

第1回

国際平和と安全シンポジウム

—多機能型PKOと統合平和ミッションにおける課題—

平成23年12月7日(水)・8日(木)

東京 三田共用会議所

防衛省 統合幕僚学校 国際平和協力センター

パネリスト等の発言は個人の見解であり、所属する組織の見解を示すものではありません。

はじめに

国際平和協力センター（JPC）は、平成22年3月、統合幕僚学校の下に新編されました。約一年間の準備期間を経て、記念すべき「第1回国際平和と安全シンポジウム」を平成23年12月7～8日にかけて東京三田会議所で実施する運びとなりましたことは、統合幕僚学校全職員一同の大いなる喜びとするところであります。

本シンポジウムは、「国際平和と安全シンポジウム・シリーズ」として予定していることから重要な第一ステップであります。本シリーズは、国連又は他の国際的枠組みによる国際の平和と安全のための活動における最先端の懸案事項について我々の知識、理解そして見通しを高めることを目的としています。各回のシンポジウムにおいては、優れた専門家と著名な研究者を御招きして、緊急かつ具体的な課題から潜在的で多面的な課題についての優れた洞察に満ちた講演と討議をいただく予定です。実務において指導的地位を経験された方々と学術的世界による分野横断的なアプローチは、参加者の皆さんに、国際社会の幅広い文脈の下で行われる現在および将来の平和活動についての深い見通しをもたらしてくれるものと思います。

第一回のシンポジウムは、「多機能型PKOと統合平和ミッションにおける課題」というテーマで、現在の国連平和維持活動の全体像に焦点をあてます。第一回シンポジウムは、この使い古された言葉から、次回以降へとつながる革新的で重大な挑戦的事項を抽出してゆきます。今回のシンポジウムの基調講演は、国連PKOにおける現在の課題、新たなドクトリンの進化と運用コンセプトについて、パトリック・カマート退役少将にお願いしています。また国連の平和活動を取巻く新たな環境と政治的枠組みについて、大阪大学の星野教授から特別講演をいただきます。パネル討議では、基調講演に基づき現在および将来の国連平和活動についてコメントと意見を報告していただきます。法政大学の長谷川祐弘教授に司会進行をお願いし、パネリストに星野教授、カマート退役少将、国連大学のヴェセリン・ポポフスキー博士をお迎えします。

今回のシンポジウムには、メインテーマに関係する2つの分科会（テーマセッション）を用意します。第1セッションはロバストPKOの中心的な概念である「文民の保護」“Protection of Civilians”（POC）について、ヒューマンライツウォッチ東京の土井香苗代表、宇都宮大学の清水奈名子准教授をお招きしました。第2セッションは、平和構築の重要な要素であるDDR/SSRについて法政大学の藤重博美准教授、大阪大学の山根達郎研究員、宇都宮大学の米川正子准教授をお招きして行います。シンポジウムの最後では、長谷川教授から総括講演として発表と議論の取りまとめをいただきます。

主催者を代表して、御参加をいただくみなさまに心から御礼申し上げます。

2011年12月7日

実行委員長：海将補 中西正人
事務局長：一等陸佐 石橋克伸
編集委員長：一等海佐 林 秀樹

プログラム

1日目： 12月7日（水）

13:10-13:20 開会挨拶： 下条みつ（防衛大臣政務官）

13:20-13:30 主催者挨拶： 林一也陸将（防衛省統合幕僚学校長）

13:30-14:50 基調講演： パトリック・カマート（退役少将）

15:05-16:20 分科会1～文民の保護

・土井香苗（ヒューマン・ライツ・ウォッチ東京、弁護士）

・清水奈名子（宇都宮大学准教授）

コメンテーター： パトリック・カマート（退役少将）

16:20-16:30 総括

2日目： 12月8日（木）

13:00-13:55 特別講演： 星野俊也（大阪大学教授）

14:00-15:50 パネル討議

モデレーター： 長谷川祐弘（法政大学教授）

パネリスト： パトリック・カマート（退役少将）

星野俊也（大阪大学教授）

ヴェセリン・ポポフスキー

（国連大学シニア・アカデミック・プログラム・オフィサー）

16:00-17:20 分科会2～DDR／SSR

・藤重博美（法政大学准教授）

・山根達郎（大阪大学特任研究員）

・米川正子（宇都宮大学准教授）

17:25-18:10 総括講演： 長谷川祐弘（法政大学教授）

18:10-18:15 閉会挨拶： 中西正人海将補（防衛省統合幕僚学校副校長）

経 歴



パトリック・カマート退役少将

パトリック・カマート退役少将は、オランダ海兵隊及び国連で顕著な軍歴を有し、UNTAC（カンボジア）の地域指揮官、UNPROFOR（ボスニア・ヘルツェゴビナ）の幕僚長補佐、UNMEE（エチオピア、エルトリア）の国連部隊指揮官、国連PKO局の軍事顧問、MONUC（コンゴ民主共和国）の東部地区総括司令官を務めた。

2007年に退官後は、危機環境下でのリーダーシップ、国際の平和と安全、平和支援、平和維持及び治安部門改革における民軍協力といった問題に関する、熟練の論者として名をはせている。カマート少将は、統合訓練開発、紛争時における物理的及び性・ジェンダーに関わる暴力（SGBV）の脅威に瀕している文民の保護のような戦略計画問題について、国連PKO局（DPKO）、国連開発計画（UNDP）及びジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための国連機関（UN WOMEN）の上級管理アドバイザーとなってきた。紛争時における性的暴力に関するシナリオ訓練の草案と実施について、指導的な顧問であった。少将の責任下で、コンゴ民主共和国、レバノン、スーダン、ハイチ、リベリア及びチャドでの国連ミッションへの派遣団が事実調査及び評価を実施し、武力紛争時における子どものための事務総長特別代表としてスリランカへの特別使節の役割を果たした。また、アフリカ、アフガニスタン、ベトナム政府の平和維持及び性・ジェンダー暴力に関する平和支援任務の戦略計画について、オランダ政府のアドバイザーとなっている。国連上級リーダー課程の正規の上席指導官を務めている。

2008年にカマート少将は、ハーグの平和宮にてカーネギー財団のWatelers 平和賞を受賞した。少将はオランダ難民基金の理事長を務め、ルワンダで性的暴力を受けた女性や少女を支援するMukomeze 基金の諮問委員であり、オランダ国防大学（NLDA）の上級研究員である。ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（LSE）の正義と安全保障研究プログラムのコンソーシアム諮問グループの一員でもある。

少将はオランダ上級指揮幕僚大学、ハーグのオランダ軍大学のトップマネジメントコースを卒業し、オランダのSpeakers Academyのメンバーである。



土井香苗氏

国際NGO ヒューマン・ライツ・ウォッチ 日本代表、弁護士

1975年8月神奈川県生まれ。

1996年に司法試験に合格後、大学4年生の時、NGOピースボートのボランティアとして、アフリカで一番新しい独立国・エリトリアに赴き、1年間、エリトリア法務省で法律作りのお手伝いのボランティア。

その後、1998年東京大学法学部卒。2000年司法研修所終了。2000年から弁護士。普段の業務の傍ら、日本にいる難民の法的支援や難民認定法の改正のロビーイングやキャンペーンにかかわる。2006年6月米国ニューヨーク大学ロースクール修士課程終了（国際法）。2007年、米国ニューヨーク州弁護士。

2006年から、国際NGO ヒューマン・ライツ・ウォッチのニューヨーク本部のフェロー。2007年から日本駐在員。2008年9月から日本代表。2009年4月に東京オフィスを明治大学駿河台キャンパス内に設立。2010年4月よりCS朝日ニュースター「ニュースの深層」のキャスター、2011年3月からはテレビ朝日「サンデーフロントライン」のニュース選定委員も務める。

2010年エイボン女性賞受賞。2011年世界経済フォーラム(WEF) Young Global Leader (YGL)。朝日新聞紙面審議会第21期委員(2011年～13年)。

