

ボスニア紛争とアメリカ議会

—「多角主義」の挫折に関するアメリカ議会要因論の再検討—

吉 留 公 太*

- I はじめに
- II ボスニア紛争の勃発と西側協調の制度化
- III クリントン政権と「ヴァンス・オーウェン和平計画」
- IV 「空爆と武器禁輸解除」政策
- V 1993年9月イゼトベゴビッチ大統領訪米と「オーウェン・シュトルテンベルグ和平計画」
- VI 「ムスリム・クロアチア連邦」と武器禁輸違反の黙認
- VII まとめ

I はじめに

本論は、ブッシュ（父）(George H. W. Bush) 政権末期からクリントン (William J. Clinton) 政権第一期のボスニア政策を題材に議会と行政府との関係を分析する。その目的は、冷戦後の秩序構想においてアメリカが「多角主義」を否定し始めた起源を探ることにある。主に分析する期間は、1993年1月のアメリカのクリントン政権発足から1994年11月に行われた米議会中間選挙にかけての時期とする。

議論の焦点は、クリントン政権によるボスニア政策の転換とアメリカが「多角主義」から後退した要因をアメリカ議会の圧力に求める解釈の是非を検証することにある。結論を先に述べると、本論はこの解釈が妥当しないと判断する。むしろ、国際政治の権力闘争においてアメリカの国益を維持するための政策として、クリントン政権が欧州諸国側の唱えたボスニア和平調停を拒否したということを主張するものである。

本論の現代的意義は、以下の三点にまとめられる。第一に、強制力行使に関するアメリカとその同盟国との意見調整の在り方を基準としたとき、冷戦後の国際

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第7巻第1号2008年3月 ISSN 1347 - 0388

※ 一橋大学大学院法学研究科COE研究員

安全保障秩序の一転機が1990年代初めから半ばにあったことを指摘する。その根拠を提示するため、ボスニア紛争国際調停過程におけるクリントン政権の動きを分析する。つまり、冷戦後の国際安全保障問題において、アメリカが「多角主義」から後退した起源を、ブッシュ現政権の対中近東政策ではなく、クリントン政権第一期の対欧州政策とボスニア政策にあったと解釈するものである。

第二に、アメリカ国内の政権交代と、「多角主義」や「単独主義」というアメリカによる国際協調の枠組みの変化とを結びつける議論を再検討する。簡単に言えば、アメリカ民主党政権の復活が「多角主義」に基づくアメリカ外交姿勢を回復させ、より協調的な国際秩序構築をもたらす、という議論を批判するものである。本論は具体的に、クリントン政権のボスニア政策に関する「多角主義」からの後退が、議会共和党などに強いられた一時的なものであったのか否かを検討する。その結論として、クリントン政権による「多角主義」からの後退は、国内政治によってもたらされた偶然で一時的なものではなく、計画的かつ組織的なものであったことを示したい。

第三に、上の論点と関連して、アメリカ国内政治の政権変化と、世界秩序の在り方の変化を直結させる議論も批判するものである。言い換えると、いわゆる「ネオ・コン」が退場して民主党政権が誕生すれば、アメリカによる強制力使用の在り方が変化するから、世界秩序の在り方全体もより協調的になる、という考えを批判することになる。本論はむしろ、アメリカを中心にした諸紛争への集団的な強制力使用の在り方は、アメリカとその同盟国との権力関係に呼応して形成されると考える。冷戦後におけるアメリカ外交政策姿勢の大きな変化は、国際秩序の変動を反映した国家間の権力闘争と強い因果関係を有するものであって、議会の圧力や政権交代といったアメリカ国内政治の動向に必ずしも対応するものではないと判断する。それゆえ、今後の変化についても、アメリカ国内政治の文脈からのみ予想を立てることは困難であろうと考える。この点を、ボスニア紛争をめぐる米欧対立に言及することで指摘するものである。

上記三点の現代的意義をまとめると、本論は、ボスニア紛争国際調停に関するアメリカの国内政治要因を批判的に分析することで、冷戦後におけるアメリカとその同盟国による強制力共同行使に関する意見調整の過程をより立体的に把握す

るものである。

それでは、クリントン政権が「多角主義」的なボスニア紛争調停案を批判したことに関する、米議会要因の妥当性を検証することとしたい。検証を進めるにあたり、「多角主義」とボスニア問題の結びつきと、クリントン政権期のボスニア問題を含めた国連政策をめぐる米国内論争について触れて、本論の対象とする時期と論点を確定し、仮説を提示することとしたい。

まず、「多角主義」をラギー (John Ruggie) らの議論に依拠して簡単に定義すると、国際法規や国際合意などを尊重して参加者を対等に扱う民主主義国家間の国際協調原則、となろう¹⁾。この物差しに従って、ボスニア紛争調停をめぐる国際政策論争を性格付けすると二つの大きな分類ができる。

一つはEUと国連の「多角主義」の方針である。両者は紛争を「内戦」とみなして国際社会が中立の立場で和平計画を斡旋することを主張した。他方、アメリカのクリントン政権は、「多角主義」原則に基づく国際協調よりもボスニア政府の自衛権を尊重することを重視した。すなわち、アメリカ政府は、「侵略者」によってボスニア政府の自衛権が侵害されているという「国際紛争」との見方を強調したのである。それゆえ、西側諸国の取るべき政策は国連を軸とした和平交渉ではなく、ボスニア政府に武器を供与するとともに、「侵略者」に対して「空爆」を行うべきであると主張した (通称「空爆と武器禁輸解除」政策)。

この二つの立場の対立が解けなかったことで、ボスニア紛争調停に関する「多角主義」原則の適用は失敗したのである。しかし、ラギーなど冷戦後の秩序構想の基調を「リベラルな西側秩序」とみなす論者は、こうした大きな立場の違いの存在を軽視して、アメリカ政府の素性を「多角主義」的な国際協調に積極的な行為者であると前提している²⁾。この前提を用いてクリントン政権も国際協調に積極的であることを自認していたから、同政権による「多角主義」からの後退の理由をきちんと説明する必要がある。

1) John Ruggie, "Multilateralism Matters", in John Ruggie ed., *Multilateralism Matters: the Theory and Praxis of An Institutional Form*, New York: Columbia University Press, 1993, 12; James Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: the Search for Foundations", Ruggie ed., *Multilateralism Matters*, 51-90, Especially 55.

この説明のために注目されるのが、ウィルソン（Woodrow Wilson）政権期の国際連盟加盟をめぐる大統領の「国際主義」と議会における「孤立主義」の対立である³⁾。具体的には、議会共和党とクリントン大統領との緊張関係から推定して、クリントン大統領がアメリカ議会の圧力に押されて、EUと国連の主張する「多角主義」的なボスニア政策に反対せざるを得なくなったと解釈するわけである⁴⁾。つまり、アメリカ政府の行ったEUと国連の和平計画への批判、「空爆と武器禁輸解除」政策の形成と実践において、主導権は議会にあったということになる。

この点に関して二つの時期区分が提示されている。一つは、1993年10月3日にソマリアの平和維持活動に参加していた米兵18人の死亡した事件を契機として、アメリカ議会が国連活動全般へのアメリカの協力に否定的になり、ボスニアに関しても政策転換を迫ったという解釈。もう一つは、1994年11月の中間選挙によって共和党が上下両院の多数派を占めたことで、議会共和党の声にクリント

-
- 2) 主にラギー、リセ・カッペン(Thomas Risse-Kappen)、アイケンベリー(John Ikenberry)らの議論を念頭に置いている。John Ruggie, "Multilateralism Matters"; Thomas Risse-Kappen, *Cooperation among Democracies: the European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press, 1995; John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2001. リベラルな西側秩序論を唱える論者の中では、アメリカの合理的な戦略として「多角主義」原則による第二次大戦後の秩序形成が図られたと見る立場と（アイケンベリーなど）、社会構成主義的に民主主義という価値そのものが各行為主体をして「多角主義」原則に従った行動を取らせているという解釈とに分かれる（ラギー、リセ・カッペンなど）。「構成主義的」多角主義との呼称を採用しないのは、この論争に配慮するからであり、また、リセ・カッペンなどは自らの立場を「リベラル」と自称しているからである。
 - 3) リセ・カッペンは、アメリカ政府が同盟国の意見を尊重できない理由を、次の三点に整理している。(1)アメリカ国内世論（特に議会）が大統領に「多角主義」に反した政策を迫るとき、(2)アメリカの同盟諸国が、植民地維持など反民主主義的な政策に協調を求めるとき、(3)アメリカの死活的利益がかかっているとき、である。これに関して、ラギーらは、次の脚注で紹介するように、アメリカのボスニア政策における「多角主義」失敗の原因を(1)に求めている。言うまでもなく本論は、理由(1)の妥当性を問うものである。
 - 4) 例えば、John Ruggie, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*. New York; Chichester: Columbia University Press, 1996, 172; Larry Berman and Emily O. Goldman, "Clinton's Foreign Policy at Midterm", in Christopher J. Kelaher ed., *The Clinton Presidency: First Appraisals*, Chatham: New Jersey: Chatham House Publisher, 1996, 290-324.; John Peterson, "Europe and America in the Clinton Era", *Journal of Common Market Studies*, Vol.3, No.3 (1994): 411-426, Especially 414.

ン政権が押されがちになり、ボスニア政策もその犠牲となったという解釈である。

ただし、議会と大統領の角逐に着目する論者のほとんどは、双方の時期区分の違いを明確に意識して区分しているわけではない。むしろソマリア問題と中間選挙の要因を合わせて、議会において「多角主義」へ批判的な意見が高まり、クリントン政権への圧力が強まったと理解している。そこで、ソマリア問題への関心が高まった1993年10月頃を多角主義の見直しが加速した時期と把握して、中間選挙の行われた1994年11月以降を決定的転機と判断しているわけである。それ以降は、議会が大統領に政策変更を迫る構図が確定したということなる。

そこで本論は、クリントン政権の発足した1993年1月から議会中間選挙の行われた1994年11月の間に主な分析の焦点を当てて議論を展開する。この中で議会と大統領の角逐に着目する解釈の時期区分論を批判して、クリントン政権のボスニアをめぐる「多角主義」からの後退は、1993年10月（ソマリア事件）と1994年11月（中間選挙）双方よりも早期に形成されていたことを裏付ける。そして、クリントン政権が行った実際の政策と議会の実際の言動との距離を指摘することで、政策形成の主導権が議会にはなかったことも裏付けることとする。

それでは上記の議論をまとめつつ、具体的検証を進めるための仮説を提示しておきたい。すなわち、クリントン政権のボスニア政策をめぐる「多角主義」への消極的姿勢は、議会の圧力により止むを得ず採用されたのではなく、アメリカ政府の意図的に計画された政策の一環として採用され組織化されたのである。

この仮説を立証するため、以下、クリントン政権期におけるボスニア政策をめぐる議会と行政府（大統領）との関係の実態を解明することとしたい。

II ボスニア紛争の勃発と西側協調の制度化

1 ボスニア紛争をめぐる国際関係の動向

ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争（以下ボスニア紛争）は、1992年から1995年まで、旧ユーゴスラビア連邦構成国であったボスニア内部での民族対立を軸に、ボスニアの国家領域と国家構成との確定をめぐる争われた紛争である。ボスニア政府が独立を宣言した1992年4月から1995年末の「 Dayton 合意」まで、足

掛け4年余りボスニア各地で戦闘が繰り広げられた。ボスニア紛争は旧ユーゴスラビア連邦の崩壊に伴って起こった一連の紛争の中で最も長期化し、第二次世界大戦後の欧州で最も多くの戦死者を生んだ惨劇となった。

主要な紛争当事者はボスニア政府（ムスリムからの支持を強く受けていた）、クロアチア人勢力、セルビア人勢力である。また、旧ユーゴスラビア連邦の構成国であったクロアチア共和国とセルビア共和国もボスニア内部の民族勢力を通じて直接・間接に無視できない影響力を行使していた。

旧ユーゴスラビア連邦は、1991年末、スロベニアとクロアチアの独立宣言とそれへの国際承認によって崩壊した。アメリカや欧州諸国はこの事態に対して国連での対応を検討し、1991年9月に旧ユーゴ全域への武器禁輸を規定した、国連安保理決議713号が採択された⁵⁾。独立を宣言したスロベニアは、人口のおよそ9割をスロベニア人が占めているため、連邦との間での紛争は早期に終結し、独立が確定した。クロアチアには、スラボニア地方やクライナ地方にセルビア系の住民が多く、連邦維持のために実力行使を厭わなかった旧ユーゴスラビア連邦軍やセルビア系住民の武装勢力などがクロアチア軍との戦闘を継続した。

欧州共同体（European Community；以下EC）諸国は、旧ユーゴスラビア情勢の緊張を受けて1991年半ばから精力的な外交活動を展開していた。しかし、スロベニアとクロアチアの独立をめぐり、民族自決権を尊重して国家承認を梃子に国連の保護を得ることを主張したドイツと、それを洩る他の国々の間で意見調整に手間取った⁶⁾。最終的にEC諸国はドイツの意見を飲んでスロベニアとクロアチアの国家承認を行うことになったが、クロアチアでの停戦調停には迅速に対応できなかった⁷⁾。

5) *United Nations Security Council Resolution 713*, 25 September 1991 (S/Res/713).

6) ドイツのクロアチア承認政策については次を参照。Hans-Dietrich Genscher, *Rebuilding a House Divided: a Memoir by the Architect of Germany's Reunification*, Translated by Ruth Hein, New York: Broadway Books, 1998, 513-516; Hanns W. Maull, "Germany in the Yugoslav Crisis." *Survival*, Vol.37, No.4 (1995): 99-130.

