

戦略研究のガイダンス；米国の戦略論文を読む

戦略研究会の一部は戦略研究の一環として、海外の戦略論文を輪読し、それぞれに発表、議論を繰り返して、研究の資としている。その中で、今回、米国のシンクタンクである「新アメリカ安全保障センター（Center for a New American Security: CNAS）」の「海洋戦略シリーズ」、「米国陸軍大学戦略研究所（Strategic Studies Institute, US Army War College: SSI）」、米国国防省ドキュメント等の輪読から、有意義と思われる文献を翻訳し、一部要約と解題を掲載する。

最初は、CNASの海洋戦略シリーズから「海洋における強制と対応の課題」を平賀健一が、次に「コスト強要戦略：入門編」を八木直人が、各々要約する。前者は、中国の海洋における行動パターンを具体的に分析し、後者は、平時における競争戦略—これを「コスト強要戦略」と定義する—の理論的側面を解説している。第3は、石原敬浩が「米軍における“戦略的コミュニケーション”を巡る葛藤」と題し、陸軍大学戦略研究所の研究論文を基に、アフガニスタンでの戦略的コミュニケーションの実践と反省を明らかにしている。後瀉桂太郎は、「防衛革新構想と第三の相殺戦略」と題して、米国国防省の公文書の要約と解題を行い、新たな戦略思考の方向性を模索した。

最後に、本校の客員研究員（平成26年度）である奥山真司が、リチャード・ベッツ（Richard K. Betts）の「戦略にまつわるトラブル」を全訳し、政策と作戦の関連についての分析手法を明らかにした。

それぞれの研究者にとって、論文の要約や解題は研究の途中経過に過ぎないが、読者と伴に、戦略的思考の方向性や将来性を検討する可能性が提示できると考え、あえて、掲載をお願いした。読者各位の戦略研究に資すれば、幸いである。

八木 直人（執筆者を代表し）

CNAS: 海洋戦略プロジェクトの現状

(2015年4月2日現在)

1 本プロジェクトの目的

東シナ海、南シナ海における中国の邪悪な振る舞いに対して、コストを課すための現実的な方法について調査研究を実施する。

2 研究期間

2014年7月～2015年4月

3 プロジェクトの発足、発表論文等

2014年7月、CNASのアジアチームがスチムソン・センター(Henry L. Stimson Center)と協力して新たな海洋戦略プロジェクト発足させる。

4 発表論文等

Patrick M. Cronin, “The Challenge of Responding to Maritime Coercion,” (Sep. 2014) (本誌に要約)

Toshi Yoshihara, “Going Anti-Access at Sea: How Japan Can Turn the Table on China,” (Sep. 2014)

Dr. John Lee, “Nonmilitary Approaches to Countering Chinese Coercion: A Code of Practice for the Asia-Pacific,” (Sep. 2014)

Thomas G. Mahnken, “Cost-Imposing Strategies: A Brief Primer,” (Nov. 2014) (本誌に要約)

Christopher Yung and Patrick McNulty, “China’s Tailored Coercion and Its Rivals’ Actions and Responses: What the Numbers Tell Us,” (Feb. 2015)

Prashanth Parameswaran, “Playing It Safe: Malaysia’s Approach to the South China Sea and Implications for the United States,” (Feb. 2015)

Amy Chang, Ben Fitzgerald and Dr. Van Jackson, “Shades of Gray: Technology, Strategic Competition, and Stability in Maritime Asia,” (Mar. 2015)

Carlyle Thayer, “Indirect Cost Imposition Strategies in the South China Sea: U.S. Leadership and ASEAN Centrality” (Apr. 2015, estimated)

Patrick M. Cronin, Alexander Sullivan, “Preserving the Rules: Countering Coercion in Maritime Asia,” (Mar. 2015, organized)

「海洋における強制への対応に関する課題」

要約：平賀 健一

Patrick M. Cronin¹ “The Challenge of Responding to Maritime Coercion,” Maritime Security Series, CNAS: September 2014.

中国が日々進化する「核心的利益」を守るために海洋国家に変貌し、その近海において活動を日々増加させながら歴史的権利を主張しようと決断したことが、アジア太平洋地域において新たな安全保障ジレンマを引き起こしている。中国は地域のすべての国にとっての主要な貿易相手国であり、世界経済のエンジンである。中国経済が突然減速した場合よりも現状の海洋における緊張状態の方が各国の国益にとってより大きな脅威となると考える指導者は少ない。しかし、東シナ海及び南シナ海における中国の独善的な行動の出現パターンは地域の緊張を目に見える形で増加させ、近隣諸国の多くを動揺させつつある。本報告書はアジアの海における邪悪な振る舞い、すなわち中国による状況に応じた強制 (tailored coercion) にコストを強要するという戦略の作成に取り組むため計画されたシリーズの第一弾である。

バランス・オブ・パワーの世界規模での移行はアジアの海を通じて鳴り響いている。中国の急速な成長は特に海洋領域における中国の利益と能力を拡大している。一方、そこでは中国の主権を強く主張する活動が徐々に増加しており、近隣諸国は軍事衝突の口火を切ることなく有効に対応する術を得るべく奔走している。

そこで、まず、状況に応じた強制 (tailored coercion) の課題を説明し、米国とその同盟国、パートナー諸国によってとりうる対応策を一覧にし、海洋における挑発に対する、抑止、拒否、コスト強要を目的とした戦略の潜在的利得と問題点に言及する。

中国による状況に応じた強制 (tailored coercion) とは、中国の海洋の境界まで支配を拡大するために、軍事力を除く包括的な国力を一貫して使用することから構成される。中国による独善的な行動は、協動的なものから強硬なものまでわたる近隣諸国の対応を引き起こしてきた。邪悪な振

¹ Dr. Patrick M. Cronin is a Senior Advisor and the Senior Director of the Asia-Pacific Security Program at the Center For a New American Security.

る舞いに対しコストが強要されるべきならば、どのような行動が罰を受けるにふさわしく、またその罰をどのように課すべきであろうか？コストは、中国に罰を与え、そして一方的な行為の費用を上げるために課されるのか、それとも中国の費用便益計算を変えさせることを狙うのか、或いは中国がサラミ戦術や状況に応じた強制（tailored coercion）から利益を得ることを拒否することを狙うのか？こうした疑問に答えることは、コスト強要戦略の有効性と叡智を論じるものであることからすべて重要である。

中国は、主権に関する独善的な言動を、切迫した安全保障上の懸念が立ち上がらない程度のギリギリのレベルで行うことを目的として、包括的な国力とあらゆる政策手段を利用している。米国や地域諸国は頭頰する中国の力を受け入れる必要があるが、強制を通じて現状を一方的に変えようとする好戦的な振る舞いまで受け入れる必要はない。さらに言えば、強制のパターンを認識するだけでは不十分である。それに何らかの効果を及ぼすために積極的な政策手段が採用されなければならない。中国の真の選択肢は、宥和か戦争か、という誤った二分法ではなく、アジア太平洋地域でルールに基づく安全保障システムを強化するのか、それとも無政府状態を容認するのか、というものである。そこで、邪悪な振る舞いが否定的な結果を伴うのかどうか、もしそうなら、それはどんな結果か、という疑問が発生する。

米国の原則的なアプローチ—海の自由とグローバルコモンズへの自由なアクセスの増進、武力の行使や強制に対する反対、主権よりも振る舞いに注目すること、現状の一方的な変更に対する反対、対立の平和的解決の後押し—はいまだに目に見える成果を生み出していない。一部の者は中国が地域諸国を脅かすことで自ら報いを受けていると主張するが、彼らは中国が東シナ海及び南シナ海の海上、陸上及び空中で新たな事実を積み重ねていることを見落としている。結局、ここ数か月の中国の態度の軟化は、国際環境に対応しつつ作戦を継続するためのギャンビット戦術であるのかもしれない。すなわち、（支配を獲得するために）2歩前進して、（国際的な反対や圧力をなだめるため）1歩後退する、というわけである。紛争をエスカレートさせる或いは何もしないと行った極端な立場を避ける一方で、米国、同盟国及びパートナー諸国は強制に対抗できる協調した戦略を形作るため利用可能な対抗策のすべてを一通り吟味する必要がある。

強制を止めさせコストを強要するための対抗策や政策の一覧は以下の要素から構成される。

① 軍事的手段：プレゼンス、作戦、部隊構成、パートナー諸国の能力構

築を含む

② 非軍事的手段：情動的、外交的、経済的政策手段の使用

各対応策がもたらす結果（すなわち強要するコスト）として、評判の失墜、財政的罰則の強要、ルールの特明確化及び規範の設定、国内の政治的コストの強要、資源の仕向地変更、抑止及び米国の信頼性強化、軍事的弱点の暴露、軍事的バランスの変更、という8点を挙げ、各具体策についてその効果や問題点等を分析、評価する。（表-1参照）

米国やその同盟国、パートナー諸国が中国の海洋での振る舞いにコストを強要するやり方を検討するならば、当局者は同時にそのアプローチの潜在的な限界、課題及び結果を考慮する必要がある。これら3つの一次問題点は次の3つの決定的な論点に単純化できる。それは、コスト（cost）、一貫性（coherence）、及び結果（outcomes）である。すなわち重要な注意点は以下の通りとなる。第1に、行動にかかるコストが問題であり、その行動に先立つ費用便益分析も同様である。コスト強要の代価は、受けた強制に見合う損失を超えてはならず、また、釣り合いが保たれていることこそが、先に手を出した加害者が自らの行動とそれに対する反応の関係性を理解できる助けとなるであろう。第2に、中国との協調的及び競争的關係をうまく両立させる観点で、政策の一貫性が問題となる。米国の同盟やパートナーシップによるネットワークの力は、その内部の最も弱い部分に左右されると思われるため、その成否によっては中国に分断して支配する多くのチャンスを与えることになるのである。第3に、結果が重要となり、よってコスト強要手段は所望の結果を得る必要があり、単なる報復法や目には目をという因果応報ではだめなのである。

