

「強制外交」と国内政治

——2013年シリア化学兵器危機の 国際政治次元とアメリカ政治次元——

阿南東也

- I はじめに
 - II 「強制外交」の概念
 - III シリア化学兵器危機への対応
 - IV 「強制外交」の事例としてのシリア化学兵器危機
 - V 議会への武力行使承認決議要請
 - VI おわりに
- 注
英文要約

I はじめに

オバマ (Barack Obama) は対外政策においては前任者ブッシュ (George W. Bush) の路線との差別化を図るために、2008年の大統領選挙の運動における公約においてイラクからの撤退を主張し、就任後はそれを実行に移し、またその戦争開始の過程において崩れたアメリカと他主要国との関係の修復に尽力した。更には「核なき世界」演説において軍縮を訴えるなど、民主党の対外政策の路線への回帰の片鱗を垣間見せた。しかしながら他方において、ブッシュ政権との差別化は単なる単独行動主義からの退避ではなく、重点を置く位置が間違っていたとの考え方から、同時多発テロ事件後のアフガニスタン報復戦争の後、力を取り戻しつつあったタリバン勢力が影響を伸ばし始めていたアフガニスタン・パキスタン国境紛争により注目し、その情勢沈静化のためイラクに割いていた兵力をその地域へ重点移動した¹⁾。そのような協調路線への転換を見せつつも強硬路線を完全に否定しなかった路線は「骨太の国際協調主義 (robust internationalism)」と呼ばれ、脱国家テロリズムの時代と直面する民主党政権であるオバマ政権の

対外政策を形容する標語となった。一期目のオバマ政権は、そのアフガニスタン・パキスタン国境紛争への対処の中で同時多発テロ事件の首謀者とされたビン・ラディン (Osama Bin Ladin) の殺害に成功して業績支持率を上げるなど一定の評価を受けていたといえる。

しかしながら、オバマ政権は二期目に入ると、対外政策において世界における影響力、指導力が低下したとの論評が目立つようになるに至った。

その代表的事例となっているのが、2013年夏の、シリアの内戦において政府軍が抵抗軍に対して化学兵器を使用した疑惑に対する対処である。オバマはシリア政府側の化学兵器使用の可能性を強硬に非難し、武力行使をも視野に入れた制裁を主張したが、その武力行使に議会による事前承認決議を求めるといふ、近年の同様の武力行使の事例では見られない対応を示し、結局武力行使は行われることなく、ロシアの仲裁案にシリアが同意する形で介入による危機は回避される結果となった。

後に詳説するが、筆者はこの事例はオバマ政権およびアメリカそのものの対外政策における指導力の低下を表出した側面はあるものの、全てがその一側面で説明できるとは考えない。この事例には複層的な分析が必要であると考えられる。

対外政策論からこの事例を分析する視覚として「強制外交 (coercive diplomacy)」概念が挙げられよう。国際政治においてX国がY国の既に行った行動に対して武力行使を避けつつ諫止を強いるための権謀術数である。既述したように、結果的にはシリア政府が国際的枠組みによる査察の受け入れに同意したことによって武力行使は回避され危機としては收拾されたわけであるが、これはその「強制外交」の概念に照らし合わせて考えるとどのような事例であると解釈できるのか。

そしてアメリカ政治の文脈では、オバマが議会に武力行使の事前承認決議を求めたわけであるが、これは「強制外交」の一手段の相手国に送るシグナルとしてはいかに捉えられ、またアメリカの武力行使に関わる大統領と議会の関係の問題に関して何を問いかけたのであろうか。

II 「強制外交」の概念

「強制外交」の概念を体系化したのはジョージ (Alexander L. George) である。

ジョージ以前にシェリング (Thomas C. Schelling) が、他国家の行動を未然に思いとどまらせるという意味での「抑止 (deterrence)」に対して、既に起こした行動を元に戻させる意味で「compellence」²⁾という概念を導入していた³⁾。しかしながらジョージは、この compellence には、相手の抵抗を許すことなく相手が既に取った行動によって得た権益の放棄を強硬に強要する「脅迫戦略 (blackmail strategy)」をも包摂しているとし、「強制外交」とは区別されるべきであると述べているが、同時に compellence はその「脅迫戦略」と「強制外交」をつなぐ概念であるとも述べている。ここからも明白なようにジョージは「強制外交」概念を、攻撃的な意味ではなく自国防衛的な意味での相手国の行動の諫止に限定して捉えようとしており、同時に手段として攻撃的な威嚇のみではなく柔軟な外交をも含めた概念と捉えようとしていた。ジョージによれば「強制外交」とはあくまでも対象国の攻撃的行為をやめさせるよう説得することであり、その担保として懲罰的な武力行使をほめかす場合もあれば、経済制裁など非軍事的な手段を実際的に行使する場合も含まれる⁴⁾。

意思を影響する側の国家の政策決定は、一、敵国に何を要求するか、二、その要求に従うことの緊急性をいかに認識させるか、三、要求に従わなかった場合にいかなる懲罰行為の可能性を提示するか、四、懲罰行為に限定するか、あるいは同時進行で要求受諾の場合の好意的な条件を提示し続けるか、を基準に成される。その結果の「強制外交」政策の変種として、一、「全面的最後通牒 (full-fledged ultimatum)」、二、「暗示最後通牒 (tacit ultimatum)」、三、「様子見 (try-and-see)」、四、「段階的激化 (gradual turning of the screw)」を挙げている。一の「全面的最後通牒」は政策決定の基準のうちの一、二、三の条件を満たすものであるとされる。相手国に対して要求受諾の緊急性を明確に認識させるものであり「強制外交」の変種の中でも最も強硬であるが、必ずしも最も有効なものでもないとされる。「全面的最後通牒」から政策決定の基準の二を除いたものが、変種の二である「暗示最後通牒」となる。懲罰行為の可能性を明示しつつ明確な受諾表明期限を明示しないことによって「全面的最後通牒」と比較して相手国に熟考のための時間の余裕を認める。二つの最後通牒に含まれる変種のうち、政策決定基準の一番目の条件のみを提示するのが三の「様子見」戦略である。要求のみを明確にし、相手国がどのような反応を示すかを観察しそれに応じた対応をする。これよりも「強制外交」としては強硬策となるが最後通

