

目 次

開会挨拶	石野次男.....	1
基調講演		
国連平和維持活動における課題	ロバート・ゴードン.....	3
特別講演		
統合ミッションの課題		
—国連からの視点—	川端清隆.....	25
パネル討議		
パネリスト報告1：国連の統合アプローチ		
—効果的な人道支援に向けて—	上野友也.....	38
パネリスト報告2：国連統合ミッションの課題		
—国連以外の人道支援アクターからの視点—	長 有紀枝.....	47
討 議		
モデレーター：星野俊也		
パネリスト：ロバート・ゴードン、長有紀枝、川端清隆、上野友也.....		52
総括講演		
国連平和ミッションと「統合」のジレンマ	星野俊也.....	65
閉会挨拶	菊地 聡.....	70
プログラム及び参加者紹介.....		71

開会挨拶

石野次男（統合幕僚学校長）

本日はご多用中のところ、「第2回国際平和と安全シンポジウム」にお集まりいただきまして、本当にありがとうございます。また、本日は、大阪大学の星野教授、国連エチオピア・エリトリア派遣団軍司令官を経験されたロバート・ゴードン元英国陸軍少将、難民を助ける会理事長の長先生、国連政治局の川端政務官、岐阜大学の上野先生にもご参加いただきまして、心から感謝申し上げます。

さて、わが国が初めて国連平和維持活動に参加してから今年がちょうど20年目の節目に当たることは、既に皆さまご案内のことと思いますが、今日までの歩みを簡単に振り返ってみたいと思います。防衛省・自衛隊は、国際平和協力法、いわゆるPKO協力法が制定された平成4年に、初めて国連カンボジア暫定統治機構へPKO部隊を派遣し、それ以来、南スーダン派遣団まで、15のミッションに多くの部隊および隊員を派遣し、その数は延べ約8,500人に上っています。その間、平成10年、13年と、2度のPKO協力法の改正が行われ、それまで凍結されていた本隊業務の凍結解除等、業務の範囲を拡大するとともに、武器の使用に関する枠組みも徐々に変わってまいりました。平成19年には、国連平和維持活動をはじめとする国際平和協力活動が、わが国の防衛や秩序の維持といった任務と並ぶ自衛隊の本来業務とされました。

また、国連平和維持活動以外でも、国際緊急援助活動、テロ特別措置法やイラク人道復興支援特別措置法、あるいは海賊対処法に基づく、ソマリア沖、アデン湾における海賊対処等に陸・海・空の部隊を派遣しています。

さらに、平成23年度以降に係る防衛計画の大綱では、以前の大綱にも増して、「世界の平和と安定および人間の安全保障の確保に貢献すること」が強調されているところであり、わが国として、これらの諸活動に積極的に参加し、質の高い貢献を行うことによって、国際社会から強い信頼と高い評価を得ています。

一方、この20年間で国連ミッションを取り巻く情勢は大きく変化し、それに伴って国連ミッション自体も試行錯誤を繰り返しながら進化してきました。伝統的な国連平和維持活動は、国家間の停戦監視を主な任務としていましたが、現在では、継続可能な平和を構築するための複数の機能が複雑に絡み合った多機能型ミッションへと進化しています。また、多機能であるがゆえに、ミッションの担い手であるアクターは、軍のみにとどまることなく、警察、文民と、非常に幅広い範囲にまたがっており、これらの複数のアクターが有機的に統合されなければ、「国際の平和と安全の維持」「人権の保障」「開発と復興」という国連の目的を達成することは不可能であります。このような環境下にありますので、自衛隊としても国連ミッションの全体像と派遣国の課題と対応についての最新の情報を理解しておかねばならないことは言うまでもありません。

このシンポジウムの狙いは、国連および加盟国が直面している課題と将来的方向性につ

いて、防衛省・自衛隊のみではなく、官・民・学で共有することにより、質の高い国際貢献の実施と、そのための人材育成に資するというものであります。このため、毎回単発的なテーマで実施するのではなく、連続シンポジウムとして、国連ミッションの大きな方向性に沿って、毎回の討議の展開から次回のテーマを抽出し、新たな討議に結び付けていくというものです。

昨年度に引き続き第2回目の開催となった今回のシンポジウムでは、「国連平和維持活動の多機能化、国連ミッションの統合化」という点に焦点を当てており、本日お招きしました講師の方々に、国連事務局、国連ミッション司令部、活動の現場、組織論のご研究、それぞれの視座から「国連統合任務」を立体的にとらえた上で、今後の課題と方向性について有意義なお話をお伺いできるものと期待しております。

最後に、ご多忙中にもかかわらず、今回ご参加くださった国内外の有識者の方々およびお集まりの皆さまに重ねて感謝申し上げます、ご挨拶とさせていただきます。本日はどうもありがとうございました。

基調講演

国連平和維持活動における課題

ロバート・ゴードン（英陸軍退役少将）



平和維持について話す時、私はいつもこのスライドから始める。それは（このスライドが）平和維持に関し様々な示唆を与えるからだ。それらは、平和維持のいろいろな挫折、不明瞭なマンデート、平和維持活動における交戦規定に関する知識不足、そして究極的には平和維持の最後の拠り所である安全保障理事会の強固な結束の重要性である。

本シンポジウムの後半で議論することになるが、曖昧で不明瞭な安全保障理事会の決議及びマンデートに関する不十分な理解は、現場での死に繋がる。従って、その様な事態を回避するためには、（冒頭で触れた）諸問題に関する真の理解が必要である。

この漫画は UNPROFOR（国際連合保護軍）時代の平和維持活動を描いたものであり、過去の平和維持活動の様相を示したものだ。しかし、この夏のシリアの状況は、これに近似しているとも言える。我々は、不十分な装備、不明瞭なマンデートで維持すべき平和が存在しない紛争地域に平和維持要員を派遣した（UNPROFOR 時代の失敗の）、教訓を活かしていないのではないかと、或いはその状況に戻ろうとしているのではないかと。（決してその様なことは無いのだが、国際社会として）何か手を打たなければ成らない状況で、その必要性の論理が、いつも平和維持活動派遣の源となっている。

In The Beginning

- **UN Charter**
- **Traditional PK.** Started in 1948 in Middle East.
Response to inter-state conflict

Characteristics

Support ceasefires and buffer zones by inter-positioning; observe, verify, report missions; principally static military (led) tasks. 3 traditional principles as doctrinal base.

- **UN Nineties Nadir.** End of cold war (SC able to act). Also shift from inter-state to intra-state conflict. Little PK capacity and no peace to keep. Rwanda, Som, FRY led to doctrinal rethink – Agenda for Peace - Brahimi Report.
- **Multi-Dimensional or Contemporary PK.**
Response to intra-state conflict

Characteristics

平和維持活動の沿革及び発展の過程を振り返り、統合化問題考察の基礎としたい。国連の平和維持活動は、1948年のイスラエルの建国に端を発する。今朝の新聞を読むと、イスラエルと近隣諸国との諸問題が未だ解決されていないことが解る。これは、国家間の紛争であり、これへの対応は伝統的平和維持活動として停戦維持を管理し、緩衝地帯を監視し、当事者の一方に停戦合意違反が有れば安保理に報告するというものだった。このような形の平和維持活動に教義的な基盤が有ったとすれば、ラルフ・バンチ、ダグ・ハマーショルド、レスター・ピアソンにより明らかにされた昔からの原則と言える。これらは、現在は公平性と言われている中立性、自衛に限定した武器の使用及び紛争当事者の合意だった。この原則の下、軽装備の平和維持要員が、紛争当事者両者の同意の下に停戦ラインを監視出来た。

原則への要求は、その後相当変化してきた。冷戦終焉に伴い、安全保障理事会は、冷戦間間は拒否権のため採択出来なかった様々な決議を、突然のように採択出来るようになり、実際に多くの任務を決議した。これらの任務は、新たな形態の紛争、即ち国内紛争、内戦に対応しようとするものだった。しかし、平和維持活動のメカニズムは伝統的なものに根ざしていた。

それ故国連が、ルワンダ、ソマリア及び旧ユーゴの紛争への対応を迫られた時、国連自身が何をすべきか分からなかったのは、当然とも言える。マンデート及び交戦規定は共に不明瞭で、平和維持要員に大変多くの任務を優先順位も無しに要求する不明瞭かつ複雑な決議だった。この時代、90年代が、国連平和維持活動のどん底の時代となったのは当然の

帰結であろう。

その後は、大きな変革を要した。その皮切りとして、ガーリ事務総長により、紛争形態の内戦型への変化を踏まえ、国連がより良い国際的介入を目指した提言「平和への課題」が発出され、その後ラフダール・ブラヒミにより、有名な 2000 年の「ブラヒミ報告」に引き継がれた。これらの一連の提言は、当時はそう認識されていなかったが、国連平和維持活動の教義の大きな見直しであり大きな変化であった。現在我々が、複合的、統合化あるいは現代型と認識している平和維持活動は、この頃の見直し・変化に基づいている。(現在の) 国連平和維持活動、即ち内戦への対応として行われる活動は、2000 年のブラヒミ報告によって教義化されたと言える。(ここで言う) 国連平和維持活動は、(内戦後) 国家権力の再建に取り組む加盟国等を支援する活動である。

Multi-Dimensional or Contemporary PK.

Characteristics: response to intra-state conflict;

- manoeuvrist not static - dealing with whole state (protecting space not line);
- supports parties and comprehensive peace agreements;
- complex lines of operation (political, security, humanitarian, developmental) and complex mandates;
- integration of civilian and security tasks under one political command;
- Focus on POC means increasing use of Chap VII by SC to mandate up to lethal force to protect civilians using “all necessary means”.

Is conflict paradigm changing again? Our response?

複合的な平和維持活動の特徴は、伝統的な平和維持活動とは大きく異なる。現在我々が抱えている問題の 1 つは、平和維持に関係する加盟国が、必ずしもその変化を認識していない事である。

それ故、未だに不確実な面が残っているが、複合的な平和維持活動の特徴に着目すると、静的ではなく機動的だという点が挙げられる。紛争当事者間に位置する単なる介在軍的なものではなく、単に停戦ラインの順守を報告するだけではなく、国家全体を、物理的な分野だけではなく精神的な分野も含め取り扱う、紛争当事者間に存在する線ではなく、空間あるいは人を守る任務になっている。

(伝統的な平和維持活動とは) 活動の当初からアプローチが異なり、包括的な和平合意履行の支援及び和平合意を遵守する当事者に対する支援も行う。

定義上は、様々な業務、やるべき事が沢山有る活動となる。任務は、治安の維持安全の確保のみならず、政治、人道支援、開発等の多岐に亘っており、マンデートも非常に複雑になる。例えば、コンゴ民主共和国で活動中の MONUSCO は、45 個の異なる任務が安保理から付与されている。

マンデートが複雑化する中で、(個々の任務に) 如何に優先順位を付けるべきか? 基本的には、多様な任務、即ち紛争の根源的な問題解決に係る文民の多くの業務及び文民がこれらの任務に従事出来る環境を提供する治安業務との統合によってもたらされる。繰り返になるが、伝統的な平和維持活動とは随分異なるアプローチとなり、これらの多様な業務は統合化され、高度に複雑な政治環境下での手腕を買われ選出された 1 人の政治指導者、即ち事務総長特別代表の指揮下に置かれる。

