

脆弱国家支援におけるハイブリッド連携の国際的潮流

藤重, 博美 / FUJISHIGE, Nagata Hiromi

(出版者 / Publisher)

Department of Global and Interdisciplinary Studies, Hosei University

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

GIS journal : the Hosei journal of global and interdisciplinary studies

(巻 / Volume)

2

(開始ページ / Start Page)

23

(終了ページ / End Page)

39

(発行年 / Year)

2016-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00012845>

脆弱国家支援における ハイブリッド連携の国際的潮流¹

International Trends of the “Hybrid Cooperation” in Support of Fragile States

藤重博美
Hiromi Nagata Fujishige

Abstract

The paper examines the “Hybrid Cooperation” of civilian and military actors in support of fragile states. Reconstructing fragile states required multiple efforts but such attempts often meet challenges, resulting from the imbalance between civilian and military elements. Why is it so difficult? What is the desirable balance between them? Through the case of military intervention against Afghanistan, this article shows that the military-led approach is often doomed to fail. It also argues that the civilian-oriented approach has a better chance for success. In reality, however, we have seen few successful cases of civilian-oriented approaches. The paper points out obstacles that hinder the development of civilian-oriented approaches.

Key Words: Comprehensive Approach, Peacebuilding, State Reconstruction, Peace Operations

はじめに

いわゆる「脆弱国家」の存在は、今日の国際社会にとって看過できない深刻なリスク

¹ 本稿は、2015年度日本国政政治学会研究大会「部会4対脆弱国家支援における『ハイブリッドな連携』」に提出した拙稿「脆弱国家支援におけるハイブリッドな連携の国際的潮流：英国の事例を中心に」を改定したものである。

要因の一つである。脆弱国家は、たとえば武力紛争や政情不安、極度の低開発・貧困など、グローバル化が進展した世界を揺るがしかねない様々な不安定さをもたらす。このため、脆弱国家の安定化に向けた国際支援はきわめて重要な取組みとなっている²。

脆弱国家の危機的状況に対して国際社会が支援を行う際には、不安定な治安環境下でも活動できる「軍事アクター」、国家機能や市民生活の復興を支援する「文民アクター」の双方による支援が求められ、さらに両者を有機的に連動させる必要がある。また、今日の脆弱国家支援については、国際機関・地域機関・政府機関・非政府機関といった多種多様なアクターが関与するため、これらの諸機関を横断する協働体制の構築も喫緊の課題である。そのため、近年、様々なアクターが関与する包括的な対脆弱国家支援体制³——本稿では「ハイブリッドな連携（以下、ハイブリッド連携）」と呼称する⁴——が複層的で整備されているようになってきた。

グローバル化が進む今日、自らの領域を適切に統治する意思や能力を欠いた脆弱国家の問題は、倫理的にも实际的にも看過しがたく、ハイブリッド連携の必要性については衆目が一致するところといえよう。しかし、現実には、多様なアクター間の様々なギャップ——文化や価値観の違いに加え、動機、目標、アプローチ等の違い——⁵によってハイブリッド連携は阻害されがちである⁶。

このため、ハイブリッド連携を円滑に進めるための方策については、様々な分析視点から模索が行われてきた。たとえば、協働の対象範囲（例：ある組織内の部署同士の協働か、それとも別個組織間の協働か）別の分析、協働の程度に注目する分析（例：一体化、協力、共同作業・連携、共存）などがなされてきた⁷。また、別の切り口としては、

² 「脆弱国家(fragile state)」概念は、開発課題が政治社会的な分野だけでなく政治や安全保障面の諸問題を含むようになる中、主に開発援助機関が用い始めた用語である。

³ Karsten Frils and Pia Jarmyr, eds., *Challenges and Opportunities in Complex Crisis Management* (Oslo: Orsk Utenrikspolitisk Institutt, 2008), 5.

⁴ 「ハイブリッド（混成の）」という用語は、近年、NATO や米軍が、低烈度で様々な要素を含んだ戦争や防衛のあり方を指す用語として、“Hybrid Warfare”や“Hybrid Defense”等を用いる使うケースがあるが、本稿で用いる「ハイブリッド連携」は著者が新たに提唱する概念であり、上記の用語とは別趣旨のものである。

⁵ Victoria Metcalfe, Simone Haysom and Stuart Gordon, “Trends and Challenges on Humanitarian Civil-Military Coordination: A Review of the Literature,” *HPG Working Paper*, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London (May 2012): 5.

⁶ Frils and Pia, *Comprehensive Approach*, 10-11.

⁷ *Ibid.*, 7.

政府アクターと非政府アクターの協働に着目する視点や、ローカル・オーナーシップに焦点を当て、国際アクターと現地政府の調整に焦点を当てる切り口もある⁸。

こうした様々な視点の中で、本稿は、特に軍事アクターと文民アクター間のギャップに着目する。先に見た通り、対脆弱国家支援においては民軍の協働が不可欠であるが、両者の間では、価値観や方法論における隔たりがひとときわ大きく、実際には、その協働は困難な場合が非常に多いためである。このような問題意識を念頭に置きつつ、本稿は、軍と文民のそれぞれの文脈でのハイブリッド連携の形成の過程を精査した上で、歴史的には、軍主導（数の上で軍事アクターが勝っており、かつ活動全体が軍の論理で動いている状態）でハイブリッド連携が形成されてきたが、実際には、文民主体（数の上では軍事アクターに及ばないが、文民の特質、目的、優先順位が明確に反映されるような協働のあり方）の場合にハイブリッド連携がより円滑に進みやすいこと、しかし、現実には、文民主体のハイブリッド連携の実現は容易ではないことを明らかにする。

