

第9章 米軍の民軍作戦（CMO）ドクトリン

マーク・ブレア¹
(米陸軍民事官・中佐)

はじめに

任務を遂行する際に軍事作戦が文民組織、インフラ、文民活動に影響を与えることがあれば、逆に文民組織、インフラ、文民活動が軍事作戦に対して影響を与えることもある。そのような状況において「調整」は適切な民軍関係を築き、維持するために不可欠であり、軍事作戦の成否の重要な決定要素でもある。社会の中での軍事作戦の正当性を高めるために、そして起こりうる軍事組織と文民組織との間の緊張を緩和するために、米軍は民軍作戦（Civil Military Operations: CMO）を策定し、実施している。米軍のドクトリンはCMOを次のように定義している²。

友好的、中立的、敵対的な作戦領域において、軍事作戦を円滑に進めるために、文民組織（政府機関、NGO、現地当局、現地住民）との間で、関係を構築し、維持し、影響力を行使し、時に利用する指揮官の活動である³。

また、CMOの範囲と実施に関して次のようにも明記している。

CMOには、本来は現地の中央政府や地方政府が担う行政を軍隊が代行することも含まれる。CMOは軍事活動の前、中、後に実施されるが、命令があれば、軍事活動が遂行されていない場所でも実施できる。CMOは民事を担当している要員、他の軍事要員、両者の組み合わせにより実施される⁴。

¹ 本章の翻訳は古澤嘉朗（広島大学大学院国際協力研究科研究生）が担当した。

² 本章における「米軍のドクトリン（military doctrine）」とは、与えられた任務を達成するための部隊レベルにおける国家戦略、部隊レベルの戦術、技術、そして付与された任務を遂行するための手続きをリンクさせる実務的な概念を指している。CMOについては Joint Publications (JP) 3-0、3-57、3-57-1 を参照。

³ JP 1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, p. 88.

⁴ Ibid.

米国の陸軍および統合軍のドクトリンは、CMO の緊急性と適用性を上述のように指摘した⁵。つまり、CMO を「指揮官の責任 (command responsibility)」と位置づけたうえで、指揮官に対し、米国の政策を実現するために軍事作戦を円滑に進める CMO の策定と実施を求めている。本章は、国外指向 (externally-oriented) が強く、プロフェッショナルな軍隊という米国の立場から CMO を考察し、米軍のドクトリンに内在する重要な概念と基本作戦教義 (tenets)、そして CMO がいかに計画から実施という流れの中に組み込まれているのかを明らかにする。

本章の概要を理解するためにも、米軍ドクトリンの中で CMO が民軍関係の中にどのように位置づけられているのかを明らかにすることから始める。まず CMO は、特定の任務の下で、適切な指揮官が必要と判断した場合に、軍隊が文民との間で実施する調整、協力、関係構築活動のすべてに適用される、という点を把握しておくことは重要であろう。米軍では、平時から戦時に至る時間軸の中に CMO を位置づけており、CMO の適用範囲は平時の活動から戦時の作戦にまで至る。

1 背景

サミュエル・ハンチントン (Samuel P. Huntington)、モリス・ジャンヴィッツ (Morris Janowitz)、サミュエル・ファイナー (Samuel E. Finer) らは、「政軍関係⁶」と呼ばれる学術分野の研究の中で、歴史、政治体制、多様なレベルでの文民統制を考察し、規範的な民軍関係のモデルを提示している。その中で彼らは、文民側の軍隊に対する認識 (perceptions) や軍隊の位置づけ (treatment)、また軍の指導部の行動パターンや制度について分析を行った。これらの研究では、

⁵ 主に US Army FM 3-05.40 (Civil Affairs Operations, September 2006) を参考にしている。CMO や民事関係の文献を詳細に記しているリストである。

⁶ 訳者注：ハンチントンらが行った研究、いわゆる「政軍関係」は「従来の政治学の領域の用語で、一国内の軍隊と政治の関係を論じる際に用いる (文民統制の問題など)」と本論文集では便宜的に定義している。本論文集、そして本章で主に扱うのは「民軍関係」であるが、こちらは「国際的な人道援助や平和活動における文民組織と軍事組織との調整や協力に関する一連の係り合い」と定義されている。日本語では文意に応じて用語の使い分けができるが、英語では“Civil-Military Relations”という用語が双方に使われる。本章では後に触れられるが「国内」と「国外」の観点という区別を用いて、日本語の「政軍関係」と「民軍関係」を区別していると言える。これらを踏まえた上で、本章では「国内」的な“Civil-Military Relations”を「政軍関係」と訳し、「国外」的な“Civil-Military Relations”を「民軍関係」と訳出する。

政軍関係の最も根本的な要素として、政治分野、社会分野、経済分野での軍隊と非軍隊の関係が明らかにされた。

既存の研究では、国家や政権の政治、社会、経済的な特徴を分析し、軍隊と文民組織の力関係、特に文民政府の軍隊に対する統制について注目している。この分析の過程で、政治、社会、経済的要素から軍隊に対する文民の認識（perceptions）と期待（expectations）を導き出している。文民の期待に基づき軍隊の役割と責任が明らかになり、軍隊の要員、装備、編制が決まると論じている。

