

第2セッション

米軍の変革への同盟国の対応

米国の同盟軍は米軍のトランスフォーメーションに どう対応するのか?¹

クリス・ドネリー

1. 米国の同盟軍は米国のトランスフォーメーションにどう対応するのか？

参加者への通知の中で、シンポジウム主催者は「日本は新しい脅威に対処するためにいかにして防衛力を構築し軍事上の革命（RMA）に適応すべきか」が日本の防衛および安全保障政策立案者が今日直面している焦眉の政策課題であるとしている。私はこの広範だが基本的に重要な課題の範囲内で、米国の欧州同盟国の経験に注目し、そこから日本に役立つ正負のいかなる教訓が得られるかを考察してみたい。

第一に、この主要課題で定義されている大きな状況について意見を述べる。私は今日われわれが対処しているのは単なる軍事上の革命（RMA）といった些細な問題ではないと考えている。われわれが対処しているのは、単に軍事的技術的なだけでなく——主として軍事的技術的であるとさえいえない——社会的、経済的および政治的でもある紛争の性格の革命である。したがって、この革命が提起する問題の解決策を軍事および防衛領域にのみ見出すことはできず、また軍事技術領域だけに求め得ないことも間違いない。米海軍協会機関紙『プロシーディング』2005年11月号に寄稿した将来戦に関する論説の中で、米海兵隊のジェームズ・マチス中将（Gen James Mattis）とフランク・ホフマン中佐（Lt Col Frank Hoffman）は以下のように指摘している。「最近米国政府では技術だけに基づく軍事上の革命（RMA）や国防の変革はあまり語られなくなった。RMAや変革に対するわれわれの陶醉は、戦争において人間同士の議論が支配的な役割を果たすという歴史の揺るぎない教訓により再修正された。技術に対するわれわれの心酔は、われわれ自身の鏡像と、戦争行為を意のままに左右したいという非現実的欲求を映したものであった」…「これまでの優越性よりも適合性（relevance）が重要である…敵がわれわれと闘うために集結している場所はどこかとわれわれは議論する。それが適合性である」…「われわれの敵に衝撃と畏怖を与えるのはわれわれ

¹ 本稿は著者個人の意見であり、英国の国防学院、国防省その他機関の見解を示そうとする意図を持つものではない。

の技術ではなく、それは意欲的、革新的で機動的な遠征兵士を作り出すわれわれの能力である」。

これは今日の米軍のトランスフォーメーションの方向性について最も重要な指標を与えてくれる。ここ数年、技術および関連する組織の発展をトランスフォーメーションの核としてきた米軍は、今やトランスフォーメーションの焦点を陸海空軍兵士の能力に合わせている。米軍は兵士の能力が、高強度戦闘から平和構築作戦に至るまで現代における軍事作戦の全範囲、すなわち「3ブロック戦争」に及ばなければならないと認識している。

米国と同盟関係にある諸国の軍隊は今、非常に困難な問題に直面している。米国の軍事的発展に適合する能力をいかに保つかという問題である。これは単なる技術的問題ではないし、単なる兵器の問題でもない。それは特に、新しい指揮、統制および情報処理を革新し、発達させる能力の維持に当てはまる。とりわけ、必ずしも特に軍事的とはみなされない任務を含め、多様なスキルについて非常に高度な能力と柔軟性を備えるまで、将校その他の階級の兵士を教育、訓練する能力を有することである。

これはもちろん、相互的問題である。米国の高い水準に適合できない同盟国の問題であるとともに、21世紀の紛争で成功を取めるとするならば、同盟国および連合の相手国が必要だと認識している米国の問題でもある。それにはまた、軍事要員が、現代紛争においてますます重要な役割を果たす民間機関とシームレスに協力できることが必要となる。現代の紛争が軍事手段のみでは勝利し得ない以上、実際、こうした民間機関が十分な役割を果たさなければ結果は破滅的となる。したがって、同盟国にとって第2の重要な問題は、米軍のトランスフォーメーションに適合することのみならず、外交、海外援助、紛争後の再建など他の安全保障領域で、そのトランスフォーメーションに足並みを揃えることである。

