

〈査読論文〉

1980年代米国国防総省再編

——ゴールドウォーター・ニコルズ法と湾岸戦争——

関 谷 俊 郁*

Reorganization of the U.S. Department of Defense in 1980s: The Goldwater-Nichols Act and Its Effect to the Gulf War

SEKIYA Toshifumi

In 1980s, the U.S. Department of Defense was dramatically reorganized. Before 1980s, the U.S. Government worked on defense reorganization. But, the congress and military had strongly opposed to the reorganization of the Department of Defense from a civil-military relationship of view. Therefore, the reorganization of Department of Defense didn't make so much progress before 1980s. The reorganization was strongly contended and supported by the Chairmen of the Joint Chiefs of Staff in 1982. After many twists and turns, this effort bore fruit as the Goldwater-Nichols Act in 1986. In this paper, I analyzed the process of reorganization of the Department of Defense and its effect to the post-Cold War military strategy of the United States.

キーワード：国防総省，米軍，統合参謀本部，ゴールドウォーター・ニコルズ法，軍事戦略，国防総省再編，統合運用

【目次】

はじめに

1. 1980年代以前の国防組織再編
2. 1980年代の国防総省再編
3. GNAの湾岸戦争への影響

結 論

はじめに

本稿では、1980年代米国国防総省再編の中核となったゴールドウォーター・ニコルズ法 (Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, 以下 GNA) を中心に、同改革により変革した国防総省が湾岸戦争においてどのように機能したかを分析し、同法が「冷戦後」の軍事戦略に与えた影響を明らかにするとともに GNA の狙いが湾岸戦争で達成されたとする先行研究に反証を試みる¹⁾。湾岸戦争で GNA の狙いが達成されたと評価する研究の特徴は、湾岸戦争時に文民統制強化の狙いや円滑な指揮系統確立が達成されたと結論づけている点であり、これらの判断を下す根拠として、コリン・パウエル (Colin Powell) やノーマン・シュワーツコフ (H. Norman Schwarzkopf)、ジェームズ・ローカー (James R. Locher III) の発言を引用している点である。しかし、彼らの湾岸戦争時の行動を回顧録等から分析した結果、先行研究と反対の結論に至った。そこで、本稿では、GNA の狙いが湾岸戦争で達成されなかったにもかかわらず、同戦争の結果が「冷戦後」の軍事戦略形成に与えた影響についての新たな視座を提供する。これらの視点を提供するにあたり、連邦議会議事録や軍事委員会の報告書、そして回顧録等を分析に用いるとともに、当事者の主張の妥当性を論文等で検証する。湾岸戦争を用いる理由は、「冷戦後」の米国軍事戦略にとって必要な戦力の規模が「砂漠の嵐 (Desert Storm)」作戦を基準に算出され、同規模の作戦を中東と北東アジアの 2 地域で同時に展開するという「2 正面 (2MRC: 2 Major Regional Conflicts)」戦略が、1993 年の『ボトムアップ・レビュー (BUR: Bottom-up Review)』で提唱されたからでもある²⁾。また、1980 年代の国防総省再編は、実任務の遂行能力改善を目的としたため、GNA の分析は、湾岸戦争で遂行された任務を用いて行うのが適切である。本稿では、米国の国防組織再編の概要を述べた後、上記の分析を行う。

1. 1980 年代以前の国防組織再編

1980 年代の国防総省と統合参謀本部 (Joint Chiefs of Staff, 以下 JCS)³⁾ 改革が、1986 年に GNA という形で実を結んだ一方、1980 年代以前の取り組みが大変革をもたらすことはなかった。

1) 本稿で述べる「冷戦後」とは、冷戦終結 (1989 年-1991 年にかけて) 以降から 2001 年 9 月 11 日までの期間を指す。

2) Department of Defense, *Report on the Bottom up Review*, October 1993, pp.28-31.

3) 本稿では、統合参謀本部議長、統合参謀本部副議長、陸海空海兵隊の参謀総長により構成される会議のことを統合参謀総長会議と定義し、統合参謀総長会議とその事務を担当する統合本部事務局 (Joint Staff) をまとめて統合参謀本部とする。なお、2011 年 12 月 31 日より、統合参謀総長会議のメンバーとなった州兵総局長 (Chief of the National Guard Bureau) は、本稿の焦点にそぐわないため論述しない。

統合促進の歴史は、1898年の米西戦争で獲得したフィリピン、グアム、プエルトリコや、同年に併合したハワイ防衛のために、陸海軍の協同作戦調整機関の統合会議（Joint Board）が設立されたことに始まる。第2次世界大戦時には、陸軍省（Department of Army）と海軍省（Department of Navy）が独立して存在していることの非効率性は正と、英国との協同作戦実施のために、統合参謀総長会議がルーズベルト（Franklin D. Roosevelt）大統領により設立され⁴⁾、同組織が今日まで形を変えて存続している⁵⁾。

第2次世界大戦後の国防組織再編の開始は、1947年7月26日成立の国家安全保障法（National Security Act of 1947）によってである。同法で様々な安全保障組織が設置された一方、国防長官が強力な権限を保有することへの議会の懸念や、人員数で陸軍に負け影響力が低下すると考えた海軍の主張が反映され、国防長官の権限は大きく制限された⁶⁾。