この政軍関係の趨勢がいかに戦略やドクトリンに影響を与えるのかを理解するためには、既存の政軍関係について「国内と国外」という観点から国家とその戦略的関心を分析する必要がある。「国内」の観点とは、ある国家の中における軍隊と政治・社会的な相互作用を分析することである（この視点は「期待」に影響される）。「国外」の観点とは、軍隊とその軍隊の出身国以外からの非軍事的主体との関係を分析することである。政治制度、多様なレベルでの軍隊の文民統制、文民の軍隊に対する期待に関しては色々と論述されており、本章でそのすべてを扱うことはできない。だが、上述した国内、国外という観点を理解することができなければ、既存の政軍関係を理解することはできない。

興味深いことに、多くの先進国では成熟した「国内」と「国外」の政軍関係が築かれているが⁷、途上国では国内指向が強く⁸、国外的な観点も隣国の自国への軍事的な脅威に対処するという程度に限られていることが多い。どのような事例であれ、活動領域における現地の政府、官僚、一般市民と軍隊の関係が軍の作戦の範囲、期間、全体的な成否を左右するということには変わりはない。

次に、現地の政府、官僚、一般市民などの対象を考慮しつつ、軍隊の役割や

⁷ 先進国では民軍関係の均衡が保たれており、軍隊が破壊的（disruptive）もしくは国内秩序に対する脅威としては認識されていない。この「国内における正当性（internal legitimacy）」は、国境を越え、適切なかつ能力のある軍隊を保持しているという「国際的な信頼（international credibility）」を与えていることになる。それゆえ、これらの軍隊は国際的な平和と秩序に寄与する活動に色々な形で参加する。また、軍隊の国際社会内における役割や係りについても、政策やドクトリンを明確にすることで配慮している。

⁸ この国内指向の強さは政治による多大な介入、国内秩序を維持する役割を積極的に支援する軍隊の活動に見受けられる。軍隊の文民統制、正当性、信頼などが多分に異なるのである。ゆえに、軍隊は「解決への鍵（part of the solution）」というよりも「問題の一つ（part of the problem）」であることが多い。

能力についての「期待」を分析することも必要である。政府からの「期待」とは、軍隊が正統な権威から与えられた任務に応じることである。この際に、軍隊の遂行する任務や負っている責任と関連・重複する活動を、政府や国際的な主体（例：多国籍企業やNGO）が行っていることもある。また、関連法規や規制により厳しく制限されてはいるが、場合に応じては国内における軍隊の役割や活動が期待されていることもある。

ある国における政軍関係の趨勢の決定要素として、政府の制度、軍隊に与えられた任務、編制、軍隊の正当性、管轄権や役割に対する認識などが挙げられる。この趨勢は政府の正当性、国内の秩序と治安、そして国内外における軍隊の活動に対する一般市民の賛否に影響を及ぼす。米軍のCMOドクトリンは、これらの点を考慮したうえで、文民の立場を指揮官が分析し、その対応を通じて作戦領域において影響をもたらす手助けをしている。

2 米軍の国外指向

米軍の政軍関係のモデルは、民主的な文民政府の立法府と行政府からなる「政」と社会・制度的規範の統制下にある非政治的でプロフェッショナルな軍隊からなる「軍」との関係である。米国内で軍隊に認められる活動範囲は、適切な法律と規制の中で明記され、成文化されている。米軍は政治的影響力を求めることもなければ、それに競合しようとすることもない。また政府や指導者も軍隊を使って国家を運営しようとすることもなければ、軍隊の意向を市民に押しつけようとすることもない。

ゆえに、政府そして国家全体が米軍を信頼のできるプロフェッショナルな組織として認識している。米軍は、米国内外において米国を国内外の敵から防衛する責任を全うするために武器を保持する、信頼のできる、正統な組織として支持されている。米軍は米国の国益を守り、軍事・非軍事作戦であれ、米国政府という正統な権威者により与えられた国内外の任務を遂行することを期待されている。国土防衛や国内支援活動以外にも、抑止力、忠実な同盟者、国際社会で信頼される主体であることを米軍は期待されている⁹。

⁹ これら一連の活動が米軍に「期待」されている「国内」的な役割の主なものであり、これらは米国における現在の政軍関係により導き出されている。

国家権力の一つとしての軍隊の使用を明文化するために、米国は安全保障戦略を保持している。その安全保障戦略は、米国が主権と安全保障を確保し続けるため、機能的かつ論理的に死活的な国益を見出し、外交、情報、軍事、経済的な力の適切な適用を割り出すために作られている。立法府による国家安全保障戦略（National Security Strategy: NSS）は、武力行使に関する現在の米国政府の政策を導き出す指針として位置づけられる。また米国の安全保障を脅かす脅威や国際問題に対処する際の武力行使の指針ともなっている。NSSは、米国が軍事力を含む適切な国家の能力をもって、自らの国家安全保障や国益に対する敵や脅威を抑止し撃退すると明記している。米国が当事者となっている条約や合意の遵守、そして国際社会の安全と秩序のためにも軍事介入を含む行動に出ることもNSSに記されている。

