ISSN 1342-5935

**IPSHU 研究報告シリーズ**

研究報告 **No. 38**

# 国際平和活動における民軍関係の課題

上杉勇司 編

**April 2007**

広島大学平和科学研究センター
７３０―００５３ 広島市中区東千田町１―１―８９
**TEL** ０８２ ５４２ ６９７５
**FAX** ０８２ ２４５ ０５８５
**E_mail: heiwa@hiroshima-u.ac.jp**
**URL: http://home.hiroshima-u.ac.jp/heiwa/**

**IPSHU 研究報告シリーズ**

研究報告 **No. 38**

# 国際平和活動における民軍関係の課題

上杉勇司 編

## 執筆者一覧

上杉勇司（広島大学大学院国際協力研究科准教授）

篠田英朗（広島大学平和科学研究センター准教授）

青井千由紀（青山学院大学国際政治経済学部准教授）

久保田徳仁（防衛大学校人文社会科学群国際関係学科講師）

鶴見直人（外務省国際平和協力調査員）

山本慎一（大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程）

中満泉（一橋大学大学院法学研究科・国際公共政策大学院教授）

長有紀枝（特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム 代表理事）

吉崎知典（防衛研究所研究部第 5 研究室長）

Mark A. Blair, LTC (US Army Civil Affairs Officer)

小柳順一（防衛大学校防衛学教育学群戦略教育室准教授）

藤重（永田）博美（日本国際問題研究所研究員）

# 目　次


序　章：　国際平和活動における民軍関係の課題　上杉勇司　1

----------**第一部：民軍関係と学術研究**----------

第 1 章：　「民軍協力問題」についての考察　篠田英朗　23

第 2 章：　紛争の変容と民軍関係の展開—戦略、活動、現場レベルの一貫性と統合に関する一考察　青井千由紀　35

第 3 章：　民軍関係研究の隣接分野—文化と価値観の差異—　久保田徳仁　51

第 4 章：　「民軍関係」研究の二つの方向性と反「民軍協力」のベクトル　鶴見直人　69

第 5 章：　民軍協力の発展に伴う法的課題—国際社会の暫定統治を素材として—　山本慎一　87

----------**第二部：民軍関係と文民組織**----------

第 6 章：　民軍関係の課題—人道支援機関の視点から　中満泉　105

第 7 章：　NGO の視点から見た民軍関係—NGO にとって民軍関係が意味するもの—　長有紀枝　129

----------**第三部：民軍関係と軍事組織**----------

第 8 章：　北大西洋条約機構（NATO）による民軍協力　吉崎知典　147

第 9 章：　米軍の民軍作戦（CMO）ドクトリン　マーク・ブレア　173

第 10 章:　軍隊の非伝統的役割と人道復興支援—軍事力の平和利用の試み—　小柳順一　191

第 11 章:　破綻国家の再建における秩序回復と民軍関係—軍隊、警察、そして「法の支配」へ—　藤重博美　211

----------**結論：民軍関係の新しい展開**----------

終　章：　9.11 以降の民軍関係の課題　上杉勇司　233

# 序章
# 国際平和活動における民軍関係の課題

上　杉　勇　司
（広島大学大学院国際協力研究科准教授）

## はじめに

「自衛隊による人道復興支援と政府開発援助（ODA）は、日本のイラク支援の車の両輪である」と当時の小泉純一郎首相は何度も繰り返し主張した[1]。その掛け声に基づき、イラクの復興人道支援を目的として、占領統治下のイラクに自衛隊が派遣されたことは記憶に新しい。あるいは、2004 年の暮れに発生したインドネシアのスマトラ沖大地震と津波の救援活動に自衛隊が駆けつけたことを覚えている読者も多いだろう。国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）や東ティモール暫定行政機構（UNTAET）といった国連平和維持活動（PKO）にも自衛隊は派遣されてきた。このように自衛隊の国際活動・海外任務が増加する中で、2007 年 4 月からは陸上自衛隊に国際任務を専門とする中央即応集団が新設されることが決まった。自衛隊の海外派遣・国際活動に関する恒久法づくりの検討も進んでいる。日本の国際平和活動と言えば、自衛隊の海外派遣の問題として議論が過度に矮小化されてしまいかねない現実がある。

一方で、イラクにて殉職された奥克彦大使や井ノ上正盛書記官の活躍が示すように、日本のイラク支援には文民も派遣された。ピースウインズ・ジャパンなどの日本の非政府組織（NGO）もイラクで支援活動を続けている。日本の緊急人道援助を促進するために設立されたジャパン・プラットフォーム（JPF）はスマトラ沖大地震後の緊急援助で活躍したし、アフガニスタンの復興支援では NGO や国際協力機構（JICA）は、紛争終結直後の硝煙が燻る中で支援活動を展開した。日本では自衛隊の海外派遣が注目を集める中で、文民は世界各地で息の長い支援活動をしてきた。現在でも、東ティモール、アフガニスタン、スーダンなど国際平和協力の現場で、多くの文民組織が重要な活動を続けている。また、2006 年 8 月 29 日の麻生太郎外務大臣の政策スピーチ「平和構築者の『寺

[1] 例えば 2004 年 12 月 9 日の内閣総理大臣談話や 2006 年 8 月 4 日の閣議決定「イラク人道復興支援特措法に基づく対応措置に関する基本計画の変更について」などを参照。

子屋』を作ります」では、平和構築を担う文民の人材育成に関して日本が力を入れていく旨が宣言された。日本の国際平和活動への人的貢献という場合には、自衛隊の派遣だけでなく、文民の活動についても議論されなくてはならない。

＊＊＊

本論文集の冒頭では、読者の関心を喚起するために、国際平和活動への日本の協力について日本の文脈で話を始めた。しかし、本論文集で実現しようとしていることは、自衛隊の役割など日本の特殊事情に焦点を当てて、民軍関係の課題を議論することではない。日本に引き寄せた議論を有意義にする前提となる考察を提供することを目的としている。紛争地における人道・開発援助や平和活動の現場で国際社会が直面している民軍関係の課題を浮き彫りにするために、客観的な事実を集めることを重視した。本論文集では、研究者としての中立的な立場、実務家としての現実的な視点から国際平和活動における民軍関係の課題を検討する。

国際平和活動における文民組織と軍事組織の係わり合いに関する議論は、紛争後の平和構築に関心を寄せる研究者のみならず、実務家の間でも注目を集めている。政策文書、報告書、学術論文からハンドブックやフィールド・マニュアルまで多岐にわたる成果が、欧米ではまとめられてきた。ところが、日本においては必ずしも専門的な研究が進み、実務の経験が蓄積されているとは言えない。現実の問題として存在する民軍関係の議論の概要を示す入門書も存在しない。イラク、アフガニスタン、スーダン、東ティモールのような紛争を経験した地域での自衛隊、JICA、NGO などの活動が増え続けるのであれば、日本においても民軍関係の議論を避けることはできない。その際に、現場での活動の良き指針となるような建設的な議論を展開するためには、民軍間の軋轢、摩擦、調整、協力といった現実の世界で実際に起こっていることを、断片的な知識や偏見に基づいて議論するのではなく、できる限り包括的で正確な理解に基づいて議論することが大切であると考える。このような問題意識から本論文集を編算することにした。本論文集では、「国際平和活動における民軍関係の課題」について、12 名の専門家が各々の関心・視点から独自の分析を提供している。各執筆者には、無批判的に自らの見解を唱導するのではなく、客観的・中立的・現実的な視座から「民軍関係の課題」と呼ばれる論点を、独自の切口で探求す

ることを依頼した。

しかし、本論文集がカバーしている論点は、決して網羅的であるとは言えない。近年では、紛争予防や平和構築の過程における開発援助の役割が重視されているにもかかわらず、その視点が十分に反映されていない。本論文集で言及した論点に関しても、全執筆者で見解を摺り合わせた成果をまとめたものではない。民軍関係の課題が現実の世界に存在しているという前提を共有しつつ、その課題へのアプローチについては、各章の執筆者の関心に委ねるような緩やかな結びつきの論文集となっている。したがって、本論文集の序章となる本章では、まず各章に貫かれる筋道を明らかにするとともに、共通認識の基盤となる基本用語を定義づける必要があるだろう。あわせて既存の民軍関係の行動指針を整理し、本論文集の全体像を提示していく。

## Ⅰ　民軍関係とは何か

### 1　民軍関係の議論が生まれた経緯

本論文集の主要な関心事である民軍関係の場面設定をする前に、民軍関係の議論が生まれてきた背景を振り返ることにする。従来の文脈で文民組織と軍事組織の関係と言えば、それは「政軍関係（一国内での軍隊と文民の関係）」を指し、特に軍部の指導層と政治指導者との関係を議論することが多かった[2]。例えば、「文民統制」の議論は、このような文脈でなされることがある。また、戦時下では国際人道法（例えば、ジュネーヴ第 4 条約）による文民の保護の規定などの観点から、非戦闘員と戦闘員の関係が議論されてきた。さらには、植民地統治における遠征軍と現地住民の関係、第二次世界大戦後の日本やドイツなどの占領地における駐留軍と現地住民との関係など民軍関係は、戦闘の遂行のみならず占領統治の観点からも、常に重要なテーマであった。そして現在でも、イラクの戦後統治の文脈で、その重要性が改めて評価されている[3]。

---

[2] 例えば、Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State—the Theory and Politics of Civil-Military Relations* (London: the Belknap Press of Harvard University Press, 1957); Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *Civil-Military Relations and Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996); and Don M. Snider and Miranda A. Carlton-Carew (eds.), *U.S. Civil-Military Relations in Crisis or Transition* (Washington, D.C.: CSIS, 1995）などを参照。

[3] 日本においても駐留米軍と住民との関係と言い換えれば、いわゆる基地問題とされる地位協定や受け入れ国支援（host nation support）に関する議論のように身近な問題として認識する

赤十字国際委員会（ICRC）や国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）といった人道機関では、戦時下のような困難な状況で、人道的な観点から人命救助を実現する方法論として民軍関係を発達させてきた。他方、占領軍には、占領下に置かれた一般市民を保護・援助する義務があることは、『ハーグ陸戦法規』に定められているとおりである。戦争を遂行する過程で戦場となった地域の政府、行政機構、治安組織が崩壊し、その結果として無法状態や混乱が生じている場合が多い。米軍が、戦闘部隊とは別に民事（Civil Affairs）を専門とする部隊を擁してきた背景には、そのような混乱の中でも占領軍は国際人道法上の義務を履行しなくてはならない、といった事情があった。

同時に、軍隊が戦場で勝ち取った軍事的な勝利を揺るぎないものにするためには、戦闘終結直後に現地当局の再構築や最低限の秩序の確保が必要になる。戦後に生じる権威や権力の真空状態を国家建設という形で埋めなくてはならない。つまり、軍隊の視点から見た場合の民軍関係とは、進駐軍と現地政府や住民との関係として捉えられてきた。イラクやアフガニスタンの事例が示すように、国家建設の文脈における民軍関係は、冷戦後の世界で唯一の超大国となった米国にとっては、依然として重要な関連性のある問題として認識されている。フランシス・フクヤマ（Francis Fukuyama）が『国家建設—21 世紀における統治と世界秩序』で主張するように、「国家建設は、国際社会にとって最も重要な課題の一つとなった。今や脆弱国家や破綻国家は、世界が直面する最も深刻な問題の巣窟となっている[4]。」

## 2　本論文集が対象とする民軍関係の場面設定

スマトラ沖大地震のような自然災害での緊急援助、ICRC が創設当時から重要な役割を果たしてきた国家間戦争[5]、国際社会による制裁行動下などの場面でも、民軍関係の課題はつきものである。しかし、本論文集が民軍関係の課題を

---

ことができるだろう。

[4] Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century* (London: Profile Books, 2005), xvii.

[5] 井上忠男『戦争と救済の文明史—赤十字と国際人道法のなりたち』（PHP 新書、2003 年）参照。ただし、この点については現実に対応して変化しており、今日の赤十字の最も重要な役割を考えると、それはもはや赤十字の条約上の役割である戦闘員の保護・救済ではなく、今日の紛争犠牲者の九割を占める民間人（一般住民）の保護・救済にあると井上は指摘している。

論じる際に想定している場面は、国際平和活動の文脈である。この文脈には、内戦後の和平合意の実現の過程、脆弱国家や破綻国家の再建の過程、和解・民主化・法の支配の実現に取り組む平和構築の過程などが含まれる。国際社会の関与なしに、これらの過程を歩むことは可能であるが、本論文集では、国連などの国際機関、北大西洋条約機構（NATO）などの地域機構、国際的に活動する NGO が関与している国際平和活動下の民軍関係に焦点を当てている。

国際平和活動では、人道援助が必要であったり、文民の保護が求められたり、政治的な和解を実現しなくてはならなかったり、国家機能の再建に取り組んだりと、多岐にわたる要請が複雑に絡み合っている。同様に、国際平和活動に関与する組織も実に多様である。そのため、多種多様な支援組織の活動を調整し、互いの活動の重複や矛盾を回避したり、時には互いの成果を組み合わせ、欠点を補い合ったりする必要が生じてきた。複数の支援組織間の相互補完性を目指す調整や連携の問題は、各々が独自に行動する支援組織を、群れをなさない猫になぞらえた“Herding Cats”という用語が流布するなど、1990 年代後半における国際平和活動の重要な関心事であった[6]。本論文集では、民軍関係の課題を複数の支援組織間の調整や連携の文脈で捉え、支援組織の多様性がもたらす調整や連携の難しさを指摘する。

文民組織も色々、軍事組織も色々、平和構築の過程も色々である以上は、実際に最適な民軍関係のパターンとはケース・バイ・ケースでしか定めることができないのかもしれない。しかし、サミュエル・ハンチントン（Samuel P. Huntington）が『兵士と国家−民軍関係の理論と政治』の中で、「どのような民軍関係のパターンが、米国の安全を維持するのに最善であるのか」を追求したように、本論文集では「どのような民軍関係のパターンが、紛争後の平和構築に最善であるのか」を探求する手がかりを提示してみたい[7]。軍事組織の専門性を高めて文民組織との距離を置くべきなのか、それとも軍事組織と文民組織の垣根をできる限り低くして、相互に齟齬が生じないようにすべきなのか。軍事組織は人道援助をすべきではないのか、それとも軍事組織による支援活動をで

---

[6] Chester A. Croker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall (eds.), *Herding Cats: Multiparty Mediation in a Complex World* (Washington, D.C.: USIP, 1999), p. 4.

[7] Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State—the Theory and Politics of Civil-Military Relations* (London: the Belknap Press of Harvard University Press, 1957), p. 3.

きる限り「人道的な（適切な）」方法で実施すべきなのか。本論文集では、このような問題を考えていく。

### 3　基本用語の定義

言葉は非常に重要である。私たちは共通の言葉を用いることで、互いに理解もすれば、喧嘩もする。民軍関係の課題について議論がかみ合うためには、用いる言葉の定義を共有することから始めなくてはならない。民軍間での住み分けを求めるにしても、協力によって相乗効果を目指す場合でも、互いの意思を確認し合えることが大切である。研究者としては至極当然なこの主張は、実務家の実感とは矛盾するかもしれない。現場で活動する実務家にとって、民軍の係り合いは抽象的な概念で存在するのではなく、個別具体的なものとして存在する。だから、そこに実在する関係を、どのような名称で呼ぶのかにはこだわらないのだろう。要は概念が示す具体的な中味が重要なのである。実は根底のところで「言葉の重要性」と「言葉の中味の重要性」の主張はつながっている。本論文集での議論が、用語に付随する特定のイメージに引きずられることなく、用語が指し示している個別具体的な中味に関する本質論でのやり取りになるように腐心した。

まず、本論文集の各章を貫く屋台骨となる基調概念に、どのような用語を当てはめるかで大いに悩むことになった。日本では国際平和活動での民軍関係を論じる際には、「民軍協力（Civil-Military Cooperation: CIMIC）」という用語が使われることが多い。例えば、経済同友会は「日本型 CIMIC の創設」を提唱している。しかし、CIMIC とは NATO が用いる軍事用語である。民軍関係を軍隊（NATO という軍事同盟機構）の視点から定義する際に用いられる概念である。軍事に対する特殊な感情がある日本の土壌においては、軍事用語としての CIMIC という概念のみが広まることで、弊害が生じることは避けられない。軍事用語が流布することで、民軍関係の議論がすべて軍事問題であるといった誤解が広まりかねない。現実の民軍関係の課題を正確に理解するためには、軍事的視点では、民軍関係はどのように理解され論じられているのかを知らなくてならない。同時に、理解や議論がそこで停止しないためにも、文民組織の視点から民軍関係を捉えることも不可欠である。軍隊といっても多様な任務や形態

があることを理解することも必要であるし、人道援助機関の中でも NGO の視点は国際機関の視点とは微妙に異なるように、その多様性を理解することも重要である。本論文集では、可能な範囲で異なる視座からの分析を提供することを試みた。

結局、本論文集の題名にも用いた基調概念には「民軍関係」を選択した。用語の持つ既存のイメージが、本論文集の趣旨と合致する中性的なものになるという点と本論文集の各章が取り扱う多様な視点を包括する概念である点が、その選考理由である。“Civil-Military Relations”は、ハンチントンとモリス・ジャノヴィッツ（Morris Janowitz）の論争に代表されるように、従来の政治学の領域の用語である。日本では「政軍関係」という表現で、一国内の軍隊と政治の関係を論じる際に用いられてきた。本論文集で焦点を当てている民軍関係は、一国内の政軍関係ではない点を明らかにするために、『複合的緊急事態での民軍関係—IASC 参考文書』[8]に倣い「民軍関係（Civil-Military Relationship）」という表現を用いることにした。

本論文集では、「民軍関係」という基調概念を、**国際的な人道・開発援助や平和活動における文民組織と軍事組織との調整や協力を目的とした一連の係り合い**と定義づける。**人道援助（Humanitarian Assistance）**とは、危機に瀕している人々に対して人命救助や苦難の緩和を目的に行う援助であり、人道性（humanity）、不偏性（impartiality）、中立性（neutrality）といった人道原則に従って提供されるものである[9]。一般的に**開発援助（Development Assistance）**とは、発展途上国の経済発展と福祉の向上を目的とした経済・技術協力のことを指す。ここでは、OECD 開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）による 1997 年の『紛争、平和と開発協力ガイドライン』[10]や 2001 年の『暴力的紛争の予防のためのガイドライン』[11]などが対象としている民主化支援、法の支配・良き統治の確立、治安部門改革（SSR）など紛争後において重視される支援活動を念頭に置いている。**平和活動（Peace Operations）**は、例

---

[8] *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies*, June 2004.

[9] *Guidelines on The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, March 2003, p. 3 (para. 2).

[10] OECD, *The DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development: Co-operation on the Threshold of the 21st Century*, 1997.

[11] OECD, *The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict*, 2001.

えば『国連平和活動に関するパネル報告書（ブラヒミ報告書）』で用いられた時のように、紛争予防（conflict prevention）・平和創造（peacemaking）、平和維持（peacekeeping）、平和構築（peacebuilding）といった取り組みを包括する概念として用いる[12]。

もちろん、この定義では、連合軍によるイラクの占領統治下の状況は想定に入らないのか、といった疑問が出てくるだろう。厳密に言えば、イラクで現地に正統政権が樹立された後の連合軍を、どのように位置づけるのかで、議論が分かれてくるだろう。ただし、法的解釈論を展開することが本論文集の主要な趣旨ではない。実際に本論文集でも、イラクでの連合軍による反テロ・反乱鎮圧活動や占領統治について触れている。重要なことは、例えば米軍にとって国際的な平和活動も占領統治の同一線上の行為として認識されている、といった事実を知ることだろう。本論文集では、「現場」に存在する具体的な「現実」として、文民組織と軍事組織が遭遇する場面を想定している。したがって、アフガニスタンやイラクにおける米国を中心とした連合軍の活動は、「平和活動」であるとは解釈できないという理由で、これらの場面を検討しないといった厳密な態度はとっていない。本論文集では、人道・開発援助を含んだ国際的な平和活動における民軍関係を中心に分析していくが、その周辺の領域での民軍関係を分析から完全に排除するわけではない。

そもそも本論文集の基調概念に「民軍関係」を用いる意図は、文民組織と軍事組織との係り合いを、積極的に唱導するのでもなく、盲目的に拒絶するでもなく、中立的な意味合いで分析したいという、本論文集の編者の立場を明確にするところにある。軍事に偏らずに、文民組織の視点を十分に含んだ包括的でバランスのとれた「民軍関係」研究を発達させていきたい。そして、国際平和活動の現場において無意味な議論を展開しないため、実務に役立つ「民軍関係」研究の端緒としたい。このような思いを形にする第一歩として本論文集を位置づけている。

本論文集においては、各章の担当執筆者が、各々のテーマに最もふさわしいと判断する用語を使って論を展開している。しかし、以下に示すような基本用

---

[12] *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Document, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000, para. 10.

語の使い分けについては、各執筆者の了解のもとに書かれている。

- **民軍調整**（Civil-Military Coordination: CMCoord）=国際的な人道援助や平和活動において文民組織と軍事組織とが、各々の個別の目的の実現のために、あるいは双方の活動の齟齬・摩擦・矛盾を減らすため実施する調整行為を指す場合に用いる[13]。具体的には、意思疎通、情報共有、役割分担といった活動を指す。なお、CMCoord と英語表記をする場合には、国連人道問題調整事務所（OCHA）などの人道機関が用いる“United Nations **Humanitarian** Civil-Military Coordination”のことである。CMCoord の重要な特徴は、国連専門機関だけではなく、ICRC や関係する NGO を含んだ機関間常設委員会（Inter-Agency Standing Committee: IASC）が公認（endorse）している点であろう。国連 PKO 局が 2002 年 9 月に定めた“Civil-Military Coordination Policy”においても民軍調整という用語が使われている[14]。こちらは国連 PKO の軍事要員（警察要員も含む）が対象で、「軍事部門と人道援助機関、開発援助機関、現地住民などの文民部門が各々の目的を達成するために、軍民双方のすべてのレベルにおいて情報の交換、交渉、摩擦の軽減、相互支援、計画策定などの相互交流を促すシステムである」と定義づけられている[15]。こちらは人道機関が用いる CMCoord と区別して CIMCoord と表現されることもある。いずれも国連機関の用語であり、混同しやすいこともあって国連 PKO 局のものを CMCoord や CIMCoord と表現することに対して、関係者の間では抵抗があることを、特記しておく[16]。

---

[13] なお参考までに中国語では“Civil-Military Coordination Center”を「民軍協調中心」と訳出している。『広辞苑』では、調整とは「調子を整え過不足をなくし、程よくすること」、協調は「利害の対立する者同士がおだやかに相互の問題を解決しようとすること。性格や意見の異なった者同士が互いにゆずり合って調和をはかること」と定義づけられている。語感のみを考えれば、民軍調整よりも民軍協調の方が実体に即していると言うこともできる。

[14] United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO), *Civil-Military Coordination Policy*, <http://www.un.org/Depts/dpko/milad/oma/DPKO_CMCOORD_Policy.pdf>.

[15] Ibid.

[16] 国連 PKO 局では“Civil-Military Coordination Policy”の改訂作業が進行中であり、そこでは民軍調整に代わり「民軍連絡調整（Liaison）」という概念を用いており、“Civil-Military Liaison in UN Integrated Missions”として出されることになるだろう（国連 PKO 局での聞き取り調査、2007 年 2 月 7 日）。詳細は第 6 章（中満論文）、7 章（長論文）を参照。

- **民軍協力**（Civil-Military Cooperation: CIMIC）：国際的な人道援助や平和活動において文民組織と軍事組織とが共通の目的や個別の目的の実現のために、互いが連携を図って協力することを指す場合に用いる。民軍の異なる支援組織間の相乗効果や支援活動の一貫性を追求するといった積極的な姿勢がある場合には民軍協力を用いる。単なる民軍間の意思疎通、情報共有、調整といったレベルではなく、文民組織と軍事組織が共同で活動を展開する場合には民軍協力を用いる。特に NATO 軍の CIMIC ドクトリンや CIMIC 部隊といったものに限定する場合は、民軍協力ではなく CIMIC という英語表記を用いる。NATO では CIMIC を「NATO 司令官と文民組織（現地住民、現地政権、国際機関や国際 NGO、各国の諸機関）との間で、作戦目標の遂行を支援する目的で実施される連携および協力」と定義している[17]。

- **民軍作戦**（Civil-Military Operation: CMO）：米軍が戦場や復興支援などの活動領域において、軍事作戦の一環として、文民組織に対して行う様々な活動を指す場合に用いる。米軍の CMO ドクトリンでは、「友好的、中立的、敵対的な作戦領域において、軍事作戦を円滑に進めるために、文民組織（政府機関、NGO、現地当局、現地住民）との間で、関係を構築し、維持し、影響力を行使し、時に利用する指揮官の活動である」と CMO を定義している[18]。

本論文集で焦点を当てる民軍関係は、国際的な平和活動の文脈で紛争地や紛争後の平和構築の過程で援助活動をする文民組織（人道援助機関、国連専門機関、国連平和活動の文民部門、開発援助機関など）と現地に派遣された国際軍事組織（国連平和活動の軍事部門、国連安全保障理事会から授権された多国籍軍、国際法上の正当性が不透明な有志連合軍など）との関係（図 1 では①⇄③の関係）である。しかし、実際には、軍事組織と文民組織が接する局面は複数あ

---

[17] *NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*, <http://www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf>; and *MC411/1 NATO Military Policy on Civil Military Co-operation*, <http://www.nato.int/ims/docu/mc411-11-e.htm>. 詳細は第 8 章（吉崎論文）を参照。

[18] *Joint Doctrine for Civil-Military Operations* (3-57-1), <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new?pubs/jp3_57_1.pdf>. 詳細は第 9 章（ブレア論文）を参照。

る。国連 PKO の民軍調整政策や NATO の CIMIC では、現地に派遣された国際軍と派遣先の文民組織（現地当局、現地住民、現地 NGO など）との民軍関係も想定されている（図 1 では①⇄④の関係）。他方、人道・開発援助や平和活動に関与する文民組織の視点からは、国際社会から派遣されている軍事組織との関係（図 1 では③⇄①の関係）に加えて、現地国軍や武装勢力などとの関係（③⇄②の関係）も民軍関係として想定できる。これらの民軍関係の局面については、次の機会に分析したい。

図 1　民軍関係の概念図

| | 国際社会 | 現地社会 |
|---|---|---|
| 軍 | ①国連 PKO・多国籍軍 | ②現地国軍・武装勢力 |
| 民 | ③国際機関・国際 NGO | ④現地当局、住民、NGO |

（筆者作成）

他にも国際武装警察（準軍事組織）の存在、あるいは近年その活動が顕著になってきた民間軍事会社（Private Military Company: PMC）の存在などとの関係をどのように規定するのかといった問題も生じてきている。さらに国連平和活動は「統合ミッション」という新概念のもと、軍事部門と文民部門の統合化が進んでいるし、アフガニスタンやイラクでは、NATO や米国が中心となって地方復興チーム（Provincial Reconstruction Team: PRT）と呼ばれる民軍統合型の新しい活動形態が導入されている。このような場合、例えば軍事部門と統合化された文民組織との関係を他の文民組織はどのように図ればよいのか、といった問題が生じてくる。本論文集では、このような現実の世界で起きつつある民軍関係の新局面については、各章および最終章で簡単に言及するだけに留める。関心のある読者は、編者の別の論文を参照して欲しい[19]。

[19] 統合ミッションについては、上杉勇司「国連統合ミッションにおける人道主義のジレンマ—国連平和活動における民軍関係の課題の考察」『国連研究』第 8 巻、2007 年（近刊）を、PRT については上杉勇司「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』第 34 巻、第 1 号、2006 年、35-62 頁を参照。

## II　民軍関係の行動指針

### 1　行動指針の発展経緯

国際人道法の発展や ICRC の活動という文脈での民軍関係の歴史は古い。軍事組織にとっても民軍関係は新しい問題ではない。例えば『ハーグ陸戦法規』では占領に関連する項目（敵国の領土における軍の権力）などで民軍関係についての記載はあった。しかし、本論文集が焦点を当てる新しい文脈での、文民組織と軍事組織との関係を規定した行動指針が作られてきたのは、ここ 10 年くらいのことである。当初は、地震や洪水といった大規模自然災害時の緊急救援活動における文民組織と軍事組織との係わりを規定した行動指針が中心であった。1994 年 5 月に「オスロ・ガイドライン」と呼ばれる『災害救援における軍事・民間防衛資産の利用に関する行動指針』（2006 年 11 月に改訂）[20]が出されると、続いて『災害救援における国際赤十字・赤新月社運動と NGO の行為規範』[21]、1998 年には『スフィア事業—人道憲章と災害救援時の最低限の基準』（2000 年に公式に出版し、2004 年に改訂）[22]もまとめられた。緊急救援活動における民軍の係わりを規定したオスロ・ガイドラインでは、武力紛争下の人道援助における民軍関係は、その範疇外であるとしている[23]。インドネシアのアチェのように、大規模自然災害と和平プロセスが連動する希有な事例があるとはいえ、本論文集では、オスロ・ガイドラインが対象とする自然災害時の緊急救援活動における民軍関係は考察の対象にしない。

本論文集の焦点である国際的な平和活動における民軍関係が注目を集めるようになったのは、冷戦後の湾岸戦争（1991 年）以降のボスニア、ソマリア、ルワンダ、コソボといった内戦の現場において、軍事組織と文民組織の双方が互いに「未知との遭遇」を経験したからであった。元国連難民高等弁務官として人道分野における国連活動に携わった緒方貞子によれば、人道援助機関と平和維持活動に関わる軍隊との間の問題は、1990 年 8 月 2 日のイラクによるクウェート侵攻に端を発する湾岸戦争直後のイラク北部のクルド人保護を目的とする

---

[20] *Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets in Disaster Relief*, May 1994.
[21] *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief.*
[22] *The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response.*
[23] United Nations, *Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets in Disaster Relief*, < http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=871>, p. 6.

多国籍軍の活動まで溯ることができる[24]。その後、平和活動における人道援助機関と軍隊との関係については、何度も議論が重ねられてきた。1998 年 1 月の OCHA の設立や国連安全保障理事会における「武力紛争下の文民の保護」に関する一連の議論などは、その具体的な証左であろう。

このような議論や国際社会のボスニアやコソボでの経験を色濃く反映して、国際平和活動における民軍関係の具体的な行動指針が策定され始めたのは、2000 年以降になってからになる。2001 年 9 月に『人道援助輸送団の軍隊あるいは武装警備員による護衛の使用』[25]という指針がまとめられ、一定の結論に辿り着いていた。

ところが、2001 年 9 月 11 日の米国同時多発テロ（以下、9.11）以降、文民組織と軍事組織の関係で新しい変化が生まれてきた。9.11 以降、国際社会は、米国が主導する「テロとの闘い」をアフガニスタンとイラクで経験した。アフガニスタンやイラクでの人道援助機関と軍隊との関係が、「二歩の後退」[26]と揶揄されることがある。1990 年代の経験に基づいて今まで民軍間で築いてきた関係が、アフガニスタンで一歩、イラクでさらに一歩、逆戻りしてしまったということである。このことから明らかなように、9.11 以降のアフガニスタンやイラクでの人道援助機関と軍隊との関係は、従来の想定外の領域に踏み込むこととなった。アフガニスタンとイラクでは、これまでのボスニアやコソボにおける国際平和活動と様相が異なった。現地の紛争当事者の間に和平を促し、平和を維持するのではなく、冷戦後に世界で唯一の超大国となった米国が率いる連合軍が、圧倒的な軍事力を背景に現地政権の転覆（regime change）を謀ったからだ。米軍を中心とする連合軍は、アフガニスタンとイラクの双方で、きわめて短期間のうちに主要な戦闘に勝利し、政権転覆には成功した。しかし、その後も米国はアフガニスタンやイラクで、反政府勢力や反米勢力からの抵抗を受けている。ボン和平合意から 5 年が過ぎたアフガニスタンでも、国連安全保障理事会の授権を受けた国際治安支援部隊（International Security Assistance Force: ISAF）が全土展開を果たしたものの、治安は依然として流動的である。イラク

---

[24] 緒方貞子「人道分野における国連活動」『国際問題』（1995 年 11 月、No. 428）50-62 頁。

[25] *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, September 2001, <http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=872>.

[26] Eric James, “Two Steps Back: Relearning the Humanitarian-Military Lessons Learned in Afghanistan and Iraq”, *Journal of Humanitarian Assistance*, 10 November 2003.

でも、ブッシュ大統領がイラク戦争の戦闘終結を宣言してから、すでに 4 年目に突入した。新イラク政権も誕生したが、治安情勢は悪化の一途を辿っている。

このような情勢下にあるアフガニスタンやイラクでは、依然として人道ニーズや復興・開発ニーズが存在する。現地で活動する国連専門機関や国際 NGO などの中には、軍隊と隣り合わせで活動をすることを強いられるもの、必要な支援を届けるためにやむを得ず軍隊と協力するもの、援助関係者の安全を確保するために軍隊に支援を仰ぐものが出てきた。このような状況下で援助に携わる非武装の文民が、反政府勢力や反米勢力によって攻撃を受ける事態が発生した。とりわけ、人道援助機関にとっては、イラクにおける 2003 年 8 月の国連事務所や ICRC に対する攻撃は大きな波紋を呼んだ。「占領軍」との付き合いを余儀なくされたために事件は発生したのか。それとも、人道原則に最も厳格であった ICRC が攻撃を受けたということは、従来は「人道的空間」へのパスポートでもあり、援助関係者の安全を保証してくれた人道原則は効力を失ってしまったのだろうか。赤十字の旗印や国連旗は、安全の目印から攻撃の標的になってしまったのか。米国が推し進める「テロとの闘い」という冷戦に変わる新しい対立構造の中で、アフガニスタンやイラクでの支援の現場は、文民組織が自らと軍隊との関係を問い直すことを迫ったのである。このような事態を受けて、アフガニスタンやイラクでは特別の民軍関係の行動指針が策定された[27]。

## 2　行動指針の概要

アフガニスタンやイラクのような事態は特殊であり異例のものとして認識するのか、それとも今後の潮流を形成しつつある事例として理解すべきなのか。この点については議論が割れるだろう。ここでは、この問題に立ち入ることはしない。現時点での民軍関係の行動指針を振り返ることで、これまでの民軍関係に関する議論の蓄積や成果を再確認することが本論文集の目的だからだ。

現行の民軍関係の行動指針については、本論文集の各章にて詳細に分析する

---

[27] Relationships with Military Forces in Afghanistan—Guidelines for UNAMA Area Coordinators and other UN personnel, <http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=1039>; Guidance On Use of Military Aircraft for UN Humanitarian Operations during the Current Conflict in Afghanistan, <http://ochaonline.un.org/webpage.asp?Page=1006>; and Guidelines for Humanitarian Organizations on Interacting with Military and other Security Actors in Iraq, <http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=2071>.

機会がある。そこで、序章である本章では全体像を鳥瞰し、民軍関係の緊張点の一つである「人道主義のジレンマ」について説明する。次章以降の分析が「人道主義のジレンマ」に関する包括的な理解と深い考察につながるように、本章においては問題設定を行う。まず、既存の民軍関係の行動指針を表 1 のように整理した。NATO と米軍の行動指針は、明確に軍事組織のものに分類できる。一方、国連 PKO の行動指針は、軍事組織（平和維持軍・警察）に向けたものと、軍事部門と文民部門を包括したミッション全体に向けたものがあるため、表 1 では双方にまたがる形で記した。国連の行動指針には、国連 PKO のものに加えて UNHCR、OCHA、世界食糧機構（WFP）、国連児童基金（UNICEF）といった国連専門機関を対象にしたものがあり、大きく分けると二系統の指針が作られてきたと言える。

表 1　民軍関係の行動指針一覧

| | | |
|---|---|---|
| 軍事組織 | NATO | 『民軍協力の軍事政策（MC 411/1, NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation）』（2002年 1 月） |
| | | 『NATO民軍協力ドクトリン（AJP-9, NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine）』（2003年 6 月） |
| | 米軍 | 『統合作戦ドクトリン（JP 3-0, Doctrine for Joint Operations）』（2001年 9 月） |
| | | 『民軍作戦統合ドクトリン（JP 3-57, Joint Doctrine for Civil-Military Operations）』（2001年 2 月） |
| | | 『民事統合ドクトリン（JP 3-57.1, Joint Doctrine for Civil Affairs）』（2003年 4 月） |
| | 国連PKO | 『民軍調整政策（Civil-Military Coordination Policy）』（2002年 9 月） |
| 文民組織 | | 『事務総長代表と常駐調整官と人道調整官の関係に関する手引き（Guidance on the relations between Representatives of the Secretary-General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators）』（2000年 12月） |
| | | 『統合ミッションに関する手引き（Note of Guidance on Integrated Mission）』（2006年 1 月） |
| | 人道援助機関 | 『人道援助輸送団の軍隊あるいは武装警備員による護衛の使用（Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys）』（2001年 9 月） |
| | | 『複合緊急事態での国連人道活動のための軍隊と民間防衛資産の使用に関する行動指針（Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies）』（2003年 3 月） |
| | | 『複合緊急事態における民軍関係—IASC 参考文書（Civil-Military Relationship in Complex Emergencies—An IASC Reference Paper）』（2004年 6 月） |

（筆者作成）

ここでは、人道援助機関が定めた民軍関係の行動指針の中で、最も標準的で新しい『複合緊急事態での国連人道活動のための軍隊と民間防衛資産の使用に関する行動指針（以下 MCDA 行動指針）』[28]と『複合緊急事態での民軍関係—IASC 参考文書（以下 IASC 参考文書）』[29]の概要を整理することで、民軍関係における人道援助機関の基本姿勢を確認する。この二つの文書が規定する民軍関係は、「民軍調整（CMCoord）」と表現され、それは「人道的な危機において活動する文民組織と軍事組織との間の基本的な対話と交流のことで、人道原則を擁護し、推し進めていくために、あるいは競争を避け、一貫性に欠いた活動を最小限にとどめるために、そして場合に応じて、共通の目的を追求するために必要なものである」と定義されている。しかし、これらの文書に共通する特徴は、ここで民軍調整として定義された活動内容よりは、民軍の係り合い方について慎重な姿勢を貫いていることである。文民組織が軍隊からの支援を仰がなくてはならないような状況に陥った場合には、どのような点に留意すべきかについて指針を示していると言い換えることもできる。

その具体的な指針として MCDA 行動指針と IASC 参考文書に共通する大前提は、人道援助は人道性（humanity）、中立性（neutrality）、不偏性（impartiality）の原則に基づいて提供されなくてはならない、とする人道原則を尊重するという姿勢である。ここでは中立性を、「政治的、宗教的、イデオロギー的な対立の中で、いずれかに組みすることなく人道援助を行うこと」とし、不偏性を「人道援助を提供する際に、民族、性別、国籍、政治的立場、人種、宗教によって差別をしないこと」であるとしている[30]。そのうえで、MCDA 行動指針では、軍隊に協力を求める際には、次の 6 つの基準も同時に満たさなくてはならないとする。

---

[28] *Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, March 2003.

[29] *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies*, June 2004.

[30] 人道援助機関の中には、人道主義は立場表明であると認識し、人道三原則としては、不偏性（impartiality）、中立性（neutrality）、独立性（independence）を挙げる場合もある。その際の不偏性は、援助は人種や国籍などで差別することなく提供すること、中立性は、特定の政治的な立場や宗教的な立場を強めることを目的として援助を行わないこと、独立性は、援助機関は国家や国策の道具として行動しないこと、と理解するとよい。

① 軍事的資産の使用要請は、政治的な当局からではなく、人道・現地調整官が人道上の配慮のみに基づいて決定する。

② 軍事的資産は、最後の手段として人道援助機関に利用される。つまり、軍事的資産は、文民の側に代替措置がない場合に、緊急の人道的ニーズを満たすために実施する。

③ たとえ軍事的資産を活用したとしても、人道活動は文民の性格と特徴を保つ。軍事的資産は軍の統制下に残るものの、人道活動の全般的な権限と統制は人道援助機関が保持しなくてはならない。このことは、軍事的資産が文民の指揮統制下に入ることを意味しない。

④ 人道活動は人道援助機関が実施しなくてはならない。軍事組織は人道活動を支援する役割はあるが、本来業務における人道援助機関と軍事組織の役割と任務を明確に差別化するため、可能な限り、直に人道援助を施してはならない。

⑤ 軍事的資産を活用する際には、予め期限と規模を明確にし、今後どのように文民への移譲を進めていくのかを明らかにする。

⑥ 人道活動を支援するために軍事要員を派遣している各国は、国連行為規範（UN Codes of Conduct）と人道原則を遵守しなくてはならない。

IASC 参考文書では、上記の 6 点に加えて、13 項目の補足指針を示している。①人道三原則を遵守すること、②すべての脆弱な人々への人道的アクセスを確保すること、③政治・軍事的条件なしに人道活動を実施すること、④ニーズに基づいた差別のない援助をすること、⑤人道活動における民軍を峻別すること、⑥支援の実施と意思決定における人道活動の独立性を確保すること、⑦人道援助要員の安全を確保すること、⑧援助によって現地社会に害を及ぼしたり紛争の悪化に寄与したりしないこと（Do No Harm）、⑨国際人道・人権法を遵守すること、⑩現地の文化や習慣を尊重すること、⑪紛争当事者の同意を確保すること、⑫軍事資産の使用、武装護衛、民軍共同作戦は「最後の手段」とすること、⑬軍隊への依存を避けること。本章で各指針について吟味する余裕はないが、IASC 参考文書において最も注目すべきは、民軍調整を人道援助機関と軍隊の「共通の責任」であると定めている点であろう。民軍調整の目的は、民軍

双方の組織が、単に同一の現場に共存している場合と共通の目的のために連携を進める場合とでは異なる点を強調する。共存の場合は両者の競合を最小化するための調整、連携の場合は共同作業の効果と効率を高めるための調整が追求されるとする。これまでの民軍関係の議論を振り返ると、文民組織の側は、競合を回避するための共存型の調整に関しては、その必要性を認識していると結論づけることができる。しかし、相乗効果を意図した連携型の調整に関しては依然として慎重な姿勢を貫く文民組織が、特に人道援助機関の中に多い。

### 3　民軍関係の緊張点−人道的空間と人道主義のジレンマ

MCDA 行動指針や IASC 参考文書では、軍隊が直に人道援助を担うことから生じる問題点[31]、軍隊と NGO の組織文化の違いに根ざした摩擦などが指摘されている。しかし、これまでの議論で主張されてきたことは、人道原則を守り、「人道的空間（humanitarian space）」の維持に努め、人道援助の政治化を避けるという点に集約できる。「人道的空間」とは、「人道活動が効果的に実施できる環境」であり[32]、援助を必要としている人々へのアクセスを紛争当事者との交渉によって確立し、維持し続けることを意味する。これまで、人道援助機関は、その活動の人道性、不偏性、中立性を根拠に、紛争当事者に対して人道的アクセスを要求してきた。しかし、その存在が政治性を帯びている軍隊と人道援助機関が、紛争当事者から一体視されることで、「人道的空間」が浸食されかねない。人道援助機関が政治化することで「人道的空間」を失えば、人道援助が滞ることになり、人道援助機関の至上命令である無辜の人々を人道的危機から救済することができなくなる。

さらに「人道的空間」を失うということは、非武装の援助関係者の身を危険に晒すことを意味する。これまで人道援助機関の多くは、自らの存在が無害であること示すことで援助要員の安全を確保してきた。つまり、紛争当事者にとっての脅威とならないことで、紛争当事者から攻撃されることを回避してきた

---

[31] この点については、上杉勇司「人道支援や平和活動における民軍連携と協力ーその可能性と課題ー」早稲田大学平山郁夫記念ボランティアセンター編『知る・考える・行動する　平和構築』（WAVOC ブックレット、2005 年）15-16 頁を参照。

[32] *Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, para. 3.

のである。不偏性や中立性といった感覚は主観的なものであって、人道援助機関の存在や活動が、紛争当事者や現地の人々に、どのように認知されるのかに大きく左右される。ひとたび有害（脅威）であると認知されてしまえば、人道的アクセスが閉ざされるだけでなく、無防備の援助要員はソフト・ターゲットとして格好の標的になってしまう。ゆえに人道援助機関は、自らの受け止められ方に敏感であり、軍隊と協力を進めることに慎重になるのである。既存の民軍関係の行動指針は、この点に最大限の配慮をしている。

しかし、9.11 以降の国際社会は「人道主義のジレンマ」を抱えている。MCDA 行動指針、IASC 参考文書、NATO の CIMIC といった既存の民軍関係の指針においても、他の方法が尽きた場合の「最後の手段」として、あるいは適切な文民組織が引き継ぐまでの「暫定措置」としての軍隊による人道援助は認められてきた。しかし、現在の人道援助が直面している難題は、紛争後の国家再建の過程で治安秩序が確立されていなく、非合法の武装集団が暗躍している情勢下で人道援助をどのように進めていくのかといった問題である。和平実現の抵抗勢力・反乱分子（spoiler）が、政治的理由と経済的理由が混在した動機によって、反政府活動を展開している時に、人道原則に忠実であることは、援助要員の身の安全を守ってくれるのか。あるいは、アルカイダのような国際テロ組織や反政府勢力が、無差別テロ攻撃を展開している時に、いかにして「人道的空間」を確保するのかといった問題である。

「人道主義のジレンマ」を解く鍵となる最も重要な問いかけは、人道原則を遵守できそうになく、「人道的空間」が失われてしまっていて、援助の政治化が懸念される場合に、国際社会にはどのような選択肢が残されているのか、というものだろう。人道援助機関の立場からは、①撤退、②迫害者との交渉・妥協、③軍隊に人道援助の護衛・保護を依頼する、④軍隊による人道援助に協力する、の 4 つの選択肢が検討できる。ただし、撤退の場合は、その帰結としての、人道的危機の拡大や軍事組織を通じた援助活動の実施が予見される。迫害者との交渉・妥協の場合でも、「悪魔との握手」となるリスクを覚悟しなくてはならない。これでは Do No Harm の原則とも対立する。さらに、たとえ迫害者との交渉・妥協を試みたとしても、事態が好転しなければ、軍事組織を通じた援助の実施を招くだろう。IASC 参考文書が指摘しているように、人道援助の究極の

目的は、人道的危機に対処し、危険に晒された脆弱な人々が必要とする支援と保護を提供することである。そのためには、民軍協力などの実際的な手段を用いることが必要な場合もある。大切なことは、場合に応じて現実的な対応と原則的な対応の適切なバランスを見出すことである[33]。本論文集を通じて、そのようなバランスを見出す鍵は何かを問い続けていく。

## 本論文集の構成

序章を終えるにあたり、本論文集の構成を簡単に説明しておく。本論文集は大きく三部に分かれている。まず、第一部は民軍関係を学術研究の観点から分析する。**第１章：「民軍協力問題」についての考察**では、篠田英朗（広島大学）が、「問題領域」として存在する民軍関係を取り上げ、「民軍関係とは、どのような問題なのか」という問いを正面から論じる。**第２章：紛争の変容と民軍関係の展開**では、青井千由紀（青山学院大学）が、紛争の変遷を概念化し、紛争への対応として生じる民軍調整の諸問題を、戦略、活動、現場レベルの一貫性と統合に焦点を当てて検討する。**第３章：民軍関係研究の隣接分野**では、久保田徳仁（防衛大学校）が、民軍関係の課題として頻繁に指摘される文化・価値観の差異を、政治心理学や組織経済学といった隣接学問分野の分析視角を用いて検証する。**第４章：「民軍関係」研究の二つの方向性と反「民軍協力」のベクトル**では、鶴見直人（外務省）が、これまで民軍関係に関する研究が遅れてきた理由を考察するとともに、研究の方向性を現場レベルと政治レベルに分けて論じる。**第５章：民軍協力の発展に伴う法的課題**では、山本慎一（大阪大学）が、国際法の観点からコソボ、東ティモール、イラクの暫定統治における民軍協力の課題を浮き彫りにする。

次に、第二部として文民組織の視点から民軍関係を捉える二章が続く。**第６章：民軍関係の課題−人道支援機関の視点から−**では、中満泉（一橋大学）が、冷戦後の人道危機で民軍関係がどのように発展してきたのかを分析し、9.11 後の民軍関係に対する提言をまとめている。**第７章： NGO の視点から見た民軍関係**では、長有紀枝（JPF）が NGO を三分類し、各々を軍隊との関係で分析する。

---

[33] *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies*, p. 8.

NGO にとっては、援助の効率性ではなく人道原則を重視すべきであると結論づけている。

第三部では、軍事組織の観点から民軍関係を捉え、**第 8 章：北大西洋条約機構（NATO）による民軍協力**では、吉崎知典（防衛研究所）が、文字どおり NATO の民軍協力の方針である CIMIC ドクトリンを紹介し、ボスニア、コソボ、アフガニスタンでの NATO による民軍協力の実態を分析する。**第 9 章：米軍の民軍作戦（CMO）ドクトリン**では、マーク・ブレア（米陸軍）が米軍の民軍作戦（CMO）のドクトリンを戦略、運用、戦術レベルに分けて説明する。**第 10 章：軍隊の非伝統的役割と人道復興支援**では、小柳順一（防衛大学校）が軍隊の非伝統的な役割を概説した後に、人道復興支援に果たす軍隊の能力を分析し、軍隊の平和利用の可能性と課題を提示する。**第 11 章：破綻国家の再建における秩序回復と民軍関係**では、藤重博美（日本国際問題研究所）が、破綻国家の再建での治安回復を担う軍隊と警察に焦点を当て、治安部門改革や「法の支配」の確立における民軍関係の課題を検討する。

最終章では**結論：9.11 以降の民軍関係の課題**として、編者が各章の議論を取りまとめるとともに、民軍関係の最近の新しい展開や動向を踏まえ、既存の民軍関係の限界と 9.11 以降の民軍関係の新しい論点を提示する。

最後に本論文集に所収されている各論文で表明された見解は、すべて各執筆者の個人的なものであって、各執筆者が所属する組織や機関を代表するものではないことを予め断っておく。

# 第一部：民軍関係と学術研究

# 第１章
# 「民軍協力問題」についての考察

篠　田　英　朗
（広島大学平和科学研究センター准教授）

## はじめに

国際平和活動や人道・開発援助の現場において、「民軍協力＝CIMIC（Civil Military Cooperation）」[1]は一つの確立された用語となっている。もっとも「民軍協力＝CIMIC」という語が意味する範囲に広範な了解があるわけではなく、同じ用語が用いられている場合でも、人によって、あるいは場面によって、意味されている活動等の具体的内容は異なっているかもしれず、あるいは背景にある政策的含意が異なっているかもしれない。

しかしそれでも今日の国際平和活動や国際人道・開発援助の実務家や研究者の間で広範に共有されているのは、「民軍協力」と言われる一群の問題領域が存在しており、それは多くの国際平和活動や国際人道・開発援助の現場において、しばしば深刻な重さを持って現れてくる問題群である、という感覚である[2]。

したがって「民軍協力」問題を形作っているのは、第一義的には「現場」に存在する現実である。しかし同時に重要なのは、国際平和活動や国際人道・開発援助活動に従事する者が捉える現実の「認識」の中に、「民軍協力という問題」が刻印されてきているという点である。つまり「民軍協力」は、何らかの先行する学術的定義によって抽出されてくるような概念枠組みのことではなく、また何らかの国際組織などがプログラム化して実施しているようなものでもない。

こうした問題の性質を考慮して、本章では、検討対象とする「民軍協力」問題を、次のようなものであるとみなす。つまり本章は、**「民軍協力」問題とは、国際平和活動や人道・開発援助活動の場で、軍事組織と文民組織が遭遇**

---

[1] 本章が「CIMIC」などの一般的に用いられる用語に対応した「民軍協力」という語を用いるのは、実際の活動において見られる問題の性格を描き出そうとする意図のためである。

[2] より客観的には、「民軍関係（Civil-Military Relations）」の問題とすべきであるが、伝統的には「民軍関係」は、「政軍関係」や「文民統制」の問題を扱う用語として定着しているのは確かである。See Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957); 本論文集序章、参照。

する時に生じる問題の一群である、と理解する。

ここで本章が「民軍協力」と呼ぶのは、一つの「問題領域」である。そしてもしわれわれがそれを一つの「問題領域」として検討していくべきであるとするならば、まずもってわれわれは現実の事象の描写を積み上げていかなければならない。しかし同時に、「民軍協力」という問題とは、いったいどういう性質を持った問題なのか」、という問いを発し続けていかなければならない。

本章は、「民軍協力」に関する詳細な情報を満載したものではない。むしろ個別的な事例の検討は、他の章に譲っている。本章が試みるのは、幾つかの事例を参照しつつも、ただ一つの問いを投げかけることである。つまり「民軍協力とは、どのような問題なのか」、という問いを、正面から投げかけることである。この問いに取り組むこと、それが本章の目的である[3]。

## I　なぜ「民軍協力」問題が生まれるのか

ここではまず「民軍協力」問題が生まれる背景について考察を加えてみたい。軍事組織と文民組織が遭遇する場面自体は、人類の歴史の中で、幾度も繰り返されてきた決して新奇とは言えない場面であると言える。第二次世界大戦などの国家間戦争の後の戦後復興の歴史や、米国の南北戦争のような内戦の後の戦後復興の歴史の双方において、「民軍協力」問題は存在していたと言ってよい[4]。

しかし例えば「CIMIC」という語が、国際平和活動や人道・開発援助活動における軍事組織と文民組織の遭遇をめぐる問題として意識されるようになったのは、それほど昔のことではない。おそらく 1990 年代後半からの出来事であると言ってよいであろう。冷戦時代に「民軍関係（civil-military relations）」と言えば、いわゆる「文民統制」の問題とほぼ同義で、政治家や官僚と、職業軍人層との間の関係を示していた[5]。ところが 1990 年代後半に、いわば突然、新しい

---

[3] 以降の議論は、2005 年 7 月 1 日開催された防衛研究所研究会で報告した「CIMIC 問題とイラクの平和構築」の内容をもとにしている。

[4] 篠田英朗「米国による紛争後の国家再建：軍事力のジレンマと理念主義のジレンマ」、『現代思想』（2004 年 9 月号）、188-200 頁、参照。

[5] ただし実際には、「民軍関係」を、国際平和活動の文脈で用いる場合も、学術的文献ではしばしば見られる。See, for instance, Michael C. Williams, *Civil-Military Relations and Peacekeeping, Adelphi Paper 321* (Oxford: Oxford University Press, 1998). またあえて別の表現を用いる場合もある。See, for instance, Thomas G. Weiss, *Military-Civilian Interactions: Intervening in*

「民軍協力」問題が生じた。その背景に、国際社会の構造転換があることを指摘するのは可能だろう。

冷戦が終焉した後の世界においては、かえって地域紛争の数が増えた一方で、対応を迫られる国際社会の側の原則的な一体感も高まり、国際平和活動が質・量の両面で拡大するという現象が起こった。単に国際平和活動の数が増えただけではなく、内容的にもそれまでは考えられなかった活動を含むものが目立って現れてくるようになった。また平和活動の担い手となるアクターも、多様化した。例えば軍事的手段を用いた強制措置の事例が増えたということから、従来は平和活動の実施機関とはみなされなかった地域機構が平和構築活動のアクターとして登場する、といった現象までが、はっきりと起こってくるようになった[6]。

こうした「ポスト冷戦時代」の傾向に加えて、2001 年以降には、「唯一の超大国」である米国が、世界大の広がりを持つ「対テロ戦争」の文脈の中で、地域紛争の処理を行っていくという、さらに新たな傾向も作り出した。国際平和活動や国際人道・開発援助活動が、「対テロ戦争」というあからさまな戦争行為の論理にもとづいて、実施・調整されるという現象も起こってきたわけなのである。

こうした国際社会の現況の中で、現在の「民軍協力」問題が生まれてきている。つまり国際平和活動の質・量の拡大という現象の中で、軍事組織と文民組織が従来は想定していなかった場面で遭遇するという状況が、次々と生まれてきているのである。しかも両者の遭遇は、戦争の文脈の中で、政治的に解釈されるという問題性を多分に持ってしまっているかもしれない。そのような「民軍協力」問題の高まりの反映として、ボスニア紛争時の軍事組織と人道援助組織との共同航空管制、アフガニスタンにおける「PRT」の実践、そして世界各地で頻発する人道援助要員に対する度重なる武力攻撃、などの個々の問題が生まれてきているのである。

---

*Humanitarian Crises* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999); and Seung-Whan Choi and Patrick James, *Civil-Military Dynamics, Democracy, and International Conflict: A New Quest for International Peace* (London: Palgrave Macmillan, 2005).

[6] 篠田英朗『平和構築と法の支配：国際平和活動の理論的・機能的分析』（創文社、2003 年）、第 1 章、参照。

## II. なぜ民軍の協力が求められるのか

このように冷戦終焉後世界の拡充する国際平和活動と国際人道・開発援助活動の「現場」において、多様なアクターの競合が問題視され、協力関係が全般的に促進されるようになった。そしてその過程において、軍事組織が、国際平和活動の一つの主要なアクターとしてあらためて認識されるようになり、その特性を活かした形で、他の組織と円滑な協力関係を構築していくことの必要性が唱えられるようになった。

軍事組織は、単に強制力としての武力行使をする能力を兼ね備えている組織であるだけではない。相当数の人間が、統制のとれた形で、輸送力なども具備しながら、なお迅速に動いていくことができるという点で、他の組織には見られない際立った特性を持っている。この特性は、国際平和活動や緊急人道援助活動の場面で、しばしば大きく注目される軍事組織の能力を示している。強制力が求められる軍事的に特殊な場面から、組織的かつ迅速な対処が求められる民生支援の一般的な場面におけるまで、様々な場面で軍事組織が、必要とされる。軍事組織は、機能が拡大した包括的な国際平和活動において、様々な場面の様々な理由にもとづいて、必要とされる組織なのである。

こうした実際の必要性に応じて、軍事組織の任務にも変化が生じた。例えば平和構築における「治安部門改革（Security Sector Reform: SSR）」の一環として軍事組織改革が紛争後国で行われるような場合、当該国の兵士を訓練する役割を担うのは、国際社会の側の何らかの軍事組織であろう。また紛争当事者の間に調整者が入っていって停戦合意の仲介などにあたる場合、展開しうる軍事組織の存在が、和平プロセスの策定にあたって大きな意味を持つこともある。端的に言って、国際社会の側は、軍事制裁の可能性を後ろ盾に、交渉を進めていくこともあるだろう。また国際社会が提供する軍事組織のプレゼンスの程度に応じて、戦争犯罪人処罰や、選挙実施のスケジュールなどの平和構築活動の内容が左右されることもある。国際平和活動における軍事組織の役割は、ある意味で日々創造的に拡張され続けていると言ってよいのである。

その一方において、紛争地域などの危険地帯に、非武装の組織が入っていって継続的な活動を行うという場面もまた、冷戦後世界において飛躍的に増えた。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）のように、湾岸戦争後の大規模人道援助

活動などを通じて、新しい積極的行動主義へと転換していった組織もある[7]。国境なき医師団のように、介入主義的姿勢をとることも厭わず、紛争地帯であっても積極的な活動にあたること自体を組織的アイデンティティーとしているような団体も増えた。あるいは数々の紛争後社会のために国連などの国際機関やドナー各国が大々的な支援を約束し続けているため、伝統的な意味での開発援助組織である世界銀行や各国援助庁などが、やはり困難な紛争後社会の状況の中で平和構築の枢要な担い手として行動するという現象も起こってきている。

人道・開発援助機関には、自らが持つ特性に応じた活動領域が想定される。つまり中立的な立場で、非軍事的な支援活動を行う場合、軍事組織ではなく、文民組織としての人道援助・開発援助組織の関与が求められることになるのである。しかし危険度が高い紛争地域での活動にあたっては、通常の人道援助・開発援助では想定していない事態が起こりうるため、特別な安全確保策などの対応を、文民組織であっても整備していくことが必要になる。

こうした軍事組織と文民組織の双方の事情から、両者の新しい関係が、新しい国際平和活動などの文脈で、模索されるようになった。きわめて劇的な事例は、非軍事的組織が、軍事組織による強制措置に基づく対応を強く求めるような場面である。例えば、湾岸戦争後にイラク北部に設定された「安全地帯」は、米英の航空戦力によって維持されたものだったが、国際的な人道援助組織が活動するための基盤ともなっていた。ボスニア紛争の際には、赤十字国際委員会（ICRC）が、国連安全保障理事会における意見表明の機会を捉えて、強制措置を前提にした「安全地帯」の設定を呼びかけるという、象徴的な出来事が起こった[8]。

民軍の協力関係の模索は、ある国が同時に軍事組織と文民組織を用いて介入しているような場合に、端的に現れてくる。例えば米国による 1989 年のパナマへの軍事介入（Operation Promote Liberty）とその後の軍民移管、1991 年の湾岸戦争後の人道援助活動（Operation Provide Comfort）、1992 年以降のソマリアにおける人道援助活動（Operation Restore Hope）などの 1990 年代初期の事例は、

---

[7] See Astri Suhrke, Michael Barutciski, Peta Sandison and Rick Garlock, *The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response* (United Nations High Commissioner for Refugees, 2000), EPAU/2000/001.

[8] See Hikaru Yamashita, *Humanitarian Space and International Politics: The Creation of Safe Areas* (Aldershot: Ashgate, 2004).

米国の積極的な介入行動によってもたらされる「民軍協力」問題のパターンを示している[9]。

国連のような国際機関が主導権を握っている場合においても、例えば国連カンボジア暫定統治機構（United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC）などに象徴される包括性の高い「第二世代」国連平和維持活動（PKO）、変則的に緊急人道援助との親和性を高めることが軍事組織の任務の中核になる国連保護隊（United Nations Protection Force: UNPROFOR）のような活動、大量の難民が急激に流出したため大規模な物資輸送計画が前提となる人道援助活動、多国籍軍による軍事介入の後に国連 PKO が展開して実施される軍民移管などの場合に、「民軍協力」問題は顕在化する。一つの和平合意の中に軍事組織と文民組織の役割が並列的に記載されている 1995 年のボスニア・ヘルツェゴビナの国際管理体制[10]、1999 年の国連安保理決議の中で両者の任務が並列的に記載されているコソボの暫定統治体制、2000 年以降のシエラレオネやコンゴ民主共和国などのアフリカ諸国に見られる軍事組織による人道援助機関などの文民組織の保護任務[11]、2003 年以降のリベリアやコートジボワールやブルンジにおける軍事組織による DDR などを行う組織の保護任務、2001 年以降のアフガニスタンやイラクにおける「対テロ戦争」の枠組みと地域紛争解決の共存、2004 年の津波発生後の軍事組織も動員した大規模人道支援体制などは、必要に応じて軍事組織と文民組織の協力関係が求められてきた歴史的事例である。

## III　なぜ民軍の協力が警戒されるのか

このように重要な事例を通じて、冷戦後世界において民軍協力関係は発展してきた。その背景には、冷戦後世界の国際平和活動や人道援助活動の活性化という事情があった。つまり集団安全保障メカニズムの活性化、国連憲章 7 章の頻繁な発動と安全保障理事会の活性化、欧米諸国の積極的な関与を通じた機能

---

[9] See, for instance, Erwin A. Schmidl, “Police Functions in Peace Operations: An Historical Overview” in Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic and Eliot M. Goldberg (eds.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security* (Honolulu: University Press of the Pacific, 1998).

[10] 篠田英朗「国際平和活動における『法の支配』の確立：ボスニア＝ヘルツェゴビナを事例にして」、『広島平和科学』、26 号、2004 年、215-239 頁、参照。

[11] See Hideaki Shinoda, “Security Sector Reform and Peacebuilding in Africa with Special Reference to the Case of the Democratic Republic of Congo, *Hiroshima Peace Science*, vol. 28, 2006, pp. 155-172.

的な活性化、国連憲章上の「国際の平和と安全の脅威」に人道危機を含めた拡大解釈をほどこした法規範運用の活性化[12]、などの要素を、指摘することができるのである。

さらに特徴的なのは、冷戦後世界において、国際人道法が運用面で目を見張る変化を遂げていることである。地域紛争が国際社会にとっての深刻な問題になっているという認識が広まるにつれて、法的権威を持つ強制力を発揮するための数々の国際的な戦争犯罪法廷が設置さるようになった。「人道に対する罪」などの国際人道法規範（jus in bello）の地位は、今や普遍的かつ至高のものであるように見える[13]。もちろんその背景には、自由民主主義的な価値規範の広がりという政治的状況がある[14]。

いずれにせよ権威を高めた国際人道法は、国際平和活動の性格も作り変えていくことになった。つまり国際人道法とは離れた領域でただ中立性原則を標榜する伝統的な平和維持活動から、戦争犯罪の問題にも毅然として立ち向かう人道法の厳格な適用者としての国際平和活動への転換が、しばしば目に見えて起こってきているのである。

そこで伝統的な平和維持活動の支柱であった「中立性」原則の形骸化という事態が、顕在化するようになった[15]。国際人道法という jus in bello の領域における規範性の高まりによる中立的立場の後退だけではない。実は jus ad bellum に関する「中立」的立場もまた、消滅し始めている。憲章 7 章の権威を後ろ盾にした国連安全保障理事会を中心とする集団安全保障メカニズムの国際平和活動分野における応用の常態化によって、国際社会が平和への確固たる意思を持

---

[12] 篠田英朗「『新介入主義』の正統性：NATO によるユーゴスラビア空爆を中心に」、広島市立大学広島平和研究所（編）『人道危機と国際介入－平和回復の処方箋』（有信堂、2003 年）、参照。

[13] Geoffrey Robertson, *Crimes against Humanity: the Struggle for Global Justice* (London: Allen Lane, 1999); M. Cherif Bassiouni, *Crimes against Humanity in International Criminal Law*, second edition (The Hague: Kluwer Law International, 1999); Mark Lattimer and Philippe Sands, *Justice for Crimes against Humanity* (Oxford: Hart, 2003).

[14] See Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

[15] 「中立性（neutrality）」原則の相対化は、紛争当事者の一方に肩入れしたり、単に強制措置をとったりすることによって、起こるのではない。規範的立場の一貫性を保って「不偏性（impartiality）」を維持することによって、逆に紛争当事者との関係だけを重視する「中立性」原則に修正を加える必要があるということになるのである。これは『ブラヒミ・レポート』が明確に示した立場である。See *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Document A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000, para. 50.

