

---

## インド・パキスタン間における 2019 年プルワマ危機の検討

栗田 真広

### <要旨>

約 20 年ぶりの印パ間の明白な軍事危機として注目された 2019 年のプルワマ危機からは、今日の印パ紛争における総体的な抑止の安定性に関して、複数の示唆が導かれる。インドの反撃を惹起するようなパキスタン起源の深刻なテロは、依然例外的ではあるが、パキスタンが望まずとも起こり得る。プルワマ型の限定的な軍事力行使の応酬に関しては、印パどちらにもエスカレーション回避の志向が見られるが、危機が今後繰り返されるにつれインドの初動が重大になる兆候がある。限定的な軍事力行使の応酬が、通常弾頭ミサイル攻撃の形で展開される素地が整ってきており、「意図せざる」核使用リスクに繋がり得る。中立の立場から危機のエスカレーションを防ぐ仲介者としての米国の役割は、今後さらに有効性が損なわれていく可能性が高い。総じて言えば、印パ間の総体的な抑止の安定性は、現時点で危ういというよりも、今後プルワマ型の危機が繰り返されるにつれ、損なわれていくことが予想される。

### はじめに

2021 年 2 月 25 日、インド・パキスタン両軍の作戦部長が共同声明を発表し、両国のカシミール実効支配地域を隔てる実効支配線（LoC）沿い及びその他の地域での停戦遵守で合意したことを明らかにした。カシミール地方の主権に関する紛争と、これに起因したパキスタンの代理戦争、すなわちインド国内での反乱・テロ勢力の支援をめぐり、長らく対立する印パ間では、近年、LoC を挟んだ越境砲撃をはじめとした停戦違反行為（CFV）が激化してきた。だがこの共同声明は、CFV を概ね沈静化させることに成功した。

なぜ近年事態の悪化を止められなかった両国が、今回沈静化で合意したのかについて、様々な情報が飛び交っている。だが少なくとも、LoC 付近での暴力と、それに伴う政治的緊張が、どちらの利益にもならないほどに深刻化していた面は確かにあった<sup>1</sup>。

---

1 Suhasini Haidar, "India-Pakistan Ceasefire Had High-level Approval, Say Experts," *The Hindu*, February 28, 2021, <https://www.thehindu.com/news/national/india-pakistan-ceasefire-had-high-level-approval-say-experts/article33950788.ece>.

印パ紛争は1947年以来のものであるし、短期的に見ても、印パの関係悪化は、2014年に就任したナレンドラ・モディ(Narendra Modi)印首相が試みた和平努力が2016年初頭に頓挫して以来のトレンドである。ただ、今回両国をして緊張緩和の必要を認識させた直近の関係緊迫フェーズの起点は、2019年2～3月のプルワマ危機にある。カシミールのインド実効支配地域である旧ジャンムー・カシミール(J&K)州での過去最悪のテロ事件を契機としたこの危機は、既に2016年以来悪化トレンドにあった印パ関係をさらに緊迫させ、そこへ同年8月、インド中央政府によるJ&K州の再編が拍車をかけた。

プルワマ危機は、発生直後、諸側面で従来の印パ間の危機にはない新奇性が指摘され、多くの関心を集めた。それにもかかわらず、発生から間もない間の着目が過ぎた後、この危機に関して体系的・学術的な考察を試みた研究は極めて乏しく、過去の印パ危機を扱った研究の蓄積とは大きな開きがある<sup>2</sup>。本来、2001～02年の二頂点危機から20年近いブランクを経て生じた、近年で唯一の印パ間の明白な軍事危機であることや、前述の新奇性に係る指摘に照らせば、現在の印パ紛争の性質を理解する上で、プルワマ危機の考察は不可欠のはずである。

加えてプルワマ危機では、何が起きたのかという事実関係についてさえ、複数の点で印パ両政府の主張が食い違っており、かつ印パ両国のアナリストらは、過去の危機の例以上に、自国政府のナラティブに基づいた言説を展開する傾向が見られる。これはプルワマ危機についての客観的な理解を難しくしており、第三国の研究者による考察が求められよう。

以上を踏まえ本稿は、二つの目的をもってプルワマ危機を取り上げる。第一に、危機の事実関係について、論争がある場合はそれも含め、全体像を記述すること、そして第二に、プルワマ危機の経験から、現在の印パ間の総体的な抑止の安定性、具体的に言えばそこでの軍事危機の起こりやすさや、その危機から通常または核戦争への転化のしやすさについて、いかなる示唆が得られるのかを考察することである<sup>3</sup>。ただし、危機の全側面を網羅的に検討するのではなく、抑止の安定性を考える上で重要なポイ

2 数少ない例外として、Devin T. Hagerty, *Nuclear Weapons and Deterrence Stability in South Asia* (Cham: Palgrave Macmillan, 2020) 及び Negeen Pegahi, "From Kargil to Pulwama: How Nuclear Crises Have Changed over 20 Years," *The Washington Quarterly*, vol. 42, no. 2 (2019), pp. 149–161 がある。ただ、前者はこれまでの印パの核危機を網羅的に取り上げたもので、プルワマ危機の詳細な考察という点では不十分である一方、後者は本稿が焦点とする、同危機の検討を通じた印パ間の抑止の安定性に係る分析のうち、核エスカレーションのリスク及び国際社会の関与についての考察に乏しい。

3 なおプルワマ危機は、パキスタン起源のテロ攻撃に対してインドが限定的な軍事対応を取るという、近年最も起こりやすいと考えられてきた印パ危機の類型に合致してはいるが、とはいえ今日印パ間で生じ得る危機の一事例に過ぎないのも事実であり、その経験から、現在の印パ間の抑止の安定性をめぐるあらゆる論点に関する示唆が得られるわけではない。本稿は飽くまで、プルワマ危機から得られる示唆の導出に力点を置くもので、それを踏まえた今日の印パ間の抑止の安定性に関する包括的検討は別稿に譲りたい。

ントとして、①危機の端緒となったテロ攻撃の性質、②両国による限定的な軍事力行使の様態、③核エスカレーションのリスク、④国際社会の関与、の四点に着目する。

## 1. 危機の概要

プルワマ危機の発端は、2019 年 2 月 14 日、J&K 州南部のプルワマで発生した、中央予備警察隊（CRPF）の車列を標的とした自動車爆弾テロである。この攻撃は、CRPF 隊員に 40 人の死者を出し、1980 年代末に反中央の反乱が発生して以来、暴力が完全に絶えることなく燻ってきた J&K 州内でも、過去最悪の事件となった<sup>4</sup>。攻撃の直後に、パキスタン軍統合情報部（ISI）との繋がりが指摘されてきたテロ組織、ジャイシュ・エ・ムハンマド（JeM）が犯行を主張する映像を公開し、実行犯は現地の若者であったことが明らかになった<sup>5</sup>。

事件から約 10 日後、事態は印パ両国間の軍事危機へと発展する。インド政府は 2 月 26 日、パキスタン本土ハイバル・パフトゥンハ州のバラコットにある JeM の大規模キャンプに対して攻撃を行い、多数の構成員を殺害したと発表した。インド政府の声明は、JeM が過去に、インド国内で複数の重大なテロ攻撃に関与してきたこと、インドの度重なる要請にも関わらず、パキスタンは自国内にある反印テロのインフラを除去してこなかったこと、そして JeM がインドでさらなるテロ攻撃を計画していることを示す信頼に足る情報があり、それゆえ先制攻撃が必要になったことに言及した。その上で、キャンプへの攻撃を、民間人への付随被害を避けるよう配慮した「非軍事的先制行動」だと形容した<sup>6</sup>。インドメディアは、情報筋の話として、印空軍の複数のミラージュ 2000 戦闘機が LoC を越え、標的を爆撃したと報じた<sup>7</sup>。これに対しパキスタン軍は、インド軍機が LoC を侵犯し爆弾を投下した事実は認めつつも、パキスタン空軍の対応でインドの攻撃は成功せず被害はなかったと主張する一方、反撃の意図を表明し、かつ核政策に係る最高次の意思決定主体の国家指揮部（NCA）が招集され

4 “Kashmir Attack: Bomb Kills 40 Indian Paramilitary Police in Convoy,” *BBC*, February 14, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-47240660>.

5 “Pulwama Terror Attack: Jaish-e-Mohammed Claims Responsibility with Video of Suicide Bomber Adil Dar,” *India Today*, February 14, 2019, <https://www.indiatoday.in/india/story/pulwama-terror-attack-kashmir-jaish-e-mohammad-adil-ahmad-dar-1456169-2019-02-14>.

6 Indian Ministry of External Affairs, “Statement by Foreign Secretary on 26 February 2019 on the Strike on JeM Training Camp at Balakot,” February 26, 2019, [https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/31091/Statement\\_by\\_Foreign\\_Secretary\\_on\\_26\\_February\\_2019\\_on\\_the\\_Strike\\_on\\_JeM\\_training\\_camp\\_at\\_Balakot](https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/31091/Statement_by_Foreign_Secretary_on_26_February_2019_on_the_Strike_on_JeM_training_camp_at_Balakot).

7 “All You Need to Know about Balakot that IAF Airstrike Destroyed,” *India Today*, February 26, 2019, <https://www.indiatoday.in/india/story/all-you-need-to-know-about-balakot-that-iaf-airstrike-destroyed-1465235-2019-02-26>.

たと発表した<sup>8</sup>。

翌日、パキスタンは同空軍機が、LoCのパキスタン側から、インド側にある6つの標的への航空攻撃を実施したこと、ただしエスカレーションは望まず、パキスタン側の能力を示すことだけが目的であったため、意図的に軍事目標を外して被害を生じさせなかったことを発表する。併せて、その際に出撃してきた印空軍機を2機撃墜し、パキスタン側に不時着したパイロットを拘束したと付け加えた<sup>9</sup>。インド側は、パキスタン空軍機が軍事施設を攻撃しようとしたのを印空軍が阻止したと主張、ただその過程で航空戦に発展して1機を失い、パイロットが行方不明になっていると認めた<sup>10</sup>。この航空戦に関しては、MiG-21 バイソンを含む印軍機2機を撃墜し自軍は被害なしとするパキスタンと、MiG-21 バイソンを失ったもののパキスタン軍のF-16を撃墜したとするインド側の主張が現在まで食い違ったままであるが、第三国のアナリストからは、インド側のMiG-21 バイソン1機のみが撃墜されたと見られている<sup>11</sup>。

印パイロットの拘束は、にわかに緊張を高めたものの、逆にそれが危機収拾の契機ともなった<sup>12</sup>。27日、自国の反撃後のテレビ演説でインド側に緊張緩和を訴えたパキスタンのイムラン・カーン (Imran Khan) 首相は、28日には議会演説でも危機収拾を促し、パイロットを解放すると発表した。27日には、前日に発表されていたパキスタンのNCA会合が開催されたが、過去19年の歴史上初めて、会合後の声明発出が為されなかった<sup>14</sup>。3月1日、パイロットが解放され、インドもこれで矛を収めたことで、危機は収束に向かった。

8 “‘Time for India to Wait for Our Response’: ISPR DG Debunks New Delhi’s Claims on LoC Violation,” *Dawn*, February 26, 2019, <https://www.dawn.com/news/1466161>.

9 “2 Indian Aircraft Violating Pakistani Airspace Shot Down; Pilot Arrested,” *Dawn*, February 27, 2019, <https://www.dawn.com/news/1466347>.

10 “MiG Lost, Pilot Missing in Action, MEA Says after Pakistan Shows Video of Captured IAF Wing Commander,” *India Today*, February 27, 2019, <https://www.indiatoday.in/india/story/mig-lost-pilot-missing-in-action-mea-pakistan-video-captured-iaf-wing-commander-1466214-2019-02-27>.

11 Sameer Lalwani, “Pakistan in 2019: Navigating Major Power Relations amid Economic Crisis,” *Asian Survey*, vol. 60, no. 1 (2020), p. 182; Vipin Narang, “Pulwama and Its Aftermath: Four Observations,” in *South Asia: Post-Crisis Brief*, ed. Nuclear Crisis Group (Nuclear Crisis Group, June 2019), p. 15, <https://www.globalzero.org/wp-content/uploads/2019/06/South-Asia-Post-Crisis-Brief.pdf>.

12 Sameer P. Lalwani et al., *From Kargil to Balakot: Southern Asian Crisis Dynamics and Future Trajectories* (Stimson Center, February 2019), p. 22, <https://www.stimson.org/wp-content/uploads/2020/02/2020-2-SA-Crises-Consequence-PolPaper-1062.pdf>.

13 “‘All Wars Are Miscalculated, No One Knows Where They Lead: PM Khan,’” *Dawn*, February 27, 2019, <https://www.dawn.com/news/1466364>; “‘Do Not Escalate This Further’: PM Khan Warns India during Joint Session of Parliament,” *Dawn*, February 28, 2019, <https://www.dawn.com/news/1466685>.

14 “Two Indian Fighter Jets Downed, Pilot Captured,” *Dawn*, February 28, 2019, <https://www.dawn.com/news/1466565>; Naeem Salik, *Nuclear Signaling, Escalation and De-escalation in South Asia* (Islamabad: The Institute of Strategic Studies, 2019), p. 19.