7) 一般にクロアチア国家承認についての独仏、英独妥協は、マーストリヒト条約妥結のための取引と結び付けて解釈されている。Pia Christina Wood, "France and the Post Cold War Order: the Case of Yugoslavia", *European Security*, Vol.3, No.1 (1994): 129-152, Especially 135; Jane Sharp, *Honest Broker or Perfidious Albion? British Policy in Former Yugoslavia*, London: Institute for Public Policy Research, 1997, 13.

この結果、クロアチア問題については、国連特使に任命された元アメリカ国務長官のヴァンス (Cyrus Vance) に和平仲介を委ねることになった。国連特使のヴァンスは、1991年11月にユーゴ連邦軍とクロアチア政府との間で停戦合意をまとめた⁸⁾。そして、クロアチア情勢を安定化させるため、1992年2月国連旧ユーゴスラビア保護軍 (以下UNPROFOR) を展開することになった⁹⁾。こうしてクロアチア情勢が一段落すると、より民族構成が複雑であり、さらに独立を主張していたボスニアに国際社会の関心が集まることになった。

クロアチア問題での反省もあって、EC諸国はボスニア問題について結束を重視し、1992年3月にボスニア和平を目指した「リスボン合意」を斡旋するなどの努力を重ねた¹⁰⁾。1992年4月には、ボスニア情勢の悪化を受けて、UNPROFORがボスニアにも展開されることになった。これを梃子に、ECも紛争緩和の努力を続けた。しかし、アメリカや国連などとECの連携が欠けていて、思うように紛争緩和の成果を挙げることができなかった。そこでECの呼びかけに国連が応ずる形で、1992年8月、旧ユーゴスラビア国際会議・ロンドン会合 (以下「ロンドン会議」) が開催された¹¹⁾。

「ロンドン会議」は、米英仏独口各国の外相・国務長官やEC、国連代表と紛争当事者が参加して開催された、ボスニア紛争調停の枠組みを議論するための初の本格的な国際会議であった。会議では、主に以下の事項について大枠で合意をみた。

1. 「旧ユーゴスラビア国際会議」 (以下ICFY) 事務局を常設化して、国連側から元アメリカ国務長官のヴァンスを、EC側から元イギリス外相のオーウェン (David Owen) をICFY共同議長に任命する。この共同議長を主役にして、

8) “The Vance Plan” in B. Ramcharan ed., *The International Conference on the Former Yugoslavia: Official Papers*, Vol.1, Hague: Kluwer Law International, 1997, 447-453.

9) *United Nations Security Council Resolution 743*, 21 February 1992 (S/RES/743).

10) “Statement of Principles of 18 March 1992 for New Constitutional Agreement for Bosnia and Herzegovina”, in Ramcharan ed., *The International Conference on the Former Yugoslavia*, Vol.1, 24-28.

11) ロンドン会議に至る国際交渉については拙稿「ボスニア紛争調停の『世界化』か『ボスニア化』か—1992年8月ロンドン・旧ユーゴスラビア国際会議に関する二つの性格規定—」『研究論集』、第3集、河合文化教育研究所、2006年。

ボスニア紛争調停を推進する。

2. 国際社会はボスニアの領土保全を尊重し、かつ中立の立場で、ボスニアへの武器禁輸を定めた国連安保理決議などの国際ルールに従って行動する。

3. 停戦合意がまとまれば国連の平和維持活動を本格的に展開する¹²⁾。

すなわち、「ロンドン会議」の結果、ボスニア問題に関する「多角主義」の枠組みが制度化されたのである。

ICFY共同議長は精力的に関係者との交渉を重ね、1992年の末にかけて和平案の概要をまとめつつあった。ICFYの実質的オーナーであったEC諸国と国連、そして「ロンドン会議」に参加したブッシュ（父）政権も、大筋ではこの和平案を支持する構えであった¹³⁾。

2 アメリカ国内政治の動向

本論の主題に関して、ここでアメリカ国内の動向についても整理しておこう。

1992年の後半、アメリカ議会でもボスニア問題の議論は注目を集めていた。例えば、ボスニアへの強制力を伴った行動を求める決議や武器輸出を求める通称「バイデン修正案」の審議が行われた。

まず前者については、8月11日、上下両院でそれぞれ決議が採択された(S. RES. 333)、(H. RES. 544)¹⁴⁾。上下両院の決議は、人道支援と国連による重火器の管理を

12) ICFY, "International Conference on the Former Yugoslavia: London Session (August 1992), Statement of Principles", in Ramcharan ed., *The International Conference on the Former Yugoslavia*, Vol.1, 1997, 33-34; James Gow, *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War*, London: Hurst & Company, 1997, 299-300.

13) David Owen, *Balkan Odyssey*, London: Indigo, 1996, 86; George Bush and John Major, "Joint Statement with Prime Minister John Major of the United Kingdom on the Former Yugoslavia", 20 December 1992, *Public Papers of the Presidents of the United States*, George H. W. Bush, (1992), II, 2207-2208.

14) *An Original Resolution relating to Authorization of Multinational Action in Bosnia-Herzegovina under Article 42 of the United Nations Charter*, (Agreed to by Senate), 11 August 1992, (S. RES. 330 ATS). <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c102:2:./temp/~c102pbDi99:> [Accessed on 29 June 2007]; House of Representative, "H.Res. 554 In the House of Representatives, U.S., August 11, 1992". (Engrossed as Agreed to or Passed by House), 11 August 1992, (H.RES. 544 EH). <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c102:1:./temp/~c10250emOp:> [Accessed on 29 June 2007].

実施するため軍事力を含む「あらゆる手段」を行使するよう、アメリカ大統領が国連安全保障理事会に働きかけることを求めた。しかし、ブッシュ（父）政権は、アメリカによる軍事介入を行わないことを既に決意していたし、ECと国連などが和平調停に向けて動き始めていたから、このような決議の採択を他の国々に働きかけることは困難であった¹⁵⁾。ブッシュ（父）政権は従来の政策を継続した。

次に注目されたのは、1992年9月30日に民主党のバイデン（Joseph Biden）上院議員が提出した、外交活動関連予算の歳出案（H.R. 5368）への修正である。この通称「バイデン修正案」（Amendment No.3336）は、ボスニアの自衛権が国連安保理決議によって制限されていることを問題とし、それが解除された際には、アメリカの同盟諸国も軍事支援に参加することを条件として、5,000万ドルを上限として予算を与えるとの条項を加える提案であった¹⁶⁾。先に下院で審議されたH.R. 5368の原案にボスニアについての言及はなかった¹⁷⁾。「バイデン修正案」は、セルビア人勢力が軍事的に優勢に立って支配地域を拡大しつつあることへのアメリカ議会関係者の苛立ちを反映していた。

10月1日、この修正案を含んだ歳出案は上院において87対12で可決された。ただし、国連安保理での武器禁輸が解除された場合を想定した条項であったから、実際の外交活動への制約は小さいと言えた。そこでブッシュ大統領は予算を確保するため、10月6日、この修正案を含んだ法案に署名した（P.L. 102-391）¹⁸⁾。

「バイデン修正案」は、アメリカにおけるボスニア政策論争の具体的な対立軸を明確にしたのであった。対立軸は、一方で、ICFYに代表される「ロンドン会議」

- 15) 軍事力を使わないというブッシュ政権の方針は、1992年6月頃に固まっていた。ブッシュ政権関係者へのインタビュー 2007年2月2日及び2月5日。Robert J. Wielaard, "European Leaders Consider Humanitarian Aid to Sarajevo", *The Associated Press*, 26 June 1992, Lexis-Nexis.
- 16) "Amendment No.3336, September 30 1992", *Congressional Record*, Vol.138, Part 20 (1992): 28971-28974.
- 17) Rep. David obey (Sponsored), *Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1993*, (Engrossed as Agreed to or Passed by House), 10 June 1992 (H.R. 5368 EH). <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c102:3:/temp/~c1027u3opw::> [Accessed 29 June 2007].
- 18) *Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1993*, 6 October 1992, (Public Law 102-391).

以来の国際協調の流れを支持する立場と、他方で、アメリカ議会の主張するボスニアの自衛権への配慮をする立場との違いとして提示されたのである。

ブッシュ大統領が取ったのは前者であった。つまり、ボスニア紛争を「内戦」と捉えて、国連憲章7章にある「国際の平和及び安全を維持」するための措置として、国連安保理決議713号などによって規定された旧ユーゴスラビアへの武器禁輸に賛成した。また、UNPROFORの目的についても軍事介入ではなく、人道問題への対応を目的に展開することを支持したのである。この立場は、紛争当事者の話し合いが問題解決には不可欠との解釈に立って、国際調停に積極的な処方箋を提示することにつながった。「ロンドン会議」において、この立場が国際協調の具体的な指針となり、ICFYの活動を支えた。

これに対し、ボスニア政府やアメリカ議会は、ボスニア紛争を「国際紛争」と捉えた。セルビア人勢力がセルビア本国と共謀してボスニアの主権を侵しているという解釈である。ボスニアへの武器禁輸は、旧ユーゴスラビア紛争をその他地域に拡散することを防ぐ機能を持っていたが、米欧諸国を始めとして安全保障理事会の構成国の多くはボスニア国家を承認していたから、国連憲章の精神に従って、その国家としての存立を保障する道義的責務も負っていた。紛争の起こっている場所でボスニア政府の主権を実質的に維持するには、武器が必要となる。

そこでボスニア政府は、国連安保理決議713号で規定された武器禁輸の解除を訴え、人道支援のために展開されている国連平和維持部隊に対して、ボスニア政府とその市民を擁護するために戦闘に介入するべきだとの議論を展開したのである¹⁹⁾。セルビア人勢力の蛮行をメディアが大きく報道したことにも助けられ²⁰⁾、少なくとも、武器禁輸を解除せよとの要求に関してはアメリカ議会からの支援を

19) Harris Silajdzic. "Press Conference by the Delegation of the Republic of Bosnia and Hercegovina", *Federal News Service*, 16 October 1992, Lexis-Nexus; "News Conference with Dr. Harris Silajdzic, Foreign Minister of Bosnia Hercegovina, the National Press Club, 14 April 1992", *Federal News Service*, 14 April 1992, Lexis-Nexus.

20) 1992年8月、アメリカのNews Day紙は、「民族浄化」と「強制収容所」を報じる一連の記事を連載し、執筆したガトマン記者は1993年度のピューリッシャー賞を受賞した。Roy Gutman, *A Witness to Genocide: The First Account of the Horrors of Ethnic Cleansing in Bosnia*, New York: Macmillan, 1993; ボスニア政府のメディア戦略については高木徹『ドキュメント 戦争広告代理店 情報操作とボスニア紛争』文庫版、講談社文庫、2005年。

集めつつあった。

同じ頃、投票が迫っていたアメリカ大統領選挙でも、ボスニア問題への対応が争点となっていた。民主党のクリントン候補は、国際貢献により積極的な外交を目指すという観点から、ボスニア政府に近い立場を主張した。いわく、ブッシュ政権は国際合意尊重を盾にしてボスニア紛争への対策が及び腰であり、ボスニア政府の自衛権を維持してムスリム人を「民族浄化」から保護すべきというのであった²¹⁾。

かくしてブッシュ（父）政権への圧力は高まっていた。しかし、ブッシュ大統領は「バイデン修正案」が可決されても、ICFYへの協力方針を「ロンドン会議」以来の国際公約として堅持する姿勢を明確にした²²⁾。つまり、この段階においてアメリカ国内世論や議会の圧力は、アメリカ政府による「多角主義」的なボスニア政策を妨げる要因になっていなかったのである。

Ⅲ クリントン政権と「ヴァンス・オーウェン和平計画」

1 ボスニア紛争をめぐる国際関係の動向

1992年11月アメリカ大統領選挙が行われ、民主党のクリントン候補が現職のブッシュ大統領を破って当選した。しかし、クリントン政権は世界政策とボスニア政策の間に緊張を抱えていた。先に触れたように、選挙期間中にクリントン候補は国連活動への積極的参加を訴えながらも²³⁾、ボスニア問題についてはアメリカ議会の武器禁輸解除容認派に近い見解を表明していた²⁴⁾。1993年1月の政権発足後も、一方ではICFYの和平案について懐疑的な見方を示しながら²⁵⁾、他方で国際政策の総論については「積極的多角主義」の名の下で国際協調姿勢を取るこ

21) Bill Clinton, "Clinton Would Stress Economic Issues in Foreign Policy, Address to Los Angeles World Affairs Council, August 13, 1992", *Clinton on Foreign Policy Issues*, London: United States Information Service, Not Dated, 19-26, Especially 22-23; Richard Holbrooke, *To End the War*, New York: Random House, 1998, 41-42.

22) George Bush, "Statement on Humanitarian Assistance to Bosnia", October 2 1992, *Public Papers of the Presidents of the United States*, George H. W. Bush, (1992), II, 1738-1739.

23) Bill Clinton, "American Foreign Policy and the Democratic Ideal, Address at Milwaukee, Wisconsin, 1 October 1992", *Orbis*, Vol.37, No.4 (1993): 651-660.

24) Bill Clinton, "Clinton Would Stress Economic Issues in Foreign Policy, Address to Los Angeles World Affairs Council, August 13, 1992".

