

## 変質する PKO への豪軍の対応 —豪軍文書と東ティモールでの活動を通じた特徴の考察—

大西 健

### はじめに

平和維持活動（PKO）<sup>1</sup>の性質が冷戦期から冷戦後にかけて大きく変化したことについては、多くの議論が展開されてきた。その変化については様々な整理の仕方が可能であるが、大きな変化の方向性で捉えた場合、PKOは軍事化および平和構築化という2つの方向に変化していると考えることができる。このように変質するPKOに対してどのように向き合っていくかは、国際社会の各国にとって重要な問題である。

そこで本稿では、そうした対応の一例としてオーストラリア、特に豪軍の対応を取り上げ、豪軍が変質するPKOにどのように対応しようとしているのか、その特徴の一端を明らかにする。豪軍のPKOの変質への対応を考察するにあたり、本稿は豪軍の公開文書と具体的活動事例の双方を分析する。

豪軍公開文書の分析は、一般的に豪軍がPKOをどのように捉えており、どのように取り組む姿勢でいるのか、その認識や方針を探るために必要である。本稿でとりあげる豪軍公開文書は、具体的には以下のとおりである。まず、広い国防政策上のPKOの位置づけを見出すため、国防白書内の記述を検討する。豪軍のより具体的なPKOの捉え方や活動原則については、平和作戦および民軍活動（CMO）に関するドクトリンが公開されているためその内容を確認する。さらに、PKOの中心を担う陸軍の作戦環境認識と活動方針を検討するため、陸軍の将来作戦構想についても分析する。

各種の公開文書に示された認識や方針が、実際の活動にも表れているのかどうかを確認するには、活動事例の分析が必要である。また、実際の活動事例を分析することで、PKOの変質に対する豪軍のより具体的な対応策を観察することも可能である。そこで本稿では公開文書に加えて、具体的事例として東ティモールにおける豪軍の活動を分析する。もちろん、東ティモールという1つの事例のみから豪軍のPKOへの取り組みを完全に把握できるわけではない。しかし、東ティモールへの介入は豪軍のPKOとしては近年最大級の活動であり、さらに治安の確保や国家建設が大きな課題となったため、本事例を通して軍事化および平

1 本稿では、国連指揮下の活動であるか否かを問わず、紛争の解決と復興を目的として要員を展開する国際社会による活動を幅広く指す言葉として用いる。

和構築化に伴い今日の PKO が抱える課題に、豪軍が実際にどのように対応したのかを観察することが可能である。

本稿は豪軍公開文書と東ティモールでの PKO の事例の分析を通じて、豪軍が PKO の軍事化と平和構築化に対応しているのか、また対応している場合にはどのように対応しているのか、その特徴を明らかにする。本稿の構成は以下のとおりである。まず第 1 節では、冷戦後の PKO の変化を軍事化および平和構築化という 2 つの視点から整理する。続く第 2 節では、各種豪軍公開文書を分析することで、豪軍が PKO の変質をどのように捉え、またその中でどのような役割を果たす方針であるのかを考察する。その後第 3 節では東ティモールに展開した一連の PKO における豪軍の活動を概観し、豪軍が今日の PKO で実際にどのような活動を行っているのかを確認する。そして最後の結論では、以上の検討を踏まえ、PKO の変質に対する豪軍の対応の仕方の特徴をまとめることとする。

## 1 PKO の軍事化と平和構築化

PKO は冷戦期に国家間紛争の管理ツールの一つとして誕生した。その後 PKO は冷戦の終結を経て、冷戦後に生じた紛争の圧倒的多数を占める内戦への対応ツールとして活用されるようになる。この対処すべき問題と活動環境の変化こそが、PKO の変質の主因と考えられる。本節では、この PKO の変質を軍事化と平和構築化という 2 つの観点から整理する。今日の PKO に参加する軍部隊は、軍事化と平和構築化がもたらす課題への対応を検討する必要がある。

### (1) PKO の軍事化

冷戦期の伝統的 PKO は、紛争当事者の同意、中立、自衛以外の武力不行使を原則とする、非強制的な活動であった。自衛のためには武力を行使可能であったとはいえ、そもそも PKO 部隊は軍事実力が小さい形で編成されており、基本的に武力行使は想定していなかった。

しかし、ジェームス・スローンは、PKO には軍事化した時期がこれまで 3 度あったと指摘する。1 度目は、冷戦期のコンゴ国連軍 (ONUC) である。しかし、このミッションは多くの犠牲を生じた活動であったためむしろ例外視され、3 原則から逸脱することの危険性を示すものと理解された。実際、ONUC を除く冷戦期の PKO は、基本的に武力を行使しない非強制的な形に止まり続けた。2 度目は、冷戦終結直後である。ソマリアとボスニアに展開した PKO は、当初は伝統的 3 原則に基づく非強制的活動として開始されたが、現地の武装勢

力による妨害を受けて活動が不可能になると、自衛を超える武力行使権限が付与された。しかし、その結果 PKO は現地勢力の紛争に巻き込まれ、犠牲を生じると共に任務の遂行に失敗した。この2つの事例における失敗を経て、PKO は伝統的な形態に留まるべきであるとの考えが再び強まった<sup>2</sup>。

そして3度目は1990年代末に始まり、現在もなお続いている。2度目の後すぐに再び軍事化の波がPKOを訪れた背景には、ボスニアとルワンダにおけるジェノサイドを阻止できなかったという反省があった。この反省に基づき、展開地の民間人が危険にさらされている場合には、PKO は武力を行使してでもこれを保護すべきであるとの考えが強まる。そして1999年以降、新たに設置されるPKOの大多数において、任務、あるいはその一部の遂行にあたり、自衛を超える範囲の武力を行使する権限が与えられるようになっている<sup>3</sup>。

今日のPKOの軍事化に特に関係している任務が、文民保護と治安維持である。文民保護の任務は1999年に設置された国連シエラレオネ・ミッション（UNAMSIL）以後PKOの任務に明記されるようになり、現在のPKOではほとんどにその任務が付与されている<sup>4</sup>。また、UNAMSIL以前の冷戦後PKOにおいても、実質的に文民保護が期待される任務が付与されていた<sup>5</sup>。しかし、文民保護任務の付与が一般化したことは、実際にその任務が成功裏に遂行されていることは必ずしも意味しておらず、実際にはPKOが展開していながら民間人が虐殺・迫害される事例が多数発生している。そのため、文民保護任務をどのように遂行していくのか、またそのために必要な能力をPKOが確保できるのかが、大きな課題となっている<sup>6</sup>。

内戦直後の環境における治安維持も、今日のPKOにおける大きな課題である。PKOが展開する環境では、現地の治安機関が機能を停止していることが多く、国際部隊が現地の治安維持を代行する必要がある。このうち、軍は治安維持の中でも専ら烈度の高い領域の問題を扱うため、通常的法執行には警察能力上の国際的支援が必要となる<sup>7</sup>。PKOに派遣される警察要員は、伝統的には現地警察の監視・助言が主な活動であったが、今日では現

2 James Sloan, *The Militarisation of Peacekeeping in the Twenty-First Century*, Hart Publishing, 2011, pp. 31-36.

3 Ibid., pp. 36-42.

4 清水奈名子「国連安全保障理事会と文民の保護—平和維持活動における任務化とその背景」『国際法外交雑誌』第111巻第2号、2012年8月、59-64頁。

5 Ian Johnstone, "Dilemmas of Robust Peace Operations," Center on International Cooperation (CIC), ed., *Annual Review of Global Peace Operations* [hereafter *ARGPO*] 2006, Lynne Rienner Publishers, 2006, p. 6.

6 Ibid., p. 7.

7 Michael J. Dziedzic, "Introduction," Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic, and Eliot M. Goldberg, eds., *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, National Defense University Press, 1998, pp. 8-9.

