

平和構築における軍事組織の役割—日本の視点

吉崎 知典

21世紀に入って「長い戦争」の時代を迎え、平和構築における軍事組織の役割は岐路に立っている¹。冷戦後、国連を中心とした紛争処理が基調となったものの、9.11テロやイラク戦争を転機として多国籍軍による対テロ戦争が一躍脚光を浴びることとなった。しかし「テロとの闘い」と呼ばれる地域安定化の試みは、予想以上に長期化している。アフガニスタンでの対テロ戦争は、2001年末にタリバーン体制を打倒した後も終結せず、現在タリバーン勢力は復活を果たしている。2003年に始まったイラク戦争においても、サダム・フセイン体制の倒壊後に事実上の内戦状態が続き、今も治安回復の取組が続けられている。このように、圧倒的な作戦能力を誇る米軍が、緒戦で「主要な戦闘」で勝利を収めながらも、その後の「和平を勝ち取る」ことができなくなっている。

本発表は、こうした長い戦争の時代の到来が、平和構築における軍事組織の役割をどのように変化させつつあるかを考察の対象とする。ルパート・スミス英陸軍大将の巧みな表現を借りれば、現在の紛争は「住民の中で戦う戦争」という様相を帯びている²。ここでは伝統的な意味での前線が消滅し、復興支援や人道支援を通じて住民の支持を得つつ、法の支配を確立するために反乱鎮圧作戦を行うことが必要となる。こうした平和構築や紛争処理の潮流変化は日本の取り組みにどのような影響を及ぼすのであろうか。この点を明らかにするため、本稿では以下の3点にしばって考察する。

第1に、長期化する安定化作戦が日本にどのような影響を及ぼすのかを検討する。そこではまず安定化作戦と伝統的な国際平和協力活動との違いを確認

¹ 分散した非国家主体に対する長い戦争 (Long Wars) を戦うという問題意識は、米国防省が2006年2月に発行した『4年毎の国防見直し』に見て取れる。US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: USDOD, February 6, 2006), pp. 9ff.

² General Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* (New York: Alfred Knopf, 2007), p. 271.

し、その上で、安定化作戦に対する同盟の取り組みの違いについて、北大西洋条約機構（NATO）と日米同盟を対比する。

第2に、長い戦争における平和構築への取り組みを分析し、そこでの自衛隊の位置づけを分析する。ここでは、国際平和協力活動において抑制的な活動をする自衛隊は、他の先進国の軍事組織にはないソフト・パワーを保有している、という視点から考察する。これまで自衛隊の抑制的な活動こそ、日本が「普通の国」ではないことの象徴として捉えられてきた。しかし、長い戦争の時代において、米国の同盟国・友好国が平和構築へと取り組むにあたり、こうした自衛隊特有の活動への再評価が進む可能性がある。

第3に、以上の点を検証する一つの試みとして、米中央軍司令官・デヴィッド・ペトレイウス（David Petraeus）陸軍大將が中心となって改定した米陸軍・海兵隊の教範を紹介し、こうした米軍の変化が自衛隊の国際平和協力活動へどのような意味を持つかを分析する。この教範では「反乱鎮圧作戦の逆説」³として抑制的な武器使用の必要性が指摘されているが、これは自衛隊の国際平和協力活動の姿勢と符合する部分がある。こうした米軍の新たな動向を踏まえつつ、自衛隊が国際平和協力活動で比較優位を持つ可能性を検討する。

1. 「安定化作戦」と同盟—日本の国際平和協力活動への意味

アフガニスタンが象徴するように、紛争後の国家再建プロセスは長期化の様相を呈している。ここでは安定化作戦（stabilization operation）の長期化がもたらす国際平和活動への影響を明らかにし、日本への意味を考察する。その上で、安定化作戦に対する同盟の取り組みの違いを、北大西洋条約機構（NATO）と日米同盟を対比する。

日本の国際平和協力活動を検討する前に、わが国ではあまり馴染みのない「安定化作戦」という用語について説明を加える必要があるだろう。安定化作

³ The U.S. Army and Marine Corps, with forewords by General David H. Petraeus and Lt General James. F. Amos, and by LTC John A. Nagl, *Counterinsurgency Field Manual* (Chicago and London: University of Chicago Press, 2007), pp. 47-51 (I-148-158).

戦とは、組織的な戦闘行為が終結した後、依然として不安定な秩序を保持するために軍事組織が行う治安維持活動を指す⁴。米軍の場合、作戦の流れを主要戦闘と安定化段階⁵に分けており、組織的な戦闘の終結が宣言されれば、安定化作戦へと移行する。アフガニスタンやイラクの事例に見られるように、トランスフォーメーション型の軍事介入である、前者の「主要戦闘」がこれまで重視されてきた。しかしイラクでの治安悪化を受け、2005年の国防省指令3000-05（DOD Directive 3000.05）では、両者の重要性は「対等なもの」へと変更された。また、同盟として安定化作戦を担当するNATOの場合、安定化作戦は平和支援作戦（PSO: peace support operations）と呼ばれる。NATOの平和支援作戦ドクトリン⁶によれば、同盟による安定化作戦は次の4段階を想定する。すなわち相対的な安定（第1段階）、平和維持・平和執行（第2段階）、紛争後の緊急対処（第3段階）、持続可能な和平に向けての取組み（第4段階）を含む、平和構築への支援を指す⁷。このように安定化作戦は国連安保理による授權に基づく国際平和活動であるが、国連PKOとは性質を異にする。また、しばしば治安状況に応じて国連憲章第7章に基づく平和執行がなされ、時には「必要とされるすべての手段」という武力行使が認められる。

こうした安定化作戦への参加という視点で見た場合、日本の取組みは次の3点で抑制的な特徴をもっていると言えるだろう。第1に、日本が安定化作戦に直接参加しないこと、第2に、日米同盟の課題として安定化作戦が直接論じられることがないこと、そして第3に、むしろ紛争後の平和構築において自衛隊

⁴ Hans Binnendijk and Richard Kugler, “Needed—a NATO stabilization and reconstruction force.” *Defense Horizons* (September 2004).

⁵ 現在、安定化・治安・移行・復興支援作戦（SSTRO:Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations）と呼ばれている。これは「戦争以外の軍事作戦（MOOTW: Military Operation Other Than War）と呼ばれてきたものの一部となる。

⁶ NATO, *Peace Support Operations* (AJP-3.4.1) NATO Unclassified (July 2001), p. 4-10ff.

