

## 第8章 北大西洋条約機構（NATO）による民軍協力

吉崎 知典

（防衛研究所研究部第5研究室長）

### はじめに

冷戦後、NATO にとっての最大の課題は、旧ユーゴスラビア、アフガニスタン、そしてイラクといった域外の危機にどのように関与するかという点にある。1990年代のボスニア・ヘルツェゴビナおよびコソボ紛争では、NATO は空爆を軸として武力介入に踏み切っており、紛争処理の当事者ともなった。そして、紛争終結後、NATO は平和執行や安定化のために大規模な地上軍を展開し、紛争後の平和構築の主たるプレーヤーに変化していった。これは NATO の新たな任務として危機対応作戦を遂行することを意味したが、こうした現実の中で、NATO は国際機構、現地政府、NGO との協力や連携を迫られることとなったのである。

それでは NATO は当初から民軍協力（CIMIC: Civil-Military Cooperation、シミック）<sup>1</sup>を必要としていたのか。答えは明らかにノーである。1995年12月に初の CIMIC 活動が行われたボスニアで、NATO は和平合意の軍事的側面を民間的側面と峻別する方針を示していた。つまり NATO は「部隊の防護」を重視し、民軍間の協力よりも、民軍の分離を求めたのである。

なぜ NATO が民軍協力へと基本方針を変更せざるを得なかったのであろうか。また、NATO が民軍協力を実行するうえでの基本的な構想とはどのようなものであろうか。本章は、こうした点を明らかにすることを目的とする。論文の構成は、第1節で NATO が CIMIC を必要とした背景を説明し、第2節で、NATO 民軍協力ドクトリンの特徴について述べる。ここでは、多国間同盟の NATO が内戦への軍事介入から、紛争後の安定化作戦へと任務を拡大してゆく態様を描く。続く第3節で NATO 民軍協力ドクトリンの詳細を説明し、第4節

---

<sup>1</sup> CIMIC（シミック）の訳語として「軍民協力」を充てるものもある。しかし、安全保障分野で CIMIC という概念は「政軍関係（Civil Military Relations）」を直接連想させるものであるため、それとの整合性を考慮し、本章では「民軍協力」という訳語を採用する。

では旧ユーゴおよびアフガニスタンにおける事例研究を行う。

## I NATO の任務としての CIMIC

冷戦終結まで、ソ連軍やワルシャワ条約機構軍といった明確な「敵」を想定してきた NATO の兵士にとり、前線が存在しないボスニア内戦はまさに「不思議の国」であった<sup>2</sup>。1996 年 4 月、復興の任に当たる平和執行部隊 (IFOR) 司令官を務めていたレイトン・スミス (Leighton Smith) 米海軍中將は、首都サラエボに集った NGO 関係者を前にして、次のように率直に語った。「(昨年 1995 年) 11 月の時点でわれわれは民軍協力 (CIMIC) という言葉など耳にしたこともなく、皆さんが何を言っているか想像もつかなかった。しかし今では、皆さんなしでは立ち行かなくなっている<sup>3</sup>」と。この言葉は、6 万人の多国籍軍を率いる NATO をもってしても、単独では平和構築を進めることができないことを物語っている。

NATO 民軍協力ドクトリン<sup>4</sup>が指摘するように「民軍協力とは、NATO の兵站上の挑戦として常に存在してきた問題」であり、冷戦後に急に浮上してきたものではない。とはいえ、ボスニア以前の段階で、CIMIC は喫緊の課題でなかったことも事実である。ブッシュ米大統領が選挙公約として「米軍を国家再建の任務に投入することはない」と前クリントン政権を批判していたように、米国は軍隊を「社会福祉活動」に従事させることに対して消極的である。こうした現象は、軍隊の持つ「組織文化」という視点からも説明できる。すなわち、平和維持活動 (PKO) や平和構築は「勝利 (victory)」という満足感を軍人にもたらさない。むしろ国連主導の PKO では、軍事的合理性よりも政治的統制や人道的考慮が重視され、軍隊の作戦が制限される。また、PKO 任務の装備や訓練が重視されれば、いわゆる戦闘任務への資源配分が削減されるおそれすら生まれ

---

<sup>2</sup> Charles-Philippe David, “Alice in Wonderland meets Frankenstein: Constructivism, realism and peacebuilding in Bosnia,” *Journal Contemporary Security Policy*, Vol. 22, No. 1 (April 2001), pp. 1-30.

<sup>3</sup> Colonel William R. Phillips, Chief, Civil-Military Cooperation SHAPE, “Civil-Military Cooperation: Vital to peace implementation in Bosnia,” *NATO Review*, Vol. 46, No. 1 (Spring 1998), pp. 22-25.

<sup>4</sup> ドクトリンとは軍事作戦の基礎となる「教義」である。NATO 民軍協力ドクトリンはホームページに全文掲載され、広く活用されている。NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine (AJP-9), <[www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf](http://www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf)>.

る<sup>5</sup>。その結果、軍隊の組織文化の中で、警察的 (constabulary) 任務より戦闘任務が優先させるのは当然であろう。

それでは、冷戦後 NATO が CIMIC 活動へ本格関与するように転じたことは、どのように説明できるであろうか。ここでは NATO の任務範囲の拡大、国際協調主義の台頭、破綻国家の複合的性格という三点から説明ができるであろう。

NATO が CIMIC に関与した第一の要因は、同盟としての任務拡大である。冷戦終結と欧州通常戦力 (CFE) 条約の調印によって、ソ連の脅威が消滅した。その一方で、旧ユーゴスラビアの内戦に象徴されるように、欧州内部での地域紛争が勃発し、これへの対応を NATO は求められていた。こうした新たな戦略環境を受けて、NATO は加盟国の安全を確保するための集団防衛作戦に加え、危機対応作戦を含む危機管理を同盟の新たな任務 (非 5 条任務) として位置づけた。そして、この面では「欧州・大西洋」地域での安定確保、端的にはボスニア、コソボといった NATO 周辺地域の安定が関心の中心となった。ところが、9.11 テロ以降、アフガニスタンそしてイラク等、NATO の危機対応作戦の範囲が中央アジアや中東地域へと急激に拡大すると、その任務もグローバルな性格を帯びることになったのである<sup>6</sup>。

他の国際機関と比較すると、NATO には治安維持任務のため武力行使が容認されている点に特徴があると言える。ボスニアの事例では飛行禁止空域の確保、近接航空支援、武器禁輸・経済制裁の監視、人道復興支援要員の安全確保という必要から「必要とされるすべての手段」を執ることが NATO には認められていた。こうした伝統的な軍事任務と並んで、停戦後の CIMIC に積極的に関わったことがもう一つの大きな変化となった。その最大の理由は、NATO のプレゼンスの大きさにあった。ボスニアに展開した平和執行部隊 (IFOR) は当初 6 万人であり、これに続いてコソボに展開した安定化部隊 (KFOR) は 5 万人となった。欧州安全保障協力機構 (OSCE) によるコソボ人権監視要員が 100 人程度であったことを想起すれば、NATO のプレゼンスは圧倒的なものであった。治安が回復していない状態で難民の帰還状況や村落の被害状況に関する情報を

---

<sup>5</sup> Lyle Goldstein, General John Shalikashvili and the Civil Military Relations of Peacekeeping,” *Armed Forces and Society*, Vol. 26, No. 3 (Spring 2000), pp. 387-411.

