

## 終章

### 9.11 以降の民軍関係の課題

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

2001年9月11日を境に、国際政治の世界は、ポスト冷戦と呼ばれていた時代区分から、ポスト9.11という新しい時代に突入した。冷戦期の国際政治では東西対立の影響が、各方面で色濃く反映された。ポスト9.11の国際政治では、「テロとの闘い」の対立軸が様々な局面に影響を及ぼしつつある。国際政治の文脈での新しい世界秩序形成の動きを受けて、現代の紛争と国際社会による紛争解決の様相は大きく変化している。ポスト冷戦期から始まっていた唯一の超大国による新しい世界秩序形成の試みは、9.11という超大国の心臓部への衝撃的な攻撃を転機に、急進的な方向に舵を切った。9.11の反動として米国は、冷戦に変わる対立軸として「テロとの闘い」を見出し、アフガニスタンとイラクに軍事介入を行った。悪の枢軸（テロリスト）と平和の守護神（反テロ同盟）といった二元的世界観を前面に出した世界秩序の形成を推し進めている。このような世界観の下では、中立的な立場はあり得ない。冷戦期には東西両陣営のいずれにも組みしない「非同盟」という立場を貫くことが可能であったが、9.11以降の世界秩序の中では、選択肢は米国の味方かテロリストかの二つしかない。少なくとも米国や国際テロ組織には、そう見ている節がある。中立を貫くことが不可能な政治状況は、国際的な平和活動の現場にも影を落としている。人道・開発援助における民軍関係も、その例外ではない。

9.11の同時多発テロから3日後の2001年9月14日に、民軍関係の行動指針の一つである『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』<sup>1</sup>が、まとめられた。この指針では、「紛争の性質と人道援助の性質が変化したことを受け、軍隊や武装組織による護衛が必要になった。(中略)人道援助機関は、もはや不偏的で中立的で独立的であるとは認識されなくなった」と主張している。この時点では米国による「テロとの闘い」は火蓋を切っておらず、アフガニスタンやイラクで国際社会が直面した民軍関係の課題は顕在化していない。しか

---

<sup>1</sup> *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, <<http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=872>>.

し、この指針が 9.11 の直後に取りまとめられたという事実は、9.11 以前の紛争地や紛争直後の人道活動において、すでに現在のアフガニスタンやイラクで明らかになった兆候が確認されていたことを意味する。このことは、人道援助機関が 9.11 以前から「中立性の喪失」について自問していたことの現れである。

冷戦後の新秩序形成の動きの中で生まれ、9.11 以降に特に顕在化した民軍関係の新しい難問に対する答えを、本論文集の各章が展開してきた議論から「結論」として本章で導き出すことはしない。さらに各章での詳細な議論を要約することもしない。むしろ、本論文集の最終章となる本章では、各章が主に焦点を当ててきた冷戦後の民軍関係の議論の中から、各章が共有する「共通認識」を浮き彫りにしたい。そして、各章が示唆する 9.11 以降の新しい民軍関係の課題の特徴を描き出すことで、本論文集の結論に代えることにする。

## I 9.11 以降の民軍関係の特徴

### 1 岐路に立つ人道援助

序章でも指摘したとおり、9.11 以降の民軍関係の中で最も深刻な緊張点は、「中立性の喪失」に伴い「人道的空間」が浸食されていることだろう。「人道主義のジレンマ」として序章にて紹介した論点である。援助関係者が安全かつ効率的に活動を継続するために不可欠な「人道的空間」が確保できない事態は、人道援助機関に自らの活動を見直すことを強いてきた。かつては、不偏性の象徴であった国連旗や赤十字の印章を掲げることで援助要員の身の安全を確保することができた。しかし、イラクにおける国連事務所や ICRC を狙った爆破事件に象徴されるように、そのような安全確保の手段が、もはや十分機能しない状況が増えてきている。実際に、アフガニスタンやイラク以外でも、国連職員や援助関係者が命を落したり、拉致・拘束されたりする事件が相次いだ。第 4 章（鶴見論文）が引用した 2000 年 9 月の西ティモール・アタンブアの UNHCR 事務所襲撃事件のように、実は 9.11 以前から、このような兆候は明らかになりつつあった。9.11 以降の国際環境の大変動を受けて、国際機関や NGO などの人道援助に携わる文民組織にとって、紛争地で活動する援助関係者を組織的な攻撃から保護することは、切迫した問題として認識されるようになった。