⁷ ボスニアを例に取れば、1995年の和平合意後、NATOは国連、欧州安全保障協力機構、欧州共同体（EC）等と協力しつつ、2004年末までの約10年間、治安確保を担当した。またNATOは2003年夏以降、アフガニスタンで国際治安支援部隊（ISAF）の指揮を担当しており、現在では復興支援のみならず国軍・警察改革といった治安部門改革を担当している。NATOの安定化作戦に反乱鎮圧作戦は含まれていないが、米軍主導の「不朽の自由作戦」との連携が図られている。

のパートナーとなるのが米国以外となる。以下、順を追って説明したい。

第1の特徴である、安定化作戦に日本が直接参加していないという事実は広く知られている。既述の通り、安定化作戦は国連安保理による授權に基づくものの、一般に多国籍軍による活動を指し、伝統的な国連PKOとは異なる。安定化作戦という名称が示唆するように、この活動は社会秩序がまだ不安定な状態で行われ、平和執行的な武力行使が行われる場合も予定される。

現時点で自衛隊が安定化作戦へ直接参加するとは想定されていない。その背景を説明するため、自衛隊による国連PKOへの参加と、多国籍軍との参加を比較してみたい。まず、国際平和協力法に沿って日本が国連のPKOへ参加する場合、紛争当事者間の同意、活動の不偏性、最小限の武器使用といった伝統的なPKOの原則を満たす必要がある⁸。しかし近年国連PKOミッションは大規模かつ多機能なものへと変化し、それに伴って、従来からの原則の見直しが求められるようになった⁹。こうした潮流の中、国連PKO局が中心にまとめた「キャップストーン・ドクトリン」では、これまでの最小限の武器使用という考えから一歩進んで、マンダートの遂行のための武器使用を容認する姿勢が示されている¹⁰。国連PKOでは平和執行は行わないし、安定化作戦という表現こそ用いないものの、紛争後の安定確保は平和構築の必須条件でもある。そのため国連PKOでも戦術レベルでは「強靱な (robust)」な対応が必要とされている。国連PKOがこうした変容を遂げる中、現行の国際平和協力法の枠組みによる自衛隊の活動範囲は自ずと制約される¹¹。

⁸ 伝統的な国連PKOでは、秩序維持のために「群衆の統制 (crowd control)」を行うという、警察的な軍事力の使用が最も重要な課題の一つであった。Trevor Findley, *The Use of Force in UN Peace Operations* (Stockholm: SIPRI, 2002), p. 32.

⁹ 例えば国連兵力引き離し監視隊 (UNDOF) の規模は1,233名であるが、国連コンゴ民主共和国ミッション (MONUC) では22,174人まで拡大し、その任務も民生分野、DDR、法の支配等多岐にわたる。内閣官房・内閣府「国際平和協力法に基づく活動等について」2ページ<www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue2/dai5/siryoku3.pdf>.

¹⁰ Department of Peacekeeping Operations / Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (New York: United Nations, Approved on 18 January 2008), p. 31.

¹¹ 「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書は「国際平和協力法を改正する際には、民軍協力、ODAとの連携、外国部隊との協働などを想定して業務の範囲を拡大することや、武器使用の範囲の見直しについても検討すべき」と提言している。同報告書 (2009年8月) 47ページ<www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue2/200908houkoku.pdf>.

次に、国連PKO以外の多国籍軍への参加についても、自衛隊による安定化作戦への参加は「武力行使」と一体化するおそれがあると考えられている¹²。このうち地理的要素の着目すれば、自衛隊が展開できるのは「非戦闘地域」となり、その活動も補給、輸送、修理、整備、医療、通信といった活動に限定される。これは2007年に国際平和協力活動が自衛隊の本来任務へと格上げされた現在も変わりはない¹³。

日本のこうした抑制的な姿勢を検討する上で、陸上自衛隊と同じようにイラクのムサンナー県サマーワに展開したオランダ軍との比較を試みたい¹⁴。オランダは2003年4月に英米両国の要請と、5月22日に採択された国連安保理決議第1483号に基づいて「イラク安定化部隊 (Iraqi Stabilization Force、多国籍軍)」参加を決定し、7月10日に活動を開始した¹⁵。オランダ軍の任務は、「比較的安定している」とされるムサンナー県において「地域の治安回復・安定化」を図り、「人道支援と復興」を担当するというものであった（具体的な活動は後述する）。1,100名のオランダ軍は、多国籍軍に参加していたが、武力紛争が起こった場合は、イギリス軍が指揮する南東部多国籍師団の支援を得る点で日本と共通した¹⁶。

¹² 一体化を判断する考慮事項としては、次が挙げられている。「①戦闘活動が行われている、または行われようとしている地点と当該行動がなされる場所との地理的關係、②当該行動等の具体的内容、③他国の武力の行使の任に当たる者との關係の密接性、④協力しようとする相手の活動の現況等」。法的解釈については、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」提出の資料を参照。「国際的な平和活動におけるいわゆる『後方支援』」、1ページ。<www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/dai5/siryoul.pdf>

¹³ 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会（座長 柳井俊二）」報告書（2008年6月24日）では、「一体化」概念の曖昧さを次のように指摘している。「後方支援が如何なる場合に他国による武力の行使と一体化するとみなすのか、『戦闘地域』『非戦闘地域』の区分は何か等、事態が刻々と変わる活動の現場に適用することが極めて困難」である。<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf>>

¹⁴ サマーワにおける日蘭両国の提携については、「国際平和セミナー：防衛、外交及び開発の相補性」における発表も参考にした。（2008年6月12日、慶應義塾大学三田校舎）。

¹⁵ Government of Netherland, “Dutch military mission to Iraq,” August 14, 2007 <http://www.government.nl/Subjects/Dutch_military_mission_to_Iraq>.

¹⁶ Government of Netherland, “Ministers Concerned About Situation In Iraq News Item,” March 4, 2004 <http://www.government.nl/News/Press_releases_and_news_items/2004/April/Ministers_concerned_about_situation_in_Iraq>.

これに対して、サマーワに展開した陸上自衛隊は多国籍軍と連絡調整を図りつつ、指揮下には入らないという独特の形をとった¹⁷。2003年5月の日米首脳会議において小泉首相は「国力を踏まえ、日本としてふさわしい貢献」¹⁸を「主体的かつ積極的に」¹⁹求める姿勢を示し、これと併せて、国連安保理決議第1483号に示されたイラク復興のあり方を採った。オランダ軍が治安回復・安定化と人道復興支援の二つを軸としたのに対し、自衛隊は「人道復興支援活動を中心とした対応措置」とすることが12月に採択される基本計画に謳われた²⁰。そのため医療、給水、公共施設の復旧・整備、人道復興関連物資の輸送を行うこととなった。但し、この基本計画には「安全確保支援活動」も盛り込まれており、イラクの治安回復を行う「国際連合加盟国が行う活動を支援する」ことも規定されている。また現地でも復興支援を行う自衛隊の安全確保は、諸外国・関係機関の状況を考慮しつつ、自ら行う方針が盛り込まれている。イラクの事例では、しばしば自衛隊と多国籍軍との連携が強調されるが、以上のように、日本は安定化作戦へは直接参加しなかったのである。

安定化作戦と同盟という視点から分析した場合の第2の特徴は、日米同盟は安定化作戦を共通任務とは直接位置づけていない点である。この点で日米同盟は、直接に作戦指揮をするNATOと好対照をなす。言うまでもなく、日本周辺の紛争処理にあたっては、日米同盟の緊密な連携によって抑止と対処を確保するという立場が打ち出されている。2009年8月に提出された「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書でも、「日本及び日本周辺における事態の抑止・実効的対処」という目的を達成するために、情報収集、警戒監視、偵察活動

