

文民の増派—民軍の複合的活動の鍵¹

ハンス・ビネンダイク

アメリカでは現在、現場での民軍の密接な計画と協力が求められる作戦、いわゆる複合的活動を遂行する上で、文民の能力が明らかに欠落している²。複合的活動の例は豊富にあり、安定化・復興（S&R）、人道救助・災害救助、非正規戦や反乱鎮圧作戦などが挙げられる。イラク、アフガニスタン、ニューオーリンズといった場所での作戦の難航は、この論点を浮き彫りにするものだ。元統合参謀本部議長ピーター・ペースと国防長官ロバート・ゲーツは、ともにこの必要性に着目し、国防予算を文民向けプログラムに投入した。2006年版の「4年毎の国防計画見直し（QDR）」は、「パートナーの能力構築」に丸々1章を割いている。最近では2ダースを超える研究が文民の能力の様々な側面を扱い、対応策を提言している。ここ2、3年の間に制定された様々な政策指令や法律は、部分的な解決をもたらしたばかりで、この国家的ニーズのあらゆる要素についての包括的な検討はまだ行われていない。本研究は、この不足を解消することを意図している。その主たる結論は、複合的活動への文民の対応能力の構築を目指す現在の取り組みはいまだ終わっておらず、オバマ政権はこの任務を達成するために資源を増加し、一層の関心を振り向ける必要があるということである。

失われた機能

40年前のベトナムでのアメリカ軍には、当時のいわゆる平定作戦

¹ 本稿は次の研究書の序論の改訂稿である。Hans Binnendijk and Patrick M. Cronin, eds., *Civilian Surge: Key to Complex Operations* (Washington, D.C.: National Defense University Press, 2008).

² 複雑度の高い作戦の定義は時とともに変化してきた。戦闘や災害救助を含む場合もあれば含まない場合もあり、一般に海外ミッションのみに限定された。高複雑度作戦センター (Center for Complex Operations) のウェブサイトでは、「安定化作戦、対ゲリラ戦、非正規戦を総称して“高複雑度作戦”と呼ぶ」と記されている。本研究では、国内外の人道援助や災害救助を含むより広範な定義を採用している。

(pacification) に協力した力強い文民パートナーがいた。国際開発庁 (USAID) のプログラムは、民事作戦地方開発支援計画 (CORDS) の重要な構成要素だった。CORDS の作戦はベトナムに対してかなりの成功を取めたが、結果的には、北ベトナム正規軍の大規模な武力侵攻によりその命脈は絶たれた。南ベトナム陥落の後に、アメリカの民軍による複合的活動を遂行するための重要な機能はいつしか失われた。

ベトナムの経験を繰り返すまいとして、アメリカの軍事的介入や外国政府への支援を制限する様々な指針が策定された。元国防長官キャスパー・ワインバーガーとコリン・パウエル統合参謀本部議長が提唱した、圧倒的な軍事力を決然と行使するという軍事ドクトリンは、小規模な軍事作戦に必要な技量が失われるという予想外の結果を招いた。アメリカ軍は高強度の、ネットワーク中心型の戦闘に習熟した一方、安定化・復興作戦に関連する軍事的な技量は低下した。軍内部には、いわゆる「第4段階」とよばれる紛争後の作戦を文民のパートナーに任せようとする気風が生まれた。

だが議会から強力なコスト削減圧力を受けた [国防省以外の] 文民の諸官庁は、こうした役割を遂行する能力を育成せず、技量と予算は低下した。国際開発庁は、外務局や民事部門の要員をベトナム戦争当時の 12,000 人から現在の約 2,000 人にまで削減せざるを得なくなった。1996年には世界各地に 8,000 人の職員を擁していた広報文化交流庁 (USIA) は大幅に縮小され、ついには國務省に統合された。國務省自体も予算・職員が不足しており、時には外務の要員の新規採用を見送らねばならなかった。それ以外の文民の諸官庁には、スタッフを国家安全保障上の任務に協力させる動機がほとんどなかった。

不足を補う

イラクに侵攻したアメリカ軍は本来、ある程度の復興支援の能力を備えていたが、彼らの任務は安定化・復興に取り組むことではなく、バグダッド攻略にあった。中央軍司令官トミー・フランクス將軍は、自ら立案したのは紛争後の作戦ではなく侵攻計画のみであることを明らかにしていた。紛争後のミッ