## 2. プルワマ・テロの性質

危機の端緒となった、2月14日のプルワマでの JeM によるテロ攻撃は、単一のテロとしては J&K 州でも史上最も重大なものであった。同州での重大テロとしては、陸軍基地が襲撃され兵士ら 18 人が殺害された 2016 年 9 月のウリでの攻撃、軍人家族らを含む 36 人が犠牲になった 2002 年 5 月のカルチャーク陸軍施設襲撃、自動車爆弾により 38 人の死者を出したスリナガルの州議会議事堂襲撃があるが<sup>15</sup>、プルワマの犠牲者数はこれらを上回る。

ただ、プルワマのテロ攻撃の性質は、2008 年のムンバイ同時多発テロ以後の、パキスタンの代理戦争の戦略の変化と合致する。パキスタンが支援する反インド武装組織によるテロ攻撃は、そうした組織の代表であるラシュカレ・タイバ（LeT）が多数の民間人を虐殺し、パキスタンが国際的な非難を浴びたムンバイの事件以降、ほとんどが国際社会の非難を招くリスクがより小さい、J&K 州内での治安部隊を標的としたものになった<sup>16</sup>。パキスタンが、それらの組織によるテロ攻撃を全て個別に統制しているわけではないが、ムンバイ同様の、インドの象徴的な標的を狙い、民間人を大規模に殺害するテロが生じていない背景には、パキスタンの意向があると指摘される<sup>17</sup>。下図のとおり、インド側カシミール内だけを見ても、テロの標的が民間人から治安部隊へと移ってきた流れは明白である。

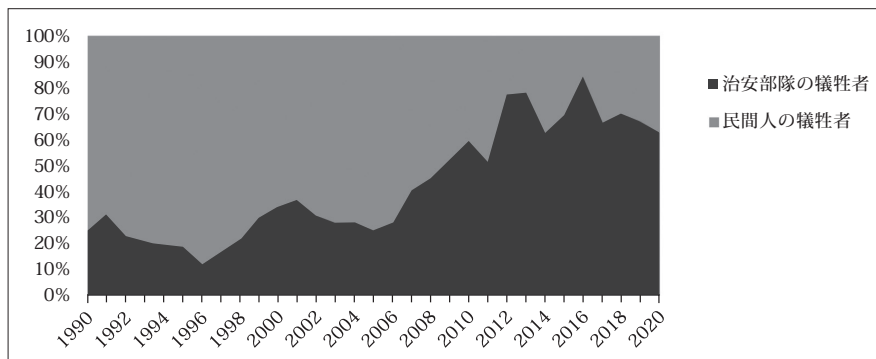


図1 インド側カシミールにおけるテロ攻撃の犠牲者比率

(出所) インド内務省年次報告書各年版のデータを基に作成。

15 “Chronology of Major Terror Attacks on Security Forces in Jammu and Kashmir since 1999,” *The Times of India*, February 14, 2019, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/chronology-of-major-terror-attacks-on-security-forces-in-jammu-and-kashmir-since-1999/articleshow/67996629.cms>.

16 Akshat Upadhyay, *Coercive Diplomacy against Pakistan: Options and Effectiveness in Non-Nuclear Conflict Space in Current Times* (Delhi: Centre for Land Warfare Studies, 2019), p. 25.

17 George Perkovich and Toby Dalton, *Not War, Not Peace?: Motivating Pakistan to Prevent Cross-Border Terrorism* (New Delhi: Oxford University Press, 2016), pp. 245–246; Michael Krepon, “New Challenges for Crisis Management,” in *Investigating Crises: South Asia’s Lessons, Evolving Dynamics, and Trajectories*, eds. Sameer Lalwani and Hannah Haegeland (Washington, DC: Stimson Center, 2018), p. 257.



ウリやプルワマの事例が示すように、J&K州での治安部隊を標的としたテロが、パキスタンに対するインドの反撃を招く可能性が全くないというわけではない。とはいえ、ムンバイ同様の、印本土での民間人を標的としたテロの発生をパキスタンが意図的に避けようとしているのだとすれば、そうしたアプローチが、テロ攻撃に起因した印パ間の危機が発生する可能性を低減するのは確かである。

一方、プルワマのテロの性質に関してもう一つ注目すべき点がある。従来、J&K州での深刻なテロ攻撃が、基本的にパキスタン人により実行されてきたのとは異なり、プルワマでは実行犯が、ISIとの繋がりが強い JeM に加わった、カシミール現地の若者であった<sup>18</sup>。

これは、インド側カシミール分離主義運動の長期的な趨勢の反映といえる。1980年代末から武装反乱が吹き荒れた J&K 州の治安は、2002 年を境に劇的に改善していったものの、2010 年代に入って、現地住民の政治的疎外感に起因した土着の武装闘争が再興してきたことで、悪化に転じた<sup>19</sup>。特に、2016 年以降の悪化は顕著であり、大規模反乱が生じた 1990 年前後の状況の一步手前との指摘さえ出るようになる<sup>20</sup>。2000 年代に失われたはずの、武装闘争を許容するムードが現地住民の間に拡がり、比較的教育水準の高い現地の若者が、外国人戦闘員の流入を上回る規模で武装闘争に加わるようになった<sup>21</sup>。これが、現地での戦闘員のリクルートの増大という形で、JeM や LeT、ヒズブル・ムジャヒディン (HuM) など、ISI と繋がりを持つ武装組織に恩恵をもたらしたのである<sup>22</sup>。

プルワマのテロ攻撃で示されたのは、そうした変化を経て、たとえパキスタンが望まずとも、印パ間の軍事危機を惹起するに足るテロ攻撃が、現地武装勢力により引き起こされるようになったことであったとの指摘がある<sup>23</sup>。これは事件のタイミングに鑑みれば尚更際立つ。プルワマのテロそのものに対するパキスタン国家の関与の程度は判断しがたいものの、それがパキスタンの望まないタイミングで生じたことは確か

18 Pegahi, "From Kargil to Pulwama," pp. 151–152.

19 N.K. Narayanan, "Addressing the 'New Normal' in Kashmir," *The Hindu*, November 3, 2016, <https://www.thehindu.com/opinion/lead/Address-the-%E2%80%99new-normal%E2%80%99-in-Kashmir/article15479057.ece>.

20 Happyman Jacob, "The Secessionist Movement in Jammu and Kashmir and India-Pakistan Relations," *International Studies*, vol. 51, nos. 1-4 (2017), p. 36.

21 Abdul Hameed Khan, *Changed Security Situation in Jammu and Kashmir: The Road Ahead* (New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2017), pp. 38, 53.

22 Sudhi Ranjan Sen and Mir Ehsan, "Pulwama Recruiting Ground for LeT, JeM: Govt Report," *Hindustan Times*, March 27, 2019, <https://www.hindustantimes.com/india-news/pulwama-recruiting-ground-for-let-jem-govt-report/story-eJT3hQFyJ0zPJGwy6lBi6L.html>; Sameer Lalwani and Emily Tallo, "Drivers, Decisions, Dilemmas: Understanding the Kashmir Crisis and Its Implications," *War on the Rocks*, February 20, 2019, <https://warontherocks.com/2019/02/drivers-decisions-dilemmas-understanding-the-kashmir-crisis-and-its-implications/>.

23 Pegahi, "From Kargil to Pulwama," pp. 151–152.

である。当時パキスタンは、国際収支危機からの脱却を模索していたが、同国は前年 6 月に、金融活動作業部会（FATF）により、テロ資金対策関連の不備から監視対象に指定されており、仮に黒判定されれば、国外からの様々な資金流入の凍結に繋がり、危機脱却が頓挫しかねない状態にあった。インド政府は、この状況がパキスタンを抑制させ、2019 年前半には、LoC を越えるパキスタン側からの武装勢力の浸透が一切生じないという異例の事態に加え、パキスタン側カシミールに所在するテロ拠点の閉鎖に繋がったと見ていた<sup>24</sup>。

この状況で、自身のテロ支援がハイライトされるような、ハイプロファイルのテロ事件の発生をパキスタンが望んだとは考えにくい。だがそれでも、JeM に加わった現地の若者により、J&K 州で過去最悪のテロ攻撃は引き起こされたのである。

近年、イスラム武装組織の間で、各組織の存在感の誇示や戦闘員獲得をめぐる競争が激しくなったことで、パキスタン軍や ISI が持つ JeM や LeT などのテロ組織に対するコントロールや、それらの組織の指導部が構成員に及ぼすコントロールの程度は絶対ではなくなっており、特にテロ攻撃を抑制させるのは難しくなりつつあると言われる<sup>25</sup>。ブルワマのテロの性質は、自身が対インド戦略に活用してきたそれらテロ組織への、パキスタンの統制の不完全さを裏付けており、これは印パ間の抑止の安定性の観点からは懸念すべき点である<sup>26</sup>。

### 3. 印パの限定的な軍事力行使

#### (1) インドの航空攻撃

ブルワマ危機の中で最も注目を集めたのは、インドが空軍を用いて、パキスタン本

24 Bashaarat Masood and Nirupama Subramanian “Jammu & Kashmir: ‘Significant Drop’ in Infiltrations This Year,” *The Indian Express*, June 30, 2019, <https://indianexpress.com/article/india/jammu-kashmir-significant-drop-in-infiltrations-this-year-5807055/>; Sushant Singh, “Blacklist Fear Forces Pakistan to Shut 20 Terror Camps in PoK,” *The Indian Express*, July 20, 2019, <https://indianexpress.com/article/india/pakistan-occupied-kashmir-pok-terror-camps-fatf-blacklist-5838732/>.

25 Dalton and Perkovich, *Not War Not Peace?* pp. 41–42.

26 なおブルワマ危機の後、パキスタンは同国を拠点とするテロ組織に対する取り締まりを強めた。“Pakistan Begins Crackdown on Militant Groups amid Global Pressure,” *Voice of America*, March 5, 2019, <https://www.voanews.com/a/pakistan-begins-crackdown-on-militant-groups-amid-global-pressure/4814710.html>; “Pak Court Sentences JuD Chief Hafiz Saeed to Over 15 Years in Jail in One More Terror Financing Case,” *Hindustan Times*, December 24, 2020, <https://www.hindustantimes.com/world-news/pak-court-sentences-jud-chief-hafiz-saeed-to-over-15-years-in-jail-in-one-more-terror-financing-case/story-FEJ3tQHZOIAS0s352ELbXP.html>. ただこの種の措置は、過去の一連の印パ危機の後にも、国際社会の圧力を受けて実施されては、比較的短期の間に骨抜きにされてきた経緯があり、ブルワマ後の措置がそれらと異なることを示すエヴィデンスはない。たとえば「代理」のコントロールに困難が伴おうとも、パキスタンが代理戦争という対印戦略を完全に放棄する見込みは現時点で乏しいと考えられる。

土のテロ組織の拠点爆撃したことであった。インドの空軍投入は、武装勢力に扮したパキスタンの準軍事部隊が LoC を越えて侵入した 1999 年のカルギル紛争でも見られたが、この時、作戦は厳格に LoC のインド側に留められたし<sup>27</sup>、同様に空軍が投入された 2002 年夏の「カルギル 2」でも、攻撃対象は LoC のインド側陣地を占領したパキスタン部隊であった<sup>28</sup>。また、パキスタンのテロ支援に対し、LoC を越えた軍事作戦を行った先例なら、2016 年 9 月のウリ陸軍基地襲撃の後、印陸軍特殊部隊が実施したパキスタン側カシミールのテロ拠点へのサージカル・ストライクがあり、それ以前にも同様の作戦が秘密裏に行われていた<sup>29</sup>。だが、空軍力を用いるものに限らず、インドがパキスタン本土の標的を攻撃したのは、1971 年の第三次印パ戦争終結以後でこれが初となった。

インド政府がそうした対応を選択した背景として、当時同国で約 2 ヶ月後に総選挙が控えており、対パ強硬姿勢を取る政権与党のインド人民党 (BJP) にとって、ここで強い対応を取ることが国内の支持を固める上で合理的であったという要因は無視できない<sup>30</sup>。ただ同時に、パキスタン本土への打撃という措置に行き着くことが、同国起源のテロに対するインドの対応の経緯からして自然であった点にも注目する必要がある。2016 年の LoC を越えたサージカル・ストライクは、パキスタンにテロ支援への報復を辞さない姿勢を示すという意図の下、同種の作戦として初めて実施が公表された<sup>31</sup>。以降モディ政権は、このサージカル・ストライクがその後パキスタン起源のテロを抑制させていると喧伝してきたために、それにもかかわらずウリを超えるテロが発生したことで、より強力な対応に訴えざるを得なくなった<sup>32</sup>。標的としてのバラコット選定には、先例のある LoC 越境攻撃を超えた対応を取るという、印指導部の明確な意図があった<sup>33</sup>。加えて、サージカル・ストライクへのパキスタンの直接的反撃がなかったことで、インドは同国に対しテロ攻撃への懲罰的措置を取っても、エスカレーショ

27 John H. Gill, "Military Operations in the Kargil Conflict," in *Asymmetric Warfare in South Asia: The Causes and Consequences of the Kargil Conflict*, ed. Peter R. Lavoy (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), p. 105.

28 Praveen Swami, "When Pakistan Took Loonda Post," *Frontline*, vol. 19, no. 18 (August 31, 2002), <https://frontline.thehindu.com/the-nation/article30245942.ece>.

29 Happyman Jacob, *Line on Fire: Ceasefire Violations and India-Pakistan Escalation Dynamics* (New Delhi: Oxford University Press, 2019), p. 230.

30 Ashley J. Tellis, "A Smoldering Volcano: Pakistan and Terrorism after Balakot," Carnegie Endowment for International Peace (CEIP), March 14, 2019, <https://carnegieendowment.org/2019/03/14/smoldering-volcano-pakistan-and-terrorism-after-balakot-pub-78593>.

31 Raj Chengappa, "Balakot: How India Planned IAF Airstrike in Pakistan," *India Today*, March 25, 2019, <https://www.indiatoday.in/magazine/cover-story/story/20190325-balakot-airstrikes-pulwama-terror-attack-abhinandan-varthaman-narendra-modi-masood-azhar-1478511-2019-03-15>.

32 Frank O'Donnell, "Commitment Traps Make Kashmir De-escalation Tricky," *East Asia Forum*, March 3, 2019, <https://www.eastasiaforum.org/2019/03/03/commitment-traps-make-kashmir-de-escalation-tricky/>.

33 Chengappa, "Balakot."



ンを避けられるとの自信を抱いてもいた<sup>34</sup>。

インド政府は、バラコット攻撃をもって、パキスタンの代理戦争に対するインドの姿勢が根本的に変わったと印象付けようとしてきた。危機収束後、モディはテロ攻撃への反撃はバラコットで最後にはならないと述べ、さらに別の機会には、テロには力で応じる「新しいインド」を謳い上げた<sup>35</sup>。後に新設の参謀総長に就任するビピン・ラウト（Bipin Rawat）印陸軍参謀長は、今後のテロ攻撃にはより強力な反撃で応じることを示唆した<sup>36</sup>。

これらを額面どおりに受け取れば、プルワマ型の危機は今後も頻発すると予想される。しかし、根本的な姿勢の変化という主張には誇張があろう。2016 年 9 月のウリ陸軍基地襲撃は、2002 年のカルチャーク虐殺以後、J&K 州で最悪のテロ攻撃だった。これにインドはサージカル・ストライクで応じたが、以降も、単体ではウリほどの重大性はなくともテロは止まず、州内の治安は悪化、2019 年 2 月には同州で過去最悪のプルワマのテロに至る。これはインドのバラコット攻撃を呼んだが、それでも、同年 8 月の J&K 州再編に伴うロックダウンまで、テロは多いままで、しかしバラコットに続くインドの反撃はなかった<sup>37</sup>。要するに、インドがパキスタンのテロ支援に対し軍事的対応に訴える敷居は高いままである。2016 年の先例がバラコット攻撃を促したのと同様、プルワマに匹敵する深刻なテロが再び生じれば、インドは反撃に訴える強い誘因に駆られようが、過去の経緯を見る限り、その水準のテロは例外的であり、ゆえにプルワマ型の危機も、頻発することにはならない。

同時に、もう一つ注目すべきは、テロ攻撃への反撃に伴うエスカレーション・リスクに対するインドの許容度である。バラコット攻撃については、実際どの程度の損害を与えたのか、それが意図されたとおりの水準だったのかについて、依然論争があるため、この点に関する示唆を導くのが難しい。当初インド側報道は、標的となった施設にいた 300 人超を殺害したとする情報筋の見方を伝えたが、パキスタンは一切の人

34 Rajeswari Pillai Rajagopalan, "Lessons from Balakot: One Year On; A View from India," *The Diplomat*, March 1, 2020, <https://thediplomat.com/2020/02/lessons-from-balakot-one-year-on/>.

