

第2章

紛争の変容と民軍関係の展開

戦略、活動、現場レベルの一貫性と統合に関する一考察

青井千由紀

(青山学院大学国際政治経済学部准教授)

In war amongst the people, the strategic objective is to capture the will of the people and their leaders, and thereby win the trial of strength.

– General Sir Rupert Smith¹

はじめに

冷戦後、平和活動など民軍双方の組織が参画する活動が増加するにつれ、民軍関係の調整に係る問題が注目を集めてきた。冷戦後の紛争の変容を受け、紛争への戦略的対応に関する明確な指針がないまま、民軍関係に関する議論は現場レベルでの調整の問題に収斂する傾向があった。また、人権や国際法による秩序に対する関心が世論の間で増した自由主義的な現代において、一般に民軍関係の調整に関する分析や議論も自由主義的（リベラル）な関心を色濃く反映してきた。つまり、紛争状況にある（あるいは紛争直後の）社会の「変容」が目的であるきわめて介入的な（intrusive）な側面を持つ活動の中での軍組織の役割や活動²を、人道原則など一定の規範に照らして制限あるいは制御しようというのがその意図するところである。そのような関心を反映して、民軍関係に関する大方の議論は、活動の領域において、どのようにして文民側の活動の主体性と軍組織からの独立性を確保するかという点を焦点としてきた。

このような議論は、それ自体重要であり、政策議論として有用である。しかしながら、今日、紛争の質が変遷しており、紛争とその変容に対する基本的な

¹ General Sir Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War In the Modern World* (London: Allen Lane, 2005), p. 277. 訳（著者）は、「人々の中の戦争での戦略的目的は、人々と指導者の意思（will）を獲得することであり、これにより力の試練を勝ち抜くことである。」—ルパート・スミス将軍（ルパート卿）。

² このような介入的な側面を持つ今日の平和活動の当該社会における意図せぬ結果に関する数少ない研究として、Chiyuki Aoi, Cedric de Coning, and Ramesh Thakur, *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations* (Tokyo : United Nations University Press, 2007).

理解とそれへの体系だった（戦略的な）対応なしには、民軍調整を巡る議論も建設的なものとはなりづらいように見受けられる。したがって、本章では、若干視点を変えて、紛争の変容に対する国際社会の対応の一環として民軍関係を捉えなおし、民軍関係を巡る戦略レベル、活動レベル、そして現場レベルでの問題を検討した上で、紛争への対応という観点から民軍関係調整を巡る問題を再評価する。紛争の状況と対応そのものが流動的な今日、このような考察は暫定的なものにならざるを得ないことをまず断っておく必要があるが、紛争に対する対応としての民軍関係の調整の問題を分析することは、紛争への国際社会の対応の正当性と効率性について部分的にはあるが評価を可能とするものである。また、現代の紛争への対応は、戦略、活動、現場レベルの圧縮を生じさせるものであり、このことは、民軍関係の調整の上でも見過ごすことのできない条件であると考えられる。つまり、軍事活動が従来型の戦争とは違った政治目的（敵の崩壊ではなく一定の条件の創出、すなわち、人々とその指導者の「意思（will）」に影響を与え勝ち取るような条件の創出）を巡って展開される場合、現場での民軍双方の活動が直接戦略的な影響をもたらす。現場での一人ひとりの要員の活動が、人々の活動に対する認識や支持のレベルを決定するからである。これは、文民活動でさえ戦略的文脈の一部となる可能性が生じることを示唆している。このことは、状況によっては、自由主義的な価値観と反し、ジレンマを生じさせるが、同時により詳細な民軍共同の準備や計画によって文民の活動の独立を保障する必要性も示唆している。

以上のような分析に基づき、本章ではさらに、今日の紛争に対するより効率的な民軍対応を可能にする条件について考察を加える。まず最も重要な条件として、現地の人々の介入に対する同意のレベルが維持されるという点が挙げられる。そもそも活動の目的が人々とその指導者の意思を獲得する（*capture the will of the people and their leaders*³）ことであるとすれば、介入の国際法上の正当性および政治的妥当性が広く認められなければならないだろう。また、介入の任務に対する正当性の認識、活動を担っている主体の行動の正当性に関する認

³ これは、後述するように、ルパート・スミス将軍（ルパート卿）による概念化である。Smith, 2005, p. 277（脚注1）。

識、そして、活動に対する期待を満たす度合いなども重要となろう⁴。第二に、市民の保護に焦点を当てた安全確保の重要性である。住民の支持を獲得し維持する上で、過激派やスポイラー（和平プロセスに反対し、和平プロセスを破綻させるために暴力に訴える主体や指導者⁵）の活動を制御することは重要であるが、それ以上に安全・治安対策や市民の保護は重要である。また、今日、治安が不安定な状況下での活動が余儀なくされるが、安全が得られて初めて長期的視野に立った文民の活動の有効性を確保することが可能となる。そのための民軍双方による対応が編み出される必要があるだろう。

