

# 統合ミッションの課題 安保理からの視点

川端清隆

# 目的

- 安全保障理事会から見た、PKO政策決定の政治的側面を解明する。
- そのうで、統合ミッションの課題を論じる。

# アウトライン

- PKOの定義
- なぜ統合ミッションの必要が高まったのか
- 新世代のPKOと統合ミッション(アフガニスタン)
- 新世代のPKOの特徴
- 統合化にまつわる利害
- 統合ミッションの課題

























Restoration work along National Route 3







# I . PKO概観

創設以来のPKO数： 67

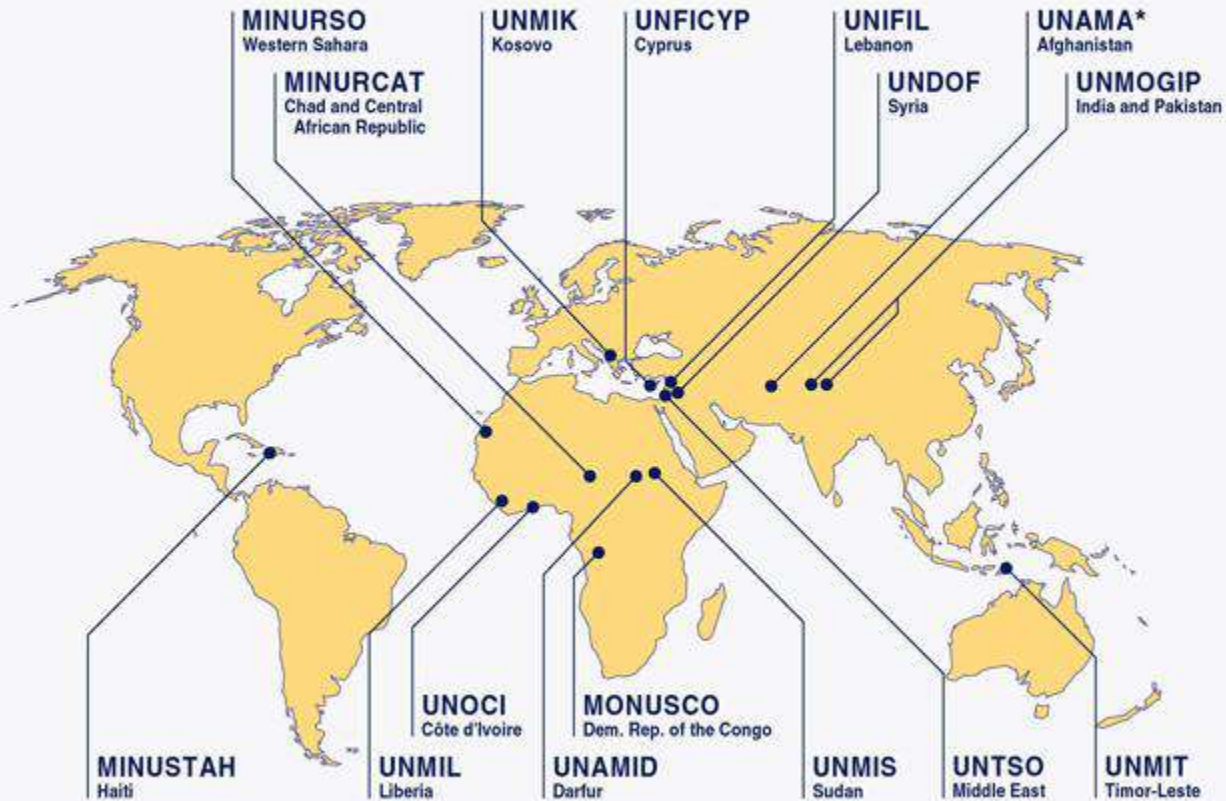
犠牲者数： 3、025人

現在展開中のPKO： 15

要員総数： 史上最高水準の116, 482人（兵員80, 833人、民生警察官13, 485人、軍事監視員1, 987人、文民職員18, 170人）

PKO以外の平和活動： 文民のみの「特別政治ミッション」や「平和構築支援事務所」など

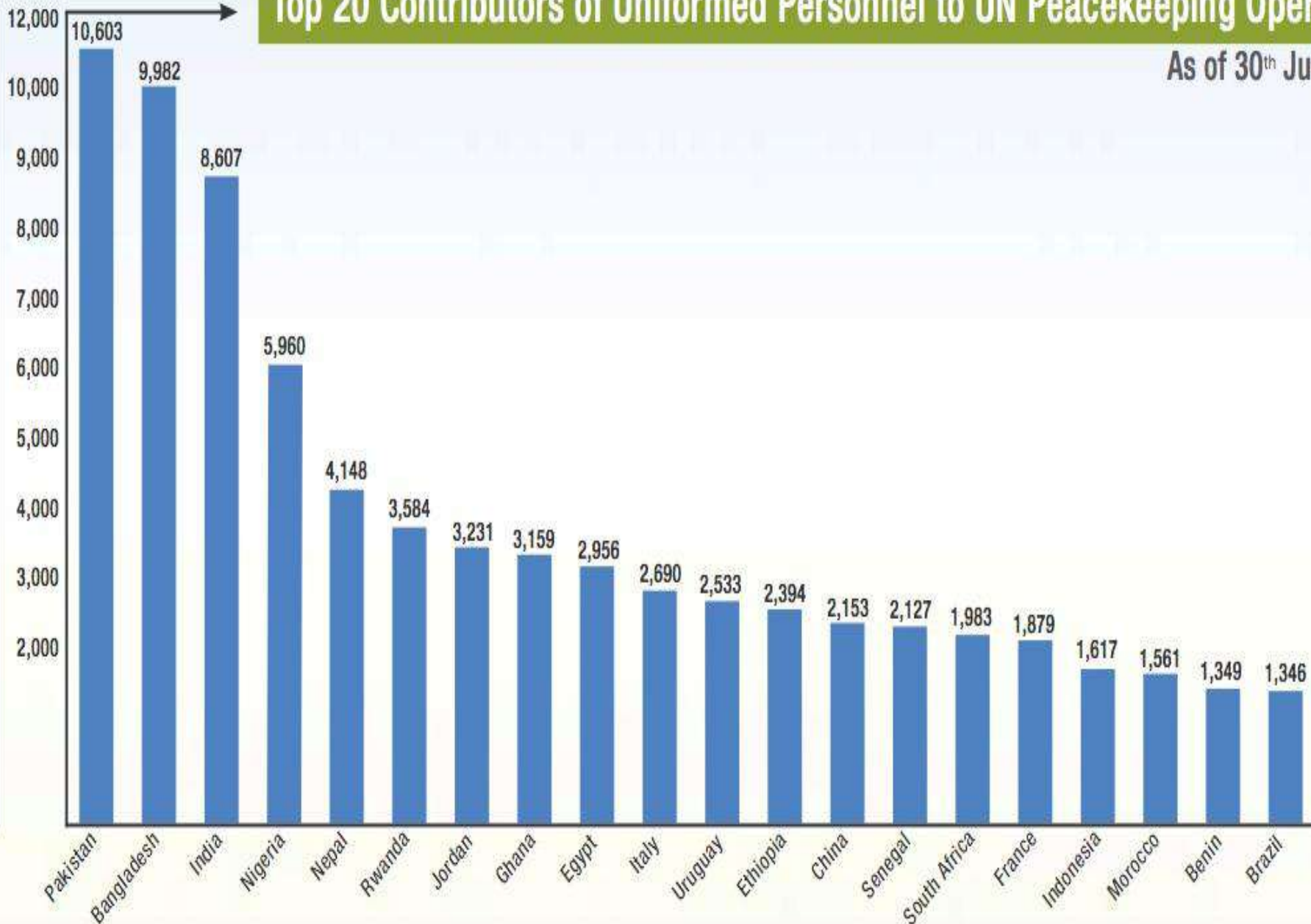
## MISSIONS ADMINISTERED BY THE DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS



# Top 20 Contributors of Uniformed Personnel to UN Peacekeeping Operations

As of 30<sup>th</sup> June

Number of Uniformed Personnel



## II.PKOとは何か

### PKOの定義

「国際の平和及び安全の維持や回復を助けるために国連によって紛争地域で行われる活動で、(構成員に)軍人を含むが強制力行使の権限を持たないもの」

### PKOの特徴

(1) **憲章にない活動**: PKOとは、国連憲章が想定しなかった活動であり、憲章の中にその規定は存在しない。紛争の局地化を目

指す一連の活動が、後に「PKO」と呼ばれるようになった。

(2)「**政治的なる存在**」: PKOは政治的制約の中で常に変容し、その成否は加盟国の政治的意思の結集にかかっている。この属性が、PKOの二面性を育む。

(3) **生成の途上にある概念**: PKOは「生成の途上にある概念(an evolving concept)」であり、制度として確立していない。加盟国はPKOの発展に責任を負う。

# III.PKOの分類

## 冷戦中に育った「伝統的PKO」

限定的PKO（停戦監視、兵力引き離し）

包括的PKO（平和構築活動が加わり統合化が始まる）

## 冷戦後に現れた「新世代のPKO」

平和執行活動（本格的な武器使用可）

「積極的PKO」（限定的な武器使用可）

PKOの分類

	当事者合意 の必要性	自衛以上の 武器使用の 可否	長所と短所
伝統的PKO 限定的PKO	要	否	軽武装での活動と中立性の維持が可能。ただし当事者合意が必須で、平和構築を欠くため紛争の恒久化の危険。
包括的PKO	要	否	平和構築により紛争原因の除去可能。ただし当事者合意を前提とし、初期の内戦に不向きで派遣が遅れることも。
新世代のPKO 平和執行活動	不要	可	破綻国家や民族浄化への対応を想定するも、本格的な戦闘に対処できず破綻。平和維持の概念とも相容れず。
積極的PKO	主要な当事者 者の合意	限定的に可 (任務妨害の 抑止、一般市 民保護など)	不偏不党性を指針とし、 <u>全当事者の合意なしでも活動可能</u> 。破綻国家など内戦向きだが、平和維持の枠を超えず本格的戦闘には対応できず。

## IV.「伝統的PKO」

**特徴：** 1)紛争当事者の合意、2)中立性、3)自衛以外の武器の不使用、という「PKO三原則」を遵守して、「戦わぬ軍隊」に徹する。

**長所：** 1)妨害や攻撃を受ける危険が低い、2)中立性の維持が容易、3)限定的ながら任務を達成できる可能性が高い。

**分類：** 限定的PKO (冷戦初・中期)

包括的PKO (冷戦後期)



# 限定的PKOの特徴

**対象：** 国家間の紛争

**目的：** 紛争の局地化

**任務：** 停戦監視や外国部隊の撤退監視  
(非武装の軍事顧問)、兵力引き離し(軽  
武装の兵員)

**短所：** 紛争解決能力に欠け、恒久化の  
危険

# 包括的PKOの特徴

**対象：** 国家内の内戦

**目的：** 紛争当事者の合意に基づく和平合意の履行。

**任務：** 停戦監視や外国部隊の撤退監視に加えて平和構築活動を含む。

**短所：** 全当事者の合意を必要とするため、設立が不可能であったり大幅に遅れかねない。

# V. 「新世代のPKO」

## 誕生の歴史的要因

- (1) **内戦への本格介入**： 冷戦の終焉は国連を国際安全保障の前面に押し出し、初期の内戦への関与が求めた。「維持すべき平和がない状況」へのPKO投入が必要となり、「PKO三原則」が問い直される。平和構築の必要が高まり、PKOの統合化を促進。
- (2) **当事者合意の不在**： PKOへの合意や協力を全ての当事者から期待できなくなる。
- (3) **武器使用制限の緩和**： 紛争初期での介入

のため、自衛を超えた装備や交戦規定 (rules of engagement)が必要となる。

(4) **主体的判断の必要性**： 本格的な平和構築のため、主体的な判断に基づく能動的な活動が必要。PKO部隊は活動を妨げ人権侵害を重ねる勢力を他の当事者と区別し、安保理決議に照らして自らの判断で強制力を行使する必要に直面した。中立性に代わって、不偏不党性がPKOの指針となる。

# VI. 平和執行活動

**特徴：** 重武装で武力行使の権限を有する「平和執行部隊(peace enforcement units)」。冷戦後に、ガリ事務総長が「平和への課題」の中で提唱。

- (1) ソマリア活動 (UNOSOM II)
- (2) 旧ユーゴ活動 (UNPROFOR)
- (3) **失敗の原因：** a. 目的を絞り切れず任務がなし崩し的に拡大、b. 平和維持の枠を超え国連の能力を超越、c. 加盟国の支援の欠如(機材や兵員の不足)、など。
- (4) **ジェノサイドの対応の失敗：** 国連は94年にルワンダで発生したジェノサイドに対応できなかった。

