

米国における安定化作戦の趨勢

—— 米陸軍フィールド・マニュアルを中心に ——

藤木 乾

はじめに

昨年(2010年)3月から約5ヶ月間、海上幕僚監部ジブチ移転調整チームの一員としてアフリカ大陸北東部に位置するジブチ共和国に出張する機会を得た。目的は、国際平和維持活動の一環としてアデン湾・ソマリア沖海賊対処に従事する派遣海賊対処行動航空隊の活動拠点を新たに建設することであった。その後、建設工事は急ピッチで進められ、本年(2011年)5月末には当該拠点が完成し、現在、派遣海賊対処航空隊は当該拠点に移転し活動を続けている。

また、本年3月11日に発生した東日本大震災においては、自衛隊の統合任務部隊(JTF-TH)による10万人を超える大規模災害派遣活動に加え、米軍による原子力空母等の艦艇、130機を超える航空機及び生物兵器・化学兵器・核兵器・放射能兵器・爆発物(CBRNE)対処を専門とする特殊部隊(CBIRF)等、総員2万名に及ぶ緊急援助活動「トモダチ作戦」(Operation Tomodachi)が大きな注目を集め、大規模災害発生時における軍隊の能力及び役割を強く印象付けている。

近年、軍隊に期待される役割は多様化し、より広範囲になりつつある。自衛隊においては、「昭和52年度以降にかかる防衛計画の大綱について」以来の「基盤的防衛力」構想に、「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について」において「多機能で弾力的な実効性のある防衛力」として実効的な事態対処と国際平和協力活動への積極的取組という要素が加味された¹。更に、昨年末に制定された「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱について」においては、「基盤的防衛力」に代わって、防衛力の運用に着目した「動的防衛力」という新たな指針が示されたところである²。

国際社会においても、「長い戦争」(Long War)の時代を迎え、軍隊の役割

¹ 平成22年度版日本の防衛、II-2-1。

² 平成23年度以降に係る防衛計画の大綱について(平成22年12月17日、閣議決定)、IV-1-3。

は岐路に立っている³。冷戦の終結後、国家対国家というこれまでの伝統的な脅威に代わって、民主主義、人権、内戦及びテロといった多様な要素に関わる非伝統的な脅威が顕在化することとなった。前者が、戦闘員と市民、国の内と外を区分する国家間戦争であったとすれば、後者は、公（政府、戦闘員）と私（市民等）、国内と国際の区分がない「新しい戦争」（New Wars）と言える⁴。そして、このような脅威の大きな変化に伴い、軍隊にもこれに対応し得る柔軟性が求められている。

これに関し、ハーバード大学のハンチントン（Samuel P. Huntington）は、1993年の論文で、冷戦後における軍隊の役割に関する本質的な命題を提起した。彼の主張は、脅威の変化を認めながらも、軍隊の本分は戦闘任務（軍事的役割）にある、とするものであった。

しかし、それから十年後のイラク戦争とその占領政策の行き詰まりは、軍隊の役割と方向性を大きく転換させる契機となった。その結果、「安定化作戦」（Stability Operations）や「民生支援作戦」（Civil Support Operations）といった、戦闘任務のみならず非戦闘任務も含むより広範囲で包括的な役割がこれまで以上に大きな注目を集めることとなった。これを受けて近年、米陸軍はその基幹ドクトリンを大幅に改訂し、中でも安定化作戦を「米陸軍の核心となる任務」として位置付けた⁵。そこでは、軍事的役割を軍隊の本分とするハンチントンの主張は軽視されているように見える。

では、現在においては、ハンチントンの主張は意味を持たないのだろうか。これを明らかにするには、まず、ハンチントンの論文をその背景も含めて分析する必要がある。また、この新たな方向転換の主要な契機となったイラク戦争と、その方向性を定義した公式文書である米陸軍の新ドクトリンの概要及びそ

³ 吉崎知典「平和構築における軍事組織の役割—日本の視点」安全保障国際シンポジウムでの講演、2009年2月3日。なお、「長い戦争」（Long War）とは、住民混在下で実施される非国家主体に対する長期にわたる戦いを指すものであり、次を参照のこと。US Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, D.C.:USDOD, February 6, 2006, p.9.

⁴ 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年、266、317頁。なお、「新しい戦争」（New Wars）とは、カルドー（Mary Kaldor）による、グローバリゼーションの過程によってもたらされた、政治と経済、公と私、軍人と文民、更には戦争と平和といった近代の様々な区分が崩壊しつつある状態を強調する概念であり、次を参照のこと。Mary Kaldor, *New & Old Wars: Organized Violence in a Globalized Era*, Stanford: Stanford University Press, 2nd Edition, 2007, p.2.

⁵ Department of Defense Instruction 3000.05, “Stability Operations,” September 16, 2009, p.2.

の問題点についても整理する必要がある⁶。

そこで、本稿においては、まず、第1章で、ハンチントン論文の背景について整理する。次に、第2章で、軍隊の役割の大きな転機となったイラク戦争について、第3章で、その反省を踏まえて改訂及び制定された米陸軍のドクトリンの概要について説明する。そして、第4章で、安定化作戦の課題を分析の上、最後に現代におけるハンチントンの主張の意味を明らかにする。

なお、本稿においてとりあげた米軍ドクトリンは、陸軍のフィールド・マニュアルであるが、これは安定化作戦の主役が陸軍であるためである。戦争目的の達成という観点からは、それを支援する海軍も作戦の中核的役割を担う陸軍のマニュアルに注意を払う必要がある。

1 ハンチントン論文の背景とその後

(1) 新たな事態、旧来の役割

1993年、ハンチントンは「新たな事態、旧来の役割」(New Contingencies, Old Roles)と題した論文の冒頭で、「ポスト冷戦時代における軍隊の役割と任務ほど重要な問題はない」と述べているが、これはどのような背景から生じたのだろうか⁷。

