

Title	国連PKOと平和構築：日本外交にとっての位置づけと課題
Author(s)	今西, 靖治
Citation	国際公共政策研究. 2014, 19(1), p. 67-82
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/53812
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

国連PKOと平和構築

—日本外交にとっての位置づけと課題—

UN Peacekeeping Operations and Japan's Peacebuilding Policy

今西靖治*

Nobuharu IMANISHI*

Abstract

Since the end of the Cold War, the United Nations has changed and developed its policies on peacekeeping operations. During this period, Japan has been committed to peacebuilding as one of its primary diplomatic policies and has played a role in Cambodia, Afghanistan, and Iraq, and more recently, it has made efforts in countries such as Haiti and South Sudan. This paper points out some challenges Japan faces in the field of peacebuilding as it aims for a more proactive contribution for international peace and security.

キーワード：国連 PKO、平和構築、人間の安全保障、PKO と ODA の連携、文民の保護

Keywords : UN Peacekeeping Operations, Peacebuilding, Human Security, Partnership between PKO and ODA, Protection of Civilians

* 外務省総合外交政策局国際平和協力室長

はじめに

国際連合の行う平和維持活動（Peacekeeping Operations:PKO）については、いわゆるPKO法（国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律）が成立した1992年から早くも20年余りが経過し、日本による協力も着実に実績が積み重ねられてきた。1990年代にはカンボジアやシリア（ゴラン高原）、そして21世紀に入り東ティモールやハイチ、そして現在も派遣が継続中の南スーダンにおける国連PKOに対し、多いもので数百名規模の自衛隊部隊が派遣されており、警察要員、文民等もあわせると延べ人数で9,000人余りのPKO要員がのべ13のPKOミッションに派遣されてきている（2014年4月現在）。

この間、自衛隊のPKO参加に対する国民世論の反応も大きく変わった。内閣府が継続して行っている世論調査によれば、PKO法制定直後の1994年にはPKO活動に「参加すべきではない」が8.6%あったのに対し1999年以降は1%台に低下しており、また「これまで程度の参加を続けるべきだ」「これまで以上に積極的に参加すべきだ」をあわせた肯定的な意見は1994年に60%弱であったのが1999年以降は継続して80%を超えている¹⁾。1991年の湾岸戦争を機に本格化した日本の国連PKO参加問題だが、自衛隊の海外活動の是非をめぐって国論が二分されていた当時とは隔世の感がある。

我が国が国連PKOに積極的に関わるようになったこの20年は、日本が「失われた20年」とも言われる経済不況に悩まされた時期であったが、国際的には米ソ超大国による冷戦が終焉してからの20年とも重なる。それは冷戦終了後の「歴史の終わり」に対する期待が崩れ、国際社会が平和と安定に関する新たな課題に直面してきた歴史でもある。この20年の間、PKO法に基づく協力を含め、日本の平和構築分野での取り組みは着実に進展してきている²⁾。しかしながら日本にできることはまだまだあるというのが筆者の実感である。

本稿では、この20年の国連PKOの変容を中心にまず平和構築の概念、ついで平和構築の開発の側面に関わる人間の安全保障の概念に着目し、国際社会での議論を概観する。そして日本外交における平和構築の取り組みや位置づけを考察し、当初のカンボジアやアフガニスタン、イラクといった、外交的な意義付けの比較的確かな国とは異なり、近年はハイチや南スーダンのような地域的なつながりの薄い国におけるPKOにおいても、自衛隊部隊が創意工夫と高い規律をもってPKOとODA（政府開発援助）の連携や文民の保護に取り組んでいる事例を分析し、日本の平和構築支援のレベルがこの20年で深化してきている点を例証する。その上で、今後の課題として国連PKOへの更なる協力と人材育成の必要性について述べることにしたい。

1) 内閣府、外交に関する世論調査（平成25年度）。

2) この20年の日本の平和構築および国際平和協力活動全体の進展を積極的に評価したものとして星野俊也「紛争予防と国際平和協力活動」大芝亮編『日本の外交 第5巻 対外対策 課題編』岩波書店、2013年参照。

第1節 国連PKOの変容

紛争終結後の国家において平和を構築するという概念が国連の政策オプションとして最初に本格的に議論されるようになったのは1992年のブトロス・ブトロス・ガリ事務総長の『平和への課題』報告書がきっかけであったとされる。しかし、平和構築の概念を一般的にどう整理するかは、それぞれの紛争が固有の文脈や動態を有するが故に必ずしも容易な問題ではない。紛争が繰り返され得ることを前提とした紛争サイクルの時系列モデルにおいては、武力紛争が勃発する前の様々な「紛争予防」の活動に始まり、紛争が勃発した後は関係国による政治的な和平調停など、非強制的な措置である「平和創造」、または多国籍軍等による軍事的介入を含む強制的措置によって紛争当事者に和平を迫る「平和執行」が行われる。停戦合意が紛争当事者間で得られた後は停戦監視を主任務とする「平和維持」活動、さらに停戦合意よりも広範囲な政権の枠組みなどを取り決める和平合意がなされた後は平和の定着に向けた活動や国造りのための支援が行われるが、一般的には平和構築とは、時系列的には最も後ろに属するこれら「平和の定着」および「国造り」を狭義の内容としている。ただし、国連のキャップストーン・ドクトリン（2008年）においては、より広義の平和構築として、図1のように前段階の平和維持、さらには平和創造や平和執行の一部をも含む概念と整理されている³⁾。



図 1

3) United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines, 2008, <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doc-trine_ENG.pdf>

PKOが国連憲章の起草者たちが想定していた活動ではなく、憲章に規定された集団安全保障が機能しない中で慣行として生み出された活動であることはよく知られている。1948年の第一次中東戦争に際して国連休戦監視機構（UNTSO）が初めてのPKOとして設立されたのに続いて、1949年にはカシミール地方をめぐる第一次インド・パキスタン戦争に対処するため国連インド・パキスタン軍事監視団（UNMOGIP）が活動を開始した。

