

Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan (Translation of Save the Children's report – executive summary only)

アフガニスタンにおける地域復興チームと 軍と人道支援の関係 (セーブ・ザ・チルドレン報告書翻訳 – 要約のみ)

要約

本稿はセーブ・ザ・チルドレン・UK (Save the Children UK) によって行われたアフガニスタンにおける地域復興チーム (PRTs: Provincial Reconstruction Teams) に関する調査結果を提示している。そこでは、国内の人道団体あるいは人道援助と PRTs との関わり合いについて更に十分な分析をしようとしている。同調査はセーブ・ザ・チルドレン・UK の次のような懸念が動機となった：PRTs は (1) 治安向上のための次善の選択を表明している；また (2) 人道要員と軍事関係者の間の区別を不明瞭にさせている。

PRTs は各国の民間人および軍人から成る共同チームであり、アフガニスタン全域の地域レベルで活動し、治安・復興・中央政府の支援・そして限定的な救援活動といった分野の活動に着手している。

アフガニスタンにおけるより広範な軍事的取り組みを背景とした PRTs 活動

PRTs はアフガニスタンにおける国際社会による軍事的取り組みについての、3つの別個の形式のうちの1つである。他のものは：不朽の自由作戦 (OEF: Operation Enduring Freedom) (米国主導の連合軍は現在 11,000 人の戦闘部隊を数えている) と、国連が委任して NATO が主導している国際治安支援部隊 (ISAF: International Security Assistance Force) (約 6,500 人の兵士を伴う) である。

PRTs は米国の率先で 2003 年初期に出現し、他の連合諸国の支援を伴って、2004 年の 6 月末までに 13 チームのネットワークに発展した。イギリスは PRT を 2003 年 7 月にマザリシャリフ (Mazar-i-Sharif) で開始し、1 チームを 2004 年 5 月にマイマナ (Maymaneh) で開始した。PRTs は ISAF が拡大する際の NATO の活動構想の大きな特徴となっている。しかしながら、連合軍と ISAF 主導 PRTs の融合は PRTs の任務の分裂を引き起こしている：すなわち、ISAF 主導のチームが国連の任務の下にある軍の傘下に入っているのに対して、連合軍による PRTs は国連の指令なしでアフガニスタン政府の招致の下で動いている。この二重体制は人道団体と PRTs の間の相互関係に関する討論を引き起こしている。

人道要員と軍の一般的な関係

軍と人道関係者達は「人道支援」を構成するものについて異なる考え方を持っている。この見解の相違は人道支援と見なされる活動形式の相違にはそれほど関係なく、それよりもそれらの背景にある生い立ちや動機に関係がある。支援活動への従事の中で、それがいかなる動機からであろうとも、軍の関係者達は人道機関によって適用された標準に忠実である必要はないのである。「人道的」と見なされる全ての支援は、次のような基本方針に従って行われなければならない：人道原則の最優先、人道援助の独立、援助の公平な提供。

The following translation was done through the [Japan Afghan NGO Network](#) (JANN) and is taken from the following Save the Children UK report: [Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan](#). The full report is available at the Save the Children website <http://www.savethechildren.org.uk/>. If you would like to contact the original author of the report please contact Lola Gostelow at L.gostelow@savethechildren.org.uk. The overview was translated by Ms Yayoi Sugii and Mr. Nobuhiro Tsuji and edited by Tohru Tada and Christian Denny.

以下の翻訳は[日本アフガン NGO ネットワーク](#) (JANN) を通じておこなわれ、セーブ・ザ・チルドレン UK のレポート「アフガニスタンにおける地域復興チームと軍と人道支援の関係」を元に行われました。完全版はセーブ・ザ・チルドレン UK のウェブサイト www.savethechildren.org.uk で利用可能です。If you would like to contact the original author of the report please contact Lola Gostelow at L.gostelow@savethechildren.org.uk これは杉井弥生と辻伸浩が翻訳し、多田透とクリスデニス編集しました。

さらに、軍は一般的に、人道支援と混同されやすい次のような活動に着手している：これらの活動は、軍事活動を強化するために地域団体からの支持を得ようとして行っている「民心掌握 (Hearts and Minds)」作戦や「早期に効果が期待できるプロジェクト (quick impact projects)」を含んでいる。軍の関係者によるこのような支援は、本稿の中では「救援活動」と呼んでいる。

イギリス、米国、NATO、および平和支援活動の新しい軍事任務の一部として救援活動に着手している他の軍隊の間にはある傾向がある。これらの軍はそのような救援活動を軍の平和支援任務の向上、武力防衛への貢献、ひいては安定化を図るための鍵と見なしている。

