

Title	Commander's Emergency Response Program(CERP)に関する一考察
Author(s)	矢野, 哲也
Citation	国際公共政策研究. 2009, 14(1), p. 127-138
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/10560
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

Commander's Emergency Response Program (CERP) に関する一考察

A Study of Commander's Emergency Response Program

矢野哲也*

Tetsuya YANO*

Abstract

Money is ammunition. This phrase is one of U.S. Lessons of the War in Iraq. The Commander's Emergency Response Program (CERP) is a tool by which field commanders in Iraq and Afghanistan can fund initiatives to win the "hearts and minds", and promote the growth of local institutions in a new phase of the Iraq war. Since the program's inception, the Department of Defense (DOD) has increased its funding requests in response to theater conditions. But the undisciplined use of CERP funds might cause Congress to end them, and the General Accountability Office has already recommended that the DOD review them. In this article, the author analyzes the recommendations, and suggests a practicable approach for how to use CERP funds.

キーワード：司令官緊急対応プログラム、会計検査院勧告、対ゲリラ戦、超限戦、経済援助戦

Keywords : Commander's Emergency Response Program(CERP), General Accountability Office (GAO) recommendations, Counterinsurgency(COIN), Unrestricted Warfare(URW), Economic Aid Warfare

* 防衛省防衛研究所所員、大阪大学国際公共政策博士。なお本論文は、筆者が所属する防衛省・自衛隊の見解を代表するものではない。

1. はじめに

2003年3月に始まったイラク戦争は、軍事革命 (Revolution in Military Affairs) の成果を活かした米英軍の優勢の内に、開戦からわずか2か月足らずの5月1日、ブッシュ米大統領による大規模戦闘作戦の終結宣言をもって終熄するかに思われた。米軍によってフセインの銅像が引き倒される光景に歓喜するバグダッド市民の姿をとらえた映像は、戦争の終わりと平和の到来を象徴するものとして世界を駆け巡った。その時、米国民の誰が6年に及ぶも未だ14万人を超える自国兵士の駐留を余儀なくさせているイラクの現状を想像し得ただろうか。イラクを占領統治下においた駐留米軍は、民衆に紛れた自爆テロや即席爆発装置 (Improvised Explosive Device) による武装勢力の攻撃に対しては徹底した武力制圧の方針で臨んだ。しかし、それは市街戦 (Urban Warfare) に伴う市民の犠牲によりイラクの民心を離反させ、結果として武装勢力の攻撃のより一層の先鋭化と米軍兵士の被害の拡大という悪循環を招くに至った。

こうした困難な状況の中で、着々と占領統治の成果を納めていったのがイラク北部4県を管轄した当時のペトレイアス少将 (Major General David H. Petraeus, U.S. Army、現米中央軍司令官) の指揮する米陸軍第101空挺師団であった。部隊が駐留した主要都市モスルにおいて国内初のイラク人による地方議会選挙が実施されたことは、その代表的な成果と言える¹⁾。そしてペトレイアス少将が行った占領統治の特徴は、武装勢力の掃討と並行してイラク国民の支持を獲得するため民生復興支援を軍隊の活動の軸に位置付けたことである。その財政基盤となったのが、司令官緊急対応プログラム (Commander's Emergency Response Program, CERP) であり、同少将が後に「マネーは弾薬である (Money is ammunition)」と述べたように、それはフセイン体制崩壊後の米国のイラク統治において、実際の弾薬以上に有効な手段と見なされるようになっていった²⁾。最近の米会計検査院などの議会報告によればイラクにおけるCERPの実績は、それが初めて実施された1年後の2004会計年度で既に4,101件 (1億3,930万ドル) を数え、2005会計年度7,266件 (7億1,640万ドル)、2006会計年度3,811件 (5億970万ドル)、2007会計年度6,915件 (8億9,790万ドル) と続き、2008会計年度は12,327件 (10億2,282万ドル) を記録するに至っている³⁾。

しかしCERPが規模を拡大していくにつれて、新たにその問題点も指摘されるようになってきた。昨年8月のワシントンポスト紙の記事は、最近の事例としてCERPから830万ドルを投入して完成した水処理場と同じものを米国際開発庁 (U.S. Agency for International Development, USAID) は410万

1) James Matisse, "Mosul Delegates Hold Iraq's First Election," U.S. Department of Defense News About the War on Terrorism, 8 May, 2003; <http://www.defendamerica.mil/articles/may2003/a050803f.html>.

2) David H. Petraeus, "Learning Counterinsurgency: Observations from Soldiering in Iraq," *Military Review*, January-February 2006, 4-5. 同少将は2003年11月のテレビインタビューにおいても、部隊が必要とした能力はマネーであり、それが最も効果的な手段であったこと、またその打開策となったのがCERPであったことを強調している (frontline: beyond baghdad: interviews: maj. gen. david petraeus: PBS, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/beyond/interviews/petraeus/.html>; posted february 12, 2004.)。

3) GAO, *Military Operations: Actions Needed to Better Guide Project Selection for Commander's Emergency Response Program and Improve Oversight in Iraq*, GAO 08-736R (Washington, D.C.: June 23, 2008), Page 3. 及び Special Inspector General for Iraq Reconstruction, *Quarterly Report and Semiannual Report to the United States Congress*, January 30, 2009, Page 39 (http://www.sigir.mil/reports/Quarterlyreports/Jan09/pdf/Report_-_January_2009_LoRes.pdf#9).