¹⁷ イラク主権回復に伴う多国籍軍の編成を踏まえ、2004年6月18日の閣議決定によって、自衛隊は多国籍軍の中で、統合された司令部の下に（under unified command）あって、同司令部との間で連絡調整を行うという路線が決定されている。

¹⁸ 信田智人『官邸外交』（朝日新聞社、2004年）105ページ、および、読売新聞政治部『外交を喧嘩にした男——小泉外交2000日の真実』（新潮社、2006年）168ページ。

¹⁹ この表現は、2004年12月に採択された「防衛計画の大綱」でも、「国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取組」という形で使われ、日本の国際平和協力活動への姿勢を示すものとなった。

²⁰ 「イラク人道復興支援特措法に基づく対応措置に関する基本計画」（2003年12月8日）。

や領空侵犯対処を行うとともに、弾道ミサイルやテロなどへの対応を求めており、そこでは「運用による抑止(動態的抑止)」が提唱されている。他方、北東アジア地域を越える国際平和協力活動については、同報告書において「グローバルな安全保障環境の改善」と位置づけられ、「国際平和協力国家」として破綻国家などの復興支援や大量破壊兵器の不拡散等にとり組む姿勢が打ち出されている²¹。この分野における日米連携は、北東アジア地域の事例に較べて間接的なものと映る。日米同盟のトランスフォーメーション変革をめぐる議論の中でも、人道支援活動、復興支援、PKOや他国の能力開発 (capacity building) 支援といった分野は、両国の協力分野として明示されており、これは今後の課題として位置づけられている²²。

NATOの場合、同盟として旧ユーゴのボスニアおよびコソヴォの安定化部隊、およびアフガニスタンのISAFを指揮している。NATOは加盟国相互の共同防衛を定めた条項を持つ集団防衛機構であり、同盟の任務として域外の危機対処を行っている。アフガニスタンのような「域外紛争」では共同防衛の任務こそ帯びないが、NATO全加盟国として紛争処理に義務を負う。そのため、NATOは遠征軍として編成する方向性を定め、加盟国の地上軍の8%を即時展開できる態勢へと変革することを宣言している²³。

これに対して、日米が同盟として作戦指揮を域外紛争で担当することは想定されていない。これを、日本独自の「集団的自衛権」の問題として議論する場合もあるが、むしろ重要なのは、同盟の性格の違いであろう。アフガニスタン問題では、NATOにとっては同盟国のコミットメントが試されるが、日本にとってアフガニスタンは、日米安保条約等から直接導かれる同盟上の課題ではない²⁴。日本とNATOの関係は「コンタクト国 (contact country)」との交流と

²¹ 「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書、34ページ。

²² 山口昇「平和構築と自衛隊——イラク人道復興支援を中心に——」国際安全保障学会編『国際安全保障』第34巻第1号 (2006年6号) 30-31ページ。

²³ 吉崎知典「米国の同盟政策とNATO——冷戦後の『戦略概念』を中心として」日本国際政治学会編『国際政治』第150号 (2007年11月)。

²⁴ 2007年1月、安倍元首相は日本の首相として初めて北大西洋理事会で演説を行ったが、日本のメディアは、北朝鮮による核開発問題をNATO諸国に説明したという点を大きく取り上げた。

いう位置づけをなされ、定期的な戦略対話・防衛交流を行っているが、これは「平和のためのパートナーシップ (PPF)」加盟国のように、紛争処理のために NATOへ直接協力するというものではない。むしろアフガニスタン和平は G-8 による復興支援 (ボン・プロセス) における日本のコミットメントとして理解される。

地域復興チーム (PRT) に対する日本の支援も、ISAF への直接協力という印象は薄い。2009 年 1 年、日本がゴール県のチャグチャラン PRT への人員派遣が決定されたが、これも外交官 2 名を含む文民派遣であり、自衛隊員の派遣はなかった。このチャグチャラン PRT への日本の支援決定にあたっては、主導国であるリトアニアの要請を受けたものとして説明され、NATO や ISAF への直接の言及はない。この派遣決定は「アフガニスタンの地方に対する開発援助活動を強化する取組の一環」²⁵であり、事実、NATO が公表している「ISAF 派遣国一覧表」にも日本は含まれていない。PRT による復興支援プロジェクトを日本が財政支援する場合も、これは日本の主体的判断による。以上をまとめれば、NATO と比較した場合、ISAF への協力は、日米同盟そのものから導かれる課題ではなく、アフガニスタン復興支援全体との関連で議論されている。

安定化作戦と同盟という視点から見た第 3 の特徴は、日本にとって国際平和協力活動におけるパートナーが米国以外となる傾向にあることである。こうした逆説的な現象は、日米の軍事組織の持つ特性の違いに起因する。米軍は、遠征作戦の志向が強く、その活動範囲は地球規模で、高烈度の作戦を主に担当する。これに対して自衛隊は戦略論でいう「領域防衛」の任務を主とし、安全保障政策の力点も北朝鮮の核やミサイル問題を含む、北東アジアの安定に向けられている。こうした日本の防衛に直結する安全保障上の課題に対しては、ミサイル防衛などを含む、高烈度の作戦を想定する一方で、グローバルな国際任務ではそうした姿勢は予定されていない。こうした両国の軍事組織の特性の

²⁵ 外務省ホームページ「アフガニスタンのチャグチャラン PRT への文民支援チームの派遣」(平成 21 年 4 月 17 日) <http://www.mofa.go.jp/Mofaj/press/release/21/4/1190655_1096.html>. 同ホームページによれば、2008 年末時点で、約 30 名の JICA 専門家を含め、約 140 名の日本人が同国で活動している。

違いから、国際平和協力活動で日米が現地で直接提携することは自ずと限られてくる²⁶。むしろ陸上自衛隊による国際平和協力活動において、現地のパートナーは、欧州諸国やカナダ、豪州などとなる場合が多い。例えば、カンボジアおよび東ティモールではオーストラリアが主導的であり、イラクにおいてはイギリス、オランダ、オーストラリアとの連携が鍵となった。その結果、日本はイギリスやオーストラリアとの戦略対話や安保協力を徐々に拡大するように変化したと言える。

2. 自衛隊による国際平和協力活動—日本の「ソフト・パワー」としての特性

冷戦期を通じて日本の守勢的な防衛態勢は一つの「戦略文化 (strategic culture)」として定着したが、冷戦後の新たな環境において、変化した部分と変化しない部分が生きている²⁷。一方で、北朝鮮による核開発やミサイル実験、中国への警戒心の高まりなど、変貌を遂げつつある北東アジア地域において、対日有事に備えた防衛力の必要性は広く認められるようになった。戦後日本に特徴的であった「反軍国主義」は、北東アジア地域における新しい環境の中で、徐々に影響力を失いつつある。他方で、グローバルな紛争の場合、世論は国連等を通じた外交交渉や、開発援助を通じた紛争予防といった「非軍事的手段」を偏好する傾向が続いている²⁸。また自衛隊の国際平和協力活動としては、

²⁶ 例外は、インド洋における海上自衛隊による補給支援活動である。しかし、この活動も「諸外国の軍隊等」を幅広く対象とするものであり、対米協力という文脈で行われているものではない。「テロ対策海上阻止活動の実施に関する特別措置法に基づく補給支援活動に関する実施計画」(2008年1月16日)。

²⁷ 日本の「戦略文化」については多様な見方がある。トーマス・バーガーは戦後日本では「反軍事」への傾斜が見られたものの、冷戦下での安全保障の確保のため米国との同盟を必須とした。カツェンスタインも、国防強化を求める路線が国内世論で依然として不人気である点を重視し、これが抑制要因となっていると指摘する。Thomas U. Berger, “Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan,” Peter J. Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), pp. 317-356; Peter J. Katzenstein, *Rethinking Japanese Security: Internal and External Dimensions* (London and New York: Routledge, 2008), p. 19.