なお、本稿中の「脆弱国家」には、脆弱性を抱えた低開発の国々だけでなく、武力紛争や大規模災害によって深刻な危機的状況に陥った国々も含む⁹。また、本稿における「文民」という用語は、広義にはすべての非軍事アクターを含むが、特に開発援助・人道支援分野のアクターを指すものとする。なお、本稿は、議論に関わる組織の動きを幅広く見るが、軍事アクターの動きについては北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）、文民アクターについては 経済協力開発機構・開発委員会（Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Aid Committee: OCED DAC）の動きに特に注意を払うこととする。

I. ハイブリッド連携：概要

1. ハイブリッド連携台頭の背景

歴史を紐解けば、ハイブリッド連携、特に民軍の協働は特段目新しい現象ではない。たとえば、米陸軍が、太平洋戦争開始直前から「民政部（Civil Affairs Division）」を設置して勝利後の枢軸国占領に備え、戦後の対日独占領統治を円滑に進めた例はよく知

⁸ Ibid., 17-19.

⁹ 一般には、「脆弱国家」と「紛争後国家」を概念的に分ける場合が多いが、この二つを厳密に峻別すると議論が煩雑になるため、本稿では便宜的に両者を一つの概念として取り扱うことにする。

られる¹⁰。しかし、現在のハイブリッド連携の背景には、従来とは決定的に異なる要素、グローバル化が急速に進行する中で安全保障問題の多様化に対処する必要性があり、そして脆弱国家における秩序維持と国家機能の回復を急務とすることがある。

国境の垣根が相対的に低くなった今日、脆弱国家に起因する様々な問題——武力紛争やテロの脅威、国際的な組織犯罪、感染症拡大の懸念、深刻な人権侵害や難民の大量流出など——は、それぞれの国にとっての難問であるだけでなく、国際社会全体に深刻な影響を及ぼしかねない。そのため、脆弱国家への支援は国際社会の重要課題となってきたが、こうした不安定な国々の諸問題は、軍事・政治・経済・社会など多様な側面での脆弱性に起因し、しかもいくつもの要素が複雑に絡みあう。したがって対脆弱国家支援は、OECD DAC が指摘する通り「政治的・安全保障的・政治的・経済的・社会的・環境的に相互に依存し、これらのいずれかにおける失敗は他のすべての失敗につながる」¹¹のであり、軍と文民双方の協働が不可欠なのだといえよう。また、ハイブリッド連携の推進には、活動の重複を避けて支援の効率性向上と財政負担の軽減を目指すという実務的な狙いもある¹²。

2. ハイブリッド連携をめぐる様々な用語と軍民の認識ギャップ

対脆弱国家支援におけるハイブリッド連携の必要性については、様々なアクター間で概ね共有されているが、その関与の仕方や動機、方法論等は、各アクター間で大きな懸隔が認められる¹³。関係諸アクター間のギャップは、それぞれの機関がハイブリッド連携と同様の趣旨で用いる用語のバリエーションに如実に見て取れよう。よく言及される用語を挙げてみるだけでも、「全政府的アプローチ（Whole-of-Government Approach: WGA）」¹⁴、「3D（Defense, Development, Diplomacy）」¹⁵、「民軍協力

¹⁰ Christen Oehrig, “Civil Affairs in World War II,” Center for Strategic and International Affairs (CSIS), January 30, 2009; Torsten Björkman and Henrik Friman “Comprehensive Approaches: The Swedish Case,” in Derrick J. Neal and Linton Wells II, eds., *Capability Development in Support of Comprehensive Approaches: Transforming International Civil-Military Interactions*, (Washington DC: Center for Technology and National Security Policy Institute for National Strategic Studies□National Defense University, 2011), 230; 小柳順一、『民軍協力（CIMIC）の戦略：米軍の日独占領からコソボの国際平和活動まで』、芙蓉書書房出版、2010年。

¹¹ OECD, *Whole of Government Approached to Fragile States*, (Paris: OECD Publishing, 2006), 7.

¹² Ibid.

¹³ Frils and Jarmyr, *Comprehensive Approach*, 14.

¹⁴ OECD, *Whole of Government Approached to Fragile States*, (Paris: OECD Publishing, 2006).

(Civil-Military Cooperation: CIMIC)」、「国連人道民軍調整 (UN Humanitarian Civil-Military Coordination: CMCoord)」¹⁶、「包括的アプローチ (Comprehensive Approach)」¹⁷、「努力の統合 (unity of effort)」¹⁸、「統合ミッション (Integrated Mission)」¹⁹など、実に様々な用語がほぼ同趣旨で用いられている²⁰。このように多くの用語バリエーションが存在すること自体、ハイブリッド連携に関しては、アクターごとにさまざまな政治的立場や見解、優先順位の違いがあり、統一的な理解が形成されていないことを示唆するものである。

参加アクターの多様性・包括性こそがハイブリッド連携の強みであるが、この特質は同時に、ハイブリッド連携に関わる理解の統一を困難にもしている。とりわけ軍事アクターと文民アクター（開発援助・人道支援機関）では、ハイブリッド連携に対する理解や目標、距離感には大きな隔たりがあり、円滑なハイブリッド連携の形成・実施の主要な阻害要因となっている。こうしたギャップは、ハイブリッド連携のあり方を民軍のどちらに軸足を置くかべきかという難問につながる。この問題を詳しく検討するため、次節では、軍事アクター側、文民アクター側でのハイブリッド連携の政策過程をそれぞれ検討し、2000年代後半以降、次第に文民主体のハイブリッド連携が国際的な主流となってきたことを明らかにする。

¹⁵ Max G. Manwaring, “Defense, Development and Diplomacy (3D): Canadian and US Military Perspectives,” *Colloquium Brief*, Strategic Studies Institute, 2006.