国家安全保障法は1949年8月10日に改正され、統合参謀本部議長職が設置されたが、首席軍事顧問の役割は統合参謀長会議に付与された⁷⁾。1958年8月6日、国防総省再編法（Department of Defense Reorganization Act of 1958）が成立し、統合軍の指揮を大統領、国防長官が統合参謀総長会議を通じて行うことが定められ、各軍の参謀総長が指揮系統から外された。また、統合軍司令官に全作戦の指揮権が付与され、統合参謀総長会議における投票権が統合参謀本部議長に付与された⁸⁾。これ以降大きな改革は行われなかったが、1980年在イラン・アメリカ大使館人質救出作戦「イーグルクロー（Eagle Claw）」の失敗により、(1) 国家指導者に対する軍事的助言の質の低さ、(2) 指揮系統の統合不足、(3) 協同作戦能力の欠如の3つの問題点が浮き上がり、これらの問題点に取り組むことが1980年代の国防総省再編・JCS改革の中心となった。

2. 1980年代の国防総省再編

1980年代の国防総省再編の進展には2つの要因があった。(1) これまで国防総省の権限強化・中央集権化に反対していた議会が主導的に取り組みを始めた点、(2) 武官からも改革支持が表明されたことである。本章前半では、議会の国防総省再編の取り組みを論じつつ、軍の改革に対する賛否の立場を区別し、議論の過程でどのような期待や懸念が表明されたかを論じる。後

4) Robert P. Kozloski, "Building the Purple Ford—An Affordable Approach to Jointness—," *Naval War College Review*, Vol.65. No.4 (Autumn 2012), p.43.

5) 赤木莞爾「第二次世界大戦におけるアメリカの政軍関係」『法学研究』, Vol.83. No.3 (2010年), 48-50ページ。

6) Public Law 253, *National Security Act of 1947*., 菊池茂雄「第2次世界大戦後の米国における統合強化をめぐる議論と政軍関係—「スーパー長官」, 「参謀総長」, 「プロシア型参謀本部」—」『国際安全保障』第34巻第4号(2007年)。

7) Public Law 216, *National Security Act Amendments of 1949*, sec.211.

8) Public Law 85-599, *Department of Defense Reorganization Act of 1958*, sec.7.

半では、国防総省再編・JCS 改革に対する反対論の分類を実施する。

2-1. GNA 成立過程

1980 年代の国防総省再編の取り組みは下院が先行していた。上院での審議は、1985 年 1 月まで上院軍事委員会委員長を務めたジョン・タワー (John Tower) の消極的姿勢や、海軍とつながりを有する委員が改革に強く反対していたため遅れていた⁹⁾。1982 年から 86 年にかけての上院軍事委員会委員は表-1 の通りである。

1982 年 4 月 21 日から 8 月 5 日にかけて下院軍事委員会の公聴会で現役・退役の将官が国防総省再編・JCS 改革に対し意見を述べたが、陸空軍、そして JCS 議長が賛成であったのに対し、海軍と海兵隊が改革に反対という従来と同じ構造が見られた。この対立は表-2 の通りである。

下院の審議では、最も強い改革論者のメイヤー陸軍参謀総長が、統合参謀総長会議を大将で構成される「国家軍事顧問団 (National Military Advisory Group)」に置換し、構成メンバーが

表-1 1982 年-86 年にかけて継続的に上院軍事委員会委員だった議員

	改革反対派	改革支持派
共和党	<ul style="list-style-type: none"> • ジョン・ウォーナー (John W. Warner) …ヴァージニア州選出。海軍と海兵隊で勤務経験。1972 年-74 年にかけて海軍長官。 • ジェレミア・デントン (Jeremiah A. Denton) …アラバマ州選出。元提督。ベトナム戦争時に 7 年間捕虜。 • ダン・クエール (Dan Quayle) …インディアナ州選出。 • ゴードン・ハンフリー (Gordon J. Humphrey) …ニューハンプシャー州選出。 	<ul style="list-style-type: none"> • バリー・ゴールドウォーター (Barry Goldwater) …アリゾナ州選出。1985 年 1 月上院軍事委員会委員長就任。陸軍士官学校卒の元空軍将校。 • ウィリアム・コーヘン (William Cohen) …メイン州選出。 • ストロム・サーモンド (Strom Thurmond) …サウスカロライナ州選出。元陸軍軍人。
民主党	<ul style="list-style-type: none"> • ジョン・ステニス (John Stennis) …ミシシッピ州選出。選挙区に大きな海軍造船所が存在。 	<ul style="list-style-type: none"> • カール・レヴィン (Carl Levin) …ミシガン州選出。 • ジム・エクソン (James Exon) …ネブラスカ州選出。 • ゲイリー・ハート (Gary Hart) …コロラド州選出。 • サム・ナン (Samuel Augustus Nunn, Jr) …ジョージア州選出。

出所：筆者作成。

9) Congress, Senate, *Department of Defense Authorization, 1983*, 97th Cong., 2d sess., *Congressional Record-Senate* (May, 13, 1982), p.10067., Congress, Senate, *Omnibus Defense Authorization, 1985*, 98th Cong., 2d sess., *Congressional Records-Senate* (June, 14, 1984), pp.16929-16930.