国連や人道援助機関が組織的な攻撃の対象となった背景には、国際社会が、平和強制や人道的介入を行うようになったことがある。ルワンダの虐殺やスレブレニツアの陥落を経験した国際社会では、たとえ紛争当事者の同意を欠い

ていたとしても、深刻な人道的危機に対しては介入しなくてはならないとする意見が強くなった<sup>2</sup>。ルワンダやスレブレニツアの惨事を経験した今、もはや人道援助機関であろうと、同様の人道的危機や人権侵害を目前にして中立的立場を貫くことは難しくなったのである。

くわえて、近年の平和活動は、破綻国家や脆弱国家での内戦の終結に介入するようになった。このようなケースでは、きわめて多数の紛争当事者が関与している可能性があり、すべての紛争当事者による包括的な和平合意を結ぶことができない場合も生じている。第2章（青井論文）が言及するように、すべての紛争当事者の同意を得られないような環境では、和平プロセスに反対する勢力は抵抗勢力・反乱分子（spoiler）として鎮圧の対象とされる場合すらある。したがって、破綻国家や脆弱国家での内戦終結や国家再建の過程では、反乱分子の鎮圧（counter-insurgency）と人道・開発援助が同時進行することを余儀なくされる。このような状況下で、人道援助や開発援助を行う必要が生じたため、これらの活動に取り組む文民が、抵抗勢力・反乱分子（spoiler）から、攻撃対象として狙われるようになった。

さらに、破綻国家や脆弱国家での内戦の終結過程では（特に内戦が長期にわたって続いた場合には）、紛争が終結したとしても、現地当局に治安を維持する能力がなく、「治安の空白」が生まれてしまう。「治安の空白」の中では、国連PKOや時には多国籍軍が、現地当局の代わりに治安維持を暫定的に担うことになる。しかし、「治安の空白」には、戦乱に乗じて台頭してきた民兵組織、武装集団、盗賊、犯罪組織などが群雄割拠していることも多い。「治安の空白」の中で活動する人道援助機関は、犯罪組織や無法者集団からの脅威にさらされる。紛争当事者に対しては、不偏性や中立性を主張することで人道的アクセスを交渉することができたかもしれないが、犯罪組織や無法者集団が相手では、そのような交渉は成り立たない。たとえ「みかじめ料」や「通行料」を払うことで交渉が成り立ったとしても、倫理的問題が生まれるし、犯罪組織や無法者集団が不安定要因となっている場合は、Do No Harmの原則とも抵触しかねない。そのような治安状況が不安定な地域では、援助関係者の身の安全や援助物資の

---

<sup>2</sup> これは、人道的介入や保護する責任の議論のことを指している。人道的介入については、最上敏樹『人道的介入—正義の武力行使はあるのか—』（岩波新書、2001年）や上杉勇司「第4章 平和維持と平和構築の接点—平和維持の多様な形態と平和構築への貢献」山田満他編『新しい平和構築論—紛争予防から復興支援まで』（明石書店、2005年）92-95頁を、保護する責任に関しては、上杉勇司「紛争下の社会的「弱者」の保護：「保護する責任」の視点から」『平和研究』31号（2006年）22-46頁を参照。

円滑な配給を実現するために、軍隊や武装組織に護衛を依頼するという選択肢を検討する必要性が生じてきた。このため、人道援助機関と平和維持軍や多国籍軍との接点や協力関係が新たに生じ、従来の民軍関係の見直しや人道原則の再検討の機運が高まったのである。