著書に「巻き込む力 すべての人の尊厳が守られる世界に向けて」（小学館 2011年）、「“ようこそ”といえる日本へ」（岩波書店 2005年）、「テキストブック 現代の人権 第3版」（日本評論社 2004年）など。

2011年8月現在



長谷川祐弘教授

法政大学法学部教授、国連大学客員教授、元国連東ティモール平和維持構築活動ミッションの国連事務総長特別代表

長谷川祐弘氏は37年間にわたる国連勤務で国連開発計画（UNDP）国連ボランティア（UNV）及び国連維持活動分野で重要な活動をしてきた。1978年から1980年まではネパールで、そして1980年から1984年まではインドネシアでUNDP常駐副代表を務め、その後2年間南太平洋でUNDP常駐代表と共に国連開発活動調整官として務めた。1987年には国連ボランティア（UNV）の本部副事務局長に就任し、1993年にはカンボジア選挙監視団統括責任者、1994年4月にはソマリア国連PKO政策企画担当部長、1995年1月にルワンダ国連常駐人道調整官、そして1996年から1999年まではUNDPニューヨーク本部アジア太平洋局次長を歴任した。

2002年7月から2006年9月まで東ティモール国連常駐調整官を務めると同時に、2002年7月から東ティモール国連事務総長副特別代表、2002年7月1日から2004年5月20日まではUNMISET副代表を務め、2004年5月21日、東ティモール国連UNMISET事務所長及び東ティモール国連事務総長特別代表に任命され2006年9月までその任にあたった。2006年10月に東ティモール民主共和国親善大使、2007年に東ティモール民主共和国大統領特別顧問に任命された。

2007年4月以降、法政大学や国連大学で、大学学部生や大学院生に対し、平和維持、平和構築、国際機構、対外政策及びグローバルガバナンスについて教育を行っている。2009年マレーシアのクアラルンプール、2009年から2010年エジプトのカイロ、2007年から2011年広島、神戸での平和維持及び平和構築に関する諸会議・セミナーでの、招待講師、上級教官を務めた。2009年10月と2011年9月には米国と国務省と日本の外務省が主催したGPOIグローバル平和活動イニシアティブの平和維持活動幹部の訓練コースで指導教官として務めた。

長谷川教授はミシガン大学で政治科学学士、東京の国際基督教大学で国際行政学修士、米国セントルイスのワシントン大学で国際関係開発論博士号を取得した。現在、法政大学国際戦略機構長(Director-General for International Strategic Planning, Hosei University)、日本国連学会理事、地球憲章アジア・太平洋委員でもある。



星野俊也教授

大阪大学大学院国際公共政策研究科研究科長、教授。大阪大学総長補佐（国際問題担当）。専門は国際関係論、国連研究、人間の安全保障、紛争解決・復興人道支援・平和構築。上智大学外国語学部卒。学術修士（東京大学）。国際公共政策博士（大阪大学）。在米日本大使館専門調査員、プリンストン大学ウッドロー・ウィルソン・スクール客員研究員、財団法人日本国際問題研究所主任研究員、大阪大学大学院国際公共政策研究科助教授などを経て現職。内蒙古大学客座教授、国連 UNHCR 協会理事、日本国際連合協会理事、日本国際連合学会、国際安全保障学会理事などを兼任。2006年8月から2008年8月まで外務省出向（国際連合日本政府代表部公使参事官）、その間、コロンビア大学国際公共問題大学院客員学者を兼任。

主な著書・論文に、*Asia's Emerging Security: Reconciling Traditional and Human Security* (co-authored, The United Nations University Press, 2000)、
『グローバル・ガバナンス—政府なき秩序の模索』（共著、東京大学出版会、2001年）、
『国際危機学—危機管理と予防外交』（共著、世界思想社、2002年）、
『人道危機と国際介入—平和回復の処方箋』（共著、有信堂、2003年）、
『アジア太平洋の多国間安全保障』（共著、日本国際問題研究所、2003年）、
Containing Conflict: Cases in Preventive Diplomacy (co-authored, Japan Center for International Exchange, 2003)、
「人間の安全保障と日本の国際政策」、国際安全保障学会『国際安全保障』第30巻第3号（2002年12月）、
『イラク戦争と自衛隊派遣』（共著、東京経済新報社、2004年）、
『日本の東アジア構想』（共著、慶応義塾大学出版会、2004年）、
『日本の安全保障』（共著、有斐閣、2004年）、

『紛争と復興支援—平和構築に向けた国際社会の対応』(共著、有斐閣、2004年)、
『大量破壊兵器の軍縮論』(共著、信山社、2004年)、『グローバル・ガバナンス
—「新たな脅威」と国連・アメリカ』(共著、日本経済評論社、2006年)、『平和
政策』(共著、有斐閣、2006年)、「平和構築の時代—日本がリードする人間の安
全保障+国家機能の再建」 『外交フォーラム』 2006年11月号、*Global
Governance and Japan: The International Architecture* (Routledge, 2007)、
『国際公共政策入門』(共著、大阪大学出版会、2008年)、「紛争予防と国連—国
連平和構築委員会の活動を中心として」『国際協力研究』第24巻第1号(通巻
47号特別号、2008年4月)、「国連・平和構築・日本—国連平和構築委員会の活
動を中心として」『国際公共政策研究』第13巻第1号(2008年9月)、「多国間
主義とグローバリズムの間で—国連研究の展開と課題」日本国際連合学会『国
連研究の課題と展望』(2009年6月)。” Peacebuilding & Human Security in
Fragile States,” Japan Spotlight, Vol.28-No.6 (November/December 2009,
Japan Economic Foundation), *Regional Dynamics and Institution Building in
East Asia* (co-authored, Kyung Hee University Press, 2010), 『東京財団政
策研究：国連の刷新と日本の対国連外交の戦略的展開に向けて』(共著、東京財
団、2011年5月)、『南部アジア』(共著、ミネルヴァ書房、2011年)ほか多数。



ヴェセリン・ポポフスキー博士

ヴェセリン・ポポフスキー博士は、東京の国連大学サステナビリティと平和研究所のシニア・アカデミック・プログラム・オフィサーであり、平和と安全、国際法、人権、グローバルガバナンスの研究、教育、著作を行っている。

共同編著に

'International Criminal Accountability and the Rights of Children' (Hague Academic Press, 2006) 'World Religions and Norms of War' (UNU Press, 2009)

'Democracy in the South' (UNU Press 2010)

'Human Rights Regimes in the Americas' (UNU Press 2010)

'Blood and Borders' (UNU Press 2011)

ガバナンスにおける最新のトレンドと革新に関する3部作に

'Engaging Civil Society', 'Building Trust in Government' and 'Cross-Border Governance' (UNU Press 2011)

リチャード・フォークとの共著である'Legality and Legitimacy in Global Affairs'が、Oxford University Pressから近刊の予定である。また、学術雑誌や書籍へ数多くの論文を執筆している。ポポフスキー博士は、介入と国家主権に関する国際委員会(ICISS)に参加し「保護する責任」を共同執筆するとともに、普遍的管轄権に関するプリンストン原則についての国際的イニシアチブにも参加(2001年に出版)している。



清水奈名子准教授

清水奈名子氏は、2007年10月宇都宮大学国際学部准教授に就任、学部生と大学院生に国際機構法を教育している。日本国際法学会、世界法学会及びアジア国際法学会に所属している。

国際法及び国際機構法を研究し、2000年に学士号を、2006年に博士号（学術）を東京の国際基督教大学（ICU）大学院行政研究科で取得した。宇都宮大学以前は、ICUで非常勤講師として学部生に国際法を教育し、ICU平和研究所の非常勤研究員であった。

主要な研究関心分野は、冷戦後の国連集団安全保障システムの変化、人道介入と保護する責任、東南アジア共同体の可能性とアジア地域主義である。これらの問題について書籍、雑誌に論文を執筆しており、今年2月に初めての単著である『冷戦後の国連安全保障体制と文民の保護—多主体間主義による規範的秩序の模索—』を上梓した。



山根達郎研究員

山根達郎氏は現在、大阪大学大学院国際公共政策研究科（OSIPP）東アジア連携推進事業室の特任研究員であり、広島大学平和科学研究センター（IPSHU）の客員研究員を兼任している。専門は国際関係論（平和・安全保障研究、特に武力紛争や平和構築）。OSIPP で博士号（国際公共政策）取得後、広島大学大学院国際協力研究科にて研究員（2005年8月～2007年6月）の後、2007年7月から2011年6月まで助教として勤務した。その他、国連日本政府代表部専門調査員、特定非営利活動法人 Association of Medical Doctors in Asia (AMDA) 「スリランカ医療和平プロジェクトプロジェクト」現地統括、ヘルシンキ大学客員研究員などを歴任。

最近の主な著作については以下のとおり。

“Examining an Alternative Conclusion of Armed Conflict after Breakdown of Peace Agreement: The Case of Sri Lanka,” in Hideaki, Shinoda (ed.), IPSHU English Research Report Series (Special Issue: Peacebuilding in South Asia: Challenges and Opportunities), No.25, 2010.