牒より弱いものが四の「段階的激化」であり、「様子見」とは異なり相手国の出方に関わらず圧力を低いレベルから徐々に高めていくが、それでも相手国に受諾の緊急性について強要しない、低いレベルでの圧力として要求受諾の場合の好条件を提示しておく点において最後通牒とも異なる。これらの相手国に意思の変更を迫る、影響する側の国家がとりうる一般的な接近手法としては、「意思表示 (signaling)」「取引 (bargaining)」「交渉 (negotiation)」が挙げられている⁵⁾。

ジョージは以上のように「強制外交」概念の精緻化を試みていたが、一般的な用途においては「強制外交」という表現はジョージが排除していた *compellence* に包摂されていた「脅迫戦略」をも含めて、国家が起こした何らかの行動を思いとどませてそれ以前の状況に戻す試みを表す意味で広く用いられることが多い。

ジョージは事例研究において、1941年の日米開戦にいたる真珠湾攻撃を最も強硬な変種である「全面的最後通牒」を採用したことによる「強制外交」の失敗例であるとし、ケネディ (John F. Kennedy) 政権による61年から62年にかけてのラオス危機を、相手国に対する要求を最低の水準に設定した点、および62年のキューバ・ミサイル危機を「様子見」戦略から「段階的激化」戦略を有効的に利用し戦闘行為にいたることなくソ連にキューバ配備ミサイル撤去決断の甚大な譲歩を引き出した点において成功例として評価している。90年から91年にかけての湾岸危機から湾岸戦争に至る過程は、長い時間をかけた「段階的激化」戦略が採られていたが、最終的に「全面的最後通牒」策に変更され、武力行使へと進んでいった「強制外交」の失敗例とされている⁶⁾。

ジョージはこれらの事例研究から帰納的に、「強制外交」の実効に影響する要因として、一、挑発の種類、二、利害をめぐる競合の規模、三、起こりうる戦争への予像、四、目的達成への時間的圧力、五、実施は複数国家あるいは単独国家か、六、強力な指導力、七、敵国の孤立化、八、危機終結後の敵国との友好関係、を列挙している。そして「強制外交」に有利に作用する条件として、一、最終結果目標の明確さ、二、動機の強さ、三、動機の非対称性、四、緊急性の認識、五、国内外からの支持、六、敵対国における事態のエスカレーションへの警戒、七、危機解決への条件の細部にわたるまでの明確さ、が挙げられている⁷⁾。

アート (Robert J. Art) とクローニン (Patrick M. Cronin) はジョージの

概念を受け、1990年代以降のポスト冷戦期の紛争、すなわち国家対国家の従来の形が崩れて内戦の要素が色濃くなったソマリア紛争、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ紛争、ハイチ紛争などを事例に取り上げ、以下の教訓を導き出している。一、「強制外交」は元来困難なものであり、成功率は極めて低い。二、「強制外交」政策が採られた場合の結果予測は困難である。三、対象国に対する軍事的優越の状態をもってしても「強制外交」の成功を必ずしも保証するものではない。四、好意的な条件提示によって「強制外交」の成功率は高まる傾向はあるが、それは限定的な武力行使の威嚇、実施の後に行われてのみ有効となる。五、限定的懲罰行為と比較し、拒否の明確な示威のほうが成功する確率が高い。六、「強制外交」が失敗した場合の武力行使の準備がない状態、あるいは戦争が認められない場合は、適切な政治的迂回解決の準備がない状態では「強制外交」は実施されるべきではない⁸⁾。これら全ては冷戦終結後に生じた国際紛争の質的变化によって生じた条件では必ずしもないにせよ、「強制外交」をもって対処しなければならない事例は相対的に増加し、国際環境の変化によりその実施が困難になっていることは明らかであるとされる⁹⁾。

III シリア化学兵器危機への対応

いわゆる「アラブの春」現象に連動する形で2011年3月に、シリア国内の民衆による民主化要求運動から反政府行動へと発展しシリア内戦は勃発した。

オバマ政権は民衆の反政府運動を支持し、アサド (Bashar al-Assad) 大統領とその一族によって支配されている政権の運動撲滅を非難する立場をとった。しかしアサド政権はロシア、中国、イラン、あるいはレバノン国内のヒズボラ組織によって支持されており、特にロシアとの関係は、ロシアの軍事産業の主要な顧客国の一つであり、またロシア軍の駐留も受け入れているなど深いものであり、アメリカが介入した場合、状況を複雑化させてしまうことは想像に難くなかった¹⁰⁾。しかしオバマ政権の中で、ライス (Susan Rice) 国家安全保障大統領補佐官やパワー (Samantha Power) 国連代表など柔軟な対外政策路線を主張するリベラル国際主義¹¹⁾派といわれる人たちが、抵抗する市民に対する人道的支援の必要性から、また抵抗軍への軍事的援助を主張したクリントン (Hillary Rodham Clinton) 国務長