したがって本稿では、東西双方の欧州軍で勤務した過去15年間の私の経験に基づく視点から現在経験している軍事革命の性格について述べ、そのトランスフォーメーションの具体的問題を取り上げることにする。これらの問題は多くの欧州諸国を依然として悩ませているが、大部分は現在の欧州の軍事的弱点に原因がある。

2. 紛争の性格の激変

2001年9月11日の出来事は、冷戦終了後に国際的な防衛および安全保障制度において進行していた変化の過程を急速に加速させた。これらの変化は軍事的・技術的なだけでなく、社会的、政治的、経済的なものであった。変化は今や、紛争の性格に対する影響がもはや単に段階的というより、革命的とみなされるまでの速度、幅、程度に達している。これは依然として進化し続けている「戦闘」の性格上の革命ではなく、「紛争」のより広い側面における革命であることに留意すべきである。同様の「革命」は1648年、1789年、および1914

年頃に生じたことが確認できる。

今日我々に対応とその対応を実行する防衛、安全保障機構の改革方法の再考を迫っているのは、防衛および安全保障環境におけるこれらの変化の範囲、強度、速度、そして何よりも継続的性格なのである。

国および国際的な防衛・安全保障機構を改革する我々の努力は、それがどんなに英雄的なものであろうと、国際安全保障システムのなかで変化する事象によって、絶えず追い越されてきたというのが事実である。安全保障部門の改革は多くの国で主要課題となっている。多くの国でのこの改革の必要性は、まさに社会の性格そのものに影響を与える。担当省庁（国防省、内務省等）は、現行の危機の圧力にますます迫られ、長期的な思考に費やす時間や、新たな脅威、リスクおよび課題に対応して改革を立案し実施する時間が少なくなっている。多くの国では、一方のシンクタンクおよび学界と、他方の政策立案者とのギャップがきわめて拡大し、かつては非常に密接に結びつき相互作用があったこれら2つの集団が、今ではほとんど意思疎通ができなくなっている。政策立案者と意思決定者は今まで教育されたことのない安全保障環境で活動している。冷戦の必要性を満たすためいたるところに設立された国および国際的機構（省庁、同盟、軍隊等）は、もはや十分ではないとの認識は徐々に見え始めている。それらが新しい安全保障環境で真に効果的となり、それらが配置される可能性のある一種の同盟としての軍事および安全保障作戦で効率的に協力できるためには、それらの機構は必然的に、しかも根本的に変化しなければならないだろう。

3. 軍事および安全保障作戦の発展傾向

安全保障環境において現在生じている変化と発展の最終結果を判断することはまだできない。しかし、過去2～3年の経験から、一定の明確かつほとんど普遍的な傾向を特定することは可能であり、それらは安全保障部門の改革を計画する際に、現在直面しなければならない課題の有益な指標となる。これらの傾向は次の通りである。

1. 「内部」と「外部」安全保障の間にかつて存在した伝統的区別は急速に消滅している。これは多くの点で明らかである。一つの例は、遠く離れた国での軍事行動の遂行が、母国の大部分の国民の態度および行動に直ちに劇的な影響を与えうるということである。
2. 「国家安全保障」を構成する防衛的要素とその他の構成要素の関係は、急激に変化している。「国家安全保障」は単なる防衛以上のものに依存してきたことに変わりはない。しかし、過去において軍事的要素とその他の要素（例えば外交、社会的安定性、社会的弾力性、治安、経済等）との相互作用は圧倒的に国の政治レベルや戦略レベルでのものであったが、今日、この相互作用は作戦および戦術レベル