非常に政治化した平和活動の現場で、国連や NGO の文民関係者の安全をいかに確保するのか。このような 9.11 以降の民軍関係の課題への人道援助機関の対応は、第 7 章（長論文）が説明するように、大きく二つに分かれた。一つは、国連平和維持軍や多国籍軍などの政治性を帯びた軍事組織と自らとの差別化を図ることで、人道援助機関の中立性を回復し、「人道的空間」の再構築をめざす流れである。もう一方は、軍隊との適切な協力関係を見出し、「人道的空間」を力づくで取り戻そうとする動きである。実際に、アフガニスタンやイラクでも国連などの国際機関や NGO の対応は、大きく二つに割れた。しかし、現時点で、どちらの対応がより適切であるかを結論づけるのは、時期尚早だろう。ケース・バイ・ケースで適切なバランスを見出すことの重要性を指摘することくらいしかできない。

## 2 国際平和活動の新しい潮流

冷戦後、特に 9.11 以降の国際平和活動では、軍隊による人道援助への関与が頻繁に見受けられ、また本論文集でも指摘したように、そのことが問題視されている。だが、人道援助を支援したり、担ったりすることは、必ずしも国連 PKO にとって初めての試みであったわけではない。例えば国連キプロス平和維持隊（UNFICYP）や国連レバノン暫定隊（UNIFIL）は、1970-80 年代から人道支援機能を果たしてきた<sup>3</sup>。しかし、冷戦期の国連 PKO の大部分は、中立的な第三者として紛争解決に関与してきた。紛争当事者の同意、活動の不偏不党性、自衛以外の武力行使の制限といった条件の中で、いずれの紛争当事者にも組みすることなく、和平合意の実現を目指してきたのである。しかし、ポスト冷戦期の国連平和活動は、和平合意締結後に選挙を通じて正統政府を樹立し、その枠組みに沿わない当事者を戦争犯罪者や抵抗勢力（spoiler）として追及する立場に身を置くようになった。そのためには、国連 PKO は国連憲章第 7 章に基づき、必要なあらゆる措置を講じることが認められるようになった。実に、1999 以降に

---

<sup>3</sup> 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とつなぐ』（明石書店、2004 年）。

設立された国連 PKO の 90%は憲章第 7 章下での行動が認められ、国連 PKO の 70%には紛争当事者や抵抗勢力から無辜の人々を保護する任務が付与されてきた（表 1 参照）<sup>4</sup>。さらに、国連安全保障理事会より憲章第 7 章下で行動することを授權された多国籍軍が、国連 PKO に代わって紛争解決の過程に介入するようになった。ポスト冷戦期から 20 以上の多国籍軍が投入されている<sup>5</sup>。つまり、国連 PKO や国連安保理決議に基づく多国籍軍は、もはや紛争当事者の間で中立的な勢力として認められる可能性がなくとも、強制力を背景に介入するようになったのである。そもそも国際社会による介入の引き金となった深刻な人道的危機や人権侵害を犯した勢力にとって、その是正を目的とする外国の軍事力が介入することは、国連 PKO であれ、多国籍軍であれ、脅威として認識される。したがって、国連 PKO や多国籍軍と協力関係にある文民組織もまた脅威として認識されかねない。

表 1 近年の国連平和活動の特徴

ミッション名	派遣先	派遣期間	憲章第 7 章	文民の保護
UNAMSIL	シエラレオネ	10/22/99-12/31-05	○	○
UNTAET	東ティモール	10/25/99-5/20/02	○	
MONUC	コンゴ民主共和国	11/30/99-現在	○	○
UNMEE	エチオピア—エリトリア	6/30/00-現在		
UNMISSET	東ティモール	5/20/02-5/20/05	○	
UNMIL	リベリア	1-/1/03-現在	○	○
UNOCI	コートジボワール	4/4/04-現在	○	○
MINUSTAH	ハイチ	4/30/04-現在	○	○
ONUB	ブルンジ	6/1/04-現在	○	○
UNMIS	スーダン	3/24/05-現在	○	○
マンデートに含まれた割合			90%	70%

