

ブリーフィング・メモ

平和支援活動(PSO)に求められる軍の対応 - 「油の染み戦略」を巡る議論 -

研究部第3研究室長 小野圭司

はじめに

冷戦終了以降、平和支援活動(Peace Support Operations: PSO)への貢献が軍の新しい任務として重要性を帯びてきている。この軍によるPSOの範囲は、国内紛争・地域紛争への平和強制型の介入や紛争後の人道支援・復興開発支援から、民主主義政体の構築や市場経済の定着までを含んでいる。そして軍には、自らが有する戦闘能力・兵站能力や後方支援能力を駆使して貢献することが求められている。しかし軍は、このような目的に貢献することを前提に整備されていない。本来軍は兵員と火力を以って敵と対峙し、最小の損害で戦闘に勝利することを目的としている。また兵站部隊や後方支援組織も、この目的を効率的に遂行できるように編成されている。近年はトランスフォーメーションや軍事における革命(Revolution in Military Affairs: RMA)により軍の近代化は大きく進展して戦闘能力も飛躍的に向上したが、これが目指すものと同時期に現れたPSOへの期待とは方向性が同じではない。

21世紀に入ってから軍事介入の継続中にPSOが開始される場合も生じており、テロ支援国家や人道上の危機が発生した国家に対する国際社会の武力介入も起きている。従ってPSOも武装勢力による攻撃を排除しながら行うことが必要となるが、近年PSOの方法論として「油の染み戦略(oil-spot strategy)」が提唱されている。これ自体はベトナム戦争や遠く19世紀の植民地戦争における占領地域対策として編み出されたものであるが、ここにきて再び注目されている。そこでここではPSOの手段としての、「油の染み戦略」を巡る議論を簡単に紹介する。

2つのギャップ

冷戦終了後に軍の近代化が大きく進展する一方で、PSOへの貢献は軍の主要な任務として位置付けられている。もっともこれらは双方とも運用に深く関わる問題でありながら、相互に関連付けて議論されることは少なかった。しかし03年のイラクに対する軍事作戦とその後の安定化作戦・復興活動を通じて、以下の述べるような2つの問題が指摘されている。

(1) 方向性のギャップ

まずトランスフォーメーションやRMAを通じて近代化された現在の米軍が、必ずしもPSOに向いていないという現実である。これは元国防長官のライアード(Melvin Laird)が指

摘するように、冷戦終了直後の米軍首脳部が、PSOが21世紀において軍の主要任務の1つになるということ予測できなかったことに起因している。特に前国防長官のラムズフェルド(Donald Rumsfeld)が提唱した、情報通信(IT)技術や精密誘導兵器と特殊部隊を組み合わせた上で少数兵力を以って短期間に戦闘を終結させるという考え方(いわゆるラムズフェルド・ドクトリン)は、本格的戦闘終了後のPSOまで見据えたものではなかった。つまり軍の近代化が目指す方向性と、PSOが必要とする方向性が異なるのである。

例えばイラクの戦後復興のような冷戦終了以降における紛争後の経済復興が、それまでの経済復興に比べて複雑であるのは、紛争そのものの形態が冷戦終了後、特に21世紀に入って変化したことが主な原因である。カルドー(Mary Kaldor)は冷戦後グローバル化した社会における紛争を「新しい戦争」と呼び、その特徴にグローバリゼーションの中で生じた社会的関係、つまり民族・宗教等のアイデンティティを基盤とするコミュニティーの対立を挙げている。そして「新しい戦争」に参画する戦闘集団が用いる手法が、ゲリラ戦術である。旧来のゲリラ戦は、敵正規軍との交戦を回避しながら住民の政治的コントロールで領域を支配する傾向があったが、「新しい戦争」におけるゲリラ戦は自分と異なるアイデンティティを排除して住民を支配することを目的としている。アイデンティティはイデオロギーと異なり多くの場合先天的なものであり容易に変更はできないため、異なるアイデンティティの排除はそれに属する集団(敵対勢力)の駆逐を意味する。