²⁸ Katzenstein, *Ibid.* 国連安保理による武力行使容認決議による明白な授權が得られなかったコンボ空爆やイラク戦争に対して、日本の世論は懐疑的であった。他方、「人間の安全保障」や平和構築における文民の活動については、高い評価が与えられていると言えるだろう。

国連PKO、人道復興支援、テロ対策、海賊対処という形での活動が主になっている。例を挙げれば、陸上では医療や施設整備という後方支援、海上では給油活動や海賊対処、航空では空輸や監視活動などである。この分野での自衛隊の活動は、非戦闘任務における軍事的なアセット・能力の活用と言えるだろう。

こうした傾向は、内閣府が3年毎に行っている「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」でも確認できる。イラクでの陸上自衛隊の人道復興支援活動が行われている期間に実施された、2006年の調査によれば、自衛隊の活動は世論から66.7%の高い支持を得ている。また、国際平和協力活動は8割以上の支持を得ているが、そのうち「現状の取組を維持すべきである」という回答が53.5%を占めており、「これまで以上に積極的に取り組むべき」という回答(31.0%)よりも多い。以上の調査結果を総合すれば、日本の世論は、自衛隊には人道復興支援を中心とした活動を期待していることになる²⁹。また、内閣府が2009年1月に行った世論調査によれば、自衛隊が存在する目的として「国際平和協力活動への取組」を挙げたのは全体の43.6%であり、「災害派遣」(78.4%)や「国の安全の確保」(70.0%)に較べれば、自衛隊の活動としてまだ評価が定着していないのかもしれない³⁰。

こうした自衛隊の抑制的な態勢は、日本が国際社会において行使できる「ソフト・パワー」³¹の一部として位置づけられるであろう。戦後発足した自衛隊は、国内の災害派遣に積極的に取り組み、また、防衛行政の面でも基地対策に力を入れている。創設以来、自衛隊は「公共福祉のための部隊 (force for good)」³²として、「民心を獲得する」ための姿勢を貫いていると言えるのではな

²⁹ 内閣府大臣官房政府広報室、防衛省長官官房広報課『自衛隊・防衛問題に関する世論調査(平成21年1月調査)』28-31ページ。

³⁰ 内閣府大臣官房政府広報室『自衛隊・防衛問題に関する世論調査』(平成21年1月)、19ページ。

³¹ ジョゼフ・ナイによれば、軍事力や経済力といった他国を強制する「ハード・パワー」に対して、「ソフト・パワー」とは「文化、イデオロギー、制度といった目に見えないパワーの資源」を指す。Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990), pp. 32-33, 267.

³² この表現は欧州連合(EU)における平和構築や加盟国拡大を形容するのに使われている。ここでは“force”には必ずしも軍事的な意味が込められていない。次を参照。President Prodi's Speech at the Council on Foreign Relations, January 11, 2002 <http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_1022_fr.htm>.

いだろうか。事実、イラク人道復興支援について、当時の大野功統・防衛庁長官（当時）は、自衛隊の活動を「真心というソフト・パワー」と表現し、現地の国家再建に向けた取り組みとして説明していた³³。

逆説的であるが、こうしたソフト・パワーは自衛隊の活動を自ら大幅に限定することによってのみ行使できる。言い換えれば、このパワーは日本が国際平和協力活動においてハード・パワーを行使しないことの代償として得られる。こうした抑制的な自衛隊の活動は、これまで「普通の国」³⁴や「普通の軍事組織」³⁵を求める立場から批判を浴びてきた。しかし「長い戦争」において軍事組織が文民的な活動を担当するようになった結果、人道復興支援活動が住民からの支持を取り付けるうえで再評価されるようになった³⁶。こうした中、自衛隊の活動への国際的な評価も変化し、ソフト・パワーとしての効果が一層評価されるようになってきたと言えよう。以下、この点を検証するため、自衛隊の国際平和協力活動における抑制的な姿勢を①派遣の任務、②派遣の時期、③派遣の期間の3点から分析してみたい。このうち派遣の任務が制限されていることが、それ以外の2点に影響していることは言うまでもない。

(1) 派遣の任務

すでに述べた通り、国際平和協力法に基づく自衛隊の活動は、国連PKOの

³³ 大野功統「真心というソフト・パワーを発揮して——イラク人道復興支援」では、自衛隊による平和構築の方向性が示されている。すなわち「イラクが早く安定してイラクの人たち自らの手で自分たちの国造りができるように、そしてそれを日本からの民間の人たちが支援できるように」と思いますが、今はやはり厳しい環境に耐える能力を持っている自衛隊に一生懸命がんばってもらっています。」<<http://www.mmz.kantei.go.jp/k/mm/192jy/honne.html>>。

³⁴ 日本における「普通の国」論の展開については次を参照。Christopher W. Hughes, *Japan's Re-emergence As a Normal Military Power* (Adelphi Papers: AP 368-9), pp. 49ff.

³⁵ ヒューズは、冷戦終結や9.11テロによる変化を受けて、日本は同盟の強化を通じた「ヘッジング」戦略を採用し、「普通の軍事組織」を保有するに至ったと見ている。Christopher W. Hughes, *Japan's Remilitarisation* (London: Routledge, 2009)。またオロスは国防費、装備、組織の面で国際比較をすれば、日本はすでに「普通の軍事組織」をすでに保有しているものの、日本独自の「安全保障アイデンティティ (Security Identity)」は容易に変わらないと論じている。Andrew L. Oros, *Normalizing Japan: Politics, Identity and the Evolution of Security Practice* (Stanford: Stanford University Press, 2008)。

³⁶ 筆者の立場については次を参照。吉崎知典「NATOの民軍協力 (CIMIC)」、上杉勇司・青井千由紀編『国家建設における民軍関係』(国際書院、2008年)、205-226ページ。

うち伝統的PKOのみを対象とする。内戦へ対応するような複合型PKOや、国連憲章第7章型の平和執行や、多国籍軍による安定化作戦は対象外となってきた。そのため自衛隊による国際平和協力活動は主に、施設部隊による道路や橋の補修、給水、給油、給食、医療、宿泊施設の提供の業務や物資などの輸送、保管の業務を主に対象としてきた。また、特別措置法に基づく活動でも「非戦闘地域」において、他国の武力行使と「一体化しない」ことが求められる。