コスト強要戦略の狙いは紛争ではなくむしろすべての国家が守ることができ、それによってより平和な地域が保たれるような明確な交通ルールを定めることである。地域のほとんどの国は中国と、そして米国との間で—そしてそれぞれの間でも—平和を望んでいるため、コスト強要戦略は、自分が認識した強制に釣りあったレベルで築き上げられなければならない、という点が極めて重要である。言い換えれば、米国のリーダーシップや同盟国、パートナー諸国に反発をもたらすことのない意味あるコストを強要することが重要なのである。世界経済に損害を与えかねない、多くの分野で不安定化した中国という「ピュロスの勝利（訳者注：損害が大きく得るものが少ない勝利）」を避けることも同様に重要である。

最後に、米国やその同盟国が中国の邪悪な振る舞いに対するコスト強要の代価を進んで払うとしても、そして効果的な戦略を考案し実行に移した

としても、中国の振る舞いに所望の効果が表れる保証はない。このように、「コストを強要する」とこと「振る舞いを変える」ことは違うということをお記憶にとどめておくことは重要である。

表-1 停止させコストを強要するための対抗策及び政策

		評判の 失墜	財政的 罰則の 強要	ルール の明確 化及び 規範の 設定	国内の 政治的 コスト の強要	資源の 仕向地 変更	抑止及 び米国の 信頼性 の強化	軍事的 弱点の 暴露	軍事的 バランス の変更
軍事的 手段	プレゼンス								
	より多くの／より 能力の高いア セット					○	○	○	○
	新たな「場所」					○	○	○	○
	作戦								
	武力の誇示	○		○			○		
	護衛作戦			○		○	○		
	部隊構成								
	競争力のあるシ ステムの調達							○	○
	パートナーの能力								
	訓練及び演習			○		○	○		○
武器及び装備 協力					○	○		○	
非軍事的 手段	情動的								
	多国間のISR機 構	○		○		○	○	○	○
	矛盾する立場の 動員	○		○					
	国内統治能力 問題の強調	○		○	○	○		○	
	外交的								
	法的过程			○					
	米国／同盟国に よる声明						○		
	ASEANや国際 社会による公式 声明	○							
	中国の主権主 張の大部分に対 する疑問提示	○		○	○				
	経済的								
貿易イニシアチ ブ		○			○				
制裁	○	○			○				

「コスト強要戦略：入門編」

要約：八木 直人

Thomas G. Mahnken “Cost-Imposing Strategies: A Brief Primer,” Maritime Strategy Series, CNAS: November 2014.

本稿は、CNASの「海洋戦略シリーズ」の1つとして発表されたものであり、「入門編 (Brief Primer)」と銘打った概論である。筆者は、「コスト強要戦略」を考察するにあたって、中国の軍事的拡大による軍事バランスの変化、米国優位の喪失を認識の基礎とし、したがって、米国と同盟国のインタレストを確保するための戦略的思考の必要性を強調している。筆者のトマス・マンケン (Thomas G. Mahnken) は、米国海軍大学教授及びジョンズ・ホプキンス大学教授を務める一方、QDR作成等の各種政府委員を兼任する安全保障、戦略理論の専門家である。多数の著作があり、近年では地域的安全保障をテーマにした『アジアにおける戦略 (Strategy in Asia)』や『21世紀の競争戦略 (Competitive Strategic for the 21st Century)』等がある。

コスト強要戦略と競争戦略

「コスト強要戦略」とは、「競争戦略」の一部である。競争的戦略の概念は平和が長期的に継続する場合—例えば、歴史的に、BC3Cのアテネとスパルタ、18～19世紀の英仏関係、19～20世紀の英独、20世紀前半の米国と日本、20世紀後半の米国とソ連等—toに表れる。その一部は友好的な結果に終わり、その他は戦争に至っている。コスト強要戦略とは、平時のライバルにコストを強要する意識的な戦略であり、例えば、第1次大戦前の英国の海軍近代化プログラムがドイツに相当のコストを強要し、冷戦期間中の米国の政策と戦略は、ソ連に様々なコストを強要する意図を持って構築された。1970年代の「エアランド・バトル (Air-Land Battle)」や80年代の「海洋戦略 (Navy's Maritime Strategy)」、ステルス機の開発、「戦略防衛構想 (Strategic Defense Initiative)」等である。

最近では、米国の敵が、米国に対するコスト強要戦略を推進している。例えば、アルカイダ (Al Qaeda) のテロ攻撃 (9.11) は、世界貿易センタ

一や国防省等への物理的破壊の他、経済活動の混乱、輸送の安全や時間コストの増大を招いた。同様に、サイバー攻撃は効率と安全保障に対する二重コストを増大させている。いわゆる、「アクセス阻止・エリア拒否 (anti-access/area-denial)」能力(中国は「対介入 (counter-intervention)」能力と呼ぶ)は、米国の戦力投入や遠征作戦、同盟国支援に相当のコストを強要する。弾道ミサイルの開発は在日米軍基地のリスクを高め、DF-21D等の対艦弾道ミサイルは米海軍に新たな対抗策を強要し、また、中国の対衛星兵器は米国の宇宙システムに新たな投資を促している。

そこで、コスト強要戦略は限られた政治目的を達成するため、平時に追求可能な戦略として提示されている。戦略とは、その資源を空間と時間に配列する方法であり、主体が競争者に対して政治目的を達成する方法を意味する。コスト強要戦略は平時の展開を目的として、戦時の戦略とは異なっている。その特徴は第1に、コスト強要戦略の目的が競争者の打破ではなく、抑止や強制のための軍事力の制限的行使である。第2に、平時の戦略は、戦争よりも不確実な状況で生起する可能性があり、濃霧の中の航行に似た細心の注意を必要とする。第3に、平時の活動は競争者との緊張緩和を求め、挑発的行動を回避する。最後に、平時における戦略の効果を評価するには、長時間—数年から数十年—を要する。

また、コスト強要戦略は、敵に継続的競争や紛争コストが高価であり、和解が魅力的なオプションであると信じ込ませ、敵の行動を諫止 (dissuade)・抑止 (deterrence) することを求める。したがって、最終的には、競争者の目的達成を拒否し、政治的解決や譲歩の可能性を強制する拒否的戦略も含まれている。

コスト強要戦略の実践

コスト強要戦略の定式化と実践には、次の考慮が必要である。

- (1) コスト強要戦略は、相互作用が可能な具体的な敵を目標にしなければならない。抽象概念に対する戦略の開発は不可能であり、特定の競争者を目標にして、その長所や短所、思考や行動の傾向を理解する必要がある。
- (2) 戦略の開発や実践には、多様な情報—味方と敵の長所や短所、敵の反応の範囲、行動パターン等—が不可欠である(現在の米国の対中戦略の場合、かつての対ソ戦略ほどには中国を理解するための情報に注意が払われていない)。

- (3) コスト強要戦略にとって、資源の制約（敵、味方共に）への理解は基本的認識であり、財政や人材、テクノロジー、社会的コスト等の広範なコスト意識や損益比率の把握が不可欠である。
- (4) 競争者の双方は、統一的主体ではない。それは複数の官僚機構であり、独自の選択肢や傾向、文化の複合体である。また、最適解ではなくパフォーマンスを求める場合があり、合理性モデルのみが正解を提供するわけではない。
- (5) コスト強要戦略は、「時間」の価値を認識し、有効に活用する。時間コストは重要であり、抑止効果に転換する¹。
- (6) コスト強要戦略は相互作用を伴い、しばしば、競争相手は期待外れの方法で対応する。目的を達成するためには、競争者の反応を考慮し、好ましくない反応が予測される場合、行動を思い止まらせ有利な方向に修正する。作用と反作用の反復の過程で、利得と優位を確保する努力を必要とする。

コストの分類

コスト強要戦略は、経済・軍事・外交等の様々なコストを活用する。

1 経済的成本

経済コストの強要とは、一般に、敵に「多くの支出（outspending）」を課すことである。経済的成本は、財政や人的資源、テクノロジー等に分類することができる。

(1) 財政的成本（Monetary Cost）

財政的成本の強要とは、競争者に対する軍事力の構築と維持への高価な支出を促すことである。例えば、19世紀後半から第1次大戦までの英独間の建艦競争は、財政的成本強要の顕著な事例である。英国は、艦船武器技術や人的資源の優位を確保し、計画と資源適切に組み合わせられて、ドイツに対する海軍の優位を維持し続けた。そのプロセスにおいて、英国はドイツに相当のコストを強要し、さらに、ドイツの海軍軍備に対する支出

¹ 訳者注：時間コストが抑止効果を持つ可能性は、以下で論じられている。

永井陽之助『時間の政治学』（中公叢書 1979年）

Andrew Mack, "The Politics of Asymmetric Conflict," *World Politics*, Vol.27, Issue 02, (January 1975), pp. 175-200.

Ivan Arreguin-Toft, *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*, Cambridge Univ. Press, 2005.

