

「新しい戦争」の時代における安定化作戦 — 「安定化」の神話からの脱却—

エティエンヌ・ドゥ・デュラン

安全保障を取り巻く環境は過去20年間で大きく変貌した。国家以外の主体（軍閥やイスラム教聖戦士）が新たな敵として登場し、反乱鎮圧作戦と同時に政府構築と復興開発に対処する必要に迫られる中、特定の国または国連が有する介入手段は不適切で時には時代遅れのようにも思われる。このような新たな地政学的現実とそれに対応しようとした西側の新たな試み（「武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）」、「治安部門改革（SSR）」、「包括的アプローチ（comprehensive approach）」、「地方復興チーム（PRT）」、等）の両方をとらえる表現として、「安定」や「安定化作戦」といった言葉が用いられるようになった¹。しかし、最近または続行中の作戦を見る限り、西側の介入は無力とまではいなくても、どう好意的に見ても不十分な印象がある。つまり平和活動は、もはや機能していないといえよう。

確かに、上記の新たな試みの具体的な長所と短所に関して確りとした議論はなされているが、各地で現在見られる非対称の状況は、現地もさることながら西側の状況にも起因している。従来からの我々の優位性は、敵を非対称的な戦術に体系的に依存せざるを得ない状況に追い込んできた。一方、我々は、その戦略文化ゆえに、この状況もたらす負の効果と戦略的外部性に気付かずにいた。ここでしばしば十分に明確に認識されていないのは、冷戦下における思考枠組がいかに支配的だったかということである。それは、1990年代以降もなお、平和活動の展開のあり方を大きく方向付けていた。東西冷戦や90年代初頭の影響は、概念、基準、手段といった形で根強く残っている。そのため、まずはこの「遺産」について振り返り、それが我々の思考をいかに支配し続けてい

¹ DDR は Disarmament, Demobilization, and Reintegration、SSR は Security Sector Reform、PRT は Provincial Reconstruction Team の頭文字をとったもの。

たかを分析した上で、「安定化」に関する幾つかの有害な神話を払拭していきたい。

東西冷戦——究極的には西側の戦略文化——によって「思考停止」がもたらされた例は数多くある。それらには重要でないものや本論の対象外のものもあるので、ここでは最も弊害の大きいものに焦点を当てることとする。その中でもとりわけて顕著なのが、安定化作戦は戦争とは異なり、伝統的な平和維持活動と同様にいわゆる「低強度紛争」の範疇に入るものである、という誤った認識である。同様に誤っているのが、それには文民の能力の投入だけで事足りるという考えである。

この検証作業を通じて「神話」の誤謬が明らかになれば、その埋め合わせとして幾つか有用な示唆を提示することが期待できよう。

安定化に関する3つの神話

神話1：安定化作戦は低強度紛争である

東西冷戦の最初の遺産は、安定化作戦は低強度紛争（LIC: low-intensity conflict）にすぎないという、根拠の無い、危険な幻想である。

欧州において冷戦は殆ど現実味を持たなかったが、それでも軍の体制、軍事ドクトリン、シナリオ、有事体制と戦略的思考全般に決定的な影響を与えるようになった。東西冷戦は安全保障の絶対的な規範として、あらゆる形・由来の紛争がその中核的論理に従って説明・分類化できることを保証していた。それゆえ、「高強度紛争（high-intensity conflict）」は東西間の直接的な軍事的衝突だけを意味していた。つまり、徴兵制と平時からの技術・産業の投入が可能にした全面戦争、おそらくは核兵器の使用を含めた戦争のことである。「中強度紛争（mid-intensity conflicts）」は、それのより規模の小さいもので、超大国が直接的あるいは間接的にかかわる地域紛争を指す。その他は、国連の平和維持活動（PKO）からベトナムで見られたような反乱鎮圧作戦に至るまで、すべて「低強度紛争」であると見なされた。したがって、LICは——あからさまに邪魔者扱いされなかったとはいえ——特に米国では、西側の軍事力を主要な任務から