とを主張していたのである²⁶⁾。

ICFY関係者は、「ロンドン会議」でアメリカを含めた各国からの支持を得ているから、その成果としての和平計画を否定することは道義的に困難であると想定していた²⁷⁾。問題は和平計画の技術的な部分への理解不足にあると見て、交渉可能であると判断していた²⁸⁾。かくして、1993年1月、ICFYはクリントン政権の発足にやや先立って「ヴァンス・オーウェン和平計画」を発表、国際社会からの支援を仰ぎ、紛争当事者の合意を取り付けるべく、本格的な外交活動に乗り出した。

「ヴァンス・オーウェン和平計画」は、「ロンドン会議」の原則に基づいてボスニアの領土保全に配慮しつつも、紛争開始後の実態を踏まえて10地域から構成される緩やかな国家構想を提示した²⁹⁾。そして紛争当事者の合意が得られたら、和平計画実行のために平和維持部隊を展開する計画であった³⁰⁾。その部隊は国連安保理決議を根拠に組織され、NATOを中核としてロシアなどを含めた各国部隊が参加することを見込んでいた³¹⁾。この際、NATOの通信・運輸系統を活用することが想定されたから、計画実行のためにアメリカからの支持は不可欠であった。

そこでICFY共同議長はEUからの合意を取り付けると³²⁾、アメリカ政府の支持

25) Senate Foreign Relations Committee, "Confirmation Hearing for Warren Christopher as Secretary of State", *Federal News Service*, 13 January 1993, Lexis-Nexis.

26) Hearing of the International Security, International Organizations and Human Rights Subcommittee of the House Foreign Affairs Committee, "US Participation in UN Peacekeeping Missions: Witness US Ambassador to the United Nations Madeleine Albright", *Federal News Service*, 24 January 1993, Lexis-Nexis.

27) ICFY関係者へのインタビュー、2004年3月16日。クリントン政権関係者へのインタビュー、2004年5月19日。

28) David Owen, "The Future of the Balkans: an Interview with David Owen", *Foreign Affairs*, Vol.72, No.2 (1993): 1-9. 3-4.

29) ICFY, "The Vance Owen Peace Plan", in Ramcharan ed. *The International Conference on the Former Yugoslavia*, Vol.1, 249-274; Graham Messervy-Whiting, *Peace Conference on Former Yugoslavia: the Politico-Military Interface*, London: Brassey's / The Centre for Defence Studies, 1994, 41-notes 39.

30) "Report of the Secretary-General on the New York round of the Peace Talks on Bosnia and Herzegovina, (3-8 February 1993)", (S/25248), Reprinted in Ramcharan ed., *The International Conference on the Former Yugoslavia*, Vol.1, 688-696.

31) Owen, "The Future of the Balkans: An Interview with David Owen.", 5.

32) EPC, "Statement on Bosnia-Herzegovina, 1 February 1993", (93/034).

を得ることが和平計画成功の重要な鍵を握っていると判断し、国連本部を舞台にアメリカ政府への売り込みを始めた。具体的には、アメリカ政府の政治的支援によって国際社会の対応が結束することを期待し、その圧力の下で、〈紛争当事者〉対〈ICFY + 国際社会〉という図式に持ち込んで交渉を展開する算段であった³³⁾。

こうして、1993年2月1日、クリントン政権のクリストファー (Warren Christopher) 国務長官とICFY共同議長との初顔合わせが行われた。会談前からクリストファー国務長官を含むクリントン政権関係者は「ヴァンス・オーウェン和平計画」への懸念を口にしてきたから、ICFY共同議長に具体的な問題点を指摘するであろうと考えられた。ところが、会談でICFY共同議長の知ったことは、クリストファー長官を始めとしてクリントン政権の政策担当者たちは、和平計画について実際はほとんど何も知らないということであった³⁴⁾。

そこで会談では、アメリカ政府が「ヴァンス・オーウェン和平計画」の詳細を検討するまで、和平交渉を混乱させないためにコメントを控えることで合意した³⁵⁾。しかし、会談の行われたホテルから出てきたクリストファー国務長官は、待ち構えた報道陣に同和平計画への批判を口にしたのであった。

ICFYの国連側共同議長で民主党カーター政権の国務長官であったヴァンスは、同じ民主党のクリントン政権に「だまされた」と感じ、対米交渉の難しさを知った³⁶⁾。なぜなら、クリストファー国務長官の言動はICFY共同議長との会談や「ヴァンス・オーウェン」和平計画の内容ではなく、他の要因を根拠にアメリカ政府のボスニア政策が形成されつつあることを示唆していたからである。

こうして、アメリカの説得には外交的圧力が必要と判断したICFY共同議長の二人は、欧州諸国首脳とも連携して、国連を舞台として「ヴァンス・オーウェン和平計画」を売り込むことにした。ICFY共同議長と欧州諸国は、国連での活動を活発にすることで「多角主義」の枠組みとICFY和平案の一体性を強調したのである。なぜなら、「ロンドン会議」以来クリントン政権を含めたアメリカ政府

33) Owen, *Balkan Odyssey*, 110-111.

34) Owen, *Balkan Odyssey*, 113-114; Messervy-Whiting, *Peace Conference on Former Yugoslavia*, 17.

35) Owen, *Balkan Odyssey*, 113-114.

36) Owen, *Balkan Odyssey*, 113-114.

と欧州諸国は、ICFYとその和平計画を「多角主義」原則に則った活動であるとの認識を共有していたからである³⁷⁾。ICFYと欧州諸国は、クリントン政権による理念上の「多角主義」支持と、実態としての行動（ボスニア和平案不支持）の差異を浮き彫りにさせて圧力を掛けることを狙ったのであった。

しかし、欧州諸国首脳の一一致した要請にも関わらず、アメリカ政府は「ヴァンス・オーウェン和平計画」への明確な支持を示さなかった³⁸⁾。逆にアメリカ政府が欧州諸国首脳や国連幹部に要請したことは、「ロンドン会議」の合意に体现された「多角主義」に基づく和平計画路線の変更であった。例えば、1993年2月末にクリントン大統領は国連のガリ事務総長やイギリスのメージャー首相らに対して、和平合意を強制せずボスニア政府の自衛権を尊重するよう主張したのである³⁹⁾。具体的には空爆の実施と武器禁輸解除を要求したのであった。

問題は、アメリカがどうして「多角主義」原則に従わず、独自の方針にこだわったのかである。ボスニア政府の自衛権はアメリカ国内政治において重要争点となっていたから、国内世論・議会と大統領との関係がいよいよ議論されることになった。

2 アメリカ国内政治の動向

先に整理したように、リベラルな「多角主義」者の解釈に従えば、クリントン大統領は「多角主義」を具体化していたICFYの和平計画を支援しなかったが、

37) Bill Clinton, "The President's News Conference with the Prime Minister Kiichi Miyazawa of Japan, April 16 1993", *Public Papers of the President of the United States*, William J. Clinton, (1993), I, 438-445, Especially 441-442.

38) Bill Clinton and John Major, "US-UK Special Relationship: Opening Remarks at News Conference on 24 February 1993, Washington D.C", *US Department of State Dispatch*, Vol.4, No.10 (1993): Article 1; Bill Clinton and Francois Mitterrand, "US-French Cooperation in the Post Cold War World: Opening Statements at News Conference on 9 March 1993", *US Department of State Dispatch*, Vol.4, No.11 (1993): Article 4; Bill Clinton and Helmut Kohl, "US-German Relationship: Press Conference on 26 March 1993, Washington D.C", *US Department of State Dispatch*, Vol.4, No.14 (1993): Article 4.

39) Boutros Boutros-Ghali, *Unvanquished: A U.S.-U.N. Saga*. London: New York: I. B. Tauris, 1999, 72; Bill Clinton, "The President's News Conference with Prime Minister John Major of the United Kingdom", *Public Paper of the Presidents of United States*, William J. Clinton, (1993), I, 196-202, Especially 199-200.

議会を始めとする国内世論に押されて「空爆と武器禁輸解除」政策を採るように迫られたという説明になる。それでは、実態はどうであったのだろうか。

まずアメリカの国内世論調査から判断する限り、アメリカ国民は人道支援のために米軍が関与することに賛成しており、ボスニアを「欧州の問題」として放置することに多数が反対していた。さらに、ICFYを中心とした国際仲介が成功した場合にアメリカが平和維持部隊へ参加することを支持していたと言える。しかし、空爆については反対論が多数派であり、武器禁輸の解除についての意見はまとまっていなかった⁴⁰⁾。

それでは、議会はどのように動いていたのであろうか。1992年の「バイデン修正案」以来、ボスニア政府の働きかけに応じて、武器禁輸解除を支援する声が高まりつつあった。しかし、他方で、下院外交委員会委員長のハミルトン (Lee Hamilton) 議員など「ロンドン会議」以降の国際協調の流れを支援する勢力や、上院国防委員会の共和党長老のワーナー (John Warner) 議員やヴェトナム従軍歴のあるマケイン (John McCain) 議員など、アメリカによる軍事介入に繋がる空爆に慎重な勢力も存在した⁴¹⁾。それゆえボスニア政策について議会内に一致した考えがあるとは言い難かった。

ここでもう少し詳しく議会の動向について分析するため、「ヴァンス・オーウェン和平計画」が提示された1993年1月から、交渉が大詰めを迎えた1993年5月初旬頃までの上院での立法活動を見てみよう。この期間に上院外交委員会に提起された、ボスニアへの武器禁輸解除を求める主な決議案は、1993年1月21日の (S. RES. 11)⁴²⁾、3月11日の (S. RES. 79)⁴³⁾、4月29日の (S. RES. 104)⁴⁴⁾であった。

40) George Gallup, Jr., *The Gallup Poll: Public Opinion 1993*, Wilmington, Delaware: Scholarly Resources, 1994, 42-43, 95-97.

41) Carroll Doherty, "Clinton on Diplomatic Tightrope with New Policy on Bosnia", *Congressional Quarterly Weekly*, Vol.51, No.7 (1993): 322-324; Carroll Doherty, "Voices of Restraint Grow Louder amid Cries for Military Action", *Congressional Quarterly Weekly*, Vol.51, No.18 (1993): 1093-1095.

42) Sen. Dennis DeConcini, (Sponsored), *A Resolution Relating to Bosnia-Herzegovina's Self-Defense*, 21 January 1993, (S. RES. 11).

43) Sen. Russell Feingold, (Sponsored), *A Resolution Expressing the Sense of the Senate Concerning the United Nation's Arms Embargo Against Bosnia-Herzegovina, a Nation's Right to Self-Defense, and Peace Negotiations*, 11 March 1993, (S. RES. 79).

しかし、何れの決議案も可決には至らなかった。また、下院でも1月21日の(H. RES. 35)⁴⁵⁾、1月26日の(H. CON. RES. 24)⁴⁶⁾に武器禁輸解除を支持する決議案が提起されたに留まった。

つまり、クリントン政権の「ヴァンス・オーウェン和平計画」への消極的対応は、議会の圧力の結果生まれたものではなかった。そもそも、アメリカ大統領選挙期間中の言動を含めて判断すれば、クリントン政権はアメリカ議会における〈武器禁輸解除派=ICFY批判派〉の動きにより近い立場にあったと考えられる。アメリカ議会の〈武器禁輸解除派=ICFY批判派〉の活動は、言わばクリントン政権の方針を外野から応援している存在であった。

アメリカ国内政治の文脈において、「ヴァンス・オーウェン和平計画」支援と武器禁輸解除をめぐる、国際協調に〈積極的な大統領〉対〈消極的な議会〉という構図はこの段階では成立していなかった。むしろ、〈ICFY+米議会内国際協調重視派〉対〈米大統領+米議会内武器禁輸解除派〉という構図の方が現象をよく捉えていた。次に取り上げる、アメリカ政府による「空爆と武器禁輸解除」政策の正式採用と同盟諸国へのその売り込みの動きが、この構図をより明確にしたのである。

IV 「空爆と武器禁輸解除」政策

1 ボスニア紛争をめぐる国際関係の動向

1993年5月、「ヴァンス・オーウェン和平計画」の交渉は山場を迎えていた。3月までに、クロアチア人勢力とボスニア政府は渋々ながら、「カントン」ごとに支配的民族構成を示した暫定的な地図案を受け入れた⁴⁷⁾。残るは、セルビア人勢力の説得であった。

44) Sen. Dennis DeConcini, (Sponsored), *A Resolution Relating to Bosnia-Herzegovina's Self-Defense*, 29 April 1993, (S. RES. 104).

45) Rep. Steny Hoyer, (Sponsored), *Expressing the Sense of the House of Representatives with Respect to Bosnia-Herzegovina*, 21 January 1993, (H. RES. 35).

46) Rep. James Morgan, (Sponsored), *Expressing the Sense of the House of Representatives with Respect to Bosnia-Herzegovina*, 26 January 1993, (H. CON. RES. 24).

47) Owen, *Balkan Odyssey*, 133.