# 「積極的平和維持」とPKOの再生

**背景：** 平和執行の失敗後も内戦が頻発し、三原則に縛られないPKOの需要が強まる。このため、従来の原則を拡大解釈して、自衛を超えた一定の強制力を行使できる「積極的平和維持 (robust peacekeeping)」という概念が生まれる。PKOは再生し、史上最高水準に。

**理論的基盤：** 「ブラヒミ報告書」、「キャップストーン・ドクトリン」、「ニューホライズン」

# 「積極的PKO」の特徴

- (1) **当事者合意**: 展開に「主要な当事者の合意 (the consent of the major parties)」を要するが、全当事者の合意を必要としない。
- (2) **武器使用の基準**: PKOは、a.安保理による授權と、b.受け入れ国とその他の主たる当事者のいずれかの合意がある場合、「戦術的なレベル (tactical level)」で武器を使用できる。

(3) **武器使用の歯止め**： 武器使用は、a.「スポイラー(spoilers)」と呼ばれる比較的小人数の勢力による任務妨害の抑止などに限定され、b.範囲が安保理決議の中で明記される、という二重の歯止めが課せられる。



#### (4) 武器使用の目的:

- 政治プロセスへの妨害の排除や抑止 (ONUB, MONUC)
- PKOや人道支援要員の保護と移動の自由の確保 (UNAMSIL, UNAMID, UNISFA, UNMISS)
- 政府軍による武装解除や警察活動の支援 (MONUC, MINUSTAH)
- 一般市民の保護 (ほとんど積極的PKO—現在展開する15PKOの内8つの活動)

- (5) **不偏不党性**： 中立性に代わって、不偏不党性がPKOの指針となる。「PKO部隊は紛争当事者の扱いにおいて不偏不党であらねばならないが、任務の遂行においては中立であってはならない」(キャップストーン・ドクトリン)
- (6) **多国籍軍との関係**： 本格的な軍事活動は多国籍軍に委託されるようになった。

# PKO、多国籍軍、有志連合の相違点

	安保理による授權	国連平和活動との関係	事務総長の指揮権	活動経費
国連平和維持 (PKO)	有	有	有	PKO特別予算 (全加盟国負担)
多国籍軍 (multinational force)	有	有	無 (安保理への報告義務のみ)	参加国の負担
有志連合 (coalition of the willing)	無 (自衛権発動を除く)	無	無	参加国の負担

# 統合化にまつわる利害

## 合意点

- 平和構築を平和維持の早い時期から行い、紛争の再燃を防ぐと共に、平和の基盤を磐石にする。
- 紛争終結直後は平和構築のゴールデンタイム (Seamless Support)。
- PKO部隊の展開により、当事者が国際基準に沿った国家再建活動を実現するために一定の政治的圧力をかけられる。
- 平和の黎明期は治安が不安定で、文民のみのカントリーチームだけの活動では非現実的。

# 相違点

## 欧米諸国の意図(本音)

- 人権や民主化を奨励して、(西側の)普遍的な価値観を広める。
- これにより、アフリカや中東などの独裁体制を排除し、西側寄りの民主政権の樹立を促進。
- PKOの統合化により、安保理の守備範囲を拡大。これにより人権や民主化など、本来安全保障とは見なされなかった問題にも影響力を行使。(シリア危機など、人権・人道問題に関する安保理でのブリーフィングが常態化)

- 紛争国の安定化と民主化(人権の擁護、男女平等、選挙支援や市民社会の育成など)によりイスラム教過激主義の温床を枯渇させる。

# 相違点

## 中口の懸念

- 人権や民主主義に名を借りた内政干渉や主権侵害。
- 安保理権限が拡大し、自らの利害に直結した問題への介入の余地が広がる(ミャンマー、チベット、コーカサスなど)。
- 地政学上の懸念(リビア、シリアなどでの親西側政権の増加)

