
文官・軍人一体型国防省の意思決定 — イギリス国防省における対イラク軍事的オプションの選択 —

助川 康

<要旨>

イギリスは、2003年のイラク侵攻において、自ら定めていた作戦計画上の想定を超える規模の軍事的オプションを選択し、結果として大きな困難に直面することになった。なぜイギリス国防省はそのようなオプションを選択したのか。本論文は国防省内の助言者によるオプションの評価に着目する。軍人助言者は、オプションのリスクではなく利点、とりわけ軍事的自立性を重視し、文官助言者はその評価を共有していた。次に本論文は、このようなオプションの評価の共有が起こった理由として、国防省における助言の一本化および役割上のすみ分けという規範が成立していたという説明を提示する。二つの規範は文官と軍人の組織統合が進む中で発展した制度的なもので、両者間の調整を必須とする一方、競合や衝突を避けられるという効果をもたらし得る。軍事的オプションの選択においては、中心的役割を与えられる軍人助言者の評価を文官助言者が受容ないし尊重したと考えられる。

はじめに

イラクへの軍事侵攻（2003年3月）に際し、イギリスにとってとりわけ重要であった意思決定問題は、参戦（侵攻への参加それ自体）の是非と、軍事的オプションの選択という二つの次元に大別できる¹。前者の意思決定は戦争（侵攻）の目的と根拠に関する判断を伴う。なぜ軍事力を行使するのか、どのような脅威があるのか、軍事力の

1 本論文では、米国が率いた有志連合による対イラク軍事行動に、英文の学術文献が使用する「侵攻」という語を当てるが、この表記をもって当該軍事行動の合法性／違法性の判断を示すものではない。米国が「侵攻」と表記する例に陸軍戦略大学の報告書がある。Joel D. Rayburn COL and Frank K. Sobchak COL, *The U.S. Army in the Iraq War – Volume 1: Invasion – Insurgency – Civil War, 2003–2006* (US Army War College Press, 2019), <https://press.armywarcollege.edu/monographs/386>.

行使は正当化されるのか、他の手段は尽くしたのか、軍事力の行使にどの国が賛成し反対しているか、自国の決定は国際的に支持を得られるのか、これらすぐれて政治的、外交的、法的な問いに答えることが必要となる。侵攻の根拠や合法性が国内外で大きな論争を呼んだこともあって、イラク侵攻をめぐるイギリスの意思決定に関する研究の多くは、この次元に属する問いを扱ってきた²。そして先行研究は侵攻の決定におけるトニー・ブレア (Tony Blair) 首相の強い主導性を指摘する。

対して、本論文は後者の決定——軍事力行使の決定を前提とした、政策手段として軍事力をどう用いるかという軍事的オプションの選択——に焦点を当てる。イギリスが選択した軍事的オプションは師団規模の地上侵攻であった。イラク検証委員会(通称、チルコット委員会)によって、軍事的オプションの決定過程は、侵攻自体の決定過程とは異なり、政治指導者(文民指導者)は国防省からの提案を採用したというボトムアップ型であったことが分かっている³。軍事行動は、多くの資源を必要とし、またリスクの高い政策手段である一方、採り得るオプションの幅が広い。政策手段全体の中で軍事力は何を達成するのか、どのような軍事力がどれだけ必要か、所要の人員を確保し装備品を調達できるか、他国の軍とどのように役割を分担するのか、といった軍事戦略・作戦に関わる広範な検討が発生する。軍事的オプションの選択は政策目標達成の成否に影響を及ぼす重要な決定であるが、イラク戦争については侵攻自体の決定に比べて研究の蓄積は十分とはいえない。

本論文はまず、イギリスの選択した軍事的オプションがイギリス軍の役割と負担を過大に設定してしまったという見解を提示し、なぜそのようなオプションを国防省が選択したのかという問題意識に立って、論を進める。本論文は国防省におけるオプションの評価に着目し、軍人による評価を文官が共有していたことを明らかにする。そして、組織の合理性を追求してスタッフの専門性を横断的に統合していた国防省において、そのような評価の共有がなされた組織的要因を分析する。

2 たとえば、Christoph Bluth, "The British Road to War: Blair, Bush and the Decision to Invade Iraq," *International Affairs*, vol. 80, no. 5 (2004), pp. 871–892; David Coates and Joel Krieger, *Blair's War* (Cambridge: Polity, 2004); S. B. Dyson, "Personality and Foreign Policy: Tony Blair's Iraq Decisions," *Foreign Policy Analysis*, vol. 2, no. 3 (2006), pp. 289–306; John Kampfner, *Blair's Wars* (London: Free Press, 2003); Eoin O'Malley, "Setting Choices, Controlling Outcomes: The Operation of Prime Ministerial Influence and The UK's Decision to Invade Iraq," *British Journal of Politics & International Relations* (2007), pp. 1–17. 日本語の文献では、小川浩之「イギリスの対応外交」櫻田大造・伊藤剛編著『比較外交政策——イラク戦争への対応外交』(明石書店、2004年)第5章; 細谷雄一『倫理的な戦争——トニー・ブレアの栄光と挫折』(慶應義塾大学出版会、2009年)。

3 経緯はチルコット委員会の報告書 (*The Iraq Inquiry, The Report of the Iraq Inquiry, Report of a Committee of Privy Counsellors*, HC264, July 2016) のセクション3、6.1、6.2に詳しい。以下、同委員会の報告書はセクション番号とページ番号をもって引用する。ジェフ・フーン (Geoff Hoon) 国防相の証言も参照。Iraq Inquiry, Witness Statement - Rt Hon Geoffrey Hoon, April 2, 2015.

1. 過大ともいえる軍事的オプション

(1) 選択された師団規模の地上侵攻案

国防省が検討した軍事的オプションは省内で「戦力パッケージ」と呼ばれた。パッケージ1は海外基地と特殊作戦部隊を提供するもの、パッケージ2はパッケージ1に加えて海空戦力を投入するもの、パッケージ3はパッケージ2に加えて陸上戦力を投入するものであった。パッケージ2とパッケージ3が実質的な検討の対象となり、最終的に国防省はパッケージ3を選択する(2003年1月)⁴。これがイギリスのテリック作戦(Operation Telic)である。陸軍の1個師団(2個戦闘旅団、1個後方旅団、約2万6,000人)、海軍の水上艦艇17隻、海兵隊の1個コマンドー旅団(約4,000人)、空軍の固定翼約100機および回転翼27機(約7,000人)から構成される約4万5,000人規模の軍事作戦であった⁵。

国防省は、1998年に策定した「戦略防衛見直し」(Strategic Defence Review 1998: SDR 98)に基づき、国際危機が発生した場合に、師団を派遣する短期の軍事作戦(湾岸戦争と同程度の規模と期間で、省内では「大規模」作戦と呼ばれた)、旅団を派遣する長期の軍事作戦(ボスニア紛争時の派遣と同規模で長期にわたる「中規模」作戦)、旅団を派遣する二つの軍事作戦(ただし同時に作戦を行う期間は6か月を超えない)という3種類の海外派遣シナリオを想定し、いずれのシナリオにも対応できる体制を目指していた⁶。1999年公表の『国防白書』では、SDR 98の想定は全ての危機に対して杓子定規的に適用されるわけではないと断りつつも、「計画と作戦の健全で強固な基礎」と位置づけている⁷。

テリック作戦はSDR 98にいう「大規模」軍事作戦に相当する。しかし、2002年春の時点ですでにイギリスはバルカン半島(ボスニア、コソボ)、シエラレオネ、アフガニスタンなどに軍を派遣していた。2002年秋には、消防組合の全国ストライキに備え、陸軍を中心に1万9,000人を消防支援に割り当てることにもなった⁸。そのため、パッケージ3を選択するに当たり、2003年秋までに戦力規模を3分の1へ、つまり「中規模」

4 パッケージ3はもともとトルコを経由したイラク北部からの侵攻案として計画されていたが、自国領を米英軍が通過することにトルコは同意せず、パッケージ3選択の直前にクウェート経由でイラク南部から侵攻する案に変更された。Iraq Inquiry, Section 6.1, pp. 376–84.

5 “Operation Telic - British Forces,” Ministry of Defence, archived April 13, 2003, <https://web.archive.org/web/20030413054929/http://www.operations.mod.uk/telic/forces.htm>. 2003年末に公表された国防省の報告書では46,150人規模。Ministry of Defence, *Operations in Iraq: Lessons for the Future*, December 2003, p. 84.

6 *The Strategic Defence Review*, Cm 3999, July 1998, p. 23.

7 *The Defence White Paper 1999*, Cm 4446, December 1999, p. 9.