安全保障戦略を形作る三本の柱の二本目にあたる国家防衛戦略（National Defense Strategy: NDS）は「国家と国益の積極的かつ多層的な防衛へのアプローチ」を記している。戦略的な防衛の目的、国内外における適切な安全状況の定義、これらの任務を果たすために必要な軍事的手段が提示されている。NSSが記した目標と課題に対し、NDSがその道筋を明確にし、それに対して国家軍事戦略（National Military Strategy: NMS）は、軍事的な目標を相互関係の中に位置づけることで軍事活動の重点を明らかにしている。NMSは世界各地における全体的な安全保障戦略を支援する軍隊をいかに組織し、維持し、訓練し、実践するのかという点について言及している。これらの概念と政策が、国家の力としての軍隊の使用に関する政策決定過程の根底をなしている。戦略的な概念やドクトリンは、与えられた任務と安全保障を軍隊がいかに達成しようとするのか、ということを反映しているのである。

この安全保障戦略の三本柱からも分かるように、米国は軍事的な対外指向が強い。米軍は平時から戦時に至る国益追求の一連の流れの中で必要な任務を、国際法、自国や受入国の国内法の枠内で遂行することとされている。米軍は、受入国の正統な権威と必要な関係を築き、維持するために、適切な手法とドクトリンを設け、実施することが期待されている。

国内外の活動領域における民軍関係の趨勢は任務の遂行に多大な影響を与える。指揮官は友好的、中立的、敵対的な派遣先において軍隊と文民当局（政府、

市民、資源、諸制度)との関係を築き、維持することが大切である。言い換えれば、影響を受ける政府と一般市民から理解、支援、協力を得られるように(最低でも干渉されないように)、CMOを用いて軍事作戦を円滑に進め、米国の政策を実現することを目指すのである。ドクトリンに関する概念として、CMOは戦略的、運用的、戦術的な作戦の一環として、軍事作戦の範囲(Range of Military Operations : ROMO)の中で適用される¹⁰。

既存のドクトリンなどに組み込まれているCMOの概念とその基本作戦教義(tenets)は、指揮官に対して民軍関係の青写真を提供している。つまり、作戦領域内で適切な文民のカウンターパートと効果的に連携し調整するための指針を提供しているのである。影響下に置かれる文民と軍隊の間の、戦略から戦術レベルにおける計画と協力のあり方を指摘することで、指揮官が「いつ」「どこ」で軍隊の能力と専門性を利用することが適切であり、必要なのかということを示している。

II CMOとドクトリン

米軍のドクトリンは、前節で触れたNSS、NDS、NMSに基づき、統合軍および各軍種の原則的な軍事概念の部分と実務的な必要事項の部分から成り立っている。ドクトリンは戦略的な指針と戦術をつなぐものとして位置づけられている。つまりドクトリンとは、個別任務と包括的な目標(overarching term)の観点から、いかに軍隊がその能力を活用するのか、という点を記したものである。現代の米軍のドクトリンは、各軍種別の詳細なドクトリンの適用規定から成り立つとともに、統合軍の運用や省庁横断的な対応の根拠ともなっている。本節ではCMOを統合軍の観点から分析し、その重要性を明確にする¹¹。

1 実務上の必要性から生まれたCMO

『統合教範・統合作戦』(JP 3-0)は、米国の戦略的政策や国防総省の命令を統合軍として支援するために必要な軍事作戦の範囲、そして省庁横断的な主要

¹⁰ JP 3-57 (*Joint Doctrine for Civil-Military Operations*), p. I-2, 図 I-1 を参照。

¹¹ JP 3-0 (*Joint Doctrine for Joint Operations*) の Series Hierarchy という主な統合ドクトリンの一覧表が参考になる。

作戦（Unified Action ともいう）を策定・実施するうえで考慮すべき原則を示している¹²。JP 3-0 は米軍の実務的なマニュアルとして使われており、どのように各軍種が主要作戦に貢献することが求められているのかを詳細に説明している。ゆえに統合軍、そして各軍種のドクトリンを作成する際に共通の枠組みとして用いられている。

「軍事・非軍事の両方を含むすべての手段を用いて、相乗効果を狙うことを一体化（unified action）と呼ぶ」と書かれているように、JP 3-0 の中の CMO に関する主要なテーマは民軍統合（civil-military integration）である。安全環境とは「複雑な、相互に関連した、グローバルに展開する作戦領域（complex, interconnected, and increasingly global operational environment）」の産物であるとし、いかなる軍事作戦であっても、非軍事的な文民主体を計画から実行までの各段階に位置づける必要性を説いている。現在の「グローバル化」した戦場、そして安定化・支援活動の数の増加を考慮すると、CMO の策定・実施の緊急性・重要性は強調してもし過ぎることはない¹³。また、常に CMO という名称が使われているとは限らないが、CMO の要素は各分野に組み込まれていることを忘れてはならない。JP 3-0 はすべての軍事活動における CMO の重要性を主張し、『統合教範・民軍作戦』（JP 3-57）を CMO ドクトリンの礎としている。『統合教範・民事』（JP 3-57.1）は CMO の要素としての民事部隊（Civil Affairs Forces）と民事作戦（Civil Affairs Operations）について記している。