ドルで建設し、しかもCERP側は当初の予算を170万ドルも超過するに至ったことを指摘している⁴⁾。またこれに先立ちCERPへの米議会の関心の高まりを受けて、その実態を調査した会計検査院は2008年、国防総省に対しCERPの運用に関する3項目にわたる改善勧告を行った⁵⁾。その第1項では、CERPの透明性を向上させるため運用の可否を決定する際の判断基準の明確化やCERPに対する自らの監査機能の充実といった内容を含む運用指針(CERP Guidance)の改定を、また第2項ではCERPの効率性及び持続可能性を検証する方法について、それぞれ会計監査を担当する国防次官に検討させるよう国防長官に対して勧告している。そして第3項では、経費支出額が50万ドル以下に止まるCERPに関し、そのより一層の透明性向上の措置を米中央軍司令官及びイラク多国籍軍司令官に実施させるよう米統合参謀本部議長に対する勧告を行っている。

限りある財源を有効に活用することは重要であり、その運用が不透明で恣意的なものにならない対策を講じることは当然といえる。しかし、そのためにイラク復興支援というCERP本来の目的を損なう結果となるならば、軍として与えられた任務を達成したものとは見なされないであろう。CERPの有効性や運用指針は会計監査の観点のみから判断されるべきものだろうか。むしろその改善策は、どのようにすればその効果をイラク国内の治安状況の改善に結び付けることができるかといった軍事上の視点も併せて考える必要があるのではないだろうか。本論文においては、このような問題提起の下、会計検査院の改善勧告とそれに対する国防総省の対応を検証するとともに、現在のCERPの問題点と今後のあるべき姿について考察していきたい。

2. CERPとは何か

CERPは、イラク国民の福利を目的とした占領地域安定化のための軍事作戦を遂行する現地部隊司令官に与えられた手段であり、当初バグダッドに進攻した米陸軍第3師団によって発見、押収された旧フセイン体制下のバース党による不正蓄財約7億6,200万ドルの現金を、その当初の財源に充てたことに始まる⁶⁾。その実施要領は、多国籍軍の作戦を統制する統合任務部隊(Combined Joint Task Force-7、当時の司令官はサンチェス米陸軍中將)によって2003年6月19日に施行された暫定命令第89号(fragmentary order 89, FRAGO 89)において定められた。それによればCERPとして行う民生復興支援はイラク国内の社会インフラの建設、補修、再編及び再生とされ、上下水道整備、食品製造・配給、衛生、教育、通信、経済、金融、交通、司法、灌漑用水、公共清掃のための日雇いや文化施設の補修などを含む広範な分野に亘っている⁷⁾。また司令官への当初の配分額は、旅団長が20万ドル、師団長が50万ドルとされ、支出が認められないものとして個人又は私的ビジネスへの

4) Dana Hedgpeth and Sarah Cohen, "Money as a Weapon : A modest program to put cash in Iraqis' hands stretches its mandate with big projects," *The Washington Post*, 11 August, 2008 ; A01, (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/08/10/AR2008081002512.html>).

5) GAO, *op.cit.*, Page 36-37.

6) Mark Martins, "No Small Change of Soldiering : The Commander's Emergency Response Program(CERP) in Iraq and Afghanistan," *The Army Lawyer*, February 2004, 3. なおCERPに関する研究は米統合参謀本部法律顧問代理を務めるマーチンス陸軍中佐の本論文のみであり、CERPがアフガニスタンにおいても重要な役割を担いつつある現在、今後の研究の蓄積が急務といえる。

7) *Ibid.* 6.

支援などイラク国民全体の公益に関わらない行為が規定されたほか、連合国暫定統治機構 (Coalition Provisional Authority, CPA) 内に新たに設置されたプログラム審査委員会 (Program Review Board) への書類提出も定められた⁸⁾。その後、事業件数の増加に伴う経費支出の拡大によって2003年の終わりにはCERPを継続維持することが困難となったため、ブッシュ大統領は同年11月6日200億ドルを超えるイラクとアフガニスタンに対する復興支援を含む予算支出法案を議会で成立させるとともに、この時初めて米連邦予算がCERPに充てられることとなった⁹⁾。

このような民生復興支援の手段となったCERPの本質とは何か。それを明らかにする手がかりとなるものが、CERPを初めて軍隊の作戦行動にあたって考慮すべき手段と認めた米陸軍・海兵隊共通の野戦教範 (FM 3-24, MCWP 3-33.5) 『対ゲリラ戦 (Counterinsurgency, COIN)』である。イラク戦争とその後のCOINを指揮したペトレイアス中將 (米本国帰還後、昇進) がアモス海兵隊中將 (Lieutenant General James F. Amos, U. S. Marine Corps) と共同執筆した序文には、COIN作戦に参加する兵士に求められる能力について次のように規定している。