冷戦が終結した1989年12月までに設立された18件の国連PKOの多くは、国家間の武力紛争（戦争）が当事者間の合意によって停戦となり、当該停戦合意を履行するための監視の要請に応じて国連PKO部隊が両国の間に入って軍事監視要員を派遣するという流れをとる。これに対して冷戦終結後に設立されたPKOの多くが対処する紛争は国家間の戦争ではなく、一つの国の内部における内戦や、国家、非国家を問わず国内外の様々な主体が複雑に紛争に関与する場合が多い。こうしたPKOに必要とされる任務は伝統的な停戦監視に加えて、その後の国造りを含む幅広い任務を担うことが多い。具体的には武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）、軍・武装警察による治安維持、治安部門改革（SSR）、行政支援、選挙支援、人権擁護、難民帰還支援等に関する任務が付与されている。冷戦終結直後に活動したカンボジアのUNTAC（カンボジア国連暫定統治機構）はこうした多機能型PKOの代表例であり（冷戦期の第一世代と対比して第二世代PKOとも呼ばれる）、現在もアフリカを始めとして展開するPKOの多くはこうした多機能型PKOである。

こうした多機能型PKOが生み出される過程では、国連PKOが期待された任務を果たせず国際社会から強く批判された失敗の歴史がある。1992年、ブトロス・ガリ事務総長は『平和への課題』において、安保理が平和への脅威となる行為に対して強制的な措置をとる「平和執行部隊」を派遣することを提言したが、これは冷戦終結後の国際社会において、国連安保理がそれまでの機能不全を乗り越えて効果的な集団安全保障措置をとることに対する期待が高まったことに呼応したものであった。しかし、1993年には最初の平和執行部隊として武力行使の権限を与えられソマリアに展開したUNOSOM II（第二次国連ソマリア活動）が、紛争当事者（アイディード派）から攻撃を受け要員24名が死亡し、米軍の特殊部隊もモガデシュの戦闘で18名の死亡者を出し、その後米国が国連PKOから距離をおく契機となった。また1994年4月にはルワンダにおいて約80万人のツチ族及び穏健派のフツ族が虐殺され、UNAMIR（国際連合ルワンダ支援団）として展開していた国連PKOはこれを制止できなかったとして強く批判された。

ブトロス・ガリ国連事務総長が『平和への課題：追補』において国連は「平和執行能力を現時点では有していない」と述べて3年前の『課題』提言を事実上修正した1995年には、アフリカのみならず欧州においても極めて衝撃的な人道上の危機が発生した。同年7月にボスニア・スレブレニツァでムスリム系住民約8000人がセルビア人勢力によって集団殺害されたが、このとき安保理が指定した「安全地域」に展開していたオランダ軍主体のPKO部隊はこうした住民を保護する十分な

軍事的能力と意思がなかった。ソマリアやボスニアにおける活動は、強制的な平和執行の権限を追加的に与えられた点で第二世代のPKOとも一線を画するもの（第三世代のPKOまたは拡大平和維持（expanded peacekeeping））であったが、その失敗により国連PKO自体への信頼や期待が損なわれ、PKOの規模や数は90年代後半に著しく小さなものとなった。

2000年に「国連平和維持活動検討パネル」によって発表された、いわゆる『ブラヒミ報告』は、こうした反省と教訓にたって現在に至る新たな国連PKOの原則を打ち立てたという意味で画期的な政策文書となった。同レポートにおいては、国連PKOが成功するための要件として①主たる紛争当事者による（国連の活動への受け入れ）同意、②不偏性、③自衛及び任務防衛のための武器使用とそれ以外の実力の不行使、の3つの要件を原則として打ち出した。この3原則はその後、国連PKO局が策定した『キャップストーン・ドクトリン』（2008年）においても明確に打ち出されている。

『ブラヒミ報告』以降、第四世代とされる現代の国連PKOの特徴は、冷戦終了直後にブトロス・ガリ事務総長が構想した「平和執行」とは異なり、あくまで紛争当事者の同意に基づく活動であるという「非強制性」にある一方、90年代の第三世代PKOの失敗の反省や高まる人道上のニーズに対応するため、単なる「中立性（neutrality）」にとどまらない「不偏性（impartiality）」を有する点にある。これら「強力な（robust）PKO」の特徴としては、通常は国連憲章第7章への言及があり、紛争当事者の同意を含む3原則を遵守しつつも、和平を妨害する者には効果的に対処する強い軍事力を有する点が挙げられる。国連憲章2条4項で禁止された「武力の行使」は行わないが、和平プロセスの妨害や住民への暴力を試みる者（スポイラー）に対しては任務の遂行として「武器の使用」を躊躇しない。第四世代のPKOにおいては、とりわけ「文民の保護」をマנדートに持つものが増加していることも特徴となっている⁴⁾。

さて、国際社会の平和と安定を確保するという広範な文脈の中でこうした国連PKOを我々ほどのように位置づければよいのだろうか。国連の集団安全保障は国連憲章が予定していた常設の国連軍という形では機能する見通しは立っておらず、1990年の湾岸危機を典型例とした安保理の授權による多国籍軍による活動という形で担保されることが今後も予想される。本稿では詳細に立ち入る余裕はないが、集団安全保障の本質が平和の「強制」にあるとすれば、現在の国連PKOは当事者の同意を得て行う非強制的措置にとどまることが特徴であり、国際社会の介入なく内戦が終結しPKOのみによって平和が達成される場合もあるであろうが、アフガニスタンやイラクのように加盟国の集団的自衛権ないし集団安全保障としての多国籍軍等の活動によって平和が強制的に担保さ