一般に国際的な平和活動と呼ばれるものを、次のように分類することが可能である。つまり、①停戦監視任務、②後方支援活動、③人道復興支援活動、④警護活動、⑤安全確保活動、⑥船舶検査活動である。現在、国際社会で行われている活動のうち、日本の現行法で規定されていないものには次がある。まず、文民が活動を行う領域としては、人道的な地雷除去と、旧兵士の武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）である。次に、軍事組織による活動としては、治安組織の育成・再建いわゆる「治安部門改革」、警護活動（人、施設、物品の警護）、安全確保活動（地域の安全を確保するため、駐留・巡回、検問、破壊行為等の制止、一時拘束、武器の収集・一時保管等）、船舶検査活動（経済制裁の実効性確保、テロリストの移動防止）等である。

(2) 派遣の時期

一般的に、戦闘終結後に「力の空白」を生まないためにも、暫定的とはいえ、国際的部隊が現地の治安確保にあたる。ガーランド・ウィリアムズ米陸軍大佐は、旧ユーゴやアフガニスタンの事例から、紛争後の最初の12～18カ月が最も重要な時期と論じている³⁷。イラク戦争の例でも、部隊の任務を戦闘から安定化へと早期に切り替える必要が唱えられていた。しかし実際には、2003年4月にバグダッド市内での戦闘が終結した後に、博物館や官庁建物で略奪行為が発生し、安定化作戦への切り替えが行われていない段階で、駐留する部隊

³⁷ 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ページ。より包括的な分析については次を参照。Colonel Garland Williams, *Engineering Peace: The Military Role in Postconflict Reconstruction* (Washington, D.C.: USIP, 2005).

がこれを制止するような「警察的任務」を担当することはなかった³⁸。

こうした紛争後の空白を埋め、復興支援を安定化へと切り替えることは重要であるが、この分野で日本が貢献できるであろうか。福田首相の施政方針演説（2008年1月18日）で「日米同盟と国際協調を基本に、これらの地球規模の課題の解決に積極的に取り組み、世界の平和と発展に貢献する『平和協力国家』として、国際社会において責任ある役割を果たします」とのべ、「迅速かつ効果的に国際平和協力活動を実施していくために、いわゆる一般法の検討を進めます」³⁹と、政策課題として取り上げられた。

それでは、どの程度、早い段階で海外に派遣できるであろうか。ここでは便宜上、紛争の発生前の段階と、発生から安定化に向けた努力が続けられている段階の2つに分けて、派遣時期を考えてみたい⁴⁰。まず、紛争発生前の予防展開は、戦闘が発生する前の部隊派遣でありいわゆる『PKO原則』の下でも可能であるという見方もあるが⁴¹、未だ実績はない。過去に、1993年から国連予防展開軍（UNPREDEP）が駐留した、旧ユーゴ・マケドニアへ「自衛隊派遣の検討の価値はある」と検討されたが、予防展開は実現しなかった。

次に、紛争後の安定化に向けた努力が続けられている段階のうち、発生直後の段階で、国際平和協力法に基づく国連PKOの派遣を実現することは一般的に難しい。それは、自衛隊派遣の前提条件である当事者間の停戦合意や、受入同意を実現するには、一定の時間が必要であるからである。

他方、9.11後のテロ対策特措法に基づく派遣では「非戦闘地域」という要件を満たせば、速やかな協力支援や救難救助活動への道は開かれた。加えて、イラク人道復興支援特措法に基づく活動では、イラクでの主要な戦闘が終結したと宣言された後、理論上、「非戦闘地域」における「安全確保活動」が可能と

³⁸ 背景については、次を参照。Thomas E. Ricks, *FIASCO: The American Military Adventure in Iraq* (New York: Penguin Books, 2006), pp. 150-152.

³⁹ 「第169回国会における福田内閣総理大臣施政方針演説」（平成20年1月18日）。

⁴⁰ この区分は「国際的な平和活動におけるいわゆる『後方支援』」4ページによる。

⁴¹ 当時の明石康・国連事務総長ユーゴスラヴィア特別代表や柳井俊二氏がマケドニアでの「予防展開」を示唆したが、実現しなかった。明石康他編『オーラルヒストリー 日本と国連の50年』（ミネルヴァ書房、2008年）35ページ。

なった。とは言え、部隊を展開するには、事態発生後に特別措置法を準備し、国会で可決した後に基本計画を閣議で了承する、という一連の流れが予定されている。

こうした自衛隊の派遣準備を、イラク・ムサンナー県サマーワでの安定化・復興の動きに当てはめて見てみると、次のようになる。2003年3月のイラク開戦の後、米海兵隊がサマーワに展開し、やがて5月1日のブッシュ大統領による「主要な戦闘」終結の宣言がなされた。その約2カ月後にあたる7月、オランダ軍が治安維持と民軍協力活動のために展開し、日本は12月の閣議決定を経て、翌年1月に陸上自衛隊が派遣される形となった。小泉首相のイニシアティブを通じて比較的スムーズに部隊派遣が実現したとされるイラクの事例においても、オランダ軍の派遣から約半年の時間差がある。現行法制下では自衛隊が安定化・復興のギャップ（S&Rギャップ）を直接埋めることは難しい。

(3) 派遣の期間

戦闘終結後の安定化・復興作戦は長期化の傾向にある。米国防科学委員会報告書によれば、こうした作戦は「5年から8年間」続くという見方が提示されている⁴²。また主要な戦闘は短期間で終わるため、米国と一部の有志連合による連携が鍵となるが、安定化作戦では同盟国、友好国との協力の重要性は増しつつある。

それでは自衛隊は国際平和協力活動を「5年から8年間」も展開し続けることができるであろうか。まず、国連PKO参加の場合、自衛隊の派遣期間は1年から2年程度に限定されているケースが多い。カンボジアは約1年（停戦監視と施設大隊派遣）、モザンビークは約1年9カ月、東ティモールで約2年半と期間は比較的限定されている⁴³。例外的に長期間参加しているのがゴラン高原の国連兵力引き離し監視隊（UNDOF）派遣であり、自衛隊は1996年より現在に

⁴² Defense Science Board, *2004 Summer Study on Transition to and from Hostilities* (Washington, DC: U.S. DOD, 2004), p. 4 <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/2004-12-DSB_SS_Report_Final.pdf>.