国連団体、NGO 連合、さらに個人の団体によっても、近年、人道主義と軍の相互関係に関するいくつかのガイドライン集が開発されているが、これら全ては次のような3つの欠点によって限定的なものとなっている：

1. それらのガイドラインは、基本的な人道原則が全ての軍および非国家主体によって順守されるであろうという欠陥のある前提に基づいている。
2. (救援活動を含む) 複雑あるいは曖昧な任務範囲の中で、軍民チームがどのような場所に従事する可能性があるかということが十分に明白な懸念事態となっていない。
3. ガイドラインは、人々のニーズが人道危機よりも重大な意味を持たないところ、さらには治安状況が未だに軍事介入の正当な理由となるところでは、一部の人達が「複雑な開発」の新たな理論的枠組みと呼んできたものに十分に注意を向けていない。

アフガニスタンの治安は悪化している

本稿は特に、PRTs が治安向上のために成し遂げている貢献と、これらのチームが (人道主義的アクセスの先駆者として) 人道要員の安全にどのように影響を与えているかに焦点を当てている。2003年初期以来、アフガニスタンの治安状況は著しく悪化しており、それに伴ってアフガニスタン人と同様に非政府人道団体 (NGHAs : non-governmental humanitarian agencies) への深刻な波紋を及ぼしている。そこには4つの主な不安定の源がある：(1) 現行の政府および政治的プロセスに対抗する様々な民兵組織の軍事およびテロ活動、(2) 民兵間の闘争、(3) 増加した一般的な無法や強盗、(4) 麻薬取引に関する違反。

援助要員に対する武装攻撃の数が増えている。これらの攻撃の死亡率も上昇し、2004年の上半期には18人の援助隊員が殺されている (これに対して2003年は1年間で13人である)。

PRT 活動

最も初期の展開以来、PRTs のはっきりとした役割と任務の透明性は欠如している。彼等の3つの主要な活動範囲 (治安、復興、中央政府の支援) に加えて、米国によって発表された PRTs の初期の活動原則では「PRTs は特定の状況における救援活動に従事する」とされた。

諸例については、異なる州における様々な PRTs の活動姿勢に関して述べている第4章で提示する。ガズニ州 (Ghazni) で起こった事件は、同地で米国主導の PRT によって着手されている不朽の自由作戦 (OEF) および「民心掌握」作戦の下で行われている戦闘活動の間で生み出された混乱状態を明らかにしている。カンダハル州 (Kandahar) とヘラート州 (Herat) での経験は、米国主導の PRTs の優先事項に関する美辞麗句と現実との間の大きな隔たりを実証している：すなわち、NGHAs にアクセスできない地域で確認されているニーズを満たさずに、両州の PRTs は NGHAs も活動できる地域での活動に集中している。マザリシャリフにおけるイギリス主導の PRT は、かつて事件が起こっ

The following translation was done through the [Japan Afghan NGO Network](#) (JANN) and is taken from the following Save the Children UK report: [Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan](#). The full report is available at the Save the Children website <http://www.savethechildren.org.uk/>. If you would like to contact the original author of the report please contact Lola Gostelow at L.gostelow@savethechildren.org.uk. The overview was translated by Ms Yayoi Sugii and Mr. Nobuhiro Tsuji and edited by Tohru Tada and Christian Denny.

以下の翻訳は[日本アフガン NGO ネットワーク](#) (JANN) を通じておこなわれ、セーブ・ザ・チルドレン UK のレポート「[アフガニスタンにおける地域復興チームと軍と人道支援の関係](#)」を元に行われました。完全版はセーブ・ザ・チルドレン UK のウェブサイト www.savethechildren.org.uk で利用可能です。If you would like to contact the original author of the report please contact Lola Gostelow at L.gostelow@savethechildren.org.uk これは杉井弥生と辻伸浩が翻訳し、多田透とクリスデニス編集しました。

た時に、(最初からその事件の勃発を防ぐことには成功しなかったけれども) 現地の司令官の間での論争を仲裁することにおいてはいくつかの成功を示している。

PRTs は挑戦と機会の両方を提供している

いくつかの挑戦と機会が PRTs の主要な活動領域に関して確認されている。確認された機会の多くは PRTs がアフガニスタン中の治安向上において 果たせたいであろう 役割に関するものである。現在、現状の PRTs の身に迫る挑戦は次のものを含んでいる：不安定を解決するための十分な兵力の欠如、NGHAs との事前協議の欠如、PRT 活動における現地の利害関係者の不十分な関与、特定の領域において明確に定義された役割の欠如、制度に関する学習の欠如、人道団体の役割を危うくする可能性。