イラクの安定化・復興の問題は、有志連合による安定化作戦が敵対勢力掃討作戦の様相を示しており、さらにアイデンティティに基づく対立の色彩を帯びていることがある。そして有志連合に敵対する勢力は、テロを対抗手段として用いている。つまりイラクの場合には、「通常戦争」が終結した後にはカルドーの言う「新しい戦争」が引き続き生じているのである。これに対して米軍は近代化された軍隊を差し向けているが、「通常戦争」で能力を発揮するように構築された部隊が、「新しい戦争」の色彩を帯びている平和強制型の軍事介入やPSOにおいても有効に機能するかどうかという問題がある。ここに、方向性のギャップの問題が存在する。

(2) 時間ギャップ

「方向性のギャップ」は軍に閉じた問題であるが、もう1つの問題である「時間ギャップ」は近代化された軍とともに開発援助機関等の文民組織が関係する。ビネンダイク(Hans Binnendijk)とジョンソン(Stuart E. Johnson)は、米軍が介入する紛争を対象としてトランスフォーメーションが紛争後のPSOに与える影響を論じている。その主な論旨は、次の通りである。トランスフォーメーション、特に米軍におけるそれはアフガニスタン(2001年)やイラク(2003年)で証明されたように、軍事介入時には短期間で確実に終結させることを可能とする。しかし問題は、軍事介入後に存在している。トランスフォーメーションにより、特に米軍等の軍事介入は短期間で終了させることが可能となった一方で、文民組織主導による復興が実行に至るまでの過程は従来どおりである。

従来の戦闘では、周辺部の敵部隊を打ち破ってから敵の拠点へと攻め上がる。この場合、攻め上がる過程で周辺部分から拠点に至る敵対勢力を順次駆逐することになり、拠点を落とした後に敵対勢力の残党が活動する余地は少なく治安の混乱も生じにくい。一方で近代化された軍隊は、戦闘に際しては敵の重要拠点(司令部、通信施設、兵站拠点等)に精密誘導兵器による攻撃を繰り返して短期間で勝利を目指す(首都を陥落させる)。ただしこのような形で敵対勢力を打ち破っても、その残党が多く健在である。従ってPSOに移行する段階でも、敵対勢力の残党によって引き起こされる治安の混乱に直面することになる。このため軍事介入による戦闘活動が終了した後も、引き続き外国の軍隊が駐留して紛争後の安定化・治安確保を遂行する必要がある。またこの安定化・治安確保は、政治経済部門の復興業務と同時並行的に実施されなければならない。そうすることにより文民組織主導による復興の始動が早まり、外国の軍隊が安定化・治安確保に従事する期間を短縮化することも可能となる。

掃討作戦から拠点復興へ - 「油の染み戦略」

米外交問題評議会のビドル(Stephen Biddle)によれば、米軍主体で行われているイラクの安定化作戦に対する抵抗は、スンニ派勢力が自らのアイデンティティを守るために行っている。スンニ派の多い4県で発生する武装勢力によるテロや攻撃は全体の85%を占める一方で、人口の60%が住んでいる残り14県で発生しているテロや攻撃の比率は全体の15%に過ぎない。その意味で、これはカルドーの指摘する「新しい戦争」に近い。またビドルは、イラクへの経済援助と民主化に関して次のように述べている。まずアイデンティティの対立はスンニ派と米軍の間だけではなく、スンニ派とシーア派・クルド人の間でも発生する危険がある。そのため経済援助は、異なるアイデンティティで構成されるコミュニティ間の緊張を緩和する効果あるものの、即効性は期待できない。またアイデンティティの対立が存在する状況下で性急に民主化を行うと、集票のために対立勢力を必要以上に誹謗する状態が生じ、相互の対立を却って悪化させる結果をもたらすことになる。