¹⁶ OCHA, “Humanitarian Civil-Military Coordination (UN-CMCoord),” <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/overview>, accessed on 25 January 2016.

¹⁷ Luc van de Goor, “Taking the Comprehensive Approach beyond the Afghanistan Experience: Lessons Learned from Exercise, Common Effort,” Netherlands Institute for International Relations “Clingentael,” 2012.

¹⁸ Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, (London: Penguin Books, 2006).

¹⁹ See, for example, Espen Barth Eide, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent and Karen von Hippel, *Report on Integrated Mission: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, May 2005.

²⁰ その他、「全体的アプローチ (holistic approach)」、「組織間アプローチ (inter-agency approach)」、「省庁間アプローチ (inter-ministerial approach)」、「団結 (cohesion)」等の用語がほぼ同様の意味で用いられている。フランス政府は「グローバルな反応 (Global Response)」という独自の用語を用いている。

II. 軍事アクターの文脈におけるハイブリッド連携の形成

1. ボスニアと WGA：軍主導によるハイブリッド連携の萌芽

冷戦後まもない時期のハイブリッド連携の例としては、いわゆる多機能型平和維持活動があるが、より本格的にハイブリッド連携の必要性が特に強く意識されるようになったのは、1990年代後半、ボスニアおよび WGA での NATO 主導の平和支援活動においてであった。指揮官としてボスニア紛争に深く関わった英国の軍人スミス将軍 (Rupert Smith) は、現代の紛争は「人びとの間での戦争(war among people)」であると看破し、これに勝利するために軍事的手段だけではなく、文民アクターをも含む「努力の統合」が必要であるとの認識を示した²¹。また、新国家を樹立したコソボの事例では、国家機構の立ち上げを担当する文民アクターの役割がひときわ大きく、ハイブリッド連携の必要性は一層顕著となったのである²²。

こうした状況下、ボスニアおよび WGA の平和支援活動では、小規模ではあるが即効性が期待できる開発支援「即効プロジェクト (Quick Impact Project: QIP)」が実施された。QIP には様々な文民アクター (世界移住機構[IOM: International Organization for Migration], 国連難民高等弁務官事務所[Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR]、米国国際援助庁 [United States Agency for International Development: USAID]、英国国際開発省 [Department for International Development: DFID]) なども関与した²³。しかし、QIP は軍主導で進められ、国際軍事部隊の活動支援や部隊防護に資するという軍事面の目標達成のために用いられたのであり²⁴、あくまで軍の論理の中に位置づけられたハイブリッド連携であった。

2. アフガニスタン：叛乱鎮圧作戦における軍主導のハイブリッド連携

軍主導のハイブリッド連携形成の動きは、2001年の9.11テロを契機に一気に加速する。長年混迷が続くアフガニスタンがテロの温床となっていたことが露見し、同国の国家

²¹ Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, (London & New York: Penguin Books, 2006).

²² Thomas R. Mockaitis, *Civil-Military Cooperation in Peace Operations: The Case of Kosovo*, Strategic Studies Institute (October 2004).

²³ Stuart Gordon, “The changing role of the military in assistance strategies,” HPG Research Report 21: Resetting the rules of engagement: Trends and issues in military–humanitarian relations. London: Overseas Development Institute (2006): 42.

²⁴ *Ibid.*, 4.

再建を支援するための開発援助がテロ封じ込めという政治目的に組み込まれたためである。こうした「援助の政治化」²⁵が顕著になる中、2000年代前半から半ばにかけて軍主導のCIMIC概念の形成が急速に進んだ。CIMIC概念の主要な提唱者であるNATOは、その主な機能として、民軍間の連絡、文民活動および軍への支援を挙げている²⁶。しかし、実際のところ、CIMICの中心軸は、あくまで軍事活動の支援に置かれており、その円滑化・効率化に資するために文民活動との連携を強化しようとするものであった。

こうした軍事主導のCIMICは、アフガニスタンで対テロ戦争を戦う多国籍軍「国際治安支援部隊 (International Security Assistance Force: ISAF)」(NATO加盟国を中心に40カ国以上が参加)の下に設置された「地方復興支援チーム (Provincial Reconstruction Team: PRT)」に典型的に見られる²⁷。PRTとは、小規模な軍民混成チームであり、同国のきわめて不安定な治安環境下、軍が援助関係者の安全確保(いわゆる「部隊防護」)や人道支援への支援等を行うことで、アフガニスタンの国家再建に必要な「ガバナンス、治安、復興」の実現を促そうとするものであった²⁸。

PRT導入の背景には、アフガニスタンでの対テロ戦争が「叛乱鎮圧作戦 (Counter-Insurgency: COIN)」と位置付けられていたことがある。対テロ戦争を主導した米国政府によると、COINは「叛乱を押さえ込むと同時にその根本原因に対処するための文民と軍の努力の混合」²⁹であり、アフガニスタンにおいては治安回復と国民の同国中央政府に対する信頼醸成を同時に目指すものであった。そのため、ISAFの活動は、タリバーン掃討を目的とした激しい戦闘活動を行う一方、文民の努力を併用するPRTの導入によって民心を掌握し、アフガニスタンにおける国家再建を支援しようとするものであった³⁰。2003年初頭、対テロ戦争を主導する米国が最初にPRTを導入した後、アフガニスタンに駐留するその他の国々の部隊もこれに続き³¹、結局、最大時26のPRT

²⁵ See, for example, Mario Novelli and Susan L. Robertson, “The Politicization of Development Aid to Education After September 11,” The Centre for Globalisation, Education and Societies, University of Bristol (2009).