つ存在として現れてくるようになった。この新しい国際社会には、明確な中心と周辺、そして規範の擁護者と濫用者とがある。強制措置をとるにあたって、「中立性」原則は、二次的な問題となりつつあるのである。

このような明確な価値規範と行動規範を持ち合わせる国際社会が行う国際平和活動においては、中立性の原則はもはや絶対的なものではない。時には紛争当事者の中から、正統な権力保持者と戦争犯罪者とを区分けする活動まで、国際平和活動が行う場合がある。そして国際社会全体がそのような方向に動いている際に、例えば人道援助活動だけが中立性原則を絶対的なものとして維持することは、難しくなる。たとえ人道援助活動に従事している場合であっても、戦争犯罪は戦争犯罪としてみなしていかなければならないし、国際社会の正当な代表者はそのようなものとしてみなしていかなければならないのである。

だがそのようにして、国際平和活動の従事者のみならず、人道援助活動の従事者までが中立性原則に留保を付していくような場合、かつては顕在化しなかったような性質の諸問題が、次々と顕在化してくるようになる。まさにそこに「民軍協力」問題が、その政治的性格により、警戒されがちになる理由がある。

もし国際社会に正当な中心というものがあり、正当な国際平和活動も、正当な人道救援活動も、その同じ正当な中心の担い手によって実施されるのだとすれば、両者の区分は形式的な範疇分けでしかないということになる。具体的に言えば、安全保障理事会の動向を常任理事国として左右する特定の国が、国際平和活動の正当性を保証して実施し、また国際人道救援活動の正当性を保証して実施するという流れが、生まれてきてしまいかねないのである。そうなってしまったときには、今後は逆に、国際平和活動が行われる地域に住む対象者と、国際人道救援活動が行われる場所にいる対象者とが、同一の客体である可能性が出てくる。つまり支援する側が一体であるのと同時に、支援を受ける側も一体であるかもしれない。

様々なアクターの調整が唱えられたとしても、それは結局同じ主体が異なる顔を幾つか持っているに過ぎないのかもしれない。異なる資金源が語られている場合にも、それは結局共通の政治的目的を達成するためのチャンネルが多いということ以上を意味していないのかもしれない。したがって「民軍協力」問題が象徴するのは、欧米諸国が自らの手の内にある様々なアクターを駆使しな

がら、結局は非欧米地域に対する支配力を強めているという「新植民地主義」的な政治的動きなのかもしれない。かつて植民地時代に、軍事力を後ろ盾にした政治的植民地主義が、キリスト教と教会組織の広がりと一体のものとなって、強者の弱者に対する支配を強めていったのと同じ性質の問題を、「民軍協力」は象徴しているのかもしれない。「対テロ戦争」において米国のブッシュ政権が唱えているのは、そうした二元的世界観なのかもしれない。

「民軍協力」問題が警戒心を持って見られるのは、協力関係がしばしば示してしまう高度に政治的な含意による。軍事組織は、政治的目標に従って行動する[16]。それは不可避的なことである。しかしもし他の人道援助組織や開発援助組織が、軍事組織と一体となって行動するとすれば、少なくとも事実上は、その強い政治的性格を共有することになるのである。民軍協力を推進しながら、原則としての中立性を維持し続けることは、ほとんど不可能である。現実にはどちらかを選択するか、あるいは両者の最適なバランスを見出していくしかないのである。

こうした「民軍協力」問題の政治的性格は、もちろん実はしばしば民軍協力が、その結果にかかわらず、それ自体が持つ政治的効果のゆえに、推進されがちであることを説明する。特に軍事組織が政治的に偏狭であると見なされる危険性を感じているとき、民軍協力は、軍事組織が行動の基盤としている政治的目標が裾野の広い包括的なものであることを証明するための格好の宣伝材料となる。民軍協力は、軍事組織にとっては機能低下につながりかねない負の側面を持っている。しかしそれでも民軍協力が推進されることが多いのは、つまりは期待される政治的効果が負の効果よりも大きいと判断される場合が非常に多いからなのである[17]。

---

[16] 戦争が政治の一部であるということは、古典的な格言であり、戦争論の端緒に位置づけられるべき認識である。カール・フォン・クラウゼヴィッツ（清水多吉訳）『戦争論』（上）（中央公論新社、2001 年）、参照。もちろん「民軍協力」問題は、軍事組織が戦争以外の行為に従事する際に顕在化してくるのだが、戦争行為を遂行するために形成されている組織であるという軍事組織の本質的性格は、個々の場面でどのような行動をとっているかという点によっては、変更されない。

[17] 言うまでもなくこのような事情は、特異な「憲法問題」との関係を抱える日本の自衛隊において、独特の形で、顕著に現れるという傾向が、近年特に強く見られてきている。

## Ⅳ　民軍協力において求められること

本章は「民軍協力」問題の性格を検討することを目的として、ここまでその本質部分にかかわる分析を行うことを試みてきた。ここまでの分析をふまえて、より実践的な観点から、「民軍協力」問題について付記しておくべき事項があるとすれば、それは以下の諸点のようなものであろう。

第一に、「民軍協力」問題の本質は、その政治性にある。

第二に、「民軍協力」が必要とされるのは、本来は現場の状況のためであり、政治的アジェンダのためではない。そのことは徹底して原則としていくべきである。ただし同時に、政治性を完全に除去することができないことも、忘れてはならない。

第三に、「民軍協力」によって軍事組織は政治的効果を得るが、文民組織は政治的効果を減らす。そのことについての相互理解が必要である。

第四に、「民軍協力」によって文民組織は物理的実益を得るが、軍事組織は物理的困難を持つ。そのことについての相互理解が必要である。

第五に、軍事組織と文民組織の思考回路の完全一致は不可能である、という前提から出発すべきである。必要なのは、専門性を尊重しあいつつ、共通目標に応じた調整が必要かつ可能である場合に、適切に必要かつ可能な調整だけを行うことである。

第六に、平和構築や人道援助における軍事組織の性格や行動類型と、文民組織の性格や行動類型は異なるということを、相互に理解しあうことが必要である。集団的主義的文化と個人主義的文化、要員の駐留（派遣）期間の長短、フィールドの要員の持つ権限の大小、男女比率の大小、平均年齢の高低、思想的な軸のずれなどは、あらかじめ想定しておくべき重大な相違点である。

第七に、軍事組織は個々の軍事組織の相互の間で、組織的性格の相違の程度が小さい。それに対して、文民組織は、個々の組織の相互の間で、大きな相違が見られることがある。一般に軍事組織は、そもそも数が限られているうえに、共通の指揮権に属することも比較的容易である。これに対して、「文民組織」は無数に存在し、それぞれが異なった文化を持っている。したがって「民軍協力」には無数の対応策が想定される。それは軍事組織側の負担の大きさを物語るが、不可避的な事実である。軍事組織側はそれぞれの文民組織の文化を理解する努

力を払うべきであると同時に、そもそも「民軍協力」とはそのような課題を内包している問題であるということを十分に理解した専門の調整官を配置するべきである。したがって調整にあたっては、互いの組織的文化に関わるような要請は控えておくべきである。文民組織から見れば、軍事組織はあまりに強固な組織文化を持っており、文民組織は通常それを変更できないばかりか、影響を与えることすらきわめて困難である。文民組織の側は、そのことを認識しておく必要がある。軍事組織の側は、文民組織の側の軍事組織文化の理解のレベルは決して高くないという前提を持っておくことが必要である。ただし実は同様の事情は、逆の立場に立っても、あてはまる。

第八に、高いレベルでの調整が必要であると想定される場面では、政治家や外交官などの政治的決定・調整の介入を容認することも、場合によっては必要である。ただし政治的介入は、各組織の専門家集団としての性格に対する重大な挑戦と受け止められる可能性があり、慎重な配慮が必要である。政治的調整を恒常的に高いレベルで行うことは、決して本質的に望ましいことではない。

第九に、民軍協力は、冷戦後世界の国際平和活動の文脈で発展した。したがって現代の包括的な国際平和活動の文脈を前提とし、その原則や調整メカニズムとの調和を心がけていくべきである。

第十に、人道援助は常に善で、武力行使をすることは常に悪であるという図式を振りかざすことは、実は軍事組織の側に人道援助に従事する動機を高める結果をもたらしてしまいがちである。つまり軍事組織でありながら軍事活動に従事していないことを誇るような「擬似軍事部隊」を拡大再生産する傾向を強めてしまうであろうことは、認識しておくべきである。

# 第 2 章
# 紛争の変容と民軍関係の展開
## 戦略、活動、現場レベルの一貫性と統合に関する一考察

青　井　千　由　紀
（青山学院大学国際政治経済学部准教授）

In war amongst the people, the strategic objective is to capture the will of the people and their leaders, and thereby win the trial of strength.
– General Sir Rupert Smith[1]

## はじめに

冷戦後、平和活動など民軍双方の組織が参画する活動が増加するにつれ、民軍関係の調整に係る問題が注目を集めてきた。冷戦後の紛争の変容を受け、紛争への戦略的対応に関する明確な指針がないまま、民軍関係に関する議論は現場レベルでの調整の問題に収斂する傾向があった。また、人権や国際法による秩序に対する関心が世論の間で増した自由主義的な現代において、一般に民軍関係の調整に関する分析や議論も自由主義的（リベラル）な関心を色濃く反映してきた。つまり、紛争状況にある（あるいは紛争直後の）社会の「変容」が目的であるきわめて介入的な（intrusive）な側面を持つ活動の中での軍組織の役割や活動[2]を、人道原則など一定の規範に照らして制限あるいは制御しようというのがその意図するところである。そのような関心を反映して、民軍関係に関する大方の議論は、活動の領域において、どのようにして文民側の活動の主体性と軍組織からの独立性を確保するかという点を焦点としてきた。

このような議論は、それ自体重要であり、政策議論として有用である。しかしながら、今日、紛争の質が変遷しており、紛争とその変容に対する基本的な

---

[1] General Sir Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War In the Modern World* (London: Allen Lane, 2005), p. 277. 訳（著者）は、「人々の間の戦争での戦略的目的は、人々と指導者の意思（will）を獲得することであり、これにより力の試練を勝ち抜くことである。」—ルパート・スミス将軍（ルパート卿）。

[2] このような介入的な側面を持つ今日の平和活動の当該社会における意図せぬ結果に関する数少ない研究として、Chiyuki Aoi, Cedric de Coning, and Ramesh Thakur, *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations* (Tokyo : United Nations University Press, 2007).

理解とそれへの体系だった（戦略的な）対応なしには、民軍調整を巡る議論も建設的なものとはなりづらいように見受けられる。したがって、本章では、若干視点を変えて、紛争の変容に対する国際社会の対応の一環として民軍関係を捉えなおし、民軍関係を巡る戦略レベル、活動レベル、そして現場レベルでの問題を検討した上で、紛争への対応という観点から民軍関係調整を巡る問題を再評価する。紛争の状況と対応そのものが流動的な今日、このような考察は暫定的なものにならざるを得ないことをまず断っておく必要があろうが、紛争に対する対応としての民軍関係の調整の問題を分析することは、紛争への国際社会の対応の正当性と効率性について部分的にではあるが評価を可能とするものである。また、現代の紛争への対応は、戦略、活動、現場レベルの圧縮を生じさせるものであり、このことは、民軍関係の調整の上でも見過ごすことのできない条件であると考えられる。つまり、軍事活動が従来型の戦争とは違った政治目的（敵の崩壊ではなく一定の条件の創出、すなわち、人々とその指導者の「意思（will）」に影響を与え勝ち取るような条件の創出）を巡って展開される場合、現場での民軍双方の活動が直接戦略的な影響をもたらす。現場での一人ひとりの要員の活動が、人々の活動に対する認識や支持のレベルを決定するからである。これは、文民活動でさえ戦略的文脈の一部となる可能性が生じることを示唆している。このことは、状況によっては、自由主義的な価値観と反し、ジレンマを生じさせるが、同時により詳細な民軍共同の準備や計画によって文民の活動の独立を保障する必要性も示唆している。

以上のような分析に基づき、本章ではさらに、今日の紛争に対するより効率的な民軍対応を可能にする条件について考察を加える。まず最も重要な条件として、現地の人々の介入に対する同意のレベルが維持されるという点が挙げられる。そもそも活動の目的が人々とその指導者の意思を獲得する（capture the will of the people and their leaders[3]）ことであるとすれば、介入の国際法上の正当性および政治的妥当性が広く認められなければならないだろう。また、介入の任務に対する正当性の認識、活動を担っている主体の行動の正当性に関する認

[3] これは、後述するように、ルパート・スミス将軍（ルパート卿）による概念化である。Smith, 2005, p. 277（脚注 1）.

識、そして、活動に対する期待を満たす度合いなども重要となろう[4]。第二に、市民の保護に焦点を当てた安全確保の重要性である。住民の支持を獲得し維持する上で、過激派やスポイラー（和平プロセスに反対し、和平プロセスを破綻させるために暴力に訴える主体や指導者[5]）の活動を制御することは重要であるが、それ以上に安全・治安対策や市民の保護は重要である。また、今日、治安が不安定な状況下での活動が余儀なくされるが、安全が得られて初めて長期的視野に立った文民の活動の有効性を確保することが可能となる。そのための民軍双方による対応が編み出される必要があろう。

以下、まず冷戦後の国際政治の中での民軍調整に関する関心の高まりを辿り、さらに紛争の変遷について概念化する。続いて、紛争への対応の一貫として生じる民軍調整を巡る諸問題を、特に戦略、活動、現場レベルの一貫性と努力の統合の側面に焦点を当てつつ検討し、最後に効果的な民軍対応を可能とする条件について考察する。

## Ⅰ　冷戦後の国際政治と民軍関係の起こり

そもそも軍事組織が人道援助や行政を含む民事（civil affairs: CA）に携わることは、新しい現象ではない。歴史上、戦時占領や軍施政は民生に対する支援や行政といった機能を兼ね備えており、例えば、第二次世界大戦中、連合軍は 1 万 5 千人からなる民事部門を保有し、民軍活動および行政を巡る多岐の活動に携わった[6]。しかしながら、第二次世界大戦後は、民生支援や民軍活動に関する各国の関心は一般に低下の方向に向かった。戦後の占領行政の終焉により大規模な民事部門に対する受容は減り、東西冷戦と超大国間の軍事的対峙を前提とした戦争の可能性に対する組織的取り組みが行われる中、民事は受入国支援というきわめて限られた範囲内の活動を指すようになった[7]。

---

[4] このような考え方は、英国の平和支援活動において見られる。The Ministry of Defense, the United Kingdom, “The Military Contribution to Peace Support Operations,” Joint Warfare Publication 3-50 (2nd Ed), June 2004.

[5] Stephen John Stedman, “Spoiler Problems in Peace Processes,” *International Security,* Vol. 22, No. 2 (Fall 1997), pp. 5-53.

[6] Stuart Gordon, “Understanding the Priorities for Civil-Military Co-operation (CIMIC)”, *Journal of Humanitarian Assistance* (2001), available at http://www.jha.ac/articles/a068.htm (accessed on February 17, 2007).

[7] Gordon, 2001.

ところが、冷戦後、東西対立という世界的な勢力均衡体系が崩れ、西側先進諸国が内紛などの地域紛争への紛争管理型の関与を増すにつれ、民軍活動や民軍関係に関する関心が再び高まることとなった。

そのきっかけとなった例の一つは、北イラクにおける連合軍の活動であろう。1991 年、第一次湾岸戦争の後、フセイン政権（当時）のクルド族およびシーア派住民に対するイラク国内での迫害に拍車がかかったが、北イラクにおいては、クルド族避難民がトルコ国境付近に集まり人道的危機が進行したことから、連合軍が出動し、安全地域を設立した。当地においては連合軍と人道援助機関との協力関係が打ち立てられることとなった[8]。

また、1991 年から 1992 年にかけて内戦に起因する飢餓が発生したソマリアにおいては、1992 年、米軍率いる多国籍軍が飢餓対策に乗り出した。この統一タスクフォース（UNITAF）活動は、その目的がソマリアにおける飢餓サイクルを止めることであったことから、必然的に人道援助機関との協力が求められた。この時に設置された民軍作戦センター（Civil-Military Operations Center: CMOC）は、多国籍軍と国連、NGO などの活動を調整する場となった[9]。

さらに、1992 年、旧ユーゴ連邦の一共和国、ボスニア・ヘルツェゴビナにおいて民族間内紛が勃発した。この内紛においては、市民に対する攻撃や「民族浄化」政策が戦術として使われ、また強制収容所の使用や女性に対する暴力が広範に見られたことから、特に人道的観点から問題視された。この紛争は、国連安全保障理事会による制裁措置や平和維持活動を通じた軍事的関与を招き、また北大西洋条約機構（NATO）も空爆力を提供するなど、広範な国際社会による介入へと結びついた[10]。このとき、国連保護隊（UNPROFOR）に参加していた英軍などが再び民軍協力（Civil-Military Co-operation: CIMIC）の活動に関

---

[8] この時の連合軍の活動はその後の人道的介入のモデルとなったが、連合軍がその活動の正当性の根拠として言及した国連安全保障理事会決議 688（1991）は、国連憲章第 7 章に言及しておらず、また、軍事力の行使についてもなんら言及はしていない。James Gow, “Nations, States, and Sovereignty: Meaning and Challenges in Post-Cold War International Security,” in Christopher Dandeker ed., *Nationalism and Violence* (New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1998), pp. 191-200.

[9] Kevin M. Kennedy, “The Relationship Between the Military and Humanitarian Organizations in Operation Restore Hope,” in Walter Clarke and Jeffrey Herbst eds., *Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention* (Boulder: Westview Press, 1997), pp. 99-117.

[10] James Gow, *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War* (New York: Columbia UP, 1997).

心を向けることとなったことは興味深い。ボスニアの民生が紛争の影響で機能不全を起こし、全土に及ぶ安全の欠如により人道援助が困難を極めたため、諸軍はインフラの補修や人道ニーズ評価といった活動に関与した[11]。ところが、こういった活動はほとんどの軍事組織にとって（これらが高強度の紛争への準備に慣れていたため）至難を極め、むしろ人道援助機関など他組織がこういった活動を行えるよう支援すること、さらにはこれらの組織との活動調整といった作業の重要性が増したのである。英軍の場合、中央ボスニアに展開し、米国が仲介したムスリム政府側とクロアチア人側の和平の維持に携わることとなったが、この時に、フォース・プロテクション（部隊防護）の観点から民生支援の活動を導入したことから、組織レベルで民軍協力に対する関心が高まることとなった[12]。

英国のボスニアへの関与をきっかけに発展した平和支援活動（PSO）ドクトリンは、CIMIC にも焦点を当てており、英国の支援のもと、NATO の欧州連合軍緊急即応軍（Allied Command Europe Rapid Reaction Corps: ARRC）もその緊急対応の構造の中にCIMICを取り入れることとなった[13]。また、1992 年後半以降、NATO がデイトン和平以降のボスニアおよびコソボにおいて長期的な平和構築に携わることとなり、民軍協力は NATO 諸国軍事組織の主要な活動の一部として定着することとなった。特に、危機対応と平和支援活動の文脈での包括的な安全と安定に対するアプローチの中で、CIMIC に対する取り組みは恒常化されていくこととなった。

国連においても、現代の平和活動が実質的には民軍双方の活動を交えた包括的な平和構築活動であることから、こういった活動の複雑性に対処し、調整を可能とするための制度的改革が試みられた。例えば、国連平和構築委員会と平和構築支援事務室は複雑な平和構築ミッションをより効率的に管理するために設置され、さらに、フィールド活動において国連の人道・開発面での活動と安全・平和維持活動の一貫性（coherence）を向上させるために、統合活動モデル

---

[11] Gordon, 2001.

[12] Ibid.

[13] Ibid.

（Integrated Mission Model）が適用されることとなった[14]。

そして、2001 年の 9.11 米同時多発テロ攻撃の後、民軍調整に対するアプローチはさらに多様化したように見受けられる。その一つの要因は、反テロ・反乱鎮圧活動を交えた安定化活動の増加である[15]。9.11 後、米国およびその連合国はアフガニスタンに侵攻し、タリバン政権をきわめて短期間で崩壊させた。また、2003 年には連合国はイラクへ侵攻し、フセイン政権をも打倒した。ところが、両国において、政権崩壊後に導入された安定化活動および反テロ・反乱鎮圧活動が長期化し、難航していることから、安定化・反乱鎮圧に対する民軍対応のあり方が見直されることとなった。

アフガニスタンにおいては、当初、カブール（後に展開範囲が広げられる）に NATO の国際治安支援部隊（International Security Assistance Force: ISAF）が展開し、人道援助や国家再建の調整は国連アフガニスタン支援活動（United Nations Assistance Mission in Afghanistan: UNAMA）によって行われており、連合軍側の民軍調整機能を担当しているのは、連合軍統合民軍作戦タスクフォース（Combined Forces Command Civil-Military Operations Task Force: CJCMOTF）である[16]。問題は、地方に軍閥が勢力を伸ばし、タリバン・アルカイダ掃討作戦が引き続き繰り広げられるなど、連合軍・NATO 側が全土に及ぶ安全を確保していないことである。そのため、中央政府の支配の地方への拡大と地方の復興・治安の促進を狙い、民軍共同作戦である地方復興チーム（PRT）が展開されている[17]。アフガニスタンにおける PRT は軍主導であるが、主導国、地域、任務によってその構成は異なる。現在 25 個の PRT が展開している。

一方、イラクにおいては、当初の侵攻が国際法上の正当性を欠く活動であっ

---

[14] Cedric de Coning, “The Future of Peacekeeping in Africa,” presentation at the conference on “Peacekeeing-Peacebuilding: Preparing for the Future,” Helsinki, 29 May 2006. Espen Barth Eide, Anja Terese Kaspersen, Randolph Kent, and Karen von Hippel, “Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations” Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, May 2005.

[15] このような活動の概念化として、Joseph J. Collins, “Afghanistan: Winning A Three Block War”, *The Journal of Conflict Studies* (Winter 2004), pp.61-77. Full-spectrum Operation については、U.S. Department of the Army, *Operations*, Field Manual 3-0 (Washington D.C.: U.S. Department of the Army, 14 June 2001), pp. 1-47.

[16] 米軍側の民軍活動に関する詳細な検討として、William Flavin, “Civil-Military Operations: Afghanistan” (Carlisle: US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2004).

[17] PRT については、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』第 34 巻第 1 号（2006 年 6 月）など。

たことから、戦後の安定化・復興活動に対して広範な国際的な支援が得られていないことが特徴的である。また、連合軍がきわめて迅速に政権を打倒した後、安定化政策への移行に失敗し、反乱の発生と宗派間の内戦が誘発された。戦闘から安定化政策への移行の失敗は、戦略レベルでの政軍関係の問題にも起因する民軍共同の準備、計画の不足にその発端がある[18]。イラクの不安定化は、米国および連合軍の戦略目的達成の上での障害となっているが、米国など西側諸国において省庁横断型の民軍調整の重要性に関する認識が高まる契機となった。

## II　紛争の変容と民軍関係

以上概観したような民軍協力や調整の再活性化は、冷戦後の紛争の変容という国際政治の情勢を背景としていよう。つまり、今日の紛争は、その多くが内戦や反乱という形態をとり、主に非国家主体によって戦われる[19]。また、そこでは、国家以外の集団アイデンティティーの操作や動員、市民への攻撃の示威的使用といった行為が戦術として用いられる傾向が広く確認されている。内戦、反乱やテロリズム自体決して新たな紛争形態であるわけではないが、冷戦後、冷戦期に想定されたような大戦争に変わって、これらの紛争は主要な紛争形態と考えられるようになった。

また、国際の安全への主要な脅威は内的なものとみなされるようになり、その結果、紛争やその他の問題を抱える社会を「変容」することに対する関心が増した[20]。国連安全保障理事会が、政治的・社会的な不安定さや、人道的、経済的、そして環境の状況などが国際の安全に直接的な影響を持ちうると宣言してから久しい[21]。今日の国際社会は、主権国家内の政治的・社会的・経済的な

---

[18] 安定化への移行については、青井千由紀「イラク：侵攻から安定化活動への移行の失敗と民軍関係」平成 18 年度防衛省委託研究「紛争後復興活動における軍と非軍事組織の協力関係」第二章（ドラフト）。

[19] 紛争の変容に関して、ここで概観できる範囲を超えた議論がある。例えば、Mary Caldor, *New and Old Wars* (Cambridge: Polity, 1999), Michael Ignatieff, *Virtual War: Kosovo and Beyond* (London: Chatto 2000)などを参照のこと。

[20] Stephen D. Krasner and Carlos Pascual, “Addressing State Failure,” *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 4 (July/August 2005), pp. 153-163.

[21] 国連安全保障理事会は 1992 年 1 月に行われた国家元首レベル会合において採択された議長宣言において、「非軍事的な不安定の要因」が平和への脅威となる旨を確認している。S/23500 (1992), 31 January 1992.

状況を一定の範囲内に保つ必要に迫られており、多くの場合、当該社会の変容を目指すような活動（紛争下にある国家や破綻した国家を復興させ、国家の再建を目指す）が繰り広げられることとなった。このことは人道的・道徳的側面のみでなく、例えばテロリズムに訴える主体の活動を阻止したり、大量破壊兵器の拡散や使用が可能になるような状況を拒否したりするという西側社会の物理的な防衛の側面も持つ[22]。

このような紛争と脅威の変容は、新たな対応の模索と試行錯誤を余儀なくするものである。R・スミス将軍（ルパート卿）は、軍側の実務家の視点から、紛争の変容と今日における軍事力の限界と新たな役割について記した著書『軍事力の効用（*The Utility of Force*）』[23]の中で、今日の紛争とそれらへの対応を巡る問題について有意義な理論化を行っている。まず、ルパート卿は、国家間の戦争は「人々の間での（amongst the people）」戦いに取って代われたと議論している[24]。つまり、今日の戦争は、テロリストや民族などを主体にした共同体などの非国家主体によって、しかも人々が生活する空間の中で戦われるというのである。これらへの対処としての軍事活動もまた、必然的に「人々の間」で展開されることを意味していると指摘している。そして、その結果、戦争は戦闘によって勝利されるものではなくなり、むしろ人々の意思を獲得することが戦略的目的となった[25]。今日の中心的な課題は、このような新しい戦争のパラダイムの中で、どのように望ましい政治的結末を得るために軍事力（および他の国家の力の側面）を使うかという点を再考することであるとしている[26]。

また、今日、西側諸国にとって、軍事力を用いる意味は大きく変遷していると指摘している。今日では、軍事力の役割は敵に対する勝利という明確な目的を追求することではなく、一定の「条件」を作り出す（to establish conditions）ことである[27]。例えば、カシミールやキプロスなどにおける平和維持活動は、まさに紛争の外交的解決を可能とするような条件の創出を目指したものである。

---

[22] Ibid.
[23] Smith, 2005（注 1）.
[24] Smith, 2005, pp. 278-289. また、James Gow, “The New Clausewitz? War, Force, Art and Utility – Rupert Smith on 21st Century Strategy, Operations and Tactics in a Comprehensive Context” *The Journal of Strategic Studies,* Vol. 29, No.6 (December 2006), pp. 1151-1170 も参照。
[25] Smith, 2005, pp. 278-289.
[26] Gow, 2006, p. 1161.
[27] Smith, 2005, pp. 270-277.

同様に、ボスニアやコソボにおいても、武力行使そのものを通じて紛争の解決は導かれず、むしろ、政治的な解決を可能とさせるような一定の条件を維持するためのものであった。1991 年および 2003 年でのイラクにおける戦争においても、軍事力の使用の意図したところは従来のような（国家の）無条件降伏ではなく、軍事力以外の方法で新しい政権が形作られるような（それまでとは違った行動を取る政権が作られるような）条件を創出することであった。

さらに、今日、われわれの活動は、ほとんどの場合独自ではなく、同盟や連合、国連を含むパートナーシップによって行われる[28]。このような連合体では、明確な政治的制御は不可能となり、共通の政治的目的や解釈といったものもなかなか見出せず、たとえ見つかっても維持することは難しくなる。

こういった変化は、古くからの武力行使の方法、ひいては武力行使の側面のみに限られない紛争への対応の方法の根本的な見直しを迫るものである[29]。特に、非国家主体の台頭と、「人々の間の」戦争の台頭は非常に重要な変化である。J・ガウが『軍事力の効用』に対する論評において議論しているように、これらの変化は、活動の成功が軍事的ではなく政治的な側面によって決定されることを意味している[30]。つまり、軍事的な対応のみでは介入や活動の目的が達成できず、必然的に人々の「意思」の獲得に関連する政治的支持を得るための多様な活動（経済、社会、行政、情報などに及ぶ広範な活動）が必要とされると考えられる。

民軍関係の調整は以上述べたような活動の政治性と密接に関連した概念であり、今日、その重要性は一層増していると考えられる。基本的に政治的な活動である社会の「変容」という活動の目的の達成のためには（紛争解決を可能とするような条件を創設するためには）民軍双方を交えた対応が不可欠である。現代の活動が人々の意思を獲得するためのものであれば、現代の活動における民軍対応は、まさに活動の力であり、主要な部分である。ルパート卿も、前述の著書の中で「今日の戦争では、文民との接触は（活動の）目的に直接に関係し、二義的ではなく一義的な活動である」と明言している[31]。

---

[28] Smith, 2005, pp. 301-305.
[29] Gow, 2006, p. 1163.
[30] Gow, 2006, p. 1164.
[31] Smith, 2005, p. 388.

事実、軍事組織内でインフラ再建などの分野での専門家に対する需要は増え続けている。予備役などに依存する現在の状況では能力的に不足が生じ、早急に組織レベルで改善が必要である[32]。また、軍事組織のこの分野での限界も明らかである。目的の達成のためには長期的な視野に立った文民の活動の効果を確保しなければならず、このような能力、技術を持ち、かつ展開可能な文民を大幅に増やす必要がある。事実、近年の危機への対応（特にイラク）において、文民側の能力（キャパシティー）の不足が指摘されている[33]。

## III　戦略、活動、現場レベルの一貫性

このような状況の克服のためには、恐らく政府レベルでの対応が必要であろう。米国をはじめとする西側諸国が、地域紛争や危機に対する「政府全体の対応」を重要視していることは決して偶然ではないのである。例えば、米政府は政府職員の展開能力を高めることを狙いロスターを作成したり、省庁横断（inter-agency）調整プロセスを確保すべく国務省内の復興・安定化調整官事務室（Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization : S-CRS）に対して調整の任務を与えるなどの対策を行っている[34]。カナダは、「３Ｄ モデル」、つまり、防衛（defence）、外交（diplomatic）、開発（development）からなる包括的対応を謳い、オランダも同様に「外交、政治的対話と圧力、防衛政策、貿易、市場アクセス、そして開発協力の統合」を方針として掲げた[35]。

つまり、活動の政治目的や手段、文脈を決定する戦略レベルでの調整を可能とするような制度の設置や措置が必要とされているのである。必然的に、そこでの指針や決定は政府全体の活動に言及するものであり、これらの広範な活動の間の一貫性（coherence）を増すものであるべきである。また、ガウが指摘するように、戦略と活動、そして、現場というレベルの間の一貫性が得られては

---

[32] Ibid.
[33] 青井前掲論文。
[34] White House, National Security Presidential Directive/NSPD-44, December 7, 2005, available at http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.html (accessed on February 17, 2007).
[35] Stuart Gordon, “Reconstruction Challenges in Afghanistan and Iraq: Problematising Coherence and the ‘Stabilisation Gap’”（青井千由紀科研プロジェクト「アフガニスタンとイラクにおける安定化・復興活動の課題」提出論文）.

じめて、活動の成功が可能となる[36]。政治的目的に照らして適切な手段の選択に関わる戦略レベルでの前提や概念の明確化、それを踏まえた具体的な活動の設定が一貫性のある形でなされる必要がある。

くわえて、この際に留意せねばならないのは、現代の紛争への対応は、戦略、活動、現場のレベルの圧縮（compression）を生じさせるということである[37]。軍事活動が従来型の戦争とは違った政治目的（敵の崩壊ではなく一定の条件の創出、すなわち人々とその指導者の「意思」に影響を与え勝ち取るような条件の創出）を巡って展開される場合、現場での活動がそのまま戦略的な影響をもたらす。つまり、現場で活動をする一人ひとりの要員の決定や行動が現地の人々の活動に対する認識や受容の度合いを決定し、人々の意思の獲得という戦略的目的そのものの達成の如何を左右する。つまり、現場の問題への有効な民軍対応がなければ、戦略的目的はそもそも達成できないということとなる。

しかしながら、戦略、活動、現場レベルの一貫性を達成するためには、多くの障害が存在する。何よりも、従来の思考の方法を政治、軍、開発などの関連組織の中で変換していく必要が生じよう。

まず、国家の活動を巡る意思決定（戦略レベル）では、そこでの政軍関係（つまり、ハイレベルでの民軍関係）は深い問題を抱えている。軍事組織が従来の戦争に対処するための武器体系と教義によって縛られる傾向があるのと同様、政治指導者もまた、軍事力の適用が明確な勝利をもたらし、戦争の終結点が見極められるような状況にのみ、決定的な兵力の使用に伴うコストを受け入れられるとの意識を捨て去ってはいないようである[38]。つまり、支援的な役割を果たすためではなく、国家の生存が危険にさらされた時にのみ軍事力をコミットすることのコストが許容できるという思考である。これは、兵力の保全に大きな関心が寄せられる今日の社会的傾向とも合致し、活動に対する制約要素である[39]。例えば、死傷者に関する高い感受性などがこの例である。つまり、西側諸国の観点からすれば、戦争に借り出される要員（兵士）はますますコスト高になっている。これらの要員をリクルートし、訓練し、さらに軍隊の中に維持

---

[36] Gow, 2006, p. 1164.
[37] Ibid.
[38] Smith, 2005, p. 307.
[39] Smith, 2005, pp. 292-297. Ignatieff, 2000.

することは多大な時間とコストを要する。そのため、これらの要員を国の生存がかかわるような場合以外に戦地に送ることには躊躇せざるを得ない。また、「人々の間の戦争」に対する軍事力の適用方法と効果に関する政治指導者側の理解の不足も、現実的な活動の設定のうえでは障害である[40]。

また、今日の活動においては、ほとんどの場合、活動の終了点（撤退が可能となる点）を見極めることは困難である[41]。「人々の間の」戦争は、明確な勝利という可能性のないままに戦われるからである。したがって、活動期間の制限は不可能であり、このことは活動に対する躊躇となる。

また、活動レベルでも、民軍関係は一定の問題を抱えている。例えば、米国をはじめとする西側諸国においては、軍事組織および政治指導者とともに、活動（作戦）レベルでの効率的な軍事力の適用に関心を寄せてきた傾向が歴史的にあることから、紛争が変容した今日では、特に、活動の成功と戦略との間の関連づけができないという難点がある[42]。また、有効な民軍活動の準備や計画がこのような体制ではなかなか達成できない。なぜならば、活動の効率を追求し限定的な目的に特化する傾向があり、多様な主体との活動の調整、流動的な活動､また長期的な活動期間といった側面は見落とされがちであるからである。

一方、現場レベルでは、戦略レベルで民軍対応に関する一貫したアプローチに対するコミットメントがない場合、アドホック（あるいは場当たり的な）調整を余儀なくされる。アドホックの対応には融通性という利点もあり、有用であることが多いが、例えば包括的な民軍対応がないままに軍事組織が即効事業（Quick Impact Projects: QIP）などに依存するようになると、文民組織の活動に支障や矛盾をきたしたり、混乱を生じさせたりすることがある。また、多くの場合、様々な政策の相互矛盾といった事態が見られる。例えば、民主化と安定化のトレードオフ、開発援助の文脈でのインフラ援助と反乱の助長といった例が認められる。

---

[40] Smith, 2005, p. 307.
[41] Smith, 2005, pp. 289-292.
[42] Hew Strachan, “Making Strategy: Civil-Military Relations After Iraq,” *Survival*, Vol. 48, No. 3 (Autumn 2006).

## IV 「努力の統合 (Unity of Effort)」

以上より、今日の紛争への戦略的な対応の課題として、努力の統合が挙げられる由来が理解できよう。多組織の活動の中での指揮の統合が不可能であることから、共通の目標のために活動の領域に存在するすべての組織の努力を統合させる必要性が生じるとされる[43]。これは、各組織の活動の間の一貫性を図り、相互矛盾や重複をなくすことを通じて活動の成功を達成しようという試みである。民軍双方の活動の「統合（integration）」とも言い表されるこの概念は、国家の力のすべての側面を統合するものであり、その具体的な課題としては、(1) 受入国側の主体を含む活動のパートナーの役割と能力を知ること、(2) 活動の計画に受入国側の主体を含む他の組織を加えること、(3) NGO や国際機関を含む文民の努力を支援することなどが挙げられることがある[44]。

しかしながら、努力の統合という概念自体、中立性の維持の観点から、特に非政府援助団体などの反発を招くものである。また、本当の意味での「努力の統合」とは、援助や復興（長期的な国家建設）に関して専門性を有する文民側の活動を可能とするような「条件を創出する」ことであると考えられる。そのため、「努力の統合」のためには、まず軍側が長期的視野に立った文民の活動を可能とするのに有効な対応を取ることが求められよう。

しかしながら、今日では紛争地において安全が欠如する中で活動が繰り広げられることが一般的であり、文民活動の自立的な展開は往々にして困難であり、また軍事組織側も「心と頭（hearts and minds）」[45]の視野に立った民軍協力への依存度を高めている。そのため、努力の統合の達成はますます難しくなると考えられる。アフガニスタンやイラクのような深刻な反乱や自爆テロによる攻撃が頻発する状況がその例である。民軍対応における努力の統合は、反反乱や反テロの側面を持つ活動において特に重要であると考えられるが、反乱やテロ組織の戦略は、まさに努力の統合をかく乱させるというところにある。つまり、反乱の攻撃対象にさらされるのは「人々」である。警察や政治指導者など、連

---

[43] 例えば、以下の文書の定義を参照のこと。Joint Publication 3-07.3, *Peace Operations* (Revision Final Coordination, Draft, 12 June 2006: 2007 年出版予定).

[44] US Department of the Army, *Counterinsurgency*, FM3-24 (Washington D.C.: U.S. Department of the Army, December 2006), Chapter 2.

[45] 民生支援などの供給によって、住民の活動に対する認識に影響を与え、支持を獲得すること。

合軍側が支援する制度に参加する人々に対する攻撃や、宗派ベースの市民への攻撃を通じて、人々の意思を揺るがし、連合軍に対する支持を低下させる戦術である。また、連合軍による治安維持や安全確保の恩恵を受けられない人々に対して保護や支援を与えるという作業を通して、連合軍による支援と「競争」しようとするのである[46]。

このような文脈では、いわゆる「人道的空間」は存在しづらいと考えられる。連合軍側の政府による援助はもとより、国際機関や非政府組織の活動ですらもはや反乱軍や現地の人々によって「中立」とはみなされず、反乱側の標的となる可能性がある。また、占領軍や国際社会のプレゼンスの撤退を目指す反乱であれば、より中立で非政治的なアクターに攻撃を仕掛けることによって、反乱の心理的効果を増すことができる。

このような状況下では、安全への脅威を排除しつつ、民側の活動の分離と独立性を保障する方法が模索されるべきであろう。この際の焦点は、人々の保護にあるべきである。なぜならば、反乱側は、人々に対して攻撃を向けることによって、また、これに対して連合軍はまったくなす術や対抗する意思を持たないという印象を人々に与えることによって、連合軍に対する支持を削ごうとするからである。また、すべての領土（全土）を占領して治安維持その他の活動を繰り広げることは不可能であるので、安全な「復興地域」（ここでは復興援助機関が活動する）を局地的につくり、これを広げていくという作業が必要となるかもしれない。このためには、まず軍が可能なところから安全な地域を広げ、そこに文民機関が入り、現地の住民とともに活動をするという順序が考えられる[47]。事実、このようなアプローチはアフガニスタンにおいて、そして、現在ではイラクにおいて取られている。このようなアプローチには、事実上、民軍共同の対応が求められ、事前の詳細な共同での準備、計画、共同の実施（たとえこれが相互に独立した行動を可能とするという意味でも）が求められる。

---

[46] このような現象は人道や開発援助機関の職員なども認めるところである。

[47] 米国国務省カウンターテロリズム活動担当官（Dr. David Kilcullen）とのインタビュー（2007年2月7日）。

## Ⅴ　民軍対応の課題

したがって、現場で活動する要員のイニシアティブの可能性を最大限に残しつつも、包括的な準備や計画を可能とするような体制作りについてさらに考察されなければならないだろう。また、文民組織がその専門性を発揮できるような環境づくりをし、そうすることによって努力の統合を実現する必要がある。また、民軍共同の訓練や活動評価プロセスも不可欠である。

今日の紛争に対する効果的な民軍対応を可能にする条件については、以下のようなものが挙げられよう。まず、現地の人々の介入に対する同意のレベルを維持することの重要性である。これにはいくつかの側面があるが、そもそも活動の目的が人々とその指導者の意思を獲得する[48]ことであるとすれば、介入の国際法上の正当性および政治的妥当性が広く認められなければならないだろう。介入の法的・政治的正当性の欠如の認識は、人々の介入に対する同意のレベルを低下させ、活動の効力を低下させる。また国際的に調達可能な能力のレベルにも影響する。また、「同意」とは決して一貫しているものではなく（同意とは変数である）、また多面的であることも理解されよう。つまり、活動の受け入れに関する同意に加えて、介入の任務に対する正当性の認識、活動を担っている主体の行動の正当性に関する認識、そして、活動に対する期待を満たす度合いなどの側面が関連してくることとなろう[49]。

さらに、上の分析より、安全の確保が効率的な民軍対応の上で重要であることが再確認されよう。安全は現地の人々にとっても紛争からの更生を図る上で最も根本的な条件である。くわえて、社会の再建を支援する文民活動を可能とするためにも重要である。まず、安全を維持することに関して軍事組織の一義的な役割があり、それを前提とした民軍対応が求められよう。今日の紛争に対処する上での軍事組織の役割は、文民組織が効果的な活動をできるような条件を作り出すことであり、文民組織の役割は再び軍事的プレゼンスが必要でなくなるような条件を創出することであると考えられる。

---

[48] Smith, 2005, p. 277 (“capture the will of the people and their leaders”).

[49] このような考え方は、英国の平和支援活動において見られる。The Ministry of Defense, the United Kingdom, “The Military Contribution to Peace Support Operations,” Joint Warfare Publication 3-50 (2nd Ed), June 2004.

また、少数の過激派やスポイラーの活動を制御することやテロリストに対する掃討作戦は重要であるが、人々の「意思を獲得する」上では、むしろ焦点は市民の安全維持・治安対策（市民の保護）に当てられるべきであると考えられる。なぜなら、反乱軍（集団）やスポイラーは、人々の意思の獲得を巡り国際社会と「競争」関係にあるからである。また、掃討作戦など敵に対する攻撃の効果は完全ではありえないことから、ますますこれらの攻撃から市民を保護するような対策の重要性が増すこととなる。例えば、現地警察の訓練なども、市民の保護の能力向上を焦点の一つとするべきである[50]。

関連して、活動の意図せぬ結果（例えば、活動の任務外の経済的・社会的影響）のうちの負の側面や、介入軍の明らかな違法行為（拷問の使用や女性に対する暴力など）の存在がもし認められた場合、これらが人々の活動に対する認識へ及ぼす影響は多大なものであることを理解する必要がある。

## おわりに

今日、紛争は人々の意思を巡って戦われるものであり、それに対応する国際社会の役割は、長期的な社会の変容を可能とするような条件を創出することである。そのためには有効な民軍対応が求められるが、特に、治安などが不安定な状況下で、長期的視野に立った文民活動を可能とさせるような条件を創出することが優先されるべきであろう。また、活動に対する同意を維持すること、そして、市民の保護に焦点を当てた安全の維持が重要課題である。特に、今日の紛争においては安全の欠如する中での活動を強いられることが多いが、そのような中での軍事組織の役割は文民組織が効果的な活動をできるような条件を作り出すことであり、文民組織の役割は再び軍事的プレゼンスが必要でなくなるような条件を創出することであると考えられる。また、今日の紛争に対して有効な民軍対応をするには、民軍双方が参画した上での綿密な準備、訓練、計画、実施、そして事後評価のプロセスが必要になろう。そのための省庁間横断調整プロセスの設置などが求められるが、このための戦略レベルでの概念的、政治的、制度的コミットメントがまず必要とされよう。

---

[50] Dr. Kilcullen インタビュー（2007 年 2 月 7 日）。

# 第 3 章
# 民軍関係研究の隣接分野
## ―文化と価値観の差異―

久　保　田　徳　仁
（防衛大学校国際関係学科講師）

## はじめに

紛争地域における民軍関係は、国際社会の紛争処理・解決の現場で見られることから、政治学・軍事学の文脈で取り上げられることが多い。しかし、関連する隣接研究分野は多く、それぞれの研究の蓄積を無視することはできない。ここではグループ間のステレオタイプに関する政治心理学や国内の文民統制に関する政軍関係論、NGO の活動制約に関する組織経済学など、今後の民軍関係研究の参考にできるものを取り上げることにする。

本章の基本的な問題関心は以下の三つである。紛争地域の民軍関係において文民と軍人の間に価値観、行動パターンなどに関する乖離が存在するか。民軍の価値観の乖離を生む源泉は何か。乖離を克服することは望ましいことか。本書の多くの章が具体的な民軍関係の問題を扱うのに対し、本章はその背景にあって影響が疑われている理念的な問題を扱う。

本章の構成は以下のとおりである。まず I では頻繁に述べられる文民と軍人の価値観の違いが一面的な見方である可能性を指摘する。II では米国における政軍関係の研究の概略と、そこにおける文化の乖離の問題、軍人、市民、文民エリートを対象としたギャップの調査について概観する。III では、このギャップ調査に関する若干の方法上の留保を述べる。以上が軍人の価値観の実態に関する部分となる。IV では NGO の行動が必ずしも原理原則に基づかない現実的な要素を持つ点について、組織経済学的分析の成果を紹介する。V では、より構造的な要素に注目し、組織構成員の違いや交流の未熟さなどが交流を阻害しているという側面を指摘する。VI では国内の政軍関係との対比から、紛争地域の民軍関係には民軍間の価値観などの乖離を解消するべきか否かを判断する基準がないことを指摘し、通常言われる目的の共有を通じた協力関係の可能性に対し疑問を提示する。最後に全体のまとめと課題を述べる。

## I　「文民と軍人の価値観の違い」とステレオタイプ

文民と軍人が共同作業をした際に生じる摩擦は様々な原因によって生じると思われるが、古典的な説明として各集団を構成する人々の個性や価値観の違いに言及されることが多い。例えば行動目標の違いとして軍隊は人を殺すために存在するが、文民は人を救うために存在する、と指摘されることがある。また、行動パターンの違いとして、軍隊は冷徹だが規則・計画に厳格であり、文民は無秩序だが柔軟性がある、とされる。さらに価値基準として軍隊は国家中心主義的でナショナリストが多く、文民はコスモポリタンな理想主義者とされる。こうした対比は直感的にはもっともらしいものである。

しかし、このように文民と軍人の対比は、時として不要の対立を引き起こす。軍隊からみれば NGO の綿密な計画がないまま行動することから生じる無秩序や無駄に対する不満がもれる。彼らは時として NGO の文民を「若く、リベラルで、軍隊に敵対的で、アカデミックで、独善的で、無能で、結果も考えず慈善事業をする国を捨てた無鉄砲な人間」[51]とみなす。ソマリアにおいて軍の将校たちは、「サンダルを履いて『鯨を救おう』と書かれた T シャツを着ている 20 代の女性は協議をするに値する専門家とはみなさなかった」[52]。

一方、NGO の文民から軍隊を見た場合、「（軍隊は）融通が利かず、保守的で、官僚主義的」だと見られる。ソマリアでは、NGO の文民たちは「（軍人たちは）ソマリア人の苦しみに無頓着で、強迫観念と早期帰国の願望から『ミッション・クリープ』[53]の懸念ばかりしている」[54]と考えていた。

こうした敵対的な自他の対比は互いのステレオタイプによって生じている。人間はある対象（集団、人間の分類など）を認識する場合、すでに自らの文化の中で意義づけられた形のまま知覚し、これに基づいたイメージを作り上げる傾向がある。そうしてできた紋切り型のイメージがステレオタイプである。わ

---

[51] Jonathan T. Dworken, “Restore Hope: Coordinating Relief Operations,” *Joint Forces Quarterly*, (Summer 1995), p. 19.

[52] Ibid.

[53] ミッション・クリープとは、軍隊に与えられた任務が不明確なため、活動が徐々に拡大してしまい泥沼化する現象を指す。当初ソマリアにおいて米軍は人道援助の支援を目的としていたが、国連軍への襲撃が相次いたことから、敵対勢力（アイディード将軍）の逮捕を任務とするようになり、敵対勢力と交戦状態に入っていった。

[54] Dworken, “Restore Hope,” p. 20.

れわれにとって先ほどの対比が「もっともらしい」と感じられたのは、現実世界に関する情報以前にわれわれが軍人と文民に関するステレオタイプを持っていたからである。内集団（身内）に対するステレオタイプは肯定的であり、外集団（他者）に対するステレオタイプは比較的否定的なものとなる[55]。

いったん形成されたステレオタイプは、これを修正する情報を与えても容易には変化しない。というのも、ステレオタイプには複雑な現象を単純化し、世界を理解可能な働きにする秩序形成という働きがあるからである。われわれは日常生活において飛び交っている厖大な情報のうち、必要なものを信号（シグナル）として、不要なものを雑音（ノイズ）として選別している。人はステレオタイプ（＝既存の情報）に合致したものを信号と判別することで心的安定を得る。その反面ステレオタイプに合わない情報は雑音として無視される。したがって、軍人が想像以上にリベラルだったり NGO の文民が官僚主義的だったりしても、大抵は雑音として無視されてしまうのである。

もっとも、ステレオタイプが実態を大まかに反映していれば大きな問題は生じない。「例外はあるが、軍人は大概〇〇のような価値観を持っており、文民は大概〇〇のような価値観を持っている」というように、ステレオタイプは情報を簡略化するという点で利点があると言える。つまり、問題となるのは文民・軍人の互いのステレオタイプが大勢の実態を十分反映しているか、という点である。

ある特定の集団や個人に対して十分な知識や経験を持つ前に形作られる、どちらかといえば否定的な感情は、「偏見」と呼ばれる[56]。まずは先述のステレオタイプが偏見を構築していないかどうかを検証しなければならない。

紛争地域で活動する文民と軍人の個性や価値観の違いに関する科学的な研究は現在のところあまり存在しない。しかし、「文民」を紛争地域で活動するものに限定せず、軍隊に属さない人々（以下区別のため「市民」とする）と考えた場合、市民と軍人の対比は古典的な政軍関係の問題となる。

---

[55] オフェル・フェルドマン『政治心理学』MINERVA 政治学叢書（ミネルヴァ書房、2006 年）146 頁。

[56] 同上、147 頁。

## II　米国における政軍関係研究とギャップ調査

本来政軍関係の議論は民主主義国において市民は政治を通じてどのように軍隊をコントロールするのか（political control of military）を中心に議論されてきた。対外的脅威に対処するという要請のため、軍隊はきわめて強力な強制力を持つ。このため軍隊がいったん政治に関与すれば民主主義社会に必要な個人の自由や権利を容易に侵害してしまう。強力な強制力を備えつつも市民にとって従順であるというジレンマをどのように克服するかが政軍関係論の主要な論点だった。

1950 年代以降、米国においてコントロールの方法をめぐって議論されたのが「市民と軍人の間に文化的・価値的な差があるべきか」という点である。サミュエル・P・ハンチントン（Samuel P. Huntington）とモーリス・ジャノヴィッツ（Morris Janowitz）はほぼ正反対の議論を展開し、厳しい論争となった[57]。

ハンチントンによれば軍隊（将校団）は軍事力の使用と抑制に特化した一つの職業専門集団である。自らの技能を磨くことに専念していれば、軍人たちには政治に関与する動機がない。したがって軍隊の持つ独自の保守的な価値観を認めてやり、自立性を与えることが重要であると述べる。ここでは市民と軍人の間の文化的乖離は、リベラルと保守に言い換えられ、リベラルな市民が過剰に軍人の価値観を抑圧しないことが望ましいとされている。

他方ジャノヴィッツは、各軍人が持つ価値観（軍人としてのプロフェッショナリズム）は各時代の要請を反映したものであると考えた。核兵器以前の全体戦争の時代と、核兵器以降の抑止と対ゲリラ戦（counter-insurgency）が主流となる時代とでは、軍隊のプロフェッショナリズムは必然的に違う。同様に、徴兵制による軍隊と志願制による軍隊とでもプロフェッショナリズムは異なる。ジャノヴィッツは（ハンチントンの考えるように）軍隊を社会や市民と隔離させるのではなく、市民の持つ価値観を軍隊に行き渡らせることが大切だと考え

---

[57] 政軍関係論の概略については、村井友秀「政軍関係―シビリアン・コントロール」防衛大学校安全保障学研究会編著『安全保障学入門〔新版〕』（亜紀書房、2001 年）；塚本勝也「政軍関係とシヴィリアン･コントロール」山本吉宣、河野勝編『アクセス安全保障論』（日本経済評論社、2005 年）；Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait,* (Glencoe: The Free Press, 1960)；サミュエル・ハンチントン『軍事と国家』市川良一訳（原書房、1978 年）。

た。

両者は文民による軍隊のコントロールを目的としているという点で共通の問題意識を持っている。しかし、一方は価値観の乖離を容認し自律性を認めるのに対し、他方は価値観の乖離を極小化しようとする[58]。

この価値観の乖離の問題が現実問題として脚光を浴びるようになったのは、90 年代、クリントン政権時である。徴兵が廃止され、（大統領自身を含め）軍役を経ない政治家が政府高官に就くようになり、軍隊との摩擦が目立つようになってきたのである。文民と軍隊との間にはどのような価値観の乖離が存在するのか。そして、もしあるとすればそれは軍隊の効率性を脅かし、民軍の協力を阻害するか、が論点となったのである。

ピーター･D・フィーヴァー（Peter D. Feaver）らは、米国の軍人（将校）、エリート層の文民、一般市民の合計 4,900 人を対象に調査を行い、これらの人々の間に価値観における乖離の有無を検証した[59]。後述するように、こうした研究の結果をそのまま紛争地域における民軍関係の文脈に導入するには、いくつかの留保が必要であるが、フィーヴァーらは市民、軍人、文民エリート層の価値観の乖離について興味深い研究成果を報告している。

結論から述べると、前述のステレオタイプ的な見方と異なり、軍人は一般の市民と比較して保守的とは言えない。市民、軍人、文民エリートの三者では市民がもっとも保守的であり、文民エリートがリベラルであり、軍人はその中間に位置することが多い[60]。一方、軍人は軍事力の使用を現実主義的な意味での国益に限定して考える傾向が強い。つまり冷徹というイメージでナショナリストというイメージはある程度の妥当性を持っている。フィーヴァーらの調査は

---

[58] この理論的対立における優劣は、冷戦期、米国における経験によって部分的に検証されている。米国では軍隊側にリベラルで個人主義的、反国家主義的なコミットメントを深く要求するようになった。これはハンチントンが危惧した事態であった。しかし、それにもかかわらず、米国は軍事能力を低下させず、優勢を保ったまま冷戦を終結させることができた。Peter D. Feaver, Takako Hikotani, and Shaun Narine, “Civilian Control and Civil-Military Gaps in the United States, Japan, and China,” Paper presented at the Shibusawa Ei'ichi Memorial Foundation Fifth Shibusawa International Seminar on Japanese Studies, (Aomori, 18-21 June 2004), p. 8.

[59] Peter D. Feaver and Richard H. Kohn, “The Gap: Soldiers, Civilians and their Mutual Misunderstanding,” *The National Interest*, (Fall 2000), p. 29.

[60] もっとも、ここで省略した点に関しては市民と軍隊の乖離が見られるものもあった。例えば一般市民は政党支持に関し、共和党支持と民主党支持がほぼ均等であるのに対し、軍人は共和党支持者が民主党支持者の 8 倍もあった。

きわめて多岐にわたるため、すべての調査項目について取り上げることはできない。ここでは四つの観点に限定して紹介することとする。

一つ目は「市民の自由」に対する立場である。前述のステレオタイプによれば軍人は概して保守的であり、リベラルな政策には批判的であると考えられてきた。ところが、多くの軍人は自由主義的価値観を支持していることが判明した。公共の図書館から「反宗教的図書」「親共産主義的図書」「同性愛に賛同する図書」のそれぞれを撤廃するべきかという問いに対し、89%、94%、82%の軍人がそれぞれ反対した。これらは通常の市民を対象とする世論調査と比較しても高い値である。

二つ目は「社会や市民の文化をどう考えるか」というものである。「大方の人々は信用できるか」という問いに対し、エリート層および軍人のそれぞれ60%以上が「信用できる」と楽観視している（一方、一般市民は「警戒するに越したことはない」と悲観的な意見を述べた者が大半だった）。もっとも、「市民の文化は道徳的に健康ではない」と考える軍人は多く、「軍隊の価値観が普及すれば社会はより良くなる」と考える者が多かった。この点は文民エリート層ともやや意見を異にしており、文民エリート層は市民文化に対して悲観的ではある点は軍人と共通しているが、軍隊の価値観が社会に望ましいとは考えていない。

三つ目は「軍隊の対立をどう考えるか」というものである。文民エリートのうち軍隊の文化に対して敵意を持っていたものはごくわずかだった。しかし、「市民と軍隊の文化的な乖離が軍隊の効率性を損なうか」という問いに関しては文民エリート、軍人のそれぞれ3分の1が肯定している。

四つ目は「どのような時に軍事力を用いるべきか」という点である。一般に米軍人は軍事力の使用を伝統的な国家安全保障に対する脅威や、死活的な市場への地政学的なアクセスといった現実主義的な使用に限定したがる傾向があると考えられてきた。調査結果はこうした見通しを裏づけるものであった。人道援助や警備（constabulary）といった活動に対して軍人は躊躇する傾向にあった。他方、文民エリートは軍人よりこうした活動に軍事力を投入しようとする傾向にあるが、軍隊が人道援助や警備を効率的に行うことができるかという見通しに対しては、予想されたほど楽観視してはいなかった。

これらから言えることは、米国の軍人がリベラル的価値観を有しており、市

民社会に対しても比較的楽観視しているという点である。ただし、文民エリート、軍人ともに一般市民の文化よりは自らの文化の優越性を感じている。また、自らは相手に対して敵対的ではないが、一定数の人々が軍民の文化的乖離や相互の敵意を不安視している。つまり、互いに価値観としてはそれほど大きな乖離を示していないが、ある種の偏見が不安感を形成しているのである。

他方、軍隊の果たすべき役割に関しては、従来のイメージとほぼ同様であった。多くの軍人は現実主義的な意味での国益に対してのみ軍事力が用いられるべきだと考えている。前述の NGO の文民の「軍隊はミッション・クリープの懸念ばかりしている」という不満は、必ずしも的外れではない。

紛争地域の民軍関係に即して言えば、保守・リベラルの対立軸に関して極度に不安視するべきではなく、価値観の違いは深刻ではない。ただし、軍人は軍事力の使用には冷徹であるということを文民側は理解しておく必要がある（逆に軍隊側も文民からの人道援助活動の要請は自分の判断するもの以上に高いことを理解しておく必要がある）。このように、フィーヴァーらによる研究は、紛争地域で活動する文民と軍人の価値観の対立に関しても参考にできる点が多い。

## III　ギャップ調査に関する但し書き

ただし、フィーヴァーらによる研究はあくまでも文民統制の観点から米国における軍人と市民との文化の乖離を調べたものである。紛争地域の民軍関係に関する考察のためにはいくつかの留保が必要である。

最も重要な点は、「市民」や「文民エリート」と「紛争地域で活動する文民」とが必ずしも同種のサンプルでないという点である。フィールドで活動する文民は、自らそのような活動に参加しようとする能力と意思を備えた人々であり、文民全体からの乖離は存在すると考えられる。現在とは事情は大きく異なるものの、1970 年代初頭の NGO コミュニティーは対抗文化の信奉者（サイケデリック・ヒッピー、環境保護主義者、反捕鯨運動家、終末論的神秘主義者、詩人など）によって占められていた[61]。こうした人々と軍人との生活様式、価値観は一般市民と比較しても対照的である。残念ながら現在紛争地域で活動する文

[61] Daniel L. Byman, “Uncertain partners: NGOs and the military,” *Survival*, (Oxford University Press / UK), vol. 43, no. 2, (Summer 2001), p. 113 (note 29).

民を対象とした価値観に関する全体的な調査は行われていない。

二つ目は軍人の範囲である。軍人の調査の対象は職業軍人のうち将校クラスに限定されている。軍隊の大半を占める下士官は含まれていない。紛争地域においてNGOや国際機関と接点を持つのは必ずしも将校級の軍人だけではない。下士官の文化・価値観に関する調査が望まれる。他方、紛争地域ではすべての軍人が文民と接点を持つわけでもない。米国のように民事（civil affairs）を担当する部門が存在する場合、文民と軍人の接点は限定される。後述するが、民事を担当する米国の軍人は制度的にみて米軍全体からのランダム・サンプリングとはかけ離れている。どういった特性を持った軍人が文民との接点を担いやすいか、そして、そういった軍人たちが文民との関係や軍隊本体との関係において文化的差異をどのように処理しているか、が問われなければならない。つまり民間との接点を持つ軍人の特殊性を考慮する必要が出てくるのである。

この点に関連して、同じ軍人であっても職種（歩兵、戦車、砲兵などの戦闘職種か、兵站、医療などの非戦闘職種か）、性、人種によって価値観が異なることが報告されている。ローラ･L・ミラー（Laura L. Miller）とチャールズ・モスコス（Charles Moskos）はソマリアで人道支援活動を行った軍人に対し「軍隊が人道援助活動をするべきかどうか」を問うた。結果、戦闘職種と比較して非戦闘職種の軍人が、男性に対して女性の軍人が、白人に対して黒人の軍人がソマリアにおける軍の人道援助活動を支持していた[62]。軍人の冷徹さは、こうした個人の属性で大きく変化するものである。

三つ目は軍隊の多国籍性である。紛争地域で展開する軍隊は様々な地域・国際組織から派遣され、行動様式や価値観も必ずしも米国のそれと同一とは言えない。軍隊の能力、構成、プロフェッショナリズムの浸透度といった諸要素は、先進国の国々をとっても多様であり、途上国も加えればさらにその多様性は増大する。それぞれが得意とする分野を持っており、平和活動におけるパフォーマンスも様々である。各国の軍隊はそれぞれの国家の要請を反映しており、必ずしも国際世論と整合的とは限らない国内世論の影響を色濃く反映する[63]。

---

[62] Laura L. Miller and Charles Moskos, “Humanitarians or Warriors?: Race, Gender, and Combat Status in Operation Restore Hope,” *Armed Forces & Society,* vol. 21, no. 4, (Summer 1995), pp. 615-637.

[63] Francis Kofi Abiew, *From Civil Strife to Civic Society: NGO-Military Cooperation in Peace Operations,* Occasional Paper, vol. 39, (Ottawa: The Norman Paterson School of International Affairs,

先述のフィーヴァーらは米国以外の各国においても政軍関係の共同調査を行っており、価値観の違いに関する国際比較が進められている。

日本の自衛官に関する調査も行われており、米国とはやや異なる結果が出ている。河野と彦谷はフィーヴァーらの質問表と同様の質問を 1500 人の自衛隊幹部および 500 人の文民エリート（東大法学部卒業生）に対して行った[64]。結果として、米国で見られたような、軍事力の戦争以外の適用への躊躇は見られなかった。自衛官および文官に「地域･国益を問わず人道的ニーズがあれば積極的に PKO に参加するべきか」と問うた場合、自衛官の 57.5%が賛成（39.9%が反対）なのに対し、文民の 51%が賛成（47%が反対）している。無論この背景には、海外活動が自衛隊に訓練の機会などの組織上の利益をもたらすという事実がある。しかし、「地域・国益を問わ」ないにもかかわらず、賛成したことは、普遍的な人道的価値をある程度受容していることの現れであろう。また、保守ーリベラルの価値観に関しては文民エリートと自衛隊幹部との間に大きな差は見られなかった[65]。

以上のように、米国の政軍間の価値観ギャップに関する調査を紛争地域の民軍関係の文脈に落とすことは簡単にはできない。各国軍の比較調査、紛争地域で活動する文民の価値観の特殊性、軍の中での多様性などを明らかにする必要がある。

## IV　NGO の組織制約

前節までは、軍側の価値観に関する研究を概観した。一方、文民側に向けられるステレオタイプは、無秩序だが柔軟で理想主義者というものであった。繰り返し述べているように NGO 側の文民に対して価値観などに関する意識調査はいまだ行われていない。本節ではやや視点を変え、アレクサンダー・クーリー（Alexander Cooley）らの研究[66]をもとに NGO 側に課せられている組織制約

---

Carleton University, 2003), p. 7.

[64] 河野仁・彦谷貴子「冷戦後の自衛隊と社会:自衛官・文民エリート意識調査の分析」『防衛大学校紀要〔社会科学分冊〕』第 92 輯（2006 年 3 月）。

[65] Feaver, Hikotani, and Narine, “Civilian Control and Civil-Military Gaps in the United States, Japan, and China”は、これが文民側のサンプリング・バイアスから生じているとしている。

[66] Alexander Cooley and James Ron, “The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action,” *International Security*, vol. 27, no. 1, (Summer 2002).

について見ていくことにする。理想主義的と考えられている NGO も組織の生存のために冷徹な対応をとらざるを得ない場合や、原則から乖離する場合が存在することが分かる。

前節で検討した軍事組織の多様性を比較しても、文民組織[67]、特に NGO の多様性ははるかに顕著である。規模、任務、能力、プロフェッショナリズムに関し、NGO はきわめて多様である。それぞれが自らの任務を決定し、設立規定や活動原則を策定する。したがって、軍隊とどのように接するべきかという原則についても各 NGO は独自に決定しており、一般的な傾向を予測することは難しい。

しかし、NGO は必ずしも原則によってのみ活動しているわけではない。例えば、組織生存、資金の獲得、といった要請は、多くの NGO にとって無視することはできない。この点から、NGO は企業と類似した利益追求行動を一定程度とらざるを得なくなる[68]。特にこの要請は自前の資金基盤の弱い NGO にとって重要である。少数の NGO は政府や国際機関などの公的な資金に依存せず、活動の自立性を維持することができるが、時として 60～70%の活動資金をドナーとなる政府に依存している NGO も存在する[69]。こうした場合、国際社会の注目が集まる地域に活動資金を求め NGO が大挙するという結果を生み、資金獲得の厳しい競争が展開されることとなる。

ところが通常の利益追求主体とは異なり、サービスの受け手である紛争下（紛争後）の住民は、実施主体である当該 NGO にとって資金のドナーではない。このことは情報の非対称性を生み、様々な面で問題を引き起こす。例えば資金供給者は現場で何が行われているかに関し十分な情報を得ることができないため、NGO は実施中において生じた不都合な情報を秘匿する傾向がある。また、

---

[67] 紛争地域の民軍関係には、文民機関には NGO の他に、調整機関、実施機関として国連および国際赤十字委員会（ICRC）といった国際機関、国際団体が関与する。主要な国連機関だけでも、世界食糧計画（WFP）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連児童基金（UNICEF）、国連開発計画（UNDP）の 4 つが存在する。これらは任務、財政基盤などが大きく異なり、NGO や軍との関係の密度も多様である。

[68] このように、NGO や国際機関が経済的理由によって行動を制約される側面を分析し、そのうえで通常考えられている「NGO が多くなって競争が起こるほど援助活動は効率性を増す」という考え方を批判したものとして、Cooley and Ron, “The NGO Scramble” 以下同論文を参照。

[69] Andrew S. Natsios, “NGOs and the UN system in complex humanitarian emergencies: conflict or cooperation?,” *Third World Quarterly*, vol. 16, no. 3, (September 1995), p. 407.

活動の透明性の要請から、現場におけるプロジェクトの契約は 6 ヶ月が標準的であり、NGO は契約更新のために短期間で成果を出さなければならないという要請に常にさらされている。このため、活動が短視眼的になり、自らの原則を曲げ、現地勢力に迎合したりすることがある。さらに、資金提供の獲得のため、できるだけメディア露出を試みたり、他の NGO と協力をせずプロジェクトを独占しようと試みたりする。このような傾向は参加する主体が増加すればするほど増進すると考えられている[70]。

つまり、NGO が活動原則にどれほど忠実であるかは、当該 NGO の財政基盤がどれほど強固であるか、そして、活動地域においてどれほど競合しているかという要素が大きく関与するのである。

以上のように、NGO も常に奔放で理想主義でいられるわけではない。多くの NGO の文民は組織の活動原則と利他主義的精神によって行動することを試みている。しかし、同時に冷徹な生存競争と現実との妥協にも直面しなければならないのである。

## Ⅴ　民軍の乖離・対立の源泉

前節まで見てきたように、軍人と文民が互いに持っている相手の価値観に対するステレオタイプは必ずしも実態を反映しているとは言えない。「リベラルな価値観を有する軍人」、「組織の生存に関し冷徹な競争繰り広げる文民」といった従来のイメージに反するような実態も存在する。しかし、価値観に関する対立や意見の乖離がないわけではない。ここでは価値観に関する乖離・対立・偏見を引き起こし、改善を妨げるような諸要因について考察する。

### 1　歴史の浅さと学習不足

そもそも歴史的にみて文民と軍隊が協力して活動することは比較的新しい現象である。したがって、互いの組織形態、設立規定、特徴、行動様式について十分な理解があるとは言えない。特に米軍の場合 NGO との接点は予備役が大半を占める民事担当が独占しており、NGO と共同で行った過去の活動実績が、

[70] Cooley and Ron, “The NGO Scramble,” pp. 13-14.

展開前の計画段階において反映することは稀である[71]。

過去の活動実績が反映しないという点では調整役の国連職員も同様の傾向が報告されている。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は冷戦後にその活動範囲を急激に拡大せざるを得なくなった。このため UNHCR は職員を外部から調達したのだが、たとえ熱意、能力、勇気を備えた人材であったとしても現場での経験の欠如は否めないものだった。実際、現地に展開した職員の大半が国連から調達できたのは 1989 年のナミビアでの活動が最後であり、ユーゴスラビアにおける国連保護隊（UNPROFOR）の政務職員のうち以前から国連職員であったものは 10%ほどだったと言われている[72]。

他方、NGO の側も軍隊の行動パターンについての理解が十分とは言えない[73]。軍隊の組織、階層性、能力に関する知識は、経験ではなく映画などの情報によって獲得されたものが多い。このため、NGO 側から軍隊に対して非現実的な要求・要望がなされることもある。例えばソマリアに米軍の介入が決定・報道された際、NGO 側では、軍隊は即時展開されるものだと考えられていた。また、ある NGO は米国の情報能力を過剰に信じているところがあり、政府高官の述べる「国内避難民の場所や現地の政治状況は分からない」という発言に対し疑いのまなざしを持っている。

これらの点は文民と軍人との相互作用が未発達で、そのうえ経験を学習するようなフィードバック・メカニズムが欠如している点を示していると言えよう。

### 2　構成員の違い、構成員の資質の違い

別の問題として組織を構成する人の属性が異なる点を挙げる必要がある。軍隊では成年男子が組織の大半を構成している。他方 NGO や国際機関の文民は女性が多く年齢層も多様である。文民側の年齢層の多様性は、階級社会に属する軍人との間のコミュニケーションを難しくする場合がある。

UNPROFOR の民事担当部長を経験したセドリック・ソーンベリー（Cedric Thornberry）元国連事務総長補佐は 1996 年時点の文民の援助担当者が若年化し

---

[71] Abiew, *From Civil Strife to Civic Society*, p. 12; Byman, “Uncertain partners,” p. 106.
[72] Cedric Thornberry, “Peacekeepers, Humanitarian Aid, and Civil Conflicts,” *Journal of Humanitarian Assistance*, (September 1995), <http://jha.ac/articles/a002.htm> accessed on February 4, 2007.
[73] 以下 Byman, “Uncertain partners,” p. 106.