出典：Holt and Berkman, p. 87 をもとに筆者作成

このような流れを受けて、民軍調整や民軍協力に関する議論は、国際平和活動の重要な争点の一つとなった。2000 年 8 月の『国連平和活動に関するパネル

<sup>4</sup> 上杉勇司「国連統合ミッションにおける人道的ジレンマ—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）。

<sup>5</sup> 上杉勇司、「第 4 章 平和維持と平和構築の接点」、98 頁。

報告書（ブラヒミ報告書）』の中では、国連平和活動を民軍間で共同計画立案する仕組みとして「統合ミッション・タスクフォース」が提唱された<sup>6</sup>。さらに、2005年5月の『統合ミッションに関する報告—実践的観点と提言』において、統合がもたらす深刻な矛盾点として「人道主義のジレンマ（humanitarian dilemma）」が指摘されるなど、民軍関係の課題は未解決の問題として注目を集めている<sup>7</sup>。

民軍関係の課題が生じる理由の一つとして、軍隊が文民とは異なった観点から、民軍調整や民軍協力の必要性を感じている点が挙げられる。第8章（吉崎論文）がNATOの場合について指摘したように、軍隊が平和活動で与えられた任務を効果的に遂行するためには、軍事組織と文民組織の協働が重要な要素になった<sup>8</sup>。このことは、平和活動の多角化・複合化と呼ばれる現象が発生したことと関係がある。平和維持軍などの軍事組織が、平和構築の文脈において積極的な役割を果たすようになったのである。それに伴い、軍事組織が現場に展開している段階で、非常に多くの文民組織が肩を並べて活動するようになった。

紛争後の平和構築の過程には、人道援助機関や軍隊だけではなく、それ以外の多くの組織が関与し、それぞれの組織は多様な任務を担っている。例えば、紛争後の選挙の実施に向けた選挙支援も平和構築の重要な取り組みの一つである<sup>9</sup>。新しい警察機構や司法制度を再建する治安部門改革（Security Sector Reform: SSR）も平和構築の中核的な活動として位置づけられることが多い。真実和解委員会や戦犯法廷の設立といった活動も、近年の平和構築の過程ではよく見られる活動である。このような取り組みには、文民が軍事組織との関係を保ちつつ主体的に関与している。

とりわけ、近年の国連PKOや多国籍軍が介入する複合緊急事態（complex emergencies と呼ばれ、内戦や破綻国家内の紛争のこと）では、軍事作戦と並行して人道援助や開発援助が実施される事例に事欠かない。そのため、民軍関係に限らず、さまざまな組織間で調整をすることが必須となった。例えば、コソ

---

<sup>6</sup> *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Document, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000.

<sup>7</sup> Espen Barth Eide, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent, and Karen von Hippel, *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, May 2005, p. 3.

<sup>8</sup> Francis Kofi Abiew, “NGO-Military Relations in Peace Operations”, Henry F. Carey and Oliver P. Richmond (eds.), *International Peacekeeping: Special Issue Mitigating Conflict The Role of NGOs*, Vol. 10, No. 1, Spring 2003, p. 25.

<sup>9</sup> 上杉勇司「第13章 紛争後選挙と選挙支援」藤原帰一・大芝亮・山田哲也編『平和政策』（有斐閣、2006年）243-265頁。

ボでは一時期、NATO 軍を中心とした多国籍軍であるコソボ国際軍 (KFOR) が展開する地域に、500 団体以上の国際機関や NGO が世界各地から駆けつけ、KFOR は自身の多国籍間の調整のみならず、雑多な文民組織の「多国籍チーム」との調整が必要になった<sup>10</sup>。同様のことが、ボスニアやアフガニスタンなどでも見られた。