ションは国防長官に報告義務のある文官に委ねられた。しかしその数はわずかであり、計画策定期間は限られ、予算は微々たるものだった。そのため2003年5月、イラク侵攻後の作戦を運営するため民軍双方の能力が必要とされた時、こうした能力は不足していた。

2004年1月、米国防総合大学は『安定化・復興作戦への変容』を出版し、「安定化・復興支援のギャップ（S&Rギャップ）」を指摘した。同書は軍に対し、状況に適応しこの不足を解消するために必要な技能を開発するよう求めた。最初は消極的だったアメリカ軍も「アフガニスタンとイラクという」2度の突発的の事件から圧力を受けて、ついに変化した。2005年、国防総省指令第3000.05号は、安定化作戦が戦闘作戦に匹敵する優先度を持つ、中核的な軍事的任務であると定めた。陸軍内部の専門職種は見直され、この新たな中核的ミッションに何万人もの単位の兵員が割り振られた。安定化作戦、反乱鎮圧作戦、非正規戦に関する統合作戦構想や教範が改訂された。加えて2007年10月、海軍、海兵隊、沿岸警備隊の指導層は新たな海洋戦略を発表し、焦点の大幅な変更を明らかにした。すなわち「我々は、戦争の防止を戦争への勝利と同じ位に重要であると信じる」というものである。イラク、アフガニスタン、その他の場所での作戦を通じ、複合的活動に必要な技能を幾らかなりとも備えた将校・下士官が大量に生み出された。

文民側の変革プロセスは、はるかに緩やかなものであった。上院外交委員会の主導により、いくつものバージョンのルーガー・バイデン法案が議会を通過し、こうしたニーズ対応に着手するための組織と予算が国務省内に認められた。ルーガー・バイデン法は、最終的に2008年後半に国防歳出法の一部として制定された。ルーガー・バイデン法案の提出をきっかけに、国務省は2004年に復興安定化調整官室（S/CRS）を新たに設置し、ついで国務省を海外における復興安定化作戦の主管省庁に指定する国家安全保障大統領令第44号を起草した。復興安定化調整官室は、複合的活動に向けた文民機能を構築し開発すべく奮闘したが、新設されたこの組織は資金・人材ともに不足し、国務省内での評価も低かった。国防総省が復興安定化作戦に数万人の軍事要員を割いたのに

対し、復興安定化調整官室のスタッフは100人足らずで、その多くが他省庁からの出向者だった。コンドリーザ・ライス国務長官の「変革外交」に向けた重要な取り組みも財源不足に陥っていた。

必然的に国防総省は、全体的な不足分を軍の資源や人員、または民間請負業者で補うことを余儀なくされた。イラクとアフガニスタンでは、従来文民が担当していた機能を次第に国防総省が遂行するようになった。司令官緊急対応プログラム（CERP）を通じて対外援助が提供された。基本的に軍中心で構成される地方復興チーム（PRT）が現地の復興プロジェクトを実施した。以前は予備役に任され、現役軍務への召集などほとんどなかった民事作戦の部隊が、前線での調整係となった。新たな戦略的広報への取り組みを通じ、広報業務も軍の職務範囲になり、軍の情報支援チームは、かつて広報文化交流庁が行っていた活動を行った。文化人類学者が先導する「人的地勢調査チーム（human terrain team）」は、これまで国務省の専門家が行っていた貴重な洞察を提供した。

国防総省はこうした取り組みを世界各地で行っている。[アメリカの] 地域軍は、統合省庁間調整グループと呼ばれる省庁横断的な小規模な文民組織を司令部の中に設置している。アメリカのアフリカ軍（AFRICOM）および南方軍（SOUTHCOM）の事例では、司令部の中の文民の能力を強化しようという努力が続けられている。この文民は組織上は国務省出身の副司令官の下にあるが、最終的には統合軍司令官の指揮下で活動をする。国務省の予算ではなく国防総省の予算を使って、全世界の同盟国を訓練し、同盟国に装備を提供する法的権限が国防省に与えられた。これによって国務省は政策全体を監視することができなくなっている。

新たな機能の不均衡

複合的活動に対する民軍の能力の不均衡が2005年から2008年の間に拡大した。その結果、国防総省上層部が文民側の予算増額を求めるといった問題が次々に発生した。第一に、このような不均衡はアメリカの外交政策が「軍事化」しているとの印象を世界に与えた。第二に、十分な訓練を受け、文民機関