でも起こっている。

3. 真に有用であるためには、防衛・治安部隊（とりわけ軍隊であるが、またある程度警察力、国境警備隊、およびその他の治安部門の機関）は以下の通りでなければならない。(a)展開：すなわち、問題がやってくるまで待つのではなく、問題が生じているところに派遣される。(b)作戦：すなわち闘うか、国を再建するか、迅速に連続して多様な役割を実行する。および(c)駐留：すなわち、政治的、社会的、経済的努力が永続するような安全保障環境を創造するため長期間海外に駐留する。
4. 将来の作戦は、共同で行うだけでなく、統合されなければならない。もちろん軍隊はその他の省庁および機関（例えば、警察、国境警備、情報等）の陣営や組織、非政府組織、公共組織および営利企業と戦術的レベルで協力する必要がある。
5. 大部分の国にとっては、将来の防衛および安全保障作戦は単独型ではなく、連合軍の一員として行なう可能性が高い（すなわち、米国、NATO、EU、国連または臨時連合軍）。そうした連合軍の編成と性格は予測不能で、非常に変化しやすい。
6. 将来の防衛および治安作戦は、経験がほとんどあるいは全くない、また作戦を支援する既存の連合または同盟インフラがない世界の地域で行われる可能性が十分にある。可能性のあるあらゆる海外展開地域の専門知識は想定不可能なため、兵士は急な要請でも受け入れ国の特殊条件を学び、深く理解できる必要がある。
7. 将来の紛争において、戦争地帯および戦闘後の地域に配備される我々の軍隊および警察、NGO および営利企業などは、敵の社会規範をきわめて真剣に考慮して、その文化および行動の側面を伴う戦術的レベルで対処しなければならない。
8. 戦術レベルにいる軍および民間要員（軍隊、警察、NGO 等に配属されている）が将来の紛争において、確実にその戦術がより高度の戦略および政治目標とつながり、それを支援するようにすることが不可欠である。兵士や警察官は、戦術レベルでの軍事的成功とみなされることが、戦略レベルでは大失敗となりうることを理解する必要がある。
9. 将来の紛争は、新しい情報システムを必要とし、指揮と統制に重大な関わりをもつ情報はこれまでよりもますます重要な役割を果たすだろう。戦術レベル要員が、上位の軍事指揮官または政治指導者よりも戦略的に重要な情報をよく把握していることもあるだろう。彼らは適切な道具および手順を必要とするだけでなく、あまりよく情報を把握していない上司にその見解を印象付ける性格の強さも必要であろう。
10. 将来の紛争全てにおいて、メディアはもはや単なる重要な一側面ではなく、全てを包括する統制不可能なものになるだろう。メディアを考慮することは伝統的な「拠点」および「敵」といった要因と同じく、政治的、軍事的評価において重要で、

決定的な要因となるだろう。

4. 安全保障部門の改革に対する障害

今しがた私が行ったように、紛争の性格のなかで革命の形を定義し、現在国家安全保障部門のトランスフォーメーションを計画立案しなければならない者に対して、その定義が投げかける要件を特定することは今でこそ可能だが、これをできるようにするのは後知恵である。実際、現行の革命は静かに訪れている。劇的変化がより多くの暴力を伴っていたならば（すなわち、新興民主主義や開発途上国とは対照的に、9・11に耐えられなかった先進国では）、実際にそれを革命だと認識するのはもっと容易だったであろう。ところが実際は、その累積的革命効果は最近明らかになったばかりである。我々はその日付を確定したが（例えば、1648年、1789年、2001年9月11日等）、実際に革命が実現するには何年もかかり、変えるのは一部の事だけであり、全部を変えるわけではない。革命を生き延び、トップに踊り出るために必要なことは、何が変わって何が変わらないかを正確に特定することである。たぐさんのことが変わるわけではないというまさにこの事実が、改革の最大の問題なのであり、改革に抵抗する者が利用する最大の理由である。実際のところ、我々は将来を明確には見通せず、正確にどんな種類の軍隊および治安部隊が必要なかが明らかでないため、トランスフォーメーションはさらに困難になっている。また安全保障環境の性格の根本的変化のため、我々の社会が適切に対応するのであれば、それに対応する根本的変化が安全保障部門全体に必要であるということも余りに真実なのである。われわれがこの革命の範囲を認識し受け入れるまで、適切に対処することはできないだろう。

悲しいかな、これらの根本的変化は、多くの国およびその安全保障機構で依然として十分に認識されていない。どの国も、米国でさえも、変化の完全な含意およびその複雑な相互作用は理解されていない。諸事象が「国家安全保障」という用語の定義そのものを変えてしまった。1990年代初め、この用語は、とりわけ中東欧諸国では事実上「防衛」と同義だった。「安全保障」という用語が何を含むかについての合意された境界線はないが、今や「防衛」は「安全保障」のわずかな部分でしかない。同様に、「抑止」という用語も今では再定義が必要である。冷戦では、これは、NATOとワルシャワ条約機構の両陣営にとって、核兵器に裏付けされた通常兵器によるものであった。今日、紛争の性格の根本的変化により導入された新たな脅威に対して、何が抑止を構成するかについての合意はない。軍事力が抑止の役割を担っている場合、これは今日先制または徹底的な報復の保証として表れうる。これらは軍隊にとって「国防」とは根本的に異なる機能であり、それを支える非常に異なる種類の軍事のおよび社会的組織（ならびに装備と訓練）を必要とする。