さらに、平和構築は総合的かつ包括的に対応すべきであるといった考え方から、平和構築に関係する多様な組織の活動を戦略的に調整していくことが求められるようになった。近年の国連 PKO には、「統合ミッション」という概念が当てはめられ、現地において国連が主導するすべての平和活動を統括する役割が与えられるようになった<sup>11</sup>。国連事務総長特別代表の統制下に、次席特別代表が 2 名置かれ、一人が政治・軍事部門の責任者となり、軍司令官に率いられた平和維持軍や治安と秩序の維持を担う警察部門も、この次席特別代表の指揮下に入る。同様に、特別代表の下で、もう一人の次席特別代表が人道調整官・常駐調整官を兼ねることになり、当該国における国連国別チームを束ねることになった。この人道調整官・常駐調整官を兼務する次席特別代表が、国連専門機関、国際機関、NGO などによる人道援助や開発援助の調整を取り仕切る<sup>12</sup>。このような異なる組織や部門が、一つの統合ミッションとして機能することを促すために、民軍調整は必要であるとされる。民軍調整は、共同計画や情報交換を促すメカニズムと機構であると位置づけられている。実際に、治安、人道、復興、政治、人権、難民、選挙、地雷、法の支配といった平和活動の各部門で共同計画を練り、共同で対応することが奨励され、実践に移されるようになった<sup>13</sup>。このような現実の動きへの対応として、民軍調整の役割が注目を集めるようになったのである。文民組織と軍事組織が同一の現場で緊密に調整することで、平和構築に向けた一貫性のある政策調整を可能にする。このような機能の結節点として、民軍調整が期待されるようになった<sup>14</sup>。民軍調整は、単に複数の

---

<sup>10</sup> Thomas Mockaitis, *Civil-Military Cooperation in Peace Operations: the Case of Kosovo* (U.S. Army War College, October 2004).

<sup>11</sup> 『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)、『統合ミッションに関する手引き (Note of Guidance on Integrated Mission)』(2006 年 1 月) を参照。

<sup>12</sup> 統合ミッションに関する詳細は、上杉「国連統合ミッションにおける人道的ジレンマ」参照。

<sup>13</sup> United Nations, *Integrated Missions Planning Process (IMPP)*, Guidelines endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006.

<sup>14</sup> Francis Kofi Abiew, “NGO-Military Relations in Peace Operations,” in Henry F. Carey and Oliver P. Richmond, (eds.), *Mitigating Conflict: The Role of NGOs* (London: Frank Cass & Co, 2003) p. 24.

異なる部門の相互補完・相互依存の関係を維持し、互いの活動の重複を避けるだけでなく、それぞれの活動を調整することで、相乗効果を狙う活動として位置づけられたのである。

以上のように、人道・開発援助や平和活動における民軍関係の議論は、1990年代後半から盛んになり、その後アフガニスタン、イラク、スーダン・ダルフール地方の人道危機に関する議論へと引き継がれている。国連PKOの文脈では「統合ミッション」や「平和構築委員会」の議論に通じ、NATOの文脈では「包括的アプローチ (Comprehensive Approach)」やPRT、米国の文脈では「省庁間統合 (Inter-Agency Integration)」やPRTといった議論につながっている。

ところが、最近のイラクやアフガニスタンのように、戦闘が継続している状況下で人道援助が実施される場合には、軍事作戦の一環として、民軍協力が重視されていることが明らかになってきた。つまり、軍事部門が直接あるいは間接的に支援活動を担うことにより、現地の住民感情の緩和に努め、軍事任務の完遂に必要な諜報活動を円滑に展開させることを目的として民軍協力が推進されてきたのである。伝統的な国連PKOのように不偏性を重視した第三者的な警察力として存在する軍事部門と文民部門の係り合いと、制裁措置であれ人道的介入であれ、紛争当事者のいずれかに対して攻撃を加えている軍事部門と文民部門の係り合いとは性質がまったく異なるにもかかわらず、両者が混同されて、あるいは一直線上のものとして実施される事例も出てきたのである。