# 相違点

## 非同盟諸国の懸念

- 安保理を通じた大国支配。
- 人権・民主主義・人道など西側の価値の押し付け。特に、近代化に反発するイスラム教諸国との価値観の対立の激化。
- 人権や民主化の普及による、独裁制や王政などの政権基盤の脆弱化（アラブの春と人道的介入）。



# 統合ミッションの課題

## (1) 平和維持と構築の相克（両者は時として水と油の関係）

- 内戦の政治的解決の必要性和、政治色を極力排除する人権・人道活動との矛盾
- 優先順序の違い

軍事・政治（政府や武装勢力を相手とし、対決も辞さないータリバンへの対応）

人権・人道（難民など被災民を対象として、当局との対立を極力避ける。軍事・政治部門とも一定の距離）

- 達成期間の相違

- (a) 軍事・政治（停戦の維持や政治プロセスの促進など比較的短期）

- (b) 人権・人道（中・長期）

- 組織的相違点

- (a) 軍事・政治（事務総長の指揮下であり、比較的統率されている。）

- (b) 人権・人道（実際に援助を実施する機関は独自の予算や人事権を持つ。また、特定のドナーに影響されやすい）

軍事・民政両部門の役割を整理して、活動の目的を紛争の実態に則して総合的に検討する必要あり。

(平和維持と構築の相克に加えて、PKO政策に責任を負う国連本部の政治部門と、現地の軍事部門とのすれ違いもしばしばみられる。)

例えば、ルワンダPKO (UNAMIR)や旧ユーゴPKO (UNPROFOR)。

## (2) 当事者との関係

### National Ownership

- 当該政府が必ずしも民主的ではなく、国民を広く代表しているわけでもない。
- 人権、民主化、法の支配などが反政府勢力の伸張につながりかねない場合、政府の協力を得られないことも。政府がPKO任務に、選択的に協力する場合も。(DRC-SSR、ブルンジ-反政府勢力の取り込み、コートジボワール-選挙結果の受け入れ拒否)

- 反政府勢力についても同様のことが言える。
- 当事国が一旦与えた合意を取り下げた場合、PKOの撤退は不可避（チャド、DRC）。

## (3) 武器使用の課題

積極的PKOでは

- 一定の強制力が欠かせない内戦関与と、強制力の行使になじまない国家再建活動の関係が未整理。
- ほとんどのPKOは「一般市民の保護」の権限を付与されているが、どのような状況下で、どのような手段を使い、どこまで住民を守るのかについて基準はない。(DRCでのレイプ事件)

- 本来、警察の仕事である市民の保護や反政府デモの取締りを、適切な訓練を受けていない軍人が行う場合があり、過度の強制力使用などの事態も発生。(2005年3月にDRCで起こった事件)
- 市民の保護の優先順序についても明確な基準はない。特に、受入国政府が意図的に特定の住民を弾圧する場合、PKO部隊は政府との協力維持を優先するか、対立も辞さないのか、厳しい選択を迫られる。(ダルフル、コートジボワール、DRC)

## (4) 活動指針の変更

- 不偏不党性 (impartiality) の採用により、PKO 兵員や指揮官の 主体的な判断力や決断力の 必要性が飛躍的に高まる。



## (5) 介入の基準

PKOの派遣、特に大規模な部隊と巨額の費用を要する内戦への介入に関して、明確な基準は存在しない。

- 例えば、なゼリビア紛争に介入したのに、シリア危機に手を出せないのか、説得力のある説明はない。
- また特定の地域紛争では、なぜPKOに代わって地域機構の部隊が投入されるのか。(ソマリア、マリ、ギニー、DRC／ルワンダ)

## (6) 人材・機材の不足

統合ミッションの発展は、PKOの質的・量的拡大を加速した。結果として、軍事・文民の専門家双方の慢性的な不足をもたらした。

軍事要員： 高度で危険な任務の遂行のため、錬度が高く、装備の充実した部隊が必要。政治状況の把握を含む高度な状況判断と、迅速で的確なコミュニケーションができる有能な指揮官も不可欠。また、テロ組織の情報収集活動も必要（LRA、アルカイダ）

機材： 衛星通信機器や軍用行機など、高性能機材の供給やその維持の需要が飛躍的に高まる。（日本へのヘリコプター供与要請）

文民： 文民警官、選挙支援員、法の支配、人権などの分野での専門家の迅速な供給。