²⁶ NATO, *AJP-0: NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*, (June 2003): 1-4.

²⁷ NATO, “Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: How they arrived and where they are going,” <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/english/art2.html>, accessed January 25, 2016.

²⁸ Robert Perito, “The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan,” Special Report 152, United States Institute of Peace (October 2005): 14.

²⁹ U.S. Government, *Counter Insurgency Guide* (January 2009): 2.

³⁰ Perito, “The U.S. Experience,” 14.

³¹ アフガニスタンにおける PRT は、当初、米軍が直接指揮していたが、2006 年 10 月以降

がアフガン各地に展開された。実際のPRTの内容や規模は、展開する地域およびPRTを担当する国の実情に合わせるため様々であった³²。

だが、アフガニスタンの劣悪な治安情勢下、対テロ戦争の実情は、戦闘ミッションにきわめて近く、その枠組み内で実施されたPRTも必然的に強い軍事的性質を帯びることとなる。その傾向は、米国のPRTには特に顕著であった。米国のPRTは、通常、100名弱程度の要員で構成され³³インフラ整備等を行うQIPに重点を置いたが、開発援助を担うべき文民要員（USAID、米国国務省、同農務省、同司法省等の職員）はそのうち数名程度に過ぎず、メンバーの大部分は文民要員の部隊防護を担当する軍事要員であった³⁴。さらに、米国PRTの活動は軍人が全体を統括し、文民要員もその指揮下にあった³⁵。その結果、米国のPRTでは文民が主体的に活動する余地がほとんどなく、十分な民軍の協働が実現しているとは言い難い状況であった³⁶。こうした軍主導のPRTはアフ

は、NATO 主導の多国籍軍「国際治安支援部隊 (International Security Assistance Force: ISAF)」指揮下に入った。そのため、PRTに参加した国々の大部分は NATO 加盟国（ニュージーランド、韓国を除く）である（リトアニア、ドイツ、イタリア、スウェーデン、ノルウェー、スペイン、カナダ、英国、オランダ、トルコ）。PRTについては、以下を参照。NATO, “Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: How They Arrived and Where They Are Going,” *NATO Review*, Autumn 2007, <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/english/art2.html>, accessed January 25, 2016; USAID, “Provincial Reconstruction Team,” <https://www.usaid.gov/provincial-reconstruction-teams>; White House, “Fact Sheet: Expanded Provincial Reconstruction Teams Speed the Transition to Self-Reliance,” July 13, 2007, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/07/20070713.html>, accessed January 25, 2016.

³² See, for example, Michael J. McNerney, “Stabilisation and Reconstruction in Afghanistan: Are PRTs a Model or a Muddle?” *Parameters*, 35: 4 (2005-2006): 33.

³³ アフガニスタンで展開する PRT が ISAF の指揮下に入った後も各 PRT の規模の決定は各国に任されていた。一般にドイツの PRT は約 300 人規模、英国のチームはさらに大規模であった。また同一の国の活動であっても、展開する地域の状況により規模は異なった。ある資料によると、米国の PRT の規模は 80 人弱とされ、また別の資料によると 90 人弱であったとされる。US Government Accountability Office, “Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan and Iraq,” (October 1, 2008): 2; Perito, “The U.S. Experience,” 3, 12.

³⁴ 富田圭一郎、「アフガニスタンで活動する地方復興支援チーム (PRT) : 民軍共同による紛争後の平和構築支援活動」、『レファレンス』平成 19 年 3 月号、47, 50 頁。アフガニスタンにおける米国 PRT の編成内容の詳細については、Perito, “The U.S. Experience,” 5-6.

³⁵ Peter Viggo Jakobsen, “PRTs in Afghanistan: Successful but not Sufficient,” *DIIS Report*, 6 (April 2005).

³⁶ 富田、「アフガニスタンで活動する PRT」、49 頁。

ガニスタン政府の正統性に強化に資したとはいえ、2006年頃からタリバーンの勢力はむしろ盛り返していくこととなったのである³⁷。

3. 軍事主体ハイブリッド連携の限界と教訓

なぜ、米国主導のPRTは、タリバーンの鎮圧にも民心掌握も奏功せず、アフガニスタンの国家再建を効果的に支援することができなかったのか。その理由の一つは、ボン合意で定められた国際的な対アフガニスタン関与の究極の目的（国家再建）と、この実現のための現場での政策ツール（軍事主導のハイブリッド連携）との間に著しいギャップが存在したことであろう。アフガニスタンに安定を取り戻すためには、軍事力でタリバーン制圧を試みるだけでなく、中央政府の統治能力の向上や国民の政府への信頼醸成などが不可欠となるが、そのためには文民の大きな役割が必要となる。一方、軍事アクターが国家再建のためになしうることは、こうした文民アクターの護衛（部隊防護）など、補助的な役割が主にならざるを得ない。しかし、アフガニスタンのPRTの場合、これとは逆に、軍事アクターの論理が優先して文民の活動が軍の目的（軍事作戦の支援）に組み込まれることになり、同国の国家再建を支援するという長期的・究極の目標がむしろ遠のいてしまったのだといえよう³⁸。