4) 山下は、こうした不偏性（同論文ではimpartialityを「公平性」と訳している）に基づく武器使用（同論文では「武力行使」と表現されている）については、それを可能にしたい国連事務局と国家主権を重視するため否定的な加盟国側で認識の齟齬があることを述べている。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』第8巻第1号、2005年10月参照。

れ、その後バイやマルチのドナーによる平和構築活動が行われるケースもある。他方、平和の強制は軍事介入の根拠も様々であり、2003年のイラク戦争をめぐる経緯に端的に示されたとおり安保理の中で常任理事国（P5）の協調が常に確保される保証がないという問題もある。そうした中、国連PKOは多国籍軍と異なり国連そのものが前面に立つて行う活動であり、安保理の一致が確保される場合には正統性の観点からも評価されるべき活動である。このため、国連PKOは国際の平和と安定の確保のための集団安全保障措置を代替することはできないにしても、それを補完するものとして今後も重要な役割を果たすことになるだろう。

第2節 平和構築における開発—人間の安全保障との接点

平和構築活動が、紛争直後の平和維持に加えて平和の定着や国造りまでの長いスパンの取組である以上、軍事・安全保障といった側面と開発の側面双方をバランスよく考慮する必要があることは言うまでもない。国連PKOが平和構築分野に活動を拡大させてきた1990年代以降、日本政府はODAを通じた平和構築に積極的に取り組んできている。特に、日本が1990年代後半から「人間の安全保障」を国際的な取り組みの指導理念として普及に努めてきたのとほぼ軌を一にして、日本はODAを活用した平和構築分野への取組を本格化させてきた。

人間の安全保障は平和構築と密接に関連しているが、平和構築と比べて極めて論争的な概念である。人間の安全保障は、1994年に発展途上国の開発を所掌するUNDP（国連開発計画）の報告書によって打ち出された、元来は開発由来の概念である。そして、「安全保障」という言葉を用いながらも、むしろ「人間」を中心にとらえ直すことによって、伝統的な国家安全保障や軍事的な脅威を重視するアプローチとは異なるアプローチとして提唱された経緯がある。

人間の安全保障には「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」を重視する2つの流れがあり、日本を始め「欠乏からの自由」に力点をおく考え方では、人間の安全保障の実践は貧困削減を始めとする開発分野が主であるのに対し、カナダを始め「恐怖からの自由」を重視する考え方に立てば、平和と安定、すなわち平和維持活動を含む紛争サイクルにおいて、能力と意思の欠如した脆弱国家に代わって如何に一般市民を保護することができるか、という点に焦点があてられる。

「恐怖からの自由」を強調するグループにおいては、ルワンダやボスニアでの国連PKOの失敗等を経て、「人道的介入」を如何に国家主権と両立するよう理論化できるか議論がなされた。カナダが主導した「介入と国家主権に関する国際委員会」は2001年に「保護する責任」に関する報告書を国連に提出し、国家が国民を適切に保護する責任を果たさない場合には、その責任は国際社会に移行するとして、例えば当該国家が同意しなくても、国連を始め国際社会が現地の市民を保護すること

を正当化する根拠とした⁵⁾。こうした考えは人道的介入が「権利」ではなく「責任」として国際社会が行行使する可能性として位置づけたという点では議論の精緻化を図ったものの、引き続き国家主権概念と一定の緊張関係に立たざるを得ないことから、潜在的に介入される可能性を嫌う加盟国から反対されている。

2005年の国連首脳会議成果文書において、「保護する責任」と「人間の安全保障」は別々のパラグラフに言及され⁶⁾、日本型の非強制的なアプローチが人間の安全保障の中心的概念であることが整理されたものの、人間の安全保障に対しては、引き続き「保護する責任」と同種の人道的介入を正当化するものではないかとの猜疑心が一部途上国に残っている⁷⁾。

2012年9月、国連総会で採択された決議（A/RES/66/290）は、10年以上に及ぶ人間の安全保障を巡る論争に一つの区切りをつけるものとなった。人間の安全保障は「保護する責任及びその履行とは異なる」、「国家の安全保障を代替するものではない」「国家主権の尊重、・・・不干涉といった国連憲章の目的と理念を尊重して実践されなければならない」といった慎重派に配慮した複数の但し書きが入りつつも、全ての個人が「恐怖からの自由と欠乏からの自由」を与えられることを含め、人間の安全保障についての「共通の理解」をコンセンサスでまとめることができたのは極めて大きな意味を有するといえる。

以上のような概念を巡るニューヨークでの論争とは異なり、平和構築の現場では人間の安全保障は着実に実践に移されている。「欠乏からの自由」、開発を重視するアプローチとしての人間の安全保障については、紛争直後の緊急人道支援、復旧復興過程においては住民の職業訓練や初等中等教育を始めとするエンパワーメント、母子保健を始めとする保健衛生分野においてバイマルチのODAが活用されている。

21世紀に入ってから国連PKOにおいては「文民保護」が中心的な任務に含まれるようになってきたことは前節で述べた通りであるが、紛争下での一般市民の保護は「恐怖からの自由」を担保するという点で正に人間の安全保障の具現化であるといえる。PKOによる文民保護は「保護する責任」とは異なり、あくまで非強制的なアプローチで「恐怖からの自由」を実現しようとするものであるが、平和構築と人間の安全保障の接点として重要なポイントである。

第3節 日本外交における平和構築の位置づけ

以上のような国連PKOの変容と平和構築の開発を含めた射程を前提とし、日本外交における平和構築の位置づけを考えてみたい。日本政府が平和構築について積極的に取り組み始めたのは1990

5) International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, Responsibility to Protect, <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf#search=ICISS+report+2001>>