以下、まず冷戦後の国際政治の中での民軍調整に関する関心の高まりを辿り、さらに紛争の変遷について概念化する。続いて、紛争への対応の一貫として生じる民軍調整を巡る諸問題を、特に戦略、活動、現場レベルの一貫性と努力の統合の側面に焦点を当てつつ検討し、最後に効果的な民軍対応を可能とする条件について考察する。

I 冷戦後の国際政治と民軍関係の起こり

そもそも軍事組織が人道援助や行政を含む民事 (civil affairs: CA) に携わることは、新しい現象ではない。歴史上、戦時占領や軍施政は民生に対する支援や行政といった機能を兼ね備えており、例えば、第二次世界大戦中、連合軍は 1 万 5 千人からなる民事部門を保有し、民軍活動および行政を巡る多岐の活動に携わった⁶。しかしながら、第二次世界大戦後は、民生支援や民軍活動に関する各国の関心は一般に低下の方向に向かった。戦後の占領行政の終焉により大規模な民事部門に対する受容は減り、東西冷戦と超大国間の軍事的対峙を前提とした戦争の可能性に対する組織的取り組みが行われる中、民事は受入国支援というきわめて限られた範囲内の活動を指すようになった⁷。

⁴ このような考え方は、英国の平和支援活動において見られる。The Ministry of Defense, the United Kingdom, “The Military Contribution to Peace Support Operations,” Joint Warfare Publication 3-50 (2nd Ed), June 2004.

⁵ Stephen John Stedman, “Spoiler Problems in Peace Processes,” *International Security*, Vol. 22, No. 2 (Fall 1997), pp. 5-53.

⁶ Stuart Gordon, “Understanding the Priorities for Civil-Military Co-operation (CIMIC),” *Journal of Humanitarian Assistance* (2001), available at <http://www.jha.ac/articles/a068.htm> (accessed on February 17, 2007).

⁷ Gordon, 2001.

ところが、冷戦後、東西対立という世界的な勢力均衡体系が崩れ、西側先進諸国が内紛などの地域紛争への紛争管理型の関与を増すにつれ、民軍活動や民軍関係に関する関心が再び高まることとなった。

そのきっかけとなった例の一つは、北イラクにおける連合軍の活動であろう。1991年、第一次湾岸戦争の後、フセイン政権（当時）のクルド族およびシーア派住民に対するイラク国内での迫害に拍車がかかったが、北イラクにおいては、クルド族避難民がトルコ国境付近に集まり人道的危機が進行したことから、連合軍が出動し、安全地域を設立した。当地においては連合軍と人道援助機関との協力関係が打ち立てられることとなった⁸。

また、1991年から1992年にかけて内戦に起因する飢餓が発生したソマリアにおいては、1992年、米軍率いる多国籍軍が飢餓対策に乗り出した。この統一タスクフォース（UNITAF）活動は、その目的がソマリアにおける飢餓サイクルを止めることであったことから、必然的に人道援助機関との協力が求められた。この時に設置された民軍作戦センター（Civil-Military Operations Center: CMOC）は、多国籍軍と国連、NGOなどの活動を調整する場となった⁹。

さらに、1992年、旧ユーゴ連邦の一共和国、ボスニア・ヘルツェゴビナにおいて民族間内紛が勃発した。この内紛においては、市民に対する攻撃や「民族浄化」政策が戦術として使われ、また強制収容所の使用や女性に対する暴力が広範に見られたことから、特に人道的観点から問題視された。この紛争は、国連安全保障理事会による制裁措置や平和維持活動を通じた軍事的関与を招き、また北大西洋条約機構（NATO）も空爆力を提供するなど、広範な国際社会による介入へと結びついた¹⁰。このとき、国連保護隊（UNPROFOR）に参加していた英軍などが再び民軍協力（Civil-Military Co-operation: CIMIC）の活動に関

⁸ この時の連合軍の活動はその後の人道的介入のモデルとなったが、連合軍がその活動の正当性の根拠として言及した国連安全保障理事会決議 688（1991）は、国連憲章第7章に言及しておらず、また、軍事力の行使についてもなんら言及はしていない。James Gow, “Nations, States, and Sovereignty: Meaning and Challenges in Post-Cold War International Security,” in Christopher Dandeker ed., *Nationalism and Violence* (New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1998), pp. 191-200.

⁹ Kevin M. Kennedy, “The Relationship Between the Military and Humanitarian Organizations in Operation Restore Hope,” in Walter Clarke and Jeffrey Herbst eds., *Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention* (Boulder: Westview Press, 1997), pp. 99-117.