開発援助が軍事活動の一環に位置づけられることには、どのような否定的な要素があったのか。第一に、少数の文民要員が多数の軍事要員に護衛されながら活動することで、文民要員は軍隊と一体化しているような印象を与え現地住民に警戒感・反感を抱かせたりする³⁹。第二に、開発援助が軍の論理に組み込まれた結果、開発援助が軍の

³⁷ 進藤雄介、『タリバーンの復活：火薬庫化するアフガニスタン』、共栄書房、2008年。

³⁸ Ince, “Counterinsurgency,” 1-4.

³⁹ 富田、「アフガニスタンで活動するPRT」、47頁。PRTの陣容や活動内容は、実施国によって様々であり、たとえば英国のPRTの場合、文民の数も役割も比較的大きく、その活動は比較的円滑に進んだ。また、米国主導の場合も、イラクで実際されたケースは、アフガニスタンの場合とはかなり異なり、相対的に文民の役割・員数が大きく、アフガニスタンのケースよりは円滑に進んだとの評価がある。しかし、アフガニスタンにおける英国のPRTおよびイラクにおける米国のPRTの活動自体は、相対的に円滑に進んだのだとしても、アフガニスタン、イラク双方とも、長く混乱が続いており、こうした部分的な民軍連携がうまくいったとしても戦略レベルの目標（国家再建と安定化）を達成にはつなげていない。両国で混迷が続く背後には、様々な要素が複雑に錯綜しており、民軍連携を進めたからといって、直ちにすべての問題が解決するわけではもちろんないが、国家再建の目標に照らすならば、PRTのような効果が限定的な活動だけではなく、国家立て直しの計画全般

作戦を支援する人びとに与えられる「報償」の性質を帯びることとなり、すべての人に公平に援助が届きにくくなる。また、タリバーン支配下の地域に援助が届けることが難しい⁴⁰。これらの結果、PRTによる援助は政治的中立性を保ちにくく、かえって叛乱勢力の攻撃対象となる等として、開発援助・人道支援関係者はこうした軍事色の強い活動に乗り気でない場合が多い。こうしたことから、アフガニスタンでの軍事色の強いPRTは、開発援助本来の目的を減じ、タリバーンの制圧による治安回復、さらに民心の掌握によるアフガニスタンの国家再建支援といった政治目標に対する貢献も限定的にならざるを得なかった。

アフガニスタンでのPRTの経験は、その後のハイブリッド連携の形成に関わる重要な教訓をもたらした。脆弱国家の立て直しには、治安回復・維持が最優先課題となるが、これは軍事力でだけで達成されるものではなく、文民的要素がきわめて重要になる、ということである。脆弱国家は個々の戦闘における軍事的勝利だけで安定できるものではなく、社会経済的・政治的な安定をも達成する必要がある、そのための文民の役割こそが死活的に重要となるためだ。こうした点に鑑み、アフガニスタンにおける米国主導のPRTのように軍主導のハイブリッド連携ではなく、文民により大きな役割を与え、軍はその支援・補助的な役割に徹することが望ましいといえそうである⁴¹。

しかし、アフガニスタンのようにきわめて劣悪な治安環境下では、文民主体の支援活動を行うことは現実問題として困難であり、当面、軍が治安回復活動に徹し、ある程度、治安環境が回復してから文民主体の活動を行うことになろう。つまり、治安が不安定な場面では、文民との連携は行わず軍が秩序回復維持に専念し、ある程度、治安が落ち着いた段階では、文民が主体性を持った活動を始め、軍はこれをサポートする役割に徹する——。少なくとも、治安環境が劣悪な場合には、民軍が同時並行的に連携するよりは（二人三脚型）、こうした時系列的な民軍連携（リレー型連携）の方が適しているものと考えられる。

に文民的要素を活かすような施策が必要だと思われる。

⁴⁰ Frils and Jarmyr, *Comprehensive Approach*, 12.

⁴¹ 「二人三脚型」、「リレー型」連携の詳細については、以下を参照。上杉勇司、藤重博美、吉崎知典、本多倫彬編、『世界のためのオールジャパン:平和構築、人道支援、災害救援の新しいかたち』、内外出版、2016年。

これまで見たように、アフガニスタンにおけるPRTは、本質的に「開発ではなく軍事組織」⁴²であり、文民の大きな役割が必要となる国家再建には資する面が少なかった。しかし、アフガニスタンでの経験は、民軍協働における文民の重要性を軍事アクター側に十分認識させるという意味では、大きな役割を果たしたといえよう⁴³。ハイブリッド連携においては可能な限り文民の存在を多くし、軍隊の利用は最小限に留めることという知見が広く共有されるようになったのである⁴⁴。

4. NATOの政策転換：文民主体ハイブリッド連携の台頭

前節で見たように、アフガニスタンでの対テロ戦争は、タリバーン掃討および国家再建支援という目的に照らすと、目覚ましい成果を挙げるには至らなかった。その結果、NATO内で文民優位の必要性に対する認識が高まったことから、COINの文脈に置かれた軍事色の強いハイブリッド連携のあり方も見直しを迫られることになった⁴⁵。

この流れを受けて、2000年代半ば頃からNATOでは、脆弱国家に対する関与の基本方針として軍事色の強いCOINよりも包括的な「安定化（Stabilization）」概念が打ち出されるようになった⁴⁶。安定化とは「ある重要な政治目的のため、援助、政治、軍事、安全保障、法の支配、ガバナンス」など様々な分野の介入を結び付けることであり⁴⁷、この流れを受け、ハイブリッド連携のあり方も、軍事主導のPRTに代わって「包括的アプローチ」概念が新たに提唱されることになる。

これらの認識の変化は、当初、2006年のNATOリガ・サミットで表明されたのに続き⁴⁸、2008年の同ブカレスト・サミットでは、初めて「包括的アプローチ」という用語が用

⁴² Perito, “The U.S. Experience,” 14.