<sup>6</sup> NATO が現在整備中の NATO 即応部隊 (NRF) は 5 日以内にグローバルに展開することを想定している。

収集するには、武装した NATO による大規模な監視や警護が不可欠だったのである<sup>7</sup>。

第二の国際協調主義の台頭については、紛争後の国家建設問題が国際社会の共通課題として急浮上したため、これに取り組む必要が生じたことが指摘されよう。ブトロス・ブトロス・ガリ (Boutros Boutros-Ghali) 国連事務総長が提起した『平和への課題』と『追補』、あるいは、ブラヒミ (Lakhdar Brahimi) 報告は、こうした時代精神を反映していた<sup>8</sup>。そこでは、停戦監視や兵力引き離しを主任務とする伝統的な平和維持活動から、人道的危機や紛争後の国家建設を含む複合的な活動への変容が描出されていた。また、これに伴い、国連を中心とした活動は、比較的重武装で、戦闘準備を整え、国連機関や人道復興支援団体の要員を防護する任務をも含むものへと変質していったのである。

第三の国家再建については、紛争後の平和構築そのものがそもそも複合的性格を帯びていたことが挙げられる。戦争や内戦によって疲弊した社会の再建に、単一の国家や機関がすべて対処しきれるものではない。冷戦後の焦点が「国家間紛争」から「国家内紛争」へとシフトした結果、国際機関・国家機関・NGO の区別を問わず、全体としての取り組みが必要となったのである。破綻国家への復興・人道支援には、国際機関・国家機関・非政府機関など幅広い協力・提携が不可欠であり、CIMIC はその一部となった。2001 年の 9.11 テロ以降、米国主導の多国籍軍がイラクやアフガニスタンにおける紛争処理に直接関与し始めたことが、平和構築活動を一層複雑にした。後述するように、NATO はアフガニスタンにおいて対テロ掃討作戦から復興支援までの幅広い作戦を担当し、イラクにおいても治安部門改革 (SSR)<sup>9</sup>を担当している。このプロセスで NATO

---

<sup>7</sup> こうした NATO の警察的任務については、次が詳しい。Kimberly Zisk Marten, *Enforcing the Peace: Learning from the Imperial Past* (New York: Columbia University Press, 2004).

<sup>8</sup> 詳しくは、篠田英朗『平和構築と法の支配』(創文社、2003 年)、上杉勇司『変わりゆく国連 PKO と紛争解決』(明石書店、2004 年)を参照。各報告書で、国連・地域的国際機関・各国機関・非政府機関の間の連係を巡る協力の必要性が指摘されている。An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping (A/47/277-S/24111, 17 June 1992) <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>; Supplement to an Agenda for Peace (A/50/60-S/1995/1, 3 January 1995) <<http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>>; The Report of the Panel on United Nations Peace Operation (A/55/305-S/2000/809) <[http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/report.htm](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/report.htm)>.

<sup>9</sup> 一般に治安部門改革の対象は「軍隊および準軍事組織、諜報機関、国家および地方警察、国境警備隊、税関、司法・刑法制度、そして、こうした関係省庁を監視・統制する権限を有する文民組織」と広範である。SSR の概念規定などについては次を参照。Jane Chanaa, *Security*

は、平和構築へ貢献することを期待されつつ、治安維持任務を担当することになった。その意味で、NATO の CIMIC は新たな側面を迎えつつある。

こうして NATO は CIMIC に積極的な姿勢を示し始めたのであるが、次の課題は軍と民の役割の分担であった。2001 年 4 月に国連安保理に提出された事務総長報告書『戦略なくして出口なし<sup>10</sup>』に依拠しながら、この点を検討してみよう。ここでは、紛争後の平和構築のための指針として、次の三点が明示されていた。すなわち、①対内的・対外的な安全の確保、②政治制度と良きガバナンスの強化、③経済的・社会的機能回復と変化の推進を図ることにより国家再建に取り組むことである。このうち、民軍の役割分担は次のように説明できるだろう。

①の安全確保に関しては、平和維持部隊や軍事オブザーバーの展開による治安およびアクセス交渉の確保、(一般社会の代表から構成される中立的な警察創設を含む) 治安分野での改革促進、DDR (武装解除・動員解除・再統合)、司法改革、地雷除去や除去活動の能力向上、が挙げられている。

②の政治制度については、民主的制度・政党・他の参加メカニズム (メディアを含む) の強化、政府・市民社会の能力向上、人権分野での技術支援、民生教育と訓練、選挙関連法・行動準則・選挙管理委員会等の設置を含む選挙支援、政治浄化の支援が挙げられている。

③の経済的・社会的機能回復には、経済・社会開発再開の条件整備、IDP および難民の帰還・統合、民族和解に向けた信頼醸成措置 (CBM)、市民社会への参加の促進 (とりわけ女性や NGO)、若年層のニーズ要望の注意喚起、健康、教育、水資源および衛生分野での社会サービス提供、復員兵、帰還難民・国内避難民への継続的な生活支援、職業創造・小口貸し付け・所得確保の施策、道路・橋梁・鉄道再建、戦争の心的外傷へのカウンセリングが掲げられている。

このような紛争処理の複合的性格から、NATO は治安維持を主任務としながらも、他の機関の活動と連携・協力するために CIMIC を必要とした。ボスニア紛争を終結に導いた 95 年の Dayton 和平合意においては、国際機関に対する

---

*Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, Adelphi Paper 344 (London: The International Institute for Strategic Studies, 2002), pp. 7ff.

<sup>10</sup> *No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations* (S/2001/394), pp. 4ff, <<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/343/62/PDF/N0134362.pdf?OpenElement>>.

様々な役割分担が規定されたが、NATO は民と軍の活動を繋ぐ主要なミッションを担うことになったのである（表 1 を参照）。

表 1 デイトン和平合意における役割分担

組 織	役 割
国連安全保障理事会	IFOR 設立決議の採択、国際警察タスクフォースの設立
国連人権高等弁務官事務所 (UNHCHR)	ボスニアでの人権遵守状況の監視
国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)	難民帰還に必要とされる計画の立案
国連開発計画 (UNDP)	難民・国内避難民への支援
ユネスコ (UNESCO)	国家遺産保存委員会へのメンバー派遣 (2 名)
平和執行部隊 (IFOR)	協定履行確保に必要とされる武力行使
ボスニア上級代表	当事者の協定遵守の確保、民生部門に関わる当局による活動の 動員・調整
赤十字国際委員会 (ICRC)	捕虜の釈放・移動に関する計画立案・監視、処分を受けていな い者の取り扱い決定
欧州安全保障協力機構 (OSCE)	軍備管理交渉の推進、選挙プログラムの実施、人権オンブズマ ンの任命
国際通貨基金 (IMF)	ボスニア中央銀行頭取の任命
欧州評議会	欧州人権裁判所への要員派遣 (8 名)

出典：Bruce R. Pirnie, *Civilians and Soldiers: Achieving Better Coordination*  
(Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1998), p. 71.

## II NATO の CIMIC 概念の特徴

CIMIC とは民軍間の協調的関係を記述する用語として広く使われており、NATO および国連の用語として定着している。NATO による民軍協力の活動は 1995 年 12 月末、ボスニアで開始されたが、当初は試行錯誤の連続であり、CIMIC という用語すら定義されていなかった。つまり NATO の CIMIC は現実が先行し、理論やドクトリンがこれに追随した構図となった。NATO として CIMIC の

定義に合意したのは1997年の「NATO 民軍協力指針 (MC411)」においてである<sup>11</sup>。この指針は2001年に改定され、翌02年に「同盟統合文書第9号 (AJP-9)」としてNATO 民軍協力ドクトリンが定式化された。NATO の CIMIC の特徴は、①作戦計画、②国益重視、③高度の組織化、④共同防衛と危機対応、⑤多国間主義、という5点に要約できるであろう。