そらし、その中核的な技能を磨耗させるものとして、せいぜい二次的な任務としてしか認識されてこなかった。このような考え方がイラク戦争まで支配的だったし、今でもこの考え方に賛同する者は多い²。

西側の戦略文化は、全面戦争を古典的な産業動員型の戦争と同一視するため、被害を受けることが少ない軍事的に発展途上の敵との戦争を「小さな戦争」とする誤った認識に陥りやすい。そうした認識の下、西側はこの「小さな戦争」については、武力行使の抑制、限定的な戦闘行動、三流の敵を想定してきた。1990年に入っても、「本格的な戦争」とされた1991年の湾岸戦争とナミビアやカンボジアにおける国連の平和維持活動等とは対照的だったこともあって、その誤った認識は存続どころか、ますます強くなっていった。欧州でも、ボスニアとコソボにおける西側の介入が、最初の強制 (coercion) 段階とそれに続く平和維持段階との間に明確な移行があるなど、ある種のパターンに従ったため、「本格的な戦争」と「小さな戦争」の違いが別の意味で強調される結果をもたらした。

しかし、過去20年間を振り返ってみると、最も頻繁かつ大規模で多くの犠牲者を生み出し、なおかつ勝利または停戦もしくは阻止するのが最も難しいのは「小さな戦争」であることが明らかとなる。端的に言えば、「小さな戦争」こそ、まさしく我々が生きる現在の戦争の形と思われる。逆に、産業力を集結した古典的な国家間戦争が起きる可能性は極めて低い。そのため一流の専門家や戦略家のなかには、古典的な戦争を新しいパラダイムによって淘汰されるべき過去の遺物と見なしている者もいる³。

自民族中心主義の負の側面として、西側の戦略文化は、重大な国益をかけた「全面戦争」を産業力と技術力を駆使した「近代的戦争」と同一視する傾向にあった⁴。しかし、現実的には、紛争の強弱はそれにかかる政治的・戦略的利益

² この支配的な思考に関する優れた記述として以下等が参考となる。Andrew Krepinevich, *The Army and Vietnam*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

³ これに関して、説得力がありかつ複層的な見解については、Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Allen Lane, 2005を参照。より先鋭的な見解については、Martin Van Creveld, *The Transformation of War*, The Free Press, 1991を参照。

⁴ 古典的な著作とされるKen Booth, *Strategy and Ethnocentrism*, Croom Helm, 1979を参照。

に左右される。工業型戦争は、軍事的行動のある種の型を指しているにすぎない。このように我々が目的と手段を混同し続けている背景には、19世紀と20世紀の西洋の歴史がある。しかし、非常に高度な手段でもって限定的な戦争をしかけることは完全に可能であるし(1991年の「砂漠の嵐」作戦、1999年の「同盟の力」作戦等がそうした例である)、逆に粗末な武器、しかも原始的な組織でもって、全面的戦争にかかわることもしかりである(1世紀前のボーア人、現代のシエラレオネの革命統一戦線(RUF)をはじめとするアフリカの反政府運動等)。むしろ、現在に特徴的なのは、大抵の紛争が軍事的に性質のまったく異なる者の間で行われており、それゆえ非対称的とされることにある。しかも、組織、手段、装備の点で両者に明確な違いがあるため、戦争における双方の関与度合いの違いという、より本質的なことが却って不明瞭になっている。

その最たる例がイラクである。武力蜂起が絶えないこの国の安定化は、サダム・フセイン政権を倒すのとは比較にならないくらい困難なことが判明した(紙の上では後者の方がまとまりのない武力蜂起よりかなり多くの資源と実際の軍事力を要したかもしれないが)。イラクで起きたあらゆる事象は、安定化段階が最初の強制段階に代わって決定的な段階となっている印象を与えた。それどころか、安定化段階の重要性が、近代的紛争における普遍のかつ恒久的な特徴であるとみなす説もある⁵。その説が将来も有効であるかはとにかく、現在進行中の介入を「小さな戦争」と見なし、そのように扱っている限り、我々は敗北し続けることは明らかである。