ただし、ボスニア政府の受け入れは条件付であった。その条件とは、セルビア人勢力が戦闘行為を中止してボスニアの領土保全と主権維持の承認することであった⁴⁸⁾。それゆえICFY共同議長は、和平交渉の出発点となるボスニア政府の同意を確保しておくために、戦況の悪化を防がなくてはならなかった。このためICFY共同議長はセルビア人勢力に圧力を掛けつつも、戦闘の激化につながる「空爆と武器禁輸解除」政策からは距離を置いて交渉に挑んだのである。

こうした努力の結果、紛争当事者とICFY共同議長との会談が5月1日からアテネで催されることとなった（以下「アテネ会議」）。この会議で、セルビア人指導者カラジッチ (Radvan Karadžić) はセルビア人勢力の議会による承認を得ることを条件に、暫定的な「カントン」分割地図案に調印した。EC諸国とICFY共同議長は「ロンドン会議」以来の外交努力がいよいよ実を結ぶかもしれないという期待を高めた⁴⁹⁾。

ところが、アテネ会議が開催された5月1日、クリントン政権は「空爆と武器禁輸解除」政策として知られるボスニア政策を正式に発表し、その実施に向けて欧州諸国と「協議」するため、同日、クリストファー国務長官を欧州訪問に派遣したのである⁵⁰⁾。この政策は、国連安保理決議713号で定められたボスニアへの国際的な「武器禁輸」解除を主張するものであった。また、ボスニア政府の地上における自衛戦闘を助けるため、NATOによる「空爆」の活用を訴えてもいた。「空爆」の本格的活用のため、ボスニアでの飛行禁止監視活動⁵¹⁾や「安全地域」保護などに用いられる航空戦力を戦略目的に切り替え、セルビア人勢力などの拠点を攻撃することを要求したのであった⁵²⁾。

48) Alija Izetbegović, *Inescapable Questions: Autobiographical Notes*, Translated by Saba Rissaluddin and Jamina Izetbegović, Leicester: The Islamic Foundation, 2003, 252-253.

49) Douglas Hurd, *Memoirs*, London: Little Brown, 2003, 458; Owen, *Balkan Odyssey*, 158-159.

50) Warren Christopher, "US Consultations With Allies On Bosnia-Herzegovina Secretary, Christopher Opening Statement at a News Conference, Washington, DC, May 1, 1993", *US Department of State Dispatch*, Vol.4, No.19 (1993): Article 1.

51) *United Nations Security Council Resolution 816*, 31 March 1993, (S/RES/816). 飛行禁止監視活動 (Operation Deny Flight) の情報についてはNATO Regional Headquarters Allied Forces Southern Europe. "Operation Deny Flight", *AFSOUTH Fact Sheets* (2003): <http://www.afsouth.nato.int/operations/denyflight/DenyFlightFactSheet.htm>. [Accessed on 29 June 2007].

アメリカ政府はこの政策実現のために欧州諸国に強い圧力を掛けた。クリストファー国務長官の訪欧の目的とされた「協議」とは名ばかりで、アメリカ側の主張を受け入れるように一方的に迫ったのである⁵³⁾。これに対し、欧州諸国はアメリカとの関係を悪化させることを懸念しながらも強く反発した。

なぜなら、第一に、「ヴァンス・オーウェン和平計画」の交渉が山場を迎えていたから、セルビア人勢力を過剰に刺激することをおそれていたのである。第二に、ボスニア政府もセルビア人勢の反応によっては和平計画への合意を取り下げるであろうし、何よりも、アメリカからの武器支援の可能性はボスニア政府による戦闘継続への意欲も高めさせるからである。第三に、戦闘激化の結果、欧州諸国が主力を提供している人道支援名目の国連の平和維持部隊が危険にさらされることが明らかであったにもかかわらず、アメリカは国連要員保護のための政策的手当てを提示していなかったからである⁵⁴⁾。欧州諸国の受け入れられるのは、和平調停を拒んで非人道的行動を犯す勢力（セルビア人勢力を念頭に置いているが、必ずしもそれだけとは限定しない）への制裁としての空爆までであった⁵⁵⁾。

イギリスのハード（Douglas Hurd）外相は、上記の理由を示して武器禁輸の解除に反対することをクリストファー国務長官に伝えた。さらにハード外相は、

52) 1993年4月にスレブレニツァ、6月にサラエヴォ、ジェバ、ゴラジュデ、ツズラ、ビハチが国連安保理によって「安全地域」に指定された。さらに国連安保理は、「安全地帯」における国連要員保護のために航空戦力の使用を認めた。その後、実際の航空戦力を利用する際に、国連の要請があるのか、それともNATOだけの判断で行うのかについて、米欧間の意見調整が行われた。アメリカは戦略的な空爆を主張し、欧州諸国は「安全地域」を守る目的に限定した航空戦力の使用に留めるべきだと反対した。こうして形成されたのがいわゆる「二重の鍵」である。*United Nations Security Council Resolution 819*, 16 April 1993, (S/RES/819); *United Nations Security Council Resolution 836*, 4 June 1993, (S/RES/836); NATO, "Final Communiqué: Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Athens, Greece, 10 June 1993", *Press Communiqués* (1993): M-NAC-1(93) 38 Para 3; NATO, "Press Statement by the Secretary General: Following the Special Meeting of the North Atlantic Council", *Ministerial Communiqués*, 2 August 1993; NATO, "Decisions Taken at the Meeting of the North Atlantic Council on 9th August 1993", *NATO Press Releases*, (93) 52.

53) Hurd, *Memoirs*, 457-459; Bill Clinton, *My Life*, New York: Alf read A. Knopf, 2004, 512; イギリス外務省高官へのインタビュー、2004年4月7日。

54) Hurd, *Memoirs*, 457-460.

55) Hurd, *Memoirs*, 457-460.

もしアメリカが武器禁輸解除を強行するならば、自国兵士の安全を確保するためイギリスを含めた欧州諸国は、ボスニアに展開する人道支援のUNPROFOR要員を撤退させると警告した⁵⁶⁾。他の欧州諸国もクリストファー国務長官に同様の反応を示し、アメリカの提案した「空爆と武器禁輸解除」政策実施を何とか阻止したのである。

ところが、アメリカの「空爆と武器禁輸解除」政策の提案は、予想通りICFYの「アテネ会議」を行き詰まらせることになった。ボスニア・セルビア人勢力の議会は、アメリカの提案を受けて強硬論一色となり、ミロシエビッチ・セルビア大統領が「ヴァンス・オーウェン和平計画」の受け入れを説得したものの、効果はなかった。セルビア人勢力の議会は、「ヴァンス・オーウェン和平計画」に関する「住民投票」を実施することを決定し、和平計画への事実上の拒否声明を行った⁵⁷⁾。5月17日、セルビア人勢力の「住民投票」でも和平計画の拒否が多数の支持を集め、ボスニア紛争は継続することになった。再び国際社会の対応が問われた。

しかし、セルビア人勢力が「住民投票」を行った翌日、5月18日、アメリカ上院外交問題委員会の公聴会でクリストファー国務長官は次のように事態を描写した。「ボスニアは困難な問題である」、しかしそれは「本質的にヨーロッパの問題である」⁵⁸⁾。アメリカ政府には、和平計画挫折に関する責任はないと言うのであった。「空爆と武器禁輸解除」政策を主張したことで、交渉挫折の一因を作り出したアメリカ政府は、責任問題を回避するためボスニア問題からの距離を置きはじめたのであった。

何とか事態を好転させようとしたICFY共同議長は、国連安保理の審議を突破口にして「ヴァンス・オーウェン和平計画」を部分的・暫定的な形で実行しようとした。この際、欧州諸国は「アテネ会議」前後の米欧関係の緊張を懸念して迅

56) Hurd, *Memoirs*, 457-460.

57) Laura Silber and Allan Little, *The Death of Yugoslavia*, Revised Edition, London: Penguin/BBC Books, 1996, 284-285.

58) Warren Christopher, "Hearing of the House European Affairs Subcommittee the Senate Foreign Affairs Committee", *Federal News Service*, 18 May 1993, Lexis-Nexis; Elizabeth Drew, *On the Edge, the Clinton Presidency*, New York: Touch Stone/Simon & Shuster, 1995. 162.

速な対応ができなかったため、ロシアがICFYの「ヴァンス・オーウェン和平計画」暫定実行案を国連安保理に提案することになった⁵⁹⁾。ところが、予定された安保理審議の直前、1993年5月22日、事態は思わぬ方向へと動いた。

この日、国連安保理に議席を持つ、米・英・仏・ロシア・スペイン⁶⁰⁾各国の国務長官・外務大臣が共同で記者会見に臨み、その席で「合同行動計画」と呼ばれるボスニア政策を発表したのである⁶¹⁾。この計画は、ボスニア問題解決のため国際協力を呼びかけながら、「ヴァンス・オーウェン和平計画」をヴァンス・オーウェン「プロセス」と呼び換え、数ある選択肢のうちの一つとの認識を示していた。

「合同行動計画」を呼びかけたアメリカ政府の政治的な狙いは明らかであった。国連安保理において「ヴァンス・オーウェン和平計画」の部分・暫定的実行のための審議を阻止することであった⁶²⁾。そして、「空爆と武器禁輸解除」政策を押し通した場合に生じたであろう、政治的リスクを回避することができたのである。リスクの内容は欧州諸国のボスニアにおける国連平和維活動からの撤退、ボスニア紛争の激化への対応、人道問題に対処する責任を果たすための米兵派遣への国際的世論の高まりに直面する可能性であった。アメリカ政府はICFYと欧州諸国に和平計画失敗の責任を押し付けて、ボスニア問題から距離を置いて時間を稼ぐ。また、「合同行動計画」によって英仏とドイツを分断して、ICFY支援に関する欧州諸国の結束を弱める。これが、クリストファー国務長官を始めとするクリントン政権の計算であった。

イギリスやフランスは、アメリカの狙いを知りつつも、クリントン政権からの強い圧力を受けて、大西洋同盟の維持のためにアメリカに妥協するか、それともICFYのボスニア和平案を推進するかを選択を迫られていた。そこで、ひとまずアメリカとの決定的な関係悪化を回避するため、妥協を選んだのである⁶³⁾。ロシアも、米欧関係の緊迫した事情を察して、ボスニア和平の実質的推進を主張して孤

59) Drew, *On the Edge*, 79; Silber and Little, *The Death of Yugoslavia*, 288.

60) スペインは当時、国連安全保障理事会の非常任理事国。

61) Warren Christopher. "Announcement of the Joint Action Program on the Conflict in Bosnia", *US Department of State Dispatch*, Vol.4, No.21 (1993): Article 2.

62) Gow, *Triumph of the Lack of Will*, 253.

63) Hurd, *Memoirs*, 463.

立するよりも大国としての面子を選んだのである。こうして「ヴァンス・オーウェン和平計画」は葬り去られたのであった⁶⁴⁾。

これに対し、国連安保理に議席を持たないため、「合同行動計画」に関する交渉の蚊帳の外に置かれたドイツ政府は、「合同行動計画」の内容がこれまでのICFY交渉を軽視していることと、計画策定の過程における大国優先の秘密主義とを批判した⁶⁵⁾。同じように大国間関係に翻弄された、ボスニア政府のイゼトベゴビッチ (Alija Izetbegović) 大統領も、「合同行動計画」が発表されると即座に受け入れを拒否したのである⁶⁶⁾。

しかし、「ヴァンス・オーウェン和平計画」もその暫定的実行計画も頓挫したことで、ボスニアでの戦闘は続くこととなった。セルビア人勢力は戦闘行為を継続し、クロアチア人勢力はボスニア政府と各地で衝突し、ボスニア政府も武器禁輸解除への期待を持ち続けて戦闘を継続した。

膠着化する事態打開のため、欧州諸国は再びICFYを中核とした新たな国際調停推進への協力をアメリカに求め続けた。これに対し、アメリカ政府は繰り返し「空爆と武器禁輸解除」政策の実行を欧州諸国に要求し、さらに、ICFYへの国際的支援を約束した「ロンドン会議」の枠組みそのものの解体を画策したのである⁶⁷⁾。クリントン政権の動きは、「ロンドン会議」でICFY支援を決めた米欧合意によって象徴化されていた、「多角主義」原則の存立を揺るがす行為であった。こうして、ボスニア紛争の終焉まで続く米欧対立の基軸が明確になったのであった。

2 アメリカ国内政治の動向

それでは、「空爆と武器禁輸解除」政策に見られる、アメリカ政府の「多角主義」からの明らかな後退に、アメリカ議会はどのような役割を果たしたのであろうか。

クリントン大統領は、1993年4月27日に上下両院の指導者を集めてボスニア政策協議に臨んだ。この席で、5月1日に発表されることになる「空爆と武器禁

64) Owen, *Balkan Odyssey*, 183-184.

65) Owen, *Balkan Odyssey*, 183-184.

66) Izetbegović, *Inescapable Questions*, 253-254.

67) Boutros-Ghali, *Unvanquished*, 84.

輸解除」政策について、参加者からの意見を求めた。クリントン政権が議会とボスニア政策について実質的な話し合いを持った初めての機会であった。

クリントン大統領は表向き、議会と同盟諸国との意見交換を重視していることを強調したが⁶⁸⁾、実際は、クリントン政権の政策を実施するための地ならしであり、議会の意見を政策に反映させるための協議ではなかった。

そもそも、クリントン政権の政策そのものが、上述の4月27日に行われた議会幹部と大統領との政策協議のはるか以前から形成されていたのである。例えば、先に触れたように1993年2月の段階で、クリントン政権は「空爆と武器禁輸解除」政策を支持する意向を国連事務総長や欧州諸国首脳に示唆していた。また、4月16日に開催された先進7カ国の東京サミットでも、クリントンは日本の宮澤喜一首相との記者会見の場で、この政策実現を目指すことを示唆していた⁶⁹⁾。

ところが、アメリカ議会のボスニア政策に関する意見はまとまっていなかったのである。議会指導者との会談の翌日、クリントンは「(議会側からの協議参加者の) 多くが異なった意見を持っていたから参考になった」と感想を述べたし⁷⁰⁾、空爆に慎重であったワーナー上院議員は、議会におけるボスニア政策の議論不足を嘆く始末であった⁷¹⁾。この議会内の足並みの乱れはクリントン大統領側に有利に働いた。つまり、大統領と議会幹部による政策協議の結果、議会の意見に押されてクリントン政権が「空爆と武器禁輸解除」政策を提示したと言うよりも、クリントン政権を支持する方向で多数派形成が進められてゆき、議会においてICFYを支持した国際協調派が難しい立場に立たされたのであった。

68) Bill Clinton. "Remarks to the NCAA Men's and Women's Basketball Champions and an Exchange with Reporters", 27 April 1993, *Public Paper of the Presidents of United States*, William J. Clinton, (1993), I, 522-523; Bill Clinton, "Remarks Announcing the Appointment of the Director of the Office of National Drug Control Policy and an Exchange with Reporters", 28 April 1993, *Public Paper of the Presidents of United States*, William J. Clinton, (1993), I, 527-530.