NATO の CIMIC の第一の特徴は、同盟としての作戦計画 (OPLAN) 上の必要性が強調されている点にある。NATO 軍事委員会の文書<sup>12</sup>によれば、CIMIC とは「任務を支援するために、NATO 司令官と現地住民・担当部局、国際組織、国家組織、非政府組織といった文民アクターとの間で調整・協力すること<sup>13</sup>」(傍点は筆者)と定義されている。そのため、CIMIC は現地住民の人心 (Hearts and Mind) を掌握し、安定化作戦を効率的に遂行する「手段」として位置づけられる傾向にある。これは、人道復興支援そのものを「目的」として掲げる人道団体とは、根本的に発想が異なる<sup>14</sup>。事実 NATO 民軍協力ドクトリンでは、「作戦準備・作戦・移行」という三つの段階が想定されているものの、平和構築という視点から軍隊の役割が重視されるのは、ここでいう「移行」段階である。米陸軍ウィリアムズ大佐の指摘するように、紛争終結後の約1年から18ヶ月までの期間が死活的である<sup>15</sup>。この期間、軍隊は CIMIC 活動を通じて紛争地域から撤収する準備を怠らない。このように軍隊が活動期限を区切るのは、グローバルに展開する危機に即座に介入するための態勢を保持するためである。このように紛争からの「出口戦略 (exit strategy)」を模索することは、軍隊の「任務の

---

<sup>11</sup> Stuart Gordon, “Exploring the Civil-Military Interface and Its Impact on European Strategic and Operational Personalities: ‘Civilisation’ and Limiting Military Roles in Stabilisation Operations?” *European Security*, Vol. 15, No. 3 (September 2006), p. 359, n. 42.

<sup>12</sup> NATO 軍事委員会文書第 411/1 号「民軍協力についての NATO 軍事指針」“NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation,” MC411/1(final), July 17, 2001, <<http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>>.

<sup>13</sup> NATO のドクトリン (AJP-9) によれば、CIMIC の定義は1998年9月25日に初めて採用された。

<sup>14</sup> この点に関して、「アフガンの復興と治安課題を考える—軍隊が人道支援をしてもいいのか—」という問いは、とりわけ重要である<[www.ngo-jvc.net/jp/event\\_report/20030225\\_afghanistan\\_report.pdf](http://www.ngo-jvc.net/jp/event_report/20030225_afghanistan_report.pdf)>。軍事組織は秩序維持が困難な状況において、例外的に復興支援や人道活動に関与するが、こうした活動へ継続的に従事することを期待する意見は少数派である。ただし、先進民主主義国家の軍事組織において、国際人道法に関する教育研修を必須なものとなっていることを想起すれば、こうした国の軍隊において人道活動への関心は常にあるとも言える。

<sup>15</sup> ガーランド・H・ウィリアムズ「紛争後の復興支援における民軍ギャップを埋めるために」『国際安全保障』第34巻、第1号(2006年6月)、79頁。

変節 (mission creep)」<sup>16</sup>を避けるうえでも重要である。

NATO の CIMIC が作戦計画を重視する以上、人道機関から「民軍協力に関わる、すぐれて軍事的な見解である」と論難されることは避けられないであろう<sup>17</sup>。NATO の CIMIC のこうした特性は、国連の提唱する民軍調整 (CMCoord) と対比すれば明らかであろう。国連では、「危機の長期的かつ包括的解決を目指した、軍隊、民間組織・部局、現地支援スタッフ間のすべてのレベルにおける相互作用・協力・調整・相互支援・統合計画・恒常的情報交換という関係」と位置づけており、力点は復興支援に置かれているのである。

NATO の CIMIC の第二の特徴として、加盟国の国益に大きく影響されることが指摘できる。NATO による域外危機への介入は「ケース・バイ・ケース」で実施され、国連に比べてはるかに選択的に行われる。例えば、ボスニアや Kosovo で NATO は空爆作戦や戦後復興で中心的な役割を果たしたが、これは米クリントン政権のイニシアティブに大きく左右されている。他方、アフガニスタンにおいて NATO が CIMIC 活動を本格化するのには、英米軍による空爆から 2 年を経た 2003 年夏以降まで待たなければならない。そして、イラクにおける NATO の治安部門改革 (SSR) は、仏独の反対によって極めて制約されている。このように NATO の CIMIC 活動や平和構築は、同盟全体としての利益の最大公約数として行われる。

NATO の CIMIC の第三の特徴は、担当スタッフや活動が高度に組織化されている点である。これは NATO が軍事同盟として幕僚制度や指揮命令系統を発展させ、それを支える教育訓練を重ねてきたことの結果である。NATO で CIMIC を直接管轄するのは、担当地域の統合軍コマンド (JFC)<sup>18</sup>である。アフガニスタンを例にとれば、NATO の司令官が現在、国際治安支援部隊 (ISAF) の司令官を兼ねており、この現地司令官がブルンサム (オランダ) にある NATO 合同統合司令部を通じて、軍事委員会や北大西洋理事会へ報告する。現地司令官は、CIMIC 能力の活用、CIMIC 概念や手続きの見直し、スタッフの確保、ドクトリンや標準作業手続き (SOP) の確立、演習や教育の実施を担当し、その状況に

---

<sup>16</sup> Lawrence Freedman, *The Transformation of Strategic Affairs*, Adelphi Paper 379 (London: IISS, 2006), pp. 55ff.

<sup>17</sup> Larry Jenkins, "A CIMIC Contribution to Assessing Progress in Peace Support Operations," *International Peacekeeping*, Vol. 10, No. 3 (Autumn 2003), pp. 121-136.

<sup>18</sup> NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine, pp. 1-2.



ついて少なくとも半年に1回以上報告する、と規定されている<sup>19</sup>。こうしたメカニズムを通じて、同盟として CIMIC 活動全体を統制している。

ベルギーの NATO 司令部において CIMIC 全般を担当する「民軍関係 (J-9)」の部署は、「政策 (J-5)」と同じ作戦部門に置かれてきた。つまり NATO にとり、CIMIC は医療やインフラ整備を担当する支援部門と一線を画してきた。近年、CIMIC は「作戦 (J-3)」へと統合されており、こうした作戦重視の傾向は一層強まってきた (表 2 を参照)。

表2 NATO司令部におけるCIMIC

作戦部門	支援部門
J2 : 情報 (INTELLIGENCE)	J1 : 資源 (RESOURCES)
J3 / J9 : 作戦 (OPERATIONS/CIMIC)	J4 : 兵站 (LOGISTIC)
J5 / J9 : 政策 / 民軍関係 (POLICY/CIMIC)	J6 : CIS作戦支援 (CIS/NACOSA)
J7 : 訓練 (EXERCISES)	J8 : 会計 (BUDFIN)

出典 : NATO ブリーフィング資料 (NATO/PfP Unclassified. SHAPE)

このように同盟全体として CIMIC を指揮統制する以上、民軍協力について教育訓練することが必須であろう。そのため、NATO は民軍協力南部セクションと北部セクションの二つを立ち上げ、NATO や他の国際機関の要員に対して CIMIC 教育を行っている。そこで活用されているのは、前出の NATO 民軍協力ドクトリン (AJP-9) である。

そして、第四の特徴は、NATO の CIMIC が、共同防衛と危機対応の両面で想定されていることである<sup>20</sup>。NATO の CIMIC 活動は、紛争後の復興支援や災害復興といった活動のみに限定されない。むしろ NATO は、紛争が激化して共同防衛任務へとエスカレートする可能性を常に想定せざるを得ないのである。現在 NATO の旧ユーゴおよびアフガニスタンにおける活動は共同防衛任務ではなく、危機対応作戦であると位置づけられている。しかし状況の悪化によって、これを共同防衛任務へと変更することは同盟としての政治決定とマンデートが

<sup>19</sup> “NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation,” MC411/1 (final).