“State Failure and Armed Groups: An Implication on Peacebuilding,” in Hiroshima Peace Science, Vol. 31, 2009; “Examining Regime Change Dynamics in Afghanistan through Relationships between States and Armed Groups,” in Yuji Uesugi (ed.), IPSHU English Research Paper Series, No.24, 2009.

“Examining West African Regional Security through Relationships between States and Armed Groups: A Study of Regime Change Dynamics in Liberia,” in International Public Policy Studies, Vol.13, No.1, 2008.

「元戦闘員が再統合される社会の検討:DDRを通じた国家ガバナンスの変容を中心に」(日本国際政治学会編『国際政治(特集 周縁からの国際政治)』149号、2007年)



米川正子准教授

カンボジア、リベリア、南アフリカ、ソマリア、タンザニア及びルワンダにおいて国連ボランティアで活動後、米川正子氏は1996年から国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）に勤務し、ルワンダでフィールド職員を皮切りに、ケニアで巡回フィールド職員、コンゴ民主共和国フィールド職員、ジュネーブの本部補佐官、コンゴ民主共和国ゴマ事務所長を務めた。

2008年からJICA本部のアフリカの平和構築に関する客員専門員、現在は宇都宮大学准教授として国際キャリア開発特論を担当している。

南アフリカのケープタウン大学で国際関係修士号を取得している。

著作に

A Critical Analysis of South African Peacemaking ~ How can another deadly conflict in the African Great Lakes region be prevented in the future? (2011)

『世界最悪の紛争「コンゴ」：平和以外何でもある国』（2010年）

「人道支援や平和構築の知恵：難民及び国内避難民からの視点」『アフリカから学ぶ』（2010年）など。

要 旨

基調講演

退役少将 パトリック・カマー

国家間から国内へと紛争が変化したことによる国際環境の変容は、新世代の多機能型国連PKOを生じさせた。このオペレーションは、通常激しい内部対立の危険な余波が残っている中で展開され、包括的和平合意の履行を支援するために軍、警察、文民の能力を組み合わせ採用することがある。1990年代にルワンダ、ソマリア及びスレブレニツァでの国連ミッションの失敗以来、ほとんどの国連平和維持ミッションは国連憲章第7章に基づく安全保障理事会のマンデートで展開されている。90年代半ば以降に設立されたすべての国連平和維持ミッションは、物理的な暴力（2008年以降は性的暴力を含む）の差し迫った脅威の下で文民を保護することを義務付けられてきた。10年以上が経過し、ミッションは保護する任務の履行に努力し続けている。戦略と運用レベルで多くの課題があり、戦略的なレベルでは3つの課題がある。第1に、平和維持に世界的な金融危機が影響していること、第2に、国連加盟国間で平和維持のための合意が決して不確かなものとは見られていないこと、第3に、安全保障理事会内での政治的な不一致があることである。運用レベルでは、ホスト国政府の合意、ロバストPKO、可能な兵力数の不足、過大な期待への対応、軍事能力の欠如、民軍関係の課題がある。これらの課題に対処するため、ドクトリンとポリシーの構築が進められている。国連本部と現場の上級レベルでのリーダーシップは、ミッションの成功のために、極めて重要な役割を果たしている。

文民の保護と人権NGO

ヒューマン・ライツ・ウォッチ日本代表 土井香苗

ヒューマン・ライツ・ウォッチのミッション・ステートメントにあるように、我々は「差別を防止し、政治的自由を支持し、戦争時の非人道的行為から人々を守り、犯人を法廷に連れて行く」ことで被害者を支援し、紛争下の文民の保護は、我々の人権保護の広範な仕事の中で優先される分野である。他の主要な人道機関のように、我々の紛争に対する一般的な立場は中立的であるが、我々は国際人道法に照らして敵対的な行為を、厳格に監視し報告する。

武力紛争下で文民を保護する方法はいくつもある。人権侵害に調査による発見で光を当て、人権侵害者に責任を負わせるよう働きかける。集団虐殺、人道に対する罪、戦争犯罪のようなもっとも深刻な犯罪の場合は、国際刑事裁判所のような国際法廷に加害者を連れて行くことを試みる。また、人権のためにレバレッジをかけることに役立てるため、日本政府を含め、世界中で民主主義を推進し圧力をかけることもする。

しばしば国連に文民の保護に必要な活動を行うことを要求し、要求はPKOに文民の保護の手段とマンデートを与えることから、村落に携帯電話を配布し、国連の軍事ヘリコプターを増やすことにまで及ぶ。まれな場合ではあるが、ヒューマン・ライツ・ウォッチは、平和維持活動を強化し支援する政治的レバレッジと装備を使うよう、特に日本政府に要求している。

ヒューマン・ライツ・ウォッチは保護する責任の強力な支持者である。人道的介入の次元はしばしば議論されてきたが、2005年の国連成果文書が「国際社会は、文民を犯罪から保護するため、適切な外交上、人道的及び他の平和的手段を使用するべきである。もし国家が自国民を保護できず、実際には犯罪をおかす場合には、国際社会は、安全保障理事会を通じた集団的な武力の行使を含め

た、より強力な措置を取らなければならない。」と述べていることに注目すべきである。保護する責任を守ることを国家に要求する際、ヒューマン・ライツ・ウォッチはマンデートの中で対応する範囲を示し、市民への脅威に言及して、対象となる制裁や武器禁輸措置や他の武力紛争には不十分な他の措置を提案する。

歴史的には、日本政府は世界中で発生している様々な人権問題への立場を取るのに、極めて慎重であった。今や日本は、人権の推進者となるために、より公に声を上げて、外交政策を改める時である。人権の保護、とりわけ文民の保護は、日本政府の優先事項となるべきである。将来の文民への攻撃を防止するため、不処罰に対する戦いへの焦点は、日本の焦点を当てる分野にもなるべきである。国際人権法及び人道法の尊重はそれ自体重要である一方、地域の安定を促進する日本の国益でもある。隣国の安定の欠如が、日本への将来の立場の予想を困難にするであろうことは明らかである。法で支配された世界は、日本にとって、経済と貿易の利益を促進するための基盤である。

多くのアジアの国々といくつかのアフリカの国々にとって最大の支援国として、日本は、文民の保護を含む人権を支持する国家になり得るユニークな立場にある。その発言は受益国に対し重みを持つ。さらに、信頼できる正当な世界の人権推進者として、自衛隊が国際平和維持活動において重要な役割を果たすことを、日本国民はより強く確信すべきである。