69) Bill Clinton, "The President's New Conference with the Prime Minister Kiichi Miyazawa of Japan, April 16 1993", *Public Papers of the President of the United States*, William J. Clinton, (1993), I, 438-445, Especially 441-442.

70) Clinton, "Remarks Announcing the Appointment of the Director of the Office of National Drug Control Policy and an Exchange with Reporters", 529.

71) *Congressional Record*, Vol.139, Part 7 (1993): 8415-8417.

例えば国際協調派の代表格であったハミルトン (Lee Hamilton) 下院外交委員長 (民主党) は、同じ民主党のクリントン大統領がICFYに批判的な政策を主張したことに不快感を覚えつつ、議会における意見調整に苦しむことになったのである⁷²⁾。しかし、クリントン政権が「空爆と武器禁輸解除」政策を正式に表明すると、議会の武器禁輸解除派の意見がある程度反映する方向で議事運営の流れが形成されていった。こうして、クリントン政権発足後初めて、下院の多数意見として武器禁輸解除の要求が採択されるのである。

それでは、「ヴァンス・オーウェン和平計画」が破綻し、クリントン政権がボスニア問題からやや距離を置いた1993年5月下旬から6月にかけての審議を見てみよう。

この時期、対外援助関連予算と国務省関連の歳出案が下院外交委員会や歳出委員会で審議されていた。この歳出案をめぐって、下院外交委員会では、ボスニアへの武器禁輸解除を求めない方針のハミルトン外交委員長案 (H.R. 2333 IH)⁷³⁾と、解除を求めるハイド (Henry J. Hyde) 下院議員らの通称「1993年ボスニア自衛法」案 (H.R. 2315 IH)⁷⁴⁾が衝突していた。ハイド案は、1992年の「バイデン修正案」よりも一歩踏み込んで、「(国連や同盟国の意向に関わらずボスニア政府の要請があれば) アメリカ大統領は武器禁輸解除をしなくてはならない」(The President shall terminate the United States arms embargo) と規定するものであった⁷⁵⁾。下院歳出委員会でも、ボスニアについて言及しないオーベイ (David Obey) 議員案 (H.R. 2295 IH)⁷⁶⁾と言及を求める意見とが衝突していた。

72) アメリカ議会関係者へのインタビュー、2004年5月17日。Doherty, “Voices of Restraint Grow Louder amid Cries for Military Action”. 1093-1095.

73) *International Relations Act of 1993*, (Introduced in House), 8 June 1993, (H.R. 2333 IH). <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/C?c103:/temp/~c103op7dFh> [Accessed 29 June 2007].

74) *Bosnia Hercegovina Self-Defense Act of 1993*, (Introduced in House), 27 May 1993, (H.R. 2315 IH). <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c103:2:/temp/~c103Ro696V>:: [Accessed 29 June 2007].

75) (H.R. 2315 IH), Sec 3.a).

76) *Making Appropriations for Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs for the Fiscal Year Ending September 30, 1994, and Making Supplemental Appropriations for such Programs for the Fiscal Year Ending September 30, 1993, and for Other Purposes*, (Introduced in House), 27 May 1993, (H.R. 2295 IH). <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/C?c103:/temp/~c103i4CPaE> [Accessed on 27 June 2007].

そこで歳出案の可決のためにハミルトン下院外交委員長などが妥協を模索し、クリントン政権の方針を勘案して、武器禁輸解除について言及するように方針を修正した⁷⁷⁾。その結果、下院外交委員会ではボスニア政府からの要請があった場合に「アメリカ大統領は武器禁輸を解除することができる」(The President may terminate the United States arms embargo) とハイド案よりも柔軟な条項を追加した歳出案を提示することになった (H.R. 2404 IH)⁷⁸⁾。下院歳出委員会でも1992年の「バイデン修正」案に沿った条項を盛り込んだ (H.R. 2295 EH)⁷⁹⁾。こうして双方とも下院本会議での可決にこぎつけたのである。

ここまでの動きをまとめると、議会と大統領がせめぎ合った結果として、アメリカ政府がICFYに象徴された「多角主義」からの後退を強いられたのではない。むしろ、アメリカ政府とICFYとの角逐から、クリントン政権の政策が形成されていたと言える。「空爆と武器禁輸解除」政策が公式政策として発表された1993年5月1日は、「ヴァンス・オーウェン和平計画」に関する「アテネ会議」の時期と符合していたし、「合同行動計画」発表の日程も「ヴァンス・オーウェン和平計画」をめぐる国連安保理審議を阻止するために組み込まれたものであった。ゆえに、アメリカ議会は、「空爆と武器禁輸解除」政策の形成過程と発表された日程について、実質的な影響力を行使していなかった。むしろ、クリントン大統領側が主導して「空爆と武器禁輸解除」政策を形成したのであった。

1993年5月の「空爆と武器禁輸解除」政策発表を受けて、アメリカ議会民主党の指導者であった国際協調派は、大統領の意見に立場を近づけることになった。その結果、やはり国際協調に〈積極的な大統領〉対〈消極的な議会〉という図式ではなく、〈ICFY〉対〈空爆と武器禁輸解除を主張する大統領+議会多数派〉という図式が強化されたのである。

77) Carroll Doherty, "Panel adds Funds to Arm Bosnia to Foreign Aid Authorization", *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol.51, No.24 (1993): 1488-1490.

78) *Foreign Assistance Authorization Act of 1993* (Introduced in House), 14 June 1993, (H.R. 2404 IH), Sec 603 a). <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/C?c103:/temp/~c1035iZVrz> [Accessed on 14 June 2007].

79) *Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Act, 1994*, (Reported in House), 10 June 1993, (H.R. 2295 RH), Sec. 548. <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/C?c103:/temp/~c103BeUe4v> [Accessed on 29 June 2007].

V 1993年9月イゼトベゴビッチ大統領訪米と「オーウェン・シュトルテンベルグ和平計画」

1 ボスニア紛争をめぐる国際関係の動向

1993年夏、ICFYでは、国連側の共同議長ヴァンスが辞任し、後任に元ノルウェー外相のシュトルテンベルグ (Thorvald Stoltenberg) が任命され、留任したオーウェンと和平交渉の建て直しに当たった。

ボスニア紛争の当事者たちも「ヴァンス・オーウェン和平計画」の頓挫を受けて、情勢への対応を始めていた。

1993年6月にクロアチアのツジマン (Franjo Tudjman) 大統領とセルビアのミロシェビッチ (Slobodan Milosëvić) 大統領が会談し、民族別の3自治区からなるボスニア国家構想の推進について大枠合意した⁸⁰⁾。これを受け、ICFYは7月末に紛争当事者と新たな和平計画を策定することで合意に達した⁸¹⁾。8月末に、民族別の三地域からなるボスニア国家構想を含んだ通称「オーウェン・シュトルテンベルグ和平計画」を提示した⁸²⁾。

ボスニア紛争が勃発したときの基本的争点は、クロアチア系住民とセルビア系住民の権利擁護問題であったから、民族別の自治区案はクロアチア人勢力とセルビア人勢力の合意を取り付けやすかった。また、国際軍事介入を否定する以上、事実上の三分割状態であった当時のボスニアの状況からして、妥協を探るための現実的な選択と判断された。ボスニア政府も他の和平提案の不在から、やむを得ず交渉に参加することにした⁸³⁾。ボスニア政府はボスニアの領土保全と領域全体

80) ICFY/UN, "Annex: Report of the Steering Committee of the International Conference on the Former Yugoslavia, Letter Dated 8 July 1993: From the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council", (UN Doc. S/26066); "Annex: Report of the Steering Committee of the International Conference on the Former Yugoslavia, Letter Dated, 3 August 1993: From the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council", (UN Doc. S/26233), Reprinted in Ramcharan ed., *The International Conference on the Former Yugoslavia*, Vol.1, 782-794, 794-820.

81) Owen, *Balkan Odyssey*, 218-219.

82) ICFY, "The Stoltenberg-Owen Plan"; "Letter Dated 20 August 1993 From the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council", (UN Doc. S/26337), Reprinted in Ramcharan ed., *The International Conference on the Former Yugoslavia*, Vol.1, 275-329; 851-892.

83) Izetbegović, *Inescapable Questions*, 256.

の実効支配の保障を求めていたから、交渉は難航した⁸⁴⁾。

情勢の鍵を握っていたのは、アメリカ政府の対応であった。ボスニア政府への軍事的な介入を意味する、「空爆と武器禁輸解除」政策を継続して主張していたらからである。

アメリカ政府は5月半ばに、国連に対して「ロンドン会議」の枠組みとICFY主導の和平交渉を見直すように訴えていた⁸⁵⁾。そして1993年7月末に、国連安全保障理事会でボスニア政府への武器禁輸を解除するように決議案を提示したし⁸⁶⁾、8月には、国連活動への航空戦力支援をNATOの判断だけで行うように主張していた⁸⁷⁾。何れの主張も、UNPROFORの主力を提供している欧州諸国と国連事務局の反対で流産したが、アメリカ政府の意向は明確であった。

アメリカ政府からより具体的な支援を受けるべく、1993年8月13日、ボスニア政府のイゼトベゴビッチ大統領は、セルビア人勢力への「空爆」を実施しようとするクリントン大統領に手紙で要請した。しかし返答は満足できるものではなかった⁸⁸⁾。そこでイゼトベゴビッチ大統領は、ワシントンに直接訪問し、「空爆と武器禁輸解除」を実行するよう、クリントン大統領に直接要請することにした。

1993年9月8日、クリントン大統領とイゼトベゴビッチ大統領の会談が催された。主要議題は「オーウェン・シュトルテンベルグ和平計画」への対応と武器禁輸解除であった。このうち前者については、会談前からアメリカ政府は「中立」、ボスニア政府は慎重との立場を取ることが明確であったから、何れにせよICFYを積極的に支持しないことで一定の合意が形成されていた⁸⁹⁾。しかし、後者の武器禁輸解除については意見が割れた。ボスニア政府は解除を求めたのに対し、アメリカ政府は約束することを避けたのである⁹⁰⁾。

84) Owen, *Balkan Odyssey*, 224-225, 227-230, 239.

85) Boutros-Ghali, *Unvanquished*, 84.

86) United Nations Security Council, "Draft Resolution [on Exemption of Bosnia and Herzegovina from the Arms Embargo Imposed on the Former Yugoslavia by Security Council Resolution 713 (1991)]", 29 July 1993, (S/25997).

87) Boutros-Ghali, *Unvanquished*, 88-89.

88) Izetbegović, *Inescapable Questions*, 159.

89) Bill Clinton, "Remarks and Exchanges with Reporters Prior to Discussions with President Alija Izetbegović of Bosnia, 8 September 1993", *Public Papers of the President of the United States*, William J. Clinton, (1993), II, 1445.

アメリカ政府にとっての懸案は、ボスニア政府の代理戦争に巻き込まれる危険性であった。アメリカ政府は、ICFYからも、ボスニア政府からも距離を置いたのである。クリントン政権にとって「空爆と武器禁輸解除」政策の目的は、ボスニア政府を道義的に救済することではなかったことを露呈したのであった。

それはまた、「空爆と武器禁輸解除」政策の目的についての理解が、クリントン政権とアメリカ議会との間で異なっていたことも示唆していた。クリントン大統領がイゼトベゴビッチ大統領に武器禁輸解除に消極的な回答を示した9月8日、上院外交委員会はボスニア政府への武器禁輸解除を求める条項を含んだ対外支援関連の歳出案を可決したのであった⁹¹⁾。もちろん、議会の動向に関わらずクリントン大統領は政策を変更しなかった。クリントン政権はアメリカの「国益」としてICFYから距離を置くために「空爆と武器禁輸解除」政策を利用し、議会の多数はボスニア政府の自衛と被害者保護を論拠に武器禁輸解除を求めているのである。

こうして、ボスニア政府はアメリカ政府からの曖昧な支援しか取り付けられないまま、「オーウェン・シュトルテンベルグ和平計画」の交渉に臨むことになった。その最も重要な交渉は、1993年9月20日、アドリア海上に浮かぶ英空母インピンシブル艦上で行われた。紛争当事者国首脳であるイゼトベゴビッチ・ボスニア大統領、ツジマン・クロアチア大統領、ミロシェビッチ・セルビア大統領とICFY共同議長の他、モンテネグロ大統領、国連特別代表、米口特使なども臨席した⁹²⁾。

会談で、ボスニア政府のイゼトベゴビッチ大統領は回答を留保し、ボスニア議会での投票の結果を見て結論を出す主張した⁹³⁾。しかし、イゼトベゴビッチ大統領は、インピンシブルでの会談直後、和平計画を受け入れる用意がないことを示唆した⁹⁴⁾。彼の意向を反映して、ボスニア議会も和平計画への合意拒否を決議した⁹⁵⁾。

90) クリントン政権関係者へのインタビュー、2004年2月5日。

91) Caroll Doherty, "Panel Urges Arms for Bosnians In Authorization Vote", *Congressional Quarterly Weekly Report*, 11 September 1993, Vol.51, No.36 (1993): 2404-2405.