の支援を得られる文民側の要員であれば、はるかに効率的に遂行できるような機能を、わざわざ軍事要員が担っていた。第三に、戦争を行っているのは国防総省のみであり国民全体ではない、と軍関係者の多くが考えるようになった。第四に、文民に運営予算が不足しているため、省庁間の政策論議において文民の主張が軽視されるようになった。その結果として第五に、文民の省庁は国防総省が支配的な役割を果たしていることへ不快感を示しはじめた。そして第六に、国防予算緊縮の見通しが明らかになり、地上軍が非正規戦³のみに焦点を合わせたことにより、一部のアナリストの間で、主要な戦闘作戦の準備に十分な注意が払われていないとの懸念が強まった。

幅広い政策の選択肢

複合的活動に向けた文民機能の構築に関して、オバマ政権には幅広い選択肢がある。

- 複合的活動の必要性を抑え、安定化・復興支援の能力をこれ以上強化しない政策をとる。ただし、イラクのように自ら選択する戦争は回避できるかもしれないが、傍観が許されないような事態が（大小問わず）発生する可能性がある。
- 今後も国防総省が主たる負担を担い、本来文民が担うべき機能を軍事要員が遂行する（必要に応じ国防総省内の文民が補足する）。ただしこれは、前述の均衡性や効率性の問題を解決するものではない。
- 民間請負業者への依存を強める。だが請負業者の活用には限界があり、アメリカは既にその限界を超えている可能性がある。
- 追加資源の投入、新たな部局の設置、既存の省庁間調整の仕組みの変更不要

³ Department of Defense, *Irregular Warfare Joint Operating Concept*, version 1.0 (September 11, 2007) は非正規戦を「正統性と関連する住民集団への影響力をかけた国家及び非国家アクター間の暴力闘争。非正規戦では間接的・非対称的アプローチが好まれるが、敵の兵力・影響力・意思を弱めるためあらゆる軍事能力及びその他の能力を用いることもある」と定義している。
<www.dtic.mil/futurejointwarfare/concepts/iw_joc1_0.pdf>.

どを通じて、文民諸官庁の能力構築に向けた取り組みを加速させる。

本研究では、第四の選択肢の追求を提言する。構築すべき能力の内容や程度、その編成・運営方法などが本研究の中心をなす。

オバマは大統領候補時代に、行政府内の〔民軍間の〕能力の不均衡を是正するべきであると強調し、「わが国の外交官、開発専門家、軍と協働できるその他文民の数を増やし、能力も強化する」と公約した。オバマ政権は21世紀に向けて政府を改編し、複合的で広範なグローバルな課題に対処すべくアメリカの文民機能を強化する機会を手にするだろう。

本研究の概要

『文民の増派 (Civilian Surge)』というタイトルは、文民の能力が必要とされるのが短期的であるという考えを示すものではない。むしろ、文民の能力は維持し続ける必要がある。本研究は、国防総合大学の経験豊富な担当者によって主に準備された。編者の全般的指示に基づき各章を作成している。部分的に重複した（場合によっては矛盾した）助言も見られるものの、本研究には説得力ある研究結果や提言が示されている。こうした研究結果やそれを裏付ける分析はいずれも、必ずしも国防総合大学や国防総省、アメリカ政府のその他省庁の見解を反映したものではない。

主な研究結果と提言

- 複合的活動は、60の関連した任務を含む6種類のミッションに大別される。うち5種類のミッションにおける48の任務は、おそらく文民によって最も効率的に遂行される。本研究では、事態対処として大規模なもの1件、中規模なもの1件、小規模なもの4件を想定している。これに含まれる48任務へ継続的に取り組むには、展開可能な現役の文民（政府関係者）5,000名、および、予備役の文民10,000名が必要となる。今日のグローバルな安全保障環境では、この「1-1-4」という基準に即した民軍の能力を構