1993年と言えばソ連崩壊の2年後である。冷戦の終焉は、東西の分断をなくし、いわゆるグローバリゼーションが経済、文化、政治、環境等多くの分野で引き起こされる契機となった。この流れは、市場経済の拡大、民主主義及び人権等のリベラルな規範のグローバル化といった歓迎すべき側面をもつ一方、グローバル・イシューと呼ばれる一連の問題を引き起こした。それは、環境、感染症、人道等の問題であり、また、第三世界における内戦であった⁸。

これに伴い、国際安全保障上の課題も大きく変化した。第二次世界大戦以降は、冷戦による「長い平和」(Long Peace)の時代はもちろん、冷戦後においても大国間戦争はほとんど生起していない。しかし、これに代わって内戦等の小規模紛争は、第二次世界大戦以降、1990年代半ばまで恒常的に増大している。

⁶ ハンチントンは、議論の対象を米陸軍に限定しているわけではないが、本稿では、ハンチントンが主として取り上げている米陸軍にのみ焦点を当てることとした。

⁷ Samuel P. Huntington, "New Contingencies, Old Roles," *Joint Force Quarterly*, Autumn 1993, p.38.

⁸ 山本『国際レジームとガバナンス』22頁。

そして、論文発表の前年（1992年）、その発生頻度はピークに達していた⁹。この状況に鑑み、国際社会においては、国際連合事務総長であったガリ（Boutros Boutros-Ghali）が「平和への課題」（An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-Keeping）を発表（1992年）し、紛争予防から平和創造、平和維持、そして平和構築に至る一連の国家建設の過程への取り組みを強調した¹⁰。

一方、米国民は、ソ連が消滅したことに伴い、自国の軍事的安全は当面の間ほぼ保障されていると考えるようになった。そして、その関心は、核兵器や同盟といった従来中心のであった問題から、大量破壊兵器の拡散防止や国連による国際平和維持活動等、これまで副次的とされていた問題へ移行していった。このように、大規模戦争の蓋然性の低下と小規模紛争の多発は、米国民の脅威に対する認識と安全保障上の関心を大きく変えつつあった¹¹。

このような中、米国議会においては、ソ連という巨大なライバルを失った軍隊に何をさせるべきか、という議論が巻き起こっていた。その中で、軍隊の活用方法として注目を集めたのは、国内の諸問題への対処、国内外の人道支援及び海外の平和維持活動といった非軍事的役割であった¹²。

また、当時、米国は1992年からソマリア内戦への軍事介入に参加していたが、現地における軍隊の役割は、例えば、敵対行為を排除しつつ、被災者へ確実に救援物資を届けることであるから、これに対する軍隊の使用は適切である。しかし、ハンチントン氏は、これは「限度の定義」（Defining the Limits）に関する2つの問題を引き起こす、と指摘している¹³。第1の問題は、介入期間の

⁹ 同上、267頁。

¹⁰ Boutros Boutros-Ghali, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-Keeping," Report of the secretary-general pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on January 31, 1992 (UN Doc. A/47/277-S/24111).

¹¹ 冷戦後の米国では、次のとおり2度にわたって軍事戦略の見直しが行われ、通常戦力計画の重点がソ連の脅威への対処から地域的脅威への対処に移行されている。①The Base Force（1991年9月、ブッシュ（父）政権）：基盤戦力（The Base Force）の設定により冷戦期比25%の戦力削減を目標としたもの。②The Bottom-up Review（1993年3月、第一次クリントン政権）：2つの大規模地域紛争への同時対処を可能とする戦力を積み上げ方式で算定したもの。細部については次を参照のこと。上野英詞「冷戦後における米国の通常戦力計画の見直し」『防衛研究所紀要』第3巻第2号、2000年11月。

¹² このような役割は別に目新しいものでなく、そのほとんどは、過去に軍隊が担ってきた役割である。細部については次を参照。US Army, *FM 3-07: Stability Operations*, October 2008, paras. 1-1 to 1-9.

¹³ Huntington, "New Contingencies, Old Roles," p.42.

限度であり、現地の治安が改善されない限り、軍はその任務を延々と要求されることになる。第2の問題は、介入程度の限度であり、紛争地域においては外部とのどんな関わり合いも敵対行為と見なされる可能性があるため、平和維持のための軍隊が、現地においては紛争当事者になってしまう場合がある。

冷戦後のこのような情勢変化は、軍隊のあり方に関する米国民の問題意識を刺激し、その役割や任務を見直す気運を高めた¹⁴。そして、新たな事態への対応に向けて、軍隊そのものを変革しようとする動きが出てきた。1993年のハンチントン論文は、このような動きに対する反論であった。

(2) ハンチントンの主張と米軍ドクトリン

当時、政府内においては、このような事態への本格的な取り組みに向けて、軍そのものを根本的に改革しようとする意見が相次いで出された。ある政府委員会は、軍隊を国連平和維持活動の支援に向けて訓練するため、ドクトリンを改訂し、将官による軍事命令を作成することを提案し、また、あるグループは、平和維持、人道支援及び民生支援活動に精通した幹部を確保し、昇進させるべきである、と主張していた¹⁵。

これらに対し、ハンチントンは、「軍隊の任務は戦闘であり、米国の敵を阻止し打破することである。軍隊は、その目的のためだけに人が集められ、組織され、訓練されるべきである」と反論した¹⁶。ハンチントンによると、対処能力があるからと言って、軍隊を平和維持や民生支援のための組織として作り変えてしまうことは本末転倒である。なぜなら、軍隊は合法的に非人道的任務を実施する権限と能力を与えられた非人道的な組織であり、国家が伝統的に軍隊を保有してきた理由はそこにあるためである¹⁷。そして、非軍事的役割への適応に向けた軍隊改革は、軍隊の存在価値そのものである軍事的能力の低下を招く危険性を含む。

では、冷戦後における軍隊の適切な役割とは何だろうか。ハンチントンは、軍事的役割を軍隊の本来任務と位置付けているが、それ以外の役割を否定しているわけではない。むしろ、これまでどおり、軍隊の能力をそのような役割にも

¹⁴ 塚田洋「米国による紛争後活動の課題—国務省復興安定化調整官室の設置を手がかりに—」『レファレンス』2006年7月、182頁。

¹⁵ Huntington, "New Contingencies, Old Roles," p.43.