<sup>20</sup> NATO では、北大西洋条約の規定に従い、それぞれ第 5 条任務、非 5 条任務と呼ぶ。

あれば可能である。

NATO 民軍協力ドクトリン (AJP-9) によれば、共同防衛作戦における CIMIC について次の二つのケースを想定している。第一に、難民・国内避難民など大規模な人口移動への対応であり、これはコンボおよびアフガニスタンでの教訓が反映されていると考えられる。第二のケースは、国際機関や NGO が存在しない時点での NATO による輸送である<sup>21</sup>。NATO は C-17 輸送機を保有しているため、こうした機動力を提供することも考えられる。このように紛争がエスカレートしたことを想定する共同防衛作戦に対して、危機対応作戦では、比較的限定された目標が設定されている。すなわち、国内紛争による人道的被害が増大することを防止しつつ、国際的な不安定要因となることを予防することが目標とされる。これは一般的には「安定化・復興支援 (S&R: Stabilization and Reconstruction)」作戦と呼ばれる<sup>22</sup>。そのため、国内における和解を促進し、政府機能の確立を NATO が支援する。

NATO 民軍協力ドクトリンでは「作戦準備・作戦・移行」という三段階での民軍協力が想定されており、それぞれの段階で共同防衛と危機対応の両面での準備を整えている (詳しくは表 3 を参照)。

NATO の CIMIC 活動では、万が一、紛争がエスカレートした時にも治安維持を確保する、という想定がなされていることは注目される。内戦終結から 10 年を経たボスニアでも NATO の部隊が「水平線の彼方からでも部隊を増援する (Over the Horizon)」ことを想定した演習を実施している。

そして最後に、NATO の CIMIC の特徴は、その多国間主義的な性格にある。NATO 民軍協力ドクトリンは加盟 26 カ国および EAPC (欧州・大西洋パートナーシップ理事会) 加盟 20 カ国の計 46 カ国から承認されている。後者の EAPC にスイス、オーストリア、スウェーデン、アイルランド、フィンランドのよう

---

<sup>21</sup> NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine, pp. 3-1ff, and pp. 3-5.

<sup>22</sup> 米軍のトランスフォーメーションによって、かえって紛争後の安定化作戦に必要とされる兵力に不足が生じるという危険性については、2003 年末に米国防総合大学 (NDU) が編集した『安定化・復興 (S&R) 作戦のトランスフォーメーション』で指摘され、一躍脚光を浴びた。Hans Binnendijk and Stuart Johnson, eds., *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations* (Washington, DC: Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, November 12, 2003) <[http://www.ndu.edu/ctnsp/S&R\\_book/S&R.pdf](http://www.ndu.edu/ctnsp/S&R_book/S&R.pdf)>. 次も参照。吉崎知典「国際紛争と民軍協力」『防衛研究所ニュース ブリーフィングメモ』2005 年 5 月号、<[www.nids.go.jp/dissemination/briefing/2005/pdf/200505.pdf](http://www.nids.go.jp/dissemination/briefing/2005/pdf/200505.pdf)>。

な中立国や、ロシア、CIS 諸国が含まれていることは、概念の普遍性を高めていると言えるであろう。また NATO 内でも、CIMIC の定義については留保条件を付している加盟国があることは注目される。例えば、英国は「NATO ドクトリン草案に署名をしたが、その定義にいくつか留保がある」と指摘し、紛争の長期的な政治的特質を重視した CIMIC 概念の形成を唱えている<sup>23</sup>。

表 3 共同防衛・危機対応作戦における CIMIC

	共同防衛 (5 条任務)	危機対応(非 5 条任務)
<b>第 1 段階 作戦準備</b> ①計画 (政治・文化史、中央・地方政府の現状、民生サービス、地域住民のニーズ、人口移動、国際機関・NGO のプレゼンス・マンデート、民生インフラ、経済・通商、地域住民の認識) ②司令官への助言 ③CIMIC 関係者の訓練・研修	作戦立案の強化	文民部門が対応できない分野での準備
<b>第 2 段階 作戦</b> ①情報伝達 ②情報交換 ③調整 ④合意形成 ⑤CIMIC 活動の実施 ⑥評価	① 軍民の連係 ② 民生部門の支援(退避計画の調整、人道支援、インフラ修復の支援、難民受け入れ体制整備) ③ NATO 部隊への支援 (受け入れ国との交渉、二次災害回避のための助言)	① 初期インフラ整備の支援 ② 紛争当事者によるインフラ独占の防止 ③ 難民・国内避難民対策の支援 ④ 移行計画の立案 ⑤ 文民部門の活動拡大の支援
<b>第 3 段階 移行</b>	① 民生復興支援の統合 ② 警察機構による治安確保 ③ インフラ復旧のための調整 ④ 人道救援物資の調整	文民部門単独による活動の支援

出典 : NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine (AJP-9), pp. 3-5ff.

このように NATO 内部でも CIMIC が必ずしも一枚岩的に運営されている訳ではない。例えば、米陸軍の民軍作戦 (CMO : Civil Military Operation) は、ボスニアにおける NATO の活動の基礎となったものであるが、NATO 民軍協力ド

<sup>23</sup> 詳しくは Joint Strategy and Doctrine Centre, Ministry of Defence, *Civil Military Co-operation (CIMIC) Philosophy Document* [n.d.] < <http://www.mod.uk/jdccc/cimic.htm> > を参照。

クトリンと同一ではない。確かに、理念上、米陸軍 CMO のドクトリンは「民間当局・現地住民・国際機関・NGO の支援を主たる企図とし、軍事的目的を追求することを支援する効果を持つような軍事作戦」として、NATO の CIMIC と同じ性格を持つ。また、内容的に民軍の調整、民間インフラの復旧、資源管理、人道支援、住民移動の統制を含むところから、CMO は概念的には CIMIC と大差はないように見える。しかし、実際の運用面では、CMO は CIMIC よりも広範な概念である。それは CMO が、米陸軍の「戦争以外による軍事作戦 (MOOTW : military operations other than war)」というドクトリンに影響されているためである。MOOTW とは、冷戦後に頻出した低強度紛争へと米軍が本格的に関与することを想定している。CMO としては、災害救援 (DR)、人道支援 (HA)、捜索救難 (SAR)、平和活動 (PO)、軍備管理、民間への軍事支援、打撃、急襲、制裁措置、麻薬取締作戦、外国国内防衛 (foreign internal defense)、内戦支援、非戦闘員救出、人質救出など、幅広い任務項目がリストアップされている。このように、NATO の CIMIC が想定していない外国国内防衛や内戦支援という作戦が含まれていることは注目される<sup>24</sup>。

### III NATO 民軍協力ドクトリンの概要

それでは次に最新版の AJP-9 に依拠しながら、NATO による CIMIC の原則と具体的な運用を見てみよう。

まず NATO 民軍協力ドクトリンによれば、基本原則は次の 5 点に要約されるが、以下に見るように軍事組織としての作戦上の必要を重視した内容になっている<sup>25</sup>。第一に「任務が最優先される」という原則である。NATO にとり CIMIC

---

<sup>24</sup> Stuart Gordon, “Understanding the Priorities for Civil-Military Co-operation (CIMIC)” *The Journal of Humanitarian Assistance* (web edition), 14 July 2001 および、U.S. Department of Defense, *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, Washington, D.C.: The Joint Staff, Joint Publications 3-07, 1995 を参照。

<sup>25</sup> NATO のドクトリンにおいて、紛争後の作戦がすべて CIMIC (民軍協力) として規定されている訳ではない。NATO のドクトリンでは、CIMIC と類似のものとして次の三つが挙げられている。第一は、「人道危機における軍事的支援 (MAHE : Military Assistance in Humanitarian Emergencies)」であり、一定期間、人道支援任務を軍隊が文民組織と共同で行うことを指す。第二に、「民間緊急事態対処計画 (CEP: Civil Emergency Planning)」であり、緊急時における国民保護を行う。そして、最後に「接受国支援 (HNS: Host Nation Support)」であり、派遣部隊に対する支援全般を指すものとされる。