神話2：安定化作戦と平和維持活動は名称が異なるが同一のものである

平和維持と安定化は、それをを行う主体(国連のPKO部隊なのか国連の委任を受けた地域有志連合なのか)といった法的な解釈を超えて、本質的に異なるものである。より具体的には、前者は後者の一部でしかない。

従来 of 平和維持活動は、監視と紛争当事者の物理的引き離しを通じて、紛争

⁵ Vincent Desportes, *La guerre probable*, Economica, Paris, 2006 を参照。

の再発を防止することにあった。それが成功するには、現地の当事者がそれに合意、あるいは少なくとも停戦を受け入れる必要があった。あるいは、平和活動の前に停戦を強要することもできた。その意味で、1990年代のバルカン紛争における北大西洋条約機構（NATO）の介入は、従来の平和維持活動からそれほど逸脱していないといえる。いわば、従来の平和維持活動の冒頭に強制段階を付け加えただけであり、しかもそれは空軍によって安全に実施された。その上でようやく NATO は、最初の米陸軍による抑止効果にも後押しされながら、大規模かつ十分に武装した兵力を長期にわたり投入した。すべての平和維持活動は最初の停戦の段階で予見され、それゆえに PKO 部隊も派遣でき、領土の安定化と最終的には政治的和解につなげることができた。

そのような作戦は、今でも実施可能ないし持続可能であろうか。1990年代の平和維持活動は、大規模かつ長期間にわたる部隊派遣に依拠したゆえに、経済的コストが大きかった。確かに、平和活動・介入の多くは「無期限」かつ「出口が見えない」ように思われた⁶。しかし、今日では、単なる現場の兵力不足と戦闘地域が限られている事実によるものとはいえ、かつてのバルカン介入のような事例や大規模な部隊派遣は過去のものとなっている。それ以外に、将来の出口戦略の模索が以前にも増して緊急性が高まり、そのために資金だけでなく人命まで費やすようになった。[派遣された兵士が] 被害者となる場合でも、加害者となる場合でも、流血の事態が起きれば深刻な政治問題となるし、今では西側全体でその深刻さは増している。

対立を凍結するだけで果たして十分なのか。永続的な平和と真の安定を実現するにはそれ以上のものが必要である、という見方は多い。具体的には、政治的和解、国家と基幹インフラの再建、そして今日「人間の安全保障」と呼ばれるものの少なくとも部分的な実現である。しかし現地では平和維持活動が歓迎されているという有利な条件があったとしても、この二番目の「永続的な平和の実現という」要求は、あまりにも野心的である。実のところ、「軍事的次

⁶ Smith, *op. cit.* を参照。

元を越えた」社会問題に対して試みられた新しい手段や取り組みは、これまで目に見える成果を上げていない。たとえば、コンゴからアフガニスタンに至るまで、武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）は失敗を繰り返していることから、それは明らかである⁷。

複合的な安定化作戦には、こうした2つの問題が絡み合っており、単なる平和維持活動とは異なってくる。第1に、交渉の対象となるような明確な紛争当事者すらいもない場合もある。第2に、安定化作戦では、平和維持、復興開発、（しばしば反乱鎮圧作戦という形態をとる）公然たる紛争といった要素が渾然一体となって進行する。しかし、同時進行とはいえ、これらの活動は地理的に離れた場所で行われる場合もある。たとえば、アフガニスタンでは、北部での活動は概ね平和維持活動の範疇に入るが、南部と東部は常により不安定で、今では本格的な反乱鎮圧作戦の舞台となっている。しかも、「3ブロック戦争」の様相が各地に広がっているように思われる⁸。そのような状況に介入する兵力は、常に戦術と態勢を変える必要があり、整然とした役割分担や順序に依拠することはできない。第3に、安定化作戦と平和維持活動の最も重要な違いであるが、これはすべての戦争に共通する二面性にかかわってくる。つまり平和活動には、紛争後の混乱した社会への介入に固有の無数のリスクがついてまわる。一方で安定化作戦は、武装し体系的に組織された、一つの脅威に直面する。総じて、非対称的な戦いを仕掛けてくる敵が存在するのである。その目的は、交渉や圧力を通じて有利な条件を引き出すことではなく、介入を主導する連合軍を打ち負かすことにある。