「陸軍及び海兵隊の兵士は、戦士であるとともに国家建設者 (nation builders) であることも期待されている。彼らは、公共機関や地方の治安部隊の再建及び社会公共施設・公共サービスの復興支援に備えなければならない。彼らは、地方自治や法の支配の確立を援助できなければならない。」¹⁰⁾

更に作戦を実行するにあたり人道復興支援の財政基盤の重要性に注目して次のように述べている。

「全ての作戦と同じように、COINにおいても作戦指揮にあたっては経費を使用するための明確な権限を必要とする。それは通常、国防総省歳出法 (DOD Appropriations Act) に基づいており、とりわけその中の作戦維持費 (operation and maintenance funds) に依拠している。最近のCOIN作戦において、議会は当該作戦に係る特別な目的のために、部隊司令官への新たな経費支出を認めた。その最近の例としてCERP、イラク救援復興基金 (Iraq Relief and Reconstruction Fund, IRRF)、イラク自由基金 (Iraq Freedom Fund, IFF)、司令官人道復興支援プログラム資金 (Commander's Humanitarian Relief and Reconstruction Program Funds, CHRRPF) などが含まれる。」¹¹⁾

また昨年10月に改訂された米陸軍野戦教範 (FM 3-07) 『治安回復作戦 (Stability Operations)』においても、CERPがイラク及びアフガニスタンへの軍事介入後の米国の省庁間協力による地方復興チーム (Provincial Reconstruction Team, PRT) に対し1,000万ドルの資金拠出を行う等PRTの実施にあたりCERPがその死活的役割を果たしていることが強調されている¹²⁾。

8) *Ibid.* 7. なお施行から1か月半後にFRAGOは修正され、大隊長や中隊長にもCERPの権限が拡大された。

9) *Ibid.* 10-12. マーチンス中佐によれば、イラクにおけるCERPは2003年6月初旬から同年10月中旬までの約4か月間で1万1000件以上に上り、7,860万ドルが支出されたといわれる (*Ibid.* 8.)。

10) Department of the Army, U.S. Marine Corps, *FM 3-24/MCWP 3-33.5 Counterinsurgency*, 15 December 2006, Foreword. (<http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf>).

11) *Ibid.* Appendix D Legal Considerations, Page D-6, D-27.

12) Department of the Army, *FM 3-07, Stability Operations*, 6 October 2008, Appendix F-Provincial Reconstruction Teams, (<http://www.fas.org/irp/dodder/army/fm3-07.pdf>). イラクにおけるPRTは2005年に初めて設置され、2007年12月現在計28チームが展開し、イラクの政治経済の安定に寄与している (2007 Press Releases, Fact Sheet on PRTs, http://iraq.usembassy.gov/iraq/20060223_prt_fact_sheet.html).

これを従来の軍事的手段による軍事活動という伝統的な形態と比べるならば、CERPは経済的手段による軍事活動を法制度化した初めての試みと言えるのではないだろうか。そして、それは2001年9月11日に発生した米中核同時テロ後、米国の軍事専門家の中で注目され始めた超限戦(Unrestricted Warfare, URW)という新たな戦争理論の具体的な適用事例と見ることもできる。

超限戦とは、中国人民解放軍の現役空軍大佐2名が1999年に解放軍文芸出版社から公刊した共著論文において提唱した将来戦の姿であり、同論文によればURWは「すべての境界と限度を超えた戦争」とされ、「このような種類の戦争は、準備されたもの全てがその手段となり、いたるところに情報が伝わり、あらゆる場所が戦場となる。それは全ての兵器と技術の融合を意味し、戦争と非戦争、軍事と非軍事のそれぞれ二つの世界の間横たわる全ての境界が完全に破壊されることを意味するとともに、それはまた現代の戦いの諸原則の多くを修正し、更に戦争のルールの多くは書き換えを迫られるかもしれない」とされている¹³⁾。そして、このURWの考えは前掲の米陸軍野戦教範であるStability Operations においても見ることができる。米陸軍諸兵種協同センター本部長のコルドウェル陸軍中將(Lieutenant General William B. Caldwell, U.S. Army)は、その序文において「国家が、この不確かかつ永続的な戦いを続けるにつれて、戦争と平和や敵と味方を隔てる一線は不明確になり、我々が認識していた明白な境界はもはや見分けがつかないほど融合してしまった」と述べ、URWの戦争観と共通の認識を明らかにしている¹⁴⁾。更にURWを提唱した前掲論文では、「経済援助に依存させることにより対象国をコントロールすることを意図した経済援助戦(economic aid warfare)」¹⁵⁾を将来戦の新たな遂行手段として、金融戦(Financial Warfare)、資源戦(Resources Warfare)、国際法戦(International Law Warfare)などととも列挙しており、このことはCERPがURWの一つである経済援助戦の適用事例と見る考えを裏付けるものである。

以上のことから、CERPが軍事目的を達成するための経済的手段による軍事活動そのものであるとするならば、その運用は経済的効率性だけでなく軍事的効率性という視点も併せて総合的に判断される必要があるのではないだろうか。この点を踏まえ、次項においては会計検査院の改善勧告とそれに対する国防総省の対応について検証してみたい。

