

3 国際平和支援活動（PSO）における民軍関係 —CMO、CIMIC、CMCoord、ICRCガイドライン—

等 雄一郎

目 次

| | |
|---------------------|-------------------------|
| I 序論 | 1 米軍の民軍活動（CMO）ドクトリン |
| II PSOにおける民軍関係の顕在化 | 2 NATOの民軍協力（CIMIC）ドクトリン |
| 1 民軍関係の概念整理 | 3 国連の民軍連携協力（CMCoord）概念 |
| 2 複合型PKO登場の背景 | 4 国際文民組織の考え方 |
| 3 PSOの変容と民軍関係の顕在化 | —赤十字国際委員会（ICRC）ガイドライン— |
| III 民軍関係に関する諸機関の考え方 | IV 結論にかえて |

I 序論

本稿は、国際社会が地域紛争の和平プロセスに関与する際の国際平和支援活動（Peace Support Operations以下PSOとする。）における民軍関係（Civil Military Relations, CIMIR）について考察することを目的とする。後述のように、国際社会は冷戦終結後、多発する地域紛争に、曲折を経つつも次第に関与の度合いを高めてきた。近年は、和平プロセスにおける平和構築の重要性が指摘され、紛争中や紛争終結直後に早期に平和構築努力を立ち上げることが要請されて、軍事組織と文民組織の連携協力の必要な場面が増えている。そこで、PSOにおける両組

織の関係を検討しておくことが有益となろう。

我が国では、国際平和支援活動（PSO）という言葉づかいに余り馴染みがないが、欧州、カナダ、アフリカなどの諸国で用いられている用語である。たとえば、英国の定義では「平和の回復と維持の目的で、通常は国際連合（以下「国連」とする。）憲章の目的と原則を追求するために行われ、外交、文民、軍事の手段を公平に用いる活動で、紛争予防、平和創造、平和強制、平和構築、平和維持および人道活動などを含む」とされている⁽¹⁾。これに対して、米国⁽²⁾や国連⁽³⁾は、ほぼ同様の諸活動を、国際平和活動（Peace Operations）と呼ぶ傾向にある。このような差異は、当該活動が対象とする紛争に対する各主体の関与の仕方に由来すると思われる。米国

(1) Ministry of Defence, *The Military Contribution to Peace Support Operations* (JWP 3-50), 2nd ed., June 2004, pp.1-1-1-2.

(2) 米軍の定義によれば、「平和を確立し、維持するための外交努力支援のために行う平和維持活動および平和強制活動に伴う広範な用語」とされている（*DoD Dictionary of Military and Associated Terms* (JP 1-02), 12 April 2001, as amended through 14 April 2006, p.404.）。

(3) 国連PKOの改革提案を行った2000年の「ブラヒミ報告」（詳しくは本稿Ⅱ3(3) 参照）は、紛争予防、平和創造、平和維持、平和構築を包括する概念として平和活動を用いている（*Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-S/2000/809）。

は、介入対象の紛争に対して、「世界の警察官」という立場から、自らを当事者と位置づけることを前提に関与しがちである。一方、欧州諸国は、介入対象の紛争に対して、あくまで公平な立場から和平プロセスの支援に徹する傾向にあることを反映しているかもしれない。なお、本稿では、国連による平和維持活動（Peacekeeping Operations以下PKOとする。）も、PSOの一種として取り扱う。

民軍関係（CIMIR）という用語についても説明が必要だろう。1990年代の旧ユーゴでの北大西洋条約機構（以下NATOとする。）によるPSOに際して、CIMIC（Civil Military Cooperation、民軍協力）という用語がPSOにおける軍事組織と文民組織の協力関係を指すのに用いられ始めた。CIMICという用語は、もともと冷戦期のNATOの民間緊急事態計画に起源を持っており、軍事作戦計画の中の兵站に関わるものであった⁽⁴⁾。日本でも、近年、PSOに関連して、CIMICという用語を使って文民活動と軍事活動は連携協力すべきであるという規範論を展開する言説が見られる⁽⁵⁾。これに対して、本稿では、人道活動・復興支援活動等に携わるPSOにおける軍事組織と文民組織の多様な関係を一括りに民軍関係と呼んで、これを民軍間の連携協力のあり方について中立的な記述的用語として用いる。

なお、日本ではCivil Military Relationsの訳語として「政軍関係」という訳語が定着しており、民主的な政府による軍の統制（文民統制）を含蓄することが多い。このため、本稿ではCivil Military Relations（CIMIR）に対して「民

軍関係」という訳語をあてて、主にPSOにおける軍事組織と文民組織の関係を表す用語として用いる。したがって、本稿で民軍関係という場合、それは軍民いずれか一方の組織の優位性を意味しない中立的な用語である。本稿では、混乱を避けるために、CIMICという用語をNATOの軍事活動の一環として行われる文民組織との協力活動に限定して用いることにする。

本稿は、まず、近年のPSOにおける民軍関係顕在化の背景を探る。次いで、紛争後の平和構築支援を行う場合の民軍関係のあり方を考える素材として、米軍、NATO、国連、それに人道活動を行っている国際文民組織の4者それぞれの考え方を紹介する。最後に、平和構築支援活動における民軍関係の今後のあり方について考察することにした。

最近の自衛隊法改正によって、海外任務を国防と並ぶ自衛隊の本来的任務と定義し直した日本は、紛争後の平和の定着に関わるための手段として、自衛隊を活用する機会を増すことが予想される。平和構築支援のための手段の適切な運用の観点から、PSOにおける民軍関係のあり方を検討しておくことは決して無駄ではなかろう。

II PSOにおける民軍関係の顕在化

民軍関係に関する諸機関の概念の紹介に入る前段として、本稿で対象とする民軍関係（CIMIR）とは何なのか、概念整理した上で、冷戦後、国際機関が行うPSOが急増し、民軍

(4) Hans Höster, "Civil-Military Cooperation (CIMIC)" in T.N. Dupuy et al. eds., *International Military and Defense Encyclopedia*, Vol. 2, New York: Brassey's (US), 1993, pp.504-507; Peter Rehse, *CIMIC: Concepts, Definitions and Practice*, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), 2004.6, p.27 <<http://www.ifsh.de/pdf/publikationen/hb/hb136.pdf>>. 以下、インターネット上の情報についてはすべて2007.1.31現在アクセスのURLである。

(5) 経済同友会「イラク問題研究会意見書 恒久法の制定と「日本型CIMIC」の創設」2004の提言<<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2004/pdf/041>>。