35 "Amid Cross-border Tensions, PM Modi Hints at More Action Following Aerial Strike in Pakistan," *News18*, March 5, 2019, <https://www.news18.com/news/politics/amid-cross-border-tensions-pm-modi-hints-at-more-action-following-aerial-strike-in-pakistan-2055463.html>; "Sam Pitroda Raises Questions on Air Strike, PM Modi Hits Back," *The Economic Times*, March 23, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/pm-modi-takes-on-sam-pitroda-in-twitter-war-over-pulwama/articleshow/68518332.cms>.

36 Dennis S. Jesudasan, "Rawat Hints at Stronger Action as Pak. Revives Balakot Camp," *The Hindu*, September 24, 2019, <https://www.thehindu.com/news/national/terrorist-camp-at-balakot-reactivated-indias-response-may-be-beyond-surgical-strike-army-chief/article29487410.ece>.

37 "2019 Monthly Fatalities," South Asia Terrorism Portal, <https://www.satp.org/datasheet-terrorist-attack/fatalities/india-jammukashmir>.

的被害を否定、印政府は公式の数を示していない<sup>38</sup>。第三国のアナリストからは、攻撃が意図されたとおりに JeM の施設を捉えたのか、衛星画像を基に疑問視する声もある<sup>39</sup>。

とはいえ、それ以外の側面で見れば、インドは初動の反撃に当たり、さらなるエスカレーションの回避に注意を払っていたことが見受けられる。標的はパキスタン軍ではなく武装勢力の拠点であり、小規模なストライク・パッケージが用いられて攻勢対航空作戦を伴わず、かつ公式発表では「非軍事的先制行動」だと形容された<sup>40</sup>。また、後述するパキスタンの反撃を受けた後も、インド側は再反撃を手控えたのである。

ただし、そうしたインドのエスカレーション回避姿勢については、留保が必要である。今後、ウリやプルワマに匹敵する深刻なテロが生じ、インド政府が再び軍事的対応を取る場合、国内世論の圧力ゆえに、反撃の直接の契機になったテロ攻撃だけでなく、それ以前の、反撃を招くことなくやり過ごされたテロへの報復も加味した強硬な反撃を行う、「累積的報復 (cumulative retribution)」が志向されるとの見方がある<sup>41</sup>。これが含意するのは、今後もパキスタンの支援するテロ組織の攻撃が続き、その中でも例外的に深刻なテロが、時折プルワマ型の危機を引き起こすならば、回数を重ねるごとに、インドの初動がより重大なものになり、エスカレーションの危険を増していくという点である。

## (2) パキスタンの反撃

インドの初動へのパキスタンの対応も、過去の印パ間の危機にないものであった。2016年9月のサージカル・ストライクの際は、パキスタンはこれをインドのプロパガンダだとしてインド軍の作戦実施を否定、直接の軍事的対応は避けた。しかしバラコット攻撃に対しては、被害を否定しつつも、インド側カシミールの標的への航空攻撃で応じた。同国空軍がインド側との戦闘行為に従事したのは、1971年の第三次印パ戦争以来である。

このパキスタンの対応は、2016年の先例の教訓が影響していた。パキスタンには、再び反撃を手控えれば、反撃を恐れることなく対テロ懲罰としての軍事力行使が可能

38 “Government Counts Casualties, Not Us’: Air Chief amid Row over Balakot,” *NDTV*, March 4, 2019, <https://www.ndtv.com/india-news/air-force-cant-count-how-many-people-died-says-air-force-chief-on-strike-on-jaish-terror-camp-2002276>.

39 Marcus Hellyer, Nathan Ruser, and Aakriti Bachhawat, “India’s Strike on Balakot: A Very Precise Miss?,” *The Strategist*, March 27, 2019, <https://www.aspistrategist.org.au/indias-strike-on-balakot-a-very-precise-miss/>; DFRLab, “Surgical Strike in Pakistan a Botched Operation?” *Medium*, March 1, 2019, <https://medium.com/dfrlab/surgical-strike-in-pakistan-a-botched-operation-7f6cda834b24>.

40 Tellis, “A Smoldering Volcano.”

41 Lalwani et al., *From Kargil to Balakot*, pp. 6–7.

との認識をインドに与えかねない、との危機感があったという<sup>42</sup>。

一方で、パキスタンの反撃の性質にも着目する必要がある。パキスタンの航空攻撃は、インド軍施設近くの空き地に落下、パキスタン軍はこれを、不要なエスカレーションを避けるべく、敢えて軍事目標を外したと説明した<sup>43</sup>。インド側は、軍施設への攻撃に失敗したに過ぎないと主張したが<sup>44</sup>、後に印空軍参謀長も、パキスタンの反撃は本質的に危機收拾に向けられたものであったと述べている<sup>45</sup>。何より、LoC を越えてパキスタン側カシミールに侵入し、そこからさらにパキスタン本土の標的を叩いたインドに対し、パキスタンは、LoC の自国側からインド側カシミール域内を打撃するに留めた<sup>46</sup>。両国の間で、それぞれが実効支配するカシミールと本土への攻撃が持つ戦略的意義の違いが自明であろうことを踏まえれば、パキスタンは「エスカレーション・ラダーを1段下がった」のである<sup>47</sup>。

この姿勢は、プルワマ危機に限ったものではなく、従前からのパキスタンの姿勢の継続と見るができる。LoC 付近での CFV の応酬を別にすると、パキスタンは以前から、インドが実際の軍事力行使に踏み切り、両国間の交戦に陥る、または陥りそうな局面では、インドと同じレベルまでラダーを上がることを避けてきた。2016 年のサージカル・ストライクへの反撃を手控えたことに加え、1999 年のカルギル紛争が典型である。この時、建前上パキスタンは「武装勢力」だとする同国の準軍事部隊の北方軽歩兵隊 (NLI) が、LoC を越えて侵入したのに対し、インドはその排除のため、陸軍に加え、1971 年以降初めて空軍を投入した。NLI がそれに抗しきれないことが明白になっても、パキスタンは、これは武装勢力との建前を貫き、空軍は勿論、陸軍の増援すら送らなかった<sup>48</sup>。また、2002 年の「カルギル 2」でも、印空軍の投入に対し、パキスタン側が対抗して空軍を持ち出した形跡はない。

インドの初動に対しパキスタンが取る反撃が、抑制的なものになりやすいならば、その反撃に対するインドの再反撃の誘因も低下する。インド側にもエスカレーション

42 Moeed W. Yusuf, "The Pulwama Crisis: Flirting with War in a Nuclear Environment," *Arms Control Today*, vol. 49, no. 4 (May 2019), p. 9.

43 "2 Indian Aircraft Violating Pakistani Airspace Shot Down."

44 Shubhajit Roy, "Day After Balakot Strike," *Financial Express*, February 28, 2019, <https://www.financialexpress.com/defence/day-after-balakot-strike-iaf-pilot-in-pak-custody-india-says-stop-vulgar-display-send-him-back/1500848/>.

45 Dinakar Peri, "Balakot Strike Dispelled Taboo on Air Power Use: Air Chief," *The Hindu*, February 28, 2020, <https://www.thehindu.com/news/national/balakot-strike-has-dispelled-taboo-on-use-of-air-power-says-air-chief-marshall-bhadoria/article30940638.ece>.

46 Amrita Nayak Dutta, "Pakistani Jets Did Not Cross LoC Day After Balakot Strikes, Says IAF Chief Dhanoa," *The Print*, June 24, 2019, <https://theprint.in/defence/pakistani-jets-did-not-cross-loc-day-after-balakot-strikes-says-iaf-chief-dhanoa/253855/>.

47 Hagerty, *Nuclear Weapons and Deterrence Stability in South Asia*, p. 83.

48 Rajesh M. Basrur, "The Lessons of Kargil as Learned by India," in *Asymmetric Warfare in South Asia*, ed. Lavoy, p. 323.

回避の意図があることが前提だが、こうしたパキスタンの姿勢は、さらなるエスカレーションの抑制と事態の収拾を容易にするものと言える。

#### 4. 核エスカレーションのリスク

印パ間では、時代が下るにつれて、危機の中での挑発的な核シグナルが減少してきており、プルワマ危機も、明確な核シグナルに乏しい事例となった<sup>49</sup>。唯一それらしいものは、バラコット攻撃の直後、核使用に係る最高次の意思決定機関である NCA の会合の開催を発表したパキスタン軍が、「これが何を意味するか知っていることを望む」と述べたことである<sup>50</sup>。しかしこのとき、過去 19 年間の、開催が公表された NCA 会合の中で初めて、開催後の公式声明が発表されず、事態の深刻さに鑑みて明確なメッセージの発出を避けたものと見られた<sup>51</sup>。またインド海軍は後に、危機の最中、演習中であった複数の原子力潜水艦を含む空母戦闘群が、完全な即応態勢へと移行していたことを明らかにした<sup>52</sup>。インドの原潜は 2 隻のみで、1 隻が戦略原子力潜水艦（SSBN）のアリハントである。これに核兵器が搭載されていたのかは不明だが、ただ、そもそもこの公表は危機収束後の 3 月 17 日で、危機の中でインドが発した核シグナルはなかった<sup>53</sup>。

プルワマ危機は、パキスタン起源のテロに対するインドの軍事的対応に対処する上での、パキスタンの「核の敷居」の高さを確認する形になった。元々、バラコット攻撃のようなインドの限定的通常戦力行使への直接の反撃として核使用に訴えることは、相互核抑止の下にある以上、パキスタンにとって非合理的であり、同国もそれを明確に威嚇してきたわけではない。とはいえ、通常戦力面での劣位を核抑止力で相殺することを掲げるパキスタンが、インドのどの程度重大な通常戦力行使に核で応じるのかには、常に曖昧性があり、特にパキスタンの戦術核兵器導入以降は、紛争の早い段階でその使用に踏み切る可能性が指摘されてきた。インド側で、バラコット攻撃がパキスタンの

49 Yusuf, “The Pulwama Crisis,” p. 10.

50 “‘Time for India to Wait for Our Response.’”

51 “Two Indian Fighter Jets Downed, Pilot Captured.”

52 Vishnu Som, “India Deployed Nuclear Missile-Armed Submarine During Standoff with Pak,” *NDTV*, March 18, 2019, <https://www.ndtv.com/india-news/india-deployed-nuclear-missile-armed-submarine-during-standoff-with-pakistan-2009178>.

53 Narang, “Pulwama and Its Aftermath,” p. 17.



「核のブラフ」を喝破したとの主張が飛び交ったのは<sup>54</sup>、この背景ゆえである。

これに対し、パキスタン側が危機後に打ち出したのは、この種の限定的な通常攻撃の抑止はそもそも核兵器と関係ない、とのメッセージであった<sup>55</sup>。同国の核政策の中樞を担う戦略計画部（SPD）長官を史上最も長く務め、現在は NCA 顧問の地位にあるハリド・キドワイ（Khalid Kidwai）は、単発の、しかも有効とは言えない航空攻撃の発生をもってパキスタンの核抑止をブラフとみなすのは愚考だとし、プルワマ危機で核抑止が果たした役割は、その航空攻撃を超えてインドが作戦を拡大するのを防いだことだと述べた。その上で、戦術・作戦・戦略レベルの核兵器により構成されるパキスタンの「フルスペクトラム抑止」は、「本土への大規模侵略を包括的に抑止する」ことを意図したものだと言明したのである。

他方、核エスカレーションのリスクに関連してもう一つ注目されるのは、危機終盤、インドによるパキスタンへの通常弾頭ミサイル攻撃が差し迫っている、との情報が飛び交ったことである。2月28日付のインド紙は、パキスタンが国連安保理常任理事国に対し、インドが同国へのミサイル攻撃を準備していると警告したと報じた<sup>56</sup>。より詳細なのは、3月17日付のロイター報道である。曰く、危機の最中のある時点で、インドが、パキスタンへの6発の通常弾頭ミサイル攻撃を、恐らくは情報機関間のチャネルを通じて威嚇したのに対し、パキスタンは3倍の反撃で応じると警告、危機収拾のため米国など国際社会が介入し、インド軍パイロットの迅速な解放実現と、インドのミサイル攻撃威嚇撤回に向け働きかけたという<sup>57</sup>。これに先立つ3月5日付のパキスタン紙は、同国政府は、インドの標的はカラチとバハワルプルの可能性が高いと見ており、パキスタン側は27日のNCA会合で、通常弾頭ミサイルによる反撃の標的として12の都市を選定したと報じている<sup>58</sup>。

54 Elizabeth Roche, “With Balakot Strike, India Has Called Pakistan’s Nuclear Bluff: Kanwal Sibal,” *Mint*, March 4, 2019, <https://www.livemint.com/news/india/with-balakot-strike-india-has-called-pakistan-s-nuclear-bluff-kanwal-sibal-1551632825174.html>; Sandeep Unnithan, “We Have Called Pakistan’s Nuclear Bluff: Army Chief General Manoj Mukund Naravane,” *India Today*, January 4, 2020, <https://www.indiatoday.in/mail-today/story/we-have-called-nuclear-bluff-of-pakistan-army-chief-general-manoj-mukund-naravane-1633816-2020-01-04>.

55 International Institute for Strategic Studies (IISS), *Seventh IISS-Center for International Strategic Studies (CISS) (Pakistan) Workshop on ‘South Asian Strategic Stability: Deterrence, Nuclear Weapons and Arms Control’*, February 6, 2020, pp. 5–6, <https://www.iiss.org/-/media/files/events/2020/transcript-of-lt-general-kidwais-keynote-address-as-delivered---iiss-ciiss-workshop-6feb20.pdf>.

56 Anirban Bhaumik, “India Rejects Imran Khan’s Offer for Talks,” *Deccan Herald*, February 28, 2019, <https://www.deccanherald.com/national/india-rejects-imran-khans-720901.html>.