⁴³ 東チモールへの施設大隊派遣は2002年2月から2004年6月までと比較的長期にわたった。

至るまで展開している。但し、その任務は補給・後方支援任務と司令部派遣に限定されている。他方、イラク特別措置法によるサマワ陸自派遣は約2年半続いた。その後、航空自衛隊C-130輸送機によるクウェートからイラクへの空輸支援は2008年12月まで継続した。またインド洋による給油活動は、一時中断した時期もあったが、2001年12月から執筆時点（2009年7月）まで継続している。以上を要約すれば、特別措置法に基づく部隊派遣は国連PKOよりも長期化する傾向が認められる。

3. 平和構築における民軍連携—イラクの事例

平和構築における軍事組織の役割を検討する場合、人道復興支援や開発を担当する文民組織とどのような関係を築くかが一つの論点となる。一般に、民軍間の関係が最も密接なものが協力（cooperation）、その次が連携（coordination）、そして相互の調整すら行わないのが共存（coexistence）と呼ばれるが、現地の状況に応じて民軍の関係は様々な形態を取る⁴⁴。軍事組織は作戦上の目的を達成する上で、文民組織を「戦力多重増強要員（force-multiplier）」とみなし、民軍協力や民軍連携（CIMIC）^{シミック}を積極的に推進しようとする傾向がある⁴⁵。これに対して、人道支援組織は活動の独立性・中立性・不偏性が損なわれないよう、軍との提携を「最後の手段」と位置づける⁴⁶。つまり、民軍相互の関係は本来、緊張関係をはらむものである。両者の協力はむしろ「対テロ戦争」の時代精神を反映した、例外的な現象なのかもしれない。

自衛隊の人道復興支援におけるCIMIC的側面に注目が集まったのは、陸上自衛隊のイラク派遣を契機とする。カンボジアPKO以来、自衛隊による国際平和協力業務では民生支援的な側面が重要視されており、イラクで文民組織との関

⁴⁴ 今村英二郎「国際平和協力活動における民軍協力——大規模自然災害復興支援、平和構築支援を中心に」『防衛研究所紀要』第9巻第3号（2007年2月）21-22ページ。

⁴⁵ 長有紀枝「NGOの視点から見た民軍関係の課題」上杉・青井共編『国家建設における民軍関係』181ページ。

⁴⁶ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Oslo Guidelines: Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, revision 1.1 (November 2007), p. 8.

係が急浮上したわけではない。事実、陸上自衛隊の施設部隊による道路・橋の補修、食糧・飲料水など生活関連物資の提供、選挙要員への支援という活動内容は、グローバル・スタンダードである民軍協力や民軍調整に合致する部分が多い。とは言え、東ティモールでの活動する自衛隊と国連等の国際機関、現地政府、民間NGO等との提携は「民生支援業務等(CMA)」と位置付けられ、これをCIMICと呼ぶことはなかった。

しかし、イラクのサマーワへ既に展開していたオランダ安定化部隊にCIMIC部隊が含まれており、自衛隊がこの部隊と連絡調整を行ったため、CIMICという用語が一躍脚光を浴びることとなった。陸上自衛隊の場合、サマーワには約500名(3カ月交替)からなる「イラク復興支援群」と、約100名(6カ月交替)からなる「イラク復興業務支援隊」が展開した。前者の復興支援群は、復興支援活動の実施、サマーワ宿営地の維持管理・警備を担当した。後者の復興業務支援隊は復興支援活動の企画立案、情報・広報・会計・法務等、クウェートでの各種支援、他国軍や陸幕との調整を担当した。後者が、いわゆるCIMIC的な活動を担当した。

こうした自衛隊の活動は、医療、給水、公共施設の復旧整備、現地雇用の創出を目指すものとして紹介されてきた。但し、こうした紛争地での人道支援活動がどのように現地のガバナンス向上に結びついたかを評価することは難しい。紛争地域において、比較可能で、信頼できるデータを収集することは困難であるから。こうした難しさは、自衛隊による人道復興支援についても同様であろう。医療技術指導や補修工事といった人道復興支援活動が、どの程度、ムサンナー県内のガバナンス向上に結びついたのか評価する一定の時間が必要となる。一つの成果として指摘されるのは、サマーワ母子病院における新生児の死亡率が約三分の一に改善したと言われるが⁴⁷、こうした指標変化が現地でのどのような意味を持つかは、別の要因と総合的に判断する必要があるだろう。

⁴⁷ 平成20年度版『防衛白書』によれば、医療技術指導が277回、給水が延べ1,189万人分、学校補修が36校、道路の整地・舗装が31カ所、その他の施設の補修が66ヶ所とされる。また現地雇用は1日あたりで最大1,100名強の雇用を創出し、延べで約49万人程度を雇用したとされる(巻末資料47)。

自衛隊による民軍連携に向けた活動を支えたものが、「復興業務支援隊」いわゆるシミック・ユニットとして活動した「対外調整チーム」である。第1次隊長の佐藤正久によれば、そのチームは、総括、政策、医療、給水、道路・橋梁、学校、診療所、電力・農業・下水、青年・スポーツ、寄付、情報発信、後方支援というセクションに分かれ、日本隊内の担当は自衛官15名、現地スタッフは20名、現地エンジニアは12名という構成で、合計47名という構成であった。こうした編成はNATOのCIMIC活動のユニットに近い。自衛隊による活動は主に、現地のスタッフの能力向上を目指し、ローカルオーナーシップを重視していた⁴⁸。医療では医療技術指導、給水では浄水や監督指導、公共施設整備では設計や監督指導、という形式をとっており、自衛官が直接現地で活動することを抑制していた。これは、カンボジアのように自衛隊自らが給水活動を担当し、物資を配備するという直接的なやり方とは対照的である⁴⁹。

また、外務省によるODA（政府開発援助）と、陸上自衛隊による人道復興支援が「車の両輪」として連携し、「オールジャパン」のアプローチが試みられたことも注目される。一例として、陸上自衛隊は約2年半の活動を終えて2006年7月に撤収したが、これは2006年3月のサマーワ大型発電所建設の着工後であった。いわば軍事組織による人道復興支援が完了し、ODAによる本格的な開発への移行を印象づけるものとなった。緊急無償資金協力によって2008年12月に完成した、この発電所によって、ムサンナー県の電力供給は2倍以上となり、ガバナンス向上が期待される⁵⁰。

加えて、サマーワで自衛隊が国際機関との連携しつつ活動したことは、今後の活動の教訓となる。たとえば、国連人間居住計画による学校補修（65件：当

⁴⁸ 佐藤正久「ゴラン高原からイラクへ」軍事史学会編『PKOの史的検証』（錦正社、2007年）316-318ページ。

⁴⁹ 佐藤正久によれば「陸上自衛隊が検討していたのは、自衛隊がつくった飲料水を自らが配る、いわゆるカンボジア方式だった」。しかし奥克彦参事官（当時）の指摘を受けて、地元の水道局をサポートする形へと修正された。佐藤正久『イラク自衛隊「戦闘記」』（講談社、2007年）18ページ。

⁵⁰ 「橋本外務副大臣のサマーワ大型発電所引き渡し式への出席」（平成20年12月22日）外務省ホームページ<http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/press/release/h20/12/1185659_922.html>。

時)や、国連開発計画による道路・病院等の清掃事業や水道管補修事業等との連携を行った経験は、次のネットワークづくりに生かされるであろう⁵¹。こうした国際機関やNGOとのネットワーク作りは、設置予定の「国際平和協力センター(仮称)」でも生かされるであろう。

とは言え、陸上自衛隊の活動にも課題が無かったわけではない。ODAと自衛隊活動の連携強化が図られたが、「自衛隊による診療所の補修のスピードとODAによる物品提供のタイミングが合わない」等の課題もあった⁵²。国際平和協活動を今後も組織的に行う場合、現地の特性を踏まえた支援内容を、派遣前に抑えておく必要がある⁵³。イラク特措法の規定では机や椅子、教科書等、補修業務に関わらない物品は提供できなかつたという。また、隊員の回想としてイラクの学校ではパソコンや携帯電話などの機器を、経済大国日本からの援助として期待していたが、実際に準備していったのは途上国の学校向けの、鉛筆やノートであった、という例もある。今後、人道復興支援における日本の比較優位を求めるならば、地域に応じた、いわゆる地域戦略を検討する必要も出てくるだろう。