が陸軍近代化のコストを侵食する結果を招いた。

(2) 人的資源コスト (Human Resources Costs)

敵の重要人物—例えば、科学者やエンジニア—to亡命を促し、或いはスキャンダルによる失脚を演出することなどは、この戦略に分類される。特に開発途上国では、熟練技術者は常に価値が高く、敵に時間と資金のコストを負わせることになる。敵の最新技術へのアクセスを人的に妨害することは、コスト強要戦略である。

(3) テクノロジー・コスト (Technology Costs)

外国の最新軍事技術に対するアクセスを制限することは、コスト強要戦略の一部であり、例えば、冷戦期間中、米国はソ連にコストを強要するため、技術移転規制を実行した。例えば、イランの核開発計画に対する米国のコスト強要戦略については、イランの核関連施設の破壊(財政コスト)、イラン人科学者の亡命(人的資源コスト)、核兵器関連技術へのアクセスの拒否(テクノロジー・コスト)等が考えられる。

2 軍事コスト (Military Costs)

軍事的手段を伴うコスト強要には、以下が存在する。

(1) 能率コスト (Efficiency Costs)

軍事的コスト強要の1つの形態は、競争者の軍事的能率を低下させることであり、例えば、サイバー攻撃—データ転送や暗号化の妨害—は、能率コストの強要を意味している。

(2) 効果的コスト (Effectiveness Costs)

このアプローチは、競争者に非効果的な行動を強制することであり、具体的には、敵の兵器への対抗策の開発であり、その兵器の有効性を奪い、時代遅れにすることである。冷戦期間中、米空軍は長射程の空対地ミサイルを開発して、ソ連防空システムを無力化した。1970年代後半、ソ連が長射程の防空システムを配備し始めたとき、米国はステルス機—F-117 戦闘機や B-2 爆撃機—の配備を開始し、競争の範囲とペースを決定した。ソ連側は、防空網開発の財政的コストを強要され、常に防空に対する投資が無意味、或いは時代遅れとなり、技術的コストの負担が続いた。ソ連は一連のトレードオフ関係を突きつけられ、防空部隊に注ぎ込む資源によって、攻撃任務への資源が枯渇した。

3 政治的・外交的コスト (Political or Diplomatic Costs)

競争者相手に政治的・外交的コストを強要することは頻繁に行われ、

外交処置や国連決議が、これにあたる。例えば、中国の2007年1月の垂直上昇対衛星(ASAT)試験は、大量の宇宙ゴミを生成し、宇宙航行に対する脅威をもたらし、2013年11月の東シナ海の防空識別圏(ADIZ)の設定は、地域諸国と国際社会に政治的・外交的コストを課している。

コスト強要戦略の効果

競争的戦略の効果測定するには、競争者に強要するコストを評価し、成果とは不釣り合いなコストが負荷されているかを検証する必要がある。また、そのコストは固定的なものではなく、時間とともに、敵の戦略的行動を変更せしめる可能性を内在させることが重要である。もう一つの効果は選択肢の範囲の問題であり、自己の選択肢の増大と同様、競争者にとって、破壊的かつ危険な選択肢が魅力のないものにする必要がある。近年、米国は、中国に課されるコスト強要戦略の間違った側に位置し、中国の軍事的オプションが、米国の戦略的オプションを束縛している。米国は競争イニシアティブを喪失し、競争の範囲とペースを抑制されている。米国は戦略的パフォーマンスを向上させるため、競争者に対する長所と短所を認識しなければならない。また、中国を説得し、好ましくない行動を思い止まらせる手段を展開する必要がある。

歴史は、平時の競争が長期的であり、数十年以上に及ぶことを示している。米国の認識に拘らず、中国は米国との競争を継続し、米国のインタレストに影響を及ぼす。歴史と戦略の論理は、思慮深い長期戦略の立案と実践のみが米国の戦略的パフォーマンスを向上させることを示唆している。

「米軍における“戦略的コミュニケーション”を 巡る葛藤」

要約及び解題：石原 敬浩

Steve Tatham, “U.S. GOVERNMENTAL INFORMATION OPERATIONS AND STRATEGIC COMMUNICATIONS.”

はじめに

2012年11月、米国防次官補から「混乱を招くので、戦略的コミュニケーション(Strategic Communication: SC)という用語は今後使用しない。より正確な用語として、今後はコミュニケーション同期(Communication Synchronization: CS)を使用する。」との覚書が発出された¹。このような中、過去のアフガンでの作戦を題材にSCの効用とその不具合点を分析した研究成果が米陸軍大学戦略研究所から2013年12月に出版された²。

SCは近年我が国でも注目されている概念であるが、先駆者たる米国ではその問題も指摘され、変化が進んでいる模様である。そこで、この論考では当該報告書の概要を述べ、SCの概念等を整理することにより、今後の指針となる事項を提示する。

1 論文要旨

報告書の要旨は以下のとおりである³。

本研究は、アフガニスタン等での作戦を題材として、米国政府の実施した戦略的コミュニケーション(Strategic Communication: SC)、特に国防省の遂行した情報戦(Information Operations: IO)、軍事情報支

¹ George E. Little, Assistant to the Secretary of Defense for Public Affairs, “Memorandum for Commanders of the Combatant Commands,” November 28, 2012

² Steve Tatham, “U.S. GOVERNMENTAL INFORMATION OPERATIONS AND STRATEGIC COMMUNICATIONS: A DISCREDITED TOOL OR USER FAILURE? IMPLICATIONS FOR FUTURE CONFLICT,” Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, December 2013

³ Ibid.

援作戦 (Military Information Support to Operations : MISO)が、どのように米国の戦略・対外政策目標達成に寄与したかを分析するものである。

そのため現在実施している事が将来の作戦に適合するのか、過去多年にわたり宣伝やマーケティングの手法に依拠してきたコミュニケーション手法が適切なのか等に関し検討を実施、評価している。評価の対象は、アフガニスタンやパキスタンにおける、米国およびその対外政策に対する敵対的な態度を和らげる様々な試みであった。

著者は、実際にそれらの場面で用いられた行動アプローチの手法は、米国市民に商品を購入させる宣伝手法としては役立つが、紛争問題や対立する社会において適合する手法としては難しいと論じる。

これらのケースにおいて米国は、望まれざる態度をなるべく少なくし、基本的態度を改めるのが良いとしている。

著者は、Phase 0 や Phase 1 段階における抑止や Phase 2, 3,そして 4 段階⁴における外交的対応や通常の軍事作戦を進化させるため、米国は積極的に社会科学や行動科学の知見を作戦化すべきであると説く。

次に比較対象として、中国における三戦 (心理戦、世論 (メディア) 戦、法律戦) や 2012 年チベットを巡るソーシャルメディアを使った「ツイッター戦」、とソ連・ロシアにおける「反応制御理論」(Reflexivecontrol theory) を分析する。

最後に、米軍における失敗は SC や IO 自体のコンセプトが悪いのではなく、日々の実践における失策であると評価する。その上で、SC や IO は戦力増強力 (force multipliers) である、しかし実施となると鈍重な官僚組織的動きとなるので注意を要する事や、不適切な広告代理店⁵に委託する事の諫め等を提言し、論考を終了している。

2 米軍における SC について (解題)

最近日本でも使われるようになった「戦略的コミュニケーション」とい

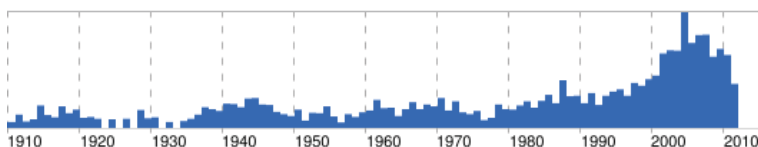
⁴ 米軍統合ドクトリンによれば phase0 は“shape”、phase1 は“Deter”、phase2 は“Seize initiative”、phase3 は“Dominate”、phase4 は“Stabilize”に区分されている。Joint Publication 3-0, “Joint Operations”, 11 August 2011, p V-6

⁵ 民間の広告代理店は商品販売手法のマーケティングや宣伝手法を、そのまま紛争対処に使用する傾向があるので、専門家の育成、雇用を薦めている。Tatham, “U.S. GOVERNMENTAL INFORMATION OPERATIONS AND STRATEGIC COMMUNICATIONS,” pp 71-72

う用語であるが、この SC という、尤もらしくも捉えどころの無い用語は何時ごろから使用されたのであろうか。

日本よりもメディアや広告、宣伝さらにはソーシャルメディアでは先を進んでいる米国においては、SC という用語は実に早い時期から使用されている。

SC という用語を分析した研究成果によれば、1908年にミズーリー・ジャーナリズム大学において使用されたのが記録に残る最初であり、1990年代に一般的になり、2000年代に使用が急増したと分析している⁶。



出所：“What is strategic communications?”

同様に米軍においても、戦時報道等を通じ、意図したメッセージを流布し、国内外から支援を獲得する努力は、第1・2次大戦、ベトナム戦争、湾岸戦争を通じ変化を遂げ⁷、イラク戦争におけるエンベッド方式で「米国の側から見た戦争を描き出すことに成功した」と評されるまでに進化している⁸。

しかしながら、イラク戦争での戦闘における勝利の後、イラク統治、反乱鎮圧のフェーズでは、その効果が限定的であり、民衆の反発を生んだ、というのが今回の報告書である。

提示論文でも引用されている、米国防省の用語集である”Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms”では、SCを次の

⁶ 検索エンジンを使用し、過去の出版物から分析した結果。“What is strategic communications?,” 16 March 2011, IDEA HP,

<http://www.idea.org/blog/2011/03/16/what-is-strategic-communications/>

⁷ 武田徹『戦争報道』、筑摩書房、2003年；フィリップ・ナイトリー著、芳地昌三訳、『戦争報道の内幕 隠された真実』、中央公論新社、2004年

⁸ 川上和久『イラク戦争と情報操作』、宝島社、2004年、180-181頁；筆者が環太平洋合同演習（RIMPAC）の統合情報局（Combind Information Bureau）で勤務した際の経験でも、米軍には広報専門職域があり、多数の人員が配置されていた。また予備役の広報幹部は平時には新聞記者やテレビ会社員として勤務し、召集された際には軍の広報担当として、即座に新聞原稿やテレビニュースで使用できるような形に素材を準備、提供する等、メディアに自軍の視点からの報道が速やかになされるための態勢を構築していた。

ように定義している⁹。

米国の利益、政策、目的を促進するための有利な条件を創造、強化、保持するために、主要な(key)相手(audience)を理解し関与するという、明確な目標を持った米国政府による努力であり、国家権力の全ての手段による行動に同期する(Synchronized)よう調整されたプログラム、計画、テーマ、メッセージ、成果を通じて実施されるもの。

また、2010年3月に米政権から連邦議会へ提出された報告書では、戦略的コミュニケーションの相手を「意図した相手」(intended audience)であると説明した上、以下の様な効果を狙うものであるとしている¹⁰。

外国における相手(foreign audiences)に対して、米国との相互利益の範囲(zone)を認識させる。

外国における相手に、米国は全世界に対して建設的な役割を果たしていくと信じさせること。

外国における相手に、米国は複雑な世界の問題に対処する、尊敬に値するパートナーであると見なさせること。

この研究報告書によれば、これらの点で、実際のアフガニスタンやパキスタンでの結果からは不十分であった、という評価なのである。コミュニケーションの技法、経験豊富な米軍ですら、このような状況である¹¹。