ており、軍隊側と年齢の乖離が大きくなり、このために問題が生じていると指摘した。彼は次のような実話を紹介している。軍隊において多くの作戦に参加した経験を持つある軍の高官が､彼にとって初めての国連ミッションに参加し、重要な作戦任務を担当した時のことである。彼はまず、人道援助を担当する同格の担当者との会合をすることとなった。ところが、実際に会議に参加してみると､その相手方の担当官は現場での豊富な経験を持つ 20 代後半の女性であった。会議はうまく行かず、彼は取り乱してこう言ったという。「彼女が私に説教をしようとするのだ。まるで、私の娘みたいだ。Peace Corps の、あのわけのわからぬ娘のようだ･･･。[74]」軍人の彼にとっては娘ほどの年齢の女性と同格の扱いをされたうえ、相手方のほうが現場経験においても上回っていたという現実が受け入れられなかったのである。

このような年齢差が生じるのは、文民、特に NGO として活動する人々と軍人との間では必然的に個人のスキルに違いが存在するからである。個人のスキルはそれぞれ多様であるものの、現場主義を貫く NGO に属する人々は活動地域の事情に関し軍隊より正確な知識を備えていることが多い。例えば、そういった NGO 職員は輸送について現地の誰と接触（時には賄賂や脅しなどが用いられる）するべきなのかを、現地の家族や宗教ネットワークなどを通じて知ることができる。また、長年現地に活動している場合も多く、現地の文化により敏感で人々の要求を迅速に察知できる能力を備えている。そのうえ、現地活動によって培われた言語能力や現地住民との友好関係を利用し、安全情報や政治状況についてより詳しく知ることができる[75]。よってスキル、経験量のどちらをとっても年齢差を生じる可能性があり、これがコミュニケーションを困難にしている可能性がある[76]。

一方、軍隊側は個人の素質として必ずしも全員が高い活動意欲を持っているとは限らない。志願兵制であったとしても、軍隊では活動はあくまで命令・任務として活動を行うため、個々の動機は必ずしも高くない。一方、各活動に対

---

[74] Thornberry. “Peacekeepers, Humanitarian Aid, and Civil Conflicts.”
[75] Byman, “Uncertain partners,” p. 100.
[76] 年齢の若い女性が同格だったことが軍の高官にとって問題だったことは、彼の年齢差別、女性差別的な価値観の現われとも解釈できる。例えばその女性が逆に 10 歳年上であった場合や、同年代の男性であった場合どのような反応を示しただろうか。この点に関し軍人の彼は保守的な価値観を持つ軍人のステレオタイプに合致する。

し個人が参加を決めることのできる NGO では、参加する文民の動機は高いことが多い。この状況は同地域で共同して活動した場合、文民側の軍隊に対する失望感を引き起こす。

組織の構成員とその素質の違いは、外見上の問題であるが、コミュニケーションを難しくする可能性がある。

### 3　軍隊の存在に対する拒否感[77]

最後に、特に文民によっては軍隊の存在に対する拒否反応を示す場合もある。例えば、紛争地域においては、紛争そのものや人権侵害が紛争当事国の軍隊によって引き起こされていることは多い。そうした現状を目撃している文民は、軍隊そのものに対する強い拒否反応を持つことがある。

また、軍隊の持つ目的や訓練体系に対する拒否反応を示す場合もある。時に人道援助などを行うことはあるが、軍隊の基本目的は戦闘である。この軍隊の基本目的や訓練体系の主眼に対する拒否感や嫌悪感は簡単には解消できない。

最後に、活動の経歴に対する拒否感もある。米国の場合、米軍はラテンアメリカを中心に戦闘だけでなく政府の転覆活動の長い歴史を持つ。そうした軍隊が人道的な活動に新規に参入してくることへの違和感も根強い。

以上、見てきたように紛争地域の民軍関係は、交流経験が浅く効率的な学習過程が未発達である。そのうえ、軍隊と文民のスキルや年齢などが多様であるため、軍隊側の不満を引き起こすこともある。他方、軍隊の存在や活動に対して拒否反応を引き起こす文民もたしかに存在するのである。

## Ⅵ　対立・乖離の克服?—目的の共有の可能性

前節で示された、民軍間の乖離や対立は克服できるのだろうか。様々な対応策が考えられるだろう。最初の点は活動実績を増やすことによって徐々に交流が進み効率的な学習過程を構築できるだろう。しかし、後二点については簡単な解決策は存在しない。多くの試行錯誤を通じてどこまで交流を進めるべきか最適点を探る必要がある。しかし、この問いに答える以前の問題として、対立・

---

[77] Laura L. Miller, “From Adversaries to Allies: Relief Workers' Attitudes Toward the US Military,” *Qualitative Sociology*, vol. 22, no. 3, (September 1999).

乖離は果たして克服することが望ましいかを明らかにしなければならない。実は、この点が最も難しいのである。

国内の政軍関係において価値観における乖離を生じたとしても、それは直ちに是正するべきとは言えない。ハンチントンのようにそれぞれの価値観を持ちつつ互いに尊重、共存するということも一つの方法であろう。当然、共同しないという選択肢も残されている。

問題は海外の人道援助や平和活動において「あるべき」民軍関係が規範として存在しないということである。国内の政軍関係では文民統制が基本的な規範である。そのため、非効率が生じたり、戦闘における犠牲が生じたりしたとしても「文民指導者は間違える権利がある（civilian leaders have a right to be wrong）」ため、規範的な問題は生じない。単に命令を遵守するか否かが問題である。しかし、海外の人道援助および平和活動で生じる民軍関係では、文民は指導者でもないし（PKO 軍事部門の上に位置する高級国際官僚に対しては、この限りではないが）、服従する義務もない。あらゆる関係性が適切である。したがって、民軍関係の評価基準は別の要素（それぞれの組織から見た効率性や犠牲者数など）に拠らざるを得ない。

しかし、民軍が共同した結果犠牲者数が抑制され、一定の活動を行うことができたとしても、その活動の評価は各国軍・各国政府と NGO ではまったく異なるかもしれない。それは何を目的として各組織が民軍協力を行うかに依存する。現在の民軍協力の目的は人道支援物資の安全な配達、人心掌握、出口戦略として、資源の効率的な利用、部隊防護、など組織ごとに多様である。いわば現在の民軍協力は相当程度の「同床異夢」によって成立している現象と言える。

ミラーは民軍協力において軍隊と文民の間の文化差が存在したとしても目標を共有していれば凝集性の高い活動は可能だと述べた。彼女は、今後の民軍協力はグループ内における友情や好意、配慮、親密感といった感情的なつながりから生じる一次集団の社会的一体性（Social Cohesion）に依存するのではなく、グループがまとまって共同作業をしなければならない場合に共有されるコミットメントを基盤としたタスク一体性（Task Cohesion）を重視するべきだ、と述べている[78]。しかし、文民・軍がオペレーショナルなレベルにおいて目標を共

[78] Ibid., pp. 195-196.

有することは本来可能かどうか明らかではない。むしろ現在の民軍協力は毎日顔を付き合わせることによって生じる漠然とした社会的一体性による協調に依存している面も多いのではないか。

## まとめと課題

本章では、紛争地域における民軍関係の問題を、隣接する学問分野との関係を中心に整理してきた。政治心理学の観点からは、民軍の関係の中で頻繁に指摘される文化･価値観の違いに関して､ある面では一定の妥当性があるものの、根拠の薄いステレオタイプや偏見によるものも多いことが分かった。政軍関係論の意識調査からは軍人と文民との間の価値観の差があること、しかしそれはさほど大きなものではないことなどが分かった。また、軍隊内においても職種等によって価値観に多様性が見られるほか、国ごとにも文化の違い（戦略文化の違い）が存在する[79]。組織経済学の観点からは NGO の側にも組織生存上の制約があり、必ずしも原理原則に基づいた行動が取れない現状が示された。

いずれにしても客観的なデータによって確認できる現象は、民軍関係のごく一部に過ぎない。特に紛争地域にいる NGO や国際組織の文民の意識に関する全体的な調査が欠けている。したがって現在において紛争地域における文民と軍人との価値観の乖離は確認されてはいない。ただ、先に述べたように、NGO の文民と軍人との間に価値観の差異を生み出すような構造が存在することも確かである。

究極的な問題として、紛争地域の民軍関係を律する規範的な「枠」が存在しないことは重要である。望ましい民軍関係を議論する際の「効率性」や「相互補完性」は各参加主体が独自に判断するものであって、統一的な基準を設ける

---

[79] なお、文民と軍人の文化的差異を強調し過ぎることは、類似性を無視することにつながり、十分注意する必要がある。ダニエル･L・バイマン（Daniel L. Byman）は、NGO の文民と軍人の共通性を以下のように述べている（Byman, “Uncertain partners,” p. 104）。

・理想主義的で他人を助けるために自らの命をささげようとする。
・きわめて勇敢であり、強盗や罹病に遭いやすい戦争地域において生活・労働をすることができる。
・任務に集中し創造的に考えようとする。
・異なる文化と思考と共存でき、国際的な視野を持っている。

こうした類似性の指摘も実際の意識調査によって確認されなければならないことは論を待たない。

ことは難しいだろう。ある種の同床異夢が民軍協力を可能にしていると言えるのかもしれない。

本章で考察した個人の認識や意識、個性の違いが実際の民軍関係にどのような問題を引き起こしているのかは明確ではない。しかし、現場の実務家の発言からは、彼らが認識や個性の作用を認識していることが覗える。この点は今後研究者によって実証的に検討されていく必要があるだろう。

紛争地域における民軍関係をよりよいものにするには、データの収集と多角的な分析の二点が重要となる。データの収集は単なる逸話的な事例の収集にとどまらず、特定の仮説に基づいた体系的なデータの収集が必要である。他方隣接分野には未開拓の分析道具や理論が眠っている可能性がある。それらを積極的に取り込んで民軍関係の全体的な把握をしていくことが今後強く求められるだろう。

＊本章の内容は執筆者個人の見解であって所属する機関を代表するものではないことをお断りしておく。

第 4 章

# 「民軍関係」研究の二つの方向性と反「民軍協力」のベクトル

鶴　見　直　人

（外務省国際平和協力調査員）

## はじめに

現在、民軍関係（civil-military relationship）の課題が研究対象として注目を集めている。本章は、この動向と表裏をなす、研究の遅れてきた理由を視野に入れ、併せて考察するものである。

本章の構成は以下のとおりである。まず I において「民軍関係」には現場レベルと政治レベルの二つの方向性が存在することを指摘する。この二つのレベルの相関と混同について論ずるのが II である。ここで指摘する二つのレベルの混同を、「民軍関係」研究の遅れと併せて指摘するのが III である。III では研究枠組みに着目するが、これを補完する形で IV において、本章で反「民軍協力」と総称する、「民軍関係」の研究に対して慎重な姿勢を、「人道主義のジレンマ」「軍の役割」「国連 PKO 要員の性暴力･性的搾取問題」および「日本の文脈」という四つのベクトルに分け、それぞれ言及する。全体を通じ、とかく現場の技術論に陥る虞のある「民軍関係」の問題が、多様な見解や立場の中に位置づけられていることについて考察する。

## I　「民軍関係」の二つのレベル—難民への対応を手掛かりに

例えば、「国境なき医師団」（Médecins Sans Frontières: MSF）による「2006 年、10 の最も報じられなかった人道的危機」[1]のリストを眺めるだけで、未だ世界には「人道問題」が満ちているということを改めて思い知らされる。メディアの関心の埒外にあるということは、私たちの目に触れることすらないままにされていることを意味している。このような現実を前に、「困難な 10 年」の間に

[1] このリストは「国境なき医師団」のウェブサイトから見ることができる。「2006 年、10 の最も報じられなかった人道的危機」<http://www.msf.or.jp/2007/01/11/5710/200610.php>2007 年 1 月 22 日アクセス。

現場を渡り歩いた緒方貞子は、国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees：UNHCR）をはじめとした人道援助活動だけでは問題の根本的な解決にはならないと警告する[2]。その中でもさらに政治解決が遅れがちになるという状況の下で、現場の人々は「いらだち」を乗り越えその活動を続けてきた。この時に、人道援助機関や NGO など「文民（civilian）」が「軍（military）」[3]と協力する局面が増し、「民軍関係」の諸問題が惹起されてきた。以下では、この問題が展開してきた経緯を、緒方の回想に沿いつつ概観する。

### 1　「民軍関係」の新局面—政治レベルにおける協力の開始

冷戦後に生じた紛争では、一様に多くの難民を生む事態が起こり、国際社会は対応を余儀なくされた。難民の発生がすべて武力紛争に起因するものではないが、冷戦後に多く発生した紛争を「新しい戦争」[4]として捉えた場合、その特徴として挙げられるとおり、自らとは異なるアイデンティティーを有する人々を排除する方向で暴力が行使される結果、大量の難民や国内避難民が生じてきた。

緒方貞子が国連難民高等弁務官に着任して間もない 1991 年 3 月半ば、早くも三つの緊急事態（クルド難民、エチオピア難民、アルバニア難民）に直面することとなった[5]。その中でもクルド難民への対応は、1991 年初頭からの湾岸戦争に伴って生じた緊急事態であった。湾岸戦争への対応は「多国間外交と人道活動を展開させていくうえで、冷戦後の 1990 年代の方向性を定める重要な転機となった」[6]という緒方の認識は、共有すべき出発点としてよいだろう。

緒方は、クルド難民危機の特徴として次の三点を挙げている。第一に、175 万人が 1 週間で移動したという、難民流出の規模とスピードについて前例がな

---

[2] Sadako Ogata, *The Turbulent Decade: Confronting the refugee crises of the 1990s* (New York, N. Y.: W. W. Norton & Company, 2005), pp. 25-26.（『紛争と難民：緒方貞子の回想』（集英社、2006 年）、32-33 頁。）

[3] 本章では「文民（civilian）」については「民」などを、「軍（military）」については「軍隊」「軍人」などを、文脈に即し、常識の範囲内で適宜使い分けているが、それぞれについて厳密に別の意味を当てはめて、使い分けを行っているわけではない。

[4] 「新しい戦争」とは、次の著作によって世に流布した冷戦後の紛争の形容である。参照、メアリー・カルドー『新戦争論：グローバル時代の組織的暴力』山本武彦・渡部正樹訳（岩波書店、2003 年）。

[5] Ogata, *The Turbulent Decade*, pp. 16-17.　（緒方『難民と紛争』22-24 頁。）

[6] Ibid., p. 27.　（同上、37 頁。）

かった点。第二に、難民の帰還スピードが速かったために緊急復興事業を伴った点。そして「第三に、人道援助の下での軍隊の関与は、民軍協働（civil-military collaboration）における新しい地平を切り開いた」という点である[7]。クルド難民への対応は、国内避難民の救済という事態であったために、その点で UNHCR にとっての「厳しい試金石となった」[8]という点はしばしば指摘されてきたし、緊急復興事業となった点[9]も際立つ先例として特筆に価する。本章では、この緒方の三番目の指摘である「民軍協働の新地平」に注目する。

「民軍協働の新地平」を具体的に挙げるならば、UNHCR をはじめとする国連ファミリーや国際人道機関が緊急救援活動にあたる際に、多国籍軍のプレゼンスによって安全を確保し、さらにそこから 2 万人を越える兵員が人道支援に動員され、後方支援や緊急救援物資の輸送にあたったという事態がそれにあたる[10]。もちろん、この民軍協働がなされうる状況を作り出したのは、現場での協働に先立ち、国連難民高等弁務官が自らイラン、トルコ、そして多国籍軍を率いる米国へと赴き、それぞれの首脳と会談し、協力を取りつけたという外交努力があってのことである[11]。現場の職員に対し不断の敬意を払う緒方は、「両者〔多国籍軍と国際人道機関：筆者注〕はその基礎となる考え方について理解を深め、歩み寄りを示した。双方ともが多くのことを学ぶことができたのである」[12]とこの協働事業を評するが、そもそも協働への道を切り開いたという点では、先立って彼女の果たした外交的な成果は賞賛されてよい。

現在、「民軍関係」の研究において注目を集めるのは現場の活動であり、そこでの「民軍関係」をいかに構築し向上させてゆくのか、そこでの課題は何か、という点が本論文集の一つの主題と言える。これと並んで本章で注目したいの

---

[7] Ogata, *The Turbulent Decade*, p. 45. 引用箇所については原書から訳出した。邦訳書では「第三に、人道援助の名のもとに、軍隊が関与し、軍民協調という新局面を切り開いたことが挙げられる。」（緒方『紛争と難民』58 頁）と訳出されている。ここでは“civil-military collaboration”の訳語に「軍民協調」（即ち「民軍協調」）があてられている。“collaboration”には、調整・連携・協調・協力などの語を充てることができるため、邦訳書が誤りだと主張するつもりは毛頭ない。そのうえで、本章ではそれらすべてを含み、かつ両者が協力して作業にあたった、というニュアンスを込める意味で「協働」と訳出した。

[8] 緒方『紛争と難民』50 頁。（Ogata, *The Turbulent Decade*, p. 38.）

[9] 同上、56 頁。（Ibid., p. 44.）

[10] 同上、55 頁。（Ibid., p. 43.）

[11] 同上、44-49 頁。（Ibid., pp. 33-38.）

[12] 同上、55 頁。（Ibid., p. 43.）

は、現場における「民軍関係」を可能にする（場合によっては、これに先立つ）外交レベルあるいは政治レベルでの「民軍関係」と呼びうる協力関係が構築されてきたという点である。その意味で、本論文集で扱う各ケースについては、基本的には政治レベルでの「民軍関係」の協力合意を得た後の段階でなされる、現場における活動へと焦点が当てられるものが多いだろう。

しかし、両者は切り離されるものではない。個々の現場における試行錯誤の末の成功が、次の政治決定を促進する要因となりうる点で、別言すれば、現場の「民軍関係」の結果が政治レベルでの「民軍関係」へと還元される点で、両者は密接に繋がっているのである。

このように視野を広げてゆくと、「民軍関係」には、注目を集める現場レベルに加え、とかく前提とされ注目されない政治レベルの二つの方向性が存在し、両者の間には相関性が見られることが明らかになる。次節では、現場の「民軍関係」へと視点を転じ、バルカン紛争、アフリカ大湖地域、アフガニスタンにおける難民への対応を概観しながら、その進展を概観する。

## 2　現場の「民軍関係」の展開

1991 年から 99 年に及んだバルカン紛争には、国連、欧州連合（EU）、欧州安全保障協力会議／機構（C/OSCE）、北大西洋条約機構（NATO）など、多くの国際機関が関与することとなった。「民族浄化」という新語とともに記憶されるボスニア紛争やコソボ危機により発生した大規模な難民や国内避難民に UNHCR は対応した。しかし、その前後にアルバニアやマケドニアなどの隣国における活動へと対処したため、90 年代のほぼ全般にわたり、この地域で活動した。その際、UNHCR は国連保護隊（UNPROFOR）や NATO などとの接触を通じ、軍との協働を行うこととなるのである。

人道機関である UNHCR においては当初、人道救援活動が軍隊の援護を受けることへの躊躇があった。この抵抗感は、進行形の紛争地を移動する際に、軍隊の力が必要となることを認識することで、克服されていった。他方で、戦闘任務が実施されることに伴い、人道活動が安全上の理由から一時停止を余儀なくされるという事態にも直面する。あわせて 1995 年以降、NATO の軍事行動の開始とともに、人道活動の中立性を疑問視する声が内外から起こる。それは、

NATO の狙いとして、軍事的な効果がもたらすマイナス効果を、人道的な任務により相殺する意図を訝しがってのことであった。しかし、実際の任務においては違いがあるにせよ、それぞれの使命において、両者は次第に共通点を見出し、協力して行った[13]。

ブルンジ、ルワンダ、そしてコンゴ民主共和国（旧ザイール）における危機、いわゆるアフリカ大湖地域における大量難民の発生に対しては、欧米など諸大国がその介入に二の足を踏んだために、「民軍関係」において際立った進展が見られたとは言いがたい[14]。むしろ、緒方の回想の中では「国際社会が大湖地域においては限られた地政学的関与しか行わなかったという現実を象徴していた」[15]事例であり、こと難民帰還に関しては、和平も安全を保障する第三者による軍事力もないままに行われた「注目すべき例外」[16]であったとされている。

難民の帰還に関しては、北イラク、バルカン、アフガニスタンにおいて、（つまりアフリカ大湖地域を除いて）「UNHCR と人道機関は、特に紛争直後の初期段階で軍隊と密接に協力した」[17]事業であった。その中でもアフガニスタンにおいては、難民の帰還が復興と社会再建プロセスの中心を占めた。UNHCR は周辺諸国における難民キャンプへの支援から、2001 年の多国籍軍の勝利後の帰還と再定住まで、広範な貢献を行った。アフガニスタンでは国際社会の分業体制がある程度実現しており、多国籍軍は治安活動に、国連は国家建設活動（state building efforts）に、その他の国際機関や二国間援助機関と NGO が復興活動に、それぞれ従事することとなり、民と軍の間で調整された[18]。

ここまで、緒方が「困難な 10 年」と名づけた期間に起きた事例を追いつつ、民軍関係の展開を概観してきた[19]。イラクにおいて切り開かれた民軍関係の協力へ向けたモメンタムは、紛争下の支援という形でバルカン紛争を通じ進展し、冷戦後の約 10 年を経てアフガニスタンでは分業体制がある程度構築されるま

---

[13] 緒方『紛争と難民』65-201 頁、特に 145-146 頁、199-200 頁他。（Ogata, *The Turbulent Decade*, pp. 50-171.）

[14] 同上、205-320 頁。（Ibid., pp. 172-275.）ただし、アフリカ大湖地域の中で UNHCR が活動できたのはルワンダのみであった（同上、396 頁）。

[15] 同上、379 頁。（Ibid., p. 325.）

[16] 同上、393 頁。（Ibid., p. 338.）

[17] 同上。（Ibid.）

[18] 同上、395-397 頁。（Ibid., pp. 340-343.）

[19] 同上、387-398 頁。（Ibid., pp. 332-343.）

でに至った。他方、アフリカ大湖地域に関しては大国の「リアリズム」から協働する機会を欠くこととなった。このことは、現場レベルでの「民軍関係」に先立つ、政治レベルでの「民軍関係」が協力を必要とすることを物語っているとも言えよう。そこで、両者の相関関係がはらむ問題点を、次節では現場からの提言を例に取り指摘したい。

## II　政治レベルと現場レベルの相関

国連も巨大な官僚機構である点で、ある種「縦割り」と言ってよい類の弊害が生じ得る[20]。しかし、このような機構的・制度的なギャップを乗り越えるという意味でも、クルド難民危機への対応は、国際人道機関と軍の協働、国際機構の間の連携、そして現場における協力への道を開いた。緒方を引けば、「人道組織はクルド人保護作戦『オペレーション・プロヴァイド・コンフォート（Operation Provide Comfort）』の参加を通じて、軍との協力を開始した」[21]のであった。この後、「民軍関係」のケースが蓄積されるにつれ、文民と軍人の関係を向上させるべく提言が示されるようになる。以下では、このような提言を例に、前節までに述べた政治レベルと現場レベルの「民軍関係」の連関について考察する。

マイケル･C・ウィリアムズ（Michael C. Williams）は、1998 年の著書の中で、今後の国連の平和維持活動（PKO）における民軍関係（civil-military relations）の課題を検討する必要があると主張する[22]。彼の主張を突き詰めれば、一方では、文民がもっと軍人に対して敬意をもって接するべきであることを説く。他方で、国連安全保障理事会がマンデート（mandate）作成の際に、もっと軍人からの情報を入れるべきだと主張する。これらの点に鑑みるに、残念ながら彼の視点は政治レベルと現場レベルの課題についての混乱が見られる。ただし、同書の主張は、現場レベルの要請が政治レベルに対する要請へと繋がり、提言と

---

[20] 本章は、国連 PKO における組織のアレンジに焦点を合わせるわけではないので深入りはしないが、これまでにも国連 PKO の内部で軍事部門と民事部門の間での調整はなされており、この点については既に上杉が詳細な検証を行っている。参照、上杉勇司『変わりゆく国連 PKO と紛争解決：平和創造と平和構築をつなぐ』（明石書店、2004 年）。

[21] 緒方『紛争と難民』387 頁。（Ogata, *The Turbulent Decade*, p. 332.）

[22] Michael C. Williams, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Adelphi Paper 321 (London: Oxford University Press for The International Institute for Strategic Studies, 1998), p. 17.

して示される好例と考えられるため、政治レベルへの提言の一例として、マンデートの問題をもう一歩掘り下げてみたい。

明確なマンデートの設定は、「民軍関係」の課題としてしばしば指摘される[23]。その必要性を、ウィリアムズは次のように主張する。

> 不明確な安保理のマンデートは、フィールドにおける貧困な民軍関係の主たる原因の一つとなってきた。…（中略）…マンデートは、最初から必要な政治的、軍事的、人道的なインプットを含まねばならない[24]。

人道支援活動が、政治的ないし軍事的な行動の代用とされる状況を回避し、また不必要な軍事力の投入を避けるためにも、このような明確なマンデートを設定する必要性が説かれる。そのための課題として、次の二点が挙げられる。まず、PKO のマンデートはより明確にされなくてはならず、また時局の必要性と入手可能なリソース双方に応答していなくてはならない。次いで、重要性の増す NGO コミュニティーの代表者を含む文民と軍人のすべての主体の間で、定期的な対話がなされなくてはならない[25]。

しかし、国連安全保障理事会のきわめて政治的な性格を考慮すれば、各国の国益にそぐわない軍事情報のインプットは回避されよう。理事国にとって情報は、交渉が有利に進むと見込まれれば利用され得るものの、不利な情報も含め客観的に協議するとは考え難い。特に、ある種の妥協の産物である安保理決議にマンデートが盛り込まれる際には、この傾向は顕著となり、「明確なマンデート」が安保理決議で明記されることには多くの困難が伴うと考えられる。そのためウィリアムズが主張するマンデートについての提言には課題が残る。むしろ、今後の課題としては、多少は曖昧であろうとも安保理決議に示されたマンデートをブレイクダウンする過程で、いかに「民軍関係」を協力的な形に落と

---

[23] 筆者の参加したあるワークショップにおいても、この点が話題に上った。そこでのシミュレーションを通じて感じた点として、「明確なマンデート」が示されていることが、特に文民の保護など軍にとって新しい任務では重要である、という認識が参加者（特に現場の司令官を経験した層）に共有されていたことが挙げられる。ただし、後述するが、この点には課題が残る。

[24] Ibid., p. 69.

[25] Ibid.

し込むことができるか、という点に研究の余地がある。

提言の中には、もちろん逆の例もある。一例を挙げれば、ストラッチャン（Hew Strachan）は、アフガニスタンやイラクにおける英米の戦略のなさを批判しつつ、政策－戦略－作戦レベルを整理・再検討する必要性を説く。そして、結論部分では地方復興チーム（Provincial Reconstruction Teams: PRT）等にも目を配り、文民と軍を協議における平等な立場において統合し、その効果を調和することを提唱する[26]。この主張は、政治レベルでの「民軍関係」に一貫性を持たせ、同時にこれを遂行する現場レベルでの「民軍関係」の方法についても提言がなされている点で傾聴に値しよう。

以上要するに、「民軍関係」が展開してきたことで、この関係をより改善させるための提言がなされてきたが、現場レベルと政治レベルでの「民軍関係」には、それぞれ課題が残されている。両者の相関が見過ごされてきたため、有効に統合することには依然として課題が残っており、今後、このような研究が多く提示されてゆくことが期待される。それではなぜ、「民軍関係の課題」が、いま研究対象として注目を集めているのか、あるいは翻って、なぜこれまでは研究されてこなかったのかという点を次節以降で検討する。

## III 「民軍関係」研究の遅れ

民と軍の関係はこれまでも研究されてきた。しかし、それは上述の政治レベルないし現場レベルの「民軍関係」を対象としたものではなく、むしろ、国内での「政軍関係」が研究の中心であった。本節では、このような「民軍関係」を取り巻く研究枠組の問題を取り上げ、そこから見えてくる研究の遅れの理由について検討する。

ごく大雑把に言ってしまえば、軍隊は暴力組織として国民国家の誕生とともに二度の大戦を通じて制度化と国家への集中が進められてきたが、冷戦の終結後には徐々に脱国家化と民営化という事態が一部では進行してきている。その過程において、ことに冷戦というイデオロギー対決のもとでは、政治体制が重要な彼我関係のメルクマールとなっていた。こと自由主義陣営の民主主義国に

[26] Hew Strachan, “Making Strategy: Civil-Military Relations after Iraq,” *Survival*, vol. 48, no. 3 (Autumn 2006), pp. 59-82, 59-66, 75-80.

とっては、民主主義それ自体が価値であるため、これを軍によるクーデターにより損なうわけにはいかなかった。このような時代の要請を背景に生み出されたのが、ハンチントン（Samuel P. Huntington）の『軍人と国家』であったと言えよう[27]。ハンチントンの結論は、軍の能力を強化し、同時に政治に対する軍の影響力を極小化する上で最も効果的な方法は、軍人を専門化し、政治から切り離した形での統制にあるとしていた[28]。

このハンチントンらによって打ち立てられた理論群が、その後の議論をある程度拘束したと考えられる。ハンチントンの結論は、軍人が文民から意図的に距離をとることを強く奨励した。これは、少なくとも研究上では民と軍を別のものとして考えることを推奨し、結果として民と軍が「分け隔てられるべし」という「規範」を浸透させ、両者の間に「偏見」を生み、相互理解を困難とする事態を生む一因となったと考えられる。そうだとすると、政軍関係と民軍関係を混同することが問題なのではなく、政軍関係のみが民軍関係から切り離されてしまったことに、現在の研究の遅れがあったのではないだろうか。もちろん、研究を必要とした時代的・社会的な背景があるにせよ、ハンチントン以降に蓄積されてきた「政軍関係」の研究が、結果的に国家の「壁」を高く厚くしてしまったがために、これを超える動きとしての「民軍関係」が、研究の枠から取りこぼされたままで来てしまったという側面があるのではないか、と考えられるのである。

しかしながら、多くの研究が時代とともに対象を新しくするように、政軍関係の研究においても、冷戦の終結と前後しながら「政軍関係論のルネッサンス」を迎えた、というのが塚本勝也の整理である。冷戦後（1990 年代）の変化について、塚本は次の三点を挙げ「政軍関係論のルネッサンス」を促した要因として指摘する。第一に、軍の主要任務の変化が挙げられる。第二に、冷戦期の理論の妥当性に疑問が生じた点が挙げられる。クーデターや反乱によって軍が政権を奪取した例は、理論が警告した数よりずっと少ないケースしか見られなか

---

[27] Samuel P. Huntington, *The Soldier and The State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1964). （＝サミュエル・ハンチントン『軍人と国家 上・下』市川良一訳（原書房、1978 年）。なお、文民による軍人の統制の問題に関しては、現代的な文脈ではクラウゼヴィッツにその起源を求めることが多い。

[28] ハンチントン『軍人と国家』4-19 頁、4-19、59-98 頁。ハンチントンの「軍事的プロフェッショナリズム」の概念を巡って展開した議論は、本論文集の第 3 章（久保田論文）が詳しい。

った。先進民主主義国での軍によるクーデターの危険性がほとんど見られないという点から、冷戦型政軍関係論を見直す契機となった。第三には、米国内で「文民統制の危機」が指摘されたためである[29]。

政軍関係から民軍関係へと、流れあるものとして見るならば、塚本の指摘する第一の要因、軍隊の役割に変更が加えられた点が重要となる。また「地域紛争」や「民族紛争」に蓋をしていた冷戦の終焉によってもたらされた国際政治における友敵関係の一大転換が第二の要因を言い表している。この点は、同時に政軍関係の研究の必要性について再考を迫ったという点で、冷戦の終結が研究にとっても一つの区切りをつけることを促したと言えよう。

本章は、政軍関係から民軍関係へと研究の主流が移り、このために政軍関係研究の重要性が減じている、と主張するものではない[30]。そうではなく、一方では政軍関係の研究それ自体の変化の中から「民軍関係」の研究と重なる部分が出現してきたという経緯を加味しつつ、他方で現場の要請から「民軍関係」についての研究の必要性が高まったところに、今日の「民軍関係」研究の浮上の背景があると考えられるのである。

ここまで、研究の枠組が「民軍関係」の研究の遅れの一因となったのではないかと検討した。しかし、研究の遅れは、このような枠組のみに帰すべき問題ではない。そこで次節においては、「民軍関係」が「民軍協力」へと転化して行くことに対し、必ずしも同意しない立場や、あるいは明確に反対する立場を、反「民軍協力」と総称し、この必ずしも一つではない主張について整理することで、研究が遅れた（ないし遅らされた）理由を補填することとしたい。

---

[29] 塚本勝也「政軍関係とシヴィリアン・コントロール」山本吉宣・河野勝（編）『アクセス安全保障』（日本経済評論社、2005 年）、第 4 章（105-126 頁）、113-114 頁。

[30] 政軍関係の研究の重要性については、減じているどころかむしろ高まっている。最近の新聞報道などを見る限り、政軍関係についての研究が今後厚みを増すことが期待されていると言ってよい。旧防衛庁が防衛省へと昇格したことに伴い、『東京新聞』などでは、社説をはじめとした諸記事において、シビリアン･コントロールが論じられた。根本清樹「防衛『省』増す政治力」『朝日新聞』12 月 15 日。「防衛『省』法案成立すると／『戦地出張』闇では脈々」『東京新聞』12 月 2 日。「防衛『省』法案明日成立／参院委可決　PKO も本来業務」『東京新聞』12 月 14 日夕刊。「社説　防衛省昇格　この先にあるものは」『東京新聞』12 月 15 日、など。

## Ⅳ　反「民軍協力」のベクトル

UNHCR のように実践的な国際人道機関でさえ、当初は軍との協働に際して躊躇する場面があったことは、緒方の回想を通じて概観してきた。このことから、不偏性（impartiality）や中立性（neutrality）といった原則に忠実たろうとする国際人道組織や NGO などが、軍との協働を拒む場面があることは想像に難くない。このような反「民軍協力」の姿勢は、他にも別々の方向性を持ったベクトルを内包している。そこで、このベクトルについて大きく四つに分けて考えてみることとしたい。以下、人道主義のジレンマ、軍の役割、最近の国連 PKO に関連した事件、および日本の文脈について、順に考察を加える。

### 1　人道主義のジレンマ

人道支援要員の安全性は、「民軍関係」の課題の一つと言える。UNHCR が当初抱いた軍との協力に対する戸惑いを克服していったのは、その不安全についての認識が広まったからに他ならない。例えば上野友也の研究によれば、2000 年 9 月の西ティモールのアタンブアの UNHCR 事務所への襲撃は「人道支援機関の活動目的と紛争当事者との戦略目標の間に対立や矛盾があれば、紛争当事者が人道支援要員を戦争遂行の障害と見なし、一種の紛争当事者であると認識して攻撃する可能性がある」[31]と指摘される。

このような人道支援要員など文民への暴力の問題が喫緊の課題である以上、そこへの対策という点で、「民軍関係」を協力関係へと導くことで克服する必要性が生じている。ただし、ここで浮上する「民軍関係の課題」とは、現場におけるきわめて「技術論」的な性格の強いものである。この時、それら技術的な課題を前に、人道主義の下で働く人々はジレンマに直面するのである。

人道主義のジレンマには大別して二つが挙げられる。一つ目は、人道主義活

---

[31] 上野友也「武力紛争下の人道支援要員の安全性に関する一考察」『国連研究』（日本国際連合学会）第 7 号（2006 年 5 月）、237-256 頁。上野のウェブサイトも併せて参照のこと。<http://www2.odn.ne.jp/kamino/>　2007 年 1 月 4 日アクセス。本章で使用した上野の文献は同ウェブサイトより入手した論文を使用したため、雑誌掲載時とは頁番号が異なる場合がある点をお断りしておく。引用はウェブサイトより入手した論文の 6 頁より。また、人道支援要員・国際職員についての法的な側面について、特に国連要員の保護について論じられたものとして、山田哲也「国連要員の法的地位と保護をめぐる課題」山口厚・中谷和弘（編）『安全保障と国際犯罪』「融ける境超える法 2」（東京大学出版会、2005 年）、177-197 頁を参照。

動の中立性・自律性の問題であり[32]、いま一つは、緊急人道支援活動が、関与している紛争に負の影響をもたらしてしまう場合である。以下順に見て行きたい[33]。

人道主義の価値原則として、不偏性や中立性が活動に際しての基本に据えられる。UNHCR の活動を概観した際に、NATO の支援を受けることで、この点が揺らぐことが、活動の懸念となった点について言及した。中立性が損なわれる点としては、この行動の原則の問題に加え、軍隊と行動を共にすることで戦闘に巻き込まれる恐れがある、という点も併せて挙げられる。紛争当事者となることを回避するのは、人道主義の原則に照らしても重要な点であるが、紛争当事者であるか否かを決定するのは人道支援を行うもの自身ではないためである[34]。

もう一つは、人道支援や援助によって当該の紛争を悪化させる虞がある、というジレンマである[35]。例えば、援助物資が盗難に遭うケースや、あるいは援助機関が現地に駐在することで、その地の経済（市場）に混乱をもたらす場合などが挙げられる。いずれも「意図せず／悪意なく」行った援助が、悪用されてしまうケースである[36]。この事態は人道支援の正当性を揺るがすと同時に、軍から見れば作戦遂行上の障害と映ろう。この点を調整する必要性が「民軍協力」への一つの動機である。しかし、人道主義の価値原則との間に、果たして折り合いがつくのか、それはいかにして可能か、という点は、未だ課題として

---

[32] なお、この原則のうち、NGO にとっては、自律性に別の意味が加わる。すなわち、資金を得ることで政府との政策の連続性ができてしまう（つまり非政府組織としての自立性が損なわれる）一方で、何かしらのドナーがなくては活動ができない、というジレンマである。

[33] 人道主義のジレンマに関しては、次の文献を参照。メアリー・B・アンダーソン『諸刃の援助：紛争地での援助の二面性』大平剛訳、明石ライブラリー93（明石書店、2006 年）。小柳順一「緊急人道支援のディレンマと軍隊の役割：国際人道組織との協働連携に関連して」『防衛研究所紀要』第 8 巻第 1 号（2005 年 10 月）81-104 頁。上野友也「緊急人道支援のディレンマに関する一考察：ソマリア・ボスニア・ルワンダにおける武力紛争の事例を中心に」『法学』（東北大学法学会）第 65 巻第 4 号（2001 年 10 月発行）、89-124 頁。同「武力紛争下の人道支援要員の安全性に関する一考察」。同「国際人道支援の歴史的展開と国際公益に関する一考察」『公益学研究』（日本公益学会）第 6 号（2006 年）。

[34] 上野友也「武力紛争下の人道支援要員の安全性に関する一考察」（11-21 頁、ウェブサイトより入手。）

[35] アンダーソン『諸刃の援助』p. 13-71。援助の悪影響の具体的な事例は、p. 72-104 を参照。

[36] 小柳順一は軍隊の果たしうる役割が検討されているアンダーソンの 5 つのカテゴリー（援助物資の盗難、援助物資の市場への影響、援助物資分配の影響（＝偏向が生じること）、援助の代替効果、援助による正当性の付与）について、それぞれ軍の果たしうる役割を考察している。小柳順一「緊急人道支援のディレンマと軍隊の役割」81-104 頁。

残る。これら問題は各組織や各個人の信条によるところが大きいため、即座に解決しようとすることは困難である。このような反「民軍関係」のベクトルに対しては、ある程度の距離をとる形で、分業ないし棲み分けという選択肢を残すことも必要と言える。

## 2　軍の役割

続いて「軍の役割」の多様性と戦争との不可分性について考察する。元来、民主主義が多様であるように、国家における軍の役割もまた多様である。例えばトルコ共和国において、1980 年のクーデターに際し、指揮にあたった「将軍たちは、トルコの民主主義を無能な政治家たちから救い出すことを、自らに課せられた責務であると考えていた」[37]という。このような民主主義を、最後に担保する存在として軍が自らに意義を見出している点は、トルコにおいては現在に至ってもそう変わってはいない。国民国家として建国した共和国を、過度なイスラム主義に陥ることのないように指導してゆくべきだと考えるトルコ軍部の思想は、建国を率いたトルコ人の父（アタテュルク：Atatürk）、ムスタファ・ケマル（Mustafa Kemal）という稀有な指導力を有した軍人であり政治家であった一人の指導者によるところが大きい。現在も建国時の意図を少なからず汲みつつ、「民主主義」の門番としての軍が機能している点は、欧米の政軍関係とは異なった例として、軍の役割の多様性を示す例と言えよう[38]。

しかし、いくらトルコが「母国に平和、世界に平和（Yurtta Barış, Dünyada Barış）」を合言葉としても、そしてキプロスへの介入が条約上の権利であると主張しても、軍事力をもって北キプロスに進駐し続けている点に疑いはない。あるいは、別の例を挙げればスイスやスウェーデンといった国々が、中立政策を掲げながらも強靭な軍隊を備えていることは周知の事実である。

このように、主権国家体系が国民国家からなる以上、多木浩二の示す次の国家観は気に留めても良いだろう。この点が、文民から懸念される点と繋がるこ

---

[37] 新井政美『トルコ近現代史：イスラム国家から国民国家へ』（みすず書房、2001 年）、283 頁。

[38] トルコについては、新井『トルコ近現代史』。Ergun Özbudnö, *Contemporary Turkısh Politics: Challenges to Democratic Consolidation* (London: Lynne Rienner), pp. 105-123; Gareth Jenkins, *Context and Circumstance: The Turkish Military and Politics*, Adelphi Paper 337 (London: Oxford University Press for The International Institute for Strategic Studies, 2001).

とを併せて考えたい。

> 整備された近代国民国家とは、平時から「暴力」（常備軍）／「非戦闘員としての国民」（いつでも兵士になる）／「経済」（生産、国債その他）の複雑な組み合わせに他ならないのだ。近代国家はいつでも戦争できるように油をさし、磨きをかけられていたのである。これを「戦争機械」と呼んでもよかろう[39]。

多木も下敷きにしているが、多くの所でしばしば引用されるクラウゼヴィッツのテーゼは、「外交の延長としての戦争」として引き合いに出されるが、この前提を確認するまでもなく戦争は国家に従属しており、主権国家の手段として存在していると言えるだろう。しかし、この点をさらに推し進めて転換してみると「戦争の延長としての外交」という問題意識を布くことができる。まさに「万人の万人に対する闘争」が集約された形での戦争の変形として、外交が存在・機能していると読み替えることができるのである。別言すれば、世界が主権国家体系によって領域的に分割されているという、まさにその理由によって戦争という形式の闘いが担保され、軍が存在していることになる[40]。もちろん、現在の先進国の中から「戦争機械」が暴走するようなケースは想定しがたい。政治的に安定しており、経済的にも繁栄を享受し、文民統制もきちっと利いていることは、国民国家を戦争機械としないための充分な抑制機能として働いている。

しかし、可能性が零ではない以上、この点についての抑制の配慮について忘れてはならないという点については、留意する必要がある。つまり、軍隊の役

---

[39] 多木浩二『戦争論』岩波新書（岩波書店、1999 年）、13-14 頁。

[40] この視座の転換は、ミシェル・フーコー（Michel Foucault）によって提起された。参照、ミシェル･フーコー「６　「統治性」」石田英敬訳、『フーコー･コレクション６　生政治･統治』小林康夫･石田英敬・松浦久輝（編）ちくま学芸文庫、（筑摩書房、2006 年）、238-277 頁。フーコー「１８７　社会は防衛しなければならない」石田英敬訳、「１９３　一九七六年一月七日の講義」石田英敬訳、「１９４　一九七六年一月十四日の講義」石田英敬・石田久仁子訳、ミシェル･フーコー『ミシェル･フーコー思想集成Ⅵ　1976－1977　セクシュアリテ／真理』小林康夫･石田英敬・松浦久輝（編）、（筑摩書房、2000 年）、167-174 頁、220-237 頁、238-255 頁。土佐弘之『アナーキカル・ガヴァナンス：批判的国際関係論の新展開』（御茶の水書房、2006 年）、ｉ～xiv 頁。

割が戦争と不可分であることに重く見る立場からすれば、そもそも民と軍の協力はありえない。だが、これらの反「民軍協力」の立場の存在を不可視化してしまっては、「民軍関係」の研究が、現場の技術論の向上を前提とした研究に陥る虞も生じる。研究の前提として、このベクトルには留意する必要がある。

### 3　国連 PKO 要員の性暴力・性的搾取問題

国連 PKO 部隊要員も、時に「紳士」として振舞えないことで、問題が生じる。2007 年初頭に行われたジェーン・ルート（Jane Lute）国連 PKO 局事務次長補の記者会見は、スーダンにおける国連 PKO 要員によって現地の少年・少女に対して性的虐待が行われた問題について、調査を行っていることを明かすとともに、そのような行為を赦さないという強い姿勢を示すものであった[41]。

この点は軍の役割の問題とも重なるが、軍の有する能力は、プラスの面が発揮される際には人道活動における協力関係の進展が大いに見込まれると言える。しかしながら、「平和」の名を冠しながら、現地の被災者や難民・国内避難民へと、軍のマイナスの面が向けられ、犯罪行為がなされることは赦されない。実行も研究も発展途上にある「民軍関係」において、早期の対応により人権侵害を防ぐことは重要な課題である。今後は紛争解決と平和構築にますます女性が参加することが奨励される潮流にあることから、これらの指摘への対処することは、重要な課題と言える[42]。しかし同時に、このような軍のマイナス面が、

---

[41] この問題については、ルート国連 PKO 局事務次長補による記者会見要旨を参照。「国連平和維持要員による性的搾取・虐待疑惑について」<http://www.un.org/News/briefings/docs//2007/070105_Lute.doc.htm>, accessed on Jan 6, 2007. この国連のプレス・リリースの他、次の新聞報道を参照。『朝日新聞』（電子版）「国連で 13 人調査中　スーダンＰＫＯ要員の性的虐待疑惑」（1 月 6 日付）<http://www.asahi.com/international/update/0106/014.html>2007 年 1 月 6 日アクセス。なお、この問題の火付け役となったのは、英国紙『デイリーテレグラフ』紙である。参照、『デイリーテレグラフ（Daily Telegraph）』（英国、電子版）<http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2007/01/05/wsudan05.xml>, accessed on Jan 9, 2007.

[42] 2000 年、全会一致で採択された国連安保理決議 1325 によって、紛争予防や紛争後平和構築プロセスへの女性の参加が奨励された。これによって事態が急速に変わるとは言いがたいのが現実であるが、そうは言っても安保理が女性問題について協議し、決議を出した意味は大きい。参照、竹中千春「平和構築とジェンダー」大芝亮他編『平和政策』（有斐閣、2006 年）、第 16 章（305-332 頁）所収。ロニー・アレキサンダー「ジェンダーと安全保障―何が問題か―」納家政嗣・武田いさみ編『新安全保障論の構図』（勁草書房、1999 年）、第 3 章（54－79 頁）所収。Sandra Whitworth, *Men, Militarism, and UN Peacekeeping: A Gendered Analysis* (Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2004)；Dyan Mazurana, Angela Raven-Roberts, and Jane Parpart eds., *Gender, Conflict, and Peacekeeping* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2005).

文民との距離を作り出し、反「民軍協力」の要素となる点には注意を払うべきだろう。

## 4　日本の文脈

最後に、日本の文脈について考えてみたい。まずは旧い話となるが、1960 年の日米安全保障条約改定に先立つ懸念事項として、世論はそこに「戦争に巻き込まれる危険」を見出していた[43]。これは政治が軍に取り込まれたという歴史的背景があるためだが、他方で軍と協働作業に当たる際に、実は文民もこれに近い感覚を持っている点については既に指摘した。

冷戦後（より正確には湾岸戦争後）の日本は平和維持・平和構築の分野において国際貢献を続けている。このような国際協力や平和構築の裾野が広がりを見せている一方で、昨今の日本において、世論・言論・政治という三者の相互作用により、「空気が変わった」のだ、と『論座』の編集長である薬師寺克行は指摘する[44]。それは、近年「右傾化」という言葉が、ナショナリズム（排他的なエスノ・ナショナリズム）や教育問題、防衛政策の問題との絡みで散見されることを指しているのだが[45]、その本来の意味は「保守本流路線の変質に求められるべきである」という酒井哲哉の指摘のとおり、外交・安全保障政策の変更と関連している[46]。酒井によれば「米国の外圧に抗して軽軍備と経済成長路線を貫くためにも、日米協調路線への支持を国内的に調達するためにも、保守勢力は憲法九条を必要とせざるを得な」[47]かったが、その前提には「護憲派が自衛権に対する明確な判断をいわば棚上げすることで、憲法規範と中立的外交

---

[43] 村上友章「岸内閣と国連外交：PKO 原体験としてのレバノン危機」『国際協力論集』第 11 巻第 1 号（2003 年 9 月）141-165 頁、155 頁。

[44] 薬師寺克行「序：今こそ論壇の『構造改革』を」『論座』編集部『リベラルからの反撃：アジア･靖国･９条』朝日選書（朝日新聞社、2006 年）、3-17 頁。

[45] 例えば緒方貞子も、鶴見和子との対談の中で、次のように語り、この点を懸念している。「私は憲法の細かい法律的な分析をしておりませんが、右傾傾向は心配していますよ。憲法九条の精神は、戦争の手段として軍事力を使わないということでしょう。それはとても大事なことです。」緒方貞子・鶴見和子「対談　国連外交と日本の立場」『環』Vol. 21　（2005 年春、藤原書房）、220 頁。

[46] 酒井哲哉「「九条＝安保体制」の終焉：戦後日本外交と政党政治」『国際問題』（372 号、1991 年 3 月）、32-45 頁。

[47] 同上、40 頁。

政策の整合性を強調した」[48]ことがあった。このような護憲派の平和主義について、「ドグマとしての平和主義をぼくはあんまり信用できない」と藤原帰一は語る。そして、「いま日本に起こっているのは、そんな平和崇拝から軍事崇拝への逆転でしょう」と警鐘を鳴らす[49]。

「平和崇拝」が強かったため、これまで民軍関係の研究がなされなかった、と言い切ることはできない。しかし、少なくともこの点が日本の文脈の中で、反「民軍協力」のベクトルとして作動していたことは、推測できなくはない。そして今、民軍関係を軍事崇拝と繋げることなく、平和維持や平和構築といった分野の中でも、日本ができることについての距離感を常に睨みつつ研究することが重要であると言える。

## 結びに代えて

本章で指摘してきたのは、「民軍関係」の研究の中には、本論文集の他の章において詳細に論じられている現場の文民と軍の間の、いわば技術論的な側面に加え、現場における「民軍協力」を可能とした政治レベルの「民軍関係」の存在である。そして、今後の「民軍関係の課題」として、この二者について、混同を避けつつも双方を視野に入れる必要性を提唱した。

後半部分では、反「民軍協力」のベクトルを概観することで、本論文集の他の論文がそれぞれ言及する個別的なイシュー全般に、少なからず関わる問題点と、そこからこぼれ落ちる虞のある点に言及した。これらに加え最後にもう一点、難民問題を引照しつつ、今後の研究への留意を付記したい。

> 無条件的な歓待の名において（異邦の者をすべてうけ入れることに意味を与える歓待の名において）、最善の条件、すなわちどのような法律の限界を定め、法律をどのように施行するかを決定するように試みるべきだと言うことを忘れがちです。…（中略）…「実務的な姿勢」と「リアリズム」の特定の解釈の名において、これが忘れられることは多いのです[50]。

---

[48] 同上、34 頁。
[49] 藤原帰一『「正しい戦争」は本当にあるのか』（ロッキング・オン、2003 年）、254-255 頁。
[50] ジャック・デリダ「歓待の原則」『パピエ・マシン　下』中山元訳、ちくま学芸文庫（ちく

誰も疑問を差し挟むことができない普遍的な「理想」（例えば「無条件の歓待」という原則）は、国民国家体系の下で「現実」（例えば国境や難民政策）と衝突することをジャック・デリダ（Jacques Derrida）は警告する。その際、「理想」に対して「現実」が優越項となる契機に、「現実」に即した「実務的な姿勢」と「リアリズム」が挙げられている。

「民軍関係」の研究の中でも、とりわけ民軍の連携･協調･協力に焦点を合わせる場合、これは「軍事」という主として「リアリズム」によって扱われる領域とのプラスの価値観を帯びた関係を構築することが目的となる。これを研究対象とする以上、「研究」それ自体は現場での効率的な運用を目指した目的指向型の「実学」（ないし技術論）となる。関係性を向上する際には、必然的に「実務的な姿勢」を要する。そこでは過度な理想化を排することで成立する「リアリズム」が重要な認識枠組みとなり、同時に「実務的な姿勢」が「リアリズム」を培う土壌であると言える。「実務的な姿勢」なくして、眼前の紛争や人道問題に対して有効に対処はできない。

しかし、この時に「理想」が後景へと遠退くと、いつの間にか「現実」に即した形での効率的な運用の向上のみが「研究」目的に特化される虞がある。「研究」の方向性を「忘れがち」になる懸念、つまりデリダの警告する忘却の誘因は、常に「民軍関係」の研究の傍らに存在しよう。もちろん、他の事象についても当てはまることかもしれないが、研究をして自己目的化を促すことのないよう配慮する必要性は常にあると言える。

＊本章は、筆者個人の見解であり、筆者の所属する組織の見解を示すものではない。

---

ま書房、2005 年）156 頁。

# 第 5 章
# 民軍協力の発展に伴う法的課題
## ―国際社会の暫定統治を素材として―

山　本　慎　一
（大阪大学大学院博士後期課程）

## はじめに

冷戦期より国際社会の紛争処理方法の一つとして登場した国連による平和維持活動（PKO）は、冷戦終結後、「多機能型 PKO[1]」や「複合型 PKO[2]」といった形容に表されるように、その組織構造においても、また与えられた任務やマンデートにおいても[3]、複雑かつ多様な性格を有する活動となった。それは、単に軍事力を用いるのみならず、政治的あるいは人道的側面を併せ持つ活動であり、そのために文民組織と軍事組織が現場で共に活動する場面の増大を意味している[4]。こうした現場での民軍関係は、その概念・定義の拡散とともに、活動の是非についても議論が分かれるものの[5]、紛争処理の現場で民軍が協同する実態が存在することは確かであり、その理論的な整理が急務であることもまた事実である。

本章は、こうした状況を踏まえて、紛争後の平和構築、特に国家再建の過程における暫定統治の事例を素材として、そこに見られる民軍関係に焦点を当てる。そして、国際法の視座から暫定統治下の民軍関係にまつわる諸問題を指摘することで、民軍協力[6]の法的課題を明らかにすることを目的としている。扱う

---

[1] 上杉勇司『変わりゆく国連 PKO と紛争解決―平和創造と平和構築をつなぐ』（明石書店、2004 年）70-72 頁。

[2] 酒井啓亘「国連憲章第七章に基づく暫定統治機構の展開―UNTAES・UNMIK・UNTAET」『神戸法学雑誌』第 50 巻第 2 号（2000 年）83 頁。

[3] 「任務」と「マンデート」の用語の使い分けは、本章では特に意味を区別せず、安保理決議の規定ぶりと全体の文脈から訳し分けている。

[4] Michael C. Williams, “Civil-Military Relations and Peacekeeping,” *Adelphi Paper*, no. 321 (1998), p. 13.

[5] ここでは文民組織と軍事組織が係り合う諸事象を中立的に表現して「民軍関係」（civil-military relationship）という言葉を用いたが、各主体や論者によって異なる表現方法が用いられており、当然その意味合いも異なっている。これらを整理したものとして、例えば吉崎知典「国際紛争と民軍協力」（ブリーフィング・メモ）『防衛研究所ニュース』2005 年 5 月号のほか、本論文集収録の他の論稿を参照のこと。

[6] 本章では、民軍関係の中でも、共通または個別の目的の実現のために、両組織が共に展開し、

暫定統治の事例は、国連コソボ暫定行政ミッション（United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: UNMIK）、国連東ティモール暫定行政機構（United Nations Transitional Administration in East Timor: UNTAET）、イラクにおける連合暫定施政当局（Coalition Provisional Authority: CPA）の活動である。これらはいずれも国連や米英連合軍が、それぞれの展開地域において暫定的に統治[7]を担う役割を有しており、その中で文民組織と軍事組織の協同実態が看取される。そしてその活動内容は、国際法上重要な論点を内包しており、それは民軍協力の実施に係る法的課題を示しているとさえ言える[8]。

そこで本章では、まず暫定統治の組織構造に着目して考察し、暫定統治に内在する民軍協力の実態を明らかにする。そして暫定統治機構の活動が惹起する国際法上の論点を指摘することで、民軍協力の法的課題を提示する。

## Ⅰ　暫定統治と民軍関係

### 1　暫定統治の組織構造

#### (1) UNMIK/KFOR

コソボの暫定統治は、安保理決議 1244 の内容が基礎になっている[9]。同決議は前文で、コソボの状況を平和に対する脅威と認定し、憲章第 7 章に言及して安保理がとりうる措置を規定する。同決議の本文第 5 項は、「国連の支援の下で、

---

互いに連携を図って活動することを特に「民軍協力」（civil-military cooperation）と呼ぶ。

[7] 「統治」については様々な捉え方があるものの、ここでは「実効的かつ正統な政府の不存在という状況に際して、立法、行政、司法権限のいずれか、またはそのすべてを代替的に行使し、政府機能を補完すること」とした定義を行う。同様な理解を示すものとして、望月康恵「国際連合による『統治』―国連東チモール暫定行政機構（UNTAET）を題材として」『法と政治』第 55 巻第 4 号（2004 年）8-10 頁を参照。また、こうした「統治」を「領域管理」として捉える論者もいる。例えば、山田哲也「国際機構による領域管理と法」『国際法外交雑誌』第 104 巻第 1 号（2005 年）49-73 頁を参照。

[8] 民軍協力に係る本章のような整理は、民軍関係や民軍協力をテーマにした他の論文における整理とは一線を画していると言える。一般的には、人道支援や平和活動の現場において民軍関係はいかにあるべきか、民軍の協力あるいは連携・調整のあり方に係る現場の経験や教訓を基に分析した論文が多い。例えば、Cedric de Coning, “Civil-Military Coordination and UN Peacebuilding Operations,” *African Journal on Conflict Resolution*, vol. 5, no. 2 (2005), pp. 89-118; Meinrad Studer, “The ICRC and civil-military relations in armed conflict,” *International Review of the Red Cross*, vol. 83, no. 842(2001), pp. 367-391; Raj Rana, “Contemporary challenges in the civil-military relationship: Complementarity or incompatibility?,” *International Review of the Red Cross*, vol. 86, no. 855 (2004), pp. 565-591 などを参照。これらをミクロ的視点による民軍関係として仮に捉えるとするならば、本章が扱う民軍関係は、マクロ的視点によるものということもできよう。

[9] UN Doc. S/RES/1244 (10 June 1999).

国際的な文民および治安プレゼンス（international civil and security presence）のコソボにおける展開を決定」するとともに、そうしたプレゼンスに対するユーゴスラビアの同意を歓迎している。

文民プレゼンスについては本文第 10 項で、「事務総長に対し、関連する国際組織の支援を得て、コソボに暫定的な行政を提供するため、国際的な文民プレゼンスの設立を許可」している。これが UNMIK 設立の根拠となり、本文第 11 項で表 1 に示す任務を規定している。

治安プレゼンスについては本文第 7 項で、「加盟国と関連する国際組織に対し、第 9 項の下での責任を果たすため、あらゆる必要な手段を持った国際的な治安プレゼンスの設立を許可」している。第 9 項が定める任務は表 2 のとおりであり、これらの任務を遂行するため多国籍軍 KFOR が組織された。

表 1 および 2 で示す任務を伴ってコソボに展開した UNMIK と KFOR は、多様な国際組織が関与する構造であり、相互補完的でもある。まず UNMIK は、事務総長特別代表を頂点にして、それぞれ別々の国際組織が主導する 4 つの柱で構成されており、4 人の副代表を特別代表が統括する方式をとっている。4 つの柱とは、国連が暫定行政部門、UNHCR が人道部門、OSCE が制度構築部

表 1　UNMIK の任務

| |
|---|
| a）コソボの実質的な自治と自治政府の確立促進 |
| b）基本的な文民行政機能の実施 |
| c）民主的かつ自律した自治のための暫定組織の構築および監督 |
| d）暫定組織への行政上の責任の移譲 |
| e）コソボの将来的地位の確定のために計画される政治プロセスの促進 |
| f）コソボの暫定組織から政治的合意の下で設立された組織への権限移譲の監督 |
| g）主要インフラの再建と経済復興の支援 |
| h）人道援助および災害救援の支援 |
| i）国際的な文民警察の展開を通じた法と秩序の維持 |
| j）人権の保護と促進 |
| k）すべての難民・避難民のコソボへの安全かつ円滑な帰還の確保 |

（安保理決議の内容を基に筆者作成）

表 2　KFOR の任務

| |
|---|
| a）敵対行為の停止、停戦の維持、<br>ユーゴ軍・警察・準軍事組織のコソボからの撤退確保と帰還防止 |
| b）KLA および他のアルバニア系武装組織の非武装化 |
| c）安全な環境の確立 |
| d）UNMIK が責任を負えるようになるまで、公共の安全と秩序の確保 |
| e）UNMIK が責任を負えるようになるまで、地雷除去活動の指揮 |
| f）UNMIK の活動との緊密な調整および支援 |
| g）国境の監視 |
| h）KFOR 自身、UNMIK、他の国際組織の防護と移動の自由の確保 |

（安保理決議の内容を基に筆者作成）

門、EU が復興部門を担当するという構造である[10]。一方、KFOR は、決議 1244 における許可の名宛人は「加盟国と関連する国際組織」であるものの、実質的には NATO の統合された指揮・統制の下で活動している[11]。また、UNMIK は 4 つの部門で異なる国際組織が関与するものの、事務総長特別代表が全体を統括し、国連の指揮・統制の下で活動する PKO の一種である。他方、KFOR は NATO の指揮下に属しており、安保理決議によって設立が許可されたとはいえ国連の指揮下にはない多国籍軍である。しかし、決議 1244 に規定された任務上の関係は、KFOR が UNMIK を支援し、特に治安面において UNMIK が責任を負えるようになるまで、KFOR が責任を負う形になっている。また同決議本文第 6 項は、UNMIK 側のトップである事務総長特別代表に対し、共通の目標に向かい相互に支援し合って活動することを確保するよう、KFOR との緊密な調整を求めている。この点は事務総長報告の中でも指摘されており、事務総長特別代表と KFOR 司令官との間の定期協議のための取り決めの策定に言及があるなど[12]、

[10] UN Doc. S/1999/672 (12 June 1999), para.5.

[11] UN Doc. S/RES/1244, Annex 2, para.4. 現在の KFOR は、NATO と非 NATO 諸国合わせて 36 ヵ国以上から約 1 万 6,000 人を超える要員が提供され、4 つのタスクフォースに分かれて活動している。NATO, *KFOR Headquarters* <http://www.nato.int/kfor/kfor/kfor_hq.htm> accessed on January 31, 2007.

[12] UN Doc. S/1999/672, para.7.

暫定統治下における民軍関係への一定の配慮が看取される。

こうした UNMIK と KFOR は、その法的地位において共通の枠組みに服している[13]。この点は、2000 年 8 月に公布された UNMIK 規則 47 号によって確認することができる[14]。同規則は、UNMIK と KFOR のそれぞれの要員と財産等を、コソボ領域内のあらゆる法的手続から免除するとともに、同領域内で適用される法および UNMIK 規則をそれら要員が尊重することを求めている。さらに UNMIK に対し、KFOR とその要員が任務を達成するために必要な公共施設を無料で使用できるよう、妥当な努力を払うことを求めている。こうした法的枠組みの存在は、統治主体としての UNMIK と KFOR の一体性が確認できると同時に、現場の活動レベルにおいて、民と軍の関係を調整しようとする意図も見て取ることができる。

コソボでは、多様な国際組織が関与する文民組織の UNMIK と、NATO 諸国が主導する軍事組織の KFOR が展開し、暫定統治主体として活動する UNMIK を、KFOR が治安確保の面で支援するという構図があった。両者は別々の指揮系統に属するものの、コソボ領域内での法的地位は共通しており、その設立当初から相互に緊密な連携・調整を図ることが求められていたことと相まって、民軍関係の調整努力の足跡を確認することができる。

### (2) UNTAET

東ティモールの暫定統治は、安保理決議 1272 の内容が基礎となっている[15]。同決議は前文で、東ティモールの状況を平和に対する脅威と認定し、憲章第 7 章に言及して安保理がとりうる措置を規定する。同決議の本文第 1 項は、東ティモールの統治に全面的な責任を負い、司法を含む立法、行政のあらゆる権限を行使する UNTAET の設立を決定し、続く第 2 項で表 3 に示す UNTAET のマンデートを規定し、さらに第 4 項で UNTAET に対し、当該マンデートを実施するためにあらゆる必要な措置をとることを許可している。

---

[13] 新井京「暫定統治型の平和活動における占領法規の適用可能性―コソヴォ暫定統治機構を中心に」浅田正彦編『二一世紀国際法の課題』（有信堂高文社、2006 年）466 頁。
[14] UN Doc. UNMIK/REG/2000/47 (18 August 2000).
[15] UN Doc. S/RES/1272 (25 October 1999).

表 3　UNTAET のマンデート

| |
|---|
| a）東ティモール全土にわたる安全の提供、法と秩序の維持 |
| b）実効的な行政の確立 |
| c）市民・社会サービスの発展支援 |
| d）人道援助、復興・開発援助の調整と実施の確保 |
| e）自治のための能力構築支援 |
| f）持続可能な開発のための環境確立支援 |

（安保理決議の内容を基に筆者作成）

こうしたマンデートを与えられた UNTAET は、統治・公共行政部門、人道援助・緊急復興部門、軍事部門という 3 つの部門で構成されていた[16]。統治・公共行政部門と人道援助・緊急復興部門には副代表が置かれ、軍事部門には参謀総長を配し、それらを事務総長特別代表が統括する方式である[17]。このうち軍事部門は、UNTAET 設立前に展開して治安回復に努めた多国籍軍 INTERFET の活動を引き継ぎ、①東ティモールの領域全土にわたる安全な環境の維持、②国連の要員と財産の保護、③インドネシア兵の即時かつ完全な撤退の監視、④武装集団の武装解除と動員解除、⑤難民・国内避難民の安全な帰還を含む人道的活動の支援、といった任務を強力な交戦規則（robust rules of engagement）の下で実施することが求められていた[18]。

このように UNTAET は、先に見た UNMIK と比較すると、軍事部門を自らの組織内に組み込むことで、暫定統治における民軍関係の一体性をより高めた構造を有していたと言える。実際に事務総長特別代表が中心となり、2 名の副代表と 1 名の参謀総長で構成される執行委員会（Executive Committee）が、UNTAET のマンデート実施に関して大きな権限を持っていた[19]。

---

[16] このうち、統治・行政部門は 1640 人までの定員で構成される国際警察隊を含み、軍事部門は 8950 人までの部隊と 200 人までの軍事監視員の定員で構成されるという。UN Doc. S/RES/1272, Article.3.

[17] UN Doc. S/1999/1024 (4 October 1999), para. 39.

[18] Ibid., para. 75, 77.

[19] Ibid., para. 40-41. この点につき、UNMIK の執行委員会は、事務総長特別代表と、その下にある 4 人の副代表で構成されており、KFOR 司令官はメンバーに入っていない。しかし、UNMIK と KFOR の連携・調整の必要性は認識されており、事務総長特別代表と KFOR 司令官との間の定期協議のための取り決めの策定が求められるほか、事務総長特別代表のスタッフの中に、KFOR との関係を促進するための軍事リエゾン・ユニットを含めようとしていた。こうした

（3）CPA

イラクの暫定統治は、米英連合軍による対イラク武力行使の延長線上にあり、米英が CPA 創設を報告した安保理議長宛書簡[20]と、その後に採択された安保理決議 1483[21]によって、統治主体としての CPA の法的地位が確定した。これは、決議 1483 が前文で占領当局としての地位を CPA に認めており、本文第 5 項で 1907 年のハーグ陸戦法規や 1949 年のジュネーヴ諸条約を含む、国際法の下での義務を完全に履行するよう要請している点からも、占領統治としての性格を有していたことは明らかである[22]。

こうした背景もあり、CPA の組織構造は軍当局が中心であるものの、その任務は、一時的な行政権限の行使、安全の提供、人道援助の分配、大量破壊兵器の除去といったように多様な内容を持つものであった。そしてこれらの任務を実施するため、CPA の中に復興・人道支援事務所が含まれていた[23]。また CPA は、イラクを統治する際、国内の軍や警察の再建を中心とする治安（security）、国内の立法、行政、司法機能の再建を中心とするガバナンス（governance）、国内のインフラ、公衆衛生の再建を中心とするエッセンシャル・サービス（essential service）、国内の財政再建や市場経済の導入を中心とする経済（economy）の 4 つの柱に分かれて活動を行った[24]。このような CPA の任務や組織上の特徴は、米英連合軍が中心となり治安の安定化に努めるといった軍事的性格が強調されると同時に、民生の安定のために人道支援や復興活動を担う組織も包含しており、民軍の連携・調整が強く要請された姿を表していると言えよう[25]。

---

取り組みが見られるとしても、UNMIK と KFOR が異なる指揮系統にあることには変わりなく、さらに執行委員会の構成も鑑みれば、民軍関係の一体性の程度は UNTAET に劣ると言わざるを得ない。UN Doc. S/1999/672, para. 6-7.

