

Contents

| | |
|--|----|
| 特集：ブッシュ・ドクトリンの再検証 | 1p |
| < 今週の”The Economist”から > | |
| ”Better ways to attack George Bush” 「ジョージ・ブッシュを叩くには」 | 7p |
| < From the Editor > 「軍隊って何だ？」 | 8p |

特集：ブッシュ・ドクトリンの再検証

あのバグダッド陥落からちょうど1年。しかしイラク情勢はいよいよ泥沼化しています。6月末の政権移譲のタイムリミットも、怪しくなってきました。ブッシュ政権の支持率は、今のところ上向き加減とはいえ、秋の大統領選を思えば気が気ではないでしょう。

さて、イラク戦争のそもそもの原因を考えると、「9・11」でテロリストによる非対称型の脅威を体験した米国が、イラクによる大量破壊兵器の開発やテロ支援疑惑に過剰反応してしまったという点に尽きると思います。この意味で、「先制行動」の重要性を説いた「ブッシュ・ドクトリン」に立ち返って検証してみる必要がありそうです。

1年半前に登場した「国家安全保障戦略」を、今回あらためて読み返してみました。

国家安全保障戦略（NSS）の精神

「国家安全保障戦略」とは、合計で31ページのごく薄い小冊子である。ホワイトハウスのホームページ上¹からも、もちろんダウンロードできる。

発表されたのは2002年9月17日だった。この当時、ブッシュ政権がイラク攻撃に踏み切るであろうことは、すでに多くの人が予測していたし、「テロリストに対しては先制攻撃も可」とする考え方は、ブッシュ大統領が6月1日のウェストポイント演説ですでに明言していた。とはいえ、「NSS」と題する文書がそのことを宣言した効果は大きく、米国の国防戦略方針の転換を内外に対して印象付けることとなった。

¹ “The National Security Strategy of the United States of America” <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

あらためてこの文書を読み返してみると、いろいろ発見がある。例えば序文には以下のようなメッセージが込められている。

1. ネオコン的な世界観～「自由を守ることは、すべての人のcommon calling」

自由という価値を守ることは、あらゆる人のcalling（天職＝神の思し召し）であると規定している。「自由のためにはいかなる犠牲も払う」と言ったのはJ.F.ケネディだが、ケネディはネオコン派が高く評価する大統領の一人。何かというと神様を持ち出すブッシュ大統領らしい物言いでもあるが、こういう部分が欧州で嫌われる理由でもある。

2. 同時に現実的な思考も～「人間の自由につながるBalance of powerの創造」

米国では一般的に不評な、「勢力均衡」というアイデアを堂々と打ち出している。共和党の伝統的な思考法が生き残っている模様。テロとの戦いのために、ロシアや中国を味方につけたことはその一例。良くも悪くも、ネオコン的な世界観と現実的な思考法が同居しているところが、ブッシュ外交である。

3. みずからの脆弱性を強く意識～「わが国の敵は急進主義と技術の交差点に」

「9・11」はアフガニスタンのような弱小国でも、われわれに大きな脅威を与えられることを教えた、と認識。大量破壊兵器への強い恐怖感を示している。ただしWMDへの恐怖感は、米国以外の国は共有しにくいのも確かである。

4. 他国にも連帯を呼びかけ～「安全で良い世界を作ることは、単独では不可能」

テロとの戦いには、すべての国が重要な責任を持つと指摘している。「ユニラテラリズム」を否定し、ロシアや中国など大国間の強調を促進する姿勢を示している。しかし実際のイラク戦争では、英、豪、日などは米国に協力したが、独、仏、中、口は非協力的な態度を示し、結果として世界を「親米」と「反米」に色分けすることになった。

などと、いかにもブッシュ政権らしい内容となっている。上のような問題意識が実行に移され、NS S発表の半年後にはフセイン政権打倒につながったわけである。

「先制行動論」の本当の姿

NS S文書は通称「ブッシュ・ドクトリン」とも呼ばれ、テロに対する先制攻撃を肯定したものとしてたちどころに有名になった。ところがよくよく原文を読んでも、そのようなことは書いてないのである。（よくある話だが！）

該当部分は、「第5章、大量破壊兵器による同盟国、友好国への脅迫防止」の中にある。米国は必要とあれば、「先制攻撃」(preemptive attack)ではなく、「先制行動」(preemptive action)するとなっている。具体的な選択肢として取り上げられているのは、「諜報能力の構築」、「同盟国との密接な調整」、「軍事力の変容の継続」の3点である。