関係が顕在化することになった背景を探ることにしたい。

1 民軍関係の概念整理

国際的な軍と文民との関係といっても、国際軍事組織（たとえば国連PKOやNATO軍）と国際文民組織（たとえば国連難民高等弁務官〔以下UNHCRとする。〕や国際赤十字）の関係もあれば、国際軍事組織と現地文民組織（現地政府や現地の赤十字）の関係もあるなど色々な関係が考えられる。防衛省防衛研究所の吉崎知典氏の概念整理⁽⁶⁾を参考にすれば、文民組織と軍事組織の間の民軍関係一般には、表1のような類型が考えられる。

国内における文民組織と軍事組織との関係をあらわすのが①の類型で、典型的には文民政府による軍事活動に対するシビリアン・コントロールがこれに属する。②の国際文民組織と国内軍事組織の関係とは、たとえば難民支援を行う国際赤十字の活動に当該国の国軍が協力する場合である。③の国際軍事組織と国内文民組織との関係の典型例は、敗戦後の日本の非軍事化と民主化を進めた連合軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）による日本政府を通じた間接

占領統治であろう。米軍は従来、こうした活動を民事業務（Civil Affairs, 以下CAとする。）または民軍活動（Civil Military Operations, 以下CMOとする。）と呼んできた。④の国際文民組織と国際軍事組織の関係が、本稿で主な対象とするPSOの民軍関係である。ただし、アフガニスタンやイラクにおいて地方復興支援チーム（以下PRTとする。）の協力対象となる文民組織は、必ずしも国際文民組織ばかりではなく、地元文民組織も含まれている。本稿で民軍関係という場合、このような事例にも留意しつつも、基本的に④の国際文民組織と国際軍事組織の関係を焦点をあてることになる。

2 複合型PKO登場の背景

PSOの代表格である国連PKOは、冷戦後に設置件数が劇的に増加した。それに加えて、その活動の範囲と付託任務（マンデート）の幅も大きく広がった。冷戦期に設置されたPKOが18件であるのに対して、その後、今までに設置されたPKOは42件に達する⁽⁷⁾。伝統的タイプのPKOは、停戦合意の監視、兵力引き離しのための介在任務、兵力撤退の支援などの軍事活動を中心にしていた。これに対して、冷戦後に設置されたPKOは、選挙監視・運営を含む行政支援、人道活動の防護、安全地帯の防護、難民・避難民の帰還支援、武装解除・動員解除・社会復帰（Disarmament, Demobilization and Reintegration, DDR）など、軍事活動以外に、従来は国際赤十字などの人道機関が行ってきた人道活動をも含む多種多様な範囲の任務を付託されることになった。この種のPKOを、国連では多機能型PKO⁽⁸⁾または複合型PKO⁽⁹⁾と呼ん

表1 民軍関係の諸類型

| | | 文 民 組 織 | |
|---------|-----|--|--|
| | | 国 内 | 国 際 |
| 軍 事 組 織 | 国 内 | ①国内における政軍関係 例) シビリアン・コントロール | ②伝統的な人道支援活動 例) 赤十字の難民支援への国軍の協力 |
| | 国 際 | ③伝統的占領地民事業務 (CA) 例) GHQ/SCAPによる日本占領 | ④PSOにおける民軍関係 例) 国連のCMCoord、NATOのCIMIC |

(出典) 吉崎知典「国際紛争と民軍協力」『防衛研究所ニュース』88号, 2005.5, p.3を修正。

(6) 吉崎知典「国際紛争と民軍協力」『防衛研究所ニュース』88号, 2005.5, pp.1-4. なお、表1の④のCMCoordは民軍連携協力に関する国連の概念である（詳細は本稿Ⅲ3を参照）。

(7) 外務省「国連平和維持活動一覧表」2006.6 <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/pdfs/ichiran.pdf>>より。

(8) *Supplement to an Agenda for Peace: position paper of the Secretary-General on the occasion of the 50th anniversary of the United Nation* [Supplement to Ghali Report], UN Doc. A/50/60-S/1995/1, para.22.

(9) *Relationship between Humanitarian Assistance and Peace-keeping Operations: Note/ By the Secretary-General*, UN Doc. A/50/572/Add.2, para.9; UN Doc. A/55/305-S/2000/809 (Supra note 3 [Brahimi Report]), para.18.

でいる。複合型PKOが冷戦後に急増し、その性質を徐々に変化させてきた背景には、相互に関連する諸要因が考えられる。それらは、最近のPSOにおける民軍関係の顕在化とも関係する論点なので、複合型PKO増加の背景要因を簡単に指摘しておきたい。

第1の要因は、紛争の性質の変化である。冷戦の終結によって、国際的な安全保障環境は激変した。東西代理戦争は終結したものの、弱体国家はますます国内紛争に対して脆弱となり、場合によっては、地方権力者間の武装闘争によって分裂し、破綻国家となる事態も生じた。この種の事態は、地域全体の不安定化と関連しており、平和と安全の回復のためには軍事介入も必要だとの認識が高まった⁽¹⁰⁾。

第2の要因は、国連安全保障理事会（以下「安保理」とする。）の役割の拡大である。冷戦の終結により、冷戦中に比べて、人道的理由に基づく軍事介入に関して常任理事国間で合意に至る（少なくとも拒否権行使を控える）可能性が増大した。これによって、国連による平和維持ばかりか平和強制にも展望が開かれた。1991年の湾岸戦争以来、安保理は、国連憲章第39条に従って「平和に対する脅威」の範囲を一貫して拡大させてきた⁽¹¹⁾。

第3の要因は、平和構築概念の発展である。紛争の変化に対応しようと、国連は「平和の課題」（1992年）⁽¹²⁾、「平和の課題 追補」（1995年）⁽¹³⁾、「ブラヒミ報告」（2000年）⁽¹⁴⁾などの文書を発表し、PKOに代わる国連の役割を模索し

た。その過程で、当初は、社会経済開発などを中心に紛争後に取組むべきものとされた平和構築（peace-building）が、次第に、警察改革などの制度改革による法の支配を通じて、単に戦争がない状態以上の平和の基盤を作る手段を提供する活動であると理解される⁽¹⁵⁾ようになり、複合型PKOの多用に道を開いた。特に9・11テロ（2001年）以降、内戦の継続や破綻国家の放置が国際安全保障上の問題であるという認識が共有されて、平和構築が、21世紀の国際安全保障上の政策目標となった⁽¹⁶⁾。

第4の要因は、軍の改革である。各国軍は、外部からの侵略の脅威が著しく減少した冷戦後の安全保障環境において、自らの存在をかけた改革の途上にある。各国は、軍における国防以外の新規任務を模索する中で、危機管理任務や人道任務など伝統的には非軍事であった任務を軍に割り当て、軍もこれに応じるようになった⁽¹⁷⁾。

3 PSOの変容と民軍関係の顕在化

複合型PKOを含むPSOが、国際安全保障環境と紛争態様の変化の中で、どのような変容を遂げてきたのか、PSOの民軍関係に焦点をあてながら振り返ってみたい。

(1) PKO 3原則の変容と民軍関係の顕在化

伝統的PKOは、紛争当事者の同意、紛争当事者に対する中立性、武力の行使は正当防衛に限るという3つの原則に基づいて活動してき

(10) Meinrad Studer, "The ICRC and Civil-Military Relations in Armed Conflict", *International Review of the Red Cross*, No.842, 2001.6, pp.369-370.