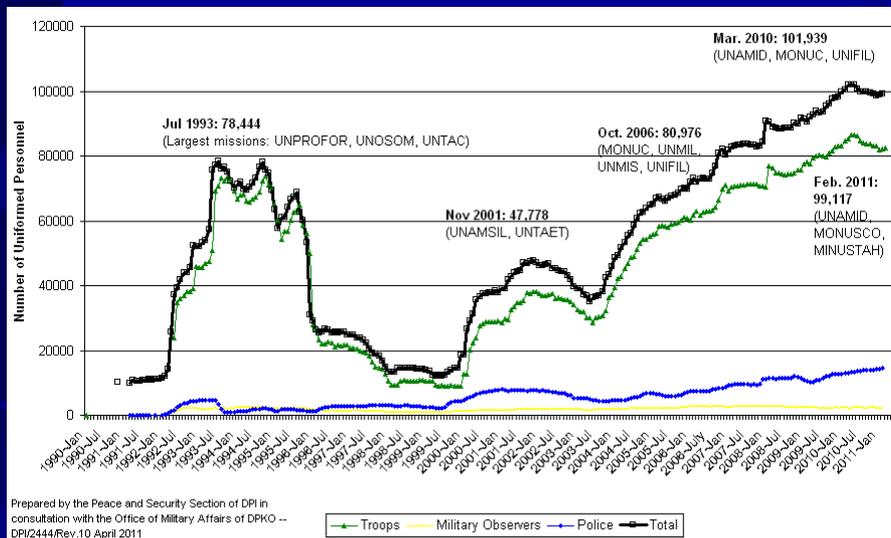
勿論、文民の保護がより一層重視されるにつれ、紛争当事者の同意を得て、住民に対し良い人として親切に接した第 6 章型任務と、武器を使用し任務を遂行する第 7 章型任務の境界が不明瞭になっている。なぜなら、安全保障理事会は、近年頻繁に、紛争下で文民を保護するために、致命的武器又は必要なあらゆる手段の使用を可能にする国際的正当性を憲章第 42 条に基づき平和維持要員に付与している。

即ち、ある 1 国をほかの 1 国から引き離すのではなく、紛争で死んでいく老若男女及び著しく人権を侵されている人たちを保護する大きな任務上の変化がある。伝統的な平和維持活動と比べ、活動の焦点に関する変化も大きい。平和維持活動に関わっている加盟国の中に、この変化を理解できず、かつての第 6 章型平和維持の考え方に未だ囚われている国が存在する。

本スライドの最後に、紛争構造の新たな変化について提示したい。最近我々が目にする死者を伴う紛争に、非国家主体が犯罪目的で引き起こしているものがある。この主の紛争の拡がりを概観すると、アフガニスタンから中東一帯、北アフリカのサヘルを経て、カリブのハイチにまで及ぶ。これらの不安定、紛争の特徴は、組織犯罪及び犯罪行為によって又は法の支配の欠如によってもたらされている。

ここで強調したいのは、紛争のパラダイム変化について我々が十分認識しているとは言えないと言う事だ。何故なら、我々は国家建設の機構をもって、これらの問題に対応しているからだ。しかし、これらが法の支配の問題であり、対応を改善しようとするなら、恐らく軍以外での対応となるだろう。

Uniformed Personnel in the Field 1991 to Present



98～99年頃、国連平和維持活動のどん底の時代があった。カンボジア、ソマリア、旧ユーゴスラビアでの活動の後、活動が大きく落ち込んだ時期だった。その後、黒い線で示している軍および警察の要員、国連平和維持活動の数、要員の数が増加し、2011年に最高潮に達した。興味深いことに、現在は平和維持要員数は減少している。平和維持活動が閉鎖され、規模が縮小され、大規模な国連平和維持への資金供与に関し国際社会の同意が得難くなるにつれ、平和維持活動は減少傾向にある。

現在、14個の平和維持ミッションに9万7,000人の要員が従事しているが、減少傾向に有る事は明白であり、これに関し我々は考えなければならない。要員の数だけでは解決ならず、巧妙さ、俊敏さ及び焦点を絞った平和維持への介入が求められる。要員数の向上のみで、解決出来ない事は明白である。

Development of Peacekeeping

From traditional peacekeeping to multi-dimensional peacekeeping.

or

From observing a peace to keeping a peace
and

簡単に纏めると、(国連平和維持活動は) 平和(停戦)を監視していた非統合の伝統的な平和維持から、実際に平和を維持する活動に発展してきた。

while keeping a peace, on occasions,
needing to enforce it.

(if so mandated and working within ROE)

=

“robust peacekeeping”

(Neither imposing force nor yielding to force)

(現在は) 平和を維持しつつ、マンデートで示された場合、交戦規定の範囲内で、時には平和の執行も要求される。これらは、robust (強壯な) 平和維持と呼ばれ、国連事務局及び加盟国間で使用されている。この robust という用語に関する私の解釈は、武力を押し付けないが和平プロセスの破壊は許さないと言う事だ。それは、計画、任務遂行に対する態度、訓練プログラム、マンデートや要求に関する理解等が、強壯或いは十分で有る事を意味する。そして究極的には、ミッションやそのマンデートに対し武力が用いられた場合に、対応が求められる軍事部門や警察部門の治安部署が、十分強壯で有る事を意味する。これが、robust な平和維持が意味するものであり、(国連憲章第 42 条で規定する) 平和強制とは異なる。これは、平和維持活動を、より良くより強力に実施する事を意味する。



写真でその変化を追ってみると、紛争当事者間における介在であった伝統的な平和維持は、監視塔、白色土嚢に特徴付けられる非常に静的な監視、検証等に限定した活動だった。その後、加盟国が独自で行う能力が無い場合に、当時国の合意を得て、その領土の中を装甲車で移動するように変化した。今では、非国家主体、スポイラー、軍閥等の餌食になっている人々、死に瀕している人々に対し他に有効な手段が無い場合、例外的ではあるが、平和維持部隊が白色の攻撃ヘリを使用している。これは、平和維持を考える上での大きな変化であり、この変化は繰り返しになるが、平和維持に貢献する加盟国に、必ずしも十分理解・支持されていない。

Today's UN Peacekeeping Missions



この図は、現在国連平和維持活動が展開されている場所を示している。平和維持活動の主体は依然アフリカに集中しており、今は中東でも行われている事に着目頂きたい。もちろん、将来的に我々が見ているのは、新しい平和維持ミッション、新しい考え方であり、ソマリア、シリア及びサヘルに対して何を行うべきかだ。サヘルに関して言えば、サハラ砂漠と南スーダン・サバンナに挟まれた広大な地域（マリ共和国を含む）で、この地域での和平プロセス支援を模索している。

（平和維持活動の任務）数は2年前に比し減少したが、この3つの地域で問題が消えたわけでは無く、将来的な平和維持活動の焦点になっていくだろう。

Contemporary Peacekeeping Operations

- Response in shift from inter to intra-state conflict
- Complex mandates in volatile, polarized, distressed, dysfunctional environment.
- New mandates to protect civilians blurs concept of Chap VI and Chap VII missions.
- Multi-disciplinary and multi-national (need joint planning). Many lines of operation to desired end state.
- Involve a wide range of internal and external actors. Coherence only thro' integration
- Primacy of political activity – in *supported* role. Mil/Police in *supporting* role.
- No purely military solutions. But still lack of civilian and specialist capacities. (Capability-based PK)

今まで述べた事を纏めると、統合化された複合型平和維持活動は、国家間から国家内紛争、即ち内戦への紛争のパラダイム変化への対応である。その活動は、内戦により苦しんでいる地域における、非常に複雑なマンデートで特徴付けられる。その地域は、流動的な環境で、高度に二極化しており、文字どおり国土が血に染まった被災地であり、(国家は)機能不全に陥っている。この機能不全が現代の平和維持を取り巻く環境的問題の1つとなっている。何故なら、そこには(主権国家が本来備えるべき)国家の権威、統治及び法の支配が存在しないからである。これらは全て、軍人の平和維持要員派遣のみでは解決出来ない。我々は、(様々な)努力を統合しない限り、こうした問題に対処し得ない。

変化したパラダイムの特徴の中で、文民の保護に係る問題は際立っており、紛争による人々の罹災防止は、平和維持が行うべき活動だと認識させる。保護されるべき文民は、平和維持要員が対応すべき対象であり、我々の存在意義そのものである。何故なら、彼らは紛争により瀕死状態にあるからだ。

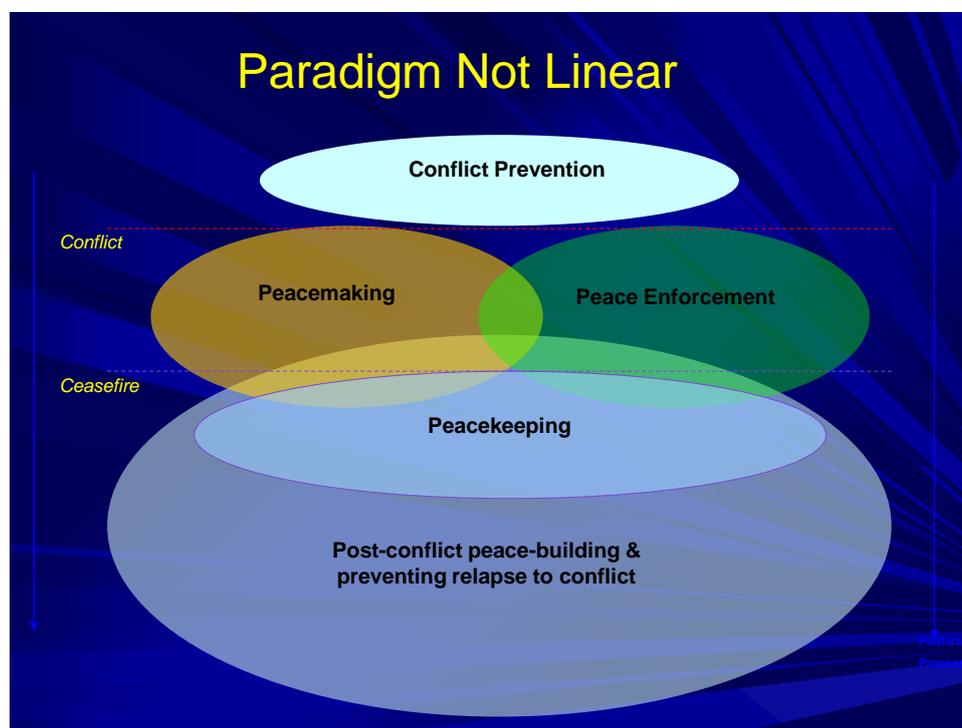
これらは、もちろん多国籍での対応になるが、共同の計画が必要な多分野に跨がる対応でもある。ここで言う共同の計画とは、諸努力の統合のことを表す。しかし「統合が必要」と言うだけでは、実際の統合には繋がらない。開発であれ、人道支援であれ、軍事支援であれ、問題の分析及びその問題に対応する計画を共有することによってのみ統合化は達成される。

従って、戦略的なビジョンであるゴールに到達には、平和維持ミッション内外の広範なアクター(主体)の関与が必要となる。外部のアクターは、国連ファミリーの一員である

場合も、そうでない場合も有るが、彼らは平和維持ミッションと同じ環境で活動している。この様な環境の中で何か一貫性を得ようとするれば、努力の統合、即ち共通の目的に団結する決意があって、初めて達成出来る。