8 Ministry of Defence, *Operations in Iraq*, p. 5.

以下の水準にまで引き下げることが計画したのは当然ともいえた⁹。引き下げたとしても戦後の活動が6か月を超えるのであれば、他の派遣を旅団未満の「小規模」水準にせねばならなかった¹⁰。

イラクでの戦闘は1か月もたたずに終結し、イギリス軍は2003年5月に2個旅団を引き上げる。ここまでは計画通りの展開といえたが、戦後の活動は難航し、6年に及ぶ対反乱・安定化作戦と国家再建に従事することを強いられる¹¹。イラクにおける治安改善が思うように進まない中で戦力の引き下げは難しく、2年が経過した時点でも8,000人規模が続いた¹²。この状況でアフガニスタン南部への展開を2006年1月に決定し、最大9,500人規模まで増勢した結果、イギリスは「中規模」軍事作戦を二つ抱えることとなった¹³。国防省はイラクへの派遣規模を縮小しようとするが、安定化作戦の必要性が高い情勢下でのそうした努力は、出口戦略ではあっても勝利戦略ではなく、矛盾ですらあることを現地の指揮官たちは認識していた¹⁴。

資源の追加投入を必要とする勝利戦略をとれなかったイギリスは、首相がブレアからゴードン・ブラウン (Gordon Brown) に交代した後にイラクからの撤退を決めた。2009年4月にテリック作戦を終えたとき、イラクから撤退する代わりに戦力をアフガニスタンに振り向ける予定であったが、恒常的に続く軍事作戦に嫌気が指して退役する兵士が増え、イギリス軍は「限界を超えた状態」と形容された¹⁵。イギリスにとってイラク戦争は、成功からはかけ離れた幕引きであり、その後の対外政策に尾を引く影響を残す苦い経験となった。

師団規模の陸上戦力を派遣したことに伴い、イギリスはイラク南東部に駐留する多国籍軍 (MND (SE)) の主導国となった。かりに陸上戦力を派遣しなければ駐留軍としての役割は回避でき、陸上戦力を派遣するにしても師団規模でなければ担任地域を

9 Iraq Inquiry, Witness Statement - Admiral the Lord Boyce, January 7, 2011.

10 “Iraq: UK Contingency Planning,” Minute Johnson to PS/Secretary of State [MOD], October 11, 2002. 英ナショナルアーカイブによって保存されたナルコット委員会のウェブサイト (<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20171123123237/http://www.iraqinquiry.org.uk/>) で閲覧可。

11 このときのイギリスの困難な状況について、Richard North, *Ministry of Defeat: The British War in Iraq 2003-2009* (London: Continuum, 2009); Frank Ledwidge, *Losing Small Wars: British Military Failure in Iraq and Afghanistan* (New Haven: Yale University Press, 2011); Hilary Synnott, *Bad Days in Basra: My Turbulent Time as Britain's Man in Southern Iraq* (London: I.B. Tauris, 2008); Jack Fairweather, *A War of Choice: The British in Iraq, 2003-9* (London: Jonathan Cape, 2011).

12 派遣規模の推移については次を参照。Iraq Inquiry, Section 9.8, pp. 466-468.

13 Iraq Inquiry, Section 9.4, p. 580; Michael Codner, “The Two Towers, 2001-2013,” in *Wars in Peace: British Military Operations since 1991*, ed. Adrian L. Johnson (London: RUSI, 2014), p. 68.

14 Iraq Inquiry, Section 9.5, p. 82; Section 9.6, pp. 335-336.

15 Damien McElroy and Thomas Harding, “British Campaign in Iraq Comes to Official End,” *Telegraph*, April 29, 2009.

背負うことはなかった¹⁶。しかし、戦後計画が十分とはいえない状況での侵攻となったために現地における政策手段として突出した存在となった軍は、広範な課題に対応せざるを得なかった。師団規模の地上侵攻というオプションは結果的にイギリス軍の役割と負担を過大に設定してしまったといえる。

イギリスの選択はオーストラリアとは対照的である。オーストラリアは陸上戦力の派遣を2,000人規模にとどめた。米国からはもっと兵力を派遣するよう要請されていたが、ジョン・ハワード(John Howard)首相は「単刀直入に拒絶」しつつ、可能な限り小規模で、費用が小さく、リスクの低い形で参加するとの決定を下したという¹⁷。それだけに、イギリスの「身の丈を超えた貢献」は際立っている¹⁸。本論文で焦点を当てたいのは、まさにこの点である。軍事的オプションを策定した当事者たちは、師団規模の地上侵攻というオプションの利点やリスクをどのように認識していたのだろうか。イギリス軍にとって、あるいはSDR 98に照らして、過大なコミットメントとは考えなかったのだろうか。

(2) 分析手法

ジェームズ・ド・ヴァール(James de Waal)は、国防省がパッケージ3を推した理由として、陸軍の意向、米国の政策や作戦計画に対するイギリスの影響力、米軍に組み込まれることのない独自の役割という三つの根拠を挙げて論じている¹⁹。ウォーレン・チン(Warren Chin)は、戦力パッケージの選択は、イラクに対する強制力に関する軍事的評価、かりに大規模な戦闘を行うことになった場合の所要に関する軍事的評価、リスクを共に背負う用意を米国に示すという政治的願望に基づいていたと簡潔に言及している²⁰。

戦力パッケージの選択は、チルコット委員会にとっても関心事であった。委員会は、パッケージ3を選択した要因として、ド・ヴァールと同じく米国に対する影響力とイギリス軍の自立性を取り上げる一方、陸軍の士気については否定し、また米国からの

16 イギリス側の理解では、当時の米国の軍事作戦の基本単位は師団であり、イギリスが旅団以下の規模で派遣した場合には米軍の師団に組み込まれると想定することが可能であった。Iraq Inquiry, Transcript of Hearing - Mr Simon Webb, June 23, 2010, p. 28.

17 Judith Betts and Mark Phythian, *The Iraq War and Democratic Governance: Britain and Australia Go to War* (Cham: Palgrave Macmillan, 2020), pp. 43–44, 66–68.

18 Patrick Cockburn, “Why Must Britain Always Try to ‘Punch above Her Weight’?” *Independent*, July 17, 2011.

19 James de Waal, *Depending on the Right People: British Political-Military Relations, 2001–10* (London: Chatham House, 2013), pp. 5–10.

20 Warren Chin, *Britain the War on Terror: Policy, Strategy and Operations* (Surrey: Ashgate, 2013), p. 95.

要請はなかったとした²¹。そして、戦力パッケージの選択は概ねイギリスの自主的な判断であったこと、パッケージ3を推進したのは「軍」であったことを認定している²²。

陸軍の意向・士気については議論が分かれているので、この論点に少し触れると、たしかにブレア首相や首相官邸の補佐官たちの手記には、パッケージ3を採用するようマイケル・ボイス (Michael Boyce) 国防参謀長が陸軍から突き上げられていたかのような記述が見える²³。チルコット委員会の公聴会で、マイク・ジャクソン (Mike Jackson) 陸軍司令官 (陸軍参謀長への就任が2002年秋に内定していた) は、軍事作戦から取り残されることを陸軍は望んでいなかったとし、陸軍が派遣されなかったとしたら「控えめに言って、かなり失望したのであろう」と証言した²⁴。しかし、フーン国防相とマイケル・ウォーカー (Michael Walker) 陸軍参謀長は陸軍の士気を理由に戦力パッケージを選択することはしていないと明確に否定している²⁵。

本論文では、パッケージ3が選択された理由について、国防省内のアクターの動機や利害に基づく説明ではなく、パッケージ3が他のパッケージよりも良いとみなされたというオプションの評価に基づく説明を採用したい。組織を情報処理の体系とみなすジェームズ・マーチ (James March) とハーバート・サイモン (Herbert Simon) は、現実の問題状況はあまりに複雑で、組織 (の構成員) が状況を理解し、行動の選択肢を立案することには認知的限界があるとした²⁶。組織の各部署はそれぞれの目標および所掌にとって重要と思う情報を処理する。これに対し、他の部署の目標や組織全体の目標は看過されがちとなる。問題状況の定義は、ある側面に特別な注意を払う一方、別の側面に対する注意を省くことによって、つまり選択の情報処理を行うことによって、単純化される。マーチとサイモンは、これを「関心の焦点」 (focus of attention) と呼んだ²⁷。関心の焦点は、各部署共有の認識や参照枠組みによって情報がろ過される部署内コミュニケーションや、部署ごとに環境から異なる情報に接するという選択的

21 Iraq Inquiry, Section 6.1, pp. 311–324. イギリスが戦闘に参加できない場合、戦後段階における貢献をジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) 大統領はブレア首相に提案したという。Bob Woodward, *Plan of Attack* (New York: Simon Schuster, 2004), p. 338.

22 Iraq Inquiry, Section 6.1, p. 175.

23 Tony Blair, *A Journey: My Political Life* (New York: Alfred A. Knopf, 2010), p. 410; Alastair Campbell, *The Burden of Power: The Alastair Campbell's Diaries*, vol. 4 (London: Arrow Books, 2013), p. 348; Jonathan Powell, *The New Machiavelli: How to Wield Power in Modern World* (London: Bodley Head, 2010), p. 269. ウォーカー陸軍参謀長とジャクソン陸軍司令官がパッケージ3の採用に向けてロビー活動をしていた、またブレア自身はブッシュ大統領との関係を強化できるパッケージ3にやぶさかでなかったという主張もある。Tom Bower, *Broken Bows: Tony Blair; Tragedy of Power* (London: Faber & Faber, 2016), p. 310.