以下、該当部分を抜書きしておく。

. Prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends with weapons of mass destruction

The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction--- and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, **the United States will, if necessary, act preemptively.**

The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression. Yet in an age where the enemies of civilization openly and actively seek the world's most destructive technologies, the United States cannot remain idle while dangers gather. We will always proceed deliberately, weighing the consequences of our actions. To support preemptive options, we will:

- **build better, more integrated intelligence capabilities** to provide timely, accurate information on threats, wherever they may emerge;
- **coordinate closely with allies** to form a common assessment of the most dangerous threats; and
- **continue to transform our military forces** to ensure our ability to conduct rapid and precise operations to achieve decisive results.

ここでは、「米国は脅威に対する先制行動のために軍事力を使ってはならない」(will not use force in all cases to preempt emerging threats)とも書かれている。前の部分をよく読むと、**先制行動が必要なのは、対テロリズム、大量破壊兵器拡散への対抗、テロ支援国家と大量破壊兵器の結びつき、に限られている。**なぜなら、これらの場合に対しては、「行動しないことのリスクが大きい」ためである。

N S S は、一般に思われているよりもはるかに合理的な内容であり、抑制の効いたトーンで書かれているのである。

先制行動はなぜ必要か

「9・11」後の世界におけるブッシュ・ドクトリンは、ちょうど冷戦時代に対ソ封じ込め戦略を提案した「X論文」と類似したような存在である。

テロリストという抑止できない敵が出現し、それがWMDと結びつく可能性があり、**放置することのコストの高さが明らかになったとき、先制行動は一種、論理的な必然性を持つ。**テロリズムはそれを支援する国家がなければ成功しない。だから、「9・11」のような悲劇の再発を防ぐには、テロリストを発見するだけではなく、過去にテロリストを支援していた可能性のある国家を威嚇し、場合によっては攻撃することもあり得る、というロジックだ。

もっとも、この論理でイラク戦争が正当化できるわけではない。フセイン政権のregime changeは、先制行動として適当であったかどうかは疑義が残るし、WMD疑惑などの諜報・情報作業も十分ではなかったようだ。(この点については後述)。

もう一つの論点としては、仮に先制行動 (pre-emptive action) が必要だとしても、それは予防行動 (preventive action) とどう違うのか、という問題がある。つまり百歩譲って「他からの脅威が差し迫っている場合には、こちらから先に攻撃することもやむを得ない」というN S Sの意図は理解するとしても、予防のために戦争をしたということであれば、少なくとも従来国際法の体系には違反するはずである。

もっとも、この点については誰も正解を知り得ないのかもしれない。たしかに冷戦期においては、先制攻撃と予防戦争の間には明確な区別が存在した。だが、核戦争よりもテロが現実的な恐怖となっている今日、両者を明快に分かちがたいのも事実である。もっといえば、たとえば19世紀のモンロー・ドクトリンからセオドア・ルーズベルトの「棍棒外交時代」は、米国はメキシコやカリブの国々を相手にしょっちゅう「先制攻撃」をしていた。当時は「先制攻撃」と「予防戦争」に区別はなかった、という指摘もある²。

いずれにせよ、今後のことを考えた場合、テロリストの脅威が世界からすぐに消えることは考えにくいので、米国の先制行動の必要性は共和党、民主党を問わず継続される方針となるだろう。ケリー政権が誕生するとしても、「ブッシュ・ドクトリン」を全否定することは難しい。先制行動論はロシアも導入することを決定し、国連においてさえアナン事務総長が検討を示唆していることは無視できないだろう。

少なくとも、「既存の国際法の範疇にないから」という理由で、一概に先制行動論を否定することは現実的ではない。たとえば、大量破壊兵器の拡散を防ぐP S I (Proliferation Security Initiative) のような予防行動でさえ、従来国際法の枠組みには収まらないのである。(なにしろ米国は、海洋法から離脱してしまっている)。

ここで重要なのは、どういう条件下なら先制行動が許されるか、という新しい基準を検討することであろう。

たとえば米軍の軍事行動のうち、アフガニスタンではアルカイダという組織が特定できていて、しかも米国は同時多発テロという攻撃を受けているので、刑法でいえば既遂であった。この場合は分かりやすい。それがイラクの場合は未遂であった。イラクとテロリストとの協力関係があったかどうかは疑わしいが、国連による改善命令には何度も従わず、放っておけばいずれそうなる可能性はあった。そういった際に、この未遂犯を処罰していいかどうかという点については、良くも悪くもファーストケースであるだけに判断材料がない。つまり、今後の判例を積み上げていく以外にないのである³。