以上のことから、安定化作戦は平和維持活動よりはるかに難しい任務であり、後者で通じることも前者では大抵不十分であり、適合しない場合すらある。特に問題なのが、派遣部隊の平和維持活動に支えられた多額の国際援助は武力闘

⁷ Sébastien Melmot, “Candide au Congo. L'échec annoncé de la réforme du secteur de sécurité (RSS)”, *Focus stratégique* n° 9, Paris, Ifri, septembre 2008 を参照。

⁸ Charles C. Krulak, “The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War”, *Marines Magazine*, 1999. [訳注：現場にいる「戦略的伍長」が指導力を発揮して、隣接する3ブロックの治安維持を担当することを指す。]

争を行っている強固な敵に対しても有効であるという、誤った認識である。

神話3：安定化作戦は基本的に文民の活動である

これは文民と軍の双方に並在する幾つかの説が互いに影響してできた複合的な神話であるが、その説のいずれにも疑問の余地がある。通説ではないにしても、文民の間でよく言われるものとして、紛争一般、とりわけテロは、特定グループの権利剥奪、政治的抑圧、貧困、文化的断絶、あるいはそれらの複合したものが原因であるとする説がある。そうした一般的説明に何らかのメリットがあるにしても、そこから導き出される結論は総じて説得性に乏しい。たとえば、より多くの開発援助を政治的・社会的背景に考慮しながらターゲットを絞って行えば、紛争の種もしだいに消滅するという考え方がある。それによると、軍の安定化作戦は短期間の、いわば当座の修理作業みたいなものであり、治安維持活動は時には不幸にして必要となるが、つまるところは、目的外使用による資源浪費でしかない。さらに突き詰めると、必要とされる手段が文民である以上、介入の目的も主導者も文民的なものであるべきだという議論になる。

同時に、軍は軍で安定化を究極的には文民の任務と見なしている。軍人精神が浸透した従来の軍の文化において、安定化作戦、とりわけ反乱鎮圧活動は強い懐疑の目を向けられている。安定化に対して肯定的な軍事ドクトリン、あるいは古典的な戦争を過去の遺物と見なす「アダム・スミスの見解」を導入したドクトリンにおいても、現在の介入を何らかの形の文民組織（国連あるいは当事国政府が委任した専門家集団など）に移行することに前向きである。たとえばフランス陸軍は「安定化」を「強制」と「正常化」の間の中間段階であると明確に認識している。それによると、安定化の第一義的な目的は「正常化段階」までの準備であり、そうして文民主導への移行を円滑ならしめることにある⁹。同じく、米国の2006年版の4年毎の国防計画見直し（QDR）でも、軍の限界と同時に文民部門の能力不足に繰り返し言及している¹⁰。これらの文民・軍

⁹ *Gagner la bataille, conduire à la paix – les forces terrestres dans les conflits aujourd'hui et demain*, Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces – armée de Terre, Paris, janvier 2007 を参照。

¹⁰ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2006*, Government Printing Office, Washington, 2006.

