

4 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—

富 田 圭 一 郎

目 次

はじめに	2 英国
I PRTとは何か	3 ドイツ
1 国家再建とPRT	4 ニュージーランド
2 PRTの歩み	III PRTの課題
3 PRTへの批判	1 最近の変化
II アフガニスタンで活動するPRTの実際	2 今後の課題
1 米国	むすび —我が国の参加をめぐる論点—

はじめに

地方復興支援チーム (Provincial Reconstruction Team以下PRTとする。)とは、国際紛争や内戦などにより荒廃した国土の復興を進め、平和を定着させるための新しい試みである。紛争終結後も治安情勢が悪く、文民だけで活動するのが危険な地域では、復興支援活動を行うために、PRTと呼ばれる軍隊と文民の合同チームが活動している。このチームの軍事部門は、主に現地の治安維持を図り、文民部門 (主に援助関係省庁の職員)は、地元の要望を調査しながら復興活動の計画や調整などを行っている。

PRTの歴史は、米国などの軍事攻撃によりターリバーン政権が打倒された後のアフガニスタンに始まる。米国と北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organisation以下NATOとする。)諸国が中心となり、2002年末から現在まで活動

している。また、フセイン政権が打倒された後のイラクにおいても、米国を中心に2005年11月から活動している。

アフガニスタンのPRTについては、我が国の参加を望む声が、以前から出ていた⁽¹⁾。また、米国は、イラク南部のサマワで人道復興支援活動を行っていた陸上自衛隊が、引き続き南部地域でPRTを担当すること、あるいはPRTに文民を派遣することを繰り返し打診していた。日本政府は、主として法的問題を理由に自衛隊の参加は困難との姿勢を崩さず、文民派遣についても、国際協力機構 (JICA) が安全上の問題を理由に難色を示したことを受けて、PRTへの参加を見合わせてきた⁽²⁾。しかし、平成19(2007)年1月、NATO本部を訪問した安倍晋三首相は、アフガニスタンにおけるNATOのPRTの人道活動と、我が国の支援活動との協力を強化する意向を表明した⁽³⁾。近い将来、PRTへの自衛隊あるいは文民の参加問題が議論される可

(1) 駒野欽一『私のアフガニスタン—駐アフガン日本大使の復興支援奮闘記』明石書店, 2005, pp.48-49. また、報道によれば、NATOは、バーミヤンで活動中のニュージーランドのPRTを、日本の自衛隊が引き継ぐことを求めているとされている (「きょうNATO軍に指揮権移譲」『産経新聞』2006.7.31)。

能性は十分であろう。

これまで、国内ではPRTに対する関心や認知度は低く、議論の材料となる文献も少ない⁽⁴⁾。本稿では、来るべき議論に資するために、アフガニスタンを中心にPRTの実状を紹介する。とりあげるのは、英語文献でしばしば言及される米国、英国、ドイツ及び筆者が訪問する機会を得たニュージーランドの事例である。ニュージーランドが行うPRTに関しては、これまでほとんど紹介されていないため、本稿では特に詳しく記述する。最後に、日本との関係について簡単に論点整理を行う。

I PRTとは何か

1 国家再建とPRT

政府が国内を実質的に統治できず、秩序の混乱や暴力の発生がみられる、いわゆる「破綻国家」(failed state)の再建を行う際には、①民主的政府の形成、②治安の回復、③経済復興・開発の推進という、3つの課題に取り組む必要があると言われる⁽⁵⁾。特に、②なくして③を行う

ことは不可能である。PRTの活動は、①②③の全てを目的としているが、とりわけ、治安の悪い地域で復興活動を行う(②と③に同時に取り組む)点で特徴がある。治安が回復して復興が進めば、住民は新たな民主的な中央政府の存在を実感して支持するようになり、政府の統治が安定することになる。

アフガニスタンでは、①と③は、主に国連アフガニスタン支援ミッション(United Nations Assistance Mission in Afghanistan以下UNAMAとする。)、②は、米国を中心とする主要国が担当している。②に関して言えば、我が国は、多国籍軍やPRTには参加していないが、テロ対策特別措置法⁽⁶⁾に基づいて、インド洋において海上監視活動を行っている米国などの艦船に補給支援を行っている。また、アフガニスタン政府の行う、元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰(Disarmament, Demobilization and Reintegration以下DDRとする。)の活動を積極的に支援している⁽⁷⁾。このため、「広義の」治安活動には参加しているとも言える。

(2) 各種報道によれば、2005年11月以降、米国政府は、しばしば日本政府にPRTへの参加を打診していたが、2006(平成18)年6月、政府はPRTへの参加を見送る方針を固めた。「米、陸自の移動打診 サマワ外での貢献要請」『沖縄タイムス』2005.11.20；「イラクに文民派遣要請」『沖縄タイムス』2006.2.28；「JICAの参加は困難」『産経新聞』2006.5.25；「復興チーム参加せず」『沖縄タイムス』2006.6.7などを参照。なお、陸上自衛隊のイラク・サマワからの撤収は、2006年(平成18)6月20日に発表され、同年7月17日に完了した。

(3) “Speech by Prime Minister Shinzo Abe at the North Atlantic Council, “Japan and NATO: Toward Further Collaboration.” January 12, 2007.<<http://www.mofa.go.jp/region/europe/pmv0701/nato.html>>

(4) 管見の限りでは、PRTをとりあげた日本語文献は以下の数点である。駒野 前掲書の「第五章 地方復興チーム(PRT)」pp.85-96；上杉勇司「地方復興支援チーム(PRT)の実像—アフガニスタンで登場した平和構築の新しい試みの検証」『国際安全保障』34巻1号, 2006.8, pp.35-62；「米、軍民一体の戦後復興 アフガンとイラクで実験的手法」『朝日新聞』2005.12.15。なお、前掲上杉氏には英語論文もある。Yuji Uesugi, *The Provincial Reconstruction Teams (PRTs) and their contribution to the Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) process in Afghanistan*. Hiroshima : Hiroshima University, 2006.

(5) 例えば、駒野 前掲書, pp.20-21；外務省国際平和協力室編『平和の定着に向けた日本の取り組み—国際協力インフォメーション』外務省国内広報課, 2006, p.1を参照。

(6) 平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法(平成13年11月2日法律第113号)。

2 PRTの歩み

【アフガニスタン】 PRTを発案し実行に移したのは、米国である。当初米国は、アフガニスタンの復興には関与しない方針であったが、残存するターリバーン勢力の掃討作戦を行うために必要な現地住民の支持を得る目的で、2002年4月、ブッシュ大統領はアフガニスタン復興への関与を表明した。その後、統合地域チーム (Joint Regional Team) と名づけられた民軍共同のチームをアフガニスタン各地に派遣するアイディアが出され、この構想を強く支持したアフガニスタン移行政権のカルザイ議長 (のち、正式政権の大統領) の要望により、単に部隊の地方展開ではなく、政府支援、治安回復、復興が主目的であることを示す名称に改められた。これが「地方復興支援チーム」(PRT)である⁽⁸⁾。

2002年12月、米国がガルデズに最初のPRTを設置し、その後、担当国や活動地域が拡大された。当初は、「不朽の自由作戦⁽⁹⁾」(Operation Enduring Freedom以下OEFとする。)参加国のPRTが多数であったが、徐々に国際治安支

援部隊⁽¹⁰⁾(International Security Assistance Force以下ISAFとする。)の担当諸国に引き継がれた。2006年10月には、ISAFがアフガニスタン全土の治安維持指揮権を米軍から引き継いだことに伴い、25ヶ所に展開していたPRTは全てISAFの指揮下に入った⁽¹¹⁾(表1、表2参照)。しかし、担当国の間で、組織や活動のあり方はかなり異なっていた。この点は後で詳しく述べる。