⁴³ Frils and Jarmyr, *Comprehensive Approach*, 5.

⁴⁴ Robbert Gabriëse, “A 3D Approach to Security and Development,” *PfP Consortium Quarterly Journal* (Summer 2007): 71.

⁴⁵ Ince, “Counterinsurgency.”

⁴⁶ “Conference Report: Operationalising the Comprehensive Approach,” Monday 16-Wednesday 18 April 2012, WP 1092, with support of NATO’s Allied Command Operations (SHAPE) and Allied Command Transformation (ACT): 3. 「安定化」概念は米軍においても主要概念として提唱されてきた。

⁴⁷ Metcalfe et al., “Trends and Challenges,” 6. See also, Sarah Collinson, Samir Elhawary and Robert Muggah, “States of Fragility: Stabilization and Its Importance for Humanitarian Action,” HPG Working Paper, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London, (October 2010): 9-11.

⁴⁸ Gabriëse, “3D Approach,” 68.

いられた⁴⁹。NATOによれば、包括的アプローチは「紛争と災害救援の範囲における文民主体の取組み」⁵⁰であり、軍主体であった従来のCIMICとは明らかに一線を画している。その背景には、不安定国家支援において「軍隊は、もはや完全な答えではなく」であり「(文民の) ソフトパワーと組み合わせなければ、ほとんど役に立たない」というNATO側の認識の明確な転換があった⁵¹。

こうしたNATOの方向転換と軌を一にして、PRT参加諸国を中心に各国政府の脆弱国家支援体制においても、文民主体のハイブリッド連携重視の傾向が強まることとなった。このようにアフガニスタンにおけるPRTの教訓は、軍事アクターの間で、文民主体のハイブリッド連携の重要性に対する認識を高め、大きな転換点となったのである。

III. 文民アクターの文脈におけるハイブリッド連携の形成

1. 文民アクター側の反応と躊躇

軍事アクター側で始まったハイブリッド連携形成の動きは、文民アクター側にも変化を促した。しかし、概ねハイブリッド連携に前向きであった軍事アクターとは異なり、文民アクター側の反応は程度の差こそあれ慎重なものであった。その背後には、9.11テロ後に生じた「開発援助および人道支援の軍事化・政治化」を指摘できよう⁵²。貧困をテロ発生の主因ととらえる動きが強まる中で、主要国および国際・地域機関の間では、ODAをテロ対策という安全保障の文脈に組み込もうとする動きが顕著となり、政治的中立性を重んじる開発援助・人道支援関係者の間には、多かれ少なかれ警戒感や躊躇が強まっていたのである。

こうした文民側の消極姿勢をよそに、2000年代半ば以降、主に軍側の主導によってハイブリッド連携の形成は急速に進められていった。これに対する文民側の反応は(1)文民アクター側からのハイブリッド連携概念・アプローチを提示しようとする能動的

⁴⁹ Björkman and Friman, “Comprehensive Approach,” 229-230.

⁵⁰ “Conference Report,” 3.

⁵¹ NATO, “Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Strategic Concept Seminar in Helsinki,” 4 March 2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_61891.htm, accessed January 25, 2016.

⁵² See, for example, Valerie Percival, “International Response to Conflict,” in *Conflict and Health*, eds. Natasha Howard, Egbert Sondorp & Annemarie ter Veen (Maidenhead: McGraw-Hill/Open University Press, 2012): 40; Hannah Bryce, “The Danger of Politicizing Aid,” Experts Comment, Chatham House, 16 April 2014, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/15761>, accessed January 25, 2016.

な動きと（２）軍主導のハイブリッド連携概念の形成により、軍の論理に引き寄せられることを懸念し、一定の距離を取ろうとする消極的な動きに大別できよう。こうした動きを念頭に、以下で、開発援助アクターと人道支援アクターの反応をそれぞれ検討していく。

2. 開発援助機関の動き

開発援助アクターの中では、OECD DACがハイブリッド連携の形成にもっとも積極的な姿勢を示した。DACは、2000年代半ば頃から軍事アクター側で急速に強まったハイブリッド連携形成の動きに敏感に反応し、2006年、WGAに焦点を当てた報告書を発表したのである⁵³。

同報告書は、アフガン、イラク、ボスニア、コソボでの経験が軍主体の対応の限界を示したことを指摘する一方⁵⁴、様々な分野における複合的な支援が必要であること、各分野の支援（特に安全保障と開発）は相互に依存し合っているとの認識を示した上で、安全保障分野の諸アクターと開発分野の諸アクターの連携は、より低コストで脆弱国家の長期的な開発と安定化の達成に寄与するとして推奨した⁵⁵。また同報告書は、民軍の協働に関わる文民の種類を開発援助機関だけでなく、経済、司法、警察、移民等分野の幅広い分野にまで広げ、多様な文民の関与が必要であることも示唆した⁵⁶。同報告書は、WGAについての詳細かつ具体的なWGA形成に向けた指針を示すことで、NATOの政策転換と合わせ、文民重視のハイブリッド連携形成を後押ししてきたといえよう。

だが、OECD DACのような前向きな姿勢は、国際開発援助アクターの中ではむしろ例外的である。他の諸機関、たとえば国連開発計画(UNDP)や世界銀行はハイブリッド連携に対して特に方針や政策を提示しておらず⁵⁷、積極的にこれに関わろうという意思はあまり高くないといえよう。

⁵³ OECD, *Whole of Government Approaches to Fragile States*, (Paris: OECD, 2006).