官¹²⁾など「リベラル・ホーク」と称された民主党の中でもやや強硬と目される派¹³⁾、および前ブッシュ政権の対外政策形成を担っていた伝統的な軍事国際主義者、およびネオコンと称された人たちからは、アメリカの国際的影響力に関わる問題であるとする立場から共に積極的関与が主張されるという、奇妙な意見の一致現象が見えた¹⁴⁾。元国務長官で対外政策における論壇の重鎮であるキッシンジャー (Henry A. Kissinger) など伝統的現実主義者からは、中東の小国での紛争はアメリカの国益に一切関係なく関与は無駄であるとの反対論が提起されていた¹⁵⁾。

オバマ自身、イラクからの撤退を主張して当選した大統領としてアメリカが再び中東の紛争に介入して泥沼に入り込む事態は避けたく、関与へは消極的であった。2012年3月にシリア問題への指針として「アメリカがこれらの問題への解決のため選択できる唯一の手段は軍の派遣であるという認識は、過去において誤謬であると明白に証明されて、そして現在においてもそれは有効である。我々が何を成すべきかを考える際にはいかなる手段が効果的かという視点のみならず、何がアメリカの安全保障の利益に死活的であるかという視点も必要である」¹⁶⁾と発言していた。それでもオバマは政権内外のこの問題への積極的関与、反政府運動への支持を考慮し11年8月にアサドの辞任を要求する声明を出していた¹⁷⁾。

2012年の大統領選挙の過程と重なったこともあり、アメリカ国内では関心度は必ずしも高くはなかったが、内戦は着実に進行し、2013年6月までの時点で、2,200万人を総人口とするシリアで、死者数は9万人、難民は230万人を数えるまでの大惨事に至った。

この内戦の過程においてサリンなどの化学兵器が使用されているとの疑惑が生じ、それは政府側によって開発、貯蔵、使用されている可能性がより強いとされた。この可能性に対してアメリカはロシアと共同歩調をとりシリア政府に圧力をかけるべきであるとの決議が、2012年8月に、上院外交委員会のメンバーで共和党のルーガー (Richard Lugar、インディアナ州選出) の発議により出されていた¹⁸⁾。

そして2013年8月21日、政府側の軍がダマスカス郊外の反政府勢力の拠点と考えられていた地域に大規模攻撃を仕掛け、明らかに化学兵器が使用され、最大の見積もりで1,400人以上の死傷者を出す戦闘が発生した。シリア政府は化学兵器使用を全面的に否定する声明を出したが、この事件によりアメリカ国内では世論、および議会からの突き上げが大きくなり、

オバマとしても態度をより明確に打ち出す必要に迫られた。24日の国家安全保障会議においてオバマはシリア政府に対する軍事力行使による制裁の方針を確認した。ケリー (John Kerry) 国務長官もアサドを「凶悪な殺人者」と表現し同調した¹⁹⁾。

しかし政権外、アメリカ国外からこの方針は逆風にさらされた。8月28日の国連安全保障理事会において、シリアに対する武力制裁決議審議の場合にはロシア、中国が拒否権を行使すると表明された。イギリスのキャメロン (David Cameron) 首相は武力制裁の方針に好意的であったが、翌29日、イギリスの下院が武力制裁参加決議を否決したため、議会の意向を尊重するとして軍事介入策からは距離を置くこととなった。同日、アメリカ議会も、民主党議員21人を含む下院議員140人が、オバマに対して武力制裁の場合は議会承認決議が必要であるとの書簡を送った²⁰⁾。

オバマはこれらの多方面からの異なった圧力を受け、それらを集約する形で8月31日にシリア問題に関する指針を発表した。アメリカの諜報機関は21日の政府の市民に対する攻撃に化学兵器が使用された「高度な証拠」を入手したとし、1925年の「化学兵器不使用に関するジュネーブ議定書」への明確な挑戦行為であるとした上で、シリア政府は「赤い線 (red line)」、すなわち越えてはならない一線を踏み越えたと言明した。化学兵器使用は「人間の尊厳への攻撃」であり、「アメリカの安全保障に対する深刻な危険」を呈すると訴えた。その行為の制裁には武力行使、軍事介入をもって行われるとしたが、その形態は時間と規模において限定的であり、かつ地上軍導入も考慮していないと明言した。ただし同時にオバマはこの武力行使には事前に議会からの承認決議を求める旨も明らかにした²¹⁾。この声明にもかかわらず、シリアでの内戦は収まる気配を見せず、シリア政府側も化学兵器使用を否定し続けた。

翌9月第一週にサンクトペテルズブルグでG-20会合が開催され、シリアに関する話題が席卷し、出席したオバマに対してアメリカの武力行使表明に対して国際的な反対包囲網が形成されたかの観があった。主催国の首長であるプーチン (Vladimir Putin) ロシア大統領がオバマを迎える態度は歓待ではなかった。潘基文 (Ban Ki-moon) 国連事務総長はレセプションパーティの席で「いかなる軍事行動も国連安全保障理事会の支持が必要」であり、かつ「軍事行動は解決にはならない。我々がそれによって失うのは何人も民間人の掛け替えのない命であることを忘れてはならない」と述べ

た。朱光耀 (Zhu Guangyao) 中国財務次官は「軍事行動が開始されたら世界経済に多大なる影響を及ぼすこととなり、特に石油価格の高騰を招くことになるだろう」と発言した。EU とそれに加盟する諸国も概ね懸念を表明した²²⁾。