3. CERPに対する改善勧告の検証

会計検査院のCERPに関する3項目の改善勧告に対し、2008年5月2日国防総省の回答が明らかにされた。その際、CERPの現状について会計検査院が提起した疑問点は次の3点である。即ち、①イラクでのCERP選定のための基準を国防総省の指針は、どの程度まで規定しているのか、②イラクにおける部隊司令官はCERPに関して米国の関係他省庁やイラク政府と、いかなる調整を行っ

13) Qiao Liang and Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*, Pan American Publishing Company, 2002, p.5. 喬良・王湘穂著、劉琦訳、坂井臣之助監修『超限戦—21世紀の「新しい戦争」』(共同通信社、2001年)、23頁。本書は公表当初から軍関係者以外にも注目され、特に米ジョンズ・ホプキンス大学では2006年以後、毎年URWに関するシンポジウムが多くの軍人や研究者の参加の下に開催されている(同シンポジウムの内容についてはhttp://www.jhuapl.edu/urw_symposium/を参照)。

14) DoD, *FM 3-07, Stability Operations*, Foreword.

15) Qiao Liang and Wang Xiangsui, *op.cit.* Introduction xiii.

ているのか、③国防総省と多国籍軍はイラクにおけるCERPに対し、いかなる監督を行っているのか。これらの疑問点を明らかにするため、会計検査院は国防次官室（監査担当）、陸軍長官補佐官室（会計経理・監査担当）、イラクに駐留する米国の多国籍軍及び旅団・大隊級司令部、更にはCERPに携わったイラクからの帰還部隊に対する広範な聞き取り調査を行った¹⁶⁾。以下、上記の疑問点を踏まえながら会計検査院の改善勧告と国防総省の対応について見ていきたい。

（１）CERPの選定基準に関する改善勧告について

会計検査院の改善勧告以前に国防次官（監査担当）によって発出された運用指針に関する覚え書きは、その手続事項を定めた第IV-B項においてCERPの規模及び性格を「小規模かつ緊急の人道復興救援プロジェクト（small-scale, urgent, humanitarian relief and reconstruction projects）」と規定するのみで、その詳しい定義付けを行ってはいなかった¹⁷⁾。そのため会計検査院が聞き取り調査を行った司令官の間では、small-scaleの用語の定義は個々の判断に委ねられている現状が明らかになった。例えば、ある司令官は経費が20万ドル以上のプロジェクトは実施しないと回答する一方、100万ドル以上のプロジェクトであっても実施すると答える司令官がいたり、住民に飲料水を速やかに提供するため2万ドルから10万ドルのプロジェクトを集中して行う司令官がいるかと思えば、500万ドル以上の大規模な給水プロジェクトを実施する司令官がいることに対して、会計検査院は疑問を呈している¹⁸⁾。また会計検査院は、運用指針が契約業者の誤った設計施工を防止するための部隊によるチェック機能を求めていることから、司令官はCERPのじ後の運用について評価判定するための情報収集の機会を得られないことも指摘している¹⁹⁾。これらの聞き取り調査の結果を踏まえて会計検査院は、国防長官に対しsmall-scale and urgentの詳しい定義付けと部隊によるプロジェクトの監視を運用指針に盛り込むよう勧告し、国防総省はそれを具体化するための指針改定に同意した²⁰⁾。

そして改善勧告への回答後の2008年6月に改定された運用指針によれば、small-scaleとはプロジェクト1件につき50万ドル未満、urgentとは現地司令官の判断において速やかな行動を求められる生活必需物資・サービスが突発的又は慢性的に不足している状況とする、との定義付けがなされるに至った²¹⁾。また支払額が完成事業に適合するよう事業の進捗状況に応じた監視（Monitoring of Projects）を全てのプロジェクトに義務付けるとともに、新たに政府職員又は軍関係者からなるプロジェクト取得幹部（Project Purchasing Officers, PPO）のポストが新設され、50万ドル以下のプロジェクト契約を担当することのできる規定が設けられた²²⁾。それではこの運用指針の改定は、CERP

16) GAO, *op. cit.* page 2.

17) Under Secretary of Defense(Comptroller) Memorandum, subject: “Commanders’ Emergency Response Program(CERP) Guidance,” (09 May 2007), 3 (http://www.defenselink.mil/comptroller/fmr/12/CERP_Guidance.pdf).

18) GAO, *op. cit.* page. 3.

19) *Ibid.* 5.

20) *Ibid.* 36.

21) DoD Financial Management Regulation, Vol.12, Chap.27, Summary of major changes to DoD 7000.14-R, “Commanders’ Emergency Response Program(CERP)”, June 2008, 27-3 (http://www.defenselink.mil/comptroller/fmr/12/12_27_Jun08.pdf). なお50万ドル以上の事業については新たにイラク多国籍軍司令官、アフガニスタン統合任務部隊司令官及び米中央軍司令官の承認事項となった。

22) *Ibid.* 27-8. なお同Regulationによれば、50万ドル未満のプロジェクトについてはPPOが軍の契約担当幹部と同様に監視業務に関与することが予定されている (*Ibid.* 27-8)。この点からするならばPPOは軍内部における相互チェック機能の役割をも果たすものと