¹⁰ James Gow, *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War* (New York: Columbia UP, 1997).

心を向けることとなったことは興味深い。ボスニアの民生が紛争の影響で機能不全を起し、全土に及ぶ安全の欠如により人道援助が困難を極めたため、諸軍はインフラの補修や人道ニーズ評価といった活動に関与した¹¹。ところが、こういった活動はほとんどの軍事組織にとって（これらが高強度の紛争への準備に慣れていたため）至難を極め、むしろ人道援助機関など他組織がこういった活動を行えるよう支援すること、さらにはこれらの組織との活動調整といった作業の重要性が増したのである。英軍の場合、中央ボスニアに展開し、米国が仲介したムスリム政府側とクロアチア人側の和平の維持に携わることとなったが、この時に、フォース・プロテクション（部隊防護）の観点から民生支援の活動を導入したことから、組織レベルで民軍協力に対する関心が高まることとなった¹²。

英国のボスニアへの関与をきっかけに発展した平和支援活動（PSO）ドクトリンは、CIMICにも焦点を当てており、英国の支援のもと、NATOの欧州連合軍緊急即応軍（Allied Command Europe Rapid Reaction Corps: ARRC）もその緊急対応の構造の中にCIMICを取り入れることとなった¹³。また、1992年後半以降、NATOが Dayton 和平以降のボスニアおよびコソボにおいて長期的な平和構築に携わることとなり、民軍協力は NATO 諸国軍事組織の主要な活動の一部として定着することとなった。特に、危機対応と平和支援活動の文脈での包括的な安全と安定に対するアプローチの中で、CIMIC に対する取り組みは恒常化されていくこととなった。

国連においても、現代の平和活動が実質的には民軍双方の活動を交えた包括的な平和構築活動であることから、こういった活動の複雑性に対処し、調整を可能とするための制度的改革が試みられた。例えば、国連平和構築委員会と平和構築支援事務室は複雑な平和構築ミッションをより効率的に管理するために設置され、さらに、フィールド活動において国連の人道・開発面での活動と安全・平和維持活動の一貫性（coherence）を向上させるために、統合活動モデル

¹¹ Gordon, 2001.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

(Integrated Mission Model) が適用されることとなった¹⁴。

そして、2001年の9.11米同時多発テロ攻撃の後、民軍調整に対するアプローチはさらに多様化したように見受けられる。その一つの要因は、反テロ・反乱鎮圧活動を交えた安定化活動の増加である¹⁵。9.11後、米国およびその連合国はアフガニスタンに侵攻し、タリバン政権をきわめて短期間で崩壊させた。また、2003年には連合国はイラクへ侵攻し、フセイン政権をも打倒した。ところが、両国において、政権崩壊後に導入された安定化活動および反テロ・反乱鎮圧活動が長期化し、難航していることから、安定化・反乱鎮圧に対する民軍対応のあり方が見直されることとなった。

アフガニスタンにおいては、当初、カブール（後に展開範囲が広げられる）にNATOの国際治安支援部隊（International Security Assistance Force: ISAF）が展開し、人道援助や国家再建の調整は国連アフガニスタン支援活動（United Nations Assistance Mission in Afghanistan: UNAMA）によって行われており、連合軍側の民軍調整機能を担当しているのは、連合軍統合民軍作戦タスクフォース（Combined Forces Command Civil-Military Operations Task Force: CJCMOTF）である¹⁶。問題は、地方に軍閥が勢力を伸ばし、タリバン・アルカイダ掃討作戦が引き続き繰り広げられるなど、連合軍・NATO側が全土に及ぶ安全を確保していないことである。そのため、中央政府の支配の地方への拡大と地方の復興・治安の促進を狙い、民軍共同作戦である地方復興チーム（PRT）が展開されている¹⁷。アフガニスタンにおけるPRTは軍主導であるが、主導国、地域、任務によってその構成は異なる。現在25個のPRTが展開している。

一方、イラクにおいては、当初の侵攻が国際法上の正当性を欠く活動であっ

¹⁴ Cedric de Coning, “The Future of Peacekeeping in Africa,” presentation at the conference on “Peacekeeping-Peacebuilding: Preparing for the Future,” Helsinki, 29 May 2006. Espen Barth Eide, Anja Terese Kaspersen, Randolph Kent, and Karen von Hippel, “Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations” Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, May 2005.

¹⁵ このような活動の概念化として、Joseph J. Collins, “Afghanistan: Winning A Three Block War”, *The Journal of Conflict Studies* (Winter 2004), pp.61-77. Full-spectrum Operation については、U.S. Department of the Army, *Operations, Field Manual 3-0* (Washington D.C.: U.S. Department of the Army, 14 June 2001), pp. 1-47.

