

博士論文（要約）

出口戦略の政治学

—新しい戦争における《介入正当化と撤退正当化のディレンマ》と《責任転嫁》—

中村 長史

本稿の目的は、冷戦終結後の「人道的介入」や「対テロ戦争」といった「新しい戦争」からの撤退時期・方法（出口戦略）をめぐって展開される政治過程について新たな理論を提示することである。具体的には、領域国内の平和定着を領域国外からの派兵によって実現しようとする試みを「武力を用いた平和活動（armed peace operation: APO）」と概念化したうえで、そのような活動において、介入国は当初表明した撤退予定時期を過ぎても駐留を続けるにもかかわらず、その後のある時点では撤退を決定できるのはなぜかを論じる。図1に即していえば、介入国は当初表明した撤退予定時期（t1）までに撤退を決定できず、その後も撤退を決定できないまま駐留を続けていたのに、なぜある時点（t2）では撤退を決定できるのか。これが、本稿における問いである。

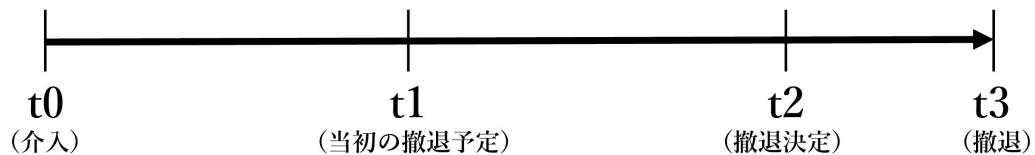


図1 介入から撤退までの模式図

より具体的な作業としては、本稿では、民主主義国による大規模なAPOのうち「負担集中型活動」（国連安保理常任理事国かつ主要な財政貢献国の軍が駐留する場合のように、介入決定国・部隊提供国・財政貢献国が重なる活動）に焦点を絞り、活動主導国の政策決定過程を対象として分析を加える。例えば、米国はアフガニスタンに2001年10月に介入したが、米国にとっては、駐留コストが増えたり駐留長期化への国内外からの反発を受けたりする事態を懸念して早期に撤退するのが合理的なように見える。にもかかわらず、米国は当初の活動予定期間を超えても撤退を実行できずに駐留を続け、「米国史上最長の戦争」と呼ばれる事態を招いた。その後2021年4月に撤退が決定され同年8月に撤退が完了するに至ったが、なぜ米国はこのタイミングでは撤退を決定することができたのだろうか。

こうした点につき、「プロスペクト理論」を用いて分析する先行研究がある。同理論に基づけば、意思決定主体が現状について何かを失う局面だと認識した際（「損失のフレーム」）には、過去の損失を取り戻すために、うまくいっていない介入を続けてしまうとされる。そして、内外の環境の変化等によって、取り戻すことのできない過去に費やした費用（埋没費用）の相殺を断念できるようになったときに撤退を決定することになるという。一見不自然に思われる現象が実は人間の心理的には自然なことであるという説明は、たしかに

興味深い。しかし、APOにおいて介入国の政策決定者が埋没費用を重視するがゆえに撤退は難しいと考えていたとする経験的証拠には乏しい。また、仮にプロスペクト理論での説明が可能だったとしても、政策的含意を得ることに困難さが伴う。「損失のフレーム」で捉えていたがゆえに非合理的な政策がとられたという分析からは、今後のより妥当な政策実施に向けた教訓を引き出すことが難しいからである。

また、既存の研究のなかには、活動主導国ではなく一参加国の撤退についてではあるものの、撤退決定要因に計量分析で迫るものがある。そこでは、犠牲者が増えるごとに撤退する確率が高まったり、介入国の国内選挙が実施される月ほど撤退する可能性が高まったりするとの分析結果が示されている。敷衍すれば、介入国部隊に多くの犠牲が出ているような場合には、近く予定されている介入国内の選挙における有権者からの非難を回避するために、撤退が決定されるということになる。しかし、こうした「目前の非難回避論」は一参加国の撤退を説明するのには適しているものの、活動主導国に着目する場合には論理的にも経験的にも説明がつかない。現地の治安が撤退後に悪化した場合に責任を問われるのは主導国であることを踏まえれば、主導国の場合には、将来の（現地の治安が悪化した場合に生じる）非難についてもあらかじめ考慮しておくのが合理的だろう。実際、主導国の場合には、犠牲者数や国内選挙の時期だけでは撤退決定時期について経験的にも説明が困難である。