(11) *Ibid.*

(12) *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council*, UN Doc. A/47/277-S/24111.

(13) UN Doc. A/50/60-S/1995/1.

(14) UN Doc. A/55/305-S/2000/809.

(15) *Ibid.*, para.13; 篠田英朗『平和の構築と法の支配—国際平和活動の理論的・機能的分析』創文社, 2003, pp.5-27.

(16) 中満泉「平和構築と国連改革」『国際安全保障』34巻2号, 2006.9, pp.13-34.

(17) Studer, *op. cit.*, pp.369-370.

た。しかし、冷戦後に国際社会が直面することになった国内紛争（内戦）においては、紛争当事者の利害が錯綜して問題が複雑化しやすい上に、民族・宗教対立に由来する当事者間の憎悪により、和解が難しく調停が困難であった。この種の紛争後にPSOを実施する場合に、伝統的PKOの諸原則を満たすことが難しくなった。

たとえば、1991年の北部イラクにおけるクルド人防護作戦は軍事組織が人道活動を行った初めての事例として知られる⁽¹⁸⁾。この作戦は、国連PKOではないが、安保理決議第688号に基づき、米、英、仏などの多国籍軍が、湾岸戦争後にイラクに生じた内戦状態のために難民となったクルド人の安全を確保し、難民キャンプを設営するなどの活動であった⁽¹⁹⁾。また、同年ソマリアでは内戦が激化し中央政府が機能を停止し、治安の悪化とインフラの破壊によって人道援助が行えず、多くの餓死者が出た。国連は、安保理決議第794号により「国際の平和と安全に対する脅威」の概念を拡大して、国連PKOとこれに連携した米軍主導の多国籍軍による人道目的の軍事介入を正当化した⁽²⁰⁾。北部イラクとソマリアのいずれの活動も国際軍事組織の活動に対する受入れ側の同意のない人道活動である一方で、自衛に限らない武力行使が認められた⁽²¹⁾。特に、ソマリアでは国連憲章第7章（平和強制）下の活動であることが明示された⁽²²⁾。

同時期に発表されたガリ国連事務総長の「平

和の課題」が、従来のPKOに加えて、平和強制部隊の設置を提言したことと相俟って、当事者の同意を前提としない平和強制の要素も含む「第2世代PKO」⁽²³⁾への期待が国際社会に高まった。

しかし、実際には、国連PKOであるUNOSOM II（第2次国連ソマリア活動、1993.3～1995.3）は、平和強制任務に失敗して、多数の死者を出したのを機に、伝統的PKOに戻ることになった。また、旧ユーゴで停戦監視、安全地帯の防護、人道援助支援などを任務としたUNPROFOR（国連防護軍、1992.3～1995.12）は、任務遂行のための武力行使を認められた「第2世代PKO」であった⁽²⁴⁾が、その交戦規則（ROE）は必ずしも伝統的PKOの自衛原則から大きく踏み出すものではなかった⁽²⁵⁾。平和強制任務と従来のPKO原則との原理的整理が不完全なままであったために、結果的に「スレブレニツァの悲劇」（1995年のセルビア人によるボスニア人集団処刑）を防止できなかった。このような「第2世代PKO」の失敗を契機に、各国は国連PKOそのものに対する政治的意思を失っていった。他方で、国際社会の介入を要する地域紛争や紛争後状況に対して、各国は、PKOの枠組みの中で政治・軍事活動を提供する代わりに、人道援助を実施する傾向を示すようになり、PSOにおいて人道任務と政治任務が混在するという状況が生じた⁽²⁶⁾。

(18) Studer, *op. cit.*, p.371.; Adam Roberts, "Humanitarian Issues and Agencies as Triggers for International Military Action", *International Review of the Red Cross*, No.839, 2000.9, pp.673-698.; Rehse, *supra note* (4), *op. cit.*, p.12.

(19) この作戦を、米軍は安寧提供作戦（Operation Provide Comfort）と呼んだ。同作戦の概要と用いられた交戦規則については、等雄一郎「国際平和支援活動（PSO）の交戦規則（ROE）」『外国の立法』205号、2000.3, pp.284-287を参照。

(20) Studer, *op. cit.*, p.372.

(21) 等 前掲注(19), p.285, pp.288-289.

(22) S/RES/794 (1992), paras. 7 and 10.

(23) 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, p.26.

(24) 同上, p.32.

(25) 等 前掲注(19), p.276.

(2) NATOのPSO関与と民軍協力

NATOも旧ユーゴをめぐって従来の領土防衛任務から域外における危機管理任務の遂行へと歴史的な政策転換を行い、PSOへの関与を強めていった。その過程で、人道国際機関や非政府組織（以下NGOとする。）との民軍協力(CIMIC)を重視することになった。

ボスニア・ヘルツェゴビナ（以下「ボスニア」とする。）紛争に関する1995年の Dayton 和平合意に基づいて、重火器の武装解除や部隊の宿营地帰還促進などの任務を担うために NATO 主体の平和履行軍（1995.12～1996.12、以下 IFOR とする。）がボスニアに展開した。IFOR の任務は 1996 年 9 月の選挙実施で一応の完結を見たが、情勢は安定化に至らず、NATO は戦後復興ために必要な安定・安全な環境確保を目的として、平和安定化軍（1996.12～2004.12、以下 SFOR とする。）をその後継として展開させた⁽²⁷⁾。

IFOR/SFOR は、各々の活動の当初から文民サイドの状況と活動に作戦計画中で配慮していた。最初、活動は Dayton 合意の軍事面の実施に重点を置き、敵対行為の監視・武装勢力の分離等に從事したが、情勢安定化に伴って、文民組織との関係を受動的に持つようになった。具体的には、IFOR/SFOR は、UNHCR を支援して人道活動を、そして国際赤十字委員会（以下 ICRC とする。詳しくは本稿Ⅲ 4 を参照。）を支援して捕虜の解放を行った。文民組織のプレゼンスが大きくなるのに伴って民軍関係も進化し、

欧州安全保障協力機構（OSCE）や世界銀行などの文民組織と連携して、人道支援に加えて、国政選挙、インフラ復興、難民・避難民の帰還支援、地方選挙、投資プロジェクトなどにも関与するようになった。PSO 司令官は、CIMIC を文民組織や現地住民との関係を維持し任務達成を行うための重要な手段と見なして、現場のニーズの変化に応じて CIMIC を発展させていった⁽²⁸⁾。