[20] UN Doc. S/2003/538 (8 May 2003).

[21] UN Doc. S/RES/1483 (22 May 2003).

[22] 米英連合軍によるイラク占領は、占領当事者、安保理、赤十字国際委員会（ICRC）などが一致して法的な占領状態の存在を認めた第二次世界大戦後初の事例とされる。新井京「イラクにおける占領法規の適用について―占領法規の現代的意義」『同志社法学』第 314 号（2006 年）455 頁。

[23] UN Doc. S/2003/538, para. 2.

[24] CPA, *An Historic Review of CPA Accomplishments*, pp. 2-3 <http://www.iraqcoalition.org/pressreleases/20040628_historic_review_cpa.doc> accessed on January 31, 2007.

[25] CPA のような統治権限は与えられていないものの、軍による治安の安定化と同時に人道支援や復興支援活動が求められた例に、アフガニスタンにおける地方復興チーム（PRT）の活動がある。アフガニスタンの PRT については、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』第 34 巻第 1

### 2　小括

本節でそれぞれ取り上げた UNMIK、UNTAET、CPA による暫定統治の特徴について、その異同をまとめると次のような点が指摘できる。相違点については第一に、暫定統治機構の統治主体が異なっている。特に安保理決議に依拠して国連が統治主体となったコソボや東ティモールの事例と、米英連合軍が占領統治を行ったイラクの事例では、後述するように国際法の適用面で大きな違いがある。第二に、民軍関係に関して、その連携・調整の方式がそれぞれ異なっている。コソボでは、PKO が全体を統括しながらも、治安面においては多国籍軍の協力を仰ぎ、その中で活動調整の試みが見られた。東ティモールでは、PKO が多国籍軍の活動を引き継ぎ、一つの PKO の中に民政部門と軍事部門が共存して活動することで、民軍の一体性が高められた。イラクでは、連合軍が占領当事者として進駐するものの、その施政はイラク国家の再建を目標に、治安の回復から人道・復興活動までも含む多様な活動であり、CPA の存在自体が民軍協力の一つの形と言えるものであった。

他方、これら暫定統治の事例には、いくつかの共通性も見て取れる。第一に、いずれの事例も統治主体が広範な立法・行政・司法権限を行使して統治を行った。この点は後述するように、暫定統治主体が規則制定権限を保持していたことに由来する。第二に、これまで述べてきたことからも明らかなように、民軍の協同実態が看取される。これは、暫定統治という活動の性質上、民軍の連携・協力は不可欠との認識に基づくものと言えよう。そして第三に、暫定統治の実施において、国際機構や米英連合軍といった外部の主体が統治を担っていたことが指摘できる。この点は、タリバン政権崩壊後のアフガニスタンの復興に際し、国連は仲介役に回り、アフガニスタンの人々自らが復興を主導した例とは性格を異にする[26]。

## Ⅱ　国際法上の論点

### 1　憲章第 7 章の効果

---

号（2006 年）35-62 頁を参照。

[26] アフガニスタンの復興プロセスに関しては、総合研究開発機構、武者小路公秀、遠藤義雄編著『アフガニスタン―再建と復興への挑戦』（日本経済評論社、2004 年）の各論稿を参照。

前節で指摘したように、コソボ、東ティモール、イラクにおいては外部主体が当該領域に関与し、現地で民政部門と軍事部門が互いに連携・調整を図って広範な立法、行政、司法上の権限を行使することにより、領域の統治を行っていた。この広範な統治権限の法的根拠は、いかなる点に求められるであろうか。

コソボと東ティモールでは、いずれも安保理が決議の中で、平和に対する脅威の存在を認定した上で憲章第 7 章に言及し、暫定統治機構の設立を決定している。安保理がこれらの事例に第 7 章の言及を行った理由については、それぞれに特有の事情が考慮されたとも指摘されるが[27]、重要な点は、憲章第 7 章が有する国際法上の効果である。すなわち、安保理は、国際の平和と安全を維持するために第 7 章の下で広範な措置をとる権限を有しており[28]、同章の下でとられる強制措置は、憲章第 2 条 7 項の規定に従い、内政不干渉原則に囚われない。さらに第 7 章の下での決定は、憲章第 25 条および第 48 条 1 項に従い、加盟国は受諾し履行する義務を負う。また、第 7 章下の措置は、人道法や人権規範、あるいは国際法上の強行規範（*jus cogens*）に抵触する場合以外は、何ら制約を受けることはない[29]。UNMIK や UNTAET は、こうした第 7 章の広範な権限の下で設立されており[30]、それは、ユーゴスラビアやインドネシアによる残余の権限を停止して[31]、国連が領域統治を行う上での必要性から生み出されたものと言えよう[32]。

---

[27] 例えば、コソボであれば NATO による空爆と政治的合意の確保という側面があろうし、東ティモールであれば多国籍軍と暫定統治機構の時系列的展開がある。こうした特有の事情を指摘するものとして、酒井啓亘「国連憲章第七章に基づく暫定統治機構の展開」105-108 頁を参照。

[28] Bruno Simma et al., eds., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2002), p.705.

[29] Ibid., pp.710-711.

[30] 決議文中に明示の規定はないものの、UNMIK や UNTAET 設立の法的根拠を具体的な憲章条文に求めると、第 41 条に基づく非軍事的措置の一つに位置づけられる。Erika de Wet, *The Chapter: Powers of the United Nations Security Council* (Oxford: Hart Publishing, 2004), p. 315. この論拠は、第 41 条の規定は非軍事的措置を例示列挙しているに過ぎず、安保理によって第 7 章の下で設立された特別法廷も、第 41 条に基づく措置の一つという理解と同旨である。Michael J. Matheson, “United Nations Governance of Postconflict Societies,” *American Journal of International Law*, vol. 95 no. 1 (2001), p. 84.

[31] Matthias Ruffert, “The Administration of Kosovo and East-Timor by the International Community,” *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 50 no. 3 (2001), p. 620.

[32] 第 7 章に言及のない暫定統治機構の例として、カンボジアで統治を行った国連カンボジア暫定機構（UNTAC）がある。カンボジアでは、唯一の正統機関と権威の源たる最高国民評議会が、パリ和平協定の実施に必要なあらゆる権限を国連に委譲する形で統治が行われており、UNTAC は、関係当事者の同意を基に、伝統的な PKO としての性格を有していた。したがっ

このような第 7 章の効果が具体的な措置として現れた例に、暫定統治主体が公布する規則（regulation）がある。例えば、UNMIK 規則 1 号[33]は、コソボに関するあらゆる立法および行政権限は、司法制度の運営も含めて UNMIK に与えられ、事務総長特別代表によって行使される（第 1 項）と規定している。UNTAET 規則 1 号[34]においても同様の規定が見られ、さらに CPA も安保理による承認を受ける前に規則 1 号[35]を公布している。それによると、CPA がイラクにおいて暫定的な統治権限を行使することを確認し（第 1 項）、決議 1483 を含む関連する安保理決議と戦争の法規慣例の下で行使されうる、その目的達成のために必要なあらゆる行政、立法、司法権限が CPA に付与されている（第 2 項）ことを明記している[36]。暫定統治主体によるこうした規則の公布は、広範な統治権限を自らに与え、活動領域における「国内法」たる性格を持ち[37]、それは憲法的規則とも呼びうるものであるが[38]、他方で以下のような法的問題も内包している。

## 2　適用法規の問題

暫定統治を実施する上で、統治領域における適用法規の問題は重要である。なぜなら、国家再建の途上で拠り所となる法の存在は、暫定統治の正統性を担保するだけでなく、国家の将来像をも法が規定するためである。特に、旧法と新法の適用関係については慎重な考慮が求められる。そこで暫定統治主体は、規則を公布することによりこの問題の処理にあたった[39]。

---

て、国連による暫定統治といえどもコソボや東ティモールの事例と同列に論じることはできない。UNTAC の活動については、一柳直子「国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）活動の評価とその教訓―カンボジア紛争を巡る国連の対応（一九九一～一九九三）（一）（二・完）」『立命館法学』第 252 号（1997）387-429 頁、第 253 号（1997）570-614 頁を参照。

[33] UN Doc. UNMIK/REG/1999/1 (25 July 1999).

[34] UN Doc. UNTAET/REG/1999/1 (27 November 1999).

[35] CPA/REG/16 May 2003/01 (16 May 2003).

[36] ただし、CPA による規則の公布は、憲章第 7 章の効果ではなく、占領法規の下で認められる占領行政の一環として、占領当局が立法権を行使したものとみるべきである。後述するように占領法規の適用により、占領国は一定の法令を改廃する権限を有する。例えばジュネーヴ第 4 条約第 64 条を参照。

[37] UNMIK と UNTAET の規則は、「国連に固有の法」であると同時に活動領域における「国内法」でもあるとして、二重の性格を持つとされる。山田哲也「国際機構による領域管理と法」64-65 頁。

[38] Ruffert, “The Administration of Kosovo and East-Timor,” pp. 622-623.

[39] 規則の公布によって適用法規の問題を処理した理由について、コソボと東ティモールで法律

コソボでは、UNMIK 規則 1 号において、1999 年 3 月 24 日以前に適用可能な法令は、国際的に認められた人権基準、UNMIK の任務遂行、または UNMIK によって公布される他の規則と矛盾しない限り、引き続き適用される（第 3 項）と規定し、さらに、安保理決議 1244 の下で暫定統治機構に与えられた義務を遂行するため必要であれば、UNMIK は規則の形で立法を行う（第 4 項）ことを明記している。しかし、差別的な内容を含むユーゴスラビア法に対するアルバニア系住民の反発により[40]、UNMIK は新たに適用法規に係る規則を公布し[41]、UNMIK 規則に加えて、ユーゴスラビアによってコソボの自治が取り消される前、すなわち 1989 年 3 月 22 日に有効であった法を適用するとして、規則 1 号の第 3 項は修正された[42]。東ティモールでは、UNTAET 規則 1 号において、UNTAET 規則または民主的に設立された東ティモールの組織によるその後の立法によって廃止されるまで、1999 年 10 月 25 日以前に東ティモールに適用されていた法律が、国際的に認められた人権基準、UNTAET の任務遂行、UNTAET によって公布される他の規則と矛盾しない限り適用される（第 3 項）と規定している。また、イラクでも CPA 規則 1 号において、CPA により停止、変更されない限り、またはイラクの民主的な組織によって公布された法令によって変更されない限り、2003 年 4 月 16 日にイラクで有効であった法律が適用されるが、CPA が権利を行使し、義務を履行することを妨げる場合、または本規則もしくは CPA によって公布されるその他の規則や命令と矛盾する場合は、その限りではない（第 2 項）と規定している。

これらの規則により、原則的にはコソボではユーゴスラビア法の適用が否定され、東ティモールではインドネシア法の適用が認められ、イラクにおいても引き続き同国法の効力が認められた。しかし実際は、東ティモールでは破壊活

---

顧問を務めた Hansjorg Strohmeyer によると、第一に、暫定統治の初期の場面で法的真空状態（legal vacuum）を避けるためと、第二に、完全な外国の法体系を導入するために国内の大学で学位を取得した現地の法曹関係者の要求を退けるという二つの実際的理由があったと指摘されている。Hansjorg Strohmeyer, “Collapse and Reconstruction of Judicial System: The United Nations Mission in Kosovo and East Timor,” *American Journal of International Law*, vol. 95 no. 1 (2001), p. 58.

[40] Ibid., pp. 58-59.

[41] UN Doc. UNMIK/REG/1999/24 (12 December 1999); UN Doc. UNMIK/REG/1999/25 (12 December 1999); UN Doc. UNMIK/REG/2000/59 (27 October 2000).

[42] Carsten Stahn, “The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor: A First Analysis,” *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 5 (2001), p. 145.

動防止法など人権基準に満たない法律や死刑制度が廃止され[43]、イラクでもCPA が規則制定権限を行使して、政治・経済の様々な分野で国内制度の抜本的改革を実施した[44]。コソボでは、適用可能な法規が、①UNMIK 規則、②1989 年 3 月 22 日にコソボで有効であった法令、③1989 年 3 月 22 日から 1999 年 12 月 12 日までの間にコソボで適用された法令、④国際的に認められた人権基準という 4 種類存在し、これらの適用に係る優先順位が不明確という問題を残した[45]。

暫定統治の局面では、税法や投資法の整備による経済制度の構築、法執行の担保法令として刑事法分野の整備とそれに付随する司法制度の構築といったように、適用法規の確定が国家の諸制度を造り上げていくためには不可欠である。そのため、統治領域における適用法規の確定に関しては、一層の考慮を払う必要がある。

### 3　国際法上の権利・義務との整合性

#### （1）国際的な人権基準の確保

UNMIK と UNTAET の規則 1 号は、それぞれ国際的に認められた人権基準の遵守を求める規定を置いている[46]。しかし、暫定統治主体の活動を個別具体的に検討すると、人権基準違反の可能性を指摘することができる。例えばコソボでは、KFOR が UNMIK 警察と協力して法執行任務を遂行する際、拘留が欧州人権条約や自由権規約の違反を構成する[47]との指摘があるほか、UNMIK 規則自体も公法から私法に至るあらゆる法領域で、それら人権条約違反の可能性が指摘される[48]。東ティモールでも、その脆弱な財政基盤と特有の政治状況であるが故に、UNTAET 規則の実施を国際的な法基準に適合させるために腐心した形跡が見て取れる[49]。

---

[43] Joel C. Beauvais, “Benevolent Despotism: A Critique of UN State-Building in East Timor,” *Journal of International Law and Politics*, vol. 33 no. 4 (2001), p. 1151.
[44] 新井「イラクにおける占領法規」462-463 頁。
[45] Stahn, “The United Nations Transitional Administrations,” p. 156.
[46] UN Doc. UNMIK/REG/1999/1, Section2; UN Doc. UNTAET/REG/1999/1, Section2.
[47] 具体的には、欧州人権条約第 5 条 4 項や自由権規約第 9 条 4 項が規定する身体の自由や逮捕・抑留の適正手続違反を構成するというものである。
[48] 例えば公判前の拘留延長や治安を理由とした身体の拘束など、詳細は Carsten Stahn, “International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead,” *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 61 (2001), pp. 152-161 を参照。
[49] 詳細は藤井京子「国連東ティモール暫定統治機構（UNTAET）の法的地位」*NUCB Journal of*

さらに現地の人々の視点から問題なのは、統治主体による権利侵害に対する救済手段が不十分ということである。例えばコソボでは、UNMIK 規則 47 号が UNMIK と KFOR の特権・免除を定めるために、それらの行為によって侵害を受けた個人は救済を受けることができなかった。コソボの裁判所も、UNMIK 規則を無効にする権限を有していなかった[50]。

暫定統治事例への適用可能性の問題は別にあるとして、人権条約にはデロゲーション（derogation）条項が存在し、緊急時には一定の範囲で条約上の義務からの逸脱が許容される場合もある[51]。しかし、行政と立法が法に縛られることは、民主的な国家の基本原理の一つであり、公的機関の恣意的な行為に対する保護制度の欠如は、民主的な統治、あるいは法の支配の原理と両立するものではない[52]。統治主体の行為からの救済制度の欠陥は、統治の正統性にも疑問を投げかけよう。

### （2）占領法規との関係

イラクでは、CPA が占領当局としての地位を認められ、ハーグ陸戦法規やジュネーヴ諸条約といった国際法上の義務の遵守が要請されることで[53]、占領法規の適用が認められていた[54]。とりわけハーグ陸戦法規第 43 条は、占領者に対して絶対的支障がない限り占領地の現行法律を尊重することを求めている。また同法規第 43 条を具体化した文民条約第 64 条も、被占領国の刑罰法令は、それらの法令が占領国の安全を脅かす場合か、その条約の適用を妨げる場合において、占領国が廃止または停止するとき以外は、引き続き効力を有することが規定されている。他方、CPA は規則 1 号の公布により、一定のイラク法令の有効性を認めつつも、実際には現地法令を改変し、政治・経済体制の抜本的変更を実施した。そのためイラクの暫定統治では、占領法規の上記規定から導かれ

---

*Economics and Information Science*, vol. 49 no. 1 (2004), pp. 177-179 を参照。また UNTAET が展開する前の INTERFET の活動についても、現地で一時的な法執行を実施し、それに伴い設置した拘留施設の法的根拠が問題視されている。Stahn, “The United Nations Transitional Administrations,” pp. 169-170.

[50] Stahn, “International Territorial Administration,” p. 164.

[51] 例えば欧州人権条約第 15 条 1 項、自由権規約第 4 条 1 項を参照。

[52] Stahn, “The United Nations Transitional Administrations,” p. 160.

[53] UN Doc. S/RES/1483, Article 5.

[54] 占領法規は、「陸戦ノ法規慣例ニ関スル規則」（ハーグ陸戦法規）やジュネーヴ第 4 条約（文民条約）、ジュネーヴ諸条約の第 1 追加議定書、それらに関連する慣習法規則に見出される。

る現状維持原則と、CPA の各種施策とが、矛盾あるいは衝突する可能性が指摘されている[55]。

この問題に対しては、占領統治をイラク人民や国際社会全体に対する責任、すなわち対世的義務（obligations *erga omnes*）として捉え[56]、イラクの治安回復と基本的人権の保障といった現実的要請から、CPA の施策の正当化を試みることも可能ではある[57]。しかし、イラク人民の保護の視点に立つならば、被保護者の利益保障[58]を定める占領法規の遵守が確保されてしかるべきであり、自決権の観点からも外部主体による現地法令の改変は必要最小限に抑えられるべきであろう。いずれにせよ、イラクの占領統治では、占領法規を現代的要請に合わせて解釈することが求められており[59]、占領統治が人権法や人道法の下での権利義務とバランスを保ちうるか、また慣習法や強行規範といった一般国際法上の各種規範と整合性を保ちうるか、さらに憲章第 7 章下の安保理決議の効果といった視点からも、さらなる検討が必要である。

### （3）アカウンタビリティの視点

暫定統治の実施に係る諸問題を、アカウンタビリティ（accountability）の問題として捉え[60]、その確保を目指す動きも見られる。アカウンタビリティには多様な意味が含まれるが[61]、暫定統治のアカウンタビリティを考えた場合、大別すると、国際社会に対するものと国内社会、すなわち統治領域の人々に対するものとに分けることができよう。後者の顕著な例が、オンブズパーソン

---

[55] 新井「イラクにおける占領法規」464-469 頁。

[56] Alexander Orakhelashvili, “The Post-War Settlement in Iraq: the UN Security Council Resolution 1483 (2003) and General International Law,” *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 8 no. 2 (2003), pp. 309-310.

[57] John Yoo, “Iraq Reconstruction and the Law of Occupation,” *UC Davis Journal of International Law and Policy*, vol. 11 no. 1 (2004), pp. 21-22.

[58] 文民条約第 47 条を参照。

[59] David J. Scheffer, “Beyond Occupation Law,” *American Journal of International law*, vol. 97 no. 4 (2003), p. 843.

[60] 暫定統治のアカウンタビリティを指摘したものとして、例えば Simon Chesterman, *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building* (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 126-153; 望月康恵「国際機構による『統治』―国連の暫定統治機構の事例」『法と政治』第 57 巻第 2 号（2006 年）37-42 頁を参照。

[61] 「アカウンタビリティ」を邦訳すれば「説明責任」と訳出されようが、この邦訳の意味内容は本章の文脈には妥当しないと思われる。多様な含意を表す意図で、本章ではあえて「アカウンタビリティ」と表記した。

（ombudsperson）制度の導入である[62]。

コソボでは、統治主体の行為によって権利侵害を受けた個人が異議申立てをする機関を欠いており、救済を受けられる制度が不十分であった。そこでUNMIK は、規則 38 号によってオンブズパーソン制度を設けたのである[63]。オンブズパーソンの目的は、個人や法主体の権利と自由を保護、促進し、国際的な人権基準によって保障されている人権および基本的自由の権利を、コソボのあらゆる人々が行使することを確保することである（第 1 項）。そのためにオンブズパーソンは、独立した立場で（第 2 項 1 号）、UNMIK や現地政府当局による不当な扱いや人権侵害に関し、あらゆる個人や主体からの異議申立てを受理して調査する管轄権を有している（第 3 項 1 号）。

しかしこの管轄権は、UNMIK 規則 38 号が公布された 2000 年 6 月 30 日以後の事件に限定されており、さらに KFOR が関与する事件と、UNMIK およびその職員間の争議は除外されていた[64]。UNMIK とその職員間の争いについては国連組織内の救済制度の管轄であるとしても、コソボでは KFOR の法執行任務に伴う人権条約違反が指摘されていたため、KFOR の活動を管轄から除外した点には問題が残る[65]。とはいえオンブズパーソン制度の導入は、UNMIK による国際的な人権基準の遵守要請と、その侵害によるアカウンタビリティの喪失の間にあるギャップを埋める機能を果たし、さらに UNMIK 規則に表れる国連の立法行為を監視して、UNMIK が国際人権法に拘束されることを明確化したことで[66]、一定の意義が認められる[67]。

他方、国際社会に対するアカウンタビリティとして、安保理への活動報告制

---

[62] オンブズパーソン制度の歴史的展開とその導入例については、Marten Zwanenburg, *Accountability of Peace Support Operations* (Leiden: Nijhoff, 2005), pp. 294-310 を参照。

[63] UN Doc. UNMIK/REG/2000/38 (30 June 2000).

[64] Chesterman, *You, The People*, p. 147.

[65] この点は、UNMIK 規則 47 号第 2 項 2 号の規定から、安保理決議 1244 によって付与された KFOR のマンデート遂行のためには、コソボ領域内での適用法規からの除外が認められる点や、KFOR が NATO 主導の多国籍軍であることから、軍隊派遣国による人権法や人道法の適用問題に焦点が移るため、オンブズパーソンの管轄権とは切り離されたと言える。KFOR の人権法および人道法適用問題については、John Cerone, “Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability in Post-Conflict Kosovo,” *European Journal of International Law*, vol. 12 no. 3 (2001), pp. 469-488 を参照。

[66] Stahn, “International Territorial Administration,” p.165, 172.

[67] 東ティモールでも同様の制度が導入されたものの、コソボのオンブズパーソンで行われたような OSCE のような組織の支援がなく、人権状況を調査するマンデートも欠いていたため、その役割は限定的であり、効果的ではなかった。Chesterman, *You, The People*, pp. 149-150.

度が挙げられる。安保理は決議の中で、その履行状況について、加盟国や関連する国際組織に対して直接に、また時には事務総長を通じて間接的に、定期報告を行うよう求めている。コソボでは、UNMIK と KFOR の活動と、決議 1244 の履行状況を定期的に報告するよう事務総長に求めており[68]、東ティモールでも同様に、UNTAET の活動状況の定期報告を事務総長に対して求めている[69]。イラクでは、事務総長特別代表の活動について、事務総長を通じて安保理に定期報告するよう求めており、同時に、CPA の中心である米国と英国に対し、CPA の取り組みに関する定期報告を促している[70]。

しかしこうした活動報告制度は、政治的に重要な問題や予算上の問題で議論を呼び起こさない限り、概して額面どおりに受け取られる[71]。また安保理の会合は、活動の妥当性や行動と権限の正当性などを審議して評価する場としては想定されておらず、報告書の内容も、活動やその権限の妥当性について審議して評価することを目的とはしていない[72]。だが少なくとも活動報告が安保理に提出され、その内容を国連文書の形で公開して透明性を高めることは、活動に対する評価を行う材料を一般に提供しており、一定のアカウンタビリティ機能を果たしていると言えよう。それは、国連自身による活動検証機能にとどまらず、国連加盟国、さらに言えば国家を構成するわれわれ個々人に対してアカウンタビリティを果たすものであるとも言える。

## おわりに

国際社会の暫定統治は、すでに見たように決して一様ではないものの、共通する部分もある。それは、外部の主体が関与して統治領域内で広範な権限を駆使し、実効的な統治のために文民組織と軍事組織が協同する実態が存在するということである。統治主体による広範な権限の行使は、統治の必要性から当然に要請され、その合法性も、憲章第 7 章や占領法規の下で制定される各種規則により担保される。しかし、外部の統治主体が制定した規則によって合法とされる行為であっても、人権法や人道法上の義務と衝突し、現地の人々の権利を

---

[68] UN Doc. S/RES/1244, Article. 20.
[69] UN Doc. S/RES/1272, Article. 18.
[70] UN Doc. S/RES/1483, Article. 24.
[71] Chesterman, *You, The People*, p. 151.
[72] 望月「国際機構による『統治』」39 頁。

侵害してアカウンタビリティを損ねる可能性があることは、これまでに指摘したとおりである。

暫定統治の現実的要請によって生まれた民軍協力は、適用法規の確定や、国際人権法・人道法上の義務の履行、さらに統治のアカウンタビリティの確保といったことを統治主体たる文民組織と軍事組織の双方に求めている。本章では、暫定統治の構造から民軍関係を捉え、統治に係る法的課題を中心に論じたが、ここではその一端を示したに過ぎない。暫定統治下の民軍協力の態様を法的視座からより具体的に評価するためには、その活動内容を統治主体が公布した各種規則の規定に照らして詳細に検討する必要がある。したがって本章の位置づけは、暫定統治が抱える法的課題の一端を示すことにより、暫定統治下における民軍協力の今後のあり方を考えていくための一つの材料を提供するものである。

＊本研究の成果の一部は、（財）松下国際財団の研究助成によるものである。

# 第二部：民軍関係と文民組織

# 第 6 章

# 民軍関係の課題－人道支援機関の視点から

中　満　　泉

（一橋大学教授）

## はじめに

冷戦後の紛争の構図の根本的な変化は、紛争の一つの帰結である人道的危機の構造的激変ももたらした。国際紛争から国内紛争へ、さらに大規模内戦から部族間抗争やコミュニティー間の暴力紛争といった新しいタイプの紛争の出現と増加によって、紛争解決が難しくなっただけでなく、人道的課題への対処そのものにも冷戦時代とはまったく異なる方策が必要となった。冷戦下の国際紛争においては、人道問題は「紛争の結果」であったが、民族・宗教などアイデンティティーと深く関わる冷戦後の紛争においては、他グループに属する市民に脅威を与え攻撃・排除することが紛争目的の一つとなり、したがって人道問題は、紛争そのものに深く内包される課題となったのである。

現代の紛争解決・平和構築における「民軍協力」の課題は、この構造的変革の中で「人道活動」または「人道主義」そのものがどう捉えられ理解されるべきか、という根本的命題の検証なし議論することはできない。そして、それは「人道援助物資をどう効果的に届けるか」といった戦術論的議論ではなく、戦争法規整備の中で発展してきた人道原則尊重のための国際レジームの根幹に関わる課題である。

本章では、冷戦後の人道危機への対応において、民軍関係がどのように発展してきたかを検証し、特に 9.11 以後の世界情勢における国際社会の平和構築・人道支援活動[1]が目指すべき有益な民軍関係と、民・軍それぞれの果たすべき役割について提言を試みる。

---

[1] 「平和構築支援」とは通常、広く紛争前の予防的支援、紛争中の和平調停・平和創造や人道援助、紛争後の平和維持活動、復興支援など様々な支援を含むと解されている。本章では、これらの中でも「人道活動」の特殊性にかんがみ、特に断らない限り、民軍関係が人道支援活動にもたらす課題と問題点を考察することとする。

## I　問題の所在

### 1　人道支援活動[2]の特殊性

クルド難民危機、旧ユーゴスラビア人道危機、アフリカ大湖地域での人道危機など 1990 年代以降に発生した人道的危機は、紛争要因と密接な関連性を持ち不安定な安全状況下で発生している「複合性」と、その犠牲者数、難民・避難民の規模、そして人口移動など危機の発生・進展速度の「緊急性」が特徴的である。1990 年代半ばには「複合的緊急人道危機（complex emergencies）」と総称されることになる危機における、国際支援活動環境の不安定さと、数日間に数十から百万人の人口移動をみる緊急性こそ、紛争領域内での活動能力と、機動力と展開力を持つ軍事組織が「人道支援活動」[3]に関わることとなった要因であった。

しかし、緊急性はともかく、19 世紀後半に傷病兵を保護・救援することを目的として始まった人道支援は、そもそもその原点からして不安定な紛争状況下において行われるものであることを再認識する必要があろう。1863 年に初の国際的人道機関として赤十字国際委員会（International Committee of the Red Cross: ICRC）が設立されて以来、国際人道法の成文化と人道行動の諸原則の規範化が進展した。人道活動の範囲は二つの世界大戦を経て、戦闘中の傷病兵の救護から、捕虜への物資提供・帰還支援、戦時下の敵対国における抑留文民の保護や、広く紛争地における一般市民への援助提供などに拡大した。またほぼ同時期に、戦争の結果として発生する大量の難民への支援体制として、まず国際連盟下で難民高等弁務官が設置され、さらに第二次世界大戦中の 1943 年には国際連合の一機関として連合国救済復興機関（United Nations Relief and Rehabilitation Administration: UNRRA）が設立され、当時数千万人にも及んだヨーロッパの難民・避難民への人道支援が開始されたのである。

---

[2] 「人道的（humanitarian）」という形容詞を冠した用語には「人道支援活動（humanitarian operation）」、「人道活動（humanitarian action）」、「人道援助活動（humanitarian assistance operation）」などがあるが、本章では I-3 で述べるとおり、本来的な人道的活動には「保護」と「救援または援助」の両側面があることから、「人道援助活動」は使用しない。「人道支援活動」は保護・援助に関わる現場でのオペーレーショナルな活動、「人道活動」に関してはより広義に、人道問題に関する紛争当事者などとの交渉やアドボカシーなども含む活動として使い分ける。

[3] 軍隊の活動が本来的な人道活動とは異なる、と考える人道機関は「救援活動（relief activity）」という言葉を使うことも多い。本章では、軍隊の治安安定化のための活動が内戦状況下での「保護」と密接な関連を持つため、「人道支援活動」を使用する。

ここで注意すべきは、第二次世界大戦後 1949 年には、19 世紀以来の赤十字諸条約の原則に武力紛争下の文民保護の規範を加えて立法化した「ジュネーヴ諸条約」[4]が整備されたこと、そして、1951 年には難民保護の法的枠組みとして「難民の地位に関する条約」が整備されたことである。さらに、1977 年には「ジュネーヴ諸条約の追加議定書」[5]も採択されている。すなわち、人道支援活動は広く国際社会に認められ、遵守されるべき法規範に基づいて行われる活動であって、特定の状況によって実施の方策や援助の対象が変更されるべき流動的な政策事項ではないということである。

ここに、開発支援や復興支援[6]などとは異なる、人道活動の持つ特殊性が認められよう。1990 年以降の大規模人道危機において、国際メディアが悲惨な状況を広く国際社会に報道する、いわゆる「CNN 効果」の結果、人道援助の必要性は一般市民に広く認識され、各国の国際協力政策に強い影響を及ぼしたが[7]、「慈善」や犠牲者への国際的連帯の側面に焦点が当たり、人道支援のもつ規範原則的な特殊性が正確に理解されてきたとは言いがたい。ここにまず一つ、民軍関係の諸課題を議論するに当たっての根源的な問題点が一つ存在すると言えよう。

## 2　人道支援の諸原則

国際人道法の体系に編みこまれた人道支援活動の諸原則にはよく知られるように、「不偏性（impartiality）」、「中立性（neutrality）」、そして「独立性（independence）」がある。すなわち、人道支援活動は、活動が行われる紛争の

---

[4] ジュネーヴ諸条約は、以下の 4 条約である。「戦地にある軍隊の傷者及び病者の状態の改善に関する 1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ条約」（第一条約または傷病者保護条約）、「海上にある軍隊の傷者、病者及び難船者の状態の改善に関する 1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ条約」（第二条約または難船者保護条約）、「捕虜の待遇に関する 1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ条約」（第三条約または捕虜条約）、「戦時における文民の保護に関する 1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ条約」（第四条約または文民条約）。

[5] ジュネーヴ諸条約の追加議定書は以下の 2 議定書である。「国際的武力紛争の犠牲者の保護に関し、1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ諸条約に追加される議定書」（第一追加議定書）、「非国際的武力紛争の犠牲者の保護に関し、1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ諸条約に追加される議定書」（第二追加議定書）。

[6] もちろん、紛争後の人道支援と復興支援の厳密な区分は不可能である。一般に市民の生存に最低限必要な基本的サービスの復興は人道支援の範疇に含まれる。

[7] 報道と人道支援活動の関連性については、例えば、Mariano Aguirre, “The Media and the Humanitarian Spectacle”, *Reflections on Humanitarian Action: principles, ethics and contradictions* (Pluto Press: London, 2001), pp. 157-176 を参照。

当事者のいずれにも偏らない立場を堅持して行われるべきであって、なおかつ国籍、人種、宗教や政治的主張による差別なしに犠牲者の人道的必要に応じてのみ支援を行い（不偏性）、紛争にまつわる一切の政治的・軍事的事項に関して特定の立場・意見を持たずに行われるべきである（中立性）[8]。さらに、他の形態をとる紛争への介入、例えば政治的調停・仲介や軍事的支援などから厳密に独立して行われるべき活動である。ただし、「中立性」については議論もある。ビアフラ戦争（1967－70 年）下においてナイジェリア政府の合意を得て人道支援を行った ICRC が、「中立性」堅持の立場から同政府の人権侵害を非難しなかったことに失望し、フランス赤十字の医師たちが国境なき医師団（MSF）を設立したことはよく知られている。近年では、1994 年からのルワンダ難民危機において、ジェノサイドの首謀者が多く紛れ込み軍事基地化されたザイール国内のルワンダ難民キャンプへの人道支援活動から MSF は全面的に、ケア・インターナショナルは一部撤退した。また、後述するように、「独立性」に関しても、特に国連内部での議論は近年、政治的支援、人道支援、復興・開発支援、さらには平和維持活動などを統合的戦略の下に包括的に行うべき、との議論に傾きつつある。

これらの原則から導き出される人道支援活動の重要な要件としては、紛争当事者の合意を得て行うべきものであること、しかし同時に人道支援活動は不偏的、中立的、独立的な活動であるから、紛争の当事者もこれに合意を与え、人道的ニーズの存在する場所や市民グループなどへの支援機関のアクセスを保証しなければならない、というものがある[9]。そして、これらの原則を完全に保証するために、人道支援活動は基本的に「非軍事的組織」、すなわち文民組織によ

---

[8] 日本語では impartiality、neutrality ともに「中立性」と訳されることがあるが、この二つの概念は区別されるべきであり、注意が必要である。

[9] 人道支援活動への合意に関しては、紛争当事者たちが自由裁量による決定権を持っているわけではないことを国際人道法は強調する。例えば、第二追加議定書第 18 条（市民の保護）の解釈意見（コメンタリー）において、ICRC は特に市民の生存がかかっている場合には支援活動が行われなければならならず、これを拒否することはジュネーヴ条約違反である、とする。ICRC, ”Commentary No. 4885 to Article 18 of the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977”, *International Humanitarian Law: Treaties and Documents*, <http://www.icrc.org/ihl.nsf/COM/475-760024?OpenDocument>, 2007 年 1 月 25 日アクセス。

って行われることを、国際人道法は想定している[10]。人道支援活動は、文民組織が独立して中立的に行うことにより、その活動がいかなる状況下においても保証され、よって市民の最低限の生存を確保するという体制を、国際社会は長い戦争の歴史を経て構築し、制度化したのである。民軍協力への慎重論を唱える人道支援組織に対し、非現実的で原則論に終始する柔軟性に欠けた議論と批判する傾向もあるが、これは正確ではないし、また建設的でない。慎重論の根本的な理由を正確に理解したうえで、現場での現実的な必要に迫られて 1990 年代以降急速に進展した軍事組織の人道援助活動への参加が、この国際社会の重要なレジームに及ぼす影響を客観的に分析し、望ましい民軍関係の構築を図ることが必要である。

### 3　人道原則尊重の欠如と「保護」・「援助」

さて、1990 年代の複合的人道危機における、大規模な援助活動の映像は、図らずも人道支援活動の「援助」側面を強調することとなった。実際の現場では、市民の保護あってこその援助であり、また、「保護」の一つの手立てとしての援助活動でもあった[11]のだが、熾烈な内戦状態で有効な手立てを持たない「保護」活動に対し、「援助」の側面は相対的に取り組みやすかったということであろう[12]。

そもそも、人道支援に第一義的に責任を負うのは当該国の政府と紛争の当事者であるが、冷戦後の紛争はこれを形骸化させた。内戦下で国家機能が停止し、市民の保護・援助を行うことができなくなることも多く、また、紛争当事者も

---

[10] 例えばジュネーヴ第四条約第 63 条は、赤十字組織が占領当局によってその活動を保証されることを規定するが、同様の原則が赤十字組織以外の「重要な公益事業を維持し、救済品を分配し、及び救援事業を組織化することによって文民たる住民の生活条件を確保することを目的として既に存在し、又は将来設立される非軍事的性質を有する特別の団体の活動及び職員に対しても、適用する。」と規定している。

[11] 例えば、ボスニア内戦中、人道支援活動の国連のリード機関であった UNHCR は、援助活動によって紛争の犠牲者にアクセスを確保し、市民・避難民、特にマイノリティーの安全状況を監視する一助とし、国際社会への公表などによって紛争当事者への圧力とし、「保護」活動に役立てるという戦略をとった。

[12] 例えば、筆者も勤務した内戦中のボスニアでは援助関係者の間で「有効な保護がなされない状況下、市民がじきに殺されるのが分かっていながら、それまでの間援助を配布している」というジレンマが常に議論された。人道活動における保護と援助の間のジレンマに関しては、例えば Thomas G. Weiss and Cindy Collins, *Humanitarian Challenges & Intervention*, (Boulder: Westview Press, 2000), pp. 139-143 を参照。

敵対する側に属する市民に対する人道原則尊重がないばかりか、かえって市民を攻撃の対象とする場面も多発するようになったのである。また国際的な人道支援がすなわち敵対勢力への支援と当事者たちに理解される[13]に及んで、人道支援組織への安全保証もなされなくなる。こうして、紛争当事者による基本的な人道原則尊重を前提とする 19 世紀以来の文民による人道支援活動は、1990 年代に機能不全に陥った。

このような状況下で、人道活動への軍事組織の参画は、1990 年台初頭にまず「援助」の側面において機動力を活用しながらの側面支援として始まり、「保護」の側面においては、軍事力の実際の使用ではなく「抑止力」としての使用によって可能な状況下において始まった。言うまでもなく、後述するように 1995 年以降、「保護」の側面はいわゆる「人道的介入」や後の「保護する責任」によって国際社会のあるべき対応が議論されていくことになるのであるが、非常に敵対的な環境下での「保護」は、国際社会の介入への相当の覚悟が必要であり、ダルフール危機への取り組みを見ても分かるように、一様に対応されているわけでもなければ、武力行使に関する議論に国際社会の合意が形成されているわけでもない。

ここで、人道的保護・援助の困難さ、中立性・不偏性といった原則、そして民軍関係を見てみると、まず一般に保護環境が困難であればあるほど強制力を持つ軍事組織への介入要請が存在するものの、武力介入があればそれによって人道活動全体の中立性は減少する、という相関関係が見られる。そして、介入環境が困難であればあるほど、軍事組織展開への政策決定も困難になるのは自明であり、よって最も困難な環境下においてこそ文民組織の人道支援活動にのみに依存しがちであったという逆説的状況が存在する。ここに、民軍関係を考察する上での今一つの根源的問題が提起される。すなわち、人道的危機が発生

---

[13] 紛争当事者が人道支援をどう見るかということ以外にも、人道支援の弊害や潜在的な負の効果に関しては多くの議論がある。Beat Schweizer, “Moral Dilemmas for humanitarianism in the ear of “humanitarian” military interventions”, *International Review of the Red Cross,* Vol. 86, No. 855, (September 2004), pp. 549-550, <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/66CMLK/$File/irrc_855_Schweizer.pdf>, 2007 年 1 月 30 日アクセス、Edward Luttwak, ”Give war a chance”, *Foreign Affairs,* Vol. 78, No. 4, (July/August 1999), pp. 43-44 などを参照。

した場合、軍事組織にそもそも期待される役割とは如何なるものであろうか、そして、軍事組織はそれに効果的に対処しているであろうか、という問題である。

## 4　共通目的は存在しうるのか？

「人道」という言葉が持つ本来的な意味に関してはすでに明らかにしたが、この言葉は今日の国際社会の様々な場面で多用されている。これは、新しいタイプの紛争下において広く市民の人道的ニーズを提供しなければならないことが国際社会の共通の認識となったことが一因であろう。しかし、人道支援活動における民軍関係を考察するに当たっての第四の根本的な命題は、一切の政治的・軍事的目的を持たず中立的で独立した存在たる人道支援組織と、政治と政策実行のツールたる軍事組織との間に、そもそも共通の目的は存在しうるのか、という問いであろう。

この問いに関する議論は、国連平和活動における国連システム内部での各機関の間の「調整（coordination）」強化、そして近年では「統合（integration）」の議論と密接に関連しあいながら進展してきた。紛争の根本的要因に対処しこれを取り除き、平和を構築していくための PKO 活動、人道・復興支援の間のギャップ・重複・矛盾を防ぎ、より効果的な介入を行うために密接な活動の調整と、統合的で包括的な戦略が必要であるとの認識は、1990 年代半ばごろから強く主張されることとなるが、2000 年の『国連平和活動に関する委員会報告書（通称ブラヒミ報告書)』によって国連内部では主流化されたと言える。人道原則を行動規範に持ちながらも、国連という政治システム内に存在する UNHCR などの国連人道支援機関は、まさに「独立」と「統合」の相克の中に存在しているとも言える。

「平和活動」が不偏性を指針とする国連 PKO 活動である場合はともかく、実際の武力行使を伴う「有志連合」の介入の場合、人道支援と軍事行動が完全に目的を共有しているかどうかに関しては、特に人道支援組織の側からの疑問も多く、また、本来文民によって行われるべき人道支援活動が「軍事化」していくことへの危機感も強い。2001 年に公表された『保護する責任: 介入と国家主権に

関する国際委員会報告書』も、いわゆる「人道的介入」が「正戦論」にもつながる言葉でもあるためこれを使用せず、人道的保護を目的とした「介入」または「軍事介入」という表現を用いて、両組織の介入目的が必ずしも完全に同一ではないことを示唆している[14]。

人道支援機関と軍事組織の介入目的の乖離は、9.11 以降の対テロ戦のための介入と、それと並行して行われる人道支援の間においてはおそらく明確であろう。アフガニスタンやイラクでの軍隊による復興支援が、米軍に対する現地の人々の支持を取り付けるため（“winning hearts and minds”）に行われることは、米国政府当局者が繰り返し発言しているところでもあるし、また、アフガニスタン南部において連合軍が、人道援助の継続のためにタリバン・アルカイダなどに関する情報提供を呼びかけるビラを空中投下し人道支援機関から強く批判された[15]ことなどは、少なくともこれらの現場では人道支援機関と軍事組織との間で、活動目的が共有されていないことを明白に示している。

異なった目的で、人道支援機関と軍事組織がそれぞれ「人道支援活動」に携わる状況がすでに存在する中、建設的な民軍関係は構築できるのであろうか。軍の「人道支援活動」はすでに止めようのない現実である。そして、同じ支援環境下で活動する以上、人道支援組織がいくら「独立」や「無関係」を強調しても、現実的には効果的な意味を持たない。紛争の当事者や援助の受益者にとって、両者の区別はもはや明らかではないからである。

## II　人道支援における民軍関係の発展過程

### 1　創設期　(1991 年－1990 年代半ば)

#### (1) クルド難民危機

今日の民軍関係の原点とも言えるのは、1991 年の湾岸戦争終了直後に発生したいわゆるクルド難民危機である。イラク北部で武装蜂起したクルド人たちは、

---

[14] *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), p. 9.

[15] Kenny Gluck,” Coalition forces endanger humanitarian action in Afghanistan”, *MSF Article*, <http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?component=article&objectid=409F102D-A77A-4C94-89E0A47D7213B4D5&method=full_html> 2007 年 1 月 30 日アクセス。

イラク軍の反撃によって 3 月のわずか 3 週間の間に、約 130 万人が難民としてイランへ、そして約4－50万人がトルコとの国境地帯に避難することとなった[16]。イランは UNHCR の支援の下、難民の保護・援助の責務を負ったものの、トルコは自国内にクルド人反政府運動を抱えているため難民受け入れを拒否し、その結果、難民たちは地理的条件の困難な山岳地帯で危機的な状況下におかれた。1991 年 4 月 5 日の国連安全保障理事会決議 688 は、憲章 7 章の下で国連の軍事行動を直接容認したものではないが、イラクで援助を必要としているすべての人を国際人道組織が支援することを要請した。

人道支援活動における民軍関係の観点からは、以下の 4 点が強調されよう。

第一に、現場の地理的条件や、それまでの組織能力・機動力欠如から、文民組織が明らかに対応できていなかった緊急事態に、軍事組織が効果的に対処したことである。「オペレーション・プロバイド・コンフォート（Operation Provide Comfort）」と名づけられた多国籍軍の人道支援活動を、ブッシュ大統領が公式に発表したのは 4 月 16 日であるが、安保理決議 688 が採択された 4 月 5 日にはすでにオペレーション・プロバイド・コンフォートのためのジョイント・タスクフォース（JTF）[17]が設立され、湾岸戦争直後で多国籍軍がすでに地域に展開していたという理由もあるものの、4 月 7 日、つまり 36 時間以内に 6 回の援助物資の空中投下が行われている[18]。空中投下は最も非効率的な援助方法であるため、まもなく特殊部隊兵士を山岳地帯の難民キャンプへ展開させたうえで、現地ですでに活動していた UNHCR や人道支援 NGO などと調整をしながらの空輸作戦に支援内容は変更される。緊急人道支援フェーズ後は、難民帰還のためのイラク北部のトランジット・キャンプ[19]の設営や、より恒久的に帰還する各都市・村々の電気・給水など基本サービスの緊急復興などに、エンジニア部隊などの機動力が発揮されることとなった[20]。

---

[16] 緒方貞子『紛争と難民　緒方貞子の回想』（集英社、2006 年）44 頁。
[17] 後に多国籍軍の参加により Combined Task Force（CTF）。
[18] Combined Task Force Provide Comfort History Office, “Chronology of Significant Events, Operation Provide Comfort, 5 April 1991-15 June 1991”.（筆者がトルコのインジェリック空軍基地に UNHCR リエゾン・オフィサーとして勤務した時に入手した米軍機密文書。）
[19] 難民が故郷に帰還する途中で一旦、短期間居住するためのキャンプ。
[20] 当時の筆者のメモによると、「オペレーション・プロヴァイド・コンフォート」の多国籍軍

第二に、クルド人をサダム・フセインのイラク軍の報復攻撃から「保護」するための方策としては、多国籍軍の持つイラク北部（北緯 36 度線以北）の「安全地帯」における制空権が抑止力として十分に機能し、イラク軍を撤退させ、多国籍軍地上部隊が短期的に展開するというシナリオが機能したことである。地上部隊の展開中、武力を実際に行使することはほとんど皆無であった。また、7 月 15 日の多国籍軍地上部隊のイラクからの撤収後も、この制空権はイラク当局への強力な抑止力を持ち続けたのである。すなわち保護環境の困難度は比較的低かったということができよう。

第三に、イラクにおける国連の人道活動は、安保理決議 688 採択後に行われた国連とイラク政府との合意に基づき行われ、多国籍軍との「強制活動」とは別のものであったことである。多国籍軍撤収後に最低限の保護を保証するための、非武装の「国連警備員（UN Guards）」の増派もイラク政府の合意に基づいて行われた[21]。すでに当初から多国籍軍と UNHCR など人道支援機関の活動目的・方針の間にはかなりの違いが見られた[22]ものの、支援地域には敵対勢力（イラク当局）は存在せず、また人道機関と多国籍軍との相互の独立性や異なる介入目的が敵対勢力にも理解されていた。そしてこの状況下、「対話と学習」による「民軍協力」関係が成立したのである。

第四に、すでにクルド危機での活動において、組織文化・形態・意思決定メカニズムや行動価値観など、現在までも両組織間に横たわる明らかな相違が双方によって強く認識された。現場主導型で活動する人道支援組織には、意思決定がトップダウンで行われ、権威的ときには圧力的で、忠実に命令を実行する軍隊組織に反感を覚えるものも多く、逆に、明確な指揮系統を持たず、また多様なアクターを含む人道支援諸機関は、軍から見れば統率のとれない、原則論

---

には 13 カ国が参加し（ただし、ドイツ軍はトルコ国内のみで活動）、約 2 万人の兵力と 200 機の航空機が動員された。

[21] イラク政府としては、むしろ文民組織の人道支援活動や、非武装の国連警備員展開に合意をすることによって、多国籍軍の地上部隊撤収を促進したいという政治的意図があった。

[22] 本来の難民保護の観点からはクルド人を国内に受け入れるべきであったトルコは NATO の重要な加盟国であり、中東地域の安定のためにもトルコ国内の政治的安定保持は重要であった。したがって当初より多国籍軍の活動目的は難民をイラク北部になるべく早く帰還させることであった。

を繰り返しがちで現実的でない非効率なカウンターパートであった。相手を尊重しながら、自らの立場や方策を噛み砕いて説明し、現場で最も効率的な関係を構築するという双方からの努力は、クルド危機時点ではUNHCR側からのCTF司令本部へのリエゾン・オフィサー長期派遣はあったものの、特に制度化されることはなかった。

### （2）旧ユーゴスラビア人道危機－ボスニア・デイトン合意以前

旧ユーゴでの国際社会の平和活動はデイトン合意成立（1995年12月）以前と以後でその活動目的や組織形態が大きく異なるが、双方ともその後の民軍関係に大きな足跡を残すものとなった。ここではデイトン合意成立以前の国連保護隊（United Nations Protection Force: UNPROFOR）と人道支援機関との関係を概観する。

ボスニアでのUNPROFORのマンデートはそもそも人道活動を保護・支援することであった。1992年から1995年までの国連のボスニアでの活動を総括すれば、国連指揮下のUNPROFORを展開させることによってUNHCRその他の人道支援機関の活動を確保し人的被害を最小限に食い止め、「時間稼ぎ」をすることによって紛争の政治的解決を試みる、というものであったと言える。しかし、政治的解決のない熾烈な内戦状況下における人道活動は、保護・援助の両側面で困難を極め、したがってUNPROFORのマンデートも次第に雪達磨式に拡大することとなった。人道援助物資を空輸するためのサラエボ空港の安全確保任務[23]に始まったUNPROFORのボスニアでの活動は、その後、援助輸送（コンボイ）エスコートなど人道活動へのより広範な支援・保護のための約7000名の兵力の展開へと拡大する[24]。UNHCRは、国連の人道活動を統括するリード機関に任命され、前例のない戦地での活動[25]であった。各国部隊の能力の差異や、主に複雑な紛争構図への軍事要員の理解の欠如による現場レベルでの様々な問題[26]はあったも

---

[23] 国連安保理決議764（1992年6月29日）。
[24] 安保理決議776（1992年9月14日）。
[25] 通常戦地での人道活動はICRCの主管であって、国連はICRCの補助をすべきであったが、ICRCは1992年5月にサラエボで武力攻撃を受け撤退していた。
[26] 例えば、初期にはPKO部隊が紛争当事者の要請に基づいて、「人道的見地から」、「捕虜交換」

のの、総体的に見れば民軍関係は良好な協力関係にあった。その大きな理由は、後に創設されるCIMICなどのメカニズムなしでも国連PKOという大きな枠組みの中での協議体制が存在したことと、そもそも人道機関の支援が存在理由であることが、特に初期においては軍事組織側に比較的理解され、人道機関側も交戦地での活動にPKO部隊の支援が不可欠であることを認識していたためであろう。

ボスニアでの民軍関係に困難な課題が増すことになるのは、市民の保護の観点からいわゆる「安全地帯」決議[27]が採択され、その執行をめぐって実行力を持たない国連が、次第にNATOの空爆への依存度を増すようになってからである。当初はPKO要員の保護のために「近接航空支援（Close Air Support）」として始まった、PKO部隊とは異なる指揮系統に属するNATOの空軍力行使は、次第に紛争の一当事者であるセルビア側への懲罰的要素を増した。その結果、国際社会の介入は政治的に中立なものから変質し、現場レベルではNATOとPKO要員の区別は認識されず、人道支援活動の中立・不偏性への当事者の信頼は失われることとなった。内戦下における、軍事活動と人道活動の並立の困難さが、ここで明らかになった。

援助活動の側面支援における「民軍協力」関係について特筆すべきは、1992年から1996年まで続いたサラエボ人道空輸作戦がある。ベルリン空輸を抜いて史上最長の国際空輸作戦となったサラエボ人道空輸は、UNHCR の指導のもと、ジュネーヴ本部に「空輸司令部」が設置され、各国から出向した空軍将校が「国連の専門家」として勤務して指揮した。クルド危機での経験を基に、文民指導の下で軍の特性を人道援助に生かした好例である。

---

の促進に関わることがしばしばあった。実際のところ交換されたのは女性や子どもを多く含む市民であって捕虜ではなく、紛争当事者の目的は明らかに民族浄化活動であった。また、人道支援の中立性・不偏性の解釈の誤りから、援助物資の絶対量を紛争当事者双方に均等に配分するべきなどという主張もPKO要員からはしばしば見られた。（当時UNHCRサラエボ事務所長代行であった筆者の1992年8月25日UNPROFOR司令部定例会議のメモより。）

[27] 安保理決議819（1993年4月16日）、824（同5月6日）。

### （3）ソマリアの蹉跌

軍事組織の人道支援活動への参画を語るとき、ソマリアでの国連と米国の蹉跌を避けて通ることはできないであろう。1992 年から 95 年までの国際社会のソマリアでの活動（第一次および第二次国連ソマリア活動（UNOSOM）、および米国主導による「希望回復作戦」）は、その失敗の主たる原因・責任がどこに存在したのかに関していまだに評価が分かれる、という点で特殊であると言える。例えば、1992 年にブッシュ政権下で人道的介入の決定に大きな役割を果たした当時のジョン・ボルトン国務次官補代理は、米国主導の「希望回復作戦」は成功を収めたが、後の第二次国連ソマリア活動（UNOSOM II）がブトロス・ガリ国連事務総長の指導とクリントン政権の支持のもと、国家再建という非現実的な試みにまでその目的を拡大したことが失敗の主たる要因とする[28]。一方、「希望回復作戦」中、駐ソマリア米国大使館の次席代表であったウォルター・クラークらによれば、そもそもソマリアの飢餓は国家崩壊と内戦による人災であって、紛争当事者の武装解除などを十分に行わない短期的な軍事介入によって根本的に解決できるものではなく、よって UNOSOM II の活動内容は正しいものであったが、米国政府が困難な状況下での国連の活動に全面的な支援を与えることに躊躇し、また国連 PKO と別組織として存在した米軍特殊部隊の戦略的視点なき武力行使が、結局 UNOSOM II を瓦解させた、とする[29]。詳細な分析は他に譲る[30]が、人道支援活動と民軍関係については以下の教訓を残したと言えよう。

まず、内戦下における人道危機は、そもそも内戦の根本的要因とも直接関連しているために、介入主体の軍隊組織の活動目的・マンデートの範囲をどこまでに設定するかの判断が難しくなることである。人道支援組織は、人道原則に基づいて「症状」に対処するのがマンデートであるから、そのようなジレンマは比較的少ないのであるが、政策実行のためのツールである軍事組織は、その時々の政策決定によって任務が決定される。軍隊組織の活動内容の無制限な拡

---

[28] John Bolton, ”Wrong Turn in Somalia”, *Foreign Affairs,* Vol. 73, No. 1 (January-February 1994), pp. 56-66.

[29] Walter Clarke and Jeffery Herbst, ”Somalia and the Future of Humanitarian Intervention”, *Foreign Affairs*, Vol. 75, No 2 (March-April 1996), pp. 70-85.

[30] 例えば、以下を参照。川端清隆、持田繁『PKO 新時代　国連安保理からの証言』（岩波書店、1997 年）、44－119 頁。

大は、破綻国家という極端に不安定な活動環境では、民軍関係に決定的な影響を及ぼす。民兵集団が人道的原則を尊重・理解するとは思われず、強制活動を行う軍事組織への対抗から人道活動そのものも攻撃の対象となるか、もしくは政治的駆け引きの道具と成り下がる。結果として、文民組織の人道活動環境も一層困難なものになる。また、多国籍軍・PKO 部隊に関わらず、軍事組織に頼る人道活動は、軍事力投入能力を持つ米国などの政治的意図に依存しやすい[31]、という構図が発生する。現実に、ソマリアでは、UNOSOM II によるアイディード将軍逮捕失敗以後、米国の支援は減少し、ついに撤収に追い込まれる。特にアフリカなど、先進国にとっての戦略的意義が低下している地域において、純粋に人道的ニーズによって人道活動が行われるのではなく、政治的選択に基づく活動が増えることが危惧された。

## 2　発展期（1990 年台半ば－2001 年）

民軍関係の創設期は、新しい活動環境と、その中での軍事組織の人道支援活動における望ましい役割・方策の模索、武力行使とその影響の経験の時代であった。続く発展期は、協力関係強化のためのいくつかのツールの創設・強化、研修プログラムなどの発達など、オペレーショナルな分野で関係は一層強化し、「保護」のための軍事介入への国際社会の取り組みが本格化した時代でもある。一方で、「最も危険な環境には軍事組織は展開しない」という文民人道機関から見れば大きな矛盾が露呈した時代でもあった。以下、ルワンダとコソボを例に概観する。

### （1）ルワンダ人道危機

ルワンダ人道危機は、80 万人が犠牲になったと言われる 1994 年のジェノサイド、ザイール（現コンゴ民主共和国）・タンザニアなどへの大量難民流出、特にザイール国境地帯での難民キャンプの軍事化問題、そして地域への紛争の拡大など、複雑を極めた。ここでは、民軍関係を考察するうえで重要な三点に絞っ

[31] 同上、214 頁。

て議論する。

第一に、内戦終結以前にフランスの介入「トルコ石作戦」によって設立されたルワンダ南西部の「安全地帯」についてである。「トルコ石作戦」は安保理決議 929 によって 2 ヶ月間の人道活動として始まった。当時のルワンダ国内の混乱状況の中で、当初はフツ族・ツチ族双方の一般市民を保護することを想定して設立された安全地帯であったが、この活動は当初から様々な問題を抱えていたと言えよう。そもそも、フランスはルワンダ・フツ族との関係が深く、ジェノサイド開始後の 1994 年 6 月までルワンダ政府軍（旧政権側）に武器供与も行っていた[32]。安全地帯で「保護」されたのは、一般市民ももちろんいたが、前政権側の軍人や民兵も数多く紛れ込んでおり、その後フランスから任務を引き継いだ国連ルワンダ支援ミッション（UNAMIR）が多くのジェノサイド犯罪被疑者をルワンダ国内で保護するという状況を生み出したのである。ルワンダでツチ族を主とする新政権が樹立されると、UNAMIR は「安全地帯」内の避難民キャンプ閉鎖と避難民の帰還を求められたが、もとより強制執行能力はなく、結局 1995 年 4 月にルワンダ政府による武力閉鎖によって数千人の犠牲者が出ることとなった[33]。UNHCR は当初より、国内避難民の保護・援助に関しては自動的なマンデートを有しておらず、同時期にすでにザイール、タンザニア、ブルンジにおいて大規模な難民危機への対応を迫られていたことから、安全地域でのキャンプ設営や援助配布などに合意していなかった。複雑な課題を含む国内避難民の保護には強力なコミットメントが必要で、この問題に関しては、文民の側に主管する統一的な機関が存在しないことを「トルコ石作戦」は見せつけることにもなった[34]。

第二に、ザイール、中でも短期間での難民流出では史上最高を記録したゴマ周辺での緊急人道危機に対処した民軍協力は特筆に価する。後にサービス・パッケージとして整備されることになるこの民軍協力は、大規模危機において文

---

[32] 緒方、213 頁。

[33] *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Events at Kibeho,* UN Document, S/1995/411.

[34] 国内における難民・避難民の保護は、第一義的には当該国政府の責任である。国際的レベルでは、これらの人々の保護・援助を主管する機関は存在していない。

民組織の能力が明らかに欠如している様々な分野において、各国からサービス（または物資）、支援要員、資金などを丸抱え・自己完結型で提供してもらう、という緊急援助ツールである。ゴマの人道危機では、軍隊が特にその機動力を発揮すると考えられた空港の管理運営、後方支援基地業務、道路設備と道路の治安維持、難民キャンプ設営、調理用家庭燃料の配給、衛生設備、給水管理、空輸基地管理の 8 分野における支援が各国に要請された[35]。当初の出足には時間がかかったものの、軍事組織の巨大なロジスティック・エンジニア（兵站・工兵）能力の発揮によって、キャンプ内の人道状況は一旦沈静化に向かった。米仏両軍が撤収した後を引き継いで、日本の自衛隊も医療・給水活動などに従事した。ルワンダ人道危機での経験を基に、現在、UNHCR では 20 の分野にサービス・パッケージを保持している[36]。またその後、国連人道問題調整事務所（OCHA）の Military and Civil Defence Assets (MCDA)Unit により、自然災害などにも対応できるようなより広範なツール（サービス・モジュール）も開発された。

第三に強調されるべきは、効果的な民軍協力によって「援助」の分野は対処されたが、難民キャンプ内の治安問題に関して軍の協力は得られなかったことである。難民キャンプの中にジェノサイドの首謀者である旧政権側の兵士が数多く紛れ込んでいたことは、当初から良く知られていた。これらフツ系武装勢力は次第にキャンプの支配力を強化し、キャンプ内の治安はおろか、キャンプを軍事基地としてルワンダ国内に武力攻撃をするなど、地域全体の不安定要因になった。しかし結局ホスト国ザイールの保安隊[37]以外、この問題に軍事組織を派遣して取り組む国はなかった。「最も危険な環境での人道活動は、文民に任される」という印象が、人道支援スタッフの間で共有されていたのがこの時期であった。

---

[35] 緒方、216 頁。

[36] *Handbook for Emergencies* (1998), p. 359 <http://www.unhcr.org/partners/PARTNERS/3b9cbfea9.pdf>.

[37] UNHCR は苦肉の策として、ホスト国ザイールの大統領特別警護部隊兵士からなる「難民キャンプ治安担当ザイール保安隊（Zairean Camp Security Contingent: CZSC）」を、政府との合意に基づき組織した。ヨーロッパ・アフリカ諸国から約 30 名の軍人・警察官が派遣されて、保安隊の訓練にあたった。CZSC は最盛時約 1500 名を数えた。

（2）**コソボ**

1999 年 3 月のコソボ人道問題解決のための NATO による空爆開始以降の NATO による人道支援活動は、新たな教訓をもたらすこととなった。コソボ難民危機は、結局のところ「空爆」だけでは危険に瀕した市民の保護には効果的でないこと、そして、UNHCR をはじめとする人道支援機関の早期警戒能力と緊急展開能力がいまだ十分でないことを見せつける結果となった。同危機における民軍関係は、コソボ・マケドニア・アルバニアにおいてそれぞれ異なるものであったものの、全体的には以下の三つの問題が特に指摘された。

第一に、コソボ危機において始めて、人道支援において文民組織と NATO が「競合関係」に陥ったと言われることである。すなわち、このような大規模な緊急人道危機において、軍がリーダーシップをとるべきという主張が現れたのである。これには複合的な要因があった。初期の UNHCR の対応ミス[38]による文民機関への信頼低下、マケドニア・アルバニア両政府が NATO や EU との関係強化という自国の政治的利益のために NATO の主導を望み[39]、NATO の側も、コソボ介入が地上部隊投入となった場合に重要な後方基地となるマケドニアとの関係を強化する政治的意図があったこと[40]などが指摘されている。また、メディア報道の注目を浴びたコソボ危機において、自国の軍隊による「目に見える援助」を行いたいという、ドナー側の意図も見え隠れしたと言えよう。NATO 側に支援を要請した緒方難民高等弁務官（当時）と、ソラナ NATO 事務総長（当時）の間の書簡の交換[41]において、UNHCR に主導権があることが確認されたものの、現場においては NATO の圧倒的な機動力と積極的に直接支援に関わるアプローチの前で、UNHCR のリーダーシップに疑問を呈する声がしばしば聞かれた。それ以前の、人道支援における軍の役割は「側面・後方支援」という政策

---

[38] 例えば、UNHCR は空爆によって流出する難民の予測を極端に過小評価していたこと、そのため緊急対応が出来ず現場でかなりの混乱を来たしたこと、そして、難民の受け入れ国の政府との良好な関係構築が不十分であったことなどが指摘されている。

[39] Larry Minear, Ted van Baarda, and Marc Sommers, *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis* (Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, 2000), p. 16. <http://www.unhcr.org/partners/PARTNERS/3bb051c54.pdf> 2007 年 2 月 2 日アクセス。

[40] Ibid., p. 18.

[41] Letter from NATO Secretary-General Javier Solana addressed to High Commissioner for Refugees Sadako Ogata, dated 21 April 1999. Reproduced in Ibid., p. 164.

がここで転換したとも見ることができる[42]。

第二に、上述と関連して、NATO 各国の直接支援が前面に押し出されドナー各国の特色が強調される傾向があった。難民キャンプの運営なども、各国派遣の軍隊に任されることとなり、派遣国も多様であったため[43]、支援内容に格差が出たり、ドナー各国間での不必要な競争が起こったり、通常は国連の文民人道組織が保持する支援の一定の基準が確保されない[44]という事態を引き起こした。これは、人道機関から見れば、本来人道的ニーズに基づいてのみ行われるべき人道活動の原則を侵食し、援助の政治化を招き、人道的基準の低下につながると危惧されるものでもあった。また、ドナー各国政府は、以前より国連システム内での調整強化を強く要求し、国連内での「調整」から「統合」への圧力になっていたにもかかわらず、自国の「顔を見せる」援助に関しては協議・調整がなかったという点も記憶されるべきであろう。

第三に、空爆から国連コソボ暫定行政ミッション（UNMIK）設立・KFOR のコソボ展開などの一連の人道支援関連任務の中で、軍事組織のもつ得意分野が明らかになったことである。軍事組織の行った人道活動は、大きく①人道機関の活動を保証し、市民の保護も達成されるために必要な治安回復、②危険地域での物資の輸送や、倉庫の管理といった人道支援組織の側面支援、③難民・避難民への直接支援配布、に分類される。このうち、明らかに軍事組織が多大な貢献をしたのは①と②であって、③に関してはむしろ問題のほうが大きかったという見方が人道援助専門家の間では一致した見方である[45]。

さて、コソボ危機においては民軍関係の調整はどのように行われたのか。NATO・UNHCR 両本部、および支援活動の現場レベルにおいて、複雑で、重層的な調整メカニズムが制度化された。まず NATO 本部においては、文民による

---

[42] NATO 本部は、NATO 軍の任務は人道支援組織を支援することであって、難民を直接支援することではないと強調していた。

[43] 人道支援のために展開した国は NATO 加盟国・パートナーシップ国、その他を含め、マケドニアにおいては、5 カ国、アルバニアには 12 カ国、コソボ領内には 25 カ国に上った。Minear, ban Baarda, Sommers, *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis,* p. 3.

[44] 例えば、軍隊によって設営された難民キャンプの多くは軍事バラック様式が多く、市民生活には不向きであった。

[45] Minear, ban Baarda, Sommers, *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis,* pp. 22-33.

欧州大西洋災害対応調整センター（Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre: EARDCC）、難民支援調整センター（Refugee Support Coordination Centre: RSCC）、ヨーロッパ方面司令本部のリエゾン・オフィサーたちが、現場の NATO 軍部隊、加盟各国国防省、および UNHCR 本部との調整の任に当たった。UNHCR 側では、ブリュッセル事務所、ジュネーヴ本部内のコソボ・オペレーション担当部と空輸司令部が NATO 側との緊密な連絡調整に当たった。週に三回は電話会議も行われていたという[46]。現場レベルにおいては、援助国・領域によって若干異なる制度が作られた。マケドニアにおいては、NATO の連合軍緊急対応部隊（Allied Rapid Reaction Corps: ARRC）の司令本部内に CIMIC[47]が設立され、アルバニアにおいては、政府が緊急管理グループ（Emergency Management Group: EMG）を創設して、そこに CIMIC が UNHCR や NGO などと参加する形をとり、コソボにおいては KFOR 司令本部内に CIMIC が本拠を置き、各地でも CIMIC ユニットが作られた[48]。これらの試みはおおむね機能したと評価されているが、二つの問題が指摘された。一つは、人道支援活動が大規模であればやむを得ないのかもしれないが、調整メカニズムが非常に複雑になったことである。時に「コーディネーターの間のコーディネーターが必要だ」などと揶揄されることもあった。二つ目は、NATO 側は UNHCR の人道支援コミュニティー内での「指導的立場」を尊重し、国連諸機関や NGO の間の調整を期待したのであったが、これが機能しなかったことである。そもそも独立性の高い文民諸機関は調整されることを望まず、司令塔は存在しない。NATO 側にとってはさぞかし頭痛の種であったろう。

---

[46] Ibid., pp. 20-21.