の双方で再々強調されている説によると、現在の介入が唯一必要としているのは、文民の能力と人員の投入ということになる。

このように、過去20年間を振り返って、現在の状況から未来を想定してみると、安定化の難問に対して「文民による解決」という解答を提示するのは非常に疑わしいように思われる。第1に、今日の紛争地域がはっきりと物語るように、実際に危険地域に赴こうとしても、文民は法的または政府による許可・保証が得られないし、自力で危険地域に赴くこともできない。そうした環境では、文民は殆ど現地に行けないので、結局軍の他には行ける者がいないことになる。第2に、開発援助の欠点も正直に認めるべきである。低開発と紛争の複雑な関係に対する意識はこの分野において高まっているが、外部からの援助のみで、または大方外部からの援助によって、開発途上国を先進国へと変貌させた「開発援助」の成功例はいまだに1つもない。今日、西側のNGOや政府機関は、非常事態に際して迅速に十分な緊急支援を行う能力はかなりあるが、開発に関する能力は総じて不十分なままである。開発に関しては、良い手引きも、万能薬となるものもない。したがって、いずれは文民を効率的に投入・活用できるようになり、そうなれば軍の必要性が少なくなるという考え方に立脚するにしても、開発と経済援助が長期的に安定化につながるかは未知数である。これらの例は、我々の持つ手段が適切でないこと、したがって慎重な対応が求められることを単純に示している。「文民の能力」からあまりに多くを期待するのは合理的でない。実在する文民の能力は一般的に言われている程度の半分にも満たない。たとえば、米国ではEUの文民組織の能力に関する期待がたびたび言われるが、警備要員であれ開発援助の関係者であれ、彼らの作戦能力と**作戦**がもたらす効果は現地の危険度に反比例する。

以上の議論は、文民組織無用論でも軍事力至上論でもない。ただ単純に、かなりの慎重さと現実主義が必要だということである。

常識に基づく3つのガイドライン

これらの神話を一通り検証し、関連する幻想を払拭できれば——つまり我々

が現在直面する問題をより正確に理解できれば、何らかの提言あるいは少なくとも示唆を示すことができる。ここでは、政治的側面の優位性、戦略的統合、政府構築の3点に関して持論を展開していくこととする。

政治的側面の優位性

安定化の特効薬は存在しないが、最初にとるべき最善の行動は、おそらく政治的状况を正確に把握することであろう。紛争国にしる、介入国にしる、政治こそ究極的な決定要素である。先程も述べたが、今日、西側諸国は重要な国益にかかわらない限定的な戦争を戦っている。あるいは、何ら明確な利害もなく、ただ特定の価値観を代弁するためにのみ戦っている場合すらある。そうした当事者は、過剰関与と過少関与という双子のリスクの間を綱渡りすることになる。第1に、我々は、戦争にかかる利害と投入できる政治資本に釣り合う、妥当な目的を目指さなければならない。同様に、すべての介入は、具体的かつ達成可能な軍事目的に還元できる、明確かつ端的な政治目的に合わせて設計されるべきである。これらの指針を100パーセント守ることは不可能だが、常に念頭に置くことが重要である。第2に、今日の「住民の中で戦う戦争」は、解決の糸口を見つけるにも時間を要するものである。したがって、貴重な政治資本を無意味な当座しのぎに費やすべきでなく、長期的な取り組みに向けるべきである。紛争国においても、自国においても、原則として、いかなる軍事行動も戦略的根拠の無い、単なる戦術的成果のためにとられるべきではない。そうした行動は政治資本の無駄遣いであり、介入の正当性をも傷つけかねないが、このような近視眼的な行為の例は余るほどある。たとえば、アフガニスタンでまだに行われている非生産的な掃討作戦がそうである。他にも、介入の正当性を自国に喧伝し、紛争国の政治問題を解決することを狙った、不用意な状況での拙速な公正選挙の実施（例：2005年のイラク国民議会選挙）などの例があるが、早期に目に見える成果を出す目的で設計された各種プログラム（治安部隊の訓練や再建等）全般についても同様の指摘ができる（イラクの話に戻るが、2006年まで米国はできるだけ多くの人員を早期にイラク民間防衛隊（ICDC）

