

平成 21 年 6 月 9 日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2006～2008
 課題番号：18530112
 研究課題名（和文） 平和構築支援におけるCIMIC（民軍協力）のあり方と日本の対応
 研究課題名（英文） CIMIC in Peacebuilding Assistance and Japan's Approach

研究代表者
 饗場 和彦（AIBA KAZUHIKO）
 徳島大学・総合科学部・教授
 研究者番号：50314414

研究成果の概要：紛争地における平和構築支援の活動では近年、民間組織と軍事組織が並存して活動するケースが多い。両者の関係性にはジレンマが生じ、支援の成果に大きく影響する。相互に拒否感や不信感、無理解が存在しがちだが、基本的に両者間の調整が不可欠。その上で、状況に応じて連携や協力などの関係緊密化もありうるし、疎遠化が必要な状況もある。日本では自衛隊と NGO による民軍の関係として表面化するが、いっそうの調整が必要。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	700,000		700,000
2007年度	700,000	210,000	910,000
2008年度	700,000	210,000	910,000
年度			
年度			
総計	2,100,000	420,000	2,520,000

研究分野：国際政治学

科研費の分科・細目：

キーワード：民軍関係、民軍連携、民軍協力、CIMIC、平和構築、自衛隊

1. 研究開始当初の背景

平和構築 (Peacebuilding) の用語は、1992 年にブトロス・ガリ国連事務総長 (当時) が『平和への課題』の中で、紛争後平和構築 (Post-conflict peacebuilding) として提起したが、最近では紛争後に限らず、包括的な意味合いで用いられる。冷戦後、紛争によって破綻国家となる例が増えており、国際社会

としては破綻国家がテロの温床とならないためにも紛争地に対する多様な支援を行わなければならない。平和構築はこうした文脈の中で近年、注目され、日本政府も 2003 年に閣議決定された新 ODA 大綱において、重点課題として平和の構築を挙げている。国連改革の一環として「平和構築委員会」も新設された。

平和構築の必要性について異論は少ないが、そのやり方については多くの課題・観点があり多様な議論がある。文民組織と軍事組織との関係性はその一つである。紛争地における支援活動では文民による活動と軍隊による活動が並存するケースが多いが、平和構築支援の現場において両者がどういう関係性を持ち、どのような役割分担をするか、という問題は大きな争点となっている。軍隊による活動は治安維持や DDR（武装解除、動員解除、社会復帰）などの支援分野で直接的に有用、不可欠であるし、文民の支援要員の安全を確保するという面でも協力する意義は大きい。他方で、文民の支援活動にとって不可欠な大原則、「中立性の維持」が、軍隊との緊密化によって損なわれるという危惧が指摘される。

民軍の連携はすでにアフガニスタンやイラクなど平和構築の現場で実践されているが、その功罪について評価、議論がわかれ、実務的にも学術的にもいまだ精緻な検証、体系的な考察はあまりなされていない。

また日本は平和構築支援の一環として自衛隊を海外に派遣し、日本の NGO も世界各地で活動するが、この問題で十分な知見と検討があるわけではない。

国際社会の一般的な傾向としても、あるいは日本の個別的な状況としても、平和構築支援において民と軍が並存して活動する実態は今後いつそう、継続、拡大するとみられるゆえに、この問題について十分な検討、研究が早急に求められている。

2. 研究の目的

「むろん軍隊とともに人道援助を行うのが望ましくないことは言うまでもない。しかし、軍というものは戦闘をする集団と決めつけがちだが、空輸、空路の管制、港湾や空港で

の大きな物資の積みおろし、キャンプの設置などのプロである。いかに軍との協力を図っていくか、これが UNHCR のみならず戦闘下の人道援助の課題であろう」（緒方貞子『私の仕事』草思社、2002 年、169 頁）。国連難民高等弁務官として数々の紛争地で人道支援に関わった緒方は、ボスニア紛争時における活動に関してこのように回想している。