[47] NATO の CIMIC（Civil Military Cooperation）とは任務遂行を支援するための、NATO 司令官と、現地の市民や当局、および国際機関や国家組織、NGO などを含む文民アクターとの調整と協力、と定義される。詳細は以下の 2 文書を参照。*NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation*, NATO document, MC411/1 <http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm> 2007 年 2 月 3 日アクセス。*NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*, NATO Document, AJP-9, June 2003. <http://www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf> 2007 年 2 月 3 日アクセス。

[48] Minear, ban Baarda, Sommers, *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, p. 19.

### 3　転換期（2001 年以降）

発展期においては、様々な悲惨な人道危機への対処を通して、民・軍双方で冷戦後の国内紛争の課題への理解が深まった。国際社会は、不完全ながらもより強力なコミットメントをもって「保護」に取り組む姿勢を打ち出しつつあった。軍事組織が人道的活動に積極的に関わることの負の側面も様々露呈したものの、そのプラス面を最大化するためにも、国際社会は効果的民軍関係調整のメカニズムの構築に取り組んだ。

これらの進展が、9.11 以後、変質を始めている。20 世紀終末には国際社会の内戦への介入は多分に人道的理由で行われたのであるが、21 世紀の介入は、より安全保障上の利益のために行われるようになった。国連は今も世界各地で、しかもその多くはアフリカで、人道支援・平和構築への活動を地道に続けているのであるが、アフガニスタンとイラクへの米国を中心とした多国籍軍の介入方式・アプローチの人道活動全般への影響は多大であると言わざるを得ない。

9.11 以後の問題点を端的に述べるとすれば、それは、「対テロ戦」が優先政策課題になった国際環境下での、平和活動の「統合化」、すなわち、人道支援活動をも全体の平和構築戦略の中に組み込んでいく、という国際社会における潮流の是非である。別の言い方をすれば、人道活動の「政治化」または、政治への従属化とも表現されよう。これは、二つの大きな流れが合流して加速度的に進んだ。

一つは、政治・PKO・人道支援・復興開発支援などの間の重複・ギャップを防ぎ、平和活動分野における効率性を高めるために、国連システム内部で進められてきた、調整強化と統合的・包括的戦略の構築である。この取り組みは特にアナン前事務総長下で取り組まれてきたが、それは対テロ戦が問題となるかなり以前から始まった改革課題であった[49]。今一つは、1990 年代の様々な危機に取り組む中で、各ドナー国において、外務省・開発援助庁・国防省などの連携が進み、統合的視点が強化されてきた、という流れがあった。

統合的戦略は、おそらく、完全ではないが一定の人道目的と原則を民・軍で

---

[49] 中満泉「平和構築と国連改革　有効な戦略の確立へ向けて」『国際安全保障』第 34 巻第 2 号（2006 年 9 月）、19－23 頁。

共有できる環境においては有効であるか、または少なくとも機能可能であろう。しかし、対テロ戦が人道支援・復興支援活動と並存している環境（アフガニスタン）や、介入自体が国家を崩壊させつつある環境（イラク）においてはどうか。イラク介入は現在もほぼ完全に軍事化された状況にあるので、アフガニスタンでの問題点を考察しよう。

アフガニスタンでは比較的小規模の文民からなる国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）と、国連安保理の授権[50]による国際治安支援部隊（International Security Assistance Force: ISAF）、そして米国が主導するタリバン・アルカイダ掃討作戦「不朽の自由作戦（Operation Enduring Freedom: OEF）」のために展開している多国籍軍の三者並立の形で国際的介入が開始された。アフガン政府を前面に押し出し、国連の役割は政府の側面支援と位置づける、いわゆる「軽い足跡アプローチ」をとる UNAMA と ISAF の関係は、一言で言えば「相互の役割尊重に基づく、つかず離れずの良好な連絡調整関係」であり、UNAMA と OEF は「互いにそこに存在していないかのように振舞う関係」であるという[51]。支援の統合的アプローチの現場での発露形態として、その是非が盛んに議論されている「地方復興チーム（Provincial Reconstruction Teams: PRTs）」は、妥協の産物として誕生した。介入初期の段階において、アフガン政府や国連からの強い要望にもかかわらず、米国の強い反対によってカブール以外に ISAF を展開させることができなかったため、治安状態の悪い地方都市に小規模の軍事部隊を派遣し、文民とも共同しながら特に DDR プロセスへの支援に当たらせることとなったのである。アフガン国家再建に資するため、PRT には中央政府の権威を地方に波及させるという目的も加えられた。

UNAMA や特に人道支援機関の観点からは、PRT 活動には三つの重大な問題が明らかになった。第一に、PRT を展開させている国によって、そのチーム構成や指揮系統・アプローチ、支援活動に大きな差異が生じたことである[52]。英国

---

[50] 国連安保理決議 1386（2001 年 12 月 20 日）。

[51] 筆者のラクダール・ブラヒミ元事務総長特別代表とのインタビュー、2006 年 8 月 30 日。

[52] 例えば、以下の文書を参照。Robert M. Perito, “The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan, Lessons Identified”, *United States Institute of Peace Special Report 152*, (October 2005), <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr152.pdf> 2007 年 2 月 5 日アクセス。

部隊のように、現場で交渉力を発揮して治安に重要な効果を持つ、難易度の高い DDR で成功を収めた PRT もあれば、軍主導で比較的容易に実施可能な民生支援に焦点を当てる米国部隊もあり、明確な活動指針や支援範囲などが現在のところ存在していない。第二に、PRT はその多くが明らかに軍主導の直接支援活動であって、人道支援活動は政治・軍事的目標に従属され、またこれまで様々な経験を通して国際社会が学んできた、軍事組織の比較優位分野とも合致しないことが多い。PRT が専門的知見を持ち合わせない人材によってプロジェクトを実施したことによる、人道援助の質の低下も多く報告されている。第三に、特にアフガニスタン南部などの OEF の活動領域近辺において、援助と引き換えにタリバンの情報提供を求めるなど、「人道援助」が明らかに本来の目的とかけ離れた形で悪用されることがあり、またそのために、援助の受益者や紛争当事者が本来の人道活動の意義や、人道機関・軍事組織それぞれの役割を理解できない環境が広まりつつあることである。これは文民組織への攻撃などの安全問題として現実的で、重大な悪影響を持つと同時に、19 世紀以来国際社会が発展させてきた人道原則に基づいた人道支援レジームを根本から変質させかねない深刻な危険をはらんでいる[53]。

## III 民軍関係の将来－結びに変えて

軍の人道支援活動参加は、あらかじめ明確な戦略的ビジョンに基づいて計画されたのではなく、むしろ、緊急危機対応への要請から起こってきたものである。したがって常に、現場での試行錯誤の積み重ねが先行し、教訓の一般化や概念整理、政策的指針作りは後れがちであった。軍事組織の人道支援活動の負の側面を軽減し、プラス面を最大化するにはどうすれば良いか。4 点、具体的な

---

Yuji Uesugi, ”The Provincial Reconstruction Teams (PRTs) and their contribution to the Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) process in Afghanistan”, *HIPEC Research Report Series* No.3, (February 2006), <http://home.hiroshima-u.ac.jp/hipec/ja/products/RP3.pdf>、2007 年 2 月 5 日アクセス。

[53] 例えば、以下を参照。Raj Rana, “Contemporary challenges in the civil-military relationship: Complementarity or incompatibility?”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, No. 855 (September 2004), pp. 565-591, <http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/66DDF7/$File/irrc_855_Rana.pdf> 2007 年 2 月 6 日アクセス。

提言をする。

第一に、民・軍の比較優位性に基づいた基本的な役割分担について、再確認する必要があろう。軍事組織の持つ有益な能力は、まず何と言っても治安確保にある。現にアフガニスタンにおいても、UNAMA は PRT の活動内容は治安安定化に焦点を当てるべきとし、そのための提言を行っている[54]。治安安定化のための支援は、軍事部隊の直接投入以外にも、DDR、現地軍の再編成・訓練や様々な治安組織の改革・技術支援など広範囲の活動が必要であることが認識されつつあり、これらへの取り組みが急務である。文民組織の対応能力を超えた事態における、サービス・パッケージなどのツールを利用したギャップ・ストップ的な短期介入、人道支援活動への輸送補助や、インフラ緊急復興など、機動力・展開力を生かした側面支援も軍の持つ比較優位分野である。対して、軍事組織が直接的に人道支援に取り組むべき理由は、劣悪な治安環境のために文民組織が入れない状況下以外では、あまり存在するとは考えられないのである。貴重な軍事要員を治安確保以外の任務に当たらせることの矛盾すら指摘されている。民・軍の役割分担に関する議論や、さらに積極的に軍が人道援助に取り組むべき状況の再確認をするうえで、国連の機関間常設委員会（Inter-Agency Standing Committee: IASC）が採択した文書[55]は有用なたたき台になると思われる。

第二に、対テロ戦争と並行して行われている軍事組織の民生支援に関して、その目的・手法・概念などの整理が必要である。そのうえで、そうした支援環境で用いられている PRT などの手法が、広く純粋な人道支援環境で民軍協力のツールとして一般化できるのか、またはされるべきなのかを検討する必要があろう。また、「人道支援」と「政治的目的でなされる支援」との区別を明らかにするべきではないだろうか。現場の受益者や紛争当事者に、この区別が正しく理解されるとは期待できないが、国際的な政策・支援レジームレベルでの整理は重要であると思われる。

第三に、軍事組織が人道支援活動に携わる場合の一定の基準や指針をマルチ

---

[54] *ISAF Provincial Reconstruction Teams (PRTs) Backgrounder* (20 November 2006), <http://www2.hq.nato.int/ISAF/Backgrounders/bg005_prt.htm> 2007 年 2 月 6 日アクセス。

[55] *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies: An IASC Reference Paper*, 28 June 2004, <http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=1219> 2007 年 2 月 6 日アクセス。

的視点で整備する必要がある。軍が内政における点数稼ぎといった理由で派遣される場合においても、最低限の基準は満たされなくてはならないからである。文民人道組織は、政策実行のツールである軍事組織との協力を原則論の立場から拒むのではなく、政治目的の軍の参画を最大限人道原則に近づけるために努力するべきである。組織文化・意思決定メカニズムの違いなどに関しても、相互理解が一層促進されるべきなのは言うまでもない。

第四に、平和活動の統合化議論に関連して、何をどのように統合するべきなのかの議論が必要なのではないか。平和構築のプロセスにおいては何がなされるべきであって、そのための国際社会の支援の全体の政策・戦略はどうあるべきかに関する共通認識を達成し、そのうえで最も効果的な役割分担によって支援を行うのか、それとも、国際社会の政治的目標のもとで活動を一本化していくのか。前者であれば、包括的な戦略と、人道活動の独立はともに担保できるはずであるが、後者であれば人道活動は、ますます政治化し、変容の一途を辿るであろう。

以上 4 つの点は、すべて人道支援組織と軍事組織の間でのみ検討されるべき問題ではない。これらはすべて、より広く政策決定者たちこそ、認識を深めなければならない問題である。1990 年代に緒方貞子難民高等弁務官は、人道問題を国際政治の主要課題とし、政治的解決の必要性を認識させた。そして今、人道原則尊重が人類社会になぜ重要であるのかが問われている。人道主義は、再び分岐点にいるのかもしれない。

# 第 7 章
# NGO の視点から見た民軍関係
## —NGO にとって民軍関係が意味するもの—

長　有　紀　枝
（ジャパン・プラットフォーム代表理事）

## はじめに

編者より NGO にとって民軍関係とは何を意味するかについて論ぜよという課題を頂いた。この課題に応え、本章は民軍関係に関する NGO の一般的な傾向と特徴を論ずるものである。なお本章の見解はすべて筆者個人のものであり、いかなる点においても筆者の属する組織を代表するものではない。すべての文責は筆者個人にあることを最初にお断りしたい。

## Ⅰ　予備的考察

本論に入る前に、本章で対象とする NGO と軍隊、および民軍関係という用語について整理する。本章でいう NGO は、一義的に緊急人道支援を現場で行う国際 NGO を指し、同様の活動を行う地元の NGO（ローカル NGO）や人権・アドボカシーNGO、開発 NGO、環境 NGO などは特に断りがないかぎり対象としない。軍隊も現地国軍、武装勢力および外国軍に大別されるが、本章で対象とするのは、主として外国の軍隊である。また、文民組織と軍との関係を示す用語としては「民軍（軍民）協力（CIMIC）」、「民軍（軍民）調整（CMCoord）」、あるいは、「民軍（軍民）関係（CMR）」などがあるが、NGO コミュニティにとっては、いずれの呼称を用いるかは主たる関心事ではなく、特記すべき議論が行われていないことも確認しておきたい。その理由としては、多くの NGO にとっては、軍は一般的抽象的な存在として、あるいは「概念」として机上にあるのではなく、現地の正規軍であれ、反政府勢力であれ、あるいは国連軍や多国籍軍であれ、常に個別具体的対象として（例えばシエラレオネの IMATT[1]、アチェのインドネシア軍、パキスタンのパキスタン軍、イラクの米軍など）救

[1] 国際軍事諮問訓練隊（The International Military Advisory and Training Team）。

援活動の現場に存在している。こうした状況から、NGO は民軍の関係を指し示す呼称に特にこだわって論じることが少ないように思われる。したがって本章でも、いかなる名称で呼ぶかについては、特に論じることはせず、本論文集の統一的な用語である民軍関係という語彙を用いることとする。

## II　NGO の多様性

以下本論に移るが、まず NGO の多様性について確認したい。軍隊との関係について NGO を論じる際、一般にどのような関係や立場を連想するだろうか。「反政府」「アンチ軍隊」あるいは「親政府」「軍隊の協力者」か。この問いに対する回答は、いずれも正しく、あるいはいずれも正しくない。なぜなら、NGO の特徴はその多様性、多義性にあり、軍隊や軍事的アクターに対する見解も千差万別であるからだ。

日本語で、非政府組織と訳される NGO（Non Governmental Organization）は、その語義やインプリケーションが、国や置かれた状況、時代により著しく異なり、多様な形態と性格を帯びる概念である。NGO は、それを取り巻く歴史的、政治的、経済的、地理的、社会的環境との深い連関の下に、特定の環境を背景や制約として、特定の問題や対象領域に焦点を合わせて成立し、活動してきた組織であるからである。したがってその呼称も、例えば世界有数の国際 NGO を輩出している英仏米の 3 カ国を例にとっても、それぞれの歴史を背景に英国の「ボランティア組織（Voluntary Organization）」や「チャリティ（Charity）」、フランスの「アソシアシオン（Association）」、米国の「民間ボランティア組織（Private Voluntary Organization: PVO）」と多種多様である。ここでは以下、①活動領域、②活動形態、③資金の出所と組織の独立性、④活動方針（世俗か宗教か、マキシマリストかミニマリストか）、⑤活動拠点、⑥成立ち、⑦国連機関との関係という 7 つの視点から具体的にその多様性を確認しよう。

### ①　活動領域

本章が対象とする NGO は冒頭で述べたとおり、紛争下や紛争終結直後に行われる緊急人道支援を行ういわゆる「緊急 NGO」である。しかし NGO 一般の活動領域は、復興支援、開発、人権擁護、政策提言、環境保護、動物愛護など

多岐にわたる。

② 活動形態

活動領域とともに、その活動形態も様々である。大別して実際に現場で活動を行う「オペレーショナル（活動実施型）NGO」、特定領域の問題について政府や国際機関に対して政策提言や世論の喚起、ロビー活動、調査・研究を行う「アドボカシーNGO」等がある。また、前者の「オペレーショナル NGO」も、自らが現場で関与してきた特定のイシューについては、アドボカシー活動を行う事例も多い。また、特定のイシューについて、「オペレーショナル NGO」「アドボカシーNGO」双方がネットワーク[2]を組んでアドボカシー活動やキャンペーンを行うケースもある。著名なものとしては、「地雷禁止国際キャンペーン（ICBL: International Campaign to Ban Landmines）」、武器の規制を求める「Control Arms キャンペーン」、途上国の債務帳消しを求める「ジュビリー2000 キャンペーン」などがあるが、本論との関係でいえば、アフガニスタンの地域復興チーム（Provincial Reconstruction Teams: PRTs）[3]について、Oxfam やセーブ・ザ・チルドレンが論じた提言文書などがある[4]。日本においても、PRT については、アフガニスタンで活動する NGO の 6 団体が外務大臣宛書状を出すなどの共同の政策提言活動が行われている[5]。

---

[2] 「ネットワーク」とは、ある共通の目的のもとに複数の組織が、人的・物的資源、情報等の能力の一部ないしすべてを共有することによって、相互協力関係に入り、政治、経済、社会制度・政策に対して協働で働きかけを行う主体のまとまりをさす。特定非営利活動法人国際協力 NGO センター(JANIC)『国際協力 NGO のネットワーキングについての調査研究』外務省 2002 年 3 月、1 頁。

[3] 2003 年初頭にスタートした PRTs は、軍隊と文民の援助の専門家をチームとして一体化させた新しい民軍協力の形態である。アフガニスタンでは米国主導のテロ掃討作戦「不朽の自由作戦」、国連の委任により NATO が主導する「国際治安支援部隊（ISAF）」という二つの軍事的取り組みがあるが、これらを補強する方策として生みだされたのが PRT である。PRT は、アフガニスタン全域の地域(province)レベルで活動し、治安・復興・中央政府のガバナンス支援、そして限定的な救援活動といった分野に着手している。米国主導の連合軍と NATO 主導の ISAF という二つの異なる指揮系統があり、2005 年末現在連合軍が 12 カ所、NATO が 9 カ所に展開し、計 21 の PRT ネットワークを形成している。誕生から日が浅く、それぞれの PRT により様相が異なるため一般的 PRT と呼べるものはないが、軍民の構成比率は軍側が 90～95％と圧倒的に高いのが共通項である。

[4] Save the Children UK, “Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan, 2004; Oxfam International, “Iraq: Humanitarian-Military Relations” Oxfam Briefing Paper 41, March 2003.

[5] 書状の内容は「地域復興チーム（PRT）の役割に関し、懸念を表明します。特に、多くの PRT

また、こうした「ネットワーク」の推進・調整役を担う中心組織としての「ネットワーク NGO」も多数存在する。一国内や地域内において、対象国、分野、課題別などのネットワークとして活動するものもあれば国際的に活動するものもある。前者のネットワーク NGO としては、JANIC[6]（日本）、ANCB[7]（アフガニスタン）、InterAction[8]（米）、 BOND[9]（英）など、後者としては、VOICE[10]（欧州）、人道支援にかかわる国際 NGO のネットワーク ICVA[11]などがあるが、民軍関係につき、ネットワーク組織として声明を出す場合もあれば、メンバーの多様性を尊重し、民軍関係に関する勉強会やセミナーなどを実施し、特定の意見を表明しない場合もある[12]。

③　資金の出所と組織の独立性

NGO とは非政府組織の略称であるが、その名称自体を問う組織形態もある。政府とのつながりが深く、財政的独立性や組織運営・意思決定の自律性が脆弱な NGO に対して政府系 NGO・官製 NGO（Governmental NGO: GONGO）、

---

が復興支援活動を行っていることに反対します。PRT による復興活動は現地の人々に援助従事者の中立性を疑わせるだけでなく、その復興活動自体も有効性が疑わしいからです。」2005 年 12 月 27 日付け「外務大臣麻生太郎殿　アフガニスタン会議（2006 年 1 月、ロンドン）に向けた日本政府への御願い」。差出人の NGO6 団体は、シャンティ国際ボランティア会、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（以上社団法人）、難民を助ける会、日本国際ボランティアセンター、日本紛争予防センター、ピース・ウィンズ・ジャパン（以上特定非営利活動法人）。

[6] 特定非営利活動法人国際協力 NGO センター（Japan NGO Center for International Cooperation）。1987 年設立、主に関東に拠点を置く 70 の NGO が加盟している。http://www.janic.org/index.html

[7] Afghan NGOs Coordination Bureau, 1991 年設立のアフガニスタンの 181 のナショナル NGO のネットワークである<http://www.ancb.org/aboutancb.htm>。

[8] American Council for Voluntary International Action（InterAction） 1984 年設立、米国の 160 の NGO が加盟<http://interaction.org/>。

[9] British Overseas NGOs for Development（BOND）1993 年設立、英国の 300 の NGO が加盟<http://www.bond.org.uk/>。

[10] Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies（VOICE）1993 年設立、欧州の 90 の NGO が加盟<http://www.ngovoice.org/>。

[11] The International Council of Voluntary Agencies（ICVA）1962 年設立。人道問題に関するアドボカシー活動のための人権、人道、開発 NGO のグローバルなネットワークである。ICVA には世界の 68 の NGO やネットワーク NGO が加盟し、ヒューマン・ライツ・ウオッチ、ICRC、IFRC、MSF インターナショナルの 4 団体がオブザーバーとして登録<http://www.icva.ch/about.html>。

[12] 米国の Interaction は民軍関係に関するガイドラインを作成し、公表している。“Guidelines for InterAction Staff Relations With Military Forces Engaged in, or Training for, Peacekeeping and Disaster Response” available at http://www.interaction.org/disaster/military_guidelines.html.
JANIC では、2005 年、2006 年開催の NGO の『危機管理・安全管理』研修において民軍関係に関するコマを入れている。

QUANGO（Quasi-NGO）といった分類もある。財源は NGO の特徴を示すもっとも顕著な指標である。GONGO ではなくとも、政府の補助金や助成金に 100%近く頼る組織形態もあれば、組織の中立性、独立性を維持するために一切受け取らない組織もある。例外もあるが、傾向としては人権や政策提言など、特に政府と敵対的関係あるいは緊張関係の中で活動することの多い「アドボカシー NGO」は政府資金に頼らず一般市民の寄付に支えられる傾向があり、現場で支援活動を実施する「オペレーショナル NGO」の場合、政府資金への依存傾向が強まる傾向がある。後者の中でも特に紛争地で、緊急人道支援に携わるオペレーショナル NGO の場合、危険地での活動のロジスティクスを支えるために、通常の国際協力とは桁違いの資金的裏づけが必要となるため、その傾向はより強くなる。活動地の多くがインフラの殆ど存在しない地帯であり、そこに安全な住居の確保、緊急通信体制の確立、緊急避難手段や特殊車両の調達、通常の 10 倍程度の掛け金が必要な特殊な保険（戦時特約）への加入など、援助物資の調達以外に膨大な費用が必要となるからである。そして軍隊との関係構築が最も火急の課題となるのも、これら紛争地で活動するオペレーショナル NGO である。

④　活動方針

（1）世俗か宗教か

NGO の中には、政治、宗教、思想に中立で不偏不党を信条とする組織もあれば、特定の主義主張、宗教に関係した組織もある。宗教と無縁の組織を「世俗組織（secular organization）」、特定の宗教に関与する NGO を「信念に基づく組織（faith-based organization）・宗教系 NGO（religious organization）」と分類する場合もある。特に冷戦終結以降、宗教系 NGO の台頭が著しく、数、規模ともにスケールアップしている実情があるためである。これらの宗教系組織には、改宗や布教を目的としたものもあれば、特定の宗教に基盤を置きつつ、布教を目的としない組織もある。

(2)「マキシマリスト」と「ミニマリスト」、「プラグマティスト」

特に人道支援に携わる NGO の場合、「マキシマリスト（人道支援の拡張・拡

大主義者)」と「ミニマリスト（限度主義者)」と呼ばれる二つの派閥が対照的な二つのアプローチをとっている。マキシマリストは、援助の効率性や軍の兵站部門のもつ優位性を重視し、また資金の獲得や援助の拡大のために、政府と協働し、民軍の連携・協力を厭わないグループであり米国の NGO に多い。他方、赤十字国際委員会（ICRC）や国境なき医師団（MSF)、オックスファム（Oxfam)、セーブ・ザ・チルドレンなど欧州の名だたる NGO を代表とする後者のグループは、「ファンダメンタリスト（原理・原則主義者)」という言い換えも可能であるが、人道主義の原点や原理・原則を重視し、人道支援の政治化・軍事化の傾向にあくまで反対し、軍・民の明確な線引きに拘るグループである。とはいえ、こうした議論をリードするのは、欧米の限られた数の一定規模の NGO である。多くの日本の NGO をはじめ、大半の NGO はこの中間に位置し、紛争の形態や軍隊のミッションによりケース・バイ・ケースの判断を行う。いわば「プラグマティスト（現実主義者)」とも呼べるアプローチをとっている。

また「マキシマリスト」と「ミニマリスト」という系譜は、「デュナンの系譜」「ウィルソンの系譜」とも言われている[13]。「デュナンの系譜」は赤十字運動の創設者アンリ・デュナンに端を発するもので、ICRC、MSF、Oxfam、セーブ・ザ・チルドレン（英）など中立や独立性を重視する NGO を指す。他方「ウィルソンの系譜」は米国の自由や民主主義といった価値観を世界に広めることが世界の秩序安定に寄与するというウッドロウ・ウィルソン大統領の思想を系譜とする。ウィルソンは基本的に米国の外交政策の推進と人道主義の一致を見ていたとされ、この流れに属する NGO としては、現実主義かつ事業中心型で、(政策中心型に対比して）政府との近い関係を利用して援助の効果的・効率的な提供を第一目的とする場合が多い。ヨーロッパの中では例外的にオランダの NGO が政府との協力関係の強さにおいて、この「ウィルソンの系譜」に属するとされるが、人道主義を中心に据える（政府と近い）NGO と人権擁護活動を中心に据える NGO との乖離が存在している。米国の NGO の場合、政府と近い立場で存在し「政府の援助の担い手」として活動している場合が多い。しかしこれが米国の NGO のすべてではなく、米国政府の援助政策に、人権などの観点から異

[13] Abby Stoddard, “Chapter 3 Humanitarian NGOs: Challenges and trends” in Joanna Macrae and Adele Harmer (eds.), “Humanitarian Action and the ‘global war on terror’: a review of trends and issues”, *HPG Report 14*, Overseas Development Institute, July 2003, pp. 27-28.

を唱えるNGOの存在もある。

⑤　活動拠点

団体の本部所在地と活動拠点の関係から、国際 NGO（International NGOs: INGO）、現地NGO（local NGOs/national NGOs）、という分類もある。国際NGOは通常先進国に本部事務所を置き、活動が二カ国以上にまたがる場合、現地NGOは活動対象国で生まれその国で活動する組織である。また、後者の中には、特定国の特定地域で生まれ、その地域でのみで活動するCBO（community based organization）もある。さらに国際 NGO の中には、世界各地に支部や事務所を置く「多国籍NGO」もある。アムネスティ・インターナショナル、ケア、国境なき医師団、セーブ・ザ・チルドレン、プラン、ワールド・ビジョンなどがそれだが、その形態は、団体名を共有する各国のオフィスがそれぞれ独自の意思決定機能をもち、必要に応じて連携する「独立型」、全体の調整や基準づくりの権限をもつ国際オフィスが各国オフィスの分担金の負担などによって支えられる「連合型」、国際オフィスと各国オフィスが本部―支部としてつながれ、中央がすべての意思決定の権限をもつ「統合型」の3タイプ、あるいはそれぞれの中間に類型を設ける 5 タイプに分類される[14]。民軍の関係については、統合型の多国籍 NGO であっても、一枚岩の対応をしているわけではなく、各国のオフィスや支部ごとに異なる対応や基準を示す場合も多い。NGO といえども国籍があり、その出身国ごとに軍隊の置かれた位置や特定の紛争への関与の度合いなどが著しく異なり、軍隊との協力の是非についても、考え方に差異が生じるためである。

⑥　成り立ち

当該組織がどのように、何者の主導により、いかなる資金的裏づけのもとに誕生したのか、これも NGO の特徴を示す重要な要素である。主要な形態としては、市民が自発的に組織したもの、国際NGOの現地事務所が独立したもの、

[14] 今田克司「進むNGOのグローバルな連携」『国際開発ジャーナル 2004・10』47 頁。分権を重んじるNGOの文化から、「統合型」の組織は少ないが、時代の要請から連携の必要が高まり、オックスファムや国境なき医師団、セーブ・ザ・チルドレンなどは、独立型から連合型に移行しつつあるとされる。

社会主義や軍事体制下など、NGO の自由な活動が許容されない国家で、国家が何らかの意図をもって組織したもの（GONGO）、難民キャンプや紛争終結後の社会で、民主主義的価値観の醸成やそれを支える市民社会の育成を目的に欧米先進国が資金提供を行って誕生させたものなどがある[15]。誕生の背景により、政府や軍隊との関係構築に差異が生じることも改めて指摘するまでもない。

⑦　国際連合・国際機関との関係

国連や国際機関との関係から NGO を分類する方法もある[16]。経済社会理事会（ECOSOC）には NGO の登録制度があり、ECOSOC の担当領域である経済社会問題を活動対象とする NGO には「協議資格（Consultative Status）」が付与されている。この協議資格には、ECOSOC の大半の活動を網羅する一般協議資格（General Consultative Status）、人権、環境といった特定分野を活動領域とする特別協議資格（Special Consultative Status）、世論に対する啓発を主な任務とするロスター（Roster）の三種がある[17]。

さらに、UNHCR、UNICEF、WFP といった国連の人道援助機関と連携し、契約・覚書（MOU : Memorandum of Understanding）を結ぶ NGO もある。UNHCR は、NGO そのものを支援対象とはみなしておらず、資金供与の有無により独自に二種類のパートナー契約を結んでいる。資金の提供を受ける実施パートナー（Implementing Partner: IP）[18]は、UNHCR と実施合意書（implementing agreement）を締結し、サブ・プロジェクト[19]実施のために、UNHCR より資金提供を受ける。通常、プロジェクト毎の契約となるが、IP となる NGO スタッフは国連安全調

---

[15] アフガニスタン難民が 20 年近く居住したパキスタンのペシャワールの難民居住地ではカナダ政府等がローカル NGO の育成に資金を提供した。紛争後のボスニア・ヘルツェゴビナ、セルビア共和国にも同様の例がある。

[16] 国連諸機関の NGO の位置づけに関しては、Anna-Karin Lindblom, *Non-Governmental Organizations in International Law*, Cambridge University Press,2005, pp. 366-416

[17] 登録 NGO については<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>。

[18] 2002 年現在 IP の内の NGO 数は 543 団体（外務省『主要援助国および主要国際機関における NGO 支援策の比較調査』2004 年 3 月 1-14 頁）、この内、日本の NGO は 2004/5 年度で 11 団体である。

[19] UNHCR が実施するプログラムの一部がサブ・プロジェクトである。プログラムは特定の集団やテーマのために実施される保護、支援活動すべてを指し、複数のプログラムが country operation を形成する。UNHCR, *Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners* (UNHCR 2003), pp. 37-38.

整官室[20]の管理下に入り、伝統的な PKO 要員や UNHCR などの国連機関職員に適用される「国際連合要員及び関連要員の安全に関する条約[21]」においても、関連要員として保護対象となっている[22]。ECOSOC に登録するか否か、また、紛争地における人道支援活動で UNHCR など国連機関と IP 契約を結ぶか否か、個々のオペレーションごとの性質、団体の組織運営や戦略、事業実施上の理由、財政的理由など様々な要素から決定される。

このように NGO はその非営利、非政府という立場と、公益性の追求という目的とともに、その多様性・多義性を最大の特徴とし、結果として、軍隊や軍事組織との関係についても、団体ごとに異なる見解を有しているのである。

## III　軍隊の多様性

以上、NGO の多様性を見てきたが、本章で対象とする外国の軍隊も、展開時の政治情勢、その任務、それらから導き出される当該ミッションにおける中立性、さらにはそれぞれの現場で従事する民軍協力・調整・関係の種類により様々であり、「軍隊」として一般化することはできない。以下個別に確認しよう。

まず、対象となる状況であるが、平時か（自然災害、工業技術や環境災害等）、戦時（紛争時）かに大別される。後者の場合、展開時の政治情勢により、戦時か、平和活動[23]時かに区別される。さらにその任務は、軍事訓練や演習か、国連憲章（6 章や 7 章）に基づいて行われる国連指揮下の平和維持活動（PKO）か、あるいは国連の指揮下にない多国籍軍等による平和強制か、あるいは交戦当事者としての戦闘任務かに分けられる。さらに、こうした軍隊が人道支援活動を行う場合、その内容は MCDA ガイドライン[24]の分類に従えば、裨益者との

---

[20] UNSECOORD (Office of the UN Security Coordinator).

[21] 1994 年 12 月採択、1999 年 1 月発効、現在 70 カ国が加入している。

[22] IP 関係にない NGO 要員の場合、同じ現場で活動しても保護対象とはならない。国連機関と契約関係にない NGO は条約の適用範囲外であり、人道援助に携わる NGO 要員の保護に関する法的根拠はない。安全対策にかかわる費用も各 NGO が自己資金から捻出するか、確保できない場合、出動を断念するか、不十分かつ危険な装備で出動するのが現状である。

[23] 平和活動とは、平和の創造、平和維持、平和構築を含む諸活動の総称である。

[24] 『国連が複合的危機に際して行う人道的活動の支援のために軍及び民間防衛資産の使用に関するガイドライン（Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, March 2003）』。国連の平和活動における民軍関係の政策や指針を担当する国連人道問題調整事務所（OCHA）が作成した文民向けのガイドラインの一つ。MCDA（military and civil defence assets 軍事・民間防衛資産）とは、

関わり具合、あるいは目に見える度合いにより、直接支援、間接支援、インフラ支援の三つに分類することができる。それぞれ、直接支援とは、裨益者に対して対面で行う援助物資の配布やサービスの提供であり、PRT を含む。間接支援とは物資の輸送や援助関係者の移送などの裨益者と直接接することなく、また活動それ自体は支援とならないが、支援活動の一部をなすものを指す。インフラ支援とは、援助関係者による支援を容易にするための道路の補修や空港管理、発電などの一般的なサービスであり、必ずしも受益者の目に留まらず、同時に受益者に利することのみを目的としない（他の目的のためのインフラ支援でもある） ものである。

表１　国連からみた軍隊の中立性と協力関係構築の是非

| 軍隊の中立性 | 展開時の政治情勢 | 外国の軍隊の種類<br>任務（mission） | 民軍協力・調整の種類 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 軍隊による支援の種類 | | | 軍隊との連携内容 | | |
| | | | 直接支援<br>(含 PRT) | 間接支援<br>(含警護) | インフラ支援 | 情報交換 | 調整 | |
| 高 | 平時 | 軍事訓練や演習など | Maybe | Yes | Yes | Yes | Yes | 協力関係構築の是非 |
| ↓ | 平和活動 | 国連指揮下の PKO/平和維持<br>（国連憲章 6&7 章下） | Maybe | Maybe | Yes | Yes | Yes | |
| | | 国連の指揮下にない多国籍軍等の平和創造・平和強制 | NO | Maybe | Maybe | Yes | Yes | |
| 低 or 無 | 戦時 | 戦闘目的 | NO | NO | Maybe | Yes | Yes | |

出典：長 有紀枝「民軍協力と NGO」309 頁、功刀達朗・内田孟男編著『国連と地球市民社会の新しい地平』（東信堂 2006 年）所収

MCDA ガイドラインは、民軍調整（CMCoord: Humanitarian Civil-Military Coordination）を「人道的危機において、人道の原則を保護・促進し、競合を避け、矛盾を軽減し、適当なときには共通の目標を達成するために不可欠な、文民と軍事的アクターの間の本質的な対話と相互作用」と定義したうえで、同時

国際的な支援活動において、外国の軍事組織及び民間防衛団体（civil defence organization）により提供される支援要員、装備、物資及びサービスをさし、民間防衛団体とは、当該政府の管轄下で 1977 年の第 1 追加議定書 61 条に列挙された諸機能（警報、立退き、避難所の管理、灯火管理措置の管理、救助、医療上の役務、消防、危険区域の探知及び表示、汚染の除去及び類似の防護措置など）を遂行する組織である。

にそれは人道機関と軍事組織との責任の分担を指し、その度合い、形態は政治的状況や当該軍隊の任務により最も緊密な「協力」関係から、最も疎遠な、ただ同じ空間に存在しているだけの「共存」関係まで様々な形態をとるとした。これを整理すると表 1 のようになるが、では NGO の場合はどうか。

## IV　NGO と軍との関係

NGO の場合、NGO と軍事組織との関係は、先に見た NGO の多様性と軍隊のミッションや派遣時の政治情勢からそれぞれの組み合わせで、何十とおりもの在り方が可能となる。つまり、NGO だから、軍との関係はこうだ、という定式化は不可能なのである。もちろん、いかなる NGO であっても紛争地や平和活動が行われている地域で人道支援活動を行う場合には、先の国連の文民部門と軍隊との関係がそうであったように、いかに軍隊の支援を否定しようと、あるいは軍隊との協力関係を拒絶しようとも、同じ空間に存在する限り、何らかの接点は持たざるを得ない。接点を持って調整を行わなければ、一定の距離を保ち、お互いの任務に一線を引きつつ活動することや、各々独自の活動空間を保持することさえも不可能になるためである。こうした前提にたったうえで、NGO と軍との関係を類型化するのであれば、以下の三通りの場合がある。

A.　いかなる状況においても不可
B.　いかなる状況においても可
C.　状況（自然災害か、紛争か）と相手の軍隊の性質・ミッション（紛争の当事者か、中立な軍隊か、国連の授権のある軍隊かなど）、協力内容（連絡調整係の設置、情報共有、MCDA の活用、警護・護衛、共同作戦、軍隊による直接支援）などに応じ、ケース・バイ・ケースで判断

C の具体的な協力内容は表 2 のとおりである。では、以下順にその主張や背景を確認しよう。

表 2　CMCoord（民軍調整）の具体的内容と留意点

| 項目 | 内容 | 原則・留意事項 |
|---|---|---|
| リエゾン | 民軍双方のリエゾン（連絡係）の設置 | 両アクター間のリエゾンの調整は不可欠。 |
| 情報共有 | 治安、文民各々の支援の詳細、地雷対策、難民・避難民の移動等の情報共有・交換 | 原則として、人命や人道機関の公平性・中立性を危うくする情報は非開示 |
| MCDA の活用 | 航空機を含む軍事・民間防衛資産を「MCDA ガイドライン」に基づき人道支援に活用。 | 民間の代替手段が存在しない緊急事態の例外措置かつ最終手段。シビリアン・コントロール。規模と期間を限定。紛争当事者の MCDA 使用禁止。 |
| 警護・護衛 | 人道機関のコンボイへの軍隊または武装の警護・護衛 | 例外的状況、ケース・バイ・ケースで細心の注意を払って利用。依頼は必ず文民サイドから。 |
| 民軍共同作戦 | 人道援助機関と軍隊による共同支援事業の実施 | 実施の場合は、事前に徹底的な調査。最終手段であり、MCDA ガイドラインを厳守。 |
| 軍隊による支援 | 軍事的アクター独自の支援活動の実施 | 純粋に人道的動機からであれ人道機関の活動に悪影響。できる限り避けるべき |

出典：長「民軍協力と NGO」308 頁

（1）いかなる状況においても不可とする NGO

軍隊との協力をいかなる場合も不可とする NGO グループは二つに大別することができる。まず、一番目は軍隊の存在自体を否定するグループである。しかし往々にしてこうしたグループは戦地で実際に支援活動に従事する NGO である場合は少なく、本章では既述のとおり射程の外においた NGO である。

第二のグループは、本章がまさに主題とするグループであるが、常に軍隊でも行かないような危険な最前線の救援現場に身を置き、軍隊のみならず国連とも一線を引きつつ活動するグループである。先にみたデュナン派や「ミニマリスト」あるいは「ファンダメンタリスト」と呼ぶべき集団である。このグループは、ICRC と欧州系の NGO に多いが、軍との協力関係が、人道支援活動に絶対的に必要とされる独立性や中立性、不偏性に害を及ぼすと考える集団である。しかしながら、一番目のグループとの最大の違いは、軍隊との協力関係は拒絶しつつも、軍隊の存在自体を否定することは絶対ないことである。なぜなら、ICRC をはじめとしてこれらの組織の多くが、戦争・紛争を前提として、その

災禍から、戦闘外におかれた者、あるいは文民をいかに保護するかを目的として生まれた組織であるからである。戦争・武力紛争や軍隊の存在を所与のものとして生まれた組織は、戦闘員と非戦闘員、軍用物と民用物に対する区別原則を無視し、また過度の傷害を与えるなど国際人道法に抵触する戦闘の手段や方法に対し、異議申し立てをすることはあっても、紛争それ自体、あるいは軍隊それ自体を否定することはない。一番目のグループが、戦争のない、すなわち軍隊のない社会を究極の理想として活動している組織とするなら、第二のグループは、そうした社会の創造のために生まれた組織ではなく、組織の存在意義そのものが根本において異なるのである。

（2）いかなる状況においても可とする NGO

軍隊との協力をいかなる場合においても是とする第二の類型も、第一の類型と同様、二つのグループに大別することができる。まず一番目のグループは、人道支援に関わっても、経験が浅いなどの理由や、すぐれて慈善的関心から支援活動に関与し始めたため、現地の政治や軍事問題に関心や感受性が希薄なため、軍隊との関係構築も何ら問題にしないグループである。

二番目のグループは、既述の「マキシマリスト（人道支援の拡張・拡大主義者）」あるいはウィルソニアンとして分類されるグループで米国の NGO に多い。マキシマリストは、援助の効率性や軍の兵站部門のもつ優位性を重視し、また資金の獲得や援助の拡大のために、政府と協働し、民軍の連携・協力を厭わないグループである。特に米国では、既述のウィルソン以来の伝統に加え、2001 年 9 月 11 日に起きた同時多発テロが米国の NGO を取り巻く人道援助の環境を劇的に変化させ、こうした傾向を顕著にしたと言える。9.11 以降、米国にとって人道援助の供与と復興支援は政治的に決定的な重要性をもつに至り[25]、3Ds（Diplomacy, Development, Defense）と言われる、外交と軍事と開発（あるいは援助）の戦略的な連携を図る外交方針が主流となり、人道支援はその主体が NGO であろうと、ますます政治的様相を帯びつつある。2001 年 10 月の「NGO の指導者のための国家外交政策会議」において、コリン・パウェル米国務長官

[25] Abby Stoddard, “With us or Against us? NGO Neutrality on the Line”, Humanitarian Practice Network, December 2003.

（当時）が、米国 NGO を「われわれの戦闘チームの重要な一翼を担い、われわれの戦力多重増強要員（a force multiplier）であるところの NGO」[26]と発言したことはあまりにも象徴的である。さらには、イラク戦争において、民間企業が人道支援に参入したため、これらの企業と競合するためにも、米軍との協力を厭わずイラクでの支援活動を行わざるをえなかったという背景も指摘される。また、マキシマリストの NGO が軍隊と協働することのメリットとして、軍隊による稚拙な援助の方法（短期性、ニーズを無視した支援、コストのかかる支援）を NGO のアドボカシーにより改善できるという点を挙げている。

（3）ケース・バイ・ケースで判断する NGO

前二者同様､第三の類型も二つに大別することができる｡第一のグループは、第二の類型の第一グループ同様、経験が浅いなどの理由で、あるいは無関心から軍隊との関係について特に考察しておらず、その場その場の雰囲気やメディアの注目度や報道ぶり、他の NGO の動向などに従うグループである。第一グループとその時々の判断の結果は同じでも、対象的なのが、第二のグループである。これらは、経験を積んだ人道援助を行う NGO であり、軍隊との関係を熟慮したうえで、紛争の形態や軍隊のミッションによりケース・バイ・ケースの判断を行う「プラグマティスト（現実主義者）」とも呼べるアプローチをとる集団である。いわば「マキシマリスト」と「ミニマリスト」あるいは、「デュナンの系譜」と「ウィルソンの系譜」の中間に位置する NGO と言えるだろう。日本の多くの NGO を含め、欧米の NGO においても、実際にはこのアプローチをとる組織が最も多いのではないかと思われる。では、このプラグマティストの集団は、何を根拠としてケース・バイ・ケースの判断をするのだろうか。

（4）小括～NGO とミッション

第三の類型において、軍隊・軍事組織と NGO との関係を規律するのは、究極的には各組織のミッション（使命・設立の趣旨・活動目的）である。

単に「困難な状況にある人々を支援する」ことを組織の使命や社会的責務と

---

[26] U.S. Department of State, Remarks By Secretary of State Colin L. Powell to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Non Governmental Organizations (NGO), October 26, 2001, available at <http://usinfo.org/wf-archive/2001/011026/epf505.htm>.

する NGO の場合、軍との協力や共同作戦、外交と軍事と開発援助の戦略的連携をはかる 3Ds アプローチへの人道援助の統合さえも、これらがより多くの物資あるいはサービスを、より早く、より多くの困難な状況にある人々のもとに届けることに寄与するのなら、また、これらが民軍協力の目的である限り、いかなるモラル・ハザード（道徳的な危機）ももたらさない。軍との協力は組織の目的遂行のためにも推奨されるべき方法となる。また、当該軍隊の中立性が疑われ、あるいは、紛争当事者となっている軍隊との共同は、NGO を紛争当事者と誤認させ、人道支援の阻害要因となるならば、軍隊との協力は不可となる。他方で、「今、困っている人を助ける」以上の何ものかであることを目指す組織にとって、軍との連携は、援助活動にどれほど有効であろうと、時に組織にとってその存続にもかかわる死活問題となる。

したがって、ミッションをもたない組織、あるいはミッションがあってもそれを意識していない組織は、憲法をもたない国家のようなものであり、第三の類型の一のような対応をするしかなくなるのである。民軍協力あるいは軍隊との関係構築のありかたは、NGO にその存在意義や自分が何者かを問う命題でもある。

## V　NGO からみた民軍協力の問題点

人道支援の政治化や民軍協力の進展、軍隊が直接、支援活動を行うことに対しては、先に見た第二の類型のみならず、第三の類型の NGO コミュニティの中でも批判が多い。NGO からみる民軍協力、あるいは軍事的アクターが自ら支援活動を行うことによる最大の弊害は、人道組織の中立性・不偏性・独立性が損なわれ人道援助の障害になる、要員の安全確保が困難になる（瞬間的な安全性が高まったとしても、長期的あるいは大局的には、援助関係者と軍隊が同一視され危険性が高まる）という点に集中している。さらに、軍事的アクターによる支援は、即効性の高い援助（Quick Impact Projects）のみを重視し、長期的視点を欠く、費用効率が悪い、現地の文化やジェンダー・社会的弱者への配慮や視点を欠く、Do No Harm （少なくとも援助によって現地社会に害を及ぼさない）の視点がないといった点が挙げられる。大別して、(1) 人道援助の原則との抵触および、(2) 軍による支援活動の質の低さに分類できるが、後者にの

み力点を置きすぎると、問題の本質が見えなくなる可能性がある。なぜなら現在経験を積んだ NGO が保っている支援活動の質や水準は、NGO 自身が失敗を重ね、現場で試行錯誤を繰り返しつつ獲得してきた成果であり、軍隊の援助の質の低さや方法の不備は、軍隊という組織ゆえの問題というより、援助の初心者ゆえの未熟さに起因するとも言えるからだ。援助の質のみが問題であるならば、文民の専門家を雇用し、積極的にジェンダーや弱者に配慮した活動を行い、Do No Harm の視点を持てば遠くない将来、軍事アクターの活動が劇的に改善される可能性は十分に有りうる。その可能性がある以上、その改善を求めていくことは現地の受益者のためにも当面の NGO の活動課題としては重要であっても、本質視すべき問題ではない。NGO にとって、民軍関係で考慮すべき決定的に重要な事項は、より多くより早くといった援助の効率性の追求ではなく、人道援助の原則との抵触や人道支援や人道支援機関の独立性に対する影響であることが明らかとなるだろう[27]。

[27] NGO からみた民軍協力の問題点、NGO の独立性への抵触については、長 有紀枝「民軍協力と NGO」、功刀達朗・内田孟男編著『国連と地球市民社会の新しい地平』（東信堂 2006 年）所収、303～317 頁。

# 第三部：民軍関係と軍事組織

# 第 8 章
# 北大西洋条約機構（NATO）による民軍協力

吉　崎　　知　典

（防衛研究所研究部第 5 研究室長）

## はじめに

冷戦後、NATO にとっての最大の課題は、旧ユーゴスラビア、アフガニスタン、そしてイラクといった域外の危機にどのように関与するかという点にある。1990 年代のボスニア・ヘルツェゴビナおよびコソボ紛争では、NATO は空爆を軸として武力介入に踏み切っており、紛争処理の当事者ともなった。そして、紛争終結後、NATO は平和執行や安定化のために大規模な地上軍を展開し、紛争後の平和構築の主たるプレーヤーに変化していった。これは NATO の新たな任務として危機対応作戦を遂行することを意味したが、こうした現実の中で、NATO は国際機構、現地政府、NGO との協力や連携を迫られることとなったのである。

それでは NATO は当初から民軍協力（CIMIC: Civil-Military Cooperation、シミック）[1]を必要としていたのか。答えは明らかにノーである。1995 年 12 月に初の CIMIC 活動が行われたボスニアで、NATO は和平合意の軍事的側面を民間的側面と峻別する方針を示していた。つまり NATO は「部隊の防護」を重視し、民軍間の協力よりも、民軍の分離を求めたのである。

なぜ NATO が民軍協力へと基本方針を変更せざるを得なかったのであろうか。また、NATO が民軍協力を実行するうえでの基本的な構想とはどのようなものであろうか。本章は、こうした点を明らかにすることを目的とする。論文の構成は、第 1 節で NATO が CIMIC を必要とした背景を説明し、第 2 節で、NATO 民軍協力ドクトリンの特徴について述べる。ここでは、多国間同盟の NATO が内戦への軍事介入から、紛争後の安定化作戦へと任務を拡大してゆく態様を描く。続く第 3 節で NATO 民軍協力ドクトリンの詳細を説明し、第 4 節

[1] CIMIC（シミック）の訳語として「軍民協力」を充てるものもある。しかし、安全保障分野で CIMIC という概念は「政軍関係（Civil Military Relations）」を直接連想させるものであるため、それとの整合性を考慮し、本章では「民軍協力」という訳語を採用する。

では旧ユーゴおよびアフガニスタンにおける事例研究を行う。

## I　NATO の任務としての CIMIC

冷戦終結まで、ソ連軍やワルシャワ条約機構軍といった明確な「敵」を想定してきた NATO の兵士にとり、前線が存在しないボスニア内戦はまさに「不思議の国」であった[2]。1996 年 4 月、復興の任に当たる平和執行部隊（IFOR）司令官を務めていたレイトン・スミス（Leighton Smith）米海軍中将は、首都サラエボに集った NGO 関係者を前にして、次のように率直に語った。「（昨年 1995 年）11 月の時点でわれわれは民軍協力（CIMIC）という言葉など耳にしたこともなく、皆さんが何を言っているか想像もつかなかった。しかし今では、皆さんなしでは立ち行かなくなっている[3]」と。この言葉は、6 万人の多国籍軍を率いる NATO をもってしても、単独では平和構築を進めることができないことを物語っている。

NATO 民軍協力ドクトリン[4]が指摘するように「民軍協力とは、NATO の兵站上の挑戦として常に存在してきた問題」であり、冷戦後に急に浮上してきたものではない。とはいえ、ボスニア以前の段階で、CIMIC は喫緊の課題でなかったことも事実である。ブッシュ米大統領が選挙公約として「米軍を国家再建の任務に投入することはない」と前クリントン政権を批判していたように、米国は軍隊を「社会福祉活動」に従事させることに対して消極的である。こうした現象は、軍隊の持つ「組織文化」という視点からも説明できる。すなわち、平和維持活動（PKO）や平和構築は「勝利（victory）」という満足感を軍人にもたらさない。むしろ国連主導の PKO では、軍事的合理性よりも政治的統制や人道的考慮が重視され、軍隊の作戦が制限される。また、PKO 任務の装備や訓練が重視されれば、いわゆる戦闘任務への資源配分が削減されるおそれすら生まれ

---

[2] Charles-Philippe David, “Alice in Wonderland meets Frankenstein: Constructivism, realism and peacebuilding in Bosnia,” *Journal Contemporary Security Policy*, Vol. 22, No. 1 (April 2001), pp. 1-30.

[3] Colonel William R. Phillips, Chief, Civil-Military Cooperation SHAPE, “Civil-Military Cooperation: Vital to peace implementation in Bosnia,” *NATO Review*, Vol. 46, No. 1 (Spring 1998), pp. 22-25.

[4] ドクトリンとは軍事作戦の基礎となる「教義」である。NATO 民軍協力ドクトリンはホームページに全文掲載され、広く活用されている。NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine (AJP-9) , < www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf >.

る[5]。その結果、軍隊の組織文化の中で、警察的（constabulary）任務より戦闘任務が優先させるのは当然であろう。

それでは、冷戦後 NATO が CIMIC 活動へ本格関与するように転じたことは、どのように説明できるであろうか。ここでは NATO の任務範囲の拡大、国際協調主義の台頭、破綻国家の複合的性格という三点から説明ができるであろう。

NATO が CIMIC に関与した第一の要因は、同盟としての任務拡大である。冷戦終結と欧州通常戦力（CFE）条約の調印によって、ソ連の脅威が消滅した。その一方で、旧ユーゴスラビアの内戦に象徴されるように、欧州内部での地域紛争が勃発し、これへの対応を NATO は求められていた。こうした新たな戦略環境を受けて、NATO は加盟国の安全を確保するための集団防衛作戦に加え、危機対応作戦を含む危機管理を同盟の新たな任務（非 5 条任務）として位置づけた。そして、この面では「欧州・大西洋」地域での安定確保、端的にはボスニア、コソボといった NATO 周辺地域の安定が関心の中心となった。ところが、9.11 テロ以降、アフガニスタンそしてイラク等、NATO の危機対応作戦の範囲が中央アジアや中東地域へと急激に拡大すると、その任務もグローバルな性格を帯びることになったのである[6]。

他の国際機関と比較すると、NATO には治安維持任務のため武力行使が容認されている点に特徴があると言える。ボスニアの事例では飛行禁止空域の確保、近接航空支援、武器禁輸・経済制裁の監視、人道復興支援要員の安全確保という必要から「必要とされるすべての手段」を執ることが NATO には認められていた。こうした伝統的な軍事任務と並んで、停戦後の CIMIC に積極的に関わったことがもう一つの大きな変化となった。その最大の理由は、NATO のプレゼンスの大きさにあった。ボスニアに展開した平和執行部隊（IFOR）は当初 6 万人であり、これに続いてコソボに展開した安定化部隊（KFOR）は 5 万人となった。欧州安全保障協力機構（OSCE）によるコソボ人権監視要員が 100 人程度であったことを想起すれば、NATO のプレゼンスは圧倒的なものであった。治安が回復していない状態で難民の帰還状況や村落の被害状況に関する情報を

---

[5] Lyle Goldstein, General John Shalikashvili and the Civil Military Relations of Peacekeeping," *Armed Forces and Society*, Vol. 26, No. 3 (Spring 2000), pp. 387-411.

[6] NATO が現在整備中の NATO 即応部隊（NRF）は 5 日以内にグローバルに展開することを想定している。

収集するには、武装したNATOによる大規模な監視や警護が不可欠だったのである[7]。

第二の国際協調主義の台頭については、紛争後の国家建設問題が国際社会の共通課題として急浮上したため、これに取り組む必要が生じたことが指摘されよう。ブトロス・ブトロス・ガリ（Boutros Boutros-Ghali）国連事務総長が提起した『平和への課題』と『追補』、あるいは、ブラヒミ（Lakhdar Brahimi）報告は、こうした時代精神を反映していた[8]。そこでは、停戦監視や兵力引き離しを主任務とする伝統的な平和維持活動から、人道的危機や紛争後の国家建設を含む複合的な活動への変容が描出されていた。また、これに伴い、国連を中心とした活動は、比較的重武装で、戦闘準備を整え、国連機関や人道復興支援団体の要員を防護する任務をも含むものへと変質していったのである。

第三の国家再建については、紛争後の平和構築そのものがそもそも複合的性格を帯びていたことが挙げられる。戦争や内戦によって疲弊した社会の再建に、単一の国家や機関がすべて対処しきれるものではない。冷戦後の焦点が「国家間紛争」から「国家内紛争」へとシフトした結果、国際機関・国家機関・NGOの区別を問わず、全体としての取り組みが必要となったのである。破綻国家への復興・人道支援には、国際機関・国家機関・非政府機関など幅広い協力・提携が不可欠であり、CIMICはその一部となった。2001年の9.11テロ以降、米国主導の多国籍軍がイラクやアフガニスタンにおける紛争処理に直接関与し始めたことが、平和構築活動を一層複雑にした。後述するように、NATOはアフガニスタンにおいて対テロ掃討作戦から復興支援までの幅広い作戦を担当し、イラクにおいても治安部門改革（SSR）[9]を担当している。このプロセスでNATO

---

[7] こうしたNATOの警察的任務については、次が詳しい。Kimberly Zisk Marten, *Enforcing the Peace: Learning from the Imperial Past* (New York: Columbia University Press, 2004).

[8] 詳しくは、篠田英朗『平和構築と法の支配』（創文社、2003年）、上杉勇司『変わりゆく国連PKOと紛争解決』（明石書店、2004年）を参照。各報告書で、国連・地域的国際機関・各国機関・非政府機関の間の連係を巡る協力の必要性が指摘されている。*An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (A/47/277-S/24111, 17 June 1992) <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>; *Supplement to an Agenda for Peace*（A/50/60-S/1995/1, 3 January 1995）< http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>; *The Report of the Panel on United Nations Peace Operation* (A/55/305-S/2000/809) <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/report.htm>.

[9] 一般に治安部門改革の対象は「軍隊および準軍事組織、諜報機関、国家および地方警察、国境警備隊、税関、司法・刑法制度、そして、こうした関係省庁を監視・統制する権限を有する文民組織」と広範である。SSRの概念規定などについては次を参照。Jane Chanaa, *Security*

は、平和構築へ貢献することを期待されつつ、治安維持任務を担当することになった。その意味で、NATO の CIMIC は新たな側面を迎えつつある。

こうして NATO は CIMIC に積極的な姿勢を示し始めたのであるが、次の課題は軍と民の役割の分担であった。2001 年 4 月に国連安保理に提出された事務総長報告書『戦略なくして出口なし[10]』に依拠しながら、この点を検討してみよう。ここでは、紛争後の平和構築のための指針として、次の三点が明示されていた。すなわち、①対内的・対外的な安全の確保、②政治制度と良きガバナンスの強化、③経済的・社会的機能回復と変化の推進を図ることにより国家再建に取り組むことである。このうち、民軍の役割分担は次のように説明できるだろう。

①の安全確保に関しては、平和維持部隊や軍事オブザーバーの展開による治安およびアクセス交渉の確保、(一般社会の代表から構成される中立的な警察創設を含む）治安分野での改革促進、DDR（武装解除・動員解除・再統合)、司法改革、地雷除去や除去活動の能力向上、が挙げられている。

②の政治制度については、民主的制度・政党・他の参加メカニズム（メディアを含む）の強化、政府・市民社会の能力向上、人権分野での技術支援、民生教育と訓練、選挙関連法・行動準則・選挙管理委員会等の設置を含む選挙支援、政治浄化の支援が挙げられている。

③の経済的・社会的機能回復には、経済・社会開発再開の条件整備、IDP および難民の帰還・統合、民族和解に向けた信頼醸成措置（CBM)、市民社会への参加の促進（とりわけ女性や NGO)、若年層のニーズ要望の注意喚起、健康、教育、水資源および衛生分野での社会サービス提供、復員兵、帰還難民・国内避難民への継続的な生活支援、職業創造・小口貸し付け・所得確保の施策、道路・橋梁・鉄道再建、戦争の心的外傷へのカウンセリングが掲げられている。

このような紛争処理の複合的性格から、NATO は治安維持を主任務としながらも、他の機関の活動と連携・協力するために CIMIC を必要とした。ボスニア紛争を終結に導いた 95 年のデイトン和平合意においては、国際機関に対する

---

*Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, Adelphi Paper 344 (London: The International Institute for Strategic Studies, 2002), pp. 7ff.

[10] *No exit without strategy: Security Council decision-making and the closure or transition of United Nations peacekeeping operations* (S/2001/394), pp. 4ff, <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/343/62/PDF/N0134362.pdf?OpenElement>.

様々な役割分担が規定されたが、NATO は民と軍の活動を繋ぐ主要なミッションを担うことになったのである（表１を参照）。

表１　デイトン和平合意における役割分担

| 組　　織 | 役　　割 |
|---|---|
| 国連安全保障理事会 | IFOR 設立決議の採択、国際警察タスクフォースの設立 |
| 国連人権高等弁務官事務所（UNHCHR) | ボスニアでの人権遵守状況の監視 |
| 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR） | 難民帰還に必要とされる計画の立案 |
| 国連開発計画（UNDP） | 難民・国内避難民への支援 |
| ユネスコ（UNESCO） | 国家遺産保存委員会へのメンバー派遣（2 名） |
| 平和執行部隊（IFOR） | 協定履行確保に必要とされる武力行使 |
| ボスニア上級代表 | 当事者の協定遵守の確保、民生部門に関わる当局による活動の動員・調整 |
| 赤十字国際委員会（ICRC） | 捕虜の釈放・移動に関する計画立案・監視、処分を受けていない者の取り扱い決定 |
| 欧州安全保障協力機構（OSCE） | 軍備管理交渉の推進、選挙プログラムの実施、人権オンブズマンの任命 |
| 国際通貨基金（IMF） | ボスニア中央銀行頭取の任命 |
| 欧州評議会 | 欧州人権裁判所への要員派遣（8 名） |

出典：Bruce R. Pirnie, *Civilians and Soldiers: Achieving Better Coordination* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1998), p. 71.

## II　NATO の CIMIC 概念の特徴

CIMIC とは民軍間の協調的関係を記述する用語として広く使われており、NATO および国連の用語として定着している。NATO による民軍協力の活動は 1995 年 12 月末、ボスニアで開始されたが、当初は試行錯誤の連続であり、CIMIC という用語すら定義されていなかった。つまり NATO の CIMIC は現実が先行し、理論やドクトリンがこれに追随した構図となった。NATO として CIMIC の

定義に合意したのは 1997 年の「NATO 民軍協力指針（MC411）」においてである[11]。この指針は 2001 年に改定され、翌 02 年に「同盟統合文書第 9 号（AJP-9）」として NATO 民軍協力ドクトリンが定式化された。NATO の CIMIC の特徴は、①作戦計画、②国益重視、③高度の組織化、④共同防衛と危機対応、⑤多国間主義、という 5 点に要約できるであろう。

NATO の CIMIC の第一の特徴は、同盟としての作戦計画（OPLAN）上の必要性が強調されている点にある。NATO 軍事委員会の文書[12]によれば、CIMIC とは「任務を支援するために、NATO 司令官と現地住民・担当部局、国際組織、国家組織、非政府組織といった文民アクターとの間で調整・協力すること[13]」（傍点は筆者）と定義されている。そのため、CIMIC は現地住民の人心（Hearts and Mind）を掌握し、安定化作戦を効率的に遂行する「手段」として位置づけられる傾向にある。これは、人道復興支援そのものを「目的」として掲げる人道団体とは、根本的に発想が異なる[14]。事実 NATO 民軍協力ドクトリンでは、「作戦準備・作戦・移行」という三つの段階が想定されているものの、平和構築という視点から軍隊の役割が重視されるのは、ここでいう「移行」段階である。米陸軍ウィリアムズ大佐の指摘するように、紛争終結後の約 1 年から 18 ヶ月までの期間が死活的である[15]。この期間、軍隊は CIMIC 活動を通じて紛争地域から撤収する準備を怠らない。このように軍隊が活動期限を区切るのは、グローバルに展開する危機に即座に介入するための態勢を保持するためである。このように紛争からの「出口戦略（exit strategy）」を模索することは、軍隊の「任務の

---

[11] Stuart Gordon, “Exploring the Civil-Military Interface and Its Impact on European Strategic and Operational Personalities: ‘Civilisation’ and Limiting Military Roles in Stabilisation Operations?” *European Security*, Vol. 15, No. 3 (September 2006), p. 359, n. 42.

[12] NATO 軍事委員会文書第 411/1 号「民軍協力についての NATO 軍事指針」“NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation,” MC411/1(final), July 17, 2001, <http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>.

[13] NATO のドクトリン（AJP-9）によれば、CIMIC の定義は 1998 年 9 月 25 日に初めて採用された。

[14] この点に関して、「アフガンの復興と治安課題を考える―軍隊が人道支援をしてもいいのか―」という問いは、とりわけ重要である< www.ngo-jvc.net/jp/event_report/20030225_afghanistan_report.pdf>。軍事組織は秩序維持が困難な状況において、例外的に復興支援や人道活動に関与するが、こうした活動へ継続的に従事することを期待する意見は少数派である。ただし、先進民主主義国家の軍事組織において、国際人道法に関する教育研修を必須なものとなっていることを想起すれば、こうした国の軍隊において人道活動への関心は常にあるとも言える。

[15] 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』第 34 巻、第 1 号（2006 年 6 月）、79 頁。

変節（mission creep）」[16]を避けるうえでも重要である。

NATO の CIMIC が作戦計画を重視する以上、人道機関から「民軍協力に関わる、すぐれて軍事的な見解である」と論難されることは避けられないであろう[17]。NATO の CIMIC のこうした特性は、国連の提唱する民軍調整（CMCoord）と対比すれば明らかであろう。国連では、「危機の長期的かつ包括的解決を目指した、軍隊、民間組織・部局、現地支援スタッフ間のすべてのレベルにおける相互作用・協力・調整・相互支援・統合計画・恒常的情報交換という関係」と位置づけており、力点は復興支援に置かれているのである。

NATO の CIMIC の第二の特徴として、加盟国の国益に大きく影響されることが指摘できる。NATO による域外危機への介入は「ケース・バイ・ケース」で実施され、国連に比べてはるかに選択的に行われる。例えば、ボスニアやコソボで NATO は空爆作戦や戦後復興で中心的な役割を果たしたが、これは米クリントン政権のイニシアティブに大きく左右されている。他方、アフガニスタンにおいて NATO が CIMIC 活動を本格化するのは、英米軍による空爆から 2 年を経た 2003 年夏以降まで待たなければならない。そして、イラクにおける NATO の治安部門改革（SSR）は、仏独の反対によって極めて制約されている。このように NATO の CIMIC 活動や平和構築は、同盟全体としての利益の最大公約数として行われる。

NATO の CIMIC の第三の特徴は、担当スタッフや活動が高度に組織化されている点である。これは NATO が軍事同盟として幕僚制度や指揮命令系統を発展させ、それを支える教育訓練を重ねてきたことの結果である。NATO で CIMIC を直接管轄するのは、担当地域の統合軍コマンド（JFC）[18]である。アフガニスタンを例にとれば、NATO の司令官が現在、国際治安支援部隊（ISAF）の司令官を兼ねており、この現地司令官がブルンサム（オランダ）にある NATO 合同統合司令部を通じて、軍事委員会や北大西洋理事会へ報告する。現地司令官は、CIMIC 能力の活用、CIMIC 概念や手続きの見直し、スタッフの確保、ドクトリンや標準作業手続き（SOP）の確立、演習や教育の実施を担当し、その状況に

---

[16] Lawrence Freedman, *The Transformation of Strategic Affairs*, Adelphi Paper 379 (London: IISS, 2006), pp. 55ff.

[17] Larry Jenkins, “A CIMIC Contribution to Assessing Progress in Peace Support Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 10, No. 3 (Autumn 2003), pp. 121-136.

[18] NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine, pp. 1-2.