¹⁶ 米軍側の民軍活動に関する詳細な検討として、William Flavin, “Civil-Military Operations: Afghanistan” (Carlisle: US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2004).

¹⁷ PRTについては、上杉勇司「地方復興支援チーム（PRT）の実像—アフガニスタンで登場した平和構築の新しい試みの検証—」『国際安全保障』第34巻第1号（2006年6月）など。

たことから、戦後の安定化・復興活動に対して広範な国際的な支援が得られていないことが特徴的である。また、連合軍がきわめて迅速に政権を打倒した後、安定化政策への移行に失敗し、反乱の発生と宗派間の内戦が誘発された。戦闘から安定化政策への移行の失敗は、戦略レベルでの政軍関係の問題にも起因する民軍共同の準備、計画の不足にその発端がある¹⁸。イラクの不安定化は、米国および連合軍の戦略目的達成の上での障害となっているが、米国など西側諸国において省庁横断型の民軍調整の重要性に関する認識が高まる契機となった。

II 紛争の変容と民軍関係

以上概観したような民軍協力や調整の再活性化は、冷戦後の紛争の変容という国際政治の情勢を背景としていよう。つまり、今日の紛争は、その多くが内戦や反乱という形態をとり、主に非国家主体によって戦われる¹⁹。また、そこでは、国家以外の集団アイデンティティの操作や動員、市民への攻撃の示威的使用といった行為が戦術として用いられる傾向が広く確認されている。内戦、反乱やテロリズム自体決して新たな紛争形態であるわけではないが、冷戦後、冷戦期に想定されたような大戦争に変わって、これらの紛争は主要な紛争形態と考えられるようになった。

また、国際の安全への主要な脅威は内的なもののみなされるようになり、その結果、紛争やその他の問題を抱える社会を「変容」することに対する関心が増した²⁰。国連安全保障理事会が、政治的・社会的な不安定さや、人道的、経済的、そして環境の状況などが国際の安全に直接的な影響を持ちうると宣言してから久しい²¹。今日の国際社会は、主権国家内の政治的・社会的・経済的な

¹⁸ 安定化への移行については、青井千由紀「イラク：侵攻から安定化活動への移行の失敗と民軍関係」平成18年度防衛省委託研究「紛争後復興活動における軍と非軍事組織の協力関係」第二章（ドラフト）。

¹⁹ 紛争の変容に関して、ここで概観できる範囲を超えた議論がある。例えば、Mary Calder, *New and Old Wars* (Cambridge: Polity, 1999), Michael Ignatieff, *Virtual War: Kosovo and Beyond* (London: Chatto 2000)などを参照のこと。

²⁰ Stephen D. Krasner and Carlos Pascual, “Addressing State Failure,” *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 4 (July/August 2005), pp. 153-163.

²¹ 国連安全保障理事会は1992年1月に行われた国家元首レベル会合において採択された議長宣言において、「非軍事的な不安定の要因」が平和への脅威となる旨を確認している。S/23500 (1992), 31 January 1992.

状況を一定の範囲内に保つ必要に迫られており、多くの場合、当該社会の変容を目指すような活動（紛争下にある国家や破綻した国家を復興させ、国家の再建を目指す）が繰り返されることとなった。このことは人道的・道徳的側面のみでなく、例えばテロリズムに訴える主体の活動を阻止したり、大量破壊兵器の拡散や使用が可能になるような状況を拒否したりするという西側社会の物理的な防衛の側面も持つ²²。

このような紛争と脅威の変容は、新たな対応の模索と試行錯誤を余儀なくするものである。R・スミス将軍（ルパート卿）は、軍側の実務家の視点から、紛争の変容と今日における軍事力の限界と新たな役割について記した著書『軍事力の効用（*The Utility of Force*）』²³の中で、今日の紛争とそれらへの対応を巡る問題について有意義な理論化を行っている。まず、ルパート卿は、国家間の戦争は「人々の間での（amongst the people）」戦いに取って代われたと議論している²⁴。つまり、今日の戦争は、テロリストや民族などを主体にした共同体などの非国家主体によって、しかも人々が生活する空間の中で戦われるというのである。これらへの対処としての軍事活動もまた、必然的に「人々の間」で展開されることを意味していると指摘している。そして、その結果、戦争は戦闘によって勝利されるものではなく、むしろ人々の意思を獲得することが戦略的目的となった²⁵。今日の中心的な課題は、このような新しい戦争のパラダイムの中で、どのように望ましい政治的結末を得るために軍事力（および他の国家の力の側面）を使うかという点を再考することであるとしている²⁶。

また、今日、西側諸国にとって、軍事力を用いる意味は大きく変遷していると指摘している。今日では、軍事力の役割は敵に対する勝利という明確な目的を追求することではなく、一定の「条件」を作り出す（to establish conditions）ことである²⁷。例えば、カシミールやキプロスなどにおける平和維持活動は、まさに紛争の外交的解決を可能とするような条件の創出を目指したものである。

²² Ibid.