これを受けてオバマは2013年9月10日に、議会に対して、シリア政府に化学兵器を諦めさせるための外交努力の時間が必要であるとして武力行使への承認決議を遅らせるよう要請した²³⁾。

この外交努力とは、既述のようにアサド政権と関係の深いロシアが仲介に乗り出したことであった。この問題に対してロシアは、シリア政府は化学兵器に関心を持っていたとしても開発段階であり実用段階には入っていない、紛争で使用された化学兵器は抵抗軍側のものである、という立場を従来からとっていた。前者はラブロフ (Sergei Lavrov) 外相によって2013年6月に、後者はチャーキン (Vitalii Churkin) 国連代表によって表明されていた²⁴⁾。しかし9月9日に、ラブロフはモアレム (Waild al-Moualem) シリア外相とモスクワで会談を行い、シリア政府に化学兵器を国際的な管理下に置く提案を提示した。モアレムも、そしてアサドもこの提案を軸に前向きな態度をとると表明された²⁵⁾。より具体的には、シリアは化学兵器会議 (Chemical Weapons Convention=CWC) に参加し、それによって30日以内にシリア領内での化学兵器の製造拠点および貯蔵の現状を発表し、国連の連携機関である「化学兵器禁止機構 (Organization for the Prohibition of Chemical Weapons=OPCW)」による査察を受け入れて10年以内に全てを廃棄する義務が発生するという内容であった²⁶⁾。シリアはこの化学兵器の問題を除いても内戦状態にあるためこれらの条件の履行が可能であるかいなかの懸念は残されたものの、少なくともアメリカを中心とした軍事制裁の選択肢は当面はざされることとなった。

IV 「強制外交」の事例としてのシリア化学兵器危機

この過程を「強制外交」の事例であったと捉えている論調が少なからず見受けられた²⁷⁾。2013年9月13日にカーニー (Jay Carney) ホワイトハウス報道官が、「アメリカの軍事行動への信憑性のある圧力こそが、この外交的筋への門を開くに至ったのである。シリアの態度の明らかな変化や、ロシアがシリアの化学兵器貯蔵問題に対して外交的な解決を模索するとし

た政策決定の背景には、それ以外の説明はない。アメリカの軍事行動への圧力がこれらの動きを促したことは疑いの余地がない」と述べた²⁸⁾。オバマも同内容の発言をしていた。

これがアメリカ政府の公式見解であるが、これによればアメリカの武力行使の威嚇はシリアとロシア両方の行動に影響したと解釈されている。しかし既に検討した学術研究上での「強制外交」概念とは、安全保障上の脅威となりうる行動を起こした国に対してその行動を停止させ行動開始以前の状態を取り戻すことに限定されており、その意味で厳密にはロシアの行動は含まれないであろうし、また現実的な意味でもアメリカの軍事的脅威がロシアの行動に影響したという解釈も議論の余地のあるところであろう。

その意味でこの過程を純粹に「強制外交」の事例として捉える場合、シリア内戦における政府側が反政府抵抗勢力の制圧に化学兵器を使用した可能性が浮上し、それをアメリカが諫止する行動に限定して考えられるべきであろう。

この場合、オバマ政権が取った行動とは、シリアのアサド政権に対して内戦における抵抗軍への化学兵器使用行為を非難し、軍事力を用いた制裁活動の可能性に言及したのみである。これはジョージによる「強制外交」における政策決定の基準のうち、強制する側の「敵国に何を要求するか」および「要求に従わなかった場合にいかなる懲罰行為の可能性を提示するか」を明確にしたに留まったといえ、その要求を受諾する期限などには一切言及がなかったことから、「最後通牒」の形には少なくとも当てはまらない。軍事制裁の可能性を示唆するのみでそれ以上あるいはそれ以下の選択肢の可能性も示されなかったことから「段階的激化」にも当てはまらず、「様子見」が最も近い形であったといえよう。

オバマ政権は、一方でシリア政府の国際的規範からの逸脱を非難し、それに対する暴力的手段を用いての制裁行為の可能性を打ち出した。そのような確固たる態度をとる必要があったのは、「世界の警察官」としての地位を誇示することに加え、イランの核開発問題に関して誤ったメッセージを送ってしまい、それを許容してしまうと受け取られかねないといった懸念もあったであろう。しかしながら他方で武力制裁を瞬時に行動に移せなかった背景には、既述のようにシリア政府はロシアの支援を様々な形で受けており、シリアへの強硬姿勢はロシアをも同時に刺激してしまう恐れが

あること、およびヒズボラなど反米組織の活動を活発化させてしまう可能性もあり、イラク戦争後の複雑な中東情勢をより混乱させてしまう可能性もあったであろう²⁹⁾。

同時に示された、武力行使に議会からの事前承認決議を求めるという宣言はシリア政府側がいかに関与したかは当然不明であるが、アメリカ国内および国際社会が下した評価がそのままシリア政府側に伝わっていたとするならば、オバマ政権の逡巡の現われと捉えられ、武力行使の脅威に対して逼迫した緊急性を感じなかったであろう。政府側からの攻撃がやまず内戦状態が続いたことからそのような解釈された可能性は高いと考えられる。オバマ政権は、ジョージによる対象国に対するアプローチで「意思表示」の手段しか用いなかったことも、シリア政府側を強気にさせた一因であるといえよう。総じて、オバマ政権はジョージが「強制外交」に有利に働く条件として挙げていた「強力な指導力」を満たしていなかったといえる。