表-2 1982年下院軍事委員会公聴会の対立軸

	改革支持派	改革反対派
軍 (現役)	<ul style="list-style-type: none"> • JCS 議長 デービット・ジョーンズ (David Jones) 空軍大将 • エドワード・メイヤー (Edward C. Meyer) 陸軍参謀総長 • ルー・アレン (Lew Allen) 空軍参謀総長 	<ul style="list-style-type: none"> • トーマス・ヘイワード (Thomas B. Hayward) 海軍作戦部長 • ロバート・バロウ (Robert B. Barrow) 海兵隊総司令官
軍 (退役)	<ul style="list-style-type: none"> • ハロルド・キース・ジョンソン (Harold Keith Johnson) 元陸軍参謀総長 • カーチス・ルメイ (Curtis E. LeMay) 元空軍参謀総長 	<ul style="list-style-type: none"> • ジェームズ・ホロウェイ (James L. Holloway III) 元海軍作戦部長 • ウォレス・グリーン (Wallace M. Greene Jr) 元海兵隊総司令官

出所：Congress, House, Committee on Armed Services, Investigation Subcommittee, *Reorganization Proposals for the Joint Chiefs of Staff*, 97th Cong., 2nd sess., 1982 HASC no. 97-47. を基に筆者作成。

出身の軍種に戻らないことを提案した¹⁰⁾。JCS 議長のジョーンズ空軍大将は、JCS 議長を大統領の主要な軍事顧問にし、統合任務の経験を将官昇進への必須条件とすべきであり、統合軍司令官の権限も強化すべきであると主張し¹¹⁾、アレン空軍参謀総長も同様の意見を述べた¹²⁾。一方、ヘイワード海軍作戦部長は、現行制度は機能しており JCS 改革は不要と主張し¹³⁾、バロウ海兵隊総司令官は、JCS 議長の提案は、JCS の効率性を改善するどころかシステムに害を与えると述べた¹⁴⁾。この公聴会の取り組みは上院が行動を起こさなかったため実を結ばなかった。

1983年と84年において大きな進展は見られなかったが、1985年1月のゴールドウォーターの上院軍事委員会委員長就任により JCS 改革の動きが本格化する。

1985年の上院軍事委員会の取り組みは、同年10月16日に公表された *Defense Organization: Need for Change* に要約されている。同報告書は、国防組織再編の目的として、4軍を効果的に統合し主要な米軍の任務完遂を可能にすることを挙げるとともに、従来の国防総省再編の議論が中央集権化・統合に焦点を当てており不適切であったとし、任務に焦点を当てた研究をすべきだと述べている¹⁵⁾。さらに、統合参謀総長会議が役に立たなかった理由として、参謀総長としての役割と統合参謀総長会議のメンバーとしての役割の板挟みになり、参謀総長達が自らの軍種を広範な目的に従わせられなかったことを挙げている¹⁶⁾。議会側の問題点につい

10) Congress, House, Committee on Armed Services, Investigation Subcommittee, *Reorganization Proposals for the Joint Chiefs of Staff*, 97th Cong., 2nd sess., 1982 HASC no. 97-47., pp.16-36.

11) *Ibid.*, pp.46-51.

12) *Ibid.*, pp.175-178.

13) *Ibid.*, pp.97-101.

14) *Ibid.*, pp.195-197.

15) U.S. Congress, Senate, Committee on Armed Services, *Defense Organization: The Need for Change*, 1985. p.2.

16) *Ibid.*, p.6.

でも言及しているが¹⁷⁾、これらの指摘は、議会は政権主導の統合促進の試みに反発し、予算決定権を用いて大統領の国防政策への反対を試みる傾向があるというハンチントンの指摘に合致している¹⁸⁾。政権側のキャスパー・ワインバーガー (Caspar Weinberger) 国防長官は、議会の過剰介入の問題点に同意する一方、国防総省が内部改革で軍の作戦効率向上を試みていると述べ改革を拒否して議会と対立した¹⁹⁾。この点において、議会主導の国防総省再編や JCS 改革は従来の議会の姿勢と異なると同時に、行政府に対抗するという伝統的な議会の姿勢も含んでいた。

1985年12月5日にはJCS議長を含め4軍全てが改革に反対の姿勢を示す。最も強く反対した海兵隊総司令官ポール・X・ケリー (P. X. Kelley) は、JCSは約40年間円滑に機能してきたと述べ、最も優れた士官がJCSに行き、戦場に能力の劣った指揮官が配置され指揮をとれば、死傷者が増えると考え、最も能力のある士官をJCSに送ることに反対した²⁰⁾。このような中、下院では11月20日に383対27で国防総省再編法が通過していた。

1986年2月3日の統合参謀総長会議のメンバーと、ゴールドウォーター、サム・ナンらの議論では、海軍・海兵隊が従来通りの姿勢を示し陸軍も同様の立場を表明したが、空軍とJCS議長は改革賛成の立場を取った²¹⁾。ここでもケリーは、統合軍司令官は軍閥になり、軍人は官僚になると批判するなど最も強い反改革の姿勢を示したが、彼の主張は、統合軍司令官は、担当地域の全軍を支配下に置くために政治的影響力を持つという懸念に基づくものであった。これらの対立がありながらも5月7日に95対0の議決で法案が上院を通過し、10月1日にGNAが成立した²²⁾。

2-2. 国防総省再編に対する反対論の分類

本節では、国防総省再編への反対論の分析を行うが反対論は次の3種類に分類できる。

17) (1) 上下院における取り組み、伝統、構造の違いが矛盾した一貫性のない国防総省に対する監督を生み出し、国防総省内における対立が議会に持ち込まれたこと、(2) 国防問題を任務の観点からでなく予算の観点から取り組む傾向があること、(3) 軍種をまたいだ観点から計画を比較しないこと、(4) 国防総省内の政策や対立に介入し問題をさらに悪化させること、(5) 政策や予算割当に対する影響力を最大化するために、各軍の独立・非中央集権化を望んでいたことである。 *Ibid.*, pp.10-11.