を行う上で現地部隊に課せられたイラク国内の治安回復というもう一つの考慮事項である軍事的効率性を満たすものと言えるのだろうか。

この点について見るならば、CERPの選定基準であるsmall-scale and urgentの詳しい定義付けがなされたことは、現地部隊司令官の治安回復作戦に及ぼす影響として少なからぬ意義を有している。なぜならCERP全体に占める50万ドル以上のプロジェクト件数は年ごとに増加の一途を辿っており、2004年にはわずか10件（CERP総計4,101件）にすぎなかったものが2007年には228件（CERP総計6,915件）にまで拡大し、その必要性は高まってきているからである²³⁾。実際、プロジェクト規模が大きくなればなるほど現地住民の雇用は拡大し生活が安定することから、雇用機会を提供する米軍との協力関係が醸成されるとともに武装勢力からの住民の離反が促進されてきた。試みに地元住民から米軍やイラク政府に寄せられた武装勢力に関する情報提供件数の推移を見るならば、CERPが2004年の4,101件（1億3,930万ドル）から2005年に7,266件（7億1,640万ドル）に急増するのに合わせるかのように住民からの情報提供件数も2005年3月の483件から翌月には1,591件に、更に同年8月には3,341件に倍増し、2006年10月以降毎月1万5,000～2万5,000件の間で推移している²⁴⁾。また武装勢力による社会インフラ（電気、水道、道路等）に対する攻撃行動も2004年4月～6月期の週平均13件をピークに、CERPが本格化する2004年10月～12月期には週平均5件に減少している²⁵⁾。なお50万ドル以上のプロジェクトが多数を占める分野としては、上下水道整備（214件／3,623件）、電気事業（107件／1,770件）が挙げられ、特に後者については1,000万ドルを越えるプロジェクトも含まれている²⁶⁾。これらのことから選定基準の新たな定義付けは、現地部隊司令官のCERPという武器に込めるマネーという弾薬の削減を意味するものであることは否定できない。

一方、これに対し50万ドル未満のプロジェクトがそのほとんどを占め、運用指針の改定による影響を受けることの少ない分野は「戦闘損害補償（Battle damage repair）」である。その内容は多国籍軍による武装勢力の掃討作戦によって生じた公共施設・機関（イスラム教寺院、学校、裁判所等）の補償を目的としたもので2004年1月から2008年6月までの間に経費が50万ドルを超えたのは576件中わずか3件に過ぎず、それらはいずれも2007年8月以降に発生した一般道路や鉄道線路の損害に対するものであった²⁷⁾。なお別に個人に対する補償としては「人道復興（Humanitarian Reconstruction）」分野の「イラク市民に対する戦闘損害補償（compensate Iraqi citizens for combat damage）」等が充てられ、その経費分布は最小額の250ドルから数千ドルの範囲に止まり、また50万ドル以上を費やした補償はパイプライン、貯蔵タンクに対する間接的損害であった²⁸⁾。因みにこの

見ることができるのではないだろうか。

23) GAO, *op.cit.* page. 3.

24) DoD, Report to Congress : Measuring Stability and Security in Iraq, October 13, 2005, p.19 (http://www.defenselink.mil/pubs/20051013_publication_OSSRF.pdf). *Ibid.*, September 14, 2007, p.21 (http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/Signed_Version_070912.pdf).

25) *Ibid.*, February 17, 2006, p.28 (http://www.defenselink.mil/home/features/Iraq_Reports/docs/2006-02-Report.pdf).

26) The Washington Post's Special Report, "Iraq : Money as a Weapon-CERP Spending," August 11, 2008 (<http://www.washingtonpost.com/Wp-srv/business/cerp/?sid=ST2008081002653>).

27) *Ibid.*.

28) *Ibid.*.

戦闘損害補償は、多国籍軍が実施する武装勢力の掃討作戦に伴う被害住民への損害を直接補填することにより住民に作戦への支持をつなぎ止める重要な役割を果たすものでもあり、現地住民の雇用拡大といった中長期的かつ広範な経済効果を目的とするプロジェクトとは異なり、応急かつ個別の対応が求められる。それは運用を誤るならば被害住民の反米感情を増幅させるだけでなく、彼らを武装勢力の側に追いやりかねない危険性も有している。そのような最悪の事態を招かないためには、時機を失することなく損害を発生させた作戦実施部隊の代表者が調査結果を説明し、被害者に直接謝罪し補償交渉に速やかに着手することが重要であり、それが効果的に実施されるならば損害の補填のみに止まらず、多国籍軍に対する更なる現地住民の理解と協力を獲得することも可能となるであろう。この点を考慮するならば、戦闘損害補償は現地部隊司令官、中でも直接住民と接する機会が最も多い第一線部隊司令官の作戦行動を容易ならしめる有効な手段となるものであり、CERPの軍事的効率性を最大限に発揮させることができる分野の一つと言える。なお2008年6月の運用指針においてCERPの対象分野に新たにBattle Damageという用語が初めて正式に採用されるに至ったことは、それを裏付けるものと言える²⁹⁾。