ジョージによる、強制する側の国家の政策決定の条件の一つとしての「懲罰行為に限定するか、あるいは同時進行で要求受諾の場合の好意的な条件を提示し続けるか」にあたる部分を担ったのはアメリカではなくロシアであるといえよう。プーチン政権が提示したシリア政府に対する、化学兵器貯蔵への国際的枠組みの査察受け入れ、情報開示案は、シリアにとってアメリカからの「要求受諾」の一部分であったと同時に「好意的な条件」でもあったといえる。ジョージのモデルによればこの「好意的な条件」も強制を強いる側からなされるはずであったが、この事例においてはアメリカではなくロシアが提示し、それが受け入れられたがゆえに一瞥して「強制外交」の成功例に見えているのは皮肉といえるかもしれない。またこの点に関して、「強制外交」に有利に働く条件として挙げられていた「敵国の孤立」の状態が確保されていなかったといえる。

総じて、シリア化学兵器危機はモデルとの比較においては「強制外交」の成功事例とはいえない。シリアが、少なくとも化学兵器の使用を停止し、国際的な枠組みでの査察を受け入れ、情報を開示するという好ましい結果は、アメリカによる「強制外交」の結果としてではなく、友好国ロシアの融和策を受け入れた結果であったのである³⁰⁾。

V 議会への武力行使承認決議要請

既に明白なように、この事例の過程においていまひとつ注目すべきは、武力行使に際しての大統領の戦争権限、議会との関係の問題である。

オバマは2013年8月31日のシリア政府に対する軍事制裁の可能性を発表したのと同時に、その武力行使に議会からの事前承認決議を求める方針も表明した。既に記したように、その前々日の29日に共和党を中心とした140名の下院議員からオバマに対して、軍事介入の際には議会から決議を求めるよう要請した書簡が送られていた。

オバマはそれ以前ではこの問題に対して、アフガニスタン―パキスタン国境紛争への派兵増強は2001年の同時多発テロ事件後の制裁武力行使を承認した決議が失効していないとの解釈を示し、2011年のリビアでの内戦の際の国連による飛行禁止空域実施のための派兵の際には1973年の「戦争権限法 (War Powers Resolution=WPR)」に則った形で軍事行動開始後48時間以内での議会への事実報告を行うなど、議会を尊重する慎重な態度をとっていた。しかしながらそのリビアの飛行禁止空域のための派兵がWPRの定める60日の期限を越える直前になると主導指揮権は米軍から北大西洋条約機構 (NATO) を中心とした多国籍軍に移行されていることを理由に派兵期間を延長し、また様々な機会において大統領の軍総司令官として武力行使を決定する権限は議会法によって制限されるものではないという趣旨の発言をしており、オバマ以前の大統領同様、戦争権限は大統領に傾斜している現実を容認する立場も明らかにしていた³¹⁾。

このシリア問題に関しても、既に述べた2013年8月24日の国家安全保障会議において議会の承認決議の必要性は話題に上らなかつたという³²⁾。31日の発言においても、大統領が武力行使決定をする際、議会の承認は本来必要ないと考えている旨が付加されていた³³⁾。しかしオバマが突然ともいえるべき方向転換を見せて議会からの事前決議を求めると発表するに至った意思決定には、既に議論したこの問題の複雑さ、ロシアなどの大国の利害、武力行使に踏み切った場合の地域の情勢悪化の可能性などを憂慮したことに加え、国際法の観点からも、リビアの事例とは異なり国連の決議から発する正統性が確保されておらず、アメリカが国家全体として一致して制裁行為を支持する形を採りたいとの考慮があったとされる³⁴⁾。既述のようにオバマはリビアの事例においてWPRを尊重する姿勢も見せてお

り、大統領の軍総司令官としての権限を主張しながらも最近の大統領の中では武力行使事例における議会の役割に最も配慮していた側面もあり、その傾向を改めて示したともいえる。

このオバマの要請は議会からは相反する反応が出された。上院の少数党院内総務マコネル (Mitch McConnell、ケンタッキー州選出、共和党) は、「大統領から受けた議会承認への要請を歓迎する。大統領の軍総司令官としての役割は議会からの明確な支持があれば常に一段と強化される」と述べた。これに対しマケイン (John McCain、アリゾナ州選出、共和党) は「オバマ大統領は軍総司令官としての責任を議会に転嫁しようとしており、将来の大統領の権威を弱める行為である。大統領はシリアへの攻撃を命令する際において議会の承認は必要ない。大統領自らが課した『赤い線』を実行するのに535人の議員は必要ない」と発言した³⁵⁾。自らも大統領候補となった経験のあるマケインは他の事例においても大統領の影響力を向上させる発言も多い。

この二人の上院における少数党である共和党議員の発言は、武力行使に関する事前承認決議が必要か否かに関する点で対立はしているが、シリアへの軍事制裁行為そのものには反対していない。その流れはその後の議会での議論に概ね引き継がれたといえる³⁶⁾。2013年9月3日に上院外交委員会にて公聴会、審議が行われ、ケリー国務長官、ヘーゲル (Chuck Hagel) 国防長官、デンプシー (Martin Dempsey) 統合参謀本部議長らが証言台に立ち、武力行使が行われた場合でも地上軍は投入しないなど規模、危難において限定的なものになるというオバマの方針を説明した³⁷⁾。外交委員会は賛成10対反対7で承認決議案の全体会議上程を決定した³⁸⁾。