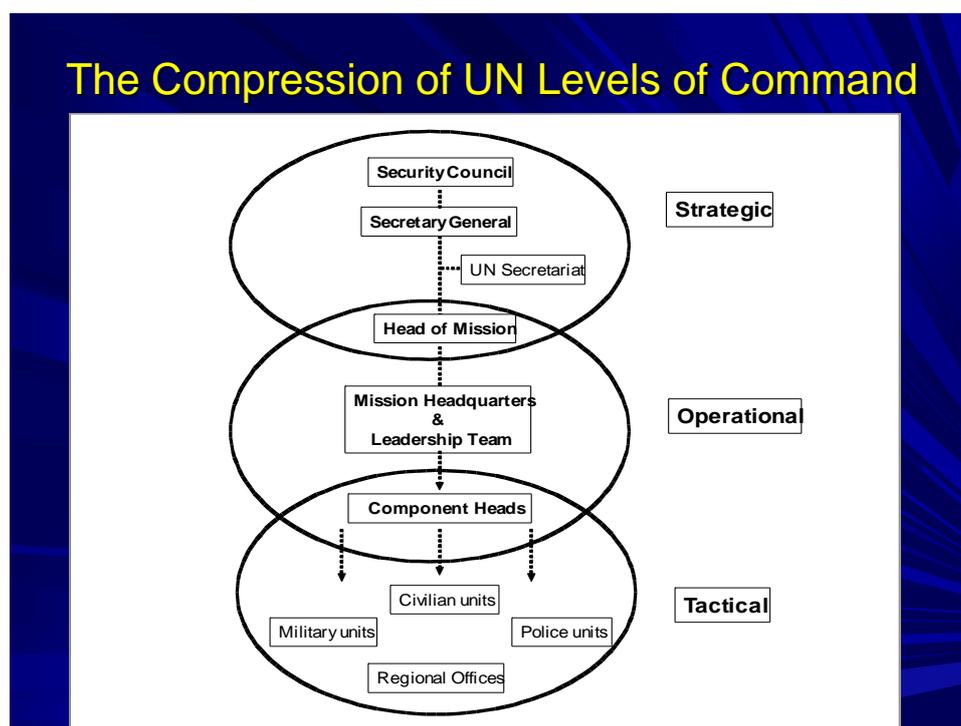
平和維持が基本的には政治プロセスである特徴も、忘れがちだが極めて重要だ。現場では、軍人・警察官の平和維持要員が多く派遣されているが、その活動は政治的な目的及び政治的な意図に寄与する為に行われる。それ故、平和維持活動では政治的活動が常に優先され、警察部門及び軍事部門はこれを支援する役割を担う。警察・軍事部門自身が、問題を解決するのではなく、解決（手段である政治プロセス）を支援する立場にある事を明確に理解する必要がある。過去の平和維持活動で繰り返し学んだとおり、軍事的な解決策は無い。とは言え、文民的な解決策があるとするれば、そこには迅速展開が可能な国際的な能力が必要となる。そして、紛争の根本原因の解決を図る能力ベースの平和維持を本気に行うとするれば、その適任者を展開出来なければならない。

しかしながら、その数は十分ではない。加盟国は、法体系や法の支配、選挙、或いは民事の専門家である文民を自国の目的に供するよう使い又はそのために拘置する等、国連に派遣したがる。加盟国は、文民の能力を国連に提供するのではなく、（被支援国との）2 国間の関係で運用する傾向にある。この点に関しては、改善の余地があると思う。



この図のポイントは、平和創造、平和維持、平和執行及び平和構築を表している個々の円が、一つ一つ順番に起こるのではなく、同時並行的に発生すると言う点だ。平和維持ミ

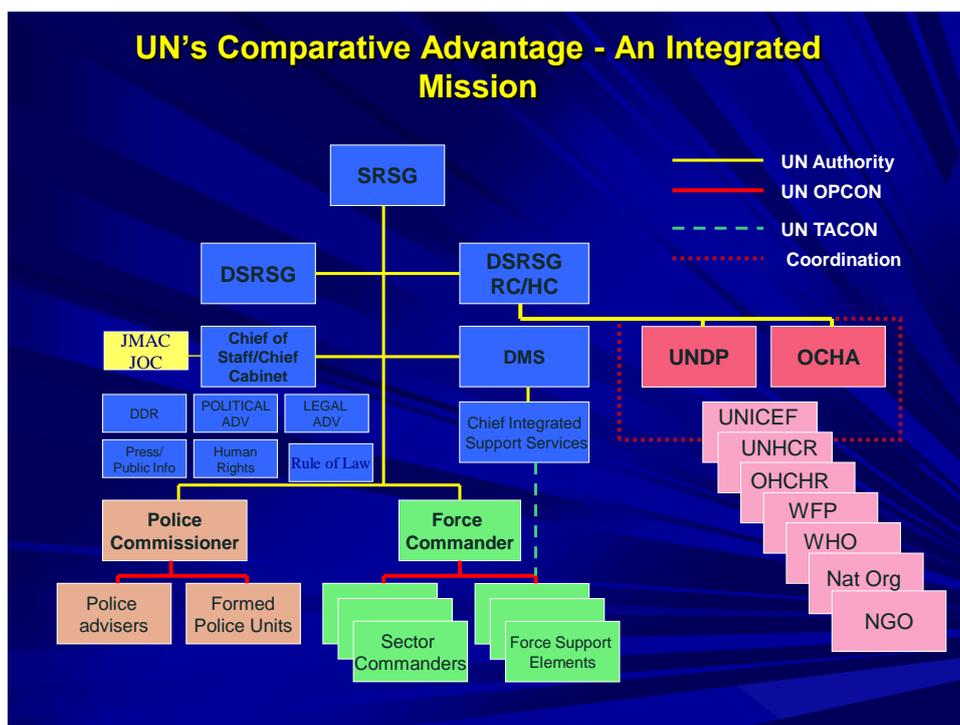
ッションに従事しながらも、和平プロセスに合意していない当事者がいれば和平創造を行う場合があり、時には和平執行も求められる。和平構築に関しては、(平和維持活動の)当初から係わり、紛争の根本原因に対応する諸活動を遂行する。もし、和平創造、和平強制平和維持及び平和構築を努力の統合無しに行おうとするならば、我々はコントロール出来なくなるだろう。なぜなら、これらの平和活動が、同じ時間と空間で行われる場合が常であり、平和維持活動は過去とは異なり、今や非常に多くの広範な活動を網羅している事を理解する必要がある。



もう 1 つ着目すべきは、主に平和維持活動に関し、指揮階梯が圧縮されている点だ。国連は、戦略的レベル及び戦略レベルと現場の戦術レベルを繋ぐ作戦的レベルとの対話を持つが、現場ではその対話を知る由はない。国連本部は、全般の戦略レベルでは外交、国際的活動の中心であり、国連安保理、事務局、事務総長等を使って何をすべきかを決定する。現場にはミッションの最高責任者とそのリーダーシップチームが居るが、国連本部と現地ミッションの間には何も存在しない。つまり、国連の平和維持の本部には、作戦的なレベルでの司令部が存在しない。

この構造は、迅速な対応の点では利点をもたらす。現場の軍司令官は、戦略的なレベル(国連 PKO 局の幕僚)と直接電話で話ができる。しかし、不利点も有る。戦略的なレベルとの対話において、実際には相手は同じ言葉を使っていない場合が有る。何故なら彼らは、現場のミッションの最高司令部として機能しているのではなく、外交的な資源として、平

和維持に係る事項について、安保保障理事会に助言し、PKO 局長に助言をし、国連総会に助言をしているに過ぎない。彼らは、現場に対し指揮権を行使してくれる訳ではない。これは、皆さんが関心を覚える点かもしれない。私の祖国、英国もそうだが、多くの先進国の加盟国が、この点を国連の平和維持活動の弱点の1つだと見ている。



統合的な平和維持ミッションは、図のような組織として定義されている。そして、国連事務総長特別副代表（の1人）である常駐調整官兼ねて人道調整官の役割も定義している。この副代表は、国連の開発及び人道支援関係の諸団体をまとめ統合的アプローチを可能にする責任をミッション長に対し負う。これを副代表による職権の行使と政治性の強いミッション長に対し説明責任を果たす事で達成される。

この（常駐調整官兼ねて人道調整官たる副代表と国連カントリーチーム等を繋ぐ）線の難しさに関しては、私の発表者からも言及が有ると思うが、私も若干解説する。これは、指揮系統を意味する線だが、実際は調整の機能しか持っていない。様々な開発団体や人道支援団体の活動と、政治、軍事及び警察のプロセスとの間の調整が如何に難しいかについては、後に話が有るだろう。これらの問題点については、本来ならもっと時間を割いて説明すべきだが、ここでは統合化の意味するところ及び組織の概観の説明に留めたい。

統合化任務の成否は、現場の人々の努力に依存している。実務家としての経験から、この構造は、偏狭な理由で統合化問題を捉えがちなニューヨークやジュネーブの本部よりも、実際に行うべき事を理解している人達が居る現場で、より良く機能すると申し上げたい。

UN PKO Realities

- Fragile triangular dynamics (SC- Sec - MS)
- Complex and variable support of TCCs/PCCs.
- Insufficient rapidly deployable civilian expertise
- UN required to operate bureaucratic budgeting. Little flexibility. Affects logistics and tempo
- Limitations in capability of DPKO as a superior HQ.
- Incoherent interests of member states / international community.
- Ad hoc C3I and difficult passage of info, (compared to media).
- Lack of doctrinal clarity/unity in the use of force.

平和維持活動の現実を、実務的な観点から、個人的見解も交え、それらから何が学べるのかについて見てみたい。

最初に、(平和維持活動に係る)の脆弱な三角関係について指摘したい。(平和維持等に関し)意思決定をする安全保障理事会、執行を担当する事務局、そして血を流す或いは費用を負担する加盟国、この3者の相互関係については、後に川端先生が詳細に説明すると思う。これは非常に難しい関係であり、緊迫した対立関係である。この三角関係の中で良い対話・議論が持たれなければ、統合的な平和維持は、当初の全般戦略のレベルですら実現困難となる。安全保障理事会が、昨今のシリアの例のように、強力な諮問プロセスを推進するマンデートを望んだ加盟国のニーズに対応していないとの批判が多くある。加盟国の中には、日本や西欧諸国のような資金拠出国だけでなく、要員提供国もいるからだ。

平和維持要員、部隊提供国及び警察提供国には、世界中の様々な国が含まれるが、最近では、途上国からの貢献が増えている。西欧諸国の要員貢献率は約6.5%だが、資金に関しては、日本も含めた先進国が平和維持の予算の85%を負担している。つまり、経費負担国と要員派遣国の間に若干のミスマッチが有り、問題の種となっている。

要員派遣国は、それぞれ異なる教義に基づき行動し、装備、使用言語、訓練、任務等の理解もそれぞれ異なる。また派遣国の覚悟、即ち他国の平和のためにどこまでリスクを取り、何人の死傷者を許容出来るかについてもそれぞれ異なる。他方で、我々はこれらの要員派遣国に、非常に困難な業務の遂行を要求している。その業務を遂行するには、非常に

高い訓練が必要な業務だが、現在の要員派遣国には、そのための資源を持っていない国もある。結果として、提供されている部隊の質は、必ずしも事務局が期待するほど高くはなく、事務局は対応を迫られている。

また繰り返しになるが、迅速に展開可能な文民の専門家の不足という問題もある。軍は、安定化のための環境を作為し、状況の改善を見守るのみであり、そこで実際に状況を改善する重要な役割は、文民の専門家が担っている。

国連は、加盟国から総会の第 5 委員会を通じ、非常に官僚的な会計制度を義務付けられており、ヘリコプターの運航、後方支援等、平和維持要員が現地で必要な物の全ては、この制度の対象となり、更に本制度が、活動をスローダウンさせる一因となっている。軍司令官は、加盟国が求める国連の官僚制度に悩まされることになる。本制度は、外交的な理由で作られたシステムであり、速いテンポの平和維持活動を念頭に置いていない。しかし、現場では、平和維持要員に対し、非常に複雑な装備を使用し、文民の保護を行うよう求め、彼らに後方支援の面で与えている物と、現場で求めている活動の間にミスマッチを生じている。これも、事務局が現状では解決出来ないが、改善しなければならない問題の 1 つだ。これらの 3 者の関係を理解しないと、国連平和維持活動を極めて苛立たしい活動だと感じるだろう。