¹⁶ Ibid., p.43.

¹⁷ Gary Schaub, Jr. and Volker Franke, "Contractors as Military Professionals?," *Parameters*, Winter 2009-10, p.91.

活用すべきである、としている¹⁸。

ハンチントンは具体的に、適切な軍事的役割（戦闘任務）と適切な非軍事的役割（非戦闘任務）をそれぞれ3つ挙げている¹⁹。適切な軍事的役割の第1は「優勢の維持」であり、これにより新たな脅威の出現を防ぐ。第2は、「地域安全保障」であり、具体的には、南西アジア及び東アジアに存在する重要な脅威に対処し得る能力を持つことである。ハンチントンは、核兵器を伴うであろうそれらの脅威は、最も深刻かつ恐らく最も可能性が高い、と警告している。第3は、「海外における内面的な防衛」であり、これは米国にとって重要な国々に干渉し、友好的で民主的な政府を守り、非友好的で非民主的な政府を排除するものである。

次に、適切な非軍事的役割の第1は国内諸問題への対処、第2は国内及び国外（ただし、当該政府に歓迎される場合）における人道支援、そして、第3は紛争に関係する当事者の招待による平和維持活動である。ただし、ハンチントンにとってこれらの役割はあくまでも副次的なものであり、副次的な役割は、軍隊の編成、装備及び訓練等の基礎とはなり得ない。

結局、ハンチントンにとって、冷戦後の新たな事態とは単なる偶発的なものに過ぎなかった。そのため、これを過分に重視することなく、旧来の役割を軍隊の本分としてしっかり堅持していくべきである、と強調したのである。

では、論文発表から18年後の今日、ハンチントンの主張はどのように取り扱われているだろうか。実のところ、現在の米国防総省の公式文書や米陸軍のドクトリンは、次のとおり、非戦闘任務を多分に含む安定化作戦を大いに推進する立場をとっており、戦闘任務を本分とすべきとしたハンチントンの主張は考慮されていないように見える。

①米国防省指令 3000.05（2005年）

安定化作戦は、国防総省が実施及び支援の準備をすべき、米軍の核心的な任務である。それは戦闘作戦と同等の優先順位を与えられ、ドクトリン、組織、訓練、教育、演習、物資、リーダーシップ、人事、施設及び計画を含むあらゆる国防総省の活動に明確に取り込み統合されるべきである²⁰。

¹⁸ Huntington, "New Contingencies, Old Roles," p.43.

¹⁹ Ibid., pp.40-41.

²⁰ Department of Defense Directive 3000.05, *Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operation*, November 28, 2005, p.2.

②米陸軍フィールド・マニュアル (FM) 3-0 (2008年)

陸軍ドクトリンは、現在では安定化及び民生支援のような住民に対応する任務と攻勢及び防勢作戦に関連する任務とを等しく重視している²¹。

③米国防総省指示 3000.05 (2009年)

安定化作戦は、国防総省が戦闘作戦と同等の熟練をもって遂行するよう準備されるべき、米軍の核心となる任務である²²。

もちろん、軍事的役割がその地位を下げたわけではない。しかし、これらは、非軍事的役割も軍隊の編成、装備及び訓練を定義する核心的任務に含めると宣言している。そして、このような変化の原因の一つは、イラク戦争とこれに続く占領政策の行き詰まりに求められる。

2 イラク戦争と安定化作戦

(1) 安定化作戦の軽視と紛争の長期化

2003年3月、イラク戦争は、バグダッド空爆により開始された。しかし、圧倒的な火力による迅速な政権打倒とは対照的に、その後の占領政策はすぐに行き詰まりを見せることになる。米国の指導者達は、最新装備を誇る米軍を投入すれば迅速な政権打倒が可能だと考えた点では正しかったが、米軍がすぐにイラクから撤退できるだろうと想定した点では、致命的な誤りを犯した。現実のイラクで米軍が直面したのは、解放者である米軍を歓迎するイラク国民ではなく、武装勢力からの絶え間ない攻撃であった²³。

なぜ、このような結果になったのであろうか。冷戦後、米国は、イラク戦争に限らず世界中の紛争地において多くの安定化活動等に参加してきたが、明確に成功したという事例は見あたらない。そして、そこに共通して見られる特徴は、安定化作戦の軽視である²⁴。具体例を2つ挙げると、まず第1に、治安と法秩序の回復を後回しにしてきたことである。紛争地域においては腐敗した旧支配層が組織犯罪や破壊活動に関わり、その温床となるケースが多い。そのため、まず、警察、裁判所、刑務所を整備し、治安と法秩序の回復を最優先とす

²¹ US Army, *FM 3-0: Operations*, February 2008, Introduction.

²² Department of Defense Instruction 3000.05, "Stability Operations," p.2.