しかし既述のごとくほぼ時期を同じくしてサンクトペテルズブルグでのG-20サミットがあり、続いてロシアからのシリア政府に対しての打開策の提示があり事態が急展開を見せた。オバマはこれを受け、上院に対して軍事活動への承認決議の議事進行を延期するよう要請した。上院多数党院内総務リード (Harry Reid、ネヴァダ州選出、民主党) は既に予定されていた承認決議に関する全体会議を延期し、それ以降の日程は人為的ではなく事態の推移を見守りつつ柔軟に決定していくと宣言した³⁹⁾。その後、同じ週のうちにケリー国務長官とラブロフ外相がジュネーヴで会談を持ち、シリア政府側の受諾の意向、安保理開催などを確認した⁴⁰⁾。アメリカとしては武力制裁への体制は維持し続けるもののこの外交的手段による解決を

尊重するとし、この事例に限るならば結果的に武力行使は見送られ、内戦そのものは続いたが危機は終結に向かった。

議会による武力行使承認もその後審議されることはなく、従って決議も出されることはなかった。その結果においてこの事例は曖昧な結末を迎えたといえるが、大統領が一方的な軍事行動ではなく議会に事前承認を求めたという点で画期的でもあった。シリアに対しアメリカとして武力行使の選択肢は提示したものの慎重になっている、あるいは時間稼ぎをしている、とのメッセージを送ってしまった可能性は否めないし、アメリカ内外ではオバマの優柔不断との印象を作ったかもしれない。それでもアメリカ国内の三権分立の観点からは、武力行使の政策決定に議会の参加を求めた、憲法の理念に近い形に戻る前例を作ったかもしれないのである。

VI おわりに

本論では、2013年8月からのシリアの内戦の過程でシリア政府軍が抵抗軍、市民に対して化学兵器を使用した疑惑から発生し、アメリカが武力制裁の圧力をもって諫止しようとしたが、結局はロシアによる、国際的枠組みによる査察の受け入れ、兵器貯蔵の情報開示、段階的廃棄の提案を受け入れ、武力による介入は見送られた形になった過程を、学術的な意味での「強制外交」の成功例ではないと位置づけた。単に軍事手段による制裁の可能性を打ち出したのみで、条件の受け入れの期限、制裁実施の期限などは明確にされなかった。表面的には「対象国の攻撃的行為を止め」させる結果となったが、友好国ロシアの妥協案を受け入れたのであり、アメリカの武力行使の脅しがシリア政府に影響したとは考えにくい。オバマが武力行使に際して議会による事前承認決議を求めた行為も内外からオバマの指導力の問題とみなされ、民主国家が「強制外交」遂行国として政策決定に国内政治の影響を受け確固たる政策を打ち出すことの困難さ⁴¹⁾を露呈したともいえる。

二期目のオバマ政権は対外政策における指導力の低下が指摘される場合が多いが、例えばイラク戦争をアメリカのほぼ単独で開始したブッシュ政権との比較においてそう論じることは正鵠を射ていないであろう。このシリアの問題、およびその後の2014年春のウクライナの分離運動とクリミア半島の併合問題などは、背後に大国としての復活を目指しているプーチ

ン大統領のロシアが存在している。その意味で、オバマが2期目に抱えたこれらの国際紛争は、冷戦期のそれに類似しているといえよう。冷戦期の国際紛争には常にソ連が背後に存在しており、地域紛争が直接対峙へと昇華することのないよう慎重な対処を強いられた。シリアの化学兵器危機およびウクライナ紛争はその冷戦期の紛争の要素を包摂しており、それとは質的に異なっていたポスト冷戦期の紛争、同時多発テロ事件以降のイラク戦争の事例などとの単純な比較は正確ではなく、それらに対する対処の仕方の差異をもって指導力の強弱を議論することは前提から異なっているといえよう。

シリア化学兵器危機は、アメリカにおける大統領と議会の権力分立の問題にも一石を投じた。オバマの議会に対する武力行使への事前承認決議要求は、内外からオバマの大統領としての指導力の欠如の表れと解釈され、この問題への介入に伴う困難さを露呈したものと捉えられた。武力行使が回避され、決議そのものが出されなかったため明確な先例とはならなかったものの、大統領に一方的に傾斜していた軍事力行使、戦争権限における、議会の役割を見直す一つの契機にはなりえたといえる。

注

- 1) ブッシュ政権からオバマ政権への大局的な対外政策の変化については以下を参照。Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal & Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2012); Robert Singh, *Barack Obama's Post-American Foreign Policy: The Limits of Engagement* (N.Y.: Bloomsbury Academic, 2012); John Davis, *Barack Obama and US Foreign Policy: Road Map for Change or Disaster* (Bloomington, Ind.: AuthorHouse, 2009); Inderjeet Parmar, Linda B. Miller & Mark Ledwidge, *Obama and the World: New Directions in US Foreign Policy* (N.Y.: Routledge, 2014); Michelle Bentley & Jack Holland, *Obama's Foreign Policy: Ending the War on Terror* (N.Y.: Routledge, 2014); Zaki Laidi, *Limited Achievements: Obama's Foreign Policy* (N.Y.: Palgrave Macmillan, 2012); Zubaida Rasul-Ronning, *Conflicted Power: Obama's Foreign and Strategic Policy in a Shifting World Order* (Bloomington, Ind.: AuthorHouse, 2012); Vali Nasr, *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat* (N.Y.: Doubleday, 2013); 阿南東也「欧州 MD 問題、軍備管理の復活と米ロ関係—ブッシュ、オバマ政権と『冷戦後冷戦』の再緊張とデタント」日本国際政治学会編『「核」とアメリカの平和・国際

