

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だことから、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膨大な情報のうち、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ルリズム）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ル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ルリズムは異なる。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「政軍関係とシビリアン・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、必ずしも外的外れではない。

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つい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。こ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あるためである。

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、共存するというの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窺える。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。