ついて少なくとも半年に 1 回以上報告する、と規定されている[19]。こうしたメカニズムを通じて、同盟として CIMIC 活動全体を統制している。

ベルギーの NATO 司令部において CIMIC 全般を担当する「民軍関係（J-9）」の部署は、「政策（J-5）」と同じ作戦部門に置かれてきた。つまり NATO にとり、CIMIC は医療やインフラ整備を担当する支援部門と一線を画してきた。近年、CIMIC は「作戦（J-3）」へと統合されており、こうした作戦重視の傾向は一層強まってきた（表 2 を参照）。

表2　NATO司令部におけるCIMIC

| 作戦部門 | 支援部門 |
|---|---|
| J2：情報（INTELLIGENCE） | J1：資源（RESOURCES） |
| J3／J9：作戦（OPERATIONS/CIMIC） | J4：兵站（LOGISTIC） |
| J5／J9：政策／民軍関係（POLICY/CIMIC） | J6：CIS作戦支援（CIS/NACOSA） |
| J7：訓練（EXERCISES） | J8：会計（BUDFIN） |

出典：NATO ブリーフィング資料（NATO/PfP Unclassified. SHAPE）

このように同盟全体として CIMIC を指揮統制する以上、民軍協力について教育訓練することが必須であろう。そのため、NATO は民軍協力南部セクションと北部セクションの二つを立ち上げ、NATO や他の国際機関の要員に対して CIMIC 教育を行っている。そこで活用されているのは、前出の NATO 民軍協力ドクトリン（AJP-9）である。

そして、第四の特徴は、NATO の CIMIC が、共同防衛と危機対応の両面で想定されていることである[20]。NATO の CIMIC 活動は、紛争後の復興支援や災害復興といった活動のみに限定されない。むしろ NATO は、紛争が激化して共同防衛任務へとエスカレートする可能性を常に想定せざるを得ないのである。現在 NATO の旧ユーゴおよびアフガニスタンにおける活動は共同防衛任務ではなく、危機対応作戦であると位置づけられている。しかし状況の悪化によって、これを共同防衛任務へと変更することは同盟としての政治決定とマンデートが

[19] “NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation,” MC411/1(final).
[20] NATO では、北大西洋条約の規定に従い、それぞれ第 5 条任務、非 5 条任務と呼ぶ。

あれば可能である。

NATO 民軍協力ドクトリン（AJP-9）によれば、共同防衛作戦における CIMIC について次の二つのケースを想定している。第一に、難民・国内避難民など大規模な人口移動への対応であり、これはコソボおよびアフガニスタンでの教訓が反映されていると考えられる。第二のケースは、国際機関や NGO が存在しない時点での NATO による輸送である[21]。NATO は C-17 輸送機を保有しているため、こうした機動力を提供することも考えられる。このように紛争がエスカレートしたことを想定する共同防衛作戦に対して、危機対応作戦では、比較的限定された目標が設定されている。すなわち、国内紛争による人道的被害が増大することを防止しつつ、国際的な不安定要因となることを予防することが目標とされる。これは一般的には「安定化・復興支援（S&R: Stabilization and Reconstruction）」作戦と呼ばれる[22]。そのため、国内における和解を促進し、政府機能の確立を NATO が支援する。

NATO 民軍協力ドクトリンでは「作戦準備・作戦・移行」という三段階での民軍協力が想定されており、それぞれの段階で共同防衛と危機対応の両面での準備を整えている（詳しくは表 3 を参照）。

NATO の CIMIC 活動では、万が一、紛争がエスカレートした時にも治安維持を確保する、という想定がなされていることは注目される。内戦終結から 10 年を経たボスニアでも NATO の部隊が「水平線の彼方からでも部隊を増援する（Over the Horizon）」ことを想定した演習を実施している。

そして最後に、NATO の CIMIC の特徴は、その多国間主義的な性格にある。NATO 民軍協力ドクトリンは加盟 26 カ国および EAPC（欧州・大西洋パートナーシップ理事会）加盟 20 カ国の計 46 カ国から承認されている。後者の EAPC にスイス、オーストリア、スウェーデン、アイルランド、フィンランドのよう

---

[21] NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine, pp. 3-1ff, and pp. 3-5.

[22] 米軍のトランスフォーメーションによって、かえって紛争後の安定化作戦に必要とされる兵力に不足が生じるという危険性については、2003 年末に米国防総合大学（NDU）が編集した『安定化・復興（S&R）作戦のトランスフォーメーション』で指摘され、一躍脚光を浴びた。Hans Binnendijk and Stuart Johnson, eds., *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations* (Washington, DC: Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, November 12, 2003) <http://www.ndu.edu/ctnsp/S&R_book/S&R.pdf>. 次も参照。吉崎知典「国際紛争と民軍協力」『防衛研究所ニュース　ブリーフィングメモ』2005 年 5 月号、< www.nids.go.jp/dissemination/briefing/2005/pdf/200505.pdf >。

な中立国や、ロシア、CIS 諸国が含まれていることは、概念の普遍性を高めていると言えるであろう。また NATO 内でも、CIMIC の定義については留保条件を付している加盟国があることは注目される。例えば、英国は「NATO ドクトリン草案に署名をしたが、その定義にいくつか留保がある」と指摘し、紛争の長期的な政治的特質を重視した CIMIC 概念の形成を唱えている[23]。

表 3　共同防衛・危機対応作戦における CIMIC

| | 共同防衛（5 条任務） | 危機対応（非 5 条任務） |
|---|---|---|
| **第 1 段階　作戦準備**<br>①計画（政治・文化史、中央・地方政府の現状、民生サービス、地域住民のニーズ、人口移動、国際機関・NGO のプレゼンス・マンデート、民生インフラ、経済・通商、地域住民の認識）<br>②司令官への助言<br>③CIMIC 関係者の訓練・研修 | 作戦立案の強化 | 文民部門が対応できない分野での準備 |
| **第 2 段階　作戦**<br>①情報伝達<br>②情報交換<br>③調整<br>④合意形成<br>⑤CIMIC 活動の実施<br>⑥評価 | ①　軍民の連係<br>②　民生部門の支援（退避計画の調整、人道支援、インフラ修復の支援、難民受け入れ体制整備）<br>③　NATO 部隊への支援（受け入れ国との交渉、二次災害回避のための助言） | ①　初期インフラ整備の支援<br>②　紛争当事者によるインフラ独占の防止<br>③　難民・国内避難民対策の支援<br>④　移行計画の立案<br>⑤　文民部門の活動拡大の支援 |
| **第 3 段階　移行** | ①　民生復興支援の統合<br>②　警察機構による治安確保<br>③　インフラ復旧のための調整<br>④　人道救援物資の調整 | 文民部門単独による活動の支援 |

出典：NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine (AJP-9), pp. 3-5ff.

このように NATO 内部でも CIMIC が必ずしも一枚岩的に運営されている訳ではない。例えば、米陸軍の民軍作戦（CMO：Civil Military Operation）は、ボスニアにおける NATO の活動の基礎となったものであるが、NATO 民軍協力ド

[23] 詳しくは Joint Strategy and Doctrine Centre, Ministry of Defence, *Civil Military Co-operation (CIMIC) Philosophy Document* [n.d.] < http://www.mod.uk/jdcc/cimic.htm>を参照。

クトリンと同一ではない。確かに、理念上、米陸軍 CMO のドクトリンは「民間当局・現地住民・国際機関・NGO の支援を主たる企図とし、軍事的目的を追求することを支援する効果を持つような軍事作戦」として、NATO の CIMIC と同じ性格を持つ。また、内容的に民軍の調整、民間インフラの復旧、資源管理、人道支援、住民移動の統制を含むところから、CMO は概念的には CIMIC と大差はないように見える。しかし、実際の運用面では、CMO は CIMIC よりも広範な概念である。それは CMO が、米陸軍の「戦争以外による軍事作戦（MOOTW：military operations other than war）」というドクトリンに影響されているためである。MOOTW とは、冷戦後に頻出した低強度紛争へと米軍が本格的に関与することを想定している。CMO としては、災害救援（DR）、人道支援（HA）、捜索救難（SAR）、平和活動（PO）、軍備管理、民間への軍事支援、打撃、急襲、制裁措置、麻薬取締作戦、外国国内防衛（foreign internal defense）、内戦支援、非戦闘員救出、人質救出など、幅広い任務項目がリストアップされている。このように、NATO の CIMIC が想定していない外国国内防衛や内戦支援という作戦が含まれていることは注目される[24]。

## III　NATO 民軍協力ドクトリンの概要

それでは次に最新版の AJP-9 に依拠しながら、NATO による CIMIC の原則と具体的な運用を見てみよう。

まず NATO 民軍協力ドクトリンによれば、基本原則は次の 5 点に要約されるが、以下に見るように軍事組織としての作戦上の必要を重視した内容になっている[25]。第一に「任務が最優先される」という原則である。NATO にとり CIMIC

---

[24] Stuart Gordon, “Understanding the Priorities for Civil-Military Co-operation (CIMIC)” *The Journal of Humanitarian Assistance* (web edition), 14 July 2001 および、U.S. Department of Defense, *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, Washington, D.C.: The Joint Staff, Joint Publications 3-07, 1995 を参照。

[25] NATO のドクトリンにおいて、紛争後の作戦がすべて CIMIC（民軍協力）として規定されている訳ではない。NATO のドクトリンでは、CIMIC と類似のものとして次の三つが挙げられている。第一は、「人道危機における軍事的支援（MAHE：Military Assistance in Humanitarian Emergencies）」であり、一定期間、人道支援任務を軍隊が文民組織と共同で行うことを指す。第二に、「民間緊急事態対処計画（CEP: Civil Emergency Planning）」であり、緊急時における国民保護を行う。そして、最後に「接受国支援（HNS: Host Nation Support）」であり、派遣部隊に対する支援全般を指すものとされる。

は、同盟としての軍事作戦を支援（サポート）するものである。ただし、同盟としての集団防衛任務が関わらない、平和構築のような「非 5 条任務においては、軍は国際社会による取り組みの一部に過ぎない」という留保が付けられていることも重要である。第二は、「指揮命令」の原則であり、司令官は CIMIC 活動においても指揮命令系統の一本化を追求する。第三は、「効率性（economy）」の原則であり、非軍事的な任務に軍事的な資産（アセット）を利用することを極力回避するというものであり。これは、治安確保など他の機関では「代替（fungible）」できない、軍隊特有の機能を重視する姿勢から生まれるものである。第四は、「優先順位と集中」の原則である。紛争地において提供される資産（アセット）は、指揮命令系統を担当する軍隊が集中的に管理することが求められる。そして第五は、「法的義務と人道的考慮」の原則であり、軍隊としての武力紛争法遵守が謳われている。ただし、歴史上、人道的要請と軍事的必要とが両立しない場合は多数存在するため、ここには「戦争と倫理」という難問が潜んでいる[26]。

次に、NATO 民軍協力ドクトリンでは、CIMIC 活動の原則として以下の 6 点が紹介されている。ここでの記述は、国際機関や NGO の活動を配慮し、バランスのとれたものになっているが、その内容は一般的なものに終始している。

第一の原則は「文化への配慮」である。NATO として、習慣、文化、生活様式を尊重するために、事前の教育訓練が特に重視されていることが注目される。近年、イラクでの戦後復興について、米国大使館員としてアラビア語を習得した専門家が決定的に欠けていることが指摘されている[27]。アラビア語の習得やイスラム文化への理解を基礎とした「戦略的コミュニケーション」が特に重視されており、これはグローバルな趨勢である。第二の原則は、各機関が「共通の目的」を重視するというものであり、それぞれが個別的利益の追求を抑制するというものである。第三に「責任の共有」の原則であり、多様な民軍組織の間での互恵的関係を築くため、協力のための取り決めや、移行メカニズムを築

---

[26] 「正義の戦争（Just War）」という表現を避けながら、戦闘における人道（Humanity）を論じるアプローチについては、次を参照。Geoffrey Best, *Humanity In Warfare* (New York: Columbia University Press, 1980).

[27] James A. Baker, III and Lee H. Hamilton, Co-chairs, *The Iraq Study Group Report: The Way Forward-A New Approach* (New York: Vintage Books, 2006).

く。第四に「同意」原則であり、文民組織による協力を引き出すため、強制や一方的な措置は極力回避して、合意形成を目指すというものである。第五に「透明性」原則であり、軍隊の持つ能力や決意を示すことにより文民組織の信頼を勝ち取るという発想が、その根底にある。また、軍隊と文民組織で情報を共有することで状況への認識を高めるという点も指摘されている。最後に第六の「意思疎通（コミュニケーション）」の原則であり、合意や協力を実現するための意思疎通が重視されている。国連機関・政府機関そして NGO 等の文民組織は個々の目的を追求するものであり、相互の意思疎通が重要なのは明白である。

ここで問題となるのは、こうした CIMIC の一般原則が遵守されているか否かを実際の事例で検証することである。規定が存在することと、その規定が履行されることは全く別の問題であるからである。そのため、以下、NATO の CIMIC 活動を具体的な事例に照らし合わせながら検討を加える。

## IV　NATO による CIMIC の事例

NATO にとっての CIMIC は、ボスニア、コソボ、アフガニスタンの事例を通じて様々な変化を遂げてきた。ここでは NATO の CIMIC を、第 1 期・草創期（ボスニア）、第 2 期・発展期（コソボ）、第 3 期・再定義（アフガニスタン）として概観する。以下に見るように、冷戦後に NATO が危機対処作戦へと積極的に関わってきたため、CIMIC 活動は地理的にも内容的にも拡大してきた。しかし、拡大と発展は決して同義ではない。NATO は 9.11 以降、「対テロ世界戦争」の一環としてアフガニスタンでテロ掃討作戦を担当するように変貌しており、この過程で民軍間の協力が後退している部分も認められる。以下、NATO による CIMIC の紆余曲折を辿ってみたい。

### 1 第 1 期：草創期—ボスニアにおける CIMIC

#### (1) ボスニア平和執行部隊（IFOR）における民軍分離

NATO のボスニアにおける CIMIC は、国連安全保障理事会による権限委任を受けて実施された。NATO は 92 年より経済制裁・武器禁輸を目的にボスニアに関与し、94 年には近接航空支援（空爆）という形で同盟史上初めての武力行使へ踏み切った。また、95 年末からはデイトン和平合意の履行状況をモニター

するために、6 万人規模の平和執行部隊（IFOR）を主導した。デイトン和平合意文書[28]に記された IFOR の主な任務は、戦闘行為の停止（第 2 条）、外国軍の撤退（第 3 条）、部隊の再配置（第 4 条）、通告（第 5 条）、国連保護隊（UNPROFOR）の撤退（第 7 条）を監視することであり、NATO にとっては「ボスニア全土での完全かつ妨げられることのない移動の自由」を保証されたことが重要である。デイトン和平合意文書では、NATO が担当する「和平の軍事的側面」と、OSCE などが担当する「和平の民生的側面」の二つが峻別されており、96 年までの IFOR の焦点はあくまでも軍事的側面にあった[29]。

このように民軍の活動が分離された背景には、それまでの UNPROFOR 主導の活動に対して、米国が鋭く反発していたことが指摘できる。ボスニアにおいては 1992 年 4 月の内戦勃発以降、UNPROFOR および多数の国際機関が既に活動を行っており、NATO が 95 年 12 月に展開した時点で、すでに人道援助や平和維持活動の網の目はできていた。こうした中、米軍は在ドイツ第一機甲師団を中心にエイブラムス戦車、ブラッドリー装甲戦闘車、アパッチ攻撃ヘリなどを擁する「重装備なもの」を展開し 、平和執行に必要とされる軍事的合理性を追求する態勢を貫いたのである。また、IFOR の配備も「約一年」に限定され、これと共に米軍の任務完了が予定されていた[30]。

「出口戦略」を重視する米国の姿勢は、IFOR による民軍協力を妨げることとなった。まず米国はデイトン和平合意の軍事的な平和執行任務を強調したため、復興支援のための活動が軍事計画立案の過程で反映されなかった[31]。事実、民事作戦を専門とする米陸軍第 96 民事大隊（96th Civil Affairs Battalion）は作戦開始の 13 日前までに展開する予定であったが、実際には作戦開始時まで展開が引き延ばされた[32]。また、1 年後に撤収することが予定されていたため、NATO としての復興支援計画の調整は進まなかった。IFOR 作戦についての検討報告

---

[28] “The General Framework Agreement,” <http://www.nato.int/ifor/gfa/gfa-home.htm>.
[29] Phillips, “Civil-Military Cooperation: Vital to peace implementation in Bosnia,” p. 22.
[30] 吉崎知典「NATO 拡大をめぐる同盟政治」『海外事情』（拓殖大学海外事情研究所）第 44 巻第 1 号（1996 年 3 月号）、15-30 頁。
[31] U. S. Army Peacekeeping Institute, *Bosnia Herzegovina: After Action Review* (BHAARI) Conference Report (BHAARI) (May19-23: May 1996) <http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1996/bosnia_aar1_pksoi_may1996.doc>.
[32] James J. Landon, “CIMIC: Civil Military Cooperation,” Larry Wentz, ed., *Lessons from Bosnia: The IFOR Experience* (Washington, D.C.: National Defense University, 1998), p. 446.

書が指摘するように、CIMIC 活動に担当者レベルで従事したが、その活動が IFOR の計画に統合されることはなく、また、世界銀行などの文民組織の計画と調整されることもなかったのである。

むしろ、展開当初の IFOR が強く意識していたのはベトナム戦争のような「泥沼化」を避けることであった。IFOR のイーグル任務部隊の長であったウィリアム・ナッシュ（William Nash）米陸軍少将によれば、ボスニアにおける米軍の作戦は「ベトナムでの経験に影響を受けた」と指摘している。すなわち軍隊としての「規律が重要であり、軍事作戦を実行する際にも軍人の行動が適切であることが重要であること」、そして、「どのように住民を指導するか」がボスニアで試されていた[33]。ここには精鋭な部隊として住民を指導することが、ひいては部隊防護に奏功するという意識が見て取れる。

### （2）ボスニア NATO 安定化部隊（SFOR）による民軍協力

NATO が CIMIC 活動に本格的に取り組むのは、IFOR が安定化部隊（SFOR）へと名称を変えた 1996 年 12 月以降である。ここで CIMIC 活動をリードしたのは、皮肉にも、米陸軍の民事部隊であった。NATO 民軍協力ドクトリンも米陸軍の民事作戦（CMO）を下敷きにして検討を加えられた。サラエボに作られた CIMIC の司令部のスタッフも、その約 8 割が米陸軍の民事専門家であった。ボスニア国内に NATO が作った CIMIC センター（CIMIC Center）は、米陸軍が現地との調整のために設置する民軍作戦センター（CMOC）を雛形にしている[34]。

他方、多国籍軍として展開した SFOR は、内部の調整のために統一的な CIMIC のドクトリンを必要とし始めていた。NATO 統合分析チームのメンバーとして CIMIC を分析したランドン（James Landon）は、IFOR に部隊を派遣した主要国の間で CIMIC への理解が一致していなかったと指摘している。まず、米国は「高強度」の紛争を想定しながら「勝利」の確保する作戦が重視していた。当時米国の IFOR における作戦は「部隊防護」を重視し、大規模インフラを優先させる傾向があった。つまり、CIMIC も調整とリエゾンに限定されたのである。他方、英国にとり民事作戦はきわめて普通の作戦であり、ことさら CIMIC と謳う

---

[33] Rupert Wolfe Murray, ed., *IFOR on IFOR* (Edinburgh, Scotland: Connect, 1996), p. 3.
[34] LTC Lasse Sando, CJ3 Chief CIMIC とのインタビュー（EUFOR Headquarters, June 7, 2005）。

べきものではなかった。そこでは、「人心を獲得する」ために文民組織との連携を確保することは当然であり、現地のニーズに合わせた復興支援を推進していた。フランスも同じ考えを採用していたが、米国の民事作戦要員がフランス担当地域で行動することに反発していた。他方、ロシアでは「厳格な指揮系統および書類による命令」が重視されており、文民組織への支援を極力制限したのである。ロシアでは CIMIC の柔軟性は必要とされていなかった[35]。

NATO の CIMIC 活動は現地の状況を監視し、その情報を国際機関や NGO へ提供することから始まった[36]。当初は、飲料水や食料品の供給、住宅の供給状態というデータを 4 週間から 6 週間ごとに提供した。その後、SFOR にミッションが引き継がれると、6 カ月毎に北大西洋理事会へ定期報告する制度が確立した。SFOR では、CIMIC 報告追跡システム（CRTS）を採用しており、次の 4 分野での組織的情報収集が行われることになった。第一は、危機における生命維持（ライフ・サポート）（保健、食糧、水、消防、衛生、住居等）のための情報であり、第二が、インフラストラクチャー（公共交通、水路、CIMIC サイト、鉄道網、電気通信、道路網、空港等）に関する情報であり、第三が、人道支援（避難壕、人道的地雷除去、民間人の移動の自由、人道支援、少数民族の扱い、難民キャンプ、難民の移動等）を巡る情報であり、そして、第四が、民間組織（司法、地方組織、境界線と通関、拘留施設、公共の記録、法執行、銀行と経済）に係わる情報であった。

SFOR の合同統合 CIMIC タスクフォース（CJCMTF）のスタッフは当時 320 名強となり、サラエボを拠点としていた。当初は米国人が圧倒的な比率を占めたが、徐々に欧州人が増え、75%程度まで増えていった。また、CIMIC 要員は、世界銀行の上級代表事務所（OHR）、UNHCR、OSCE、国連国際警察タスクフォースに常駐することになった。

CIMIC 活動が広く情報開示されている後のコソボの事例と異なり、ボスニアの CIMIC の情報は断片的なものが多い。ここではボスニアの汚水処理場における地雷除去の事例を挙げてみよう。ボスニアでは汚水処理場が大幅に破壊され、内戦以前の 11 箇所のうち稼働できるのはわずか三つであった。くわえて、サラ

---

[35] James J. Landon, “CIMIC,” p. 127.
[36] Jenkins, “ A CIMIC Contribution to Assessing Progress in Peace Support Operations,” p. 123.

エボ近郊の汚水処理場では周囲に仕掛け爆弾が設置されていたため、修復活動に従事することができなかった。そのため、NATO がこれを撤去した[37]。また、復旧活動に際しては、NATO の CIMIC 担当者が最初に改修費用を 1,400 万ドル程度と見積もり、これに続いて、対人・対戦車地雷を除去する作業に移行した。この実際の作業員の雇用は NGO であるノルウェー・ピープルズ・エイドが担当するとともに、医療支援はドイツの野戦病院が提供した。すなわち、NATO が作業場所の安全を確保しながら工兵が見積もりを行い、これを NGO や各国の要員が、それぞれの専門に応じて作業に加わったのである。

### 2　第 2 期：発展期—コソボにおける平和安定化部隊(KFOR)

NATO はボスニアでの平和活動を始めてから 3 年後、再び、旧ユーゴで民族紛争へと関与し始めた。ランブイエおよびパリにおける交渉が決裂した結果、99 年春から NATO はコソボへの軍事介入を開始した。NATO による「強制外交」が功を奏することなく始まったコソボ危機は大量の難民を生み、当初より CIMIC 活動の重要性が指摘されていた。NATO 空爆を開始した 3 月 24 日から、戦闘が終結した 6 月 7 日の間に、アルバニア系コソボ人 85 万人（人口の 42%相当）が出国したと推定されている。この間、緒方貞子国連難民高等弁務官とソラナ（Janvier Solana）NATO 事務総長の協議が行われたものの、UNCHR が大量難民への即応態勢を欠いていることは明白であった。他方、NATO も、事前展開していたマケドニアにおいては難民キャンプを建設することができたが、アルバニアでは即座の対応ができなかった[38]。現在の NATO 民軍協力ドクトリンが、危機対処作戦における難民対策を重視しているのは、このコソボの経験によるものである。

国連安保理決議 1244 号（99 年 6 月 10 日）の採択後に展開した KFOR は、コソボにおける暫定統治機構の設立に向けた広範なマンデートを与えられた。KFOR 担当官は「緊急村落評価フォーム」を作成し、人口構成、難民・国内避難民数、道路アクセス、村落の治安、家屋の損害、ライフラインの現状、食糧

---

[37] Sgt. Gilles Bergner, “De-mining Waste Water Facility,” *SFOR Informer*, No. 31 (March 31, 1998) <http://www.nato.int/sfor/cimic/de-mining/cimicde.htm>.

[38] Larry Minear, Ted van Baarda, and Marc Sommers, NATO and Humanitarian Action In the Kosovo Crisis (Institute for International Studies, Brown University, Occasional Paper #36, 2000), p .17.

事情などの詳細を調査する基礎を提供した。また、これに伴い、KFOR が収集した情報を国際機関や NGO に伝達するシステムも確立した。

表 4　KFOR による CIMIC の報告例

| | 2001 年 9 月 | 2002 年 6 月 | 2003 年 1 月 |
|---|---|---|---|
| 難民の帰還者数 | 180,460 | 182,752 | 184,074 |
| 少数民族の帰還者数 | n.a. | 4,444 | 6,024 |
| ユーゴ連邦内の難民数 | n.a. | 3,306 | 2,986 |
| コソボ警察官数 | 3,951 | 10,505 | 10,500 |
| UNMIK 警察官数 | 4,355 | 4,424 | 4,492 |
| 再建家屋数 | 800（2001 年計画） | 1,275 | 1,855 |
| 2000 年以降の再建家屋数 | 27,476 | 35,237 | 35,838 |
| CIMIC 活動総数 | 29,178 | n.a. | n.a. |

出典：*KFOR Biweekly CIMCREP* 917-28 28 Feb 2002; *KFOR Weekly CIMIC Report* 994–19 February 2003 他より作成

KFOR においては NATO が遂行する CIMIC の現状に関する情報がインターネット上で公開されており、関連機関の意思疎通に大きな役割を果たしている。コソボにおいてはボスニアでの CIMIC を基礎に、国際機関・地域当局による役割分担が明示されており、警察・司法、民生、制度構築・選挙、国家再建・経済開発の「4 本柱」が確立している。警察・司法に関しては、国連コソボ暫定行政ミッション（UNMIK）とコソボ警察が中心になり治安当局の再建に従事している。また、司法機関における出身民族の構成比率の適正化も図られている。民生部門では、国連による地方公共団体のサービス向上、国内移動の確保、難民対策等が推進されている。制度構築・選挙では、OSCE を中心に民主化や集中排除が進められており、さらに、国家再建・経済開発では欧州連合（EU）が地域協力に取り組んでいる[39]。そして、KFOR がこうした 4 本柱に分類された活動を監視しつつ部隊として協力している。KFOR の主たる CIMIC 活動は難民・少数民族の帰還、警察組織の強化、家屋・施設の復旧などをカバーしてお

[39] 例えば *Weekly CIMIC Report 1070–4 August 2004* を参照。

り、その実態を表 4 より知ることができる。このようにコソボでの CIMIC 活動は、ボスニアでの教訓を反映したものになっている。

### 3　第 3 期：転換期−アフガニスタン平和構築とテロ掃討作戦のジレンマ

アフガニスタンは NATO による民軍協力の試金石となりつつある。従来、アフガニスタンにおいては、「不朽の自由作戦（OEF）」の一環としてテロ掃討を担当する多国籍軍の合同軍司令部（CFC）と、安定化･復興支援を担当する国際治安支援部隊（ISAF）という二系統の指揮が存在してきた。このうち NATO は ISAF の安定化作戦を担当しており、テロ掃討作戦は対象外であった。しかし 2006 年、ISAF と CFC の指揮命令系統は一本化され、NATO が作戦全体の統制を担当することになり、この状況は一変した。既述のボスニアでは NATO から EU への「衛兵の交替」が行われたが、アフガニスタンでは多国籍軍から NATO への交替が行われた。これが NATO 民軍協力の性格を変えつつあると言える。

これまでの ISAF の歴史を紐解けば、アフガニスタンにおける NATO 加盟国の貢献が大きいことが分かる。2001 年 12 月以降、英国、トルコ、ドイツおよびオランダの順に ISAF の指揮を担当し､ISAF 全体の 95%の人員を NATO 加盟国が提供してきた。2003 年 8 月以降は NATO 統合軍北部司令部（JFC-North）が作戦指揮を執っている[40]。国連主導の ISAF は、当初、首都カブールの治安確保を任務とする部隊として配備され、その規模も 5,500 人に制限されていた。これに対して米国は、カブールの中央政府の統治をアフガニスタン全土へと及ばせるため、ISAF のマンデートをカブール郊外へと拡大した。NATO は 2003 年夏の指揮担当後の 1 年間で、CIMIC プロジェクトとして、教育関係 116、保健衛生 51、給水 55、電力供給 9、社会・経済的インフラ整備 106 等、合計 344 個のプロジェクトを完了し、復興支援をバックアップしてきた。

こうした NATO の CIMIC 活動として特筆すべきは、地方復興チーム（PRT）の展開であろう[41]。NATO の作戦計画（OPLAN 10302）によれば「PRT とはア

---

[40] Julion Miranda-Calha (Portugal), *NATO's Out of Area Operations*, Draft General Report (Defense and Security Committee, NATO Parliamentary Assembly, 056 DSC 05 E, March 30, 2005), pp. 1-4.

[41] PRTの訳語として「地方復興支援チーム」というものもある。PRTの活動について詳しくは次を参照。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』第34巻第1号（2006年6月）、35-62頁。Robert Borders, "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: A Model for Post-Conflict Reconstruction and

フガニスタン中央政府の権限を拡大し、開発と復興を実施することを支援する目的から、アフガニスタンの地方に拠点を置く国際的軍事・民間要員の組み合わせ」を指す。すなわちアフガニスタン復興のためには、国軍改革、警察改革、武装解除・動員解除・再統合（DDR）、司法改革、麻薬対策などを通じた国家再建が不可欠である。また民主化や国内経済の活性化のためにも、復興事業と治安維持の両輪をうまく組み合わせる必要がある。そのため PRT では、軍人と援助担当者の混成チームを形成する。例えば米国の場合、米陸軍の民生支援将校、国務省要員、国際開発庁（USAID）などが共同のチームを編成する。PRT は 100 名から 300 名と比較的小さな規模であり、その要員の 9 割以上が軍人である。PRT は治安が十分確保できない地域の開発を推進するものとして、現在、アフガニスタン全土に 25 箇所以上展開し、その数は増加の一途を辿っている[42]。米国はアフガニスタンでの実績を踏まえ、PRT を他の地域へと拡大することを検討してきたが、それは 2005 年秋、イラクにて実現した。

こうした NATO による CIMIC や PRT の拡大は、アフガニスタンに安定をもたらしたであろうか。現時点で、この問いに肯定的な回答をすることは難しい。ボスニアやコソボとは異なり、国内秩序が依然として不安定なアフガニスタンでは、NATO による復興支援は、米軍主導のテロ掃討作戦と同時進行しなければならなくなった。一方で実力行使をしながら、他方で平和構築による「民心の獲得」が可能か、という難問をアフガニスタンは NATO 加盟国に迫ったのである。

これに対して NATO は硬軟両面の作戦を担当する判断を下し、その結果、NATO の CIMIC は現在、再定義を余儀なくされている。この決定は、NATO にとって苦渋に満ちたものである。まず、米国の度重なる要求の結果、2005 年 2 月の NATO 非公式国防相会議は多国籍軍と ISAF による二つの作戦を併合することに同意し[43]、同年 12 月には ISAF の戦闘規則（ROE）は合同軍のものへと

---

Development." *Journal of Development and Social Transformation*, November 2004, pp. 5-12.

[42] 詳しくは次を参照。伊勢崎賢治『武装解除』（講談社現代新書、2004 年）、駒野欽一『私のアフガニスタン』（明石書店、2005 年）、Andrea L. Hoshmand, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan* (International Security and Economic Policy, Maryland University, 10 May 2005); UNAMA factsheet on the PRTs; Gerard Mc Hugh and Lola Gostelow, *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian–Military Relations in Afghanistan* (Save the Children 2004).

[43] Miranda-Calha, *NATO's Out of Area Operations*, p. 4.

統一され、2006 年には指揮の一本化が実行された。同年夏、オランダ、英国、カナダ、アフガニスタン、デンマークの統合部隊が NATO として初めてカンダハール地方のタリバン掃討作戦を担当したのは、その帰結であった。統合後の初代司令官は英陸軍リチャーズ（David Richards）中将であったが、翌 07 年 2 月にマクニール（Dan K. McNeil）米陸軍大将が就任した。これにより、アフガニスタン合同軍司令部は廃止されたものの、アフガニスタンに展開する米軍のすべてが NATO 指揮下に属する訳ではない。バグラム空港の第 76 合同統合任務部隊（CJTF-76、指揮官は少将クラス）と、合同治安改革司令部（CSTC-A、指揮官は少将クラス）は米軍の単独指揮である[44]。これまで「米国は対テロ掃討作戦の責務を英国、カナダ、オーストラリアへと肩代わりさせている」[45]という批判を生んできたが、今回、米陸軍大将が全般的な指揮を執ることにより、新たな態勢が採られた。そして翌 3 月にはタリバンに対する「春期攻勢」を開始し、NATO による作戦は拡大基調にある。これによりアフガニスタンによる CIMIC 活動のリスクは増大するであろう。

NATO は、こうしたテロ掃討作戦と並行して、アフガニスタンにおける治安部門改革にも関与し始めている。NATO はボスニアやコソボと同様に重火器回収（HWC）を担当し、日本・国連が担当した武装解除・動員解除・再統合（DDR）プロセスを支援していた。現在、米国の関心はアフガニスタン国軍の建設へと移行している。NATO によれば、国軍の兵員数は約 3 万 500 名であり、これを 5 万人規模へと増強することが現時点での目標となっている。最終的には 7 万人規模の国軍を建設し、治安権限をアフガニスタンへと移譲することが予定されている。こうした国軍の建設は、米国が指揮する合同治安改革司令部（CSTC-A）の担当であるが、実際には英仏など NATO 加盟国がスタッフを派遣している。この分野における NATO の貢献はアフガニスタン国軍への装備の提供であろう。これまでに軽火器 5 万点、装甲車 110 両、ヘリコプター12 機等を提供し、今後も継続される[46]。

---

[44] 詳細は次を参照。Kenneth Katzman, “Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy,” *CRS Report for the Congress*, Updated January 11, 2007(Order Code RL30588).

[45] “Washington to Send 4-star General to Assume Afghanistan Command,” *International Herald Tribune*, September 26, 2006.

[46] “Fact Sheet on NATO’s assistance in training and equipping the Afghan National Army”, < http://www.nato.int/issues/isaf/fact_sheet.htm>.

NATO の活動をグローバルな視点から比較すれば、アフガニスタンにおける治安部門改革の動きが、イラクにおける NATO 訓練ミッション（NTMI）の活動と軌を一にしていることが分かる。NATO はイラク陸軍の第 9 機甲師団に対して旧ソ連製の T-72 型戦車 77 両と人員装甲車 36 両を提供してきた。この戦車はハンガリーから提供され、戦車の弾薬 300 トン（180 万ユーロ相当）はスロバキアが供給した。この弾薬は旧ソ連製の IL-76D 輸送機によって、バグダッドの北に位置するタジ基地へ輸送された。これ以外にも、デンマークは第 10 歩兵師団に対してトラック 100 両を提供し、スペインは 185 万ユーロ相当の装備を提供している。

このように NATO は CIMIC 活動を越えて、平和構築の一部である治安部門改革へ裾野を広げている。NATO の硬軟両面の活動がアフガニスタンで秩序の安寧をもたらすか否かが注目されている。

## おわりに

NATO の CIMIC 活動は、ボスニアとコソボの経験を基礎として発展してきたが、現在アフガニスタンにおいて一つの転換点を迎えている。テロ掃討作戦のための攻勢をかけながら、平和構築を担当するという硬軟両面作戦を、NATO がどこまで担当できるか、現時点では全くの未知数である。しかし、イラクにおける治安回復が奏功していない以上、アフガニスタンにおける作戦の主体が NATO へと徐々に移行するプロセスを止めることは困難であろう。

こうした中、NATO は 2006 年 11 月のリガ首脳会議で「包括的政治指針（CPG）」を採択し、今後 10～15 年の間に進むべき方向性を示したことは注目される[47]。この文書に従う限り、NATO が CIMIC 活動を拡大してゆくことは必定であろう。すなわち、NATO は域外危機の対処、グローバルな対テロ作戦に加え、新たに「平和構築（Peacebuilding）」を担当することとなった。これまで NATO は、米国の影響もあって、「紛争後（Post-conflict）」の安定化作戦ないし平和作戦という表現によってアフガニスタンでの活動を形容してきた。その意味で NATO の

[47] NATO Heads of State and Government, “Comprehensive Political Guidance,” 29 November 2006 <http://www.nato.int/docu/basictxt/b061129e.htm>.

方針転換は重要である[48]。

この指針において、NATO 加盟国が保持すべき平和構築の能力は次のようなものである。つまり「多国間で統合遠征作戦を遂行する能力」、「安定化・復興支援・和解・人道活動等に参加する多様なアクターと円滑に調整する能力」、「安定化・復興支援活動に対して軍事的支援を行う能力」という三項目が盛り込まれている。そして、「必要な場合、NGO と立案・執行段階で協力をする」（傍点は筆者）と言及したことにより、NATO の CIMIC は、紛争後の時点のみならず、より早い段階で着手されてゆくことになった。こうした一連の決定が、アフガニスタンにおける任務の拡大を背景としていることは明白である。

それでは最後に、NATO 民軍協力の意義を考察したい。まず NATO のドクトリンは、ボスニアおよびコソボの経験で示されたように、多国間の合同作戦（combined operation）における調整コストを減らすうえで、一定の成果を挙げている。こうした作戦へ参加する国は、それぞれの歴史的・地理的背景を異にしているため、ユニークな「戦略文化」を保有している。こうした戦略文化の多様性を踏まえつつ、多国間の国際協調を推進するうえで、軍事分野では NATO の CIMIC が雛形を提供するであろう。

他方、NATO が現在、平和構築からテロ掃討に至る作戦を担当する組織へと変貌しつつあることを踏まえれば、NATO 流の CIMIC が適用できる範囲は今後限定されるかもしれない。既述のように、NATO 民軍協力ドクトリンは、危機がエスカレートした場合にも柔軟に対処するように、あらかじめ一定の幅をもたせている。NATO のドクトリンにおいて共同防衛と危機対処とは必ずしも峻別されている訳ではないのである。これはアフガニスタンのような紛争地域を想定した場合、すぐれて合理的なものである。これは、NATO にとっての一義的な任務が、紛争地域における治安維持に存するという現実を反映している。しかし、こうした中で民軍協力を推進することは、軍事組織にとっても、文民組織においても一定のリスクをはらむであろう。軍事組織にとっては CIMIC を通じた連携によって、かえって部隊防護が脅かされる可能性がある。アフガニスタンにおいて PRT 要員が攻撃対象になっている事態は、このリスクを現実の

[48] NATO による平和構築については次を参照。Mark Sedra, “European Approach to Security Sector Reform: Explaining Trends through the Lens of Afghanistan,” *European Security*, Vol. 15, No. 3 (September 2006), pp. 323-338.

ものへと変えている。文民組織にとっても、CIMIC を通じた軍事組織との連携のリスクは無視し得ない。そのため、NATO 民軍協力ドクトリンは、より緩やかな民軍連携、民軍共存を想定した形で運用される必要がある。

# 第 9 章
# 米軍の民軍作戦（CMO）ドクトリン

マーク・ブレア[1]
（米陸軍民事官・中佐）

## はじめに

任務を遂行する際に軍事作戦が文民組織、インフラ、文民活動に影響を与えることがあれば、逆に文民組織、インフラ、文民活動が軍事作戦に対して影響を与えることもある。そのような状況において「調整」は適切な民軍関係を築き、維持するために不可欠であり、軍事作戦の成否の重要な決定要素でもある。社会の中での軍事作戦の正当性を高めるために、そして起こりうる軍事組織と文民組織との間の緊張を緩和するために、米軍は民軍作戦（Civil Military Operations: CMO）を策定し、実施している。米軍のドクトリンは CMO を次のように定義している[2]。

> 友好的、中立的、敵対的な作戦領域において、軍事作戦を円滑に進めるために、文民組織（政府機関、NGO、現地当局、現地住民）との間で、関係を構築し、維持し、影響力を行使し、時に利用する指揮官の活動である[3]。

また、CMOの範囲と実施に関して次のようにも明記している。

> CMOには、本来は現地の中央政府や地方政府が担う行政を軍隊が代行することも含まれる。CMOは軍事活動の前、中、後に実施されるが、命令があれば、軍事活動が遂行されていない場所でも実施できる。CMOは民事を担当している要員、他の軍事要員、両者の組み合わせにより実施される[4]。

---

[1] 本章の翻訳は古澤嘉朗（広島大学大学院国際協力研究科研究生）が担当した。
[2] 本章における「米軍のドクトリン（military doctrine）」とは、与えられた任務を達成するための部隊レベルにおける国家戦略、部隊レベルの戦術、技術、そして付与された任務を遂行するための手続きをリンクさせる実務的な概念を指している。CMO については Joint Publications (JP) 3-0、3-57、3-57-1 を参照。
[3] JP 1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, p. 88.
[4] Ibid.

米国の陸軍および統合軍のドクトリンは、CMO の緊急性と適用性を上述のように指摘した[5]。つまり、CMO を「指揮官の責任（command responsibility）」と位置づけたうえで、指揮官に対し、米国の政策を実現するために軍事作戦を円滑に進める CMO の策定と実施を求めている。本章は、国外指向（externally-oriented）が強く、プロフェッショナルな軍隊という米国の立場から CMO を考察し、米軍のドクトリンに内在する重要な概念と基本作戦教義（tenets）、そして CMO がいかに計画から実施という流れの中に組み込まれているのかを明らかにする。

本章の概要を理解するためにも、米軍ドクトリンの中で CMO が民軍関係の中にどのように位置づけられているのかを明らかにすることから始める。まず CMO は、特定の任務の下で、適切な指揮官が必要と判断した場合に、軍隊が文民との間で実施する調整、協力、関係構築活動のすべてに適用される、という点を把握しておくことは重要であろう。米軍では、平時から戦時に至る時間軸の中に CMO を位置づけており、CMO の適用範囲は平時の活動から戦時の作戦にまで至る。

## 1　背景

サミュエル・ハンチントン（Samuel P. Huntington）、モリス・ジャノヴィッツ（Morris Janowitz）、サミュエル・ファイナー（Samuel E. Finer）らは、「政軍関係[6]」と呼ばれる学術分野の研究の中で、歴史、政治体制、多様なレベルでの文民統制を考察し、規範的な民軍関係のモデルを提示している。その中で彼らは、文民側の軍隊に対する認識（perceptions）や軍隊の位置づけ（treatment）、また軍の指導部の行動パターンや制度について分析を行った。これらの研究では、

---

[5] 主に US Army FM 3-05.40（Civil Affairs Operations, September 2006）を参考にしている。CMO や民事関係の文献を詳細に記しているリストである。

[6] 訳者注：ハンチントンらが行った研究、いわゆる「政軍関係」は「従来の政治学の領域の用語で、一国内の軍隊と政治の関係を論じる際に用いる（文民統制の問題など）」と本論文集では便宜的に定義している。本論文集、そして本章で主に扱うのは「民軍関係」であるが、こちらは「国際的な人道援助や平和活動における文民組織と軍事組織との調整や協力に関する一連の係り合い」と定義されている。日本語では文意に応じて用語の使い分けができるが、英語では“Civil-Military Relations”という用語が双方に使われる。本章では後に触れられるが「国内」と「国外」の観点という区別を用いて、日本語の「政軍関係」と「民軍関係」を区別していると言える。これらを踏まえた上で、本章では「国内」的な“Civil-Military Relations”を「政軍関係」と訳し、「国外」的な“Civil-Military Relations”を「民軍関係」と訳出する。

政軍関係の最も根本的な要素として、政治分野、社会分野、経済分野での軍隊と非軍隊の関係が明らかにされた。

既存の研究では、国家や政権の政治、社会、経済的な特徴を分析し、軍隊と文民組織の力関係、特に文民政府の軍隊に対する統制について注目している。この分析の過程で、政治、社会、経済的要素から軍隊に対する文民の認識（perceptions）と期待（expectations）を導き出している。文民の期待に基づき軍隊の役割と責任が明らかになり、軍隊の要員、装備、編制が決まると論じている。

この政軍関係の趨勢がいかに戦略やドクトリンに影響を与えるのかを理解するためには、既存の政軍関係について「国内と国外」という観点から国家とその戦略的関心を分析する必要がある。「国内」の観点とは、ある国家の中における軍隊と政治・社会的な相互作用を分析することである（この視点は「期待」に影響される）。「国外」の観点とは、軍隊とその軍隊の出身国以外からの非軍事的主体との関係を分析することである。政治制度、多様なレベルでの軍隊の文民統制、文民の軍隊に対する期待に関しては色々と論述されており、本章でそのすべてを扱うことはできない。だが、上述した国内、国外という観点を理解することができなければ、既存の政軍関係を理解することはできない。

興味深いことに、多くの先進国では成熟した「国内」と「国外」の政軍関係が築かれているが[7]、途上国では国内指向が強く[8]、国外的な観点も隣国の自国への軍事的な脅威に対処するという程度に限られていることが多い。どのような事例であれ、活動領域における現地の政府、官僚、一般市民と軍隊の関係が軍の作戦の範囲、期間、全体的な成否を左右するということに変わりはない。

次に、現地の政府、官僚、一般市民などの対象を考慮しつつ、軍隊の役割や

---

[7] 先進国では民軍関係の均衡が保たれており、軍隊が破壊的（disruptive）もしくは国内秩序に対する脅威としては認識されていない。この「国内における正当性（internal legitimacy）」は、国境を越え、適切なかつ能力のある軍隊を保持しているという「国際的な信頼（international credibility）」を与えていることになる。それゆえ、これらの軍隊は国際的な平和と秩序に寄与する活動に色々な形で参加する。また、軍隊の国際社会内における役割や係りについても、政策やドクトリンを明確にすることで配慮している。

[8] この国内指向の強さは政治による多大な介入、国内秩序を維持する役割を積極的に支援する軍隊の活動に見受けられる。軍隊の文民統制、正当性、信頼などが多分に異なるのである。ゆえに、軍隊は「解決への鍵（part of the solution）」というよりも「問題の一つ（part of the problem）」であることが多い。

能力についての「期待」を分析することも必要である。政府からの「期待」とは、軍隊が正統な権威から与えられた任務に応じることである。この際に、軍隊の遂行する任務や負っている責任と関連・重複する活動を、政府や国際的な主体（例：多国籍企業やNGO）が行っていることもある。また、関連法規や規制により厳しく制限されてはいるが、場合に応じては国内における軍隊の役割や活動が期待されていることもある。

ある国における政軍関係の趨勢の決定要素として、政府の制度、軍隊に与えられた任務、編制、軍隊の正当性、管轄権や役割に対しての認識などが挙げられる。この趨勢は政府の正当性、国内の秩序と治安、そして国内外における軍隊の活動に対する一般市民の賛否に影響を及ぼす。米軍のCMOドクトリンは、これらの点を考慮したうえで、文民の立場を指揮官が分析し、その対応を通じて作戦領域において影響をもたらす手助けをしている。

## 2　米軍の国外指向

米軍の政軍関係のモデルは、民主的な文民政府の立法府と行政府からなる「政」と社会・制度的規範の統制下にある非政治的でプロフェッショナルな軍隊からなる「軍」との関係である。米国内で軍隊に認められる活動範囲は、適切な法律と規制の中で明記され、成文化されている。米軍は政治的影響力を求めることもなければ、それに競合しようとすることもない。また政府や指導者も軍隊を使って国家を運営しようとすることもなければ、軍隊の意向を市民に押しつけようとすることもない。

ゆえに、政府そして国家全体が米軍を信頼のできるプロフェッショナルな組織として認識している。米軍は、米国内外において米国を国内外の敵から防衛する責任を全うするために武器を保持する、信頼のできる、正統な組織として支持されている。米軍は米国の国益を守り、軍事・非軍事作戦であれ、米国政府という正統な権威者により与えられた国内外の任務を遂行することを期待されている。国土防衛や国内支援活動以外にも、抑止力、忠実な同盟者、国際社会で信頼される主体であることを米軍は期待されている[9]。

---

[9] これら一連の活動が米軍に「期待」されている「国内」的な役割の主なものであり、これらは米国における現在の政軍関係により導き出されている。

国家権力の一つとしての軍隊の使用を明文化するために、米国は安全保障戦略を保持している。その安全保障戦略は、米国が主権と安全保障を確保し続けるため、機能的かつ論理的に死活的な国益を見出し、外交、情報、軍事、経済的な力の適切な適用を割り出すために作られている。立法府による国家安全保障戦略（National Security Strategy: NSS）は、武力行使に関する現在の米国政府の政策を導き出す指針として位置づけられる。また米国の安全保障を脅かす脅威や国際問題に対処する際の武力行使の指針ともなっている。NSS は、米国が軍事力を含む適切な国家の能力をもって、自らの国家安全保障や国益に対する敵や脅威を抑止し撃退すると明記している。米国が当事者となっている条約や合意の遵守、そして国際社会の安全と秩序のためにも軍事介入を含む行動に出ることも NSS に記されている。

安全保障戦略を形作る三本の柱の二本目にあたる国家防衛戦略（National Defense Strategy: NDS）は「国家と国益の積極的かつ多層的な防衛へのアプローチ」を記している。戦略的な防衛の目的、国内外における適切な安全状況の定義、これらの任務を果たすために必要な軍事的手段が提示されている。NSS が記した目標と課題に対し、NDS がその道筋を明確にし、それに対して国家軍事戦略（National Military Strategy: NMS）は、軍事的な目標を相互関係の中に位置づけることで軍事活動の重点を明らかにしている。NMS は世界各地における全体的な安全保障戦略を支援する軍隊をいかに組織し、維持し、訓練し、実践するのかという点について言及している。これらの概念と政策が、国家の力としての軍隊の使用に関する政策決定過程の根底をなしている。戦略的な概念やドクトリンは、与えられた任務と安全保障を軍隊がいかに達成しようとするのか、ということを反映しているのである。

この安全保障戦略の三本柱からも分かるように、米国は軍事的な対外指向が強い。米軍は平時から戦時に至る国益追求の一連の流れの中で必要な任務を、国際法、自国や受入国の国内法の枠内で遂行することとされている。米軍は、受入国の正統な権威と必要な関係を築き、維持するために、適切な手法とドクトリンを設け、実施することが期待されている。

国内外の活動領域における民軍関係の趨勢は任務の遂行に多大な影響を与える。指揮官は友好的、中立的、敵対的な派遣先において軍隊と文民当局（政府、

市民、資源、諸制度）との関係を築き、維持することが大切である。言い換えれば、影響を受ける政府と一般市民から理解、支援、協力を得られるように（最低でも干渉されないように）、CMO を用いて軍事作戦を円滑に進め、米国の政策を実現することを目指すのである。ドクトリンに関する概念として、CMO は戦略的、運用的、戦術的な作戦の一環として、軍事作戦の範囲（Range of Military Operations：ROMO）の中で適用される[10]。

既存のドクトリンなどに組み込まれている CMO の概念とその基本作戦教義（tenets）は、指揮官に対して民軍関係の青写真を提供している。つまり、作戦領域内で適切な文民のカウンターパートと効果的に連携し調整するための指針を提供しているのである。影響下に置かれる文民と軍隊の間の、戦略から戦術レベルにおける計画と協力のあり方を指摘することで、指揮官が「いつ」「どこ」で軍隊の能力と専門性を利用することが適切であり、必要なのかということを示している。

## II CMO とドクトリン

米軍のドクトリンは、前節で触れた NSS、NDS、NMS に基づき、統合軍および各軍種の原則的な軍事概念の部分と実務的な必要事項の部分から成り立っている。ドクトリンは戦略的な指針と戦術をつなぐものとして位置づけられている。つまりドクトリンとは、個別任務と包括的な目標（overarching term）の観点から、いかに軍隊がその能力を活用するのか、という点を記したものである。現代の米軍のドクトリンは、各軍種別の詳細なドクトリンの適用規定から成り立つとともに、統合軍の運用や省庁横断的な対応の根拠ともなっている。本節では CMO を統合軍の観点から分析し、その重要性を明確にする[11]。

### 1　実務上の必要性から生まれた CMO

『統合教範・統合作戦』（JP 3-0）は、米国の戦略的政策や国防総省の命令を統合軍として支援するために必要な軍事作戦の範囲、そして省庁横断的な主要

---

[10] JP 3-57 (*Joint Doctrine for Civil-Military Operations*), p. I-2, 図 I-1 を参照。

[11] JP 3-0 (*Joint Doctrine for Joint Operations*) の Series Hierarchy という主な統合ドクトリンの一覧表が参考になる。

作戦（Unified Action ともいう）を策定・実施するうえで考慮すべき原則を示している[12]。JP 3-0 は米軍の実務的なマニュアルとして使われており、どのように各軍種が主要作戦に貢献することが求められているのかを詳細に説明している。ゆえに統合軍、そして各軍種のドクトリンを作成する際に共通の枠組みとして用いられている。

「軍事・非軍事の両方を含むすべての手段を用いて、相乗効果を狙うことを一体化（unified action）と呼ぶ」と書かれているように、JP 3-0 の中の CMO に関する主要なテーマは民軍統合（civil-military integration）である。安全環境とは「複雑な、相互に関連した、グローバルに展開する作戦領域（complex, interconnected, and increasingly global operational environment）」の産物であるとし、いかなる軍事作戦であっても、非軍事的な文民主体を計画から実行までの各段階に位置づける必要性を説いている。現在の「グローバル化」した戦場、そして安定化・支援活動の数の増加を考慮すると、CMO の策定・実施の緊急性・重要性は強調してもし過ぎることはない[13]。また、常に CMO という名称が使われているとは限らないが、CMO の要素は各分野に組み込まれていることを忘れてはならない。JP 3-0 はすべての軍事活動における CMO の重要性を主張し、『統合教範・民軍作戦』（JP 3-57）を CMO ドクトリンの礎としている。『統合教範・民事』（JP 3-57.1）は CMO の要素としての民事部隊（Civil Affairs Forces）と民事作戦（Civil Affairs Operations）について記している。

## 2　ドクトリンの基本作戦教義

JP3-0 が CMO について包括的な概念を示し、JP3-57 がその概念をドクトリンとして整理している。JP3-57 は CMO に具体的な形式と内容を与え、ドクトリンを実務的なものにしている。また『国防総省軍事関連用語辞典』（JP1-02）で紹介されている CMO の定義や JP-03 で主張されているすべての軍事活動で CMO を計画することの必要性を踏まえて、JP3-57 では CMO の範囲、権限、理

---

[12] 一体化（unified action）は、国家のあらゆる要素が統合され、軍事・非軍事の組織が調整や協調を通じて、共通の目的を達成することを指している。これらの原則は連合軍や多国籍軍にも適用される。

[13] 米国のドクトリンは任務を攻撃、防衛、安定化、そして支援の 4 つに類型している。CMO はそれぞれに含まれてはいるが、範囲、理由、手法、頻度、期間は異なる。

由、焦点、目的、計画と実施についてまとめることにより、統合軍と各軍種のドクトリンの基盤を提供している。

JP3-57 は CMO の範囲を「望ましい文民の支援、CMO を実施する財源の有無、一般市民による予期せぬ干渉を考慮したうえでの可能な一連の活動」と定義している。CMO は軍事活動に対する支援と文民活動に対する支援の二つに大別することができる[14]。軍事活動を支援する CMO とは調整、情報の共有、協力、他の軍が任務を達成するために必要な活動を支援することを指す。文民活動を支援する CMO とは、正統政府や他の主体に対して軍隊が支援を行うことである[15]。CMO の複雑さゆえに、JP3-57 は CMO 要員、民事部隊、様々な種類の部隊（工兵、医療、情報、警備、特殊部隊、心理戦、通信、輸送など）の必要性を指摘している。同時に、各司令部における外部機関や姉妹機関・部隊との連携の必要性も説いている[16]。

ドクトリンと基本作戦教義には、次のような前提がある。

- 正統政府もしくは「資格のある権威者」が統治と人々の生活の質に対して責任を負うこと。文民政府が存在しない、もしくは能力のある政府が存在しない場合、軍隊が「資格のある権威者」になることも可能である。
- 作戦遂行中に、軍事活動は文民政府、制度、一般市民に対して何らかの影響を及ぼす。この逆、つまり文民政府、制度、一般市民も軍事活動に影響を与えることもある。
- すべての軍事活動は何らかの形での民軍統合を必要とする。その際に、軍隊と文民間の共通の目的を具体的な行動に結びつけることが、任務の成功には不可欠である。
- 国内法と国際法の観点から、軍事作戦・活動は信頼でき、かつ正当性のあるものでなければならない。軍事作戦は友好的、中立的、敵対的な地域における、平時の介入から武力闘争までが含まれる。

---

[14] 通常、相互間の密接な関係により明確に区別することはできない。すべての軍事活動と文民活動に対する CMO とは、軍事活動もしくは軍事活動に対する CMO の副産物と議論することもできる。

[15] 米国内で軍事活動を支援することは文民支援（Civil Support: CS）と呼ぶ。JP3-57 は CS のことを国内支援作戦（Domestic Support Operations：DSO）と呼んでいる。

[16] 詳細は JP 3-57 の第 2 章を参照。

- 軍事作戦を正統化し、かつ起こりうるマイナスな影響を最小限に抑えるためには、政策レベルにおいて調整と理解が統合戦略の一部として位置づけられなければならない。

これらの前提の中で CMO を策定・実施し、その活動に必要な財源を与える権限というものは、国家最高指揮組織（National Command Authority: NCA）が持ち、国家の目的、関連した政策と命令、作戦の条件をもとに実行される。CMO を行う理由としては、軍隊が与えられた作戦を達成できるように、そして軍事組織と非軍事組織との間の相互作用が円滑に行われるように、必要な関係を築き、維持することが挙げられる。CMO は、軍隊がその任務を成功するうえで必要な環境を作り出す試みであると言える。

これを実現するためにも、軍隊の有効性が高まり、作戦の成功が確保され、非軍事組織からの支持と協力を得ることができるような活動や任務に、CMO の焦点が絞られるべきである。どのような民軍関係が必要なのか、ということは作戦ごとに異なる。また支援する任務の内容も、助言、連絡調整、必要な能力の訓練、復興関係の任務、そして稀なケースではあるが現地政府に代わって統治することなど多様なものが存在する。戦略レベルの CMO は、より長期的で規模の大きい活動、軍事介入や作戦の統合といった側面に焦点を当てている。秩序の構築、社会・経済開発、世界規模・地域規模の問題への対処などを取り扱う。他方、運用レベルの CMO は、インフラ整備、正統政府への支援、軍隊の目的と省庁間の活動の統合、財源の分配などの、より差し迫った課題に焦点を当てている。戦術レベルの CMO とは、軍事組織と非軍事組織間の調整や協力を「現地で手となり足となって」行うことであり、CMO の「具体的な形となる活動」の大部分を占めている。

CMO の目的は三つある。主な目的としては軍隊の任務に対して文民や一般市民の干渉を最低限に抑え、逆に文民に対する軍隊の干渉を最小限に抑えることである。この目的は、公式な委員会や評議委員会、広報やキャンペーン、連絡将校・士官間の情報交換、直接的な調整、計画立案から具体的な連携など、様々な手段で達成することが可能である。次に、該当する文民組織や主な主体から受け入れられ、支持や協力を取りつけることである。最後に、指揮官が可能な

範囲内で法的責任や道義的義務を果たすように導くことである。

計画と実施に関して言えば、統合作戦計画・実施システム（Joint Operations Planning and Execution System: JOPES）によって、作戦計画策定過程の初期段階で CMO が考慮され、計画され、実施されることが可能になった。計画、命令、CMO 要員による作戦見積もりによって CMO が各レベルで確認され統合化されることになる。

### 3　CMO の任務

CMO とは、軍事組織と文民組織、その他の主要な主体、一般市民の間での直接的な交流（interaction）を伴う作戦のことを指す。その適用範囲には味方（もしくは占領下の）政府と人々の福祉、治安・秩序維持に関する助言と支援が含まれている。ドクトリンは軍人と文民が直に接触を持った場合に生じる様々な状況と争点をひとまとめにしている[17]。CMO は作戦領域において適切な調整と協力を実施する際に、現地に固有の歴史的な対立や不安定要因に着目することを促している。物資やサービスの有効性、秩序維持、人道的ニーズや良き統治など、紛争や危機といった不安定な状況下でのニーズを明らかにし、それらに適切に対応できれば、軍隊の指揮官は現地の指導者や一般市民の信頼と協力を得ることができるようになる。このような関係を築くことは、作戦を遂行するうえで好ましいし、最低でも中立的な環境を築き上げることができる。

JP 3-57 は、政府から地域のレベルでの文民のカウンターパートと関係を築き、状況と作戦に応じて適切な連絡・調整機能を提供する必要性を指摘する以外に、次のような作戦のカテゴリーを提示している[18]。対外人道援助（Foreign Humanitarian Assistance: FHA）、住民・物資の規制（Populace and Resources Control: PRC）、国家間援助（National Assistance: NA）、緊急援助（Emergency Service: ES）、文民行政（Civil Administration: CA）、国内支援作戦（Domestic Support Operations:

---

[17] すべての状況と立場を明らかにすることはできないが、典型的な軍の介入の「最も可能性のある」シナリオに焦点を絞ることにより、ドクトリンを一般的な雛形、「ミッション・セット（mission sets）」として使うことが可能である。こうすることにより CMO が必要な状況に遭遇しても対応できるように、策定者は事前に CMO が必要な条件、財源を分配することができる。

[18] これらの CMO のカテゴリーは民事の中心的な任務とされており、また CMO に関係する考慮や任務への戦術的な適用の多くを占めている。

DSO）・民間支援（Civil Support: CS）。統合に関する公刊資料の中には、各カテゴリーについての説明を行っているものもある。米陸軍と米海兵隊は上述の作戦における各軍種固有の能力を反映させた CMO と民事のドクトリンを刊行している[19]。このカテゴリーについて詳細に説明することが本節の目的ではないので、ここでは各カテゴリーの概要を示すことに留めておく[20]。

**対外人道援助**（FHA）は人道支援と災害支援（Humanitarian Assistance and Disaster Relief: HADR）とも呼ばれる。自然災害、人的災害（武力紛争を含む）にかかわらず、固有の問題の影響を最小限に抑えようとする諸活動のことである。その活動の焦点は、苦難の緩和、人命救助、財産の保護、受入国の文民政府と人道援助機関の支援に置かれている。対外人道援助を担当している米国の機関には、海外災害援助事務局（The Office of Foreign Disaster Assistance: OFDA）がある。OFDA の役割は、文民組織が必要な能力や資源を有していない、また特別な能力や機材が必要になる際に、米軍を活用して「ギャップを埋める」ことである。緊急時には、指揮官は一方的に行動を起こすことが可能である。技術支援、治安、避難民関連の作戦と運営も含まれている[21]。

**住民・物資の規制**（PRC）とは住民の安全を保障し、敵の作戦を事前に察知し無力化することである。戦闘下の状況における主要な目的は、敵が味方の住民と資源へ接近するのを阻止することである。複合的緊急事態の場合、PRC は対外援助（Foreign Nation Support: FNS）、対外人道援助（HFA）、国家間援助（NA）を支援しながら治安回復に専念することになる[22]。避難民支援や非戦闘員の救出作戦は、住民規制の中でも特に軍事組織と非軍事組織間において入念な計画と調整が必要になる特別な活動である。

**国家間援助**（NA）とは、対外人道援助（HFA）に含まれない、受入国の持続可能な開発と諸制度の育成を支援する幅広い活動のことを指す。その目的は

---

[19] US Army FM 3-05.40 (*Civil Affairs Operations*) and US Marine Corps MCWP 3-33.1 (*Civil-Military Operations*).