なお、事後的にはあるが、PRTには一定の法的根拠が付与されている。ISAFの活動期間を延長することを定めた国連安保理決議(1563号、2004年9月17日)のなかで、NATO諸国の主導によるPRTの活動を拡大することに歓迎の意が示された⁽¹²⁾。また、アフガニスタン支援のためのロンドン会議で採択されたアフガニスタン協定 (Afghanistan Compact、2006年2月1日)では、2010年末まで、PRTは安全と安定を促進してアフガニスタンの統治能力を増進させるとされた⁽¹³⁾。

【イラク】 PRTは、イラクにおいても活動している。2005年11月に、北部のニネヴェに最初のPRTが設置された。2006年3月現在、4ヶ

(7) 治安分野の諸改革のうち、国軍建設は米国、警察再建・訓練はドイツ、司法制度整備はイタリア、麻薬対策は英国、DDRは日本及び国連 (UNAMA) が主導している。アフガニスタンにおけるDDRの実態については、伊勢崎賢治『武装解除 紛争屋が見た世界』講談社、2004、pp.133-204を参照。

(8) Craig Cobane, "Provincial Reconstruction Teams and Security Assistance : Comments on an Evolving Concept." *DISAM Journal of International Assistance Management*, Vol.27, No.4, Summer 2005, p.92.

(9) 不朽の自由作戦は、アフガニスタンでアル・カーイダやターリバーン勢力の掃討作戦などを行っている。主な参加国は、米国、英国、フランス、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、韓国など。

(10) 国際治安支援部隊は、アフガニスタン暫定行政機構や国連職員が安全な環境で活動できるように支援することを目的として、2001年12月の国連安保理決議1386号により設置された。当初は首都カブールとその周辺地域のみでの治安維持権限が与えられていたが、2003年10月の安保理決議1510号により、アフガニスタン全土への展開が承認された。2003年8月以降NATOが指揮しており、主な参加国は、米国、英国、ドイツ、フランス、ドイツ、イタリア、オランダ、カナダなど。

(11) International Security Assistance Force, "ISAF Provincial Reconstruction Teams (PRTs)." 5 Oct, 2006. <http://www.jfcs.nato.int/ISAF/Backgrounders/bg005_prt.htm?tsfsg=154b63ald0e71f01ecc275563ca46827>

(12) UN Doc. S/RES/1563 (2004).

(13) The London Conference on Afghanistan, "The Afghanistan Compact." 31 January, 2006, p.6. <<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1134650705195>>

表1 アフガニスタン主要年表 (2001年9月以降)

2001/9/11	米国で同時多発テロ発生
2001/10/8	米国、アフガニスタン (ターリバーン政権) 攻撃開始
2001/11/14	ターリバーン政権、事実上崩壊
2001/12/5	ボン合意、和平プロセス合意
2001/12/20	国連安保理決議1386、ISAF (国際治安支援部隊) 設置を承認
2001/12/22	暫定行政機構発足、ハミード・カルザイが議長就任
2002/1/21-22	アフガニスタン復興支援会議 (東京)
2002/3/28	国連安保理決議1401、UNAMA (国連アフガニスタン支援ミッション) 設置を決定
2002/6/13	緊急ロヤジルガ (国民大会議)、カルザイを議長に選出
2002/6/19	移行政権発足
2002/12/	米国、PRT (地方復興支援チーム) をガルデズに初めて設置
2003/10/13	国連安保理決議1510、ISAFの地方展開を承認
2004/1/4	制憲ロヤジルガ、新憲法採択
2004/9/17	国連安保理決議1563、NATO主導のPRTの拡大を支持
2004/10/9	大統領選挙実施
2004/12/7	カルザイが大統領就任 (正式政権発足)
2005/9/18	議会選挙 (下院・州議会) 実施
2005/12/19	議会 (上下両院) 召集、和平プロセス完了
2006/2/1	アフガニスタン復興支援国際会議 (ロンドン、アフガニスタン協定を採択)
2006/5/	南部地域を中心に、ターリバーンによるテロ活動、襲撃が活発化
2006/7/31	ISAF、南部の治安維持指揮権を米軍から引き継ぐ
2006/10/5	ISAF、東部の米軍を傘下に収め、治安維持指揮権を米軍から引き継ぐ (アフガニスタン全土に拡大)
2007/1/12	安倍首相がNATO本部を訪問し、PRTと我が国の支援活動との協力強化の意向を表明

(出典) 各種報道などをもとに筆者作成。

所に展開中であり、英国やイタリアも1ヶ所ずつ担当し、最終的には18州全部に設置する予定である⁽¹⁴⁾。また、18ヶ所のPRTのうち、8ヶ所を米国、4ヶ所を同盟国、6ヶ所をイラクが担当予定とも報道されている⁽¹⁵⁾。

既に触れたように、米国は、イラクの南部地域のバスラで、日本がPRTを担当できないか繰り返し打診していたが、日本政府はこれを見

送った。バスラのPRTは英国の担当となった。

3 PRTへの批判

PRTの活動に対しては、主に、既に紛争地域で人道援助活動を行ってきたNGO関係者から批判が寄せられている⁽¹⁶⁾。主なポイントは、以下のとおりである。

(14) Orlando Claffey, "Time to PRT in Iraq." *This Week in Iraq*, Vol.2, No.14, April 3, 2006, p.3.

<http://www.house.gov/gutknecht/elineitems_06/Iraq/040706Iraq.pdf>

(15) Bradley Graham, "Military to Protect U.S. Aid Teams in Iraq." *Washington Post*, April 14, 2006, p.A13.

(16) Robert Borders, "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan : A Model for Post-Conflict Reconstruction and Development." *Journal on Development and Social Transformation*, Vol.1, November 2004, pp.5-6.

<<http://www.maxwell.syr.edu/moynihan/programs/dev/pdfs/borders1.pdf>>; シンポジウム「平和構築 アフガニスタン戦後復興の進展と課題」(2006年2月28日)における、谷山博史氏(日本国際ボランティアセンター・アフガニスタン事務所代表(当時))の発言; Médecins Sans Frontières, "MSF leaves country following staff killings and threats." 2004.12.16.

<http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=F446039F-4965-4FB0-9D21CF4C695F80C9&component=toolkit.article&method=full_html>

- ・軍が復興活動を行うことにより、人道援助団体の活動と混同される。そのためNGOの中立性が疑われ、武装勢力などから攻撃対象とされうる。
- ・人道援助は本来NGOの領域であり、そこに軍が進出することで、活動領域の区別があいまいになる。軍の役割は安全な環境の提供であり、援助ではない。
- ・PRTの復興活動はばらまきで、現地のニーズを反映していない。また非効率的で、人道団体の援助と重複する。
- ・軍事目的のために、PRTの援助活動を利用している。

これらをみると、特に軍が復興活動を行うことへの批判が強いことが分かる。しかし、全てのNGOがPRTに反対しているわけではなく、その立場も必ずしも一貫してはいないようである⁽¹⁷⁾。また、PRTが行う治安部門の改革に関しては、必ずしも該当しない点もある。

一方で、正反対の見方もある。アフガニスタンの住民は、最近の治安悪化に伴い、NGOよりもPRTの活動に期待している。また、NGOの支援活動はコストが高く非効率で、現地の民間経済部門の発展を阻害しているのではない

か⁽¹⁸⁾、というものである。

これらの議論を念頭に置きつつ、PRTの実際はどうかを、以下で見ていくことにする。

II アフガニスタンで活動するPRTの実際

これまでのところ、PRTを担当した国の機関からまとまった活動記録などは出されていないため、全体像を知ることは難しい。本章の記述は、各種文献から得られる断片的な情報を総合したものである。

