

紛争処理における同盟の役割 ——NATO による治安部門改革を中心に——

吉崎 知典

<要 旨>

9.11 後の世界において、米国はイラクやアフガニスタンにおいて「長い戦争」に取り組まねばならなくなった。この2つの事例に共通するのは、主要な戦闘が終結した後も、多国籍軍の軍事的プレゼンスが予定通りには縮小しないことである。むしろアフガニスタンにおいては ISAF の部隊規模は拡大基調にある。このように紛争後の「安定化作戦」が予想通りに進展しないため、同盟・有志連合国としては、現地の国軍や警察といった治安部門の改革を加速しなければならない。アフガニスタンとイラクの現実、開戦前のブッシュ政権の楽観論を一蹴するものとなっており、欧米主要国は紛争後の平和構築に当分の間、関与することを余儀なくされるであろう。

はじめに

現在の同盟の逆説とは、域外紛争において「安定化作戦」を担当すればするほど、お互いの関係が不安定化してくる点にある。アフガニスタンにおける北大西洋条約機構（NATO）のディレンマはここにある。米国の同盟国や有志連合の国々は、作戦の長期化によるコストを分担しつつ、より一層、平和構築に関与することを求められている。ロバート・ゲイツ（Robert Gates）米国防長官の表現を借りれば、NATO は「住民の安全確保のために戦って死ぬ覚悟がある国と、そうでない国からなる二層構造の同盟」¹へと墮する危険性をはらんでいると言えるだろう。

本研究は、こうした趨勢を踏まえつつ、同盟国および有志連合国が紛争処理の分野でどのような役割を果たすのかを考察する。ここでは、次の2つの問いを設定する。第1の問いは、「同盟として域外紛争へ共同介入することが、同盟全体の関係を安定化させるか」というものである。これは、同盟研究からの問いと整理できるであろう。9.11以降、ジョージ・ブッシュ（George W. Bush）政権の対外政策は単独行動主義や国連軽視を特徴とした。しかし「長い戦争」の時代にあってブッシュ政権の姿勢は、今や同盟国・友好国重視へと

¹ 2008年2月10日、ミュンヘンで開催された欧州安保会議での発言。“Nato-Afghanistan Link Holds Lessons For Future, Gates Says,” *Defenselink* <<http://www.Defenselink.Mil/News/Newsarticle.aspx?Id=48918>>.

舵を切った。これはワシントンが、紛争長期化による膨大なコストを、国際社会全体で負担するアプローチへと転じたことを示唆した。アフガニスタンの国際治安支援部隊 (ISAF) の指揮を NATO が担当するという現象は、その一例である。

第 2 の問いは、「同盟による軍事介入が、その地域に安定性をもたらすか」という問いである。これは、平和構築論からの問いと整理できるであろう。ローラン・パリシ (Roland Paris) が指摘するように、冷戦後の紛争に欧米主要国が関与するようになった結果として、民主主義・市場経済・法の支配といった価値観が色濃く投影することとなった²。とりわけ、NATO が同盟として関与した旧ユーゴスラヴィアやアフガニスタンの事例では、米国主導の多国籍軍として主導的に軍事作戦を担当し、みずから指揮権を担当した。ソマリアやボスニアを転機として、国際連合主導の平和構築への信頼は著しく損なわれたのとは対照的に、NATO は「正義の番人」として多国籍軍を自ら率いて、紛争後の国家再建に関与した。それを象徴するのが治安部門改革 (Security Sector Reform : SSR) に対する NATO の直接関与である。一般に治安部門改革の対象は、軍隊・準軍事組織、諜報機関、国家・地方警察、国境警備隊、税関、司法・刑法制度、関係省庁を監視・統制する権限を有する文民組織等と広範であり³、平和構築の一つの柱と位置づけられている。

言うまでもなく紛争処理のプロセスにおいて、同盟研究の視点と平和構築の視点は相互に関連する。紛争の平和的处理が進めば、こうした成功体験を通じて同盟の結束は高まることが予想される。逆に、紛争が泥沼化して、各国の負担が急増すれば、「出口戦略」を見いだせない同盟は分裂の危機に直面することであろう。こうして紛争処理は同盟結束の試金石と化したと言える。

こうした同盟と平和構築に関する問いについて、本研究は 9. 11 以降に NATO が直接関与した 2 つの事例を取り上げながら検証する。最初に、同盟として直接の指揮権を担当しているアフガニスタンの事例を取り上げる。2001 年の 9. 11 テロに対して NATO は共同防衛条項を適用したが、同盟として本格関与を始めるのは約 2 年後の 2003 年夏である。このような関与の「ギャップ」が生じた理由を検討しつつ、NATO が治安維持や治安部門改革で果たした役割を考察する。次に、有志連合として間接的な関与しかしていないイラクの事例を取り上げる。2003 年春、イラク開戦をめぐる武力行使を主張する米英両国と、国連査察の徹底を主張する仏独両国の間で激しい論戦が繰り広げられた。その結果としてイラクにおける NATO の役割はイラク国軍の教育・訓練に厳しく限定されている。NATO

² Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

³ SSR の概念規定などについては次を参照。Jane Chanaa, *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, Adelphi Paper 344 (London: The International Institute for Strategic Studies, 2002), pp. 7ff.

にとり、同盟として直接作戦指揮を担当するアフガニスタンと、有志連合としてミッションを間接支援しているイラクとでは、政策面での優先順位は異なる。

1 同盟と紛争処理——NATO の場合

冷戦期に形成された NATO や日米同盟にとって、条約が想定した地域外で発生する紛争へ軍事介入することは主任務ではなかった。それは、冷戦期の西側同盟にとっての任務や役割が、ソ連の軍事的脅威に対して加盟国の「領域防衛」を確保することに向けられていたためである。しかし、冷戦終結とソ連邦の崩壊により、欧州正面での軍事脅威が消滅した帰結として、NATO は域外の紛争に積極的に関与するよう変化した。いわゆる域外問題への「危機対処作戦」が、同盟の主任務へと変質したのである。こうした現象は、①同盟の任務の変質、②国際協調精神の台頭、③紛争の複合的な性格という 3 つの問題から説明することができるであろう⁴。

第 1 に、NATO の任務は、冷戦終結によって大きく変化した。ソ連邦崩壊とワルシャワ条約機構の解消によって、同盟にとっての対ソ防衛任務が消滅し、同盟の再定義が不可欠となった。その過程でユーゴ連邦の分裂が進行し、ボスニアでは死者 20 万人・難民 200 万人といわれる人道危機が発生した。1992 年の内戦勃発以降、NATO は徐々に軍事介入し、同盟として「危機対処」作戦を同盟の新たな任務とした。こうしたバルカン半島での作戦を皮切りとして、NATO は中央アジアのアフガニスタン ISAF の指揮を執り、平和構築のみならず反乱鎮圧作戦も担当している。アフガニスタンの隣国パキスタンで発生した地震に対する災害派遣を行うのみならず、アフリカ連合 (AU) 部隊をスーダンやソマリアへ空輸し、中東のイラクでは治安部隊の訓練をしている。こうして「世界最大の同盟」である NATO は、国連の権限委任を受けた作戦・ミッションとして約 5 万人の部隊を 3 つの大陸で展開する任務を帯びたのである。

NATO が紛争処理を担当するようになった第 2 の理由は、国際協調主義が冷戦後に浮上した点にある。とりわけ冷戦構造の崩壊によって地域紛争から超大国が撤退する傾向が生じ、その過程で「破綻国家」や「脆弱国家」の再建が課題として急浮上した。ブトロス・ブトロス・ガリ (Boutros Boutros-Ghali) 国連事務総長が提起した『平和への課題』と『追補』、あるいは、ラクダール・ブラヒミ (Lakhdar Brahimi) 報告は、こうした時代精神を反映していた⁵。そこでは、停戦監視や兵力引き離しを主任務とする伝統的な平和維持活動が