²³ Smith, 2005（注1）。

²⁴ Smith, 2005, pp. 278-289. また、James Gow, “The New Clausewitz? War, Force, Art and Utility – Rupert Smith on 21st Century Strategy, Operations and Tactics in a Comprehensive Context” *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 29, No.6 (December 2006), pp. 1151-1170 も参照。

²⁵ Smith, 2005, pp. 278-289.

²⁶ Gow, 2006, p. 1161.

²⁷ Smith, 2005, pp. 270-277.

同様に、ボスニアやコソボにおいても、武力行使そのものを通じて紛争の解決は導かれず、むしろ、政治的な解決を可能とさせるような一定の条件を維持するためのものであった。1991年および2003年でのイラクにおける戦争においても、軍事力の使用の意図したところは従来のような（国家の）無条件降伏ではなく、軍事力以外の方法で新しい政権が形作られるような（それまでとは違った行動を取る政権が作られるような）条件を創出することであった。

さらに、今日、われわれの活動は、ほとんどの場合独自ではなく、同盟や連合、国連を含むパートナーシップによって行われる²⁸。このような連合体では、明確な政治的制御は不可能となり、共通の政治的目的や解釈といったものもなかなか見出せず、たとえ見つかっても維持することは難しくなる。

こういった変化は、古くからの武力行使の方法、ひいては武力行使の側面のみに限られない紛争への対応の方法の根本的な見直しを迫るものである²⁹。特に、非国家主体の台頭と、「人々の間の」戦争の台頭は非常に重要な変化である。J・ガウが『軍事力の効用』に対する論評において議論しているように、これらの変化は、活動の成功が軍事的ではなく政治的な側面によって決定されることを意味している³⁰。つまり、軍事的な対応のみでは介入や活動の目的が達成できず、必然的に人々の「意思」の獲得に関連する政治的支持を得るための多様な活動（経済、社会、行政、情報などに及ぶ広範な活動）が必要とされると考えられる。

民軍関係の調整は以上述べたような活動の政治性と密接に関連した概念であり、今日、その重要性は一層増していると考えられる。基本的に政治的な活動である社会の「変容」という活動の目的の達成のためには（紛争解決を可能とするような条件を創設するためには）民軍双方を交えた対応が不可欠である。現代の活動が人々の意思を獲得するためのものであれば、現代の活動における民軍対応は、まさに活動の力であり、主要な部分である。ルパート卿も、前述の著書の中で「今日の戦争では、文民との接触は（活動の）目的に直接に関係し、二義的ではなく一義的な活動である」と明言している³¹。

²⁸ Smith, 2005, pp. 301-305.

²⁹ Gow, 2006, p. 1163.

³⁰ Gow, 2006, p. 1164.

³¹ Smith, 2005, p. 388.

事実、軍事組織内でインフラ再建などの分野での専門家に対する需要は増え続けている。予備役などに依存する現在の状況では能力的に不足が生じ、早急に組織レベルで改善が必要である³²。また、軍事組織のこの分野での限界も明らかである。目的の達成のためには長期的な視野に立った文民の活動の効果を確保しなければならず、このような能力、技術を持ち、かつ展開可能な文民を大幅に増やす必要がある。事実、近年の危機への対応（特にイラク）において、文民側の能力（キャパシティー）の不足が指摘されている³³。

III 戦略、活動、現場レベルの一貫性

このような状況の克服のためには、恐らく政府レベルでの対応が必要であろう。米国をはじめとする西側諸国が、地域紛争や危機に対する「政府全体の対応」を重要視していることは決して偶然ではないのである。例えば、米政府は政府職員の展開能力を高めることを狙いロスターを作成したり、省庁横断（inter-agency）調整プロセスを確保すべく国務省内の復興・安定化調整官事務室（Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization : S-CRS）に対して調整の任務を与えるなどの対策を行っている³⁴。カナダは、「3Dモデル」、つまり、防衛（defence）、外交（diplomatic）、開発（development）からなる包括的対応を謳い、オランダも同様に「外交、政治的対話と圧力、防衛政策、貿易、市場アクセス、そして開発協力の統合」を方針として掲げた³⁵。

つまり、活動の政治目的や手段、文脈を決定する戦略レベルでの調整を可能とするような制度の設置や措置が必要とされているのである。必然的に、そこでの指針や決定は政府全体の活動に言及するものであり、これらの広範な活動の間の一貫性（coherence）を増すものであるべきである。また、ガウが指摘するように、戦略と活動、そして、現場というレベルの間の一貫性が得られては

³² Ibid.