地の治安機関が機能を回復するまで直接治安維持を担うことが期待されるようになっている<sup>8</sup>。しかし、警察官は自国内での法執行が任務であり、各国とも国際任務に派遣する数的余裕がないほか、法体系の違いなどから海外での治安維持・法執行に必ずしもすぐに適応できるわけでもない<sup>9</sup>。さらに、武器が大量に拡散した環境では深刻な無法状態や暴力が生じがちであるが、これは軍と警察それぞれが得意とする領域の中間に位置する性質をもつ問題であり、どちらも対応することが困難である。このように、現地の治安機関が機能不全に陥り、PKO の軍事部門は治安問題への対処に備えておらず、警察部門は展開が追いついていないか、あるいは生起している治安問題の深刻度がその能力を超えているために対処できない、といった場合に、「治安上の間隙」が生じてしまう<sup>10</sup>。この間隙を埋めるにあたっては、準軍事組織的な警察部隊 (FPU) が活用されている。FPU は各国内で暴動対処や組織犯罪対策、重要施設・要人警護などの任務を担っており<sup>11</sup>、また部隊単位で行動するよう組織されているため、能力や要員確保などの点で PKO の需要により適応的であると考えられる<sup>12</sup>。しかし、FPU を保有している国がそもそも限られているうえ、体制や訓練が国内任務を想定しており、国際任務の万能薬たりえないのは従来の文民警察官の場合と同様である<sup>13</sup>。実際の近年の PKO では軍、文民警察、FPU の三者が同時に展開するミッションが増えているが<sup>14</sup>、三者間の連携をどのように確保するかも課題である<sup>15</sup>。

したがって、PKO の軍事化に対応する場合、参加する軍部隊には内戦終結直後の不安定な状況に介入して安定を維持し、治安が崩壊した場合にはこれを回復し、そして物理的な危険にさらされている民間人を保護するために、その任務の遂行にあたって軍事力を行使する用意が必要である。当然、これは PKO 要員に対する物理的な危険性が高いことを意味する。また、戦場で明示された敵と戦う正規戦とは異なり、PKO 部隊に対処が求められる脅威は非正規なものである。武力行使にあたっては、時として識別困難な戦闘員と非戦闘員を区別した、抑制された必要最低限の武力行使が求められる。さらに、治安上の間隙に対処する上では、文民警察や FPU との緊密な連携が求められる。

8 Alex J. Bellamy and Paul D. Williams with Stuart Griffin, *Understanding Peacekeeping*, 2nd ed., Polity, 2010, pp. 377-383.

9 Ibid., pp. 383-384.

10 Johnstone, "Dilemmas of Robust Peace Operations," p. 8; Dziedzic, "Introduction," pp. 8-14.

11 Johnstone, "Dilemmas of Robust Peace Operations," p. 8.

12 Bellamy and Williams with Griffin, *Understanding Peacekeeping*, p. 385.

13 Annika S. Hansen, "Civil-military Cooperation: The Military, Paramilitaries and Civilian Police in Executive Policing," Renata Dwan, ed., *Executive Policing: Enforcing the Law in Peace Operations*, Oxford University Press, 2002, pp. 71, 74-75, 80-81; Johnstone, "Dilemmas of Robust Peace Operations," pp. 9-10.

14 Bellamy and Williams with Griffin, *Understanding Peacekeeping*, p. 385.

15 Hansen, "Civil-military Cooperation," pp. 72-84; Johnstone, "Dilemmas of Robust Peace Operations," p. 10.

## (2) PKO の平和構築化

平和構築とは、一般的に「武力紛争の発生や再発を防ぐための外部からの介入」を表す言葉であり、特に武力紛争の不在以上の積極的平和の実現を目指す活動を指している<sup>16</sup>。ブトロス・ブトロス＝ガーリによる『平和への課題』で「紛争後平和構築」の概念が提示されて以降、国際機関、各国政府機関、そして NGO など多くの主体が、平和構築の名の下に様々な支援を紛争後国家に提供してきた。平和構築に含まれる活動は、治安・安定の強化から国家機構・統治機能の再建、社会・経済の復興・発展まで非常に幅広く、支援の実施主体によってその注力分野や支援期間が大きく異なる<sup>17</sup>。

PKO についても、単に停戦や治安を維持するだけではなく、平和構築の一部を担うことが期待されるようになってきている。もちろん、上記のように非常に多様かつ長期にわたる平和構築支援のすべてを PKO の枠組みで担うことまでは期待されていない。しかし、「ブラヒミ・レポート」が指摘するように、内戦後の環境への介入では平和維持と平和構築は相互依存の関係にあり、「平和構築者は平和維持者の支援なしでは機能しえない一方で、平和維持者は平和構築者の働きなしには出口を持ちえない」<sup>18</sup>。そして「キャップストーン・ドクトリン」が指摘するように、平和維持と平和構築の境界はあいまいで重なり合っており、平和維持と同時に平和構築にも取り組む必要があると考えられるようになってきている<sup>19</sup>。こうした認識を反映して、今日設置される PKO のほとんどは何らかの平和構築任務を付与されており、より長期的な復興・開発へとつながる、平和の定着のための第一歩を担うようになってきている。

近年では冷戦後 PKO の経験を踏まえ、紛争後地域に自立的平和を構築するうえで、特に国家・統治の制度や機構を構築・再建することの重要性が強調されている。もっとも、国家建設への国際的支援がこれまで順調に進んできたわけでもなく、また国家建設のプロセスは極めて政治的であり必然的に現地の緊張を高める側面が備わっているため、国家建設が無条件に長期的平和の構築に結びつくわけでもない<sup>20</sup>。しかし、必要最低限の公的サービスを提供可能な統治機構の存在は持続的平和を実現するうえで必要不可欠であると考えられており、国家建設のためのより有効な国際的支援の実現に向けた努力が継続さ

16 Michael Barnett, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell, and Laura Sitea, "Peacebuilding: What Is in a Name?" *Global Governance*, Vol. 13, No. 1, January-March 2007, pp. 36, 44.

17 Ibid., pp. 35, 44-50.

18 United Nations (UN), "Report of the Panel on United Nations Peace Operations," UN Doc. A/55/305-S/2000/809, August 21, 2000, para. 28.

19 UN Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO) and Department of Field Support (DFS), *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, UNDPKO, 2008, pp. 18-20, 28-29.

20 Charles T. Call, "Building States to Build Peace?" Charles T. Call with Vanessa Wyeth, eds., *Building States to Build Peace*, Lynne Rienner Publishers, 2008, pp. 366-367, 374-379, 385-386.

れている<sup>21</sup>。

具体的にPKOに付与されることが多い平和構築任務としては、戦闘員の武装解除・動員解除・社会復帰(DDR)支援(計画作成支援、技術支援、武器・弾薬の保管・破壊)、地雷除去支援(除去実施支援、計画作成支援)、治安部門改革(SSR)(現地警察・軍の改編・訓練、司法・矯正制度の改革・強化、関連法整備)、人権保護・促進(人権侵害調査の監視・支援、能力構築)、選挙支援(計画、監視、実施における技術支援・後方支援)、国家権威の回復・拡張支援(政治参加促進、政府機関への業務支援、能力構築、制度再編支援)がある<sup>22</sup>。

したがって、平和構築化した今日のPKOに参加する軍部隊は、新たにPKOが担うことになった平和構築任務への対応を検討する必要がある。平和構築任務は、PKOの枠内で実施する場合でもそのすべてを軍事要員が担うことが期待されているわけではなく、むしろPKOの文民要員が担うべき活動も多い。しかし、DDR、SSR、地雷除去など、活動そのものに軍事的知見が必要とされる分野や、人道支援や選挙支援など軍の輸送力が貢献可能な活動、また社会・経済復興でもインフラ建設など軍の工兵能力が貢献可能な分野も存在する。こうした平和構築上の新たな必要や貢献可能性に対し、PKOに参加する軍部隊はどのような対応をとるのかを考えなければならない。その際には、PKOと並行して平和構築支援を実施している多数の文民主体による活動との関係も整理する必要がある。

今日の軍事化・平和構築化するPKOに参加する軍部隊は、以上に整理した軍事化や平和構築化がもたらす要請や課題に対して、そもそも対応するのかどうか、そして対応する場合には、具体的にどのような対応策をとるのかを決定する必要がある。次節以降では豪軍を事例としてとりあげ、豪軍がこれらの課題に対応しているのか、また対応している場合にはそれがどのような形であるのかを考察する。

## 2 豪軍公開文書にみるPKOに対する認識と方針

豪軍はPKOをどのような活動と捉えており、その中でどのような役割を果たすべきと考えているのであろうか。特に、PKOが軍事化・平和構築化している側面について、どのように対応する方針なのであろうか。これらの点を確認するため、本節では国防白書、豪軍の平和作戦ドクトリンおよびCMOドクトリン、そして豪陸軍の将来作戦構想を分析する。以下で

21 Charles T. Call, "Ending Wars, Building States," Call with Wyeth, *Building States to Build Peace*, pp. 12-13; Call, "Building States to Build Peace?," pp. 365-367, 384-387.