⁴ 以下の記述は、吉崎知典「北大西洋条約機構 (NATO) と民軍協力」上杉勇司・青井千由紀編『紛争後の民軍関係——破綻国家再建の理論と実践をつなぐ』(国際書院、2008 年)を基礎としている。

⁵ 篠田英朗『平和構築と法の支配——国際平和活動の理論的・機能的分析』(創文社、2003 年)、第

ら、人道的危機や紛争後の国家建設を含む複合的な活動への変容が描出されていた。また、これに伴い、国連安保理決議に基づく安定化作戦は、比較的重武装で、戦闘準備を整え、国連機関や人道復興支援団体の要員を防護する任務をも含むものへと変質していった。そして、地域機構として NATO は、欧州・大西洋地域の紛争処理へ徐々に関与していったのである。

NATO が紛争処理を担当するようになった第 3 の理由は、紛争後の平和構築の複合的性格である。紛争後の社会の再建には、単一の国家や機関がすべて対処しきれものではない。冷戦後の焦点が「国家間紛争」から「国家内紛争」へと移行した結果、国際機関・国家機関・NGO の区別を問わず、全体としての取り組みが必要となったのである。破綻国家への復興・人道支援には、国際機関・国家機関・非政府機関など幅広い協力・提携が不可欠であり、NATO による関与はその一部となったといえる。

ボスニアで国連保護軍 (UNPROFOR) の指揮を担当したルパート・スミス (Rupert Smith) 英陸軍大將は、「住民の中で戦う戦争 (war amongst people)」の時代の到来を指摘し、その特徴を次のようにまとめた。この戦争では紛争当事者が非国家主体となる場合が増え、伝統的な意味での前線は消滅する。ここでの戦争の目的は現地における「民心の獲得」となり、その対象は社会全体へと広がる。その結果、必然的に戦闘は長期化する⁶。

2001 年の 9.11 テロ以降、米国主導の多国籍軍がイラクやアフガニスタンにおける紛争処理に直接関与し始めたことが、平和構築活動を一層複雑にした。後述するように、NATO はアフガニスタンにおいて反乱鎮圧作戦から復興支援までの幅広い作戦を担当し、イラクにおいても SSR を担当している。特に NATO が国軍再建に果たす役割は小さくない。ジェームズ・フィアロン (James Fearon) らの指摘を待つまでもなく、軍事組織の主任務は治安確保にあるが、「国家の行政機構や警察機構が機能不全を起こしている時、国家再建に向けて任務の変節は避けられない⁷」。事実、NATO の「国防組織建設に関わるパートナーシップ行動計画」においても、破綻国家において軍隊の民主的統制と、「国軍」としてのアイデンティティ醸成を目指している。

ただし、破綻国家における治安部門の改革とは、実質的には治安部門の新設を意味する。OECD 開発援助委員会 (DAC) の報告書の指摘を待つまでもなく⁸、「改革 (reform)」という表現は、あたかも既存のシステムの一部修正で任務が完了するかのごとき響きを持つ。

1 章。

⁶ General Rupert Smith, *The Utility Of Force: The Art Of War In The Modern World* (New York: Alfred A. Knopf, 2007), p. 271.

⁷ James D. Fearon and David D. Laitin, "Neotrusteeship And The Problem Of Weak States," *International Security*, Vol. 28, No. 4 (Spring 2004), p. 8.

⁸ OECD, *OECD DAC Handbook On Security System Reform*, 2007 Edition (Paris: OECD, 2007) p. 134.

しかし、長年の内戦によってメンバー間の信頼関係が崩壊して久しい社会において、軍隊が国家的統一を象徴する存在へと一変すると予測することは困難である。戦争で疲弊した社会において武装解除を進めると同時に、軍隊を新たに建設するには、暫定的とはいえ、国際的な軍事プレゼンスが必要になる。そして、国連の平和活動が十分に機能しない間の空白を埋めるように、時として、NATO は展開したのである。

2 NATO によるアフガニスタン支援

「誤解してはならない。国際社会はアフガニスタンで勝利を収めていないのだ」⁹。この有名な警句で始まる報告書が 2008 年に大西洋評議会から公表されてから、早 1 年が経つ。この報告書の責任者であるジェームズ・ジョーンズ (James Jones) 元海兵隊大將は、NATO の欧州連合軍最高司令官として ISAF の全般指揮を担当した人物である。彼が、オバマ新政権の国家安全保障問題担当補佐官に指名されたことは、米国のアフガニスタン政策の変化を予想させるものである。また、イラク開戦への慎重論を唱えて、ドナルド・ラムズフェルド (Donald Rumsfeld) 国防長官から事実上更迭されたエリック・シンセキ (Erik Shinseki) 元米陸軍参謀長も、政権のアドバイザーへ任命された。これまでイラク戦争の影で「忘れられた戦争」と呼ばれてきたアフガニスタン戦争は、変革を掲げるオバマ新政権下での新しい取り組みが予想されている。そのキーワードが「増派 (surge)」である¹⁰。

こうした米国の増派方針へ協力するか否かは、ISAF の指揮を担当している NATO にとって結束の試金石となりつつある。タリバーン勢力の復活によってアフガニスタン南部の治安が急速に悪化する中、この地域での反乱鎮圧作戦を担当する米英蘭豪やカナダと、比較的治安の良い地域での復興支援を優先するドイツ等との間の軋轢が表面化しているからである。これまで NATO は旧ユーゴ紛争後の復興支援を経験してきたが、アフガニスタンでは全く事情が異なる。ISAF はタリバーンに対する反乱鎮圧作戦を進める一方で、復興支援を通じて「民心の掌握」を図らなければならない。

以下、NATO の「域外作戦」という視点からアフガニスタン問題を分析するが、主な論点は次の通りである。まず、欧州地域の危機管理を担当してきた NATO が、なぜ中央アジアのアフガニスタンへ直接介入するようになったかを概観する。続いて、NATO が ISAF の指揮を担当したことによってもたらされた作戦上の変化を素描する。最後に、反乱鎮圧

⁹ Atlantic Council of the United States, "Saving Afghanistan: An Appeal and Plan for Urgent Action," January 28, 2008 <http://www.acus.org/files/publication_pdfs/1/012808-AfghanistanbriefwoSAG.pdf>.

¹⁰ 「増派」戦略への懐疑論としては次を参照。Steven Simon, "The Price of Surge: How U.S. Strategy Is Hastening Iraq's Demise," *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3 (May/June 2008), pp. 57-76.