「国連PKOによる文民の保護：過去12年間の教訓」

宇都宮大学准教授 清水奈名子

1999年以來、国連安全保障理事会は、文民の保護（POC）を明確なマンデートとして掲げた、13のPKOを承認した。（UNAMSIL、MONUC、UNMIL、UNOCI、MINUSTAH、ONUB、UNMIS、UNIFIL、UNAMID、MINURCAT、MONUSCO、UNISFA、UNMISS）これらのPKOでは、多くはアフリカ大陸において、紛争で荒廃した社会の脆弱な地域住民を保護することが、期待されているのみならず、公式に任務付与されている。したがって、過去12年間、保護マンデートの文言を、現場のPKOのみならず、政策立案者、国連職員、国際及び現地NGO、その他多くの献身的な個人による行動へと変化させることに、多大な努力が注がれてきた。

いくつか注目すべき成果はあるものの、国連PKOが保護することを義務づけられた地域で、今なお多くの文民が、大量虐殺や人道に対する犯罪に相当するはなはだしい人権侵害の犠牲になったままである。過去の経験と教訓を活かし、日本を含む特に部隊派遣国で、保護の任務と成果の間にあるギャップを引き起こすものが何であるかを詳細に検証することが、今日求められている。

このギャップの背後には多くの問題を見いだすことができるが、ここでは次の3つの問題を議論することとする。目的、手段と方法、保護マンデートの活動の正当性である。

最初の問題は、POC活動のまさに目的に関するものである。なぜ地元住民の保護が、PKOの義務となっているのか？紛争の波及した地域で文民を保護するために部隊を送ることで、部隊派遣国の国益に何か影響するのだろうか？これらは、政治的意志の有無を検証する際、より正確には、コンゴやスーダンのような治安が悪化しつつある環境で、国連加盟国が自国の要員を任務に派遣する意思が欠如していることを検証する際、しばしば生起する問題である。

POCが現在PKOの他の多くのマンデートに優先している理由を理解するためには、国連PKOが現地住民の期待に応えられなかったのみならず、国際社会が文民を容赦のない攻撃や深刻な人権侵害から保護できなかった、少なくとも1990年代初期に戻って見直す必要がある。90年代初期のPKOの「失敗」は、「組織的なトラウマ」として国連内に今日まで残り続け、結果として複雑な課題に敏感な、数々の努力になった。女性と子どもの特別な必要性を含む、POCに関する安全保障理事会決議とテーマ別会議の記録の山、国連及び国連以外の機関によって行われた調査研究、とりわけ、PKOにおける保護マンデートの主流化（S/RES/1674、S/RES/1894）である。一方、「保護する責任」に対す

る先鋭な議論は、今年の3月から10月までのリビアでのNATO軍による物議を醸した空爆以降、宙に浮いたままである。

第2の問題は、現場における保護の手段と方法に関するものである。各PKOの能力は、安保理決議で定義されていると広く認識されている。しかし、多くの者が批判的に見ているように、決議の文言は、フィールドの司令官や兵卒が、ある場合には武力を行使して、どの程度までどのように自分のマンデートを実行することが許されているかを、十分明確にはしていない。保護マンデートの内容と範囲を明確にするため、国連PKO局は、「文民の保護と紛争に関連した性的暴力の防止と対応に関する特別訓練資料」と呼ばれるPOCに関する派遣前訓練モジュールを最近開発した。この資料は、政治的プロセスを介した保護、物理的な暴力からの保護、保護環境の確立を含むPOCの範囲を説明するものである。また、戦闘員から文民を区別し、武力の行使がいつどの程度許可されるかについて、いくつかの有益なケーススタディを提供する。保護マンデートの実績を向上させるための実務的かつ実用的なアプローチは、一般的な国連安全保障システムの将来的な発展のために必要不可欠である。

最後に、PKOの正当性の問題を考慮する必要がある。POCが優先される理由の一つは、保護の提供に失敗すると、地域社会の目に映るミッションの正当性と信頼性を損なう可能性があるからである。さらに、PKOそれ自体が国際人権法を侵害する搾取、虐待によって一般市民への脅威になることについて、懸念があることが広く知られている。これらの不祥事を起こすのは、少数のものであると言えるかもしれない。しかし、コンゴ民主共和国のミッションの場合においては、政府軍との統合軍事作戦が、ミッションの公平性に疑問符を生じさせているのである。政府軍が文民を標的とすることで国際人道法に違反しているとの主張する申し立てがあるが、政府当局に対し断固たる行動を取るとは、PKOにとってしばしば困難である。というのは、ミッションの展開に対する国家当局の同意の撤回につながるかもしれないからである。また、国連ミッションの多国籍の性質は、効果的な活動に致命的な運用上の矛盾や非効率を引き起こす可能性がある。POCの履行におけるこれらの困難は、POCの原則の必須で普遍的な性質と、国連システムの基礎を構成する、ウェストファリアシステムにおける国家ごとに分割された性質の間の緊張に反映されている。

国連平和ミッションの新展開と課題ー「多面的」活動をいかに「統合」していくか？

大阪大学教授 星野俊也

もうすぐ迎える 2012 年は、冷戦後の新しい国際安全保障環境のなかでの国連の役割を展望した『平和への課題』報告書の公表と、湾岸戦争後の新たな国際政治状況のなかで日本の自衛隊の国連平和維持活動（PKO）等への参加の道を拓いた国際平和協力の制定の 20 周年にあたる。この間、国際の平和と安全にかかわる脅威は多様化した。従来の国家間紛争に加え、多くの市民の犠牲を強いる内戦型紛争の多発（特定の民族集団を暴力によって虐殺・浄化しようとする残虐な行動も含む）、大量破壊兵器の拡散、難民・国内避難民の大量発生、国境を越えるテロや犯罪ネットワークの広がり、感染症の蔓延など、国家の安全保障のみならず人間の安全保障の課題は深刻化した。他方で、政府のガバナンス・システムが著しく弱体化した「脆弱国家」の存在が問題への対処を困難にした。地球環境問題には歯止めがかからず、激甚化した自然災害が悲惨さに追い打ちをかけるケースも見られた。

この 20 年間、国際社会はこうした課題に対し、限定的のとはいえ、果敢に立ち向かった。国連安保理の授權の有無にかかわらず人道危機への対処を理由とする軍事介入は、試行錯誤を経ながらも実施され、今日の「保護する責任」論を生み出した。紛争対処の力学から紛争予防の努力への転換も目指された。平和維持のための活動も、より中長期的な視点から平和の「定着」に目が向けられるようになった。

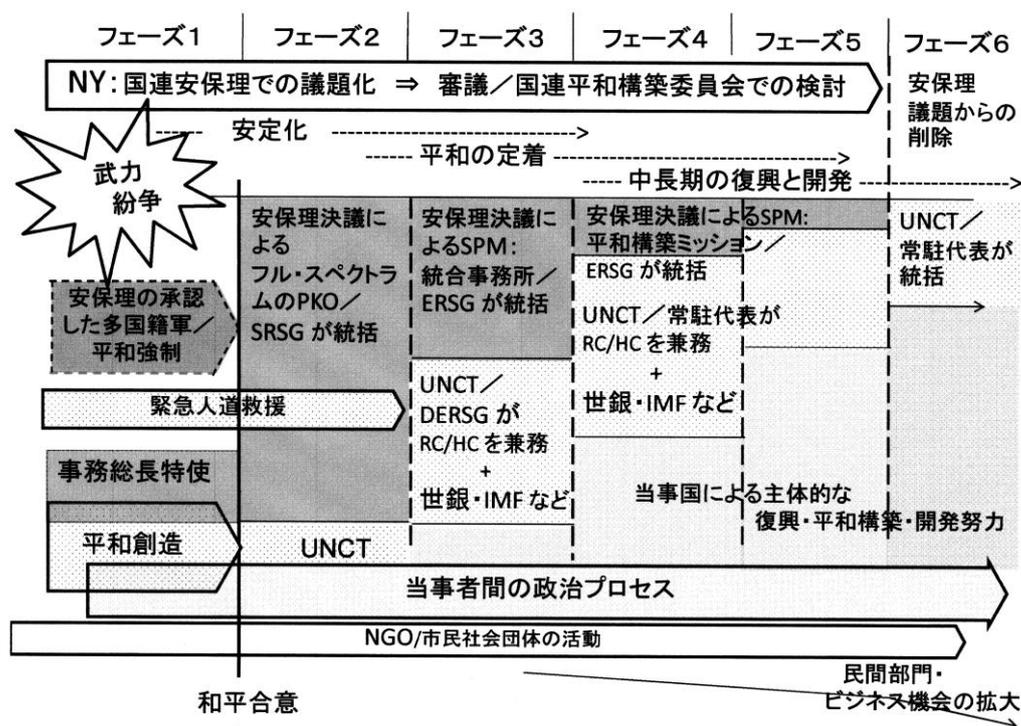
国連安保理の決定で現地に展開する国連平和ミッションには、今日、主に次の 3 つの特徴を指摘できる。国連憲章第 7 章を援用した PKO 活動の容認、派遣されるミッションのマンダートの多機能化・多面化、及び、国連 PKO 局の計画立案する PKO ミッションと政務局が計画立案する特別政治ミッション（平和構築ミッションを含む）との連動、である。