22 UNDPKO and DFS, *United Nations Peacekeeping Operations*, pp. 26-28.

はまず、これらの文書における PKO に関する認識や方針をそれぞれ概観する。そして最後に、これらの文書に示された豪軍の PKO に対する認識や方針の特徴を、第 1 節でみた軍事化と平和構築化の観点から整理する。

### (1) 国防白書

オーストラリアは 2000 年以降、これまで 3 度にわたり国防白書を発表している。それらにおける PKO に関する記述では、その位置づけや特性について以下のような認識が示されている。

第 1 に、オーストラリアは同じ PKO であっても、作戦を実施する地域に応じて異なる重要度を与えている。オーストラリアが 2000 年以降に発表した国防白書では、いずれにおいても同国の国防政策を基礎づける戦略的利益認識が、地理的区分を用いて優先順位と共に示されている。それぞれ区分の設定の仕方に多少の相違はあるものの、全体的な考え方は一貫している。すなわち、オーストラリアにとって最も重要な戦略的利益はオーストラリア本土の安全であり、次に重要であるのが直近の地域の安定、その次に重要であるのがアジア太平洋地域の安定であり、そして最後の戦略的利益として安定した国際秩序が挙げられている。豪軍の任務とその優先順位についてもこの戦略的利益認識に応じて設定されており、最も優先される任務がオーストラリアへの武力攻撃の抑止と防衛、次に優先されるのが直近地域である南太平洋および東ティモールの安定と安全への貢献、その次に優先されるのがアジア太平洋地域における地域諸国や同盟国の軍事行動への貢献、順位として最後であるのが国際社会による国際秩序維持のための軍事行動への貢献となっている<sup>23</sup>。

これらの豪軍の任務の中で、より具体的な活動形態として PKO および安定化・復興作戦が言及されているのが、直近地域の安定への貢献と国際秩序維持のための貢献である。しかし、それぞれの位置づけは大きく異なっている。直近地域の安定については本土防衛に次ぐ優先度を与えられており、同地域での作戦についてはオーストラリアが主導的な役割を果たす必要があるとの認識を示している。一方、より遠方の地域で行われる国際秩序の維持のための活動については関係する国益の程度と能力に応じた貢献を行うとしており、より限定的な姿勢をみせている<sup>24</sup>。2013 年版国防白書では、アフガニスタンや南太平洋などにお

23 Australian Department of Defence (ADOD), *Defence 2000: Our Future Defence Force (Defence White Paper [hereafter DWP] 2000)*, 2000, pp. 29-32, 46-52; ADOD, *Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030 (DWP 2009)*, 2009, pp. 41-45, 53-57; ADOD, *Defence White Paper 2013*, 2013, pp. 24-32. 2000 年版および 2009 年版国防白書は <<http://www.defence.gov.au/header/publications.htm>> から、2013 年版国防白書は <<http://www.defence.gov.au/whitepaper2013/>> からそれぞれ入手可能である (2014 年 1 月 6 日アクセス)。

24 ADOD, *DWP 2000*, pp. 48-52; ADOD, *DWP 2009*, pp. 54, 56; ADOD, *DWP 2013*, pp. 31-32.

ける作戦を終了させることで得られる豪軍の余力は、インド太平洋地域、特に南太平洋での PKO や安定化作戦、人道支援作戦などの実施能力向上へと振り向けると述べられており、ここでも本土に近接する地域を重視する姿勢を打ち出している<sup>25</sup>。

第 2 に、PKO を含む内戦後地域の安定に向けた活動においては、軍と文民政府機関が連携した全政府的取組が必要であるとの認識を示している。2009 年版国防白書は、内戦への介入における安全保障上の目的の達成は、より広い政治・人道・開発など他の側面における目的の達成と相互依存の関係にあるとして、PKO や安定化作戦では民軍の力を合わせた全政府的対応が必要であると指摘している<sup>26</sup>。2013 年版国防白書についても、法執行や人道・開発支援などを担う文民機関と豪軍の連携が、持続的安定と繁栄を確立するうえで重要であると指摘し、中東や南太平洋における作戦の終了によって、この教訓が失われることがないようにしなければならないと述べている<sup>27</sup>。

このように国防白書の記述ではオーストラリアの PKO に対する方針として、内戦がもたらす問題に包括的に対応するために豪軍と文民主体との連携を推進・強化する姿勢を示す一方、活動の実施地域に応じて国防政策上異なる重要度を与えていることが示されている。

## (2) 平和作戦ドクトリンおよび CMO ドクトリン

2009 年に策定された豪軍の平和作戦ドクトリンでは、平和作戦が冷戦後に複合的かつ多面的なものとなり、平和維持に加えて平和強制や平和構築などを含むようになったとの認識が示されている。そして国連指揮下の活動であるか否かにかかわらず、これらの活動は重なり合いながら、同時並行的に実施されることが指摘されている<sup>28</sup>。

本ドクトリンにおいては様々な活動が今日の平和作戦における軍部隊の任務として挙げられており、そこでは伝統的 PKO の任務に加えてより幅広い任務が言及されている。その中には、

25 ADOD, *DWP 2013*, p. 39.

26 ADOD, *DWP 2009*, pp. 22-23, 54.

27 ADOD, *DWP 2013*, p. 39.

28 ADOD, *Operations Series ADDP 3.8: Peace Operations*, 2nd ed., Defence Publishing Service, 2009, paras. 1.1, 1.27. 同ドクトリンでは、平和作戦は「平和を確立し維持するための外交努力を支援して実施される平和維持活動および平和強制作戦を包含する広義の用語」、平和維持は「同意と遵守の程度が高く、妨害の脅威が小さい許容的な環境を確立した合意または停戦に続く平和支援作戦。平和支援部隊による武力行使は、通常自衛に限られる」、平和強制は「同意と遵守の程度が不確実であり、妨害の脅威が高い場所で停戦または和平合意を維持するために実施される平和支援作戦。平和支援部隊は信憑性のある強制力を適用できなければならない」、また停戦または和平合意の規定を公平に適用しなければならない」、平和構築は「紛争の根本的原因および人々の長期的ニーズに取り組むための、相補的な外交、文民、そして必要な場合には軍事の各手段を用いる平和支援作戦。長期的プロセスに対するコミットメントが必要であり、他の種類の平和支援作戦と同時に実施されることもある」、とそれぞれ定義されている。Ibid., Glossary, pp. 10-11. 本ドクトリンおよび CMO ドクトリンは、<<http://www.defence.gov.au/adfwc/ADDP.html>>より入手可能である (2014 年 1 月 6 日アクセス)。

紛争当事者の強制的引き離しによる停戦ラインの確保、保護地域の防衛、文民機関が対応可能となるまでの暫定措置としての秩序の回復・維持といった、軍事的に烈度の高い任務が含まれている。他の任務としては、紛争当事者の DDR における武装解除のための集結地点の安全確保、部隊の移動の調整、回収された武器の確保・破壊、現地国軍の改革・再建とそのため訓練の提供、危険度が高い状況などでの人道支援の提供、小規模で即効性のある建設活動、地雷処理、難民・国内避難民支援のための施設建設・輸送などの支援、選挙実施における選挙スタッフ・投票所の警護と後方支援といった、平和構築活動も挙げられている<sup>29</sup>。