²³ 福田毅「米国流の戦争方法と対反乱 (COIN) 作戦—イラク戦争後の米陸軍ドクトリンをめぐる論争とその背景—」『レファレンス』2009年11月、78頁。

²⁴ 塚田「米国による紛争後活動の課題」183-184頁。

べきであるが、これに対する計画も準備も不十分であった。

第2は、軍隊への過度の依存である。軍隊は、必ずしも安定化や復興支援に適した組織ではないが、米国政府内にそれらを主導する文民機関がないため、事実上、軍隊がその全領域に携わることになった。しかし、軍隊はそのために訓練されているわけではないし、必要な装備も与えられていない。また、そのような活動が成果を得るまでには相当な期間を要するため、軍隊は早期撤退が困難となり、結果としてその滞在経費は米国経済を圧迫することとなる。更に、復興を主導すべき文民機関の不在は、軍民の間で作業管理や責任の所在を曖昧にし、現地でも無用の行き詰まりを生じさせるという結果を招く。

イラクにおける戦争計画も、その例外ではない。実際に2001年から2003年にかけて、イラク戦争準備に向け国防次官補として勤務したコリンズ (Joseph J. Collins) は、イラクにおける安定化及び復興支援は明らかに行き詰っており、その原因が米国政府による認識の誤りや見積もりの甘さ、そして現地に治安を確保する安定化作戦等の計画不備であったことを認めている²⁵。具体的には、計画策定に際し、軍は先行して大統領にブリーフィングを実施していたため、各省庁が担当する戦後計画は軍の戦争計画を後追いせざるを得なかった。また、各省庁の担当者は保全上の理由や役所的な慣行によって相互に分断されていたため、担当者間の調整はほとんどなかった。

戦後計画の柱は、①軍は迅速に撤退し、②復興については既存の警察、軍隊及びイラク側の資金を活用し、③国家運営についてはイラクの統治機構にまかせること、であった。しかし、開戦後、この計画は停滞し、破棄される結果となった。実際には、状況の悪化を避けるために軍は現地を離れることが出来なかった。状況の改善に向け何十億ドルもの資金が投入されたが、劣悪な治安、能力不足及び汚職と非効率率が全てを複雑にし、進歩を妨げた²⁶。

結局、イラク戦争における最初の5年間を概観すれば、当初の戦闘作戦の鮮やかな成功とその後の復興政策の予期せぬ停滞を強く印象づける結果となる²⁷。米国は、安定化作戦への着意はあったが、それを円滑に計画し、実行することが出来なかった。そして、一国の軍隊がこのような作戦を効果的に遂行できる

²⁵ Joseph J. Collins, "Choosing War: The Decision to Invade Iraq and Its Aftermath," *Institute for National Strategic Studies Occasional Paper 5*, Defense University Press (April 2008), p.2, pp.12-13.

²⁶ *Ibid.*, p.14.

²⁷ ただし、これに続く2007年以降は、米軍による大幅な兵力増強策により、治安が急速に改善されている。

か否かは、その国固有の戦争観によっても左右される²⁸。

(2) 米国の戦争観と戦争方法

米国の戦争観とはいかなるものだろうか。ハーバード大学のハーツ (Louis Hartz) は、封建制度を経験していない米国にとって、自由主義は建国以来の自明の理として認識されるため、あらゆる問題は、根本的な議論を要しない「技術の問題」として現れる、と指摘している。そして、このような思想が国際政治に反映されると、外交を価値観の伝播行為とみなし、さらにそれを工学的に適用しようとするアメリカ固有の世界観 (戦争観) へと発展する²⁹。このような世界観においては、平和は善良な人々の自然な調和の結果であって、紛争や対立は劣悪なものによる攪乱の結果であり、劣悪なものへの一種の教育的懲罰が戦争行為であるとみなす。そのため、その関心は、根本的議論や政治的配慮には向かわず、「最小のコストで、最も効率よく、迅速かつ完全に敵を破壊すること」に集中する³⁰。

レディング大学国際政策戦略研究所のグレイ (Colin S. Gray) は、このような米国流の戦争方法の特徴として、政治と軍事の分離、他国文化への理解不足、技術依存、火力重視、物量での圧倒、攻勢作戦への愛着、迅速な勝利の追求、人的コストの忌避等を列挙している³¹。例えば、冷戦後に推進された「軍事における革命」 (Revolution in Military Affairs) や精密誘導兵器による空爆は、最先端の情報・科学技術を活用することにより人的コストを避け、決定的かつ迅速な勝利を追求するものであり、米国流の戦争方法の延長上にある³²。

これらの特徴は、ハイテク兵器よりも軽装の地上部隊が主となり、短期決戦よりも長期的な活動を必要とし、敵の打倒よりも住民保護を重視する安定化作戦には向いていない。例えば、米陸軍戦争大学のエックバリア (Antulio J. Echevarria II) は、米国の指導者は戦闘の勝利を戦略的な成功に導く複雑なプロセスについては考えることを避ける傾向にあるが、戦闘よりも上位にある戦

²⁸ 福田「米国流の戦争方法と対反乱 (COIN) 作戦」81頁。

²⁹ ルイス・ハーツ『アメリカ自由主義の伝統』有賀貞・松平光央共訳、有信堂、1963年、5-11頁。中山俊宏「アメリカ外交の規範的性格—自然的自由主義と工学的世界観—」『国際政治』第143巻、2005年11月、15-16頁。

³⁰ 永井陽之助「米国の戦争観と毛沢東の挑戦」『平和の代償』中央公論社、1967年、10-14頁。

³¹ Colin S. Gray, "Irregular Enemies and the Essence of Strategy: Can the American Way of War Adapt?" *Strategic Studies Institute*, March 2006, pp.29-30.

³² 福田「米国流の戦争方法と対反乱 (COIN) 作戦」82、87頁。

争そのものについて考える習慣を身につけるべきだ、と指摘している³³。

イラク戦争当初の迅速かつハイテクな戦争は米国流の戦争方法であった。しかし、これに続く安定化作戦の対象は、長期的な対立、高度な犯罪及び持続的な反乱であり、米国民の戦争観では理解することも対処することも困難な事態であった³⁴。加えて、少ない兵力で短期間に政権を打倒したことが、却って、安定化作戦のための人員と準備の不足につながるようになった³⁵。

結果として、イラク占領政策の停滞は、これに関与した全ての省庁、機関に反省を促し、大規模な変革を要求することとなった³⁶。そして、これらの反省は、その後の新たな米軍ドクトリンに反映されることとなる。

3 安定化作戦とドクトリン

(1) 基幹ドクトリンの改訂

米陸軍は、ドクトリンに基礎をおく軍隊である³⁷。そして、数あるドクトリンの中でも、FM3-0「作戦」は、米陸軍が如何にして部隊を編成し、装備を与え、訓練を行い、そして作戦を遂行するかとの本質的な問題に対して理論上の土台を提供する基幹ドクトリンである³⁸。

2008年2月、米陸軍はそのFM3-0を大幅に改訂した。これに際し、同年4月に上院軍事委員会の公聴会が開かれたが、その中で、ドクトリン作成を担当した米陸軍コールドウェル中將は、6年に渡るイラク及びアフガニスタンの経験を踏まえた軍の認識変化として、次の3点を証言している³⁹。

- ① 安定化や復興に対し組織的な義務を有すると認めるようになった。
- ② 包括的役割に関する技能を教育、訓練及びドクトリンに取り込む必要性を理解するようになった。

³³ Antulio J. Echevarria, "Toward an American Way of War," Strategic Studies Institute, March 2004, p.7,18.