紛争下で困窮する、あるいは生命の危機に瀕する人々の状況を改善するため行なわれる国連や NGO など文民組織による人道援助は、場合によっては軍事組織とも連携、協力して実施されてよい、とする緒方の発想は議論を呼ぶ。援助の現場ではときに、文民組織と軍事組織が混在する。とくに紛争地における大規模な援助活動の現場ではほとんどの場合、両者が活動する。そのような状況は、湾岸戦争終結直後のクルド難民問題以降、旧ユーゴスラビア紛争、ソマリア紛争、ルワンダ紛争など内戦と民族紛争が頻発したポスト冷戦時において顕著に表出した。こうした新しい事態は、活動の現場において文民組織と軍事組織との関係はどうあるべきか、それぞれの側に重要な課題を突きつけた。

本研究の目的は、この課題に対する分析にある。上述の緒方の発想は、この課題に対する一つの観点といえる。

国際的な支援活動現場における文民組織と軍事組織の関係は、いくつかの種類に分化できる。まず支援現場の性質は災害による惨害なのか、あるいは紛争による惨害なのか。時系列として支援活動は緊急的、初期的性質の高いフェイズか、あるいは復興・開発期のフェイズか。主体として文民組織は国際団体（当該国・地域の外部の団体）なのか、あるいは国内団体（当該国・地域の内部の団体）なのか。主体として軍事組織は国際団体（当該国・地域の外部の団体）なのか、あるいは

国内団体（当該国・地域の内部の団体）なのか。こうした相違点により多種の組み合わせがありうるが、それらのうち本研究は、紛争地における、緊急性の高い支援活動のフェイズにおいて、国連や国際 NGO などの国際的な文民組織と、多国籍軍や PKO 部隊などの国際的な軍事組織との関係を対象とする。

3. 研究の方法

通常の文献・資料調査のほか、以下の方法でも研究を行なった。

(1) 現地調査

① NATO の認証組織である CCOE (CIMIC Center of Excellence、オランダ・エンスヘーデ) における民軍関係に関する研修コースに参加した (2009 年 3 月)。

② 平和的な王制廃止が実現したネパールにおいて国連主導で行なわれている平和構築支援を調査。自衛隊も参加しており、その実態を視察し関係者にインタビューした (2008 年 3 月)。

③ 自衛隊 OB でつくる NPO 法人 JMAS (日本地雷処理を支援する会) がカンボジアで行なっている地雷除去と村落開発の現場を視察し、インタビューした (2007 年 2 月)。

④ 新設された陸上自衛隊中央即応集団・国際活動教育隊 (駒門駐屯地) の運用実態について視察とインタビュー (2009 年 3 月)。

(2) 研究会

平和構築支援の民軍関係に関する研究者、実務者ら有志で作る研究会に参加 (広島大学平和科学研究センターや内閣府国際平和協力本部事務局など共催)

4. 研究成果

(1) 定義と関連する概念

本研究の題目は「平和構築支援における CIMIC (民軍協力) のあり方と日本の対応」としているが、この CIMIC という用語、概念

がこの種の問題を包括的、一般的に意味する呼称というわけでは必ずしもない。日本語の訳語の点でも検討を要する。本研究の内容においては、題目として記した「CIMIC (民軍協力)」という用語、概念に拘泥せず、広く「民軍関係」という視点から考察する。

民と軍の関係性を考える上で数種の用語、概念が存在する。

「民軍関係」(Civil Military Relations) の概念としては次のように定義付けられる：「国際的な人道・開発援助や平和活動における文民組織と軍事組織との調整や協力を目的とした一連の係り合い」(上杉勇司編『国際平和活動における民軍関係の課題』広島大学平和科学研究センター、2007 年、7 頁) 関連する概念として以下のものがある。

「政軍関係」：英文では Civil Military Relations とされ、民軍関係と同様の表記であるが、日本語において政軍関係という訳語で議論される概念は、国内における政治と軍隊の関係性を対象にし、文民統制の問題などを含む。

「民軍調整」：英文で Civil Military Coordination とされるが、紛争地における活動において文民組織と軍事組織がそれぞれの目的達成のために相互に意思疎通や情報共有を図ること。