[20] CMO がどのように作戦で実行されるのかを想像するのは簡単なことではない。US Army FM 3-05.40 の中で CMO と軍事活動の範囲を図 3-11 で示している。

[21] 対外人道援助や関連する活動に関しての詳細は、JP 3-07.6 （*Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Foreign Humanitarian Assistance*）を参照。

[22] FNS は接受国と「第 3 国」による物資・サービスの確保・調整にあたることを指す。その目的は軍隊と文民のニーズの均衡を見つけ、潜在的な不足量を明らかにしたうえで、物資が適切に分配されるようにすることである。

長期的な地域の安定にあり、時と場合によっては軍事援助、国内防衛、そして軍民共同行動を含むこともある[23]。

現地政府や他の適切な権威者（other competent authorities）が不在か機能不全に陥っている場合、**緊急援助**（ES）を通じて、米軍は単独で、もしくは有資格権威者からの依頼により、直接支援、または間接支援を提供することができる。この分野において、米軍は従来の緊急援助以外にも、災害への備え、災害軽減、または施設などの緊急の修繕・復元という民間防衛（Civil Defense: CD）にも関与する。

**文民行政**（CA）とは、海外の政府に対して助言や専門性を提供することにより、秩序の安定を図ったり、正統政府の立法府、行政府、司法府に直接関与したり、また占領下にある地域において軍政府を設立したりすることである。この分野に関連する活動は、通常は国務省の管轄であるが、友好的な政府の要請により米軍が日々の行政機能を担うこともできる。この場合には、国家最高指揮組織（NCA）からの許可と命令が必要になり、できる限り早期に文民機関に移行されなければならない。だが紛争後の状況においては秩序だった政府を占領地域において維持するために、占領軍を必要とすることもある。この状況下における最終的な目標は、実効的な文民制度・機関を築きあげ、そちらに移行させることである。この際に求められる能力や専門性は陸軍予備役部隊の民事部隊が保持している。

米国内における軍事活動は限られているが、国土防衛と**民間支援**（DSO・CS）の二つがある。国土防衛とは米国の主権、領域、国民、重要な防衛設備を外部の脅威や侵略から守ることである。民間支援とは国内の緊急時において法執行活動や他の必要とされる支援を連邦政府が担うことである。民間支援は特別な運用要求（operational requirements）に該当する。多くの民間支援活動は国家対処計画（National Response Plan: NRP）の規定に基づき実施される。国家対処計画の中では、文民政府に対して防衛支援をすることが国防総省の任務として位置づけられるとともに、これは国防総省の本来任務や緊急時の対応能力と相反するものではないと明記されている。その他の民間支援として、民間防衛活動、情報、捜査の支援などがある。各州兵は州に対する支援を行い、連邦軍は立法

[23] 詳細は JP 3-07 （*Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*）を参照。

府の命令に従うことになっている。

### 4　CMOの組織編成

地域レベルの民軍関係・CMOに関する、米国の主要な主体は国務省と各地域の統合軍司令官（Geographic Combatant Commander: COCOM）である。大使は海外における大統領の代理人であり、派遣されている国における米国政府の活動の責任を負うのに対して、統合軍司令官は作戦領域におけるすべての米軍とその行動を指揮・管理する。そして、その国を担当する国別チームと統合軍司令官の幕僚が政策と命令を実施するのである。CMOを企画し、実践するうえで、統合軍司令官とその幕僚の間で様々な**組織編成**の選択肢が存在する。

政治・軍事とCMOの専門と能力は、統合軍司令部とその隷下の司令部に属している。統合軍司令官レベルの政治・軍事問題の輔弼は政務顧問（Political Advisor: POLAD）や外交顧問（Foreign Policy Advisor: FPA）[24]、統合参謀本部企画政策部（J-5）が担当する。POLADは国務省の政策と目的の観点から、FPAは地域専門官（Foreign Area Officer: FAO）の訓練と各国の専門性の観点から、統合軍司令官に対して外交や政治に関する助言を与える。また統合参謀本部企画政策部は長期的な計画以外にも、攻略、概念、行動計画、司令官の状況見積もり（Commander’s Estimates of the Situation）などの責務も担っている。これらの活動を行う際の省庁間の計画立案や司令部間の資源分配などに、適切なCMOが含まれていることは重要である。統合軍司令官の直轄ではないが、駐在武官も重要な情報源である。駐在武官は国別チームにおいて所属する省庁の代表として働き、また受入国のカウンターパートとして重要な連絡調整の役割を果たす。

政治・軍事問題以外にも、JP3-57は特定の要員がCMO関係の計画策定と調整の全般的な責任を負うこと、他の要員の専門性や能力をCMOの政策、計画、プログラムに結びつけることを定めている。戦略レベルのCMO要員は、別の管理部（J-9）、運用部（J-3）、企画政策部（J-5）、もしくは司令官の命令により、どのような組み合わせにもなりえる。また、各統合軍司令官の隷下には、それぞれが専属のCMO要員を有している特殊作戦コマンドと陸軍部隊がある。統合軍司令官は、そのいずれかにCMOの責任を委任することができ、通常これらの司令

[24] 彼らは国務省の職員であり、通常引退した元大使もしくは元キャリア外交官である。

部に戦略に基づいたCMO任務の運用を任せている。また、不測の事態に対応するために民軍作戦タスクフォース（Civil Military Operations Task Force: CMOTF）を設立するという選択肢もある[25]。これらの編成上のCMO要員は、米陸軍の民事局（Civil Affairs）から集められるのが一般的であり（次節参照）、必要に応じて民事企画チームから増員される。地域専門官は政治・軍事の職務に就くのが普通で、世界各地の統合もしくは準統合司令部か、また駐在武官として大使館に派遣されている。

統合軍は任務を達成するためにも、すべての組織を統括し、すべての任務を遂行できなければならない。CMOの省庁間調整は多様な組織に対して様々なレベルで行われる（例：人道支援センター、人道支援調整センター、管理指導グループ、民軍調整委員会や民軍調整センターなど）。これらの組織をいくつ設立するかは、各々のレベルで指揮権を有する者が決めることになる。米軍はCMOの調整やそれ以外の連絡調整のために民軍作戦センター（Civil Military Operations Center: CMOC）を、各司令部に設置することが一般的になっている。CMOCの規模と構成は臨機応変であり、その組織は作戦領域と作戦内容に依存している。また、作戦領域に複数のCMOCを設置することは可能であり、それぞれ作戦の任務の必要性に応じて組織される[26]。

## 5　各軍種固有の能力

前節で触れた地域専門官と民事局の幕僚は、政治・軍事の分野やCMOにおいて重要な役割を果たしている。地域専門官は国家安全保障政策と国家の目標を調整する訓練を受けている。彼らは国務省、米国大使館・領事館、国防総省、統合軍司令部、そして各地域専門官プログラムが指定した他の重要な拠点に前方配備される[27]。これらの専門家は、大使館員として軍事技術、地域専門性、語学力、米国の外交や政治・軍事問題で能力を発揮する。情報、軍事支援、政策担当幕僚となったり、政治・軍事の講師として活躍したりする場合もある。地

---

[25] 参考までに、JP 3-57 の図 II-7（page II-19）は、CMO と CMOTF が行うことができる活動の種類を見事に表している。

[26] FM 3-05.40 の図 2-3 を参照。

[27] 教育、訓練、語学の条件の詳細などは各地域専門官プログラムの出版物や関連規則や政策に記されている。

域専門官は、語学能力、大学院レベルの学位の取得、実地訓練、専門と経験の深化を目的とした海外の軍事学校での研修を含む地域専門官訓練課程を修了していることが、最低でも求められている。

民事要員（陸軍と海兵隊にしかいない）は類似の訓練を受けているので、似通った資格を有している。だが彼らの任務は、戦略レベルにおける政治・軍事の関係ではなく、CMO関係の任務と作戦の立案と実施である。陸軍は第95民事旅団（2個大隊）を常備部隊として保持している[28]。第95民事旅団は、軍事作戦の際に迅速に展開し、初期の段階から民事支援を提供することができる。短期の緊急対処作戦において、対象地域固有の必要性に対処するために任務の必要性に基づいて組織される。95%以上の陸軍の民事要員は民事・心理作戦コマンド（Civil Affairs Psychological Operations Command）隷下の予備役である。予備役は4つの地域別の民事部隊に配属されているが、それぞれの規模、組織、能力は異なる[29]。民事要員は、通常の陸軍の要員や部隊では提供できない支援、助言・調整技術、幅広い専門性を有している[30]。民事予備役（RCCA）は、部隊によっては小規模な集団や個人を比較的早く派遣することが可能だが、通常は動員してから作戦領域に到着するまでに30-45日間ほど必要となる。

米海兵隊は海兵隊遠征軍（Marine Expeditionary Force: MEF）や海兵隊空地任務部隊（Marine air-ground task force: MAGTF）の能力を強化するために、予備役の民事要員からなる 2 個の民事群（Civil Affairs Groups: CAGs）を擁している。各 CAG は担当する海兵隊遠征軍を考慮し、地域性を配慮したものになっている。海兵隊の人員はジェネラリストであるが、ゆえに幅広い軍事・文民双方の技能を身につけている。陸軍の民事旅団のように海兵隊の民事群が独立しているわけではなく、輸送手段や医療物資などの兵站支援は他の部隊に依存している。

米空軍と海軍には特別な民事部隊や要員はいないが、JP3-57 は空軍予備役や空軍州兵、他の部隊の中にあり、民事活動を支援したり補完したりすることができる機能や組織を紹介している。つまり、要請があれば、各部隊は陸軍や民

---

[28] この数は 2010 年度までには 4 つに増える。FM 3-05.40 の図 2-7 を参照。
[29] 詳細は FM 3-05.40 の図 2-2 を参照。
[30] 米陸軍の民事予備役の技術専門分野は 6 つに分かれている（①公衆衛生と福祉、②インフラ、③経済的安定、④法の支配、⑤ガバナンス、⑤公教育と情報）。

事部隊に対して、緊急の問題に対応することができる有資格者を提供することができるのである。

以下の引用はJP3-57からである。部隊や軍隊の専門性に内在するCMO能力について述べている。

> **工兵**はCMOにおいて重要な役割を担っている。なぜならば、典型的な軍事作戦には、軍隊による活動に加えて非軍事組織による工兵（土木建築）的活動が含まれるからである。工兵部隊は戦闘工学、築城学、そして建設などを含む一般的な技術力を通じて統合軍司令部を支援する。
>
> CMO活動を支援する**公衆衛生支援活動**には医療サービスや歯科治療、獣医、予防接種、公衆衛生ロジスティックス、航空医療後送などがある。その重点は戦闘負傷者ではなく、病気の治療、予防治療に置かれるべきである（例：通常の軍人・軍属、小児科、派遣先の人々の健康状況、環境・インフラの状況）。
>
> CMOを実践している統合軍司令部は統合軍に編成されている**輸送手段**以外に米輸送軍（US Transportation Command: USTRANSCOM）が提供する支援を得ることができる。輸送手段は部隊の編成により異なるが、通常はトラック、ヘリコプター、艦艇がある。これらの輸送手段はCMO活動の内容によっては重要になる。これらの部隊は食糧、飲料水、医療品を支給する際に利用できるだけでなく、医療退避や難民を安全な場所へ移動させる際にも使用することができる。その他にも、交通インフラの復旧を支援する技術と専門性も有している。
>
> **憲兵（軍警察）**の活動には、統合軍の支援を含む特殊なものから一般的な作戦までと幅広い活動が含まれる。憲兵の構成と訓練はCMOの役割に適している。憲兵は検問所への人員派遣、警察との連絡調整、交通整理、敵の捕虜（Enemy prisoners of war: EPWs）や避難民キャンプ、部隊の警護などを実施・支援することができる。

これらはCMOに有効な軍隊の能力の包括的なリストではない。プロフェッショナルな、能力のある、訓練を受けた、十分な装備を持った軍隊は、陸海空の輸送手段を用いて展開することができる。陸海空の兵站システムを使うことにより、現地に負担をかけることなく、かつ敵対的な環境下においても、自己の安全を確保しつつ部隊の防護をしながら活動することができる。米軍には実効的な指揮統制メカニズムがあるので、統合軍として対応することにより、一つの土地や対象人口に限定されずに、幅広いニーズに対応したサービスを提供することができる。状況や作戦の必要条件に基づき、CMOの専門家は利用できる資源を明確にし、それを最大限に活用するための適切な計画を策定し、軍事作戦を円滑に進めるためにCMOを実施するのである。

## まとめ

CMO 要員には、軍隊が派遣されている国・地域の政治と軍事の関係、社会と経済の関係に深い洞察力を持つ人材が求められる。そして CMO の実施計画の各段階において明確な必要条件が存在する。その複雑さと範囲は作戦により異なるが、指揮官は CMO を用いて影響力を行使し、管理し、作戦の成功に適した環境を築くのである。ここでの民事の役割は、自然災害、暴動、紛争、戦争に対応するために実施される軍事作戦への現地の理解と支援を得ることである。これらの作戦では、国内の主体、国際的な主体、友好な関係にある文民組織などの積極的な参加・活動の調整が進められるため、民軍調整の必要性が高まるのである。ただし、これらの活動は単独でも実施することができるということを指摘しておきたい。

CMO の緊急性を理解したうえで、米軍は対外指向の強いドクトリン、戦略レベルから戦術レベルに及ぶ組織構造を採用している。CMO のプロセスの鍵としては、国家の目標と軍隊の役割、達成可能な軍隊の目的と有効性の検証、そして早期の段階から継続的に一般市民の「民意（Hearts and Minds）」を得る努力などに対する明確な戦略的な指導を行うことである。すべてのレベルでの正しい「対象聴取者」との調整と参加は作戦の成否を左右する決定的な要素であると同時に、適切な民軍関係を築き、維持するためには不可欠である。

米軍の CMO ドクトリンは正統な文民政府の優位（primacy）を認識し、また

既存の民軍関係において軍隊の存在自体に対して友好的、中立的、敵対的な地域のいずれにおいても実施される可能性を認識している。CMO ドクトリンは、一般市民が軍の作戦に介入しないようにすると同時に軍事作戦の文民に対する影響を抑えるために、民軍関係のプラスの面を促進させ、マイナスな面を最小限に抑えようとする。米軍のドクトリンは、軍隊の統制下にある紛争地域において CMO を実施することが可能である、軍隊は完全に自由に行動することが可能であり、意思決定をする際に独立している、といった前提で作られている。米軍のドクトリンは、柔軟性を有しており、様々な実務の状況に対応することが可能である。米軍は「平和の守護神であると同時に救援物資の提供者（protectors of the peace and providers of relief）」として活動を行うことが求められている。そして、状況によっては唯一の正統的な権威であることも求められる[31]。これらの試みにおいて軍隊を支える柱としては、適切なドクトリン、現実的な訓練、明確な目的を持って開発された能力の三つが挙げられる。

＊本章の内容は執筆者個人の見解であって米陸軍のものではない。

[31] *Quadrennial Defense Review Report.* US Department of Defense, 6 February 2006, p. 9.

# 第 10 章
# 軍隊の非伝統的役割と人道復興支援
## —軍事力の平和利用の試み—

小　柳　順　一
（防衛大学校准教授）

## はじめに

軍事学の古典的名著として評価の高い『戦争論』において、著者カール・フォン・クラウゼヴィッツ（Carl von Clausewitz）は「戦争とは相手にわが意志を強要するために行う力の行使である[1]」と定義したが、この物理的な力の行使手段そのものが軍事力であると伝統的に考えられてきた。クラウゼヴィッツの定義を敷衍すれば、主権国家の保有する軍事力の役割は、古来、戦争において勝利することであった。戦勝することで敵国の武力侵攻から自国を防衛し国民の生命と安全を守ってきた。そうした伝統的役割は今日でも依然軍事活動の土台をなしていることには間違いないが、しかしながら各国は冷戦後、自国の安全に直接関係しない地域に軍隊をしばしば派遣するようになった。その多くはイラク北部やルワンダの難民支援、カンボジアや東ティモールの国連平和維持活動（PKO）などのように、紛争中あるいは終結後の人道援助や平和構築のためのものであった。これら自国防衛に直結しない軍事活動は、冷戦後の新たな安全保障の概念を論議する中で「軍隊の非伝統的役割（nontraditional roles of the military）[2]」として浮上してきた。

このような軍隊の新たな役割には軍事力の平和利用という含意があるが、戦争と平和という二律背反的な性格から、軍隊が人道復興支援に深く関わることに否定的な意見も少なくない。しかし、軍事力の平和利用の主眼は暴力や破壊力などの軍隊の負の側面を過大視するのではなく、むしろ軍隊の持つ多様な能力に着目して、世界各地で人道危機に晒されている困窮者を救済することにある。その軍事力の平和利用の中でも、国際的な人道援助や平和構築において、

---

[1] カール・フォン・クラウゼヴィッツ『戦争論』篠田英雄訳（岩波書店、1975 年）29 頁。
[2] 例えば、防衛庁防衛研究所（当時）は平成 15 年 1 月 21 日と 22 日の両日に「軍事力の非伝統的役割と東アジアの安全保障」と題して第 5 回安全保障国際シンポジウムを開催し、冷戦後の軍事力の新たな役割について討議した。（防衛研究所<http://www.nids.go.jp/> 2006 年 11 月 5 日アクセス。）

軍隊と文民組織が連携を図り協力することによって、双方の目的を達成するという民軍協力は、今日的なテーマとして注目を集めている。

本章は人道復興支援における民軍関係の課題を軍事組織の視点から明らかにすることを目指すが、日本における民軍協力の研究はともすると文民組織からの一面的な見方に立つ傾向にあり、軍隊についての系統的で正確な理解が不十分との問題認識から、まず軍事力の平和利用として領域外に派遣される軍隊の形態を整理した後に、そこに投入される軍隊の能力を人道復興支援の文脈から検討する。そのうえで、軍事力の平和利用という言葉の背後に存在する、軍隊の人道復興支援の目的に光をあてて、民軍関係の課題を考えるにあたって考慮すべき論点を提示したい。

## Ⅰ　軍隊の非伝統的役割と派遣形態

民族、宗教、人種間の対立を起因とする地域紛争、そして、そこから派生する凄惨な人道危機の問題は、国境を越えて周辺国に影響を及ぼし、ひいては域内の安全保障にも脅威を与えることになりかねないが、この種の問題は通常、一国のみで対応できないために、とりわけ冷戦後においては各国が協力して問題解決に取り組むようになってきた。こうした多国間の安全保障協力が進む過程で、活動地域の距離に関わりなく、自国の軍隊を領域外に派遣して人道危機に対応する場面が増えてきた。言葉をかえれば、国際的な連帯を示す手段としての軍隊の非伝統的役割が拡大する傾向をみせている。

冷戦後の人道復興支援の歴史を振り返れば、軍隊が外国領域において行った支援活動はおおむね次の三つの例に絞られる。すなわち①国連安保理決議による PKO、②国連安保理決議による多国籍軍の行動、③人道的見地から行われる個別国家による人道援助、である。これらの三つの方式が単独で、または並行して、時には連動して平和維持や平和構築の手法として採用されるようになったが、人道復興支援の全体を考えてみたとき、軍隊が果たしている役割は決して小さくない。

まず、国連安保理決議による PKO は、その創設以来、軍隊とは密接不可分の関係にある。現在もイスラエル、エジプト、シリア、レバノンの中東諸国で活動を続けている国連休戦監視機構（UNTSO）は国連 PKO 史の劈頭を飾ってい

るが、1948 年 6 月の設立以来の主要任務は停戦監視である。停戦監視は通常、紛争当事者の間に立って、極めて緊張度が高い状況下で紛争地域への戦闘員や軍需物資の流入の監視、停戦ラインの巡回などを行って停戦合意の履行を検証する。したがって、そこには必然的に軍事の専門知識を持った要員が必要とされ、UNTSO に対しても各国から派出された軍人がその任についた[3]。

国連は UNTSO の設立から今日に至るまで約 60 年間で合計 60 件の PKO を設置しているが（2006 年 6 月現在）、この間国連 PKO には停戦監視という伝統的な任務の他に、選挙・住民投票の監視、人権保護、難民帰還支援、和平工作など多様な任務が付加されてきた。こうした任務の多様化は、結果として各々の業務に応じた専門家を多く必要とするようになったことから、1989 年の選挙監視のための国連ナミビア独立支援グループ（UNTAG）以降、国連 PKO の形態は軍事部門を本体とする組織から、文民警察官や政務官などの文民部門を加えた複合型の組織に変化を遂げる。なかには 1995 年設置の国連ボスニア・ヘルツェゴビナ・ミッション（UNMIBH）、1997 年の国連ハイチ暫定ミッション（UNTMIH）、1998 年の国連文民警察サポート・グループ（UNPSG）のように、国連 PKO の要員の 9 割以上が文民警察官で占められ、軍事部門を持たない国連 PKO も新たに登場してきた。

とはいえ、国連 PKO の中で軍隊が引き続き重要な非伝統的役割を果たしていることに変わりはない。その理由は国連 PKO の広範多岐にわたる業務と任務にある[4]。一例を挙げれば、停戦監視をはじめとして、平和維持や平和構築の達成に不可欠な兵力引き離し、外国軍撤退の検証、治安・秩序の維持は、いずれも軍事力を背景にして初めて可能となることである。とりわけ、国連が紛争に介入する場合、最初に直面する問題が敵対する武装勢力の引き離しと武装解除・動員解除であり、これらを成功裡に導くためには軍事専門的な知見が不可欠となる。また、文民組織が主体となって行われる国家再建、選挙支援、難民支援などの業務にあっても、現地の治安環境やインフラが劣悪な場合には、文民要員の安全確保、輸送や通信などの後方支援を軍隊に要請することも、過去の国

---

[3] 香西茂『国連の平和維持活動』（有斐閣、1991 年）55-59 頁。

[4] 国連 PKO の機能に関しては、上杉勇司『変わりゆく国連 PKO と紛争解決―平和創造と平和構築をつなぐ』（明石書店、2004 年）55-72 頁を参照。

連 PKO の歴史からみて別段珍しいことではない。

冷戦後の国連 PKO の趨勢に関し、もう一点指摘すべきは多国籍軍との連動である。例えば、1992 年の多国籍軍（UNITAF）の任務を引き継ぐ形で設置された第二次国連ソマリア活動（UNOSOM II）、国連ルワンダ支援団（UNAMIR）が必要な兵力を待つまでの間に設置された 1994 年の多国籍軍、国連ハイチ・ミッション（UNMIH）を支援するために現地状況の改善を目指した 1994 年の多国籍軍、1995 年の多国籍軍（IFOR）の展開下に設置された UNMIBH などである。また後述する東ティモールもこの例にあたる。このような国連 PKO と多国籍軍が互いに密接に連動している背景には、国連 PKO の能力の限界がある。軽武装で、かつ武器の使用に厳しい制限が課された国連 PKO の部隊では、治安の悪化を抑えることが非常に難しいために、重装備の多国籍軍によって現地の法と秩序を回復し、その後に平和維持活動を再開する。あるいは国連 PKO に代わり、武力行使を授権された多国籍軍が武装勢力を掃討し、その安全の傘の下で文民組織が活動するということも過去にみられた。裏を返すと、こうした国連 PKO と多国籍軍の連動は、いかに冷戦後の人道復興支援が複雑で厳しいかということの証左でもある。

冷戦後の多国籍軍の活動は 1991 年の湾岸戦争を端緒として、ソマリア、ハイチ、ボスニアなどの世界の紛争地域で数多く行われてきた。各地で実行された多国籍軍の目的と任務は多岐にわたるために定義の共有は難しいが、これまでの国連の議論および多国籍軍の実動をつなぎ合わせると、多国籍軍とは、安保理が国連憲章第 7 章下で採択した決議において、その決議中に示すマンデートを遂行することを目的とし、武力行使を容認する「必要とするあらゆる手段（to use all necessary means あるいは to take all necessary measures）」の権限を授権された軍事組織を指している。多国籍軍の活動が多様化しているために公約数的な理解となるが、今あげた基本的性格でほぼ説明できよう。

多国籍軍の活動は国連憲章第 42 条が想定していた集団的強制措置とは異なるものである。しかし国連安保理は、冷戦後に紛争地域で発生した大量の難民、住民に対する虐待と殺戮などの重大かつ大規模な人道危機を国連憲章第 7 章に定める「平和に対する脅威」として認定し、国連加盟国に権限の一部を授けて、集団的な強制行動をとるようになった。多国籍軍は深刻な人道危機を改善する

必要上からとられた現実的な措置としての側面を持っている。その一方、多国籍軍の派遣は基本的に当事国の同意を必要としないことから[5]、国連の人道的介入または干渉の正当性について疑義を唱える声もある。そうであるにせよ、国際社会の平和と安全への脅威という視点から、人道危機と多国籍軍を結びつけて、各国が自国防衛を超えて軍隊を国外に派遣し、また費用までを負担する方法、言い換えれば、軍事力の平和利用は深刻で急迫の人道危機に対して一定の成果をあげているのも事実である。

人道危機に対する国連の介入に関して、多国籍軍が極めて即効性のある処方箋として認識されたのが東ティモールの例である。1999 年 8 月 30 日、東ティモールではインドネシアの自治か、あるいは独立かを問う直接投票が行われたが、8 割に近い圧倒的多数の独立賛成の結果が公表されるや、残留を望む民兵による独立支持者に対する組織的な人権侵害や破壊行為が各地で発生した。こうした危機を乗り越えるために国連安保理は 9 月 15 日、決議 1264 を採択して、国連憲章第 7 章に基づく東ティモール国際軍（INTERFET）を承認した。オーストラリアが主導した INTERFET には、東ティモールの平和と安全を確保し、また国連東ティモール・ミッション（UNAMET）の活動を支援・保護するとともに、人道援助を行うというマンデートが付与され、これらを達成するために、必要とするあらゆる手段をとることが授権された[6]。

INTERFET は 10 月末までに全域に展開し、徐々に国内の治安を回復して、2000 年 2 月 23 日に国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）の軍事部門に業務を引き継いだが、INTERFET によって築かれた安定した治安環境は、UNTAET および国連東ティモール支援団（UNMISET）が、その後の東ティモールの平和構築に集中することを可能にした。INTERFET の派遣が直接投票後の混乱状態を改善するための有効な選択肢であったことを実証したことで、東ティモールは多国籍軍が国連の平和維持と平和構築に貢献できることを端的に示した好例となった。

---

[5] ただし、当事国の同意のもとに多国籍軍が派遣された事例の一つに東ティモールの INTERFET がある。インドネシア政府は当初、東ティモール問題を国内問題とみなし、多国籍軍の派遣を内政干渉として強く批判していたため、国連は同政府の合意を前提に多国籍軍の設立の準備を進めた。最終的にハビビ大統領が多国籍軍の受け入れに同意したことで派遣が決定された。

[6] *UN Document(S/RES/1264)*, 15 September 1999.

こうした東ティモールを含む数々の実績と経験の積み重ねから、多国籍軍の活動は軍事力の平和利用の一形態として漸次定着しつつある。換言すれば、人道復興支援に軍隊が関与することの許容度が高くなり、議論の余地を残しつつも[7]、多国籍軍に対する国際社会からの期待値が上昇したと言える。その最大の理由は、多国籍軍が国連安保理の手続きを経ることによって国際社会の規範を体して一定の正当性を帯びるだけでなく、マンデートが難民および避難民の帰還ならびに人道援助に必要な安全確保、武装解除、治安や秩序の維持など平和構築に貢献する活動を主体にしており、必ずしも戦闘を直接の目的としていないということがある。ここで留意すべきことは、武力行使が授権されているとはいえ、作戦の当初から烈度の高い戦闘行為を組み込んでいるわけではないという点である。その意味で、クウェート領内からイラク軍の強制的な駆逐を目指した、湾岸戦争時の米軍主導の多国籍軍はむしろ特異な事例に属している。

人道復興支援に対する軍隊の派遣形態の最後の類型は、人道的見地から国家が個別に軍隊を被災地や紛争地域に派遣するものである。これまでの国連 PKO と多国籍軍が国連安保理の決議に基づく活動であるのに対し、個別国家による人道援助は、主として国連の要請に応じて個々の国連加盟国が自発的に軍事資源と能力を提供する。この派遣形態の類型の利点の一つは、国連 PKO や多国籍軍が国連安保理の決議に手間取り、実際の展開までに時間がかかることに対して、個別国家による人道援助は国内の法的手続きだけで済むことである。個別国家による人道援助の例として、1994 年のルワンダの難民支援では米国、オランダ、ドイツ、アイルランド、オーストラリア、ニュージーランド、イスラエルの 7 カ国の軍隊が、国連や NGO と協力しながら医療、給水、航空輸送の三つの分野で難民救済に貢献した[8]。また、日本も国際平和協力業務の一環として陸上自衛隊をゴマに派遣し、医療、防疫、給水活動を行ったほか、難民キャンプの道路整備などを実施した[9]。各国は、同時期にルワンダ国内で活動していたフランス主導の多国籍軍や UNAMIR と並行して緊急人道支援を行ったが、ル

---

[7] 例えば、ガリ国連事務総長の『平和のための課題—追補』は、多国籍軍の成果を認めつつも、その課題についても指摘している。(UN Document (A/50/60-S/1995/1), 3 January 1995.)

[8] 小柳順一「緊急人道支援のディレンマと軍隊の役割—国際人道組織との協働連携に関連して」『防衛研究所紀要』第 8 巻第 1 号（2005 年 10 月）98-100 頁。

[9] 「ルワンダ難民救援国際平和協力業務」国際平和協力本部 <http://www.pko.go.jp/PKO_J/pko_main.html> 2006 年 12 月 14 日アクセス。

ワンダ難民支援はこれまでみてきた軍隊による人道復興支援の三つの類型が一堂に会した数少ない事例であった。

## II　軍事力の平和利用と軍隊の能力

自国防衛を伝統的役割としてきた軍隊は、従来、武力戦闘を想定して組織を整え、かつ戦場で優位に立つための装備を研究開発してきたことから、その軍隊の能力を人道復興支援の文脈において検討することはあまりなされてこなかった。しかしながら、よりよい民軍協力の関係を構築するためには、人道復興支援において軍隊はいかなる行動をとり、どのようなことをなし得るのか、といった視点からみた能力について正確に理解することが必要であろう。とはいえ、一口に軍隊と言っても、民主主義と共産主義の国家、あるいは先進国と開発途上国における軍隊では、国家戦略や戦術・戦法などの相違から、その編制や装備、部隊や兵士の練度などが決して一様でない。そのため、各国の軍隊が提供できる人道復興支援の能力にはおのずと差が生じる。これに宗教、文化、民族、慣行などの要因が加わると、軍隊の内実はさらに複雑となるために、外部からは画一的に捉えがちな軍隊であるが、その実、多くの顔を持っている。そこで本節では人道復興支援の現場で重要な地位を占めている欧米諸国の軍隊、とりわけ米軍と NATO 軍を念頭において、人道復興支援に寄与できる基本的な能力を描き出したい。

米国防省のシンクタンクの一つであるランド（RAND）研究所は 2000 年、人道復興支援における米軍と文民組織との協働連携に関する研究レポートを発表したが、その中で、軍隊が人道復興支援に寄与できる分野として、やや荒削りであるが 5 つの分野を提示している。すなわち①人道支援の提供（provide humanitarian assistance）、②人道支援の保護（protect humanitarian assistance）、③難民と国内避難民の援助（assist refugees and internally displaced persons）、④和平合意の履行（enforcing a peace agreement）、⑤治安の回復（restoring order）、である[10]。以下では、このランドの区分を下敷きにして、文民組織との比較で露わになる軍隊ならではの能力について補足説明を加える。

---

[10] Daniel Byman, et al., *Strengthening the Partnership: Improving Military Coordination with Relief Agencies and Allies in Humanitarian Operations* (Santa Monica: RAND, 2000), p.27.

まず、第一の「人道支援の提供」における活動として、援助物資の搬送と分配、通信連絡手段の提供、予防接種や応急手当等の緊急医療などが挙げられる[11]。これらは国連人道組織、赤十字、NGO などの活動と基本的に同一ではあるが、人道復興支援の環境によっては、軍隊が文民組織よりも優れた能力を発揮し、文民組織の能力的限界を補完することができる。例えば、民間の輸送機関による紛争地などの危険地域への輸送困難なケースでは、軍隊は艦艇や航空機という多様な輸送手段によって大量の食糧、水、医薬品、建設資材などを迅速に搬送できる。1991 年のイラク北部で発生したクルド人難民支援では、湾岸戦争に参加した多国籍軍の中から、米軍の C-130 輸送機をはじめとする各国の輸送機 50 機以上が、初日だけで約 3 万 2,000 ポンドの援助物資をクルド人の避難地域に空中投下し、難民の困窮状況を改善した[12]。なによりも軍用機が選ばれたのは、文民組織ではクルド人の避難地域となったトルコ国境近くの山岳地帯の奥深くまでアクセスできなかったからである。

ただし、この空中投下については、援助物資の地雷原への落下や地面衝突による破損が相次いだことで費用対効果の面から疑問視する声もあった。このように、一般的に軍隊による人道復興支援の費用は文民組織のそれよりも上回るとの指摘がなされており[13]、この空中投下の事例のほかに、東ティモールにおける給水活動では、INTERFET が約 1,400 万ドルの費用を要したのに対して、NGO はその約 10 分の 1 で済んだとされている[14]。

第二の「人道支援の保護」の代表的な例は、援助物資の分配の安定確保、文民組織の保護、空港・港湾の安全確保である[15]。これらは、いわゆる「軍事力の本質的三機能[16]」と呼ばれる抑止機能、強制・誘導機能および拒否抵抗機能を最大限に発揮できる活動である。武装勢力が威圧や恫喝によって文民組織の活動を妨害したり、あるいはソフトターゲットとしてスタッフを狙った場合、不偏不党性を訴えるだけでは問題の解決は現実的に難しい。そこで、軍事力の

---

[11] Ibid., pp. 28-29.
[12] Thomas G. Weiss, *Military-Civilian Interaction: Intervening in Humanitarian Crises* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1999), p. 53.
[13] 軍隊の人道復興支援の費用対効果については、同上書に詳しい。
[14] 「軍事力の非伝統役割と東アジアの安全保障」防衛研究所 <http://www.nids.go.jp/> 2006 年 12 月 17 日アクセス。
[15] Byman, *Strengthening the Partnership*, pp. 30-33.
[16] 防衛大学校・防衛学研究会編『軍事学入門』（かや書房、2000 年）18-22 頁。

プレゼンスによって武装勢力の妨害を抑止するとともに、交渉や説得の方法も併用しながら自己に有利な方向に誘導して、スタッフの生命と安全を保障する環境を創り出す。もし武装勢力が直接行動に出た場合は、軍事力の威嚇的使用によってこれに拒否抵抗し、逆に自己の意思を相手に強制して人道援助の目的を達成する。援助物資の輸送路の警戒と公平な分配の確立、文民組織のスタッフや施設の警護などは、そうした軍事機能の提供にほかならない。

また、空港・港湾の安全確保は援助物資の分配の安定確保と文民組織の保護に並んで、軍隊として持てる力を発揮できる活動の一つである。例えば紛争によって空港とその関連施設が破壊され、通信も途絶して航空機の誘導機能などが停止状態にあるとき、軍隊が航空交通管制を確立し、航法補助装置を設置して航空機を無事に離着陸させるといった支援活動である。こうした活動をシステマティックに、しかも迅速に対応できるのは軍隊の他にみあたらない。このような軍事力の平和利用の一例として、ルワンダ難民支援でキガリ空港にレーダや滑走路燈などを設置し、紛争によって破壊されて機能不全に陥った空港をわずか三日で再開させた米軍が挙げられる。その活動の中心を担ったのが空軍の戦術空輸連絡・統制班（TALCE）[17]であった。TALCE はキガリ空港周辺の空域の航空路の交通管制を行うと同時に、援助物資を満載した国連のチャーター便や各国の軍用機の飛行場の離着陸を円滑に誘導した[18]。

第三の「難民と国内避難民の援助」は、文字通りの難民キャンプ建設と運営、キャンプ内の治安と安全の確保、難民の帰還および再定住に対する支援を意味する[19]。難民問題は本来、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の管轄事項であり、軍隊の任務として親和性の低いものであった。しかしながら、冷戦後の内戦の続発により、バルカン地域やアフリカ大湖地域などで数十万人から数百万人単位の未曾有の難民や避難民が発生するようになると、文民で構成される UNHCR だけで立ち向かうことができなくなったために、難民と国内避難民の援助が軍隊の非伝統的役割として付加されるようになった。具体例として、1990

---

[17] Tactical Airlift Liaison and Control Element の略。空港等での航空機の離着陸を調整および統制を任務とするチーム。

[18] Larry Minear, Philippe Guillot, *Soldiers to the Rescue: Humanitarian Lessons from Rwanda* (Paris: OECD, 1996), p. 115.

[19] Byman, *Strengthening the Partnership*, pp. 34-36.

年代のコソボ危機の時、国連の要請を受けた米軍は NGO のケア（CARE）と協力しながら、アルバニア国内に 2 万人の難民が収容できるキャンプを建設した。このほかにルワンダの難民キャンプでは、公衆衛生の維持にとっての喫緊の課題が、数万人規模の回収しきれない遺体の処理であったが、それに対処する用意は国連にも NGO にもなかったため、フランス空軍の工兵部隊が滑走路を補修する重器材を使用して埋葬用の穴を掘る作業を進めた[20]。

近年、「難民キャンプの軍事化」が顕在化するにつれ、軍隊に期待される非伝統的役割は、次第に難民キャンプの秩序の回復と維持に関する活動へと重点が移りつつある。難民キャンプの軍事化とは、武装勢力が一般の難民に混じって難民キャンプに入り込み、搾取、虐待、略奪によって難民を実力支配内に入れたり、あるいは強制的に兵役につかせるといった難民キャンプの治安問題を指すが、UNHCR の『難民白書』が難民キャンプの軍事化について触れたくだりで「いったん武装戦闘員が一般の難民に混じってしまうと、仕分けするのは非常に難しい。難民キャンプの非軍事化には、抵抗がある場合、重装備の軍隊の介入なしにはできないだろう[21]」と述べ、難民キャンプの軍事化の解決の決め手が軍隊であることを明示している。

しかし、それでも課題は残る。ルワンダ難民支援では、国連が難民キャンプの非軍事化のために国際社会に警察隊または軍隊の派遣を要請したが、これに応える加盟国は事実上なかった。やむなく UNHCR はザイール保安隊を募集し、限定的かつ暫定的な手段を取らざるをえなくなった[22]。その理由は、一つには、自国軍と武装勢力の間の戦闘激化に対する各国の懸念であり、もう一つは、次節で詳しく議論するが、軍事力の平和利用には国家の思惑が色濃く反映されるために、たとえ難民キャンプの非軍事化に軍隊が有効であるとしても、派遣国の国益にかなわなければ軍隊の提供は得られないということである。

第四の「和平合意の履行」の分野での軍隊の代表的な活動は、国連安保理決議による制裁、兵力引き離し、武装解除であるが[23]、特に後者の二つは軍隊によるところが大きく、また実際に出番も多い。兵力引き離しでは通常、相対す

---

[20] Minear, *Soldiers to the Rescue*, pp. 101-103.
[21] 国連難民高等弁務官事務所『世界難民白書』（時事通信社、2001 年）248-249 頁。
[22] 緒方貞子『紛争と難民―緒方貞子の回想』（集英社、2006 年）316-318 頁。
[23] Byman, *Strengthening the Partnership*, pp. 37-39.

る敵対勢力を切り離して、相互に及ぼす影響力を低下させるための緩衝地帯が設置され、紛争の再発や現に存在する争いの紛争への発展を防止する。国連PKOはその設立当初から兵力引き離しの監視活動に従事してきており、現在活動中のものを挙げるとすれば、自衛隊が参加しているゴラン高原の国連兵力引き離し監視隊（UNDOF）、キプロス内のギリシャ系とトルコ系住民の武力衝突に端を発して設置された国連キプロス平和維持隊（UNFICYP）、アフリカ連合によるブルンジ・アフリカ・ミッション（AMIB）の後を引き継いだ国連ブルンジ活動（ONUB）などがあり、いずれも各国から派出された軍隊が監視活動の一翼を担っている。

こうした兵力引き離しの実体験と成果の蓄積は、やがて一般市民を武装勢力から直接庇護する安全地帯（safety zone）構想に筋道をつけることとなる。これは前述の「人道支援の保護」の分野における活動と重なる部分があるが、湾岸戦争に参加した多国籍軍は「安全避難所（safe haven）」と飛行禁止区域を設定し、イラク北部在住のクルド人をイラク軍の攻撃から保護した。この成功経験は後にルワンダのフツ族避難民を一時的に保護するためにフランス軍によって設置された「人道安全地区（safe humanitarian zone）」、そして1999年のコソボ危機終結の際に設けられたNATO軍の「地上安全地帯（ground safety zone）」へと受け継がれた。

次に武装解除に目を向けると、本業務は拳銃や小銃などの小型兵器から戦車や砲迫などの重火器まで、あらゆる国で製造された多種多様な武器を対象とするために、それらの回収、保管および破壊については、軍事要員の知見を最も活かせる分野である。実際、アフガニスタンのDDR[24]において、元自衛官を中心とするNGO「日本地雷処理を支援する会（JMAS）」が武装解除と動員解除の監視業務にあたった。国連PKOでは、国連リベリア監視団（UNOMIL）、国連グアテマラ人権監視団（MINUGUA）、国連シェラレオネ監視ミッション（UNOMSIL）など、その例にことかかない。

最後に、軍隊が人道復興支援に寄与できる第5の分野が「治安の回復」であ

[24] DDRとは、元兵士の武装解除（Disarmament）、動員解除（Demobilization）、再統合（Reintegration）を指す。

る[25]。紛争後の国家再建と復興の鍵は治安の安定にかかっており、治安の改善が平和構築の最大の焦点であることはよく知られた事実である。現地の治安の悪化傾向に歯止めをかけ、文民組織が活動を継続できるような安全環境の構築を図るためには、前述の DDR という一連のプロセスと並行して、ガバナンスや法の支配といった面からの措置も必要となってくる。法の支配の確立という観点からは、司法制度の構築とそれを実践する警察の再建が焦眉の急となる。だが新しい警察を一から創り、同時に有能な警察官を育成するには多大の時間と膨大なコストを要するため、警察の再建は武装解除と動員解除より遅れがちになる。その結果、地域社会の秩序を維持する機能が失われ、周辺地域に力の真空状態を顕在化させ、治安が再び悪化しかねない状態に陥る。

こうした事態に至る前に、無論、外交あるいは政治的アプローチから問題解決を探ることが肝要であるが、さりとて警察に代わる手段がなければ、事態の悪化にあらかじめ備えておくという意味での「フェールセーフ（fail safe）」として、外国から派遣された軍隊が現地に駐留してプレゼンスを示し、力の空白を埋めることも必要となる。また、単に軍隊のプレゼンスを示すだけにとどまらず、ボスニアに派遣された NATO 軍が民族間の暴力事件にしばしば出動して、これを鎮静化したように、広範囲に及ぶテロ、略奪、暴動など現地の警察の対応能力をはるかに超える事態には、外国軍が直接介入することもありうる。現にアフガニスタンにおいては、2002 年 1 月から NATO 軍を主体とする国際治安支援部隊（ISAF）が本格的に展開し、首都カブールおよびその周辺以外の地域の治安維持を試みている。こうした軍事力を背景にした圧力を加えることで、早急な治安の回復と安定化ができる点については、軍事力の平和利用として一定の評価が下されるべきであろう。だがその反面、武装勢力との突発的な衝突を引き起こし、ひいては紛争問題を複雑化させる危険性を常にはらんでいる点は否めない。

さらに間接的ではあるが、地域の安定化を図る方策として空港、港湾施設、橋梁、道路、電力施設、病院などのインフラの復旧・整備を行うことは、現地住民の生活の安定と向上を助け、民意を獲得することにも非常に有効である。ただ、こうした後方支援業務は基本的に人道復興支援の主役である文民組織が

---

[25] Byman, *Strengthening the Partnership*, pp. 39-43.

中心を担い、一般的に軍隊の活動の力点は、人道復興支援の初期の段階における文民組織の活動を円滑にするための支援に置かれる。なお、紛争終結後も治安が安定せず、文民組織による活動が困難視される場合、軍隊が一時的に代替することもある。

## III　民軍関係の課題の淵源—軍事力の平和利用の二面性—

冷戦の終焉を契機として軍隊の非伝統的役割の重要性がとみに高まり、軍隊による人道復興支援の本格的な関与が進んだ結果、当然のことながら軍隊と文民組織との間に役割の重複と競合が生まれることになった。これを解消するために、相互の活動を単に調整するというよりも、むしろ相乗効果を高める見地に立って、各々の役割と機能を生かしつつ、積極的に相互協力を推進し、民軍共通の目的を達成する、あるいは個別の目的を実現しようとするのが民軍協力の追求する狙いである。民軍協力の最大の利点は相互補完効果が得られるところであり、互いの強みとする分野で重複部分が少ないとその効果はいっそう高まる。このことは、丸腰の文民組織が武装勢力から暴力、脅迫、妨害などを受けた場合、自力で解決することは容易でないために、一つの解決策として軍隊の保護を要請し、その支援下で援助活動を継続するという典型的な例からも理解できよう。

しかし、民軍の一体化は援助活動の中立性を損ない、文民組織のスタッフの生命と安全が脅かされるという難しい問題を突きつける諸刃の剣でもある。1992 年 9 月、UNHCR の要請を受けて、イタリア軍機 G222 がサラエボなどに援助物資を輸送する途中に、援助活動の中立性に疑念を持った武装勢力から地対空ミサイルの攻撃を受けて撃墜されたのは、民軍協力が中立性に及ぼす影響を表象する事件であった。ここに挙げた中立性の逸脱の問題を筆頭に、民軍の組織文化の異質性、民軍相互の理解不足と誤解、中長期の人道復興支援計画に対する民軍間の考え方の温度差、情報共有をめぐる民軍の思惑の違いなどは、いずれも民軍協力の中核的課題である[26]。民軍協力は数多くのメリットを双方

[26] 民軍協力の代表的な問題について論じているものとして次を参照。Pamela Aall, et al., *Guide to IGOs, NGOs and Military in Peace and Relief Operations* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2000), pp. 207-217. 上杉勇司「人道支援や平和活動における民軍連携と協力—紛

にもたらすが、それと同じくらいの数の未解決な問題も山積している。

従来、上記の民軍協力の未完の課題については、文民組織と軍隊との関係に焦点をあてたミクロ的な分析に偏る傾向がみられるが、この問題は単なる文民組織と軍隊という二者の関係に収斂する事象ではなく、冷戦後に進展をみせた軍事力の平和利用の背後にある政治的意図の脈絡の中で俯瞰的に分析することを通して、初めて民軍関係の課題の全体像を的確に把握することができると考えられる。なぜなら、この後すぐに例証するように、同じような人道危機の状況においても、政治・外交の重要性の度合いによって、各国の人道復興支援の対応に差異が生じていることが確認されるからである。自国防衛を本来任務とする軍隊を国外に派遣する理由について、人道主義によるものだとする各国の説明を仔細に検討すれば、必ずしも額面どおりに受け取れない含意があることが分かる。となれば、軍事力の平和利用には困窮者を救うという人道主義とは別の政治的意図があったとみるのが妥当であろう。次に、この点をルワンダの難民支援と東ティモールの平和維持活動の例から検討することにしよう。

すでに触れた通り、ルワンダの難民支援では、国連 PKO、多国籍軍、個別国家による人道援助という三つの類型が同時に揃った稀有な例であったが、欧州の大国フランスは UNAMIR の兵力拡大の準備が整うまでの間、フランス軍とアフリカ諸国軍から編成された多国籍軍を率いてトルコ石作戦（Operation Turquoise）の名の下で緊急人道支援を行った。その一方、世界の大国の米国は UNAMIR にも多国籍軍にも加わることなく、独自の希望支援作戦（Operation Support Hope）を実行した。フランス主導の多国籍軍の約 3,600 名が、NGO と密接に協力しながら緊急医療、援助物資の輸送と配布、難民保護、文民組織の保護など「人道支援の提供」、「難民と国内避難民の援助」の分野は言うに及ばず、「人道支援の保護」の分野でも積極的に人道援助に取り組んだのに対して、米軍は作戦の初期段階の約 1 カ月強の間、難民への浄水の精製と給水を行いはしたが、むしろ主力の約 2,100 名は空港の機能の回復と援助物資の空輸など「人道支援の提供」と「人道支援の保護」の分野の一部に限られた後方支援に投入

---

争予防から復興支援まで」早稲田大学平山郁夫記念ボランティアセンター編『知る・考える・行動する 平和構築』（WAVOC ブックレット、2005 年）14-16 頁。

された[27]。米軍の活動自体、その重要性は劣らないものの、後方支援という正面に出ない作戦に専念したことで、多国籍軍に比べれば概して控えめな印象を与えるものとなった。

東ティモールではオーストラリアが主役を務めた。INTERFET には 5,000 名を上回るオーストラリア軍のほかに、米国やフランスなどの欧米諸国に加えて、タイ、シンガポール、マレーシア、フィリピンなど東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国から約 4,500 名が派兵され、最終的に 22 カ国が参加した。この多国籍軍が直接選挙後に発生した混乱状況を改善して、治安の回復に成功したことは前述したが、なかでも国連から多国籍軍の編成を初めて要請されたオーストラリアは重要な役割を演じた。混乱発生後のわずか二週間後には現地に展開して、国内に蔓延していた暴力と破壊行動を抑制し、安全な環境を構築したのである[28]。他方、ここでも米国は控えめであった。オーストラリア軍に次ぐ派遣規模の米軍は、文民組織と軍隊の活動を調整・統合するための民軍作戦センター（CMOC）を設置して、自らの役割を直接的な平和維持活動よりも、多国籍軍の参加部隊への輸送支援、情報の提供、通信支援の「人道支援の提供」の分野における側面支援に限定した[29]。このように米国とオーストラリアの人道復興支援の取り組みの違いは際立っていた。

では、人道復興支援に対する軍隊の姿勢が各国間で異なるのは何故であろうか。言うまでもなく、世界の飢餓や大量虐殺といった人間の極限的な悲惨な人道状況に各国が一致協力して対処する際に、各々の国力や国益などの違いから、国際協力のあり方をめぐる立場と思惑が国によって異なってくるということは、国際政治を考えるうえで当然に留意されねばならない。その国家の思惑が目に見える形で表れるのが、軍隊の派遣形態であり、また人道援助に対する基本姿勢、活動分野とそこに提供する軍事能力や構成要員、派遣規模や期間だったりする。逆に言えば、「軍隊が多種多様な方法と形態で政治目的達成手段として用

---

[27] Minear, *Soldiers to the Rescue*, pp.112-113; Department of Defense, *Report to Congress, U.S. Military Activities in Rwanda, 1994-August 1997* (Washington, D.C., 1998) <http://www.defenselink.mil/pubs/rwanda/>, accessed on 25 April 2004.

[28] Alan Ryan, “The Strong Lead-nation Model in an ad hoc Coalition of the Willing: Operation Stabilise in East Timor,” *International Peacekeeping*, vol.9, no.1 (Spring 2002), pp. 23-44.

[29] Michael G. Smith , Moreen Dee, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003), p. 46.

いられる[30]」ことから、軍事力の平和利用はその国家の思惑を実現するための道具としてみなすことが可能となる。さらに付言すれば、軍隊は主権国家の威信と尊厳の象徴であることから、軍隊のあらゆる活動は国家の利益代表としての意味合いを持つようになるために、人道復興支援に派遣された軍隊は人道主義に重きを置きつつも、その性格から高度に政治化されたものとなり、国家の主権と国益を志向する現実主義を体現することとなる[31]。

そうであるとすれば、フランスとオーストラリアの行動を一つの手がかりとして言えば、人道主義を所与の前提として軍事力の平和利用を説明することは、やや単純すぎることになる。ルワンダ難民支援では、フランスと以前から親交の深かったフツ族政権が、反政府勢力のツチ族によって打倒されることは、フランスにとって国益の損失につながるものであった。フランスが引き続きアフリカ・フランス語圏の盟主としての立場を維持していくためにも、ルワンダに軍隊を派遣して難民救済に熱心に取り組まねばならなかった[32]。また、東ティモールはオーストラリアにとって安全保障上、軽視できない重要な存在としてみられていたことが、オーストラリア軍を INTERFET に参加させた理由の一つとなった。将来、平和と安全な環境下で健全な民主国家として発展した東ティモールとの協調が、オーストラリアの国益となり、ひいては域内の安定化につながると考えられた[33]。それゆえにオーストラリアが自ら多国籍軍を指揮したことは国益に沿うものであった。自国の利己的な利益を優先する思考が、フランスとオーストラリア政府の根底にあったと考える方が自然であろう。

政治目的と軍事力の平和利用の相関関係は米国とて例外ではない。米軍はルワンダと東ティモールで直接的な人道援助を行わず、後方支援の役割に徹して自ら前面に出る機会が少なかった。ところが、ルワンダの難民支援とほぼ同時期に、米国は 1994 年 7 月 31 日の安保理決議 940 を受け、ハイチ国内の安定化を図ることを目的に、米国とカリブ共同体諸国などから編成される多国籍軍を

---

[30] 防衛学会編『国防用語辞典』（朝雲新聞社、1980 年）88 頁。

[31] 人道主義と現実主義の視点から人道復興支援を論じたものとして、例えば、武田康裕「インド洋津波緊急援助と国際社会―人道主義と現実主義の相克と相性」『防衛大学校紀要』第 93 輯（2006 年 9 月）123-154 頁を参照。

[32] Weiss, *Military-Civilian Interaction*, pp. 149-154.

[33] Department of Foreign Affairs and Trade, Australia, *Annual Report 1999-2000; Annual Report 2001-2002* <http://www.dfat.gov.au/dept/annual_reports/index.html>, accessed on 9 January 2007.

組織して、約 2 万 1,000 人の米軍を派遣していた[34]。さらに、東ティモールで INTERFET が活動している頃、米国はすでに NATO 加盟国の一員としてボスニアの平和履行部隊（IFOR）に約 2 万人を、そしてコソボの国際安全保障部隊（KFOR）へ約 7,000 人を派遣していた[35]。ハイチ、ボスニア、コソボのいずれにおいても、米軍は「和平合意の履行」の分野の兵力引き離しと武装解除のみならず治安の回復という、ルワンダや東ティモールではみられなかった、より積極的な人道復興支援に任じた。

この事実は軍事力の平和利用が政治的であるということを見事に表している。米軍のハイチ派遣の直接の目的は、人道危機に晒されているハイチ国民を救うとともに民主主義国家の再建を支援することであったが、その意図には自国の勢力圏内の秩序維持と権益の保護が潜んでいたことも見逃せない。カリブ海地域は米国の裏庭にあたり、もしハイチの混乱の悪影響が国内のみならず、その周辺国にまで波及すれば米国にとって看過できない安全保障上の問題と映った。米国の国益の観点に立てば、ハイチの民主主義国家の再建はルワンダ難民支援よりもはるかに政治的に優先度が高く、逆にルワンダの飢餓は米国にそれほど直結しない危機と捉えられた[36]。

また、国外の混乱が周辺地域に影響し、それが自国の安全保障を脅かすのを避けるために米軍を派遣するという図式は、ボスニアとコソボの情勢にもあてはまった。旧ユーゴ地域で頻発した主権をめぐる民族紛争、民族浄化に代表される人権抑圧、国家の解体などを放置すれば、たとえ欧州内で起こったのではないとしても、その悪影響は直接的にも間接的にも欧州にまで及ぶ。ボスニアとコソボへの NATO の介入動機は人道上の理由を前面に押し出したものであったが、終局的に目指したものは旧ユーゴ地域の混乱した情勢を収拾して、欧州の不安定化を未然に防止することであった[37]。畢竟すれば欧州の安定はまぎれもなく米国の長期的国益と戦略的利益につながるものであった。これは 1993

---

[34] John T. Fishel, *Civil Military Operations in the New World* (Westport: Praeger, 1997), pp. 209-233.

[35] Robert C. DiPrizio, *Armed Humanitarians: U.S. Intervention from Northern Iraq to Kosovo* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002), pp. 129, 144-145.

[36] William J. Lahneman, *Military Intervention: Case in Context for the Twenty-First Century* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2004), pp.105-132; Weiss, *Military-Civilian Interaction*, pp. 167-192.

[37] 佐瀬昌盛「「ニューNATO」の動向」『新防衛論集』第 27 巻第 1 号（1999 年 6 月）19-43 頁。

年のソマリアでの米軍兵士の流血を直接の契機として定められた大統領決定命令 25 号の考えに合致しており、米軍の派遣は「米国の利益が関わるか否か[38]」を基準に選択的に行われたのである。

そうした軍事力の平和利用と国益の連結は大国に限らず、中小国においても同様の局面が見受けられる。INTERFET には ASEAN 諸国からタイ、シンガポール、フィリピンおよびマレーシアが参加を決定したが、この中で目立った活動として、タイは約 1,500 名の兵士とヘリ空母 1 隻を派遣した。タイ海軍所属の空母搭載のヘリコプターが人員と物資の輸送を実施したほか、陸軍の医療チームが一般市民の緊急医療を行った[39]。また、シンガポールは C-130 輸送機 1 機、揚陸艦 3 隻を派遣して、1999 年 9 月から 2000 年 2 月までの約 5 カ月の間に、延べ 373 名が緊急医療、援助物資の輸送と配布など「人道支援の提供」の分野で活動した[40]。こうした軍事力による国際貢献からは、ASEAN 域内での存在感を示すと同時に、域内の問題に関する ASEAN の意思決定において発言力を強めるという各国の思惑が透けて見える。2000 年 3 月、タイ外務省は INTERFET に直接言及することを避けつつも「国際社会の平和と安全の維持に主要な責任を負う意思と能力を有する国家こそが ASEAN の牽引的役割を果たすべきである[41]」との見解を表明した。つまり、自らの存在感を示すべく、人道復興支援を政治的に利用する意図がなかったわけではないことを強く示唆している。

以上のようにみてくると、さらなる検証が必要ではあるが、とりあえず政治目的のために軍事力の平和利用を進めようとする政府の思惑の存在が明らかとなる。国際政治学者ハンス・J・モーゲンソー（Hans J. Morgenthau）は、軍隊の「地球の隅々まで国旗を掲げて一国の力を持ち込むことのできる高度の機動性[42]」という特性に着目し、国家の威信行動における軍事力の有効性を指摘したが、現代においても軍隊は国家の力を他国に印象づけて、政治目的を達成する

---

[38] White House, *Presidential Decision Directive 25* (Washington, D.C., 1994).

[39] Global Human Security, *Evolution of Human Security: ASEAN Wanting on Rapid Deployment*, <http://www.cpdsindia.org/globalhumansecurity/newsarticle33.htm >, accessed on 15 April 2000.

[40] Ministry of Defense, Singapore, *INTERFET in East Timor* <http://www.mindef.gov.sg/imindef/home.html>, accessed on 2 April 2000.

[41] Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand, *Press Release dated on 15 March 2000* <http://www.mfa.go.th/web/1.php/>, accessed on 15 March 2000.

[42] ハンス・モーゲンソー『国際政治』第 1 巻、現代平和研究会訳（福村出版、1986 年）86 頁。

のに最も有効な方法の一つとなりうる。したがって、人道復興支援は国益実現の手段の舞台であるとの見方をとれば、そこに派遣される軍隊は国家の利益代表であることから、軍事力の平和利用は絶えず政治の波に洗われていると言ってよい。より概念的に言えば、軍隊の人道復興支援には他人の受苦に共感して困窮者に手を指しのべるという人道主義が溢れている反面、軍事力の平和利用という表看板の裏側には、国家の主権と国益を最大限に確保するという現実主義が存在することになる。だが、世界の平和と安定を揺るがす危機に直面する国際社会が必要としているのは、人道主義と現実主義の対立ではなく、困窮者の救済か、国益かといった二者択一論を止揚する新しい概念の構築である。となれば、軍事力の平和利用には人道主義と国益を折り合わせるという難解な方程式が投げかけられている。

その自国の利己的な利益を志向する現実主義と、理念的に支持すべき人道主義の論理が混在する中で、軍隊と文民組織がベクトルの異なる目的を達成しようとするときに概して問題が発生しやすい。例えば、軍隊の人道復興支援は政治的思惑に左右される可能性を秘めているので、為政者の判断によって軍隊の活動が突如として停止されることがある。1993 年 10 月、ソマリアに展開中の米軍の特殊部隊が地元の武装勢力との交戦で死者を出したために、当時のクリントン大統領は、米国内の世論の批判をかわして政権の支持率を維持しようとして米軍のソマリアからの撤退を決定した。その後に残されたものは、ソマリア国内の武装勢力間の対立と治安の悪化、UNOSOM II の孤立化に加えて、文民組織の人道復興支援の停滞であった。1995 年 3 月に UNOSOM II も完全撤退し、国連のソマリアに対する軍事的関与に幕が引かれた以降、同国はいまなお混迷のただなかにある。ソマリアはあたかも軍事力の平和利用を試す実験場の様相を呈したが、同国に展開した伝統型 PKO と称される最初の UNOSOM、米軍主導の UNITAF、その多国籍軍の任務を引き継いだ第二世代 PKO と形容される UNOSOM II は、その功罪について最も議論の分かれるケースであり、まさに軍事力の平和利用の落とし穴が浮かび上がった形となった。

## おわりに

以上の議論から、次のことを明らかにできた。イラク北部のクルド人難民支援以降、国際社会はソマリア、ルワンダ、ボスニア、コソボなど立て続けに緊急かつ重大な人道危機に直面してきた。この人道危機を国連憲章の定める「平和に対する脅威」とみなして、国連加盟国は自国防衛のために準備した軍隊を国連 PKO や多国籍軍に参加させるか、あるいは人道的見地から個別に派遣するようになった。こうして軍隊には戦場で求められる能力の他に、平時における国際社会の平和と安全を維持し確保する能力が本格的に要求され始めた。ここで問題となるのは、はたして軍隊がそうした人道危機の対処に有用であるかということであるが、この点は軍事力の骨幹である「戦闘力」を効率的・効果的に発揮させるための情報、通信、施設などの「戦闘支援」および輸送、補給、整備、衛生などの「後方支援」に関わる各々の能力が、人道復興支援に求められる能力に相似していたことで可能になった。戦時を想定した軍隊は、それまで蓄積してきた危機管理体制と資源を軍事力の平和利用として人道危機に転用することによって、人道援助や平和構築という目的の達成に貢献してきた。

しかし注意を要することは、人道復興支援のために国外に派遣される軍隊は、国家の利益代表としての性格を帯びることから、軍事力の平和利用には、困窮者を救うという人道主義と並んで、国益実現という現実主義が覆いかぶさることである。INTERFET を指揮したオーストラリア軍のピーター・J・コスグローブ（Peter J. Cosgrove）准将が「多国籍軍を構成する各国の軍隊は各々の国益に基づいて行動するために、現場の司令官の要求は後回しになりがちである[43]」と述べたように、軍事力の平和利用は人道主義と現実主義という二つの理念のせめぎ合いでもある。人道援助と国益の相克が絡むことになれば、民軍協力に深刻な影を落としかねない。したがって、迂遠なようだが、人道復興支援における人道主義と現実主義との相関において民軍関係の課題を捉えることは、今後の民軍協力を検討するにあたって重要な論点となろう。

＊本章の内容は執筆者個人の見解であり所属する機関を代表するものではない。

---

[43] Department of Defense, Australia, *Peter J. Cosgrove* <http://www.defence.gov.au/index.htm>, accessed on 12 August 2003.

# 第 11 章
# 破綻国家の再建における秩序回復と民軍関係
## —軍隊、警察、そして「法の支配」へ—

藤 重（永 田） 博 美
（日本国際問題研究所研究員）

## はじめに

「軍事的勝利は戦いの最も容易な部分である。これが達成された後、本当の挑戦は始まる。安全な環境を再構築することが国家建設への新たな機会を開くのだ」[1]。ベトナム戦争のさなかであった 1966 年、南ベトナムで反乱鎮圧に従事していたジョージ・タンハム（George Tanham）は、このように国境内の紛争における秩序の回復の困難さを指摘した。タンハムの言葉は、ベトナム戦争から数十年を経た今日、深刻な重みを持って私たちにのしかかっている。冷戦後、内戦の果てに国家が事実上機能しなくなるケースが続出し、紛争解決と国家再建とが大きく重なり合うようになると、国際社会は国内の平定という国家の最も基本的な機能をどのように回復させるかという難問に直面することとなった。

治安が極度に悪化した状況でも、いわゆる「人道的介入」のような国際社会の強制的軍事介入によって当面の秩序を回復することは、それほど困難なことではない。しかし紛争を完全に終結させ、その国家自身の手で治安を維持できるようにするためには、国際社会の軍事介入により一時的に安全環境を回復するだけではなく、長期的かつ現地政府自身の力で秩序を維持できる力を涵養する必要がある。そのためには治安維持能力の養成だけでなく国家の正統性を確立し、武力によらない秩序維持のあり方、つまり「法の支配 （rule of law）」を確立しなければならない[2]。そして、そのようなプロセスにおいて、国際社会は、軍事力のプレゼンスから警察や裁判所など文民の治安維持組織へと、用いる手

---

[1] George K. Tankam, *War Without Guns: American Civilians in Rural Vietnam*, (New York: Praeger, 1966), p. 138.

[2] 「法の支配」について、コフィ・アナン前国連事務総長は、以下のように定義している。「公的、私的を問わず、すべての人々、機関、実在物（国家自身を含む）が、公式に公布・平等に執行され、また（政治権力から－筆者注）独立して裁きを下す法律に対し責任を持つ統治の原則。」*Report of the Secretary-General, Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, U.N. Document, S/2004/616 (23 August 2004), para. 6.

段を徐々に移行させながら紛争後の国家における秩序維持を支援し続ける。

武力紛争の最中など暴力と混乱の程度が極度に高まっている状況下において治安を回復するには圧倒的な軍事力が求められるが、ある程度秩序が戻ればその後の秩序維持には軍隊は必ずしも適していない。平和的な方法で治安を保つためには、警察や裁判所など文民の秩序維持組織の存在が不可欠となる。紛争後の秩序回復には、軍と民の諸アクターによる段階的な役割分担および協力関係が円滑に行なわれることが必要なのである。ただし、秩序回復活動における民軍関係の場合、例えば人道援助機関と軍事組織との関係に見られるような、まったく異質な集団の交錯という様相は示されない。この分野における民軍関係とは、軍事組織が主要な役割を果たす局面から文民主体の局面へと、武装組織ながら文民である警察を介在しながらいかに円滑に移行を果たしていくか、いかに継ぎ目のない「連続体」を形成していくかという点に集約される。

本章では、どのようなアクターがこの過程に加わり、どのように役割分担を行っているか、またその過程でしばしば見られる問題は何かといった点について検討を加える。具体的には、平和活動における軍と警察との役割分担を中心に、「法の支配」の確立に必要となる裁判所や刑務所などの役割にまで視野を広げることにする。また、これらの検証の前提として、なぜ国家再建事業において秩序回復が喫緊の課題になるのかについても考察する。

## Ⅰ　国家再建における秩序回復の重要性

いわゆる「破綻国家」の問題は、冷戦後の安全保障上の主要な課題となってきた。1990 年代においては同情心と自由主義至上思考からなる多分に理念的な理由によって、そして 9.11 以降はテロの脅威という具体的な安全保障上の懸案と結びついてである。内戦に蝕まれ、機能麻痺に陥った国家をどのように自立させるかという問題は、国家とはそもそもどのようなものかという問いを私たちに突きつけずにはおかない。国家という政治主体は、実に多くの機能を担っている。経済、福祉、医療、教育、科学技術振興、社会インフラの整備、等々。しかしマックス・ヴェーバーは、その本質は「物理的暴力行使権限の独占」に

こそあると看破した[3]。今日、私たちが直面している破綻国家の再建という困難な事業は、ヴェーバーの洞察がまさに正鵠を得ていたことを如実に示している。内戦の発生には様々な要因があるにせよ、国家が破綻状態に至る直接的な契機は国家が自ら秩序を維持できなくなることであり、秩序の回復こそが国家再建の最も中核的な活動となる。萱野稔人の言葉を借りれば、「国家の存在は、暴力の行使という単純な事態に様々な要素が付加され」たものであり[4]、国家の諸機能はまず国家権威の下に秩序が達成された基盤の上にしか構築されようがない。戦後復興のための経済支援もインフラの復興も、安全な環境なくしては行い得ないのである。したがって吹き荒れる暴力をとりあえず止めるというという紛争時の緊急の要請だけではなく、長期的な平和を確立するための平和構築の観点からも、国家による武力の独占を回復することが必要となる。

紛争後の脆弱な国家の復興を妨害する不安定要因は、主に二つある。一つは残存する国家以外の武力集団（元反政府軍兵士や民兵など）や犯罪者集団（麻薬や武器の密売組織など）、そして今一つは、意外に聞こえるかもしれないが、その国家自身である。前者についての詳細な説明は不要であろう。紛争後の環境においては、大規模な戦闘はなくなったとしても、（多くの場合旧戦闘員による）犯罪率の急増や対立グループ間での復讐の応酬などで治安が悪化するということはよく見受けられる[5]。これらの非国家アクターによる暴力を停止させない限り、国家の統治基盤が安定しないことは言うまでもない。後者については、そもそも破綻状態に至った国家では、国家権力に抑圧的体質や権力濫用、腐敗などの問題性向が一般に見受けられることを想起する必要がある。国民に対して危害を加えることを躊躇しない国家のあり方が、特に中央政府と対立する勢力の恐怖感をあおることになる。

このような環境では、国民側は二重の意味で自衛措置として武器を手に取りがちである。第一に国家が効果的に取り締まれない犯罪者や武装集団から、第二に国家の権力濫用から、それぞれ身を守るためである[6]。このような観点から

---

[3] マックス・ヴェーバー、『職業としての政治』脇圭平訳、（岩波文庫、1980 年）、9 頁。
[4] 萱野稔人、『国家とはなにか』、（以文社、2005 年）、37 頁。
[5] Robert Perito, *The American Experience with Police in Peace Operations*, (Clementsport: Canadian Peacekeeping Press, 2002), p. 8; Espen Barth Eide and Thorstein Bratterland, “Norwegian Experience with U.N. Civilian Police Operations,” in Oakley et al., *Policing the New World Disorder*, p. 438.
[6] Barbara F. Walter, “Introduction,” in B. F. Walter and J. Snyder (eds.), *Civil Wars, Insecurity, and*

すると、破綻国家を再建するためには、以下の二つの側面において、当該国家の秩序維持・回復能力を育成する必要がある。第一の側面は、警察や軍隊といった治安組織を立て直すとともに、治安維持のための技術（犯罪捜査法や群集制圧法など）を育成すること、第二の側面は、当該国家自身の意識を変革し、すべての国民は国家によって保護されるべき存在だという認識を徹底することである。特に、第二点は国家機構のあり方自体に関わる大きな問題であるが、より具体的には、主に治安組織の体質・意識改革という方策が取られる。国家が国民に対して危害を加える場合、実際にその行動を取るのは武力や強制措置権限を持った治安組織だからである。これら二つの側面から改革を実施し、犯罪者がまともに取り締まられない状況や、軍隊や警察によって国民が拷問されたり強奪されたりということがなくならない限り、その国家が独力で秩序を維持していくことは極めて難しい。国民の恐怖心を取り除くことが国家の正統性回復への第一歩となるのである[7]。

その際、特に重要なことは、平和的な手段で秩序を維持するための「法の支配」の確立を最終的な目標とすることである。「力は正義なり（might is right）」という状況が続く限り、再燃した（あるいは新たな）政治的対立を契機に一旦収まった武力衝突が再び発生する危険性はきわめて高い。しかし破綻国家は、そもそも上記のような秩序維持能力を欠いていたから内戦に陥ったのであり、自力で秩序維持能力を回復することは期待できない。当然のことながら、国際社会からのサポートを受けながら、秩序維持機能のリハビリに努めることになる。次節以降で、国際社会側の民軍織り交ぜた諸アクターが、どのように破綻国家における秩序維持を支援していくのかを検討することにしよう。

## II　秩序の維持・回復における諸局面

国際社会が破綻国家の秩序回復を支援する場合、国際社会自身が当該国家の秩序維持の役割を肩代わりして治安を取り戻す局面（治安回復局面）と、現地政府の治安組織の体質改善を行い、「法の支配」の確立を支援する局面（「法の支配」確立局面）が段階的に行われる。

---

*Intervention*, (New York: Columbia University, 1999), pp. 5-6.

[7] Ibid., pp. 1-12.

## 1　治安回復局面

紛争の直後または武力衝突が完全に終結していない状態では、国際社会の軍事力・警察力によってとりあえず大規模な戦闘を停止させ、その暫定的な秩序を維持することが当面の目的となる。平和活動の一般的な段階分けに照らして言えば、治安回復局面は、平和強制段階と平和維持段階とに分けられる[8]。大規模な暴力の応酬がいまだ停止していない環境においては、国連憲章第 7 章によって授権された多国籍軍が軍事的強制措置を取り、事態を沈静化させるというのが一般的になっている（平和強制段階）。その後、平和維持段階に入り、軍事力は紛争の再燃を防ぐための抑止のために、引き続き現地にプレゼンスを置き続ける。国連中心の平和維持活動（PKO）の場合、ここで有志国による多国籍軍が国連による平和維持軍（PKF）に引き継ぐ場合が多い。例えば 1999 年、独立の是非を問う住民投票の後、騒乱状態に陥った東ティモールの場合、同年 9 月半ばにオーストラリア軍主体の多国籍軍（INTERFET）が治安回復作戦を行い、約 2 週間で当初の目的を達成した後は、国連 PKO（UNTAET）の立ち上げを防護、PKF 部隊が展開したのを見届け、翌年 2 月には撤収した。

当初の軍事活動によって一定の秩序が回復されると、警察が平和維持の役割を努めるようになる。しかし軍隊の場合と違い、警察の場合には、国際社会から派遣された警察要員（以下、国際警察）が自ら武器を手に取って治安維持にあたるのではなく、現地警察が業務を行う際、監督役を務め助言を与えるという方が一般的である。ただし、東ティモールやコソボのように現地側に有効に機能する警察組織が存在していなかった場合、国際警察が法執行業務（逮捕や捜査など）を行い、実質的に当該地域の警察として機能する場合もある[9]。

また最近では、紛争直後から国際警察を派遣し、早期に軍隊から「法の支配」の確立を意識した秩序維持の方策である「ポリス・キーピング（policekeeping）」へ移行すべきことが主張されるようになってきている[10]。軍隊の圧倒的な武力は、とりあえず暴力の応酬を停止させるためには有効であったとしても、紛争

---

[8] 平和活動とは、紛争を解決するための様々な活動の総称。

[9] 法執行活動について詳しくは、篠田英朗『平和構築と法の支配：国際平和活動の理論的・機能的分析』（創文社、2003 年）、第 5 章参照。

[10] Graham Day and Christopher Freeman, “Operationalizing the Responsibly to Protect: The Policekeeping Approach,” *Global Governanc*e, vol. 11 (2005), pp. 139-146.