2 ドクトリンの基本作戦教義

JP3-0 が CMO について包括的な概念を示し、JP3-57 がその概念をドクトリンとして整理している。JP3-57 は CMO に具体的な形式と内容を与え、ドクトリンを実務的なものにしていく。また『国防総省軍事関連用語辞典』（JP1-02）で紹介されている CMO の定義や JP-03 で主張されているすべての軍事活動で CMO を計画することの必要性を踏まえて、JP3-57 では CMO の範囲、権限、理

¹² 一体化（unified action）は、国家のあらゆる要素が統合され、軍事・非軍事の組織が調整や協調を通じて、共通の目的を達成することを指している。これらの原則は連合軍や多国籍軍にも適用される。

¹³ 米国のドクトリンは任務を攻撃、防衛、安定化、そして支援の 4 つに類型している。CMO はそれぞれに含まれてはいるが、範囲、理由、手法、頻度、期間は異なる。

由、焦点、目的、計画と実施についてまとめることにより、統合軍と各軍種のドクトリンの基盤を提供している。

JP3-57はCMOの範囲を「望ましい文民の支援、CMOを実施する財源の有無、一般市民による予期せぬ干渉を考慮したうえでの可能な一連の活動」と定義している。CMOは軍事活動に対する支援と文民活動に対する支援の二つに大別することができる¹⁴。軍事活動を支援するCMOとは調整、情報の共有、協力、他の軍が任務を達成するために必要な活動を支援することを指す。文民活動を支援するCMOとは、正統政府や他の主体に対して軍隊が支援を行うことである¹⁵。CMOの複雑さゆえに、JP3-57はCMO要員、民事部隊、様々な種類の部隊（工兵、医療、情報、警備、特殊部隊、心理戦、通信、輸送など）の必要性を指摘している。同時に、各司令部における外部機関や姉妹機関・部隊との連携の必要性も説いている¹⁶。

ドクトリンと基本作戦教義には、次のような前提がある。

- 正統政府もしくは「資格のある権威者」が統治と人々の生活の質に対して責任を負うこと。文民政府が存在しない、もしくは能力のある政府が存在しない場合、軍隊が「資格のある権威者」になることも可能である。
- 作戦遂行中に、軍事活動は文民政府、制度、一般市民に対して何らかの影響を及ぼす。この逆、つまり文民政府、制度、一般市民も軍事活動に影響を与えることもある。
- すべての軍事活動は何らかの形での民軍統合を必要とする。その際に、軍隊と文民間の共通の目的を具体的な行動に結びつけることが、任務の成功には不可欠である。
- 国内法と国際法の観点から、軍事作戦・活動は信頼でき、かつ正当性のあるものでなければならない。軍事作戦は友好的、中立的、敵対的な地域における、平時の介入から武力闘争までが含まれる。

¹⁴ 通常、相互間の密接な関係により明確に区別することはできない。すべての軍事活動と文民活動に対するCMOとは、軍事活動もしくは軍事活動に対するCMOの副産物と議論することもできる。

¹⁵ 米国内で軍事活動を支援することは文民支援（Civil Support: CS）と呼ぶ。JP3-57はCSのことを国内支援作戦（Domestic Support Operations : DSO）と呼んでいる。

¹⁶ 詳細はJP3-57の第2章を参照。

- 軍事作戦を正統化し、かつ起こりうるマイナスな影響を最小限に抑えるためには、政策レベルにおいて調整と理解が統合戦略の一部として位置づけられなければならない。

これらの前提の中で CMO を策定・実施し、その活動に必要な財源を与える権限というものは、国家最高指揮組織（National Command Authority: NCA）が持ち、国家の目的、関連した政策と命令、作戦の条件をもとに実行される。CMO を行う理由としては、軍隊が与えられた作戦を達成できるように、そして軍事組織と非軍事組織との間の相互作用が円滑に行われるように、必要な関係を築き、維持することが挙げられる。CMO は、軍隊がその任務を成功するうえで必要な環境を作り出す試みであると言える。

これを実現するためにも、軍隊の有効性が高まり、作戦の成功が確保され、非軍事組織からの支持と協力を得ることができるよう活動や任務に、CMO の焦点が絞られるべきである。どのような民軍関係が必要なのか、ということは作戦ごとに異なる。また支援する任務の内容も、助言、連絡調整、必要な能力の訓練、復興関係の任務、そして稀なケースではあるが現地政府に代わって統治することなど多様なものが存在する。戦略レベルの CMO は、より長期的で規模の大きい活動、軍事介入や作戦の統合といった側面に焦点を当てている。秩序の構築、社会・経済開発、世界規模・地域規模の問題への対処などを取り扱う。他方、運用レベルの CMO は、インフラ整備、正統政府への支援、軍隊の目的と省庁間の活動の統合、財源の分配などの、より差し迫った課題に焦点を当てている。戦術レベルの CMO とは、軍事組織と非軍事組織間の調整や協力を「現地で手となり足となって」行うことであり、CMO の「具体的な形となる活動」の大部分を占めている。