このように政策決定者の合理性の仮定を緩めることで撤退決定過程を理解しようとする先行研究に対して、本稿では、出口戦略を練る意思や能力を持ち、撤退後に現地の治安が悪化した場合の非難にあらかじめ対処しようとする一定の合理性を持った政策決定者にとってさえも撤退決定が難しく、しかしながらある時点では撤退決定が可能になる要因を論じる。その方がより自然な仮定に基づいて議論できるとともに、より根本的な要因を指摘できるためである。

では、その要因とは何か。本稿は、それを《介入正当化と撤退正当化のディレンマ》下の責任転嫁が可能か否かに求める。まず、介入国が当初表明した撤退予定時期を過ぎても駐留を続けざるを得ないのは、《介入正当化と撤退正当化のディレンマ》に直面するためである。介入国政府にとっては、介入時に出来る限り多くの国内的・国際的支持を得られるように、多様な解釈が可能な活動目的を打ち出すのが合理的となる。しかし、「活動目的の多義性」は、何をもって目的達成といえるのかについての基準に多様な解釈を許す「目的達成判断基準の複数性」につながる。例えば、「国内紛争の再発防止」という、それ自体は

ほとんどの国々・人々が賛同する活動目的が掲げられても、被介入国治安部隊の態勢が整うまでの間の警備でよいのか、被介入国全土の和平合意の妨害者撃滅までするのか、といったように、活動目的を達成したかの判断基準が複数あり得る。これでは、活動終了を望む勢力（終了派）が前者の緩やかな基準に即して議論する一方、活動継続を望む勢力（継続派）は後者の厳しい基準を持ち出すということになりかねない。介入正当化を容易にするものが、撤退正当化を困難にするのである。

このディレンマゆえに、介入国政府にとって撤退決定は難題になる。では、ディレンマを抱えるなかで、言い換えれば継続派の主張が一定の説得力を持つなかで撤退決定が可能になるのは、どのようなときか。それは、撤退後に現地の治安が悪化した場合に予想される継続派からの非難を他の主体に逸らせるときである。こうした責任転嫁が可能となるのは、①介入国政府が目的達成に向けて努力してきたことを示せる、②介入国政府が制御し難い事情によって目的達成が困難になっていることを示せる、という2条件を兼ね備えるときである。第1の条件としては、例えば、新戦略の導入や増派が挙げられる。第2の条件としては、例えば、現政権以前の介入国政府の失策、他の介入主体の失策、被介入国政府の失策・駐留不支持などが挙げられる。第1の条件のみでは、介入国政府への非難を少なくすることはできても他の主体に逸らすことまではできない。第2の条件のみでは、介入国政府自身の努力がみられないため結局は責任転嫁の対象のみならず介入国政府へも非難が向くこととなる。したがって、2条件を兼ね備えるときにはじめて責任転嫁、ひいては撤退決定が可能になるといえる。

この責任転嫁を可能にする条件を模式的に示したものが図2である。仮説を視覚的に理解しやすくするために、図1に条件1や条件2が満たされる時期を加えている。条件1や条件2の実線は、各条件が満たされている時期を示している。図2の場合、条件1は t_1 を過ぎてから満たされるようになり、条件2はさらに遅れて満たされている（図2はあくまでも模式図であり、条件2が条件1よりも先に満たされる場合もあり得る）。本稿の仮説は「2条件を兼ね備えたときにはじめて責任転嫁が可能となり、撤退決定が可能になる」というものであるが、条件1・条件2の実線が重なる部分（楕円で示されている部分）が「2条件を兼ね備えたとき」に当たる。図2のように楕円部分に t_2 が存在すれば仮説は検証されることになる。一方、楕円部分よりも左側に t_2 が存在する場合は、2条件を兼ね備えたときにはじめて撤退決定が可能になったわけではないので、仮説の検証に失敗したことになる。

なお、本稿の仮説が「2 条件を兼ね備えるや否や撤退決定がなされる」と主張するものではない点を確認しておきたい。したがって、楕円部分の始点に t_2 が存在する必要は必ずしもなく、楕円部分の始点と t_2 に時間差があることは特に問題とならない。本稿の仮説は、あくまでも「2 条件を兼ね備えたときにはじめて撤退決定が可能になる」というものであり、図 2 に沿って言えば「楕円が生じたときにはじめて撤退決定が可能になる」と主張するものである。