1 米国

(1) 組織⁽¹⁹⁾

1 チームの人員規模は、50人から60人程度である。うち大半は軍人であり、軍事部門には、部隊防護、管理、諜報、医療、兵站などがあり、さらに民事部隊⁽²⁰⁾(Civil Affairs Team)が含まれている。文民は1割弱の数名で、国務省、国際開発庁(United States Agency for International Development以下USAIDとする。)、農務省の職員である。PRTの司令官は軍人で、文民を含めたPRTの構成員は、司令官の指揮下に置かれている。軍主導のもとに、民軍各部門が統合されている⁽²¹⁾。

(17) 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, p.46. <<http://www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgreport21.pdf>>

(18) 前掲のシンポジウム(注16)における、田中浩一郎氏(日本エネルギー経済研究所中東研究センター長(当時))の発言。

(19) この項目の記述は、次の文献に拠っている。Robert M. Perito, "The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan : Lessons Identified." *United States Institute of Peace Special Report*, No. 152, October 2005, pp.4-6, 8. <<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr152.html>>

(20) 民事部隊とは、国家建設・復興活動に関する各分野の専門能力を持つ隊員で構成され、軍の活動への支持と理解を得るために、現地の文民組織と共に復興支援活動などを行うチームである。部隊の主目的は、復興支援活動そのものではなく、軍の活動を円滑化させることである。下記を参照。

今村英二郎「米陸軍のCivil Military Operations」『防衛学研究』33号, 2005.10, pp.89-108 : United States Army Civil Affairs and Psychological Operations Command, "Civil Affairs Fact Sheet." <http://www.soc.mil/usacapoc/capoc_default.htm> ; "JP 3-57.1 : Joint Doctrine for Civil Affairs.", 14 April 2003, pp.I-3-I-4. <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_57_1.pdf>

表2 アフガニスタンにおけるPRT設置箇所と担当国（2006年10月現在）

地名	州名	担当国（種別）
アサダバード (Asadabad)	クナール (Kunar)	米国 (OEF) ⇒米国 (ISAF)
バグラム (Bagram)	パルワン (Parwan)	米国・韓国 (OEF) ⇒米国 (ISAF)
バーミヤン (Bamyan)	バーミヤン (Bamyan)	米国 (OEF) ⇒ニュージーランド (OEF) ⇒ニュージーランド (ISAF)
チャグチャラン (Chagcharan)	ゴウル (Ghor)	リトアニア (ISAF)
ファラー (Farah)	ファラー (Farah)	米国 (OEF) ⇒米国 (ISAF)
ファイザバード (Feyzabad)	バダフシャン (Badakhshan)	ドイツ (ISAF)
ガルデズ (Gardez)	パクティア (Paktya)	米国 (OEF) ⇒米国 (ISAF)
ガズニ (Ghazni)	ガズニ (Ghazni)	米国 (OEF) ⇒米国 (ISAF)
ヘラート (Hirat)	ヘラート (Hirat)	米国 (OEF) ⇒イタリア (ISAF)
ジャララバード (Jalalabad)	ナンガハール (Nangarhar)	米国 (OEF) ⇒米国 (ISAF)
ジャバルオッサラージ (Jabal o-Saraj)	パンジャール (Panjshir)	米国防務省 (OEF) ⇒米国防務省 (ISAF)
カンダハール (Kandahar)	カンダハール (Kandahar)	米国 (OEF) ⇒カナダ (ISAF)
ホースト (Khost)	ホースト (Khost)	米国 (OEF) ⇒米国 (ISAF)
クンドゥズ (Kunduz)	クンドゥズ (Kunduz)	米国 (OEF) ⇒ドイツ (ISAF)
ラシュカルガー (Lashkar Gah)	ヘルマンド (Hilmand)	米国 (OEF) ⇒英国 (ISAF)
マイマナ (Maymaneh)	ファリヤブ (Faryab)	英国 (ISAF) ⇒ノルウェー (ISAF)
マザリシャリフ (Mazari-Sharif)	バルフ (Balkh)	英国 (ISAF) ⇒スウェーデン (ISAF)
メフタリアム (Mehtarlam)	ラグマン (Laghman)	米国 (OEF) ⇒米国 (ISAF)
メイダンシャー (Meydan Shahr)	ウルダック (Wardak)	米国 (OEF) ⇒トルコ (ISAF)
ヌーレスタン (Muristan)	ヌーレスタン (Muristan)	米国 (OEF) ⇒米国 (ISAF)
ポレホムリー (Pul-Khumri)	バグラム (Baghlan)	オランダ (ISAF) ⇒ハンガリー (ISAF)
カライノウ (Qala-i-Naw)	バドギス (Badghis)	スペイン (ISAF)
カラート (Qalat)	ザブール (Zabul)	米国 (OEF) ⇒米国 (ISAF)
シャラン (Sharan)	パクティア (Paktika)	米国 (OEF) ⇒米国 (ISAF)
ティンコート (Tirin Kot)	オルズガン (Uruzgan)	米国 (OEF) ⇒オランダ・オーストラリア (ISAF)

（注） 複数国が関与しているPRTも多数あるが、本表では主導国のみを記している。

（出典） Kenneth Katzman, "Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy." *CRS Report for Congress*, April 6, 2006, p.48及びISAFのサイトなどをもとに筆者作成。

(2) 活動実態

【復興活動 (QIP)】 特徴は、現地住民の「人心を掌握する」(winning hearts and minds) ために、学校や診療所の建設といった、小規模だが成果が見えやすい事業（即効プロジェクト、Quick Impact Project以下QIPとする。）に力点を置いていることである。この背景には、NGOなどの反対により、PRTが人道支援や復興活動を包括的に調整することをあきらめ、QIPの実施に重点を移したという経緯もあった。しかし、軍事組織が復興活動を行うことに対する

NGO側からの批判は根強く、彼らとの関係も良好ではないようである⁽²²⁾。

QIPは、90年代始めにバルカン半島において、現地に展開する部隊の活動や防護に資するために開始された⁽²³⁾。アフガニスタンでも目的は同様であったため、QIPがPRTの中心的な活動に据えられ、復興活動のノウハウを持つ民事部隊がその担い手とされた⁽²⁴⁾。目的と手段において、軍の論理が前面に出ているのが特徴である。ただし、QIPにはUSAIDからも資金が出されている。派遣されたUSAID職員が、

(21) Peter Viggo Jakobsen, "PRTs in Afghanistan : Successful but not Sufficient." *DIIS Report*, 2005:6, April 2005, p.28. <http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2005/pvj_prts_afghanistan.pdf>

(22) *Ibid.*, pp.18, 20.

(23) Gordon, *op. cit.*, p.42.

PRTや現地住民と相談して適切なプロジェクトを選定しているのが、QIPにおけるUSAIDの役割も大きい⁽²⁵⁾。

米国がQIPに重点を置いた理由は、PRTを設置した地域が、アフガニスタンの東部と南部であり、そこではターリバーンの残存勢力に対する掃討作戦が継続されていたからである⁽²⁶⁾。戦闘が収まらない地域では、軍事の論理が優先されることはむしろ自然とも言えよう。一方、比較的治安が安定した地域では、PRTへのアプローチも異なってくる。

【文民要員の役割】 米国のPRTでは、文民の役割が不十分であるとの指摘がある。国務省職員は、現地指導者などとの信頼関係の構築に積極的な役割を果たしているようだが⁽²⁷⁾、そもそも人数が少ないうえ、短期で募集されて訓練不足のまま派遣されていた⁽²⁸⁾。しっかり訓練された経験豊かなスタッフを派遣し、文民要員の役割を高めるべきだとの指摘がなされている⁽²⁹⁾。

この点に関しては、2006年に入って改善の

動きが見られる。1つは、派遣前の文民に対して45日間のトレーニングが開始されたことであり⁽³⁰⁾、もう1つは、文民を主要な構成員とするPRTがパンジャール州に設置されたことである(表2参照)⁽³¹⁾。

(3) 復興活動の資金

復興事業に用いられる資金は複数あり、それぞれ長短があるようである。PRTの司令官経験者によれば、手許には十分な資金がなく、4つの異なる資金源にアクセスする必要がある⁽³²⁾。

【USAIDのQIP】 USAIDの資金で行なわれているQIPは、2003年会計年度以降、1億3,730万ドル(約150億円)である。2005年6月現在、116のプロジェクトが完了し、2006年度までには600以上のプロジェクトが完了する予定である⁽³³⁾。

USAIDの資金は多額で、主に道路や橋などのインフラ整備事業に使用されているが、全体の5パーセントしかPRTでは使用されず、残

(24) Perito, *op. cit.*, p.5.