以上のことからCERPの選定基準に関して言えることは、それが単に定義の明確化に止まることなく、個々の事業分野の特性を活かした運用基準の確立まで行う必要があるのではないかという点である。具体的には、部隊司令官のレベルに応じて配分額を一律に設定し、実施事業については当該司令官の裁量に委ねるといった従来のやり方から、現地住民と接触する度合いの親疎に応じた部隊の特性と規模（中隊から軍レベルまで）を踏まえ、それぞれの部隊におけるCERPの重点事業を機能区分ごとに整理し、運用すべきではないだろうか。その場合は、現地で直接治安回復作戦に従事する中隊長・大隊長にその都度戦闘損害補償の権限を大幅に付与するとともに、地域における社会インフラ整備等については師団長又は軍司令官が一括して担任することとなろう。

（2）CERPの効率性及び持続可能性に関する改善勧告について

会計検査院は、その改善勧告の第2項目としてCERPによるプロジェクトの効率性及び持続可能性を評価するための履行検証手段の創設を国防長官に求めている。これに対する国防総省側の回答は、部分的に同意（Partially Concur）するとしながらも、過去のプロジェクトが将来のプロジェクトを決定する際の主要な要因（primary factor）となることには不同意とし、その理由を次のように述べている³⁰⁾。

「しかしながら、CERPが当面する戦闘に直結していること、及びそれが当面する状況下における要求に適切に応じることができるよう計画されることを考えるならば、我々は過去のプロジェクトが将来のプロジェクトを決定する際に主要な要因となることには同意しない。CERPの資金は戦域における治安状況に応じて運用されるべきであり、それは現地司令官が優先順位を付けたプロジ

29) DoD FMR, Vol. 12, Chap. 27, 27-4. Battle Damageの定義は以下のとおり。

「N. Battle Damage. Repair, or payment for repair, of property damage that results from U.S. coalition, or supporting military operations and is not compensable under the Foreign Claim Act.」

30) GAO, *op.cit.* page. 36.

ェクトに従って使用される。軍隊の司令官がその固有の価値と認めるものが、対ゲリラ戦という不正規戦 (irregular warfare of counter-insurgency) におけるCERPの影響力というものである。」

確かに経済的手段による軍隊の作戦行動としてのCERPが、国防総省が主張するように現地司令官の判断に基づいて運用されるべきは軍事的効率性の観点から当然といえる。しかしCERPにおける軍事的効率性は、直ちにそれが軍事至上主義を意味するというものでもない。なぜなら、それは必ずしもイラクにおける治安回復作戦の指針ともいうべき国防総省指示に沿ったものとは言えないからである。その国防総省指示とは、2005年11月28日に発出された「治安回復、安全確保、体制移行及び復興作戦のための軍事支援 (Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction [SSTR]Operations)」であり、それによれば治安回復作戦は国防総省が主導及び支援すべき中核的な米軍の任務 (a core U.S. military mission) とされ、その成功のために国防総省は関係省庁、外国政府機関・軍隊、国際機関、NGO及び民間企業と緊密に行動しなければならないと規定しているからである³¹⁾。そして、この治安回復作戦を従来の軍事行動の主軸とされる攻勢・防勢作戦と同等に重要であると主張したのが米陸軍訓練教義コマンド司令官のウォレス大将 (General William S. Wallace, U.S. Army、イラク侵攻時の米地上軍司令官) であり、彼は米軍が戦っている紛争が軍隊だけで勝利することはできず、軍事、外交、経済及び情報の緊密な調整・協力が求められるとの考えを明らかにしている³²⁾。それならばイラクにおいて、この調整・協力は実現しているのだろうか。

その答えはザイス米陸軍退役准将 (Brigadier General Mitchell M. Zais, U.S. Army, Retired) の次の言葉に表されている。

「実際、米政府が戦っていると言うことは正確ではない。米陸軍と海兵隊は戦っている。そして我々の軍隊は分隊に至るまで戦っている。しかし我々の政府はそうではない。」³³⁾

これはあたかもイラクの最前線で活動する陸軍兵士と海兵隊員の生の声を代弁するかのようである。事実上、CERPについても2004年から2008年6月までの間に合計26,204件、総額30億ドルに上る膨大なプロジェクトの数々を現地住民との間で成立させてきたのは米陸軍・海兵隊の兵士達であり、彼らは武器を持つ手で紙幣を取り扱い、武装勢力との戦闘と同時並行的に現地住民との契約交渉に臨まなければならなかった。実際CERPによるプロジェクトは、陸軍の民事専門チーム又は工兵チーム (Civil Affairs or Engineer teams) が事業の認定や管理を担当し、軍法務部は事業が運用指針に適合するよう契約内容を審査することとなっている³⁴⁾。しかし行政支援を任務とする民事専門部隊や土木建設を担当する工兵部隊の兵士が、現地住民との契約交渉を企業のビジネスマンと同じように有利に進めることができるのだろうか。CERP業務を支援したある米陸軍大尉は「我々は陸軍兵

31) Department of Defense, Directive No.3000.05, "Subject : Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction(SSTR) Operations," November 28, 2005, pp. 2-3 (<http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300005p.pdf>).

32) Gen. William S. Wallace, "FM 3-0 Operations : The Army's Blueprint," *Military Review*, March-April 2008, 4-5.