³³ 青井前掲論文。

³⁴ White House, National Security Presidential Directive/NSPD-44, December 7, 2005, available at <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.html> (accessed on February 17, 2007).

³⁵ Stuart Gordon, “Reconstruction Challenges in Afghanistan and Iraq: Problematising Coherence and the ‘Stabilisation Gap’” (青井千由紀科研プロジェクト「アフガニスタンとイラクにおける安定化・復興活動の課題」提出論文)。

じめて、活動の成功が可能となる³⁶。政治的目的に照らして適切な手段の選択に関わる戦略レベルでの前提や概念の明確化、それを踏まえた具体的な活動の設定が一貫性のある形でなされる必要がある。

くわえて、この際に留意せねばならないのは、現代の紛争への対応は、戦略、活動、現場のレベルの圧縮（compression）を生じさせるということである³⁷。軍事活動が従来型の戦争とは違った政治目的（敵の崩壊ではなく一定の条件の創出、すなわち人々とその指導者の「意思」に影響を与え勝ち取るような条件の創出）を巡って展開される場合、現場での活動がそのまま戦略的な影響をもたらす。つまり、現場で活動をする一人ひとりの要員の決定や行動が現地の人々の活動に対する認識や受容の度合いを決定し、人々の意思の獲得という戦略的目的そのものの達成の如何を左右する。つまり、現場の問題への有効な民軍対応がなければ、戦略的目的はそもそも達成できないということとなる。

しかしながら、戦略、活動、現場レベルの一貫性を達成するためには、多くの障害が存在する。何よりも、従来の思考の方法を政治、軍、開発などの関連組織の中で変換していく必要が生じよう。

まず、国家の活動を巡る意思決定（戦略レベル）では、そこでの政軍関係（つまり、ハイレベルでの民軍関係）は深い問題を抱えている。軍事組織が従来の戦争に対処するための武器体系と教義によって縛られる傾向があるのと同様、政治指導者もまた、軍事力の適用が明確な勝利をもたらし、戦争の終結点が見極められるような状況にのみ、決定的な兵力の使用に伴うコストを受け入れられるとの意識を捨て去ってはいないようである³⁸。つまり、支援的な役割を果たすためではなく、国家の生存が危険にさらされた時にのみ軍事力をコミットすることのコストが許容できるという思考である。これは、兵力の保全に大きな関心が寄せられる今日の社会的傾向とも合致し、活動に対する制約要素である³⁹。例えば、死傷者に関する高い感受性などがこの例である。つまり、西側諸国の観点からすれば、戦争に借り出される要員（兵士）はますますコスト高になっている。これらの要員をリクルートし、訓練し、さらに軍隊の中に維持

³⁶ Gow, 2006, p. 1164.

³⁷ Ibid.

³⁸ Smith, 2005, p. 307.

³⁹ Smith, 2005, pp. 292-297. Ignatieff, 2000.

することは多大な時間とコストを要する。そのため、これらの要員を国の生存がかかわるような場合以外に戦地に送ることには躊躇せざるを得ない。また、「人々の間の戦争」に対する軍事力の適用方法と効果に関する政治指導者側の理解の不足も、現実的な活動の設定のうえでは障害である⁴⁰。

また、今日の活動においては、ほとんどの場合、活動の終了点（撤退が可能となる点）を見極めることは困難である⁴¹。「人々の間の」戦争は、明確な勝利という可能性のないままに戦われるからである。したがって、活動期間の制限は不可能であり、このことは活動に対する躊躇となる。

また、活動レベルでも、民軍関係は一定の問題を抱えている。例えば、米国をはじめとする西側諸国においては、軍事組織および政治指導者とともに、活動（作戦）レベルでの効率的な軍事力の適用に関心を寄せてきた傾向が歴史的にあることから、紛争が変容した今日では、特に、活動の成功と戦略との間の関連づけができないという難点がある⁴²。また、有効な民軍活動の準備や計画がこのような体制ではなかなか達成できない。なぜならば、活動の効率を追求し限定的な目的に特化する傾向があり、多様な主体との活動の調整、流動的な活動、また長期的な活動期間といった側面は見落とされがちであるからである。

一方、現場レベルでは、戦略レベルで民軍対応に関する一貫したアプローチに対するコミットメントがない場合、アドホック（あるいは場当たりの）調整を余儀なくされる。アドホックの対応には融通性という利点もあり、有用であることが多いが、例えば包括的な民軍対応がないままに軍事組織が即効事業（Quick Impact Projects: QIP）などに依存するようになると、文民組織の活動に支障や矛盾をきたしたり、混乱を生じさせたりすることがある。また、多くの場合、様々な政策の相互矛盾といった事態が見られる。例えば、民主化と安定化のトレードオフ、開発援助の文脈でのインフラ援助と反乱の助長といった例が認められる。

⁴⁰ Smith, 2005, p. 307.

