

平和構築における軍の役割

マイケル・クラーク

受入国の軍であれ、他国で再建された社会の育成に取り組む外国軍の存在であれ、軍はあらゆる平和構築に極めて重要な役割を果たす。ハイチやパナマから、ソマリア、ボスニア、マケドニア、東ティモール、ソロモン諸島、コートジボワール、シエラレオネ、アフガニスタン、イラクまで、軍は冷戦後の平和構築活動に参加してきた。こうした活動は、まずまずの成功や完全な失敗、あるいは多くの場合、両者の中間として位置づけられてきた。1989年以降の大規模な軍事介入をざっと数えただけでも、少なくとも21件の事例を確認することができる。うち11件は、ソマリアや旧ユーゴスラビア、ソロモン諸島、グルフルなどの明確な平和維持活動だった。これらの事例全てが、展開開始のち極めて速やかに平和構築活動に移行し、さらに別の4件（コソボ、アフガニスタン、イラク、コートジボワール）も、平和構築以外の介入として開始されたが、のちに平和支援・平和構築活動へと変化した。20年間に21件という数字は、冷戦後の世界における軍事的介入の普及度を示すもので、21件中15件は平和構築活動として開始されたか、のちに平和構築活動へと移行したものだ。歴史が繰り返し、軍が従来型の国家間紛争に関与することも充分あり得るが、現在の動向は正反対の方向へ向かっているという事実には変わりはない。従って時宜に適った防衛計画を策定するには、今後こうした平和構築活動が増えるという見通しに基づくべきである。

こうして我々は、20年に及ぶ過去の事例から、教訓や知見を得ることができる。アメリカや国連、欧州の防衛当局や国際的なNGOコミュニティは「教訓事項」を扱った文献を多数見つけることであろう。しかし問題は、こうした全ての事例から教訓を引き出すことではなく、組織として過去の事例から学び我々の知識を政策的措置に組み込むことにある。

こうした文献には、平和構築活動のために軍を展開することの固有の問題に

10 平和構築と軍事組織

ついて意見の一致が見られる。我々は、過去の教訓から学ぶべきとしきりに口にする。我々は軍事的介入が国際的対応の空白を生むことを知っている。すなわち、他の組織の容認を受けて、軍は結果的にあまりに多くの活動に従事してしまうのだ。周知のように、旧ユーゴスラビアやイラク、アフガニスタンでの経験から、国連の政治的権限は時として極めて広範だが、国連がそうした権限を実施する能力は極めて限られている。国連の現地スタッフは軍の司令部に比べれば非常に小規模で、財政的資源にも厳しい制約がある。また、どの国際機関も現地に十分な活動の基盤を確立するのに多大な時間を要している。だが紛争後の平和構築活動では、活動開始後半年は1分1秒が極めて重要となる。国際金融機関や政府系援助機関、NGO コミュニティといった国際社会のメンバーに関しても、同じことが言える。平和構築活動の開始時点では、組織を整え作戦計画を携えた軍が大規模に駐留しているのが普通である。その結果、他の組織は自然な流れとして、軍が遂行する任務を直接代替するのではなく、軍に合わせ自分たちはそれ以外の領域で活動を行う。先進国の軍の司令官（時には途上国の司令官も含むが）は事態対処の初期段階では常に、紛争後に文民が担うべき役割を担当することになる。しかし半年から1年経っても、紛争後地域に必要な機能を遂行するのに十分な規模や人数の文民機関が存在しないため、結果的に軍はこうした役割を放棄できなくなる。

これまでの事例から、軍の存在によって受入国の国民に依存の文化が生まれてしまい、真の復興がいつまでも遅れてしまう可能性があることも分かっている。紛争後のほぼ全ての社会では、危機的な緊急事態後の差し迫ったニーズに、現地人を雇用して対処している。大部分の社会では、職の不足と失業による所得減少が大きな問題となる。だが国際社会の組織（軍民双方）が多数存在するだけで、当該社会の技能を持つ若手労働者に通訳・管理者・運転手・ガイド・連絡係としての雇用をもたらす傾向が見られる。これは個人所得の源泉として魅力的なものであるが、依存の文化がその社会にしっかり根付いてしまうことにもなる。軍事的介入の性格がどのようなものであれ、また展開する軍の動機がいかに善良なものであれ、大規模な国際組織が1年ほど存在するだけ