このように同ドクトリンは軍事的・平和構築的任務の双方を幅広く挙げているが、平和作戦における軍部隊の役割としては治安の回復・維持を重視している。同ドクトリンは、平和作戦部隊の任務はどのような環境に展開するかによって変わってくるものの、一般的に平和作戦部隊には政治交渉や人道支援活動、その他の平和構築活動が実施できるような、安定した環境の創出と維持が求められると指摘している。上記のとおり、軍部隊についても人道支援やインフラ整備などの平和構築活動の実施を求められることがあるが、優先されるべきは文民主体がその機能を発揮できるような環境を整えることであり、軍による人道支援その他の支援活動は、可能な限り早期にその責任を文民主体に引き継ぐべきであると同ドクトリンでは述べられている<sup>30</sup>。

文民主体との関係については、同じく 2009 年に策定された CMO ドクトリンも公開されている。CMO は、「軍部隊または文民活動の有効性を強化し、軍事作戦が文民に与える負の側面を緩和する目的で、軍事作戦の支援のために、または緊急時に実施される活動」と定義されている<sup>31</sup>。本ドクトリンでは、CMO は大きな戦略的ガイダンス・計画と具体的な民軍協力 (CIMIC) 活動をつなぐフレームワークと位置づけられている。全政府機関や他の関係者を含めた高次のレベルから与えられた戦略的ガイダンスを受けて、豪軍は CMO のフレームワークで活動計画を定め、そこから CIMIC 任務が策定される。豪軍は CMO 通じて文民側の要素を軍事計画に取り込むことで、部隊の維持・保護につなげるとともに、戦略目的の達成に貢献するとされている。CMO の原則としては、①軍事的任務の優先、②努力の統一、③調整、④共通目標の同定、⑤軍事行動の負の影響の最小化、⑥優先順位の付与と集中、⑦法的義務と人道的考慮、が挙げられている<sup>32</sup>。

29 Ibid., paras. 4.30-4.42.

30 Ibid., paras. 1.31, 1.41, 4.40, 4.52, 4.54.

31 ADOD, *Operations Series ADDP 3.11 Civil-Military Operations*, 2nd ed., Defence Publishing Service, 2009, Glossary, p. 2.

32 Ibid., paras. 1.29-1.31.

CIMIC については、「ミッションの支援のための、統合指揮官と、国民、現地当局、国際・国内・非政府の組織・機関を含む文民主体との間の調整と協力」と定義されている<sup>33</sup>。CIMIC を通じて豪軍は、①文民による軍部隊への支援、②民軍間の連絡、③軍部隊による文民への支援、を実現する。CIMIC の文民への支援活動には、人道支援、行政への支援、コミュニティへの支援が含まれるとしているが、人道支援や行政への支援は可能な限り早く文民主体に引き継ぐべきとしているほか、コミュニティへの支援も安全な環境の創出や現地認識に好意的な影響を与えることが意図されており、人道原則のみに基づく活動ではないため、人道的性質の活動と考えてはならないと述べている。また、CIMIC によって情報の入手や状況把握が可能になるほか、住民の信頼を獲得することが軍部隊にとって安全な環境の形成につながるとしている<sup>34</sup>。

以上の内容をまとめると、平和作戦ドクトリンおよび CMO ドクトリンでは、PKO に関して以下のような認識が示されている。まず、今日の PKO では軍事力を行使する活動と平和構築が重なり合って展開されるという認識が示されている。こうした認識を踏まえ、PKO に参加する軍部隊の任務としても、軍事力の行使が必要となる可能性がある任務と、平和構築的任務の双方が想定されている。その一方で、軍部隊の役割としては、軍事力によってのみ果たすことができる役割として安全な環境の確立が重視されている。そして平和構築任務については第一義的には文民主体によって担われるべきとの認識を示しており、軍によって平和構築活動が行われる場合も、軍事的任務の遂行の一助とする位置づけが示されている。

### (3) 陸軍将来作戦構想

前項で概観したドクトリンは豪軍の統合ドクトリンであるが、PKO を中心になって実施するのは陸軍である。陸軍レベルでの PKO に対する姿勢を考察する上で参考となるのが、同じく 2009 年に発表された豪陸軍の将来作戦構想である。これは、見通しうる将来において直面するであろう作戦環境を想定し、そうした環境にいかに対応すべきかを論じた文書であって、陸軍の作戦全体を対象としており、特に PKO のみをとりあげて論じた文書ではない。しかし、同構想は今後豪陸軍が直面する作戦環境は「複合的な (complex)」ものになるとして、正規・非正規の主体が明確な戦場の区別なしに入り乱れる状況を想定しており<sup>35</sup>、こうした認識は内戦直後の不安定な状況に介入する今日の PKO にもあてはまると考えられる。

33 Ibid., Glossary, p. 2.

34 Ibid., paras. 1.25-1.26, 1.32, 3.3, 3.8, 3.12.

35 Australian Army, *Adaptive Campaigning: Army's Future Land Operating Concept (AC-FLOC)*, 2009, p. 16, <[http://www.army.gov.au/Our-future/~media/Files/Our%20future/DARA%20Publications/ACFLOC\\_2012%20main.ashx](http://www.army.gov.au/Our-future/~media/Files/Our%20future/DARA%20Publications/ACFLOC_2012%20main.ashx)>, accessed January 6, 2014.

同構想では複合的な作戦環境の説明にルパート・スミスが提唱した「民衆の中の戦争」概念を援用している。すなわち、現在の紛争の傾向からして、将来の紛争では戦闘に勝利することが紛争自体の勝利に単純につながるわけではなく、むしろその勝敗は人々の認識に依存するようになるとの認識が示されている。したがって、こうした性格の紛争では様々な主体が目標となる人々の認識に与える影響を競いあうものとなり、敵が広めようとする認識に対抗し、人々を自身の味方とするような認識を「支配的物語」として普及させることが必要になるとしている<sup>36</sup>。

こうした作戦環境に対応するために提唱されているのが「適応的作戦 (adaptive campaigning)」である。適応的作戦は、相互に依存・強化しあう関係にある、統合陸上戦闘、民衆防護、情報活動、民衆支援、現地能力構築の5種類の活動から構成される。この5種類の活動はあらゆる種類の作戦において実施されるが、個々の紛争の状況やその推移に応じて重点の置き方は異なるとされている<sup>37</sup>。

今日の PKO の文脈では、特に民衆防護、民衆支援、現地能力構築の比重が大きくなると思われる。民衆防護は法と秩序を確立するため、危険にさらされている民衆の安全を確保する活動である。将来構想は、将来の作戦では軍と警察それぞれによる従来の活動の境界上での活動が多くなると予想し、軍が「治安の真空」を埋めるために、本来は法執行機関が果たすはずの機能を担わなければならなくなる可能性があるとして、そうした事態に備える必要性を指摘している<sup>38</sup>。民衆支援は、人道支援物資の配布や緊急的なインフラ整備といった活動であり、民衆の人道状況を改善し、これにより民衆の認識に対して好意的な影響を与えることが企図されている。民衆支援活動は、軍、他の政府機関、NGO、民間主体による統合活動であり、作戦の進展に伴い軍が果たす役割は徐々に縮小することが見込まれるとしている<sup>39</sup>。現地能力構築は現地の各種政府機能・統治能力の発展を支援する活動である。能力構築支援についても現地住民の認識に大きな影響を与えるほか、能力構築の成功こそが作戦地域の状況をオーストラリアにとって受け入れ可能なものにするとして、その重要性が指摘されている。能力構築支援のうち、軍は基本的には SSR を担うとの認識が示されている<sup>40</sup>。

また、情報活動はすべての活動の支えとなるものであり、成功に不可欠な要素であると指摘されている。情報活動には、目標となる人々の認識に影響を与える活動、自身の情報の防護活動、また敵の指揮能力を妨害する活動が含まれる<sup>41</sup>。先述のとおり、将来構想は作戦

36 Ibid., pp. 5-6, 19-21.

37 Ibid., pp. 27-28.

38 Ibid., pp. 48-50.

39 Ibid., pp. 52-53.

40 Ibid., pp. 54, 71.

41 Ibid., pp. 50-51.

地域の民衆がもつ認識を重視しており、そこに直接的な影響を与える情報活動の重要性は高く、PKO についてもその例外ではないであろう。実際、先にみた豪軍平和作戦ドクトリンでも情報活動の重要性が指摘されている<sup>42</sup>。