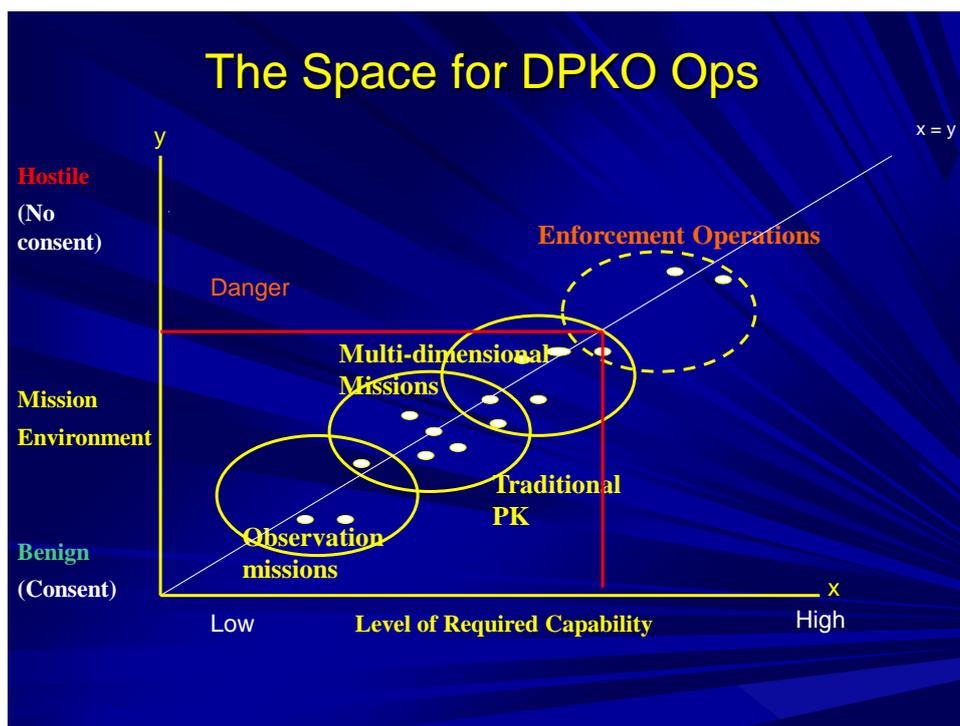
先程触れたが、国連 PKO 局が現場に対し出来る事にも限界がある。PKO 局は、部隊編成を作り、交戦規定を定め、加盟国との交渉は出来るが、上級司令部としての命令、情報、指導等、即ち自国のシステムまたは NATO の様な組織では作戦レベルの司令部から与えられる支援は提供出来ない。高度に複雑な装備品を用いる、近年の複雑、流動的かつ疲弊した環境で、PKO 局が現場の活動を管理する能力には限界がある。

我々は多国間の集団として活動しているが、決して忘れてはならないのは、各国は国益に基づき要員を送り込んでいるという側面だ。全ては国益に基づいており、加盟国は自国の国益のために活動する。平和維持ミッションの中でも、個々の国益が持ち込まれるが、必ずしも一貫性は無く、派遣国同士で何を成すべきかについて意見が異なればミッション内での統合は困難になる。我々は、(障害物の無い) 真空中で活動しているのではなく、加盟国の国益に影響を受ける複雑で混沌とした世界で活動している。この多文化、多国間そして多様な組織に跨がる活動が、様々な問題の原因となっている事を、明確に認識しなければならない。

「アドホック」とは、「事前の計画無し」或いは「即興」を意味する。(国連平和維持活動においては、) 事前に計画されていない指揮・統制、通信及び情報の機構が、事前の準備、事前の訓練、司令部としての開発無しに設置される。そのため、情報の伝達に特に困難を来す。情報の伝達が、混乱や混沌をもたらすような状況では、統合を上手く実現出来ない。国連では、マスコミとは違い、通信は電話に依存している。現在、PKO 局長は、無人飛行機に熱心であり、情報収集のための運用を模索している。しかし、収集した情報を必要な部署に送達する指揮・通信システムが無ければ、無人偵察機の有益性は極限される。この

ように、統合化を推進するためには、多くを改善する必要が有る。

恐らく最も重要であろう問題は、武力の行使（use of force）について明確な合意が無いと事だ。平和維持で、どこまで武力を行使出来るのか、それを行使する意思が有るのか、いつ、どのような条件で行使すべきか等が不明確であり、加盟国間で意見が一致しない。日本は、本件に関し憲法上の制約を抱えているが、他国も武力行使の条件等に関しては不明確だ。



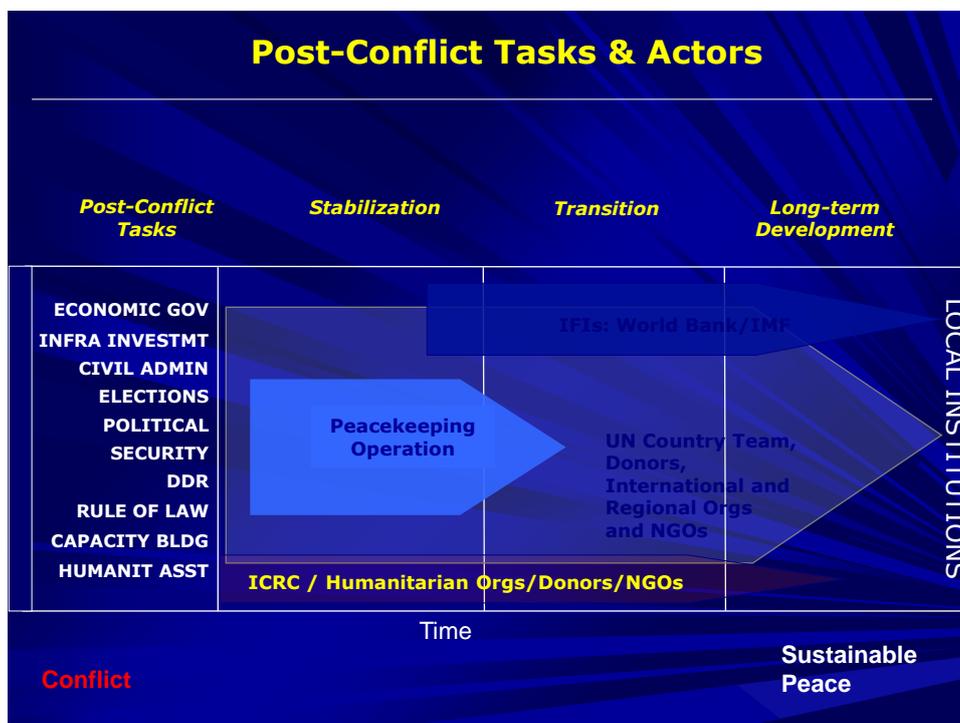
残り 5 分となったが、この図を提示したい。平和維持活動の統合化の説明用には奇異に見えるかもしれないが、示唆に富んでいる。キャップストーン・ドクトリンをチームで執筆していた時、（紛争解決の）道具としての平和維持の可能性と限界に関する理解を促進する目的で作成した。X 軸は必要な能力のレベルであり右に行くほど高くなる。Y 軸は環境であり、下は合意が有る環境、上に行くほど敵対的な環境になる。ここで知るべきことは、（平和維持活動では） $X=Y$ 、即ち環境に適合した能力が必要だと言う事だ。これには誰もが賛成するだろう。

実際に過去の国連の平和維持活動を見てみると、概ね、 $X=Y$ の線上に在る。集団を丸で括ると、平穏な環境で活動への合意があるところでは、能力が低くても対処出来る。つまり、非武装の要員、文民の監視員、選挙スタッフ、人権スタッフ等が活動出来る。しかし、環境がより困難に、より敵対的になると、能力を上げる必要が生じ、どんどん右上に移動する。一番右上では環境が非常に厳しく、非常に高いレベルの能力が必要となる。

ここまでの説明は問題ないと思うが、我々がドクトリンで強調し明確化しようとしたのは、この赤い線だ。平和維持活動の、多国間で、多文化で、部門横断的な特性から、この線を越えるレベルでは国連の平和維持活動は成功しない事を示している。あまりにも敵対的な環境では、平和維持活動の作戦のテンポは生み出せず、従って、(治安環境が赤線を越えている) アフガニスタンやソマリアでは平和維持活動を展開していない。そこには維持すべき平和が存在しないからだ。もう 1 つの赤い線は、平和維持に関する正当性と合意に関する線で、(紛争当事者の) 合意が得られない場所で、国連の平和維持メカニズムを使っても、介入した国連の平和維持ミッションが紛争当事者と化し、主要紛争当事者からの合意に基づく公正な平和維持者でなくなる。この線は、平和維持が超えてはならない線を示しており、言い換えれば、維持すべき平和の存在が必要だ。維持すべき平和が存在しない場所で平和維持を行ってはならない。何故なら、それは本図の赤線より上、即ち当時国の合意が無く、それ故国連平和維持としての正当性も無い環境だからだ。

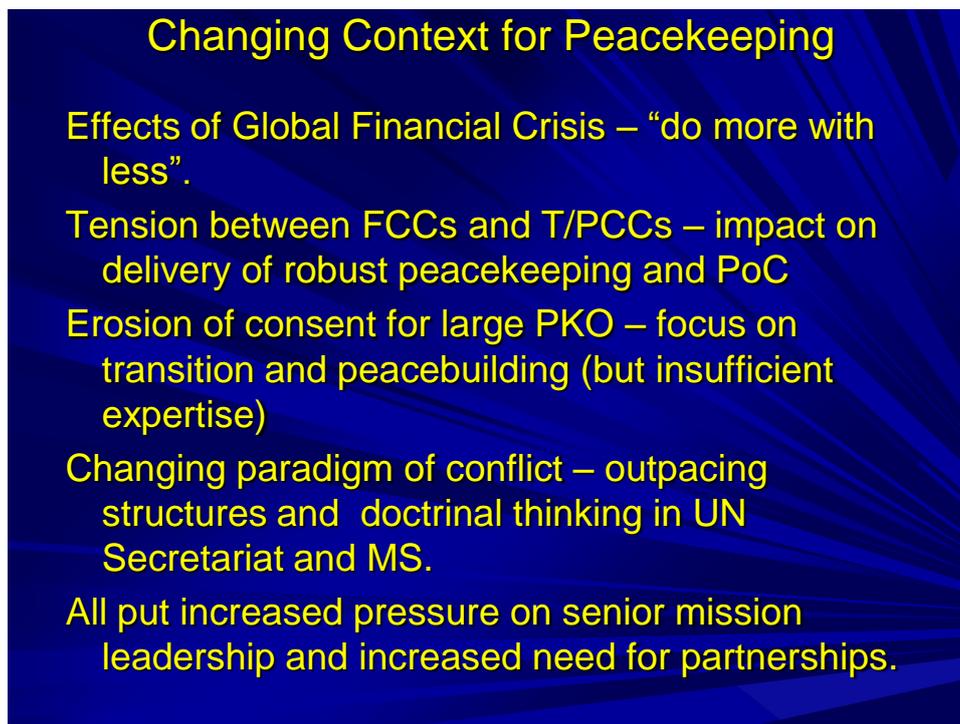
(その様な環境でも、) 何か行わなければならない事も問題だ。ソマリアやダルフルでのアフリカ連合の平和維持活動は、赤線の上の非常に敵対的な環境であり、ミッションの能力は低かった。この夏にダマスカスに展開した監視団の環境も、この領域だった。非常に低い能力での、非常に不安定で危険な環境での活動だった。(その様な環境で) 任務遂行は出来ても、それは平和維持とは呼べない。何故なら、それは平和維持ではないからだ。

平和維持が可能な空間は、図の赤線で囲まれた四角の中だけであり、国連平和維持活動は、あらゆることに使える普遍的な道具ではない。



この図の中央の青い矢印は、国連平和維持活動（の業務と活動時期）を示している。（縦軸に列挙された業務は、）紛争終結後、相当な時間をかけて持続的な平和を実現するために行われなければならない事だ。

平和維持活動が出来る事は、限定的なマンデート及び資金のため、治安、政治、DDR（武装解除、動員解除及び社会再統合）及び法の支配の分野に留まる。しかし紛争から平和に移行するためには、広範な業務が行われる必要があり、国連カントリーチーム、地域機構、ドナー国、NGO、人道支援団体等の多様な他の主体が関与する。彼らは、この図の最初から活動し、平和維持活動の撤収後も引き続き活動する。この他、開発、ガバナンスの問題には国際金融機関も関わり、これら全てを纏める必要が有る。これが、統合の意味するところだ。平和維持の部分にだけ集中していると、他の様々な活動の整合性が失われるのみならず、活動が目標と異なる方向に進む危険性が有る。統合とは、議論、計画、対話の一連の過程であり、これらを通じ、各主体の全ての矢印を同じ方向に向かわせなければならない。そのために、戦略的なビジョンの共有及びそれを具体的にサポートする計画が必要となる。



Changing Context for Peacekeeping

- Effects of Global Financial Crisis – “do more with less”.**
- Tension between FCCs and T/PCCs – impact on delivery of robust peacekeeping and PoC**
- Erosion of consent for large PKO – focus on transition and peacebuilding (but insufficient expertise)**
- Changing paradigm of conflict – outpacing structures and doctrinal thinking in UN Secretariat and MS.**
- All put increased pressure on senior mission leadership and increased need for partnerships.**