³⁴ Collins, "Choosing War," p.15.

³⁵ 福田「米国流の戦争方法と対反乱(COIN)作戦」88頁

³⁶ Collins, "Choosing War," p.2.

³⁷ US Army, *FM 3-0: Operations*, February 2008, Forward.

³⁸ *Ibid.*, Forward.

³⁹ Hearing to receive testimony on the army's new doctrine (field manual 3-0, operations) in review of the defense authorization request for fiscal year 2009 and the future years defense program, U.S. Senate Subcommittee on Airland Committee on Armed Services, April 1, 2008, pp.4-5,8-9.

③ 包括的役割を戦闘作戦と同等に重視するようになった。

そして、この改訂版の序言には、これが過去のドクトリン(2001年版FM3-0)からの革命的な離脱を目的とし、その焦点は、住民混在下で実施される「長引く紛争」(Persistent Conflict)への対処にある、と明記されている⁴⁰。では、具体的に2008年版(改訂版)は2001年版とどこが異なっているのだろうか。

まず、2001年版では冷戦後の環境変化を反映し、紛争におけるあらゆる事態に対応する考え方として「フル・スペクトラム・オペレーションズ」(Full Spectrum Operations)が提唱された。この概念は、戦争の中心である攻勢・防勢作戦、及び、「戦争以外の作戦」(MOOTW)である安定化作戦や民生支援作戦を含み、それらの組み合わせと連続性に重点を置いている⁴¹。ただし、陸軍の基本的な焦点は戦闘にあり、安定化作戦は、その他の任務としての位置付けである⁴²。

一方、2008年版では、「フル・スペクトラム・オペレーションズ」は踏襲されているが、非軍事的役割の位置付けは明らかに変化し、軍事的役割と非軍事的役割の更なる統合が強調されていることが、次の記述から読み取れる。

①2008年版序言(Foreword)

戦場における成功だけではもはや十分ではない。最終的な勝利のためには、永続的な平和の礎を築くために行われる複数の安定化作戦が必要である⁴³。

②2008年版序論(Introduction)

安定化作戦については、戦争以外の作戦という領域で実施する類のものではない。これらの任務は、付随的な活動から攻勢作戦及び防勢作戦と同等の重要性を持つ中核的な作戦へと進化した。現在の作戦の流れの中では安定化作戦は攻勢・防勢作戦と同等、あるいはそれ以上に重要な場合がある⁴⁴。

更に、軍隊の役割に関する認識の変化については、次の2点からも読み取ることができる⁴⁵。第1は、戦闘力の定義である。2001年版では、戦闘力は、文

⁴⁰ US Army, *FM 3-0: Operations*, February 2008, Foreword.

⁴¹ US Army, *FM 3-0: Operations*, June 2001, paras.1-47, 1-48.

⁴² *Ibid.*, Introduction, para.9-3.

⁴³ US Army, *FM 3-0: Operations*, February 2008, Foreword.

⁴⁴ *Ibid.*, Introduction.

⁴⁵ 福田「米国流の戦争方法と対反乱(COIN)作戦」93-94頁。

字どおり戦闘に直接関係する能力（価値剥奪機能）であり、「軍隊が敵性勢力に対し一定の時間で発揮できる破壊的及び妨害的能力の総計」とされている⁴⁶。一方、2008年版では、「軍隊が一定の時間で発揮できる破壊、建設及び情報の各能力の総計」とされ、軍隊の持つ建設的な能力（価値付与機能）についても、加味されている⁴⁷。

第2は、情報優勢の対象である。2001年版で強調されていたのは、湾岸戦争を念頭においた高度な科学技術による詳細かつリアルタイムな戦況把握であった。一方、2008年版では、民衆の認識、信条、行動を把握の上、住民の信頼を獲得し、幅広い観衆の支援を獲得するといった「人間的側面の重視」についても言及されている⁴⁸。

(2) 新たなドクトリンの制定

FM3-0改訂から8ヶ月後（2008年10月）、米陸軍は、FM3-0の下位ドクトリンとして、新たなドクトリンFM3-07「安定化作戦」を制定した。FM3-07は、陸軍ドクトリンのマイルストーンであり、「過去に苦勞して手に入れた教訓を制度化するもの」である⁴⁹。そこでは、イラク戦争の反省を踏まえて、戦闘作戦の目的を超えた、より広範囲な国家政策目標の達成を目的とし、①軍隊の安定化作戦への熟練、②安定化作戦に対する全省を挙げての能力の統合、及び③軍民を問わず関係する全ての機関・組織による安定化活動への支援等、に焦点が当てられている。

そして、安定化作戦の定義については、統合作戦の基幹ドクトリンであるJP3-0「統合作戦」（2006年9月制定）における定義を引用し、「安全と治安を維持又は回復し、主要な政府サービス、緊急のインフラ再建及び人道的な安心を提供するため、国の他機関との協力の下、米国外で実施される様々な軍事的任務、作業及び活動を包括するもの」⁵⁰として、多くのアクターによる幅広い活動を視野に入れた包括的な作戦であることを明記している。

次に各章の内容を見ると、第1章では、安定化作戦に関する陸軍の広範囲な活動を取り巻く戦略的背景を明確にし、第2章では、フルスペクトラム・オペ

⁴⁶ US Army, *FM 3-0: Operations*, June 2001, para.4-3.

