

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。ピースウィンズ・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。このような問題意識から本論文集を編纂することにした。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とする。従来の文脈で文民組織と軍事組織の関係と言え、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、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

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はならない。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.

例えば『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、盲目的に拒絶するのでもなく、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事。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步、イラクでさらに一步、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權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のを強いられるもの、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）		
文民組織	国連PKO	『民事調整政策（Civil-Military Coordination Policy）』（2002年9月）
		『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）
	人道援助機関	『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」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」として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—その可能性と課題—」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。