18) サミュエル・ハンチントン、市川良一訳『軍人と国家 下巻』原書房、2008年、146-149ページ。

19) Senate, Committee on Armed Services, *Reorganization of the Department of Defense, Hearing, before the Committee on Armed Services, 99th Congress, 1st session, 1985*, pp.126-127.

20) *Ibid.*, p.515., pp.518-519.

21) James R. Locher III, *Victory on the Potomac: The Goldwater-Nichols Act Unifies the Pentagon* (College Station: Texas A&M University Press, 2002). pp.3-12.

22) GNAの主要な目的は以下の8つ。(1) 国防総省を再編し文民統制を強化する、(2) 大統領、NSC、国防長官に対する軍事的助言の質の向上、(3) 統合軍司令官に任務完遂のための明確な権限を付与する、(4) 戦略と有事対応の計画作成に対する関心を高める、(5) より効率的な国防資源の活用、(6) 統合に関わる士官の人事制度改善、(7) 軍事作戦の効率向上、(8) 国防総省の運営管理の改善。Public Law 99-433, *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*.

(1) 文民統制が蝕まれる恐れ、(2) JCS が機能不全を起こしているという改革の前提に対する疑問、(3) 力強くなった JCS 議長、中央集権化された軍事スタッフが現在の組織より優れた助言をするという主張に対する疑念である²³⁾。

1点目の文民統制が蝕まれる恐れは、主に海軍と海兵隊によって主張されたが、海軍長官ジョン・レーマン (John Lehman) による批判が最も強力であった。レーマンは、米国の歴史において継続されてきた文民統制の弱体化を引き起こしかねないと考え、「統合軍司令官の権限を強化することは我々の国防組織に厳しい挑戦をもたらす」と主張した²⁴⁾。さらに、文民統制の強化のために JCS 議長と NSC 及び国防長官の関係を強化することは、行政府に軍事に関する権限が集中することも懸念された。

2点目の JCS の機能不全を否定する主張は、軍事計画や作戦遂行における主要な妨害物が軍種間の対立ではないという立場である。軍種間の対立が国防政策やドクトリン・装備の発展に貢献すると主張され、米国が直面している脅威の多様性を踏まえれば、広範な有事に対応可能な態勢維持が求められるため、単一の戦略的見解は実効性がないという考えである²⁵⁾。また、海軍は1970年代半ばから、ソ連側面に海軍力による攻撃を仕掛け、敵戦力を分散させることで勝利を狙うという研究をしており、欧州正面に限定された陸空軍の単一的な戦略的見解と対立していた²⁶⁾。ワインバーガーも JCS の機能不全を否定する立場である。

3点目の力強くなった JCS 議長、中央集権化された軍事スタッフが現在の組織より優れた助言をするという前提に対する疑念は、統合参謀本部議長の助言だけでは文民指導者に異なる意見が届かず、文民指導者の選択肢を狭めてしまうという懸念である²⁷⁾。

3. GNA の湾岸戦争への影響

本章では GNA の狙いの内、文民統制の強化、文民指導者に対する軍事的助言の質の向上、統合軍司令官に明確な作戦遂行権限の付与、軍事作戦の効率改善が湾岸戦争ではどのように達成されたのかを分析する。まず、上述の目的が達成されたとする意見に触れていきたい。パウエルから JCS 議長を引き継いだジョン・シャリカシュビリ (John Shalikashvili) は、湾岸戦争での経験を踏まえて「ゴールドウォーター・ニコルズ法の効果は軍隊に深く浸透しており、同

23) Mackubin Thomas Owens, "The Hollow Promise of JCS Reform," *International Security*, Vol. 10, No.3 (Winter 1985-1986), pp.102-104.

24) John Lehman, "Let's Stop Trying to Be Prussians," *Washington Post*, 10 June 1984, p.C.7.

25) Mackubin Thomas Owens, op. cit., p.105.

26) John B. Hattendorf, *The Evolution of the U.S. Navy's Maritime Strategy, 1977-1986* (New Port: Naval War College Press, 2004), pp.3-21.

27) Peter J. Roman, David W. Tarr, "The Joint Chiefs of Staff: From Service Parochialism to Jointness," *Political Science Quarterly*, Vol. 113, No. 1 (Spring 1989), p.100.

法の誕生を引き起こした問題点をもはや思い出せない」と述べている²⁸⁾。また、米陸軍の「湾岸戦争研究班 (The Desert Storm Study Project)」は *Certain Victory* の中で、GNA が湾岸戦争で発揮された結果、統合軍事作戦のレベルが前例のない水準で発揮されたと評価している²⁹⁾。しかし、先に結論を述べると、GNA の狙いは十分に達成されるどころか、同法の狙いに反する出来事すら生じていた。本章では、国防総省の政策決定過程について論じた後、軍事戦略や作戦がどのように展開されたかを論じる。これらの分析を通じて、GNA により湾岸戦争で統合運用が十分に機能したという従来の論調に反証を試みる。分析に際しては、議会議事録、軍事委員会の報告書、機密解除された資料、国防組織の報告書、湾岸戦争の作戦遂行に関わる主要人物の回顧録等を用いて分析する。回顧録が重要となるのは、JCS 議長と中央軍司令官の意思疎通は、意図的に記録が残らない形で行われたためである。なお、これらの分析の理解を助けるために、湾岸戦争の概略について述べることから始めたい。