92) Owen, *Balkan Odyssey*, 232-233.

93) Izetbegović, *Inescapable Questions*, 258; Owen, *Balkan Odyssey*, 232-233.

94) AFP, "Parliament to Decide Next Week on Peace Deal", *Agence France Presse*, 21 September 1993, Lexis-Nexis; Owen, *Balkan Odyssey*, 235-236.

実際、ボスニア政府は和平交渉に参加しながらも、本音ではボスニアの領土保全と自衛権の確保を求めていた。それゆえ、和平交渉中も戦闘を継続していたし、そのための政治的な準備も継続していた。

例えば、ボスニア政府軍は「ネレトヴァ 93」作戦と呼ばれる対クロアチア人勢力戦を9月に開始した⁹⁵⁾。戦線は、クロアチア系住民の多数在住するボスニア西部のグラボビカ (Grabovica) 村やウズドル (Uzdol) 村に及び、住民を巻き添えにした戦闘が展開された。イゼトベゴビッチ大統領がクリントン大統領と会談した1993年9月8日、ボスニア政府軍はグラボビカ村に進駐してクロアチア系村民33人を殺害した。同様に9月14日にはウズドル村で29人の村民を殺害したとされる⁹⁷⁾。さらに、ICFYと紛争当事国首脳によって開催された空母インビンシブル艦上会談と前後して、9月17日から10月3日にかけて、ボスニア政府軍はムスリムとクロアチア人が対立するモスタル (Mostor) 市包囲戦を展開、クロアチア人勢力のHVO (クロアチア防衛軍) と激しい戦闘を展開した⁹⁸⁾。

この間、ボスニア政府はシライジッチ (Harris Silajdžić) 外相らを10月初旬

95) AFP, "Bosnia's Moslem Assembly Deals a Blow to Latest Peace Plan", *Agence France Presse*, 28 September 1993, Lexis-Nexis; Laura Silber and Gillian Tett, "Partition Plan Divides Moslems: Izetbegović Presents Choice Between 'a Just War or an Unjust Peace' in Bosnia", *Financial Times*, 28 September 1993, 3.

96) Central Intelligence Agency, Office of Russian and European Affairs. *Balkan Battle Grounds: A Military History of the Yugoslav War 1991-1995*, Vol.1, Washington D.C.: Central Intelligence Agency Office of Public Affairs; Multi-Media Production Group, 2002, 202-204.

97) Carla Del Ponte; The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, "Indictment, The Prosecutors of the Tribunal against Sefer Halilovic", 10 September 2001, CASE NO: IT-01-48-I. <http://www.un.org/icty/indictment/english/hal-ii010912e.htm> [Accessed on 29 June 2007].

裁判の結果、双方の村で虐殺が行われたことについて認定されたが、ボスニア軍側の司令官として旧ユーゴ国際刑事裁判所の被告となったハリロビッチ (Sefer Halilović) は直接責任を負うものでないという判決が下された。The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, "Judgment, Prosecutor v. Sefer Halilovic", 16 November 2005, CASE NO: IT-01-48-I. <http://www.un.org/icty/halilovic/trialc/judgement/tcj051116e.pdf> [Accessed on 29 June 2007]; ボスニア政府大統領であったイゼトベゴビッチも、この惨劇におけるボスニア軍の関わりを認めている。Izetbegović, *Inescapable Questions*, 169.

98) CIA, *Balkan Battle Grounds*, Vol.1, 202-204.

までイスラム諸国へ派遣して、ボスニアの独立国としての認知とその維持のための協力を取り付けてきた⁹⁹⁾。10月7日には、イゼトベゴビッチ大統領が国連総会で武器禁輸解除を訴え、ボスニアの主権維持という「正義」のための戦闘継続の正当性を主張した¹⁰⁰⁾。ボスニア政府とボスニア政府軍、政府軍上層部と下僚らの連携は密接でなかったとイゼトベゴビッチ大統領は示唆しているが、ボスニア政府側全体として戦闘継続を志向していたことは明らかであった¹⁰¹⁾。

ボスニア政府の姿勢は、三者対立というボスニア紛争の対立構図を明らかにするものであった。それは、セルビア人勢力対ボスニア政府及びクロアチア人勢力との側面だけでなく、クロアチア人勢力対ムスリム政府という側面も併せ持っていたのである。ICFYと欧州諸国はこの三つ巴の性質から和平交渉を優先すべきと主張していた。それと反対にクリントン政権は、クロアチアとセルビアの「侵略」によってボスニア政府の主権が侵されている「国際紛争」（侵略戦争）であると認識して、「空爆と武器禁輸解除」政策を主張していた。しかし、ボスニア政府側が強い戦闘継続意欲を抱いている状態で「空爆と武器禁輸解除」政策を強行したら、アメリカがクロアチア人勢力とセルビア人勢力双方との軍事的対立関係に巻き込まれるという問題が残っていた。

クリントン政権が武器禁輸解除の実行を躊躇した要因は、この問題であった。そこでクリントン政権は、ICFYへの批判的姿勢を「空爆と武器禁輸解除」政策で表明しつつも、ボスニア政府による「空爆と武器禁輸解除」実施要請には消極的に応じるという、いわば「二枚舌外交」を採用していくことになる。その端緒を垣間見せたのが、1993年9月8日のクリントン・イゼトベゴビッチ会談における、武器供与への消極姿勢であった。

しかし、「二枚舌外交」への批判を受けることは十分に想像できた。一方でICFYの和平交渉を後押ししないことへの欧州同盟諸国からの批判。他方で、ボスニア政府からの支援要請に具体的な対応をしなかったことへのアメリカ国内外からの批判である。

99) Izetbegović, *Inescapable Questions*, 169.

100) Izetbegović, *Inescapable Questions*, 165.

101) Izetbegović, *Inescapable Questions*, 163.

双方からの批判への返答は、1993年9月20日のインビンシブル艦上会談の前後になされた、クリントン政権の外交政策担当者による一連の演説によって用意されていた¹⁰²⁾。これらの演説は後に「(市場民主主義の) 関与・拡大」戦略として発表される内容を先取りした、重要な政策表明であった¹⁰³⁾。一連の演説でクリントン政権が訴えたのは、アメリカの国益が全世界における市場経済の安定的な運営にあり、民主主義体制の拡大が世界秩序の安定に貢献するとの解釈であった。その上で、アメリカの国益を国連の権威や「多角主義」原則尊重よりも上位に置くことを表明した。

ボスニアについてこの指針を当てはめてみると、過剰に国連の権威を尊重して、ボスニア政府の望まない和平計画を押し付けることは、民主主義拡大の精神に反することになる。しかし、ボスニア政府に軍事的な協力をするということについても、アメリカの国益という観点から慎重な見解が表明されるのである¹⁰⁴⁾。ボスニア政府の「代理戦争」に巻き込まれることは、アメリカに過大な負担を強いるし、バルカンの地域的安定を損なうから、世界市場経済の安定的運営にとっても良くないというわけである。アメリカ政府は、「二枚舌外交」への批判を回避する手立てを打つことで、ICFYによる国連平和維持活動への協力要請からも、ボスニア政府からの武器支援要請からも距離を置いたのであった。

2 アメリカ国内政治の動向

それではクリントン政権による、「多角主義」とICFYへの批判の正当化と、

-
- 102) Warren Christopher, "Building Peace in the Middle East: Address at Columbia University, New York, September 20, 1993", *US Department of States Dispatch*, Vol.4, No.39 (1993): Article 2; Anthony Lake, "From Containment to Enlargement: Address at Johns Hopkins University, September 21 1993", *US Department of State Dispatch*, Vol.4, No.39 (1993): Article 3; Madeleine Albright, "Use of Force in a Post-Cold War World: Address at the National War College, National Defense University, Fort MacNair, Washington DC, September 23, 1993", *US Department of State Dispatch*, Vol.4, No.39 (1993): Article 4; Bill Clinton, "Confronting the Challenges of a Broader World: Address to the UN General Assembly, New York, September 27, 1993", *US Department of State Dispatch*, Vol.4, No.39 (1993): Article 1.
- 103) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington. D. C.: U.S. Government Printing Office, July 1994.
- 104) Lake, "From Containment to Enlargement".

ボスニア政府への両義的な姿勢の採用とその正当化に、アメリカ議会はどのように関わったのであろうか。ひとまず、米国内議論の文脈について理解を深めるために、ボスニア問題以外の背景について触れておこう。

この時期、ソマリアの国連活動は存亡の危機にあった。その渦中で、1993年10月3日、アメリカ兵18人が死亡するという事件が起こった。この事件は、国連活動へアメリカが参加することを批判する議論を沸騰させたし、アメリカ軍のソマリア活動からの撤退につながった¹⁰⁵⁾。また、アメリカ政府は国連の平和維持活動への参加を厳しく制限する方針も決定した¹⁰⁶⁾。政権発足時に唱えた「積極的多角主義」からの明らかな後退であった。

一般的にソマリア問題は、議会と大統領の角逐を軸にアメリカ政府による「多角主義」原則の見直しを説明する解釈を補強する事例と考えられてきた。つまり、ソマリア問題を契機としてアメリカ議会はクリントン大統領への圧力を強め、その結果、クリントン大統領によるボスニア政策や国連政策全般における「多角主義」からの後退を加速させたとの解釈である¹⁰⁷⁾。

この解釈の妥当性を判断するため、クリントン政権によるボスニアでの「二枚舌外交」の形成と正当化に、アメリカ議会とソマリア問題が与えた影響について検証することにしたい。以下、検証の中身として、

1. ソマリアとボスニアの関係についての時系列、
2. ソマリアにおける国連活動の実態とそれが議会と世論の動向に与えた影響、
3. アメリカの議会における国連活動参加への慎重論とクリントン政権の姿勢の関係、

の三点について論じる。

105) John L. Hirsh and Robert B. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflection on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington D.C.: United States Institute for Peace Press, 1995, 128; Clinton, *My Life*, 552.

106) The White House, "The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operation", (Presidential Directive Decision 25), *International Legal Materials* Vol. XXXIII, No.3 (1994): 798-813.

107) この問題に関する包括的研究として、Michael Mackinnon, *The Evolution of US Peacekeeping Policy under Clinton: A Fairweather Friend?*, Portland, Oregon: Frank Cass, 2000.

第一点に関する検証としては、時系列を明確にすることで、〈ソマリアでの国連活動の挫折〉→〈議会の国連批判〉→〈クリントン政権の「多角主義」からの不承不承の後退〉という通説的解釈への疑問を提示しておきたい。まず、ソマリアでの平和維持活動で米兵18人が殺害されたのは、1993年10月3日であり、アメリカ政府による国連平和維持活動全般への消極的姿勢の表明は、1993年9月20日前後の一連の外交政策演説によって既に行われていた。

また、議会の日程と一連の外交政策演説についても触れておきたい。ソマリアの事件を受けて、アメリカ議会でも国連とアメリカの関係についての議論が活発になったからである。特に、国防問題との関連から、1993年10月から11月にかけて上院で行われた1994財政年度の国防歳出法案(H.R. 3116)をめぐる審議でアメリカの国連政策が大きく取り上げられた¹⁰⁸⁾。しかし、クリントン政権は既に9月半ばからの一連の演説で、国連の平和維持活動全般への批判を既に表明していた。それゆえ、時系列的には議会の圧力がクリントン政権の政策を規定したとは言えないであろう。

第二点目に関しては、ソマリアにおける国連活動の実態と世論の問題について検討しておきたい。なぜなら、ソマリアでの国連活動とアメリカの失敗の原因について、クリントン政権やアメリカ議会による解釈と実態とに乖離があるからである。クリントン政権が1993年10月3日の事件後になした説明や、それを受けたアメリカ議会の一般的な解釈では、ソマリア平和維持活動の失敗の原因は、国連に指揮命令系統を委ねたために、アメリカ軍の行動の自由を拘束したことにあったとされる。

1993年9月に入ると、アメリカ軍の活動に国連などの国際機関が制約をかけているためにソマリア活動が失敗しつつあるとの解釈がアメリカ議会で広まっていた。それゆえ、平和維持活動に参加する際、外国人司令官がアメリカ軍の行動を指図しないようにすることを政策化することを求める声が相次いだ。

例えば、クリントン政権による一連の外交政策演説に先立って、上院外交委員会のランキングメンバーであったルーガー(Richard Lugar)上院議員(共和党)

108) Pat Towell, "Behind Solid Vote on Somalia: A Hollow Victory for Clinton", 16 October 1993, *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol.51, No.41 (1993): 2823-2827.

は、「多角主義」の名の下でアメリカの外交政策が積極性を欠いていることに懸念を表明していた¹⁰⁹⁾。これを受け、9月20日になされたクリストファー国務長官の演説などでも、「多角主義」はアメリカの「国益」を増進させるための「手段であって目的ではない」と規定されたのである¹¹⁰⁾。

議会では外交や国防関係の歳出案が審議されようとしていたから、クリントン政権が議会への刺激を避けることは得策と言えた。少なくとも言説上の一致という点において、国連を批判したりボスニアの自衛権擁護に気を使ったりするなど、クリントン政権が議会の議論に気を配っていたとの議論は可能であろう。

しかし、議会での意見形成はソマリアの国連活動についての正確な情報に基づいていなかった。1993年10月3日に18人の米軍が殺害されたとき、その部隊の活動の指揮・命令系統はアメリカの管轄下にあった¹¹¹⁾。ソマリアには、第二次国連ソマリア活動(UNOSCOMII)として知られる国連平和維持部隊(国連の指揮命令系統に基づいて活動する)以外に、1993年8月からアメリカ大統領によって展開された米軍(Task Force Ranger)とがいた。ソマリアのアイディード將軍派の掃討作戦に参加して犠牲を生んだ米軍部隊は、後者であった。国連事務局はこの活動について指揮命令する権限を持たなかったばかりでなく、作戦の情報すら与えられていなかったのである¹¹²⁾。

ソマリアにおいて、国連の指揮命令系統が問題の本質でないことを知るクリントン大統領は、10月3日の米兵死亡後も作戦の継続を模索していた。クリントン大統領はソマリア作戦を継続するために議会と対決することも辞さない覚悟であった。クリントンによれば、ソマリア政策の転換は、議会の圧力に屈したのも指揮命令系統にこだわったのではなく、ボスニアなどの他の重要政策に波風を立てないための決断であったという¹¹³⁾。

109) Carroll Doherty, "Foreign Policy: Is Congress Still Keeping Watch", *Congressional Quarterly Weekly Report*, 21 August 1993, Vol.51, No.21, (1993): 2267-2269, Especially 2269.