米国における国家戦略の位置付け

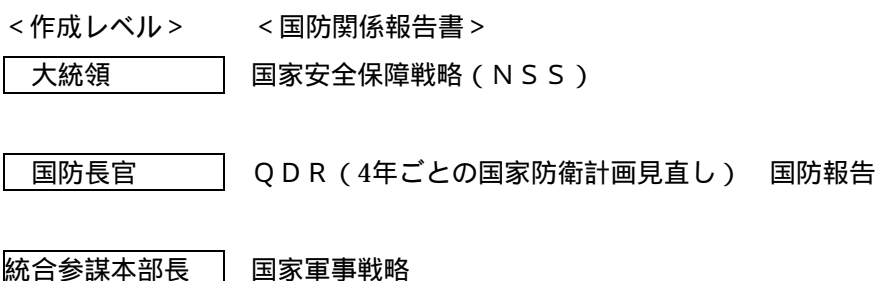
² ジョン・ルイス・ギャディス イェール大学教授「ブッシュ政権の適切な戦略、間違った戦術」(CFRのインタビュー、2004年2月6日)

³ このパラグラフの指摘は、言論NPO「イラク戦争が日本に問いかけたものは何か」(2003年)での林芳正参議院議員の議論を参照した。

ここで国家安全保障戦略（NSS）が、米国政治においてどんな位置付けにあるのかを確認しておこう。

米国では、1986年に成立した国防省改変法（ゴールドウォーター・ニコラス法）により、国家安全保障戦略は、国民に対して公開されることになっている。同法はこの文書を、「米国国益から導かれる国家目標体现のための政策文書として、政治・外交、経済および軍事の各分野に関する政策を包括的に示している」とする。そして以下の図のように、この文書から発展して、国防計画や軍事戦略が定まっていく仕組みである。

米国の安全保障戦略の体系⁴



同法の求めるところによれば、ブッシュ政権のNSSは2001年6月の時点で提出されていなければならなかった。見直し作業は「伝説の老戦略家」アルフレッド・マーシャル国防態勢評価室長を中心に行われたものの、遅れにより8月後半までかかってしまう。その直後に「9・11」が起きて「テロとの戦い」が始まり、戦略は再検討を余儀なくされる。

思うに国家にとって、戦略環境が変わる瞬間などというものは、そうそうあるものではない。冷戦の終了はその典型であったが、89年のマルタ会談から91年のソ連邦崩壊まで、変化は時間をかけて実現した。その点、「9・11」の場合は、一夜にして米国の戦略環境を変えてしまったわけで、非常にめずらしいケースだったといえるだろう。

結局、NSSの誕生までには、ブッシュ政権発足以来、1年8ヶ月を要することになった。NSSが手間取る間に、「QDR」（2001年10月）、「核体制の見直し」（2002年1月）、「国土安全保障に関する国家戦略」（2002年7月）、「2002年度国防報告」（2002年8月）などの文書が先行する形となった。従い、NSSはそれまでに出了た文書を総括し、ブッシュ政権としての方針を改めて明示するものとなった。

ゴールドウォーター・ニコラス法が戦略の公開を求めているのは、国民的な合意を形成するとともに、国民に安心を与えることを目的としている。ブッシュ政権のNSSの場合は、全世界に向けて態度を明確にすることで、米国への新たな挑戦を抑止するという「宣言戦略」の意味合いもあったといえるだろう。

⁴ 『教科書・日本の安全保障』（田村重信、杉之尾宜生 / 芙蓉書房出版）P250。本書を推奨します。

戦略の成功と戦術の失敗

おそらく先制行動論を打ち出したNSSは、今日の米国にとって正しい戦略を示していたのであろう。実際に武力行使に出たことで、米国の本気さと軍事的な強さはRogue Statesに十分に知れ渡った。その結果、リビアは核開発を放棄し、イランも屈服し、北朝鮮も協議の場に出てくるようになった。

ただしイラクの情勢は泥沼化してしまった。戦後復興への見通しは甘かったし、準備も不十分で、また失策も多かった。**戦略的には成功したが、戦術的には失敗だった**と言えようか。イラク攻撃の正当性も揺らいでいる。WMDの脅威は誇張され、アルカイダとの関係も眉唾ものだった。米国内でも、”The war of choice, not necessity.”（必要に迫られたのではなく、選んで行った戦争）という認識が広がっている。