3-1. 湾岸戦争の概略

1990 年 8 月 2 日、イラク軍は国境を越えクウェートに侵攻し同国を占領したが、この日は、ブッシュ大統領がコロラド州アスペンにおいて、いわゆる「アスペン演説」をした日でもあった。クウェート侵攻に対する米国の当初の懸念は、石油に関するものが多分を占めており、議会で表明された懸念も米国の中東の石油への依存に関するものが多数であった。議会は、大統領がイラクとクウェートの資産凍結の行政命令を出したことや、石油確保を図ったことに対し謝意を示していた。9 月に入ると、西欧諸国や日本が米国よりも中東地域の石油に依存していることなどを理由に、負担を共有してイラクに対抗すべきだという論議が生じた。ジョージ・H・W・ブッシュ (George H. W. Bush) 大統領は 8 月 20 日の「国家安全保障令第 45 号 (National Security Directive 45)」で、湾岸地域の石油へのアクセスと友好国の安全を米国の安全保障にとって重要であると、必要ならば軍事を行使すると述べるとともに、同盟国や友好国に対し協力を求める旨を掲げて湾岸危機対応の原則を挙げたが、石油確保への懸念と同盟国や友好国に協力を求める点で政権と議会は一致していた³⁰⁾。これらの目標を達成するため、8 月 7 日「砂漠の盾 (Desert Shield)」作戦が始まり、サウジアラビアに米軍が大規模展開されるが、同作戦に対して議会が深く関与することはなかった。国連決議に基づく禁輸などの効果が見られなかったため、11 月 28 日には「国連安保理決議 678 号 (United Nations Security Council Resolution 678)」が採択され、1 月 15 日までにイラク軍がクウェートから撤退しなければ、

28) John M. Shalikashvili, "A Word from the Chairman," *Joint Force Quarterly*, (Autumn, 1996), pp.1-6.

29) Robert H. Scales, Jr, *Certain Victory: The U.S. Army in the Gulf War* (Washington D.C.: Potomac Book, 1997), p.370.

30) *National Security Directive 45*, August 20, 1990.

国連加盟国は必要な全ての手段をとることが可能となった。しかし、11月8日のブッシュによる湾岸地域への増派の決定が、議会との協議なしで行われたため、攻勢的作戦を遂行するための増派を認めたわけではないという批判が起きた³¹⁾。そこで、ブッシュは議会の支持を得た後、戦争権限法に基づき、1月17日に空爆により「砂漠の嵐 (Desert Storm)」作戦を開始し、2月24日に「砂漠の剣 (Desert Saber)」作戦で地上戦を開始した。

3-2. 国防総省の政策決定過程への影響

まず、GNAによる文民統制の強化の狙いが、湾岸戦争で達成されたとは言い難い理由を明らかにする。文民統制強化の狙いが達成されなかった事実は、軍と政府の間での意思疎通の不十分さや、軍が政府構想の作戦に対し公然と反発を繰り返していた事実に見出すことができる³²⁾。シュワーツコフ中央軍司令官は、上院軍事委員会での公聴会で、GNAによって指揮系統が明確になり、意思疎通が円滑になったことが湾岸戦争の勝利に多大な貢献をしたと述べており³³⁾、GNA成立に大きな貢献を果たしたジェームズ・ローカーも同法が指揮系統を明確にしたことが湾岸戦争での勝利に大きな役割を果たしたと見なしている³⁴⁾。しかし、この点も回顧録等を通じて事実でないことが見えてくる。そして、軍と国防長官との間での作戦開始時期をめぐる対立に際しても、シュワーツコフは統合軍司令官としての影響力を用いて、自身が望む結論を大統領から引き出そうとしていた。

意思疎通の不十分さに関しては、国連決議前にホワイトハウスが海上封鎖を海軍に指示した際の出来事に表れている。中央軍の米海軍艦艇は哨戒任務中、イラク船籍のタンカーを発見し、同船舶の航行を許すかどうかの判断を迫られた。シュワーツコフ中央軍司令官は、JCSに確認をするもパウエルは不在であり、参謀達からも指示することはないという返事が来た。そして、シュワーツコフが2隻の航行を許可した後、チェイニーが激怒したという電話がかかってきた。その後も船舶への対応をめくり、24時間で4度の命令変更がホワイトハウスによって行われた³⁵⁾。本来、政策を決定してから臨まなければならない事態にもかかわらず、政策決定過

31) Congress, Senate, *The Persian Gulf Crisis, 1991*, 102th Cong., 1st sess., *Congressional Record-Senate* (January, 3, 1991), p.11., Congress, Senate, *Deployment and Use of U.S. Forces in the Persian Gulf, 1991*, 102th Cong., 1st sess., *Congressional Record-Senate* (January, 4, 1991), p.338.

32) 菊池茂雄 「『軍事的オプション』をめぐる政軍関係—軍事力行使に係わる意思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), 1-8ページ。

33) U.S. Congress, Senate, Committee on Armed Services, *Operation Desert Shield/Desert Storm: Hearing before the Committee on Armed Services* (Washington: U.S. Government Printing Office), 102^d Cong., 1st sess., April 24; May 8, 9, 16, 21; June 4, 12, 20, 1991. p.318.

34) James R. Locher III, "Taking Stock of Goldwater-Nichols," *Joint Force Quarterly*, (July, 2003), pp.34-39.