- 政治』第163号、2011年、110-24ページ。
- 2) 動詞 *compel* 「強制する」の抽象名詞形は *compulsion* であり、これは *deterrence* に似せた造語である。「恭順」を意味する *compliance* ともかけているであろう。
 - 3) Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1966; 2nd ed. 2008).
 - 4) Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991), pp. 5-6.
 - 5) *Ibid.*, pp. 7-9.
 - 6) Alexander L. George & William E. Simmons (eds.), *The Limits of Coercive Diplomacy* (Boulder, Colo.: Westview Press, 2nd ed., 1994).
 - 7) George, *op. cit.* (n. 4 *supra*), pp. 69-81.
 - 8) Robert J. Art, “Coercive Diplomacy: What Do We Know?” in Robert J. Art & Patrick M. Cronin (eds.), *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2004), chap. 9.
 - 9) 国際政治の質的变化による「強制外交」の困難さへの影響、特に軍事的圧力の限界、経済的手段へのシフトに関して以下も参照。Joseph S. Nye, “The Changing Nature of Coercive Power,” *World Politics Review* (November 2011); Daniel Byman & Matthew Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might* (N.Y.: Cambridge University Press, 2002); David L. Asher, Victor M. Comras & Patrick M. Cronin, *Pressure: Coercive Economic Statecraft and U.S. National Security* (Washington, D.C.: Center for New American Security, 2011).
 - 10) Raymond Hinnebusch, Marwan J. Kalaban, Bassama Kodmani & David Lesch, *Syrian Foreign Policy and the United States: From Bush to Obama* (Scotland, U.K.: The University of St. Andrews Centre for Syrian Studies, 2010); Jeremy M. Sharp & Christopher M. Blanchard, “Syria: Unrest and U.S. Policy,” *Congressional Research Service Report for Congress*, May 24 (2012).
 - 11) 「リベラル国際主義」(とそれに対する「軍事的国際主義」)に関して以下を参照。Eugene R. Wittkopf, *Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy* (Durham, N.C.: Duke University Press, 1990).
 - 12) David Fitzgerald & David Ryan, *Obama, US Foreign Policy and the Dilemmas of Intervention* (N.Y.: Palgrave Macmillan, 2014), chap. 6.
 - 13) 「リベラル・ホーク (Liberal Hawks)」に関して以下を参照。Matthew Yglesias, *Heads in the Sand: How the Republicans Screw Up Foreign Policy and Foreign Policy Screws Up the Democrats* (N.Y.: John Wiley, 2008).
 - 14) Jim Lobe, “Decade after Iraq, Right-Wing and Liberal Hawks Reunite over

- Syria,” *Inter Press*, May 9 (2013).
- 15) Henry A. Kissinger, “The Perils of Interventionism in Syria,” *Washington Post*, June 3 (2012).
 - 16) Barack Obama, “Press Conference by the President” March 6 (2012) [<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/03/06/press-conference-president>].
 - 17) Jeremy M. Sharp & Christoher M. Blanchard, “Armed Conflict in Syria: U.S. and International Response,” *Congressional Research Service Report for Congress*, June 14 (2013).
 - 18) David M. Herszenhorn, “Lugar Urges U.S. and Russia to Team Up to Rid Syria of Chemical Weapons,” *New York Times*, August 7 (2012).
 - 19) Mark Memmott, “Kerry Said Asad, ‘A Thug and a Murderer,’ Was Behind Attack,” *NPR*, August 29 (2013) [<http://www.npr.org/blogs/thetwo-way/2013/08/30/217211589/coming-up-kerry-statement-about-the-crisis-in-syria>].
 - 20) Rebecca Shabad, “140 House Members Say Obama Needs Approval from Congress on Syria,” *The Hill*, August 29 (2013) [<http://thghill.com/blogs/blog-briefing-room/news/319127-55-house-members-say-obame-needs-approval-from-congress-insyria-strikes>]; Tom Cohen, “How Much Say Will Congress Have on Syrian Chemical Weapons Response?” *CNN Politics*, August 30 (2013) [<http://edition.cnn.com/2013/08/29/politics/obama-congress-syria/index.html>].
 - 21) Barack Obama, “Statement by the President on Syria” August 31 (2013) [<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/08/31/statement-president-syria>].
 - 22) Timothy Heritage, “World Leaders Pressure Obama over Syria at G20 Summit,” *Reuters*, September 5 (2013) [<http://www.reuters.com/article/2013/09/05/us-russia-g-idUSBRE98315S20130905>].
 - 23) Barack Obama, “Remarks by the President in Address to the Nation on Syria,” September 10 (2013) [<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2013/09/10/president-obama-addresses-nation-syria#transcript>].
 - 24) “Russian Envoy Says Damascus, Not U.N., Must Decide on Syria Chemical Arms Mission,” *Interfax News Agency*, July 11 (2013).
 - 25) Gabriela Baczynska & Alexei Anishchuk, “Russia Urges Syria to Cede Control of Chemical Arms,” *Reuters*, September 9 (2013) [<http://www.reuters.com/article/2013/09/09/us-syria-crisis-russia-idUSBRE98809D20130909>].
 - 26) Mary Beth D. Nikitin, Paul K. Kerr & Andrew Feickert, “Syria’s Chemical Weapons: Issues for Congress,” *Congressional Research Service Report for Congress*, September 12 (2013).
 - 27) Keith Smith, “The Syrian Crisis: Deterrence or Coercive Diplomacy?” *Independent Academia Working Paper*, September 6 (2013) [<http://independent>].