こうした経験から、1995 年までは NATO にとって兵站問題の一部でしかなかった民軍協力（CIMIC）概念が、1999 年の NATO の新「戦略概念（SC99）」で重視されるようになった域外危機対応作戦（Non-Article-5-Operations = Crisis Response Operations）に重要な概念として採用された⁽²⁹⁾。CIMIC 概念は、2001 年 7 月に北大西洋理事会で承認されて、軍事委員会文書第 411/1 号（MC411/1）「民軍協力に関する NATO 軍事政策」⁽³⁰⁾ という NATO の公式政策となった。さらに、これを実際の軍の活動原則とした「NATO 民軍協力（CIMIC）ドクトリン」⁽³¹⁾ が、2003 年 6 月に策定された（CIMIC ドクトリンについては後に詳述する）。

(3) 「ブラヒミ報告」と民軍関係

すでに述べたように国連は 1990 年代以降、国際紛争の態様の変化に応じる努力を重ねてきたが、国連 PKO を再定義して新事態に対応する方策を提言したのが 2000 年に公表された「国連

(26) Studer, *op. cit.*, p.373.

(27) NATO のバルカン半島での活動については、NATO のホームページ NATO in the Balkans. <<http://www.nato.int/issues/balkans/index.html>> を参照。

(28) William R. Phillips, "Civil-Military Cooperation: Vital to Peace Implementation in Bosnia", *NATO Review*, Vol.46 No.1, 1998, pp.22-23.

(29) Rehse, *supra note* (4), *op. cit.*, pp.26-27.

(30) NATO International Military Staff, *MC411/1: NATO Military Policy on Civil-Military Cooperation*, 2001 <<http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm>>

(31) NATO, *AJP-9: NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*, 2003 <<http://www.nato.int/ims/docu/AJP-9.pdf>>

平和活動パネル報告」(パネル座長ラクダル・ブラヒミ [Lakhdar Brahimi] 元アルジェリア外相の名をとって、「ブラヒミ報告」と通称される。)である。

「ブラヒミ報告」は民軍関係に直接言及していないものの、これに関連する同報告の特色として次の2点が指摘できるだろう。第1は、従来型PKOが紛争原因よりもその「症状」を扱う傾向にあり、「出口戦略」を活動にビルトインしていないために、PKOの長期化を招いてきたと分析し、紛争原因をも扱う複合型PKOの登場を必然の流れだと捉えている⁽³²⁾。第2は、紛争発生前の紛争予防から、紛争中の平和創造、紛争終結直後の平和維持、そして国家再建(建設)に向けた平和構築を、国連の一連の平和活動と捉え、特に複合型PKOにおいては、安全な環境を確保する平和維持活動と政治・社会・経済の変化を促して平和が確立される環境を創出する平和構築活動とは相互補完的な関係にあるとしている⁽³³⁾。

「ブラヒミ報告」は、これら2つの特色から平和維持と平和構築を一体のものとして実施することを提言することになった。これは、必然的に軍事部門と文民部門の密接な協力関係を前提にしている。軍事部門は、文民要員の安全確保や活動への妨害排除を行うため、活動の妨害者(spoiler)に対して、軍事的手段を行使できるROEや「信憑性ある抑止力」を有する重装備が必要だとされた⁽³⁴⁾。そこから、文民要員の安全確保や付託任務遂行のためには、武力を自衛以外に用いないという意味での伝統的なPKOの中立原則に代わって、PKOの付託任

務とそれが依拠する国連憲章の諸原則に基づいて、活動妨害者には中立原則を適用せず、任務遂行のために「公平性原則(impartiality)」に基づいた武力行使の容認に転換すべきだ⁽³⁵⁾という、「ブラヒミ報告」の核心の提言が導かれた。言い換えれば、「ブラヒミ報告」においては、民軍協力を軸に、平和構築を平和維持と同時並行的に進めるべしとの提言と、「公平性原則」に基づく武力行使を容認すべしとの提言とは、密接不可分の関係にあったといってもよいであろう。

「ブラヒミ報告」(2000年)以降に新たに創設または任務変更されたすべての国連PKOは、紛争再発防止のための軍事的措置だけでなく、平和構築のための広範な文民活動を任務に含む複合型のそれであったといわれる⁽³⁶⁾。つまり、「ブラヒミ報告」の提言の方向性に沿った実践が着実に進んでおり、そこでは、内戦後の国家建設(nation-building)に国際社会が効果的に関与するために、軍事組織と文民組織との間の調整がますます必要とされるようになったのである。

III 民軍関係に関する諸機関の考え方

これまでに見たように、1990年代半ば以降、特に2000年に「ブラヒミ報告」が発表されて、平和維持と平和構築を結びつけて同時並行的に実施する考え方が定着して以降、PSOにおいて軍事組織と文民組織が協力して活動する場面が増えた。アフガニスタンやイラクでNATOや多国籍軍が展開するPRT⁽³⁷⁾も、民軍間の連

⁽³²⁾ UN Doc. A/55/305-S/2000/809, para.17.

⁽³³⁾ *Ibid.*, para.28.

⁽³⁴⁾ *Ibid.*, paras.49 and 51.

⁽³⁵⁾ *Ibid.*, para.50; 山下光「PKO概念の再検討—「ブラヒミ・レポート」とその後」『防衛研究所紀要』8巻1号, 2005.10, p.45.

⁽³⁶⁾ 山下 同上, p.74.

⁽³⁷⁾ PRTについては、上杉勇司「地方復興支援チーム(PRT)の実像」『国際安全保障』34巻1号, 2006.6, pp.35-62 及び本特集号の第4章富田論文を参照。

携協力の一形態と見ることもできる。それに伴って、各国、各機関はPSOに関する民軍関係を規律する原則（ドクトリン）やガイドラインを整備するようになった。

1 米軍の民軍活動（CMO）ドクトリン

他のどの国・機関よりも早く、現代的な意味における軍事組織と文民組織との関係に直面したのは米軍であろう。それは、第2次大戦中から戦後にかけての日本、イタリア、ドイツでの占領作戦の民事業務（CA）に始まるといえよう⁽³⁸⁾。CAという用語は、民事業務の略称であるとともに、民事業務を行う民事部隊の略称でもある。

米軍は、1990年代以降、各地の地域紛争に単独で、または国連PKOなどの多国籍軍として出動し、多数の民事部隊（Civil Affairs Team, CA）を派遣してきた。民事部隊（CA）は、大半が米陸軍予備役から構成されている。彼らは法律家、外科医、消防官など多様な職業に就いている専門家である⁽³⁹⁾。1990年代の地域紛争では、紛争中から紛争後に米軍民事部隊が投入されて、クルド人保護作戦、ソマリアでの人道作戦、旧ユーゴ紛争後の復興支援などで活躍した。ボスニアにおけるNATO主導のIFOR/SFORに、活動開始後2年間で、米軍は「CIMIC要員」としてその大多数となる計約1,400人の民事要員を送った⁽⁴⁰⁾。