このように、陸軍の将来作戦構想は「民衆の中の戦争」型の作戦環境を想定し、活動地域住民の認識への影響を重視している。軍部隊の活動としては、治安維持を幅広く担う必要性が指摘されているほか、能力構築支援、特に SSR も重視されている。人道・民生支援活動については、活動地域住民の認識を形成するための活動として位置づけられている。

#### (4) 豪軍公開文書にみる豪軍の PKO に対する認識の特徴

以上に概観した豪軍公開文書に示された PKO に対する認識や方針を総合し、PKO の軍事化と平和構築化という観点から改めて整理すると、以下の特徴が指摘できる。第 1 に、軍事化と平和構築化という PKO の変質に対して、豪軍は双方の任務に対応する姿勢を示している。この点は、平和作戦ドクトリンで挙げられている軍部隊の任務や、陸軍将来作戦構想において示された適応的作戦を構成する 5 種類の活動に表れているとおりである。そしていずれの文書においても、治安維持や平和構築任務の実施にあたっては、軍部隊と文民主体の連携が重要であるとの認識を示している。

第 2 に、その一方で、軍事化と平和構築化のそれぞれの任務の位置づけは異なっている。軍事的な任務については平和作戦ドクトリンにおいて、他の主体による活動を可能にする安全な環境の確立が PKO において軍部隊に最も期待される任務であると述べて重視する姿勢を示している。特に、平和作戦ドクトリンと陸軍将来作戦構想の双方において、警察が機能できるようになるまでの間、軍が作戦地域の秩序維持機能を広く担う必要があるとの認識が示されていた。豪軍は治安維持における間隙の問題を認識しており、軍による対応が必要と捉えているといえる。

一方の平和構築的活動については、基本的には文民主体によって担われるべき活動との認識を示し、軍が実施する場合も軍事的任務の遂行を容易にするための努力と位置づけられている。これらの認識は、平和作戦および CMO ドクトリン、そして陸軍将来作戦構想において打ち出されていた。ただし、平和構築活動の中でも SSR については軍部隊が担う活動として重視されている。陸軍将来作戦構想では、能力構築支援を適応的作戦を構成する 5 種類の活動の一つと位置づけてその重要性を指摘した上で、軍部隊は特に SSR を担うとの認識が示されている。

第 3 に、軍事化・平和構築化することで PKO への参加においてより現地に介入的かつ

---

42 ADOD, *ADDP* 3.8, paras. 1.56, 4.4-4.5.

長期的なコミットメントが必要となる中、オーストラリアは PKO の実施地域に応じて異なる重要度を与えている。オーストラリアがより大きな利益を見出している、自国により近い地域で PKO を実施する可能性が強調されている一方で、自国から離れた地域における国際秩序維持のための活動については、国益と能力の範囲内での限定的な貢献に留める姿勢が強調されている。国防白書の記述には、PKO の実施における選択性への志向が打ち出されているといえる。

### 3 東ティモールにおける PKO と豪軍の活動

本節では、東ティモールにおける活動を事例として、変質する PKO において豪軍が実際にどのような活動を行っているのかを確認する。オーストラリアは冷戦期・冷戦後を通じて数多くの国連 PKO や国連決議に基づく多国籍軍に参加してきたが、近年の PKO 参加のうち、質・量の両面において最大の取り組みとなったのが東ティモール PKO であった<sup>43</sup>。東ティモールにおける PKO は、不安定な環境の安定化や過去最大級の国家建設任務を伴うものであり、まさしく変質する PKO を体現する活動であった。東ティモールにおける豪軍の活動を分析することで、前節で分析した豪軍文書に示されている認識や方針と整合する形で、実際の活動が行われているのかどうかを検討することができる。また、PKO の軍事化と平和構築化へのより具体的な対応の仕方の特徴についても観察することが可能である。

以下ではまず、東ティモールにおける PKO の推移を概観する。続いて、豪軍が一連の PKO にどのように参加し、またそれと並行してどのような活動を展開してきたのかを概観する。そして最後に、こうした豪軍の活動にみられる、PKO の軍事化と平和構築化への対応における特徴について考察する。

#### (1) 東ティモールにおける PKO の推移

東ティモールには 1999 年以降 2013 年まで、継続的に国際部隊が展開し続けてきた。その皮切りとなったのは安保理決議 1264 に基づく多国籍軍、東ティモール国際軍 (INTERFET) であり、インドネシアからの独立の是非を問う住民投票後、独立反対派民兵の暴力と破壊で人道危機に陥った東ティモールの治安回復を任務としていた。1999 年 9 月に東ティモールに展開した INTERFET は、1 カ月ほどで東ティモールの治安を回復するこ

43 オーストラリアの PKO 参加の歴史については、例えば Peter Londey, *Other People's Wars: A History of Australian Peacekeeping*, Allen and Unwin, 2004 および David Horner, Peter Londey, and Jean Bou, eds., *Australian Peacekeeping: Sixty Years in the Field*, Cambridge University Press, 2009 を参照。

とに成功した。INTERFET による治安の回復を受けて 1999 年 10 月に安保理決議 1272 が採択され、東ティモールが自立できるようになるまでの間の暫定統治を担う国連 PKO として国連東ティモール暫定行政機構 (UNTAET) が設置された。UNTAET は東ティモールの統治機構をゼロから作り上げるという過去最大規模の平和構築・国家建設任務を担い、2002 年 5 月に東ティモールを独立へと導いた。東ティモール独立後は、安保理決議 1410 によって国連東ティモール支援団 (UNMISSET) が設置され、引き続き治安維持支援や現地政府機関に対する能力構築支援などを提供した。その後の統治の安定を受け、2005 年 5 月には PKO に代わって特別政治ミッションである国連東ティモール事務所 (UNOTIL) が設置され、政府に対する助言を提供した。

しかし 2006 年 5 月、待遇に不満をもった東ティモール国防軍 (F-FDTL) 兵士による抗議行動が暴力化し、軍と警察の衝突やギャングの横行などから再び東ティモールの治安が崩壊すると共に大量の国内避難民が発生した。この事態を受けて東ティモール政府はオーストラリアに介入を要請、豪軍主導の多国籍軍である国際治安部隊 (ISF) が派遣された。さらに、国連も再び PKO を派遣することを決定し、2006 年 8 月に安保理決議 1704 によって国連東ティモール統合ミッション (UNMIT) が設置された。ISF は展開後迅速に治安を回復し、警察要員が主体である UNMIT と連携して治安維持にあたった。UNMIT については、東ティモール治安機関への支援や、政府機関に対する助言・能力構築支援を提供した。2008 年 2 月には大統領と首相の暗殺未遂事件が発生したものの、その後状況は安定に向かい、2012 年に大統領および議会選挙が成功裏に実施されたことをうけ、UNMIT は 2012 年末に撤退し<sup>44</sup>、ISF についても 2013 年 3 月に撤退が完了した<sup>45</sup>。

## (2) 東ティモールにおける豪軍の活動

概略以上のように推移した東ティモールでの PKO において、オーストラリアは大きな役割を果たし続けてきた。以下に述べるとおり豪軍の活動内容は多岐にわたるが、大きくまとめれば、治安の回復・維持、人道・民生支援、能力構築支援の 3 つに整理することができる。

まず豪軍は INTERFET を主導し、最大時 11,500 名規模となった INTERFET のうち、司令官ピーター・コスグローブ少将と約 5,500 名の将兵を提供した<sup>46</sup>。INTERFET の中心を

44 UN, "Fact Sheet: United Nations Integrated Mission in Timor-Leste Completes Its Mandate," December 2012, <[http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmit/documents/unmit\\_fact\\_sheet\\_11dec2012\\_2.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unmit/documents/unmit_fact_sheet_11dec2012_2.pdf)>, accessed January 6, 2014.

45 ADOD, *DWP 2013*, para. 4.17.

46 Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), *East Timor in Transition 1998-2000: An Australian Policy Challenge*, DFAT, 2001, p. 153.