いかに狙った効果を獲得する情報発信が難しいか察せられる。

ボスニア紛争において、「民族浄化」という用語で国際世論を喚起し、セルビアは悪であるとのイメージ作成に、米国の広告代理店が深く関与する過程を丹念に分析した¹²高木は近著で次の様に述べている¹³。

⁹ Joint Publication 1-02, “Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms,” 8 November 2010, (As Amended Through 31 January 2011), p 348

¹⁰ Steven Aftergood, “White House Report on Strategic Communication”, FAS, March, 29, 2010

¹¹報道によれば、誤情報の発信や組織間の対立といった官僚組織化による弊害があったとされる。また、例えば陸軍だけでSC関連の中間組織が2006年には7つであったものが2011年には38に増加、500万ドルが広告代理店に支払われたという。USA TODAY, December 3, 2012; James P. Farwell Rich Galen, “The Pentagon’s Public-Affairs Battle,” *The National Interest*, January 15, 2013

¹² 高木徹、『ドキュメント 戦争広告代理店 情報操作とボスニア紛争』、講談社、

アメリカでは、過去の公文書は納税者である国民のものであり、基本的に公開されるべきで、それが民主主義の根本原則だという考えが浸透している。・・・ところが、日本の場合は「公開してやる」とも言わんばかりの上からの目線を感じさせ、さまざまに難癖をつけて制限するし、多くの点で使い勝手も悪い。・・・民主主義を大切にす世界では「情報」は外に出すもの、秘密であつてもいずれは出てくるものというのが基本だ。・・・重要な情報こそ外部に発信し、それを「武器」とすることが、国際社会で生き残るうえで不可欠になっている。

現代の情報化社会をこのように読み解いている。この情報発信を「武器」とするための方法論が SC であろう¹⁴。

報告書でも述べられていたとおり、SC という用語は米軍の文書から消えても、そのコンセプトは進化を遂げ、敵対勢力との世論や支持の獲得合戦の場で効果を発揮している。学ぶべきものは多い。

2002年

¹³ 高木徹『国際メディア情報戦』、講談社、2014年、4-5頁

¹⁴ 類似の概念で「パブリック・ディプロマシー (public diplomacy:PD)」という用語が頻繁に使用されるが、ランド研究所のクリストファー・パウルによれば、厳密な定義は難しいとしながらも、SCは情報戦(IO)や実際の行動をも含む、より包括的な概念であるとしている。Christopher Paul, "Strategic Communication, Origins, Concepts, and Current Debates," Praeger 2011, pp 40-41

「防衛革新構想と第三の相殺戦略」

解題：後瀉 桂太郎

Secretary of Defense Chuck Hagel, *The Defense Innovation Initiative*, November 15, 2014.

Elbridge Colby, “Nuclear Weapons in the Third Offset Strategy: Avoiding a Nuclear Blind Spot in the Pentagon’s New Initiative,” Center for A New American Security, 2015.

防衛革新構想の背景

2014年11月15日、ヘーゲル米国防長官(当時)は「防衛革新構想(The Defense Innovation Initiative: DII)」と題する覚書を公表した¹。当該覚書冒頭では、「米軍が21世紀における軍事的優越を維持するべく、革新的な手法を追求し、国防省全体にわたる広範な構想を確立する²。」と述べられている。

おおむね2010年頃以降、米軍はテロとの戦いを収束させる一方、グローバルな安全保障環境の変化に対応する必要性を認識してきた。一つは「国防戦略指針(Defense Strategic Guidance: DSG)³」、「統合作戦アクセス構想(Joint Operational Access Concept: JOAC)」、「エアシー・バトル(Air-Sea Battle: ASB)⁴」といった各種国防・軍事戦略文書、あるいは作戦コンセプト等において通底する、兵力投射能力の維持を企図した作戦アクセス確保のための、主として作戦・戦術的革新とこれを担保する技術的革新への取り組みであった。並行して存在するもう一つのトレンドとは、

¹ Secretary of Defense Chuck Hagel, *The Defense Innovation Initiative*, November 15, 2014, <http://www.defense.gov/pubs/OSD013411-14.pdf>, accessed on March 27, 2015.

² Ibid, p. 1.

³ DSGは通称であり、正しくは“Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”である。

⁴ 2015年1月、ASBは名称変更され、正規には「Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons: JAM-GC」と呼称する。一方で「JAM-GC」が現時点において周知されているとは言い難く、本稿では従来どおり「ASB」を使用する。

近年の国防予算削減であり、DSG以降、QDR2014等ではリソースの集中を提唱するとともに、追加の強制削減措置に対する危機感が見られる。

DIIとはこれらのトレンドを踏まえた上で米軍が今後も全世界における軍事的優越を維持するため、単なる技術革新や作戦レベルの改革にとどまらない、人事、組織体系、政策、インテリジェンスといった、国防に関わるあらゆる事業に及ぶ全省的改革を目指すものと理解できる。DIIの特筆すべき点として、これらの努力を「第三の相殺戦略(The Third Offset Strategy)」として明らかにすることを提唱している点が挙げられるが、本稿ではDIIの要旨を把握したうえで、第三の相殺戦略の方向性や問題点について、第一、第二の相殺戦略との比較を試みる。

1 DIIの要旨

DIIの要旨は以下のとおりである⁵。(下線部は筆者による。)

我々が現在存在する時代では、主要な戦闘領域における米国の優越性が劣化しつつある。この状況を打開し、従来の軍事的優越を維持・拡大するため、我々は限られた資源をもって対応する必要がある。

逼迫し、不確実性を伴う予算のもと、全省的、そしてトップからすみずみまでが革新を要求されることとなる。ロバート・ワーク国防副長官がこの活動を監督するよう指示されており、副長官は四半期ごとにその進捗状況を国防長官に報告する。

我々は本質的に競争的な安全保障環境のもとで生きてきたが、このことに何の変化もないことは最近10年間でも明らかである。過去13年間、我々が二つの大規模地上戦に従事する間に、潜在的な敵対者は軍事力を近代化させ、あらゆる紛争領域における破壊的な能力を発展、拡散させてきたが、このことが我々に明白でより深刻な挑戦をもたらしている。

このトレンドが変化する兆候は今のところ見られない。同時に財政的圧迫は従来の手法による軍事的優越を制約し、より革新的で機敏な防衛事業の遂行を必要としている。我々はこれまで当然のものとしてきた軍事技術上の優位を失陥しないよう、革新を進める必要がある。

歴史はこの21世紀の挑戦に際して示唆的である。米国は1970年代から80年代にかけて安全保障上環境をネットワーク化された精密打撃、ステル

⁵ Secretary of Defense Chuck Hagel, *The Defense Innovation Initiative*.

ス、通常戦力のためのサーベイランス能力によって変革した。我々は第三の相殺戦略を策定する。これは今後数十年間にわたり兵力投射能力を手元に維持し、確固たるアドバンテージをもたらすものである。

我々は以下の領域に関連し、全省的な革新を進める必要がある。

- ・ 指揮と管理について再考し、リーダーシップを構築する。
- ・ 米軍の優位を維持・向上させる長期的な研究開発プログラムを示す。
- ・ 戦略目標の設定と安全保障環境の把握に資するため、シミュレーションシステムを再活性化させる。
- ・ より効果的に資源を使用し、新たな脅威に革新的な手法で対抗するための新たな作戦構想を立案する。
- ・ この革新については、国防省の多くの部局が含まれる。特に政策部門、調達・技術・兵站部門、情報部門、統合参謀本部、各軍省が該当する。
- ・ 外部の評価基準や部内のレビューを通じ、より充実し、効率的な方策を追求する。

これら全ての分野について、ワーク副長官と省内のシニア・リーダーからなる監督機構が管理し、最適化を図る。

米国の今後の戦略的優越性は防衛事業全般にわたる革新と適応性にかかっている。これが 21 世紀における米国のリーダーシップの基礎となるだろう。

2 「第三の相殺戦略」分析（解題）

上記 DII における要点はおおむね下線を付した 4 箇所からなり、以下の 4 点に集約できる。

- ① 予算的制約のもと、全省的な変革を通じて軍事的優位を維持する。
- ② 大規模地上戦において遭遇したものと異なる形態の敵の脅威が存在
- ③ 革新の焦点は従来と同様軍事技術上の優位にある。
- ④ 第三の相殺戦略により、今後数十年の兵力投射能力を維持

この 4 点から米軍の戦略的な方向性に関する長期的展望を読み取るとすれば、それは「財政的問題に対処しつつ兵力投射能力を基盤とする攻勢戦略を保持し、引き続き軍事的優越性を維持する。」ということになる。DSG において「米軍は、もはや長期間かつ大規模な安定化作戦を実施し得る規

模となることはない⁶。」と明記されており、イラク・アフガニスタンにおける安定化作戦に適合した大規模地上軍主体の戦力組成を再構成していることは QDR2014 においても説明されている⁷。よって DII の目指すイノベーションもこれに沿ったものであると考えられる。

では米軍の優越性を担保する兵力投射能力を維持するための「第三の相殺戦略」とはどのような姿になるのであろうか。複数のシンクタンクから関連レポートが公表されている一方、DII に記載された国防副長官による四半期ごとの報告を含め、現時点（2015年3月末）で公式な文書等は存在しない。当然のことながらその詳細は今後検討されるものであり、内容については推量の範疇を出るものとはならない。

しかしながら「第三の相殺戦略」と呼ばれる戦略は「第一、第二の相殺戦略」に範を求めたものであることは明らかであるから、以下では関連レポート等を参考に、第一から第三の相殺戦略について比較検討する。

2014年8月5日、ワーク国防副長官は米国防大学における演説で、過去の相殺戦略について述べている⁸。ワーク副長官によれば、第一の相殺戦略とはアイゼンハワー政権時の「ニュールック戦略」であり、ヨーロッパ戦域における通常戦力、すなわちワルシャワ条約機構軍の地上戦力の量的優越に対し、NATO 軍が核戦力の優越とその大量報復能力の誇示による抑止力をもってこれを相殺することを企図したものである。

また第二の相殺戦略とは 1970 年代にハロルド・ブラウン国防長官のもとで提唱された「相殺戦略⁹」である。これは 1960 年代末から 70 年代にかけて、ソビエトが急激に核戦力を増強し、米軍の核戦力の優位が失われつつある、という情勢認識から提唱された。ヨーロッパ正面では引き続きワルシャワ条約機構軍の通常戦力が優越しており、この状況を打開するために精密打撃力、指揮通信ネットワークを基軸とした戦力組成の再構築を行った。この努力がのちにエアランドバトルと呼ばれるコンセプトに集約され、湾岸戦争でその有効性が実証された。

一方、現在の安全保障環境が新たな相殺戦略を必要としているのであれ

⁶ U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 6.