現在、環境や世界情勢が変化しつつある。私の母国でも感じるし、皆さんの国でもそうだろう。財政支出の削減が、政府にとって喫緊の課題となり、これが平和維持にも影響を与えている。かつては、平和維持の予算も部隊の数も更に増加すると考えられていたが、

もはや真実では無い。事務総長は、“より少ない資源で、より多くの仕事を”と繰り返し言っている。

主要財政支出国と要員派遣国間の緊張も未だに存在する。主要財政支出国は、対価に見合う成果を求め、国連の平和維持活動に関しても、“資金の浪費にならないよう質的な改善を”と求める。他方、要員派遣国は、“我々はもっとやれるが、それには対価が必要。国際平和の為に我々の死を求めるのなら、今以上に補償されるべきだ。”と主張する。こうしたある種の南北対立により、強壮な平和維持活動や文民の保護が妨げられてきた。現在は、改善が見られ、事務総長特別諮問委員会から解決案が提示されたので、後で触れたい。

また、国際社会の中での合意の低下も指摘したい。大規模な平和維持活動に関しては、国際的に倦怠が見られ、代わりに、非常に迅速で焦点を絞った、文民主導の政治的なミッションを行い、軍は主に安定した環境の維持に任ずる事が求められているが、その専門家が足りないという問題が有る。

前述した紛争構造の変化の問題もある。状況の変化が、国連や加盟国の対応組織及び教義の進化を凌駕する速度で進展しており、国境を越えた犯罪に如何に対処するのかが、世界的に大きな問題となっている。

これらの様々な問題が、増加されたプレッシャーとなり、ミッションの上級指導部に、重く申し掛かるってきている。この指導部要員の、選考、訓練及び配置は、未だ満足出来る要領で行われていない。非常に複雑な環境に、彼らをただ放り込む。泳げるかどうか判らない者を、水に放り込んでいる。リーダーシップの重要性を認識しているにも拘わらず、その強化策を取っていないという恐ろしい問題と言えよう。

Take- Aways

- For PKO there must be a peace to keep - but SC decides. However, x should = y especially in mandates.
- Success depends on a united SC and positive regional engagement.
- End states are political, but they must be articulated and agreed at strategic level. Military solutions alone are illusionary.
- PSOs are complex and require integrated planning and multi-agency / dimensional solutions. A comprehensive approach.
- UN PKOs may be militarily “inefficient” but they have unique moral authority/legitimacy - but they are **not** a universal instrument. Increasing scope for partnerships.
- Short-termism is a blight. Peace is more than absence of war. Long-term supportive relationships/partnerships are needed. Foundations for PB established during PK.

最後に、私の話を総括したい。まず、平和維持活動の前提として、維持すべき平和の存在が必要だと言う事だ。しかし、最終的には安全保障理事会の責任において決定されるため、平和維持活動たり得るか否かに拘わらず、何をしなければならない圧力の中で安全保障理事会が平和維持活動の是非について意思決定する事もある。この意思決定には、全加盟国の意思は必ずしも必要ない。重要な事は、(先程提示した図で) $x=y$ が成り立っている事だ。統合的な平和維持ミッションの設置を決議するなら、当該ミッションが与えられた環境下にマンデートを遂行するに必要な資源を与えなければならない。この方程式は、スローガンとして我々の体にたたき込む必要が有る。

安全保障理事会の団結も成功の要件の 1 つだ。国際社会を代表する安保理として団結が無ければ、平和維持活動は最初から妨害される。また、国連は単独では十分に行動出来ないため、アラブ連盟、ECOWAS、アフリカ連合等の地域機関による支援も必要だ。

平和維持は、全てが政治的なものだ。最終的な戦略目標も政治的なものだが、関係者の合意を得る必要が有る。特に統合的なアプローチでは、多様な主体が関わり、それぞれが目標に関して異なる見解を持っている。全関係者を、この統合プロセスに参加させる必要が有る。軍事的な解決は幻想に過ぎず、軍は、政治的なプロセスが進展するよう状況を維持することしか出来ない。

平和支援活動と言う用語は、従来の平和維持よりも少し広い意味を持っているが、私は(最近の)平和維持活動を意味する時この言葉を使う。平和支援活動は非常に複雑で、統合化された計画、多面的な、機関横断的な解決策、包括的なアプローチが求められる。これは、(国連の平和活動において意味する)統合そのものだ。

軍事的に見ると、国連の平和維持活動は非効率な場合が多いが、これは例えば自衛隊が(国連の傘を出て)単独で活動すれば、軍事的には遙かに良い結果をもたらすであろう事を意味する。他方でその場合には、多国籍、多文化の努力の結果もたらされる倫理的権威や正当性は得られない。平和維持が普遍的な手段ではない事は、十分認識されなければならない。万能でないが故、どこに使うかに関し熟慮の必要が有り、パートナーシップの強化にも取り組む必要が有る。国連以外のパートナーを更に巻き込む努力を、更に強化しなければならない。

最後に、統合に直接関係することだが、国連は短期的なアプローチを取りすぎると、繰り返し批判されてきた。平和維持部隊を展開後、戦闘が停止し撤収すると、驚くべき事に戦闘が再開する。平和とは、単に戦争が無いという状況では無い。根本原因に対処する事で、初めて持続可能な平和が得られる。このためには、平和維持の最初の段階から、平和構築の基礎を築かなければならない。この平和構築の土台造りが、まさに平和維持の統合的アプローチが意味するところである。我々が行っている平和構築のメカニズムと治安のメカニズムを統合は、そのような目的を持っており、それがまさに統合の意味するものだ。

質疑応答

質問 1	<p>御知見の共有ありがとうございました。インド空軍のムクル大佐です。インドは、主要要員派遣国の1つですが、マンデートに関する問題は現場の要員即ち戦闘している者にとって主たる障害であるとの話は、確かにそのとおりだと思います。上位の組織（上級司令部）が、政治的手腕を発揮し、明快なマンデートを描くべきですが、今でも出来ていません。上位の組織の観点から、明快なマンデートを制約している要因についてご教示頂きたいです。</p> <p>2つ目の質問は、現場の活動に作用する明確なマンデートは、活動における死傷者の減少に繋がるのではないかと、言う点です。なぜなら、異国の地で犠牲になっているのは要員派遣国の隊員だからです。</p>
回答 1	<p>ご質問、どうもありがとうございます。</p> <p>第1点は、ご指摘の通りと思います。ミッションの指導層、即ちミッション長、軍司令官、ミッション・サポート長、警察部門長の重要な任務の1つは、マンデートが現場に何を求めているかを正しく理解する事です。このマンデートの分析は、極めて重要な過程です。マンデートとは、外交的に可能な事を、上手く纏めたものだからです。マンデートは安全保障理事会での決議を通すため、敢えて曖昧な衣に包んでいます。それ故、現地ミッションの指導部によって、確かな翻訳が成されなければなりません。通常は、事務局との対話の中で「マンデートが意味するところは、こうですね？」と確認します。現地ミッションの指導部は、これを意図して行わなければなりません。ミッションは流動的で、絶えず変化しているので、この必要は頻繁に発生し、現地ミッションの指導部は、任務の源泉であるニューヨークの安全保障理事会、自国を含み当該ミッションに利害・関心を持つ加盟国の意図を、常にチェックしなければなりません。「これで正しく求められた事をやっているのか？ 文民の保護は任務ですね？ 我々現場は、こうしようとしているが、それで良いか？」等。この種の問題が存在します。</p> <p>もしこの確認行為が行われなければ、貴方の指摘通りであり、我々は現にその様な問題にも直面しています。安全保障理事会のマンデートに信頼が置けなければ、加盟国は棄権又は反対票を投じ、「この国で国連がやろうとしている事に賛同しかねるため兵力は提供しない。他を当たられたい。」と答える事になります。2009年のソマリアで、和平プロセスが国内対話から生まれそうに見えた頃、国連は平和維持活動等を検討中として、加盟国の協力を打診しましたが、どの国も貢献の意志を表さず、ミッションは設立されませんでした。ソマリア和平プロセスへの視点、評価が、加盟国毎に異なっていた事も一因でしょう。結果として、貧相で古い装備のアフリカ連合が、自身で行わざるを得なくなりしました。</p>

	<p>先程、結論として述べた事に戻りますが、とにかく全て政治的です。</p>
<p>質問 2</p>	<p>大変素晴らしいプレゼンテーションをありがとうございます。ビレンドラ・シン・マリクと申します。インド・グルカ歩兵の退役大佐です。2008年に早期退官し、現在は広島市の平和構築人材育成センターで、文民の平和構築要員育成に携わっています。</p> <p>紛争構造の変化に関連した質問です。講師ご指摘の通り、複合型平和維持活動では、政府の統治の修復、統治に関する新たなシステムの導入が行われ、新たな政治指導者の誕生等が起きます。伝統的な平和維持では、加盟国が大きな部隊を派遣したとしても、その活動は静的であり、当事国政府への影響や派遣国の国益追求の可能性は、極めて限定されていましたが、今日の複合型の平和維持では、当事国政府は平和構築のプロセスの中にしっかり組み込まれ、新たな政府の定着や統治形態の変化を伴う場合もあります。この環境では、国家の本来の問題が、平和維持や平和構築のやり方によって損ねられがちな危険性があります。アフガニスタン为例にとると、文民がより多くの犠牲を払う状況になってきています。アフガニスタンでは昨年、治安が劣化し、その前の10年間よりもより多くの文民が亡くなりましたが、地政学的特性或いはハイレベル国家の問題に関する力学等が原因となり、紛争後の国家再興の全プロセスの中で、政府が果たす役割が歪んでいます。国連は、このような状況を危険と考えているのか？例えば、国際社会が、保護する責任を果たそうとする時に、これに反対する国もあります。これは、将来の統合化ミッションにとって大きな課題ではないでしょうか？</p> <p>2つ目の質問は、民間警備会社の平和維持、平和構築における役割です。例えば米国では、民間警備会社が、紛争後の再興支援でどの様にODAを使うかに関し、現政権に圧力を掛けたりしています。今後の平和活動及び平和構築活動における、民間の警備の役割に関し、その可能性と課題についてのご見解を伺いたいです。</p>
<p>回答 2</p>	<p>大佐、ありがとうございます。私は、グルカ兵が大好きです。</p> <p>最初の質問は、加盟国の国益に関するものです。国連は、多面的なシステム、多面的な世界になっていますが、素晴らしいとは言えません。今日国連を再設計するとすれば、1945年に設計したようにはしないでしょう。しかし、結局これは、世界的な大虐殺でも起こらない限り、再設計はあり得ないでしょう。従って、現在のシステムでやっていくしかありません。</p> <p>国連は、加盟国個々の国益に対応せざるを得なく、それを認識出来れば、この環境の中でもより良く活動出来るでしょう。事務局は、加盟国の国益に左右されたくありません。本来こういったものは、国連の国際メカニズムで調整されるべきですが、結局は、経費を負担する加盟国、要員を派遣する加盟国が有</p>

り、国益や主権は、これらの関係の中で必ず影響を受けます。

従って、国連平和維持活動の過去から将来に亘る課題は、こうした国益をより大きな善のために活用する事です。これは簡単なことではなく、繰り返しになりますが、政治的プロセスです。ご指摘の通り、加盟国が平和維持活動の中でも、その国の事情で協調性を欠いた行動を取る事は珍しくなく、奇異に見える事があります。

2つ目の質問、民間警備会社に関しては、個人的な意見を聞きたいとの事ですが、理由も含めてと認識いたします。我々は、民間警備会社を使用しており、国連の航空支援を提供しているヘリコプターは全て、加盟国ではなく民間警備会社の所有です。旧東側陣営の余剰なヘリコプターが活用されており、国連は契約を結び使用しています。また、キャンプの設営・運営に関しても、国連より安価で出来る組織の使用が増えています。