CMO の目的は三つある。主な目的としては軍隊の任務に対して文民や一般市民の干渉を最低限に抑え、逆に文民に対する軍隊の干渉を最小限に抑えることである。この目的は、公式な委員会や評議委員会、広報やキャンペーン、連絡将校・士官間の情報交換、直接的な調整、計画立案から具体的な連携など、様々な手段で達成することが可能である。次に、該当する文民組織や主な主体から受け入れられ、支持や協力を取りつけることである。最後に、指揮官が可能な

範囲内で法的責任や道義的義務を果たすように導くことである。

計画と実施に関して言えば、統合作戦計画・実施システム（Joint Operations Planning and Execution System: JOPES）によって、作戦計画策定過程の初期段階で CMO が考慮され、計画され、実施されることが可能になった。計画、命令、CMO 要員による作戦見積もりによって CMO が各レベルで確認され統合化されることになる。

3 CMO の任務

CMO とは、軍事組織と文民組織、その他の主要な主体、一般市民の間での直接的な交流（interaction）を伴う作戦のことを指す。その適用範囲には味方（もしくは占領下の）政府と人々の福祉、治安・秩序維持に関する助言と支援が含まれている。ドクトリンは軍人と文民が直に接触を持った場合に生じる様々な状況と争点をひとまとめにしている¹⁷。CMO は作戦領域において適切な調整と協力を実施する際に、現地に固有の歴史的な対立や不安定要因に着目することを促している。物資やサービスの有効性、秩序維持、人道的ニーズや良き統治など、紛争や危機といった不安定な状況下でのニーズを明らかにし、それらに適切に対応できれば、軍隊の指揮官は現地の指導者や一般市民の信頼と協力を得ることができるようになる。このような関係を築くことは、作戦を遂行するうえで好ましいし、最低でも中立的な環境を築き上げることができる。

JP 3-57 は、政府から地域のレベルでの文民のカウンターパートと関係を築き、状況と作戦に応じて適切な連絡・調整機能を提供する必要性を指摘する以外に、次のような作戦のカテゴリーを提示している¹⁸。対外人道援助（Foreign Humanitarian Assistance: FHA）、住民・物資の規制（Populace and Resources Control: PRC）、国家間援助（National Assistance: NA）、緊急援助（Emergency Service: ES）、文民行政（Civil Administration: CA）、国内支援作戦（Domestic Support Operations:

¹⁷ すべての状況と立場を明らかにすることはできないが、典型的な軍の介入の「最も可能性のある」シナリオに焦点を絞ることにより、ドクトリンを一般的な雛形、「ミッション・セット（mission sets）」として使うことが可能である。こうすることにより CMO が必要な状況に遭遇しても対応できるように、策定者は事前に CMO が必要な条件、財源を分配することができる。

¹⁸ これらの CMO のカテゴリーは民事の中心的な任務とされており、また CMO に関係する考慮や任務への戦術的な適用の多くを占めている。

DSO)・民間支援 (Civil Support: CS)。統合に関する公刊資料の中には、各カテゴリーについての説明を行っているものもある。米陸軍と米海兵隊は上述の作戦における各軍種固有の能力を反映させた CMO と民事のドクトリンを刊行している¹⁹。このカテゴリーについて詳細に説明することが本節の目的ではないので、ここでは各カテゴリーの概要を示すことに留めておく²⁰。

対外人道援助 (FHA) は人道支援と災害支援 (Humanitarian Assistance and Disaster Relief: HADR) とも呼ばれる。自然災害、人的災害 (武力紛争を含む) にかかわらず、固有の問題の影響を最小限に抑えようとする諸活動のことである。その活動の焦点は、苦難の緩和、人命救助、財産の保護、受入国の文民政府と人道援助機関の支援に置かれている。対外人道援助を担当している米国の機関には、海外災害援助事務局 (The Office of Foreign Disaster Assistance: OFDA) がある。OFDA の役割は、文民組織が必要な能力や資源を有していない、また特別な能力や機材が必要になる際に、米軍を活用して「ギャップを埋める」ことである。緊急時には、指揮官は一方的に行動を起こすことが可能である。技術支援、治安、避難民関連の作戦と運営も含まれている²¹。

住民・物資の規制 (PRC) とは住民の安全を保障し、敵の作戦を事前に察知し無力化することである。戦闘下の状況における主要な目的は、敵が味方の住民と資源へ接近するのを阻止することである。複合的緊急事態の場合、PRC は対外援助 (Foreign Nation Support: FNS)、対外人道援助 (HFA)、国家間援助 (NA) を支援しながら治安回復に専念することになる²²。避難民支援や非戦闘員の救出作戦は、住民規制の中でも特に軍事組織と非軍事組織間において入念な計画と調整が必要になる特別な活動である。

国家間援助 (NA) とは、対外人道援助 (HFA) に含まれない、受入国の持続可能な開発と諸制度の育成を支援する幅広い活動のことを指す。その目的は

¹⁹ US Army FM 3-05.40 (*Civil Affairs Operations*) and US Marine Corps MCWP 3-33.1 (*Civil-Military Operations*).