こうした経験に基づき、米軍が、民事業務を

含む文民組織との関係に関する活動原則としてまとめたのが、2001年2月の統合教範「民軍活動のための統合ドクトリン」⁽⁴¹⁾である。

米軍は、民軍活動（Civil-Military Operations, CMO）を「軍が、文民組織（政府、NGO、現地当局、住民を含む。）との間に関係を確立し、維持し、影響力を行使し、またはこれを利用する司令官の活動」と定義する。一般的にCMOの実施により、安全保障環境を有利に導き、米国益に対する脅威を特定することに寄与するとされる⁽⁴²⁾。具体的なCMOの目的は、米国の国家目標追求を支援すること、軍事作戦の効率性を高めること、軍事作戦が文民にもたらすマイナスの影響を縮減すること、の3つである⁽⁴³⁾。なお、すべての民事業務（CA）はCMOを支援する活動であるとされ、CMOのほうがCAよりも広い概念とされている⁽⁴⁴⁾。

CMOドクトリンは、CMOを軍事作戦支援と文民活動支援の2つに分けて規定する。軍事作戦支援でCMOが適用される場合を、主要地域紛争とその他の戦闘作戦としており、それぞれに、①前危機局面、②準備局面、③展開局面、④敵対的局面、⑤紛争後局面の5局面が区別され、局面ごとに民軍協力の内容が決まる。たとえば、①の前危機局面の民軍協力では、軍事作戦によって影響を受ける可能性のある文民機関を特定しておくなど民事業務分野事前評価の実施がある。②の準備局面では、文民組織との連携が考えられる。③の展開局面では、戦闘や紛

(38) US Army, *History of United States Army Civil Affairs and Psychological Operations Command*. <http://www.armyreserve.army.mil/ARMYDRU/USACAPOC/USACAPOC_History.htm>

(39) Globalsecurity, *Civil Affairs and Psychological Operations Command*. <<http://www.globalsecurity.org/military/agency/army/ca-psyop.htm>>

(40) Phillips, *supra note* (28), *op. cit.*, p.24.

(41) Joint Chiefs of Staff, *Joint Doctrine for Civil-Military Operations* (Joint Publication 3-57), 2001.

(42) *Ibid.*, p.I-1. なお、米軍のCMOについては、今村英二郎「米陸軍のCivil Military Operations」『防衛学研究』33号、2005.10, pp.89-108.も参照。

(43) *Ibid.*, p.I-8.

(44) *Ibid.*, p.I-1.

争後活動支援のための文民資源の増強がある。④の敵対的局面では、住民・インフラ・公共施設への付随的損害の限定などがある。⑤の紛争後局面では、文民行政機関再建までの間の民政の遂行などがある⁽⁴⁵⁾。

文民活動支援におけるCMOとして、CMOドクトリンは、対外人道援助の一環である難民・避難民などの救援・支援、文民行政機関再建の支援と民政の遂行、基本公共サービスの回復と最小限の社会安定化のための紛争後活動などをあげている。ただし、いずれの場合にも、軍の任務が第一義的である点が留保されている⁽⁴⁶⁾。

以上のように、CMOの諸活動においてはあくまで軍が主体であって、文民組織は客体とされている。CMOドクトリンは、PSOだけではなく、すべての米軍の任務に適用されるのでもあり、司令官の作戦目的に資するように、軍と文民組織の関係を規律する原則となっている。

2 NATOの民軍協力（CIMIC）ドクトリン

NATOは、民軍協力（CIMIC）の概念を「任務を支援するための、NATO司令官と文民アクター（国際機関・国際組織・NGOとともに、各国住民及び現地担当当局をも含む。）との間の連携及び協力」と、2003年のCIMICドクトリンで定義している。さらに「CIMICの短期的目的は、担任地域内の文民当局・文民組織・住民との間で、NATO司令官が自己の任務を完遂するため、十分な協力関係を結びかつ維持することであり、これには文民側計画の実施の直接支援が含まれる。CIMICの長期的目的は、作戦における同盟の目標の達成を支える諸条件の創

出及び保持に貢献することである」とも規定する⁽⁴⁷⁾。

これらの定義から、NATOのCIMICドクトリンの3つの特徴を指摘できよう⁽⁴⁸⁾。第1に、CIMICという用語は、軍事作戦に関するものであって、それ自体として民軍協力に関する用語ではない。すなわち、CIMICドクトリンにとって軍事目的完遂が第一義なのである。第2に、CIMICはNGOや国際機関による人道援助それ自体を促すような方向性を有していない。第3に、これらの定義から、CIMICは、戦術ドクトリンであっても、戦略そのものではないことが分かる。NATOの軍事作戦の戦略目標は、危機地域の安定とその住民の危険を減じることである。CIMICは、この戦略目標に至るために、司令官が利用する道具となることが想定されている。換言すれば、CIMICは、NATOの他の軍事力及び軍事行動と緊密な連携を必要とする全作戦の不可欠の一部なのである⁽⁴⁹⁾。

CIMICドクトリンは、CIMICの中核的機能として、①民軍連絡機能、②文民環境の支援機能、③軍に対する支援機能の3つを挙げる⁽⁵⁰⁾。①の民軍連絡とは、作戦の計画・実行を促進・支援するために、文民組織と必要な連携を行うことである。②の文民環境の支援は、軍事作戦中に、文民組織がNATO軍から受ける情報・交通・通信・装備等についての支援を指す。ただし、NATOは軍事任務阻害の懸念から、この種の支援決定は最高級レベルで、かつ軍事任務に必要な場合に限って行うとしている。③の軍に対する支援機能とは、軍では得られない

(45) *Ibid.*, pp.I-8-I-10.

(46) *Ibid.*, pp.I-12-I-20.なお、CMOドクトリンは、これらの海外でのCMO以外に、自然災害などのための国内支援の際のCMOについても規定している。

(47) NATO, AJP-9, paras.102-103.

(48) 以下のCIMICの定義上の特徴についてはRehse, *supra note* (4), *op. cit.*, p.30参照。

(49) NATO, AJP-9, para.102.

(50) *Ibid.*, para.104.