⁷ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014*, March 4, 2014, p. IX.

⁸ Deputy Secretary of Defense Bob Work's speech at National Defense University, Washington, DC, August 05, 2014, <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1873>, accessed on March 31, 2015.

⁹ “Countervailing Strategy” と呼ばれることもある。

ば、その要因を明らかにする必要がある。既述したとおり、覚書の示す第三の相殺戦略における核心とは兵力投射能力の維持である。逆に言えば現在兵力投射能力が阻害されつつある、ということが主要な脅威である、ということになる。これは QDR2010 以降議論されてきた「アクセス阻止・エリア拒否戦略 (Anti-Access/Area-Denial Strategy: A2/AD)」にほかならず、結果として一部戦域レベルにおける米軍の軍事的優位が失われつつあることを意味する。加えて現在は軍事に潤沢な予算をつぎ込むだけの余力はなく、財政的な制約を考慮すれば単なる軍事力拡張を指向することは現実的ではない。これらが新たな相殺戦略を構築する上での主要な要因ということになる。

ここで冷戦期に相殺戦略が二度構築された一方で、冷戦終結後から昨年の DII 公表まで相殺戦略が提起されなかったという点についても検討すべきである。冷戦終結後は米国の軍事的優越が顕著であり、そして 9.11 以降はテロとの戦いが最優先の命題となった。その過程でテロリズムを抑止できるのか否か、という議論は活発になされ、「テラード抑止」といった概念も議論された¹⁰。

しかしながらテロリズムの抑止に関連し、テロリズムの軍事的優位を認識し、これを相殺する、という議論がなされたわけではない。兵力規模や技術という点で冷戦終結後から 21 世紀初頭にかけて米国が圧倒的な優位にあったことは言を俟たないのであり、軍事的非対称性が明らかな非国家主体に対し、その脅威を「相殺する」という議論がなされたとは考えられない。このため、「相殺戦略」とは程度の差こそあれ、スケールの点で米軍に対して相応に対称的であることがその前提にある、と推察することができる。元来 A2/AD とは米軍の兵力投射能力を阻害するための非対称的な軍事力を意味するが、大局的な観点から見た場合、国際社会におけるリーダーシップに関して米国が挑戦を受けており、パラダイムシフトあるいはパワートランジションの兆候と理解するのであれば冷戦期との共通項と捉えることが可能である。他方でテロの脅威は深刻であるが、非国家主体が米国のリーダーシップにとってかわることを企図してきたわけではない。ゆえにテロは相殺戦略の対象とはならなかったと考えられるのである。

このように前提条件を整理した場合、鍵となる要因、すなわち主要な脅

¹⁰ 古典抑止理論から見て、抑止とは基本的に現状維持を企図するものであり、テロリスト殲滅を企図する際に抑止という用語を使用することで定義に混乱を来している、と考えられる。Robert J. Art, "To What Ends Military Power?," *International Security*, 1980 Spring, p. 9.

威認識（独立変数）、ならびにこれに対する米軍の対応（媒介変数）はそれぞれ異なるものの、最終的な目的（従属変数）は米軍が兵力投射能力を維持し、軍事的優越を確保するということなのであり、3つの相殺戦略の間に変化はない。

しかしながらニュールック戦略は米国が核戦力をほぼ独占していた時期のものであり、抑止に関する概念は未発達であった。そして米ソ二極構造ではなく、現在の多極化する世界で核抑止がどのように変化したのか、あるいは冷戦期と同様に機能しているとみなせるか、という点についてはまだ議論が始まったところであると考えられ、重要な先行条件において不確かさ、もしくは揺らぎが存在することも確かである¹¹。

ここまで検討してきた事項をまとめたものが下記の表である¹²。

	ニュールック戦略	相殺戦略	第三の相殺戦略
先行条件	米国に対する大国の挑戦		
不確定条件	核抑止の概念未発達	米ソ二極構造における抑止が機能	<u>多極化世界での抑止の概念は未整理(※1)</u>
独立変数 (変革の要因)	ワルシャワ条約機構軍に対する、通常戦力の劣勢	核戦力の均衡 ワルシャワ条約機構軍に対する、通常戦力の劣勢	A2/AD 戦略による 地域的な劣勢
媒介変数 (米軍の対応)	大量報復	エアランドバトル (精密打撃力、機動力とネットワーク)	<u>作戦アクセスの確保(ASB等)+?(※2)</u>
従属変数 (結果)	兵力投射能力の維持による軍事的優越性		

(著者作成)

¹¹ 2014年10月に米シンクタンク Atlantic Council が公表した拡大抑止に関する報告書では、「核から在来戦力までを含む、米国のアジアにおける拡大抑止は新たな挑戦に直面しており、また抑止の概念は従来の純軍事的要素だけでなく、経済制裁等の経済的役割をも包含している」と述べており、抑止の概念は冷戦期から変化しつつあるという認識が示されている。Robert A. Manning, *The Future of US Extended Deterrence in Asia to 2025*, Atlantic Council, Brent Scowcroft Center on International Security, October 2014. http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Future_US_Ext_Det_in_Asia.pdf, accessed on March 31, 2015.

¹² このように結論以外の特徴が異なる複数の事例 (Most Different Systems Design) から結論が同一の事象を分析する手法は一致法 (Method of Agreement) と呼ばれ、ミル (John Stuart Mill) によって提唱された。今後 (※1) 及び (※2) が明らかになった場合、相殺戦略の理論化が可能となる可能性がある。Stephen Van Evera, *Guide to Methods for Students of Political Science*, Cornell University Press, 1997, pp. 23-24.

このように第三の相殺戦略を検討する上で焦点となるのは表中の(※1)及び(※2)で示した2か所となる。第三の相殺戦略における核兵器については、核戦力の有り方、もしくは核抑止といった(※1)に焦点をあてたレポートを新アメリカ安全保障センター(Center for A New American Security: CNAS)が公表している¹³。しかしながら核戦力に関して米国とロシアが突出している状況に変化があるわけではない以上、米軍の核戦力が大幅に更新、あるいは再構成する蓋然性は現時点で高いとは考えづらい。

他方、核抑止が機能している前提で通常戦力による抑止という点(※2)に焦点をあて、米軍の対応を論じたものが戦略予算評価センター(Center for Strategic and Budgetary Assessments: CSBA)のレポートである¹⁴。CSBAのレポートはA2/ADとASBという従来議論されてきたコンテキストの延長線上にあり、作戦レベルとこれを担保する技術的変革の域を大幅に超えるものではない。

よって上記の2つのレポートはいずれもDIIの提唱する全省的な変革の方向性について包括的に議論できているものではなく、今後の進捗を見なければ評価は困難である。いずれにせよ、第三の相殺戦略はDIIによる米国防省全体の変革を通じて構築することとされている。米軍の前方展開や軍種間のバランスといった日本の安全保障に大きな影響を及ぼす変化をもたらすものとなるのか、今後も引き続き注意を払う必要がある。

¹³ Elbridge Colby, “Nuclear Weapons in the Third Offset Strategy: Avoiding a Nuclear Blind Spot in the Pentagon’s New Initiative,” Center for A New American Security, 2015.

¹⁴ Robert Martinage, “Toward A New Offset Strategy –Exploiting U.S. Long-Term Advantages to Restore U.S. Global Power Projection Capability,” Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2014, p. V.

戦略にまつわるトラブル

— 政策と作戦の「橋渡し」 —

リチャード・ベッツ

(訳者：奥山 真司)

Richard K. Betts, “The Trouble with Strategy: Bridging Policy and Operations”, *Joint Force Quarterly*, Autumn/Winter 2001-2002, pp. 23-30.

「戦略」ほど軍事組織に不安を感じさせるテーマはない。ところが政治家たちは戦略そのものには無関心であることのほうが多い。人によっては、より良い戦略を求める声を「必然的に発生する臨機応変的な措置にたいするナイーブな抵抗だ」と結論づけることもあるほどだ。ではなぜこのテーマについての議論は決して終わらず、リーダーたちはその結論に納得して仕事に取り掛かることはできないのだろうか？なぜ軍の高官たちは、政府の高官たちよりも明確な戦略を主張するのだろうか？

戦争におけるすべてのこと

クラウゼヴィッツが戦争の「摩擦」について述べたことは、戦略についても当てはまる。それは「非常に単純である。しかしこの極めて単純なものがかえって困難」なのだ¹。このような問題のそもそもの始まりは、「戦略」という言葉に、数々の罪が含まれている点にある。もちろん多くの人々は、この言葉が出てきた初期の頃のような、狭い考え方——大規模な軍事作戦の計画と管理という意味——だけで満足している。ところがクラウゼヴィッツは「戦略」を「戦争の目的のために戦闘を使用すること」という言葉で定義してしまい、そこに「政治・政策」という意味を加えてしまった²。この妨害によって、戦略というコンセプトは従来よりも一段高いレベ

¹ Carl von Clausewitz, *On War*, edited and translated by Michael Howard and Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976), p.119.[カール・フォン・クラウゼヴィッツ著、清水多吉訳『戦争論』上巻、中央公論新社、2001年、134頁]