民軍関係を議論する際には、議論の対象となっている具体的な軍事組織が、どのような任務や属性を持っているのかを注視する必要がある。例えば、人道援助機関にとっての民軍調整や協力の対象である国連PKOや多国籍軍は国連憲章第7章下のマンデートを持っているか否か、さらには文民保護の任務を与えられているか否か、といった点は人道援助機関の対応に甚大な影響を及ぼすであろう。一例を挙げよう。人道援助機関にとって、その係り合い方を議論する相手としての軍隊が、紛争当事者の同意のもとに派遣されている国連平和維持軍の場合と、国際法的にも根拠が希薄な正当性を欠いた軍事介入中の軍隊とでは、その対応に明らかに違いが生じる。国際的な正当性や合法性を確立した軍隊であっても、その主要な任務が平和維持なのか、平和強制なのか、人道的介入なのか、によっても人道援助機関側の対応は変わってくるだろう。

くわえて、国連PKOや多国籍軍が現地社会や紛争当事者とどのような関係を構築しているのか、も重要な判断材料である。同様に、人道援助機関が現地社



会や紛争当事者からどのように認識されているのか正確に理解することも、適切な民軍関係を考えるうえで不可欠である。個別具体的にどのような軍事組織と、どのような民軍関係を築くことが、自分と現地の個別具体的なアクターとの関係に、どのような影響を及ぼすのかを見極めることが大切である。

## II 9.11 以降の民軍関係の課題を考える視点

### 1 個別論点

まず、各章の論点を簡単に振り返ってみたい。第1章（篠田論文）では、民軍関係の課題を考えるうえで有益な十カ条が提示された。民軍の異なる主体が共同作業をする際に、双方で認識を共有しておくべき最低限のポイントが十カ条にまとめられている。

第2章（青井論文）が指摘するように、現地の人々の介入に対する同意のレベルを維持することが、9.11 以降の民軍関係の課題を解決する際に最も重要な条件である。少数の過激派や抵抗勢力（spoiler）の活動を制御することやテロリストに対する掃討作戦は重要であるが、人々の「意思（will）を獲得する」うえでは、むしろ焦点は市民の安全維持・治安対策（市民の保護）に当てるべきである。第2章が論じるように、9.11 以降の紛争が、人々の意思を巡って戦われるものであるとすれば、それに対応する国際社会の役割は、長期的な社会の変容を可能とするような条件を創出することになるだろう。治安などが不安定な状況下で、長期的視野に立って文民活動が可能となるような条件を整備することを優先すべきである、といった主張には説得力がある。

第3章（久保田論文）が主張するように、9.11 以降の民軍関係は、体系的かつ実証的な方法によって議論されていない。個別の事例、個々人の体験が断片的に伝えられるだけで、9.11 以降の民軍関係の課題の真相が見えてこない。とりわけ、9.11 以降の民軍関係の議論の多くを占める PRT や国連統合ミッションに関する体系的で実証的な研究がなされなくてはならない。このような新しい取り組みを理解するうえで、既存の隣接分野の研究蓄積を有効活用しない手はないだろう。

第4章（鶴見論文）が指摘するように、現場レベルの民軍関係の課題に焦点を絞れば絞るほど、議論が現実に圧倒されて技術的なものに留まり、理想を追求する姿勢が失われてしまう。研究者としては、政治レベルの視座から民軍関係の課題を再検討する姿勢を忘れてはいけない。

第 5 章（山本論文）が「アカウントビリティ」という概念から分析を試みたように、暫定統治における民軍関係の課題も明らかにしていかななくてはならないだろう。暫定統治の正当性と実効性の問題は、第 2 章（青井論文）が強調する「市民の保護」を実現し「人々の意思を獲得する」とことと密接な関係にある。

第 6 章（中満論文）が警鐘を鳴らすように、現場での現実的な必要に迫られて 1990 年以降、急速に進展した軍事組織の人道援助への参加が、国際社会の重要な規範に及ぼす影響を客観的に分析することが重要である。民軍間の基本的な役割分担、「テロとの闘い」と並行して実施される軍隊による民生支援、軍事組織が人道活動に関与する際の民軍関係の指針、平和活動の統合化戦略を、9.11 以降の国際政治の文脈で再検討・再整理する必要がある。

