

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。メディアの関心の域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2万人を超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つてのことである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、軍事的な効果を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たのであった。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步掘り下げてみたい。

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うと、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、政治から切り離れ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だけのために、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

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ンナリズム」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、シヴィリアン・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』聞では脈々」『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にしたい。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いため、即座に解決しようとするのは困難である。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靱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 Turkish 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」と呼んでもよからう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十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えば、「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。まずは古い話となるが、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だったが、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すが、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 이슈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（異邦の者をすべて受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 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。