文民組織の持つ情報等を軍が活用することである。これに関連して、CIMICドクトリンは、「司令官の任務として、可能な限り作戦への文民の暗黙の支持獲得を追求すること⁽⁵¹⁾」を定めている。住民など文民からの作戦への支持獲得が、実質的には、CIMICの第4の機能だとも言える⁽⁵²⁾。

CIMICドクトリンは、その第5章でCIMIC部隊の組織と指揮統制について規定する。NATOはCIMICの組織を大要次のように定めている⁽⁵³⁾。第1に、NATOは、あらゆる状況に応じて、各級司令部に訓練されたCIMIC幕僚を置くことを最低限の要件とする。第2に、戦域級以上の司令部で、CIMICを担当する部署には、本部中隊の他に、担任地域内の各級司令部のCIMIC幕僚を支援する複数のCIMIC支援中隊を置き、民事行政、民間インフラ、人道援助、経済、文化に関する軍人または文民の各々の専門家を擁するCIMICグループを置き、さらにCIMIC任務を実際に行う一般部隊を置かなければならない⁽⁵⁴⁾。第3に、適当と認められる場合、司令部から文民機関に連絡士官を配置する一方、文民組織・地方当局・住民と軍要員が情報を連絡・交換する場としてCIMICセンターを設置する。CIMICセンターは、軍駐屯地外に、通常は活動全体のリード機関の所在地に隣接して置かれるが、意思決定中枢としての軍司令部に代わるものではない。CIMICセ

ンターは、NATOと文民組織の接触開始の場で、連絡の中心点でもある。民軍の情報交換を促し、軍による文民組織支援の可能性などに関する助言機能も有する⁽⁵⁵⁾。

このようにNATOは、軍事目的第一主義に立ちつつも、1990年代の旧ユーゴにおける活動経験をもとに、文民組織との密接な連携協力が任務遂行に有効であることを認識し、CIMICドクトリンで、文民機関への連絡士官配置やCIMICセンターの設置のような措置を規定している。また、民軍関係規律原則として、①地域文化の尊重、②共通の目標、③責任の共有、④同意、⑤透明性、⑥相互意思疎通の6つを掲げている⁽⁵⁶⁾。ただし、現実にNATOが、ドクトリンに規定したとおりに特定の作戦を遂行しているかどうかは、個別に見ていく必要がある。

3 国連の民軍連携協力（CMCoord）概念

国連は、PSO（国連は平和支援活動ではなく平和活動という用語を用いている。）における民軍間の連携協力を、CMCoord（Civil Military Coordination、シムコードと読む。）と呼んでいる。CMCoordでは、連携と協力とが明確に区別され、連携（coordination）は活動の同時性確保のための情報の交換とされ、協力（cooperation）は諸機関間の相互支援と共同活動とされる⁽⁵⁷⁾。国連は民軍の係わり合いを競合関係から協力関係まで幅広く捉えている（図1参照）。

(51) *Ibid.*

(52) Murat Celik, *Comparison of the British and Canadian CIMIC and the U.S. CMO Doctrines to the NATO CIMIC Doctrine*, Naval Postgraduate School, 2005, p.36.

(53) 以下のCIMIC組織と指揮統制についてはNATO, AJP-9, paras.501-503.

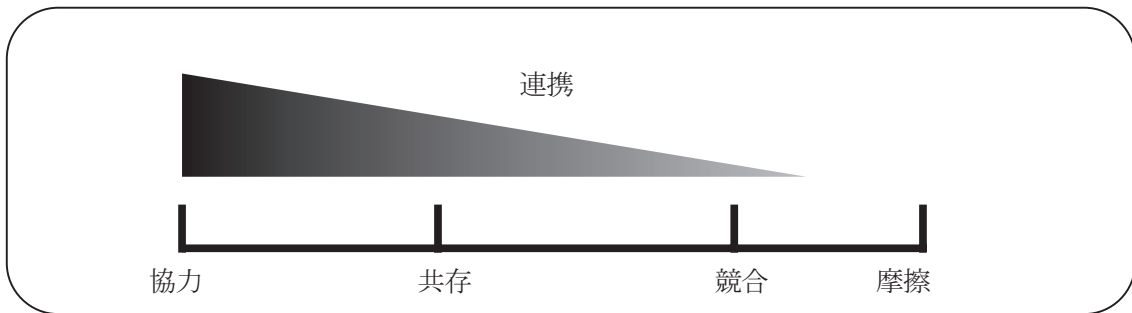
(54) なお、連合軍の対日占領においても、東京の連合軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）の手足となる占領軍の実戦部隊として地方軍政部や地方軍政チームが各地に置かれた（竹前栄治『占領戦後史－対日管理政策の全容』双柿舎, 1980, pp.38-42.）。

(55) NATO, AJP-9, para.502.

(56) *Ibid.*, para.203.

(57) 国連PKO局の軍事要員訓練用教材資料：UN DPKO, *The 10th Standard Generic Training Module (SGTM)*, 2003.6, p.8 <<http://www.un.org/depts/dpko/training/SGTM%20v%201.1/B-%20Training%20Material/C-%20UN%20Issues/10%20%20UN%20Civil-Military%20Coordination.doc>>

図1 国連の文脈における「連携」と「協力」の関係



(出典) UN DPKO, *The 10th Standard Generic Training Module (SGTM)*, 2003.6, p.9掲載の図による。

国連PKO局の2002年9月作成の政策文書は、国連のCMCoordを「軍事部門と人道機関、開発機関または地域住民の間で、それぞれの目的を達成するために行うあらゆるレベルの、情報交換、交渉、摩擦軽減努力、相互支援および計画策定などの相互交流のシステム⁽⁵⁸⁾」と定義する。さらに、この定義を説明した軍事要員訓練用教材では、「ひとつの統合された平和活動として実行できるよう、国連ミッション構成部門間および現地所在の他の機関との間で絶え間ない連携とフィードバックを確保するあらゆる手立てをとること⁽⁵⁹⁾」が強調されることから、CMCoordは、国連PKOの活動地内の他の国連機関、人道機関、NGOそれに現地の政府・住民との連携協力に加えて、PKO内の軍民両部門（文民警察と軍の間も含む）の連携協力も含んだ用語である。

ただし、国連内では、国連人道問題調整官事務所（OCHA）などを中心に、CMCoordを、より人道原則に密着して捉える考え方もある。人道活動においては、あくまで人道活動が全体として、責任ある人道機関のシビリアン・コントロールの下にあることを前提に、①すべての民軍協力は中立と公平の原則に基づく、②ニーズ

に基づく援助を無差別に行う、③戦闘員と非戦闘員を明確に区別する、④民軍連携協力活動においても、人道機関はあくまで独立性を保持する、⑤人道要員の安全を軍に委ねるとしても、それは他の安全措置が取れない場合の最後の手段である、⑥人道機関は、政策及び実施の両レベルにおいて、民軍連携協力により被援助者が危険に晒されないようにする義務がある、などの原則の下で、民軍連携協力は行われるべきだとされる⁽⁶⁰⁾。

要するに、国連は人道活動が中立・公平原則に依拠しつつも、人道緊急事態において軍事組織が果たすべき役割があることを認める。その際の最大公約数的な原則がCMCoordである。ただし、CMCoordは、未だ一定の原則に収斂されているとはいえ、国連PKO内の民軍両部門の活動の統合性を確保しようという側面、国連PKOと他の国連人道機関の間で活動の整合性や資源の効率的な活用を促す側面、さらに国連PKOと現地で活動するNGOを含む他の人道援助機関との活動調整に資する側面など、多様性を持つ発展途上の概念だといえる⁽⁶¹⁾。

(58) *Ibid.*, p.5.