これらの動きは、当該国内における紛争当事者間の対立構図の複雑さを反映する一方、国内の主体間で対立関係を乗り越えて平和を回復し、新たな統一国家を造ろうとする現地の人々の努力をサポートするうえで有益である。他方で、憲章第 7 章の援用は、当事国政府の同意や不偏中立を主要な原則としていた伝統型の PKO からの変質を意味し、国際社会の総意として現地に平和を回復しようとするという国連ミッションのマンダートを強力（robust）に履行する道筋を切り開くものとなった。また、現地に展開する国連ミッションのマンダートの多機能化は、短期的な情勢の安定化と平和の維持というタスクからより中長期的な平和の構築・復興・開発までも展望したタスクを取り込む傾向を裏打ちしている。この結果、軍事要員主体の PKO ミッションとともに、ポスト PKO フェーズでは（あるいは多国籍軍が平和維持機能を果たす傍らでは、）文民を中心に現地に持続的な国連の政治的なプレゼンスを確保するための特別政治ミッションを用いるパターンも増えた。

しかし、国連平和ミッションの多機能化や多面化を当然視することは正しく

ない。なぜなら、国連の平和ミッションのみが現地で活動しうる唯一の主体「ではない」からである。むしろ、国連ミッションの役割をいったん相対化し、ポスト紛争国における平和維持・構築に寄与する国連の諸機関の活動——「国連プレゼンス」による活動——のなかに位置づけ、1) 他の活動といかなる統合ができているかを見極めること、そして、2) ホスト国の体制や能力を強化し、権限や役割を現地の政府や人々に実質的に移管ができていっているかを確認すること、が必要である。

国連 PKO 等のミッションは、ホスト国においては必要不可欠ではあるが、あくまでも時限的な存在であり、自らの役割を「無用化」することを最終目的とする意味で逆説的な存在である。図は、ポスト紛争国における和平合意の形成からホスト国の自立的な復興・平和構築・開発努力までを6つのフェーズに分けて、国際社会の役割の推移を示している。ここから、国連の本部（ニューヨーク）と現地の動き、現地の国連プレゼンスにおける PKO と政治・平和構築ミッションや国際金融機関（世銀・IMF 等）との役割分担を通じた「多面的」活動の実施の動き、現地主体への権限・役割の移管の状況、民間主体（NGO/市民社会やビジネス主体の貢献などを概観しようとするものである。現地の政府や市民を中心とする多くのステイクホルダーによる多面的な活動を、政治のプロセスとリーダーシップによって統合していく努力がいかに重要であるかがわかるだろう。



「保護する責任と文民の保護：双子ではなく姉妹」

ヴェセリン・ポポフスキー博士

武力紛争時の文民の保護（POC）の義務と大規模な残虐行為から人々を保護する責任（R2P）という関連しているが異なる2つの概念が、過去10年間国際的な議題となってきた。両者には密接な関係があり、大規模な人為的暴力に苦しむ文民という懸念を共有しているが、国際的な政策や介入を要求するよりどころとなってきた。しかし、適用できる範囲と状況と方法には重要な違いがある。両者は「姉妹の」概念であると主張することもできるが、混同を避ける難しさと責任のギャップを念頭に置くことが重要である。しかしまた、アクター間の相互強化と協力をもたらすため、両者の間の共通性を利用することも重要である。リビアにおける国連安全保障理事会決議1970と1973は、両概念を利用したものである。

R2PとPOCの差別化

2つの概念は同じような起源を持ち、同じく初めは人道的なきっかけを共有するが、異なる範囲と適用性を持っている。すべての戦争犯罪がPOCにあたるわけではない。というのは、たとえば戦争捕虜の虐待のように、文民に対して適用されない戦争犯罪もあるからだ。しかし、すべての戦争犯罪は、R2Pにあたり、4つの残虐罪のうちの1つに該当する。文民に対する戦争犯罪は、武力紛争中に犯された人道に対する罪と同様、R2PとPOCのいずれにも該当し、このような状況でR2PとPOCの描く2つの円はオーバーラップするであろう。

POCに該当するがR2Pではない状況は、たとえばエスカレートする武力紛争に脅かされる文民の保護がそうであり、大規模な残虐行為が計画されていないが武力紛争の一環として起きてしまう場合である。R2Pに該当するがPOCではない状況は、たとえば武力紛争と接点のない民族浄化や人道に対する罪がそうである。POCはR2Pより狭義であることがあり、すべての戦争犯罪がR2Pをトリガーとするならば、戦争犯罪が皆POCに該当することにはならないだろう。戦争犯罪のいくつかは文民には関係しない。一方、R2PがPOCより狭義であることもあり、あらゆる武力紛争に適用されるわけではなく、大規模な残虐行為がシステムチックに計画され、実行されている時のみ適用される。

興味深いことにもともと武力紛争ではない状況は、武力紛争にエスカレートすると、POCに関わることになる。リビアでの最初の国連安保理決議1970（2011年2月26日）は、武力紛争ではなく平和的なデモ参加者に対する残虐行為を描き、R2P（人道に対する罪）を発動しているが、技術的にはPOCの状況ではないとしているのである。第2の国連安保理決議1973（2011年3月17日）は、すでにリビアの状況を単なる抗議や暴動ではなく内戦として説明し、POCはR2Pと並列にして発動され、非国際的武力紛争内で適用された。他の興味深い要素は、1973で強調されているが、POCは

紛争の全当事者の義務であり、それ故カダフィ政権ばかりでなく、反乱軍もまた文民を保護することを要請されていることである。R 2 Pが国家主体のみの問題であるとしたら、POCは非国家主体の義務であるとする事ができる。

R 2 PとPOCの法源の比較を以下に示す。

表1：R 2 PとPOCの法源の比較

R 2 Pの法源	POCの法源
1948年のジェノサイド条約（大量虐殺）	1949年のジュネーブ第4条約（POC）、国際人道法（IHL）、戦時国際法の伝統
1949年のジュネーブ第4条約及び追加議定書（戦争犯罪）	テーマ別の国際安保理決議（1894）と国別のPOC義務づけ
1998年のICCローマ規定（人道に対する罪、強制送還）	難民法（1951年の条約、2009年の国内避難民に関するアフリカ連合条約）
国内法	地雷を禁止するオタワ条約
二国間及び地域の法	2010年のクラスター弾に関する条約
国連憲章6、7、8章	武力紛争での子どもの募集を禁じる関連人権法
人権関連法—少数民族の差別禁止	

ジュネーブ4条約すべてがR 2 Pに関連しているならば、最後の（第4）条約だけがPOCに関係するであろう。人権法全体は、R 2 PとPOC両方に対して大きすぎ、人権法の一部が関係するであろう。たとえば、もしも少数者の権利が徐々に侵害されている場合、民族浄化に発展する可能性があるならば、少数者を差別しないことはR 2 Pに関係するであろう。別の例として、武力紛争の深刻な影響が子どもに及ぶ場合、子どもの権利がPOCに関連するかもしれない。POCのための法源は、難民法や、過度の文民の被害の原因となる化学兵器、地雷やクラスター爆弾のような特定の武器を禁止するいくつかの軍縮条約をも含む。