は、同盟としての軍事作戦を支援（サポート）するものである。ただし、同盟としての集団防衛任務が関わらない、平和構築のような「非5条任務においては、軍は国際社会による取り組みの一部に過ぎない」という留保が付けられていることも重要である。第二は、「指揮命令」の原則であり、司令官は CIMIC 活動においても指揮命令系統の一本化を追求する。第三は、「効率性 (economy)」の原則であり、非軍事的な任務に軍事的な資産（アセット）を利用することを極力回避するというものであり。これは、治安確保など他の機関では「代替 (fungible)」できない、軍隊特有の機能を重視する姿勢から生まれるものである。第四は、「優先順位と集中」の原則である。紛争地において提供される資産（アセット）は、指揮命令系統を担当する軍隊が集中的に管理することが求められる。そして第五は、「法的義務と人道的考慮」の原則であり、軍隊としての武力紛争法遵守が謳われている。ただし、歴史上、人道的要請と軍事的必要とが両立しない場合は多数存在するため、ここには「戦争と倫理」という難問が潜んでいる<sup>26</sup>。

次に、NATO 民軍協力ドクトリンでは、CIMIC 活動の原則として以下の6点が紹介されている。ここでの記述は、国際機関や NGO の活動を配慮し、バランスのとれたものになっているが、その内容は一般的なものに終始している。

第一の原則は「文化への配慮」である。NATO として、習慣、文化、生活様式を尊重するために、事前の教育訓練が特に重視されていることが注目される。近年、イラクでの戦後復興について、米国大使館員としてアラビア語を習得した専門家が決定的に欠けていることが指摘されている<sup>27</sup>。アラビア語の習得やイスラム文化への理解を基礎とした「戦略的コミュニケーション」が特に重視されており、これはグローバルな趨勢である。第二の原則は、各機関が「共通の目的」を重視するというものであり、それぞれが個別的利益の追求を抑制するというものである。第三に「責任の共有」の原則であり、多様な民軍組織の間での互恵的関係を築くため、協力のための取り決めや、移行メカニズムを築

---

<sup>26</sup> 「正義の戦争 (Just War)」という表現を避けながら、戦闘における人道 (Humanity) を論じるアプローチについては、次を参照。Geoffrey Best, *Humanity In Warfare* (New York: Columbia University Press, 1980).

<sup>27</sup> James A. Baker, III and Lee H. Hamilton, Co-chairs, *The Iraq Study Group Report: The Way Forward-A New Approach* (New York: Vintage Books, 2006).

く。第四に「同意」原則であり、文民組織による協力を引き出すため、強制や一方的な措置は極力回避して、合意形成を目指すというものである。第五に「透明性」原則であり、軍隊の持つ能力や決意を示すことにより文民組織の信頼を勝ち取るという発想が、その根底にある。また、軍隊と文民組織で情報を共有することで状況への認識を高めるという点も指摘されている。最後に第六の「意思疎通（コミュニケーション）」の原則であり、合意や協力を実現するための意思疎通が重視されている。国連機関・政府機関そして NGO 等の文民組織は個々の目的を追求するものであり、相互の意思疎通が重要なのは明白である。

ここで問題となるのは、こうした CIMIC の一般原則が遵守されているか否かを実際の事例で検証することである。規定が存在することと、その規定が履行されることは全く別の問題であるからである。そのため、以下、NATO の CIMIC 活動を具体的な事例に照らし合わせながら検討を加える。

#### IV NATO による CIMIC の事例

NATO にとっての CIMIC は、ボスニア、コソボ、アフガニスタンの事例を通じて様々な変化を遂げてきた。ここでは NATO の CIMIC を、第 1 期・草創期（ボスニア）、第 2 期・発展期（コソボ）、第 3 期・再定義（アフガニスタン）として概観する。以下に見るように、冷戦後に NATO が危機対処作戦へと積極的に関わってきたため、CIMIC 活動は地理的にも内容的にも拡大してきた。しかし、拡大と発展は決して同義ではない。NATO は 9.11 以降、「対テロ世界戦争」の一環としてアフガニスタンでテロ掃討作戦を担当するように変貌しており、この過程で民軍間の協力が後退している部分も認められる。以下、NATO による CIMIC の紆余曲折を辿ってみたい。

##### 1 第 1 期：草創期—ボスニアにおける CIMIC

###### (1) ボスニア平和執行部隊（IFOR）における民軍分離

NATO のボスニアにおける CIMIC は、国連安全保障理事会による権限委任を受けて実施された。NATO は 92 年より経済制裁・武器禁輸を目的にボスニアに関与し、94 年には近接航空支援（空爆）という形で同盟史上初めての武力行使へ踏み切った。また、95 年末からは Dayton 和平合意の履行状況をモニター

するために、6万人規模の平和執行部隊（IFOR）を主導した。 Dayton 和平合意文書<sup>28</sup>に記された IFOR の主な任務は、戦闘行為の停止（第2条）、外国軍の撤退（第3条）、部隊の再配置（第4条）、通告（第5条）、国連保護隊（UNPROFOR）の撤退（第7条）を監視することであり、NATO にとっては「ボスニア全土での完全かつ妨げられることのない移動の自由」を保証されたことが重要である。 Dayton 和平合意文書では、NATO が担当する「和平の軍事的側面」と、OSCE などが担当する「和平の民生的側面」の二つが峻別されており、96年までの IFOR の焦点はあくまでも軍事的側面にあった<sup>29</sup>。

このように民軍の活動が分離された背景には、それまでの UNPROFOR 主導の活動に対して、米国が鋭く反発していたことが指摘できる。ボスニアにおいては1992年4月の内戦勃発以降、UNPROFOR および多数の国際機関が既に活動を行っており、NATO が95年12月に展開した時点で、すでに人道援助や平和維持活動の網の目はできていた。こうした中、米軍は在ドイツ第一機甲師団を中心にエイブラムス戦車、ブラッドリー装甲戦闘車、アパッチ攻撃ヘリなどを擁する「重装備なもの」を展開し、平和執行に必要とされる軍事的合理性を追求する態勢を貫いたのである。また、IFOR の配備も「約一年」に限定され、これと共に米軍の任務完了が予定されていた<sup>30</sup>。

「出口戦略」を重視する米国の姿勢は、IFOR による民軍協力を妨げることとなった。まず米国は Dayton 和平合意の軍事的な平和執行任務を強調したため、復興支援のための活動が軍事計画立案の過程で反映されなかった<sup>31</sup>。事実、民事作戦を専門とする米陸軍第96民事大隊（96th Civil Affairs Battalion）は作戦開始の13日前までに展開する予定であったが、実際には作戦開始時まで展開が引き延ばされた<sup>32</sup>。また、1年後に撤収することが予定されていたため、NATO としての復興支援計画の調整は進まなかった。IFOR 作戦についての検討報告

---

<sup>28</sup> “The General Framework Agreement,” <<http://www.nato.int/ifor/gfa/gfa-home.htm>>.

<sup>29</sup> Phillips, “Civil-Military Cooperation: Vital to peace implementation in Bosnia,” p. 22.

<sup>30</sup> 吉崎知典「NATO 拡大をめぐる同盟政治」『海外事情』（拓殖大学海外事情研究所）第44巻第1号（1996年3月号）、15-30頁。

<sup>31</sup> U. S. Army Peacekeeping Institute, *Bosnia Herzegovina: After Action Review* (BHAARI) Conference Report (BHAARI) (May19-23: May 1996) <[http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1996/bosnia\\_aar1\\_pksoi\\_may1996.doc](http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1996/bosnia_aar1_pksoi_may1996.doc)>.