24 Iraq Inquiry, Transcript of Hearing - General Sir Mike Jackson, July 28, 2010, pp. 10–11.

25 Iraq Inquiry, Transcripts of Hearing: Rt Hon Geoffrey Hoon, January 19, 2010, pp. 48–49; General the Lord Walker of Aldringham, February, February 1, 2010, p. 6.

26 James March and Herbert Simon, *Organizations*, 2nd ed. (Cambridge: Blackwell, 1993), pp. 171–172.

27 Ibid., pp. 173–175.

曝露を通じ、強化される。

マーチとサイモンの議論は、主にオプションの探索段階についてのものであるが、オプションの選択段階についても示唆を与えてくれる。各部署の選択的情報処理は組織が分業のメカニズムであることの帰結であるともいえる以上、組織内の情報処理の齟齬や過誤は部署ごとに関心の焦点が形成されることによって生じ得る。組織を構成するアクターの選好は、その動機や利害以前の問題として、このような選択的情報処理の影響を受ける。

官僚機構を「認識の階層」(cognitive hierarchy)と呼んだアンドリュー・ダンサイア(Andrew Dunsire)も組織における認識面を分析した一人である²⁸。国防省は階層性組織の典型であり、省内のアクターは各自の動機や利害に基づいて自由に駆け引きを行うというよりは、各自の役職に応じた責務を遂行し、その役職はアクターの認識を規定する。軍事作戦をめぐる決定においては、何よりも勝たなければならないという点でアクターの目標は一致する。このような場合、軍事的オプションの選択の根拠を、組織の置かれた状況やオプションに対する選択的情報処理の結果としてのアクターの理解・認識に求める方が意思決定を説明できると考えられる。

ジャクソン司令官は、陸上戦力を派遣しなければ米国との関係は決してうまくいかないと主張した²⁹。また、ジャクソンから右腕と見込まれ、彼の陸軍参謀長就任に先立ち陸軍参謀長補に登用されたデービッド・リチャーズ(David Richards)も、イギリスが米国に対して政治的かつ軍事的に影響を及ぼしたいのであれば陸軍の参加が不可欠であると考えていた³⁰。国防省は、陸軍が主張したからではなく、対米関係が省内で重視されていたがゆえに、師団規模の地上侵攻案を採用した可能性がある。

意思決定の当事者は時とともに変わっていくが、たとえば対米関係という考慮要素は当事者が誰であろうとイギリス国防省において存続すると見込まれる。アクターの認識を分析するアプローチは、イギリス国防省という組織における情報処理のパターンや特徴を明らかにすることに貢献する。

本論文が依拠する資料は、イギリス政府および議会の文書、当事者の手記や証言といった一次資料に加え、報道記事やジャーナリストによる著作、イギリスの国防政策や国防組織に関する先行研究などの二次資料である。とりわけチルコット委員会による15万点を超える文書の検証、公開・非公開のヒアリングの結果、多くの情報と文書

28 Andrew Dunsire, *Implementation in a Bureaucracy* (Oxford: Martin Robertson, 1978).

29 Mike Jackson, *Soldier: The Autobiography of Sir General Mike Jackson* (London: Corgi Books, 2007), p. 405.

30 David Richards, *Taking Command: The Autobiography* (London: Headline, 2014), pp. 180–182. 後にリチャーズは陸軍参謀長、国防参謀長を歴任。

が開示されている。

2. 軍事的オプションの評価

(1) 国防省の組織構造と主要な助言者

イギリスは、第二次世界大戦後の帝国の縮小に伴い、長らく国防組織の合理化に取り組んできたという特異な経験をしている。1964年の国防省と3軍省の「統一」以降も、国防省の「中央集権化」が進められ、省の機能と効率を向上させるための組織改編が行われた³¹。1980年代には、各軍担当の次官が廃止されて国防次官の権限が強化されるとともに、国防参謀長の下に各軍参謀部から独立した国防参謀部が設置され、1990年代に入ると、国防参謀部と文官主体の管理・予算部門が統合された。一連の改革を経て本省における職業公務員（文官）と職業軍人の組織的統合が進み、文官・軍人一体型の中央部局（Central Staff）は「より小さな、合理化された」³²組織を目指した中央集権化の象徴ともいえる存在となった。

イギリス国防省の組織的特徴はその中央部局の構造にある。2002年時点の中央部局は、政策、コミットメント、財務、装備能力、科学技術、文官人事、軍人人事の7部門から構成されていた。中央部局は、文官と軍人を統合した単一組織であり、第二次官と副国防参謀長による共同管理の下にあった³³。各部門の長は中将級で、政策局長、財務局長、人事局長の3人が文官、国防参謀次長（コミットメント担当）、国防参謀次長（装備能力担当）、国防参謀次長（人事担当）の3人が軍人というようにバランスをとっているかのような組織構造であった。科学技術局長は学術界から登用されていた。

31 Ewen Broadbent, *The Military and Government: From Macmillan to Heseltine* (London: Macmillan, 1988); G. M. Dillon, "Britain," in *Defence Policy Making: A Comparative Analysis*, ed. G. M. Dillon (Leicester: Leicester University Press, 1988), pp. 35–37; Adrian Smith, "Michael Heseltine and the Reorganisation of the Ministry of Defence, 1983–4," in *Government and the Armed Forces in Britain, 1856–1990*, ed. Paul Smith (London: Hambledon Press, 1996), chap. 11; Matthew Uttley, "The Management of UK Defence," in *Britain and Defence 1945–2000*, ed. Stuart Croft, Andrew Dorman, Wyn Rees and Matthew Uttley (Harlow: Pearson Education, 2001), pp. 88–92. 中央集権化に批判的な見解として、Hew Strachan, *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), pp. 70–74.

32 Malcolm Rifkind, "Front Line First," *RUSI Journal*, vol. 139, no. 6 (1994), p. 3.

33 "Policy and Strategic Management," Ministry of Defence, archived June 2, 2002, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20020602001053/http://www.mod.uk:80/aboutus/omd/policy.htm>.

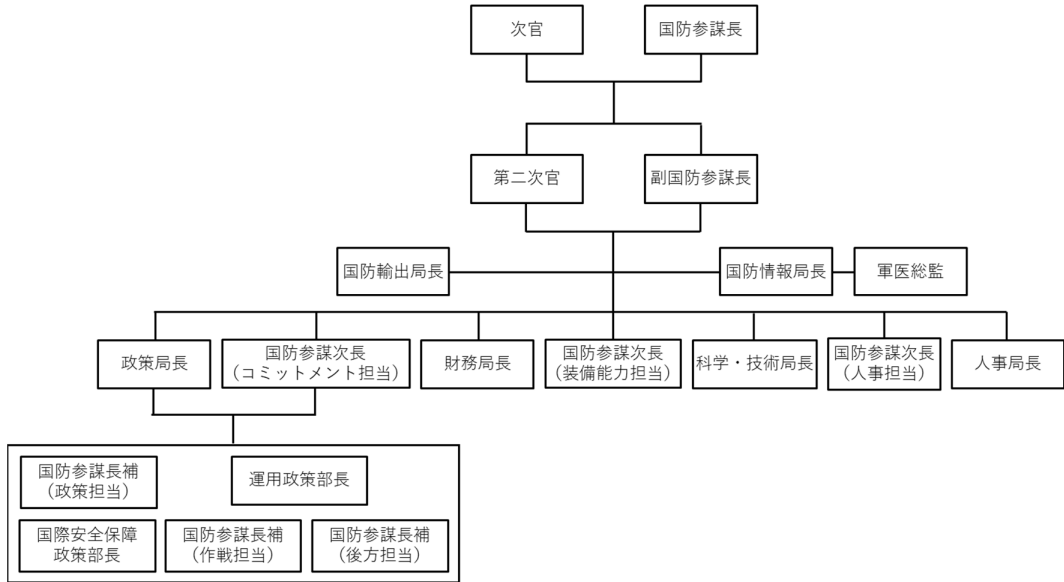


図 1 国防省中央部局とその政策／コミットメント部門（2002年4月時点）

（出所）英ナショナルアーカイブに保存された国防省ウェブサイト（2002年4月21日付），<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20020421131254/http://www.mod.uk:80/aboutus/omd/policy.htm> および Joint Doctrine & Concepts Centre, *Joint Operations Planning*, JWP 5-00, March 2004 を基に筆者作成。

中央部局において軍事的オプションの選択に最も関係する役職は政策局長と国防参謀次長（コミットメント担当）である（以下、「国防参謀次長」はコミットメント担当の国防参謀次長を指す）。両者は政策部門とコミットメント部門を一体の「政策／コミットメント部門」として共同管理していた³⁴。その下に2人の部長（国際安全保障政策担当、運用政策担当）と3人の国防参謀長補（政策担当、作戦担当、後方担当）で構成される少将級スタッフが配置された³⁵。運用政策部長と国防参謀長補（作戦担当）は国防参謀次長を支えるペアであり、運用政策部長は軍事的オプションの立案過程に関与する文官スタッフの中核といえた。各少将級スタッフを補佐するスタッフも文官と軍人の混在組織であった。運用政策部長には少なくとも文官2人と軍人1人の准将級スタッフが、国防参謀長補（作戦担当）と国防参謀長補（後方担当）には共同で少なくとも文民1人と軍人6人の准将級スタッフが配置されていたようである³⁶。

なお、対イラク軍事的オプションを立案した常設統合司令部は、本省の外に置かれ

34 “The Central Staff,” Ministry of Defence, archived July 1, 1998, <https://web.archive.org/web/19980701113544/http://www.mod.uk/aboutmod/org/org-man/central.htm>.