表2は様々な種類の保護に従事しているアクターの面から、R 2 PとPOCの間の類似点と相違点を示す。

表2：R 2 PとPOCに従事するアクターの比較

R 2 Pのアクター	POCのアクター
国連事務総長特別顧問	軍部隊
警察、法執行機関（第1の柱）	平和活動、国連安全保障理事会、PKO局（DPKO）
地域のアクター：アフリカ連合、EU、アラブ連盟、その他	国連機関：UNHCR、OCHA
DPKO、UNHCR、HCHR、平和構築委員会、ユニセフ、子どもに関する特別報告者、援助ドナー、能力開発者、NGO（第2の柱）	ICRC

調停者、事実調査ミッション、事務総長（非強制的措置）、国連安保理事会（強制的措置、第3の柱）	人道NGO
国際刑事裁判所	

いくつかのアクターがR2PとPOCの両方に従事するが、他のアクターは1つ保護のタイプについて特定のマンデートを持つことになる。「狭いが深い反応」の形に示されているように、R2Pはほとんどすべてに関わることを望むかもしれないが、POCを喜んで適用しようとするいくつかのアクター、PKO、UNHCR、ICRC、OCHAはマンデートの潜在的危険性を考慮して、R2Pに関わることを望まない。POCを認識し従事する機関が、R2Pをあまりにも介入的な概念と見て、マンデートにR2Pを付与することを望んでこなかった。実際には、R2Pはごくわずかな介入主義しか含まないままであることが必要とされており、第3の柱のメカニズムの中でさえ、軍事介入は最後のオプションとしてのみ形成されている。R2Pが介入の対極的位置にある存在であることを追加すると、R2Pは残虐行為の潜在的な被害者を支援しようとするものである。技術的には確固たる国際司法の義務ではないが、世界的に受容されており、すべての国連総会での議論はこのことを証明している。R2Pは「妹」として、活動を損なうことなく、むしろ触媒として、政治的意思を動員しPOCの議題に資する。R2PとPOCの「姉妹の」概念は互いに強化するが、相互に競争するものでもある。

R2PとPOC：2011年のリビア

非常に危機的な状況であった2011年2月から3月のリビアで、R2PとPOCはより接近した。R2Pは決議1970のリビアでの責任の第1の柱の残余から、リビアが明らかに保護に失敗した時、第3の柱の「適時に果敢に反応する」すべての範囲へと急速に発展した。並行して、内戦の状態の範疇から決議1973のPOCの文言へと移行し、POC及びR2Pの並行的に適用する決議の条文となったのである。

2011年のリビアはR2Pが国連安保理に言及される最初の機会ではなく、スーダンとコートジボワールでの以前の安保理決議もまたR2Pの文言を使用していた。リビアは、安保理が文民の保護のための武力の行使を認めた最初の機会でもなかった。1995年サラエボ周辺のボスニアのセルビア軍の目標の爆撃が、ボスニアのイスラム教徒の文民を保護することを目的として、安保理にしっかり承認されていた。安保理が決議1973で、機能する国家意思に対し保護のための武力の行使を初めて承認したことにさえ疑問があり、ベラミーとウィリアムが議論しているように、過去に安保理がまさにそのようにしたのは、1992年ソマリアでの安保理決議794及び1994年ルワンダの決議929である。忘れないようにしたいのだが、最初の湾岸紛争での後、1991年に安保理決議688が北イラクの少数民族のクルド人を保護する飛行禁止区域を設定したのは、機能する国家（イラク）の意思に対し確かに行われたものであったし、リビアでの状況に極めて類似しており、サダム・フセインはクルド人の大部分に虐殺の脅威を与えていた。決議688が「必要なあらゆる措

置」という言葉を使っていなかったとしても、北イラクの飛行禁止区域は張り子の虎ではなかった。1990年代に何度か限定的な空爆によって支援され、688に言及して関与する国家は、軍事行動を正当化した。決議688はR2Pが定義された概念として存在していない時に採用され、POCはジュネーブ第4条約から単に法的に必要とされたのであり、それ故リビアに関する1970と1973の両安保理決議が、R2PとPOCの「姉妹の」概念が潜在的な文民の大量虐殺を防止することの初めての現実のテストであると見なせたのである。

決議1970

安保理は2011年2月26日にR2Pを即時発動した時、致命的な危険とリビア人民を虐殺から保護する緊急の必要性があると見なされ、1970を採択したことは、文民に対する武力の行使を非難し、人権への組織的侵害を憂え、文民の死とリビア政府の敵意の扇動に深い懸念を表明したものだ。安保理は、文民への組織的攻撃が、虐殺罪であると言及し、R2Pの適用を条件づけ、人道に対する罪にあたることを見なした。明文化し分割したパラグラフで、決議1970はリビア当局の国民を保護する義務を想起したのであった。

積極的な反応はなく、むしろ反対に、カダフィは決議1970を無視するのみならず、明白に違反し、人道援助を許可することを拒否し、R2Pの実施は明白に失敗した。国連の特別派遣団とAUのハイレベル委員会を通じた平和解決の追求は継続されたが、徐々に多くの政府と地域機関は、外交努力の使用が、リビア人民を死の危険から保護することすらできないことを理解していった。カダフィ政権の人民を保護する声明の失敗を認識し、国際委員会は強制的措置へ移行した。2011年3月12日、アラブ国家連盟は安全保障理事会に対し、文民の保護の予防的措置として、リビア空軍に対する即時の飛行禁止区域と安全エリアの設定を要求した。

決議1973

アラブ連盟による飛行禁止区域の要求は決定的であった。英国、フランス及びレバノン、武力紛争関係者に「文民の保護を確実にするすべての実現可能な措置を取る主要な責任を負わせる」ことを強制する新しい安保理決議1973を唱道した。決議1973が採択されれば、状況は暴動から「紛争」として認められた内戦に移行し、言い換えれば非国際的紛争になるのである。これは重要な進展であり、内戦時に適用でき、人道に対する潜在的な犯罪を基盤にR2Pの責務としてすでに決議1970で確立されている戦争犯罪を追加できる国際人道法に基づく義務を根拠とした決定を、安保理は今や強化することができた。決議1973でPOCのすべての強制力は、武力紛争に適用でき、決議1970で発動されたR2Pの強制力に追加された。決議1973のR2PとPOCの「姉妹の」概念はシナジーを得、その強制力は一つになって安保理に憲章7章下の、武力行使を含む圧倒的な力を、文民と文民の住む地域を保護するために、すべて使用するよう促した。この安保理の時宜を得た果敢な決定は、安保理がしばしば対応が遅いと非難されているにもかかわらず、POCとR2Pの勝利と見なすことができる。

「文民の保護」と題された決議1973パラグラフ4はよく知られた「必要な

あらゆる措置」という形で武力の行使の承認を含んでいる。パラグラフ5は武力の行使の承認に飛行禁止区域の設定を追加した。決議1973パラグラフ13は武力の行使を追加承認しており、武器輸出禁止の査察を実施するため、すべての船舶及び航空機に、旗国の要求の後で、安保理はすべての承認した加盟国に「査察の実行を特定の環境で相応な必要なあらゆる措置」を使用することを認めている。決議1973のこの追加された限定的な武力の行使の承認は、奇妙なことにリビアのみを対象にしているのではなく、武器輸出禁止に違反する、船舶航空機を含めその他のいかなる国にも適用できるのである。ここにおそらくはもっとも逆説的な問題がある。決議1970と1973はリビアへのいかなる武器の提供を禁止するのみならず、そのような供給を阻止するために限定的な武力の行使もまた承認しているのである。2011年6月の下旬にフランスがリビアの反乱軍に機関銃やRPGや弾薬を落下傘で提供した際に、公式にこれを決議1970違反と非難したロシアは、決議違反して反乱軍に武器を提供するフランス空軍に武力を行使できたであろうか。皮肉なことに、フランスのリビア反乱軍への武器の供与を抑止するロシアによる武器の行使は、決議1973パラグラフ13に依るものであったのである。