と復興支援という硬軟両面を追求する ISAF の作戦の課題を検討する。その中で、国軍建設というアフガニスタン自身の取り組みが重要性を増していることを示す。

(1) NATO アフガニスタン関与の背景

現在 NATO は約 5 万 5,000 人規模の ISAF の指揮を担っているが、9.11 テロ直後の時点に遡ると、当時 NATO の「足跡は薄かった (light footprint)」ことに気づく。事実、対テロの「不朽の自由作戦 (OEF)」として米軍と共に軍事介入したのは、NATO 加盟国のうち英国のみであった。テロの翌日 (9 月 12 日) に NATO が共同防衛条項を史上初めて発動したことはつとに知られているものの、当面 NATO による対米協力は空中待機早期警戒管制機 (AWACS) による防空監視と、東地中海での海上監視といった情報収集・監視に限定されていた¹¹。このように NATO 関与が限定された理由は、自衛権に基づく対テロ「不朽の自由作戦」を NATO 同盟国によって制限されることのないよう、ブッシュ政権が有志連合方式を採用したためである。

こうした限定的関与を一変させたのが、イラク開戦であった。開戦の準備が進む中、2002 年 9 月の『米国の国家安全保障戦略』において先制攻撃論 (ブッシュ・ドクトリン) が明示され、大量破壊兵器と国際テロが「新たな脅威」と位置づけられた。こうした米国の姿勢に符合するように、NATO はグローバルな対テロ戦争へ参画するよう方針転換を図る。2002 年 5 月、レイキャビク北大西洋理事会において、同盟の歴史を変える重要な決定がすでに下されていたが、当時メディアの注目を浴びることはなかった。この理事会の最終コミュニケは、NATO が「全ての任務を遂行するために、必要とされればいかなる場所へも即座に移動し、距離や時間に一切制限されることなく作戦を継続し、与えられた目的を達成するために部隊を展開できなければならない」¹²との方針を打ち出した。つまり、必要な場合、同盟による危機対処は一切の地理的制限を課せられることがなくなった。こうして同盟の最前線がアフガニスタンへと東進することが可能となったのである。翌年 3 月の対イラク攻撃、5 月のブッシュ米大統領による「勝利宣言」を受けて、米英主導の多国籍軍がイラクの安定化作戦を担当することになった。これと軌を一にするように、2003 年 8 月、アフガニスタンの作戦指揮は NATO が担当することとなった。これは、NATO が関与するのはアフガニスタンであり、イラクではないことを含意した。

¹¹ Philip Gordon, "NATO After 11 September," *Survival*, Vol. 43, No. 4 (Winter 2001), pp. 93ff.

¹² Diego A. Ruiz Palmer, "Afghanistan's transformational challenge," *NATO Review* (Web Edition), Summer 2005, [n.p.].

(2) NATO による ISAF 作戦の拡大

2003 年夏、NATO が指揮を担当した後、ISAF は次の 3 点で大きく変化した。第 1 に、ISAF の作戦範囲が大幅に拡大したことである。当初 ISAF の任務は首都カブール近郊の安全確保に限定されていた。NATO の参加後は、アフガニスタンの北部・西部・南部・東部と、時計と反対方向の順で部隊が展開し、全土での安定化作戦を担当するようになった。

第 2 の変化は、ISAF の兵力規模の拡大である。当初 ISAF に認められた定員は 5,500 名であったが、度重なる増援要求の末、2009 年 1 月時点でその規模は約 5 万 5,100 人に達した。部隊派遣国のトップは米国（2 万 3, 220 人）であり、実に全体の 4 割以上を占めている。続いて英国（8,910 人）、ドイツ（3,405 人）、フランス（2,890 人）、イタリア（2,350 人）、オランダ（1,770 人）、ポーランド（1,590 人）となっている¹³。NATO 非加盟 15 カ国が ISAF へ要員を派遣しているが、中でも、治安の悪化している南部・東部に展開するオーストラリア（1,090 人）は NATO 加盟国の平均以上の貢献をしていると評される。ここで特筆すべきは米国の速やかな「増派」であり、2009 年 1 月に 3,000 人が強化されている。

第 3 の変化は、ISAF の任務が硬軟両面を担当するようになった点である。ISAF は当初、紛争後の復興支援のみを担当し、反乱鎮圧は米主導の「不朽の自由作戦」が担当してきた。しかし治安確保が困難な状況から ISAF と不朽の自由作戦との連携強化が謳われるようになり、2006 年以降、ISAF 自身も反乱鎮圧作戦を分担することとなり、アフガニスタン南部へ展開するように転じた。他方、NATO は平和構築を同盟の任務と規定し、国連、欧州連合（EU）等と包括的な協力を図りつつ、「民心の掌握」に向けて積極姿勢を示すようになった¹⁴。

(3) NATO アフガニスタン政策の課題

以上をまとめれば、アフガニスタンでの安定化作戦は、ISAF への「増派」を通じた攻勢作戦と、平和構築による「民心の掌握」とを均衡させることを目指すものとなる。以下、この 2 つの側面を具体的に検討してみたい。

まずアフガニスタンへの「増派」戦略は、オバマ大統領候補が 2 ないし 3 個旅団の追加派遣を公約として掲げて一躍有名になったが、実際には、それ以前より NATO 諸国で検討され、一部実施されていた。アフガニスタン駐留米軍司令官であり ISAF 司令官でもあるデヴィッド・マキヤナン（David McKiernan）米陸軍大將は、兵力不足分を補うため 2 万人

¹³ ISAF, “ISAF Troops (Placemat)” <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat_090112.pdf>.

¹⁴ 復興支援における NATO と EU の提携については次を参照。Karl-Heinz Rambke and Sebastian Keil, “EU-NATO Cooperation in Post-Conflict Reconstruction,” David Spence and Philipp Fluri, eds., *The European Union and Security Sector Reform* (London: John Harper Publishing, 2008), pp. 262-283.

から 2 万 5,000 人の増援を要請してきた¹⁵。これに応える形で、これまでも米国は 2008 年春、「一時的措置」として 3,200 人の海兵隊を派遣し、また 1 個旅団の追加派遣が 2009 年初頭に実現した。加えて、詳細は未定であるがマイク・マレン (Mike Mullen) 米統合参謀本部議長は 2 万人ないし 3 万人規模を 2009 年夏までに追加派遣することを明らかにしている。創設 60 周年記念の首脳会議を 4 月に控えている NATO は、こうした米国の増派戦略に呼応する取り組みを求められるであろう。また、41 カ国にも上る参加国の各部隊の制限、いわゆる「免責事項 (national caveat)」をどの程度緩和するかも焦点となってきた。例えば、ゲイツ米国防長官は「戦略的ビジョン」というコンセプトを提示して今後 3 年から 5 年間に全体の調整を図るべきであるという姿勢を打ち出し、これは 2008 年 4 月のブカレスト NATO 首脳会議で承認された¹⁶。

米議会調査局のまとめによれば、2008 年 4 月のブカレスト NATO 首脳会議においてなされた、各国の追加派遣の誓約は次の通りである。まず、英国は 8,700 人規模まで増強し、ドイツは米国からの度重なる要請を受け、兵力上限を 3,500 人から 4,500 人へと上方修正する。またフランス 1,000 人、ポーランド 400 人、ノルウェー 200 人、デンマーク 600 人、グルジア 500 人、クロアチア 200~300 人、チェコ 120 人、ギリシャおよびルーマニア (規模は不特定)、アゼルバイジャン 45 人、シンガポール 20 人、ニュージーランド・PRT 要員強化等が謳われている¹⁷。

最後に、ISAF が復興支援と反乱鎮圧を同時に担当することにも、一定の困難が伴うことを指摘しなければならない。ここでは、水力発電所で使うタービン発電機の陸上輸送を ISAF が担当した事例を扱ってみよう。2008 年夏、アフガニスタン南部に建設中である水力発電所用 51 メガワット級のタービン発電機を 4,000 人の ISAF 部隊と 1,000 人のアフガニスタン国軍が輸送し、数年以内に 190 万人の住民へ電力供給がなされる見通しとなった¹⁸。こうした ISAF の作戦はアフガニスタン復興に貢献することは事実であるが、この作戦によってタリバーン側の死者は 200 人に上った事実も併せて指摘しなければならないであろう。「民心の掌握」をめぐる ISAF とタリバーンの争いが早晩終わるとは考えにくい。

以上を小括すれば、アフガニスタンでは復興支援と反乱鎮圧が同時進行するという構図は避けられないであろう。一方で実力行使をしながら、他方で平和構築を追求するという硬軟両面の作戦によって「民心の掌握」ができるのか。この難問に直面している NATO に

¹⁵ Kenneth Katzman, "Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy," *CRS Report for Congress*, RL30588, January 16, 2009, p. 26 <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>>.