35 Joint Doctrine & Concepts Centre, *Joint Operations Planning*, JWP 5-00, March 2004, 1-5-1-8.

36 *Ibid.*, 1-8.

る組織である。しかし、常設統合司令部の長である統合作戦部長は、統合軍事作戦の計画と実行という所掌を遂行するに当たって、国防参謀次長および政策局長と緊密に連携することが定められていた³⁷。

このように国防省の本省組織、特に中央部局の政策／コミットメント部門は、文官と軍人が各階層で入り混じり、責任を共有する構造を持っていた。中央部局の組織構造は、いわゆるU型である。U型組織は、総務、人事、会計、企画、営業、調達といった機能ないしプロセスを分業原理とし、各機能を単位として編成される。事業部門ごとに各機能を配置する必要がないため、機能を集約し、その専門性を高められる一方、各機能は組織全体の目標や事業そのものには責任を有しないことから、司の論理に陥ったり全体の視点が失われたりするリスクを併せ持つ³⁸。つまり、関心の焦点が縦割りで分立するリスクがある。この点、イギリス国防省は、文官と軍人を混合することで「双方の強みとスキルを活かして最善の効果をもたらす」ことを狙っていた³⁹。文官と軍人の組織的一体化によって「政策」という機能と「コミットメント」という機能を統合するという、U型組織が内包する短所を克服するための組織設計を行っていたともいえよう。しかし、専門性を横断的に統合していたはずの中央部局は、結果的にリスクの大きな軍事的オプションを選択し、文民指導者へ提案したのである。

（2）国防省がブレア首相へ提示した評価

国防省による軍事的オプションの評価は、フーン国防相がブレア首相に宛てた2002年10月15日付の書簡および付属文書に示されている。書簡においてフーン国防相は、パッケージ2とパッケージ3をいずれも実行可能なオプションと評価しつつ、パッケージ2について人的損耗面でのリスクは比較的小さいものの、「ブーツ・オン・ザ・グラウンド」という意味での貢献としては小さいこと、米国を失望させかねないこと、戦闘終結後の安定化作戦への貢献を米国から求められたときには立場が弱いこと、陸軍からの否定的反応を軽視できないこと、パッケージ3については他国の参加を促しコアリションを形成する上で大きなインパクトがあること、戦闘期間を短縮するととも

37 Ibid.,1-6. 本省と常設統合司令部の緊密な関係を裏付ける証言として、Iraq Inquiry, Hearing of Transcript - Sir General John Reith, January 15, 2010, pp. 3-4.

38 Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization," in *Papers on the Science of Administration*, ed. Luther Gulick and L. Urwick (New York: Institute of Public Administration, 1937), pp. 23-25; Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations* (Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1979), pp. 124-125; Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 4th ed. (New York: Free Press, 1997), p. 189.

39 William Hopkinson, *The Making of British Defence Policy* (London: HMSO, 2000), p. 36.

に決定的な結果を得られること、人的損耗リスクは大きいことを指摘した⁴⁰。

また、付属文書に示されたパッケージ2と3の評価をまとめると表1のようになる。国防相書簡の主張と重なる点を除くと、パッケージ3は戦費を膨張させかねず、また他の軍事的コミットメントを制約しかねないと認識される一方、イラクに圧力をかけられるという評価を受けており、パッケージ2には英米関係におけるイギリスの重要性の低下を招くリスクがあると認識されていた。

国防省によるオプションの評価は、必ずしも首相官邸と外務省には共有されなかった。特に首相補佐官の一人デービッド・マニング（David Manning）外交担当補佐官は、国防省が提示した根拠にことごとく留保を付けた。そしてパッケージ3には十分に検討すべきリスクや課題がある点、戦費が容易に膨張しかねない点に注意を促しつつ、パッケージ2を軽視すべきでないと、ブレア首相に助言した（表1）⁴¹。パッケージ

表 1 国防省によるパッケージの比較と首相補佐官の見方

		パッケージ2	パッケージ3
		国防省	外交補佐官
対イラク圧力		あり	イラクが気にかけるのは米国
戦費	10億ポンドに近い	15億～20億ポンド	やりくりできるのか 作戦が長期化した場合どうなるか
米国からの期待	失望を招く		イギリスが自ら招いた可能性
負担の共有	大きな貢献	格段に大きな貢献	
他任務への影響		他任務に対処する能力を制約し得る	多くの任務に従事する中でイラクに深く関与することは筋が通るか
戦後		長期の貢献を求められるリスク低減	いったん関与すると抜けられない
米国との戦略関係	影響力は低下 パートナーとしてのイギリスの重要性低下	米国の計画全般に影響を与えられる	大きな発言権を持てるか疑問 要因とすべきでない
陸軍の士気	低下する		御さなければならない 全ての戦争に参加する必要はない

(出所) チルコット委員会報告書 Section 6.1, pp. 295–298 および同委員会が開示した国防省文書 “Iraq: UK Contingency Planning,” October 14, 2002 を基に執筆者作成。

40 Iraq Inquiry, Section 6.1, pp. 295–296; “Iraq: UK Military Options,” Minute Hoon to Prime Minister, October 15, 2002 and its attaching paper “Iraq: UK Contingency Planning,” Ministry of Defence, October 14, 2002 (チルコット委員会のウェブサイトで見覧可)。

41 Iraq Inquiry, Section 6.1, pp. 297–298; “Iraq: UK Military Options,” Minute Manning to Blair, October 16, 2002 (チルコット委員会のウェブサイトで見覧可) ; Transcript of Hearing - Sir David Manning, June 24, 2010, pp. 99–101.

3に強い軍事的根拠があるのか疑問を抱いた彼は、その選択は政治判断になると考えた。外務省でも、国防省の戦後貢献回避論に対し、軍事行動の合法性が国際的に保証されないまま参戦すると逆に「米国とともに孤立する」リスクを看取していた。また、パッケージ3を選択しなければ対米関係上のダメージが生じるという懸念は（国防省が所掌する）軍事的性質の問題であるのかと疑義を呈し、米国が本当に不満を抱くのであればハイレベルの政治対話を行うよう、ジャック・ストロー（Jack Straw）外相へ提案した⁴²。

このときの評価を国防省は更新していない。国防省が作戦計画上パッケージ2とパッケージ3を同格のオプションとして米国に提示する意思決定をブレア首相に求めた際の文書には、戦後貢献回避論の他に目ぼしい議論はない⁴³。以降、同格であったはずのパッケージ2とパッケージ3が比較されることはなくなり、もっぱら北部ルートの地上侵攻計画が進行し、しかも計画される戦力規模が大きくなっていった⁴⁴。2002年暮れには、トルコ領通過の同意を得られる見通しが立たないことから南部ルート侵攻案も検討され始めたが、これはあくまでもパッケージ3の中での代案である⁴⁵。年明け、フーン国防相がパッケージ3への最終承認をブレア首相に求めた際の手紙は、大半が地上侵攻の説明に費やされている⁴⁶。

（3）国防相と助言者の認識

フーン国防相は次のように証言している。省内には多様な意見があり、政策的・法的留保を付ける者もいたが、イラクへの関与は不可避という見方が圧倒的多数であった。軍事的助言が「過度に楽観的」であることは認識しつつも、軍のプロフェッショナルな助言を無視するのは誤りと考えていた。また、戦後計画に関する軍の判断はリスクを考慮したものであり、疑う理由はなかった。治安状況の難しさを懸念すべきであったという結果論は受け入れるが、当初それは重要な問題ではなかった⁴⁷。こう述べたフーンは、パッケージ3を選択した理由について軍の助言を尊重したこと以上の説明を与えていない。

次に省内の助言者の認識を整理してみよう。国防省の組織図や関連するドクトリン

42 Iraq Inquiry, Section 6.1, pp. 299–300.

43 Ibid., pp. 307–308; “Iraq: UK Military Options,” Letter Watkins to Manning, October 29, 2002（チルコット委員会のウェブサイトで見覧可）。

44 Iraq Inquiry, Section 6.1, pp. 359–361.

45 2003年1月8日、国防省は北部ルート侵攻案から南部ルート侵攻案に切り替えた。Iraq Inquiry, Section 6.2, pp. 399–400.