で、多くの社会が「被占領民」という社会的境遇に置かれてしまうことは事実であろう。国際組織の承認がなければ何事も前に進まず、軍はしばしば占領軍と見まごうばかりの行動をする。こうした大規模な国際組織が存在するため、市民社会の発達が遅れるのは避けられない。言い換えると、軍が介入することによって、段階的で適切な経済・社会・政府の再建に取って代わることとなり、こうした再建プロセスを妨げるように思われる場合もある。こうしたやり方は、まず上手くいかない。政治的に機微な活動に備えて適切な訓練を受けていない部隊に対して、過大な要求をしているからである。紛争後の復興支援は専門的訓練を受けた部隊が担うべきものであり、そうした部隊は自らの技量や訓練の成果を存分に発揮するであろう。

理論上、軍事的介入が平和構築活動として成功を収めうる唯一の方法は、「包括的アプローチ」であることがこの20年間で明らかになった。だがこの理論を実践に移すのは極めて難しいことが証明されている。実際、旧ユーゴスラビアの事例では、1991年のボスニア、クロアチアを皮切りとして、マケドニアそして1999年にはコソボへと急速に介入が拡大したが、ここでは包括的なアプローチをある程度進めることが可能であり、最終的には現地でもこのアプローチの有効性が証明された。軍、国連、およびNGOコミュニティは、ともに苦い教訓を学び、これを実践に移した。1999年のコソボ紛争では、78日の空爆を終えた時点で、軍・文民組織ともに有効に機能する仕組みを実行に移す用意が整っていた。だがコソボへの介入が初期の「包括的アプローチ」における最高到達点となり、これが再現されることはなかった。NATOおよび他の欧米主要国は当時、「包括的アプローチ」と呼ばれる手法に関し多くの点で、概念的には現在（すなわちコソボ以後の状況）よりはるかに進んでいたと言える。2001年の事件（訳注：同時多発テロ）により多くの欧米諸国の軍事的な力学が変化し、アフガニスタンとイラクでの平和構築——明らかにバルカン半島のどの介入よりはるかに大規模で、さらに困難な状況で遂行される事例——の必要性が浮上した時には、過去に学んだ教訓の多くが忘れ去られたように思われ、これらを再び身をもって学びなおさねばならなかった。軍やその他の機関は2006

年以降、アフガニスタン作戦の効果を上げるべく奮闘を続け、現在、過去8年間に見られた以上に大きなシナジー効果を達成しようとしている。この進歩は賞賛に値するものだが、「包括的アプローチ」の理解と実践に関して概念的には、これでようやく1999年の段階に戻ったに過ぎないという事実は変わらない。こうなったのには数々の理由があり、1999年に実践された「包括的アプローチ」と2009年のそれを対比するには、はるかに膨大な研究が求められるだろう。

おそらく問題は、我々が過去の事例から主として極力多くの技術的な教訓を学ぼうとしたことにある。これはいたって自然なことで、そこには確かに学ぶべき技術的な教訓が数多く存在する。ただし訓練をきちんと行い、国際社会が対応の中で適切な政策的順序を踏み、問題に対し真に包括的なアプローチを策定できさえすればの話である。効果基盤型作戦(EBO)、武装解除・動員解除・社会復帰(DDR)、治安部門改革(SSR)などの戦術を、ガバナンス・開発・社会的持続可能性という(単純な)中核的要請に何らかの方法でさらに効果的に統合できるようになれば、これらの事例において真の進歩を達成し、全ての事例で軍に適した役割を正確に把握できるだろう。軍や国際社会が「勝利宣言を行って撤退する」前に、なすべきこと全てを書き出した詳細なチェックリストを作成するのは難しいことではない。実際、この種の介入は全てこのように終結する。また、介入の成否は、自らの将来を決定できる(その決定が正しいかどうか、成功か失敗かを問わず)機能を備えた社会を構築したという介入側の主張がどの程度、世界から支持されるかによって評価される。

たとえばアフガニスタンでのNATOの任務は、従来の意味での「勝利」ではなく(アフガン情勢で勝利は有用な概念でないため)、国家を国民の手に委ね基本的に安定させるべく何らかの意味で「優勢に立つ」ことにある。これはつまり、地域情勢に応じて安定性を評価する必要があるということだ。もしパキスタンが南アジアの新たな火種になれば、アフガニスタンで上手くいったことなど何の役にも立たないだろう。アフガニスタンはイラン、タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタン、中国と国境を接している一方、ロシアと