¹⁶ Ibid., p. 33.

¹⁷ Ibid., p. 32.

¹⁸ BBC World Report, "UK troops in huge turbine mission," September 2, 2008 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7593901.stm>.

とり、成功の鍵はアフガニスタン人自らの手による治安部門の改革にある。

(4) アフガニスタンにおける SSR：国際社会の取組みと同盟

平和構築の過程で、民主主義の規範、良き統治・人権・透明性・法の支配という普遍的原則を実現するためには、現地の治安部門改革（SSR）が欠かせない。SSR は中央政府の統治能力を向上させるため、警察や国軍等、治安部門の組織、財政、運営を監視することを旨とする¹⁹。NATO による平和構築での役割については、警察や国軍といった治安部門の改革が一つの鍵である。但し一般に、治安が悪化している時ほど、治安部門改革は困難となる傾向にある。それは、反政府勢力が警察や国軍を標的にして、改革阻止を狙うからである。

それではアフガニスタン和平のプロセスにおける SSR の展開を概観してみたい。まず和平プロセスとして、2001 年 12 月の G-8・ボン合意を通じて、暫定政府を設立し、憲法制定と総選挙を通じた政府樹立の手続きを定めた²⁰。これを受けて、2002 年 4 月のアフガニスタン支援国会合では、SSR は米国の担当する国軍改革、日本及び国連が担当する武装解除・動員解除・社会再統合（DDR）、ドイツが担当する警察改革、イタリアが担当する司法改革、英国が担当する麻薬対策という 5 分野で進められることとなった²¹。アフガニスタンの国軍（ANA）再建を担当する米国は、まず、アフガニスタン軍事協力室（OMC-A）を設置し、カブールに軍事訓練センターを創設した。このセンターは後に連合軍治安移譲司令部（CSTC-A）へと改称され、教育訓練の核となる。また、一般的な軍の教育としては、米国他をモデルとした士官候補生学校や指揮幕僚大学が開設されている。また NATO は 12～19 人の要員からなる作戦指導連絡チーム（OMLTs）を編成し、人事管理や兵站維持についてエンベッド方式で大隊の訓練を行っている²²。

紛争状態が 20 年以上継続しているアフガニスタンにおいて、軍閥間の対立関係は錯綜し

¹⁹ OECD では「治安システム（Security System）」という表現を採用しているが、これは治安部門改革（Security Sector Reform）、治安司法部門改革（Security And Justice Sector Reform）、法の支配（Rule of Law）という用語と互換性があるものとみなされている。OECD, *OECD DAC Handbook On Security System Reform*, p. 5.

²⁰ 田中浩一郎「和平プロセスから見た国家再建プロセス」総合研究開発機構・武者小路公秀・遠藤義雄編『アフガニスタン—再建と復興への挑戦』（日本経済評論社、2003 年）、85～89 ページ。

²¹ 駒野欽一『私のアフガニスタン』（明石書店、2005 年）、22～30 ページ。篠田英朗『アフガニスタン平和構築の背景と戦略—DDR に与えられた役割の考察』<<http://Home.Hiroshima-U.Ac.Jp/Hipecc/Ja/Products/RP2.pdf>>.

²² 現在、アフガニスタン国軍への教官派遣は 800 人に上っているが、全体の規模が 4 万人であることを考えれば、その効果には自ずと限界がある。Mark Sedra, “Security Sector Reform and State Building in Afghanistan,” Geoffrey Hayes and Mark Sedra, *Afghanistan: Transition under Threat* (Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 2008), p. 202.

ており、国軍建設を中立的に進めることは困難であった。事実、国軍建設にあたって、当初は、タリバーン追撃に際して米軍と協力した北部同盟の影響力が大きかった。その後、移行政府下で国軍創設委員会が設立され、ハーミド・カルザイ (Hamid Karzai) 移行政府大統領 (当時) は 7 万人規模の国軍 (ANA) を設立すると発表した²³。アフガニスタン側はこれを倍増させる要求を行っている。その費用は約 20～25 億ドルと見積もられ、国家歳入の 3 倍にも達する額となっている。他方で、米英カナダ等の外国軍による国軍訓練にも一定の限界がある。識字率が 3 割程度に過ぎないアフガニスタンで外国語 (英語) による教育訓練を施すことは、一部のエリート層を重用しているような印象を与えやすい。こうした中、非欧米勢力としてアラブ首長国連邦 (UEA) が ISAF に協力するように変化した点は、国際部隊への反発を軽減する上では有益であるが、全体に占めるその比率はわずかである。

現地部隊の独立した作戦能力は徐々に向上していると言われるが、連合軍 (CFC-A) を縮小させるには 2011 年頃まで待たなければならないという見方が出ている。まず、2005 年春に 12 個大隊が作戦展開を開始し、2006 年には NATO と共同で作戦を実施するように変化し、タリバーン掃討任務を担当するように変化しつつある²⁴。

また、アフガニスタン国軍への装備提供については、旧ワルシャワ条約機構加盟の中東欧諸国からの供与や DDR による武器回収があったが、現在では NATO 非加盟国からの供与も増えている²⁵。

3 イラク戦争と NATO——有志連合としての限定的関与

以上概観したように、アフガニスタンにおいては、国連の下で発足した ISAF が、同盟である NATO との連携を強め、2 年半の期間を経て NATO による ISAF 指揮が実現した。これとは対照的に、イラクにおいて有志連合である多国籍軍 (MNF) と NATO との連携調整は著しく限定されている。NATO の表現を借りれば、NATO にとってアフガニスタンは「作戦」であるが、イラクは依然として「ミッション」に過ぎない。これはイラクにおける NATO の役割を拡大したい米国と、これを極力制限しようとする仏独との間の対立の結果である。同盟内部の亀裂は、開戦直前の 2003 年 2 月の北大西洋理事会において表面化し

²³ Cyrus Hodes and Mark Sedra, "The Search for Security in Post-Taliban Afghanistan," Adelphi Papers, No. 391 (2007), pp. 51ff. "NATO In Afghanistan: Operational Mentor And Liaison Team (OMLT) Programme (September 2007) <<http://www.nato.int/issues/afghanistan/factsheets/omlt.html>>.

²⁴ Afghan National Army, <http://www.mod.gov.af/#current_status>.