- academia.edu/KeithSmith4]; Sam Brannen, “The Return of Coercive Diplomacy,” *Defense One*, September 12 (2013) [<http://www.defenseone.com/ideas/2013/09/return-of-coercive-diplomacy/70284>].
- 28) Micah Zenko, “Would the Syria Deal Be a Coercive Diplomacy Success?” *Politics, Power, and Preventive Action: Council on Foreign Relations Online*, September 12 (2013) [<http://blogs.cfr.com/zenko/2013/09/12/would-the-syria-deal-be-a-coercive-diplomacy-success/>].
- 29) Joe Klein, “Stumbling toward Damascus,” *Time*, September 23 (2013), pp. 17–19.
- 30) Micah Zenko, “Threat of Failure,” *Foreign Policy*, October 2 (2013) [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/10/2/threats_of_failure?].
- 31) 阿南東也「脱国家テロリズムの時代の大統領戦争権限—ブッシュ政権、オバマ政権の1973年戦争権限法に対する態度」『愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・国際学編）』第45号、2013年、1–24ページ。
- 32) Douglas L. Kriner, “Obama’s Authorization Paradox: Syria and Congress’s Continued Relevance in Military Affairs,” *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 44, No. 2 (June 2014), p. 310.
- 33) Obama, *op. cit.* (n. 21 *supra*).
- 34) Evan Perez, “Obama Looks to Congress to Bolster Legal Case for Syria Strike,” *CNN Politics*, September 3 (2013) [<http://edition.cnn.com/2013/09/02/us/obama-syria-legal-issues/index.html>]; Charlie Savage, “Obama Tests Limits of Power in Syrian Conflict,” *New York Times*, September 8 (2013) [<http://www.nytimes.com/2013/09/09/world/middleeast/Obama-tests-limits-of-power-in-syrian-conflict.html>].
- 35) Jackie Calmes, Michael R. Gordon & Eric Schmitt, “President Gains McCain’s Backing on Syria Attack,” *ibid.*, September 2 (2013) [<http://www.nytimes.com/2013/09/02/world/middleeast/president-gains-mccains-backing-on-syria-attack.html>].
- 36) Christopher M. Blanchard & Jeremy M. Sharp, “Possible U.S. Intervention in Syria: Issues for Congress,” *Congressional Research Service Report for Congress*, September 12 (2013).
- 37) ケリーは地上戦もありうると個人的に発言していたが、後にこれを否定した。 Klein, *op. cit.* p. 18.
- 38) Tom Cohen, “Obama: It’s the World’s ‘Red Line’ on Syria: Senate Panel Backs Military Strike Plan,” *CNN Politics*, September 5 (2013) [<http://edition.cnn.com/2013/09/04/politics/us-syria/index.html>].
- 39) Michael Pearson & Steven Almasy, “President Obama Asks Congress to Delay Syria Strike Vote,” *ibid.*, September 11 (2013) [<http://edition.cnn.com/2013/09/10/politics/us-syria-obama-solutions/index.html>].
- 40) Tom Cohen & Laura Smith-Spark, “With Apparent ‘Opening’, U.S. and Russia

Extend Syria Talks Another Day,” *ibid.*, September 14 (2013) [<http://edition.cnn.com/2013/09/13/politics/us-syria/index.html>].

- 41) Kenneth A. Schultz, *Democracy and Coercive Diplomacy* (N.Y.: Cambridge University Press, 2001).

“Coercive Diplomacy” and Domestic Politics:
International and American Domestic Dimensions
in the Syrian Crisis in 2013

Haruya ANAMI

An international crisis arose in the summer of 2013 when the Asad regime force in Syria allegedly used lethal chemical weapons such as sarin gas against rebellion forces and civilians in the civil war. U.S. president Barack Obama accused the Syrian regime of “crossing the red line” by defying the international norm of the non-use of chemical weapons, and threatened the regime that there would be a punitive military attack against the Syrian force. At the same time, President Obama requested U.S. Congress for a prior resolution to authorize the possible use of force.

The Syrian civil war continued to deteriorate in spite of that threat of possible military sanction by the United States. Russia, which was considered a virtual ally of Syria, offered a deal that the Asad regime should accept the inspection by the international organization, declassify the information on the research and development of chemical weapons, and dismantle all the concerned weapons within a certain period of time. The Syrian regime accepted the Russian proposal and, although the civil war continued, the crisis subsided as the United States refrained from resorting to the use of force against Syria.

The Obama administration declared that it was that America’s threat of force that had driven Syria to concede and accept the Russian proposal (and Russia to strike that deal). Some academic and journalistic accounts praised this handling of the crisis was a successful case of “coercive diplomacy” or “compellence”, that is, “efforts to persuade an opponent to stop and/or undo an action the opponent is already embarked upon.”

However, the author argues that the conclusion that the Obama administration’s handling of the Syrian crisis was a success of “coercive diplomacy” is misleading. The Obama administration only demonstrated the military threat against the Syrian regime, and that simple threat hardly met the categorical conditions that Alexander George, the father of that theory, elaborated: the administration did not explicitly set the starting point of the possible military strike or issue an ultimatum, thereby making the threat less

credible; the targeted state was not internationally isolated as Russia proposed a compromise. It was this proposal for concession by Russia and its acceptance by Syria, not the military threat by the United States, that actually subsided the crisis.

President Obama's request for Congress to authorize the use of force may have been interpreted by the Syrian regime as a sign of his weakness and reluctance and as a stalling tactic, making the threat once again unreliable. The request was generally welcomed by Congressional members, and the Senate Foreign Relations Committee reached the decision to submit the proposed draft of resolution for an authorization of force to the whole session. Although the resolution was not realized because the Russian compromise deal intervened, this case would set a new precedent for Presidential-Congressional relations regarding to war power and use of force, which had been a realm of Presidential dominance since the wake of the Cold War.