(25) USAID, "Afghanistan: Provincial Reconstruction Teams." January 2006.

<http://www.usaid.gov/locations/asia_near_east/countries/afghanistan/pdfs/prt_jan-06.pdf>

(26) Michael J. Dzedzic and Colonel Michael K. Seidl, "Provincial Reconstruction Teams : Military Relations with International and Nongovernmental Organizations in Afghanistan." *United States Institute of Peace Special Report*, No. 147, September 2005, p.4. <<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr147.html>>

(27) United States Institute of Peace (以下USIPとする), Oral Histories Project on Stability Operations, Afghanistan Provincial Reconstruction Teams (PRTs), Interview 43 (2005.8.11).

<http://www.usip.org/library/oh/afghanistan_prt.html>

(28) *Ibid.*, Interview 5 (2005.4.13).

(29) *Ibid.*, Interview 14 (2004.10.19) ; Department of State, Office of the Coordinator for Stabilization and Reconstruction et al., *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan : An Interagency Assessment*. June 2006, p.15.

<http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG252.pdf>

(30) "Peacekeeping: Provincial Reconstruction Team Training." StrategyPage, June 12, 2006.

<<http://www.strategypage.com/htm/htun/articles/20060612.aspx>>

(31) Kenneth Katzman, "Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy." *CRS Report for Congress*, April 6, 2006, p.26. <<http://fpc.state.gov/documents/organization/65780.pdf>>

(32) USIP, *op. cit.*, Interview 45 (2005.9.20) and 51 (2005.8.24).

(33) USAID, *op. cit.*

りは首都カブールで使用先が決定され、国連機関を通じて支出されている。国連機関が行う事業には、USAIDの職員は関与できない⁽³⁴⁾。

【USAIDのOTI（移行イニシアティブ室、Office for Transition Initiatives）】 これは、政治的安定、平和と民主化の進展、市民の政治参加を支援する目的のために使用される資金である。このなかにはメディア支援も含まれている⁽³⁵⁾。

【国防総省のOHDACA（海外人道災害公共援助、Overseas Humanitarian, Disaster, and Civic Aid）】 主に、軍による治安維持能力を向上させるために、軍の活動を目に見えるようにして、現地住民の支持を獲得することを目的とした資金である。学校建設は良いが、政府建物の建設は不可というように、用途が限定されている⁽³⁶⁾。

【国防総省のCERP（司令官緊急対応プログラム、Commander's Emergency Response Program）】 PRTの司令官が、人道援助や復興事業に迅速に対応するための資金である。最初の資金源は、発見されたイラク・バース党の不正資金である⁽³⁷⁾。これは、規模は小さいが、USAIDやOHDACAに比べて素早く弾力的に利用できるのが有益と言われている⁽³⁸⁾。2万ドル以下のプロジェクトに限定されており、現地の要望に応じて学校、診療所、給水などの小

規模事業を行っている⁽³⁹⁾。

(4) 総括

米国は、インフラの整備が治安維持のカギであると認識して、QIPに重点を置いた活動を行ってきた。しかし、現地の状況を十分考慮せずに、モノをつくることを急いだといった反省も出されている⁽⁴⁰⁾。QIP以外にも、治安維持のためのパトロール活動も行っており、2004年頃からは、現地の治安部門（国軍や警察）の育成・改革（Security Sector Reform以下SSRとする。）や、現地政府の統治能力向上のための支援に重点を移しているようである⁽⁴¹⁾。しかし、全体像は必ずしも明らかではない。

2006年6月、PRT経験者からの聞き取り調査をもとに、国務省、国防省、USAID共同の評価報告書が出された。この中では、問題点と課題が率直に指摘されており⁽⁴²⁾、米国のPRTには問題点が多々あったことが推測できる。しかし同時に、問題点を認識して改善する努力も始められているようである。

2 英国

(1) 組織⁽⁴³⁾

1チームの人員規模は、100人前後である。軍事部門は、複数の連絡チーム（PRTの統率とパトロール）、部隊防護、兵站、現地雇用者など

⁽³⁴⁾ USIP, *op. cit.*, Interview, 7 (2005.4.26), 22 (2005.5.19), 24 (2005.7.7) and 36 (2005.7.29).

⁽³⁵⁾ U.S. Government Accountability Office (USGAO), *Report to Congressional Committees : Afghanistan Reconstruction : Despite Some Progress, Deteriorating Security and Other Obstacles Continue to Threaten Achievement of U.S. Goals*. Washington : USGAO., July 2005, p.19. <<http://www.gao.gov/new.items/d05742.pdf>>

⁽³⁶⁾ USIP, *op. cit.*, Interview 24 (2005.7.7).

⁽³⁷⁾ Mark S. Martins, "The Commander's Emergency Response Program." *Joint Force Quarterly*, Issue 37, April 2005, p.47. <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/0937.pdf>

⁽³⁸⁾ USIP, *op. cit.*, Interview 30 (2005.6.9), 40 (2005.8.18) and 42 (2005.7.19).

⁽³⁹⁾ *Ibid.*, Interview 22 (2005.5.19) ; USGAO., *op. cit.*, p.18.

⁽⁴⁰⁾ ガーランド・H・ウィリアムズ「紛争後の復興支援における民軍ギャップを埋めるために」『国際安全保障』34巻1号, 2006.6, pp.87, 103.

⁽⁴¹⁾ USIP, *op. cit.*, Interview 15 (2005.5.4) ; Jakobsen, *op. cit.*, pp.19-20.

⁽⁴²⁾ Department of State, *op. cit.* (supra note 29), pp.10-21.

から成っている。文民は1割程度で、外務省や国際開発省 (Department for International Development 以下 DFID とする。) の職員である。このほかに、米国国務省、農務省、USAID などの代表も加わっている。

PRT の司令官は軍人だが、文民部門は比較的自由に活動している。活動報告も司令官ではなく、所属する組織に行っているようである⁽⁴⁴⁾。文民部門の自律性を基礎として、民軍が協力して PRT を運営している。また、NGO などとの関係は比較的良好であるとされている⁽⁴⁵⁾。

(2) 活動実態⁽⁴⁶⁾

【治安維持活動】 特徴は、地域の治安維持を目的としたパトロール活動や、国軍や警察の育成や改革 (SSR) に力を入れていることにある。英国の PRT は、アフガニスタン中央政府の権威の地方拡大と復興の促進という 2 つの目的を、主に治安環境の改善によって達成しようと考えている。

パトロール活動では、機動視察チーム (Mobile Observation Team) に特徴がある。これは、5～6 人から成る軽武装のチームで、各地域に短期間滞在して、現地の情勢視察や現地住民との対話を行い、PRT の活動を周知し、信頼関係

を築く努力を行っている。

治安維持に関しては、2003 年秋に、対立していた二つの武装集団の間に入って対話の席につかせ、紛争を回避した経験もある。武装勢力とは戦闘よりも交渉を重視する姿勢で臨んでいる⁽⁴⁷⁾。

治安部門改革の分野は多様で、軍や警察の育成以外にも、元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰 (DDR)、法整備、麻薬対策などにもそれぞれ取り組んでいる。例えば DDR に関しては、UNAMA の地域事務所と緊密に連携しながら武装解除作業を監視している。

【復興活動と省庁間連携】 PRT の軍事部門は、直接復興事業を監督、調整、実行しているわけではない。DFID の資金により小規模の復興事業は行うが、その際には、既に現地で NGO が行っている事業との重複を避け、様々な当事者と対話しながら事業促進の努力をしている。DFID の活動は独立性が高く、PRT だけではなく、UNAMA やアフガニスタン政府とも復興プロジェクト選定の相談をしている⁽⁴⁸⁾。USAID に比べ、対応が早いとの評価もあるが⁽⁴⁹⁾、DFID が力点を置いている SSR 関連の復興事業と、USAID の資金によるインフラ整備事業との協力関係が不明確であるとの指摘もある⁽⁵⁰⁾。

(43) この項目の記述は、次の文献に拠っている。Foreign and Commonwealth Office, "Afghanistan : Paper on UK PRT Experience." 20 January, 2005.