²⁵ 装備提供については次を参照。吉崎知典『『同盟の終焉論』をめぐって——NATO の事例を中心に』『防衛研究所紀要』第 10 巻第 3 号 (2008 年 3 月)、41 ページ。

ていた²⁶。すなわち、トルコに対する防空支援を求める米英に対して、これが事実上の「開戦事由」となるとして仏独およびベルギーは拒否権を行使したのである。こうしてイラク開戦の計算をめぐって「戦時の同盟」²⁷NATO は分裂した。

以下に示すように、NATO が実質的に多国籍軍の作戦を支援しているのは治安部門改革の分野のみである。また、その進捗は予想よりもはるかに遅々としたものである。その理由は、イラクの治安維持が依然困難であることに加えて、治安部門改革において米国の単独行動主義が明白であるため国際社会からの支持が欠けていることに求められる。以下、次の順でイラクにおける治安部門改革の問題点を検討し、同盟への影響を検討したい。

第1に、米国のイラク治安部門改革における取り組みを概観する。そこでは、イラク侵攻作戦がペンタゴンを中心として綿密に作成されたのとは対照的に、紛争後の国家再建へのビジョンが決定的に欠落していたことが指摘される。とりわけ国務省と国防省との連携を欠いた復興支援プロセスの結果、米国の単独行動主義が一層深刻化したことが分かるであろう。第2に、NATO による治安部門改革への取組みを扱う。NATO はイラクにおける主要戦闘が終結した約1年後にイラク治安部門改革に関与することとなる。しかし仏独両国の消極姿勢を反映し、NATO が同盟全体として協力するというよりも、NATO 加盟国がそれぞれ保有する装備を提供し、訓練を行うという有志連合的な取り組みに終始していることが明らかになるであろう。

(1) 米国によるイラク治安部門改革²⁸

米国によるイラク国軍建設への取り組みは単独行動主義的なものであった。現在、イラク治安部門改革をめぐっては、米国の会計検査院（GAO）、議会調査局（CRS）、有力シンクタンクから報告書が多数発行されており、ジャーナリストによる同時代史的な分析も入手可能である。それらの分析を踏まえると次の4つの時期に区分することができるであろう。すなわち（ア）開戦準備から戦闘終結直後（2003年2月～5月）、（イ）連合国暫定当局（CPA）による武装解除（2003年5月～2004年6月）、（ウ）イラク暫定統治機構設立後、多国籍軍治安移譲司令部による国軍再建（2004年6月～2007年1月）、（エ）ブッシュ「新戦略」発表後の展開（2007年1月以降）、の4期となる。以下、その軌跡を辿ってみたい。

²⁶ David S. Yost, "NATO and The Anticipatory Use of Force," *International Affairs*, Vol. 83, No. 1 (2007), pp. 39-68.

²⁷ Philip H. Gordon and Jeremy Shapiro, *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2004).

²⁸ 以下の記述は次を基礎としている。吉崎知典「米国と平和構築——イラクの国軍建設をめぐって」『ディフェンス』第45号（2007年10月）、32～49ページ。

ア 開戦準備と戦闘終結直後——米国防総省の主導

開戦直前から戦闘終結直後までの数ヶ月において、戦後復興の主導権を与えられたのは国防総省であった²⁹。2003 年 1 月 20 日、ブッシュが署名した国家安全保障大統領指令 (NSPD) 第 24 号は、国防総省がイラクの戦後復興を担当すると定めたのである。こうして国防総省に復興・人道支援室が新設され、その室長として退役陸軍中將であるジェイ・ガーナー (Jay Garner) が任命された。ガーナーは、第一次湾岸戦争後、イラク北部のクルド人数千人を救済する「プロバイド・コンフォート」作戦に従事した経験を有し、イラクの内部の事情を知り尽くした貴重な存在であった。ガーナーは、公職追放や国軍解体を通じて旧サダム・フセイン (Saddam Hussein) 体制は混沌へと陥るという穏健路線を標榜した。そのためフセイン政権下で要職にあった旧バース党员やスンニ派をイラク国家再建に組み込むため、公職追放の対象を組織上層部数名に限定すべきと結論した³⁰。

ガーナーの穏健路線は、旧フセイン体制の一掃を望むブッシュ周辺の不興を買った。そしてイラクの戦後準備の方向性が固まらないまま、2003 年 3 月にイラク戦争が始まった。ラムズフェルドが「衝撃」と「^{ショック・アンド・オウ}畏怖」と呼んだ「イラクの自由作戦」は、緒戦において予想以上の成功を収めたと言えるだろう。米軍はクウェートからバグダッドまでの 500 キロを越える移動を後方支援抜きで遂行した。この間、4 月上旬にはイラク政府は機能を停止し、バグダッド市街戦でも多数の死傷者を出すには至らず、サダム・フセイン体制は溶解した。この間、イラクの部隊も消滅したため政府庁舎の備品や美術品の盗難が発生したが、多国籍軍は略奪行為の取締、暴動の鎮圧といった法執行活動を担当することはなかった。

こうした中、5 月 1 日にブッシュ大統領は「任務完了」の垂れ幕を前にして「主要な戦闘作戦は終了した」と宣言をした。しかしブッシュの宣言は、米西海岸の軍港・サンディエゴに停泊する空母リンカーンの艦上で行われたものであり、イラクにおける秩序崩壊の現実を十分に反映したものとは言い難い。ワシントンポスト紙のトーマス・リックス (Thomas Ricks) 記者は、「ブッシュのしたことは、(アメフトの試合の) ハーフタイムにゴールポストを壊したようなものであった」³¹と揶揄した。

²⁹ Andrew Rathmell, Olga Oliker, Terrence K. Kelly, David Brannan, And Keith Crane, *Developing Iraq's Security Sector: The Coalition Provisional Authority's Experience* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2005) <http://www.Rand.Org/Pubs/Monographs/2005/RAND_MG365.pdf>, p. 10.

³⁰ 米軍がバグダッドへ接近するにつれ、「イラク解放後」の旧イラク軍人の処遇が問題になったが、そのうち喫緊の課題が給与支払いであった。すでにイラク側の将校は 5 万人から 7 万人のリストを米側へ手渡していた。ガーナーは、万が一給与支払いが滞ることがあれば旧イラク軍が反乱分子へと転化すると危惧していたが、後にそれは現実のものとなる。Michael R. Gordon and General Bernard E. Trainor, *COBRA II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq* (New York: Pantheon, 2006), pp. 481-482.

³¹ Thomas Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure In Iraq* (New York: Penguin, 2007), p. 145.

イ 連合国暫定当局（CPA）による一方的な武装解除

ブッシュによる勝利宣言の直後、ガーナーが室長を務める国防総省・復興人道支援室の後継として、CPA が設立された。その局長には国務省のポール・ブレマー（Paul Bremmer）大使が抜擢された³²。ブレマー局長は大統領による政治任命であったが、これは穏健派ガーナーの更迭を意味した。2003 年 5 月から翌年 6 月までの約 1 年の CPA 時代は、イラクにおける政府機構の急激な解体を特徴とする。当時、治安部門改革を担当したウォルター・ソロコム（Walter Slocomb）は「イラク軍の動員解除はもう既成事実である」と表現しており、確かに、すでに 4 月上旬には多国籍軍に対するイラク軍の組織的な抵抗が停止していた³³。着任直後の 5 月 16 日、ブレマーは CPA 命令第 1 号として「脱バース党化」を下令した。これによりイラク国内のバース党員が追放され、その数は 8 万 5,000 人に上ったといわれる。続いてブレマーは、一週間後の 5 月 23 日、CPA 命令第 2 号として旧バース党員の公職追放を命じた。こうした一連の CPA 命令によって、イラク軍に登録していた約 38 万 5,000 人、警察官など治安・法執行に従事した内務省職員 28 万 5,000 人、大統領警護隊約 5 万人が一挙に、その職を失った。また、軍隊が突然消滅したため、アフガニスタンのように武装解除・動員解除・社会再統合（DDR）を進めることも不可能となった³⁴。こうした公職追放には教員のような一般の職員も含まれていたため、CPA は事実上イラクの統治機構を消滅させたと言える³⁵。

紛争後の社会において、戦闘終結が新たな不安定を生むことは稀ではない³⁶。イラクの治安部門改革に取り組んだ多国籍軍は、深刻なディレンマに直面した。原則として、国内秩序の回復にはイラク人の手による治安部門改革がなされるべきである。しかし、十分な訓練や装備を欠くイラク治安組織に権限を移譲する前に、安全確保や民族和解がなされなければならない。このような移行期の治安維持には多国籍軍のプレゼンスが有効であり、

³² ブレマー自身による CPA の記述は次を参照。L. Paul Bremer And Malcolm McConnell, *My Year In Iraq: The Struggle To Build A Future Of Hope* (New York: Simon & Schuster, 2006).