46 Ibid., pp. 413–416; “Iraq: UK Land Contribution,” Letter Hoon to Blair, January 16, 2003（チルコット委員会のウェブサイトで見覧可）。

47 Witness Statement - Hoon.

文書からは、国防参謀長、国防次官、副国防参謀長、第二次官、国防参謀次長、政策局長、国防参謀長補（作戦担当）、運用政策部長、常設統合司令部が中心的アクターであるように見える。このうち、2002年10月時点の国防参謀長ボイス、国防次官ケビン・テビット（Kevin Tebbit）、国防参謀次長トニー・ピゴット（Tony Pigott）、政策局長サイモン・ウェブ（Simon Webb）、運用政策部長イアン・リー（Ian Lee）、常設統合司令部の統合作戦部長ジョン・リース（John Reith）と統合作戦部次長ロバート・フライ（Robert Fry）の見解に注目する。この7名は、軍事的オプション立案の当事者として、チルコット委員会の報告書に頻繁に登場するとともに、委員会が開催したヒアリングにおいてパッケージ3が選択された理由を問われている。副国防参謀長、第二次官、国防参謀長補（作戦担当）は、パッケージ3の選択という文脈では委員会の開示した資料や記録にほぼ現れないため除外した⁴⁸。委員たちは、イギリスが師団規模の陸上戦力を提供することを米国は軍事的には必要としていなかったことを指摘しつつ、なぜパッケージ3を選択したのかと何度も問い質しており、そうした質疑の中で挙げられた根拠は省内助言者の認識において大きな比重を占めていたものと考えられることは可能であろう。

彼らの証言や国防省の文書に基づくと、パッケージ3の根拠として、イギリスという国家の役割・アイデンティティ（国際危機において大きな役割を果たす）、米国との戦略関係（米国と負担を共有し、英米関係におけるイギリスの地位を維持する）、国際的なコアリションの形成、対イラク圧力、戦後における長期に及ぶ貢献を回避する可能性、米国の対イラク政策に対する影響力、軍事行動における自立性、戦闘における決定力／戦闘期間の短縮を挙げることができる。これらの根拠に関する7名の助言者の認識は表2のとおりである⁴⁹。

表2からは、助言者の認識は必ずしも文官と軍人で分かれているわけではないことが読み取れる。むしろボイス国防参謀長とテビット次官の認識は似通っている。他方、文官の中でも軍人の中でも差異がある。戦後貢献回避論は最上位助言者のみが言及しており、対米影響力論に対する評価はボイス国防参謀長、リース統合作戦部長、フラ

48 副国防参謀長アンソニー・バグナール（Anthony Bagnall）の役割は主に（軍事作戦に専念する国防参謀長のために）国防省の日常業務を管理することであった。軍事作戦との関連では、バグナールは装備品の緊急調達や予備役の問題などを担当していた。Iraq Inquiry, Witness Statement - Air Chief Marshal Sir Anthony Bagnall, January 6, 2011. 第二次官イアン・アンドリュース（Ian Andrews）と国防参謀長補（作戦担当）クライブ・ローダー（Clive Loader）は証言者になっていない。

49 Iraq Inquiry, Transcripts of Hearing: Sir Kevin Tebbit and Admiral the Lord Boyce, December 3, 2009; Sir Kevin Tebbit, February 3, 2010, May 6, 2010; Admiral the Lord Boyce, January 27, 2011; Mr Simon Webb, Sir Peter Ricketts and Sir William Patey, November 24, 2009; Mr Simon Webb, June 23, 2010; Lt Gen Sir Anthony Pigott, December 4, 2009; Mr Ian Lee, June 22, 2010; General Sir John Reith, January 15, 2010; Lieutenant General Sir Robert Fry, December 16, 2009.

表2 パッケージ3の根拠に関する認識

国の役割	対米戦略 関係	コアリ ション	対イラク 圧力	戦後貢献 回避	対米 影響力	軍事的 自立性	戦闘におけ る決定力
国防参謀長 (軍)				+	+	+	
事務次官 (文)			+	+	+	(+)	
国防参謀次長 (軍)	+		(+)			(+)	
政策局長 (文)					+	+	
運用政策部長 (軍)	(+)				(+)	(+)	
統合作戦部長 (軍)					-	+	
統合作戦部次長 (軍)	(-)	+			+	+	

(注) (軍) 軍人助言者、(文) 文官助言者、+ 肯定的評価、- 否定的評価、() 間接的に示唆される評価
(出所) チルコット委員会のヒアリングにおける各助言者の証言を基に筆者作成。

イ統合作戦部次長の間で異なっている。

7名に共有された根拠があったとすれば、それは軍事的自立性という根拠である⁵⁰。先に引用した国防相書簡や付属文書には記載されていないこの根拠は、国防参謀次長の下に置かれた戦略計画グループ(後述)が行った戦力パッケージの評価には取り上げられている⁵¹。軍人助言者は、イギリス軍をどのように米軍に統合すべきか検討し、陸上作戦における外国軍との緊密な連携・調整は極めて難しいとの認識に基づき、イギリス軍と米軍の陸上戦力の地理的分離を重視していた⁵²。軍人助言者はまた、イギリス軍が一体性をもって行動できるよう、戦闘支援や後方支援を含めた自己完結的な能力を備えた戦力パッケージが適切であると考えていた⁵³。軍事的自立性は、リース統合作戦部長が挙げた唯一の根拠であり、彼の「関心の焦点」であったといえる。

軍事的自立性の次に共有されていたとみられるのが対米影響力という根拠である。言及した助言者は、実際にイギリスが政治外交面(米国を国連の場に引き留める)や軍事計画面(米国に戦後段階の重要性を意識させる、米国へ多国主義的な戦い方に配慮するよう求める)において米国に影響を与えたという説明を行う⁵⁴。しかし、リース

50 軍事的自立性という根拠をフーン国防相も共有していたらしいことがうかがえる証言として、Minutes of Evidence, Select Committee on Defence, May 14, 2003, Question 5.

51 “Iraq Package Options - Military Strategy Commentary,” Paper SPG, September 19, 2002 (チルコット委員会のウェブサイトで見覧可)。

52 Transcript of Hearing - Fry, p. 14. 同様の認識として、Transcript of Hearing - Boyce, January 27, 2011, p. 30.

53 Transcript of Hearing - Reith, pp. 19-21.

54 Transcripts of Hearing: Tebbit and Boyce, pp. 38, 45-46; Tebbit, February 3, 2010, p. 41; Webb, June 23, 2010, pp. 26-27.

統合作戦部長は、イギリスが米国に与える影響の源は、提供する戦力の規模というよりはむしろ特殊作戦部隊といった「ニッチな能力」やスタッフの能力・信用にあったと認識している⁵⁵。その他の根拠で複数の助言者から言及されたものとしては国の役割論、戦後貢献回避論、対イラク圧力論があるが、いずれも常設統合司令部の助言者からは言及されていない。本省におけるオプション評価の過程において見出された視点であるのかもしれない。

他方、パッケージ3のリスク、特にイギリス軍の持続可能性を揺るがす戦後段階のリスクを助言者たちはどのようにみていたのだろうか。この点について率直に語ったフライ統合作戦部次長とリー運用政策部長の認識が参考になる。まずフライは、軍事侵攻の最大のリスクは戦闘段階ではなく戦後段階にあると考え、米国の戦後計画の遅延を懸念していた。しかし、担任地域における責任を明確には見通せておらず、戦後に起こるイラクの政治変動も予期していなかった⁵⁶。同じく戦後の枠組みが不透明であることを懸念していたリー運用政策部長は、米国にはものごとを動かす巨大な資源があると期待していた。彼は、不透明性の高さやリスクの大きさのゆえに軍事侵攻への参加を見送るべきといった議論は浮上しなかったとし、未知の事項が多すぎて事前に計画を立てることが困難であるため、進んでみてから解決しようとする楽観主義が存在していたことを指摘している⁵⁷。ピゴット国防参謀次長とウェブ政策局長の認識は明らかではないものの、他の助言者は結果的に戦後の任務や国連の関与に対する見通しと戦後計画が十分ではなかったと振り返っている⁵⁸。パッケージ3にはイギリス軍の戦後段階の責任を重くするリスクがあり、現に顕在化した。しかし、戦後計画の不十分性を認識しながら、助言者たちはパッケージ3の選択にブレーキをかけなかった。

とすれば、国防省はパッケージ2とパッケージ3の利点とリスクを列挙し、そしてフーン国防相はリスクを考慮したと証言しているものの、軍事的自立性および対米影響力という利点を重視した評価を行ったと考えてもよいのではないだろうか。リース統合作戦部長は、フィールドが変形し、ゴールポストが動く中でプレイするようなものであったという比喻を用いて、多くの変数が定まらない中で軍事的オプションを立案しなければならなかった困難を指摘している⁵⁹。そのような状況で軍事的自立性を重視す

55 Transcript of Hearing - Reith, p. 57.

56 Transcript of Hearing - Fry, pp. 34-37, 42, 53-56.

57 Transcript of Hearing - Lee, pp. 40-47.

58 Transcripts of Hearing: Tebbit and Boyce, pp. 108-109; Tebbit, February 23, p. 35, May 6, 2010, p. 27; Boyce, pp. 67-68, 99-100; Reith, pp. 42-49, 59.