<<http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/UK%20paper%20on%20its%20PRT%20experience.pdf#search='prt%20fco>>

(44) Save the Children, *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan*. London : Save the Children, 2004, p.25.

<http://www.savethechildren.org.uk/scuk_cache/scuk/cache/cmsattach/2029_PRTs_in_Afghanistan_Sep04.pdf>

(45) Jakobsen, *op. cit.*, p.23.

(46) この項目の記述は、次の文献に拠っている。Foreign and Commonwealth Office, *op. cit.*

(47) Jonathan Goodhand with Paul Bergne, "DFID Evaluation Report 647, Evaluation of Conflict Prevention Pools : Afghanistan." London : Department for International Development, March 2004, p.35.

<<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev647afghanistan.pdf>>

(48) Foreign and Commonwealth Office, *op. cit.* ; Gordon, *op. cit.*, p.47.

(49) USIP, *op. cit.*, Interview 16 (2004.12.5).

復興活動の資金には、国際紛争予防プール⁽⁵¹⁾(Global Conflict Prevention Pool以下GCPPとする。)という仕組みもある。これは、外務省、国防省、DFIDが共同で管理する資金で、2001年4月に、三省庁間での戦略の共有や資金の有効利用を目的として設立された。2002年6月には、SSR支援、統治能力向上、地元メディア支援の3つを重視した「アフガニスタン戦略」が採用され、2003年以降、複数のプロジェクトに資金が提供されている。GCPPには、外務省や国防省が主導する短期的なアプローチ(予防外交や軍事介入など)とDFIDが主導する長期的なアプローチ(復興支援)とを連携させる役割がある。PRTは、安全な環境を提供することで、GCPPの活動に貢献している。

省庁間連携の試みとしては、紛争後復興ユニット(Post Conflict Reconstruction Unit)もある⁽⁵²⁾。2004年9月に、同じく外務、国防、DFIDが共同して設立した。紛争後の「安定化⁽⁵³⁾」活動の一貫性を高めることを目的とし、統合された計画や評価を行い、短期間でスタッフを現地に派遣する能力があるとされている⁽⁵⁴⁾。2005年秋には、カンダハールやヘルマンドにチームを派遣して、現地の安定化計画を検討している⁽⁵⁵⁾。

(3) 総括

英国は、米国とは異なり、治安回復を活動の中心に位置づけている。また、PRTの基本的な考え方として、決まった型式はなく、それぞれが現地の治安、経済、社会状況などに合わせて「調製される」(tailored)ことが必要だとしている⁽⁵⁶⁾。さらに、マザリシャリフ(表2参照)の英国PRTは成功しているが、他地域にそのまま適用するのは危険だとしている⁽⁵⁷⁾。

外部からは、英軍は現地人とのコミュニケーションを重視して状況を好転させている⁽⁵⁸⁾、地方住民は軍の行動を歓迎しておらず、かつPRTと軍との区別がつかない状況であるが、都市住民はPRTの展開により治安が改善されたと認識して支持している⁽⁵⁹⁾、などの指摘がある。治安確保、省庁間連携、UNAMAやNGOとの関係などからみて、総じて英国のPRTは、成功裡に進んでいると思われる。

3 ドイツ

(1) 組織⁽⁶⁰⁾

1チームの人員規模は、200人から300人で、米英に比べ大規模である。特徴は、厳格に民軍各部門が分離されていること及び文民の数が多くことである。軍人の司令官とそれと同格の文民代表(外務省代表)が1人ずつ置かれている。

⁽⁵⁰⁾ Save the Children, *op. cit.*, p.27.

⁽⁵¹⁾ GCPPについては、Goodhand, *op. cit.*, pp.iii, 1-2, 33-35を参照。

⁽⁵²⁾ 米国でも同様の試みがなされている。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』666号, 2006.7, pp.182-188を参照。

⁽⁵³⁾ 「安定化」とは、紛争再発や法秩序破壊といった事態の発生を防ぐため、現地に残る緊張や対立状態を緩和、解消する活動であると定義されている。Post Conflict Reconstruction Unit (PCRU) <<http://www.postconflict.gov.uk/index.html>>を参照。

⁽⁵⁴⁾ *Ibid.*

⁽⁵⁵⁾ Department of State, *op. cit.*, pp.18-19.

⁽⁵⁶⁾ Foreign and Commonwealth Office, *op. cit.*

⁽⁵⁷⁾ Goodhand, *op. cit.*, pp.33-34.

⁽⁵⁸⁾ USIP, *op. cit.*, Interview 18 (2005.6.1).

⁽⁵⁹⁾ Save the Children, *op. cit.*, pp.27-28.

⁽⁶⁰⁾ この項目の記述は、次の文献に拠っている。Jakobsen, *op. cit.*, pp.23-26, 28.

文民部門の自律性は高いが、民軍間の連携はあまり密接ではない。

軍事部門は、管理、部隊防護、兵站、医療などに分かれている。文民は全体の約1割の30人程度であり、外務省、内務省、経済開発協力省 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung以下BMZとする。)の職員である。このほか、開発政策の調整するための代表者も置かれている⁽⁶¹⁾。文民が多いため、復興活動において長期的かつ組織的対応が可能であるとの見方がある⁽⁶²⁾。

(2) 活動実態⁽⁶³⁾

ドイツ政府のアフガニスタン政策の原則では、PRTの任務は、UNAMAの強化、治安部門改革 (SSR) の支援、復興支援活動の遂行の3つが挙げられている。

【民軍両部門の活動と関係】 軍事部門は、パトロール活動により住民との信頼関係を醸成することに主眼を置いている。一方、復興支援に携わる文民を防護する任務は、必ずしも強調されていない。また、文民部門との取り決めに従い、井戸掘りや橋の修復といった、部隊防護に資するための短期で小規模な事業も行っている。しかし、長期に及ぶ復興事業は行っていない。

軍の役割が限定されているという批判もあ

る。例えば、活動範囲が半径約30kmと限定されていて、危険な地域を回避していること、クンドゥズ (表2参照) は一大麻薬生産地帯でありながら、本国からは麻薬対策の軍事作戦を禁じられていることなどである⁽⁶⁴⁾。ただし、後者に関しては、現地の民兵組織の同意が得られないため、ドイツ軍が麻薬対策に関与できないとの指摘もある。麻薬対策は、内務省とBMZが担当している⁽⁶⁵⁾。

PRTの文民部門の活動を調整しているのは、外務省職員であり、彼らはUNAMAとの意見交換も行っている。BMZ職員は、各省及び他の支援組織との間で復興事業の調整を行っている。各省は、自らのスタッフやプロジェクトの費用を負担している。民軍両部門間では、毎週実務レベルで会合が開かれている。

【総括】 ドイツのPRTは、軍事部門の活動が消極的なために、治安の改善や現地住民との信頼関係構築といった面での効果が、英国に比べて小さいという指摘がある⁽⁶⁶⁾。一方、復興支援活動の詳細や効果に関しては、これまでのところ明らかでない。

4 ニュージーランド

(1) 派遣するまで⁽⁶⁷⁾

2003年初め、ニュージーランド (以下NZと

(61) Julia Hett, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan : Das amerikanische, britische und deutsche Modell*. Berlin : Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, 2005, S.15.