6) A/RES/60/1。保護する責任についてはパラ138-139、人間の安全保障についてはパラ143。

7) 栗栖は、2010年の国連総会決議採択までの日本政府の概念普及に向けた外交努力を考察している。栗栖薫子「安全保障-多国間フォーラムにおける概念の普及過程」大矢根聡編『コンストラクティヴィズムの国際関係論』有斐閣ブックス、2013年。

年代のカンボジア和平がその嚆矢であり、2000年代に入ってからのアフガニスタン支援およびイラク復興活動が本格化の契機となっている。

カンボジアのUNTACは、平和構築に国連PKOが乗り出すきっかけになった第二世代のPKOの代表例であり、伝統的な停戦監視に加えて武装解除や選挙実施を含む暫定統治全般を任務としていた。そうした前例のないPKOのトップに日本人の明石康氏が事務総長特別代表として就任し、また1991年のパリ和平協定につながる和平プロセスという平和創造の分野で日本政府が主導権を發揮したことは、日本がカンボジアにおける平和構築で主導的な役割を果たすことを国際社会が当然視する環境を醸成したといえる。UNTACにはPKO法に基づく最初の自衛隊部隊の派遣を行うとともに、ODAを活用した復興支援を積極的に行ったことは、日本の平和構築におけるいわば最初のテストケースとなった。

1990年代後半は、人間の安全保障の理念を積極的に打ち出した時期といえ、小淵総理（当時）のイニシアティブとして人間の安全保障基金が国連に設置されるとともに、カンボジアを始めとする対地雷対策のODAも強化された。

平和構築を明示的に日本外交の柱として用いるきっかけになったのはアフガニスタン支援の関連であり、2002年1月の東京における復興支援国際会議の後、4月に川口順子外務大臣（当時）が「平和の定着」構想を打ち出したことによる⁸⁾。テロ特措法によるインド洋でのテロ対策支援とともに、アフガニスタンの国造り支援において国際的に主要な役割を果たす方針を打ち出したが、首都カブールにおいてさえ治安状況の悪い中で各種のODAプロジェクトを行うことは現在に至るまでJICA（国際協力機構）を含む援助関係者にとって極めて負担の大きな課題となっている。逆にいえば米欧が犠牲者を出しながらもISAF（国際治安支援部隊）による治安維持活動を行っている中で日本として取り得る最大限の努力を行っていると言えよう。

2002年度から平和構築分野に特化した無償資金協力が新たなスキームとして開始されるとともに、2003年8月に改訂されたODA大綱において平和構築が重点課題の一つに位置けられたことは、日本のODAを平和構築分野で活用して行くことを公式に宣言する意味で重要なステップであった。また同時期に国連PKOに自衛隊部隊を派遣した東ティモールに加えてフィリピンのミンダナオ和平やスリランカ和平に積極的に取り組む姿勢を打ち出したことは、ODAに加えて政治プロセスである平和創造においても役割を果たそうという試みであった。

2003年のイラク戦争に際しては、大量破壊兵器の開発疑惑をめぐり安保理での意思統一ができず、武力行使の容認決議が得られない中で有志連合による攻撃となった。日本はイラク人道復興支援特措法を成立させ自衛隊部隊を同国南部のサマーワに派遣し、国連PKOではない形ではあったがPKOと同様の国際平和協力活動を行った。治安状況は過去にPKOで自衛隊部隊を派遣したカン

8) また2002年5月には小泉総理のシドニーでのスピーチで「平和の定着と国造り」を国際協力の柱とするための検討を行うことを述べ、国際平和協力懇談会を官房長官の下に立ち上げた。同懇談会の報告書は平和構築分野での人材育成の観点も含め包括的な提言を行っている。

ボジア等と比べても劣悪なものであったが、ODAと自衛隊が文字通り「車の両輪」となってイラクの人道復興支援活動を行ったことは日本の平和構築分野での大きな成果として挙げられる。

最後に、地味であるが忘れてはいけない地域として日本のアフリカ支援の取り組みが挙げられる。アフリカでのPKOへの自衛隊派遣はモザンビーク（1993～95年）、スーダン（2008～11年）、南スーダン（2011年～現在）の3例しかない⁹⁾が、日本はODAを活用した平和構築支援については紛争後の様々な国で行っている（シエラレオネ、ブルンジ、ルワンダ等）。欧米先進国が冷戦後の「援助疲れ」を指摘された1993年からTICAD（アフリカ開発会議）プロセスを開始し、20周年となった昨年（2013年）の第5回アフリカ開発会議（TICAD）ではアフリカを援助の対象から民間投資の対象へとシフトさせるなど、アフリカの一部諸国の潜在性は高まってきている。他方で引き続き内戦に苦しむ国、平和の定着や国造りを支援する必要の高い国も残されており、日本のODAが果たす役割は大きいといえる。

このように、平和構築活動に日本が取り組む対象国は様々な地域にまたがっているが、どれも国際社会にとって重要課題であることは間違いない。日本が世界の平和構築に取り組むのはそれ自体が国際貢献であり、日本外交の柱でいえば地球規模の課題への協力であり、PKOでいえば国連への協力であることは一つの前提である。その上で、個別の外交的意義や位置づけを分類すると以下の3類型に分けられる。第一に、アフガニスタンやイラクといった中東地域については、テロ対策や大量破壊兵器の拡散対抗、またこれら地域の政治的安定が日本を含む国際社会の平和と繁栄に不可欠であるという意義に加え、それらを重視している米国との関係を考慮した日米同盟の強化の観点もあろう。また、第二にカンボジア、フィリピンを始めアジア地域における平和構築であるが、これらは日本外交の別の柱であるアジア太平洋地域との関係強化の観点から比較的容易に説明できる。東南アジアの平和構築は日本にとって密接な経済的相互依存関係にある東南アジアとの関係強化に直結する。三番目にアフリカおよび中南米であるが、これは前二者と異なり政治的、経済的な外交的意義付けが比較的難しい。アフリカ地域の近年の経済成長は目覚ましいものがあり、中国の経済進出との関係でも日本がアフリカ諸国と関係を強化する必要性は益々高まっているが、そうした経済的潜在性から取り残されている国が問題であり、紛争後の平和構築の必要性が高い脆弱国家への支援については、日本が直ちに裨益するものではないが、国連を始めとする国際社会が看過できない問題として協力することが重要である。中南米についても日本が平和構築分野で支援する場合には同様の問題点がある。しかしながら国際社会での平和構築の重要性は日本にとっての二国間関係とは別に決まってくるものであり、そうした事例を次節で議論することとしたい。