米国と多くの欧州同盟国とのギャップが拡大した主要原因は、この要因すなわち紛争自体

の性格の変化である。このギャップの根源は概念的なものと実際的なものと両方にある。大部分の大陸欧州諸国は、生きた記憶の中の苦い経験から、軍隊に信頼を置かないことが国の安全を保障するであろうことを学んだ。これらの国（半世紀前の EEC の中核に端を発する）は、政治的、経済的統合のみが互いを守ることにつながると結論付けた。米国の核の傘の下（すなわち NATO）にあって、これは欧州諸国が防衛の備えと防衛支出費を実際に三流の政府活動に至らしめるまでに削減させ、その代わりに経済的、政治的統合に専念することを可能にした。防衛は特に注意を払う必要のないものとして受け取められるようになった。政府での防衛大臣のポストはめったに昇格のルートではなくなった。防衛支出は、国家の安全保障ではなく、社会保障、すなわち雇用と利益の要素を強めた。これは、多くの欧州 NATO 加盟国と同様に、理由は異なるがワルシャワ条約機構の多くの中欧諸国にも該当した。これらの国は自国軍に対する真の国家的統制を剥奪されて、国民はある意味で軍隊をロシア化の代理人または外部からの強制とみなすようになった。ワルシャワ条約機構の崩壊によって、「防衛」は大部分の中欧諸国にとっても三流の関心事となった。大部分の欧州諸国の防衛機構は、東側、西側とも余りに弱く、今日直面する劇的な新たな課題に対応する柔軟性がないことが明らかになっている。

しかし、軍事力の有用性に関する米国、英国、ロシア、およびトルコの経験は非常に異なっていた。20 世紀にこれらの国は、建国、存続、または世界における地位を軍事力に負っていた。国民が軍隊に対して示した一般的な尊敬の念はこの反映だった（ベトナム戦争後の米国の経験は一時的現象）。これらの国の武力使用への用意周到さは、（時にフランスの例外があるが）大陸欧州諸国が控え目であることと比べて、同じ事を行う同様の状況においては既に問題になりつつある。大陸欧州の大部分の直観とは違っているため、武力に訴えがちか否かの違いは将来さらに大きな摩擦の原因となる可能性がある。

このことの現実的帰結は、多くの欧州諸国が東も西も、論理上、あるいは米国または NATO が指示したはずの速さで防衛改革を追求する意思がないか、できないということである。全部ではないとしてもほとんどの欧州諸国が今日認めている新たな安全保障上の脅威に直面して、領土防衛に基づく軍隊から、脅威が見出される所に出向き、そこでその脅威を無力化できる軍隊（および警察部隊、情報機関等）へ移行することは、ほとんどの国にとって道理にかなうだろう。上記に指摘したように、これには軍隊およびその他の治安機関が展開され、配備され、維持されることが必要となる。多くの国では、これが徴兵制によるものではなく職業的常備軍を必要とすると結論した。もっとも、実際には、小規模の常備軍を信頼しないことに然るべき地理的または歴史的な理由がある諸国にとって、可能な代替的予備役制度についての調査はほとんどまたは全くなされていないのだが。

しかし、それがどんなに「合理的」であろうと、そうした行動過程は取られていない。実際、多くの欧州諸国にとって、これはジレンマとなり、極めて困難な状況に陥った結果、いたる

ところで防衛トランスフォーメーション過程の行き詰まりをもたらした。多くの中東欧諸国は、徴兵制に基づく領土防衛軍を放棄する考えを国民に説得することは難しいことに気づいた。大規模な冷戦期の徴兵に基づくインフラ（価値はないが、非常に利益を生む場合が多い）の維持と結びついた軍事体制と合わさると、改革は完全に停止してしまうのである。中欧の小国は徴兵制から職業軍への移行が非常に高くつくことがわかり、この過程をとる場合、主権国家の軍隊にとって望ましい軍事活動の全範囲を遂行できる軍隊を維持することはもはやできないであろう。