⁴⁷ US Army, *FM 3-0: Operations*, February 2008, para.4-1.

⁴⁸ US Army, *FM 3-0: Operations*, June 2001, chapter 11 ; *FM 3-0: Operations*, February 2008, paras.1-23, 7-7, 7-66.

⁴⁹ US Army, *FM 3-07: Stability Operations*, October 2008, Introduction.

⁵⁰ *Ibid.*, Introduction.

レーションの各段階における安定化作戦の諸活動を定義し、その理論的枠組みを記述している。第3章では、安定化作戦を構成する主要な任務の一つ一つに焦点を当て、第4章では、安定化作戦を立案する上での基本原則について記述している。第5章では、安定化作戦を支援するための暫定軍政府の命令責任、設立及び組織に関する議論を提供し、最後に、第6章で、安定化作戦の柱の一つとなる治安部門改革のためのドクトリン上の基盤について解説している。

また、特に注目すべき点として、時間の観念が挙げられる。イラク戦争においては、効率化とスピードを重視する戦争方法が、却って戦後計画への円滑な移行を妨げる結果となってしまったが、新ドクトリンでは、時間は安定化作戦における本質的な要素として、次のとおり記載されている。

時間は、成功の最高の決定者であるかもしれない。敵に囲まれた人々に安全と治安をもたらす時間、重要で急を要する人道支援物資を住民へ送り届ける時間、基本的な社会秩序と正常な生活を回復する時間、そして、恒久的な平和と安定の基礎を提供する政府組織と市場経済を立て直す時間。これらは、安定化作戦の本質である⁵¹。

なお、翌年（2009年）に制定された米国防総省指示 3000.05「安定化作戦」では、よりコンパクトに次の5つの基本的な認識が示されている⁵²。

①安定化作戦は、国防総省が戦闘作戦と同等の熟練をもって遂行すべく準備される、米軍の核心となる任務である。

②国防総省は、国防総省内の全組織の責任を果たすため、国内法及び国際法の下、安定化作戦を遂行する能力を持つべきである。

③効果的な安定化作戦の遂行には、軍民の努力の統合が不可欠である。

④国防総省は他の米国政府機関、外国政府、治安部隊、国際政府組織による復興と安定化努力の計画及び実施を支援する。

⑤国防総省内の全組織は、ドクトリン、組織、訓練、物資、リーダーシップと教育、人員、施設、演習、戦略、計画に渡り、概念及び能力を明確に集積、統合すべきである。

⁵¹ US Army, *FM 3-07: Stability Operations*, October 2008, Introduction.

⁵² Department of Defense Instruction 3000.05, “Stability Operations,” pp.1-3.

このように、新たなドクトリンの制定は、従来の米国流の戦争方法から離脱し、軍隊の軸を軍事的役割から非軍事的役割の方向へと移すため、その基本的な認識から変革していこうとする米陸軍の意志を示すものである。

4 安定化作戦とその課題

非軍事的役割の位置付けに関する議論は、新ドクトリンの制定によって一応の結末を迎えたように見える。しかし、その一方で、軍隊がその軸を移動させたことに伴い、新たなバランスを模索する必要が生じることとなった。これについて、米陸軍平和維持安定化作戦研究所(The US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute)のフレイア(Nathan Freier)は、FM3-0の改訂後間もなく、長引く紛争へ対処するためには現在保持している軍隊では不十分であり、軍隊に求められるのは「新たなバランスの絶え間なき追求」であると指摘している⁵³。また、米国防長官を務めたゲーツ(Robert M. Gates)も、FM3-07の制定直前、米国防大学のスピーチにおいて、「国防戦略のテーマはバランスである」と述べている⁵⁴。

軍隊が追求すべき新たなバランスは2つある。一つは、軍の内部におけるバランスであり、具体的には、旧来の軍事的役割と新たな非軍事的役割の均衡をいかに図るかである。もう一つは、軍の外部とのバランスであり、具体的には、非軍事的役割の遂行に際し必要不可欠なアクターである文民とのバランス、つまり、軍民関係の均衡をいかに図るかである。

(1) 軍事的役割とのバランス

ゲーツは、国防総省が目指すべき目標の一つとして、「友好国の復興活動への支援及び対反乱作戦や安定化作戦といった潜在能力の制度化」と「他の国家の軍事力に対抗する伝統的な力の維持」の間のバランス、すなわち、非軍事的役割と軍事的役割のバランスを挙げている⁵⁵。

一方、そのどちらに重きを置くかについては従来、多くの議論が戦わされてきた。旧来の軍事的役割を重視する意見としては、例えば、イラク戦争勃発の

⁵³ Nathan Freier, "The New Balance: Limited Armed Stabilization and the Future of U.S. Landpower," *PKSOI Papers* (April 2009), p. vii.

⁵⁴ Robert M. Gates, "Remarks at National Defense University," September 29, 2008. <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1279>

⁵⁵ Ibid.