9) この他に、国連PKOではないがルワンダ難民の救援のためにPKO法に基づいて1994年にザイール（現在のコンゴ民主共和国）に自衛隊が派遣されている。

第4節 近年の国連PKOにおける日本の平和構築活動—ハイチと南スーダン为例に

日本がこれまでまとめた数の自衛隊部隊を派遣した国連PKOはカンボジア、東ティモール、ハイチ、南スーダンの4例ある。このうち、1990年代のカンボジアと2000年代前半の東ティモールについてはアジア太平洋地域における国連PKOということで前節の分類に従えば、日本が主導的役割を果たすことへの国内世論の理解も比較的得やすいケースであり、また日本がODAを通じて大規模な支援を行うことについての政府部内での意思統一も比較的容易であった。これに対してハイチと南スーダンについてはそのような事情がない中、人類史上稀に見る自然災害（ハイチ）やアフリカにおける大規模な内戦からの国造り（南スーダン）という国際社会の主要課題に日本がいかに関与できるかが問われたケースである。それはとりもなおさず、地域的なつながりの比較的薄い中南米やアフリカにおける平和構築について日本が如何にグローバルなパワーとして貢献できるかの試金石でもある。以下はこうした国において日本が平和構築に取り組む際に、PKOとODAとの連携、また、文民の保護といった近年の紛争国のニーズに応える形で活動を深化させてきていることの例証である。

(1) ハイチ（PKOとODAの連携）

北海道の約3分の1の面積に1,000万人以上が住むハイチには、国内の治安不正常を受けて1993年から国連PKOが展開しており、2004年6月に米国主導の多国籍軍を引き継ぐ形で国連ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH）が設置された。2010年1月12日の大地震発生により、31万人以上の死者と約370万人もの被災者が発生したことに伴い、MINUSTAHのマンデートも緊急人道支援、復旧・復興支援を含むものに変化した。大地震が起きる前にはハイチのPKOに自衛隊部隊を派遣することはおよそ考えにくいケースであったといえるが、被害の甚大さを踏まえ、日本は医療隊を含む国際緊急援助隊の派遣や緊急援助物資の供与を始めとする人道支援に加え、自衛隊の施設部隊の派遣を迅速に閣議決定し、翌2月には派遣を開始し、3年後の2013年2月まで活動した。

施設部隊は首都ポルトープランスを中心に、地震で倒壊した建物や瓦礫の除去、道路補修、施設建設等を行った。施設部隊としての派遣はカンボジアや東ティモールでのミッションに続くものであったが、人類史上稀にみる大規模な地震災害からの復旧・復興という特殊な環境下での活動となり、国連司令部からも高く評価される活動となった。

ハイチPKOでのもう一つの特徴は、PKOとODAの連携である。ハイチでは国際機関や国連PKO内外の多数の軍隊、NGOを調整する民軍連携組織として統合活動タスキング・センター（JOTC：Joint Operation Tasking Center）が設置された。日本の自衛隊部隊の活動も含め、異なるアクターの活動を集約するとともに、個々の現場のニーズへの対応を国連PKO内外のどのアクターにタスクとして割り振るのが適当か、調整を行う機能がJOTCに与えられ、PKOに派遣された日本の施設

部隊が我が国ODA案件と連携し、日本のNGOと協力する機会を形成するための結節点となって機能したことは評価すべきであろう¹⁰⁾。具体的には、結核療養所において日韓共同による瓦礫除去を行った後、ODAにより飲料水用の井戸を掘削するとともに給水塔及び共同水栓を設置し、その後病棟を建設した例がある（なお自衛隊施設部隊の撤収に伴い、ハイチ政府に譲与されたレントゲン機材は同療養所で活用されている¹¹⁾）。また、ウエスト県ガンティエ市のマルパセにある孤児院に対し、大使館による草の根無償と自衛隊によるQIPを組み合わせた支援を行ったほか、自衛隊による日本のNGOとの協力案件としては「ピース・ウインズ・ジャパン（PWJ）」が行うコミュニティの公園建設に際し、自衛隊施設部隊が敷地整地を行った例もあり、ハイチでの「オール・ジャパン」の取り組みは、限られたリソースを連携させ相乗効果を追求したものとして積極的に評価してよいと思われる。

他方、平和維持のフェーズにおける短期的な軍事の考慮要因と、より中長期のフェーズにおける開発の考慮要因は往々にして一致せず、軍民連携やPKOとODAの連携は「言うは易し」で実際の調整はさほど容易には成功しないと指摘される。上述した例も現地ベースでの調整が偶然に奏功したものに過ぎないと評価されるものもあり、全てが関係者、関係機関による戦略的な協働作業であったとは言えないであろう。今後は自衛隊という比較的短期間で成果を挙げなければならない組織と、息の長い国造りを行う援助関係者、援助関係機関との間での効果的な情報共有メカニズムの構築を始め、如何にPKOがODAと戦略的に連携していけるかが問われている。