担った豪軍は、ディリおよびインドネシアと隣接する西部地域の治安回復において前面に立って活動した。この過程では数度民兵との戦闘が発生し、またインドネシア側治安要員との戦闘も発生したが、戦闘の数はあまり多くはなかった。豪軍は戦闘による死者を被ることなく、民兵を拘束・武装解除することで迅速に東ティモールの治安を回復することに成功した<sup>47</sup>。

INTERFET に続いて展開した国連 PKO である UNTAET においても、豪軍は軍事部門副司令官にマイク・スミス少将を提供したほか、兵員も当初は約 1,900 名、2000 年 6 月以降は約 1,500 名を提供し、UNTAET の最大兵員提供国であった<sup>48</sup>。INTERFET によって治安が回復されたとはいえ、インドネシアと国境を接する西部地域においては、インドネシア領西ティモールを拠点に民兵が東ティモール側に侵入して活動しており、緊張が続いていた。豪軍の活動地域には、この緊張が続く西部地域が割り当てられた<sup>49</sup>。豪軍の活動中には民兵が度々豪軍拠点に攻撃を仕掛けており、2000 年 5 月末には手榴弾攻撃により豪兵 1 名が負傷している。また豪軍によるパトロール中の遭遇戦や掃討作戦においても民兵との戦闘が発生しており、民兵数名を殺害している<sup>50</sup>。

豪軍は治安維持にあたって住民との良好な関係の構築を重視しており、人道・民生支援活動に力を入れて人心掌握を目的とした「WHAM (winning hearts and minds) パトロール」を実施していた。住民との関係構築では情報支援チームも活用されており、新聞やポスター、リーフレットといった印刷物や、スピーカーを用いた放送、住民との交流などを通じ、広報・情報活動を実施していた。現地住民との協力関係強化により、豪軍は事案発生の予兆をつかみながら、適宜民兵の活動に対応していった。こうした活動に加え、豪軍は難民支援活動の安全確保や、遠隔地における開発支援の促進、道路の維持、議会および大統領選挙の安全確保および後方支援なども実施した<sup>51</sup>。

UNMISSET についても豪軍の参加は継続され、最大で 1,250 名を派遣していた<sup>52</sup>。担当は引き続き西部国境地帯であり、1 個大隊グループが治安維持にあたった。東ティモールの状況は基本的には安定していたものの、依然として西ティモールから民兵が侵入して民間人

47 INTERFET の活動については、例えば Bob Breen, *Mission Accomplished, East Timor: The Australian Defence Force Participation in the International Forces East Timor (INTERFET)*, Allen and Unwin, 2001 を参照。

48 DFAT, *East Timor in Transition*, p. 168.

49 Ibid., pp. 168-169.

50 David Horner and Jean Bou, eds., *Duty First: A History of the Royal Australian Regiment*, 2nd ed., Allen and Unwin, 2008, pp. 314-317.

51 Ibid., pp. 316-318.

52 ADOD, *Defence Annual Report [hereafter DAR] 2001-02*, 2002, p. 74. 各年版の DAR は <<http://www.defence.gov.au/annualreports/>> から入手可能である (2014 年 1 月 6 日アクセス)。

を攻撃する事件が発生しており、豪軍は大規模な民兵搜索作戦を実施した<sup>53</sup>。またパトロールについては、偵察任務の「グリーン・ハット・パトロール」と、現地住民とのコミュニケーションを伴う「ブルー・ハット・パトロール」を使い分けて実施していた<sup>54</sup>。こうした治安維持活動に加え、豪軍の CIMIC チームと工兵部隊は各地のインフラ構築を支援しており、学校建設、道路修復、マーケットの建物の改修などを実施した。また、豪軍部隊の撤退後に治安維持を担うことになる現地治安部隊に対する支援も重視されており、警察の国境警備隊や F-FDTL に訓練・支援を提供した<sup>55</sup>。

2005 年 5 月に UNMISSET が終了すると共に豪軍も部隊を撤退させ、その後の国連ミッションには少数の要員を提供するに留まった。UNMISSET を引き継いで設置された UNOTIL には、豪軍は 3～4 名の連絡士官と軍事アドバイザーを派遣した<sup>56</sup>。2006 年の治安悪化を受けて、UNOTIL に代わり PKO として展開した UNMIT についても、豪軍は幕僚将校および軍事監視員あわせて 4 名を派遣した<sup>57</sup>。

国連 PKO への大規模部隊派遣に代わり、オーストラリアは 2006 年危機への対応では自国主導で ISF を組織・展開している。ISF の展開は、東ティモール政府の要請があった翌日である 5 月 25 日に開始され、5 月末までに豪軍の約 2,500 名が東ティモールに展開した。ISF は主要施設を確保すると共に、混乱の元となっている F-FDTL および東ティモール警察を隊舎に帰還させ、武器を回収したほか、人道支援活動を支援した。こうした ISF の活動により、1 カ月以内に治安は大幅に改善された<sup>58</sup>。その後 ISF の規模は縮小されたが、2008 年の大統領・首相襲撃事件を受けて増派が行われた<sup>59</sup>。しかしその後は状況の安定を受けて再び規模が縮小され、豪軍の派遣規模は 2010 年からは約 400 名となった<sup>60</sup>。

ISF において豪軍は積極的なパトロールによって住民に安心感を与えると共に、ギャングに対して心理的圧力をかけていった。また、豪軍は住民との関係構築を重視しており、住民から入手する情報をもとにギャングを区別し、対処していった<sup>61</sup>。治安維持活動では、ISF に派

53 Horner and Bou, *Duty First*, p. 320.

54 *Ibid.*, p. 322.

55 *Ibid.*, pp. 320-322.

56 ADOD, *DAR 2004-05*, 2005, p. 160; ADOD, *DAR 2005-06 vol. 1*, 2006, p. 94; ADOD, *DAR 2006-07 vol. 1*, 2007, p. 56.

57 ADOD, *DAR 2006-07 vol. 1*, p. 56.

58 ADOD, *DAR 2005-06 vol. 1*, p. 94.

59 CIC, *ARGPO 2009*, Lynne Rienner Publishers, 2009, p. 131.

60 ADOD, *DAR 2009-10 vol. 1*, 2010, pp. 139-140.

61 "An Interview with Brigadier Mick Slater, Commander JTF 631," *Australian Army Journal*, Vol. 3, No. 2, Winter 2006, p. 10, <[http://www.army.gov.au/Our-future/DARA/Our-publications/Australian-Army-Journal/~media/Files/Our%20future/DARA%20Publications/AAJ/AJ\\_Winter\\_2006.ashx](http://www.army.gov.au/Our-future/DARA/Our-publications/Australian-Army-Journal/~media/Files/Our%20future/DARA%20Publications/AAJ/AJ_Winter_2006.ashx)>, accessed January 6, 2014.

遣された豪軍憲兵が、同じく東ティモールに派遣された豪連邦警察と連携している。豪軍憲兵は、豪連邦警察との合同パトロール、豪連邦警察および国連警察への捜査協力、豪軍による拘置所の設立と維持、東ティモール司法システム再構築の支援などを実施し、国連警察が警察活動を主導できるようになるまでの間、豪連邦警察や国連警察と協力しながら、必要な警察機能を暫定的に提供することに大きく貢献した<sup>62</sup>。

オーストラリアは以上の活動に加え、二国間支援の形で F-FDTL の能力構築にも取り組んでいる。当初国連は東ティモールで軍を整備する必要はないと考えていたため警察の整備に集中していた。その後 UNTAET の暫定統治期間中に、元レジスタンス兵士の処遇という観点からも国軍を整備することが決定され、主にオーストラリアおよびポルトガルによる二国間支援を通じて新国軍整備のための実際の支援が提供されてきた<sup>63</sup>。こうした支援は PKO の枠外で実施されているものの、被支援国の統治能力を向上させるという平和構築の目的に直接的に貢献するものであった<sup>64</sup>。