59 Transcript of Hearing: Reith, pp. 4, 22.

る選択には合理性があった。

軍事的自立性を評価基準にすると、戦力規模が大きいほど（派遣戦力の能力が拡充されるほど）良いオプションということになるが、同時にリスクも増大させかねない。しかし、政策／コミットメント部門に統合された文官と軍人だけでなく、中央部局の上に位置した次官と国防参謀長も戦後段階に対する認識は楽観的であった。軍人助言者は軍事的自立性を重視してパッケージ3が良いと考え、文官はそれを共有していた。このようなオプション評価の共有は偶然に起こったことではなく、国防省の組織改革によって生み出された制度的なものになっているのではないかという説明を次節で試みる。

3. 文官助言者と軍人助言者の関係

(1) 助言の一本化

国防省の中央集権的改革とともに進められた文官と軍人の組織的一体化は、軍事的オプションに関する両者間の評価共有を促す「制度的なロジック」⁶⁰と呼べるような規範を発展させたと考えられる。一つは文官と軍人の協働という規範である。SDR 98を公表した頃、国防省は組織的一体化の意義を次のように説明している⁶¹。

原則としては、この文官と軍人の統合は新しいものでない。しかし、我々は従来よりも統合を推し進めた。国防省中央組織の人員を着実に減少させる中、多くの分野で専門性の集中は極めて成功している。・・・

我々はまた、過去の硬直的な報告ラインを緩め、必要に応じ関係者がどの階層においても容易に集まれるようにした。これに伴い、政策／コミットメント部門では、任務の異なる側面を結ぶ多数の柔軟なリンクが存在する。このことは、例えばPKOへの参加という、政治的側面——国連の所要に対して何をすべきか？——と軍事的側面——国連の所要を実行できるか？——を持つ問題を扱いやすくするのである。

60 Patricia H. Thornton, William Ocasio, and Michael Lounsbury, *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process* (Oxford: Oxford University Press, 2012), pp. 81–82.

61 “The Central Staff,” Ministry of Defence, archived July 1, 1998, <https://web.archive.org/web/19980701113544/http://www.mod.uk/aboutmod/org/org-man/central.htm>.

さらに政策／コミットメント部門について「柔軟な働き方をあえて促進する組織構造に統合され、さまざまな分野のスタッフを集めて問題に対処している」との説明がなされたことから⁶²、「柔軟な働き方」とは文官と軍人の専門性を組み合わせることを指すと解してよいだろう。国防省は、文官と軍人という職業集団の二元性、政策とコミットメントという機能の二元性を解消することを目指したのである。

同時に、国防省は文官軍人関係の質を向上させることが必要とし、その成否は「上からの明確な期待」、「共通の目的を追求する意識」、「互いの貢献を必要とする認識」、「相互信頼の醸成」、「物理的な近接性」にかかっていると⁶³。「上からの明確な期待」とは、国防省の説明によれば、助言が正確かつ客観的で問題のあらゆる側面を考慮したものであること、また助言を可能な限り「実務レベル」で解決することである。これは、文官と軍人の間で調整が必須となり、両者が合意や結論のないまま協議の場から退出することが許されない関係性に拘束されることを意味する⁶⁴。また、目的の共有、互いに相手方を必要とする認識、相互信頼はいずれも、仲間意識・連帯感に基づいた自律的調整を促進する原動力とみなされている⁶⁵。「物理的な近接性」にも同様の効果が認められている⁶⁶。このような文官と軍人間の協議を省内では「社交」と呼び習わしていた⁶⁷。

チルコット委員会の報告書および同委員会が開示した資料によれば、対イラク軍事的オプションの立案において、文官と軍人は協働し、どちら側が作成した文書であっても、文官と軍人の関係部署が宛先または複写先に含められ、意思決定過程や助言のラインは分離していない。たとえば、ウェブ政策局長がイラクに対するイギリスの戦略構想を起案した際（2002年4月12日）にはピゴット国防参謀次長と協議した形跡がうかがえる⁶⁸。また、軍事計画に関するピゴット国防参謀次長作成の大臣報告用文書（2002年5月24日）において、ピゴットは文書の内容が「全般的な政策アプローチ」

62 “Crisis Management,” Ministry of Defence, archived July 1, 1998, <https://web.archive.org/web/19980701113626/http://www.mod.uk/aboutmod/org/org-man/crisis.htm>.

63 “The Central Staff,” Ministry of Defence.

64 参加の強制性や退出の容易性など協議の場の性質を論じたものとして、Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* (Boulder: Westview, 1997), pp. 54–58.

65 Ernest R. Alexander, *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice* (Australia: Gordon and Breach, 1995), pp. 54–57; Franz-Xavier Kaufmann, “The Relationship between Guidance, Control, and Evaluation,” in *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*, ed. Franz-Xavier Kaufmann (Walter de Gruyter: Berlin, 1990), pp. 227–230.

66 Gerardo A. Okhyusen and Beth A. Bechky, “Coordination in Organizations: An Integrative Perspective,” *Academy of Management Annals*, vol. 3, no. 1 (2009), pp. 478–481.

67 Christopher L. Elliott, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars* (Oxford: Oxford University Press, 2015), pp. 3–6.

68 “Bush and the War on Terrorism,” Minute Webb to PS/Secretary of State [MOD], April 12, 2002 (チルコット委員会のウェブサイトにて閲覧可) ; Iraq Inquiry, Section 6.1, pp. 202–204.

に適合している旨ウェブから同意を得られていると付言している⁶⁹。ほかにも、政策局長、国防参謀次長、運用政策部長が各種の会議や協議に同席したり、彼らの間でやりとりを行ったりする例が幾度となく見られる⁷⁰。

文官と軍人の協働については当事者の証言が一致している。フーン国防相は国防省を文官と軍人が「真に結合した」組織と形容している⁷¹。ピゴット参謀次長はウェブ政策局長との関係を「常にいっしょにいた」「互いに心の内を理解していた」と表現している⁷²。リー運用政策部長の前任であったデズモンド・ボーウェン（Desmond Bowen）もピゴット国防参謀次長とは「とても結束の固いチーム」として働いたと述べている⁷³。ボーウェンやリーからしばらく後に運用政策部長を務めたジョン・デイ（Jon Day）の言葉を借りると、国防省は「文官と軍人が隣り合わせで働く完全に統合された組織」であり、文官と軍人の助言は二本のラインを形成するのではなく一本化されていたのである⁷⁴。

ただし、協働と助言の一本化という規範のみでは、「社交ダンス」が続くおそれがある⁷⁵。文官と軍人が軍事的オプションの評価を共有することを説明できたとしても、文官が軍人の評価を受け入れるという意味での共有を説明するのが難しい。これを説明する制度的ロジックと考えられるのが文官と軍人の役割上のすみ分けである。

（2）役割上のすみ分け

国防省は文官と軍人の組織的統合を進めたが、機能まで同一化したわけではなく、両者は機能を分掌している。たとえば、次官は省の政策、財務、管理に責任を負い（議会に対する国防省の会計責任者でもある）、国防参謀長は国防相と政府に対する首席軍事助言者であった⁷⁶。大きく括ると、文官は政策、財務、管理、軍人は軍事という機能を受け持っており、ここで軍事的オプションの選択における「政策」と「軍事」の分業関係が問題となる。

中央部局では、政策局長は国防政策の策定を所掌し、国防参謀次長は軍事的コミッ

69 “Iraq,” Minute DCDS(C) to PS/Secretary of State [MOD], May 24, 2002（チルコット委員会のウェブサイト
で閲覧可）；Iraq Inquiry, Section 6.1, pp. 213–215.

70 Iraq Inquiry, Section 6.1, pp. 198, 213–215, 222, 250, 265, 372; Section 6.2, p. 403; Section 6.4, pp. 187, 266–267, 296; Section 6.5, pp. 426, 533.

71 Transcript of Hearing - Hoon, p. 3.

72 Transcript of Hearing - Pigott, p. 17.

73 Iraq Inquiry, Transcript of Hearing - Mr Desmond Bowen, December 7, 2009, pp. 2–3.

74 Iraq Inquiry, Transcript of Hearing - General Sir Peter Wall and Mr Jon Day, January 6, 2010, p. 3.

75 Robert Self, *Making British Defence Policy: Continuity and Change* (Oxford: Routledge, 2022), p. 102.

76 “How the MOD is Organised,” Ministry of Defence, archived June 2, 2002, <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20020602001701/http://www.mod.uk:80/aboutus/omd/organise.htm>.