第 7 章（長論文）が指摘するように、9.11 以降の民軍関係は、NGO にその存在意義を問う機会となった。第 7 章が危惧するように、軍の資源・経験・物量を勘案すれば、いずれ軍隊が「効率性」において援助機関を凌駕するかもしれない。NGO が、援助の効率性（より多くの人をより早く助けること）を使命としている場合に、軍隊が効率的に援助を担う存在になったとしたら、その時の NGO の価値はどこにあるのだろうか。また、NGO が援助の効率性以外を使命とするのであれば、そのような NGO の現場での存在意義は何なのか。これらのことを考えるうえで、第 7 章の結論は印象深い。NGO にとって、民軍関係で重要な姿勢は、より多くの援助をより早く実現しようとする「効率性」の追求ではなく、人道原則を遵守し人道援助機関の独立性を維持するという「原理」の追求である。第 6 章（中満論文）が危惧するような、人道原則に基づいた人道活動レジームを根本から変質させかねない事態に、NGO は楔を打つことができるだろうか。

一方で、第 8 章（吉崎論文）が事例を交えながら指摘するように、NATO の活動が従来の CIMIC の領域を越えて平和構築の領域に確実に足を踏み入れてきている。民軍協力は軍隊にとっても一定のリスクを伴う諸刃の剣であることは、第 8 章だけでなく第 10 章（小柳論文）も指摘している。このような問題点を抱えつつも、現時点ではアフガニスタンやイラクの現場の状況が、一層の民軍協力を推進させている。

第 9 章（ブレア論文）では、米軍は平和の守護神であり、救い主であることを求められているとしている。第 10 章（小柳論文）でも軍事力の平和利用の可

能性について言及している。しかし、民軍協力が効果的に作用するためには、第 9 章が指摘するように、適切な行動指針、現実的な訓練、明確な目的を持って開発された能力が必要である。現状では、この三点が民軍双方に十分に備わっているとは言い難い。さらに第 10 章が警告するように、軍事力の平和利用の背後には「政治」が存在し、政治レベルでの人道主義と現実主義という理念の相克を乗り越えなければならない。

第 11 章（藤重論文）が強調するように、これまでの国際社会は、治安回復における文民が果たす役割の重要性について十分に認識してこなかった。しかし、平和構築の根幹部分を占める秩序回復は、軍事的な治安維持の視点からだけではなく、「法の支配」の確立が必要なことから、今後は文民専門家の役割が増していく。その際に、軍事的強制力による安定を平和的手段による永続的な秩序へと継ぎ目なく移行していくための、新しい民軍関係の課題が浮かび上がるだろう。国家において暴力を管理する軍隊、警察、コンスタビュラリーの三者間の役割分担の明確化が必要であると第 11 章では結論づけている。

## 2 五つの共通認識

最後に、各章を貫く共通認識をまとめることで、本論文集の結論としたい。本章冒頭の引用が端的に表しているように、紛争の変化と人道援助の変化は、現在の平和活動における民軍関係の調整を不可欠のものとした<sup>15</sup>。「現実の要請が民軍調整を必要としている」のである<sup>16</sup>。第 1 章（篠田論文）や第 2 章（青井論文）で繰り返し論じられたように、①現代の紛争の性質が大きく変容したことは、まず本章で共通認識として確認しておくべきだろう。第 1 章（篠田論文）が看破したように、民軍関係の課題の本質は、軍隊の持つ政治性にある。あるいは第 10 章（小柳論文）が指摘するように、軍事力の背後にある国家の政治的意図の問題であるとも言える。

冷戦が終結し、9.11 を経験した国際社会では新しい世界秩序の形成が試みられている。その中で、紛争の性質が変化し、人道援助機関と軍隊との関係を見直す必要性が現実問題として生まれ、現在の民軍関係の議論へとつながっている。第 6 章（中満論文）や第 7 章（長論文）が主張するように、民軍協力は抽象的な議論ではなく、個別具体的な課題として現場に存在する。第 8 章（吉崎

---

<sup>15</sup> 民軍関係の調整が必要になった背景については、上杉勇司「人道支援や平和活動における民軍連携と協力」11-13 頁を参照。

<sup>16</sup> Civil-Military Relationship in Complex Emergencies, p. 3.