この最後の結論は一部の中東欧諸国には非常に衝撃的なもので、それらの諸国はこれを敬遠した。国土の防衛を放棄することは、この武力発生の概念「だけ」を理解するように育てられた軍隊には難しい。同様に、完全には信頼していない隣の大国に接近することを、歴史的にまた地理的に運命付けられてきた国の国民にとっても、それを理解することは難しい。というのも、彼らはそのほとんどが最近加わったばかりの同盟を完全には信頼していない（あるいはその複雑な性格を十分に理解すらしていない）からである。最近主権を回復した中東欧諸国にとって、軍事システムを共有してその一部を放棄するという考えは、依然として理解することが困難である。これらの国の一部が、異なる支援国から矛盾する助言を受けたことも事態打開の助けにはならなかった。一部の国は依然として、防衛の基礎として国民皆兵制と国土防衛を唱導し続けている。他の国は、小規模の職業軍の採用というその反対を助言した。小国が両者を同時に追求することは不可能であることがわかり、また大きな混乱を生じた。

NATOは（およびEUも）、この問題への解答をまだ出していない。NATOは達成可能な軍事能力と最低防衛支出費（GNPの2%）を求めている。しかし、様々な異なる国の要素から、バランスの取れた軍隊編成の実現を「保証する」方法で軍事能力の共有を仲立ちする仕組みをNATOはまだ持っていない。いくつかの中東欧諸国が、ベルギー＝オランダの連合海軍モデルに沿って暫定的に共同軍の構想を探求しているが、この過程は始まったばかりである。小さな中東欧諸国に開かれている別のアプローチは、「隙間を埋める能力」を目指すことである。それは、多国籍軍または連合軍に小規模の専門的軍事能力を提供するものである。これはギャップを埋める良い考えである。しかし、それはまた、より幅広い防衛改革に向けて努力しないことの言い訳となる危険がある。

したがって全体として、中東欧諸国は依然として、西欧で何十年にもわたって目にしてきたできの悪い規模の経済を模倣する、完全に国家的な軍隊を維持している。新しい脅威がいずれも現に想定される状況においては、今日の西側の軍隊と同様、中東欧諸国は現在の軍隊のごく一部しか使用できない。その結果をまとめるなら、「大金を投ずれども効果は少ない」ということになるだろう。

5. 技術革命

トランスフォーメーション問題を複雑にする別の要因は、技術革新の速さである。これは防衛予算全体に対して装備品の費用が絶えず上昇することを意味する。装備がますます複雑に、技術的に洗練されてくるからである。例えば、新型航空機の購入費は毎年実質12～15%上昇し、関連する訓練およびメンテナンス費用はさらに速く増加する。したがって、防衛予算が、物価上昇率しか増えずに所与の水準に固定されている場合、その予算で維持できる軍隊は毎年縮小するか、時代遅れにならざるを得ない。実際に、中東欧諸国はすべて、負担する余裕がない能力を維持しようともがいてきたが、ますます縮小し、時代遅れになっている。多くの国は今や、効果的な「戦闘」能力を維持できないほど小さくなってしまった軍隊に、有効な軍事的士気をどのようにもたらすかという問題に直面しているのである。ある中東欧の国防トップは、「後方支援だけに兵士を募集することはできない」との苦情を聞かされた。この気持ちに同感しないではいられない。今起こっていることは、伝統的軍事慣行の本質そのものに打撃を与えているのである。いくつかの真に根源的な考え、およびそれらを実施する非常に強力な政治的動機だけが、このジレンマを解消できるだろう。

中東欧諸国の国防産業の問題は、さらに防衛改革の困難の度合いを増加させる。ワルシャワ条約機構とソビエト体制は、防衛生産を合理化し、国（および旧ソ連の地域）ごとに専門特化させ、研究開発のほとんどをロシア本土に集中させていた。旧ソ連とワルシャワ条約機構の崩壊は、この緊密に結びついた産業システムを寸断し、大部分の構成部分を存続不能にした。この特化、ソビエト生産水準との結びつき、世界の兵器市場での需要の激減および国内市場の不在、これら全ての要因が中東欧の防衛産業の基盤を損ない、断片へと縮小させてしまった。改革は不可能なことが明らかになった。ごく一部の産業を除けば閉鎖が唯一の選択肢であるように思われる。工場が助成を受けたり、あるいは人為的に転換している場合（すなわち、健全な経済的基盤がないというロシアでは極めてありふれた状態）、その結果はまじめな生存可能な企業というよりは、失業者のデイケアセンターといった様相を呈することになる。