35) H・ノーマン・シュワーツコフ, 沼澤治治訳『シュワーツコフ回想録—少年時代・ヴェトナム最

程における意思疎通不足が生じていた。

また、中央軍司令官であるシュワーツコフの直接の上司は、チェイニー（Dick Cheney）国防長官であったが、実際に連絡を取り合っていたのはパウエルとであり、国防長官と中央軍司令官の意思疎通が欠けていた。さらに、シュワーツコフとパウエルの連絡は機密電話を通じて行われたため、両者の話し合いの内容は文書化されず、国防長官は確認することができなかった。パウエルはシュワーツコフと連絡や意見交換を行う際、意図的に記録に残らないようにしたと述べている³⁶⁾。このような状況にあったにもかかわらず、パウエルはインタビューでチェイニーとの関係の良好性について述べ、JCS をチェイニーが活用できるように試みたと発言し、国防長官—統合参謀総長会議—JCS 議長間における良好な関係が GNA によってもたらされたと主張している³⁷⁾。

さらに、統合軍事作戦立案時においても、シュワーツコフは、10月10日のチェイニー国防長官、ウォルフowitz（Paul D. Wolfowitz）国防次官、パウエル JCS 議長、シュワーツコフの幕僚長であるロバート・B・ジョンストン（Robert B. Johnston）海兵隊少将による会議で、10月中の攻勢作戦実行が困難であることを示すことで、政府の決定に影響を与えようとした³⁸⁾。チェイニー国防長官も、大統領の首席軍事顧問である JCS 議長に知らせることなく、大統領に対し独自の作戦計画を提示していた³⁹⁾。政軍関係においては、軍事の細部は軍に任せて政府は介入しない「客体的文民統制」と⁴⁰⁾、政府は軍事作戦の細部にまで言及する必要があるという積極的な関与の2種類があるが、湾岸戦争では「客体的文民統制」に反する点が散見された。湾岸戦争では、大統領が「客体的文民統制」を好んだにもかかわらず、国防長官は軍の作戦細部にまで介入し、軍も自身が好ましいと考える作戦が採択されるよう試みたのである。従って、政策決定過程において文民統制が強化されたとは言えない⁴¹⁾。

次に、JCS 議長の文民指導者に対する軍事的助言の質の改善であるが、これも湾岸戦争で目的が達成されたとは言い難い。GNA は JCS 議長を文民指導者に対する首席軍事顧問に位置づけ、文民指導者に軍事に関する助言を行う際、各軍の参謀総長から同意を得る必要がないことを規

前線・湾岸戦争—』新潮社、1994年、337-338ページ。

36) 同上書、341ページ。

37) “The Chairman as Principal Military Adviser: An Interview” *Joint Force Quarterly*, (Autumn, 1996), pp.30-31.

38) ポブ・ウッドワード、石山鈴子・染田屋茂訳『司令官たち』文藝春秋、1991年、384-389ページ。

39) 同上書、385-386ページ。Dick Cheney, *In My Time—A Personal and Political Memoir*— (New York: Simon & Schuster, 2011), p.200.

40) サミュエル・ハンチントン、市川良一訳『軍人と国家 上巻』原書房、2008年、83-98ページ。

41) James R. Locher III, “Has It Worked?—The Goldwater—Nichols Reorganization Act—,” *Naval War College Review*, vol. 54. No.4 (Autumn 2001), pp.99-100., Richard H. Kohn, “Out of Control: The Crisis in Civil—Military Relations,” *The National Interest*, No. 35 (Spring 1994), p.16.

定しているが、パウエルは、各軍の参謀総長たちから同意を得た上で助言をしていた⁴²⁾。さらに、パウエルは各軍の参謀総長と非公式の会議をスタッフや職員、記録係を同席させずに頻繁に行う行動をとっていた。パウエル JCS 議長の期間に JCS の参謀組織が発展したことは間違いのないであろうが⁴³⁾、湾岸戦争では GNA 成立以前の形式で文民指導者に軍事的助言がなされていたのである。

また、統合軍司令官への明確な作戦遂行権限の付与についても問題が生じていた。GNA により、かつてないほど統合軍事作戦が円滑に遂行されたと見なす人物もいるが⁴⁴⁾、これも事実とは異なっている。とりわけ問題となったのが、全軍種の航空部隊の指揮権を一元管理する「統合航空構成軍（Joint Forces Air Component Commander, 以下 JFACC）」の下での部隊運用をめぐってであった。1992 年に下院軍事委員会が湾岸戦争における米軍と多国籍軍の対応を調査した結果では、高いレベルで統合された「エア・パワー」が後の地上戦を容易にしたと結論づける一方、作戦立案時、空軍が自身の手法を他の軍種にも強制したと述べている⁴⁵⁾。この時、他の軍種は反発し、自身の任務遂行に必要な軍事力の確保を図り、作戦の立案に影響を与えていた。そして、中央軍司令官シュワーツコフは、任務遂行に必要な全権を付与されていたにもかかわらず、チェイニー国防長官が作戦遂行に過剰介入を試みているのではないかと疑念を抱き不満を感じていた⁴⁶⁾。

前述の通り、シュワーツコフは任務完遂に必要な全権が与えられたにもかかわらず、実際にはそれら全てを行使できず、各軍や国防長官は作戦細部への介入を行っていた。そして、国防長官—JCS 議長—中央軍司令官の間だけでなく、各軍の間においても対立が生じており、GNA の政策決定レベル改善の狙いが湾岸戦争において達成されたとはいえない。

3-3. 統合軍事作戦への影響

本節では、湾岸戦争で展開された軍事作戦が統合されたものであったかを分析する。前節で論じたように、JFACC 隷下部隊の運用をめぐり各軍の間で対立が生じていたが、この対立は

42) コリン・パウエル、鈴木主税訳『マイ・アメリカン・ジャーニー—コリン・パウエル自伝—』角川書店、1995 年、528-529 ページ。

43) Joint History Office, *Organizational Development of the Joint Chiefs of Staff 1942-2013*, April 2013, p.68., Nathan S. Lowrey, *The Chairmanship of the Joint Chiefs of Staff 1949-2016* (Washington D.C.: Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2016.), p.171., Steven L. Rearden, *Council of War—A History of the Joint Chiefs of Staff 1942-1991—* (Washington D.C.: Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2012), pp.482-483.