「民軍協力」：民軍調整は民と軍が異なる目的を持つ場合であるが、民と軍が共通する目的を持ち、その達成のために調整のみならず、積極的な協力関係がある場合、民軍協力という表現で概念化できる。ただ英語表記を Civil Military Cooperation と記すと、後述の CIMIC と混同する恐れがある。

「CIMIC/シーミック」：英文では Civil Military Cooperation と記され、直訳では「民軍協力」となるが、CIMIC という言い方で定着している概念は、「民と軍の協力」という

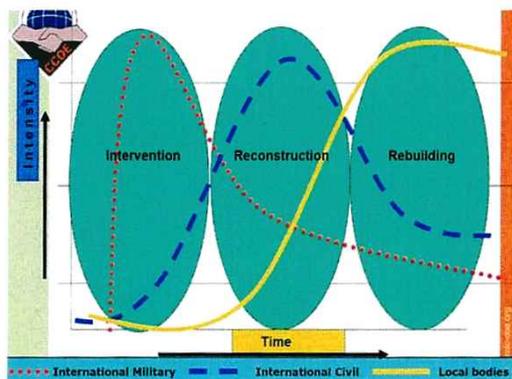
一般論的な意味ではなく、軍事組織の側の立場から考える、とくに NATO において志向される概念として理解される。

「民軍作戦 (CMO)」: Civil Military Operation は軍事組織による軍事作戦の一環として現場の民間組織、民間人に対してはたきかける多様な活動 (Civil Affairs) をいう。とくに米軍において使用される概念。

これらの概念は、最も包括的なものが「民軍関係」であり、その中で民と軍の双方向性を含んでいるものが「民軍調整」と「民軍協力」、軍事組織の側の一方的な視点のみで考えるのが CIMIC/シーミックや「民軍作戦」と分類できよう。

(2) 民軍関係が表出する状況

民軍関係が表出する状況は、以下の図に示す、Intervention と Reconsutruction のフェイズである。前者の場合は軍事組織の主導性が高く、後者の状況において文民組織の存在感、必要性が拡大し逆転する。したがって Reconstruction のフェイズにおいて民軍関係の問題が最も先鋭化して表出すると言えよう。



(3) 軍が民に近づく理由

軍事組織の側が文民との関係に着目し、文民に対する対応が取られる理由は、近年の武力紛争の性質変化にある。冷戦終結以降、世界で頻発する武力紛争は、民族紛争や内戦の形が多く、そこではアクターが戦闘員か文民であるかの区別はあいまい化する。また、市民がこうむる戦禍の程度は大きく、その紛争被害に対する国際機関、国際 NGO の支援活動も活発化している。このように紛争主体、被害者、支援する側いずれにおいても文民の存在感が拡大しているのである。したがって軍事組織の側には、こうした変化に対応する必要性が生じ、軍事組織の立場から民軍関係をめぐる考え方と対応を概念化している。

たとえば NATO は旧ユーゴスラビア紛争の経験から民軍関係について独自の概念を構築した。NATO ではこれを CIMIC と呼び、以下のように定義している: The coordination and cooperation, in support of the mission, between the NATO Commander and Civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies. (NATO Definition=AJP-9)

ここでの定義から明らかなのは、軍による民への近接は、あくまで軍のミッションのためであり、軍の目的達成のために司令官は民との間の関係を重視せねばならないという考え方である。具体的な軍の目的の一つには、部隊防護 (force protection) があり、これは軍の安全を守るため民生支援をして現場の民間人の人心を掌握する (win the hearts and minds) という対応である。

(4) 民が軍に近づく理由/離れる理由

民の立場からの民軍関係のとらえ方は両

面性がある。民から軍への近接性を肯定する考え方と、否定する考え方、その中間の考え方である。

平和構築における民の立場の目的は、支援の実効性である。民軍関係の強化、促進を図る発想は、支援の実効性向上のために軍の関与が有効と考える。上述の緒方の発想も同様である。具体的には軍の輸送力や通信力、緊急時の避難、妨害勢力に対する安全対策などにおいて、軍の関与は文民による支援活動にとってプラスの効果がありうる。