<sup>32</sup> James J. Landon, “CIMIC: Civil Military Cooperation,” Larry Wentz, ed., *Lessons from Bosnia: The IFOR Experience* (Washington, D.C.: National Defense University, 1998), p. 446.

書が指摘するように、CIMIC 活動に担当者レベルで従事したが、その活動が IFOR の計画に統合されることはなく、また、世界銀行などの文民組織の計画と調整されることもなかったのである。

むしろ、展開当初の IFOR が強く意識していたのはベトナム戦争のような「泥沼化」を避けることであった。IFOR のイーグル任務部隊の長であったウィリアム・ナッシュ (William Nash) 米陸軍少将によれば、ボスニアにおける米軍の作戦は「ベトナムでの経験に影響を受けた」と指摘している。すなわち軍隊としての「規律が重要であり、軍事作戦を実行する際にも軍人の行動が適切であることが重要であること」、そして、「どのように住民を指導するか」がボスニアで試されていた<sup>33</sup>。ここには精鋭な部隊として住民を指導することが、ひいては部隊防護に奏功するという意識が見て取れる。

## (2) ボスニア NATO 安定化部隊 (SFOR) による民軍協力

NATO が CIMIC 活動に本格的に取り組むのは、IFOR が安定化部隊 (SFOR) へと名称を変えた 1996 年 12 月以降である。ここで CIMIC 活動をリードしたのは、皮肉にも、米陸軍の民事部隊であった。NATO 民軍協力ドクトリンも米陸軍の民事作戦 (CMO) を下敷きにして検討を加えられた。サラエボに作られた CIMIC の司令部のスタッフも、その約 8 割が米陸軍の民事専門家であった。ボスニア国内に NATO が作った CIMIC センター (CIMIC Center) は、米陸軍が現地との調整のために設置する民軍作戦センター (CMOC) を雛形にしている<sup>34</sup>。

他方、多国籍軍として展開した SFOR は、内部の調整のために統一的な CIMIC のドクトリンを必要とし始めていた。NATO 統合分析チームのメンバーとして CIMIC を分析したランドン (James Landon) は、IFOR に部隊を派遣した主要国の間で CIMIC への理解が一致していなかったと指摘している。まず、米国は「高強度」の紛争を想定しながら「勝利」の確保する作戦が重視していた。当時米国の IFOR における作戦は「部隊防護」を重視し、大規模インフラを優先させる傾向があった。つまり、CIMIC も調整とリエゾンに限定されたのである。他方、英国にとり民事作戦はきわめて普通の作戦であり、ことさら CIMIC と謳う

<sup>33</sup> Rupert Wolfe Murray, ed., *IFOR on IFOR* (Edinburgh, Scotland: Connect, 1996), p. 3.

<sup>34</sup> LTC Lasse Sando, CJ3 Chief CIMIC とのインタビュー (EUFOR Headquarters, June 7, 2005)。



べきものではなかった。そこでは、「人心を獲得する」ために文民組織との連携を確保することは当然であり、現地のニーズに合わせた復興支援を推進していた。フランスも同じ考えを採用していたが、米国の民事作戦要員がフランス担当地域で行動することに反発していた。他方、ロシアでは「厳格な指揮系統および書類による命令」が重視されており、文民組織への支援を極力制限したのである。ロシアでは CIMIC の柔軟性は必要とされていなかった<sup>35</sup>。

NATO の CIMIC 活動は現地の状況を監視し、その情報を国際機関や NGO へ提供することから始まった<sup>36</sup>。当初は、飲料水や食料品の供給、住宅の供給状態というデータを 4 週間から 6 週間ごとに提供した。その後、SFOR にミッションが引き継がれると、6 カ月毎に北大西洋理事会へ定期報告する制度が確立した。SFOR では、CIMIC 報告追跡システム (CRTS) を採用しており、次の 4 分野での組織的情報収集が行われることになった。第一は、危機における生命維持 (ライフ・サポート) (保健、食糧、水、消防、衛生、住居等) のための情報であり、第二が、インフラストラクチャー (公共交通、水路、CIMIC サイト、鉄道網、電気通信、道路網、空港等) に関する情報であり、第三が、人道支援 (避難壕、人道的地雷除去、民間人の移動の自由、人道支援、少数民族の扱い、難民キャンプ、難民の移動等) を巡る情報であり、そして、第四が、民間組織 (司法、地方組織、境界線と通関、拘留施設、公共の記録、法執行、銀行と経済) に係わる情報であった。

SFOR の合同統合 CIMIC タスクフォース (CJCMTF) のスタッフは当時 320 名強となり、サラエボを拠点としていた。当初は米国人が圧倒的な比率を占めたが、徐々に欧州人が増え、75%程度まで増えていった。また、CIMIC 要員は、世界銀行の上級代表事務所 (OHR)、UNHCR、OSCE、国連国際警察タスクフォースに常駐することになった。

CIMIC 活動が広く情報開示されている後のコソボの事例と異なり、ボスニアの CIMIC の情報は断片的なものが多い。ここではボスニアの汚水処理場における地雷除去の事例を挙げてみよう。ボスニアでは汚水処理場が大幅に破壊され、内戦以前の 11 箇所のうち稼働できるのはわずか三つであった。くわえて、サラ

---

<sup>35</sup> James J. Landon, "CIMIC," p. 127.

<sup>36</sup> Jenkins, "A CIMIC Contribution to Assessing Progress in Peace Support Operations," p. 123.

エボ近郊の汚水処理場では周囲に仕掛け爆弾が設置されていたため、修復活動に従事することができなかった。そのため、NATO がこれを撤去した<sup>37</sup>。また、復旧活動に際しては、NATO の CIMIC 担当者が最初に改修費用を 1,400 万ドル程度と見積もり、これに続いて、対人・対戦車地雷を除去する作業に移行した。この実際の作業員の雇用は NGO であるノルウェー・ピープルズ・エイドが担当するとともに、医療支援はドイツの野戦病院が提供した。すなわち、NATO が作業場所の安全を確保しながら工兵が見積もりを行い、これを NGO や各国の要員が、それぞれの専門に応じて作業に加わったのである。

## 2 第 2 期：発展期—コソボにおける平和安定化部隊 (KFOR)

NATO はボスニアでの平和活動を始めてから 3 年後、再び、旧ユーゴで民族紛争へと関与し始めた。ランブイエおよびパリにおける交渉が決裂した結果、99 年春から NATO はコソボへの軍事介入を開始した。NATO による「強制外交」が功を奏することなく始まったコソボ危機は大量の難民を生み、当初より CIMIC 活動の重要性が指摘されていた。NATO 空爆を開始した 3 月 24 日から、戦闘が終結した 6 月 7 日の間に、アルバニア系コソボ人 85 万人（人口の 42% 相当）が出国したと推定されている。この間、緒方貞子国連難民高等弁務官とソラナ（Janvier Solana）NATO 事務総長の協議が行われたものの、UNCHR が大量難民への即応態勢を欠いていることは明白であった。他方、NATO も、事前展開していたマケドニアにおいては難民キャンプを建設することができたが、アルバニアでは即座の対応ができなかった<sup>38</sup>。現在の NATO 民軍協力ドクトリンが、危機対処作戦における難民対策を重視しているのは、このコソボの経験によるものである。

国連安保理決議 1244 号（99 年 6 月 10 日）の採択後に展開した KFOR は、コソボにおける暫定統治機構の設立に向けた広範なマンデートを与えられた。KFOR 担当官は「緊急村落評価フォーム」を作成し、人口構成、難民・国内避難民数、道路アクセス、村落の治安、家屋の損害、ライフラインの現状、食糧

---

<sup>37</sup> Sgt. Gilles Bergner, “De-mining Waste Water Facility,” *SFOR Informer*, No. 31 (March 31, 1998) <<http://www.nato.int/sfor/cimic/de-mining/cimicde.htm>>.