⁴¹ Smith, 2005, pp. 289-292.

⁴² Hew Strachan, "Making Strategy: Civil-Military Relations After Iraq," *Survival*, Vol. 48, No. 3 (Autumn 2006).

IV 「努力の統合 (Unity of Effort)」

以上より、今日の紛争への戦略的な対応の課題として、努力の統合が挙げられる由来が理解できよう。多組織の活動の中での指揮の統合が不可能であることから、共通の目標のために活動の領域に存在するすべての組織の努力を統合させる必要性が生じるとされる⁴³。これは、各組織の活動の間の一貫性を図り、相互矛盾や重複をなくすことを通じて活動の成功を達成しようという試みである。民軍双方の活動の「統合 (integration)」とも言い表されるこの概念は、国家の力のすべての側面を統合するものであり、その具体的な課題としては、(1) 受入国側の主体を含む活動のパートナーの役割と能力を知ること、(2) 活動の計画に受入国側の主体を含む他の組織を加えること、(3) NGO や国際機関を含む文民の努力を支援することなどが挙げられることがある⁴⁴。

しかしながら、努力の統合という概念自体、中立性の維持の観点から、特に非政府援助団体などの反発を招くものである。また、本当の意味での「努力の統合」とは、援助や復興（長期的な国家建設）に関して専門性を有する文民側の活動を可能とするような「条件を創出する」ことであると考えられる。そのため、「努力の統合」のためには、まず軍側が長期的視野に立った文民の活動を可能とするのに有効な対応を取ることが求められよう。

しかしながら、今日では紛争地において安全が欠如する中で活動が繰り返られることが一般的であり、文民活動の自立的な展開は往々にして困難であり、また軍事組織側も「心と頭 (hearts and minds)」⁴⁵の視野に立った民軍協力への依存度を高めている。そのため、努力の統合の達成はますます難しくなると考えられる。アフガニスタンやイラクのような深刻な反乱や自爆テロによる攻撃が頻発する状況がその例である。民軍対応における努力の統合は、反反乱や反テロの側面を持つ活動において特に重要であると考えられるが、反乱やテロ組織の戦略は、まさに努力の統合をかく乱させるというところにある。つまり、反乱の攻撃対象にさらされるのは「人々」である。警察や政治指導者など、連

⁴³ 例えば、以下の文書の定義を参照のこと。Joint Publication 3-07.3, *Peace Operations* (Revision Final Coordination, Draft, 12 June 2006: 2007年出版予定)。

⁴⁴ US Department of the Army, *Counterinsurgency*, FM3-24 (Washington D.C.: U.S. Department of the Army, December 2006), Chapter 2.

⁴⁵ 民生支援などの供給によって、住民の活動に対する認識に影響を与え、支持を獲得すること。

合軍側が支援する制度に参加する人々に対する攻撃や、宗派ベースの市民への攻撃を通じて、人々の意思を揺るがし、連合軍に対する支持を低下させる戦術である。また、連合軍による治安維持や安全確保の恩恵を受けられない人々に対して保護や支援を与えるという作業を通して、連合軍による支援と「競争」しようとするのである⁴⁶。

このような文脈では、いわゆる「人道的空間」は存在しづらいと考えられる。連合軍側の政府による援助はもとより、国際機関や非政府組織の活動ですらもはや反乱軍や現地の人々によって「中立」とはみなされず、反乱側の標的となる可能性がある。また、占領軍や国際社会のプレゼンスの撤退を目指す反乱であれば、より中立で非政治的なアクターに攻撃を仕掛けることによって、反乱の心理的効果を増すことができる。

このような状況下では、安全への脅威を排除しつつ、民側の活動の分離と独立性を保障する方法が模索されるべきであろう。この際の焦点は、人々の保護にあるべきである。なぜならば、反乱側は、人々に対して攻撃を向けることによって、また、これに対して連合軍はまったくなす術や対抗する意思を持たないという印象を人々に与えることによって、連合軍に対する支持を削ごうとするからである。また、すべての領土（全土）を占領して治安維持その他の活動を繰り返し続けることは不可能であるので、安全な「復興地域」（ここでは復興援助機関が活動する）を局部的につくり、これを広げていくという作業が必要となるかもしれない。このためには、まず軍が可能なところから安全な地域を広げ、そこに文民機関が入り、現地の住民とともに活動をするという順序が考えられる⁴⁷。事実、このようなアプローチはアフガニスタンにおいて、そして、現在ではイラクにおいて取られている。このようなアプローチには、事実上、民軍共同の対応が求められ、事前の詳細な共同での準備、計画、共同の実施（たとえばこれが相互に独立した行動を可能とするという意味でも）が求められる。