3年後(2006年)、米空軍大学で教鞭を執るレコード(Jeffrey Record)が、「軍事介入が米国の国家安全保障上、必要不可欠な場合を除いて、米国はそのような戦争への干渉は控えるべきである」と述べ、軍事介入という行為そのものに異議を唱えている⁵⁶。これは、「限度の定義」に関するハンチントンの主張に通じるものであり、遠く離れた海外での平和維持や人道主義支援を米国の国益にとってどの程度重要なものと見なすべきか、という論点を提示している。

また、その翌年(2007年)、グレイも、「非通常戦(Irregular Warfare)をアメリカの主要な戦略的未来であるとみなすことは、政治的、政策的誤りである」として、米国が非通常戦を引き受ける必要性はないと主張している⁵⁷。更に、2008年には、米国防大学のマザール(Michael J. Mazarr)が、国家の関心が非対称戦(Asymmetric Conflict)ばかりに向いていると、より重要な安全保障上の脅威(ロシアや中国のような新たな台頭国家の挑戦)への関心の低下を招くと指摘している。マザールによれば、蓋然性が低くても国家にとって死活的問題である大規模戦争は、一度勃発すれば破綻国家(ソマリアやアフガニスタン)における非対称戦のような偶発事案を些細な問題に変えてしまうのである⁵⁸。

同様の主張は、新ドクトリンの制定後にも発表されている。2009年には、米陸軍士官学校教授のジェンティル(Gian P. Gentile)は、「もしライフル中隊指揮官が、この新しいドクトリンを読んだら、彼は、戦闘員ではなく、占領者、警察官、そして行政官になる方法を学ぶことになるだろう」と述べ、新ドクトリンは陸軍を世界中の不安定地域で警察活動を行うための軽量歩兵部隊に変えようとする試みである、と批判している⁵⁹。

もちろん、これに対し非軍事的役割を重視する意見も発表されている。新ドクトリン制定の翌年には、退役中佐であるネーグル(John A. Nagl)が、現実問題として安定化作戦の必要性は増大しているが、大国間戦争の脅威は減少している、と指摘した上で、「米陸軍とロシア又は中国が互いに直接戦うような状況は想定し難く、そのような大国間戦争において地上軍のもっともらしい役割

⁵⁶ Jeffrey Record, "The American way of War: Cultural Barriers to Successful Counterinsurgency," *Policy Analysis*(Cato Institute), 577 (September 1, 2006), p.17.

⁵⁷ Gray, "Irregular Warfare: One Nature, Many Characters," p.55.

⁵⁸ Michael J. Mazarr, "The Folly of 'Asymmetric War'," *Washington Quarterly*, 31-3, Summer 2008, p.41.

⁵⁹ Gian P. Gentile, "Let's Build an Army to Win All Wars," *Joint Force Quarterly*, 52, 1st Quarter, 2009, pp.27-28.

を想像することは困難である」と述べている⁶⁰。

非軍事的役割に対する反対派は、それが軍本来の役割である大規模戦争への備えの軽視につながることを危惧し、一方、賛成派は、現実問題として発生している地域紛争への対処により多くの関心を払っている。しかし、ドクトリンの意図するところはあくまでも両者の統合であり、均衡であって、二者択一ではない。結局のところ、軍隊として具体的にどうすべきかを考える際に問題となるのは、軍事的役割と非軍事的役割のバランスである。資源が有限であり、両者が相反する性質を持つ以上、その関係はトレードオフとならざるを得ないからである。

(2) 文民組織とのバランス

安定化作戦は、国家の紛争後の地域社会の安定化及び国家の再建を目的とするものであり、治安の確保、住民の保護及び民生支援といった広範囲な活動が必要とすることから、多種多様なアクターが参加する。そのため、そこでの成功は、各アクターの間で「努力の統一」(Unity of effort)を創り出せるか否かにかかってくるが、その際に問題となるのが軍民関係である⁶¹。安定化や国家再建のための活動は、厳密には、伝統的な意味での軍隊の任務でもなければ、文民組織のみで実施できるものでもないことから、これらの活動をいつ、誰が、どのように実施するのか、軍民間でのルールを定めておく必要がある。

しかし、軍隊と文民組織とは、そもそも目的が異なり、利害が対立する場合もあるため、責任の曖昧な領域に関する役割分担に合意することは困難である。特に、軍隊は基本的に非人道的な性格をもつことが、文民組織側から見れば、軍民関係における3つの問題の一因となっている⁶²。第1は、主導権の問題である。現地における多様なアクターの活動に一貫性を持たせるには、統一された権限が必要である。しかし、例えば、人道支援組織においては、人道主義のみに基づいて行動することを原則とし、軍事的合理性や政治的判断からの独立性を確保するために、軍の影響下に入ることを拒む傾向が強い。

⁶⁰ John A Nagl and Brian M. Burton, "Dirty Windows and Burning Houses: Setting the Record Straight on Irregular Warfare," *Washington Quarterly*, 32-3, April 2009, p.96.

⁶¹ US Army, *FM 3-07: Stability Operations*, October 2008, paras. 1-14, 1-15.

⁶² 上杉勇司・青井千由紀「第1章 国家建設における軍民関係の分析枠組み」上杉勇司・青井千由紀編『国家建設における軍民関係 破綻国家再建の理論と実際をつなぐ』国際書院、2008年、49-53頁。

第2は、統合と分離の問題である。統合とは、各アクターの独自性を認めつつも、その間に何らかの一貫性を持たせ、それぞれの特徴に応じた最良の役割分担を達成しようとする考え方であり、分離とは、例えば、人道支援組織側が、軍との協同や軍隊任務の支援という位置付けを嫌い、軍隊からの分離・独立を望ましいとする考え方である。ここでの議論は、軍隊と人道支援組織が、どのような状況下で、どのくらいの距離を保てばよいか、が焦点となる。

第3は、同意の確保に関する問題である。受入国や住民の同意は、長期的な成否を左右する要因と見なされているが、人道支援組織にとって、住民に対し強制力を行使する軍隊と活動をとにもすることは、中立性を損なうだけではなく、住民の心証を悪くする恐れがある。

一方、軍隊から見れば、軍民関係への取り組みは、軍事作戦の一環、あるいは軍事的な任務の達成に寄与するためのものである。当初は文民組織が軍事作戦の妨げにならないように両者を分離することが主要な狙いであったが、近年の軍民関係は大きく変わりつつある。その目的は、共通目標の実現や相乗効果を生み出すことに移行し、軍隊は文民組織を「戦力増強要員」と見る傾向まで出てきている⁶³。軍の視点は、戦術レベルからより高次元の政治レベルへと変化しており、これに伴い、軍民関係も複雑化する傾向にある。