² Clausewitz, *On War*, p.177.[クラウゼヴィッツ著、清水多吉訳『戦争論』上巻、246

ルに押し上げられてしまったのである。ところがこの言葉はあまりにも広い意味で使われるようになったために、場合によっては「対外政策」と同意語になってしまっている。

軍で働く人々は、そのような曖昧さを回避するために「国家戦略」(national strategy)と「軍事戦略」(military strategy)を、あえて異なるものとして区別して扱う傾向がある。そして、前者が後者を動かすものであるかのように想定されるのだ。このような区別は、ある程度においては合理的であると言える。ところがよく見てみると、結局のところはこれによって多くの問題が発生してしまっている。たとえばこれは、政軍関係が根本的に緊張関係にあることを想起させる。米国防総省に「国家戦略」と呼ばれ、多くの歴史家や理論家たちには「大戦略」(grand strategy)と呼ばれるものは、あまりにも「政策」と重なり合っているものであるために、それらをわざわざ区別することは困難だ。つまり、最初から目的と手段が混乱しているのだ。概念を明確にしておくためには、三つの領域——政策、戦略、そして作戦——を分けて考えるよりも、むしろ戦略を「政策」と「作戦」の間にかかる「橋」として考えるほうが良いかもしれない。なぜならそれを「橋」として考えれば、それが二つの領域を往来するものとして捉えることができるからだ。戦略を「政策」と「作戦」という二つの領域を橋渡しする「プラン」として考えた場合、これを効果的にするためには、政治と軍事を分けるのではなく、むしろそれらを融合しなければならないことになる。

このような考え方にたいする抵抗は頻繁に発生するものだが、これはとりわけ政策と作戦を別の領域にわけて考えたがる軍のリーダーたちの間で顕著に見られる。たとえばこのような反発の中でとくに有名なものにはヘルムート・フォン・モルトケ(大モルトケ)のものがある。彼は「戦略はその狙いのために活用されることによって政治に貢献するものだが、この狙いの達成には、政治からの最大限の独立性を保つことが必要だ。よって、政治は作戦に介入すべきではない」と書いている³。このような考え方は制服組の人々の間では一般的なものであるが、これでは戦略の土台が崩れやすくなってしまい、政治を作戦に従属させることにもなりかねない。もしこれが正しいことになれば、たとえばモルトケの後継者たちが二つの世界大戦で「戦略的な大損害」の代わりに、いくつもの「戦術的な大成功」を

頁]

³ Helmuth von Moltke, *Moltke's Kriegslehren*, excerpted from *War*, edited by Lawrence Freedman (New York: Oxford University Press, 1994), p.219.

収め、自分たちの国だけでなくヨーロッパの大半を破壊してしまったようなことにもつながりかねない。もし政策と作戦の融合が原則的に許されているとしても、それは実践の際に抵抗されることが多く、「橋」の両端にいる政策家と軍の指揮官たちは、「戦略の融合」というものを、ただ単純に「自分たちのやりたいようにやることだ」と考えてしまいがちなのだ。

文官のリーダーというのは、「政治目的と軍事作戦の二つをそもそも融合させるべきか、それとも区別すべきものなのか」という点まで意識して考えることはない。中には、「政治的決断と軍事的実行は慎重に行うべきであり、互いに順次的かつ独立的で、リーダーたちは自分たちの願いを大々的に宣言して、兵士たちにそれに合うようなことを自由にやらせるべきだ」という、軍の中で優勢な見方——これはモルトケの考え方に沿ったもの——を喜んで認める人もいる。もちろんこのようなアプローチを採用すれば、政軍関係の緊張はやわらぐかもしれないし、時としては効果的なものかもしれないが、それでもそこには予期しない事件が起こるリスクがあるのだ。他には、「互いがどのような責任を負うのか知らずに、政治と軍事の決断をあえて融合させる」というアプローチを信じる人もいる。ところが戦略を融合したものとしてとらえる見方を正当化する政治のリーダーたちが無理のない判断をしたいと思ったら、あらかじめ軍事作戦のことについてかなり熟知しておかなければならない。そしてそのような知識を持っていたり、もしくはそれを習得することができるような時間をあえてつくろうとする政治家は、実際にはほとんど存在しないのだ。

組織の優劣関係

軍人と文官のリーダーたちは、それぞれ異なる専門領域と義務をもっている。プロの軍人は、政策家が作戦プランに干渉してくるような戦略を出してくる時に、政治家のことを「無責任な奴だ」と見なすことが多い。現代の軍事作戦の複雑性は、軍人たちにエンジニアのようなメンタリティー——つまり戦略を（ある意味で）数字によって再現できる「計算式」や「原則」を探したいという衝動——を発生させる。軍事が一步間違えば人が命を落とすビジネスであるという性質から考えれば、これは当然発生するはずの衝動なのである。

ところが計算式のような戦略というのは、実際のところは「反政治的」なものである。このような戦略というのは、何かを決定して他の選択肢を消滅させるものであるが、政治というのは——しかもそれが民主制度のもの

のである場合は——あらゆる選択肢をなるべく残しておき、制約を避けようとする傾向をもつものなのだ。政治家というのはさまざまな方面の利益を満足させようとする存在である。したがって、これは「難しいコミットメントが絶対的に必要となり、しかも方向を素早く変えられるように準備できるようになるまではなるべくそれを避ける」ということを意味するのだ。したがって、その核心のところでは「計算式による戦略」という考え方つまりあらかじめ設定されて状況の変化による要求にも対応できるような戦略——というのは、知識のない政治家が「机上の将軍」(アームチェア・ジェネラル)のように行動しているのと同じくらい、世間知らずで恥ずべきことなのだ。

また、「国家戦略」と「軍事戦略」を慎重に区分けしておこうとするのは、本物の戦略の作成を避けるための言い訳にもなりうる。そのような区分けは、一方を政策、そしてもう一方をドクトリンや作戦などとほとんど見分けのつかないものにしてしまう。これは「政策目標」と「軍事計画」の間のギャップ——これは軍隊をどのように使って(単なる軍事的な結果ではなく)政治的な結果を生むのかを正確に考えるための、戦略的な計算によって橋渡しをされるべきもの——をさらに拡大してしまうことにつながる。

このような混乱は、ごく一般的にも見られる現象だ。たとえばターゲットを効果的に破壊する軍事戦略というのは、たしかに作戦レベルでは「成功」となるが、それによって敵政府を屈服させることができなければ、政策レベルでは「失敗」となってしまう。もしくはプロの軍人たちが「戦略・軍事構造のミスマッチ」について語る時、大抵の場合は自分たちの能力と戦争の目的のギャップのことではなく、軍の編成と自分たち好みの作戦プランとの間のギャップのことを意味している。政策と作戦を「国家戦略」や「軍事戦略」と言いかえたり、それらの責任を分けたりするのは、そこに何かがあるように装いながらも、実は戦略的なギャップを埋めずに単に放っておくということにもつながりかねない。このような戦略面でのギャップというのは、アメリカのような超大国にとって「戦闘に勝ったが、戦争に負けた」という嘆かわしい条件を発生させてしまうものだ。政策と作戦にある上下関係は、「融合された戦略」が欠如していたり、計画者が予期していた通りの効果を得るためのプランを提供できなかった場合に、あまりにも簡単にひっくり返ってしまうことになる。こうなると、作戦は政策に貢献するのではなく、逆に政策を動かすようになってしまう。しかもこのような逆転現象は全く珍しいものというわけではない。歴史家のラッセ

ル・ウェイグリーは重い調子で、戦争が政治の延長であることをやめ、「自発的な勢い」をつくりだし、そもそもそれが開始された本来の目的を忘れてしまったため、戦争は政治の「従」ではなく「主」になったと結論づけている⁴。

軍事行動を政治的な結果につなげる簡単な計算式などというものは、おそらくこの世には存在しない。戦争の目的は、自らの意志に敵を屈服せしめることである。そしてそれは、銃撃が止んだ時点で誰が支配しているのかを決めることだ。これは「軍事作戦での勝利」とかなり密接な関係を持つものだが、それでもそれと全く同じことではない。一方が敵の領土を完全に占領してその政府を消滅させ、占領軍として直接統治しない限り、「作戦レベルでの成功」というのは、そのまま戦後に敵を思い通りに行動させることにつながるような単純なものではないのだ。

異なる立場からの視点

戦争というのは、一般的に自ら意志をもった生き物のように、人間にはコントロールできないような傾向をもつものである。ところがほとんどの人は、それを古典的な階層組織のような働きをするものとしてイメージしている。それはひとつのレベルから次のレベルに順を追って移動するようなイメージであり、戦争前の準備段階から戦時の実行を経て戦後の活動に（政策が戦略計画を統治する）至るものであり、それが作戦と戦術を動かし、戦闘と会戦での勝利につながり、最終的に勝利と政策の目的の達成をもたらすというのだ。このような標準的な考え方は、戦争についての「線形モデル」(the linear model) と呼べるものだろう。それとは別の考え方として存在するのが、「循環的モデル」(circular model) である。これは各フェーズがフィードバックを発生させ、他の部分の機能まで変化させるようなイメージをもつものだ。軍事作戦における結果や予期せぬ要件の発生は、そもそも戦略そのものを変化させるし、要件の変化は政治的な目的を作り変えてしまうのだ。この循環的なモデルは、線的なモデルの工学的な傾向よりも、むしろカオス理論との親和性が高い。

実務家というのは、一般的に戦略というものを線的なモデルを想定しつ

⁴ Russell F. Weigley, "The Political and Strategic Dimensions of Military Effectiveness," *Military effectiveness*, volume 3: *The Second World War*, edited by Allan R. Millett and Williamson Murray (Boston: Allen and Unwin, 1988), p.341.