³³ 2003 年 5 月 13 日、ソロコムの英国高官へのブリーフィング。L. Paul Bremmer, James Dobbins and David Gompert, “Early Days in Iraq: Decisions of the CPA,” *Survival*, Vol. 50, No. 4 (August/September 2008), pp. 25. 開戦直後にイラク脱走兵は「サダムのために死のうだなんて、だれも思っちゃいない」と語っていたが、こうした雰囲気はフセインの近衛兵に相当する特別共和国警備隊にも当てはまった。パトリック・コバーン『イラク占領——戦争と抵抗』大沼安史訳（緑風出版、2007 年）、93 ページ。

³⁴ Ricks, *Fiasco*, p. 162.

³⁵ 他方、米国ランド研究所の報告書は「もし仮に決定を下さなかった場合、シーア派による連合軍への反乱という一層深刻な状況を将来していたかもしれない」と指摘し、CPA による急速な国軍解体と脱バース党化を支持している。Rathmell, Oliker, Kelly, Brannan, And Crane, *Developing Iraq's Security Sector*, p. 3.

³⁶ Charles T. Call, “Conclusion: Constructing Justice and Security after War,” in Call ed., *Constructing Justice and Security after the War* (Washington, D.C.: 2007), pp. 377-378.

時には反乱分子の掃討作戦を担当する必要すら生まれる。こうした強硬策は「人心を掌握」し、民族和解を進める上で障害になる場合がある。また、イラク人の治安組織が国内秩序維持に向けた法執行活動を進める過程で、イラク人同士の「内戦」へと転化する危険性を帯びる。そのため、2004 年 3 月のファルージャでの作戦に直面したシーア派のイラク治安部隊隊員のように、「イラク人同志で戦うつもりはない」として参加を忌避するようになる。多国籍軍が訓練したシーア派主体の部隊や警察官の存在は、スンニ派とクルド人の目には自然に「米国の傭兵」と映るであろう。武装勢力を掃討する作戦を遂行すればするほど、民族間の亀裂が深まるという悪循環に陥ったのである。

こうした中、ブッシュによってイラクへの主権移譲の期限が 2004 年 6 月末と公に宣言され、駐留する多国籍軍への攻撃が激しさを増すなか、CPA も旧イラク軍兵士の「再任用」を受け入れざるを得なくなった。実際には、現場では旧軍人の軍隊復帰は水面下で進んでいた。米陸軍の師団は「イラク民間防衛隊」を設立して地方の自警団を組織化し始めたが、その約 8 割が旧イラク軍出身であった。しかし車両や通信機器といった装備は不足し、訓練も不十分であったため、ペンタゴンは本格的な検討を 2003 年秋に始める。この任務を担当したのは、アフガニスタン国軍再建を手がけた経験のあるカール・アイケンベリー (Karl Eikenberry) 陸軍少将 (当時) であった。彼はイラク視察後、治安部隊には組織、訓練、装備が不十分であり、これを指導する統合司令部を設置すべきと進言した³⁷。これを受けて 2004 年 4 月に多国籍軍治安移譲司令部(MNSTC-I)が新設され、初代司令官にデーヴィッド・ペトレイアス (David Petraeus) 陸軍中將が任命された³⁸。こうして 2004 年春になって、アフガニスタンの事例をベースとしつつ、治安部門改革を NATO 諸国と共に手がける機運が生まれた。しかし紛争処理で最重要とされる最初の 1 年はすでに経過していた。以下に見るように、治安部門改革の空白の 1 年を埋めることは、予想以上に困難な作業となった。

³⁷ ボブ・ウッドワード『ブッシュのホワイトハウス』下巻、伏見威蕃訳 (日本経済新聞出版社、2007 年)、105 ページ。

³⁸ ペトレイアスは 2007 年 1 月、イラク駐留の多国籍軍司令官としてバグダッドへ戻り、2008 年 10 月には中央軍司令官へ昇任し、イラクとアフガニスタンでの作戦を統括する立場になった。このようにアフガニスタンにおける安定化作戦の教訓がイラクに適用された例は、この治安移行司令部の事例に限られない。2003 年にアフガニスタンの駐留米軍で初めて採用された、民軍一体の「地方復興チーム (PRT)」は、2005 年 11 月以降、バグダッドを始めとしてイラク全土に展開を始め、復興支援と治安部門改革を手がけている。前出のアイケンベリー少将も、その後、陸軍中將に昇任してアフガニスタン連合軍司令官 (CFC-A) として首都カブールに復帰し、2007 年 3 月には NATO 軍事委員会副委員長へと栄転を果たした。このように「対テロ世界戦争」を戦う米陸軍において、現地の事情に詳しい司令官が「破綻国家」の国軍再建を担当し、その経験を踏まえて戦域全体の司令官へと昇任するという趨勢が見て取れる。

ウ 多国籍軍治安移譲司令部による活動開始

イラクへの主権移譲を控えて、米国の復興支援も変化を遂げた。ブッシュ大統領は、2004年5月11日の国家安全保障大統領指令（NSPD）36号により、イラクへの主権移譲後にCPAを撤廃し、復興全般を国防総省から国務省へと移管することを決定した。6月28日には、長らく待たれたイラク暫定統治機構への権限移譲が実現し、治安部門改革はイラク人の手に委ねられた形になった。しかしながら、治安や軍事作戦に関する米国の活動は依然として国防総省が主管であり、中央軍（CENTCOM）がイラクの治安部隊を組織し、装備を供給し、訓練を行うことが定められた。こうして、駐イラク米大使館のジョン・ネグロポンテ（John Negroponte）大使と多国籍軍司令官であるジョージ・ケーシー（George Casey）陸軍大将の二人三脚体制が発足する。

多国籍軍は2003年秋から2006年4月にかけて、治安権限の移行に伴う計画を準備していたが、その成果は2004年8月にまとまり、それは2006年4月には多国籍軍と米大使館の共通の計画となる³⁹。その計画は①パートナーシップ、②イラク陸軍による主導、③イラク地域の統制、④イラク治安部隊の強靱さ、という4つの段階的移行を想定している（部隊展開の詳細については、後述する）。

この当時の治安部門改革の実態は不明な部分が多い。その理由は、イラクの治安状況が不十分であったため全国規模での現地調査が実施できなかったこと、そして、イラク国防省のデータベースが未整備であったことに求めることができよう。その結果、米国や各国から提供された装備品がどのように活用されているかを評価することも困難である。2004年6月から2005年9月の間、イラク治安部隊に提供された装備品の数をめぐって、イラク多国籍軍治安移譲司令部が報告している数量と、米会計検査院が現地で確認した数量とには次のような大きな開きがある⁴⁰。まず、国軍の標準装備であるAK-47小銃は18万5,000丁が提供されたとの報告がなされているが、そのうち確認されたのが半数以下の7万5,000丁のみである。ピストルは報告された提供数が17万丁であるが、実際に確認されたのが8丁のみである。防弾ベストは報告数が21万5,000点であるが、確認されたのが3分の1程度の約8万点に留まっている。米会計検査院の調査によれば、このように供給数と受領数に大きな開きがある理由は、多国籍治安移行司令部が装備を受領したことを確認する文書を提出していない点に求められる。

このようにイラクでの治安状況が好転しなかったものの、ブッシュのイラク政策が抜本

³⁹ Joseph A. Christoff, “Factors Impeding The Development of Capable Iraqi Security Forces,” GAO-07-612T, March 13, 2007, pp. 3-4 <<http://www.Gao.Gov/New.Items/D07612t.pdf>>.