こうした産業要因は、冷戦終焉の15年後に見られたような欧州の軍事能力の大幅な全般的衰退の一因となっている。これを、技術の拡散（それを利用する知恵と併せて）が新しい「敵」、すなわち、欧州が今後10年に直面するであろう（非対称の）脅威の源にこれまで提供された能力の増大と較べた場合、欧州の安全保障部門改革の失敗はさらに驚くべきものとなる。

6. 安全保障部門の改革および社会改革の相互依存性

しかし、欧州諸国が直面しなければならなかった安全保障部門改革のあらゆる障害の中で最大のものは、安全保障改革に必要とされる、社会的、政治的および経済的改革であった。要求されるのは、軍隊や治安部隊とその社会との関係の全面的な変化以外の何ものでもない。募集、資金調達、管理と指導、民間と軍事の関係および民主的統制、これらはすべて軍または警察力の中心的業務であるが、完全に変化しなければならなかった。改革の試みは、その多くが失敗したが、軍と社会の関係の相互作用の性質に対する我々の理解を高めた。例えば、ドイツのような国々では、社会制度の大改革を行わずに、必要とみなす根本的軍事改革を始めることはできないことが今や明らかである。ドイツは、徴兵に行く代わりに民間役務を選択する若者が提供する事実上無償の労働に非常に依存しているため、職業常備軍の徴兵制を放棄すると、国の保険医療制度が崩壊の危機に瀕するだろう。ノルウェーは、1940年の不幸な経験に基づく歴史上のもっともな理由から、軍の役割を国の社会的インフラに統合していたため、軍の改革には、この広大で人口の希薄な国の、全国的な民間インフラを支える社会的変化と代替的仕組みについての大規模なプログラムが必要となる。ノルウェーは改革を追求しているが、それが生み出すことのできる展開可能な軍隊の合計は、そのための努力と財政の投入に較べると実際全く小さいものになるだろう。

軍事と安全保障部門の改革が、社会、経済、政治改革と手を携えて進むものであることを想起させてくれたのはまさに、多くの国での改革努力の度重なる失敗であった。一方なしで他方を得ることはできず、またこれは中東欧だけの問題でもない。おそらく最も極端で明白な事例はロシアであり、そこでは社会自体が適切な政治的、社会的、経済的仕組みを見出せなかったため、軍事改革努力は何度も挫折している。さらにロシアは、国民生活に軍隊が果たす役割が大きければ大きいほど、改革の失敗は国家の変革全体を妨げるという事実の好例でもある。変化に対する抵抗のため、ロシア軍および治安部隊自体が社会改革の主な障害の一つとなっている。ロシア軍では変化は大いにあったが、改革はほとんどなされなかった。

7. 安全保障部門のトランスフォーメーションにおける決定的要因としての教育

教育はおそらく、国防と治安部門に変化をもたらし、新たな安全保障の展望という課題に取り組ませることのできる最も重要な要素である。けれども、ほとんど全ての国で、これはほとんど注目されていない。実際多くの国では改革への抵抗は、軍隊、警察等の教育制度内で最も大きい。

問題なのは、戦争、警察、情報活動などの安全保障部門では、理論よりは実践に大きく依存するため、教育もこれに基づいて開発される傾向がある点である。それは若い将校が過去

の行為、すなわち経験に基づいて教育されるということの意味する。しかし、本稿の始めで指摘したように、(進化ではなく)革命の時代に、経験への過度の依存は致命的でありうる。「前回上手く行ったこと」に基づいてなされる教育は、危険なまでに非生産的でありうる。さらに、そうした教育は、教育から訓練へと直線的に移行するため、そこに問題が存在する。