110) Christopher, "Building Peace in the Middle East" Address at Columbia University, New York, September 20, 1993".

111) The United Nations, *The United Nations and Somalia, 1992-1996: With an Introduction by Boutros Boutros-Ghali, Secretary General of the United Nations. The United Nations Blue Books Series, Vol.III*. New York: Department of Public Information, United Nations, 1996, 44-45.

112) Boutros-Ghali, *Unvanquished*, 103-104.

ところが、この政策転換に当たって、クリントン政権はアメリカ議会多数派の論理に乗ずることで、アメリカ大統領や米軍司令官の判断の誤りという本質的な責任を国連活動の「指揮命令系統」の問題へとすりかえたのであった¹¹⁴⁾。アメリカ議会の圧力を利用して国連を批判することは、ソマリアからの撤退の理由を対外的に説明しやすいし、国内でもソマリア問題失敗の責任を問われずに済むから一挙兩得と言えた。つまり、アメリカ議会の意見は大統領側に都合よく利用されたということであった。

第三点目を検証するため、議会のボスニアをめぐる議論の内容とクリントン政権の政策の関係についてまとめておきたい。先に触れたように、この時期、国防関連歳出法案と、先の下院での議決を受けて、上院でもボスニア政府への武器禁輸解除を求める条項を含んだ外交政策関連歳出案 (H.R. 2295) の審議が行われた。

外交政策関連歳出案は1993年9月30日に上院で採択され、大統領の署名を得て成立した (P.L. 103-87)¹¹⁵⁾。この法案は、ボスニアでの武器禁輸解除を先に触れた1992年9月の「バイデン修正案」に添う形で求めたのであった¹¹⁶⁾。その後、11月11日に成立した「94年国防総省歳出法」(P.L. 103-139) は国連活動への注文を付けた¹¹⁷⁾。この法案は、まず、アメリカの参加する国連活動において外国人司令官が作戦指揮を執ることへの懸念を表明した¹¹⁸⁾。さらに、ボスニアで和平合意を実行するためにアメリカが参加する場合には、議会に予算を改めて請求するべきであるとの制約をつけたのである¹¹⁹⁾。

国連の平和維持活動全般への対応とボスニア政策の双方について、議会の意見とアメリカ政府の政策とは大きく違っていなかった。しかも、これまでに整理し

113) Clinton, *My Life*, 552.

114) Boutros-Ghali, *Unvanquished*, 106-107.

115) *Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act, 1994*, 30 September 1993, (Public Law 103-87), Printed in *United States Status at Large*, Vol.107, Part 1 (1994): 931-976.

116) (Public Law 103-87), Section 548.

117) *Department of Defense Appropriations Act, 1994*, 11 November 1993, (Public Law 103-139). Printed in *United States Status at Large*, Vol.107, Part 2 (1994): 1418-1484.

118) (Public Law 103-139), Sec. 9001 and 9002.

119) (Public Law 103-139), Sec. 8151.

てきたように、大統領側は、議会が結論に達する前にほぼ同じ結論を導いて政策化していたのである。つまり、クリントン大統領は議会の行動に左右されることなく、ボスニアに関して従来の政策を継続したのである。「空爆と武器禁輸解除」をICFYに要求し、ボスニア政府への武器供給については慎重な対応を示し続けたのである。少なくともこの段階で、ボスニア政策に関する議会の声は、大統領に政策変更を迫るようなものではなかった。

まとめると、議会の圧力やソマリアにおける国連活動の挫折は、クリントン政権による多角主義からの後退をもたらした根本的原因ではなく、それは精々一つの加速要素に過ぎなかったというべきであろう。ボスニアにおける「二枚舌外交」は、ICFYの要請やボスニア政府の要請を取り入れてまとめられたのでも、武器禁輸を解除せよとの議会の主張によってまとめられたのでもなかった。ゆえに、クリントン政権はこの時期の外交・安全保障政策の形成に関して、一定の合理性を持って政策判断を下していたと考えられ、その過程をおおむね統制していたと判断できる。

ただし、クリントン政権はボスニア政府の「代理戦争」に巻き込まれることを懸念してボスニア政府への武器供与を躊躇したことから、アメリカ議会の意見と大統領の立場もずれていくことになった。次に取り上げる段階で、この亀裂が明白になって行くのである。

VI 「ムスリム・クロアチア連邦」と武器禁輸違反の黙認

1 ボスニア紛争をめぐる国際関係の動向

「オーウェン・シュトルテンベルグ和平計画」が挫折すると、独仏のイニシアティブを基に、1993年11月に「EU行動計画」がまとめられ、1994年1月のNATOサミットを念頭にICFYによる交渉が始められた。アメリカ政府は「空爆と武器禁輸解除」のうち、「空爆」に焦点を当てて、外交工作を活発化させ始めていた。

1994年1月に開催されたNATOブリュッセル・サミットでは、次のような合意がなされた。

1. 「EU行動計画」実行に向けて、ICFYを始めとする関係者による外交努力

を支援する¹²⁰⁾。

2. サラエヴォなどの人道的窮状に関して、必要とあれば空爆を含めた対応策の検討を進める¹²¹⁾。

この合意は和平交渉推進を求める欧州諸国と、空爆を主張したアメリカ側の妥協の産物であった¹²²⁾。

1994年2月5日、サラエヴォ市場に迫撃弾が何者かによって撃ち込まれ、先のNATOサミットでの合意に基づいて空爆の実行が議論された。2月10日、NATOはセルビア人勢力による攻撃と断定し、10日以内にサラエヴォ周辺20キロ圏外に重火器を撤去するように要求し、受け入れなければ空爆を行うとの通告を出した¹²³⁾。しかし、UNPROFORボスニア方面軍司令官ローズ将軍と明石康国連事務総長特別代表の尽力で、NATOの要求通り、セルビア人勢力の重火器をサラエヴォから20キロ圏外に撤去することに成功したため、空爆は回避された¹²⁴⁾。国連関係者の努力は、「EU行動計画」合意を目指すICFYと欧州諸国から支持されていた¹²⁵⁾。

空爆が当面回避されたことにより、「EU和平計画」の推進が米欧合意に基づいて推進されるはずであった。しかし、ICFY関係者や欧州諸国にとっては寝耳に水の出来事が水面下で進んでいた。

120) NATO, "Declaration of the Heads of States and Government, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council / North Atlantic Cooperation Council, NATO Headquarters, Brussels, 10-11, January 1994", *Press Communiqués*, (1994): M-1 (94) 3 Para 24.

121) NATO, "Declaration of the Heads of States and Government, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council / North Atlantic Cooperation Council, NATO Headquarters, Brussels, 10-11, January 1994", Para 25.

122) William Van Eekelen, *Debating European Security: 1948-1998*, The Hague: Sdu publishers, 1998, 169-171.

123) NATO, "Decisions taken at the Meeting of the North Atlantic Council in Permanent Session, NATO Headquarters in Brussels, 9 February 1994", Para 10.

124) Michael Rose, *Fighting for Peace: Lessons from Bosnia*, London: Warner, 1999, 68-75; 明石康『生きることに心せき—国際社会に生きてきたひとりの軌跡』中央公論新社、2001年、143-145、153-154。

125) イギリス外務省関係者へのインタビュー、2004年4月7日; Emma Daly, Andrew Marshall, Tony Barber, Patricia Wynn Davies, and Christop, "Sarajevo Air Strikes Forestalled by Russians; Serbs Pull Back Guns but Muslims fear Moscow's Troops Will Freeze Siege Lines", *Independent*, 18 February 1994, 1.

1994年3月18日、クリントン大統領は、ボスニア政府とボスニアのクロアチア人勢力が「連邦」を構成することで合意したと発表¹²⁶⁾。ワシントンで調印式を開催したのである。NATOサミットでの「EU行動計画」を支援するという国際合意にも関わらず、アメリカ独自の政策を遂行していたのである。

ところでボスニア政府は、「ネレトヴァ 93」作戦などによるこれまでの戦闘の結果、クロアチア人勢力が降参して「連邦」が成立したと認識し、戦闘を続けることに自信を深めた¹²⁷⁾。しかし、イゼトベゴビッチ大統領が後に批判しているように、クロアチア人勢力は「連邦」成立後も政治的に独自の活動を続けていたから、ボスニア政府の状況認識と国際政治の文脈における「ムスリム・クロアチア連邦」成立の実態とはかけ離れていた¹²⁸⁾。

この「連邦」はアメリカ政府が構想して斡旋したものであり、そのねらいは、アメリカがボスニア政府の代理戦争に巻き込まれる危険を低下させることにあった。そのためにこれまでのクロアチア人勢力への評価を変更することで、アメリカ政府はボスニア政府だけを支持していた政策から、「連邦」全体を支援する政策への移行を計ったのである。実質的には、ボスニア政府の主権を制限する枠組みを押し付けたのであった。こうしてクリントン政権は、「空爆と武器禁輸解除」政策を表向き掲げながらICFYを批判して、実態においてはボスニア政府からの距離も置くという、「二枚舌外交」成功への鍵を手にしつつあったのであった。

また、「連邦」成立と連動して、アメリカの対クロアチア政策（及びボスニアにおけるクロアチア人勢力政策）も修正されることになった。アメリカ政府はこれまで、ボスニア政府の自衛権擁護を訴えてきた。それゆえ、ボスニア政府による領土保全に抵抗するセルビア人勢力だけでなく、ボスニアのクロアチア人勢力とクロアチア共和国の行動も批判するべきであった。しかし、こうした建前をよ

126) Bill Clinton, "Signing of a Framework Agreement for Peace in Bosnia: President Clinton, Secretary Christopher, Bosnian Prime Minister Silajdzic, Croatian Foreign Minister Granic, Bosnian-Croat Representative Zubak: Statement by President Clinton, Released by the White House, Office of the Press Secretary, Washington, DC, March 1, 1994", *US Department of State Dispatch*, Vol.5, No.11 (1994): Article 1.

127) Izetbegović, *Inescapable Questions*, 177, 259-260.

128) Izetbegović, *Inescapable Questions*, 177.

そに、アメリカ政府はクロアチア共和国との連携を進めて行くのである。

1994年4月29日、アメリカのガルブレイス駐クロアチア（Peter Galbraith）大使とボスニア問題担当のレドマン（Charles Redman）特使は、クロアチア共和国関係者と会談した。この席でクロアチア側は、イランから武器を入手して、クロアチア領域を通過させてボスニアのクロアチア人勢力へ提供することを伝えた¹²⁹⁾。国連安保理決議713号などで規定された武器禁輸に違反する行動であった。それは、ボスニアに展開されていたUNPROFORを更なる戦火にさらすことになるから、多数の兵員を派遣していたアメリカの同盟諸国への背信行為でもあった。しかし、会談でアメリカ側は反対しなかった。

会談内容は直ちにホワイトハウスに伝えられたが、大使らの判断への批判は出なかった¹³⁰⁾。つまり、アメリカ政府はクロアチアによる武器禁輸破りに事実上の承認を与えたのである。言い換えると、「空爆と武器禁輸解除」政策の一部を実現させたのであった。しかし、アメリカは国連安保理の常任理事国であり、武器禁輸監視枠組みの活動にも参加していた。国連安保理メンバーやICFYを支援する欧州諸国との外交交渉を経ることなく、こうした判断をしたことは、「多角主義」の原則を尊重しないことの現われでもあった。

「ムスリム・クロアチア」連邦が成立すると、その交渉から蚊帳の外に置かれたICFY共同議長とEU首脳は、アメリカ政府を和平交渉の本体部分に加えなければ協力は得られないという見解で一致し、1994年4月、米英仏独ロシアをメンバーにして「コンタクト・グループ」が形成されることになった¹³¹⁾。以後、ICFYに代わり、「コンタクト・グループ」が和平交渉の主導権を握ることとなった。

1994年7月5日、「コンタクト・グループ」は、「連邦」とセルビア人勢力との

129) Peter Galbraith, "Prepared Statement of Peter W. Galbraith, U.S. Ambassador to Croatia, before the House International Relations Committee", *Federal News Service*, 30 May 1996, Lexis-Nexis; Charles Redman, "Prepared Statement of Charles Redman, U.S. Ambassador to Germany, before the House International Relations Committee", *Federal News Service*, 30 May 1996, Lexis-Nexis.

130) Galbraith, "Prepared Statement of Peter W. Galbraith"; Redman, "Prepared Statement of Charles Redman".

131) EPC, "Statement on Bosnia", *European Foreign Policy Bulletin*, 18 April 1994, (94/137); Owen, *Balkan Odyssey*, 296-299.