⁴⁰ GAO, “DOD Cannot Ensure That U.S.-Funded Equipment Has Reached Iraqi Security Forces,” GAO-07-711, July 2007, pp. 9-11 <<http://www.Gao.Gov/New.Items/D07711.pdf>>.

的に見直されることはなかった。2004 年 11 月の大統領選挙でも再選を果たしたブッシュ大統領は、「戦争を戦っている間は指導部に手を加えない」とのブッシュの判断からラムズフェルド国防長官を留任させる一方、イラク開戦への慎重姿勢を貫いたコーリン・パウエル (Colin Powell) 国務長官は政権を離れた。言わば第一期政権からの変化よりも継続を印象づける布陣となった。

エ ブッシュ「新戦略」以降の展開

開戦前に米中央軍がイラクからの撤収予定としていた 2006 年になっても、約 14 万人の規模の米軍が駐留していた。この間に米軍の死者は約 3,000 人、負傷者は約 2 万人を数えることとなった。こうした中、「出口戦略」策定に向けたイラク政策の見直しが始まる。その転機の 1 つは、2006 年秋の中間選挙においてブッシュ率いる共和党が敗北を喫し、ラムズフェルドが政権を去ったことである。

次の里程標は、同年 12 月に公表されたイラク研究グループの報告書であった⁴¹。超党派の議員がまとめた、この報告書は、イラクでの治安部門改革について、国軍は指導力が欠如し、装備も不十分であり、部隊の充足率も 5 割以下と酷評した⁴²。またイラク国軍には兵站支援が欠如しているため、多国籍軍とりわけ米軍への依存が高かった。こうした点を改善するためイラク研究グループは、多国籍治安移行司令部に所属する 3,000~4,000 人の訓練スタッフを 2 万人の規模まで大幅に増強し、国軍の情報、輸送、空輸、兵站支援の各面での能力強化を図ることを提言した。こうしてイラク治安部隊が独立した作戦能力を保有することにより、米軍の撤退を実現する、というのが報告書の提言であった。

イラク研究グループ報告書の提言に対するブッシュ政権の回答が、2007 年 1 月に公表された「新戦略」であった。その眼目は、米軍縮小を求めたイラク研究グループの提言とは対照的に、米軍 2 万 1,000 人をバグダッド中心に重点的に増援し、治安維持を強化するというものであった。現実には、2007 年秋までに米軍増強は 3 万人規模へ達した。これと軌を一にするようにイラクに対する軍事援助 (FMS) も増額され、その合計額は 2007 年末までに 18 億ドルとなった。こうして「旧敵」であったイラクは米国にとって最大の支援対象国に転じたのである。

⁴¹ James A. Baker, III And Lee H. Hamilton, Co-Chairs, *The Iraq Study Group Report: The Way Forward-A New Approach* (New York: Vintage Books, 2006).

⁴² 報告書が指摘したように、イラク国内の送金システムが寸断されているため、兵士は給与を家族に手渡ししなければならない。しかし、国内の移動手段の整備が遅れているため、出身地から離れていた地域に配属された兵士は毎月一週間程度の休暇をとることになる。このように、イラクの治安部門改革を進めるには国内のインフラ整備が不可欠である。今後、平和構築における軍事組織の役割を論じるには、平和構築を全体として把握しなければならない。Baker, and Hamilton, *The Iraq Study Group Report*, pp. 70-76.

2007年9月、米下院軍事外交合同委員会の公聴会で証言したペトレイアス・イラク多国籍軍司令官は、この米軍追加投入による治安回復を強調し、「増派」の意義を強調した⁴³。彼によれば、増派以後に米軍への攻撃は減少する一方、イラク陸軍、警察、特殊部隊は合計140個大隊の規模まで強化され、このうち95%が作戦で指導的役割を果たすことが出来るという。ペトレイアスは時期を特定することを慎重に回避しながらも、現在の16万8,000人規模を、3人増派前の規模まで戻すことが可能であると語った。これを受けてブッシュ大統領は、イラク情勢には好転の兆しがあり、地方復興チーム（PRT）を倍增させて復興支援を強化するとともに、イラクとの安全保障取極めを模索するとの展望を語った。

(2) NATOによるイラク治安部門改革

上記のように、米国主導のイラク治安部門改革が進行する中で、ワシントンが最も期待を寄せたのが NATO 諸国による支援であった。NATO は国連安保理決議 1546 号に添う形で、イラクの治安部隊の支援を担当することとなったが、それは、サダム・フセイン体制打倒から1年以上が経過した2004年6月、イラク暫定統治機構の設立まで待たなければならない。その際、アフガニスタンでの治安部門改革の「教訓」がイラクに適用されたことは注目に値する。鍵となったのは、アフガニスタンで国軍再建を手がけた経験のあるカール・アイケンベリー（Karl Eikenberry）米陸軍少将（現 NATO 軍事副委員長）の存在であった。彼は2003年秋の視察後、イラクの治安部隊には組織、訓練、装備が不十分であり、これを指導する統合司令部を設置すべきと進言した⁴⁴。これを受けて2004年4月にバグダッドに多国籍軍治安移譲司令部（MNSTC-I）が新設されたのである。

まず、開戦をめぐる米欧対立の結果、NATO 全体の組織ベースでイラク国軍再建へ協力できるオプションは、国軍への教育訓練に限定されている。バグダッドに米軍主導の多国籍軍治安移譲司令部が設立された後、NATO はイラク開戦から1年を経た2004年6月のイスタンブール首脳会談で、イラク暫定政府への支援を決定し、翌7月には NATO 訓練ミッション設立を決定した⁴⁵。これは9月にイラク訓練・教育・ドクトリンセンターと改称され、12月には NATO イラク訓練ミッション（NTM-I）へと格上げされるとともに、人員も300人まで拡大した。このイラク訓練ミッションは NATO 全加盟国から支援を受けているものの、実際に現地へ要員を派遣しているのは全26加盟国中14カ国に過ぎない⁴⁶。このミッションは、イラク軍の民主的統制を NATO として教育訓練する、象徴的な存在であ

⁴³ Josh Partlow, "The Petraeus Testimony: A View From Iraq," *Washington Post*, September 10, 2007.

⁴⁴ ウッドワード『ブッシュのホワイトハウス』下巻、105ページ。

⁴⁵ NATO Training Mission -Iraq <http://www.afsouth.nato.int/jfcn_missions/ntm-I/ntm-I.htm>.

⁴⁶ Participating Nations, NTM-I, <http://www.jfcnaples.nato.int/JFCN_Missions/NTM-I/Factsheets/NTMI_part.htm>.