PRT の救援活動が人道支援者の安全に与える影響

PRT 活動と人道支援者の安全との関係の原因分析により以下のことが明らかとなった(図 7)。(i) 人道要員の安全に正の効果を与えた多くの場合は PRT の中核となる任務の領域における活動である。(ii) PRT の活動の中で負の結果をもたらしたのは PRT の救援活動である。

PRT が現在行っているやり方に関していくつかの制約と懸念が挙げられている。(i) PRT の政治的位置付けがあいまいで、それが戦闘部隊と安定化部隊との境界を不明確にしている。(ii) PRT の構造は組織的な報告が円滑に行わるようになっていない。(iii) PRT は人道的な対話および行為を不適切に適用している。

PRT の支持者たちは PRT は大成功であると考えているが、批判者たちはむしろ害を与えていると主張している。明確な任務に加えて、PRT が事業の主たる範囲で本当に効果があるのかどうか評価するためには客観的な基準が必要である。PRT の核となる使命の領域における活動の評価を容易にするために、有効性の指標が提案されている。

アフガニスタンにおける PRT の経験および PRT と人道支援者との間の接点の分析から、原則と実行に関するいくつかの問題が明らかとなった。原則の問題は次の領域で起こっている。すなわち軍事目的と人道支援目的との区別をどれほど PRT が曖昧にしているか、また援助の「軍事化」にどれほど PRT が貢献しているか、人道支援機関の危険度の増加、および PRT が行っている救援活動に関する説明責任の欠如である。PRT はまた援助の実施に関連する手法については適切であり、援助の対象とする人々を危険にしていけないとしている。

PRT は人道支援者と軍隊との接触を複雑にする

以下の要因から明らかなように、PRT はアフガニスタンにおける人道支援者と軍事関係者との接触を複雑にしている。(i) いくつかの PRT (主に米国主導の) は救援活動に関する「業務指針」を守らない (ii) 主導する国によって PRT の役割と使命が異なる (iii) 地域社会および同じ地域で活動する NGHAs と展開前に相談をしない PRT がある (iv) PRT 内部の人員の交代が比較的頻繁で、制度的な学習をさらに困難にしている。

PRT と人道支援機関との関わり合いの形態

いずれ PRT が何らかの形でアフガニスタンに展開するから、人道支援機関は PRT とどのように関わるかの選択を迫られることになる。人道支援機関が PRT との関わり方を考慮するための指針として 4 つの選択肢がある。(i) 「原則として関わらない」(ii) 「つかず離れず」の関わり (iii) 「前向き、実際的で原則に基づいた関わり」 (iv) 「積極的、直接の関わりと協力」。5.8 節でこれらの態度の利点と欠点を検討する。

The following translation was done through the [Japan Afghan NGO Network](#) (JANN) and is taken from the following Save the Children UK report: [Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan](#). The full report is available at the Save the Children website <http://www.savethechildren.org.uk/>. If you would like to contact the original author of the report please contact Lola Gostelow at L.gostelow@savethechildren.org.uk. The overview was translated by Ms Yayoi Sugii and Mr. Nobuhiro Tsuji and edited by Tohru Tada and Christian Denny.

以下の翻訳は[日本アフガン NGO ネットワーク](#) (JANN) を通じておこなわれ、セーブ・ザ・チルドレン UK のレポート「[アフガニスタンにおける地域復興チームと軍と人道支援の関係](#)」を元に行いました。完全版はセーブ・ザ・チルドレン UK のウェブサイト www.savethechildren.org.uk で利用可能です。If you would like to contact the original author of the report please contact Lola Gostelow at L.gostelow@savethechildren.org.uk これは杉井弥生と辻伸浩が翻訳し、多田透とクリスデニス編集しました。

真剣な討論がどうしても必要

アフガニスタンにおける PRT の活動の誠実さを確実に向上するためだけでなく、将来民間と軍隊とを混合した機能 – いわゆる軍民チーム – の展開について考えるために、認識しまた解決しなければならない重要な疑問が多数ある。「単純な」軍の配備と比べた場合、彼らの有効性、説明責任、目的の明快さ、付加価値に対する疑問をこれからの討論のために明らかにしておく。

