

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る。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の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い、これを拒否することはジュネーブ条約違反である、とす。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るながら、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 era 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](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ーボスニア・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、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、その執行をめぐる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、ジュネーブ本部に「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。現実には、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に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發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）能力の發揮によって、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、文民に任せられる」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まだ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した事、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 CIMIC⁴⁷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、国連安保理の授權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つたため、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](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る。軍事組織の持つ有益な能力は、まず何と云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る。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ぬ問題である。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。