間でボスニアを事実上二分割する和平案を提示した¹³²⁾。この受け入れを促すため、1994年7月20日までに返答しなければ空爆を行うという「脅し」も付け加えられた¹³³⁾。しかし、セルビア人勢力は和平後の国家構成を具体的に規定する憲法草案などが示されないことを理由に受け入れを拒否した¹³⁴⁾。

ただし、「コンタクト・グループ」の中で空爆の実施については意見が割れていた¹³⁵⁾。欧州諸国は紛争激化によるUNPROFOR兵士の安否を気遣い空爆に消極的であった。これに対して、アメリカは空爆実施を主張したものの、その結果として起こりうる紛争激化とUNPROFOR要員の安全保護について責任ある具体策を用意していなかった。こうして拒否回答にも関わらず、空爆は行われなかった。

ボスニアについての国際的な対応が行き詰った、1994年秋、アメリカはいよいよ議会中間選挙を迎えることになった。それでは1994年のアメリカ国内での議論を整理しよう。

2 アメリカ国内政治の動向

アメリカ政府がクロアチアによる武器禁輸破りを黙認した頃、アメリカ上院は、先に下院から送られてきた国務省関連歳出法案 (H.R. 2333) を審議していた。この結果、1994年4月29日に、ボスニア政府への武器禁輸解除を求める条項を含んだ歳出案を可決させた (P.L. 103-236)¹³⁶⁾。下院が同じ国務省関係歳出案を1993年6月に採択したときは、ボスニアに関する条文は含まれていなかった¹³⁷⁾。

上院が採択したボスニア条項の原案となったのは、先にハイド下院議員らに

132) Contact Group, "Ministerial Text of 5 July 1994", in Ramcharan ed. *The International Conference on the Former Yugoslavia*, Vol.1, 337-341.

133) Contact Group, "Ministerial Text of 5 July 1994"; Victor Ego Ducrot. "Bosnia-Herzegovina: Factions Given Two Weeks to Agree on Peace", *Inter Press Service*, 6 July 1994, Lexis-Nexis.

134) Owen, *Balkan Odyssey*, 307-308.

135) Owen, *Balkan Odyssey*, 316-319; Rose, *Fighting for Peace*, 228-229; Alan Riding, "Western Nations Add Sanctions After Serbs Balk", *The New York Times*, 31 July 1994, A 1.

136) *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995*, 30 April 1994, (Public Law 103-236), Printed in *United States Status at Large*. Vol.108, Part 1, (1995): 382-529.

137) *State Department, USIA, and Related Agencies Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995*, (Engrossed as Agreed to or Passed by House), 22 June 1993, (H.R. 2333 EH1S). <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/C?c103:/temp/~c103aziVFD> [Accessed on 29 June 2007].

よって提案された「1993年ボスニア・ヘルツェゴビナ自衛法」(以下「93年ボスニア自衛法」)であった(H.R. 2315 IH)。それは、国連の意向に関わらず武器禁輸解除を求めるものであり、これまでに下院で採択されたボスニア自衛権に関する条項よりも踏み込んだ内容であった¹³⁸⁾。この採択はアメリカ議会における武器禁輸解除を求める声の高まりを反映していた。

しかし同じ頃、クリントン政権は「ムスリム・クロアチア連邦」でボスニア政府の自衛権を事実上抑制しつつ、クロアチアによる武器禁輸破りを容認する政策を実施し始めていたのである。こうして表面的には議会と大統領は一定の緊張関係を保ち、武器禁輸解除についてアメリカ政府による正式な政策表明もなされぬまま、アメリカは中間選挙の時期を迎えることになった。

もちろん、中間選挙ではボスニア紛争への対応が議論された。しかし、議会と大統領との間でクロアチアへの態度変更に関する協議は実質的に行われなかったから、議会側はクリントン政権の行っている政策の実態を把握することすらできていなかったのである。また選挙対策という面でも、ボスニア問題は民主党と共和党、大統領と議会とを峻別する選挙向けの争点にはなりにくかった。なぜなら、アメリカ政府はEUや国連に対して「空爆と武器禁輸解除」政策を受け入れるように働きかけていたし、超党派の議員も武器禁輸解除を呼びかけていたからである。

実際、話題になった共和党の下院議員候補たちの選挙公約集『アメリカとの契約』に目を通して、ボスニアへの武器禁輸解除等に関する文言は出てこないのである¹³⁹⁾。また、中間選挙後の議会では、武器禁輸解除を求める点では超党派の合意ができていたものの、空爆については未だ意見が割れていたのである¹⁴⁰⁾。ボスニア政策発案の主導権が議会にあったとは言い難いだろう。

その後ボスニア情勢の悪化にあわせて、1995年7月26日に上院、8月1日に下

138) 「(ボスニア政府からの要請があれば) アメリカ大統領は武器禁輸を解除すべき」(The President should terminate the United States arms embargo) と要求した。(Public-Law 103-236), Sec 520-(b).

139) Newt Gingrich, Dick Army and the House Republicans; Edited by Ed Gillespie and Bob Schellhas, *Contract with America: The Bold Plan by Rep. Newt Gingrich, Rep. Dick Army, and The House Republicans to Change the Nation*, New York: Random House, 1994.

院でドール共和党院内総務の提案による「1995年ボスニア・ヘルツェゴビナ自衛法」が可決された¹⁴¹⁾。この法案はアメリカ単独でのボスニア政府に対する武器禁輸解除も視野に入れたものであった。しかし、1995年8月11日、大統領はこの法案に拒否権を発動し、議会の意見を退けたのである¹⁴²⁾。

クリントン政権の軍事戦略は、クロアチアの地上戦力を利用することで、ボスニアにおける米兵の犠牲を最小化することを目指していた。そのために、ボスニア政府に過剰な自信を与えない形での武器確保と戦略空爆の実施とを目指した。終戦に向けた政治戦略としては、ICFYや「コンタクト・グループ」に拘束されない形での和平交渉成立を目指していた。議会の主張するボスニア政府への武器禁輸解除は、クリントン政権が既に打ち捨てた方針の復活を意味していた。当然それはクリントン政権の選択肢に入っていなかった。

軍事戦略については、アメリカ議会がドール議員提案の武器禁輸解除案を決議してから3日後の1995年8月4日、クロアチア共和国軍とボスニア政府軍が共同戦線を構築してセルビア人勢力に対する本格的な戦闘状態に入った (Operation Storm)¹⁴³⁾。この共同戦線構築のために、ボスニア政府のイゼトベゴビッチ大統領とクロアチア共和国のツジマン大統領の直接交渉をお膳立てするなど、アメリカ政府は骨を折ってきたのであった¹⁴⁴⁾。武器については、1994年3月の「ムス

140) Carroll Doherty, "U.S. Policy in Use of Force Puzzles May Lawmakers", *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol.52, No.15 (1994): 906; Doherty, "Authorization Bill Urges Clinton to Arms Bosnian Muslims", *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol.52, No.16 (1994): 1011-1012; Doherty, "Senate Sends Mixed Signals on Bosnia", *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol.52, No.19 (1994): 1233-1234; Doherty, "Vets Add Weight to Hill Debate on Use of Military Power", *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol.52, No.17 (1994): 1077-1079; Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars: the Constitution, Congress, and War Powers*, Nashville, Tennessee: Vanderbilt University Press, 2002, 77-79.

141) *Bosnia and Herzegovina Self-Defense Act of 1995*, (Enrolled as Agreed to or Passed by Both House and Senate), 1 August 1995, (S. 21 ENR). <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c104:3./temp/~c104nU6q8Y::> [Accessed on 29 July 2007].

142) *Congressional Record*, Vol.141, No.135, (1995): 23168.

143) Tim Ripley, *Operation Deliberate Force: The UN and NATO Campaign in Bosnia 1995*. Lancaster, UK: Centre for Defence and International Studies, Cartmel College, Lancaster University, 1999, Chapter 14, Especially 190-191.

144) Peter Galbraith, *The United States and Croatia: A Documentary History 1992-1997*. Vienna: USIA Regional Office, 1997, xviii; Ripley, *Operation Deliberate Force*, 177.

リム・クロアチア連邦」の斡旋とクロアチア政府による武器禁輸破りの黙認で確保の見通しが立っていた。戦略空爆に関しては、1995年8月4日、クロアチア、ボスニア政府軍による対セルビア人勢力攻撃に合わせて米軍機による爆撃が行われた¹⁴⁵⁾。さらに、8月末にNATOの「周到作戦」(Operation Deliberate Force)が開始されて戦略空爆が本格的に実施された。

そして、戦闘が始まると、8月7日にクリントン大統領らによって決定された計画に従って、レーク (Anthony Lake) 国家安全保障問題担当大統領補佐官らが欧州諸国に、ホルブルック (Richard Holbrooke) 国務次官補を代表とする交渉団がバルカン半島に派遣された¹⁴⁶⁾。アメリカによる和平交渉の下準備が開始されたのであった。

戦争の終わりが見え始めたこの段階であったから、クリントン政権は武器禁輸の正式な解除でボスニア政府に過剰な自信を付けさせて、苦心の末にまとめたクロアチアとボスニア政府の共同戦前を壊すわけにはいかなかった。それは、来る和平交渉をかき乱す要因になるからである。また、UNPROFOR要員の安全確保のためにNATO軍を使用しないことを決めていたから、武器禁輸解除で戦局を予想外の方向に悪化させて、余計な負担を生むような政策は採りたくなかったのである¹⁴⁷⁾。

こうして、終戦戦略に関しても、クリントン政権はほぼ一貫してアメリカのボスニア政策形成の主導権を握り続けたのである。

VII まとめ

ボスニア紛争終結後の1996年5月、アメリカ議会はようやく武器禁輸の実態解明に乗り出し、1994年4月のクロアチア政府とアメリカの駐クロアチア大使らと

145) NATO, "Operation Deny Flight", *AFSOUTH Fact Sheets* (2003): <http://www.afsouth.nato.int/operations/denyflight/DenyFlightFactSheet.htm>. [Accessed on 29 June 2007].

146) Holbrooke, *To End a War*, 73-74; Derek Chollet, *The Road to the Dayton Accords: A Study of American State Craft*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, 40-41.

147) Bill Clinton, "The President's News Conference in Halifax, June 16, 1995", *Public Papers of the President of the United States, William J. Clinton*, (1995), I, 893-899, Especially 896; Ivo Daalder, *Getting to Dayton; The Making of America's Bosnian Policy*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000, 57-61, 97-98; Holbrooke, *To End a War*, 66-68.

のやり取りを問題にした。しかし、争点となったのは、クロアチアなどがイラン経由で武器を購入していたことであり、アメリカ政府が武器禁輸破りを黙認していたことは、それほど問題にされなかった。

なぜなら、武器禁輸の解除が必要であるということについて、クロアチア優先かボスニア政府優先かという違いがあったが、何らかの形で必要であるという点でアメリカ大統領と議会との間には一定の合意があったからである。アメリカ議会と大統領の相違を国際的な文脈において見れば、強制力を用いるべきという同じ陣営内での政策争いをしてきたに過ぎなかったのである。これに対してアメリカと欧州諸国の間には、武器禁輸解除のやり方ではなく、調停による平和を目指すのか、それとも、一定の強制力を使って介入するのかというより根本的な違いがあった。

議会と大統領との違いという側面に焦点を当てても、議会の圧力によってクリントン政権のボスニア政策が変更されたという根拠を見出すことは困難であろう。クリントン政権は議会の意見に関係なく、独自の戦略的判断からクロアチアによる武器禁輸違反の黙認を選んでいった。クリントン政権の判断には、ボスニア政府の代理戦争に巻き込まれることを避けるという冷徹な計算があった。アメリカ議会はボスニア政府への直接の武器供与を要求したが、そもそもクリントン政権による政策の実態すら知らされていなかったのであった。

結局、アメリカ議会の議員たちが事後的に知ったことは、自分たちが武器禁輸を迫り大統領がそれを拒み続けているという図式の虚構性であった。アメリカ政府を国際協調に積極的であると前提することも、アメリカ議会の圧力が外交政策を左右していると解釈することも誤りであった。実際は、アメリカ国内における議会と大統領の関係ではなく、世界におけるアメリカの主導権を確保しようとする国際戦略とそれを抑制しようとする勢力とのせめぎ合いからアメリカのボスニア政策が作られていたのである。こうして本論の仮説はほぼ立証されたといえる。

本論の検証によって指摘できることは、アメリカ議会の「孤立主義者」や「単独主義者」の圧力ではなく、クリントン政権の国際政策によって「多角主義」からの後退がなされたことである。それゆえ、ウィルソン政権期の〈「国際協調」

に積極的な大統領〉対〈「孤立主義」を主張する議会〉という枠組みを、冷戦後のアメリカ議会と大統領の関係に当てはめることはふさわしくなかったのである。

この反省に従って冷戦後の同時代史を見直すと、国際合意を軽視して同盟諸国の意見を尊重しなくてもよい体制への傾斜は、クリントン政権期に始まっていたと再定義することになる。また、将来の見通しについても、アメリカ議会や国内政治における民主党の活躍ではなく、アメリカの国際政策をめぐる環境の変化についての分析がより重要であるということに気づくであろう。即ち、現在の国際政治秩序に変化をもたらしている本質的な要因は、アメリカ国内における投票箱の中身ではなく、世界におけるアメリカの力の浮沈であると。

ボスニア紛争をめぐる政策論争を解釈することは、議会と大統領の角逐に着目して「多角主義」の挫折を論ずる枠組みに再検討を迫るだけでなく、「単独主義」的外交政策の形成過程においてクリントン政権の果たした役割を再考することにもつながるのである。