私は、国連の活動の後方支援の分野での民間警備会社の運用に関し、調整・規制されたシステムとしての検討が必要だと考えています。調整・規制されていけば、非常に効率的な手段となります。民間警備会社の活動分野に関し、個人的には、武力行使とは一線を画するべきと考えます。仮に、民間警備会社が、武力を行使して国際の平和と安定の支援のために維持するということになれば、紛争から金儲けするよう見え、国連はこれをよしとしません。端的に言う、管理的支援と国際の平和と安全を維持する為の実際の武力行使との間には線が有り、民間警備会社の運用に関しこの線を踏み越えるべきではないと思います。

ただ、過去の国連ミッションで相当数、貴方の仲間のグルカ兵を、直接的な治安担当として使用している現実もあります。治安を担当する派遣国軍を有しない政治ミッションでは、特にそうでした。和平を構築するために、国連によってかなりの数が採用されています。私のミッション（国連エチオピア・エリトリア派遣団）でも、似たような事がありました。南アフリカの警備会社を使って、本部の警備を行うエリトリア人の採用、訓練等を行いました。この様に、現に民間警備会社を活用しています。しかし、その運用は慎重に調整されなければなりません。彼らは、司令部等の敷地内での警備を行う事が前提であり、外に出て文民の保護を行うわけではありません。この2つの教義的な相違については、ご理解頂けると思います。民間警備会社の活用は、将来的方向ですが、調整・規制された方法で行われるべきです。現在も調整・規制をする試みはありますが、未だ不十分です。今は、その調整・規制を行うべき時です。

特別講演
統合ミッションの課題
— 国連からの視点 —

川端清隆（国連本部政治部政務官）

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し、その上で統合ミッションの課題を論じる。その中でも、特に統合ミッションの課題の手続き的、業務的な側面のみではなく、実際に国連という場でどう扱われているのか、その背後にある政治的な背景は一体どういうものなのかということ、今日は実践的にお話ししてみようと思う。

1 はじめに

私と PKO の関わりであるが、ゴードン少将への説明のときに、既に 24 年間、国連に在職しているという話をした。その中で、私が PKO に直接関わった最初の経験は、今から 18 年前の夏のことである。

1994 年 4 月に、中央アフリカ山岳の小国ルワンダで、内戦と同時に民族虐殺が始まった。我々は当時、UNAMIR という伝統的な PKO、当事者合意を前提とした 2,700 名のピースキーパーをルワンダに入れていたが、本格的な内戦の勃発、それに伴う意図的な特定民族の大量虐殺と、安保理が考えられもしなかったような大事件が起こる。

その中で、安全保障理事会自体が右往左往することになった。私も安保理の中にいたが、最初は、既に当事者合意は消え去ったのだから国連は PKO を撤退させるべきだろうと、アメリカと英国が主張した。安保理は PKO の大幅縮小、2,500 名から 270 人に撤退しましょうという決議を 4 月末に行った。ところが、PKO 部隊が撤退すると、むしろ虐殺に火がつき、ルワンダの首都キガリからルワンダ全体に虐殺行為が広がる状況になった。

そのような中で国際世論が沸騰し、国連は一体何をしているのかということで、翌月、今度は一転、PKO 部隊を 5,500 名に拡大、増強した。それで何とかなるかと思っていたところ、決議を決めたのはよいが、今度は完全に泥縄で、派遣する部隊がいなかった。当時、ブトロス・ガリがアフリカの国に頼み込み、派遣する部隊の頭数だけ集めたが、今度はその部隊の装備がない。アメリカが装甲車を貸してやろうということになったが、今度はその装甲車の運転の仕方が分からないということで、時間だけが過ぎ、人の命が刻々と失われていった。最後には追い詰められ、フランス軍主導の多国籍軍をルワンダに投入したのが 6 月の話である。

ところが、フランス軍の先遣部隊がルワンダの南部に入った 6 月の終わりには、虐殺の原因である政府軍が、虐殺の被害者を代表する部族、反政府部隊の勢力に打ち負かされ、虐殺は収束していた。国連安保理は右往左往しただけで、結局、何の役にも立たなかったのである。わずか 3 カ月弱の間に 80 万人のルワンダ市民が抹殺されたと言われている。これは人口の約 1 割である。今の東京に合わせると、東京都のおおよそ 1 千万人の住民が

わずか数カ月の中に消滅するという、想像を絶する事態であった。

私は、虐殺が終焉して 8 月の初めにキガリ入りしたが、壮絶な状況の中で、鬼気迫るとはこういうことを言うのだなと、身に染みて分かった。一方で、こういう極限状態の中で、国際社会はどこかで踏みとどまらなといけな。漠然とどこかの国の誰かを助けてあげるということではなく、もしこのような虐殺がまかり通るのであれば、国際社会という概念、観念すらも消えてなくなるだろうと、個人的に確信した記憶がある。

もし、PKO に関して私が言えることがあるとすれば、そういった個人的な体験に基づいて、今、ゴードン少将が非常に明快に、特に最近の PKO のマネジメント、あるいはその運用の難しさを述べられたが、それでもやらねばならないことがあると個人的に確信した。

1994 年にルワンダの虐殺があり、PKO はそれから数年間、冬の時代に陥る。こんな役に立たない活動なら要らないのではないかと言われたり、紛争当事者の合意を前提として、自衛以外の武器を使わない、中立性の原則の行動指針を順守する、冷戦時代の限定的な PKO に先祖返りすることで十分だろうと言われたりした。平和を保つ以上に、平和を堅固にするような大それたことを、国連はやらない方がいいという後ろ向きの考えが、1990 年代後半になって、ニューヨークの国連内でも随分強くなったことを覚えている。

しかし、そんな中でも、アフリカ、中東、中央アジアを中心として、いわゆる地域紛争は頻発を続けた。とても伝統的な PKO だけでは対処し切れない、何とかしろということが出てきたのが、新世代の PKO である。

2000 年にブラヒミ報告があった。私とブラヒミは、97 年から 99 年までアフガン平和をやっていたが、タリバンの台頭で、にっちもさっちもいかない状況になった。そんな中で、ブラヒミの和平活動を棚上げしよう、しばらく交渉者としてのブラヒミを横に置いておこうということで、ニューヨークに戻し、その間に PKO の総見直しをやらせてみようとなりが 1 年間かけて書いたのがブラヒミ報告である。彼が書いた直後、どういわけか 2001 年 9 月 11 日の対米同時多発テロが起こり、アフガニスタンをめぐる局面が一変した。アメリカに攻撃が加えられると、国際社会はアメリカを先頭に、アフガニスタンに真剣な目を向けるようになり、国連の和平が前に進み始めたのである。

同時に、ブラヒミが書いたこのレポートを理論的な根拠として、PKO 自体も再び前進を始めることができた。確かに、伝統的 PKO の次にソマリアなどで行った平和強制活動 (peace enforcement) は、どうも無理そうだということになった。敵対する紛争当事者を PKO が追い回す中で、図らずも国連自体が紛争当事者の一部になってしまう。そのような活動は恐らく無理だろうと。どうしてもそういった本格的な軍事活動が必要ならば、安保理が認可するところの多国籍軍に任せよう。それには至らないけれども伝統的 PKO では対処できない中間的な状況を、先ほどゴードン少将が述べられた積極的平和維持 (robust peacekeeping) でカバーしたらどうかというアイデアが出てきた。

実際には、ブラヒミレポートが出る 1 年前、99 年あたりから、そういったことが少し

ずつ実行に移され、気が付いてみれば第2のPKOのピークになっていた。軍人だけで10万人を超え、文民を合わせると12万～13万人ぐらいの大規模オペレーションになっていたということである。この規模がどのくらいかを具体的なコンテキストで示せば、世界に軍事活動を展開する国家・組織としては、米国に次ぐ第2位である。そこまで国連の平和活動は大規模になってきたということである。



ありとあらゆる活動がPKOにも加えられてきた。例えば、この写真はどのようなところかご存じだろうか。昨年4月、コートジボワールで、前年に国連監視下の大統領選挙で敗れたバグボという元大統領を支援する勢力が、国連部隊が新大統領を守っているホテルに攻撃を加えようとした。実際に引き金は引いていないが、ロケット弾や迫撃砲などの銃火器の銃口を、ゴルフホテルというところに向けた。これを受けて、事務総長が決断し、PKO部隊に先制攻撃を加えよと指示した。そこで旧大統領支援派の陣地が燃え上がっているところである。これは非常に極端な例だが、ここまでやるようになったのである。

2 PKOの特徴

(1) 憲章にない活動

ゴードン少将に加えることはないが、あえて強調すれば、そもそもPKOの定義はない。PKOは国連憲章に明記された活動ではない。むしろ、67年前に憲章の起草者が想定した国連軍が冷戦で機能しなかったが、放ってはおけないから何かしないといけないという中で、加盟国、あるいは国連事務総長が創意を凝らして発明した平和活動である。この67年を経て、振り返ってみると、恐らくこういうものをひっくるめてPKOと言うのであろうということである。

(2) 政治的な存在

従って、PKO は「政治的な存在」である。今も常にこのポイントを強調するが、加盟国の政治的な意思がないと PKO は機能しない。単に加盟国の政治的決意の欠如を覆い隠すイチジクの葉として使われるのであれば、PKO はたちまち失敗、機能不全に陥ってしまう。

最も端的な例が、この春にシリアに送り込まれた国連シリア停戦監視団である。停戦監視団 300 名を急造して、急ぎよ送り込んだのはいいが、肝心の国連安全保障理事会の中でも、シリア問題の解決方法に関しては常任理事国の中露と欧米理事国の間で真っ二つに割れてしまった。そのような中での PKO 活動であるから、成功を望むべくもない。わずか 3 カ月後、8 月 19 日に完全撤退に追い込まれた。そういう PKO の二面性があるということである。

(3) 生成の途上にある概念

それにプラスして、そもそもこれが PKO ですというものはどこにも存在しない。われわれ国連事務局は、PKO 大典や PKO のルールブックなど、法的に PKO を提起するようなものを持っていない。常にガイダンス、原則、過去の PKO を見て、多分こちら辺の範疇に入るのが PKO だろうというように見られた方が分かりやすいかと思う。

PKO は、「生成の途上にある概念 (an evolving concept)」である。常に変容する。今までもそうであったが、これからも変容する。今日のテーマである統合ミッション (Integrated Mission) も、実はこれが統合ミッションだというものはないはずである。今、断面を切れば多分こんなものだというものはあるが、これからもどんどん変化していくだろう。その変化の鍵は国連を取り巻く政治的制約であるし、今話した加盟国の政治的意思が鍵となって変化していくだろうと思う。

3 新世代の PKO (new generation PKO)

新世代の PKO を簡単におさらいしようと思う。これも最初のスピーチで説明があったが、新世代の主たる対象は内戦、すなわち国家や国境の中で起こっている平和活動である。しかも、冷戦時代との違いは初期の内戦に関与していることである。

冷戦時代の PKO は、既にカンボジア、あるいはナミビア辺りで、現在の統合ミッションの原型に近いようなものがあつたが、それと現在の統合ミッションとの違いは、カンボジア、ナミビアの場合は和平まで 20~30 年待つことができた。その中で、紛争当事者が疲れ果てて冷戦構造が崩壊し、ソ連あるいはアメリカに頼めば必ず武器や金の援助が得られるという図式がなくなったので、国連に何とかしてくれという背景があつたかと思う。従って、当事者の合意を得ることが、比較的可能だったわけである。

ところが、冷戦が終わった後の内戦で国連に求められたのは、始まってすぐ出ていくことだった。紛争当事者がやる気満々のときに、国連が介入していくわけである。もしあなた方が紛争当事者であつたら、恐らく勝利を確信しての戦闘だから、その間に入ってい

く国連は邪魔者以外の何物でもない。当然、紛争当事者の合意はないか、あったとしても非常に薄っぺらなもので、停戦もない。従って、中立性の原則を堅持するのは極めて難しい。つまり、PKOの3原則が通じない状況に、国連が押し出されるようになってしまったということである。

そのようなPKOであるが、本格的な平和構築のために、主体的な判断に基づく能動的な活動が必要となる。従来のPKOでは、考えられもしなかったことである。黎明期のリミテッドマンデートしか持たないPKOは停戦監視や兵力引き離しを行っており、ブルーヘルメットをかぶってそこにいれば何とか仕事になった。ところが、平和構築も任務に含まれるPKOは、軍人にしても、静的、受け身的にいるだけではなく、能動的に行動しないといけない。