44) Katherine Boo, "How Congress Won the War in the Gulf," *The Washington Monthly*, Vol.23, no.10 (October 1991), p.31.

45) Les Aspin, William Dickinson, *Defense for a New Era —Lessons of the Persian Gulf War—* (Washington D.C.: Potomac Books, 1995).

46) H・ノーマン・シュワーツコフ、前掲書、386-387 ページ。

航空部隊の運用方針をめぐってのものであった。また、各軍は求められる能力の違いにより、所有する兵器の質や作戦構想が異なっていたため、協同作戦実施時にトラブルが度々生じていた⁴⁷⁾。統合航空作戦立案に貢献した空軍は、空軍大学の論文内において中央軍の各軍種の最上級指揮官たちは、他の軍種の指揮官と円滑な協力関係を築いたが、部隊指揮官のレベルでは、同様の関係が築かれることはなかったとしている。とりわけ海軍は、JFACCの下での作戦遂行にあたり、制限が少なく自由裁量の大きい交戦規定の採用を求めていた。交戦規定をめぐると海軍の主張の背景には、海軍と空軍の敵味方識別装置の互換性の欠如や、海上で航空機を用いて単独で戦うため、地上上空での多国籍の航空部隊と協同で作戦を遂行する空軍の活動環境との違いがあった⁴⁸⁾。さらに、海軍と空軍の間ではデータリンクシステムの互換性がなく、海軍はJFACCからの空爆対象に関するデータの受領を空母艦載機を用いて物理的に受け取るという方法を採用しなければならなかった⁴⁹⁾。このような軍種間の能力の違いによる対立は、「砂漠の剣」作戦でも見られた。現地司令官が1月15日までに陸軍部隊の態勢整備の実現に重大な懸念を示していたにもかかわらず、この懸念をパウエル JCS 議長は軽視し、各軍の進行速度や任務の違いから、作戦開始日時の遅れなどの問題も生じていた⁵⁰⁾。

以上から、シュワーツコフ中央軍司令官や各軍を統括する司令官との間では意見の一致が見られ作戦計画が立案された一方、各軍の部隊運用レベルにおいては、「砂漠の盾」と「砂漠の嵐」作戦の双方において統合作戦は上手く機能していなかったと結論づけられる。そして、GNAにより統合軍事作戦が円滑に遂行されたという評価も、「エア・パワー」が湾岸戦争で多大なる貢献をしたことで、航空戦力を一元管理し統合航空作戦を管轄するJFACCが機能したと見なされることにつながったのである。さらには、JFACCによる「エア・パワー」が湾岸戦争の勝利に与えた影響は限定的だとする見方すらある。「エア・パワー」の効果を限定的であると見なす主張の共通点は、空爆は勝利の要因になったが、空からの攻撃がなくとも多国籍軍の技術的優位により、地上戦の結果はさほど変わらないというものである⁵¹⁾。「エア・パワー」が

47) ノーマン・フリードマン、高井三郎訳『湾岸戦争—砂漠の勝利』大日本絵画、1993年。

48) P. Mason Carpenter, "Joint Operations in the Gulf War: An Allison Analysis," *Air University*, (February 1992), pp.1-15.

49) Department of Defense, *Conduct of the Persian Gulf War: Final Report to Congress*, April 1992, p.140.

50) Kurt M. Campbell, "All Rise for Chairman Powell," *The National Interest*, No.23 (Spring 1991), pp.56-57.

51) Bernard E. Trainor, "Jointness, Service Culture, and the Gulf War," *Joint Force Quarterly*, (Winter, 1993-94), pp.71-74., Christopher G. Marquis, Denton Dye, and Ross S. Kinkead, "The Advent of Jointness During the Gulf War," *Joint Force Quarterly*, (2nd Quarter, 2017), pp.76-83., David G. Press, "The Myth of Air Power in the Persian Gulf War and the Future of Warfare," *International Security*, Vol. 26, No. 2 (Fall, 2001), pp.5-44., Stephen Biddle, "What the Gulf War Tells Us about the Future of Conflict," *International Security*, Vol. 21, No. 2 (Fall, 1996), pp.139-179.