（２）南スーダン（文民の保護）

本稿の執筆時現在（2014年5月）で世界に派遣されている国連PKOは15あるが（図2：外務省HPより引用）、そのうち半数以上の8件がアフリカでの活動である。冷戦後の紛争の多くは、英国の政治学者カルドーが指摘するように従来のような領土あるいは経済権益を原因とする紛争とは異なり、民族や宗教といったアイデンティティを争点とする「新しい戦争」であるが、スーダンを含むアフリカでの紛争は殆どがこのような新しい戦争のカテゴリーであるといえる。

アフリカ最大の面積を誇っていたスーダン共和国は長年の南北間の内戦の結果、2011年7月に南スーダンが独立した。スーダンを巡っては2005年3月に南北間の和平合意と平和構築を支援する国連スーダン・ミッション（UNMIS）（2011年7月から国連南スーダン・ミッション（UNMISS）に移行）、2007年からダルフル地方の人道危機への対処を行うダルフルAU・国連合同ミッション（UNAMID）、2011年6月から石油資源が豊富で南北スーダンが帰属を主張するアビエ地域に関する治安維持等を行う国連アビエ暫定治安部隊（UNISFA）、と実に3つもの国連PKOが活動を行っ

10) 浦上は、ハイチにおけるJOTCの設置は、国連による民軍調整（UN Civil Military Coordination: UN-CIMIC）の概念を実践に移したものと評価を与えている。浦上法久「国連ハイチ安定化ミッションと自衛隊—統合タスク策定センターと民政協力活動を中心に—」『国際安全保障』第38巻第4号2011年参照。

11) 稲田も、ハイチでのPKOとODA連携事例を肯定的に紹介している。稲田十一『国際協力のレジーム分析—制度・規範の生成とその過程』有新堂高文社、2013年、105-106頁参照。

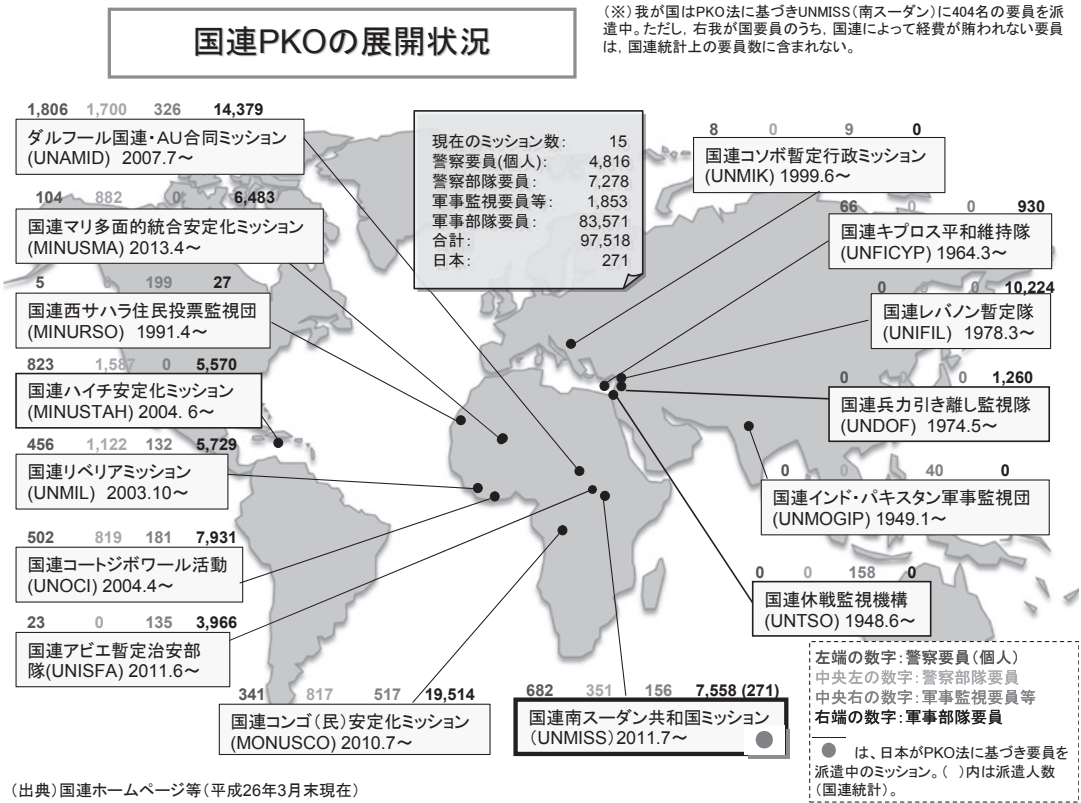


図 2

ており、如何にこの地域を巡り国際社会が平和構築に苦勞しているかを象徴している。

このうち南スーダン独立後に設置されたUNMISSについては、司令部要員に続いて自衛隊施設部隊が2012年初頭から派遣されており、首都ジュバで国連宿営地を含めインフラ整備等を行っている。平和構築におけるオール・ジャパンの取り組みという点ではハイチに引き続きODAとの連携も行われている¹²⁾。

2013年12月、ジュバにて南スーダン国軍 (SPLA) 同士による戦闘が発生し、地方においても国軍が政府側と反政府側に分裂する形で戦闘が激化した。今回の事態を招いたのは直接的にはキール大統領とマチャール副大統領の権力闘争であると言われているが、長年にわたる内戦で民族間の憎悪が増幅されてきた歴史は住民間の真の和解プロセスが容易でないことを示している¹³⁾。正確な数は不明であるが数千名が犠牲となり、国内避難民が約100万人 (2014年 5月現在) 発生したといわれている。国連安保理はクリスマス休暇を返上してUNMISSの増強を決定したが、南スーダン政府

12) ジュバ市の浄水能力強化のためのODAプロジェクト (無償資金協力) と連携し、自衛隊が市内浄水場にあった老朽施設の解体作業にあたった。また、市内目抜き通りにあるナバリ地区コミュニティ道路については、ODAの草の根無償資金協力で調達した資材を活用し、雨季の冠水により大きな穴の開いた道路の簡易舗装や排水溝整備を自衛隊部隊が行った。