4. 日本のソフト・パワーの再評価—長い戦争における抑制的な軍事行動の意味

国際平和協力活動における自衛隊の抑制的な活動が、ソフト・パワーとして機能するかどうかは、こうした日本の活動がどのように他国から評価されるかに左右される。同盟と安定化作戦の関連を論じる本小論において重要なのは、同盟国である米国が、自衛隊による抑制的な軍事作戦を評価するか否かという点である。

⁵¹ 佐藤「ゴラン高原からイラクへ」319ページ。

⁵² 佐藤、同上、312ページ。

⁵³ イラク派遣に際し、中東の文化や宗教などについての事前教育のため、元在イラク防衛駐在官、外務省、中東調査会、日本財団等の講師を招き、また、ハンドブックも作成した。磯部晃一「国際任務と自衛隊——これまでのレビューと今後の課題」『国際安全保障』第36巻第1号(2008年6月)28ページ。

ここでは、長い戦争の時代で、安定化作戦が長期化するにつれ、軍事組織には一層、抑制的な姿勢が求められる、新たな潮流が生まれていることが指摘できる。9.11以降の米軍の変革の時代トランスフォーメーションにあつては、「決定的な戦闘」によって相手を撃滅するという「ネットワーク中心の戦争」が重視されていた。国際平和協力活動において自衛隊がこうした攻勢的な作戦を担当することは現在予定されていないし、予見可能な将来においても変わらないであろう。他方、安定化作戦の長期化によって復興支援を通じた「民心の獲得」が脚光を浴びるようになり、この面で、自衛隊のソフト・パワーは相対的に向上しつつある。

その点を検証する上での手がかりが、2006年に改定されたアメリカ陸軍と海兵隊の最新の教範である⁵⁴。イラクやアフガニスタンでの教訓を盛り込んだ、ここの教範には「反乱鎮圧作戦の逆説」が数多く紹介されているが、こうした逆説を吟味すれば、今後、国際平和活動における自衛隊の活動に対して再評価を生むと予想される。この陸軍・海兵隊の教範を改訂したのは、イラクで治安部門改革を担当し、「増派」の立役者であり、現在、イラク、アフガニスタン戦争を統括する中央軍司令官であるデヴィッド・ペトレイウス (David Petraeus) 米陸軍大将である。

この「反乱鎮圧作戦の逆説」に共通するのは、**軍****事****力****の****抑****制****的****使****用**を唱えている点である⁵⁵。ここでは紹介されている逆説のうち5つを紹介し、日本への意味を探る。第1に、最も衝撃的な逆説とは「反乱鎮圧側 [米軍] にとって、撃たないことが最良の武器となることもある」というものであろう。米軍がアフガニスタンやイラクで体制転覆を目指す「決定的な戦闘」を追求していたことを想起すれば、その姿勢は180度転換したことになる。第2は、「金銭が武器弾薬となる」というものである。ひとたび治安が回復されれば「ドル紙幣や投票用紙が、爆弾や弾丸よりも大切となる」。いわば、復興と治安回復を連携させることが作戦の成否を左右する。第3は「部隊を防護するほど、安全が低下す

⁵⁴ 反乱鎮圧作戦のディレンマについては次を参照。John A. Nagl, *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam* (Chicago and London: University Press of Chicago, 2005).

⁵⁵ U.S. Army and Marine Corps, *Counterinsurgency Field Manual*, pp. 47-51.

る場合がある」という点である。反乱分子の鎮圧には、住民の支持が不可欠である。もし部隊が宿営地の中に閉じこもっていれば、住民との接点は失われ、相手側の恐怖心は募り、反乱勢力に主導権を奪われることとなる。第4は「武力を使うほど、その効果は低下する場合がある」というものである。大規模に武力を行使すれば、かえって反乱勢力側とのプロパガンダを行う機会を与えるかも知れない。そして逆説の第5は「何もしないのが最善の策となる場合もある」というものである。反乱勢力がテロ活動やゲリラ活動を行う目的とは、しばしば、反乱鎮圧側の過剰反応を引き出すことにある。たとえば、鎮圧側が民衆に向けて発砲し、掃討作戦が反発を生んで一層敵対勢力が強化される、等がそれにあたる。

以上5つの逆説は、武器使用の「自制」を唱える点で共通している。こうした姿勢が求められる理由は、反乱鎮圧作戦の成否が住民の心を掴むことができるかによって左右されるからである。現地政府は「反乱分子」と一般住民との間の境界線が曖昧であることを知っており、反乱分子の掃討作戦をなるべく控えたいと望む傾向にある。そのため「民心の獲得」を図るためにも、武器使用は必要最小限でなければならない。むしろ軍の活動は「情報というボディガードによって警護」されなければならないが、この情報収集には住民からの支持が不可欠である。

米軍の教範が提示した逆説は、国際平和協力活動における、自衛隊の極めて抑制的な姿勢をまさに形容したものとなっている。治安が不安定な状況にあつてなお、一発も撃たず、一人の犠牲者も出さない自衛隊の姿勢が、人道復興支援活動という形で一定の「機能」を果たしていると解釈することが可能である。たとえば、イラクで民軍連携を担当した、佐藤隊長によれば「自衛隊では銃を撃つ環境をなるべくつくりたくないよう、隊員にエスカレーションコントロールという訓練」⁵⁶を行っていたが、これは、自衛隊という存在が治安を悪化させることのないように、自己規制をしていたことを示す。上杉勇司が指摘す

⁵⁶ 佐藤『イラク自衛隊「戦闘記」』216ページ。

るように、自衛隊が「撃たない、撃たせない術」を編み出し、「信頼と安全の海」を創り出していった過程は、他国にとっても有益な教訓を提示していると言えるだろう⁵⁷。

5. 日本のソフト・パワーの限界

これまで日本のソフト・パワーが長い戦争の中で高まってきたことを主に論じてきたが、その一方で、日本のソフト・パワーには構造的な限界がある。ここでは、アメリカ人一般の認識、他国の安定化作戦への依存、そして、治安部門改革への取り組みの欠如、という3点から論じてみたい。

日本のソフト・パワーの限界の第1点は、アメリカ人の日本の「軍事力」に対する評価がもとより低いことである。シカゴ外交評議会が2008年秋に発表した世論調査によれば、「日本がもつ影響力」として「最重要」と見なされたのは、①技術と革新（65%）、②経済力（49%）、③アジアでの指導力（39%）、④民主体制（36%）、⑤他国への経済支援（31%）、⑥軍事力（17%）である⁵⁸。

この世論調査では、アメリカ人にとって日本の「軍事力」に期待するのは、むしろハード・パワーであるという結果が出ている。例えば「日本の憲法改正がなされた場合に次のような軍事活動をすることを支持するか、支持しないか（傍点筆者）」という、仮定を含む問いがなされている。憲法改正後に自衛隊が「国際的平和維持任務へ参加する」ことへの支持は84%と非常に高い（不支持13%）。また「他の国と同様に、国際法に合致する範囲で、独立した戦闘任務を行う」ことへの支持が69%（不支持28%）、「イラクのような場所で国際的な戦闘任務に参加する」ことへの支持が67%（不支持30%）と、いずれも高い関心を示している。以上を要約すれば、アメリカ国民は、現在のような日本の「軍事力」は影響力が低いと見ているが、憲法改正後の戦闘参加には期待を寄せて

⁵⁷ 上杉勇司「日本の国際平和協力政策における自衛隊の国際平和活動の位置づけ——政策から研修カリキュラムにみる重点領域と課題——」『国際安全保障』第36巻第1号（2008年6月）58ページ。

⁵⁸ The Chicago Council on Global Affairs, “American Attitudes on U.S.-Japan Relations”<http://www.thechicagocouncil.org/dynamic_page.php?id=76>.