4 「積極的 (robust) PKO」の特徴

(1) 当事者合意

具体的な例を説明したいと思う。「積極的 PKO」の特徴は、まず当事者合意の原則にある。展開に紛争当事者の合意は全く要らないということはないが、主要な当事者の合意 (the consent of the major parties) があればそれで良いということになった。一般的にこの場合の主要な当事者とは、当事国政府、あるいは主たる反政府勢力である。一方で、数十人の犯罪組織や、泡沫的な反政府勢力とは名ばかりの、いつ消えるかどうか分からないところまでカバーする必要はない。そこまで「PKOを出してよろしいですか」と聞きに行く必要はないだろうという観念である。

(2) 武器使用の基準

武器使用の基準について、安保理による授權があり、受け入れ国または主たる当事者の合意がある場合には、「戦術的なレベル (tactical level)」で武器を使用できる。戦術的なレベルとは、PKOの任務の妨害を抑制するため、文民の保護もそうであるが、安保理があらかじめ認めた限定的な任務に限って使用を許可することを意味している。しかしながら、敵対勢力を軍事的に打ち負かすような、ストラテジックな武器使用は認められない。PKOの枠から逸脱してしまうだろうからである。

(3) 武器使用の歯止め

一方で、対象としては、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、範囲が安保理決議の中で明記されるという、二重の歯止めがかかっている。

(4) 武器使用の目的

武器使用の目的の第1の例として、ONUB (国連ブルンジ活動)、MONUC (国連コンゴ民主共和国ミッション) における「政治プロセスへの妨害の排除や抑止」。

第2の例としては、UNAMIL (国連シエラレオネ派遣団)、UNAMID (国連アフリカ連合ダルフル派遣団)、UNISFA (国連アビエ暫定治安部隊)、UNMISS (国連南

スーダン派遣団)における「PKOや人道支援要員の保護と移動の自由の確保」。

第3の例として、MONUC、MINUSTAH（国連ハイチ安定化ミッション）における「政府軍による武装解除や警察活動の支援」。MONUCでは、反政府勢力の強制武装解除のための政府軍の活動を支援している。限りなく軍事活動に近くなるが、こういうことも例としてある。MINUSTAHでは、ハイチ政府の警察部隊は、いつまでたっても首都ポルトープランスのスラム地帯の犯罪組織を根絶できず、この20年間、政治不安定の大きな要因になってきた。いつまでたってもハイチ警察だけで独り立ちできない状況が続いたので、国連PKOが犯罪組織の取り締まりに協力するという例外的なケースである。

積極的PKOで最も一般的になってきた任務が文民の保護(Protection of Civilians)であり、武器使用に至る任務の1つとなる。現在展開する15のPKOのうち8つの活動において、憲章7章下の権限で行う文民の保護が任務に含まれている。

5 統合化にまつわる利害

(1) 合意点

統合化にまつわる利害、要するに政治的な利害ということだが、「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ともに、平和の基盤を盤石にする」ということが加盟国間の揺るぎない合意点である。

特に紛争終結直後は、平和構築のゴールデンタイムである。これはよくアメリカの代表が好んで使う言葉で、緊急医療において、救急車で病院に担ぎ込まれるが、事故や発病してから最初の数時間が鍵となる。その数時間の中に有効な治療をすれば、生存率あるいは患者の回復率が格段に良くなる。恐らく、国家の紛争もそういうことであろうということ。紛争が終わり、平和維持だけを行っているのではなくて、平和維持と同時にすぐに平和構築も行えば、恐らく平和の定着率が格段に上がるだろうという考え方である。これもほとんどの加盟国間で合意されているかと思う。

「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」。ここら辺は、なかなか表立って言わないが、平和維持の早い段階から、つまり同時期に行うことの意味は、国際部隊を展開させて、その中で無言の政治的な圧力を、新政府あるいはできつつある新政府にかけるわけである。

「平和構築」は一見、耳当たりの良い言葉だが、実際に人権や民主化、選挙支援などは、全く経験したことがない紛争国がほとんどである。特に紛争、内紛に勝利した勢力も、本音の部分では行いたくない。そのような中で、国際社会にとってそれを半強制的に行わせる最善の時期は、実は紛争直後の混乱期である。国際部隊が存在し、無言の政治的な圧力もかけられる。単に資金援助だけでは動かない部分が多々あるということである。

今の話の逆にすると、平和の黎明期では治安が不安で、文民のみの、国連の場合はカントリーチーム、あるいは NGO 活動、その他だけでは、やはり治安上、無理があるという事情もあるかと思う。

(2) 相違点

ア 欧米諸国の意図

「欧米諸国の意図」とは、人権や民主化を奨励して、西側にとっての普遍的な価値観を広めること。これにより、アフリカや中東などでの独裁体制を排除し、西側寄りの民主政権の樹立を促進する。リビア危機の対処などは、典型的なこの例であろう。PKO の統合化により、安保理の守備範囲を拡大する。これにより人権や民主化など、本来、安全保障と見なされなかった問題にも、安保理を通して西側諸国が影響力を行使するということが、安保理の欧米諸国の中で、十分認識されている。

具体的にどういうことになるかということ、例えばリビア危機、シリア危機において、今話したように、安保理は膠着状態である。そんな中で、アメリカやイギリス、フランスなどの理事国は何をやるかということ、政治的な面で膠着しているので、からめ手から、あるいは横から攻めていく。そうであれば、シリアの人権状態はどうか、安保理に報告してもらおう。そうしてシリアの人道問題について、戦闘地に衣料品や食料が行き渡っていないよさだということになれば、直ちに安保理の非公式協議で報告しようということが、最近、常態化するようになってきた。

一昔前、冷戦中、あるいは冷戦が終わってしばらくの間は、こういうことはタブーだった。こういうことをやると、たちまち西側以外の理事国が発言して、「とんでもない。人権や人道を安保理がやっていいなどと、どこに書いてあるのだ。憲章を読んだのか」という話になっていた。ところが、冷戦が終わって 20 年たち、平和維持と平和構築は切っても切れない関係にあるということが、ようやく国際社会、安保理の中でも認知される時代になってきた。それを背景として、これにノーと言えなくなってきたのである。こういうことも近々、安保理では行われるようになってきた。

同じような話で、目的は少し違うが、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）によるイスラム教過激主義の温床を枯渇させる。国際テロの中長期的な軽減にもなるのではないかともいわれている。

イ 中口の懸念

一方で、統合ミッションに全員が全員賛成しているかということ、そうでもない部分がある。あまり公には言えないが、人権や民主主義に名を借りた内政干渉や主権の侵害につながるのではないかという懸念が、いまだに理事国の中にある。シリア危機で、今回、安保理が真っ二つに割れたのは、その典型的な例だと思う。

ほかに、安保理の権限が拡大し、自らの利害に直結した問題への介入の余地が広がってしまうのではないか。中国の関心はミャンマーとチベットに向けられており、ロシアはコーカサスに関心を持っている。現在は安保理が直接介入するような状況で

はなく、こうした統合ミッションはアフリカ中心に行われているが、それが地球的なレベルで広がっていくと、いつか自分の足元に来るのではないかとといった政治的な懸念が安全保障理事会にある。

地政学上の懸念は簡単な話である。平和構築は結構なことだが、リビア、シリアでやっているうちに、気が付いたら親西側の政権が増えていたというのではまずいのではないかという話である。

ウ 非同盟諸国の懸念

統合ミッションに対して懸念を抱くのは中露だけではない。安保理を通した大国の支配は、いまだに懸念材料として安保理の中で叫ばれている。現在、安保理にはインドと南アフリカが入っているが、両国とも非同盟の盟主といわれるところである。去年まではブラジルも入っていた。彼らも、特定の紛争解決 PKO に関して、真っ向から「選挙支援はいけません。統合といっても、何から何まで入れたらいいわけではないのですよ」とまでは言わないが、その一方で、もろ手を挙げて平和活動の統合化を推進しているわけではないということを、頭の片隅に入れておけばよいと思う。

2つ目は、結局、民主主義や人権だと言っているが、全部、西側の価値観でしょうということ。統合ミッションの話をする、一見、われわれは絶対普遍的な話をしているような錯覚に陥りがちだが、まだまだ世界では、こういうことすら完全に受け入れられているわけではないということも、国連という世界的な組織を語る時には必ずどこかで覚えておかないといけないと思う。

もっと切実な問題として、人権や民主化の普及による独裁制や王政など、政権基盤の弱体化がある。はっきり言って民主的な体制を持っている国よりも、アフリカやアラブの国々など、独裁制あるいは王政制度を持っている国の方がはるかに多い。そういう国々にとって、統合ミッションは、どこか遠くでやってくれるのは結構だが、ゆめゆめわれわれの近くでやってくれるなということである。総論賛成、各論反対の世界である。ニューヨークにいと、そういうこともひしひしと感じさせられる。

6 統合ミッションの課題

(1) 平和維持と平和構築の相克

話を分かりやすくするために、あえて刺激的なタイトルをつけたが、そもそも平和維持と平和構築はそれほど仲良しだろうか。確かに、今まで説明した理由で、平和活動を統合することには必然性があり、大いに結構なことである。しかし、その内容を見ていくと、例えば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・人道活動との矛盾は一体どうしたことだろうか。

政治解決は、当事国あるいは当該勢力にプレッシャーをかけることである。場合によっては、安保理を通して対決も辞さない。一方で、そういったことは限りなく逆

の方にいる人権・人道活動の対象は、あくまでも一般国民である。一般国民から離れて活動はできない。従って、政治色を排除するという事は、つまり不要なけんかはやめましょうということである。そもそも、あくまでも国民と接しながらでないと活動できないという性格のものである。従って、これと目的や手段が違う場合が多々ある。

それだけではなく、実は優先順序も異なる。軍事・政治面では、政府や武装勢力を相手とし、対決も辞さない。例えば、われわれは 9.11 前、2 次にわたってタリバンに制裁をかけた。たちまち私の人道支援や人権の同僚たちから、「何てことをしてくれるんだ。われわれはタリバンとの協力関係があるからこそ、アフガン国民を助けることができるんだ。おまえたち政治の部分にいる人間は簡単に制裁に打って出るけれども、そんなことをして国民を助けられないでしょう」と、抗議の嵐になるわけである。これも優先順序が違うからである。われわれの優先順には、そうは言うけれども、タリバンがこういった強硬策を取る限り、アフガン和平はあり得ないという判断がある。

人権・人道要員は、当局との対決を極力避け、軍事・政治部門とも一定の距離を置いている。やはり、軍人とあまり近い関係にはなりたくない。それは、援助の対象である国民を阻害することになりそうだという面があるからだと思う。これはどちらがいい、悪いという話ではなく、任務の内容が違うということである。

達成期間も統合ミッションの中でかなり違う。軍事・政治の部分は、比較的短期である。停戦は何週間から何カ月の話であるし、政治プロセスでも、例えばアフガニスタンの場合、2 年半を使って、アフガンの移行政権、暫定政権、本格政権と、ゆっくりと正統性 (legitimacy) を高めてきた。その 2 年半の終わりに政治プロセスが完結し、本格的なカルザイ政権の樹立に力を尽くそう、我々は 2 年半後に手を引きますということであった。

ところが、人権・人道はとても 2 年半では終わらない。さらに国家再建活動などが入ると、最低限 5~10 年のスパンで考えるわけである。従って、統合ミッションという 1 つの屋根の下で、統合ミッションという家の中にいないといけない期間も家族によってばらばらだという矛盾があるかと思う。

組織的相違点について、軍事・政治部門は非常にはっきりしている。個々のミッションのオペレーションの場合は、国連事務総長特別代表 (SRSG) あるいはフォース・コマンドーの指揮下にあつて、指揮命令系統は非常にはっきりしている。