では、新ドクトリンは、このような問題を想定していないのだろうか。これに関し、シラキューズ大学のゾリ (Corri Zoli) は、新ドクトリンは軍隊が責任をもつ任務や軍隊が実行にあたる任務のみに言及し、軍民が責任を共有すべき任務 (主要サービス復旧の支援と資源の提供、地方自治の支援及び経済開発のための公共事業の実施等) についての議論は欠落している、と指摘している⁶⁴。

そこでは、米軍から受入国側 (軍隊又は政府) への責任の移行の重要性を強調しているものの、それを、いつ、誰が、どのように移行するのか、という具体的な判断基準については明確にされていない。

また、責任の移行の問題は、米国の2つの中央官庁、国防総省と国務省との関係にも左右される。責任の移行は、復興活動資金といった予算権限の問題にも直接影響するため、国防総省と国務省の関係が問題をより複雑化することになるが、この2つの官庁を変革することは容易な仕事ではない。これについて、

⁶³ 上杉勇司「序章 軍民関係の基本概念」上杉勇司・青井千由紀編『国家建設における軍民関係 破綻国家再建の理論と実際をつなぐ』国際書院、2008年、26頁。

⁶⁴ Corri Zoli and Nicolas J. Armstrong, "Post-9/11 Stability Operations: How U.S. Army Doctrine Is Shaping National Security Strategy," *PRISM* 2, no.1, December 2010, pp.111-112, p.116.

上院外交委員会のメンバーであるルガー (Richard G. Lugar) は、複数機関にまたがる基金を設立し、国防総省と国務省の間の権限再編も視野に入れて、資源の争奪に伴う諸問題の解決に努めるべきであると主張している⁶⁵。また、海兵隊大佐であるテリー (James P. Terry) は、より重要なことは、現在の場当たり的なアプローチを続けるのではなく、むしろ国務省が文民による永続的な安定化組織を設立するための信頼できる計画を作成、実行することであると主張している⁶⁶。

以上のように、新ドクトリンは制定されたものの、その実施に際しては、多くの課題と議論を伴う。そして、これらの存在は、新たな方向性に米国及び米軍が適応するには、まだまだ時間を要すること、すなわち、新たな方向性は米国及び米軍にまだ完全に定着しているわけではないことを示している。

おわりに

1993年のハンチントンの主張——軍隊の本分は戦闘任務にある——は、現在においては意味を持たないのだろうか。これを明らかにするため、本稿においては、まず第1章で、米国において非軍事的役割に軍隊を最適化させようとする動きが出てきた背景、及び、このような動きに対する反論としてのハンチントンの主張を分析した。次に、第2章では、彼の主張に反して非軍事的役割が脚光を浴びる大きな契機となったイラク占領政策の長期的な停滞と、その根本的な原因の一つである米国の工学的戦争観について概観し、第3章では、イラクでの反省を踏まえ、従来の戦争観からの脱却を図り、より広い観点から戦争目的そのものの成功を目指そうとする米陸軍の新ドクトリンの趣旨について説明した。そして、第4章では、このような変革の流れにおける具体的な課題として、新たな役割と旧来の役割とのバランス、及び、新たな役割において必要不可欠な文民組織とのバランスを取り上げた。

現在、米国は、「安定化と復興への取り組みへと向かう長い道のり」を歩み始めている⁶⁷。これに伴い、米国と米軍は、その戦争観や戦争方法を変革しつ

⁶⁵ Richard G. Lugar, "Stabilization and Reconstruction: A Long Beginning," *PRISM* 1, No.1, December 2009, p.8.

⁶⁶ James P. Terry, "Stabilization Operations: A Successful Strategy for Postconflict Management," *Joint Force Quarterly*, 58, July 2010, p.47.

⁶⁷ Lugar, "Stabilization and Reconstruction," p.8.

つあるが、政府や軍隊のような巨大組織の文化を変えることは容易ではない⁶⁸。これまで見てきたように、この大きな流れを定着させるには、まだまだ数多くの課題を解決する必要がある、これらの変革が成功するとしても、それには相当な資源、労力及び期間を要するだろう。

一方、国家間戦争は、経験的な頻度は低下したとはいえ、現在から将来にかけて、その可能性はなくなっていない。そして、国家間戦争の論理は、抑制されたものであるとはいえ、将来も生き続ける⁶⁹。確かに、新ドクトリンにおいては、米陸軍は、「いかなる時、いかなる環境、いかなる敵対勢力」にも対応する⁷⁰、と明記されているが、それ自体は、新たな事態への最適化を目指して非軍事的役割の方向へと舵を切るものである。そのため、この大きな変革への長期的努力が、将来、脅威の急速な変化への対応に後れを取らせる結果を招く可能性も否定できない。そして、ハンチントンが最も蓋然性が高いと警告しているのは、南西アジア及び東アジアに存在する重要な脅威であり、それは核兵器を伴う可能性を持ち、国家の生存に直接影響を及ぼすものである⁷¹。それらに対する正確な将来予測は困難ではあるが、最悪のシナリオへの準備は、常に検討しておくべきであるし、準備の完了までには相当な資源、労力及び期間を要することを忘れてはならない。

非軍事的役割は文民とともに担うことが出来るが、国家にとって死活的問題である軍事的役割を担い得るのは軍隊だけである。その意味において、まず軍事的役割を本分とすべし、としたハンチントンの主張は本質的に正しい。そして、その主張は現代においては軍隊の役割変化——特にその時々的情勢のみに配慮した安易な対応——に対する警鐘としての重要な意味を持っている。

⁶⁸ 福田「米国流の戦争方法と対反乱（COIN）作戦」101頁。

⁶⁹ 山本吉宣「安全保障概念と伝統的安全保障の再検討」『国際安全保障』2002年9月、13頁。

⁷⁰ US Army, *FM 3-0: Operations*, February 2008, Introduction.

⁷¹ 本稿1-(2)参照。