リビア以後のR2PとPOC

安保理決議1970と1973は、R2PとPOCの勝利である。もしカダフィがベンガジ市民の虐殺を行えたとしたら、R2PとPOCの敗北であっただろう。決議はR2Pの勝利である。なぜなら、それらの概念が最初に現れた10年前以来初めて、履行するすべての範囲が使用されたからである。第1の柱である国内の保護する責任は決議1970に言及されていたが、この責任は明らかに軽んじられ、政権は自国民に虐殺の脅威を与えており、責任は国際社会へと移されたのであった。国連と地域機関は第3の柱の全範囲に関わり、交渉や外交圧力や制裁や武力の行使が行われた、カダフィを権力から排除することは、決議の目的としてはどこに書かれていなかった。また、軍事行動はすべての強制的レジームのほんの一部であった。R2Pを単なる軍事介入と見るのは、よくある誤りであり、実際には国際社会は軍事介入に至る前に多くのオプションを持っていた。リビア危機への反応が示すものは、憲章6章と41条の手段が時宜を得た断固たる軍事対応に向け早期に動くためには不足していることである。リビアでは特に最終手段となる時には合意が困難であることを示された。リビアでは多くの要素がとりわけ一致して働き、R2PとPOCの勝利が得られたのである。

もしリビアがR2PとPOCのすべての好機を示したとすれば、シリアはその反対であり、概念の限界を示している。R2Pを誕生させた議論のきっかけとなった、1999年のコソボでの難しい疑問、「国家が明らかに国民を保護することに失敗し、国連安保理が麻痺している時に、どうすれば大量虐殺から国民を救うことができるか」がテーブルに戻されたのである。リビアでの、これまで最大のR2Pの勝利は、シリアやその他の文民保護で、おそらくこれまでのR2Pの最大の失敗に引き継がれるかもしれない。もし国連や地域機構がリビアで行ったのと同じ決定で活動できないのであれば、R2PとPOCの選択的運用の危険が国際法を疑いの中に包み続けるであろう。R2Pグローバル・

センターのエグゼクティブディレクターであるサイモン・アダムス博士が語るように、「戦車、部隊及び軍艦がシリア国民に使われないのである限り、安保理はこれまでのところ文民を保護する責任において失敗している。シリアは世界の良心の汚点となりつつある」のである。

R2Pに関する国連事務総長特別代表エド・ラック教授は、2010年7月私のインタビューに答えて、2つの概念を「従兄弟ではあるが姉妹ではない」と評したが、これはリビアでの決議1970と1973以前のことである。R2PとPOCの両概念の認識、採択及び履行の前進がいかに重要であるかが示されたリビア以後、R2PとPOCを「双子ではないが姉妹」であると定義することを私は躊躇しなくなった。2つの概念は、通常環境では分かれて存在しているが、2011年2月から3月のリビアのように人命が危機的な状況に瀕している時には、危機にある無辜の人民を保護するため、互いに強化し、密接に関連し、ギャップを埋めるべきなのである。

国連平和活動における治安部門改革（SSR）

法政大学准教授 藤重博美

1. 紛争後の国家再建と治安部門改革

近年、紛争後の国家再建において、治安部門（例：軍隊、警察）改革することの重要性が強く認識されている。内戦後の国々では、現地の治安部門が正常に機能していない場合が非常に多い（正常に治安維持ができていれば、そもそも内戦は発生しなかったであろう）。そのため、国際社会の支援が終了した後、当事国自身の手で適切に秩序を維持していくためには、現地治安部門の再生が喫緊の課題となる。

ただし、SSRの目的は、単なる技術支援ではない。内戦に至るような国々で治安部門が適切に秩序を維持できないのは、能力や技術面の不備だけではなく、治安部門自身が秩序を乱す要因でもあるためである。一般に、開発途上国の治安部門には、国民全体の福利に寄与するという意識が希薄であり、国家権力や多数派の利益を守るために存在することが多い。そのため、治安部門が権力者の利害と対立する少数派の人権を侵害したり、危害を加えたりするケース（例：不当な逮捕、拘留、拷問）が後を絶たない。また、こうした治安部門は、職業意識（プロフェッショナリズム）にも深刻な瑕疵があり、汚職や犯罪（例：麻薬密売）への関与、敵対勢力に対する暴力など、その問題は枚挙にいとまない。こうした治安部門をそのまま放置すれば、いったん収まった紛争が再燃する危険性はきわめて高くなる。したがって、紛争後国におけるSSRは、実務的な能力向上支援に加え、治安部門の根本的な“体質改善”を目指すガバナンス改革となる。その最終的な目標は、「良い統治（グッド・ガバナンス）」と「法の支配」の原則に基づき、国民の安全に資する治安部門への変革を実現することである。

また、上記の観点から、今日のSSRは、軍隊や警察といった実力組織だけではなく、その権力濫用を防ぐための文民監視機関（例：議会、国防省、内務省）や、「法の支配」確立の要である司法組織・制度（例：裁判所）も、改革の対象とするのが特徴である。

2. 国連平和活動と治安部門改革

国際的なSSR重視の潮流は、近年の国連平和活動のあり方にも反映されている。1990年代の平和活動では、現地の治安部門の機能不全が十分に認識されておらず、あたかも現地側に秩序維持の受け皿があるかのような誤った前提においてマンデートが付与されることが少なくなかった。そのため、マンデートと現実との間にギャップが生じ、国際社会側（例：平和維持軍、国連警察）と現

地の治安部門のいずれも適切に秩序を維持できないという事態が発生しがちであったのである。こうした問題を受け、1990年代末ごろから、平和活動の成功には、現地治安部門の立て直しが不可欠であるとの認識が広がり出した。

まず、2000年、平和活動勧告案『ブラヒミ報告』が治安維持に関わる様々な組織に対する包括的な改革の必要性を訴えたのに続き、2000年代の初め頃から国連平和活動のマנדートにもSSRが含まれ始めた。さらに、2000年代半ばごろからは、国連平和活動におけるSSRの重要性の制度化が進んだ。2005年、国連安保理議長声明が国連平和活動におけるSSRの意義を強調したのに続き、2006年、国連平和構築委員会が、その最初の支援対象国の一つであるシエラレオネのSSRを支援する方針を打ち出した。さらに、2007年には、再度、国連安保理議長声明が、また、翌2008年には国連事務総長報告が、それぞれ国連平和活動においてSSRを重要視していく方針を明確にした。2008年には、国連平和活動の新指針『キャプストーン・ドクトリン』にも、SSRが含まれた。このように、今日の国連平和活動において、SSRは欠くことのできない一要素となっている。

しかし、その現状については、多くの課題が残されている。最大の問題は、国連内での「One UN Approach」の確立であろう。今日のSSRは、軍隊、警察、司法、文民監視機関など、様々な分野を網羅する極めて幅の広い、包括的な活動である。そのため、国連内の各部署を横断する協力体制の整備がきわめて重要であるが、実際には、国連内の組織間の連携不備や利害対立に阻まれ、実現には至っていない。特に、包括的なSSR支援体制には、組織間の円滑な調整が欠かせないが、そのために新設された「SSRユニット」は、数名程度のきわめて小さな部署であり、60名以上のスタッフを要する「警察課」を初め、はるかに規模も影響力も大きい関係諸部署に対し十分な調整機能を果たしているとは言い難い。その他にも、国連の伝統的な軍改革に対する消極姿勢、長期的関与の困難さ、また、この数年のSSRに対する関心の低下など、懸念事項は少なくない。国連は、その組織の包括性に鑑み、今日、紛争後のSSR支援に大きな役割を果たし得る存在であるが、より有効かつ機能的なSSR支援体制の構築には、いまだ時間がかかるものとみられる。