²⁰ CMO がどのように作戦で実行されるのかを想像するのは簡単なことではない。US Army FM 3-05.40 の中で CMO と軍事活動の範囲を図 3-11 で示している。

²¹ 対外人道援助や関連する活動についての詳細は、JP 3-07.6 (*Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Foreign Humanitarian Assistance*) を参照。

²² FNS は接受国と「第3国」による物資・サービスの確保・調整にあたることを指す。その目的は軍隊と文民のニーズの均衡を見つけ、潜在的な不足量を明らかにしたうえで、物資が適切に分配されるようにすることである。

長期的な地域の安定にあり、時と場合によっては軍事援助、国内防衛、そして軍民共同行動を含むこともある²³。

現地政府や他の適切な権威者（other competent authorities）が不在か機能不全に陥っている場合、**緊急援助**（ES）を通じて、米軍は単独で、もしくは有資格権威者からの依頼により、直接支援、または間接支援を提供することができる。この分野において、米軍は従来の緊急援助以外にも、災害への備え、災害軽減、または施設などの緊急の修繕・復元という民間防衛（Civil Defense: CD）にも関与する。

文民行政（CA）とは、海外の政府に対して助言や専門性を提供することにより、秩序の安定を図ったり、正統政府の立法府、行政府、司法府に直接関与したり、また占領下にある地域において軍政府を設立したりすることである。この分野に関連する活動は、通常は国務省の管轄であるが、友好的な政府の要請により米軍が日々の行政機能を担うこともできる。この場合には、国家最高指揮組織（NCA）からの許可と命令が必要になり、できる限り早期に文民機関に移行されなければならない。だが紛争後の状況においては秩序だった政府を占領地域において維持するために、占領軍を必要とすることもある。この状況下における最終的な目標は、実効的な文民制度・機関を築きあげ、そちらに移行させることである。この際に求められる能力や専門性は陸軍予備役部隊の民事部隊が保持している。

米国内における軍事活動は限られているが、国土防衛と**民間支援**（DSO・CS）の二つがある。国土防衛とは米国の主権、領域、国民、重要な防衛設備を外部の脅威や侵略から守ることである。民間支援とは国内の緊急時において法執行活動や他の必要とされる支援を連邦政府が担うことである。民間支援は特別な運用要求（operational requirements）に該当する。多くの民間支援活動は国家対処計画（National Response Plan: NRP）の規定に基づき実施される。国家対処計画の中では、文民政府に対して防衛支援をすることが国防総省の任務として位置づけられるとともに、これは国防総省の本来任務や緊急時の対応能力と相反するものではないと明記されている。その他の民間支援として、民間防衛活動、情報、捜査の支援などがある。各州兵は州に対する支援を行い、連邦軍は立法

²³ 詳細は JP 3-07（*Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*）を参照。

府の命令に従うことになっている。

4 CMO の組織編成

地域レベルの民軍関係・CMOに関する、米国の主要な主体は国務省と各地域の統合軍司令官（Geographic Combatant Commander: COCOM）である。大使は海外における大統領の代理人であり、派遣されている国における米国政府の活動の責任を負うのに対して、統合軍司令官は作戦領域におけるすべての米軍とその行動を指揮・管理する。そして、その国を担当する国別チームと統合軍司令官の幕僚が政策と命令を実施するのである。CMOを企画し、実践するうえで、統合軍司令官とその幕僚の間で様々な**組織編成**の選択肢が存在する。

政治・軍事とCMOの専門と能力は、統合軍司令部とその隷下の司令部に属している。統合軍司令官レベルの政治・軍事問題の輔弼は政務顧問（Political Advisor: POLAD）や外交顧問（Foreign Policy Advisor: FPA）²⁴、統合参謀本部企画政策部（J-5）が担当する。POLADは国務省の政策と目的の観点から、FPAは地域専門官（Foreign Area Officer: FAO）の訓練と各国の専門性の観点から、統合軍司令官に対して外交や政治に関する助言を与える。また統合参謀本部企画政策部は長期的な計画以外にも、攻略、概念、行動計画、司令官の状況見積もり（Commander's Estimates of the Situation）などの責務も担っている。これらの活動を行う際の省庁間の計画立案や司令部間の資源分配などに、適切なCMOが含まれていることは重要である。統合軍司令官の直轄ではないが、駐在武官も重要な情報源である。駐在武官は国別チームにおいて所属する省庁の代表として働き、また受入国のカウンターパートとして重要な連絡調整の役割を果たす。

政治・軍事問題以外にも、JP3-57は特定の要員がCMO関係の計画策定と調整の全般的な責任を負うこと、他の要員の専門性や能力をCMOの政策、計画、プログラムに結びつけることを定めている。戦略レベルのCMO要員は、別の管理部（J-9）、運用部（J-3）、企画政策部（J-5）、もしくは司令官の命令により、どのような組み合わせにもなりえる。また、各統合軍司令官の隷下には、それぞれが専属のCMO要員を有している特殊作戦コマンドと陸軍部隊がある。統合軍司令官は、そのいずれかにCMOの責任を委任することができ、通常これらの司令

