

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旨とするが、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權された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。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（UNMISSET）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、武力行使が授權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。この派遣形態のタイプの利点の一つは、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つたからである。

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ムティックに、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灯などを設置し、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けで「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DDR²⁴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つそう高まる。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对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

にもたらずが、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思われる。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思われた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收拾して、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。

以上のようにみえてくると、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.cpdindia.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.