<sup>38</sup> Larry Minear, Ted van Baarda, and Marc Sommers, *NATO and Humanitarian Action In the Kosovo Crisis* (Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper #36, 2000), p. 17.

事情などの詳細を調査する基礎を提供した。また、これに伴い、KFOR が収集した情報を国際機関や NGO に伝達するシステムも確立した。

表 4 KFOR による CIMIC の報告例

	2001 年 9 月	2002 年 6 月	2003 年 1 月
難民の帰還者数	180,460	182,752	184,074
少数民族の帰還者数	n.a.	4,444	6,024
ユーゴ連邦内の難民数	n.a.	3,306	2,986
コソボ警察官数	3,951	10,505	10,500
UNMIK 警察官数	4,355	4,424	4,492
再建家屋数	800 (2001 年計画)	1,275	1,855
2000 年以降の再建家屋数	27,476	35,237	35,838
CIMIC 活動総数	29,178	n.a.	n.a.

出典：KFOR Biweekly CIMCREP 917-28 28 Feb 2002; KFOR Weekly CIMIC Report 994-19 February 2003 他より作成

KFOR においては NATO が遂行する CIMIC の現状に関する情報がインターネット上で公開されており、関連機関の意思疎通に大きな役割を果たしている。コソボにおいてはボスニアでの CIMIC を基礎に、国際機関・地域当局による役割分担が明示されており、警察・司法、民生、制度構築・選挙、国家再建・経済開発の「4 本柱」が確立している。警察・司法に関しては、国連コソボ暫定行政ミッション (UNMIK) とコソボ警察が中心になり治安当局の再建に従事している。また、司法機関における出身民族の構成比率の適正化も図られている。民生部門では、国連による地方公共団体のサービス向上、国内移動の確保、難民対策等が推進されている。制度構築・選挙では、OSCE を中心に民主化や集中排除が進められており、さらに、国家再建・経済開発では欧州連合 (EU) が地域協力に取り組んでいる<sup>39</sup>。そして、KFOR がこうした 4 本柱に分類された活動を監視しつつ部隊として協力している。KFOR の主たる CIMIC 活動は難民・少数民族の帰還、警察組織の強化、家屋・施設の復旧などをカバーしてお

<sup>39</sup> 例えば *Weekly CIMIC Report 1070-4 August 2004* を参照。

り、その実態を表4より知ることができる。このようにコソボでの CIMIC 活動は、ボスニアでの教訓を反映したものになっている。

### 3 第3期：転換期-アフガニスタン平和構築とテロ掃討作戦のジレンマ

アフガニスタンは NATO による民軍協力の試金石となりつつある。従来、アフガニスタンにおいては、「不朽の自由作戦 (OEF)」の一環としてテロ掃討を担当する多国籍軍の合同軍司令部 (CFC) と、安定化・復興支援を担当する国際治安支援部隊 (ISAF) という二系統の指揮が存在してきた。このうち NATO は ISAF の安定化作戦を担当しており、テロ掃討作戦は対象外であった。しかし 2006 年、ISAF と CFC の指揮命令系統は一本化され、NATO が作戦全体の統制を担当することになり、この状況は一変した。既述のボスニアでは NATO から EU への「衛兵の交替」が行われたが、アフガニスタンでは多国籍軍から NATO への交替が行われた。これが NATO 民軍協力の性格を変えつつあると言える。

これまでの ISAF の歴史を紐解けば、アフガニスタンにおける NATO 加盟国の貢献が大きいことが分かる。2001 年 12 月以降、英国、トルコ、ドイツおよびオランダの順に ISAF の指揮を担当し、ISAF 全体の 95% の人員を NATO 加盟国が提供してきた。2003 年 8 月以降は NATO 統合軍北部司令部 (JFC-North) が作戦指揮を執っている<sup>40</sup>。国連主導の ISAF は、当初、首都カブールの治安確保を任務とする部隊として配備され、その規模も 5,500 人に制限されていた。これに対して米国は、カブールの中央政府の統治をアフガニスタン全土へと及ぼせるため、ISAF のマンデートをカブール郊外へと拡大した。NATO は 2003 年夏の指揮担当後の 1 年間で、CIMIC プロジェクトとして、教育関係 116、保健衛生 51、給水 55、電力供給 9、社会・経済的インフラ整備 106 等、合計 344 個のプロジェクトを完了し、復興支援をバックアップしてきた。

こうした NATO の CIMIC 活動として特筆すべきは、地方復興チーム (PRT) の展開であろう<sup>41</sup>。NATO の作戦計画 (OPLAN 10302) によれば「PRT とはア

<sup>40</sup> Julion Miranda-Calha (Portugal), *NATO's Out of Area Operations*, Draft General Report (Defense and Security Committee, NATO Parliamentary Assembly, 056 DSC 05 E, March 30, 2005), pp. 1-4.

<sup>41</sup> PRT の訳語として「地方復興支援チーム」というものもある。PRT の活動について詳しくは次を参照。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)、35-62頁。Robert Borders, “Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: A Model for Post-Conflict Reconstruction and

フガニスタン中央政府の権限を拡大し、開発と復興を実施することを支援する目的から、アフガニスタンの地方に拠点を置く国際的軍事・民間要員の組み合わせ」を指す。すなわちアフガニスタン復興のためには、国軍改革、警察改革、武装解除・動員解除・再統合（DDR）、司法改革、麻薬対策などを通じた国家再建が不可欠である。また民主化や国内経済の活性化のためにも、復興事業と治安維持の両輪をうまく組み合わせる必要がある。そのため PRT では、軍人と援助担当者の混成チームを形成する。例えば米国の場合、米陸軍の民生支援将校、国務省要員、国際開発庁（USAID）などが共同のチームを編成する。PRT は 100 名から 300 名と比較的小さな規模であり、その要員の 9 割以上が軍人である。PRT は治安が十分確保できない地域の開発を推進するものとして、現在、アフガニスタン全土に 25 箇所以上展開し、その数は増加の一途を辿っている<sup>42</sup>。米国はアフガニスタンでの実績を踏まえ、PRT を他の地域へと拡大することを検討してきたが、それは 2005 年秋、イラクにて実現した。

こうした NATO による CIMIC や PRT の拡大は、アフガニスタンに安定をもたらしたであろうか。現時点で、この問いに肯定的な回答をすることは難しい。ボスニアやコソボとは異なり、国内秩序が依然として不安定なアフガニスタンでは、NATO による復興支援は、米軍主導のテロ掃討作戦と同時進行しなければならなくなった。一方で実力行使をしながら、他方で平和構築による「民心の獲得」が可能か、という難問をアフガニスタンは NATO 加盟国に迫ったのである。

これに対して NATO は硬軟両面の作戦を担当する判断を下し、その結果、NATO の CIMIC は現在、再定義を余儀なくされている。この決定は、NATO にとって苦渋に満ちたものである。まず、米国の度重なる要求の結果、2005 年 2 月の NATO 非公式国防相会議は多国籍軍と ISAF による二つの作戦を併合することに同意し<sup>43</sup>、同年 12 月には ISAF の戦闘規則（ROE）は合同軍のものへと

---

Development.” *Journal of Development and Social Transformation*, November 2004, pp. 5-12.

<sup>42</sup> 詳しくは次を参照。伊勢崎賢治『武装解除』（講談社現代新書、2004 年）、駒野欽一『私のアフガニスタン』（明石書店、2005 年）、Andrea L. Hoshmand, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan* (International Security and Economic Policy, Maryland University, 10 May 2005); UNAMA factsheet on the PRTs; Gerard Mc Hugh and Lola Gostelow, *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian–Military Relations in Afghanistan* (Save the Children 2004).

<sup>43</sup> Miranda-Calha, *NATO's Out of Area Operations*, p. 4.