²⁴ 彼らは国務省の職員であり、通常引退した元大使もしくは元キャリア外交官である。

部に戦略に基づいたCMO任務の運用を任せている。また、不測の事態に対応するために民軍作戦タスクフォース（Civil Military Operations Task Force: CMOTF）を設立するという選択肢もある²⁵。これらの編成上のCMO要員は、米陸軍の民事局（Civil Affairs）から集められるのが一般的であり（次節参照）、必要に応じて民事企画チームから増員される。地域専門官は政治・軍事の職務に就くのが普通で、世界各地の統合もしくは準統合司令部か、また駐在武官として大使館に派遣されている。

統合軍は任務を達成するためにも、すべての組織を統括し、すべての任務を遂行できなければならない。CMOの省庁間調整は多様な組織に対して様々なレベルで行われる（例：人道支援センター、人道支援調整センター、管理指導グループ、民軍調整委員会や民軍調整センターなど）。これらの組織をいくつ設立するかは、各々のレベルで指揮権を有する者が決めることになる。米軍はCMOの調整やそれ以外の連絡調整のために民軍作戦センター（Civil Military Operations Center: CMOC）を、各司令部に設置することが一般的になっている。CMOCの規模と構成は臨機応変であり、その組織は作戦領域と作戦内容に依存している。また、作戦領域に複数のCMOCを設置することは可能であり、それぞれ作戦の任務の必要性に応じて組織される²⁶。

5 各軍種固有の能力

前節で触れた地域専門官と民事局の幕僚は、政治・軍事の分野やCMOにおいて重要な役割を果たしている。地域専門官は国家安全保障政策と国家の目標を調整する訓練を受けている。彼らは国務省、米国大使館・領事館、国防総省、統合軍司令部、そして各地域専門官プログラムが指定した他の重要な拠点に前方配備される²⁷。これらの専門家は、大使館員として軍事技術、地域専門性、語学力、米国の外交や政治・軍事問題で能力を発揮する。情報、軍事支援、政策担当幕僚となったり、政治・軍事の講師として活躍したりする場合もある。地

²⁵ 参考までに、JP 3-57 の図 II-7（page II-19）は、CMO と CMOTF が行うことができる活動の種類を見事に表している。

²⁶ FM 3-05.40 の図 2-3 を参照。

²⁷ 教育、訓練、語学の条件の詳細などは各地域専門官プログラムの出版物や関連規則や政策に記されている。

域専門官は、語学能力、大学院レベルの学位の取得、実地訓練、専門と経験の深化を目的とした海外の軍事学校での研修を含む地域専門官訓練課程を修了していることが、最低でも求められている。

民事要員（陸軍と海兵隊にしかない）は類似の訓練を受けているので、似通った資格を有している。だが彼らの任務は、戦略レベルにおける政治・軍事の関係ではなく、CMO関係の任務と作戦の立案と実施である。陸軍は第95民事旅団（2個大隊）を常備部隊として保持している²⁸。第95民事旅団は、軍事作戦の際に迅速に展開し、初期の段階から民事支援を提供することができる。短期の緊急対処作戦において、対象地域固有の必要性に対処するために任務の必要性に基づいて組織される。95%以上の陸軍の民事要員は民事・心理作戦コマンド（Civil Affairs Psychological Operations Command）隷下の予備役である。予備役は4つの地域別の民事部隊に配属されているが、それぞれの規模、組織、能力は異なる²⁹。民事要員は、通常の陸軍の要員や部隊では提供できない支援、助言・調整技術、幅広い専門性を有している³⁰。民事予備役（RCCA）は、部隊によっては小規模な集団や個人を比較的早く派遣することが可能だが、通常は動員してから作戦領域に到着するまでに30-45日間ほど必要となる。

米海兵隊は海兵隊遠征軍（Marine Expeditionary Force: MEF）や海兵隊空地任務部隊（Marine air-ground task force: MAGTF）の能力を強化するために、予備役の民事要員からなる2個の民事群（Civil Affairs Groups: CAGs）を擁している。各CAGは担当する海兵隊遠征軍を考慮し、地域性を配慮したものになっている。海兵隊の人員はジェネラリストであるが、ゆえに幅広い軍事・文民双方の技能を身につけている。陸軍の民事旅団のように海兵隊の民事群が独立しているわけではなく、輸送手段や医療物資などの兵站支援は他の部隊に依存している。

米空軍と海軍には特別な民事部隊や要員はいないが、JP3-57は空軍予備役や空軍州兵、他の部隊の中にあり、民事活動を支援したり補完したりすることができる機能や組織を紹介している。つまり、要請があれば、各部隊は陸軍や民

²⁸ この数は2010年度までには4つに増える。FM 3-05.40の図2-7を参照。

²⁹ 詳細はFM 3-05.40の図2-2を参照。

³⁰ 米陸軍の民事予備役の技術専門分野は6つに分かれている（①公衆衛生と福祉、②インフラ、③経済的安定、④法の支配、⑤ガバナンス、⑥公教育と情報）。

事部隊に対して、緊急の問題に対応することができる有資格者を提供することができるのである。

以下の引用はJP3-57からである。部隊や軍隊の専門性に内在するCMO能力について述べている。

工兵はCMOにおいて重要な役割を担っている。なぜならば、典型的な軍事作戦には、軍隊による活動に加えて非軍事組織による工兵（土木建築）的活動が含まれるからである。工兵部隊は戦闘工学、築城学、そして建設などを含む一般的な技術力を通じて統合軍司令部を支援する。