ジョン・ケリー上院議員の安全保障問題担当顧問であるハーラン・ウルマンCSIS顧問は、**「イラクはテロとの戦いの本筋ではない」**と指摘している⁵。すなわち、中東で重要なのは「ブックエンド」に喩えられるサウジアラビアとパキスタンであり、イスラム過激派が狙っているのはこの両国である。米国は「サウジの資金とパキスタンの核兵器が、原理主義勢力の手に落ちる」ことを警戒すべきであって、イラクよりもむしろ中東全域に焦点を移すことが重要であると言う。

なるほどとは思うが、このアドバイスは「手遅れ」かもしれない。**イラク国内の反米勢力とテロリストの結託は、結果的に実現してしまった**。こうなっては米国は引くに引けない。イラクを中途半端な状態にしておけば、結局は自国の安全保障に累が及んでしまう。単なる国家のメンツの問題では済まないのである。

直近の情勢でいえば、ファルージャでの事件を契機にスンニ派との衝突が起きており、米軍はこれを完全に鎮圧しなければならない。一方で、シーア派のサドル師の勢力も蜂起しており、二方面作戦を余儀なくされている。サドル師の勢力の急速な拡大ぶりを見ると、外国からの支援が寄せられている気配もある。なおかつシーア派の穏健派、シスタニ師の支持を取り付けることも欠かせない。恐るべきNarrow Pathである。

バグダッド陥落から1年、これだけイラクの状況が不透明になったことは1度もなかった。マーケット的には「地政学的リスクの復活」を覚悟する必要があるだろう。

それではブッシュ政権がどう出るかといえば、またも恐るべき頑固さ（それは鈍感さと紙一重だが）を示して頑張り抜くような気がする。なんとなればブッシュには、「戦略レベルでは自分は間違っていない」という信念があると思うからだ。

⁵ 「ケリー大統領誕生ならば、アメリカの外交政策はこう変わる」（Foresight2004年3月号）

<今週の”The Economist”誌から>

”Better ways to attack George Bush”

Cover Story

「ジョージ・ブッシュを叩くには」

April 3rd 2004 P.11-12

* イラク情勢の悪化に苦しむブッシュ政権。これまで一貫してブッシュを支持してきた“*The Economist*”誌も、だんだん弁護に困っているようにも見えます。

<要旨>

ブッシュを取り巻く環境は毎週のように悪化する。イラクの環境は悪化し、反テロ調整官だったR・クラークは、ブッシュが「9・11」以前はアルカイダを無視していた問題を蒸し返した。今のところ、新たな質問も答えも提起していないようなので、大勢に影響はない。ある者はイラク侵攻を嫌い、ある者は正しかったと思う。両極端はけっして交わらない。

不思議なことに、世論調査でブッシュはケリーをリードしている。ブッシュは1.7億ドルの選挙資金を集め、全米の半分を占める保守層を掌握し、「マサチューセッツのリベラル」を易々と勝たせない。ケリーの欠点はこれから暴かれる。ブッシュの欠点は前から明らかだ。

愛読者にはご案内のとおり、本誌は2000年選挙でブッシュを支持した。これは正しい判断だったようだ。本誌はまた、もっとも議論の多いイラク戦争も支持した。この政権には非難すべき点が枚挙に暇がない。鉄鋼保護貿易、イラク戦争に反対した国を入札から締め出したことなど。それでもブッシュの業績は2つの困難への対応によって判じられるべきだ。

ひとつは経済の落ち込みである。ブッシュが就任したのはバブル崩壊後で、それは彼のせいではなかった。減税と支出拡大という形で対応したことも間違っていない。景気下降期に赤字を出すことは理にかなっている。だが、ブッシュの予算は「酔った水夫のよう」に混乱気味だ。新農業法だけでも向こう10年で1800億ドルもかかる。医薬とエネルギーにもさらに何十億ドルもかかる。ブッシュは自由経済を標榜しつつ、ロビイストたちの方を向いているように見える。民主党が保護主義をほのめかしているのに、ブッシュの反撃は遅れている。年金改革も不十分だ。2010年頃にベビーブーマーの引退が始まったら破綻してしまう。

