国と国際社会の緊張関係を緩和することに大きく貢献している。そして、これは、21 世紀の国際社会において、国連の再強化の一つの道筋を示すものである。