⁵⁴ *Ibid.*, 18.

⁵⁵ *Ibid.*, 7.

⁵⁶ *Ibid.*, 7, 9.

⁵⁷ UNDP および World Bank のウェブサイト上には、ハイブリッド連携に相当する活動ないし政策についての項目は見当たらない。

3. 人道支援アクターの動き

人道支援アクターの姿勢は、ひととき慎重である。これらの機関は、紛争中・直後や大規模災害時など危険性の高い緊急時で活動する機会が多い一方、軍との協働により「人道的空間」を保てない懸念があるためである。とりわけ NATO 等が提唱した CIMIC 概念については、人道支援機関からすれば明確に「軍事用語」であり、「軍事の優先事項に従う傾向」があるとして懐疑的な視線を向けている⁵⁸。一方、脆弱国家の緊急時には、軍のアセットが有益である局面も確かにあるため、人道支援機関が軍との協働を完全に拒絶することも難しい⁵⁹。

こうした事情を踏まえ、人道支援機関側の行動原則（人道性、中立性、公平性、活動上の独立性⁶⁰）を損なうことなく軍と協働するための体勢整備を進めてきた機関もある。たとえば危機的状況の中で軍との協働の必要性に迫られることが多い UNHCR は、1995 年には既に人道支援活動における軍の役割についてのハンドブックを刊行⁶¹、その後、具体的なフィールド・ガイドも発行（2006 年）した他⁶²、軍に対する研修も行っている⁶³。一方、OCHA は、緊急時に備えて日頃から民軍の対話や交流を進めるメカニズム「UN-CMCoord」⁶⁴を整備することで、人道支援の原則が軍側に理解されるように努めてきた。これも、民軍協働において文民側の主体性を発揮するための制度といっておかろう。OCHA による UN-CMCoord は、人道支援分野における国連と NGO の調整・意見交換メカニズムである「省庁間待機委員会（Inter-Agency Standing Committee:

⁵⁸ Metcalfe et al., “Trends and Challenge,” 8.

⁵⁹ 軍との距離感は、組織によってかなりの差異があり、軍との連携を完全に拒否する団体も中にはある。人道支援組織の軍との連携に対する姿勢は、基本的には好ましくないが、他に選択肢がない場合、「最後の手段」として連携することもありうるという立場が一般的なものである。

⁶⁰ OCHA, “Humanitarian Principles,” November 2011, <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/v.2.%20website%20overview%20tab%20link%20%20Humanitarian%20Principles.pdf>, accessed January 25, 2016.

⁶¹ UNHCR, *Handbook for the Military on Humanitarian Operations*, (Geneva: UNHCR, 2005).

⁶² UNHCR, *UNHCR and the Military: A Field Guide*, (Geneva: UNHCR, 2009).

⁶³ UNHCR, “UNHCR contributes to CIMIC training for the Croatian military,” 4th November, 2013, <http://www.unhcr.hr/vijesti/165-unhcr/news-and-views/news/179-unhcr-contributes-to-cimic-training-for-the-croatian-military>, accessed January 25, 2016.

⁶⁴ OCHA, “Humanitarian Civil-Military Coordination (UN-CMCoord),” <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/overview>, accessed January 25, 2016.

IASC) 」を通じて人道支援 NGO の多くに共有されている⁶⁵。

また、民軍双方の機能を持つ国連や EU の平和活動においても、国連の「統合ミッション (Integrated Mission) 」⁶⁶や「一つの国連 (One UN) 」概念⁶⁷、また、EU における「包括的アプローチ」⁶⁸の形成など、ハイブリッド連携の整備が進められてきたのである。

IV. 文民主体ハイブリッド連携形成の阻害要因

しかしながら、依然としてハイブリッド連携における文民の主体性実現は容易ではないと現実がある。その理由としては「政治目的に関するギャップ」と「文民アクター派遣に関するギャップ」を指摘できよう。

1. 政治目的に関するギャップ

軍事アクターと文民アクターの間では、依然としてハイブリッド連携に対する姿勢に相当程度の温度差が存在するケースが多く、特に文民の主体性を発揮するような制度の整備は容易ではない。その背景には、ハイブリッド連携を政治目的達成のためのツールとして見るか否かの違いを指摘できよう。一方で、軍隊は（少なくとも文民統制が正常に機能する民主主義体制においては）国家が政治的目的を実現するための政策ツールである。こうしたクラウセヴィッツ⁶⁹的な理解が当てはまる軍隊は、ハイブリッド連携においても政治目標の達成を追求することとなる。しかし、既に見たように、国家再建を目的とするハイブリッド連携では文民アクターを主軸に据える必要があり、軍自体が政治目標達成に主体的な役割を果たすことは難しいという根本的なディレンマがある。そのため、軍側は、協働関係にある文民が自らの（より正確に言えば、その背後にある政府の）政治的意思を共有し、その達成のための活動することを期待す

⁶⁵ Metcalfe et al., “Trends and Challenges,” 1.