このためビドルはクレピネヴィッチ(Andrew F. Krepinevich, Jr.)の提案を紹介して、例えばイラクの紛争後復興には、現在実施中の掃討作戦に代えて「油の染み戦略」を導入すべきとしている。これは重要拠点を他の地域に先行して復興させるというもので、そこには軍や開発援助を集中投入し、敵対する武装勢力からの攻撃を完全に排除した上で復興開発を行うというものである。敵対勢力からの攻撃を武力で強制的に排除するので、武力介入または紛争継続中からPSOを開始することができ、「時間ギャップ」を小さくすることができる。そして紛争後復興の具体的な成功例を地域住民に見せつけることで、布に付いた油の染みが徐々に広がるように、PSOへの支持を周辺地域へ順次広げていくというものである。もっとも武装勢力に対する攻撃主体の安定化作戦を、単に防御主体に変えただけでは事態の改善は期待できない。ここでいう拠点復興の最大の目的は、一般住民を武装勢力から離反させることにある。ただし米軍にしても新しく組織される新イラク軍にして

も、現時点ではイラク全土の治安を確保することは不可能であるので、当面は重要拠点で武装勢力による攻撃からの安全確保に努める。そして時間をかけて、安全が確保される地域を広げていくというものである。ところでこの考え方には、問題が3つ存在する。まずクレピネヴィッチも指摘するように、米軍による長期間にわたる関与が必要となるが、米国の政策決定者や国民世論がそれを許すであろうかという問題である。次の問題は既に述べたように、近代化された米軍は必ずしもこのような任務には適していないことである。そして最後はビドルが言及しているように、そもそもこのような任務を外国軍隊の手に委ねるよりも、現地住民で組織された軍隊に任せたほうが望ましいのではないか、という問題である。

この現地住民で組織された軍隊が大きく関与する「油の染み戦略」は、紛争後の治安混乱を増幅させるアイデンティティ間の緊張を緩和する効果が期待できる。また外国軍隊の関与も少なく済むので、支援を供与する国にとっても世論の支持を得やすいであろう。ここで鍵となるのは、現地住民で組織された軍隊が短期間で「油の染み戦略」を遂行するだけの能力を獲得できるかどうかである。これは、安全保障部門改革 (Security Sector Reform: SSR) の問題である。

PRTと「油の染み戦略」

アフガニスタンの紛争後復興に初めて登場し、その後イラクの復興活動でも導入された地方復興チーム (Provincial Reconstruction Team: PRT) は、上記「油の染み戦略」と活動形態は良く似ている。両者とも軍事部門と復興開発部門を有し、治安確保と復興開発に同時に対処する。また両者共に全国一律に復興活動を行うのではなく、特定の拠点に対して先行して安定化作戦・復興開発を行い、その成果を周辺地域の住民に誇示することで復興活動に対する地元住民の支持の獲得を目指している。副次的な効果としては、PSOを行う外国軍隊にとっては動員兵力が少なく済み、費用対効果の向上も期待できる。

しかしPRTと上に紹介した「油の染み戦略」、特にビドルの考えるものとの間には以下に述べる違いがある。まずPRTの軍事部門は、自衛を目的とした軽武装しか保有していない。PRTの軽武装の理由には、指揮命令系統は別として、活動概念としては復興開発部門と共同歩調をとることが根底にある。復興開発部門は現地住民から受け入れられることを重視するのであり、このため軍事部門の武装は自衛上最低限のものに留めて現地の住民を不必要に刺激しない配慮がなされている。これは国連平和維持活動(PKO)の原則と、軌を一にするものである。これに対して「油の染み戦略」においては、当該地域では完璧な治安の確保を目指しており、そのためには軍事部門の武装もある程度強力なものが必要となる。そして治安の確保に成功した上で復興開発が行われる、という実績を示すことで地域住民の信頼の獲得を目指している。

もう1つの違いは、軍事部門における現地住民で組織された軍隊の活用である。PRTでは軍事部門は外国軍隊が担うことが想定されており、現地軍隊の整備・育成は復興開発の

中の SSR 活動として PRT の復興活動とは独立して行われる。しかしビドルは、「油の染み戦略」においては現地住民で組織された軍隊を積極的に活用して治安確保に当たらせることを主張する。つまり SSR は復興開発以前の段階、もしくは早期の段階で実施されることが想定されており、「油の染み戦略」実施の前提となっている。