57 Sanjeev Miglani and Drazen Jorgic, “India, Pakistan Threatened to Unleash Missiles at Each Other: Sources,” *Reuters*, March 17, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-india-kashmir-crisis-insight/india-pakistan-threatened-to-unleash-missiles-at-each-other-sources-idUSKCN1QY03T>.

58 Aamir Ghauri, “US Pulled Back India after Pak Threat to Hit Back,” *The News*, March 5, 2019, <https://www.thenews.com.pk/print/439844-us-pulled-backindia-after-pak-threat-to-hit-back>.

これら一連の情報は、報道された内容にばらつきがあり、かつ印パいずれかの当局が、国際社会の介入を促す目的で流したものである可能性も排除できないため、真偽は判断しがたい。インド紙によれば、インド政府はそうした行為を準備していないと否定した<sup>59</sup>。モディ首相は2019年4月の選挙集会でこれに言及したものの、「パイロットが釈放されず、事態が悪化した場合に備えて、モディが12発のミサイルを準備していたと米国人が述べた」との微妙な言い回しであった<sup>60</sup>。一方、パキスタン側ではカーン首相が、2月27日にインドからのミサイル攻撃の威嚇があったと言及しており、インド紙によると、カラチ、ラホール、イスラマバードといった軍事施設や軍の居住施設がある都市の一部エリアで、軍がブラックアウトを命じたとの情報もある<sup>61</sup>。

従来の印パの危機では、インド側の通常戦力での侵攻の威嚇に対して、パキスタンが核使用に踏み切ることを示唆した対抗威嚇を発することがしばしばあった。だが、地上侵攻を伴う通常戦争と切り離され、むしろそれに先行する形で、相手国後背地への通常弾頭ミサイル攻撃の明確な威嚇が発せられたことはなく、その可能性が深刻な噂として流れることもなかった。

真偽はどうあれ、この種のミサイル攻撃に関する深刻な噂が流れたことは、インドが通常弾頭ミサイルでの精密誘導攻撃に訴えることの現実味が、それだけ増したことの反映である。2001～02年の二頂点危機の際、パキスタンへの対価値攻撃に用いる核ミサイルすら運用段階になかったインドは、その後、情報収集・警戒監視・偵察 (ISR) 能力の向上に加え、超音速巡航ミサイルのブラーモス、長射程巡航ミサイルのニルベイ、短距離弾道ミサイルのプラハールなど、主に通常弾頭で運用されると見られる、精密性の高い戦力の整備を進めてきた。なおこの流れは、プルワマ危機によりさらに後押しされており、2019年12月には航空機発射型のブラーモスの Su-30MKI への統合が完了し<sup>62</sup>、印当局者によればこの組み合わせは、パキスタン国内のテロ拠点への打撃にも用い得られ得るという<sup>63</sup>。一方、パキスタンも2020年2月、射程600kmのラード2

59 Shubhajit Roy, "Explained: How Pakistan Was Nudged to Yield in India's Favour," *The Indian Express*, March 3, 2019, <https://indianexpress.com/article/explained/india-pakistan-tension-diplomacy-iaf-abhinandan-geneva-convention-5605821/>.

60 Mahesh Langa, "My Warning Forced Pakistan to Free Wing Commander Abhinandan: Narendra Modi," *The Hindu*, April 21, 2019, <https://www.thehindu.com/elections/lok-sabha-2019/my-warning-forced-pakistan-to-free-wing-commander-abhinandan-narendra-modi/article26905660.ece>.

61 Shishir Gupta, Rezaul H Laskar, and Yashwant Raj, "India, Pakistan Came Close to Firing Missiles at Each Other on February 27," *Hindustan Times*, March 23, 2019, <https://www.hindustantimes.com/india-news/india-pakistan-came-close-to-firing-missiles-at-each-other-on-february-27/story-rVsBjZ5qmxXMprktzDNqcM.html>.

62 Franz-Stefan Gady, "India Test Fires 2 BrahMos Supersonic Missiles from Air and Land Platforms," *The Diplomat*, December 18, 2019, <https://thediplomat.com/2019/12/india-test-fires-2-brahmos-supersonic-missiles-from-air-and-land-platforms/>; "Integration of Brahmos Missiles into Sukhoi Jets Fast-tracked," *The Economic Times*, June 9, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/integration-of-brahmos-missiles-into-sukhoi-jets-fast-tracked/articleshow/69713326.cms>.

63 Rajat Pandit, "Eye on China, South Gets 1st Sukhoi Squad with BrahMos," *The Times of India*, January 20, 2020, <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/73400569.cms>.

巡航ミサイルの、ミラージュ III 戦闘機からの初発射試験に成功したと発表した<sup>64</sup>。限定的な軍事力行使の応酬が、スタンドオフの通常弾頭ミサイル攻撃で展開される素地は、物理的には整ってきている。

精確性の高い通常弾頭ミサイル攻撃の応酬が現実味を帯びてきたことが、核エスカレーションの面でもたやすリスクの程度は、危機の展開によって異なる。まず想起されるのは、深刻なテロを受けたインドの初動の反撃が通常弾頭ミサイル攻撃の形で為され、パキスタンが同様の形で応じるシナリオである。ここでは、人口密集地にある標的などへの打撃により、想定外の付随被害が生じる場合、ミサイル攻撃の可視性も手伝って、通常戦力面でさらにラダーを上がっていく圧力が生じると予想される。

しかし、このシナリオが直接的に核エスカレーションを引き起こす可能性は、大きくはない。第一に、印パともに、この種の危機の初期段階で意図的な核使用に訴える誘因は乏しく、逆に相手が核使用に合理性を感じるとも考えないであろう。ゆえに、相手側の通常弾頭ミサイル攻撃を着弾前に核攻撃と誤認し、拙速に核を用いた反撃に出るリスクは限定される。

第二に、通常弾頭ミサイル攻撃が、核アセットを狙ったカウンターフォース攻撃だと誤認され、「使うか失うか」の状況に陥った被攻撃側が拙速な核使用に訴える危険についても、同じことが言える。そうした攻撃を行う可能性が指摘されるのはインドだが、現時点で、パキスタンの核戦力を十分かつ確実に武装解除できる能力はなく、今後も当面得られそうにはない<sup>65</sup>。それにもかかわらず、深刻化せず終わるかもしれない危機の初期段階で、不必要に事態を深刻化させてまでカウンターフォース攻撃に踏み切るのは、インドにとってあまりに不合理であるし、それゆえパキスタンも、インドの初動のミサイル攻撃をカウンターフォースと誤認する見込みは小さいといえよう。パキスタンの元軍高官も、地上戦を伴う通常戦争が始まらない段階で、インドがカウンターフォース攻撃のような行動に出るチャンスはないと指摘する<sup>66</sup>。インドの初動がパキスタン軍施設を標的とし、意図せずしてそこに所在した核アセットを毀損する場合のリスクは残るが、そもそも標的の選択肢として、まずバラコット同様のテロ拠点が優先されるのが自然であり、かつインド側としても、核関連アセットが所在する可能性の高い軍基地への攻撃は極力避けようとするものと考えられる。

64 Gabriel Dominguez, "Pakistan Test-launches Longer-range Variant of Ra'ad II ALCM," *Janes*, February 19, 2020, <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/pakistan-test-launches-longer-range-variant-of-raad-ii-alcml>.

65 Christopher Clary and Vipin Narang, "India's Counterforce Temptations: Strategic Dilemmas, Doctrine, and Capabilities," *International Security*, vol. 43, no. 3 (Winter 2018/19), pp. 7–52.

66 Toby Dalton and George Perkovich, *India's Nuclear Options and Escalation Dominance* (CEIP, 2016), p. 21, [http://carnegieendowment.org/files/CP\\_273\\_India\\_Nuclear\\_Final.pdf](http://carnegieendowment.org/files/CP_273_India_Nuclear_Final.pdf).

しかし、核エスカレーションの観点でより深刻なのは、インドが初動で、より大胆な、限定的でも地上侵攻を伴うような反撃に訴える場合である。このシナリオでは、実際に通常弾頭ミサイル攻撃が為されるかに関わりなく、両国、特にインドの能力伸長によりそれが現実味を帯びたということが、核エスカレーションのリスクを増大させる。

インドの限定地上侵攻に対し、パキスタンが戦術核の早期使用に訴える可能性は、かねてから指摘されており、かつ退役した印軍人らは、通常弾頭ミサイルでパキスタンの核アセットを叩く可能性に言及してきた<sup>67</sup>。ゆえにパキスタンは、インドの地上侵攻が生じれば、そうした先制を恐れ、拙速な核使用に走りかねないし、たとえ核使用に至らずとも、核アセット保護のための防御的措置を取る可能性は高い。だが、カルギル紛争でそうであったように、そうした防御的な措置は、むしろ核攻撃の準備だと受け取られやすく<sup>68</sup>、インド側はそう誤認すれば、実際に通常弾頭ミサイルでの先制カウンターフォース攻撃に訴える誘因を強く感じる。もしインドがこれに踏み切れば、パキスタンは「使うか失うか」の状況に陥ることになる。要するに、「意図せざる」核使用の深刻なリスクが生起するのである。

## 5. 国際社会の役割

ブルワマ危機における国際社会の役割の評価は難しい。核保有以来の印パ間の危機では、国際社会、特に米国が、エスカレーション防止のための外交を展開してきた経緯があり、これが重要な役割を果たしてきた。しかしブルワマ危機での米国の動きには、過去の危機にあった、首脳レベルの電話協議や政府高官によるシャトル外交のような、目に見える関与が乏しい。米国以外では、危機の最中に外相が印パ双方を訪問したサウジや、副首相が双方と電話協議を行った UAE の役割を指摘する報道もあるが、これも詳細が不明である<sup>69</sup>。

二頂点危機の終結以降、将来の印パ危機では、エスカレーション防止のために国際

67 Gaurav Kampani, "Is the Indian Nuclear Tiger Changing Its Stripes? Data, Interpretation, and Fact," *The Nonproliferation Review*, vol. 21, nos. 3-4 (2014), p. 391.

68 Khurshid Khan, *Limited War under the Nuclear Umbrella and its Implications for South Asia* (Stimson Center, June 14, 2012), p. 19, <http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/khurshidkhan.pdf>.

69 Suhasini Haidar and Kallol Bhattacharjee, "Abhinandan Varthaman Release: World Leaders Work behind the Scenes to Avert India-Pakistan Conflict," *The Hindu*, March 1, 2019, <https://www.thehindu.com/news/national/abhinandan-varthaman-release-world-leaders-work-behind-the-scenes-to-avert-india-pakistan-conflict/article26400389.ece>.



社会が果たし得る役割が小さくなるとの懸念が提起されてきた<sup>70</sup>。そこで挙げられていた理由は二つある。第一に、インドは、二頂点危機で実質失敗に終わった、軍の大規模動員を伴う強制外交ではなく、テロ攻撃の発生を受けてすぐに行使できる限定的反撃オプションへと傾倒し、それは国際社会が介入できる時間的な余裕を小さくするであろうこと、そして第二に、米印の接近が進み、かつ対テロ戦争をめぐる摩擦により米パ関係が悪化する中で、米国が印パの危機において不偏の立場の仲介者として振る舞い得なくなることであった。

二頂点危機以来の印パ間の明白な軍事危機として生じたプルワマ危機は、こうした懸念を裏付けるものになった。危機の期間は、バラコット攻撃から印パイロットの釈放までわずか4日、プルワマのテロを起点にしても16日であり、約10ヶ月続いた二頂点危機よりはるかに短い。目に見える国際社会の関与が乏しかったのは、恐らくこれと無関係ではない。

米国の立場の変質もまた現実になった。プルワマ以前から実は兆候はあり、2016年のウリのテロ事件後、スーザン・ライス (Susan Rice) 米大統領補佐官はパキスタンに対印テロの真剣な取締りを要求、サージカル・ストライクの後にはホワイトハウス高官が、軍事対応が必要とのインドの認識への共感を公言した<sup>71</sup>。そしてプルワマのテロが生じると、ジョン・ボルトン (John Bolton) 米大統領補佐官がアジット・ドヴァール (Ajit Doval) 印国家安全保障顧問にインドの自衛の権利への支持を伝えたのを皮切りに、ドナルド・トランプ (Donald Trump) 大統領は「インドが強力な対応を模索している」と言及、マイク・ポンペオ (Mike Pompeo) 国務長官もインドのテロとの戦いへの支持を表明し、これらはインドの攻撃にゴーサインを出したに等しかった<sup>72</sup>。ポンペオが双方に自制を促したのはバラコット攻撃の後であった<sup>73</sup>。

こうした米国のアプローチは、過去の印パ危機での介入のように、中立的立場での危機收拾を目的としたものではなく、従来パキスタンがそれを逆手に取って用いてきた、米国を呼び込んで戦争を回避し、米国を介してインドを強制する戦略を、もはや

70 例えば、Polly Nayak and Michael Krepon, *The Unfinished Crisis: US Crisis Management after the 2008 Mumbai Attacks* (Stimson Center, February 2012), pp. 64, 68, [https://stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Mumbai-Final\\_1\\_1.pdf](https://stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Mumbai-Final_1_1.pdf).

71 Joshua T. White, "The Other Nuclear Threat," *The Atlantic*, March 5, 2019, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/03/americas-role-india-pakistan-nuclear-flashpoint/584113/>.

72 "'We Support India's Right to Self-defense': US NSA John Bolton to Ajit Doval on Pulwama Attack," *Hindustan Times*, February 16, 2019, <https://www.hindustantimes.com/world-news/we-support-india-s-right-to-self-defense-us-nsa-john-bolton-to-ajit-doval/story-uuvWwXJLRm51B4Px4xU0gK.html>; "Lexington: America First in Kashmir," *The Economist*, no. 9133 (March 9, 2019), p. 38.

73 U.S. Embassy and Consulates in India, "Statement by Secretary Pompeo: Concern Regarding India-Pakistan Tensions," February 27, 2019, <https://in.usembassy.gov/statement-by-secretary-pompeo-concern-regarding-india-pakistan-tensions/>.