と警察に編入するよう試みたが、要員の訓練不足と士気の低さにより失敗に終わっている¹¹⁾。

戦略的統合の必要性

政治的に慎重であるためには、軍事作戦は政治方針と連動するよう緊密に監視される必要がある。自明のようにも思われるが、この常識が実際に守られているケースはまれである。治安と開発のいずれに関係するものであれ、安定化のあらゆる要素に連携は必要不可欠である。今日のアフガニスタンに足りないのは、開発資金や復興開発の専門家ではなく、また不可欠とされている軍による保護でもなく、むしろ、文民活動の保護と国民全般への「安心」の提供を主目的とする治安部隊と連携させる手法である。しかも、単なる連携を超えた、「あらゆる側面の行動・戦略」（軍事、治安、経済、その他）の真の統合が必要であり、これらが全体として優先されるべきである。戦略とは、目的、アプローチ、手段をつなぐだけでなく、優先課題を選択し、その通りに実施するためのものである。単刀直入にいうと、こうした高度な統合には、すべての治安部隊（軍、警察の双方を含む）だけでなく、外交官、政府援助資金、民間の専門家をも統括するような、一貫した指揮系統が必要である。独立性を尊重するNGOはこうした戦略的統合を拒否する可能性が非常に高いが、少なくとも矛盾が生じないように、国ないし連合軍による何らかの手段でもって究極的には相乗効果を図る必要がある。

しかし、現実はその理想とは程遠い状況にある。現在行われている介入は、統合どころか連携すらまったく欠けている点がまさに特徴的である。多国籍軍の作戦であることはその理由の一部でしかない。安定化に関する今日の主要な誤解の1つにも関係するが、端的に言って、真に欠けているのは、「文民による復興開発」ではなく、「戦略的方向性」、すなわち、上位の政策立案者が決定した全体的な戦略を調整・強化して実施する、現場の「政治の専門家」な

¹¹ Kenneth Pollack, “The Seven Deadly Sins Of Failure In Iraq: A Retrospective Analysis of the Reconstruction”, *MERIA*, Volume 10, No 4, article, 1/7, December 2006 を参照。

いし「政治将校」である。

政府構築 (State-building) か、国家建設 (Nation-building) か

最後に、以上で述べられた点と現在の作戦に鑑みて、我々は目的の設定と手段の実施に際して、以前よりはるかに謙虚で慎重になるべきである。その目的は「政府構築」であって「国家建設」であってはならない。後者は、我々が意図するよりもはるかに多くの資金、人命、時間を要求する。したがって、西側の努力は、何よりもまず国の基幹組織——治安部隊、司法・刑法の制度、主要な官公庁——の再建・増強に向けられるべきである。これらは紛争国における将来の事態悪化を100パーセント回避するものでは決してないが、このように努力を集中させることによって、少なくとも幾つかの実質的かつ確かな成果を得ることができる。第1に、政府構築が強調されれば、国際社会の資源の大半が計測可能かつ把握できる規模の目的群に投入されるようになり、国家建設に一般に見られるような連携の問題を軽減することができる。第2に、政府構築は介入のローカル色を強め、その正当性を大いに高めることとなる。そうして、特に反対勢力が国民に抵抗を呼びかけるような場面において、国際社会は介入の成否に不可欠な住民の支持を得ることができる。第3に、政府構築は基本的に長期の開発事業を排除せず、より緊急性が高い治安活動の下にこれらを位置付けることによって、むしろこれらの継続を助けることとなる。最後に、最も重要な点であるが、現地において政府の再建を序々に進めていくことが、介入部隊にとって唯一の有効な出口戦略である。駐留部隊は、新しい国家を根付かせ、創成期の治安部隊を監督するのに十分な期間、現地に残る必要があるが、同時に、介入が住民の反感を買い自国の支持を失うような無期限の占領と化すことを何としても避けるべきである。つまるところ、安定化作戦の真の目的は、政治交渉プロセスや経済発展が十分に定着すれば、究極的な政治目的が段階的に達成される「条件」を作り出すことにある¹²。

¹² Rupert Smith, *op. cit.* を参照。

戦争で荒廃した国を安定化させるといった、複雑な課題に対する特効薬的な打開策は存在しない。特に固有の問題を抱えている地域に関しては、なおさらそうである。とはいえ、方法がまったく無いわけではない。過去の介入から得られた教訓をもとに、最も重大かつ頻発する間違いを避けることが確実な一歩である。西側諸国と国防組織にとって、それは今なお影響を及ぼしている東西冷戦の遺産を再検証して、それに応じて従来のプロセスと知的態度を変え、体制全体の改善、適応、柔軟化を図ることを意味する。