『統合DDR』と拡大する統合平和ミッションの役割」

大阪大学特任研究員 山根達郎

武力紛争後に地域社会へ元戦闘員を再統合するための諸活動は、一般に元戦闘員の武装解除、動員解除及び社会再統合プログラム（DDR）と呼ばれ、平和支援ミッションにとって不可欠な要素となっている。本報告は、最近の平和支援ミッションにおけるDDRの意義について焦点を当て、特に（国連によるガイドライン）「統合DDR（Integrated DDR）」の意義と限界について分析する（「統合DDR」は、統合平和支援ミッションの拡大し続ける役割を踏まえ、現地主導の国家建設戦略に対応する一つの方策を提示しようとしている。）。

和平合意後の速やかな武装解除と動員解除を実施することで安全を強化し、平和な社会への元兵士の社会再統合を促進するために、これまで多くオペレーションで包括的なDDRが実施されてきた。国連PKOを含むDDRの過去の経験には、シエラレオネ、コンゴ民主共和国、リベリア、ハイチ、ブルンジ、スーダン、アフガニスタン、インドネシア（アチェ）、ネパールなどが含まれている。1990年代以降、DDRの実施は、国連PKOの任務の一つとして挙げられるようになったが、その後、DDRに関連する安全、開発、社会問題、ジェンダー、子どもの保護、経済ガバナンスなど、様々な分野について、国連PKOのみならず、援助国、地域機関、国連機関、市民社会といった多様な国際主体によって実践されてきた。

DDRの役割が拡大している事情に応えるために、2006年に国連は、統合平和支援ミッションに関わる「統合DDRスタンダード」（Integrated DDR Standard: IDDRS）という全体的なマニュアルを出版した。その4年後、IDDRSは、DDR実務家のために「IDDRS運用ガイドライン」として短縮版に改訂された（依然として約300ページにも上る。）。このガイドラインは、DDRに関する諸課題を網羅し、DDR実務のために必要とされる技術的な要素を整理している。しかし、（IDDRSや同ガイドラインが強調する）「人間中心のアプローチ」は、民主的な方法で元兵士の「長期的」な安全や社会再統合に対処することを追求するあまり、比較的「短期的」になりがちな平和統合支援ミッションがその対応に苦慮する難しい側面をも示すことにもなった。和平合意後、例えば2度の国政選挙を経た後でさえも、失業率の高さ、和解が達成されていないこと、そして不処罰／恩赦などの問題が残存しがちである。こうした長期的な諸問題の原因を紐解けば、元兵士も絡む政治的アイデンティティ間で生じる意図せざる対立がはらむ問題性につながっている場合も少なくない。以上を踏まえつつ、本報告では、「統合DDR」と、拡大する「統合平和ミッション」の役割との間に生じる課題についての検討を試みる。さらに、関連する問題として、失敗国家におけるDDRの特殊な性格、DDRとSSRの関係についても論じ、歴史的な意味での動員解除にも触れてみたい。

「DDRRR、SSR及び文民の保護～コンゴ民主共和国の教訓から」

宇都宮大学准教授 米川正子

コンゴ民主共和国（以下コンゴ）東部は、1994年のルワンダ大虐殺の飛び火、そして1996年と1998年の連続する戦争という、相互関連する3つの紛争の現場となった。コンゴは、1990年代後半から今日までの間に600万人の死者を数え、統計的には第二次世界大戦後世界最悪の戦争である。国連は、コンゴの紛争に対応するために、世界最大の平和維持活動となった、1999年のMONUC（2010年以降MONUSCO）の設立を承認した。コンゴ戦争は「正式に」暫定政府の成立により2003年に終了したとされているが、紛争は現在も進行中である。その原因は、国内及び外国の両方の異なる勢力と派閥を巻き込んだ、複雑で多層的な紛争にMONUSCOが対処しなければならない事実によるものである。

国連安保理決議1856（2008年）によると、MONUCはコンゴ政府との緊密な協力の下、下記の優先順位で、マンデートを有している。1）文民、人道要員及び国連職員、施設の保護、2）武装解除、動員解除、外国及びコンゴ武装勢力の資源の監視、3）SSR支援のためのコンゴ軍の訓練指導、そして、4）コンゴの領土保全である。それにもかかわらず、現実にはマンデートの最優先事項である文民の保護は尊重されておらず、その結果、大規模な強制移動、殺人及び性的暴力といった、深刻な人権侵害が今日まで発生し続けている。

文民の保護のため、そして最終的にはコンゴのみならずアフリカ大湖地域に積極的で持続可能な平和をもたらすため、平和維持軍はDDRとSSRにどのように働きかけることができるのだろうか？

本発表では、外国戦闘員のDDRRR（武装解除、動員解除、帰還、再定住及び社会再統合）の問題を提起し、平和維持部隊のマンデートにおけるDDRRRの実態と矛盾の間に欠陥があることを論じる。不処罰の文化のみならず、コンゴの紛争の実態及び外国軍及びコンゴ軍の立場、外国軍とそれらの政府の関係、外国軍に対する軍事行動に焦点を当てて論じる。

総括講演

法政大学教授 長谷川祐弘

2000年の安全保障理事会から、ブラヒミパネルがより強力なROEとより現実的なマンデートを要求して以来、複雑な要求の多数を、PKOと複雑な多機能型の活動の実行に必要とされる人材に委ねることで、国際社会は対処しようとしている、平和維持の新しい時代に国連は突入した。国連PKOの活動を改善するためにいくつかの試みが行われたが、もっとも特筆すべき成果は、国連PKO局とフィールド支援局による、「新パートナーシップ基本方針：国連平和維持活動の新たな展望」と題された共同報告の出版による、国連平和維持の更新であった。

「新たな展望」は、各平和維持任務を支える政治戦略ばかりでなく、平和維持任務の新たな役割に共通の視座を提供する。引き継がれるいかなる新しい多機能型の活動にとっても、政治的結合、平和維持活動の展開、維持及び移行の成功に必要な重要な能力とともに、司令部と現地活動における、健全な構成と有効的な活動手続きを強固にすることが急を要する。包括的な平和プロセスを支援する必要性の新たな強調は、国家のオーナーシップと国際社会の関与を支えるすべての利害関係者の関与を前提とする。よりシステムチックな三角関係の協議メカニズムが、安全保障理事会、国連事務局、部隊及び警察派遣国を有能にするのに開発されるべきである。加えて、文民を保護する第1の責任が、たとえ受け入れ国政府に帰されるとしても、物理的な暴力の差し迫った脅威下での文民の保護の重要性が認知を増している。

平和構築の初期段階における戦略の構築は、平和維持と平和構築に携わる要員が、警察、司法、法の支配、DDR、SSR及び再建の仕事のような重要な分野で、紛争の直後に関わるためには不可欠であると認識されている。今や広く

認識されているが、紛争の根本原因について、政治、経済及び社会的な手段を使用した、一貫し調整がなされた包括的な方法で取り組まれるべきである。これらの平和構築の努力は十分余裕を持って事前に開始され、平和維持部隊が撤退した後も継続されるべきである。それにより、永続的な平和と開発に円滑に移行することが可能となる。

新しく生じたコンセンサスは、平和維持任務が正当性と信頼性と国家のオーナーシップを持たなければならないということである。安保理によるミッションマンデートの結節が必要である一方、安保理の役割は、幅広いマンデートを提供し、正当性を確立し、現地における任務に能力を付与するべきことである。いかなる平和維持の介入も安保理によって認められた正当性が必要である。国際社会においては一般に、国連平和維持任務においては特に、紛争が発生しやすく、また紛争後の環境での文民の安全は、信頼性を維持するためには極めて重要となる。文民の保護における平和維持任務の役割は、安保理や現地における紛争の主要な関係者に代表されるような、国際社会の政治的支援を必要とする。平和維持任務は、指揮管制の明確な系統を確立し、持続可能な平和と開発の達成に責任を持つ国家及び地域の指導者を力づけ納得させることができる質の高いリーダーシップの任命によって、平和を強化し、維持し、構築するため強化されるべきである。