(59) *Ibid.*

(60) *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies March 2003, Rev. 1*, 2006.1, pp.8-15; UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies: An IASC reference paper*, 2004.6, pp.5-10.

4 国際文民組織の考え方—赤十字国際委員会（ICRC）ガイドライン—

最近のPSOにおける民軍の連携協力関係の進展を、国際文民組織がどう捉えているかを、ここでは赤十字国際委員会（ICRC）などの考え方を中心に紹介することにする。ICRCはスイスの国内法人ではあるが、国連と協議関係を持つなど、国際人道法分野の守護者として、中立・公平・人道・独立などの原則に従って活動するNGOである。ICRCは、他の人道NGOの行動規範をリードする国際文民組織である。

ICRCは、軍が直接的に人道活動に関わる事態を評価する際、それが紛争中の関与かそれとも紛争後の関与かの区別を重視する。ICRCは、紛争後の状況での軍の人道活動についてほとんど何の留保もつけないが、紛争後でも敵対行為再発の場合に、人道活動と軍の連携が問題となる可能性もあると注意を喚起する。さらに、紛争継続中における軍の直接的な人道活動関与に反対する。人道活動が政治・軍事目的と関連しているという認識を、地方当局や住民が持つ場合には、活動の中立性や公平性に疑念が生じ、人道活動の存立基盤自体を危うくするからである。こうしたことから、ICRCはCIMIC（民軍協力）とCIMIR（民軍関係）を明確に区別して、CIMICを、CIMIR一般に広げて曖昧に使うことはせず、NATOの軍事ドクトリンを指す場合に限り用いる傾向にある⁽⁶²⁾。

また、ICRC、国境なき医師団、Oxfamなど

9つの国際人道組織でつくる人道対応促進委員会（The Steering Committee for Humanitarian Response, 以下SCHRとする。）は、「人道援助提供における人道・軍関係についてのポジション・ペーパー」⁽⁶³⁾を作成して、人道援助における民軍関係のガイドラインを示している。まず、2001年の「SCHRポジション・ペーパー」は、次の4つの原則を示した。

- ① 一般的状況（すなわち、十分な数の人道組織が各々に適切な人道ニーズに対応するために活動している状況）では、軍による人道活動の直接実施は不適切である。
- ② 例外的状況（人道機関が緊急の人道脅威に対応するための手段や補給能力を欠く状況）でのみ、軍による人道活動の直接実施が適切となるが、そのためには特別の基準が必要である。
- ③ 人道機関が軍による武装防護を利用できるのは、極端な環境下における最後の手段としてだけである。
- ④ 特定種類の情報に関してだけは、人道機関と軍の間で共有可能とすべきである⁽⁶⁴⁾。

2004年の「SCHRポジション・ペーパー改訂版」⁽⁶⁵⁾は、4原則を再確認した上で、第1に、人道援助における民軍関係にとって、武力紛争が継続中かどうか、すなわち国際人道法が適用されるかどうかを重要であると指摘する。武力紛争中ならば、紛争当事者には、文民の保護義務と人道機関が提供する人道援助を促進させる義務の2つが生じることになる。第2に、軍の法的な性格が重要となってきた。国連憲章第7

(61) 国連のCMCoord概念が人道危機の民軍関係に偏り過ぎて、平和構築局面に軍事組織を利用するという点から見直すべきだとの批判もある（Cedric de Coning, *Civil-Military Coordination and UN Peacebuilding Operations*, 2005. <<http://www.trainingforpeace.org/pubs/accord/civmil2005.pdf>>）。

(62) Studer, *op. cit.*, pp.374-375 ; Rehse, *op. cit.*, pp.40-41.

(63) The Steering Committee for Humanitarian Response, *SCHR Position Paper on Humanitarian-Military Relations in the Provision of Humanitarian Assistance, revised ed.*, 2004. <<http://act-intl.org/resources/manual/SCHRpositionpaper.doc>>

(64) The Steering Committee for Humanitarian Response, *SCHR Position Paper on Humanitarian-Military Relations in the Provision of Humanitarian Assistance*, 2001, pp.3-6. <<http://www.humanitarianinfo.org/darfur/uploads/military/SCHR%20paper%20on%20Role%20of%20Military%20in%20Aid%20Delivery.doc>>

章の下の活動であることをうたうPKOが増加し、国連が紛争当事者となる可能性が出てきたため、人道機関側は、当初からそれを考慮に入れて人道活動を実施する必要性が生じた。同様に、イラク駐留米軍のような占領軍と人道活動との関わり方も課題である。国際人道法上、占領軍には国際人道機関の人道救援を受入れる義務がある。人道機関は、占領軍と協働していると認識されないことが重要だが、協働しなければ紛争地域や占領軍の統制外の地域に人道活動を広げることが出来ないことにもなる⁽⁶⁶⁾。

ICRCは、同委員会国際機関部外交顧問のマインラド・ストゥダー (Meinrad Studer) 氏の論文「ICRCと武力紛争における民軍関係」において、「民軍協力のためのICRCガイドライン」(以下「ガイドライン」とする。)を発表した⁽⁶⁷⁾。同論文は、第1部で武力紛争における民軍関係の理論と実際を論じ、第2部で「ガイドライン」を付加する体裁を取っている。著者の肩書きやICRCの公刊雑誌への掲載という点から見て、ICRCの公式見解と考えてよいだろう。

「ガイドライン」は「全般的枠組み」と「協力の実際」から成っている。「全般的枠組み」では、ICRCは軍との関係を律する出発点を赤十字設立の諸原則(公平、中立、独立など)に置き、政治や軍事から独立して活動を行うことが確認される。その上で、特に、軍事介入と人道活動に関して、第1に、人道活動の目的は、紛争解決ではないこと、第2に、ICRCの理解では、国際軍事ミッションの目的は、秩序と安全の確立・維持、それに紛争の包括的解決の促進にあること、第3に、ICRCは、同一地域に展開中の軍と密接な協議関係を持つことになるが、ICRCの意思決定や活動は軍とは独立していること、の3点が強調される。