CMO活動を支援する**公衆衛生支援活動**には医療サービスや歯科治療、獣医、予防接種、公衆衛生ロジスティックス、航空医療後送などがある。その重点は戦闘負傷者ではなく、病気の治療、予防治療に置かれるべきである（例：通常の軍人・軍属、小児科、派遣先の人々の健康状況、環境・インフラの状況）。

CMOを実践している統合軍司令部は統合軍に編成されている**輸送手段**以外に米輸送軍（US Transportation Command: USTRANSCOM）が提供する支援を得ることができる。輸送手段は部隊の編成により異なるが、通常はトラック、ヘリコプター、艦艇がある。これらの輸送手段はCMO活動の内容によっては重要になる。これらの部隊は食糧、飲料水、医療品を支給する際に利用できるだけでなく、医療退避や難民を安全な場所へ移動させる際にも使用することができる。その他にも、交通インフラの復旧を支援する技術と専門性も有している。

憲兵（軍警察）の活動には、統合軍の支援を含む特殊なものから一般的な作戦まで幅広い活動が含まれる。憲兵の構成と訓練はCMOの役割に適している。憲兵は検問所への人員派遣、警察との連絡調整、交通整理、敵の捕虜（Enemy prisoners of war: EPWs）や避難民キャンプ、部隊の警護などを実施・支援することができる。

これらはCMOに有効な軍隊の能力の包括的なリストではない。プロフェッショナルな、能力のある、訓練を受けた、十分な装備を持った軍隊は、陸海空の輸送手段を用いて展開することができる。陸海空の兵站システムを使うことにより、現地に負担をかけることなく、かつ敵対的な環境下においても、自己の安全を確保しつつ部隊の防護をしながら活動することができる。米軍には実効的な指揮統制メカニズムがあるので、統合軍として対応することにより、一つの土地や対象人口に限定されずに、幅広いニーズに対応したサービスを提供することができる。状況や作戦の必要条件に基づき、CMOの専門家は利用できる資源を明確にし、それを最大限に活用するための適切な計画を策定し、軍事作戦を円滑に進めるためにCMOを実施するのである。

まとめ

CMO 要員には、軍隊が派遣されている国・地域の政治と軍事の関係、社会と経済の関係に深い洞察力を持つ人材が求められる。そして CMO の実施計画の各段階において明確な必要条件が存在する。その複雑さと範囲は作戦により異なるが、指揮官は CMO を用いて影響力を行使し、管理し、作戦の成功に適した環境を築くのである。ここでの民事の役割は、自然災害、暴動、紛争、戦争に対応するために実施される軍事作戦への現地の理解と支援を得ることである。これらの作戦では、国内の主体、国際的な主体、友好な関係にある文民組織などの積極的な参加・活動の調整が進められるため、民軍調整の必要性が高まるのである。ただし、これらの活動は単独でも実施することができるということを指摘しておきたい。

CMO の緊急性を理解したうえで、米軍は対外指向の強いドクトリン、戦略レベルから戦術レベルに及ぶ組織構造を採用している。CMO のプロセスの鍵としては、国家の目標と軍隊の役割、達成可能な軍隊の目的と有効性の検証、そして早期の段階から継続的に一般市民の「民意 (Hearts and Minds)」を得る努力などに対する明確な戦略的な指導を行うことである。すべてのレベルでの正しい「対象聴取者」との調整と参加は作戦の成否を左右する決定的な要素であると同時に、適切な民軍関係を築き、維持するためには不可欠である。

米軍の CMO ドクトリンは正統な文民政府の優位 (primacy) を認識し、また

既存の民軍関係において軍隊の存在自体に対して友好的、中立的、敵対的な地域のいずれにおいても実施される可能性を認識している。CMO ドクトリンは、一般市民が軍の作戦に介入しないようにすると同時に軍事作戦の文民に対する影響を抑えるために、民軍関係のプラスの面を促進させ、マイナスな面を最小限に抑えようとする。米軍のドクトリンは、軍隊の統制下にある紛争地域において CMO を実施することが可能である、軍隊は完全に自由に行動することが可能であり、意思決定をする際に独立している、といった前提で作られている。米軍のドクトリンは、柔軟性を有しており、様々な実務の状況に対応することが可能である。米軍は「平和の守護神であると同時に救援物資の提供者 (protectors of the peace and providers of relief)」として活動を行うことが求められている。そして、状況によっては唯一の正統的な権威であることも求められる³¹。これらの試みにおいて軍隊を支える柱としては、適切なドクトリン、現実的な訓練、明確な目的を持って開発された能力の三つが挙げられる。

*本章の内容は執筆者個人の見解であって米陸軍のものではない。

³¹ *Quadrennial Defense Review Report*. US Department of Defense, 6 February 2006, p. 9.