<http://www.zif-berlin.org/Downloads/PRT_20.04.05.pdf>

なお、本文の内容に関しては、渡邊齊志氏から教示を得た。

(62) Gerd Brandstetter, *Nation Building in Afghanistan : The German Provincial Reconstruction Team Concept - Means to Improve Efficiency of Effort ?* Carlisle : Strategic Studies Institute of the US Army War College, 2005, pp.12-15. <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/ksil94.pdf>>

(63) この項目の記述は、次の文献に拠っている。Hett, *op. cit.*, S.15-18.

(64) Michael J. McNerney, "Stabilization and Reconstruction in Afghanistan : Are PRTs a Model or a Muddle ?" *Parameters*, Vol.35, No.4, Winter 2005-06, p.40 ; Jakobsen, *op. cit.*, p.25.

(65) Hett, *op. cit.*, S.20-21.

(66) Jakobsen, *op. cit.*, p.26.

(67) この項目の記述は、次の文献に拠っている。Ministry of Defence, Evaluation Division, *Deployment of Provincial Reconstruction Team to Afghanistan*, Wellington : Ministry of Defence, 2005, pp.iv-v, 8-14.

する) 政府は、米英両国からアフガニスタンへのPRT派遣について打診を受けた。首相・内閣府、外務貿易省、統合軍本部、国防省による作業チームでの検討や、現地に派遣された偵察チームの調査を踏まえて、PRTに100人規模の部隊を12ヶ月間派遣すべきとの提言が出され、7月に内閣の承認を得た。国防省と統合軍は8月までに事前準備を行い、9月にバーミヤンのPRTを米国から引き継いだ。PRTの派遣期間は、2006年4月の再延長決定により、2007年9月30日までとなっている⁽⁶⁸⁾。

外務貿易省の担当者によれば、NZには、既にソロモン諸島や東チモールでの国際平和活動の経験に基づいた独自のよいアイデアがあったため、派遣を検討する際には、他国のPRTのあり方などは、特に重視しなかったとのことである⁽⁶⁹⁾。

(2) 組織

人員規模は約100名であり、組織面では、米国と同様に、軍主導で統合されている。PRTのトップである司令官は軍人(陸軍大佐)である。軍事部門には、パトロール司令官(少佐)、衛生兵、運転手、通訳、部隊防護、通信兵などで構成されるパトロールチームが5つあり、それぞれがバーミヤンの各地区を担当している。このほかに、米軍の民事部隊も加わっている。

文民部門は、米国の国務省、USAID、農務

省及び英国のDFIDの職員が若干名である。NZの国際援助開発庁(New Zealand's International Aid & Development Agency以下 NZAIDとする。)の代表者はいない⁽⁷⁰⁾。

米国のPRTは、必要に応じてアフガン全土に展開している戦闘部隊や兵站部隊などから支援を受けることができるため、45名という少人数であったが、NZの場合は、一定規模の戦闘や兵站部門を擁した自己完結型の部隊を編成する必要があったため、100人程度の人員を必要とした。ただし、必要不可欠な兵站面では米軍の協力を受けており⁽⁷¹⁾、NZがOEFの傘下にある一番の意味は、ここにあるようである。派遣人員は、活動が困難な冬には90名程度、夏には120名程度に増加させるなど、弾力的に運用している。PRTの基地は、NZ国防軍、警察訓練センター、物資保管庫の3つの部分から成っている⁽⁷²⁾。

(3) 活動実態

NZのPRTは、2006年10月まで米国主導のOEFの指揮下に入っていた(表2参照)が、米国の活動とは様相を異にしている。

【治安維持活動】 NZは、PRTの使命として、治安部門改革、統治の改善、社会資本整備、教育、経済開発の5つを挙げているが、これらを達成するための基礎として最も重視しているのが、現地の人々と良好な関係を築くことである⁽⁷³⁾。

(68) New Zealand Government, News Release, "Military presense in Afghanistan important, says Goff." 10 April, 2006. <<http://www.beehive.govt.nz/ViewDocument.aspx?DocumentID=25434>>

(69) NZ外務貿易省の担当者からの聴き取り調査(2006年3月27日)による。以下、聴き取り調査については、対象者と日付のみを記す。

(70) Ministry of Defence, Evaluation Division, *op. cit.*, pp.16-19 (Section 3) 及びJohn Duxfield, "New Zealand on the Ground in Afghanistan : a personal view. (draft)" Symposium : Legacy of Armistice - Why Afghanistan ?, 10 November, 2005. 後者の資料は、Peter Greener博士(オークランド工科大学教授)のご厚意によりご提供頂いた。

(71) NZ外務貿易省の担当者(2006年3月27日)及びNZ統合軍本部の担当者(2006年3月31日)。

(72) NZ統合軍本部の担当者(2006年3月31日)。

(73) Peter Nichols, "Fighting Terrorism in Afghanistan." *New Zealand International Review*, Vol. 31, No.2, Mar/Apr, 2006, p.4.

活動面での中心は、各地域のパトロールである。熟練した兵士で構成された各チームは、現地情勢を把握し、地元住民との対話を通じて信頼関係を構築するという、PRTの目と耳となる活動を行っている。

バーミヤンの治安は比較的安定しているため、これまで武装勢力などからの大規模な攻撃を受けたことはなく、戦闘による死傷者は出ていない。ただし、常に攻撃される場合を想定して警戒し、応戦できる態勢を整えている⁽⁷⁴⁾。

また、2名の警察官がバーミヤンのPRTに派遣されており、同地にある警察トレーニングセンターでアフガニスタンの警察官訓練を行っている。これは治安部門改革への協力の一環である。現地へ派遣される警察官は、軍による事前のトレーニングを受けている⁽⁷⁵⁾。

【復興活動】 PRTは、現地の要望を聞き、かつアフガニスタン全土のプロジェクトを決定するUNAMAと緊密な協議を行いながら、どの事業を行うかを調整し決定している。活動上の困難な点としては、現地に残る賄賂の習慣や契約の不履行などがある⁽⁷⁶⁾。

復興事業は、NGOと協力、調整をしながら行っており、内容は司令官に報告されている⁽⁷⁷⁾。しかし、司令官は前面に出ず、例えば、米国国務省の担当者に対して国連機関やNGOと共同作業をするよう勧めるといった形で、関与している⁽⁷⁸⁾。復興事業は軍が執行しているが、資金はNZAIDから出ているので、その監督を受けている。復興事業の多くは、地元企業

や国際企業などに発注され、PRTの工兵部隊も協力している。

国防省担当者によれば、安全な環境確保には成功しているが、復興活動に関しては課題がある。多くの分野で復興事業を行う必要があるが、全体的な復興計画がないため、優先順位をつけるのが難しい。今後は、現地において農業、教育などの各専門家の関与が必要であるという⁽⁷⁹⁾。

(4) 復興活動の資金

PRTが行う復興事業には、主にNZAIDが資金を提供している。これまでに2,000万NZドル(約15億円)を提供しており、2006年以降の3年間で、さらに1,500万NZドルを拠出する予定である。NZAIDは、現地に代表を常駐させていないが、1年に1度職員を訪問させて情報交換やモニタリングをしている。また、派遣する国防軍のローテーションやトレーニングに関しても、適宜助言を与えている。復興事業に関しては、国防省や国防軍と常に相談や提案を行い、また、しばしば報告を求めている⁽⁸⁰⁾。

一方、国防省側は、復興活動においてNZAIDは重要な柱であるので、現地に代表を送って欲しいとしている⁽⁸¹⁾。省庁間の連携や意思疎通をより円滑にするためには、米英のPRTのように、本国の援助機関の代表が常駐することが有益かと思われる。

このほか、NZのPRTの支援のもとに、常駐している米国のUSAIDの代表及び陸軍民事部

(74) NZ統合軍本部の担当者 (2006年3月31日)。

(75) “Kiwis help rebuild Afghan police force.” *Ten One: The New Zealand Police Online Magazine*, April 5, 2005. <http://www.police.govt.nz/news/tenone/20050401-271/feature_rebuild.htm>

(76) NZ統合軍本部の担当者 (2006年3月31日)。

(77) USIP, *op. cit.*, Interview 19 (2005.5.5).