望まれる対応

PSO は冷戦後における軍の主要任務の 1 つとなっているにもかかわらず、軍の近代化と「新しい戦争」が顕在化させた新しい問題が存在している。そしてイラクでの安定化作戦が長期化の様相を見せたあたりから、クレピネヴィッチやビドルはその解決策として「油の染み戦略」を提案した。「油の染み戦略」を成功させる鍵は、まず治安確保と復興開発が両立した成功実例をできるだけ早い段階で地域住民に示すことにある。そして現地住民の手による治安確保を、早い段階で達成することが必要である。これらを通じて、「時間ギャップ」を縮めることが期待される。

「油の染み戦略」を成功させるためには、支援を提供する側の軍においてもそれに向けた対応が必要である。この点では、欧州諸国がアフリカへの PSO について経験を積んでいる。しかし現在のところ欧州諸国の軍による活動も、アフリカ諸国の軍隊に対する PSO 実施能力の向上に向けた教育・訓練支援という SSR 支援の段階に留まっている。もっとも SSR は容易な作業ではないために、支援を提供する側も長期間をかけてでも運用面や倫理面でも信頼の置ける軍隊を創設・育成する覚悟を要する。特に軍紀の確立は軍が一般住民の信頼を得るためには不可欠であり、また「油の染み戦略」において共同して活動する開発援助機関等の文民組織との関係維持のためにも絶対に必要である。そして SSR 支援以上に重要なのは、SSR 支援を提供する側の体制強化である。支援提供国の軍の中に、装備を近代化し機動力や攻撃力を重視した部隊とは別に、PSO や SSR を任務とする部隊・組織を編成して平時から専門性の高い教育・訓練を実施することが求められる。さらに必要に応じて警察・司法部門や国際機関も含めた開発援助機関、非政府組織(NGO)と共同して教育・訓練を行い、平素から「油の染み戦略」の実施に向けた意思の疎通を図っておくことが望ましい。このことは「方向性のギャップ」への対応であるとともに、復興支援の立ち上がりを早める効果をもたらすので「時間ギャップ」の縮小効果も期待できる。

参考文献

- 1 . Biddle, Stephen, " Seeing Baghdad, Thinking Saigon, " *Foreign Affairs*, vol.85, no.2 (March/April 2006).
- 2 . Binnendijk, Hans and Johnson, Stuart E. ed., *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*, (Washington D.C.: National Defense University Press 2004).
- 3 . Dziedzic, Michael J., and Seidl, Michael K., " Provincial Reconstruction Teams and Military Relations with International and Nongovernmental Organizations in Afghanistan " , *United States Institute of Peace Special Report 147*, (September, 2005).
- 4 . Kaldor, Mary, *New and Old Wars* (Cambridge: Polity Press, 1999).
- 5 . Krepinevich , Andrew F. Jr., " How to Win in Iraq, " *Foreign Affairs*, vol.84, no.5 (September/October 2005).
- 6 . Laird, Melvin, " Iraq: Learning the Lesson of Vietnam, " *Foreign Affairs*, vol.85, no.6 (November/December 2005).
- 7 . Perito, Robert M. " The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Team in Afghanistan, Lesson Identified " , *United States Institute of Peace Special Report 152*, (October, 2005).

本欄は、安全保障問題に関する読者の関心に応えると同時に、防衛研究所に対する理解を深めていただくために設けたものです。御承知のように『ブリーフィング』とは背景説明という意味を持ちますが、複雑な安全保障問題を見ていただく上で本欄が参考となれば幸いです。なお、本欄における見解は防衛研究所を代表するものではありません。

ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。ただし記事の無断引用はお断りします。

防衛研究所企画室

専用線 : 8 - 67 - 6522、6588

外線 : 03 - 3713 - 5912

FAX : 03 - 3713 - 6149

E-mail : nidsnews@nids.go.jp

防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.go.jp>