取り得なくすることを目的としており、その点で成功を収めたとの見方がある<sup>74</sup>。パキスタンの対印危機管理の中で、米国の介入を盾にすることが重要な手段であってきしたのは事実であり、それに与しないとのメッセージは、パキスタンには危機を深めることなく引き下がる誘因を生むだろう。

しかし、中長期的に見れば、このアプローチは深刻な問題をはらむ。プルワマ危機のように、印パ危機の中で米国がインド側に立ってパキスタンに圧力をかける局面が目立つようになればなるほど、かつてのように不偏の仲介者としてエスカレーションを防ぐ米国の介入の有効性は損なわれていく。だが、そうしたアプローチによってパキスタンが譲歩を迫られる経験が積み重なるにつれて、国内世論との関係などから、印パ間の危機において、パキスタンが引き下がることのできる余地は小さくなることが予想される。これはすなわち、危機収拾のためには中立的立場からの外交的介入の必要性が次第に増していくことに他ならないが、そうしていずれ、中立的な介入無しに収拾し得ない深刻な印パ危機が生じたときには、米国はそれを担い得る立場にはもはやないのである。

他方、印パ間の危機収拾に役割を果たし得る主体として、中国もしばしば名前が挙がるが、プルワマ危機での存在感は大きかったとは言い難い。印パ間の核戦争のリスクを嫌う中国は、核保有以降の印パ危機に際しては、友好国パキスタンへの支持ではなく、中立の立場から抑制を促してきた<sup>75</sup>。プルワマ危機でも、この路線が踏襲された。2月25日、中パ間の電話外相会談で、印パの緊張悪化の回避を促した中国は、翌日のインドのバラコット攻撃後、外交部記者会見で印パ双方に自制を求めた<sup>76</sup>。27日には再び中パの電話外相会談が持たれ、これに関して中国外交部は、中国側が主権尊重の重要性を強調したことに言及し、インドの攻撃を暗に批判したが、それ以上の直接のインド非難はなかった<sup>77</sup>。また、同じく27日に実施された中露印外相会談の共同声明には、「政治的・地政学的目的のためにテロ組織が支援または活用されてはならな

74 Tellis, "A Smoldering Volcano."

75 Moeed Yusuf, *Brokering Peace in Nuclear Environments: U.S. Crisis Management in South Asia* (Stanford: Stanford University Press, 2018), pp. 60–61, 144–145; Polly Nayak and Michael Krepon, "U.S. Crisis Management in South Asia's Twin Peaks Crisis," in *The India-Pakistan Military Standoff: Crisis and Escalation in South Asia*, ed. Zachary S. Davis (New York: Palgrave MacMillan, 2011), p. 158.

76 Keegan Elmer, "China Offers Support for Pakistan Counterterrorism Efforts after Pulwama Attack," *South China Morning Post*, February 26, 2019, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/2187697/china-pakistan-discuss-pulwama-terror-attack-ahead-summit-india>; Chinese Embassy in Pakistan, "Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang's Regular Press Conference on February 26, 2019," February 26, 2019, [http://pk.chineseembassy.org/eng/fyrth/201902/t20190227\\_1209454.htm](http://pk.chineseembassy.org/eng/fyrth/201902/t20190227_1209454.htm).

77 Chinese Embassy in Pakistan, "Foreign Ministry Spokesperson Lu Kang's Regular Press Conference on February 28, 2019," February 28, 2019, [http://pk.chineseembassy.org/eng/fyrth/201902/t20190228\\_1209461.htm](http://pk.chineseembassy.org/eng/fyrth/201902/t20190228_1209461.htm).

い」との文言が入った<sup>78</sup>。こうしたスタンスは、パキスタンが中国の支持を盾に強硬に出る余地を与えないという点で、危機の悪化防止に資するが、そのレベルを越えて、中国が危機收拾のための積極的な外交努力を展開した形跡は見られなかった<sup>79</sup>。

## おわりに

核保有国がお互いの領土を航空攻撃するという事態は、印パ以外も含めて過去に例がなく、ゆえにプルワマ危機は国際的にも強い懸念を呼んだ。ただ、プルワマ危機の示唆に関する以上の議論から言えるのは、現在の印パ間の総体的な抑止の状態は、そうした一般的なプルワマ危機のイメージから類推されるほど危険なものではない。勿論、楽観はできないが、インドの反撃を呼び起こすほどのテロ攻撃は、依然例外的なものであるし、それが生じたとしても、限定的な軍事力行使に際して、さらなるエスカレーションを避けようとする両国の志向性が、危機の收拾を可能にするだろう。

しかし、もう一つ本稿の議論が示すのは、長いスパンでは、特に今後、プルワマ同様の危機が繰り返されるにつれて、印パ間の抑止の安定性が危うくなることである。プルワマで示されたように、例外的ではあるが、パキスタンすら望まない深刻なテロは今後も起きる。そうした攻撃と、それに起因した危機が繰り返されるほど、インドは累積的報復に向かい、初動の反撃で、より重大なオプションを取らざるを得なくなっていく。そうなれば、インドと同じレベルまでラダーを上がらないパキスタンの姿勢を前提にしても、結果として生じる印パ間での相互の軍事力行使は絶対的に見て深刻なものとなり、事態がコントロール不可能になるリスクは増すだろう。このリスクは、インドが初動で、航空・ミサイル攻撃のようなスタンドオフ攻撃ではなく、限定的であっても地上侵攻を伴うオプションを取る場合に顕著であり、かつその場合に、「意図せざる」核使用のリスクも浮上する。この点では、インドがここ数年、いったんは放棄されたと見られていた限定通常戦争アプローチを再び追求している点が懸念される。そして、危機の繰り返しの中で、プルワマ同様、インド寄りの立場を米国が取り続けるならば、不偏の仲介者として米国が振る舞い得る余地は次第に失われていき、いずれ印パ両国が、中立的立場からの外交的介入なしには收拾できないほどに深刻な危機に

78 Indian Ministry of External Affairs, “Joint Communiqué of the 16th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People’s Republic of China,” February 27, 2019, [https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/31097/Joint\\_Communique\\_of\\_the\\_16th\\_Meeting\\_of\\_the\\_Foreign\\_Ministers\\_of\\_the\\_Russian\\_Federation\\_the\\_Republic\\_of\\_India\\_and\\_the\\_Peoples\\_Republic\\_of\\_China](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/31097/Joint_Communique_of_the_16th_Meeting_of_the_Foreign_Ministers_of_the_Russian_Federation_the_Republic_of_India_and_the_Peoples_Republic_of_China).

79 Lalwani et al., *From Kargil to Balakot*, pp. 4, 24–26.

行き着いたとき、恐らくもはや米国はその役割を果たし得ないであろう。

現在の印パ関係は、2021年2月以来の停戦に両国が概ねコミットする中、一時的に緊張が緩和された状態にある。だが、2004～08年のように、両国が強い政治的意思をもって本格的な和平プロセスに踏み出さない限り、この状態はいずれも望まない形で生じる深刻なテロ攻撃に対して極めて脆く、危機の繰り返しのサイクルに転落するリスクが大きい<sup>80</sup>。タリバンがアフガニスタンを掌握し、同国でタリバンと密接な関係を築いてきた、カシミールの反インド武装勢力が勢いづくことを考えれば、この危険は尚更顕著であろう。印パ両国が、現行の停戦を、本格的な和平へと転換していきけるのかが問われている。

（防衛研究所）

---

80 既に2021年10月時点で、散発的なCFVが復活しつつあるとの報道もある。“3 Ceasefire Violation Incidents along LoC in Last Few Weeks, Says Army Chief,” *The Indian Express*, October 10, 2021, <https://indianexpress.com/article/india/three-ceasefire-incidents-along-loc-in-past-few-weeks-army-chief-7562915/>.



---

## エボラ危機におけるシエラレオネ軍の役割と評価

神宮司 覚

### <要旨>

感染症のパンデミックのような公衆衛生上の危機への対応に軍が関与することは世界各国でみられる。それは内戦後の治安部門改革によって国内における役割が大幅に制限されたシエラレオネ軍についても同様であった。内戦終結以来、最大の国家的危機となった2014年～2016年のエボラウイルス病の流行に際して、シエラレオネ軍は患者の治療から、遺体の回収・埋葬、治療施設の建設、医療関係者や施設の警護・警備、国家エボラ対応センターの運営などに至るまで重要かつ幅広い役割を担った。そこでのシエラレオネ軍の活動は、政府のエボラ対応に規律をもたらし、多数の命を救うことに貢献したとして、総じて高く評価された。こうした評価は現在進行中の新型コロナウイルス感染症への対応におけるシエラレオネ軍の関与につながっている。

### はじめに

2019年12月に中国で始まった新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の流行は、国境を越えて瞬く間に世界規模でのパンデミックとなった。感染拡大を防ぐために各国政府は感染者の隔離のみならず、国境の閉鎖、住民の移動や外出の制限、集会の禁止、休校などの措置を矢継ぎ早に実施したが、その際、多くの国で軍の関与がみられた。本稿執筆時点で世界最多のCOVID-19感染者・死者を記録している米国では2020年10月までに、のべ47,000人の州兵が動員され、医療機関へのスタッフ派遣やマスクなどの医療物資の配布、食事の提供、検査などを通じて医療機関や患者、市民の支援にあたった<sup>1</sup>。また中国ではCOVID-19流行の震源地となった武漢市に対して、人民解放軍の医療スタッフが数千名規模で派遣されたほか、軍はマスクや防護服などの医療物資や一般市民の生活物資の輸送・配布などにも従事した<sup>2</sup>。欧州でも多くの国で

---

1 Todd South, “DoD’s Historic COVID Response Has Pulled from Every Branch, Active, Reserve and Guard,” *Army Times*, October 17, 2020, <https://www.armytimes.com/news/your-army/2020/10/17/dods-historic-covid-response-has-pulled-from-every-branch-active-reserve-and-guard/>.

2 山口信治「中国武漢における新型コロナウイルス感染症危機と人民解放軍」『NIDS コメンタリー』第112号（2020年3月13日）。

軍が動員され、感染拡大防止や市民の生活支援等を担った<sup>3</sup>。同様に日本においても、自衛隊はクルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス号」における医療・生活支援や下船者の輸送支援、羽田・成田空港における検疫支援や輸送・生活支援などを行ったほか、自衛隊中央病院は多数の感染者を受け入れ、治療にあたった<sup>4</sup>。

感染症をはじめとする公衆衛生上の危機への対応に軍が関与することは世界各国で見られるものであり、またその歴史も長い<sup>5</sup>。軍の衛生部隊が有する様々な装備や物資及び医療専門家はもちろんのこと、車両や航空機等の輸送能力や、全国各地の必要な場所に多数の人員を迅速に展開し、自給自足で活動できる能力は危機対応において非常に有用であり、COVID-19 流行などの危機時に軍が動員されるのは不思議なことではない。しかし、その一方で主に国外からの軍事的脅威に武力で対抗することを最も基本的な任務とする軍が国内に展開し、公衆衛生などの非軍事的な分野に関与することへの懸念も根強く存在する。特に移動や集会の自由といった基本的人権を制限する措置に軍が関与する場合は、過度な人権侵害につながる危険性がつきまとう。また軍が国内で非軍事的な役割を担うことで政治的影響力を持つようになると、政軍関係の不安定化につながる可能性もある<sup>6</sup>。こうしたリスクは政府・軍隊と住民との間の信頼関係が脆弱な国、特にクーデタや軍事政権、内戦などを過去に経験し、歴史的・制度的に文民統制が定着していないアフリカの国々において高いと考えられる。

近年発生した公衆衛生上の危機の中で、軍の関与が強くみられた事例の1つが西アフリカで発生したエボラウイルス病(EVD)の流行である<sup>7</sup>。1976年にザイール(現在のコンゴ民主共和国)でエボラウイルスが発見されて以来、史上最大の流行となったこの事例では、2014～2016年までのおよそ2年間でギニア、シエラレオネ、リベリアの西アフリカ3か国を中心に28,000人を超える人々が感染し、11,000人以上が命を落とした<sup>8</sup>。さらに近隣のマリやナイジェリアにも感染が拡大したほか、米

3 Tania Latici, "The Role of Armed Forces in the Fight Against Coronavirus," Briefing, European Parliamentary Research Service, April 2020. またイギリスの事例については、田中亮佑「英国における緊急事態法制と軍隊の国内動員——COVID-19 対応と EU 離脱を事例として」『NIDS コメンタリー』第122号(2020年6月11日)。

4 防衛省「新型コロナウイルス感染拡大を受けた防衛省・自衛隊の取組」2020年10月30日。

5 例えば軍のインフルエンザへの対応の歴史については、Christopher Watterson and Adam Kamradt-Scott, "Securitization and the Military Role in Combating Influenza," *Armed Forces & Society*, vol. 42, no. 1 (January 2016), pp. 145–168.

6 David Pion-Berlin and Craig Arceneaux, "Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America," *Armed Forces & Society*, vol. 26, no. 3 (April 2000), pp. 415–417.

7 エボラウイルス病は従来、エボラ出血熱(Ebola hemorrhagic fever)と呼ばれることが一般的であったが、感染者全員が出血症状を伴うわけではなく、誤解や誤診の原因ともなったため、現在では国際的にもエボラウイルス病(Ebola virus disease)と呼ばれている。国立感染症研究所ウイルス第一部/感染症疫学センター「エボラ出血熱とは」2019年3月27日、<https://www.niid.go.jp/niid/ja/kansennohanashi/342-ebola-intro.html>。

8 The US Centers for Disease Control and Prevention (CDC), "2014–2016 Ebola Outbreak in West Africa," March 8, 2019, <https://www.cdc.gov/vhf/ebola/history/2014-2016-outbreak/index.html>.

国や欧州諸国から派遣された援助・医療関係者への感染も発生した<sup>9</sup>。それまでコンゴ民主共和国などアフリカの一部で散発的に発生していた EVD の流行は、農村部などでの局地的かつ死者数も最大で 300 人未満の小規模なものであり、西アフリカでの事例は感染者・死者数、そして感染の地理的範囲の面において未曾有の事態であった<sup>10</sup>。

史上最大規模となった EVD 流行に対して、通常の資金援助や国連などの国際機関を通じた援助の他に、各国は軍を派遣して感染国を支援した。2014 年 9 月、流行初期段階から現地で対応を行っていた国際的な非政府組織 (NGO) の国境なき医師団 (MSF) は、感染が急速に拡大する状況に危機感を強め、国連の場において「生物災害の封じ込めに専門性を有する文民及び軍のアセットを直ちに展開することは必要不可欠である」と述べた<sup>11</sup>。軍のアセットや要員は感染者や地域の隔離や群衆の管理のために用いられるべきではないとしつつも<sup>12</sup>、文民と軍の分離を人道支援における原則として尊重してきた MSF が軍の関与を求めたことは驚きをもって受け止められた<sup>13</sup>。同様の要請は WHO や感染国からもなされ、米国は 2014 年 9 月にリベリアにおよそ 3,000 名、そして英国はシエラレオネに約 900 名の主に軍の医療専門家や工兵部隊を派遣し、治療施設の建設や現地医療関係者の訓練などに従事した。他にも中国やカナダ、ドイツ、フランスなどが、小規模ではあるものの軍の医療専門家らを現地に派遣した<sup>14</sup>。また日本も個人防護服などをガーナまで空輸するために自衛隊を用いた<sup>15</sup>。

西アフリカのエボラ危機への対応では、こうした域外国による軍の派遣に注目が集まった一方で、現地の国軍が果たした役割や成果について全体像を示しているものは少ない<sup>16</sup>。そこで本稿では大規模な EVD 流行に直面した西アフリカ 3 か国のうち、軍を最も積極的に活用したシエラレオネの事例に関して、軍が具体的にどのような役

9 CDC, “2014-2016 Ebola Outbreak in West Africa.”

10 CDC, “Years of Ebola Virus Disease Outbreaks,” May 3, 2021, <https://www.cdc.gov/vhf/ebola/history/chronology.html>.

11 Joanne Liu, “MSF International President United Nations Special Briefing on Ebola,” 2 September, 2014, <https://www.msf.org/msf-international-president-united-nations-special-briefing-ebola>.