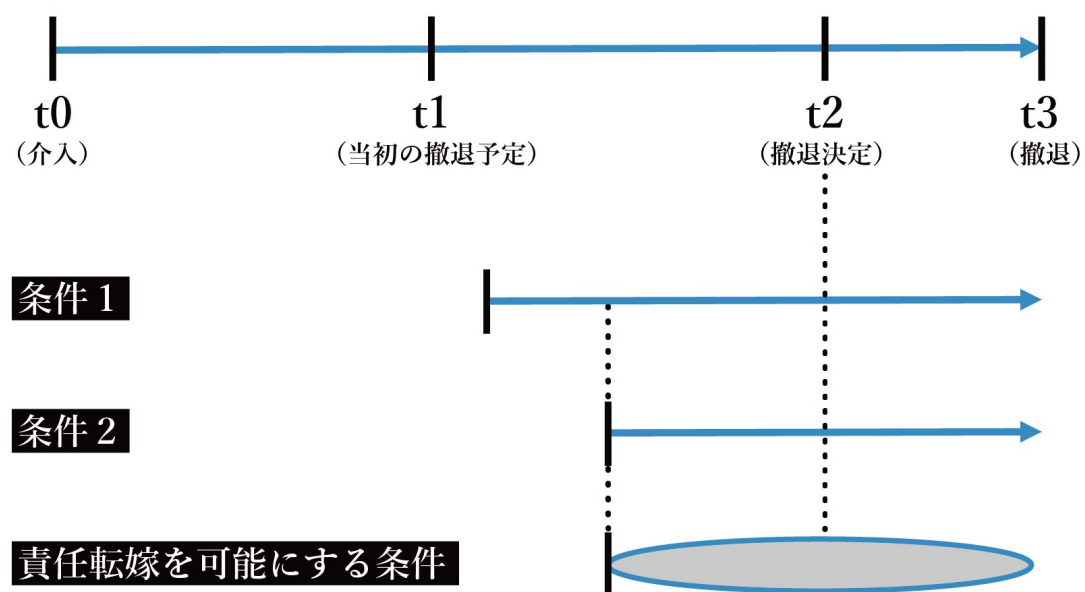


図 2. 責任転嫁を可能にする条件の模式図

こうした理論部で示した仮説の経験的妥当性を確認するため、事例部では「人道的介入」や「対テロ戦争」に関する事例分析（過程追跡と事例内比較分析）を行なう。「人道的介入」の事例として 1990 年代以降のソマリア介入とボスニア介入、「対テロ戦争」の事例として 2000 年代以降のアフガニスタン介入とイラク介入を採りあげる。

以上の事例分析によって仮説の妥当性が基本的に確認された結果、以下の 3 つの含意が得られる。第一に、理論的含意として、今後の戦争終結論は、本稿の《介入正当化と撤退正当化のディレンマ》や《責任転嫁を可能にする 2 条件》を踏まえ、「大規模戦闘終結後に平和構築過程を伴う新しい戦争（APO）」について、その終結を論じることができる。従来の戦争終結論の分析対象が「大規模戦闘が中心の伝統的戦争」に限られてきたのは、戦争

終結論と平和構築論とが没交渉のためであった。この点につき、本稿は、伝統的戦争の終結と「新しい戦争」の終結とを対比させ類似点と相違点の双方を意識しながら立論することで、つまり従来戦争終結論と平和構築論とを架橋することで、戦争終結論の分析対象を拡大するものである。

第二に、やはり理論的含意として、今後の非難回避論は、「国内で不評の政策の終了」を決定するような、非難回避が一見不要な場合であっても、終了が国外で不評の際にはなお非難回避（責任転嫁）が必要となると論じることができる。従来の非難回避論は、増税のような「国内で不評の政策の開始」を決定する場合や福祉縮減のような「国内で好評の政策の終了」を決定する場合に政府等は非難回避を図るとしてきた。一方、本稿では、対外政策の終了を論じるに際して国内のみならず国外のオーディエンスを分析の射程に入れたことで、非難回避論が従来用いられてきた範囲以外でも適用可能なことが明らかになった。政策終了論、とくに対外政策終了論と非難回避論とを架橋した意義が、ここにある。

第三に、政策的含意として、今後、介入の是非を判断するに際しては、合理的な政策決定者でさえ直面する《介入正当化と撤退正当化のディレンマ》という根本的な問題があることを踏まえ、駐留長期化（撤退決定の困難さ）を甘受するに足るだけの必要性があるのかが吟味されなければならない。むろん、平和構築という手間のかかる政策を放棄することも論理的にはあり得る。しかし、紛争が再発する確率の高さゆえに平和構築が実施されるに至った経緯を想起すれば、「元の木阿弥」ともなりかねず得策とは言い難い。そうだとすれば、どれほど月並みであれ、介入の妥当性を事案毎に慎重に判断していくほかないだろう。出口戦略論と介入基準論とを架橋したことでみえてくるのは、「入口を近づけるものが出口を遠ざける」というディレンマがつきまとう以上、入口での慎重がより一層必要となるということである。