他方、逆に軍の関与は文民の行う支援活動に対して逆効果を招きうるので、民軍関係は疎遠化されるべきとの考え方もある。その論拠には、理念的、原理的な要素と、技術的な要素がある。

前者の問題は中立性の喪失である。NGO や国連などが支援を行う際の大原則の一つに、中立性がある。しかし軍事組織はその基本的な性質が戦闘における勝利にある以上、友敵関係が前提であり、そこでは中立はありえない。文民の側は、軍との関係において近接性、一体性が強まれば中立とはみなされにくくなり、その結果、支援の実効性が阻害されるし、敵視される状況では安全性も低下する。

後者の技術的な要素は、軍事組織による民生支援の活動における質の低さである。支援活動に関するノウハウや知見、技術などが低いと、文民の支援活動に差しさわりを招く面がある。

また、こうした支援の実効性という点で軍隊の利用はプラスかマイナスかという判断のほか、支援の正当性という点で、軍事力の存在自体を否定する、「信念」としての要素も作用する。

(5) 平和構築の実効性のためには

平和構築支援の現場において、軍事組織と

文民組織はしばしば矛盾した関係になるが、それは両者の目的の齟齬に由来する。たとえば学校の修復という支援活動を行う場合、文民組織は学校修復を目的そのものとしてとらえるが、軍事組織は学校修復はミッション完遂のための一手段ととらえるので、手段と目的の関係性において両者は決定的に相違するのである。ただし、軍のミッションが文民組織の目的と一致する構造があれば、この問題は解決される。具体的には国連による平和構築活動などにおいて民軍が共通の国連ミッションの下で統合されているケースなどである。

他方、文民の側では(4)で示したように軍事組織との緊密化／疎遠化をめぐってジレンマが生じる。いずれの場合でも功罪はあるが、援助の効率性を考えるなら一律的な緊密化、あるいは疎遠化のアプローチは適切ではなく、ケースバイケースで状況に応じて軍との関係を考える柔軟性が肝要であろう。

この点で日本では、民軍関係の問題について、民、軍双方において依然硬直した思考が強い。無条件に自衛隊との関係性を否定するNGO もあるし、自衛隊の側も文民に対する関係性について十分な理解があるか、疑問がある。ただ、陸上自衛隊に 2007 年、発足した国際活動教育隊（駒門駐屯地）はこの点での研究、研修、訓練を担っており民軍関係の問題について一定の理解を促進している。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 3 件)

(1) 饗場和彦 「平和構築支援における民軍関係」『徳島大学社会科学研究』23 号、頁未定、2010 年、査読無し。

(2) 饗場和彦 「ヒマラヤ鳴動して国王一人一

ネパールで平和構築を考える」『外交フォーラム』No240、82頁～85頁、2008年、査読無し。(出版社のミスがあり、修正した訂正版を同誌No242で再掲載)

(3) 饗場和彦「人道的介入における『違法だが正当』とする概念について」『国際公共政策研究』13巻1号、1頁～13頁、2008年、査読無し。

〔図書〕(計1件)

(1) 饗場和彦『人道的介入に関する理念面および実践面における考察－内在するジレンマ、正当性、実効性を中心に』2007年、230頁(博士論文)。

〔その他〕(計3件)

評論など

(1) 饗場和彦「自衛隊、海外任務に備えるも」『徳島新聞』2009年3月5日、2頁。

(2) 饗場和彦「地雷技術を『平和』に生かす」『徳島新聞』2007年3月30日、2頁。

(3) 饗場和彦「隊長が明かすサマワの実相」『徳島新聞』2006年5月25日、2頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

饗場 和彦 (AIBA KAZUHIKO)
徳島大学・総合科学部・教授
研究者番号：50314414

(2) 研究分担者

無し

(3) 連携研究者

無し

以上