全体として将来の紛争の主な特徴が、その予測不能性、その広さと深さ、その多様性、および発生の緊急性にあるとするなら、これらの特徴により我々は今日、治安部門将校とNGOの専門的育成を計画する際の訓練と教育の問題に直面せざるをえない。「訓練」の要諦は、過去の経験から優れた実践を抽出し、将来の作戦計画の基礎またはモデルとして教え込むことである。その想定は、将来の問題は全て過去の問題の新たな反復に過ぎず、経験はそうした問題の解決において最良の資産であるというものである。

しかし、将来の軍事および治安作戦が対象とするものの範囲と幅はあまりに大きいため、将校、NGOおよび公務員が直面するであろうあらゆる問題に取り組めるよう訓練するのは絶対に不可能である。変化の速度は余りに急であり、将来の紛争のありそうな形態、またその可能性がある地理的な場所すら予測困難になってきている。

その結果、訓練だけでは下級将校とNGO職員の育成にとって信頼できる基盤ではなくなっている。治安部門のあらゆる要素について、ますます多くの時間を教育に費やすことが重要である。教育(英語の“education”はラテン語“e duco”、私は導き出す、に由来する)は、モデルやテンプレートを練習するのではなく、基本原則の理解を教える必要性という意味を含んでいる。それは知識を授けるだけでなく、軍事的、社会的、政治的な多様な必須要因に関する深い理解を授けることを意味する。それは、多数の予測不能な変数を含めるため、成熟した考察と判断を意思決定に応用する能力の養成を必要とする。将校は、教育過程で提供された知的道具の利用において有能となるように、知識、専門性、分析能力、ならびに判断力を応用する「演習の中」で訓練される必要がある。この最後の要素がなければ、知識は理論上のものに留まってしまふ。彼らは教えを受けていても、新たな問題を解決するため能力を引き出す教育を受けたことにはならないだろう。

もちろん教育は、教員と学生の両者に対する要求が結局は高くなるものである。それは、伝統的指揮慣行および我々のキャリア開発過程の全体構造に重大な意味を持つ。しかし、防衛および安全保障の展望の変化は今や、とりわけ改革のこの問題に取り組むことを我々に強制するのである。

8. 成功する安全保障部門改革の前提条件

もちろん、安全保障部門の改革にモデルが1つしかないわけではない。各国は社会、政治、歴史および財政の現実、ならびに認識される脅威を反映する独自の解決策を開発しなければ

ならない。単一のモデルがないのと同様、完全なモデルもない。本質的に統制された非民主的な機構が民主主義にはめ込まれている場合は常に緊張が付きまとい、安全保障専門家が国家の安全を保証するために望む全ての事を行うだけの十分な資源は、均衡の取れた市場経済には決してないのである。

とはいえ、安全保障部門のトランスフォーメーションを成功させようとするならば不可欠な、一定の共通要因がある。第1は知識である。民主政府が、防衛と安全保障部門の課題に関して利用できる独自の知識の基盤を持たなければ、根本的改革は成功しない。公務員、ジャーナリスト、学者、議員のほか実業家も含め、この必要不可欠な「戦略共同体」が巨大である必要はないが、信用に足りるだけでなく、信用されなければならない。それは構築することができ、自発的に成長することができる。しかし、それなくして改革は瑣末なことに限られるだろう。健全な社会と実効的な治安部隊の双方に必要な、軍隊や治安部隊と政府が互いに尊敬しあう関係を発達させるには、専門知識を有する文民で構成されるコミュニティが不可欠である。

成功に欠かせない第2の特徴は、現実的な脅威の評価である。これがなければ、ある国がどんな種類の軍隊または治安部隊を必要とするかを、どうやって知り得るだろう。これはきわめて自明のことのようだが、それが欠落している場合が多く、改革過程の現実の推進力が、財政、既得権、権力闘争、またはイデオロギー的確信であることがいかに多いかには驚かされる。一部の国は、例えば隣国の怒りを買うことを恐れるなどの政治的理由のため、現実の脅威評価をすることが困難だと考えている。こうした国は、脅威は公に発表する必要はないことを認めるといった脅威に関する国民的合意がない限り、抜き差しならない状況に陥る。