統一され、2006年には指揮の一本化が実行された。同年夏、オランダ、英国、カナダ、アフガニスタン、デンマークの統合部隊が NATO として初めてカンダハール地方のタリバン掃討作戦を担当したのは、その帰結であった。統合後の初代司令官は英陸軍リチャーズ (David Richards) 中将であったが、翌07年2月にマクニール (Dan K. McNeil) 米陸軍大将が就任した。これにより、アフガニスタン合同軍司令部は廃止されたものの、アフガニスタンに展開する米軍のすべてが NATO 指揮下に属する訳ではない。バグラム空港の第76合同統合任務部隊 (CJTF-76、指揮官は少将クラス) と、合同治安改革司令部 (CSTC-A、指揮官は少将クラス) は米軍の単独指揮である<sup>44</sup>。これまで「米国は対テロ掃討作戦の責務を英国、カナダ、オーストラリアへと肩代わりさせている」<sup>45</sup>という批判を生んできたが、今回、米陸軍大将が全般的な指揮を執ることにより、新たな態勢が採られた。そして翌3月にはタリバンに対する「春期攻勢」を開始し、NATOによる作戦は拡大基調にある。これによりアフガニスタンによる CIMIC 活動のリスクは増大するであろう。

NATO は、こうしたテロ掃討作戦と並行して、アフガニスタンにおける治安部門改革にも関与し始めている。NATO はボスニアやコソボと同様に重火器回収 (HWC) を担当し、日本・国連が担当した武装解除・動員解除・再統合 (DDR) プロセスを支援していた。現在、米国の関心はアフガニスタン国軍の建設へと移行している。NATO によれば、国軍の兵員数は約3万500名であり、これを5万人規模へと増強することが現時点での目標となっている。最終的には7万人規模の国軍を建設し、治安権限をアフガニスタンへと移譲することが予定されている。こうした国軍の建設は、米国が指揮する合同治安改革司令部 (CSTC-A) の担当であるが、実際には英仏など NATO 加盟国がスタッフを派遣している。この分野における NATO の貢献はアフガニスタン国軍への装備の提供であろう。これまでに軽火器5万点、装甲車110両、ヘリコプター12機等を提供し、今後も継続される<sup>46</sup>。

---

<sup>44</sup> 詳細は次を参照。Kenneth Katzman, "Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy," *CRS Report for the Congress*, Updated January 11, 2007(Order Code RL30588).

<sup>45</sup> "Washington to Send 4-star General to Assume Afghanistan Command," *International Herald Tribune*, September 26, 2006.

<sup>46</sup> "Fact Sheet on NATO's assistance in training and equipping the Afghan National Army", <[http://www.nato.int/issues/isaf/fact\\_sheet.htm](http://www.nato.int/issues/isaf/fact_sheet.htm)>.

NATO の活動をグローバルな視点から比較すれば、アフガニスタンにおける治安部門改革の動きが、イラクにおける NATO 訓練ミッション (NTMI) の活動と軌を一にしていることが分かる。NATO はイラク陸軍の第 9 機甲師団に対して旧ソ連製の T-72 型戦車 77 両と人員装甲車 36 両を提供してきた。この戦車はハンガリーから提供され、戦車の弾薬 300 トン (180 万ユーロ相当) はスロバキアが供給した。この弾薬は旧ソ連製の IL-76D 輸送機によって、バグダッドの北に位置するタジ基地へ輸送された。これ以外にも、デンマークは第 10 歩兵師団に対してトラック 100 両を提供し、スペインは 185 万ユーロ相当の装備を提供している。

このように NATO は CIMIC 活動を越えて、平和構築の一部である治安部門改革へ裾野を広げている。NATO の硬軟両面の活動がアフガニスタンで秩序の安寧をもたらすか否かが注目されている。

## おわりに

NATO の CIMIC 活動は、ボスニアとコソボの経験を基礎として発展してきたが、現在アフガニスタンにおいて一つの転換点を迎えている。テロ掃討作戦のための攻勢をかけながら、平和構築を担当するという硬軟両面作戦を、NATO がどこまで担当できるか、現時点では全くの未知数である。しかし、イラクにおける治安回復が奏功していない以上、アフガニスタンにおける作戦の主体が NATO へと徐々に移行するプロセスを止めることは困難であろう。

こうした中、NATO は 2006 年 11 月のリガ首脳会議で「包括的政治指針 (CPG)」を採択し、今後 10~15 年の間に進むべき方向性を示したことは注目される<sup>47</sup>。この文書に従う限り、NATO が CIMIC 活動を拡大してゆくことは必定であろう。すなわち、NATO は域外危機の対処、グローバルな対テロ作戦に加え、新たに「平和構築 (Peacebuilding)」を担当することとなった。これまで NATO は、米国の影響もあって、「紛争後 (Post-conflict)」の安定化作戦ないし平和作戦という表現によってアフガニスタンでの活動を形容してきた。その意味で NATO の

---

<sup>47</sup> NATO Heads of State and Government, “Comprehensive Political Guidance,” 29 November 2006 <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129e.htm>>.

方針転換は重要である<sup>48</sup>。

この指針において、NATO 加盟国が保持すべき平和構築の能力は次のようなものである。つまり「多国間で統合遠征作戦を遂行する能力」、「安定化・復興支援・和解・人道活動等に参加する多様なアクターと円滑に調整する能力」、「安定化・復興支援活動に対して軍事的支援を行う能力」という三項目が盛り込まれている。そして、「必要な場合、NGO と立案・執行段階で協力をする」（傍点は筆者）と言及したことにより、NATO の CIMIC は、紛争後の時点のみならず、より早い段階で着手されてゆくことになった。こうした一連の決定が、アフガニスタンにおける任務の拡大を背景としていることは明白である。

それでは最後に、NATO 民軍協力の意義を考察したい。まず NATO のドクトリンは、ボスニアおよびコソボの経験で示されたように、多国間の合同作戦（combined operation）における調整コストを減らすうえで、一定の成果を挙げている。こうした作戦へ参加する国は、それぞれの歴史的・地理的背景を異にしているため、ユニークな「戦略文化」を保有している。こうした戦略文化の多様性を踏まえつつ、多国間の国際協調を推進するうえで、軍事分野では NATO の CIMIC が雛形を提供するであろう。

他方、NATO が現在、平和構築からテロ掃討に至る作戦を担当する組織へと変貌しつつあることを踏まえれば、NATO 流の CIMIC が適用できる範囲は今後限定されるかもしれない。既述のように、NATO 民軍協力ドクトリンは、危機がエスカレートした場合にも柔軟に対処するように、あらかじめ一定の幅をもたせている。NATO のドクトリンにおいて共同防衛と危機対処とは必ずしも峻別されている訳ではないのである。これはアフガニスタンのような紛争地域を想定した場合、すぐれて合理的なものである。これは、NATO にとっての一義的な任務が、紛争地域における治安維持に存するという現実を反映している。しかし、こうした中で民軍協力を推進することは、軍事組織にとっても、文民組織においても一定のリスクをはらむであろう。軍事組織にとっては CIMIC を通じた連携によって、かえって部隊防護が脅かされる可能性がある。アフガニスタンにおいて PRT 要員が攻撃対象になっている事態は、このリスクを現実の

---

<sup>48</sup> NATO による平和構築については次を参照。Mark Sedra, “European Approach to Security Sector Reform: Explaining Trends through the Lens of Afghanistan,” *European Security*, Vol. 15, No. 3 (September 2006), pp. 323-338.



ものへと変えている。文民組織にとっても、CIMICを通じた軍事組織との連携のリスクは無視し得ない。そのため、NATO 民軍協力ドクトリンは、より緩やかな民軍連携、民軍共存を想定した形で運用される必要がある。