12 MSF, “Global Bio-Disaster Response Urgently Needed in Ebola Fight,” Press Release, 2 September 2014, <https://www.msf.org/global-bio-disaster-response-urgently-needed-ebola-fight>.

13 Kim Yi Dionne, Laura Seay and Ryan McDaniel, “AFRICOM’s Ebola Response and the Militarization of Humanitarian Aid,” Monkey Cage, *Washington Post*, September 25, 2014, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/09/25/africoms-ebola-response-and-the-militarization-of-humanitarian-aid/>.

14 Adam Kamradt-Scott, et al., “Saving Lives: The Civil-Military Response to the 2014 Ebola Outbreak in West Africa,” University of Sydney, October 2015, pp. 13–14.

15 防衛省統合幕僚監部「西アフリカにおけるエボラ出血熱の流行に対する国際緊急援助活動」[https://www.mod.go.jp/js/Activity/IDR/IDR\\_w-africa.htm](https://www.mod.go.jp/js/Activity/IDR/IDR_w-africa.htm).

16 数少ない例外として、Cathy Haenlein and Ashlee Godwin, “Containing Ebola: A Test for Post-Conflict Security Sector Reform in Sierra Leone,” *Stability: International Journal of Security & Development*, vol. 4, no. 1 (July 2015), p. 5.

割を担い、それによってどのような評価を得たのかについて考察する。また、シエラレオネ軍（RSLAF）が国内の危機対応に関与したことの意義について、同国の政軍関係や内戦の歴史から明らかにする。シエラレオネにとって EVD 流行は 2002 年に終結した内戦以来、初めての国家的危機であったとともに、平和構築の過程で再建・改革された RSLAF が国内で発生した危機的事態に深く関与する初の事例でもあった。そのため、エボラ危機における RSLAF の活動やそれに対する評価を見ていくことは、軍が公衆衛生上の危機事態において果たしうる役割やその限界についての示唆を得ることができるのみならず、シエラレオネにおける RSLAF の役割や同国の政軍関係の展望等を考えるうえで重要な事例となりうる。

以下、第1節ではまず RSLAF がエボラ危機対応のために国内に大規模に展開して重要な役割を担ったことの意義について、内戦終結後に進められた治安部門改革（SSR）の観点から明らかにする。1990 年代の内戦中に度重なるクーデタや人権侵害に関与した軍は、内戦後の SSR を通じて、国内の事態への関与が大幅に制限されるとともに、国際的な平和維持活動（PKO）などの国外任務を主な役割とする組織として位置づけられた。すなわち、RSLAF によるエボラ危機対応への関与は、こうした内戦後の SSR によって定められた基本方針には沿わないにもかかわらず行われたものであった。第2節ではシエラレオネにおける EVD 感染の拡大から収束までの経過と、危機対応において軍が担った役割について確認する。エボラ危機への対応は当初、同国の保健省が主導していたが、感染者数の増加に歯止めがかからなかったため、軍・国防省がより主導的な役割を担う体制へと変わっていった。具体的には、患者の治療や、遺体の回収・埋葬、治療施設の建設、検問所への人員配置、医療従事者や治療施設の警護・警備、国家エボラ対応センター（NERC）の運営など、RSLAF は重要かつ幅広い役割を担った。第3節ではエボラ危機におけるこうした RSLAF の活動に対しては、総じて高い評価が与えられたこと、またそうした高い評価が 2020 年以降、現在まで続くコロナ危機対応における軍の関与に影響を与えていることを指摘する。最後に、本稿の考察から示唆されることをまとめるとともに、今後の研究上の課題について指摘する。

## 1. 内戦後のシエラレオネにおける治安部門改革と軍の役割

エボラ危機において RSLAF が果たした役割とその意義について考えるうえで、10



年以上にわたって続いた内戦及びその後の SSR における軍の位置づけを理解することは必要不可欠である。エボラ危機対応への関与は RSLAF にとって、内戦を通じて失墜した軍に対する国民の信頼を回復する機会であったとともに、SSR における基本方針であった国内の事態への軍の非関与という原則を修正する可能性をはらむものとなったからである。

シエラレオネ内戦は、1991 年に反政府勢力である革命統一戦線（RUF）が隣国リベリアからシエラレオネに侵攻したことで始まった。侵攻当初は、RUF はわずか数百名規模の勢力であったにもかかわらず、脆弱かつ腐敗した当時のシエラレオネ政府軍では RUF による侵攻やその後の勢力拡大を止めることができなかった。それどころか軍は度重なるクーデタや一般の人々に対する暴力・略奪などを通じて内戦をより混沌とした状況に陥れた。こうした軍の腐敗・弱体化の背景には、スティーブンス（Siaka Stevens）政権の下でとられた政策があった。

1961 年に独立したシエラレオネは 1967 年の選挙でスティーブンスを首相に選出したものの、その直後に発生したクーデタによってスティーブンスは亡命を余儀なくされた。その後、1971 年に再びクーデタが発生し、スティーブンスは首相に復帰することに成功するが、クーデタの再発を恐れたスティーブンスは軍の装備や予算を大幅に制限し、軍を弱体化させる政策をとった。同時に、政治的・民族的な繋がりを持つ者を軍の幹部として登用する縁故主義は腐敗の温床となっていった。少なくとも 1985 年にスティーブンスが退陣するまで続いたこれらの政策によって、軍は RUF に対して軍事的に有効な対応ができないまでに弱体化した。

また軍は単に RUF の勢力拡大を食い止められなかっただけでなく、度重なるクーデタや一般の人々に対する暴力・略奪などを通じて内戦の状況を悪化させた。まず 1992 年には、RUF の勢力拡大を止められない状況に不満を持った軍の一部がクーデタを起こして軍事政権を樹立した。しかし、それでも戦況は変わらず、1996 年に起きたクーデタによって同政権はあっけなく崩壊する。そして同年に行われた大統領選挙によってカバー（Ahmad Tejan Kabbah）政権が誕生するものの、翌 1997 年には再び軍事クーデタが発生し、カバーは一時的にギニアへの亡命を余儀なくされた。このように内戦という状況で RUF という敵が存在するにもかかわらず、政治化した軍はクーデタを繰り返し引き起こした。また現場レベルでも軍は一般の人々に対する暴力や略奪に関与したほか、目先の経済的利益追及のために RUF と武器取引を行うなど、軍と RUF との間の癒着も一部で見られた<sup>17</sup>。特に 1997 年のクーデタを引き起こしたシ

17 渡邊寛「紛争後の治安部門改革と軍・警察の役割——シエラレオネを事例に」『防衛研究所紀要』第 17 巻第 1 号（2014 年 10 月）、35 頁。



エラレオネ政府軍の兵士・元兵士からなる軍事革命評議会 (AFRC) は、RUF と共に一般の人々に対する暴力や性的暴行を大規模に行なった。こうした反政府勢力と変わらない行動をとる政府軍の兵士を指すものとして “sobel” (兵士 (soldier) と反政府勢力 (rebel) を合成した造語) という言葉も誕生するなど、軍は人々の信頼を失っていった<sup>18</sup>。

こうした経緯から、内戦後のシエラレオネにおける平和構築において軍の抜本的な改革は必要不可欠なものと認識された。特に内戦中に頻発した軍によるクーデタや人権侵害などの再発を防止するために、国内で発生する事態に軍が関与することを原則として禁じ、「軍を封じ込める」方針がとられた<sup>19</sup>。より具体的には、国内の治安に関する問題への対応については「警察優位 (police primacy)」の原則の下で、軍ではなく警察が主導的な役割を果たすことが定められた<sup>20</sup>。ただし、例外として警察のみでは対応できないような状況が発生した際には、軍による文民機関支援 (MACP) という枠組みの下、大統領を議長とする国家安全保障会議が定めた期間、場所及び任務について軍が国内に展開し、警察の支援に当たることができる仕組みが設けられた。実例としては2007年及び2012年に行われた国政選挙ではMACPに基づき投票所等に警察とともにRSLAFが展開し、安全の確保などの役割を担った<sup>21</sup>。

こうしてSSRを通じて、国内の事態に関与する機会が大幅に減ったRSLAFの主な役割は、国外からの軍事的脅威への対応という軍としての基本的任務の他に、国連などが行う国際的なPKOへの参加などへと変化した。2009年にはスーダンのダルフルに展開していたダルフル国連・アフリカ連合同ミッション (UNAMID) に1個中隊を派遣した。さらに2013年6月にはアフリカ連合ソマリア・ミッション (AMISOM) に1次隊として1個大隊、850名の派遣を開始した。1次隊は装備面での不足にもかかわらず、プロフェッショナルな部隊としてAMISOM内で高い評価を得ることに成功した<sup>22</sup>。そして2014年6月に、1年間の任期を終えて2次隊に引き継がれる予定であった。ところが、同年5月にシエラレオネ国内でEVD感染が発生すると、派遣部隊を通じてソマリアやAMISOM内に感染が拡大する可能性が懸念され、2次隊の派遣は中止された<sup>23</sup>。このようにSSRを経て、国内での役割が大幅に制限されたRSLAFは

18 David Keen, *Conflict and Collusion in Sierra Leone* (Oxford: James Curry, 2005), pp. 107–121.

19 Peter Alexander Albrecht, “Transforming Internal Security in Sierra Leone: Sierra Leone Police and Broader Justice Sector Reform,” DIIS Report, 2010:07, p. 51.

20 渡邊「紛争後の治安部門改革と軍・警察の役割」、42頁。

21 同上、40–41頁。

22 Peter Albrecht and Cathy Haenlein, “Sierra Leone’s Post-Conflict Peacekeepers,” *The RUSI Journal*, vol. 160, no. 1 (February/March 2015), pp. 30–31.

23 “Ebola Fears Halt Rotations of Sierra Leone Forces into Somalia,” *Reuters*, August 5, 2014.

国際的な PKO に参加して高い評価を得ることで、PKO を軍の新たな役割・アイデンティティとして確立しようとしている最中に発生したのがエボラ危機であった。

## 2. シエラレオネにおける EVD 流行と RSLAF の役割

### (1) 西アフリカにおける EVD 流行

西アフリカにおける EVD 流行は 2013 年末にリベリア、シエラレオネからほど近いギニアの国境近くの村で 1 人の男の子がコウモリから感染したことで始まったと考えられている。3 か国の国境付近にあるコミュニティは国境を越えた社会的・経済的関係を伝統的に構築しており、こうした密接な人的ネットワークを通じて 2014 年初め頃までにエボラはギニアからシエラレオネやリベリアへと拡大していった。西アフリカ 3 か国の医療システムが極めて脆弱な状態であったことや、それまで同地域では EVD 流行を経験したことがなかったために、各国の保健省は数か月間、EVD の存在に気付かないままに感染拡大を許すこととなった。最初の感染者発生からおおよそ 3 か月後の 2014 年 3 月によりや WHO は EVD 発生を確認して発表したものの、そのとき既にエボラウイルスはリベリアやシエラレオネにも広がっていた。

シエラレオネにおける最初の感染者は伝統的診療師であり、ギニアで感染した人が、伝統的診療師による治療を求めて国境を越えたことで、シエラレオネにも感染が拡大したと考えられている。またシエラレオネにおけるエボラ感染の 74% は家族もしくは親類縁者の間で、18% は友人や同じコミュニティの構成員間で、そして 8% は病院内で発生したと推計されている<sup>24</sup>。とりわけ感染の 7 割は EVD によって亡くなった人の葬儀における遺体洗浄などの伝統的儀式を通じて発生したと考えられており、過去のエボラ流行では感染のほとんどが病院施設内で発生したのとは対照的である<sup>25</sup>。こうした流行発生地域における緊密かつ強固な人的・社会的繋がりが、比較的短期間で広範な地域にエボラウイルスを広める要因となったと考えられている<sup>26</sup>。

24 Laura Baseler et al., "The Pathogenesis of Ebola Virus Disease," *Annual Review of Pathology: Mechanisms of Disease*, vol. 12, no. 1 (January 2017), p. 394.

25 Paul Richards, *Ebola: How a People's Science Helped End an Epidemic*, (London: Zed Books, 2016), p. 26.

26 WHO, "Factors That Contributed to Undetected Spread of the Ebola Virus and Impeded Rapid Containment," January 2015, <https://www.who.int/csr/disease/ebola/one-year-report/factors/en/>.

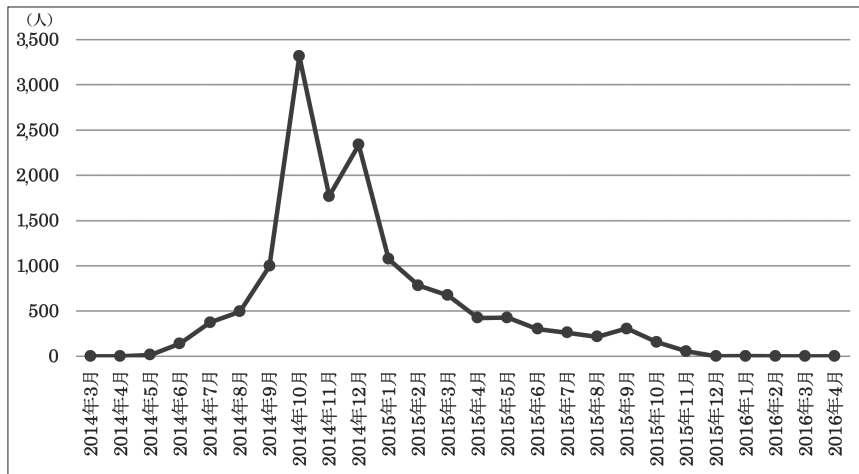


図1 シエラレオネにおける新規エボラ感染者数（2014年3月～2016年4月）

（出所）“2014 Ebola Outbreak in West Africa Epidemic Curves,” US CDC, April 3, 2019, <https://www.cdc.gov/vhf/ebola/history/2014-2016-outbreak/cumulative-cases-graphs.html>.