オーストラリアの他国に対する能力構築支援は防衛協力プログラム（DCP）と呼ばれているが、東ティモールに対する DCP は、F-FDTL が発足した 2001 年に開始された<sup>65</sup>。それ以来、約 20 ～ 30 名の豪軍要員が継続的に東ティモールに派遣され、同国内で F-FDTL に対して各種支援や教育・訓練を提供している。F-FDTL 発足初期には、水筒、寝袋、無線機といった基本的な装備の提供や通信能力整備支援などが行われた。F-FDTL 訓練施設の建設・拡充も DCP 開始当初から現在まで継続して提供されている支援である。豪軍が提供している教育・訓練の分野については、英語、通信、工兵、医療、リーダーシップ、CIMIC、後

62 Damian Eaton, "The Role of the Military Police in Enhancing ADF-AFP Interoperability on Peace and Stability Operations," *Australian Army Journal*, Vol. 6, No. 1, Autumn 2009, pp. 69-70, <[http://www.army.gov.au/Our-future/DARA/Our-publications/Australian-Army-Journal/~media/Files/Our%20future/DARA%20Publications/AAJ/aa\\_j\\_autumn\\_09.ashx](http://www.army.gov.au/Our-future/DARA/Our-publications/Australian-Army-Journal/~media/Files/Our%20future/DARA%20Publications/AAJ/aa_j_autumn_09.ashx)>, accessed January 6, 2014. 豪軍と豪連邦警察の捜査協力の具体例としては、死体の回収と検視への支援が挙げられる。豪連邦警察は、死体を運搬するための車両や死因を特定するための X 線装置の使用、押収された武器のカタログへのアクセスなどの点で、豪軍の支援を受けた。Andrew Goldsmith and Vandra Harris, "Police-military Cooperation in Foreign Interventions: Timor-Leste and the Solomon Islands," Frédéric Lemieux, ed., *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*, Willan Publishing, 2010, pp. 230-231.

63 Michael G. Smith with Moreen Dee, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*, Lynne Rienner Publishers, 2003, pp. 79-82; Ludovic Hood, "Security Sector Reform in East Timor, 1999-2004," *International Peacekeeping*, Vol. 13, No. 1, March 2006, pp. 61, 70-71.

64 第 2 節で取り上げた豪軍平和作戦ドクトリンにおいても、PKO の枠外で PKO と並行して能力構築支援が実施される可能性がある指摘されている。ADOD, *ADDP 3.8*, para. 4.39.

65 DCP については、これに先立つ 2000 年半ばのドナー会議にて初めて協議が行われ、その後同年 11 月には 2 人の豪軍アドバイザーが東ティモールの国防軍整備室 (ODFD) に派遣されていた。"Australian Military Assistance to East Timor," *The La'o Hamutuk Bulletin*, Vol. 3, No. 8, December 2002, pp. 6-7, <<http://www.etan.org/lh/pdfs/bulletin/lhbl3n8e.pdf>>, accessed January 6, 2014. ODFD については、Hood, "Security Sector Reform in East Timor," p. 71 を参照。

方支援、海洋安全保障などとなっている。このほか、国防省など国防組織の運営や国防計画策定、予算編成といった、マネージメント面についても支援を提供している。さらに、オーストラリア国内でも F-FDTL 要員に対し、軍関連教育機関への留学生受け入れや、小隊指揮官訓練、英語インストラクター養成などが行われている<sup>66</sup>。さらに 2009 年ごろからは ISF も F-FDTL に対する能力構築支援活動により力を入れるようになり、DCP 要員と連携して工兵活動や人道支援・災害救援などの分野で訓練や演習を実施している<sup>67</sup>。

工兵分野の教育・訓練は、実際の工兵活動を豪軍と F-FDTL が共同で実施する形でも行われており、F-FDTL の訓練に使用する障害コースの建設のほか<sup>68</sup>、酪農場の修復も実施している<sup>69</sup>。このような実働を通じた教育・訓練の機会としては、パシフィック・パートナーシップ (PP) 演習も活用されている。PP2010 では豪軍の DCP および ISF 要員、F-FDTL、さらに米海軍が共同で学校を建設したほか<sup>70</sup>、住民への医療サービス提供と F-FDTL および保健省の医療関係者の訓練を目的に、豪軍の DCP および ISF 要員と F-FDTL 要員が共同で医療活動を実施した<sup>71</sup>。

### (3) 東ティモールにおける豪軍の活動の特徴

以上にみた豪軍が東ティモール安定化のために実施してきた活動をまとめれば、以下のよう整理できる。第 1 の活動内容は、治安の回復・維持であった。多国籍軍として活動した INTERFET および ISF、さらに国連 PKO であった UNTAET や UNMISSET における豪軍の主要な任務は、治安を確保することであった。豪軍は治安が最も不安定な地域を担当し、民兵に対抗するために時には軍事力を実際に行使しながら、治安の回復・維持にあ

66 “Australian Military Assistance to East Timor,” p. 7; ADOD, *DAR 2000-01*, 2001, p. 142; ADOD, *DAR 2001-02*, pp. 125-126; ADOD, *DAR 2002-03*, 2003, p. 178; ADOD, *DAR 2003-04*, 2004, pp. 174-175; ADOD, *DAR 2004-05*, pp. 219-220; ADOD, *DAR 2005-06 vol. 1*, p. 150; ADOD, *DAR 2006-07 vol. 1*, p. 106; ADOD, *DAR 2007-08 vol. 1*, 2008, pp. 82-83; ADOD, *DAR 2008-09 vol. 1*, 2009, p. 163; ADOD, *DAR 2009-10 vol. 1*, p. 306; ADOD, *DAR 2010-11 vol. 1*, 2011, p. 246; *DAR 2011-12*, 2012, p. 270.

67 CIC, *ARGPO 2010*, Lynne Rienner Publishers, 2010, p. 77; “Civil-military Cooperation in East Timor,” Defence News, ADOD, April 1, 2011, <<http://www.defence.gov.au/defencenews/stories/2011/apr/0401.htm>>, accessed January 6, 2014.

68 Caption for the photo “20080710adf8262658\_069.jpg,” Australian Defence Image Library, <[http://images.defence.gov.au/20080710adf8262658\\_069.jpg](http://images.defence.gov.au/20080710adf8262658_069.jpg)>, accessed January 6, 2014.

69 Caption for the photo “20100618adf8262658\_036.jpg,” Australian Defence Image Library, <[http://images.defence.gov.au/20100618adf8262658\\_036.jpg](http://images.defence.gov.au/20100618adf8262658_036.jpg)>, accessed January 6, 2014.

70 “Major Engineering Project in East Timor Nears Completion,” Defence Media Release, ADOD, August 23, 2010, <<http://www.defence.gov.au/media/DepartmentalTpl.cfm?CurrentId=10729>>, accessed January 6, 2014.

71 “Medical Assistance Program Changes East-Timorese Lives,” Defence News, ADOD, August 17, 2010, <<http://www.defence.gov.au/defencenews/stories/2010/Aug/0817b.htm>>, accessed January 6, 2014.

たっていた。第 2 の活動内容は人道・民生支援活動であった。東ティモールに展開した豪軍部隊は、人道支援の提供やインフラ構築および選挙支援などの民生支援活動を実施していた。第 3 の活動内容は、F-FDTL に対する能力構築支援であった。UNMISSET や ISF といった現地展開部隊による活動のほか、二国間支援である DCP の枠組みで、豪軍は F-FDTL に対してその設立から多くの支援を提供し続けてきた。

第 2 節で分析した豪軍文書に示されている方針どおり、豪軍は PKO の軍事化と平和構築化の双方に対応する活動を行っていた。中でも、豪軍は治安の回復・維持および F-FDTL に対する能力構築支援で特に大きな役割を果たしており、他の主体の活動を可能にする安全な環境の確保と SSR という、豪軍文書において豪軍の任務としてとくに重視されていた活動を手厚く実施していたといえる。また、民生支援活動を通じて住民との良好な関係を築くことで入手した情報を治安維持活動に活用しており、この点も軍事目的の達成のために民生支援活動を実施するという位置づけと整合している。概して、豪軍の東ティモールにおける活動は、豪軍文書に示されている PKO への取り組みの考え方と整合するものであったといえるであろう。