脅威に対応する政治的意思は、第3の必要条件である。政治的意思がなければ、根本的改革が要求する非常に困難な激しい変化をくぐり抜けることは不可能である。政治的意思なくして、国民が改革に必要な資源を見出す必要性について納得することはないだろう。「政治的意思」は、非情な政治家だけを指すものではない。意思が示された場合に、民主主義では不可欠な有権者の支持を得て、政策が行動に変われるようにする効果的な政治制度を備えていることも指す。それは国の政治的成熟の尺度である。それはまた、政治的リーダーシップが、安全保障の現実の脅威と、それに対処するための行動の必要性を認識することをも要求する。

第4の必須要件は、第3に密接に関連する。重大な改革を行っている国は、同盟国、援助、友人を必要とする。もちろん、ある状況下では、防衛と安全保障部門の改革だけを追求している国もある。しかし、新たな安全保障上の脅威がそうした新たな条件を生み出している今日、これは多くの国の選択肢とはいえない。信頼できる同盟国または友人がいてはじめて、ある国は構造改革を行いながら、その警戒を解き、治安能力を減らすことができる。小さくても貧しい国であればあるほど、それは該当する。援助、およびそれを受け入れる能力と用意

がある国は、他国の過ちから確実に学ぶこともできるであろう。多くの理由から、軍の改革に対する援助を受け入れる方が、国内治安部隊や警察の改革よりも容易であることがわかっている。けれども、今日の脅威の性質を前提にすれば、改革がほぼ間違いなく重要なのは、この後者の領域である。

9. 結論

冷戦という安全保障構造は、大部分の先進国が、歴史的に前例のないほど低い水準に国家安全保障費を減らすことを可能とした。例えば欧州では、このような安全保障意識の中で2世代が成長し、EUとNATOの加盟国は今や中東欧諸国の多くに拡大している。こうした安定は、防衛または防衛支出は無駄であり、政治的優先順位は低いという考えを助長した。

世界の軍事力の重点は欧州から極東に移った。何が新たな安全保障上の脅威を構成するかに関する評価は、国ごとに異なる。異なる場合、対応するのに適切だと考える方法が国によって異なることが多い。防衛に巨額の費用を費やしながらか、ほとんど使えない軍事力しか欧州が生み出していないのは恥ずべきことだと考える大陸欧州の政治家はほとんどいないようである。米国でさえも自国の状況に満足することはできない。その防衛および安全保障予算は巨額だが、金額に見合う価値を生み出さないことが多い。その結果、その軍隊は既に限界にきている。新たな脅威を処理するための支出を継続的に引き上げられることでは満足できない。あるいは、今日の非対称紛争における敵が負担する費用の少なさと比較した場合、投資に対して高い対価を得ているとって満足することはできない。

今必要なのは、今日の安全保障上の脅威の性質、およびそれらの脅威に対応する課題をよりよく理解するための真剣で集中した知的努力である。この向上した複合的理解は、適切な政策をさらに効果的に策定できるようにする方法で、政府に伝達されねばならない。これは現在学界および科学界が直面している責務である。すなわち分析を行うだけでなく、それを時宜にかなった有効な方法で政策立案者に届けることが重要である。これには、政策立案者により密接に協力し、冷戦中には上手く機能していたが、過去10年間で崩壊してしまった、シンクタンクと政界との結びつきを再構築することが必要である。他の諸国について言えば、とりわけ北アフリカ、中東諸国および現在のイラクとアフガニスタンからは、我々欧州の失敗と過ちを指摘して学習の一助とすることが最善の方法となろう。教訓を引き出す材料には事欠かない。

最後に警告を一言。主に軍のトランスフォーメーションについて論じてきたが、安全保障はもはや単なる防衛の問題ではなく、軍は他の非軍事機関と協働する必要があることを指摘しておかねばならない。これを単純化した表現をよく耳にする。「軍は今日の安全保障問題の解決策ではない」。なるほど、そうでもあり、そうでもない。軍だけでは解決策になら

米国の同盟軍は米軍のトランスフォーメーションにどう対応するのか？

ない点には同意する。しかし、軍は解決策の一部である。残念ながら、解決策の他の部分は質、量ともに十分に利用できないことが多いようである。他の政府機関からの有効な支援がないまま、軍隊はますます頻繁に「厄介な責任を」背負わされていくように見える。今後の問題は、同盟国が米軍のトランスフォーメーションに適合するというだけでなく、米国を含む全ての先進国が、軍事的勝利を実際に政治的成功へと転換できるようにするために必要な、非軍事機関の能力を高めることである。