つ考えるものであるが、実際の戦争というのは、そのほとんどが循環的なモデルに近い。最悪の場合、直線的な思考は、作戦という荷馬車を馬の前に取り付けてしまうことにもなる。もちろん線形モデルからのある程度の逸脱というのは避けられないものであり、状況にうまく対応することによって肯定的な効果が生まれることもある。ところが一般的には、循環的なモデルの発生を最小限に抑えること——これは軍事的な面の要求が圧倒することや、戦争開始当初の政治目標を変形するのを抑えることだが——が「良い戦略」のための必須事項となっている。

米国憲法というのは、根本的に「反戦略的」なものである。戦略では、首尾一貫性や、我が方の意志を相手に直接的に伝えること、そして自らの計算を計画や行動に落としこむことなどが想定されるものであり、何を欲していて、その獲得の仕方を思いつき、それを実際に獲得するまでのところを決定するものだ。ところがその反対に、米国憲法というものは競争や意志、推測、そして計画のぶつかり合いを促すものなのだ。米国憲法は行政府と立法府を分けることによって政府が統一した計画を押し付けるのをブロックしており、他方が否定した場合にはいかなる中心的な権威も存在できないようにする組織構造を提供しているのだ。これによって選択肢を盛り合わせたような妥協や、支離滅裂な方向への動きが促進されることになってしまう。

また、米国憲法では政治的な指導層を定期的に入れ替えつつ、それを支える官僚組織がそのまま残る構造を明確に規定している。官僚組織というのは大統領たちよりも長期的な視点をもつと同時に、狭い国益の捉え方をしているものであり、これによって限定的な範囲での要件を熟慮して計画の断行の取り組むことになるのだが、政治的指導者たちの考え方はより総論的なものであり、その行動の仕方は「その場しのぎ」的なものである。このような仕組みによってチェック・アンド・バランスという面でのコントロールの度合いは高まるのかもしれないが、現実には起こることはこれとは違う。いざ戦争が始まれば、それは循環的なモデルを促進することになるからだ。政治家というのは直感的に循環モデルでものごとを実行するものであり、競合する有権者を管理してコンセンサスを形成し、互いに矛盾する目標を縫い合わせ、いざ政策が進み始めると、そこから出てくる要望に 대응するために対応することに慣れている。「創造的な矛盾」というのはまさに彼らの常套手段であり、複雑な同盟関係を構築するのに熟達している。だからこそ、決定と実行の間のギャップが慢性的なものとなるのだ。これはなにも国防政策の分野だけでなく、政治のあらゆる分野においても言え

ることだ。

ワシントンで軍のトップとして立つリーダーたちは必然的にこのような現実さらされることになり、やむを得ずこの状況に従うようになる。ところが政治的な混乱状態というのは、軍のエトスやエンジニア的な能力、それに組織の階層的なエッセンスとは対極に位置するものであるために、彼らはこのような状況を嫌っている。軍人というのは政治家とは異なり、戦争における政治的な混乱を「民主制のエッセンス」とみなすのではなく、むしろ通常の政府の働きから逸脱した、修正すべき異常事態であるかのように感じるものだ。プロの軍人たちが政府の国家安全保障体制に序列や明晰さ、単純さ、正確性、そして順序など（これは彼らの分野において作戦計画やその実行を効果的なものにするために必須のものだ）の要素を見出そうとするのは、ごく自然なことなのだ。

規律と直感の合間

多くの面から考えてみても、合理的な順序を踏まえた作業というのは実は可能なものである。たとえば国家安全保障会議（NSC）という組織は、そもそもこのような問題を解決して国防政策における秩序をつくるために創設されたものである。ところがこの組織にも、政治のリーダーたちが目的に集中し、軍のリーダーたちは作戦面に集中するおかげで戦略が二つの方向に引き裂かれるという現実が反映されてしまっている。

われわれが目にして今日 NSC は、創設当初の狙いとはかけ離れた存在であり、むしろそれとは反対の働きをしているという意見もあるほどだ。創設者であるジェームス・フォレストル（James Forrestal）の考えでは、この組織は、大統領にその場しのぎの思いつきでものごとを決定させるのではなく、彼に主要な省庁の考えを体系的に考慮するように迫ることを狙って作られたものであった。NSC の主な機能は、戦略を審議する場を提供することによって大統領に情報提供を行い、官僚機構や国務省、国防総省、統合参謀会議、そしてインテリジェンス機関らの専門的知見から出る、それぞれ異なった見解を持ち寄せせることにあった。

NSC は今でもこのようなことを行っているが、それでもわれわれが期待していたような役割を果たせていない。たとえば（2001年当時の）この組織は、大統領、副大統領、国務長官、そして国防長官の四人（中央情報長官はアドバイザー）から構成されているが、アメリカの行政府の中で最も重要な機関とは呼べなくなってきた。なぜなら多くの人々は NSC と

いう名前を聞くと、会議の名称ではなくそのスタッフのことをイメージするようになっており、会議のほうは大統領に対する国家安全保障面での補佐機関として考えるようになったからだ。このような事態は、国家安全保障法が制定されてから十年以上たっても発生しなかったのだが、いまではほとんどの人が NSC のことを「大統領を制御するための話し合いの場」ではなく「大統領の意志を各省庁に押し付けるための機関」として捉えているのだ。

その状態が普段よりも顕著になる時がある。この典型が、ヘンリー・キッシンジャー (Henry Kissinger) を交渉代表者として使い、国務省を無視してホワイトハウスで対外政策を実行した、リチャード・ニクソン (Richard Nixon) の政権である。このような上からの強力な指令というのは、戦略の線的なモデルが成立しやすいものであり、ニクソン政権のビジョンはモスクワとの「デタント」からの脱却と、中国との関係改善において、劇的な状況突破を果たすことになった。交渉や再考を経るような通常の政治プロセスでは、このような決定的かつ迅速な結果はありえなかったはずだ。

この当時のトップからの強い指示は、政軍間に深刻な緊張を生み出してはいない。ニクソン大統領は軍事よりも外交の面で圧倒的なコントロールをもっていたからだ。ホワイトハウスとメルヴィン・レアード (Melvin Laird) 国防長官は、対外政策と予算配分の大枠の中であれば、統合参謀本部や軍に対して自由な行動を許す態度をとっていた。この一連の動きは、米海軍や空軍がとんでもない介入であると感じた、1960年代のジョン・ケネディ (John Kennedy)、リンドン・ジョンソン (Lyndon Johnson)、そしてロバート・マクナマラ (Robert McNamara) 国防長官らの軍事作戦のコントロールによる、政軍関係の緊張の後に起こったものなのだ。

1960年代の民主党政権と1970年代の共和党政権の双方では、階層的で順次的な、強いトップダウン型の政策決定システムが目指されていた。ところがこの二つの政権の違いは、後者のケースにおいてホワイトハウスが政策的な指示と軍事作戦をそこまで厳しく統合しようと思っていなかったという点であり、分業体制や二つのフェーズの分離を許していたからだ。しかもニクソン政権時代の戦略面における決定的な変化は、わずかな例外をのぞけば、基本的には対外政策の分野で起こったものであり、軍事作戦は関わっていなかった。

対外政策と外交面における活動の戦略的な統合に関しても、ニクソン政権はそれ以前の政権とは異なる行動をしていた。たとえばニクソンと

キッシンジャーは、プロの外交の専門家たちの意見や特権を無視するようなことを行っており、これはケネディ、ジョンソン、そしてマクナマラたちの軍に対する姿勢よりもひどかった。その証拠に、ウィリアム・ロジャース（William Rogers）国務長官の下での国務省の地位は最低であった。元外交官たちは、ホワイトハウスの自由な介入を、ジョンソンやマクナマラたちが爆撃目標を選んだのと同じくらい無責任なものであると感じていた。戦略兵器制限交渉（SALT）の米国代表であったジェラルド・スミス（Gerard Smith）は、公式ルートを担当していたキッシンジャーに対抗するために秘密裏にモスクワと交渉を行い、技術的なことに無知であったため、知らずにミニットマン3ミサイルの更新を不可能にしてしまうような合意をソ連と取り付ける直前までいっていたほどだ⁵。

ここでの問題は、政策から戦略、そして戦術へと動く従来の順次的なものごとの進め方が、本当に実用的なのかどうかという点ではない。むしろ問題なのは、政策と作戦を互いに影響しない形で分離することではなくて、その二つを統合することの難しさにあるのだ。統合を行うということは、つまり二つの大きく異なる課題や方向性、そして優先順位をもつものを融合させることを意味するのだ。ところがその橋の両端にいる担当者たちは、この「融合」というものを、「相手がこちらに配慮すべきであること」であると見なしがちである。端的に言えば、戦略を「政策と作戦の統合」と定義してしまうことは、政軍関係の緊張を高めることにもつながるのである。

摩擦は、モルトケがアドバイスしたような形で避けることができるかもしれない。それは、政策や国家戦略が設定され、その仕事を軍が引き継いで指示を守り、適切な軍事戦略に集中するような「分業状態」である。このようなやり方は、才能の高い人々が文民や軍のリーダーになっている場合には効果を発揮する可能性がある。ところが線的で順次的な決定は、その実行段階で循環的なものになってしまう。なぜならそのオペレーションには、政治的に分裂した要求が予期せぬ形で表れることが多いからだ。

バランスのある行動

では戦略の策定における好例というのは一体どのようなものなのだろうか？ 湾岸戦争におけるブッシュ（父）政権の行動は、イラクのクウェート侵攻後の時期に限れば、その好例の一つに数えることができるかもしれ

⁵ Gerard Smith, *Doubletalk: The Story of SALT I* (New York: Doubleday, 1980), pp.413-17.