豪軍による PKO の軍事化・平和構築化に対するより具体的な対応の仕方に注目すると、その特徴として以下の点が指摘できる。第 1 に、軍事化に伴う任務の遂行にあたり、多数の民間人が危険にさらされており、軍事的危険度の高い状況には多国籍軍によって介入するという対応がみられた。人道危機への対応では、1999 年も 2006 年もオーストラリアは国連指揮下の PKO への参加ではなく、多国籍軍を派遣している。この選択の背景には、国連指揮下の PKO が過去に活動地域の民間人保護に失敗してきたことへの幻滅があると指摘されている<sup>72</sup>。オーストラリア政府は、2006 年危機への対応として国連指揮下の活動とは別枠で ISF を組織・派遣した理由について、自国主導の多国籍軍が現地の治安回復に最も適していると考えたと説明している。多国籍軍を用いるメリットとしては、迅速な増援展開も含めた高い柔軟性、指揮統制構造の信頼性、多国籍軍の治安分野への集中と国連のより得意な国家建設分野への集中という分業、を挙げている。一方でデメリットとしては、コストをほぼ自国で負担する必要性、一部の国が国連の枠外での活動への参加に消極的であること、を挙げている<sup>73</sup>。また、多国籍軍の形態をとるにあたって、ISF は東ティモール政府の

72 Ken Gillespie, "The Australian Defence Force and Peacekeeping," Horner, Londey, and Bou, eds., *Australian Peacekeeping*, pp. 117-118.

73 Senate Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, *Australia's Involvement in Peacekeeping Operations*, Senate Printing Unit, 2008, pp. 51-52, <[http://www.aph.gov.au/binaries/senate/committee/fadt\\_ctte/peacekeeping/report/report.pdf](http://www.aph.gov.au/binaries/senate/committee/fadt_ctte/peacekeeping/report/report.pdf)>, accessed January 6, 2014.

要請を受けて派遣されており、正当性の観点についても配慮がなされていた<sup>74</sup>。

第2に、治安の回復においては豪軍と豪連邦警察の連携がみられ、その際に憲兵が重要な役割を果たしていた。豪軍の憲兵はオーストラリアの法執行機関と同等の内容の訓練を受けているため、文民警察の活動を理解し、軍事行動と適合させることが可能である。また、豪軍憲兵と豪文民警察との間では了解覚書が結ばれており、訓練やオーストラリア国内での通常の警察活動において協力が行われている。こうした普段からの相互交流によって、国際活動における連携も可能となっている<sup>75</sup>。憲兵を通じた軍と警察の連携は、軍と警察のどちらも対応しにくい間隙の領域における治安問題への対処の一つの方法を示していると思われる。また、豪連邦警察側も国際展開集団(IDG)を2004年に設置し、海外活動への参加体制を強化していた<sup>76</sup>。東ティモールでの活動などの教訓を踏まえ、IDGは2006年にさらに強化されたほか、豪連邦警察要員が豪軍統合作戦センターおよび豪軍戦争センターに配置されるなど、豪軍と豪連邦警察は国際活動での更なる連携強化に向けて動いている<sup>77</sup>。

第3に、民生支援活動とF-FDTLに対する能力構築支援の結合がみられた。民生支援活動の一環として豪軍工兵隊によるインフラ整備が実施されていたが、豪軍単独による活動に加え、F-FDTLの工兵部隊を訓練する中で豪軍とF-FDTLの工兵が共同で建設活動にあたる形式もみられた。また、PP演習も工兵活動や医療支援における共同活動の機会として活用されている。軍による民生支援活動を単なるインフラ建設や一時的な医療支援で終わらせず、現地軍の能力構築と組み合わせることで、現地の自立能力向上にも寄与することが可能となっていたといえる。

## 結論

本稿では、豪軍の公開文書にみられるPKOに対する認識および方針と、豪軍の東ティモールへの介入における実際の活動を手掛かりとして、豪軍が変質するPKOにどのように対応しようとしているのかを考察した。これまでの議論を改めてPKOの軍事化および平和構築化という観点からまとめると、豪軍の対応の特徴としては以下の点が指摘できる。

74 豪軍がPKOにおいて正当性を重視していることは、第2節で取り上げた豪軍平和作戦ドクトリンにおいて、同意、公平、武力行使にならぶ4つ目の原則として正当性を挙げていることから伺える。ADOD, *ADDP* 3.8, para. 1.28. なお、ISFについては展開後に採択された安保理決議において「感謝と完全な支持」が表明されており、実質的に安保理からの授權・承認を受けている。UN Security Council, Resolution 1690, June 20, 2006.

75 Eaton, "The Role of the Military Police," pp. 62, 64.

76 Tim Dahlstrom and James Steedman, "Full Spectrum Policing," Horner, Londey, and Bou, eds., *Australian Peacekeeping*, p. 145.

77 Ibid.; Gillespie, "The Australian Defence Force and Peacekeeping," p. 119.

まず、豪軍は PKO の軍事化と平和構築化の双方がもたらす新たな任務に、幅広く対応する方針を示している。そして双方の任務を担うにあたり、軍部隊の活動は全政府的取組の一部分であるとの認識の下、文民主体との連携を推進・強化する方針を示している。

特に軍事化に関係する治安の回復・維持については、文民主体による活動を可能にする安全な環境の確保こそが PKO において軍部隊に最も求められる役割であるとして、重視する方針を示している。実際、東ティモールにおける活動でも、豪軍が最も大きな役割を果たし続けていたのが治安の回復と維持であった。活動形態としては、特に軍事的な危険度が高い状況に対しては多国籍軍による介入が選択されていた。さらに治安の確保にあたっては、文民警察との連携が重視されている。東ティモールでは豪軍と文民警察の連携に豪軍憲兵が大きな役割を果たしていたほか、豪連邦警察側の国際活動実施体制強化など、両者の連携のさらなる強化に向けて努力が続けられている。

平和構築化に関係する任務については、豪軍が人道・民生支援活動を実施する必要がある場合があることを想定しつつ、基本的には文民主体によって実施されるべき活動であるとの認識を示している。そして、豪軍が実施する人道・民生支援活動は、作戦地域住民の認識に好意的な影響を与え、軍事的な任務の遂行の手助けとするという位置づけが与えられている。東ティモールにおいても現地住民との良好な関係の構築が重視され、これによって入手した情報が治安維持活動に活用されていた。

平和構築関連任務の中でも、SSR については軍部隊が担うべき活動として重視する方針が示されていた。東ティモールにおいても豪軍は F-FDTL に対する能力構築支援に尽力していた。またより具体的な活動形態上の特徴として、豪軍と F-FDTL が共同で民生支援活動を実施することでこれを F-FDTL に対する教育・訓練の機会としており、民生支援活動と能力構築支援を組み合わせた活動もみられた。

最後に、豪軍は自国の直近地域で実施される PKO をより重視しており、国益の関与する度合いが低いより遠方の地域での PKO に対しては選択的・限定的な関与に留める姿勢を示している。東ティモールにおいて、多くのリスクとコストを背負いながら PKO の軍事化と平和構築化の双方にまたがる多大な努力を継続してきた背景には、自国に近接する地域の安定を国益として重視する戦略的利益認識が存在している。

本稿での分析から見出された以上の特徴は、あくまで本稿で取り上げた豪軍文書と、東ティモールという 1 つの事例から看取できるものに過ぎず、これで豪軍の PKO への取り組みの全体が明らかになったわけではない。豪軍の PKO への取り組みをよりよく理解するためには、他の活動事例の分析などが必要であることは言を俟たない。さらに、本稿での分析で指摘したオーストラリアおよび豪軍の PKO への取り組み方の特徴は、様々な形がありうる PKO の

変質への対応の一つの形に過ぎない。しかし、PKO の任務が拡大し、様々な任務が付与されるようになる中で、軍部隊によってのみ可能な活動を重視し、さらに参加における国益に基づく選好を強く打ち出すという姿勢は、ある種の合理性を伴っているように思われる。すべての国がこうした姿勢を真似できるわけでも、またそうすべきであると論じるつもりもないが、地域諸国の安定化に大きな役割を果たし続けているオーストラリアの PKO への取り組みは、他国にとって学ぶべき点も多いのではないだろうか。

(おおにしけん 政策研究部グローバル安全保障研究室教官)