シエラレオネ保健省は WHO による EVD 発生の発表を受けて 2014 年 3 月に国家エボラ・タスクフォースを設置し、啓発キャンペーンや発生動向調査（サーベイランス）、医療従事者の訓練等を通じて感染拡大を防ごうと試みた<sup>27</sup>。しかし、東部州のケネマとカイラフンを中心に感染者は急増し、わずか3か月後の2014年6月にはカイラフンだけで毎週80人の新規感染者が発生し、現地の脆弱な医療体制や国際 NGO などによる支援のみでは対応しきれない状況に陥った<sup>28</sup>。

これに対し、シエラレオネ政府は2014年6月12日に、カイラフンとケネマの両県を対象とする非常事態宣言を発出し、学校や映画館の休止や両県を出入りする車両に対する検問などを実施した<sup>29</sup>。それでも感染は収まらず、他の地域にも広がっていった。そして7月11日には、シエラレオネの首都フリータウンで初めての EVD 感染者が確認された。人口100万人を超える都市にウイルスが到達したことで、感染者数は急激に増大した。7月末にはシエラレオネ全土を対象とする非常事態宣言が発出され、集会の禁止や休校などの措置が実施されたものの感染者の増大は続き、ピーク時の2014年10月には3,000人を超える新規感染者が確認された（図1）。同時期に米国疾病予防管理センター（CDC）は、もし今後何らかの介入あるいは人々の行動変化がなければ、

27 Emma Ross, Gita Honwana Welch, and Philip Angelides, “Sierra Leone’s Response to the Ebola Outbreak: Management Strategies and Key Responder Experiences,” Chatham House, 2017. p. 6.

28 WHO, “Sierra Leone: How Kailahun District Kicked Ebola Out,” December 2014, <https://www.who.int/features/2014/kailahun-beats-ebola/en/>.

29 “Sierra Leone Declares Emergency as Ebola Spreads.” *Voice of America*, June 12, 2014, <https://www.voanews.com/africa/sierra-leone-declares-emergency-ebola-spreads>.

シエラレオネ及びリベリアにおける EVD 感染者数は 2015 年 1 月までに 140 万人にまで増える可能性があるとの予測を発表した<sup>30</sup>。

既に述べたように感染の大部分は家族や同じコミュニティの住人らを通じて広がっていったが、治療の最前線にいる医師や看護師らも治療の過程で多数が感染し、亡くなった。これによって元々不足していた医療従事者はさらに足りない状況となり、エボラ対応はより困難さを増していった。とりわけケネマ政府病院において医師としてエボラ対応の最前線で働くとともに、EVD を含むウイルス性出血熱に関してシエラレオネを代表する専門家としても知られていたシェイク・ウマル・カーン (Sheik Umar Khan) が EVD に感染し、2014 年 7 月 29 日に亡くなったことは大きな衝撃を与えた<sup>31</sup>。彼のような専門家でさえも EVD に感染して亡くなったという事実は、治療に従事していた医師や看護師に恐怖を植えつけ、出勤を拒否する者も出てきた。それによって基本的な医療サービスを提供することさえ困難な状況に陥る病院も出てくる結果となった<sup>32</sup>。

こうした悪化する一途の現地情勢と、このまま放っておけばいずれ自国にも感染が拡大するかもしれないという恐怖が、遅ればせながら米国や欧州の国々を突き動かした。そして、2014 年 9 月になってようやく国連安全保障理事会において、西アフリカにおける EVD 流行を国際の平和と安定に対する脅威と認める決議が採択されるとともに、各国は軍や保健専門家の現地への派遣を開始した<sup>33</sup>。シエラレオネには旧宗主国である英国軍の衛生部隊や工兵部隊約 900 名がグリットロック作戦 (Operation Gritrock) の下で 9 月から派遣され、現地で活動を行なった。その後、先述の CDC 予測とは裏腹に 2014 年末以降、新規感染者数は着実に減少していった (図 1)。そして 2015 年 8 月には非常事態宣言下で禁止されていた集会やスポーツイベント、市場などが解禁され<sup>34</sup>、同年 12 月には 2014 年 5 月以来、およそ 1 年半ぶりに EVD 新規感染者がゼロとなった。最終的には、2016 年 3 月 17 日に WHO はシエラレオネにおける EVD 感染の終結を宣言した<sup>35</sup>。ギニアとリベリアでも同様に、2016 年 6 月に

30 Martin I. Meltzer, et al., “Estimating the Future Number of Cases in the Ebola Epidemic: Liberia and Sierra Leone, 2014-2015.” *MMWR Supplements*, vol. 63, no. 3 (September 2014), pp. 1-14.

31 Sinead Walsh and Oliver Johnson, *Getting to Zero: A Doctor and Diplomat on the Ebola Frontline*, (London: Zed Books, 2018), pp. 123-125.

32 “Profile: Dr Sheik Umar Khan.” *BBC*, July 30, 2014, <https://www.bbc.com/news/world-africa-28560507> ; Walsh and Johnson, *Getting to Zero*, pp. 182-183.

33 UN Security Council Resolution 2177 (2014), September 18 2014, UN Doc. S/RES/2177 (2014).

34 Government of Sierra Leone, “Statement by the President of the Republic of Sierra Leone, H.E. Dr Ernest Bai Koroma on the Relaxation of the State of Emergency,” *Sierra Leone Web*, August 8, 2015, <http://www.sierra-leone.org/Speeches/koroma-080815.html>.

35 WHO, “Ebola Situation Report (16 March 2016),” March 16, 2016.



EVD 流行の終結が宣言され、西アフリカにおけるエボラ危機は終息した<sup>36</sup>。

## （2）エボラ危機における軍の役割

シエラレオネにおけるエボラ危機への対応において RSLAF は大きく分けて、(1) 患者の搬送・治療及び遺体の回収・埋葬 (2) 治療施設の建設、(3) 治療施設や医療関係者等の警備及び検問所の運営、(4) NERC の運営の4つの役割を担った。これらはいずれも EVD 感染拡大の防止や犠牲者を減らす上で非常に重要なものであった。

第1に医療分野ではフォデイ・サー大佐 (Colonel Foday Sahr) の指揮下で、軍の衛生部隊である統合医療部隊 (JMU) が感染の疑いがある人々の搬送、隔離、検査、EVD 感染者の治療、遺体の埋葬等を行なった。既に触れたように、元々脆弱だったシエラレオネの医療体制は EVD が医療従事者にまで広がったことで、さらに危機的状況に追い込まれていた。特に一般の病院ではエボラ感染への恐怖や保健省からの手当支給の遅れへの不満などから、医療従事者が出勤を拒否する事例が相次いでいた。一方で RSLAF の軍病院ではスタッフによる出勤拒否ではなく、高い士気や規律を保ったまま活動を継続することができていた。必要な物資の不足という問題は一般の病院も軍病院も同様に抱えていたが、例えば病院内での二次感染を防ぐための装置を身近にある材料を使って作るなど、現場レベルの創意工夫で乗り越えた<sup>37</sup>。こうした創意工夫やサー大佐のリーダーシップの下で、RSLAF の医療従事者は EVD による犠牲者を出すことなく危機を乗り越えることができた。また当時は EVD に対する有効な治療薬がなく対症療法を施すほかなかったが、JMU が採用した手法、すなわち水分や電解質などを点滴や経口で大量に補給する積極的な輸液蘇生はエボラ患者の生存率を高めることに成功し、諸外国や NGO が運営する他の治療施設でもその手法が取り入れられた<sup>38</sup>。このように EVD の急速な感染拡大によって民間の病院や治療施設の多くで混乱が生じ、犠牲者も増えていったが、JMU は一貫して高い水準の医療サービスを提供し続けた。

また JMU は EVD で亡くなった人々の遺体の回収や埋葬においても重要な役割を担った。EVD は感染者の遺体に直接触れるだけでも感染する可能性があるため、遺体を素早く回収し、安全な方法で埋葬することは感染拡大防止のために必要不可欠であった。感染者が急増していた当初は、遺体の回収に最大で5日程度の時間を要して

36 WHO, "Ebola Situation Report (10 June 2016)," June 10, 2016.

37 Walsh and Johnson, *Getting to Zero*, p. 177.

38 Ross, Welch, and Angelides, "Sierra Leone's Response to the Ebola Outbreak," p. 17; Felicity Fitzgerald, et al., "The Predicament of Patients with Suspected Ebola," *The Lancet Global Health*, vol. 5 no. 7 (July 2017), e659.

おり、その間放置された遺体は感染拡大のリスク要因となっていた。しかし、2014年10月に英国の支援の下で RSLAF が運営する埋葬司令センターが設置されると、病院やコミュニティで亡くなった人々の情報を一元的に管理し、遺体回収チームを素早く派遣し、安全な方法で埋葬するシステムが構築され、遺体の発生から回収までのタイムラグが解消された<sup>39</sup>。

第2に RSLAF の工兵部隊は、英国軍の工兵部隊及び民間の業者とともに治療施設の建設を行った。2014年夏にフリータウンを中心に感染者が急増すると、EVD 治療のための病床は不足状態となった。WHO は2014年10月初めの時点で1,148病床が必要とされるのに対して304病床しかなく、そのギャップは今後さらに拡大していく可能性があるとして試算していた<sup>40</sup>。そのため、EVD 感染者であっても病床が足りないために入院が拒否されるケースが相次いだ。そこで英国政府の支援の下で、エボラ治療施設 (ETU) 6個を建設し、病床数をそれまでの約300から3倍以上の1,000病床へと増やすことが計画された。ETU 建設のための資金や構造のデザイン等は英国政府が、そして建設現場の監督は英国軍の工兵部隊が行い、民間の業者や RSLAF の工兵部隊が実際の建設作業を主に担った。

病床が圧倒的に足りない状況の中で、ETU 建設に求められたのはスピードであった。そのため、現地民間業者の技術力は、業者ごとに大きな隔たりがあったものの、6か所の ETU を同時並行的に建設する人員を確保する必要性から、ほぼすべての業者が雇用された。こうした ETU 建設における人員不足を補う上で、RSLAF の工兵部隊は有用であり、専門的な技術があまり必要でない基礎的な作業に従事した<sup>41</sup>。そして2014年8月に英国政府が ETU 建設支援を行うことを決定してから3か月後の11月にフリータウン近郊のケリータウンで最初の ETU が開所し、残りの5施設も12月から稼働を開始した。こうした患者の隔離・治療のための病床増強の取り組みの結果、感染拡大後初めて患者数を上回る数の病床が確保されるに至った<sup>42</sup>。

第3に RSLAF は歩兵部隊を中心として、シエラレオネ各地に設置された検問所の運営や、隔離地域・医療施設の警備、医療従事者や遺体回収・埋葬チームの警護などにも従事した。前節で触れたように、国内治安に関わることは原則として警察の役割であるものの、警察の人員だけで全ての警備・警護任務をこなすことは不可能であっ

39 Carrie F. Nielsen et al., "Improving Burial Practices and Cemetery Management During an Ebola Virus Disease Epidemic – Sierra Leone, 2014," *Morbidity and Mortality Weekly Report*, vol. 64, no. 1 (January 2015), pp. 20–27; Haenlein and Godwin, "Containing Ebola," p. 5.

40 Walsh and Johnson, *Getting to Zero*, p. 249.

41 Nick Francis, "Building to Beat Ebola: The Royal Engineers in Sierra Leone," *Civil Engineering*, vol. 169, no. CE2 (May 2016), p. 81.

42 Ibid., p. 288.

たため、RSLAFも動員されることとなった。このうち医療従事者や施設の警護は流行の初期である2014年5月頃からRSLAFの主要任務の1つとして位置付けられた。これは医療従事者や遺体回収チームに対して住民や地元コミュニティがしばしば敵対的な姿勢をとり、投石などによる攻撃や妨害を行ったためである。また県レベルでのエボラ対応を調整するエボラ・タスクフォースにおいても当初、14の首長区(chiefdom)のうち10の首長区が代表者を出さないなど非協力的な姿勢を示した。こうした政府によるエボラ対応に対して人々が抵抗した背景には、政府に対して元々抱いていた不信任に加えて、EVDによって亡くなった遺体の埋葬がしばしばコミュニティの伝統や慣習に則って行われないことへの不満が背景にあった<sup>43</sup>。さらに、効果的な治療法が確立されていない流行初期段階では病院に搬送されたエボラ患者の多くがそのまま帰らぬ人となったため、人々はコミュニティのメンバーが病院に搬送されないよう抵抗した。このような衝突がコミュニティと政府のエボラ対応チームとの間でしばしば発生したため、軍や警察による警護が必要とされた。

第4にRSLAFは2014年10月に設置され、政府のエボラ対応における司令塔としての役割を担ったNERCに多数の人員を派遣し、日々の運営に関与した。またNERCの議長は大統領が務める一方で、実質的な運営トップである最高経営責任者(CEO)にはアルフレッド・コンテ(Alfred Paolo Conteh)国防大臣が就任し、国防省・RSLAFが政府のエボラ対応において主導的な役割を担う体制が築かれた。こうした体制となった背景には、保健省主導のエボラ対応が失敗続きだったことがある。

既に触れたように、シエラレオネ政府は2014年3月に国家エボラ・タスクフォースを設置してギニアからの感染拡大を防ぐことを目指したものの、5月に初めて国内での感染が確認されて以降、感染者が増え続けたため、7月に同タスクフォースは保健省とWHOが主導するエボラ・オペレーションセンター(EOC)へと改組された。しかし、EOCも国レベルでのエボラ対応の司令塔として期待された役割を果たすことができなかった。EOCの機能不全については、非常事態宣言発出の翌日にコロマ(Ernest Bai Koroma)大統領がEOCを訪問した際、清掃員と秘書の2人だけしかそこで働いていなかったのを見て痛感したとされる。コロマ大統領は8月にEOC責任者であった保健大臣を解任し、EOCを保健省の首席医務官(CMO)とWHO代表が主導する形へと変更した。しかし、それでも状況は大きく変わらず、EVD感染は拡大の一途を辿った<sup>44</sup>。こうして保健省主導のエボラ対応に限界を感じたコロマ大統領は、英国政