33) Brigadier General Mitchell M. Zais, "U.S. Strategy in Iraq," *Military Review*, March-April 2007, 107.

34) Karin Tackaberry, "Judge Advocates Play a Major Role in Rebuilding Iraq : The Foreign Claims Act and Implementation of the Commander's Emergency Response Program," *The Army Lawyer*, February 2004, 42.

士であって、民間の土木技師ではなく、またエコノミストでもない。我々は膨大な量の事業の中身を点検することなどできない。」と述べるとともに、米行政管理予算局の国際関係部門の最高責任者を務めたゴードン・アダムズ氏もイラク復興に関する議会証言の中で、「軍隊が、治安の改善に寄与することのない学校、診療所その他の施設を今まで建設してきたことは疑問である。それは彼らの任務ではない」と明言している³⁵⁾。なおアダムズ氏は、2009年3月5日の米議会下院歳出委員会においても国家建設(Nation-building)は軍隊の中核的な任務ではないとした上で、国防総省が現在行っているCERPは戦闘地域に限定し、短期かつ当面の復興に振り向ける財源とすべきであり、戦闘地域外におけるCERPタイプの活動の責任と財源は完全にシヴィリアンの手に委ねるべきであるとすする独自の見解を表明している³⁶⁾。

これらはCERPの拡大に伴い、過大な負担が軍にのしかかってきている現状を示すものであり、今やCERPを通じた民生復興支援における軍の活動領域を再編整理すべき時期に来ていることを示唆しているように思われる。そしてこの意味からするならば、CERPの効率性及び持続可能性の問題は軍だけでなく政府全体として考えなければならない政策課題と言えるのではないだろうか。

(3) 軍自らの透明性の向上について

会計検査院は改善勧告の第3項目として、米中央軍司令官及び多国籍軍司令官自ら50万ドル以下のプロジェクトに関する透明性の向上に努めることを統合参謀本部議長が指示するよう求めている。これに対して国防総省は部分的に同意するとしながらも、既に多国籍軍自ら改善勧告を踏まえた組織改善を行うとともに全てのCERPの進捗状況を監督していること、また多国籍軍が50万ドル以下のCERPの実施権限を有する隷下の師団レベルの調整会議に司令部要員の派遣やテレビ会議という手段を通じてプロジェクトの透明性の向上に努めている旨の反論を行っている³⁷⁾。

確かにCERPが、当初はフセイン政権下の不正蓄財をその財源として始められた経緯はあるものの今や国家予算によって賄われていることからするならば、軍自らによるプロジェクトの透明性向上を求める会計検査院の勧告は当然とも言える。しかし、前述するように会計検査院が要求する経済的効率性を優先するために、イラク安定の責任を有する現地部隊司令官が追い求める軍事的効率性を損なう事態となるならば、CERPはその効果を半減せざるを得ないであろう。いま軍に求められているのは、異なる要求の二者択一ではなくそれらを両立させるための方策であり、そのためには自らの監査機能の充実と併せて、CERPを効果的に運用するため軍担当者の経営管理能力の向上に取り組む自助努力ではないだろうか。そうすることによって限りある財源を、軍事的に必要とされる時期と場所に集中して投入することが可能となり、経済的効率性と軍事的効率性の相乗効果の発揮が図れるのではないだろうか。この点で参考となるのが米海軍の新たな人材育成の試みであり、既に米海軍大学院においてはMBA(経営学修士)を正規の課程教育として立ち上げ、軍人の経営管

35) Dana Hedgpeth and Sarah Cohen, *op.cit.*

36) The Roll of Civilian and Military Agencies in the Advancement of America's Diplomatic and Development Objectives, Testimony of Dr. Gordon Adams, Before the Subcommittee on State, Foreign Operations, and Related Programs of the House Committee on Appropriations, 5 March 2009(http://appropriations.house.gov/Witness_testimony/SFOPS/Dr_Gordon_Adams_03_05_09.pdf),10,15-16.

37) GAO, *op.cit.* page. 36.

理能力の向上に努めている。なお、これに関連して2008年8月のCERPの運用指針において新たに米海軍がフィリピンにおけるCERPの実行機関に指定されたことは、既にイラクとアフガニスタンにおける米陸軍と同様、今後は米海軍がフィリピンにおけるCOIN作戦でCERPを運用していく考えであることを示している³⁸⁾。そして、そこではイラクやアフガニスタンにおける米陸軍とは異なった新たなCERPの運用例が見られるかもしれない。

4. おわりに

2004年11月から12月にかけてイラク中部の主要都市ファルージャで繰り広げられた武装勢力との激しい戦闘に民事問題担当チームを率いて参加したある米海兵隊予備役中佐は、CERP運用上の考慮事項を列挙した中において、次のような教訓を導いている³⁹⁾。