後の「不安定な政治環境において治安を確立する業務にはあまり向いていない」ためである[11]。

## 2 「法の支配」確立局面

軍隊と警察の活動により当座の秩序が回復すると、いわゆる平和構築の段階に入り、より永続的な秩序維持の基盤構築を目指すことになる。治安回復局面の活動によって一旦混乱が収まっても、国際的な軍事プレゼンスが縮小ないし撤退した後治安が悪化する事態はしばしば発生する[12]。したがって、暫定的な安定をいかに長期的な平和に結びつけていくかが鍵になる。この段階においても軍事力は引き続き抑止を目的として駐留している場合が多いが、国際社会に主導の支援活動は文民主体となり、自らが秩序維持にあたるというよりは「法の支配」の確立を支援することに主眼が移っていく。

「法の支配」を達成するためには、国内治安に直接関わる警察と法に則って違法行為を裁く司法制度、さらに司直の裁きを経た犯罪者を矯正するための懲役制度の三つをバランスよく育成することが肝要となる[13]。まず、法に則った秩序維持の前面に立つのは警察であるが、いかに警察が違法行為を摘発しようと、容疑者を適正に裁くことができなければ「法の支配」は機能しない。また、刑務所が機能していなければ、司法が裁きを行っても有罪者を収容し矯正することはできない。警察、司法制度、懲役制度の三者間の連携を適正に育成しない限り、「法の支配」は機能しないのである。破綻国家に「法の支配」を打ち立てるため、国際社会側は警察要員のほか、司法制度や懲役制度の専門家も派遣し、制度改革や現地要員の訓練を施す。警察の場合と同様、破綻に至るような国家においては裁判所や刑務所なども正常に機能していないため、国際社会側はその再構築を支援することになる。

ここで注意しなければならないことは、上記のような「法の支配」に関わる諸制度・組織を構築する場合、ただその有効性を追求するだけでなく、公正か

---

[11] Rachel Bronson, “When Soldiers Become Cops,” *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 6, (November / December 2002), p. 122.

[12] Erwin A. Schmidl, “Police Functions in Peace Operations: A Historical Overview,” in R. B. Oakley, M. J. Dziedzic and E. M. Goldberg (eds.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, (Washington D.C.: National Defense University Press, 1998), p. 35.

[13] Schmidl, “Police Functions,” p. 38.

つ国民の人権に十分配慮するような制度・組織を構築するという視点から、改革を行う必要があるということである。統治機能の麻痺に至ってしまうような国家の場合、治安組織・制度の公正さや残虐さがしばしば内戦の引き金になる。したがって警察や司法・懲役制度の再構築を行う場合、単純に紛争前と同じような組織・制度を復元するだけでは、紛争の再発を防止することは難しい。人権や国民の福利などを重視する民主的な組織・制度へと転換するための訓練や教育を徹底的に行う必要がある[14]。このような観点から、最近では「治安部門改革（SSR）」の重要性が強調されるようになり、紛争解決の手法の中で主要な位置を占めるようになってきている[15]。

## III　秩序回復に関わる民軍諸アクター

ここでは、破綻国家における秩序維持・回復に関わる民軍のアクターについて、軍隊と警察を中心に司法・懲役制度にも視野を広げつつ検討する。

### 1　軍隊

#### （1）組織の性質[16]

軍隊は、警察とともに国家によってその存在を法的に許された武装組織である。国内治安に責任を持つ警察とは対照的に、軍隊は以下のような性質を持つ[17]。まず、その第一義的な存在意義は国境の外に存在する敵の脅威から国家を守ることである。国家同士の紛争が主要な活動の場であり、その相対する敵は、原則的には自らと同質の軍隊である。最も基本となる任務は戦闘行為であり、相対する対象を殲滅すべき敵とみなす。しかし、国家間戦争が行われていない時

---

[14] David H. Bayley, *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*, (Oxford: Oxford University press, 2006), pp. 73-78.

[15] SSR については、以下を参照。藤重（永田）博美「平和構築と治安部門改革（SSR）：ハイチと東ティモールの経験を事例として」、『国連研究』第 8 巻、2007 年（近刊）。

[16] 例えば、P. A. J. Waddington, “Armed and Unarmed Policing,” in R. I. Mawby, *Policing Across the World: Issues for the Twenty-First Century*, (London: ULU Press, 1999), p. 154; Nils Gunner Billinger, “Report of the Special Swedish Commission on International Police Activities,” in Oakey et al., *Policing New World Disorder*, p. 470.

[17] ここでの軍隊の記述は、基本的に先進国に関するものである。発展途上国の場合、軍隊と警察は完全に分離しておらず、警察が軍隊の下部組織であることがよくある。また、一般に発展途上国の軍隊にとっての「仮想敵」は他国の軍隊というよりも自国内の反乱分子などである。

には、有事の際に備えることや敵の攻撃を抑止することが基本的な任務である。このような目的から装備や戦術は戦闘力を最大限高め、敵の生存の可能性をなるべく少なくするためのものである。行動は部隊単位で行い、指揮官の命令に従うことが基本である。特に武力行使とその中止の決断については上官の指揮に従わなければならない。また、軍隊は一般市民からは隔絶した存在であり、市民生活の場からは離れた場所にある基地に拠点を置く。有事の際には、迅速かつ遠距離に展開できる機動力を有している。戦場に展開して戦闘を行うことを想定して、輸送から通信、兵站に至るまで軍隊内部で供給する自給自足型組織である。

### （2）平和活動における役割[18]

#### ①平和強制的役割

国連憲章第 7 章に基づく軍事的強制措置は、伝統的な軍事力の役割に近い事実上の戦闘行為であり（空爆が行われる場合が多い）、軍隊にのみに果たすことのできる役割である。この平和強制的役割は、伝統的な PKO 三原則に抵触する可能性が高いため[19]、国連安全保障理事会による授権を受けつつも国連の枠外で一時的に結成された多国籍軍によって行われることが一般的になっている。多国籍軍による平和強制的措置は、制裁目的の場合と人道的目的（いわゆる「人道的介入」）の場合がある。前者の例は、湾岸戦争（1991 年）時の「湾岸多国籍軍」であり、後者の例は、東ティモール騒乱（1999 年）時の INTERFET である[20]。

#### ②平和維持的役割

当面の秩序が回復された後、それを維持するための活動で、PKF 部隊と軍事監視要員の活動とがある。伝統的な国連による PKO の役割であるが、ボスニアの IFOR /SFOR/ EUFOR[21]、コソボの KFOR[22]、コートジボワールの ECOWAS 平

---

[18] Bayley, *Changing the Guard*, p. 7.

[19] PKO 三原則とは、①当事者の合意、②中立、③自衛の場合以外の武力行使禁止である。

[20] 上杉勇司、「平和維持と平行築の接点：平和維持の多様な形態と平和構築への貢献」、山田満、小川秀樹、野本啓介、上杉勇司編『新しい平和構築論：紛争予防から復興支援まで』、（明石書店、2005 年）、97－99 頁。

[21] それぞれ Implementation Force（1995－1996 年）、Stabilization Force（1996 年－2004 年）、European

和維持ミッション（ECOMICI）のように[23]、地域機構などが実施する場合もある。平和維持的役割を担うに当たり、軍隊は単に停戦を監視するだけではなく、市民社会における法執行や治安維持など警察的活動を行うこともある[24]。これは、原則論からいえば決して望ましいことではない[25]。外敵との戦闘を基本的役割とする軍隊は、法の執行業務や市民相手の活動について訓練を受けておらず、警察業務を行う中で必要以上に市民に脅威や危害を与えたり人権侵害を行ったりする可能性が高いためである。特に、平和維持的役割を行う外国の軍隊の場合、当該国家の法律や文化に通じておらず、不適切な行動を取る危険性が高い。とはいえ、紛争直後の時期においては、本来、市民社会における秩序維持にあたるべき警察が不足しがちなので、一時的に軍隊が法執行業務を代行することもやむを得ない場合も多い。しかし、それはあくまで暫定的措置であり、警察力が整い次第、速やかに軍隊は法執行業務からは手を引く必要がある[26]。平和維持業務は、紛争の平和的解決についての国連憲章第 6 章と強制的措置についての同憲章第 7 章との間に位置する第 6 章半の活動と言われてきた。しかし、最近では国連 PKO の枠内で行動する PKF でも国連憲章第 7 章によって大規模な武力行使が認められるケースが増えており、平和強制と平和維持の境界は曖昧になりつつある。

## 2　警察

### （1）類型

#### ①文民警察

国境の内部で治安の維持に従事することを任務とする警察は、文民組織として分類されるにもかかわらず、軍隊と同様に合法的な武装を許される唯一の集

---

Union Force（2004 年－現在）の略称（カッコ内は活動時期）。前者二つは NATO 主導、後者は EU 主導の活動である。

[22] KFOR は Kosovo Force の略称。1999 年以来、コソボに展開中。

[23] ECOWAS は、「西アフリカ諸国経済共同体」の略称。

[24] Perito, *The American Experience*, p. 1.

[25] Schmidl, “Police Functions,” pp. 22-25.

[26] 紛争解決における（国際社会が提供する）軍隊の役割としては、平和強制的役割、平和維持的役割のほか、受入国の軍隊を再構築・改革する平和構築的役割もある。破綻国家の再建の文脈で軍改革を行っている例としては、2003 年以来、三つに分裂した軍隊の統合を進めているボスニアの例がある。しかし、これまでのところ、軍改革は紛争解決の方策というよりも、主に旧共産圏諸国などで経済・政治両面の改革を進めるために行われる場合が多かった。

団である[27]。同じ武装集団ながら警察を軍隊と分かつものは、武力行使の目的と許される武力行使の程度である[28]。ロバート・ペリート（Robert Perito）が指摘するように、警察は市民社会における騒乱や不安定要因に対処することを目的として訓練されており、武器の使用は秩序を回復するために必要なレベルにおいてのみ許される[29]。警察が相対する対象は市民であり、たとえそれが武装した犯罪者であっても、その完全な打倒は目的とはされない[30]。犯罪者や武装集団などに攻撃された場合、それに対して自分自身や他者の身の安全を守るために反撃することは許されても、それ以上の武力行使は許されないのである[31]。これらの点は、軍隊が完全に敵に対する圧倒的な勝利を目指して武力を行使することとは大きく異なる。そのため、警察官は武装しても通常はピストル程度の軽武装であり、国によっては武装しない場合もある。

警察は、その行動様式においても軍隊とは本質的に異なる。最大の違いとしては軍隊が集団単位で活動するのに対し、警察は個人単位で行動することが挙げられる[32]。また、武器の使用を含め、その行動は個人ごとの自由裁量によって決定される部分が大きい[33]。一方、個人単位の活動であるがゆえ、軍隊がある一定領域において安全な環境を確立するのに対し、警察官は個々人で安全を確保しなくてはならない[34]。また、自給自足型組織の軍隊と違い、個々の警察官自身では輸送、通信、装備などのロジをまかなうことはできないため、平和活動に参加する場合に、国連などそれぞれの活動を主導している組織からのロジの供給に依存しなければならない[35]。また、軍隊の場合、外国からの侵略など有事に備えることが主要な任務になっているが、国内の秩序維持に関わる警

---

[27] 国連の警察要員については、従来は CIVPOL という用語が用いられていたが、近年では UNPOL という用語の方が良く使われている。

[28] ここでの警察の記述は先進国についてのものである。発展途上国の警察は軍隊と一体化しており、国民に危害を加えたり人権侵害したりしがちである。

[29] Perito, *The American Experience*, p. 2.

[30] P. A. J. Waddington, “Armed and Unarmed Policing,” in R. I. Mawby, *Policing Across the World: Issues for the Twenty-First Century*, (London: ULU Press, 1999), p. 154.

[31] P. A. J. Waddington, “Overkill’ or ‘Minimum Force’?,” *Criminal Law Review*, (1990), pp. 695-707.

[32] Billinger, “Report of the Special Swedish Commission,” p. 470.

[33] I. D. Brownlee, “Superior Orders: Time for a New Realism?,” *Criminal Law Review*, (1989), pp. 396-411.

[34] Jules Lalancetto, “A Police Officer’s Perspective on Peacekeeping with Muscle,” *Peacekeeping with Muscle: The Use of Force in International Conflict Resolution*, Alex Morrison (ed.), (Clemensport: Canadian Peacekeeping Press, 1997), pp. 108-109.

[35] Perito, *The American Experience*, p. 2.

察の場合、いわば毎日が「有事」であり、そのため余剰の人員がほとんどない場合が多い[36]。

平和活動に警察が参加するようになった起源は、1960 年、コンゴ国連活動（ONUC）に対し、ガーナやナイジェリアから警察隊が派遣されたことに遡る。その後、西イリアン国連保安隊（UNSF）や国連キプロス平和維持隊（UNFICYP）にも警察官が派遣されたものの、冷戦中の停戦監視主体の PKO において、その役割は限定的なものにとどまっていた。しかし冷戦が終結し、平和活動の主要任務が内戦後の紛争処理と国家再建になって以降、平和活動における警察要員の需要が飛躍的に高まっている[37]。軍隊の場合とは異なり、平和活動における警察要員は武装しないのが基本であり、自ら治安を維持するのではなく、現地警察に助言を与えたり訓練を施したりしてサポートするのが主要な任務である。しかし、最近では国際警察自身が武装し治安維持業務を行う例も出てきている（この点については後述）。

**②コンスタビュラリー（憲兵、準軍事警察隊）**

市民社会における混乱を収束する任務をもった武装集団としては、通常の文民警察以外に準軍事組織であるコンスタビュラリー（constabulary）がある。コンスタビュラリーとは、「完全に安定化していない環境において、基本的な法執行任務と安全の供給を行う軍事的に編成された部隊」である[38]。コンスタビュラリーは市民を相手に秩序維持を図る点では警察的な役割を担うが、軍事組織としての地位を与えられている。警察とは、そもそも軍隊と純粋な文民の間に位置する両性具有的（androgynous）存在であるが、準軍事警察組織の場合、軍と民の要素が一層複雑に絡み合っている。コンスタビュラリーは大規模な非合法デモ、暴動、破壊活動など、軽武装の文民警察では対処できないような治安上の問題に対処することを任務とする。これらの事態に対処するため、コンスタビュラリーは通常の警察より重装備であり、一般に、軽歩兵集団として編成され隊列を組んで活動する。また、その行動は指揮命令系統により統制されている。このような性質は、軍隊としての性質を強く反映しており、個人単位で

---

[36] Schmidl, “Police Functions,” p. 33.
[37] 永田博美、「PKO と文民警察の役割」、『海外事情』第 50 巻（2002 年 11 月）、31-53 頁。
[38] Schmidl, “Police Functions,” p. 22.

活動する文民警察とは決定的に異なる。かかる準軍事警察組織はすべての国にあるわけではないが[39]、代表的なコンスタビュラリーとしては、フランスの *Gendarmerie Nationale*、イタリアの *Carabinieri*、スペインの *Guardia Civil* などがある[40]。

近年の平和活動の中で、なかなか治安が回復しないことが焦眉の問題になるにしたがって、コンスタビュラリーの役割が大きく評価されるようになってきた[41]。もはや軍隊を投入する必要があるような大規模な戦闘状況は終息しているが、軽武装の文民警察で対応するには危険すぎる治安環境に対処させるためである。コンスタビュラリーが平和活動に使われるようになった早期のケースとしては、1992－95 年ごろのハイチやエルサルバドルの例がある。1998 年にボスニアにおける NATO 主導の平和活動の中でコンスタビュラリー部隊が設置されてからは、平和活動の戦略の中でコンスタビュラリーの存在が本格的に位置づけられるようになってきた[42]。コソボにおける KFOR の活動においてもコンスタビュラリー部隊が設置されたほか、国連 PKO においてもコンスタビュラリー部隊が積極的に用いられるようになってきている（近年、コンスタビュラリー部隊を指す用語として、国連を中心に Formed Police Unit: FPU という用語が使われている）。ただし、FPU を軍事組織と警察組織のどちらの系統に位置づけるかは活動によって異なる。ボスニアとコソボの例では、それぞれ NATO

---

[39] 日本では、自衛隊内の組織である警務隊が憲兵業務を行っている。しかし警務隊の主任務は自衛隊内の秩序維持や犯罪捜査であり、市民に直接相対する業務は行っていない。本章で論じている紛争後の秩序維持という文脈でいうと、群集制圧を担当する機動隊の方が役割としてはコンスタビュラリーに近いと言えよう。ただし、機動隊は警察に属している点が、軍事組織である他国のコンスタビュラリーとは本質的に異なっている。

[40] コンスタビュラリーは、軍事的性質や警察では対処できない危険な環境での治安対策（群集制圧など）を行うという点では概ねどの国でも共通だが、より詳細な属性や組織のあり方は国によって異なっている。大まかには、欧州大陸諸国に多く見受けられるジャンダルムリ型と英米の MP（Military Police）型とに分けられる。フランスのジャンダルムリは陸海空軍と並ぶ仏軍の第四軍であるが、軍隊の活動に関わる任務以外にも、軍事活動と直接関係のない一般的な文民警察業務も行っている。一方、MP 型は陸軍、海兵隊などの下部組織として位置づけられており、その任務の範囲はジャンダルムリ型よりも狭く、軍隊内の規律維持および軍事活動の安全確保など、軍隊に直結した任務に特化している。自衛隊の警務隊は MP 型に近いと言えよう。

[41] コンスタビュラリーはすべての国にある組織というわけではないが、FPU を持つ国々は積極的に平和活動に派遣しているため、特に要員は不足していない。国連 PKO 局警察課コソボ担当官へのインタビュー、2007 年 2 月 8 日。

[42] Annika S. Hansen, “Civil-Military Cooperation: The Military, Paramilitaries and Civilian Police in Executive Policing,” in R. Dwan (ed.), *Executive Policing*, 2002, p. 71.

主導の軍事組織である SFOR（2004 年 12 月以降は EUFOR）と KFOR の下にコンスタビュラリー部隊が置かれたが、国連の場合は警察組織の中に位置づけている[43]。

### （2）国際警察の三つの役割[44]

平和活動における秩序回復のための警察要員の役割は、①現地警察への監督・助言、②法執行業務、③組織改革・現地警察の訓練の三つのカテゴリーに分けることができる。

#### ① 第一カテゴリー：現地警察への監督・助言

現地警察の活動を監督し助言を与えることは、平和活動における警察の役割の中で最も早い時期から行われてきた活動である。具体的な活動としては、a.現地警察が業務を行う際に同行する、b.市民の警察に対する苦情を受けつけ、調査する、c.現地警察による捜査業務を監督するという三つがある[45]。このカテゴリーにおける警察要員の役割は、実質的に「警察監視員」であるため、警察要員自身は武装せず、法執行業務を行うこともない。武装や法執行への関与は、現地国の主権や中立原則を傷つける恐れや、武装することで現地住民から敵視されかえって安全を損なう危険性などがあるからである[46]。実力による強制力ではなく、道徳的権威によってその活動を行うことが「警察監視員」としての国際的な警察要員の行動原則とされている[47]。

#### ②第二カテゴリー：法執行業務

前項でみたように、現地警察への監督・助言業務に従事する国際的な警察要員は非武装で活動し法執行も行わない。しかし、1999 年、東ティモールとコソボにおいて、警察要員に武装し、法執行業務に従事する例が相次いで現れた[48]。

---

[43] Perito, *The American Experience*, p. 10.
[44] Annika S. Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, Adelphi Paper 343, (Oxford: Oxford University Press, 2002), chap. 1.
[45] Ibid. p. 17.
[46] 詳しくは、永田「PKO と文民警察の役割」、45－46 頁。
[47] John McFarlane, *Civilian Police in Peace Operation*, (Canberra: Working Paper no. 64, Australian Defence Studies Centre, April 2001), p. 10.
[48] Renata Dwan, “Introduction,” in *Executive Policing: Enforcement the Law in Peace Operations*,

先に見たように、国外から派遣された警察官が武装し、法執行を行うことは原則的に好ましくない。しかし、1999 年当時、どちらも独立国ではなかった両地域においては（東ティモールは 2002 年独立）、独自の警察組織が存在していなかったため、やむを得ず国連の警察要員が法執行業務に乗り出したのである[49]。国内治安維持の前線に立つ法執行業務に関しては、文民警察だけではなく FPU も活動を行い、より危険性の高い任務に従事する。東ティモールとコソボでは、このように国外からの警察要員が法執行業務を行う一方、現地警察の育成が急がれた。訓練が終わった現地警察が順次現場に配備されるに従い、国際警察は第一カテゴリーの監督・助言任務へと退き、現地警察が適切に行動できるよう支援を与えるという役割分担が行われた。しかし、これまでのところ、国際警察に法執行権限が与えられたケースは先に挙げた二例に留まっており、あくまで例外的な措置である。ただし今後も、現地警察が機能していない（あるいは存在しない）場合には、新たなケースが出現する可能性はあろう[50]。

**③第三カテゴリー：組織改革・現地警察の訓練**

第一、第二カテゴリーの役割が、日々の治安維持に関わるものであるのに対し、第三カテゴリーの役割は、現地警察の組織改革や警察官の訓練を行うという長期的展望に立った活動である。先に述べたように、一定の治安環境が回復すると、国際警察要員から監督を受けながら現地警察自身が治安維持業務にあたることになる。しかし長期的に秩序を安定化させるためには、治安維持の能力を向上させるとともに、国民の安全と人権を守ることを目的とし、公正に法執行を行う民主的警察（democratic or community policing）」のあり方を徹底し[51]、警察が治安を適切に維持できないばかりか自らが秩序の不安定要因となることを防止しなければならない。破綻国家の警察には、「残忍で拷問することを躊躇

---

*SIPRI Research Report*, no. 16 (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 1-10.

[49] Eide et al., “Norwegian Experience,” p. 451.

[50] 国連 PKO 局警察課東ティモール担当官へのインタビュー、2007 年 2 月 9 日。

[51] 民主的警察の詳細な定義は、以下を参照。Otwin Marenin, *Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects*, Occasional Paper no. 7, (Geneva: Geneva Centre for the democratic Control of Armed Forces, June 2005), p. 28.この場合、「民主的」という用語は、多数派による意思決定という意味ではなく、自由や人権といった自由主義的価値観を尊重する自由主義的民主主義（liberal democracy）のことを指す。

せず、また腐敗している」[52]というような残虐な性質や特定勢力の私兵と化していることが広く見受けられるが、このような警察を放置していては紛争の再燃は防止しがたいからである[53]。第三カテゴリーでは、国際警察要員は治安維持の現場に出ないため、非武装で任務にあたる。

### (3)「法の支配」に関わる警察以外の文民の諸活動

国際社会が破綻国家の再建を成し遂げ成功裡に撤収するためには、「法の支配」を達成し、暴力によらない手段で秩序を維持できるようにしなければならない。「法の支配」を達成するための中核となるものは、前述の通り、「警察－司法制度－懲役制度」の三角関係である。司法制度については、違法行為を起訴するための訴追システムと検察官、そして被疑者を公正に裁くための公判システムと裁判官の存在が必須となる[54]。司法制度が存在していない場合、裁判が行われないまま被疑者が長期間警察に拘留されたり、逆に逮捕された被疑者がすぐに釈放されたりしてしまう。前者は被疑者の人権の観点から問題であり、後者は犯罪者が処罰を受けないまま直ちに市民社会に戻るため、治安維持の観点から看過できない。また、司法制度がとりあえず機能していたとしても起こりがちな問題として、警察の場合と同様、「政治化」の問題がある。司法が特定の民族・宗教グループや政治勢力と癒着した場合、公正な裁きは望むべくもない。一方、懲役制度については、有罪者の人権に配慮しつつ再犯を防ぐため矯正を行うためのプログラムと刑務官が必要となる[55]。刑務所が存在していなければ、裁判によって有罪となった犯罪者の行き場がない。また刑務所が一応機能していたとしても、刑務官が受刑者に対して残虐行為を行い死に至らしめてしまったり、反対に刑務官が受刑者に懐柔され脱走を許してしまったりするこ

---

[52] この記述はエジプトの警察についてなされたものである。Ingrid and Johan Galtung, “A Pilot Project Report from Gaza, February 1964,” Oslo Institute for Social Research, 14, 4/6 1964, 1314, (U.N. Archives: DAG-1/2.2.5.5.0. Box 12, file 10), quoted in Schmidl, “Police Functions,” p. 22.

[53] 永田博美、「破綻国家の再建と警察改革支援の役割：「人間の安全保障」の視点から」、『国際安全保障』、第 30 巻第 3 号（2002 年 12 月）、69－92 頁。

[54] 「法の支配」達成における司法制度の重要性については、Scott N. Carlson, *Legal and Judicial Rule of Law Work in Multi-Dimensional Peacekeeping Operations: Lessons -Learned Study*, (New York: Peacekeeping Best Practice Unit, UNDOKO, March 2006).

[55] 矯正制度の重要性については、Criminal Law and Judicial Advisory Unit, Peacekeeping Best Practice Unit (eds.), *Supporting National Prison Systems: Lessons Learned and Best Practice for Peacekeeping Operations*, (New York: Peacekeeping Best Practice Unit, UNDPKO, December 2005).

とも起こりがちである。通常、破綻国家では、司法・懲役制度が正常に機能していないだけではなく、当該分野における専門家が著しく不足しているのが一般的である。したがって、国家再建の過程においては、国際社会は専門家を派遣し、制度構築や専門家育成を支援することになる。

「法の支配」を達成するためには、その他に「暫定司法（transitional justice）」の実施も重要である。暫定司法とは、紛争中に行われた重大な犯罪行為（大量虐殺など）を裁くことである。国際法に則って行われる暫定司法は、裁判制度の構築など国内に「法の支配」を打ち立てるための活動と対置し、「国際的な法の支配（international rule of law）」のための活動と言われる。しかし、実際には、暫定司法も国内的な「法の支配」の確立を促進する効果がある。戦争犯罪人に対する裁きを実施することは加害者側に対し再び同様の蛮行を行わないよう強く牽制する効果があるほか、被害者側の復讐感情を和らげ、私的な制裁行動が取られることを抑止する狙いもあるからである[56]。国際法に則った暫定司法の場合、判事や検察官は現地政府の要員ではなく、国際的な司法要員が努める。例えば、旧ユーゴスラビア国際刑事法廷（ICTY）の場合、ハーグに設置され、その職員は数十にのぼる様々な国の出身者によって構成されている[57]。

## Ⅳ　秩序回復プロセスにおけるギャップ

これまでに見たように、紛争後の不安定な環境において確固たる秩序を構築するためには、軍隊から警察、さらに警察以外の様々な文民アクターの活動を円滑かつ有機的に連携させて行う必要がある。しかし、実際には様々な要因によって「ギャップ」が生じ、治安回復活動をしばしば阻害している。ここでは、「派遣時のギャップ（deployment gap）」と「法執行上のギャップ（enforcement gap）」の二つを取り上げる。

### 1　派遣時のギャップ

このギャップは、秩序回復に必要な国外からの要員を現地に派遣する際にしばしば時間がかかり、必要なタイミングで必要な要員が得られないという問題

---

[56] *Secretary General's Report*, S/2004/616.
[57] 篠田、『平和構築と法の支配』、157 頁。

についてのものである。派遣時のギャップは、治安回復局面、「法の支配」確立局面のいずれにも見受けられる。

紛争直後の治安回復局面においては、いかに迅速に、いわゆる「ゴールデン・アワー（Golden Hour）」の中で軍事部隊や警察要員を派遣できるかが活動の成否を握ると言われている[58]。秩序回復部隊・要員をすばやく現地に展開することは、国際的軍事介入によって縮小した抵抗勢力が再び盛り返す前に、かつ現地住民の支持が高いうちに、中央政府の統治基盤を強固なものにするという観点から非常に重要である。前述のように、近年の平和活動では、「法の支配」を早期に確立するために活動のなるべく早い段階から警察力を展開することが推奨される傾向にある。いかに円滑に治安維持の主任務を軍隊から警察へ引き継げるかが長期的な安定化の鍵を握っていると言えよう。しかし、実際には、短期間で展開できる軍隊とは違い、警察の派遣にははるかに時間がかかるのが普通である[59]。まず、本国で日常的に治安維持任務についている警察については余剰人員があまりないほか[60]、個人単位の参加のため選別に時間がかかる[61]。一方、警察力の中でも部隊単位で参加する FPU は、文民警察官に比べて参加までの手続きに時間がかからず、現地へ比較的迅速に展開できるというメリットがある[62]。また、現在国連では UNPOL の派遣について早期に展開するための待機部隊設立に向けて準備を進めている[63]。

一方、「法の支配」確立局面においては、特に警察以外の文民アクターの派遣が遅れる傾向にある。より正確に言えば、ここで問題となるのは要員確保の困難さである。警察についても軍隊に比べ要員確保が困難であることがしばしば指摘されてきたが、司法・懲役制度の専門家については、必要とされる要員数はそれほど多くないにもかかわらず、その確保は容易ではない。原因の一つとしては、国際社会側が「法の支配」確立に必要となる文民の存在にあまり注意を払っていないことがある。国家再建に際して国内秩序回復の重要性が認識されるに従い、警察力の重要性は近年広く認識されるようになってきたが、それ

---

[58] S. G. Jones et al., *Establishing Law and Order,* pp. xi-xii.
[59] Eide, “Norwegian Experience,” p. 456.
[60] Ibid.
[61] 国連 PKO 局警察課計画立案担当官へのインタビュー、2007 年 2 月 9 日。
[62] Perito, *The American Experience*, p. 10.
[63] 国連 PKO 局警察課計画立案担当官へのインタビュー、2007 年 2 月 9 日。

以外の文民制度の役割は軽視されがちである。また、他の原因としては、派遣側の体制不備という面もある。例えば国連 PKO 局の司法・懲役制度支援担当者によれば、当該分野の要員については、PKF や UNPOL のように国連加盟国から提供される人員よりも、個々の人材が空きポストに応募し、通常の国連職員採用の手続きを経て派遣される方が多いという[64]。しかし、これまでは空きポストに応募するようにとの働きかけや広報が十分ではなかったかもしれないとして、今後この分野の活動を強化していくつもりだとのことである。いずれにせよ、「法の支配」を達成するための重要な柱である司法・懲役制度の専門家が著しく不足している現状では、多くの国家再建業務で、長期的な「法の支配」確立に支障が出ていることが報告されている。

ただし、必要な要員派遣の遅れは単なる要員の不足だけではなく、派遣前の計画立案の不備による面も大きい。例えば、UNPOL が展開するまで KFOR が法執行にあたることになったコソボの場合、1999 年の「人道的介入」時には、そもそもセルビアの介入を撤退させた後、同地域をどうするかという明確な計画はなく、自前の治安組織を持たない同地域の秩序を誰が担当するかということも事前に検討されていなかった[65]。また、コソボの事例では、司法制度についても、NATO の介入直後は適切な国際社会からの支援が計画されておらず、その結果、裁判所は特定民族に偏った不公正なものとなっていた[66]。必要な要員を適切なタイミングで派遣するためには、事前の綿密な計画が不可欠であることは言うまでもなかろう。

### 2　法執行上のギャップ

このギャップは、治安回復局面において軍隊と警察のどちらが安全な環境を構築する役割を担うか（特に、法執行業務をどちらが行うか）が明確でないという問題である。伝統的な国連 PKO では、秩序の回復は明らかに軍隊の役割であった。しかし、冷戦後の平和活動において、秩序回復業務が法執行業務や群

---

[64] 国連 PKO 局刑法・司法助言室担当官へのインタビュー、2007 年 2 月 8 日、9 日。司法制度の人材に関しては、すべて通常の採用プロセスを経ているが、矯正制度に関しては加盟国から提供されている人材もあるという。

[65] Andrea Heinemann-Grüder and Igor Grebenschikov, “Security Governance by Internationals: The Case of Kosovo,” *International Peacekeeping*, vol. 13, no. 1 (March 2006), p. 42.

[66] Ibid., p. 42.

集制圧といった市民相手の警察活動（policing）的性質を帯びていくようになると、軍隊による秩序回復は必ずしも適当なものではなく、軍隊が関与することでかえって混乱が拡大することさえある[67]。軍隊自身も警察活動が自らの任務でないことを十分認識しており、特に法執行業務に関わることについて一般に消極的である[68]。例えば、NATO 司令官のウェスリー・クラーク（Wesley Clark）将軍は、「どんなによい装備を備え、よい訓練を受け、よく組織されていたとしても、兵士たちが現地の人々の中で警察業務を行うことはできないことが平和活動の経験から分かった」[69]と述べている。また、軍隊のプレゼンスは威圧感を与えがちなため、軍隊が市民社会の中で活動を行うことについては、現地政府や市民の側も抵抗感を示しがちである[70]。しかし紛争直後の環境においては、その国の治安維持に第一義的に責任があるべき現地警察が機能していない（国際警察が法執行を行う場合でも現地への展開には時間がかかる）場合が多いので、暫定的に軍隊が警察活動を行うことはよくある。例えば、前述の KFOR による法執行はその典型例である。

このように、軍隊が長期間にわたり法執行活動を行うことは好ましくないという認識が広く共有されており[71]、地元警察にせよ国際警察にせよ警察力が機能し始め次第、軍隊は警察業務から手を引き、大規模な武力衝突を防ぐための抑止を提供する、平和活動に従事する要員を保護する、また警察の手に負えないようなレベルの暴力が発生した場合には出動するという役割分担が一般的である。しかし、内戦の終結直後には、市民間の暴動ではあるが混乱が激しいなどで[72]、軍隊と警察のどちらで対処すべきか不明確な「グレー・ゾーン」がし

---

[67] Billinger, “Report of the Special Swedish Commission,” p. 471

[68] 例えば、Headquarters, Department of Army, *Stability Operations and Support Operations*, FM 3-07, (February 2003)。一方で、イラク戦争後、暴動鎮圧に積極的になる傾向もみられる（Headquarters, Department of Army, *Counterinsurgency Operations*, Field Manual, 3-07.22, October 2004）。しかし、これは能動的な変化というよりも、治安状況が厳しい中で軍隊以外のアクターが活動することは極めて困難だというやむを得ない事情によるものであろう。

[69] Jeffery Smith, “Fired On, Marines Kill Gunman in Kosovo,” *Washington Post*, 26 June 1999, A. 17.

[70] Perito, *The American Experience*, p. 3.

[71] Schmidl, “Police Functions,” p. 23.しかし、最近の文献の中では、「軍隊の訓練や装備は法執行に向いていない」という見解に異論を唱えているものもある。Jane Stromseth, David Wippman and Rosa Brooks, *Can Might Make Right?: Building the Rule of Law after Military Interventions*, (New York: Cambridge University Press, 2006), p. 149.

[72] 冷戦後の内戦においては、そもそも市民と戦闘員の区別がつきがたいという問題がある。

ばしば問題となる[73]。「グレー・ゾーン」の問題に対処する有効な手段として、近年の平和活動ではコンスタビュラリーが積極的に活用されている。前述のように、コンスタビュラリーは隊列を組み、指揮命令系統に従って行動する点では軍隊としての性質を有するが、法執行や群集制圧など市民を対象とした治安維持業務遂行能力も兼ね備えている。近年、「ポリス・キーピング」活動が提唱されるようになってきたことも、コンスタビュラリーの役割が拡大し警察主体の平和活動を行うことが可能になってきたことと関連している。

一方で、軍隊と警察が協力して行う活動もある。その例としては、パトロール、輸送、兵站、通信、少数派の保護、戦闘員の動員解除や社会復帰支援などがある[74]。実際、例えば、ボスニアでは国連の指導下の文民警察（IPTF）と NATO 主導の軍事組織（SFOR）が共同でパトロールを行い、効果を挙げた例が報告されている[75]。しかし、軍隊と警察が近しく行動しすぎると、警察に対する市民の信頼が低下したりというマイナス効果が生じる場合もあるので、無闇に軍隊と警察の共同行動を推奨することはできない[76]。

## おわりに

近年の国家再建活動の中で、国内秩序回復の重要性が認識される一方、そのためには、軍隊、警察、その他の文民要員が連携しながら、各局面で必要な活動を行うことが求められるようになってきている。その中で、本来、国内治安に責任を持つべき警察要員の存在が、今日の平和活動の中で非常に大きくなってきた。準軍事警察組織であるコンスタビュラリーの平和活動への参加が増えていることもあり、最近の平和活動における秩序回復は警察主導になりつつある[77]。また、長期的な平和を構築するためには、一時的な力による安定ではなく、「法の支配」の確立が必要であることが広く知られるにつれ、警察とともに司法･懲役制度を支える文民専門家の役割も秩序回復活動の視野に入ってきた。

---

[73] Billinger, “Report of the Special Swedish Commission,” pp. 469-472.

[74] 軍隊と警察の役割分担については、例えば、Anja T. Kaspersen, Espen Barth Eide and Annika S. Hansen, *International Policing and the Rule of Law in Transitions from War to Peace*, Paper no. 4 (Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2004), p. 18, f.n. 9.

[75] Ibid. pp. 449-450

[76] Hansen, “Civil-Military Cooperation,” pp. 75-76.

[77] 国連 PKO 局警察課ハイチ担当官へのインタビュー、2007 年 2 月 7 日。

全体的な傾向としては、軍隊は当初の混乱を鎮めた後は、平和活動の安全を確保し紛争の再発を抑止する「後見人」的役割に退き、長期的な秩序の構築は警察その他の文民要員が担うというパターンが出現しつつある。この分野の民軍関係において問題となるのは、対照的な性質を持つ軍隊と文民の諸アクターをどのように協働させるかという民軍関係に一般的に見られる課題ではなく、軍隊のむき出しの破壊力による安定化から文民による非暴力的な秩序維持への移行を、半軍半民ともいうべき警察を介在しつつ、いかに円滑に行っていくかということなのである。

しかし、この移行パターンを常に継ぎ目なく行うための派遣・活動態勢は、いまだ整っていない。その主な理由としては、まず、秩序回復の諸局面においてそれぞれ必要になる民軍各組織・専門家の役割の違いは、まだ十分に理解されていないことが挙げられよう。特に、従来は当面の安定化を図るための軍事力の存在に注意が偏って集まる傾向があり、秩序回復における（警察を含む）文民の役割が果たす重要性はあまり認識されてこなかった。このことは、文民要員（特に警察以外の専門家）の不足や計画立案の不備といった問題の源となってきたと言えよう。また、秩序回復に関わるアクターの数が増えたことで、それぞれのアクターの役割の範囲や他のアクターとの（特に、軍隊、警察、コンスタビュラリーの三者間での）役割分担の明確化が必要となってきているが、これらの点も今後の課題となっている。

秩序回復における民軍関係の最大の問題点は、文民と軍隊の違いをどのように調整し克服するかという点よりも、そもそも文民の役割が正確に理解されていないことである。特に、警察以外の非武装アクターの重要性への認識の低さは深刻である[78]。この点については、今後アカデミックの立場からも、一層の啓発活動を行っていく必要があろう。「国家がまずあるのではなく、暴力の行使が国家に先行する」のではあっても[79]、長期的に、一度は破綻してしまった国家の基盤を強固なものとするためには、暴力によらない秩序維持の原則となる「法の支配」の確立が最重要の要請となるからである。

---

[78] 国連 PKO 局刑法・司法助言室担当官へのインタビュー、2007 年 2 月 8 日。
[79] 萱野、『国家とはなにか』、38 頁。

# 結論：民軍関係の新しい展開

# 終章
# 9.11 以降の民軍関係の課題

上　杉　　勇　司
（広島大学大学院国際協力研究科准教授）

## はじめに

2001 年 9 月 11 日を境に、国際政治の世界は、ポスト冷戦と呼ばれていた時代区分から、ポスト 9.11 という新しい時代に突入した。冷戦期の国際政治では東西対立の影響が、各方面で色濃く反映された。ポスト 9.11 の国際政治では、「テロとの闘い」の対立軸が様々な局面に影響を及ぼしつつある。国際政治の文脈での新しい世界秩序形成の動きを受けて、現代の紛争と国際社会による紛争解決の様相は大きく変化している。ポスト冷戦期から始まっていた唯一の超大国による新しい世界秩序形成の試みは、9.11 という超大国の心臓部への衝撃的な攻撃を転機に、急進的な方向に舵を切った。9.11 の反動として米国は、冷戦に変わる対立軸として「テロとの闘い」を見出し、アフガニスタンとイラクに軍事介入を行った。悪の枢軸（テロリスト）と平和の守護神（反テロ同盟）といった二元的世界観を前面に出した世界秩序の形成を推し進めている。このような世界観の下では、中立的な立場はあり得ない。冷戦期には東西両陣営のいずれにも組みしない「非同盟」という立場を貫くことが可能であったが、9.11 以降の世界秩序の中では、選択肢は米国の味方かテロリストかの二つしかない。少なくとも米国や国際テロ組織には、そう見ている節がある。中立を貫くことが不可能な政治状況は、国際的な平和活動の現場にも影を落としている。人道・開発援助における民軍関係も、その例外ではない。

9.11 の同時多発テロから 3 日後の 2001 年 9 月 14 日に、民軍関係の行動指針の一つである『人道援助輸送団の軍隊あるいは武装警備員による護衛の使用』[1]が、まとめられた。この指針では、「紛争の性質と人道援助の性質が変化したことを受け、軍隊や武装組織による護衛が必要になった。（中略）人道援助機関は、もはや不偏的で中立的で独立的であるとは認識されなくなった」と主張している。この時点では米国による「テロとの闘い」は火蓋を切っておらず、アフガニスタンやイラクで国際社会が直面した民軍関係の課題は顕在化していない。しか

[1] *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, <http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=872>.

し、この指針が 9.11 の直後に取りまとめられたという事実は、9.11 以前の紛争地や紛争直後の人道活動において、すでに現在のアフガニスタンやイラクで明らかになった兆候が確認されていたことを意味する。このことは、人道援助機関が 9.11 以前から「中立性の喪失」について自問していたことの現れである。

冷戦後の新秩序形成の動きの中で生まれ、9.11 以降に特に顕在化した民軍関係の新しい難問に対する答えを、本論文集の各章が展開してきた議論から「結論」として本章で導き出すことはしない。さらに各章での詳細な議論を要約することもしない。むしろ、本論文集の最終章となる本章では、各章が主に焦点を当ててきた冷戦後の民軍関係の議論の中から、各章が共有する「共通認識」を浮き彫りにしたい。そして、各章が示唆する 9.11 以降の新しい民軍関係の課題の特徴を描きだすことで、本論文集の結論に代えることにする。

## Ⅰ　9.11 以降の民軍関係の特徴

### 1　岐路に立つ人道援助

序章でも指摘したとおり、9.11 以降の民軍関係の中で最も深刻な緊張点は、「中立性の喪失」に伴い「人道的空間」が浸食されていることだろう。「人道主義のジレンマ」として序章にて紹介した論点である。援助関係者が安全かつ効率的に活動を継続するために不可欠な「人道的空間」が確保できない事態は、人道援助機関に自らの活動を見直すことを強いてきた。かつては、不偏性の象徴であった国連旗や赤十字の印章を掲げることで援助要員の身の安全を確保することができた。しかし、イラクにおける国連事務所や ICRC を狙った爆破事件に象徴されるように、そのような安全確保の手段が、もはや十分機能しない状況が増えてきている。実際に、アフガニスタンやイラク以外でも、国連職員や援助関係者が命を落したり、拉致・拘束されたりする事件が相次いだ。第 4 章（鶴見論文）が引用した 2000 年 9 月の西ティモール・アタンブアの UNHCR 事務所襲撃事件のように、実は 9.11 以前から、このような兆候は明らかになりつつあった。9.11 以降の国際環境の大変動を受けて、国際機関や NGO などの人道援助に携わる文民組織にとって、紛争地で活動する援助関係者を組織的な攻撃から保護することは、切迫した問題として認識されるようになった。

国連や人道援助機関が組織的な攻撃の対象となった背景には、国際社会が、平和強制や人道的介入を行うようになったことがある。ルワンダの虐殺やスレブレニッツアの陥落を経験した国際社会では、たとえ紛争当事者の同意を欠い

ていたとしても、深刻な人道的危機に対しては介入しなくてはならないとする意見が強くなった[2]。ルワンダやスレブレニッツアの惨事を経験した今、もはや人道援助機関であろうと、同様の人道的危機や人権侵害を目前にして中立的立場を貫くことは難しくなったのである。

くわえて、近年の平和活動は、破綻国家や脆弱国家での内戦の終結に介入するようになった。このようなケースでは、きわめて多数の紛争当事者が関与している可能性があり、すべての紛争当事者による包括的な和平合意を結ぶことができない場合も生じている。第 2 章（青井論文）が言及するように、すべての紛争当事者の同意を得られないような環境では、和平プロセスに反対する勢力は抵抗勢力・反乱分子（spoiler）として鎮圧の対象とされる場合すらある。したがって、破綻国家や脆弱国家での内戦終結や国家再建の過程では、反乱分子の鎮圧（counter-insurgency）と人道・開発援助が同時進行することを余儀なくされる。このような状況下で、人道援助や開発援助を行う必要が生じたため、これらの活動に取り組む文民が、抵抗勢力・反乱分子（spoiler）から、攻撃対象として狙われるようになった。

さらに、破綻国家や脆弱国家での内戦の終結過程では（特に内戦が長期にわたって続いた場合には)、紛争が終結したとしても、現地当局に治安を維持する能力がなく、「治安の空白」が生まれてしまう。「治安の空白」の中では、国連 PKO や時には多国籍軍が、現地当局の代わりに治安維持を暫定的に担うことになる。しかし、「治安の空白」には、戦乱に乗じて台頭してきた民兵組織、武装集団、盗賊、犯罪組織などが群雄割拠していることも多い。「治安の空白」の中で活動する人道援助機関は、犯罪組織や無法者集団からの脅威にさらされる。紛争当事者に対しては、不偏性や中立性を主張することで人道的アクセスを交渉することができたかもしれないが、犯罪組織や無法者集団が相手では、そのような交渉は成り立たない。たとえ「みかじめ料」や「通行料」を払うことで交渉が成り立ったとしても、倫理的な問題が生まれるし、犯罪組織や無法者集団が不安定要因となっている場合は、Do No Harm の原則とも抵触しかねない。そのような治安状況が不安定な地域では、援助関係者の身の安全や援助物資の

[2] これは、人道的介入や保護する責任の議論のことを指している。人道的介入については、最上敏樹『人道的介入—正義の武力行使はあるのか—』（岩波新書、2001 年）や上杉勇司「第 4 章 平和維持と平和構築の接点—平和維持の多様な形態と平和構築への貢献」山田満他編『新しい平和構築論—紛争予防から復興支援まで』（明石書店、2005 年）92-95 頁を、保護する責任に関しては、上杉勇司「紛争下の社会的「弱者」の保護：「保護する責任」の視点から」『平和研究』31 号（2006 年）22-46 頁を参照。

円滑な配給を実現するために、軍隊や武装組織に護衛を依頼するという選択肢を検討する必要性が生じてきた。このため、人道援助機関と平和維持軍や多国籍軍との接点や協力関係が新たに生じ、従来の民軍関係の見直しや人道原則の再検討の機運が高まったのである。

非常に政治化した平和活動の現場で、国連や NGO の文民関係者の安全をいかに確保するのか。このような 9.11 以降の民軍関係の課題への人道援助機関の対応は、第 7 章（長論文）が説明するように、大きく二つに分かれた。一つは、国連平和維持軍や多国籍軍などの政治性を帯びた軍事組織と自らとの差別化を図ることで、人道援助機関の中立性を回復し、「人道的空間」の再構築をめざす流れである。もう一方は、軍隊との適切な協力関係を見出し、「人道的空間」を力づくで取り戻そうとする動きである。実際に、アフガニスタンやイラクでも国連などの国際機関や NGO の対応は、大きく二つに割れた。しかし、現時点で、どちらの対応がより適切であるかを結論づけるのは、時期尚早だろう。ケース・バイ・ケースで適切なバランスを見出すことの重要性を指摘することくらいしかできない。

## 2　国際平和活動の新しい潮流

冷戦後、特に 9.11 以降の国際平和活動では、軍隊による人道援助への関与が頻繁に見受けられ、また本論文集でも指摘したように、そのことが問題視されている。だが、人道援助を支援したり、担ったりすることは、必ずしも国連 PKO にとって初めての試みであったわけではない。例えば国連キプロス平和維持隊（UNFICYP）や国連レバノン暫定隊（UNIFIL）は、1970-80 年代から人道支援機能を果たしてきた[3]。しかし、冷戦期の国連 PKO の大部分は、中立的な第三者として紛争解決に関与してきた。紛争当事者の同意、活動の不偏不党性、自衛以外の武力行使の制限といった条件の中で、いずれの紛争当事者にも組みすることなく、和平合意の実現を目指してきたのである。しかし、ポスト冷戦期の国連平和活動は、和平合意締結後に選挙を通じて正統政府を樹立し、その枠組みに沿わない当事者を戦争犯罪者や抵抗勢力（spoiler）として追及する立場に身を置くようになった。そのためには、国連 PKO は国連憲章第 7 章に基づき、必要なあらゆる措置を講じることが認められるようになった。実に、1999 以降に

[3] 上杉勇司『変わりゆく国連 PKO と紛争解決—平和創造と平和構築とつなぐ』（明石書店、2004 年）。

設立された国連 PKO の 90%は憲章第 7 章下での行動が認められ、国連 PKO の 70%には紛争当事者や抵抗勢力から無辜の人々を保護する任務が付与されてきた（表 1 参照）[4]。さらに、国連安全保障理事会より憲章第 7 章下で行動することを授権された多国籍軍が、国連 PKO に代わって紛争解決の過程に介入するようになった。ポスト冷戦期から 20 以上の多国籍軍が投入されている[5]。つまり、国連 PKO や国連安保理決議に基づく多国籍軍は、もはや紛争当事者の間で中立的な勢力として認められる可能性がなくとも、強制力を背景に介入するようになったのである。そもそも国際社会による介入の引き金となった深刻な人道的危機や人権侵害を犯した勢力にとって、その是正を目的とする外国の軍事力が介入することは、国連 PKO であれ、多国籍軍であれ、脅威として認識される。したがって、国連 PKO や多国籍軍と協力関係にある文民組織もまた脅威として認識されかねない。

表 1　近年の国連平和活動の特徴

| ミッション名 | 派遣先 | 派遣期間 | 憲章第 7 章 | 文民の保護 |
|---|---|---|---|---|
| UNAMSIL | シエラレオネ | 10/22/99-12/31-05 | ○ | ○ |
| UNTAET | 東ティモール | 10/25/99-5/20/02 | ○ | |
| MONUC | コンゴ民主共和国 | 11/30/99-現在 | ○ | ○ |
| UNMEE | エチオピア―エリトリア | 6/30/00-現在 | | |
| UNMISET | 東ティモール | 5/20/02-5/20/05 | ○ | |
| UNMIL | リベリア | 1-/1/03-現在 | ○ | ○ |
| UNOCI | コートジボワール | 4/4/04-現在 | ○ | ○ |
| MINUSTAH | ハイチ | 4/30/04-現在 | ○ | ○ |
| ONUB | ブルンジ | 6/1/04-現在 | ○ | ○ |
| UNMIS | スーダン | 3/24/05-現在 | ○ | ○ |
| マンデートに含まれた割合 | | | 90% | 70% |

出典：Holt and Berkman, p. 87 をもとに筆者作成

このような流れを受けて、民軍調整や民軍協力に関する議論は、国際平和活動の重要な争点の一つとなった。2000 年 8 月の『国連平和活動に関するパネル

[4] 上杉勇司「国連統合ミッションにおける人道的ジレンマ―国連平和活動における民軍関係の課題の考察」『国連研究』第 8 巻、2007 年（近刊）。
[5] 上杉勇司、「第 4 章　平和維持と平和構築の接点」、98 頁。

報告書（ブラヒミ報告書）』の中では、国連平和活動を民軍間で共同計画立案する仕組みとして「統合ミッション・タスクフォース」が提唱された[6]。さらに、2005 年 5 月の『統合ミッションに関する報告—実践的観点と提言』において、統合がもたらす深刻な矛盾点として「人道主義のジレンマ（humanitarian dilemma）」が指摘されるなど、民軍関係の課題は未解決の問題として注目を集めている[7]。

民軍関係の課題が生じる理由の一つとして、軍隊が文民とは異なった観点から、民軍調整や民軍協力の必要性を感じている点が挙げられる。第 8 章（吉崎論文）が NATO の場合について指摘したように、軍隊が平和活動で与えられた任務を効果的に遂行するためには、軍事組織と文民組織の協働が重要な要素になった[8]。このことは、平和活動の多角化・複合化と呼ばれる現象が発生したことと関係がある。平和維持軍などの軍事組織が、平和構築の文脈において積極的な役割を果たすようになったのである。それに伴い、軍事組織が現場に展開している段階で、非常に多くの文民組織が肩を並べて活動するようになった。

紛争後の平和構築の過程には、人道援助機関や軍隊だけではなく、それ以外の多くの組織が関与し、それぞれの組織は多様な任務を担っている。例えば、紛争後の選挙の実施に向けた選挙支援も平和構築の重要な取り組みの一つである[9]。新しい警察機構や司法制度を再建する治安部門改革（Security Sector Reform: SSR）も平和構築の中核的な活動として位置づけられることが多い。真実和解委員会や戦犯法廷の設立といった活動も、近年の平和構築の過程ではよく見られる活動である。このような取り組みには、文民が軍事組織との関係を保ちつつ主体的に関与している。

とりわけ、近年の国連 PKO や多国籍軍が介入する複合緊急事態（complex emergencies と呼ばれ、内戦や破綻国家内の紛争のこと）では、軍事作戦と並行して人道援助や開発援助が実施される事例に事欠かない。そのため、民軍関係に限らず、さまざまな組織間で調整をすることが必須となった。例えば、コソ

---

[6] *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Document, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000.

[7] Espen Barth Eide, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent, and Karen von Hippel, *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, May 2005, p. 3.

[8] Francis Kofi Abiew, “NGO-Military Relations in Peace Operations”, Henry F. Carey and Oliver P. Richmond (eds.), *International Peacekeeping: Special Issue Mitigating Conflict The Role of NGOs*, Vol. 10, No. 1, Spring 2003, p. 25.

[9] 上杉勇司「第 13 章　紛争後選挙と選挙支援」藤原帰一・大芝亮・山田哲也編『平和政策』（有斐閣、2006 年）243-265 頁。

ボでは一時期、NATO 軍を中心とした多国籍軍であるコソボ国際軍（KFOR）が展開する地域に、500 団体以上の国際機関や NGO が世界各地から駆けつけ、KFOR は自身の多国籍間の調整のみならず、雑多な文民組織の「多国籍チーム」との調整が必要になった[10]。同様のことが、ボスニアやアフガニスタンなどでも見られた。

さらに、平和構築は総合的かつ包括的に対応すべきであるといった考え方から、平和構築に関係する多様な組織の活動を戦略的に調整していくことが求められるようになった。近年の国連 PKO には、「統合ミッション」という概念が当てはめられ、現地において国連が主導するすべての平和活動を統括する役割が与えられるようになった[11]。国連事務総長特別代表の統制下に、次席特別代表が 2 名置かれ、一人が政治・軍事部門の責任者となり、軍司令官に率いられた平和維持軍や治安と秩序の維持を担う警察部門も、この次席特別代表の指揮下に入る。同様に、特別代表の下で、もう一人の次席特別代表が人道調整官・常駐調整官を兼ねることになり、当該国における国連国別チームを束ねることになった。この人道調整官・常駐調整官を兼務する次席特別代表が、国連専門機関、国際機関、NGO などによる人道援助や開発援助の調整を取り仕切る[12]。このような異なる組織や部門が、一つの統合ミッションとして機能することを促すために、民軍調整は必要であるとされる。民軍調整は、共同計画や情報交換を促すメカニズムと機構であると位置づけられている。実際に、治安、人道、復興、政治、人権、難民、選挙、地雷、法の支配といった平和活動の各部門で共同計画を練り、共同で対応することが奨励され、実践に移されるようになった[13]。このような現実の動きへの対応として、民軍調整の役割が注目を集めるようになったのである。文民組織と軍事組織が同一の現場で緊密に調整することで、平和構築に向けた一貫性のある政策調整を可能にする。このような機能の結節点として、民軍調整が期待されるようになった[14]。民軍調整は、単に複数の

---

[10] Thomas Mockaitis, *Civil-Military Cooperation in Peace Operations: the Case of Kosovo* (U.S. Army War College, October 2004).

[11] 『事務総長代表と常駐調整官と人道調整官の関係に関する手引き（*Guidance on the relations between Representatives of the Secretary-General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators*）』（2000 年 12 月）、『統合ミッションに関する手引き（Note of Guidance on Integrated Mission）』（2006 年 1 月）を参照。

[12] 統合ミッションに関する詳細は、上杉「国連統合ミッションにおける人道的ジレンマ」参照。

[13] United Nations, *Integrated Missions Planning Process (IMPP)*, Guidelines endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006.

[14] Francis Kofi Abiew, “NGO-Military Relations in Peace Operations,” in Henry F. Carey and Oliver P. Richmond, (eds.), *Mitigating Conflict: The Role of NGOs* (London: Frank Cass & Co, 2003) p. 24.

異なる部門の相互補完・相互依存の関係を維持し、互いの活動の重複を避けるだけでなく、それぞれの活動を調整することで、相乗効果を狙う活動として位置づけられたのである。

以上のように、人道・開発援助や平和活動における民軍関係の議論は、1990年代後半から盛んになり、その後アフガニスタン、イラク、スーダン・ダルフール地方の人道危機に関する議論へと引き継がれている。国連 PKO の文脈では「統合ミッション」や「平和構築委員会」の議論に通じ、NATO の文脈では「包括的アプローチ（Comprehensive Approach）」や PRT、米国の文脈では「省庁間統合（Inter-Agency Integration）」や PRT といった議論につながっている。

ところが、最近のイラクやアフガニスタンのように、戦闘が継続している状況下で人道援助が実施される場合には、軍事作戦の一環として、民軍協力が重視されていることが明らかになってきた。つまり、軍事部門が直接あるいは間接的に支援活動を担うことにより、現地の住民感情の緩和に努め、軍事任務の完遂に必要な諜報活動を円滑に展開させることを目的として民軍協力が推進されてきたのである。伝統的な国連 PKO のように不偏性を重視した第三者的な警察力として存在する軍事部門と文民部門の係り合いと、制裁措置であれ人道的介入であれ、紛争当事者のいずれかに対して攻撃を加えている軍事部門と文民部門の係り合いとでは性質がまったく異なるにもかかわらず、両者が混同されて、あるいは一直線上のものとして実施される事例も出てきたのである。

民軍関係を議論する際には、議論の対象となっている具体的な軍事組織が、どのような任務や属性を持っているのかを注視する必要がある。例えば、人道援助機関にとっての民軍調整や協力の対象である国連 PKO や多国籍軍は国連憲章第 7 章下のマンデートを持っているか否か、さらには文民保護の任務を与えられているか否か、といった点は人道援助機関の対応に甚大な影響を及ぼすであろう。一例を挙げよう。人道援助機関にとって、その係り合い方を議論する相手としての軍隊が、紛争当事者の同意のもとに派遣されている国連平和維持軍の場合と、国際法的にも根拠が希薄な正当性を欠いた軍事介入中の軍隊とでは、その対応に明らかに違いが生じる。国際的な正当性や合法性を確立した軍隊であっても、その主要な任務が平和維持なのか、平和強制なのか、人道的介入なのか、によっても人道援助機関側の対応は変わってくるだろう。

くわえて、国連 PKO や多国籍軍が現地社会や紛争当事者とどのような関係を構築しているのか、も重要な判断材料である。同様に、人道援助機関が現地社

会や紛争当事者からどのように認識されているのか正確に理解することも、適切な民軍関係を考えるうえで不可欠である。個別具体的にどのような軍事組織と、どのような民軍関係を築くことが、自分と現地の個別具体的なアクターとの関係に、どのような影響を及ぼすのかを見極めることが大切である。

## II　9.11 以降の民軍関係の課題を考える視点

### 1　個別論点

まず、各章の論点を簡単に振り返ってみたい。第 1 章（篠田論文）では、民軍関係の課題を考えるうえで有益な十カ条が提示された。民軍の異なる主体が共同作業をする際に、双方で認識を共有しておくべき最低限のポイントが十カ条にまとめられている。

第 2 章（青井論文）が指摘するように、現地の人々の介入に対する同意のレベルを維持することが、9.11 以降の民軍関係の課題を解決する際に最も重要な条件である。少数の過激派や抵抗勢力（spoiler）の活動を制御することやテロリストに対する掃討作戦は重要であるが、人々の「意思（will）を獲得する」うえでは、むしろ焦点は市民の安全維持・治安対策（市民の保護）に当てるべきである。第 2 章が論じるように、9.11 以降の紛争が、人々の意思を巡って戦われるものであるとすれば、それに対応する国際社会の役割は、長期的な社会の変容を可能とするような条件を創出することになるだろう。治安などが不安定な状況下で、長期的視野に立って文民活動が可能となるような条件を整備することを優先すべきである、といった主張には説得力がある。

第 3 章（久保田論文）が主張するように、9.11 以降の民軍関係は、体系的かつ実証的な方法によって議論されていない。個別の事例、個々人の体験が断片的に伝えられるだけで、9.11 以降の民軍関係の課題の真相が見えてこない。とりわけ、9.11 以降の民軍関係の議論の多くを占める PRT や国連統合ミッションに関する体系的で実証的な研究がなされなくてはならない。このような新しい取り組みを理解するうえで、既存の隣接分野の研究蓄積を有効活用しない手はないだろう。

第 4 章（鶴見論文）が指摘するように、現場レベルの民軍関係の課題に焦点を絞れば絞るほど、議論が現実に圧倒されて技術的なものに留まり、理想を追求する姿勢が失われてしまう。研究者としては、政治レベルの視座から民軍関係の課題を再検討する姿勢を忘れてはいけない。

第 5 章（山本論文）が「アカウンタビリティー」という概念から分析を試みたように、暫定統治における民軍関係の課題も明らかにしていかなくてはならないだろう。暫定統治の正当性と実効性の問題は、第 2 章（青井論文）が強調する「市民の保護」を実現し「人々の意思を獲得する」ことと密接な関係にある。

第 6 章（中満論文）が警鐘を鳴らすように、現場での現実的な必要に迫られて 1990 年以降、急速に進展した軍事組織の人道援助への参加が、国際社会の重要な規範に及ぼす影響を客観的に分析することが重要である。民軍間の基本的な役割分担、「テロとの闘い」と並行して実施される軍隊による民生支援、軍事組織が人道活動に関与する際の民軍関係の指針、平和活動の統合化戦略を、9.11 以降の国際政治の文脈で再検討・再整理する必要がある。

第 7 章（長論文）が指摘するように、9.11 以降の民軍関係は、NGO にその存在意義を問う機会となった。第 7 章が危惧するように、軍の資源・経験・物量を勘案すれば、いずれ軍隊が「効率性」において援助機関を凌駕するかもしれない。NGO が、援助の効率性（より多くの人をより早く助けること）を使命としている場合に、軍隊が効率的に援助を担う存在になったとしたら、その時の NGO の価値はどこにあるのだろうか。また、NGO が援助の効率性以外を使命とするのであれば、そのような NGO の現場での存在意義は何なのか。これらのことを考えるうえで、第 7 章の結論は印象深い。NGO にとって、民軍関係で重要な姿勢は、より多くの援助をより早く実現しようとする「効率性」の追求ではなく、人道原則を遵守し人道援助機関の独立性を維持するという「原理」の追求である。第 6 章（中満論文）が危惧するような、人道原則に基づいた人道活動レジームを根本から変質させかねない事態に、NGO は楔を打つことができるだろうか。

一方で、第 8 章（吉崎論文）が事例を交えながら指摘するように、NATO の活動が従来の CIMIC の領域を越えて平和構築の領域に確実に足を踏み入れてきている。民軍協力は軍隊にとっても一定のリスクを伴う諸刃の剣であることは、第 8 章だけでなく第 10 章（小柳論文）も指摘している。このような問題点を抱えつつも、現時点ではアフガニスタンやイラクの現場の状況が、一層の民軍協力を推進させている。

第 9 章（ブレア論文）では、米軍は平和の守護神であり、救い主であることを求められているとしている。第 10 章（小柳論文）でも軍事力の平和利用の可

能性について言及している。しかし、民軍協力が効果的に作用するためには、第 9 章が指摘するように、適切な行動指針、現実的な訓練、明確な目的を持って開発された能力が必要である。現状では、この三点が民軍双方に十分に備わっているとは言い難い。さらに第 10 章が警告するように、軍事力の平和利用の背後には「政治」が存在し、政治レベルでの人道主義と現実主義という理念の相克を乗り越えなければならない。

第 11 章（藤重論文）が強調するように、これまでの国際社会は、治安回復における文民が果たす役割の重要性について十分に認識してこなかった。しかし、平和構築の根幹部分を占める秩序回復は、軍事的な治安維持の視点からだけではなく、「法の支配」の確立が必要なことから、今後は文民専門家の役割が増していく。その際に、軍事的強制力による安定を平和的手段による永続的な秩序へと継ぎ目なく移行していくための、新しい民軍関係の課題が浮かび上がるだろう。国家において暴力を管理する軍隊、警察、コンスタビュラリーの三者間の役割分担の明確化が必要であると第 11 章では結論づけている。

## 2　五つの共通認識

最後に、各章を貫く共通認識をまとめることで、本論文集の結論としたい。本章冒頭の引用が端的に表しているように、紛争の変化と人道援助の変化は、現在の平和活動における民軍関係の調整を不可欠のものとした[15]。「現実の要請が民軍調整を必要としている」のである[16]。第 1 章（篠田論文）や第 2 章（青井論文）で繰り返し論じられたように、**①現代の紛争の性質が大きく変容した**ことは、まず本章で共通認識として確認しておくべきだろう。第 1 章（篠田論文）が看破したように、民軍関係の課題の本質は、軍隊の持つ政治性にある。あるいは第 10 章（小柳論文）が指摘するように、軍事力の背後にある国家の政治的意図の問題であるとも言える。

冷戦が終結し、9.11 を経験した国際社会では新しい世界秩序の形成が試みられている。その中で、紛争の性質が変化し、人道援助機関と軍隊との関係を見直す必要性が現実問題として生まれ、現在の民軍関係の議論へとつながっている。第 6 章（中満論文）や第 7 章（長論文）が主張するように、民軍協力は抽象的な議論ではなく、個別具体的な課題として現場に存在する。第 8 章（吉崎

---

[15] 民軍関係の調整が必要になった背景については、上杉勇司「人道支援や平和活動における民軍連携と協力」11-13 頁を参照。

[16] Civil-Military Relationship in Complex Emergencies, p. 3.

論文)、第 9 章（ブレア論文)、第 10 章（小柳論文）から読み取れるように、人道・開発援助の現場から軍隊の姿が完全に消えることは想定しがたい。つまり、**②民軍関係の具体的な課題は現場で実存し、今後もそれは継続して存在する**。この点についても、本論文集の共通認識として数えることができる。

他方、第 5 章（山本論文）や第 6 章（中満論文）が指摘するように、民軍関係の行動指針の法規範として役割を考慮することも重要である。国際社会が長年積み重ねてきた経験則から国際人道法などの法規範が導き出されたのであり、個別具体的な場面での民軍関係のあるべき姿を議論することとともに、普遍的で一般化された文脈の中で、民軍協力が既存の規範に及ぼす影響を考慮しなくてはならない。**③民軍関係の課題は、現場での調整や協力といった技術的な議論で留まるものではなく、国際社会の法規範、レジーム、秩序を揺るがしかねない国際政治の根幹に係る議論に結びつくものである**。これも、本論文集の共通認識として挙げることができる。

第 1 章（篠田論文）や第 2 章（青井論文）が示唆するように、9.11 以降の「テロとの闘い」が、これまでの国際的な規範を塗り替えていくのか。アフガニスタンやイラクで見られる米軍主導の民軍の一体化傾向は、多国籍軍に留まらずに、最近の国連 PKO にも顕著な傾向である。国連 PKO では、PKO 三原則がすでに過去の遺産と化し、国連憲章第 7 章下での統合ミッション化が本流になりつつある。さらには、新規参入してきた民間軍事会社（PMC)、コンスタビュラリーと呼ばれる準軍事警察隊、PRT と呼ばれる民軍統合組織下にある援助専門家のようなグレーゾーンにあるアクターを民軍関係の中に位置づけなくてはなるまい。このような作業は多角的多層的に進める必要があり、関連する各分野の実務家と研究者の協働作業なくしては実現できないだろう。つまり、**④9.11 以降の民軍関係の課題へ対応していくためには、現場の要請を肌で感じる実務家の現場感覚と日々の変化の積み重ねが生みかねない大きな枠組みの崩壊を察知する研究者の大局的な視点が必要である。**この点も本論文集の共通認識であり、本論文集のような取り組みの存在意義でもあろう。

**⑤9.11 以降の平和構築の課題に対応した民軍関係の行動指針を作る必要がある。**それも、これまでのように軍事組織が軍事的観点から、人道援助機関が人道原則の観点から、各々一方的に自らを律する指針として作るのではなく、民軍の各主体が共同で共通の行動指針を作る必要があるのではないか。本論文集の各章が具体的にこの点を主張したわけではないが、この点は各章の主張を

総合すると見えてくる共通認識であると言える。

以上の五つの共通認識を要約し、民軍関係の課題を議論することの重要性を指摘するとすれば、次のようになるだろう。現実の紛争が変容してきたことが、現実の民軍関係の課題となって現場に存在する。この状況は近い将来、消滅したり変更したりするとは考えにくい。しかも、ここで議論している民軍関係の課題は、現場への影響のみならず、国際社会の秩序構築の議題へと直結するだけに、短期的な現場の要請だけでなく長期的な規範形成の視点からも真剣に吟味する必要がある。そのためには、現場感覚に富んだ実務家と大局的な視座に立つ研究者の協働作業が効果的である。9.11 以降の民軍関係の課題に対応するためには、新しい行動指針を民軍の各主体が共同で作成することが求められている。