43 International Crisis Group, "The Politics Behind the Ebola Crisis," Africa Report, no. 232 (October 2015), p. 13.

44 Ibid., pp. 8–9.

府のアドバイスなども受けて、2014年10月18日にEOCに代わる組織としてNERCを設置したのである。

退役陸軍少佐でもあるコンテ国防大臣の下でRSLAFはNERCの日々の運営に深く関与した。特にNERCの「中枢」であり、日々の感染状況やそれへの対応状況などを含む情報を集約・分析するシチュエーションルームにはRSLAF兵士が多数配置され、日々のブリーフィングなどを通じて、エボラ対応における政府の重要な意思決定を支える役割を担った<sup>45</sup>。NERCが設置される以前は、保健省やWHOから提供されるデータに頼っていたものの、その信頼性は低く、現場の感染状況や対応状況が把握できない状況にあった。それがNERC内にシチュエーションルームが設置され、現場からの情報が集約されることで、状況を正確に把握し、効果的な対応を取ることが可能となった<sup>46</sup>。こうしてシエラレオネ政府のエボラ対応における指揮・統制能力は強化され、保健省主導のEOCでは脆弱だった組織としての規律も大幅に改善した<sup>47</sup>。主導権が保健省から国防省・RSLAFに移ったことに一部の保健省スタッフは強く反発し、NERCに対して非協力的な姿勢をとったものの、NERCの機能や陣容拡大に伴って、保健省のスタッフもNERCの中でエボラ対応における特に技術的な分野において主導的な役割を担うようになっていった<sup>48</sup>。

### 3. エボラ危機における軍をめぐる評価とエボラ危機後の役割

SSRを通じて国内における役割を大幅に制限されたRSLAFであったが、エボラ危機に際しては、患者の治療のみならず、治療施設の建設、医療従事者や施設の警護・警備、さらにはNERCの運営に至るまで重要かつ多岐にわたる役割を担った。こうしたRSLAFの働きについて、どのような評価がなされているのであろうか。またそこでの評価は、エボラ危機後のRSLAFの役割にどのような影響を与えているのであろうか。

シエラレオネのエボラ対応における指揮・統制の体制について現地でのインタビュー等を行った研究によれば、「エボラ対応におけるRSLAFのパフォーマンスは『第1級』のものであったと広く認識されている」とし、インタビュー対象者の中には、RSLAF

45 Ross, Welch, and Angelides, “Sierra Leone’s Response to the Ebola Outbreak,” p. 18; “Sierra Leone: The Ebola Warriors in the Situation Room,” Global Ebola Response, February 13, 2015, <https://ebolaresponse.un.org/sierra-leone-ebola-warriors-situation-room>.

46 Ross, Welch, and Angelides, “Sierra Leone’s Response to the Ebola Outbreak,” pp. 21–22.

47 Walsh and Johnson, *Getting to Zero*, pp. 229–231.

48 Ibid., p. 228.



を「英雄」として称賛した者もいたという。具体的には、RSLAFは他の政府機関と比べて高い組織性や職業道徳を発揮し、シエラレオネ政府のエボラ対応に規律、スキル、そして義務感をもたらしたと指摘する<sup>49</sup>。またシエラレオネにおいて軍の改革支援を行ってきた英国の国際治安アドバイザーチーム (ISAT) の団長は、RSLAFには「人々の苦しみや悲しみに寄り添いながら、法の支配を堅持する能力があることを期待以上に示した」と述べ、高く評価した<sup>50</sup>。もしエボラ対応にRSLAFが積極的に参加しなかった場合、状況ははるかに悪いものになっていたというのが関係者間での一致した見方であるとの指摘もある<sup>51</sup>。

個別の分野についてみていくと、例えば医療分野については既に触れたように物資の不足にもかかわらず高い水準の医療サービスを提供していたこと、そして民間の医療従事者の中にはEVD感染を恐れて診察や治療を拒否する者がいた中で、JMUは一貫してサービスを提供し続けるとともに、EVD感染による犠牲者を出さなかったことが特筆すべき点として挙げられる。こうした高いパフォーマンスを発揮し得た理由の1つとして、JMU幹部のリーダーシップが挙げられる。特に、自らも患者の治療にあたるサー大佐のリーダーシップは、極度の緊張やストレスに日々さらされながらもJMUスタッフの士気を維持できた要因であったと指摘する兵士もいる<sup>52</sup>。

また医療従事者の警護や医療施設・隔離地域の警備などに関しては、患者や遺体の取り扱いをめぐる地域コミュニティの人々との衝突が頻発したにもかかわらず、それによって命を落とす人が出なかったことは一定の成果として評価しうるであろう。これと対照的なのがリベリアでの事例である。2014年8月にEVD感染封じ込めの一環としてコミュニティが突如として隔離されたことに憤った住民による抗議に対して、現地に展開していたリベリア軍が発砲し、15歳の少年が亡くなるという事件が発生した。これによってリベリア軍は人々の信頼を失うとともに、その後のリベリア政府によるエボラ対応において軍が前面に出る機会は減ることとなった<sup>53</sup>。警備・警護等の過程で犠牲者を出さないというのは評価の基準としては低いとも言えるが、リベリアの事例からも示唆されるように、そこでの失敗は軍によるエボラ危機対応の活動全体に悪影響を及ぼす可能性があり、過小評価すべきではない。

またRSLAFがエボラ危機対応に深く関与したことによってシエラレオネの政軍関係が不安定化したという兆候は少なくともこれまでのところない。またエボラ危機を

49 Ross, Welch, and Angelides, "Sierra Leone's Response to the Ebola Outbreak," p. 17.

50 Haenlein and Godwin, "Containing Ebola," p. 4.

51 Kamradt-Scott, et al., "Saving Lives," p. 17.

52 RSLAF 統合医療部隊 (JMU) 兵士への筆者インタビュー、2018年11月、フリータウン・シエラレオネ。

See also, Walsh and Johnson, *Getting to Zero*, p. 353.

53 Kamradt-Scott, et al., "Saving Lives," pp. 18–19.

契機に軍が国内の政治に過度に介入するといったことも起きていない。エボラ危機への対応において高い評価を受けたことで、同様の危機が発生した際に再び RSLAF が動員される可能性は高まっており、それが長期的に RSLAF の役割の見直しや兵士のアイデンティティの変化、それに伴う RSLAF の政治的影響力の保持につながる可能性はあるものの、現時点ではそれも明らかではない。少なくとも短期的には、エボラ危機によって国内の事態に関与したことが原因となって RSLAF が内戦終結以前のような政治化した軍に戻る可能性は低いと考えられる。

RSLAF のエボラ対応への関与については、以上のような高い評価がほとんどである一方で、当然ながら全てにおいて完璧であったというわけではない。例えば、地域の隔離や封鎖などについての軍による指示に人々が従ったのは、軍を信頼したからではなく、従わなかった場合に危害を加えられるのではないかとという恐怖があったためとの指摘もある<sup>54</sup>。また一般の人々の抵抗に対する軍の対応によって命を落とす人はいなかったものの、政府やエボラ対応チームの指示に従わせるために軍が一定の暴力的手段を用いることもあった<sup>55</sup>。さらに NERC の元幹部の 1 人も、RSLAF が政府のエボラ対応に規律をもたらしただけを高く評価する一方で、一般の人々やコミュニティとの信頼関係に基づく公衆衛生上のアプローチに軍はそぐわず、もし仮に同様の公衆衛生上の危機的事態が将来発生した際には、軍の関与は限定されるべきであると指摘した<sup>56</sup>。

こうした懸念はありつつも、エボラ危機対応において RSLAF が受けた総じて高い評価は、2020 年からのコロナ危機対応における RSLAF の関与に強い影響を与えている。エボラ危機の終結から 4 年後の 2020 年 3 月 24 日、世界的な COVID-19 の感染拡大に直面したビオ（Julius Maada Bio）大統領は、その時点では国内での感染者は確認されていなかったものの、シエラレオネ全土を対象に非常事態宣言を発出した<sup>57</sup>。それから 1 週間後の 3 月 31 日に初の COVID-19 感染者が確認されると、徐々にその数は増えていき、1 年後の 2021 年 3 月末時点で、シエラレオネ国内で合計 3,980 人の感染者が確認され、そのうち 79 人が亡くなった。世界的に見れば数の上では少ないものの、EVD 流行以来の公衆衛生上の危機となった COVID-19 流行に対応するために、シエラレオネ政府はエボラ危機における経験を反映した体制作りを行った。そしてエボラ危機の際にその活動が高く評価された RSLAF は COVID-19 への対応にも深

54 Ibid., p. 18.

55 See for example, Luisa Enria, “What Crisis Produces: Dangerous Bodies, Ebola Heroes and Resistance in Sierra Leone,” *Bath Papers in International Development and Wellbeing*, no. 53 (October 2017), pp. 12–13.

56 国家エボラ対応センター（NERC）元幹部への筆者インタビュー、2018 年 11 月、フリータウン・シエラレオネ。

57 Government of Sierra Leone, “Declaration of a State of Public Emergency by His Excellency, Dr. Julius Maada Bio, President of the Republic of Sierra Leone,” March 24, 2020.

く関与することとなった。

それを最も端的に示すのが、エボラ危機における NERC に相当する政府の司令塔組織として設置された新型コロナウイルス国家緊急対応センター（NaCOVERC）のトップに退役陸軍准将でもあるコンテ（Kellie Hassan Conteh）国防大臣が指名されたことである。前節でみたように NERC のトップも当時の国防大臣が就任しており、それと同様の人事がコロナ危機でも行われた。また NaCOVERC の中では、運用・ロジスティクス部門は国防省・RSLAF が主導することになり、技術部門についてもエボラ危機時の JMU におけるリーダーシップが高く評価され、軍医総監となったサー准将が率いることとなった。さらに技術部門のうち COVID-19 陽性者の隔離や治療、さらにそのための施設の確保等を担う症例管理については、JMU 司令官を務めるセヴァリ大佐（Stephen Sevalie）が責任者を務めている<sup>58</sup>。また現場レベルでも、軍病院が COVID-19 陽性者の隔離や治療において中心的な役割を担っていたり、各地に設けられた検問所の運営や国境の警備、ロックダウン時のパトロールなども警察と共同で行ったりするなど、規模の面ではエボラ危機の際と比べて小さいものの、RSLAF はエボラ危機に続いてコロナ危機の対応においても重要な役割を担っている。このように内戦後の SSR を経て RSLAF は国内の事態への関与が大幅に制限されたにもかかわらず、エボラ危機からコロナ危機へと続いた公衆衛生上の危機への対応では深く関与する状況が生まれている。

## おわりに

本稿では、内戦後の SSR によって国内における役割を大幅に制限されたはずの RSLAF が、EVD 流行というシエラレオネにとって内戦終結以来最大の国家的危機への対応において重要かつ幅広い役割を担ったこと、そしてそこでの RSLAF のパフォーマンスは概ね高く評価され、そのことが現在進行中のコロナ危機対応における軍の関与に影響を与えていることを明らかにした。こうしたシエラレオネの事例から指摘できることとして、まず内戦下における暴力や人権侵害、度重なるクーデタといった歴史がある軍であっても、SSR などの長期的な改革の取り組みを経て生まれ変わることで、国内の公衆衛生上の危機対応などにおいて重要な貢献を行うことが可能ということである。RSLAF がエボラ危機において多数の命を救い、高い評価を得るような軍

58 Kevin Grieco and Yasmina Yusuf, “Sierra Leone’s Response to COVID-19,” COVID-19 Series Working Paper, Oxford Policy Management, May 2020, pp. 1–2.

へと変わることができたのは、内戦終結時の状況や英国の長期にわたる SSR 支援など様々な条件が重なった結果であり、アフリカの他の国においても同様のことが言えるわけではない。しかし、クーデタや人権侵害の歴史が過去にあったとしても、それが直ちに国内の公衆衛生上の危機対応に軍を用いるべきではないという結論につながらないことは、少なくとも本事例から言えるであろう。他方で、総じて高い評価を得た RSLAF であっても、その存在によって人々に恐怖を与えたり、公衆衛生上の措置に従わせるために一部で暴力的手法が用いられたりしたことも事実であり、軍を公衆衛生上の事態への対応のために動員することの懸念がなくなったわけではない。どのような条件下で、どのような役割を軍が担うことが公衆衛生上も、また政治的、社会的にも最適な結果をもたらす可能性が高いのかは、今後明らかにすべき課題である。

また SSR を通じて生まれ変わることができた RSLAF がエボラ危機への対応で高い評価を得て、その結果としてコロナ危機においても主導的な役割を担っているという事実は、ある意味では皮肉なこととも言える。なぜなら、RSLAF がエボラ危機において高いパフォーマンスを発揮し得た背景には SSR による制度・組織改革や個々の兵士の能力向上、意識面での変化があったと考えられるが、SSR によって得られた成果が国内の危機対応という SSR の過程で軍の役割からあえて除外された分野で発揮され、エボラ危機からコロナ危機へと続く国内の事態への RSLAF の継続的な関与につながったからである<sup>59</sup>。もちろんこのことは、SSR を通じた軍の能力向上によって多数の命が救われたことを否定するものではない。しかし、シエラレオネの事例は、SSR 支援などを通じた軍の改革や能力強化の成果は、当初の想定とは異なる活用のされ方や結果をもたらすことがあるという事実、特に外部アクターが SSR 支援に取り組む際の難しさを示唆しているように思われる。

一方で、本稿では明らかにできなかったことも多く残されている。例えば、EVD から COVID-19 へと続いた公衆衛生上の危機対応への深い関与が、SSR プロセスを通じて形成された RSLAF の役割やアイデンティティを根本的に変化させるものとなるのかについては、より長期的な観点から分析する必要がある。また関連して、軍が国内の事態に深く関与して主導的な役割を担うことがシエラレオネの政軍関係に与える影響についても、長期的な観察・分析が求められる。

またシエラレオネという一国の事例を超えて、アフリカ諸国の軍隊による公衆衛生上の事態への関与については、いつ、どのような事態・状況において軍が活用されるのか、またどのような条件下で軍が高いパフォーマンスを発揮しうるのか、そしてそ

59 Haenlein and Godwin, "Containing Ebola," pp. 6–7; Ross, Welch, and Angelides, "Sierra Leone's Response to the Ebola Outbreak," p. 17.



れがその国の公衆衛生や政軍関係にどのような影響をもたらすのかなどについて、理論化を前提とした研究が必要とされている。今後、EVD や COVID-19 流行のような公衆衛生上の危機が発生した際に、軍が何らかの関与を求められる可能性は高く、そうした事象を分析・理解するための理論枠組みを構築することは学術的にも、また政策的にも高い意義を有するものとなるであろう。

（防衛研究所）