「ガイドライン」は、このような枠組みの中で、「協力の実際」として7つの協力項目を挙げる。①政治・軍事の政策決定者との対話、②平和維持軍との作戦面の協力、③武装警護員によるICRCの装備・施設の防護、④軍事・民間防衛資源のICRCによる利用、⑤訓練へのICRCの協力、⑥軍事活動と人道活動の協力に関する会議へのICRCの参加、⑦軍事演習へのICRCの参加である。

以上のように、ICRCをはじめとする国際人道組織は、人道組織による活動と軍による人道活動実施の間には、原理的な問題に起因する不整合があることを認めて、軍による人道活動に原則的に反対する。ただし、一方で、近年の実践の経験から、人道活動の安全確保の必要性からくる軍の防護、軍が有する大規模兵站能力の活用、軍事作戦と人道活動の調整のための情報交換の実際的必要などの点で、軍との協力関係の維持にも関心を持っている。すでにICRCは、必要な場合に、現地の軍指揮所や中央の軍司令部にそれぞれ連絡要員を配置しているという⁽⁶⁸⁾。その意味で、民軍が各々の組織文化を理解して、相互の意思疎通を日常的に改善する努力として、民軍の共同訓練が重要とされる。

IV 結論にかえて

現在の国際平和支援活動(PSO)では、平和維持活動と平和構築活動が同時並行的に進められる傾向にある。紛争後の国家再建に国際社会が効果的に関与するためには、紛争中または紛争解決直後から、軍と文民両組織が緊密に連携して対応することが要請されている。

本稿の締めくくりに、これまでに紹介してきた諸機関の民軍関係に関する考え方をもとに、

(65) SCHR, 2004 ed., *op. cit.*

(66) *Ibid.*, pp.4-7.

(67) 以下、「ガイドライン」の記述はStuder, *op. cit.*, pp.387-390による。

(68) *Ibid.*

平和構築支援活動における民軍関係のこれからのあり方を考えてみたい。

第1に、米軍のCMOドクトリンやNATOのCIMICドクトリンに見るように、軍側の民軍協力の考え方の根本にあるのは、軍事作戦全体の成功に資する限りで、軍と文民の協力を行っていくという考え方である。文民組織が、米軍やNATO軍との間に連携協力を行う場合には、この点を押さえておく必要がある。たとえば、軍事活動の都合から、文民組織の活動が阻害されたり、あるいは文民組織の現地活動で得た情報が、軍事活動の情報活動に利用されたりする可能性があることにも留意すべきである。本号の〈序説〉で紹介されたように、平和構築を紛争終結後に「安定化段階」「移行段階」「定着段階」と進んでいくプロセスであると捉えれば、中長期的な取組みを必要とする「定着段階」においては、軍事活動優先のCMOドクトリンやCIMICドクトリンに準拠して活動することは、文民組織による中長期的な平和構築活動を短期的な軍事目的の活動によって阻害する可能性があり適切でない、と言えるかもしれない。

とはいえ、第2に、CMOドクトリンは、紛争後における一定の基本公共サービスの提供や社会安定化のための活動も視野に入れている。民軍関係といっても、たとえば、占領軍たる米軍が現地当局・住民との間で結ぶような種類の民軍関係に対して、しかも「安定化段階」における平和構築支援活動ならば、CMOドクトリンは準則として一定の有効性を持つかもしれない。

第3に、CIMICドクトリンは、文民組織・地方当局・住民との連絡・情報交換の場としてCIMICセンターを置くなどの民軍協力の制度化を、さらに民軍関係規律原則として、地域文化の尊重や責任の共有などを、規定している。その意味で、NATOのCIMICドクトリンは、米軍のCMOドクトリンよりもさらに進んで、「安定化段階」から「移行段階」の平和構築支援活動にも適用可能だといえるかもしれない。

第4に、国連のCMCoordとICRCの民軍関係ガイドラインに共通するのは、平和構築支援活動を行うPSO実施主体が文民機関のシビリアン・コントロールの下に置かれるべきであるという考え方である。国連事務総長特別代表（以下SRSGとする。）の下に文民部門と軍事部門を擁する複合型国連PKOを例にとれば、シビリアン・コントロールとは、軍事部門が完全にSRSGの統制の下に置かれるということであろう。ICRCなどの行う人道援助を例にとれば、軍事戦略や作戦とは独立して人道援助の決定や実施がなされるということだろう。

第5に、人道組織は、自らの中立・公平・独立などの原則から、近年の国連憲章第7章に根拠を置く国連の活動に対しては、それが紛争当事者になる可能性があるため、国連といえども、これと一定の距離を置く必要があることも認識している。

第6に、国連は、「ブラヒミ報告」によって、任務遂行のための「公平原則に基づく武力行使（impartial use of force）」の容認に動き出したかに見える。また、人道緊急事態における軍の利用に積極姿勢も見せている。他方、ICRCなどの人道組織も「例外的状況」における軍事組織の利用を容認している。これらの最近の考え方を総合すれば、次のように言えよう。平和構築のうちの「安定化段階」のような流動的な状況や、「移行段階」のような和平プロセスが軌道に乗りはじめた時期に出現する、安定や和平プロセスの妨害者（spoiler）に対して、従来の国連PKOや人道組織の依拠していた中立原則を適用して放置することは、和平プロセスを逆戻りさせる可能性もあるという立場が鮮明に打ち出されている。「公平原則に基づく武力行使」によって、和平プロセスを防護するために軍事組織を平和構築支援活動に組み入れる可能性が、模索されていると言えるのではないだろうか⁽⁶⁹⁾。

最後に第7として、これまでの考察から、同じ平和構築支援活動といっても、初期の「安定

化段階」、中期の「移行段階」、最終期の「定着段階」の段階ごとに民軍両組織の果たすべき役割が違うこと、また、各段階は、事態の推移によって、後戻りの可能性もあることなどが指摘できるだろう。そうだとすれば、平和構築支援活動に組み込まれた民軍両組織間では、たとえば「移行段階」での選挙実施支援活動における文民組織と軍事組織間における活動の同時性の確保が必要とされるだろう。また「移行段階」から「定着段階」への段階移行の際の情勢認識

などにおいて、民軍両組織の間で密接な連携協力関係の構築が要請されるだろう。この場合、平和構築支援活動の統一性や効率性の観点から、文民組織には国際機関や現地政府だけではなく、国際援助や人道NGOも含まれるべきかもしれない。組織文化を異にする軍とNGO両組織間の相互信頼の構築に向けた訓練の実施や人材の交流等が求められるゆえんである。

(ひとし ゆういちろう 外交防衛課)

(69) Philip Wilkinson, "Shaping the Weapons of Peace: The Development of a Common Military Doctrine for Peace Support Operations", *ISIS [International Security Information Service] Briefing Paper*, No.18, 1998.<<http://www.isis-europe.org/ftp/download/bp-18.pdf>>; de Coning, *op. cit.*, pp.10-11; 山下 前掲注(35), pp.75-79.