トメントを計画する責任を負っていた⁷⁷。2004年策定のドクトリン「統合作戦計画」は、政策局長の役割を国防戦略・政策を発展させることと定める一方、国防参謀次長を「軍事作戦に関する各種スタッフの助言を集約する中心的存在」、本省における「軍事作戦の責任者」と位置付けている⁷⁸。同時期に刊行された別のドクトリン「統合作戦」からは、政策／コミットメント部門の機能のうち、政策局長が「政策・脅威」、「能力」、「防衛国際関係」を、国防参謀次長が「基地」、「テロ対策」、「コミットメント」をそれぞれ受け持っていたことが推察される⁷⁹。

一つ下の階層では、政策局長の役割のうち政策・脅威と能力を国防参謀長補（政策担当）が、国際関係を国際安全保障政策部長が補佐し、また国防参謀次長の役割のうち基地とテロ対策を運用政策部長が、コミットメントを二人の国防参謀長補（作戦担当と後方担当）が補佐するという分担があったようである⁸⁰。軍事作戦との関連では、運用政策部長が「政策的助言」を行う一方、国防参謀長補（作戦担当）は「国防参謀次長の代理」として「軍事戦略的助言の調整」と「軍事作戦」を所掌していた⁸¹。

さらに一つ下では、戦略計画グループの役割が重要である。同グループに与えられた任務は軍事計画だけではなく、「イギリスの国益と政治目標、国際社会が採り得るオプションや意図、望ましく受け入れ可能な最終目標状態、資源面の影響、制約要因、他省庁からの貢献、予期される同盟国の反応」の定義や想定にまで及んでいた⁸²。イラク戦略計画グループの長は准将級軍人で、その計画事項は、軍事戦略目標や戦力パッケージに加えて、最終目標状態、政策の手段や条件、諸外国の動向といった政策的事項をも含んでいる⁸³。なお、戦略計画グループが文民指導者の意思決定を仰ぐときには運用政策部長を経由するとされていた⁸⁴。このような文官のゲートキーパー的な役割は注目に値する。

とはいえ、軍人に軍事的オプションに関する広範かつ具体的な役割が与えられていることは明らかであろう。彼らの作成する文書は、国防参謀次長を経由して参謀長委員会に提出され、そこで議論され、軍事的助言が決定された。その半面、文官が担う「政策的助言」の輪郭はいま一つはっきりしない。ウェブ政策局長によれば、政策局長

77 "Policy and Strategic Management," Ministry of Defence.

78 Joint Doctrine & Concepts Centre, *Joint Operations Planning*, 1-5-1-6.

79 Joint Doctrine & Concepts Centre, *Joint Operations*, JDP 01, March 2004, 2B-1.

80 Joint Doctrine & Concepts Centre, *Joint Operations Planning*, 1-8.

81 *Ibid.*, 1-5.

82 *Ibid.*, 1-9-1-10.

83 "UK Military Strategic Thinking on Iraq," Paper [SPG], July 11, 2002, September 4, 2002, September 30,

2002, November 6, 2002, December 13, 2002（累次改訂された戦略計画グループの文書はチルコット委員会のウェブサイトで閲覧可）。

84 Joint Doctrine & Concepts Centre, *Joint Operations Planning*, p. 1-11.

は戦力体制と予算の整合性といった全体的な政策課題を担当しており⁸⁵、これは「能力」という役割に該当するかもしれない。また、彼は戦後段階における後続戦力の確保という役割も挙げているが、これは「国際関係」に含まれるといえそうである。リー運用政策部長は軍事的オプションの規模に関する文民指導者への助言を準備するのは自分であったと証言し、その前任ボーウェンも対イラク軍事計画に従事したと述べている⁸⁶。

ただ、彼らを含め文官の関与は、その専門性や「関心」をもって軍事的オプションの評価に参画するというよりは、省の意思決定を求める文書を作成し、国防相や首相に対する助言のとりまとめを行うなど、意思決定過程の運営であるようにも感じられる⁸⁷。たとえば、前節で紹介したウェブが作成した戦略構想文書は師団規模の軍事貢献を提言している。ボーウェンも、米国の地上部隊にイギリスの地上部隊を師団未満で組み入れるのは「軍事的に賢明でない」と、フーン国防相へ助言している(2002年7月25日)⁸⁸。トルコ領を通過できる見通しが立たないため、代替オプションをデービッド・ジョンソン(David Johnson)イラク政策課長がフーンに提示した文書では、イラク南部において米国とともに戦う、戦闘後に南部における後続戦力となる、戦後の活動に従事する、陸上戦力を派遣しないという4案を示した上で、最初の案のみが地上における重要な役割であると評価している(2002年12月10日)⁸⁹。

これらは文官自身の助言というよりは政策/コミットメント部門の共同助言とみるべきで、さらに言えば文官が軍人の助言を代弁しているように見えなくもない。そして、軍事的オプションに関する意思決定が近々求められる可能性をジョンソンがフーンに注意喚起した文書(2002年12月20日)において、パッケージ3に含める陸上戦力の規模を拡大するようボイス国防参謀長、ウォーカー陸軍参謀長、リース統合作戦部長が勧めている旨が記載されたように⁹⁰、文官が発出する文書に軍人の助言を取り入れていることに役割上のすみ分けを見出すことは不可能ではない。

1980年代の組織改革では、新設された国防参謀部に政策担当副次官以下の「政策」に従事する文官が組み入れられた⁹¹。このとき、政策局長の前身ポストといえる政策担当副次官はコミットメント担当国防参謀次長とともに副国防参謀長の下に置かれ、他

85 Transcript of Hearing - Webb, Ricketts and Patey, pp. 11-12.

86 Iraq Inquiry, Witness Statement - Mr Ian Lee, June 17, 2010; Transcript of Hearing - Bowen, pp. 2-4.

87 Iraq Inquiry, Section 6.1, pp. 233, 238-9, 265-6.

88 Ibid., p. 246.

89 Ibid., p. 349.

90 Ibid., p. 367.

91 Clive Rose, "Ministry of Defence Reorganization: The Implementation of Change," *RUSI Journal*, vol. 130 (1985), pp. 7-12.

方で第二次官は財務や資源といった組織管理面を所掌として与えられた⁹²。このような組織改革を経る中で、軍事作戦に関連する問題は「政策」を含めて「軍事」として扱う理解が成立していったとみられる。そのような認識を示唆する格好の例がフーン国防相の証言で、戦力パッケージに関する助言を「軍」から受けたという言い方をしている⁹³。テビット国防次官も、派遣戦力規模の決定は軍人サイドからの提案と政治の意思によるものとの認識を示している⁹⁴。ドゥ・ヴァールは軍人が文官を排除するというよりは文官が軍事作戦を自分たちの役割とみなしていないと考えているが⁹⁵、これもまた役割上のすみ分けが定着した状況を表現したものと捉えることができよう。

4. 考察

助言の一本化と役割上のすみ分けという制度的ロジックから、以下の点を導くことができる。文官と軍人が文民指導者に提出する共同の案を作るためには両者間の協議が必須となり、両者の見解や立場が異なる場合には調整が不可避となる。しかし、役割上のすみ分けが存在すれば、両者によるインプットや評価が重複したり競合したりする可能性は減少し、それぞれの役割に関連するインプットや評価を持ち寄って足し合わせたものが共同の案となる。

総じて文官は軍事作戦との関係では政策過程の運営に携わっている⁹⁶。前節に引用した国防省の言葉を借り、「何をすべきか」が政治的判断で、「実行できるのか」が軍事的判断であるとするなら、文民指導者の定義した「すべきこと」に照らして「できること」を立案するのが軍人助言者の役割である。これに対し、文官の役割は、軍人の立案した「できること」の実現に向けて意思決定過程を回すこと、また「すべきこと」と「できること」を接合することであったといえる。

イラク戦争においては、安定した法治国家イラクという最終目標状態を実現するための国家再建戦略を具体化する前に軍事力行使に突入した。すなわち、軍人は「すべきこと」を明確に与えられないまま「できること」の検討を迫られといえるのではな

92 David Greenwood, "The United Kingdom," in *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*, ed. Douglas J. Murray and Paul R. Viotti, 3rd ed. (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), p. 289 and figure 2.

93 Witness Statement - Hoon.

94 Minutes of Evidence, Select Committee on Defence, December 17, 2003, Question 1756.

95 de Waal, *Depending on the Right People*, p. 25.

96 たとえば、Iraq Inquiry, Section 6.1, pp. 202–205, 238–239, 258–259, 265–266, 292–294, 304, 310–312, 349, 354–355, 356, 357–358, 367, 371; Section 6.2, pp. 429–430, 471, 487.