将来の軍民展開に対する PRT モデルの意味あい

将来の軍民展開に先立って軍隊はいくつかの要素を考慮する必要がある。

- ・ 軍民チームは安全面で比較優位な点を活用する必要がある。
- ・ このチームは活動範囲における安全への脅威に対処する必要な能力を持たねばならない。
- ・ 軍民チームは明快に定義された使命を遵守しなければならない。
- ・ 軍民チームはその使命と活動環境に対して適切に訓練を受けた人員で構成されねばならない。
- ・ 統治の支援および再建の領域で仕事をする軍民チームは新たな（正当な）地域政治指導者の役割を優先させなければならない。
- ・ 安全、再建、統治支援の領域で活動する軍民チームの配備は明快な出口あるいは移行戦略を伴って実施されなければならない。

人道支援者と軍隊との境界の維持

軍隊と人道支援者との間の身分の曖昧さおよび役割の重複についての懸念に関連して 2 つの基本的論点がある。第 1 は人道支援団体と軍隊との間の構造的な関連性についての、多くの NGHGA 側の原理的な反対である。第 2 は人道支援機関が行っている仕事と同様の、「民心掌握」作戦を含む軍隊によるこれらの救援活動についての実務的な反対である。

軍が行う救援活動と人道支援活動との基本的な違いはその背後にある動機とそれを実行する方法にある。NGHGA は人々が援助を必要としているからそれを提供しようとし、今ある要求を満たすようにそれを行おうとする一方で、長期の展望も最大限にしようとする。軍隊は「民心掌握」を勝ち取る手段としてそのような行動を企てる、すなわち受益者が政治的な支持者になるかどうかという判断基準で行動する。

少なくともこの 2 年間 NGHGA は「民心掌握」作戦が人道支援機関の独立性と活動に伴って起こる安全性とに及ぼす脅威について懸念を表明してきた。彼らの懸念はほとんど顧慮されなかった。2004 年 6 月に「国境なき医師団」(MSF) スタッフ 5 人が殺され、またそれに続いてこの組織がアフガニスタンから撤退して、初めてこの問題が必要な注目を浴びた。

人道支援者と軍隊との間の活動範囲の境界を維持するためには、この 2 つの領域が交わる範囲における役割と活動についてお互いに明確にすることが必要である。PRT の経験によれば、境界の融解に対する最大の脅威が軍民事業体によって企てられている「民心掌握」作戦を含む救援活動から拡散することがわかっている。平和維持活動の一部として軍隊が行っている救援活動が与える影響について軍隊がよく評価することが絶対に必要である。「民心掌握」作戦によって課せられるリスクが安全面の恩恵により目に見えて価値があるなら別だが、さもなくばこのような活動を軍の作戦のポートフォリオに入れるのは中止すべきである。

(以上)

The following translation was done through the [Japan Afghan NGO Network](#) (JANN) and is taken from the following Save the Children UK report: [Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan](#). The full report is available at the Save the Children website <http://www.savethechildren.org.uk/>. If you would like to contact the original author of the report please contact Lola Gostelow at L.gostelow@savethechildren.org.uk. The overview was translated by Ms Yayoi Sugii and Mr. Nobuhiro Tsuji and edited by Tohru Tada and Christian Denny.

以下の翻訳は[日本アフガン NGO ネットワーク](#) (JANN) を通じておこなわれ、セーブ・ザ・チルドレン UK のレポート「[アフガニスタンにおける地域復興チームと軍と人道支援の関係](#)」を元に行いました。完全版はセーブ・ザ・チルドレン UK のウェブサイト www.savethechildren.org.uk で利用可能です。If you would like to contact the original author of the report please contact Lola Gostelow at L.gostelow@savethechildren.org.uk これは杉井弥生と辻伸浩が翻訳し、多田透とクリスデニス編集しました。

The following translation was done through the [Japan Afghan NGO Network](#) (JANN) and is taken from the following Save the Children UK report: [Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan](#). The full report is available at the Save the Children website <http://www.savethechildren.org.uk/>. If you would like to contact the original author of the report please contact Lola Gostelow at l.gostelow@savethechildren.org.uk. The overview was translated by Ms Yayoi Sugii and Mr. Nobuhiro Tsuji and edited by Tohru Tada and Christian Dennys.

以下の翻訳は[日本アフガン NGO ネットワーク](#) (JANN) を通じておこなわれ、セーブ・ザ・チルドレン UK のレポート「[アフガニスタンにおける地域復興チームと軍と人道支援の関係](#)」を元にしました。完全版はセーブ・ザ・チルドレン UK のウェブサイト www.savethechildren.org.uk で利用可能です。If you would like to contact the original author of the report please contact Lola Gostelow at l.gostelow@savethechildren.org.uk。これは杉井弥生と辻伸浩が翻訳し、多田透とクリスデニス編集しました。