いるという、皮肉な結果になっている。

ソフト・パワーの限界の第2は、日本の活動が他国による安定化作戦や平和構築の試みに大きく依存していることである。自衛隊は「非戦闘地域」という低烈度の地域にしか展開できないため、日本の国際平和協力活動は、活動の周辺地域における安全確保が前提となる⁵⁹。一方、自衛隊は他国の部隊を警護する任務を帯びていないため、安全確保の面で他国に依存しつつ、他国に安全を確保することはできない、という状態になる。佐藤正久が回想録で述懐するように「例えば、オランダ軍と日本の自衛隊が近くで行動しているときに、何者からか攻撃された。身を守るために応戦する。しかし、相手の標的がオランダ軍であれば、自衛隊は武器を使用できず、ただ手をこまねいて眺めるしかない」⁶⁰という状況に陥るのである。

ソフト・パワーの限界の第3は、日本の活動のうち国軍・警察の改革といった治安部門改革（SSR: Security Sector Reform）に制約があることである。平和構築を推進するにあたり、現地の国軍や警察といった治安部門の改革が必要であることは論を待たないであろう。ここでも再び、サマーワに展開していたオランダ軍との対比を行ってみたい。アメリカ海兵隊からサマーワの治安維持を受け継いだオランダ軍は、水道管を直すといった、即効性のある小さなプロジェクトをこなし、次にインフラ整備の部門にも踏み込んだ中規模の事業も盛り込み、2004年6月のCPA撤退以降は治安機関の育成に資する復興支援事業が増加していった。日本と最も異なるのは、治安部門改革の分野での取り組みである。2004年の1年間にオランダ軍の教官は約2,800名のイラク治安機関要員を訓練した。やがてイラク治安機関が地域の治安を担当し、多国籍軍に必要とされる支援を提供するようになり、2005年3月にオランダ軍はムサンナ県より撤収した。その後、オランダ政府はNATOのイラク訓練ミッション（NATO Training Mission - Iraq）に教官を派遣して、イラク治安部門改革への支援を継続

⁵⁹ 2003年9月に派遣された調査団は、派遣地域の検討にあたってバグダッド、バラド、バスラ、ナシリア、サマーワ、モスルを視察し、治安条件からサマーワが選定された。読売新聞政治部『外交を喧嘩にした男』173-174ページ。

⁶⁰ 佐藤『イラク自衛隊「戦闘記」』214ページ。

している⁶¹。

これに対し、現行法では自衛隊が治安部門改革を担当することは認められていない。そのため日本の貢献は文民が担当することになった。アフガニスタン治安部門改革会合で日本は、国連とともに「旧兵士の武装解除・動員解除・社会再復帰（DDR）」の主導することとなったが、実際には、首都カブールの日本大使館DDR班の文民がこの作業を担当した⁶²。イラクの事例では、陸上自衛隊がサマーワから撤収する際、宿営地を引き渡すという合意文書がイラク陸軍第10師団へ届けられているが、これは治安部門改革には相当しない。2006年7月16日、陸自第10次群の撤収の際、「武器輸出三原則により武器、通信機、車両など保全上問題のあるもの」を置いてゆくわけには行かなかったため、現地に残してきたのはテント、宿舎、耐弾コンテナ、テレビ、冷蔵庫、ベッド、毛布などの備品、食堂、クーラー、発電機、民生品の給水施設に過ぎなかった⁶³。

これまで見てきたように、オランダ軍と日本は比較的治安の良いサマーワにおいて人道支援復興活動を担当した。但し、オランダ軍の主任務は現地の治安維持と治安部門改革であり、ムサンナー県での治安回復の後には、イラク全土の治安部門改革に他のNATO同盟国と共に関わった。平和構築という視点で見た場合、人道復興支援を行いつつ、イラク全土を対象とした治安部門改革を担当するという姿勢から、自衛隊への教訓を導くことができるだろう。

おわりに

このように多国籍軍による安定化作戦が長期化する中、平和構築のプロセスにおいて、日本はより積極的な役割を期待されている。これまで日本は安定化作戦に直接参加することはなく、むしろ独自の形態で人道復興支援活動を担当

⁶¹ Government of Netherland, “Dutch military mission to Iraq” <http://www.government.nl/Subjects/Dutch_military_mission_to_Iraq>.

⁶² 詳しくは、伊勢崎賢治『武装解除：紛争屋が見た世界』（講談社新書、2004年）。

⁶³ 産経新聞イラク取材班『誰も書かなかったイラク自衛隊の真実—人道復興支援2年半の軌跡』（産経新聞出版、2006年）198ページ。

するアプローチを採ってきた。イラク特別措置法に沿った自衛隊の活動は「非戦闘地域」に限定され、多国籍軍による武力行使と「一体化」しないことによって可能となった。国際平和協力活動における自衛隊の抑制的な活動は、一種の日本のソフト・パワーを構成するようになったと言えるだろう。

そして長い戦争の時代の到来によって、こうした日本独自の自衛隊の取り組みはわが国にとっての強みとなる可能性がある。安定化作戦が長期化するにつれ、軍事組織には一層、抑制的な姿勢が求められるようになったからである。こうした軍事作戦の「逆説」は米陸軍・海兵隊の教範にすでに取り込まれ、実行されている。そこで示された「撃たないことが最良の武器であるかもしれない」という教訓は、まさに、国際平和協力活動における自衛隊の姿勢を象徴するものであろう。米軍による、こうした安定化作戦の見直しは、自衛隊による人道復興支援活動への再評価につながる可能性がある。米国防総合大学の報告書が最近提示した「文民の増派 (Civilian Surge)」⁶⁴ というアプローチは、この可能性を示唆する。

とは言え、日本のソフト・パワーは、他国による安定化作戦や平和構築の試みに大きく依存している。日本の国際平和協力活動にとり、活動の周辺地域における安全確保が前提となっているからである。また、平和構築の重要な一部である治安部門改革についても、日本の取り組みには制約があり、これまで文民が担当してきたのが現実である。つまるところ、軍事的手段のみによる紛争解決は不可能であるが、軍事組織の役割を考慮しない平和構築には限界があると言えるだろう。

⁶⁴ Hans Binnendijk and Patrick M. Cronin, eds., *Civilian Surge: Key to Complex Operations: A Preliminary Report* (Washington, D.C.: The National Defense University, 2008).