13) 栗本は、文化人類学および地域研究の立場から南スーダンの平和構築が、国連や国際社会主導による「上からの平和」だけでは不十分であり、地域社会の住民自身による「下からの平和」のアプローチが重要であることを強調している。栗本英世「南部スーダンにおける草の根平和構築の限界と可能性」小田博志・関雄二編『平和の人類学』法律文化社、2014年参照。

と反政府勢力との間では1月に敵対行為の停止等について合意がなされたものの恒久的な和平へのロードマップは描けていない。CPA（南北包括和平合意）の履行と南スーダン政府の能力強化を中心とする国造りを中心に歩んできたプロセスが逆戻りした感は否めず、PKO活動としての国造り支援は当面の間は困難が予想される。

こうした状況下で自衛隊施設部隊は首都ジュバの国連施設に逃避してきた2万人ともいわれる避難民の生活の拠点造りや給水支援、医療活動などを行っている。そもそも国内避難民を国連の宿営地に収容して保護するということが自体がこれまでの国連のPKOの歴史では異例の決定であったが、これは民族対立によって住民が殺しあうことをPKOが目の前で見殺しにすれば1990年代のボスニアやルワンダで起きたことの二の舞になりかねないという国連事務局の強い危機感の表れであった。なお、昨年12月末には首都から150キロ離れた地方都市ボルにある国連宿営地で活動する韓国軍に自衛隊の弾薬1万発を提供したが、これは同じ国連PKOの施設活動を行っている韓国軍が文民の保護活動を適切に行うことを可能にするためのものであり、国内避難民の保護という点でも極めて人道性および緊急性の高いものであった。日本ではPKO法および武器輸出三原則等の原則を安易に例外化した、また韓国でも日本に対して支援を安易に要請したとの批判がそれぞれメディアからあったが、問題の本質である「文民の保護」という、PKOの人道的な側面に立ち戻って考えるべき事案である。

第5節 今後の課題

（1）伸びきった状態にある国連PKOへの協力

国連のPKOがこの20年で紆余曲折を経て如何に複雑なものになってきたかは第1節で述べた。ソマリアやルワンダ、ボスニアでの失敗を経て一時は約2万人に落ち込んだPKO要員数は約5倍の10万規模となり、予算面でも1997年の12億ドル規模が約6倍強に膨れ上がっている。予算面での増加圧力は大口の分担金拠出国である米国（分担率は約28%）や日本（同11%）にとって歓迎すべきことではなく、安易な予算増の要求には日本は厳しい対応をしているが、今後もPKOへの需要が増えることはあっても大きく低減することは予想されない。

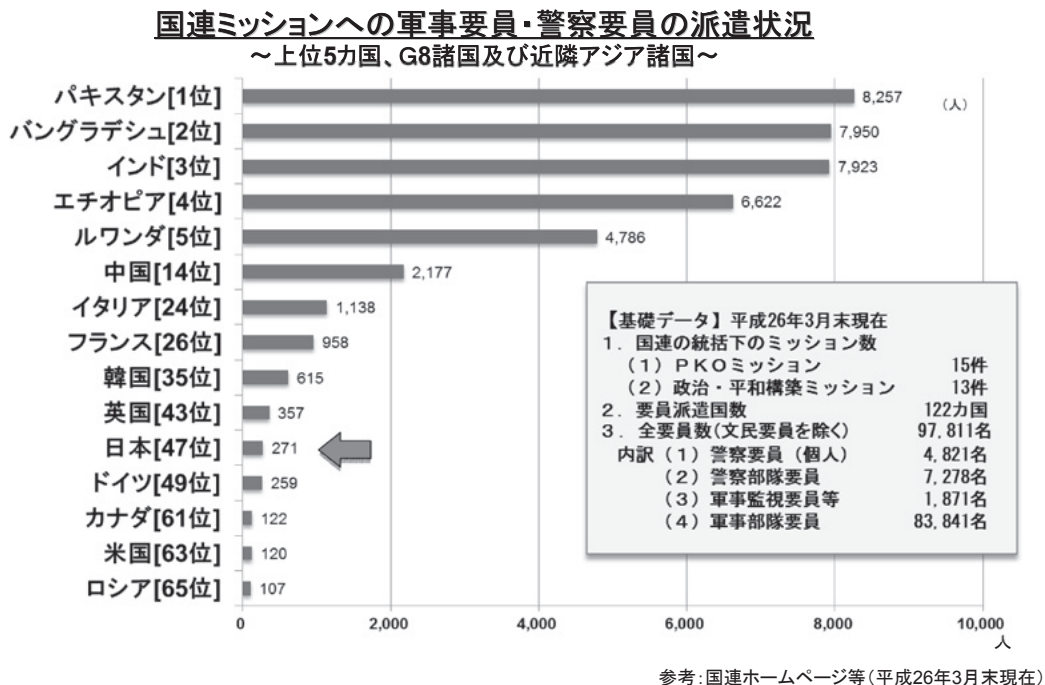
そうした中、如何に「質の高い」PKOを実現するか、特に規律の高い部隊を派遣してきている日本への期待と役割は大きい。本年3月には国連PKO特別委員会（通称C34）が2年ぶりに実質的な報告書を作成したが、日本は欧米先進国と途上国の対立を時に調整しつつ議論に積極的に参加した。同委員会での一つの論点は要員の能力基準を定める部隊のマニュアル作成の重要性についてであったが、日本はこれまで4カ国に派遣してきた施設部隊の高い能力が評価されて工兵部隊のマニュアル作成の議長国に指名されている。3月末には東京で関係の15カ国を招聘して専門家会合を開催し、副議長国のインドネシアとともにマニュアル策定を目指し議論をリードしていくことにしている。