効果を発揮しなかったにもかかわらず大きな勝利を挙げた戦闘に2月26日の「73 イースティングの戦い (Battle of 73 Easting)」がある。M1A1 戦車と M2 ブラッドレーで構成された米国第7軍団第2機甲騎兵連隊が、ソ連戦車 T-72 有する共和国防衛隊「タワカルナ」第3機械化師団を圧倒したが、同戦闘において「エア・パワー」が貢献した面はなく、単に地上部隊同士の間での戦いであり、統合軍事作戦の能力が発揮されたものではなかった。

ここまで論述したとおり、湾岸戦争で GNA の狙いが達成されることはなかった。また、GNA 成立過程において懸念された文民統制の弱体化という事態が、シュワーツコフの行動に見られるように現実のものとなっていた。次節では、これらの事態が生じたにもかかわらず、多国籍軍側を圧倒的な勝利に導いた要因について論じていく。

3-4. 湾岸戦争を勝利に導いた要因

湾岸戦争で GNA の狙いが達成されなかったことをここまでの分析で明らかにしてきたが、本節では、同法の狙いが達成されなかったにもかかわらず、多国籍軍がイラク軍を圧倒した要因をいくつか挙げていく。湾岸戦争の勝利に貢献した諸条件として、技術的優位、地理的特性、戦争目的の明確さ、湾岸危機以前から対イラク用の作戦構想が存在していたことなどを挙げることができる。

多国籍軍側は、ステルス機、UAV、長距離精密誘導兵器、熱線映像装置、GPS、人工衛星などの技術面で圧倒的に優勢であり、これらの先端技術を組み合わせることで、イラク軍を圧倒した。また、砂漠という障害物が少ない地形は、これらの技術的優位を発揮しやすい地勢でもあった。障害物が少ないため、イラク軍は地上部隊の配置を特定されやすく、戦車等の隠蔽も困難であり、空からの攻撃にも非常に脆弱であった。

また、戦争目的の明確さは、ブッシュ大統領が、NSC での審議を経て策定した「国家安全保障令第54号 (National Security Directive 54)」の中で述べた戦争目的の4原則に現れている。ブッシュ大統領は、これらの原則に則り戦争を遂行することを述べている⁵²⁾。(1) 即時、完全かつ無条件の全イラク軍のクウェートからの撤退、(2) クウェートの正統な政府の回復、(3) 外国にいる米国人の生命の保護、(4) ペルシャ湾の安定と安全の促進である。これらの原則は「国家安全保障令第45号」で言及された内容と同一であり戦争目的は終始一貫していた。

そして、イラクのクウェート侵攻の約2年前から、中央軍が対イラク用の作戦構想を作成していたという事実も湾岸戦争の趨勢に大きな影響を与えている。この作戦構想においては、イラクがクウェートやサウジアラビアを攻撃することが想定されており、1990年7月には同構想に基づき演習が実施された⁵³⁾。さらに、対イラク作戦策定の基盤となった1986年版の「エ

52) *National Security Directive 54*, January 15, 1991.

53) United States Central Command, *Operation Desert Shield/Desert Storm*, July 1991, p.2.

アランド・バトル」ドクトリンの存在も勝利に大きな貢献を果たしている。「砂漠の嵐」作戦の1段階目のイラク軍の指揮統制機能の重心への攻撃は⁵⁴⁾、「エアランド・バトル」ドクトリンが反映されたものであり⁵⁵⁾、陸軍大学から派遣された将校たちも、この教義を基に地上における攻勢作戦の立案を行ったのである⁵⁶⁾。

以上の通り、湾岸戦争の作戦は長期に渡り練られていた構想が反映されたものに過ぎなかったものであり、この構想では陸軍や空軍が中心となるため、海軍が強く反発する事態にもつながったのである。

結 論

以上で論じた通り、湾岸戦争でGNAの狙いが達成されたとは言い難いことを明らかにした。そして、GNAの目的が達成されていないにもかかわらず、湾岸戦争で同法が効力を発揮したと見なされるに至った要因についても述べてきた。本章では前述の内容を振り返り、湾岸戦争が「冷戦後」の米国軍事戦略に与えた影響について述べて終わりたい。湾岸戦争では、指揮系統の明確化により統合作戦遂行の効率が向上し、JFACCに代表される「エア・パワー」が遺憾なく発揮されたとの評価がある一方、各軍間における通信システムの相互運用性の欠如という課題が依然残されていた。これらの相違があったにもかかわらず、湾岸戦争で統合軍事作戦が円滑に遂行されたと判断されてしまった。さらに、湾岸戦争で最も効力を発揮したのが「エア・パワー」であったため、同能力のさらなる活用のために、全軍種の統合深化を後押しするという方向性が生まれてきたのである⁵⁷⁾。そして、これらの能力を支える効率的な国防組織を作るという国防総省の取り組みも出てくることになった⁵⁸⁾。すなわち、「冷戦後」における各軍を結びつけ、ネットワーク化された「エア・パワー」を追求するという軍事戦略は、GNAにより統合軍事作戦が円滑に遂行されたことを受け推進されたのではなく、湾岸戦争でGNAにより統合軍事作戦が円滑に終了したという誤った認識によって追求されたのである。

54) *Ibid.*, p.10.

55) Department of the Army, FM100-5 operation, May 1986., Department of the Army, *FM100-5 Operation*, June 1993, p.6-7.

56) Department of Defense, *Conduct of the Persian Gulf War: Final Report to Congress*, pp.313-314.

57) Joint Chiefs of Staff, *CJCS Vision for Joint Officer Development*, pp.1-10., Joint Chiefs of Staff, *Joint Vision 2010*, pp.11-30.

58) John P. White, Steven J. Kelman, Michael J. Lippitz, "Reforming the Department of Defense: The Revolution in Business Affairs," *Paper*, 4, vol.1, Center for International Security and Cooperation, Stanford University, (February 1999), pp.1-16., 秋本茂樹「情報技術 (IT) 革命と米国国防産業・技術基盤について—我が国防衛産業・技術基盤へのインプリケーション—」『防衛研究所紀要』第5巻第3号 (2003年), 29-65 ページ。