⁴⁶ このような現象は人道や開発援助機関の職員なども認めるところである。

⁴⁷ 米国国務省カウンターテロリズム活動担当官（Dr. David Kilcullen）とのインタビュー（2007年2月7日）。

V 民軍対応の課題

したがって、現場で活動する要員のイニシアティブの可能性を最大限に残しつつも、包括的な準備や計画を可能とするような体制作りについてさらに考察されなければならないだろう。また、文民組織がその専門性を発揮できるような環境づくりをし、そうすることによって努力の統合を実現する必要がある。また、民軍共同の訓練や活動評価プロセスも不可欠である。

今日の紛争に対する効果的な民軍対応を可能にする条件については、以下のようなものが挙げられよう。まず、現地の人々の介入に対する同意のレベルを維持することの重要性である。これにはいくつかの側面があるが、そもそも活動の目的が人々とその指導者の意思を獲得する⁴⁸ことであるとすれば、介入の国際法上の正当性および政治的妥当性が広く認められなければならないだろう。介入の法的・政治的正当性の欠如の認識は、人々の介入に対する同意のレベルを低下させ、活動の効力を低下させる。また国際的に調達可能な能力のレベルにも影響する。また、「同意」とは決して一貫しているものではなく（同意とは変数である）、また多面的であることも理解されよう。つまり、活動の受け入れに関する同意に加えて、介入の任務に対する正当性の認識、活動を担っている主体の行動の正当性に関する認識、そして、活動に対する期待を満たす度合いなどの側面が関連してくることとなる⁴⁹。

さらに、上の分析より、安全の確保が効率的な民軍対応の上で重要であることが再確認されよう。安全は現地の人々にとっても紛争からの更生を図る上で最も根本的な条件である。くわえて、社会の再建を支援する文民活動を可能とするためにも重要である。まず、安全を維持することに関して軍事組織の一義的な役割があり、それを前提とした民軍対応が求められよう。今日の紛争に対処する上での軍事組織の役割は、文民組織が効果的な活動をできるような条件を作り出すことであり、文民組織の役割は再び軍事的プレゼンスが必要でなくなるような条件を創出することであると考えられる。

⁴⁸ Smith, 2005, p. 277 (“capture the will of the people and their leaders”).

⁴⁹ このような考え方は、英国の平和支援活動において見られる。The Ministry of Defense, the United Kingdom, “The Military Contribution to Peace Support Operations,” Joint Warfare Publication 3-50 (2nd Ed), June 2004.

また、少数の過激派やスポイラーの活動を制御することやテロリストに対する掃討作戦は重要であるが、人々の「意思を獲得する」上では、むしろ焦点は市民の安全維持・治安対策（市民の保護）に当てられるべきであると考えられる。なぜなら、反乱軍（集団）やスポイラーは、人々の意思の獲得を巡り国際社会と「競争」関係にあるからである。また、掃討作戦など敵に対する攻撃の効果は完全ではありえないことから、ますますこれらの攻撃から市民を保護するような対策の重要性が増すこととなる。例えば、現地警察の訓練なども、市民の保護の能力向上を焦点の一つとするべきである⁵⁰。

関連して、活動の意図せぬ結果（例えば、活動の任務外の経済的・社会的影響）のうちの負の側面や、介入軍の明らかな違法行為（拷問の使用や女性に対する暴力など）の存在がもし認められた場合、これらが人々の活動に対する認識へ及ぼす影響は多大なものであることを理解する必要がある。

おわりに

今日、紛争は人々の意思を巡って戦われるものであり、それに対応する国際社会の役割は、長期的な社会の変容を可能とするような条件を創出することである。そのためには有効な民軍対応が求められるが、特に、治安などが不安定な状況下で、長期的視野に立った文民活動を可能とさせるような条件を創出することが優先されるべきであろう。また、活動に対する同意を維持すること、そして、市民の保護に焦点を当てた安全の維持が重要課題である。特に、今日の紛争においては安全の欠如する中での活動を強いられることが多いが、そのような中での軍事組織の役割は文民組織が効果的な活動をできるような条件を作り出すことであり、文民組織の役割は再び軍事的プレゼンスが必要でなくなるような条件を創出することであると考えられる。また、今日の紛争に対して有効な民軍対応をするには、民軍双方が参画した上での綿密な準備、訓練、計画、実施、そして事後評価のプロセスが必要になろう。そのための省庁間横断調整プロセスの設置などが求められるが、このための戦略レベルでの概念的、政治的、制度的コミットメントがまず必要とされよう。

⁵⁰ Dr. Kilcullen インタビュー（2007年2月7日）。