近年の国連PKOへの要員派遣は、インド、パキスタン、バングラデシュを始めとする途上国が中心になって行われている（図3：外務省HPより引用）。しかしながら大口の要員派遣を行っているこれら途上国については国連からの償還金目当ての外貨稼ぎの側面もあり、能力・規律の面からも問題のある部隊派遣が指摘されている。対照的に日本の施設部隊はその能力・規律を国連側から高く評価されており、今後とも日本の能力が活用されるような後方支援業務を中心に協力の可能性を検討していくべきであろう。

（2）平和構築分野の人材育成

PKOやODAといったツールによって平和構築に取り組む上で、紛争解決、人道支援、復旧復興を始め各種の専門知識と経験を有する人材を育成することは重要な課題である。平和構築分野における人材は軍、警察、文民の3種に大別されるが、これまでに触れた平和構築活動の複合化、複雑化に伴い、軍人は軍事的な知識のみ、文民は非軍事的な知識のみを有していれば事足りた時代は終わり、軍人も開発や人権、ジェンダーといった知識を、国際機関やNGO等の文民職員も軍事的な知識なしに平和構築に取り組むことは益々困難になっている。

それ自体が従来の平和維持機能を超えて広範な平和構築活動になってきている国連PKOの現場



(注)我が国はPKO法に基づき、UNMISS(南スーダン)に404名の要員を派遣中。ただし、右我が国要員のうち、国連によって経費が賄われない要員は、国連統計上の要員数に含まれない。

図3

においても、民軍協力や各種アクター間の連携が進んできていることは前述のPKOとODAの連携で触れたとおりであるが、人材に関してはアフリカでの国連PKOを中心として能力や人材のギャップが生じていると指摘されて久しい¹⁴⁾。とりわけフランス語やアラビア語を話せる人材、紛争下で被害にあった女性や子供の支援を行う専門家の不足が深刻であり、軍民双方において人材育成の強化が国際的に必要とされている。

さらに言えば、軍における人材育成は基本的に国連加盟国各政府の専管事項であり、そうした要員派遣国政府の人材育成を国連や他の先進国等が支援することが通常である。実際、日本もアフリカ諸国にあるPKO訓練センターを財政面および人的に支援しており、質の高いPKO要員育成に取り組んでいる。警察人材の育成も各政府の取組であることは同様である。それに対し、文民の育成は必ずしも組織として各政府が行うことになっておらず、国連においても平和構築分野での文民派遣のあり方については試行錯誤が続いている¹⁵⁾。

日本人が平和構築分野において活躍する裾野を広げていくことの重要性はこれまでも指摘されており、外務省においても、いわゆる寺子屋事業といわれる「平和構築人材育成事業」を7年間にわたり実施してきた。他方、若い人材は徐々に育ってきているが幹部クラスの要員が育っていない等の指摘もあり、今後の取組強化が必要とされている。2014年4月には外務大臣の有識者懇談会が日本平和構築支援センター（仮称）の新設を含む提言を提出しており、今後、政府全体として人材育成に如何に積極的に取り組むかが問われている¹⁶⁾。

おわりに

2013年12月に策定された国家安全保障戦略においては、国際平和協力について「今後、国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、我が国に対する国際社会からの評価や期待も踏まえ、PKO等に一層積極的に協力する」と言及されている。本稿では敢えて触れなかったが、国連PKOへの更なる参加を進める上で、現行のPKO法について見直しが必要ではないかという議論はこれまでも政府内外でなされている¹⁷⁾。また、日本の開発分野について最上位の政策を定めているODA大綱については、有識者懇談会での議論を行うなど改訂のプロセスに入っている。そこでは2003年に明記された平和構築の重要性に加え、PKOとODAの連携や国際社会の平和と安定に役立つODAのあり方等について議論が行われている。国際的にはポスト2015年に向けた国連での議論がこれか

14) 中満泉「人材育成」藤原婦一・大芝亮・山田哲也編『平和構築・入門』有斐閣、2011年を参照。

15) 2012年の「紛争後における文民能力に関する事務総長報告」（A/67/312-S/2012/645）に基づき、文民専門家を必要とする国際機関等と、専門家を派遣できる政府、NGO等をオンラインでマッチングを行うプラットフォーム（CAPMATCH）は2012年9月から試行されているが、2014年1月までにわずか6例のマッチングが成立したのみで必ずしもうまく機能していない（A/68/696-S/2014/5）。

16) 平和構築分野に関する有識者懇談会提言（2014年）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000035636.pdf>

17) 武器使用権限の拡大や新たな任務の可能性について言及しているものとして高橋礼一郎「日本の国際平和協力と平和構築—アフガニスタンの経験から」谷内正太郎編著『論集 日本の安全保障と防衛政策』（ウエッジ 2013）参照。なお、2014年7月1日の閣議決定「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」において、いわゆる「駆けつけ警護」や「任務遂行」のための武器使用が可能になるよう、今後の法整備の方向性が示された。

ら正念場を迎えることになるが、日本が長年主導してきた人間の安全保障の考え方を始め、人間の一人一人に着目した格差の是正等、平和構築に関連した諸課題についても議論されることになる。

平和構築分野における取組を推進することは、一見すると日本の国益にとって迂遠な取組にみえる。しかしながら、日本には戦後の荒廃から文字通り平和を構築し、アジア・アフリカ地域を中心に国際協力を積極的に取り組んできた戦後の歴史があることを思い起こせば、日本自身が平和構築において国際的にモデルとなる役割を果たすことに躊躇する必要はない。日本にはその資格と能力があることを踏まえて、平和構築分野での我が国貢献を更に進めていくことが重要ではないだろうか。

[本稿で述べられた見解は筆者個人のものであり、日本政府または外務省の見解を代表するものではない。]