インドもアフガニスタン・パキスタン関係の安定に対し正当な利益を有している。

従ってアフガニスタンで成功を収めるには、連合軍の活動が有効かつ正当なものとなされねばならない。連合軍の作戦は、アフガニスタン隣接国の現実主義者にとって魅力的であると同時に、アフガニスタン国内で（いかに不承不承であれ）尊敬を得るものでなければならない。1990年代のバルカン危機から何かひとつでも学べるものがあるとすれば、それは、崩壊した社会における武力行使は必ず合意に基づくかまたは何らかの公平性のあるものでなければならないということではなく、武力行使は有効であると同時に正当とみなされねばならないということだ。さらに特にアフガニスタンの場合、より一体性のある包括的戦略をとるには、極めて受け入れがたい条件が必要とされるだろう。すなわち、文民機関が危険地域で活動する準備を整えるか、さもなくば軍が現在以上に多く文民の機能を担当せねばならない。開発を、安全保障より優先順位が低いもの、安全が確立されて始めて取り組むものと考えてはならない。開発はアフガニスタンの安全保障に不可欠な要素であり、並行して進める必要がある。

連合軍は、現地指導者や準公認の民兵組織とこれまで以上に緊密に協力し始めるようになった。現地に腐敗がはびこり、アフガン人の多くの忠誠心が揺らいで寝返る可能性があるといった犠牲を払ってでも、タリバンやアルカイダへの現地の人々の根強い反感を足がかりとして、こうした取り組みを一層進めるべきだ。またアフガニスタン政府を麻薬問題というくびきから解き放つためにも、連合軍に漸進主義的アプローチをとる余裕はない。特に南部諸州では、新たな政局への迅速で劇的な対応が求められる。今後2年間のケシ栽培収穫を全て買い上げるのもよいが、これは1度限りのイニシアチブであり副次的な影響への対処が必要だろう。またこの手法は、包括的戦略のその他の部分が適切に運営されてはじめて効果を挙げるだろう。アフガニスタン国軍および国家警察の強化は、アフガニスタンにおける連合軍の差し迫った責務である。国軍と国家警察は、過去8年続いた依存の文化を打破するための鍵であり、アフ

ガニスタンの治安に対処するため現在計画されている軍・警察の要員数（国軍134,000人、警察82,000人）をほぼ間違いなく、極力早い時期に倍増せねばならないだろう。だがこれを実現できるのは、早くても2012年以降である。そしてこれら全ての活動は、42カ国から成る連合軍が、アメリカのリーダーシップの下で、さらに軍事的効果を上げ連携を強化できるかどうかにかかっている。連合軍が現在アフガニスタンで直面している課題は、紛争後の社会におけるこの種の複雑な作戦から学ぶべき（また学びなおすべき）あらゆる技術的教訓を浮き彫りにしているという点で、示唆に富んだ例となっている。

私はここで、技術的レベルの教訓を引き出そうとしてはいけない、と主張するつもりはない。もちろん教訓を得るべきである。だが軍が平和構築活動に参加する場合、より根本的な課題として、政治的原則の問題に対処すべきだと確信している。平和構築の分野において、政治的関与の代替として軍を使用してはならない。過去20年の間に、まさにこれに該当する現象がたびたび生じている。旧ユーゴスラビアでは、国連保護軍（UNPROFOR）の事例でも、UNPROFORから作戦権限を引き継いだ多国籍軍の事例でも、役割についての明確なマンデート（権能付与）がないまま軍が派遣された。ボスニアとクロアチアでの初期の軍事行動は、どんなに好意的に見ても、次の一手をめぐる西欧諸国が政治的コンセンサスを形成するまでの時間稼ぎの手段に過ぎなかった。最も批判的に見れば、これは明確な根拠もなく大規模な派兵を開始した政治的な示威行動だった。軍を最初の対応手段としてひとまず投入して、それから政策論議のために時間稼ぎをするといった形で軍を利用すべきではない。もし仮に軍が平和構築に必要であるならば、軍はその平和構築のすべての段階において、なんらかの形で必要な存在である。もし軍が展開するならば、緒戦から十分な規模で部隊を配備し、その後、徐々に減らすべきである。その逆であってはならない。作戦の初期段階で大規模な軍事的関与を行うことには、抵抗があるだろう。これは侵略的な印象を与えると、地域レベルで政治的影響をもたらすといった理由からではない。それは「最小限の兵力」が最低限の人数を意味することはほとんど無いからである。最小限の兵力という考えは、部

隊の縮小よりも増加に結びつく。最小限の兵力で、正当かつ効果的な軍事作戦をするというメッセージは、いつしか、大規模で、組織化され十分な訓練を受けた部隊へとすり替えられるのである。

近年、増え続けている紛争事例から導かれる結論は、次のように厳しい内容となろう。もし軍が、ガバナンス・開発・持続可能な社会の実現という課題へ取り組むにあたり、国際的な支援の一部として現地に関わりつつも、部隊を十分に展開できないとしよう。その場合、軍が一切使われないほうが、最終的な人道被害は少なくなるかもしれない。また、軍が現地に介入するよりも、現地を隔離するほうが、被害は少なくなるかもしれない、というものである。