⁶⁶ See, for example, Espen Barth Eide, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent and Karen von Hippel, *Report on Integrated Mission: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group (May 2005).

⁶⁷ See, for example, United Nations, *United Nations Peace Operations: Year in Review (2010)*, 50.

⁶⁸ See, for example, Nicoletta Pirozzi, *The EU’s Comprehensive Approach to Crisis Management* (Geneva: DCAF, 2013).

⁶⁹ カール・フォン・クラウセヴィッツ（日本クラウセヴィッツ学会訳）、『戦争論レクラム版』、芙蓉書房出版、2001年。

る。

他方、文民アクターは政治的中立性を旨とする場合が多い。そのため、軍事アクターとは、現場のオペレーション・レベルで戦術的目標が一致することはあったとしても、そもそも政治的戦略目標を持つこと自体に否定的な場合が少なくない。こうした政治的意思の有無をめぐる軍と文民の間のギャップは、文民アクターには国際機関や NGO も多いという事情にもより一層顕著となろう。基本的に各国政府の指揮下にある軍隊とは異なり、政府外の文民組織は国家の政府の政治的意思に沿う必要もないため、国家の政治目標を背負った各国の軍隊との協働にはますます慎重にならざるをえない⁷⁰。ただし、政府内の文民組織（例：英国政府の開発援助機関である DIFD など）の場合、基本的に政府の意思に沿って行動しようとするため、軍事アクターの間に関政治目的に関するギャップは比較的生じにくい。

2. 文民アクター派遣に関するギャップ

一般に、文民要員の派遣は軍の場合ほど容易でなく、派遣する際も時間がかかるという問題がある。緊急時に展開することを念頭に日頃から備えている軍隊とは異なり、文民の場合、政府系アクターに限ってみても、危機的状況にある脆弱国家に派遣する要員を確保することは、人材の質、必要な員数の確保の双方に照らして困難がつきまとう⁷¹。文民主体のハイブリッド連携を構築しようにも、そもそも適当な文民の人材を見つけること自体が容易ではないということである⁷²。

さらに文民の場合、国際機関や NGO、さらには個人の専門家など様々なアクターが存在するため、その派遣を円滑に進めるとともに、全体像を把握することは容易ではなかろう。さらに、文民側の多様性は、その統一的な目標の設定も困難にしており、文民主体のハイブリッド連携とはいっても、どの組織がその主体となるかも明確ではない。この点、やはり政府内の文民組織（例：上述の DIFD）であれば、組織内で派遣可能な人員の数や専門分野などを把握しやすく、また、組織の命令として要員を現地に派遣することが比較的容易である。

⁷⁰ Metcalfe et al. “Trends and Challenges,” 6.

⁷¹ たとえば、イラクにおける PRT の場合、当初、米国国務省主導で始まったが、国務省は必要な人員を集めて派遣することができなかったとの指摘がある。

⁷² “Conference Report,” 4.

結び

本稿は、脆弱国家への安定化支援におけるハイブリッド連携を題材とし、その中でも特に文民と軍の連携に焦点を当てて検討した。冷戦後、世界各地で内戦が発生する中、ハイブリッド連携は、主に軍事同盟 NATO の主導により 1990 年代後半、ボスニアと WGA への支援に際して萌芽が生まれた。さらに、2001 年の 9.11 テロ後、アフガニスタンで展開された COIN の中で、民軍混成の PRT が本格的に導入されたが、軍主導のハイブリッド連携は、国家再建の目的に適さないことが次第に明らかとなった。こうした反省から、2000 年代半ば以降、NATO は、文民主体のハイブリッド連携（安定化）を標榜するようになり、その具体的アプローチとしては、文民の多様な活動を包括的に取り込んだ包括的アプローチを打ち出すようになった。また、ほぼ同時期、文民側でも動きがあり、OECD DAC が文民主体の包括的な全政府的アプローチ概念を提唱した。このように、軍民双方とも、文民主体の民軍連携を基本方針とするようになり、今日では、こうした形態がハイブリッド連携に対する考え方の国際的潮流となったといえよう。

しかし、文民主体の民軍連携が代表的な思潮となったからといって、実際の制度設計や政策形成、現場での実践が必ずその流れに沿ったものになっているということではない。実際には、両者の連携は円滑には進まない場合も少なからずあり、文民主体のハイブリッド連携が円滑に運営されている例はそれほど多くはない。たとえば、米国の事例に典型的に見られるように、対外政策の中では軍の比重が相対的に強く、文民（特に開発）の置かれる地位は軍のそれより低く置かれることも多い⁷³。こうした軍と民のギャップは、政府内の連携だけではなく、国連や EU などの国際機関に関しても見受けられる。そうした中、文民主体のハイブリッド連携が相対的に高度に形成されている数少ない例は、英国のケースである。なぜ、英国では、民主体のハイブリッド連携の形成が比較的高度に形成されてきたのか。英国政府の教訓は、他の組織にも適用できるのであろうか。これらの問いは、また稿を改めて詳しく検討することとしたい。

⁷³ Benjamin D. Kauffeld, *USDOD&USAID: Analysis and Recommendations to Enhance Development-Military Cooperation*, (Carlisle Barracks, PA: United States Army War College, 2014): 17.