論文)、第9章(ブレア論文)、第10章(小柳論文)から読み取れるように、人道・開発援助の現場から軍隊の姿が完全に消えることは想定しがたい。つまり、**②民軍関係の具体的な課題は現場で実存し、今後もそれは継続して存在する。**この点についても、本論文集の共通認識として数えることができる。

他方、第5章(山本論文)や第6章(中満論文)が指摘するように、民軍関係の行動指針の法規範として役割を考慮することも重要である。国際社会が長年積み重ねてきた経験則から国際人道法などの法規範が導き出されたのであり、個別具体的な場面での民軍関係のあるべき姿を議論することとともに、普遍的で一般化された文脈の中で、民軍協力が既存の規範に及ぼす影響を考慮しなくてはならない。**③民軍関係の課題は、現場での調整や協力といった技術的な議論で留まるものではなく、国際社会の法規範、レジーム、秩序を揺るがしかねない国際政治の根幹に係る議論に結びつくものである。**これも、本論文集の共通認識として挙げることができる。

第1章(篠田論文)や第2章(青井論文)が示唆するように、9.11以降の「テロとの闘い」が、これまでの国際的な規範を塗り替えていくのか。アフガニスタンやイラクで見られる米軍主導の民軍の一体化傾向は、多国籍軍に留まらずに、最近の国連PKOにも顕著な傾向である。国連PKOでは、PKO三原則がすでに過去の遺産と化し、国連憲章第7章下での統合ミッション化が本流になりつつある。さらには、新規参入してきた民間軍事会社(PMC)、コンスタビュラリーと呼ばれる準軍事警察隊、PRTと呼ばれる民軍統合組織下にある援助専門家のようなグレーゾーンにあるアクターを民軍関係の中に位置づけなくてはなるまい。このような作業は多角的多層的に進める必要があり、関連する各分野の実務家と研究者の協働作業なくしては実現できないだろう。つまり、**④9.11以降の民軍関係の課題へ対応していくためには、現場の要請を肌で感じる実務家の現場感覚と日々の変化の積み重ねが生みかねない大きな枠組みの崩壊を察知する研究者の大局的な視点が必要である。**この点も本論文集の共通認識であり、本論文集のような取り組みの存在意義でもあろう。

**⑤9.11以降の平和構築の課題に対応した民軍関係の行動指針を作る必要がある。**それも、これまでのように軍事組織が軍事的観点から、人道援助機関が人道原則の観点から、各々一方的に自らを律する指針として作るのではなく、民軍の各主体が共同で共通の行動指針を作る必要があるのではないか。本論文集の各章が具体的にこの点を主張したわけではないが、この点は各章の主張を

総合すると見えてくる共通認識であると言える。

以上の五つの共通認識を要約し、民軍関係の課題を議論することの重要性を指摘するとすれば、次のようになるだろう。現実の紛争が変容してきたことが、現実の民軍関係の課題となって現場に存在する。この状況は近い将来、消滅したり変更したりするとは考えにくい。しかも、ここで議論している民軍関係の課題は、現場への影響のみならず、国際社会の秩序構築の議題へと直結するだけに、短期的な現場の要請だけでなく長期的な規範形成の視点からも真剣に吟味する必要がある。そのためには、現場感覚に富んだ実務家と大局的な視座に立つ研究者の協働作業が効果的である。9.11以降の民軍関係の課題に対応するためには、新しい行動指針を民軍の各主体が共同で作成することが求められている。