(78) *Ibid.*, Interview 3 (2004.10.19).

(79) NZ国防省の担当者 (2006年4月3日)。

(80) NZAIDの担当者 (2006年3月29日)。

(81) NZ国防省の担当者 (2006年4月3日)。

隊が、彼らが有する資金を利用して事業を行っている⁽⁸²⁾。

(5) 国内での議論と評価

NZ国内では、PRTに関する議論は非常に少ない。多くの国民は、平和構築活動への参画に満足しており、国防問題⁽⁸³⁾がさほど多くの関心を惹かないことなどが、その理由と見られている。しかし、派遣決定に至る政府内の議論や、現地の活動状況に関する情報不足のため、議論が不活発になっているという指摘もある⁽⁸⁴⁾。

政府関係者によれば、PRT派遣の意義は、NZの利己的な国益追求ではなく、破綻国家の支援という国際的な課題の解決に参画したことにある⁽⁸⁵⁾。現段階では公式かつ独立の評価はなされていないが⁽⁸⁶⁾、国防省や統合軍の認識では、治安状況の改善という点で成功を収めており、国内外から概ね肯定的な評価を得ているとしている⁽⁸⁷⁾。ただし、長期的な視点や政治、軍事、経済、法秩序などの複数の基準が必要なため、現段階では簡単に評価を下せないし、各

地域の事情や本国政府から受ける制約などが異なるので、米英など他国のPRTとの比較も難しいとしている⁽⁸⁸⁾。PRTへの批判に対しては、安全な環境のないところで復興活動を行う方法を考えることが重要だとしている⁽⁸⁹⁾。

一方、NGO関係者の見解は、以下のとおりである⁽⁹⁰⁾。NZのPRTは、現地の文化的多様性に敏感であり、また米国のように復興事業のバラマキをしていないため、比較的成功しているという印象である。しかし、「紛争後の平和維持に際し、軍の存在は安全な環境を提供するために必要であるが、それは一時的であるべき⁽⁹¹⁾」というNGO側の基本的な主張とは異なるので、原則論としては賛成できない。国際開発協議会⁽⁹²⁾とNZAIDは定期的に意見交換をしており、意見の違いはあるが良好な関係である。

(6) 総括

NZのPRTは、活動面では英国との共通点が多く、治安回復の面で成果を挙げている一方、復興事業の実施プロセスでは課題も見受けられ

⁽⁸²⁾ Ministry of Defence, Evaluation Division, *op. cit.*, p.26.

⁽⁸³⁾ 2005年9月の総選挙の際にも、国防問題は大きな議論にはならなかった。野党国民党が、NZの非核政策がアメリカとのFTA締結交渉の障害になっているとして、その見直しを提起したが、支持を得られなかった。ビクトリア大学戦略研究センター所長（2006年4月3日）。

⁽⁸⁴⁾ ビクトリア大学戦略研究センター所長（2006年3月30日）及びNZ国際問題研究所長（2006年3月30日）。

⁽⁸⁵⁾ NZ外務貿易省の担当者（2006年3月27日）及びNZ国防省の担当者（2006年4月3日）。ただし、公式見解ではない。

⁽⁸⁶⁾ 前掲の、国防省評価課（Ministry of Defence, Evaluation Division）の報告書においても、派遣に至る過程や態勢に関しては詳述されているが、事後的な活動評価はされていない。復興事業に資金を供給しているNZAIDは、今後評価の方法論などを協議する予定だそうである。

⁽⁸⁷⁾ NZ国防省の担当者（2006年4月3日）及びMinistry of Defence, Evaluation Division, *op. cit.*, p.xiii.

⁽⁸⁸⁾ NZ国防省の担当者（2006年4月3日）

⁽⁸⁹⁾ NZ外務貿易省の担当者（2006年3月27日）。

⁽⁹⁰⁾ 国際開発協議会（Council for International Development）の代表者（2006年3月29日）。この団体には、ニュージーランド国内の多数のNGOが加盟しており、意見発信や相互協力を行っている。政府機関（NZAID）との交流窓口ともなっている。

⁽⁹¹⁾ *Position Paper : Post Conflict Transformation*. Wellington, Council for International Development, [2004], pp.8, 11-12. <http://www.cid.org.nz/news/Conflict_Position_paper_PDF.pdf>

⁽⁹²⁾ 前掲注⁽⁹⁰⁾を参照。

る。バーミヤンのPRTにいた米国国務省の代表は、NZ軍は文民と共同する経験が豊富なため、米国よりも効率的だと評価している⁽⁹³⁾。

NZの担当者は、PRTの活動で重要なのは、現地の情勢に合わせた対応をとることと、政府だけでなく現地社会との関係を重視することであり、NZのモデルは、他地域にそのまま適用できるものではないとしている⁽⁹⁴⁾。これらの考え方も英国との共通点が多い。一方で、NZにとっては、100名規模のPRTを派遣し続けることは負担が大きいという認識もある⁽⁹⁵⁾。

III PRTの課題

1 最近の変化

【アフガニスタン】 既に述べたように、ISAFは、2006年10月に全土の治安維持指揮権を米軍から引き継ぎ、PRTも全てISAFの指揮下に入った。しかし、同年5月頃から、南部地域ではターリバーンの残存勢力によるテロ攻撃などが頻発している。ISAFはそれらの掃討作戦に力を傾けているが、ターリバーン勢力の除去は容易ではなく、ISAFの犠牲者も2006年に入ってから急増している⁽⁹⁶⁾。

急速に状況が悪化している南部地域において、PRTは、治安維持やSSRに力点を置いた活動が可能なのか。あるいは何らかの変化が生じているのか。今後の動向が注目される。

【イラク】 イラクにおける米国のPRTは、人

員が約100名（地元雇用の30名程度を含む）で、文民部門には国務省、USAID、農務省、司法省の職員がいる。駐イラクの米国大使館は、国家調整チーム（National Coordination Team）を設けて活動上の指導や指示を与えており、米国、同盟国及びイラク政府の代表などからなる統合実行運営委員会（Joint Executive Steering Committee）も、戦略的、政治的助言を与えている⁽⁹⁷⁾。このほかに、米国とイラクが共同して復興事業の選定などを行う地方復興開発委員会（Provincial Reconstruction Development Committee）も設けられている⁽⁹⁸⁾。米国の駐イラク大使は、PRTの役割は、あくまで現地の人々の活動をサポートすることであると述べている⁽⁹⁹⁾。

イラクにおけるPRTの情報はまだ少ないが、関係各機関の連携や、現地住民の積極的な関与や自主性を重視していることから見て、米国は、アフガニスタンで指摘された問題点を改善する努力を行っていることがわかる。

2 今後の課題

PRTは、試行錯誤を重ねながら進行中の活動であるため、現段階で評価を行うのは時期尚早である。一方、今後改善すべき課題として、次のような点が指摘されている⁽¹⁰⁰⁾。

- ・ 民軍間及び関係省庁間で活動目的や情報を共有し、連携を強化すること。
- ・ 文民との協力に対する軍人の意識改革が必

⁽⁹³⁾ USIP, *op. cit.*, Interview 4 (2005.4.4).