築するのが賢明である。こうした要求水準は、現役の文民2,250名、予備役の文民2,000名を所要とする行政府が立案のために想定している基準を大幅に上回る。

- 主管省庁を定め、主担当者を定めるというアプローチは、複数の省庁が関与する複合的ミッションに取り組む上で適切ではない。与えられた権限の範囲内で省庁の活動を統制するのに十分な権限ならびに資源を備えた「権限付与に基づく部門横断的チーム (empowered cross-functional teams)」が推奨される。国家安全保障会議による監視力も強化する必要がある。
- 国防総省は2003年以降、複合的な新たなミッションに十分適応してきた。国防予算緊縮を見越して、国防総省はハイエンドな軍事能力に投資する必要がある。そのため国防総省としては、複合的活動を担当する能力を強化するよう文民パートナーに求めている。最近、国防総省は、万が一、他の省庁が文民を海外展開できない場合は、国防省の文官スタッフを配置するよう権限を強化した。国防総省によるこうした要員の編成・研修計画と、国務省の同様の計画との連携をさらに緊密化すべきである。
- 国務省は、[長官・副長官が執務する]「国務省7階」で対応するトップレベルの危機管理活動に直接投入できるような、「安定化・復興支援に精通した」外交官の育成に力を入れている。さらに省庁間の重要な計画策定・運営機能を国務省から新設の省庁間調整官に移し、外交準備態勢を整えるための資源を、対応が不十分な地域に一層戦略的に投入することを提言する。総合すると以上の研究結果から、権限を付与された新設の部門横断的な省庁間調整チームが、復興安定化調整官室 (S/SCR) の機能の一部を引き継ぐべきだという結論が導き出される。
- 国際開発庁は、複合的ミッションに向けた文民の研修・準備を担当する運営機関となるべきである。そのためには要員を倍増し、かつて連邦緊急事態管理庁 (FEMA) に与えられていたと同種の新たな権限、および海外派遣要員を提供する他の省庁に費用を償還するための新たな財源を付与する必要があるだろう。また国際開発庁は、組織文化を大幅に変え

る必要がある。この変革を促すとともに新たなミッションを反映する意味で、国際開発庁の名称を開発復興庁（USADR: Agency for Development and Reconstruction）に改めてもよいだろう。再編後の国際開発・復興庁（USAID/USADR）には、[開発と復興という] 主要な機能を担う2つの部門を設置してもよい。

- 国内の文民諸官庁や諜報機関は、複合的活動の成功に極めて有益と認められる重要な技能を保有している。だが国内機関の官僚主義的な障壁や、構造上・文化上の障壁を克服するには、特別な立法措置が必要かもしれない。国内の文民諸官庁に対し、海外での複雑な作戦に参加するため、これら機関の多くが現在国内の有事に対し認められているような法令に基づくミッションを与えると同時に、新たな責務を既存の機能配置プログラムに統合するためある程度の予算増を認めるべきである。諜報機関は対テロ作戦に終始しており、複合的活動へのより大きな貢献を取り付けるためにも、追加的な資産が必要とされる。
- 独立戦争以来、アメリカの軍事作戦には民間請負業者が活用されてきた。だが現在、軍事要員に対する民間請負業者の割合は空前の高さを記録している。その結果として政府省庁は中核的機能を失いつつあり、請負業者に対する監視は不十分で、費用対効果が予想を下回っている可能性もある。複合的活動においては、文民の役割をアウトソーシングするという思い込みを排し、代わりに一部の政府機関の文民要員を増やし、民間請負業者に対する監視を強化するよう提言する。
- 今後の複合的ミッションに必要とされる数多くの文民の研修・訓練をどのように行うかについて、連邦政府の取り組みの方法を評価するべきである。研修実施に向けた取り組みは2006年版の「4年毎の国防計画見直し」で開始されたが、新たな研修プログラムへの要求が充分明確に示されず（あるいは充分な資源を得られず）、また伝統的に研修を重視しない各省庁の抵抗を受けたことが一因となったため、行き詰っている。新しい政権は、国家安全保障上の今後の作戦について考慮事項を定義し発展させるよ

う努力するよう提言する。そのためには、行政府内部の壁を越えた資源配分を決定し、実現する必要がある。また、新たな学術組織の設置が求められるだろうし、その設置は国防総合大学の中になるのかもしれない。

本研究で論じた文民能力の向上に必要とされる総経費は、年間約20億ドルと想定される。この費用の一部は、現在の行政府の予算要求に既に含まれている。こうした資金の確保について議会の支持を得るには、国家安全保障関連の予算を統合して提示するといった新たなアプローチが必要とされるかもしれない。