ると言えよう。

(3) イラク治安部門改革の暫定的評価

上記のようにイラク治安部門改革は、開戦準備が周到に行われたのとは対照的に、2003 年から 2004 年の時期にほとんど進まなかった。紛争後の最初の 12～18 ヶ月が最も重要な時期と言われるが、この時期にイラクでは軍事的な空白を生むこととなったのである⁴⁷。

それでは 2004 年以降、NATO 諸国が中心に取り組んでいるイラクの治安部門改革は奏効しているのだろうか。2008 年末の時点で、イラクと米国との地位協定は締結され、治安権限のイラク側への移譲がほぼ完了した。また治安部門の量的拡大には目を見張るものがあるが、依然としてまだ課題は山積しているというのが一般的な評価であろう。まず、2005 年 3 月から 2007 年 2 月の間に、イラク国軍および警察から構成される治安部隊は 14 万 2,000 人から 32 万 7,000 人へと急成長している。その規模は、米軍および多国籍軍といった国際的部隊のほぼ 2 倍に達している⁴⁸。国軍の組織化も進展しており、2007 年秋の時点でイラク陸軍は 10 個師団が編成されている。その内訳は、9 個師団が軽歩兵師団、残る 1 個師団が機械化師団であるが、ジャワド・マリキ (Jawad al-Maliki) 首相は 10 個師団を 13 個師団へと強化する計画を打ち出している⁴⁹。こうした量的な変化は SSR の進展を示す指標としてしばしば用いられるが、先述の通り、独立した作戦能力や、部隊の士気という質的な向上を測定するのは困難である。

おわりに

このように、9.11 後の世界において米軍は「長い戦争」に取り組まねばならなくなった。アフガニスタンの首都カブールや、イラクの首都バグダッドを軍事力で制圧しても、現時点では秩序の安寧は得られていない。米国はサダム・フセイン体制を打倒した後、イラクの軍事組織を即座に武装解除した。しかし国軍や警察といった治安部門を再建しなければ、秩序維持も平和構築も不可能である。そして国軍再建のプロセスにおいては、戦前の「敵」を戦後の「味方」として体制に取り込むために、民族和解を進めることが不可欠である。

⁴⁷ Christoph Wilcke, “A Hard Place: The United States and the Creation of a New Security Apparatus in Iraq,” Gordon Peake, Eric Scheye and Alice Hills, eds., *Managing Insecurity: Field Expectation of Security Sector Reform* (London and New York: Routledge, 2008), pp. 38-56; Colonel Garland H. Williams, *Engineering Peace: The Military Role in Postconflict Reconstruction* (Washington, D.C.: Unites Institute for Peace, 2005), chapter 1.

⁴⁸ Christoff, “Factors Impeding The Development of Capable Iraqi Security Forces,” p. 6.

⁴⁹ Ibid., pp. 8-9. 2007 年 5 月の段階で、イラク陸軍はこの 10 個師団の内 8 個師団の指揮統制を担当しており、第 5 及び第 7 師団は多国籍軍の指揮下にある。

しかし治安維持の必要から行う「テロ掃討」作戦は、皮肉にも「人心の獲得」という政治目的を困難にする。この悪循環を絶つには、地道に治安部門改革の努力を継続しつつ、復興や開発という、通常であれば文民組織が担当する活動に軍事組織が関与することが必要になる。こうして「長い戦争」は、これからの軍事組織の在り方に影響を与えてゆくであろう⁵⁰。

こうした戦争長期化の背景には、次のような2つの流れが認められるであろう。第1の潮流は、開戦前、政策決定者がこれから戦う戦争を過小評価する傾向が生まれたことである。こうした傾向は「軍事における革命」を達成しつつ、相手への先制攻撃を論じた米ブッシュ政権に認められるものであろう。それは米軍が首都を制圧し、政権を転覆すれば自然に秩序と安寧が生まれるという楽観論を生む原因となりやすい。第2の潮流は、開戦後、政策決定者の事前の評価を覆すような予想外の展開が生じていることである。9.11 テロで突然始まったアフガニスタン戦争に対する軍事作戦は存在せず、逆に、イラク全土における治安維持に必要とされる駐留部隊を確保することはできなかった。この結果として、米軍は初期の軍事介入で成功を収めても、その後には十分な安定化作戦を遂行できず「長い戦争」へと変貌したのである。

それでは最後に、冒頭で設定した2つの問いへの回答を試みたい。第1の問いは、「同盟として域外紛争へ共同介入することが、同盟全体の関係を安定化させるか」という、同盟研究からの問いである。紛争処理のコストを軽減する上で、同盟や有志連合のような多国間枠組みには、次のような利点がある。まず、軍事的な「能力と資産 (capabilities and assets)」が他の同盟国・有志連合国より提供される点である。人的資源という分野では、地上部隊での物理的プレゼンスを提供するという意味は大きい。NATO が指揮権を執るアフガニスタンでは ISAF に占める米軍の比重は当初はゼロであったが現在は全体の4割まで大幅に比重を増した。能力面で言えば、現地での治安確保には戦略・戦術輸送力が必須であるが、CH-47 等の輸送ヘリや、C-130 等の輸送機の分野では相互運用性が比較的高いため、同盟国・友好国による協力は大きな意味を持つ。そして治安部門改革で最も実質的な貢献が期待されているのは、新国軍への装備の提供と保守管理である。とりわけアフガニスタンやイラクの新国軍では AK-47 ライフルや T-54、T-72 型戦車等、旧ソ連製の装備が再利用されている。こうした面で、旧ワルシャワ条約機構加盟の中東欧諸国による訓練や整備が大きな役割を果たしている。加えて、同盟としての共通の紛争処理に関与するためには、加盟国が別々に防衛力整備を行うのではなく、同盟全体として必要な能力を整備することが期

⁵⁰ 現在米国では、「文民の増派」によって民軍ギャップを埋めるべきであるという、新しいアプローチが提唱されている。Hans Binnendijk and Patrick M. Cronin, eds., *Civilian Surge: Key to Complex Operations : A Preliminary Report* (Washington, D.C.: National Defense University, December 2008) <<http://www.ndu.edu/ctnsp/pubs/Civilian%20Surge%20DEC%202008.pdf>>.

待できる。2006 年 11 月に策定された NATO のリガ包括的政治指針（CPG）で、同盟としての能力強化が謳われたことは、こうした動きに符合する。

同盟として域外作戦を担当することのマイナス面として、同盟内部における脅威認識の差が表面化する場合がある。アフガニスタン戦争では NATO は初めて共同防衛条項を適用し、米国の自衛権発動を支持するなど、同盟としての結束を内外に示した。他方、イラク戦争では欧州の同盟国は慎重に直接関与の度合いを軽減している。現在、欧州連合（EU）加盟国の取り組みの力点はイラクではなく、アフガニスタンに移行しつつある。「戦争は同盟の試練である」としばしば言われてきたが、21 世紀になっても域外紛争は同盟結束の試金石となっている。ブッシュ政権に特徴的であった単独行動主義は、イラク戦争の長期化の余波として国際協調主義へと転じた。これは同盟を安定化させるよう作用している。そして、アフガニスタンの ISAF 指揮や、イラク訓練ミッションの担当といった同盟や有志連合による取り組みは、米国が「長い戦争」を遂行する上で、その比重を増しつつあると言える。

本研究の第 2 の問いは、「同盟による軍事介入が、その地域に安定性をもたらすか」という、平和構築論からの問いである。この問いに十分に答えるためには、同盟による共同介入と、単独の国家による軍事介入との比較を行わなければならない。そのため、ここでは、本研究で扱った 2 つの事例に限定しつつ、NATO の軍事介入の影響を検討する。まず、アフガニスタンでは NATO による指揮権担当、イラクでは国軍訓練という形で同盟・有志連合による取り組みが認められた。皮肉なことに、このいずれの事例においても現地での治安回復は予定通りには進まず、いまだに米軍や多国籍軍は出口戦略を模索し続けている。二つの事例に共通するのは、主要な戦闘が終結した後も、多国籍軍の軍事的プレゼンスが予定通りには縮小しないことである。むしろアフガニスタンにおいては ISAF のプレゼンスは拡大基調にある。このように紛争後の「安定化作戦」が予想通りに進展せず、同盟・有志連合国としては、現地の国軍や警察といった治安部門の改革を加速しなければならない。アフガニスタンとイラクの現実、開戦前のブッシュ政権の楽観論を一蹴するものとなっており、欧米主要国は紛争後の平和構築に当分の間、関与することを余儀なくされるであろう。

（よしざきともりの 研究部第 5 研究室長）