いか。その結果、常設統合司令部にとって「できること」を検討する際の参照点が米中央軍の作戦計画となり、主として戦闘段階における米国のニーズに対して何が(提供)できるのかという情報処理が行われた⁹⁷。文官はその情報処理を進めてしまったことになる。

もともと、軍事作戦に関する限りサブは軍人で、文官はロジという理解は短絡的であろう。文民指導者は、軍事的助言に対して決定を下す際に、より広い国家的かつ国際的な文脈を踏まえて判断するために次官の意見を求めざるを得ないとの指摘がある⁹⁸。対イラク軍事的オプションの選択は、まさにそのような政治と軍事の接合を要する意思決定問題であった。テビット次官は、「政治空白」のまま軍事計画が進行しかねないことを指摘し、フーン国防相へ閣僚間の議論を促した(2002年7月3日)⁹⁹。政治と軍事の進行速度を均衡させようとする、文官ならではの助言であり、その意義は決して小さくはない。しかしながら、文官助言者が文民指導者に対してパッケージ3の再考を促した形跡は確認できない¹⁰⁰。「すべきこと」という政治的参照点が明確でない状況では、「できること」に対する評価を文官が行うのは難しかったと考えられる。

もともとフーン国防相はパッケージ2の意義を強調する一方、陸上戦力の派遣には慎重姿勢をとり、提供できるもの以上を提供すべきではないと表明してもいた¹⁰¹。これについて、テビット次官は、軍が持てる能力の100%を超えて運用したことを認める一方、パッケージ3を選択した時点では短期間の最大限度としてはSDR 98の範囲内であったと認識していた¹⁰²。ただし、イギリス軍が持続可能であるためには、フセイン政権打倒後のイラクの治安が比較的良好であること、あるいは国連の関与、後続戦力としての他国の関与が得られることが条件であり、イギリスにとってどちらの条件も十分には満たされなかった。

軍事的オプションの評価において、これらの条件はリスクとして扱われるというよりは前提と化してしまった感がある¹⁰³。戦力規模を縮小できるか否かを問う代わりに、

97 Minutes of Evidence, Select Committee on Defence, July 9, 2003, Questions 892–893; Witness Statement – Lee.

98 John Sweetman, “A Process of Evolution: Command and Control in Peacetime,” in *Sword and Mace: Twentieth Century Civil-Military Relations in Britain*, ed. John Sweetman (London: Brassay’s, 1986), pp. 50–51.

99 Iraq Inquiry, Section 3.3, pp. 30–31.

100 ただし、中央部局の外にあったテビット次官とピーター・ワトキンス(Peter Watkins)国防相秘書官は、パッケージ3の利点とリスクが明らかでないことを指摘し、オプションを吟味する必要性をフーン国防相に進言している。このことは、彼らが中央部局の制度的ロジックから比較的自由であった可能性を示唆する。Iraq Inquiry, Section 6.1, pp. 239, 355, 367–368.

101 Iraq Inquiry, Section 6.1, pp. 265–266.

102 Transcript of Hearing – Tebbit, May 6, 2010, pp. 64–65.

103 Elliot, *High Command*, p. 219. エリオットの指摘は直接的にはアフガニスタン増派についてのものであるが、同じことがイラク侵攻にも当てはまる。

SDR 98 を満たすために戦力規模を縮小する、さらに言えば戦力規模を縮小するから SDR 98 に反しないという論理の逆転が起こった。同じように、国連や他国の関与が本当に得られるのかを問う代わりに、戦力規模を縮小するために国連や他国の関与を確保しなければならないという論理に転換された¹⁰⁴。その結果、首相官邸や外務省が懸念したりリスクは国防省内では楽観視あるいは等閑視され、何をすべきかが不透明な状況で何ができるのかという利点を最大化する情報処理が行われた。

国防省の文官は、それら前提と化した条件を満たそうとした。ウェブ政策局長は、戦後段階における他国の関与を取り付けるための外交的活動に従事し、その成果としてイタリアと日本の参加に言及している¹⁰⁵。同じことが軍事力行使の合法性という問題についても当てはまる。法的リスクを回避するオプションを模索する代わりに、合法であるか否かの認定は法務総裁の所掌であるとの認識の下、合法性が担保されるのであれば軍事的オプションを実行できると前提化された¹⁰⁶。そして、合法性の確約が得られることが必要である旨をブレア首相やフーン国防相に対して要求するよう、文官は国防参謀長へ進言していたのである¹⁰⁷。

このような情報処理は、組織を構成する個人の動機や利害がそうさせたというよりは、国防省という組織における助言の一本化と役割上のすみ分けという制度的ロジックが作用する下で（かつ政治外交的制約の範囲で）文官と軍人が対イラク政策の立案に力を尽くした結果とみることができ、そうである以上、個人的要因とは独立して存続すると考えられる。これを結果論にせよ情報処理の過誤とみるならば、情報処理のメカニズムを補正する必要がある。たとえば文民指導者の立場からは、自ら評価を行う、文官からも並行して評価を上げさせる、政策的評価と軍事的評価を重複させてクロスチェックを行う、レッドチームを作って客観性を担保する、といった方策があり得る。前二者のケースでは文民指導者が自ら情報処理を行わねばならず、負荷が大きい¹⁰⁸。また、文官と軍人の二元的な情報処理は関心の焦点を多様化させることができるかもしれないが、両者の間で競合が生じかねない。役割重複型の情報処理は助言の一元性は保たれるものの、両者の調整がつかない場合の決定ルールを用意しなければならない。かりに調整が文民指導者にまで持ち越されるのであれば文民指導者による情報処理と変わりがなくなる。

104 Witness Statement - Boyce.

105 Transcript of Hearing - Webb, pp. 62–65.

106 Transcript of Hearing - Lee, pp. 23–20.

107 Transcript of Hearing - Webb, p. 39.

108 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）1–33頁。

情報処理の過誤ではなく、情報の欠如——たとえば政治的参照点の欠如——だとすれば、文民指導者が政策目標を詳細に付与することで、国家の方針と軍事的助言の整合性を判定するという文官の機能を活性化させるとともに、「すべきこと」を軍人に明示した上で彼らが「できること」を検討する環境を作ることが重要になろう¹⁰⁹。政治的参照点が明確になるほど、「前提化」現象を避けられるはずである。

おわりに

イラク侵攻をめぐってブレア政権は批判を浴びたが、侵攻の決定それ自体が直ちに実際に起こった結果をもたらしたわけではない。軍事的オプションを含めた関与のあり方しだいで、イギリスにとって異なる結果はあり得た。そこで本論文は、軍事的オプションの選択という次元の意思決定を取り上げ、国防省内の軍事的オプションの評価に焦点を当てるアプローチを採用した。そして、師団規模の地上侵攻案に対する肯定的評価が文官と軍人に共有され、文民指導者に提案されたことに着目し、作戦計画上の想定を超えるリスクのあった当該オプションが支持された理由を文官・軍人一体型の本省組織が持つ制度的ロジックに求めた。主にシベリアンコントロールという観点で国防省を論じる政軍関係論に比べ、組織運営や政策の効率・効果という国防マネジメントの観点からの国防省研究は多いとはいえない¹¹⁰。国防省に存在する制度的要因とその意思決定や行動との関係を論じたという点に本論文の貢献はある。

しかし、紙面の制約もあって論考の密度に弱い部分が残る。本論文は、主としてチルコット委員会によって開示された資料と情報に依拠し、当事者の認識がいかなるものであったかを整理したが、彼らが委員会の問いに対して具体的かつ網羅的に回答しているとは限らない。実際、ヒアリングにおいてリー運用政策部長は当時の心理を再現することの難しさを指摘している¹¹¹。人によってはやや自己弁護に傾いてもある。このような場合、証言や手記、政府の公式文書、二次資料を照合させることが有益であるものの、照合できないことも、照合すると一致しないこともあった¹¹²。一次資料の間

109 Cecil Parkinson, *Right at the Centre: An Autobiography* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1992), p. 195.

110 Anit Mukherjee and David Pion-Berlin, "The Fulcrum of Democratic Civilian Control: Reimagining the Role of Defence Ministries," *Journal of Strategic Studies*, vol. 45, nos. 6-7 (2022), pp. 783-797. 国防マネジメントという観点からの国防省研究の例として、Martin Edmunds, "Defence Management and the Impact of Jointery," *Defence Analysis*, vol. 14, no. 1 (1998), pp. 9-28.

111 Transcript of Hearing - Lee, pp. 61-62.

112 証言を含む資料間の照合について、Philip H. J. Davies, "Spies as Informants: Triangulation and the Interpretation of Elite Interview Data in the Study of the Intelligence and Security Services," *Politics*, vol. 21, no. 1 (2001), pp. 73-80.

でも齟齬がある場合もみられ、本論文はこのような資料上の制約を受ける。

また入手できた国防省の文書の多くは文官と軍人の協働の結果であって、文官と軍人それぞれがどのような意見や評価を出し合い、どのような協議を行ったから当該文書ができあがったのかという経緯が定かではない。そのため、第3節の実証性には限界がある。アクターの認識や意思決定過程について資料の充実を図るとともに、本論文が扱った制度的要因以外の要因についても検証を行うことが必要であるが、今後の課題としたい。

(防衛研究所)