- 必要とされる文民の能力を、海外の作戦を担当している軍の能力とどのように結び付けるかを検討するべきである。これまで軍の管理下で行われてきた民軍の統合や協力は根本的問題——複合的活動でのアメリカの取り組みを主導する文民インフラの欠落——を解決するものではない。それが本研究の結論である。地域レベルで大使級協議会（Ambassadors' Council）を新設し、地域の鍵となる大使館へと省庁間の壁を越えて追加派遣し、危機時には軍の保有する輸送手段や物資へ文民が容易にアクセスできるよう提言する。
- ハリケーン・カトリーナへの対応や大規模テロ攻撃の事後対処といった国土安全保障に関わる事態も、海外での作戦に必要とされるような協力関係や技能が求められる、複合的な活動である。憲法上および法律上の制約を考えると、国防総省が国内で主管省庁となることはないだろう。国家主権の問題および州知事と州兵との独自の関係から、合衆国法典第10篇に基づく場合を除いて、伝統的な意味での指揮統制の関係は排除される。こうした制服の組織でさえも権限は限られる。そこにさらに連邦、州、地方、部族の団体や、はては民間部門まで加わると、さらに図式は複雑になる。とはいえ、本土での複合的活動と海外での同様の作戦には類似点があるため、これを十分に活用してシナジー効果を追求する必要がある。
- 海外の複合的活動をアメリカ単独で実施することはまずないため、他国の

文民の能力を早い段階で活用すべきである。主な国際機関として、国際連合、北大西洋条約機構 (NATO)、欧州安全保障協力機構、欧州連合 (EU)、世界銀行、国際通貨基金などが挙げられる。ボスニア、コンボ、アフガニスタンでの近年の経験から、こうした機関との連携が不十分であり「包括的アプローチ」が必要とされることが示唆される。NATOはEUとの間にこうした包括的アプローチを確立しようとしているが、トルコとキプロスが各機構内でこの種の協力へ拒否権を発動する傾向があり、現在継続中の作戦に支障が生じている。この問題に対処するため重点的な取り組みが求められる。

- 複合的活動を成功させるには、非政府機関 (NGO) や現地アクターの幅広い代表者との連携が欠かせない。実際、現地住民と効果的に関わることができなければ、我々は軍が派遣されたそもそもの理由である政治的・社会的・経済的目標を達成できない。本研究では、現地アクターとの関わりを強化するため、次のような手続きに着目している。作戦の成否は、早期の関与や計画立案によって左右される。こうした関与や計画立案は、秘密指定されていない情報を文民と極力共有するような開かれたコミュニケーション・ネットワークを通じて可能となる。この点は、より重視すべき分野である。

複合的活動の運営

複合的活動を今後さらに効果的に運営する手法を提示するため、本研究の研究結果および提言は次のようにまとめられる。省庁間の調整・計画策定において現在国務省が果たしている主導的役割は、国家安全保障会議に新設される権限を付与された強力な部門横断的省庁間チームの省庁間調整官によって代替されるべきである。国家安全保障会議の上級メンバーが、この調整官および現地での活動を監督する責任を負う。国防総省と国務省は、省庁間調整官に権限を付与するため財政面・人材面で大規模な貢献を行うべきである。

組織の再編と拡大を経た国際開発・復興庁は重点目標を変更し、複合的活

動に向けた教育訓練や装備を行う主要な運営機関となるべきである。国際開発・復興庁はFEMAと同様の権限、ならびに個々の作戦に協力した他の省庁に費用を償還するための資源を与えられる。国内の文民省庁は新たな権限、予算、インセンティブ、参加責任が付与され、国際開発・復興庁と密接に協力をを行う。文民予備役と民間請負業者は、主として国際開発・復興庁の指示を仰ぎ、特定の場合においては国内省庁の監督下に置かれる。

海外では国務省の地域的役割が強化され、平時および抑止の時期（第0、1、5段階）は大使が活動を担当する。紛争時（第2、3段階）は、軍司令官が主導権を握る。紛争直後（第4段階）は指揮命令系統を定めるのが最も難しく、この時期は、大使と軍司令官との緊密な協力が求められる。大規模な戦闘作戦が終了次第、国家安全保障問題担当補佐官の勧告に基づく大統領の決定により、指揮権は早急に文民の指揮下に移すべきである。