れない。もちろんこの危機全体を見てみれば、その結果は玉石混交である。たとえば侵攻が起こる前の政策と戦略は、まれに見る失敗であった。ブッシュ大統領はサダム・フセインの侵攻を防ぐために真剣な取り組みを行ってきたとはいいがたく、イラク大使を務めていたエイプリル・グラスピー（April Glaspie）がサダム・フセインと行った最後の会談は、とても褒められたものではない。もしこの段階でブッシュ政権が余計なことをしなければ、戦争ははじめから起こらなかった公算が高いのだ。

ところが1990年8月以降に限定して、デザート・ストーム作戦の目的が「クウェートからイラクを撤退させてバグダッド政府に二度と侵攻を行わせないようにする」点にあったと仮定すれば、ブッシュ政権の戦略は十分効果を発揮したと言える。ワシントン政府は最小限のコストでイラクを排除できたのであり、アメリカと国連はイラクにたいして、長期的で前例にないほどのレベルで、査察や大量破壊兵器の破棄を要求できたからだ。アメリカの政治と軍のリーダーたちは互いに協力して、政治的な狙いと軍事面での要件を統合させることができたのだ。

この時のブッシュ政権は、統合参謀本部やアメリカ中央軍に対して横柄で一貫性のない要求をしたわけではないし、作戦に細かく口出ししたわけでもない。かといって、軍に「白紙委任」したわけでもないのだ。実際のところ、ディック・チェイニー（Richard Cheney）国防長官はマクナマラ長官と同じくらい押し付けがましい存在であり、作戦計画を綿密に見ており、自分の目から見て適切な態度をとらない制服組を処罰している。その証拠に、彼は統合参謀本議長であったマイケル・デューガン（Michael Dugan）空軍大將を「公の場で軽率なコメントした」という理由で解任している。ただしデューガンのコメントは、1962年のキューバミサイル危機の最中にほぼ命令拒否ともとれる態度をとったジョージ・アンダーソン（George Anderson）海軍大將のコメントよりもはるかに当たり障りのないものであった。国家安全保障問題担当の大統領補佐官であったブレント・スコウクロフト（Brent Scowcroft）も、ノーマン・シュワルツコフ（Norman Schwarzkopf）陸軍大將が最初に提案してきたクウェートへ中央突破する攻撃案を拒否する上で、大きな役割を果たしている。また、コリン・パウエル（Colin Powell）陸軍大將も、軍と政権の両方とコミュニケーションや討議、そして計画の面において、あまりにも政治的に動きすぎたとして批判されている。

「サダム・フセインという独裁者は、軍事的に大敗すれば生き残れない」という意見はたしかに多かったが、実は彼らの見解は間違っていた。それ

でもそのような観点から「ブッシュ政権の戦略は失敗だ」とみなすのは危険である。なぜならフセインの排除を確実にするような戦略は、そもそもはるかにリスクの高いものだったからだ。たしかにそうすれば成功の見込みは高まったのかもしれないが、同時にそのために必要となるコストも上がったはずだ。米軍はバグダッドを占領しなければならず、これによって「勝利の限界点」を劇的に超えてしまう確率が高まった可能性もあった。莫大な作戦規模の割には、アメリカ側の犠牲者は200名以下という極めて少ない数であったが、バグダッドまで侵攻していれば、この数ははるかに増えた可能性が高い。アメリカとアラブ諸国との一時的かつ脆弱な同盟関係も、崩壊はせずとも、大きな問題を抱えたものになっていたはずだ。そしてサダム・フセインを排除させた軍事的勝利が、この地域の政治・外交面で同程度の新たな難問を絶対に発生させないとは誰も保証できなかったのだ。最も重要なのは、「もしサダム・フセインが追い詰められたら化学兵器や生物兵器を最後の手段として使う可能性があった」という点である。

選択と難問

戦略を編み出すにあたっては、二つ根本的な難問が存在する。第一が、「政治的な目的を達成するためには軍隊をどのように使えばいいのか」という問題だ。いいかえれば、これは「橋」の作戦側から政策側までどのようにつなげるのかということだ。第二は、それをいかに許容できるコスト内に収めることができるかということだ。最初の問題はたしかに難しいものだが、それでも他のほとんどの国に比べれば、アメリカのような超大国にとっては比較的容易に解決できるものだ。有り余るパワーをもつ国というのは、ものごとをいい加減にやっても、ある程度望み通りの結果が得られるという点で有利なのだ。つまり、効率性と効果は同じ意味を示すわけではない。

ところが「効果」というのは、戦略の質を計測するための唯一の基準ではない。一見すると明らかなのに忘れられがちなこのポイントについて、クラウゼヴィッツは以下のように指摘している。「戦争とは決して盲目的激情の行為ではなく、政治目的によってもたらされたものである以上、この政治目的がもっている価値によってこれに払わなければならない犠牲の大きさが決定されるのは当然のことである。ここでいう犠牲の大きさは、単にその数量のことだけではなく、その持続時間についても言えることである。それゆえ、戦力の支出が大規模になって、政治目的の価値と均衡がとれなくなる

や、戦争は停止され、講和が締結されることになるわけである⁶。」

理論の上では、アメリカはベトナム戦争で勝てる戦略を採用することができた。百万人規模の兵士を投入して北ベトナムに侵攻して占領し、南北両方にいる共産主義者の中核グループや、それにシンパシーを抱く人物たちを全員投獄したり殺したりすることもできたし、非協力的な村を破壊して、タキトゥスが述べたように、そこを砂漠にしてから「平和な場所だ」と呼ぶこともできたのだ。ところがそのような「効果的な戦略」は、ごく一部の極端な人々を除けば決して考慮されなかった。その理由は、それによって支払うことになる費用の額があまりにも高すぎたからだ。実際に起こったように、アメリカの戦略は、戦争を続けようと思っていた間は効果を発揮していたが、それでもそれは「負けずに講和を実現する手段」は与えてくれなかったのだ。

コソボのような例では、混乱した政策のおかげで、戦略の成功と失敗の違いが見えにくくなってしまっている。NATOは明らかにセルビアとの戦争に勝利したと言えるだろうが、その目的についての妥協や、いつまで続くかわからない戦後の占領を実行するはめになるという代償を支払ったのだ。この戦争を終わらせた合意では「コソボはベルグラードの主権内にとどまる」というミロシェビッチ側の条件を飲んだものであった。戦闘の終了によって NATO は三つの不愉快な選択肢に直面することになった。一つ目は、いつまで続けるべきかわからないコソボの占領であり、二つ目は、和平合意の反故となるコソボへの独立の譲渡、そして三つ目は、ユーゴスラビアへのコソボの返却であるが、これはそもそも最初に戦争を戦ったアルバニア人たちに対する裏切りになる。この政治的な結果を生み出した軍事作戦というのは「戦略的成功」とみなすことはできるのだろうか？

ガイドライン

よい戦略の作成のための助言は、その実行よりも簡単だ。それでも政治家や司令官たちがこれらのポイントと一緒に（さらには慎重に）明白に考えたりすることはほとんどないという事実には驚かされる。ところがもし彼らがそこまでできるのであるとすれば、失敗する確率を下げられるようないくつかのステップは存在すると言える。

「勝利の限界点」を推定すること：1950年の朝鮮戦争の限界点は、お

⁶ Clausewitz, *On War*, p.92.[クラウゼヴィッツ著『戦争論』上巻、72-73頁]

そらく鴨緑江までの進軍や、中国が介入してくる前の段階の、仁川上陸や韓国の三八度線の回復の時点までであろう。1991年のイラクの時の限界点は、政治家が実際に停戦を決定した時からそれほど先の時点ではなかったはずだ。もちろんそれ以前から、すでに現地の部隊間や部隊とワシントン政府の間の連絡は取れなくなっており、このおかげで多国籍軍のイラク国内への侵入や、停戦までにイラク共和国軍を破壊することは不可能になっていたことは明記しておくべきだ。

出口戦略を決定しておくこと：ただしこれは戦争終了の期日を決めておくことと混同してはならない。どのような判断基準があれば、任務の終了や、そのための作戦を計画できるのだろうか？最近のこのような失敗の典型的な例は、ボスニアの占領である。

受け入れられるコストの最大値や、その出口戦略とのつながりを決定させておくこと：オークションにおける入札者のように、政治家というのは当初の意図よりも高い支払いに直面することが多い。彼らは想定される上乘セコストを釣り上げるのではなく、むしろ費用を埋没させてしまうという、非合理的だが理解できるような間違いを犯してしまうことがある。ベトナム戦争における許容コストは、おそらく1963年よりも前の時点ですでに超えていたと思われる。

このようなガイドラインを提示するのは簡単だが、戦略の決定というのは、常に切羽詰まっていて、クラウゼヴィッツのアドバイスに耳を傾ける時間をもたない人々によって実行されるものだ。政治家というのは互いに矛盾した問題を扱わなければならないのであり、原則を示したチェックリストに従うよりも、妥協や短期的な解決法を選ぶことに慣れている。指揮官たちは、国家のぼんやりとしたことを考えることよりも、軍を動かし続ける仕事のほうに集中しがちである。このようなガイドラインで示されているようなことは確かにすべて実行されるべきものであるが、これらの多くを限られた時間の中で成し遂げられる人は少ないし、これらすべてを常に行えるような人物も存在しない。

ガイドラインというものは、軍事側には規定的な手順として、政策側には手慣れた政治的な操作モードとして実行可能なものでない限り、それを提示しても効果がない。ところが戦略行動（それが良い／悪いにかかわらず）の原因をプロセス——つまりNCSのシステムの機能や政軍関係の進め方——に求めることができるかどうかは明確ではないことのほうが多い。たとえばブッシュ政権のほうがジョンソン政権よりもものごとの進め方が上手かったと言えるかもしれないが、その差は明確に証拠として示されて

いるわけではない。もしブッシュ政権が1960年代に存在していても、果たしてベトナム戦争を救うことができたのかどうかは誰にもわからないのだ。なぜならブッシュ政権が1990年から91年にかけて危機を乗り越える際の心構えやチェックリストとして役立ったのは、まさにこのベトナム戦争においてアメリカが得た経験であったからだ。ブッシュ政権とジョンソン政権の戦略の結果の違いを生み出したほとんどの原因は、近代の通常兵力に直面したそれぞれの敵が抱えていた脆弱性の違いという、運の要素によって生み出されていたのである。

戦略の問題は、現在のシステムの構造にあるわけでもないし、さらに言えば、憲法に規定された権力の分散構造にあるわけでもない。それらは強力な個人の信念や、時代の空気、つまり偉大な国家的成功の瞬間の思い上がりや野心、そしてや失敗の時期の悲観主義から発生するのだ。

権力の集中についてであるが、たとえば大統領と彼の身近なアドバイザーが感情的にコミットして実行しようとしていることに対しては、国家の中でより規模の大きい勢力からの強烈な反発がない限り、いかなる処方的なプロセスによっても、それを防ぐことはできない。ところが成功や思い上がりというのは、自由放任な総意と自信過剰を生み出してしまうものだ。こうなると、失敗を避けるための最も重要なチャンスを逃してしまうことになる。悲観主義も、それとは別のリスクをもたらす。なぜならその度が過ぎると、獲得しなければならないチャンスを見逃してしまうことにもつながるからだ。ところが少なくともこれは、戦略では「極めて単純なものがかえって困難」であるという認識によく当てはまると言えるのである。