① わずか一握りの人々しか利益にあずかることのできない大規模かつ巨額なプロジェクトは避けよ。

—なぜなら多くのイラク人は、それを情実としてしか見ないから。

② 求める効果が得られるよう人々が真に必要としているプロジェクトを結べ。

—バグダッドの役人は経費がかかる最先端技術の下水道プラントの建設を主張するが、ファルージャ市民はそのようなプロジェクトには関心がない。

③ たとえ契約費用が高くつき、作業練度が低くても地元の業者を利用せよ。

—バグダッドで仕事を請け負っている業者はバグダッドから労働者を連れてくるが、彼らはファルージャ市民とはしっくりいかない。

ここには最前線における部隊の経験に基づくCERP運用の実際の姿が映し出されている。そしてまた、現地部隊司令官の主張する軍事的効率性と会計検査院が主張する経済的効率性とは必ずしもうまく噛み合っていない現実を生み出している原因がどこにあるのかを示唆しているようにも思われる。このような問題を改善するためには、現在行われているCERPの抜本的な再編整理が必要である。そのための方策の一つがCERPのシステム化である。具体的には、今あるCERPを経済的効率性の発揮に適したそれと軍事的効率性の発揮に適したそれとに区分し、その区分に従ってCERPの実行機関とその責任の所在を明らかにすることである。またCERPと他の復興支援組織が実施する事業について、重複するものについては軍事的必要性の観点からいずれかに整理統合する必要がある。本論文の冒頭でも紹介したように、水処理場といった同じ種類の大規模建設プロジェクトを一方ではCERPの実行機関である陸軍が担任し、他方では米国際開発庁が担任するという必要性は一体どこにあるのだろうか。現在、イラク復興のために投入されている米国の公的資金は陸軍が実施するCERPの他に、主なものだけでも米国際開発庁、国防総省、国務省、財務省、米通商開発庁からなるイラク救援復興基金 (IRRF)、米国とその同盟国からなる経済支援基金 (Economic Support

38) DoD Financial Management Regulation, Vol. 12, Chap. 27, Summary of Major Changes to DoD 7000.14-R, "Commanders' Emergency Response Program (CERP)" August 2008, 27-5 (http://www.defenselink.mil/comptroller/fmr/12//12arch/12_27_Aug08.pdf).

39) Leonard J. Defrancisci, "Money as a Force Multiplier in COIN," *Military Review*, May-June 2008, 27.

Fund, ESF)、国防総省と内務省からなるイラク治安部隊基金 (Iraq Security Forces Fund, ISFF) などが挙げられる。その投入資金累計総額は2008年現在で、その主なものだけでもCERPが35億6,100万ドル、ESFが37億3,800万ドル、ISFFが179億4,000万ドル、更にIRRFが172億6,300万ドルに達している⁴⁰⁾。そして、これらがそれぞれ独立して行っている事業内容の一部は互いに重複しており、例えばIRRFの事業区分とCERPのそれとは電力、運輸、通信、上下水道整備、健康管理、教育等6項目以上にわたって同種の事業が別々に実施されているのである。

2008年に新たに米中央軍司令官に就任したペトレイアス大將は、イラクにおける武装勢力の掃討作戦の経験を踏まえ対ゲリラ戦指針 (Counterinsurgency Guidance) を公表し、その中で「ウエポン・システムとしてのマネー」(money as a weapon system) という新たな考えを明らかにしている⁴¹⁾。それはイラクへの関与を確かなものとするためには、それに相応しい資金を運用するというものである。しかしながら、これは米政府全体として投入された公的資金の中でCERPをどのように運用していくのか、また米政府が経済援助戦を遂行していく中でCERPを含めた公的資金をいかに運用していくのかといった総合的かつ客観的な視点に立つものかどうかは定かでない。

折しも本年3月27日、米政府はアフガニスタン及びパキスタンに対する包括的新戦略を発表した。その記者会見の席上、オバマ米大統領は両国におけるアルカイダを崩壊させることがその達成目標であることを国民に訴えるとともに、「訳のわからない支出、競争入札なき契約、そして浪費的な復興支援の時代に終止符を打たねばならない」と述べて、従来の復興支援のあり方を見直し会計監査を強化する考えを強調している⁴²⁾。また、これに先立ち本年1月、国防総省はアフガニスタンにおける200万ドル以上のCERPについて米中央軍司令官の承認を義務付ける一方、イラクにおけるCERPの上限を原則200万ドルとするともに75万ドルを超えるものについてはイラク政府との経費分担協定 (the cost-share arrangement with the Government of Iraq) の締結を基本とする内容の運用指針の改定を行った⁴³⁾。いずれにしてもCERPを含めた米政府によるイラク復興支援体制が、その抜本的な見直しを迫られていることは確かである。そして米国のアフガン戦略がそれまでの復興支援と異なる新たな方向を模索し始めたことは、今後のイラクにおけるCERPの見直しにも何らかの影響を与えずにはおかないであろう。

40) The Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction, Report to Congress, October 30, 2008, Appendix E.(http://www.sigir.mil/quarterly/reports/Oct08/pdf/App_E_-_October_2008.pdf)

41) David H. Petraeus, "Multi-National Force-Iraq Commander's Counterinsurgency Guidance," *Military Review*, September-October 2008, 3.

42) The White House, Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan, March 27, 2009 (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/).

43) DoD Financial Management Regulation, Vol.12,Chap.27, Summary of Major Changes to DoD 7000.14-R, "Commanders' Emergency Response Program(CERP)" January 2009, 27-3 (http://www.defenselink.mil/comptroller/fmr/12/12_27.pdf).