⁽⁹⁴⁾ NZ外務貿易省の担当者（2006年3月27日）及びNZ統合軍本部の担当者（2006年3月31日）。

⁽⁹⁵⁾ NZ外務貿易省の担当者（2006年3月27日）。

⁽⁹⁶⁾ 例えば、「アフガン 遠い再建」『朝日新聞』2006.11.14を参照。

⁽⁹⁷⁾ U.S. Embassy Baghdad, Iraq, “Fact Sheet on Provincial Reconstruction Teams (PRTs).” June 16, 2006.

<http://iraq.usembassy.gov/iraq/20060223_prt_fact_sheet.html>

⁽⁹⁸⁾ Operation Iraq Freedom, “Provincial Reconstruction, Oct. 2.” Oct. 2, 2006.

<http://www.mnf-iraq.com/index.php?option=com_content&task=view&id=6119&Itemid=30>

⁽⁹⁹⁾ “U.S. Ambassador to Iraq officially opens Diyala Provincial Reconstruction Team.” News Blaze, Oct. 6, 2006.

<<http://newsblaze.com/story/20061006102327tsop.nb/topstory.html>>

⁽¹⁰⁰⁾ Perito, *op. cit.*, pp.13-15 ; Dziedzic and Seidl, *op. cit.*, pp.12-14 ; Department of State, *op. cit.*, pp.10-21.

要。

- ・派遣する文民の募集やトレーニングのシステムを改善して、能力向上を図ること。
- ・特に復興活動に関しては、国際機関やNGOとの対話や協力を重視すること。
- ・短期的なQIPよりも、現地社会の能力向上のための長期的な取り組みを重視すること。
- ・復興活動における資金の柔軟性、長期計画、文民専門家の関与が必要。
- ・情報公開や活動評価のシステムを整備すること。

既に紹介してきた各国の活動実態をみれば、これらの指摘は概ね首肯できるのではないだろうか。アフガニスタンとイラクで復興と安定が達成されるには、相当長期間かかるとみられており、PRTの活動も息の長いものとなろう。今後これらの問題点を改善し、①民主的政府の形成、②治安の回復、③経済復興・開発の推進という課題をどの程度達成できるかによって、PRTの評価は自ずと定まることになる。

むすび ー我が国の参加をめぐる論点ー

【法的問題など】 法的問題及び実現性の点から見ると、現状では自衛隊や警察によるPRTへの参加や支援は困難であろう。

自衛隊がPRTに参加する場合、その活動の

なかに、現地の武装勢力や盗賊などの違法行為を取り締まる治安維持任務も含まれる。任務遂行中に攻撃された際には、応戦する必要に迫られるが、これは憲法第9条が禁じる「武力の行使」に該当するおそれがあるので、困難とされている⁽¹⁰¹⁾。また、他国主導のPRTに後方支援を行うことも、現行のテロ対策特別措置法の趣旨から外れるため、検討の余地はあるものの、困難とされている⁽¹⁰²⁾。

一方、文民（警察官や援助担当者）を他国軍主導のPRTに派遣して、現地の警察官の教育・訓練や復興活動の支援などを行うことは、国際協力の一環として可能かとも思われる。ただし、我が国の警察が自らパトロールや捜査・逮捕といった活動を行うことは、警察庁が治安状況の悪い国における治安維持活動は困難であると認識しているため⁽¹⁰³⁾、現実的ではないだろう。

【政策論議】 重要なのは、PRTという国際協力活動へ人的関与を行うことの是非やその範囲に関する、根本的な議論であろう。日本政府は、主に法的問題を理由にPRT参加を見送ったが、この対応の背景にどのような議論があったのかは定かでない。当時関心が集まっていたのは、サマワで復興支援活動を行っていた陸上自衛隊の撤収問題であった。

この点に関して注目されるのは、自民党内の防衛政策検討小委員会で準備されている、国際平和協力活動に自衛隊を派遣するための恒久法

(101) 第163回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会議録 第3号 平成17年10月17日 p.4及び第163回国会参議院外交防衛委員会会議録 第3号 平成17年10月20日 p.4.

(102) 第163回国会参議院外交防衛委員会会議録 第3号 平成17年10月20日 p.4及び第164回国会参議院外交防衛委員会会議録 第14号 平成18年4月27日 pp.6-7.

(103) 宮越極・笠原俊彦「日本警察における国際協力の現状と課題」『警察学論集』56巻10号, 2003.10, pp.122-123及び警察庁「国際協力推進要綱」2005.9, p.5. <<http://www.npa.go.jp/kokusaiyoryoku/kokusai4/kokusai.pdf>>

ちなみに、アフガニスタンの場合は該当しないが、国際平和協力法に基づいて国連平和維持活動（PKO）に警察官を派遣する場合、「警察行政事務に関する助言若しくは指導又は警察行政事務の監視」（同法第3条第3号チ）が任務として明記されているが、警察官が自ら警戒警備活動や捜査や逮捕を行うことはできないとされている。かつ「任務遂行を實力で妨害する者に対する武器使用」も認められていない（宮越・笠原 前掲論文 pp.107-108）。

案（「国際平和協力法案」）である。このなかでは、従来の復興支援活動に加えて、安全確保（治安維持）や警護も任務として加えることや、武器使用の基準を緩和することなどが記述されているといわれる⁽¹⁰⁴⁾。仮に将来、このような内容の法律が成立したならば、PRT参加の是非についても検討される可能性があると思われる。

また、安倍内閣は、いかなる場合が憲法で禁じられている集団的自衛権の行使に当たるのかについて、個別具体的な事例を研究する姿勢である。具体的には、公海上で自衛隊と共同行動中の米国艦艇への攻撃や、海外で国際協力活動中の自衛隊と共に活動している他国軍への攻撃に対して、自衛隊が反撃することなどが挙げられている⁽¹⁰⁵⁾。後者の事例は、PRTとも関連があるため、これらの研究結果にも留意する必要があるだろう。

【現地調査と計画策定】 もし、自衛隊あるいは文民をPRTに派遣することが現実問題となったならば、現地調査と計画策定が重要となろう。本稿でみたように、PRTのあり方は、現地情勢と派遣国の考え方に大きく左右されている。そのため、NZのように現地調査チームを派遣して綿密な調査を行い、派遣の可否判断などを行うことが求められよう⁽¹⁰⁶⁾。次に、派遣人員の規模や組織、関係機関の連携、資金拠出などの計画を策定する際には、他国の模倣ではなく、現地調査の結果に基づいて、自国の経験とビジョンから考える必要があるだろう。

PRTの原則的な目的は各国共通である。しかし、そこに至る手法と実績の部分において、担当国の平和構築支援活動の真価が問われることになるのではないだろうか。

（とみた けいいちろう 外交防衛課）

⁽¹⁰⁴⁾ 「武器使用の範囲拡大 自民小委、恒久法案を了承」『毎日新聞』2006.8.31:「自衛隊海外派遣 迅速化狙う」『読売新聞』2006.8.31.

⁽¹⁰⁵⁾ 例えば、第165回国会参議院予算委員会会議録 第1号 平成18年10月11日 p.11における安倍内閣総理大臣の答弁を参照。

⁽¹⁰⁶⁾ NZ統合軍本部の担当者（2006年3月31日）は、「PRTは、各地域の情勢により活動のあり方が大きく異なるため、情報収集、分析、計画作成に十分な時間が必要」と述べている。