もうひとつの困難は「9・11」であり、こちらへの対応は断固としていた。戦時大統領としてテロリストを罰するだけでなく、改革と民主化を拡大することを目指した。2年半の間に、ブッシュはアルカイダをいぶり出し、2つの野蛮な体制を葬り去り、イランやリビアのような悪漢国家を屈服させた。弱い指導者とは呼ばせない。だが、間違いもあった。イラクは必要な戦争ではなく、選んだ戦争だった。であれば、サダムの兵器を誇張したり、アルカイダとの関連を示唆したのは馬鹿げていた。間違いは積みあがり、イラクはペンタゴンの手に委ねられ、略奪者の横行を許し、イラク軍は解散され、外からの手助けは拒否された。

それでも最近のブッシュは良くやっている。この夏の政権移譲は現実的なギャンブルだ。だが米国の責任を縮小することはしない。イラクは撤兵よりも増派が必要だ。ブッシュは軍事的な戦い以外にも、民主主義と人権を広めると言っている。だがその傍らで、パレスチナ自治政府に対しては何もしようとしな。イスラエルのヤシン暗殺への非難は強い。

2001年9月11日直後は、欧州では米国への同情に満ちていた。それが今では反米感情が渦巻いている。共産主義との戦いの際とはここが大きな違いである。現大統領は、核拡散から学校の荒廃、不法移民まで、前任者が残した問題の整理に追われている。そしてブッシュは北朝鮮とイランの問題で多国間主義を採り、国内では支出に制限を与えようとしている。

彼の決意と失敗から学ぶ意欲を思えば、二期めの資格は十分にある。再選のためには、完璧ではなくとも、ケリーよりもちょっと良ければいい。その選択は年内にやって来る。

< From the Editor > 軍隊って何だ？

イラク情勢が急展開した発端は、3月31日のファルージャでの米国人虐殺事件でした。ところでこの事件、「民間人が犠牲になった」ことになっていますが、正確に言うと、「犠牲になったのは、警備会社ブラックウォーター・セキュリティー・コンサルティングに雇われた4人の元軍人」（ニューズウィーク日本版）でした。

ブラックウォーター社は、PMC（Private Military Company）と呼ばれる民間軍事会社です。同社は1996年に元SEALS隊員が設立し、米ノースカロライナ州に広大な敷地と施設を持っており、軍や警察の特殊部隊に、対ゲリラ戦術などの訓練を施すのが主な業務という。イラクではCPAのブレマー行政官の身辺警護を請け負っており、米国防総省は2002年以降、同社に業務委託料として5700万ドル支払ったとの報道がある。

同様に軍隊の下請けをする民間軍事会社は、90年代になって急増した。彼らは単なる傭兵ではなく、近代的な企業形態をとり、国内外の政府や官庁、企業に対して軍事関連サービスを提供しているサービス業である。イラクにおいてはケログ・ブラウン・アンド・ルート社が、米軍の後方支援（基地の設営から兵士向けの郵便配達など）を請け負っている。イラク人警察官に訓練を施しているのはダイン・コープ社、そして新生イラク軍の訓練を請け負っているのはヴィネル社という。現在、CPAのために働いている民間軍事会社の要員は、非戦闘分野も含めると1万人とも2万人ともいわれている。

要するに、いま流行りのアウトソーシングというわけ。軍隊も民間に外注する時代。兵士に死なれると一大事だが、民間企業の社員が死ぬ分には「戦死」には当たらない。「これで米軍の死者はXXX人になりました」という報道も避けられる。

PMCは冷戦の終了や紛争・テロの激増、経済のグローバル化と効率性重視、先進国における軍人のリストラなど、さまざまな要因が重なって急成長した「産業」である。彼らに対する社会的ニーズは確実に存在する。いずれ国連のPKOを民間企業が請け負う時代だって来るかもしれません。

バグダッド陥落から間もなく1年。米軍のRMA（軍事の情報革命）にも驚きましたが、PMC（軍事のアウトソーシング）も何とも当世風です。それにしても釈然としない。軍隊とは何なのか？ ファルージャで死んだ4人は民間人なのか、それとも軍人なのか？

編集者敬白

本レポートの内容は担当者個人の見解に基づいており、双日株式会社および株式会社双日総合研究所の見解を示すものではありません。ご要望、問い合わせ等は下記にてお願いします。

〒135-8655 東京都港区台場 2-3-1 <http://www.niri.co.jp>

双日総合研究所 吉崎達彦 TEL:(03)5520-2195 FAX:(03)5520-2183

E-MAIL: yoshizaki.tatsuhiko@sea.sojitz.com