一方で人権・人道は、実際に援助を実施する機関は、国連を研究された方は誰でもご存じと思うが、散り散りばらばらである。エージェンシーに至ると独自の予算、独自の人事権を持っていて、事務総長であろうと、本当は懲戒権もないという難しいところがある。また、特定のドナーなどにも影響を受けやすい。従って、もう少し軍民の部門を整理する必要があると言えると思う。

(2) 当事者との関係

紛争当事者との関係について、ナショナル・オーナーシップの問題に触れておく必要がある。あくまでも当事国の意思を反映しようということである。平和維持の場合はそれほど問題ではないが、平和構築の場合、国連はゆくゆくは出ていくのだから、当事国の意思を尊重しないと何をやっても後に残せないだろうという意味である。

ただ、問題は、足元の部分を見てしまうとなかなか思ったようにいくわけではない。肝心のできたばかりの新政府が最初から民主的であることはめったにない。国民を広く代表しているわけでもない。最悪の場合、一部の勢力しか代表していない。たまたま内戦に勝ったから新政府になったという場合が多々ある。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、国連が政府の協力を得られないこともある。政府がPKO任務に選択的に協力する場合もある。コンゴ民主共和国からは、治安部門改革（SSR）の国軍再編成を国連に任せたくないとはっきり言われた。「コンゴに近い、あるヨーロッパの国を窓口にしてください、その方が好き勝手できますから」と言われたのである。そのように、冷静に見れば勝手だと思う部分もある。ブルンジでは、この間まで国連平和構築委員会（PBC）が活動していたが、どうも反政府勢力の取り込みに関心ではなかった。ある国連代表を一生懸命ねじ込んだが、ブルンジ政府から国連に連絡があり、「こういう代表は要らない」と言われた。そういったジレンマを抱え込むことになる。

反政府勢力についても同様のことが言える。当事国がいったん与えた合意を取り下げた場合、PKOの撤退は不可避である。コンゴ民主共和国や特にチャドでは、任務が達成しない間に国連PKOが撤退に追い込まれた。あるいは、国連エチオピア・エリトリア派遣団（UNMEE）も、結局、エリトリアの不協力で撤退に追い込まれたという経験がある。

（3）武器使用の課題

一定の強制力が欠かせないが、強制力の行使になじまない国家再建活動との関連は、実はあまり整理されていない。文民の保護、その他、いろいろな場合でPKO部隊が武力を使わざるを得ない状況が出てくるが、それと難民支援や人権の擁護が一体どう関わってくるのかということについては、未整理な場合が未だに多いようである。

文民の保護のところは典型的である。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という基準は、実はない。

そもそも警察の仕事である文民の保護、レイプや殺人事件、誘拐などがPKOの眼前で行われた場合、PKO部隊が守らないといけないという取り決めはあるが、問題は、本来、そういうことは警察の仕事である。それを軍人に任せていいのかという懸念もある。自衛隊は一部でそういうトレーニングもやっているようだが、ほとんどの国の軍隊はそのようなトレーニングを行っていない。逮捕術、デモや暴徒をコントロールする技術を全く持っていない。そういう部隊を前面に出すことは難しいというジレンマがある。

文民の保護の優先順序についても明確な基準はなく、特に受け入れ国政府が意図的に一定の住民を弾圧する場合、例えばダルフルが典型的だが、ハルツーム政権がダルフル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のか、あるいはスーダン政府との対決も辞さないのか。これは 7 章下の PKO であるといえども、簡単に解決できない問題だろうと思う。

(4) 活動指針の変更

最後に、活動指針の変更の中で 1 つ重要なことがある。これまでの伝統的 PKO では、中立性 (neutrality) の厳守が 3 原則の重要なものの 1 つであった。現在の積極的 PKO では、中立性に変わって公平性 (impartiality) の採用により、PKO 要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ってきた。

どういうことかということ、中立性の原則の場合、例えば私が PKO で、あなた方が紛争当事者であった場合、私は常にあなた方と等距離を保たないといけない。紛争当事者 A と B があったとして、A は国連に協力的で、支配地の住民もそれなりに守っている。B は口先では国連に協力すると言うけれども、実は水面下で妨害工作を繰り返し、支配地の住民を殺したり、虐殺したりしている。そのような場合、中立性の原則の下では、私は A も B も同じように扱わないといけない。ただ、積極的 PKO が行動指針とする公平性を用いると、私は原則として A と B を対等に扱うが、もし B が和平合意の違反や人権侵害を繰り返す場合、それに対応する措置を取ることができる。これが違いである。こういうことが PKO の中で主流になってきた。

従って、PKO に参加する軍人にしても、自分の頭で考え、状況を判断して決断しなければならない部分が飛躍的に増えてきた。単に軍務だけではない。目の前で文民が襲われようとしているとき、それが自分の任務にとってどういう意味があるのか。あるいは、和平プロセスの妨害というが、和平プロセスとは大体どういうもので、こういうことをされると PKO 部隊も介入せざるを得ないということを常に頭の片隅に置いておかなければならない。いちいちフォース・コマンドーにどうしましょうかと聞いている時間は恐らくないと思う。そういう意味で、最近の統合ミッションとは切っても切れない関係にある積極的 PKO に参加する軍人は、今まで以上に複雑な能力が要求される時代になってきたと思う。

質疑応答

<p>質問 1</p>	<p>内閣府 PKO 事務局のタナカと申します。非常に興味深いプレゼンテーションをどうもありがとうございました。</p> <p>最後の方でもおっしゃっていた、主体的な判断力や決断力が必要になってそれぞれが個別に判断しなければいけないという問題と、武器の使用の問題との関係ですが、武器使用でも安保理のマンデートの中ですか、いろいろな歯止めがかかるようにはなっているという中で、それがまだ非常にあいまいであるという課題があります。その中で、実際にマンデートや目的と照らしたときに、もしかしたらそぐわないのではないかという結果になることもあると思います。そうしたときの実際の個々の武器使用ケースを検証する仕組みは、どのようになっているのでしょうか。</p> <p>また、実際にそれを PKO のマンデートに照らし合わせた検証の結果、やりすぎではないかという判断になったときに、その後の対応はそれぞれの派遣国に任されることになると思うのですが、派遣国ではどのような対応をしているのか、各国が一定のレベルに標準化されるような議論は安保理であるのでしょうか。</p>
<p>回答 1</p>	<p>ありがとうございます。冒頭でも申しましたように、国連にはこういった確立された基準は恐らくないと言った方が正確だと思います。大体のガイドラインや原則はありますが、それ自体、刻々と変わりつつあります。そんな中で、例えば PKO 局では lessons learned といい、PKO の過去の成功と失敗の経験を集積し、それを将来の活動に生かそうとしているようです。</p> <p>一方で、例えばやりすぎて失敗したと。数年前、コンゴ国軍の支援の過程で、政府軍が反政府勢力の村を取り囲み、政府軍が中に入っていった強制的に武装解除しました。国連部隊はそれを遠巻きに囲んで、上からインド軍の攻撃ヘリコプターが航空支援をしていました。ただ、そこで 1 日に 50 人ほどの反政府勢力を殺してしまったのです。これは PKO の枠を超えているという批判が一時期巻き起こりました。今はそういうあからさまなことはしていないようですが、あくまでも国連事務総長の指揮下の活動なので、あからさまな規律違反などの懲罰権は兵員供与国にありますけれども、マンデート、任務の執行の一部としてやりすぎた場合は事務総長が責任を負います。</p>
<p>コメント (ゴードン氏)</p>	<p>武力の使用に関しては、いつもあいまいなところがあります。基準はないのですが、例外として、国連の武力の使用に関する基準が 1 つはありますが、それが現場で役立つわけではありません。現場では国際人道法が基準になります。また、交戦規則も基準です。</p> <p>ただ、問題は加盟国の中で、国際人道法、交戦規則を使うかどうかということに関して訓練をしているところが少ないということです。ですから、現</p>

	<p>場で解釈がなされます。しかし、それはガイドラインや原則が明確ではないからではなく、兵士や司令官が明確に分かっていないからです。国連において、過剰に武力を使用したと批判されたことはありません。多くの司令官は、武力を使用すべきときにしなかったと批判されています。武力を使用して市民を保護する義務があったのに、しなかったということです。</p> <p>このような環境で、司令官として望まれるのは政治的な武力の使用の結末を理解している人です。現場では政治的な影響、意味合いを理解していない人が多いのです。そのために何もしないということになってしまいます。無作為ということです。混乱したときには何もしないことの方が、何かすることよりもずっと容易です。そうすると、国連の監視下でも人が殺され続けるということで、これは良くないわけです。</p> <p>ですから、回答としては、国際人道法、交戦規則についてもっと訓練すべきだということです。明確な基準はあるけれども、それが理解されていないという問題があります。</p>
<p>補足説明 (川端氏)</p>	<p>私からも1つ付け加えますと、武力の使用は確かに効率的でなければいけません。そして、特定の条件の中では積極的にならなければいけません。しかし、1つ念頭に置いておかなければいけないのは、移行国の中では武力の使用を続けることができないということです。その国の警察、軍の能力の支援を続けることになれば、そこで依存性が生まれてしまいます。それを回避することはできません。</p> <p>その1例がハイチです。ハイチでは20年間活動が行われてきており、その国には平和維持軍を第5次まで送りました。毎回、安全・治安を確保するという任務を与えられたわけですが、これまで4回とも失敗しています。結局、依存性をつくりだしてしまったことが問題です。ハイチは最終的に独立しなければいけません。自分たちで治安を守らなければいけないわけです。それはアフリカでも同じですし、ほかの地域でも同じです。もちろん支援はできますが、それは一時的なものであって、恒久的なものではありません。それも1つ、武力の使用に関して直面しているジレンマです。</p>

パネル討議：パネリスト報告 1
国連の統合アプローチ
— 効果的な人道支援に向けて —
上野友也（岐阜大学准教授）

Background

■ Criticisms to the UN's Conflict Responses

- After the Cold War, the United Nations has been built multi-dimensional peacekeeping operations --- politics, military, civil police, development and humanitarian assistance.
- However, the UN has been criticized because the UN's responses for armed conflicts are not coherent and efficient.

■ Response to the Criticisms

- The UN has enhanced not only coordination between the UN military missions and other UN development and humanitarian agencies, but also structural and strategic integration.

冷戦終結後、国連においては多機能型平和維持活動が多くなされてきた。国連はさまざまなセクションの間で連携・調整をし、組織的・戦略的な統合を図っている。

Question

■ How does the UN integrated approach have effects on humanitarian assistance?

- The UN missions: multi-dimensional PKOs led by the DPKO, and political and peace building missions by the DPA
- Humanitarian organizations: the International Red Cross, local Red Cross and Crescent, international and local NGOs, and the UN humanitarian agencies --- the OCHA, UNHCR, UNICEF and WFP.



国連の統合的なアプローチは、人道支援にどのように影響しているのだろうか。これは、本日の私の発表のまさに中核を成すものである。その本題に入る前に、まず国連ミッションと人道機関の意味を確認しておく。

国連ミッションは、国連の 2 つのタイプの平和活動を意味する。1 つは多機能型 PKO、もう 1 つは政治・平和構築ミッションである。伝統的 PKO や一部の政治・平和構築ミッションは、統合的なアプローチの対象にはならない。人道機関といった場合には、国際赤十

字、各国の赤十字社・赤新月社、国際・国内の NGO、国連の人道機関などが挙げられる。国連の統合アプローチというのは、国連ミッションと国連の人道機関との間の連携強化を意味する。しかし、国連の人道機関以外の人道機関も、国際的な人道支援の効率化・実効性には欠かせない。

<p>Historical Backgrounds</p> <p>Proposals for Structural Integration</p> <p>■ Renewing the United Nations: A Programme for Reform (1997)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● To keep coherence in multi-disciplinary field operations, the Special Representative of the Secretary-General (SRSG) has authority over the force commanders, civilian police commissioners, resident coordinator (RC) and humanitarian coordinator (HC). (para. 119) <p>■ Report of the Panel on United Nations Peace Operations (the Brahimi Report) (2000)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Proposal for the establishment of the Integrated Mission Task Forces (IMTFs) (paras. 198-217) 	<p>Historical Backgrounds</p> <p>The First Step for the Structural Integration</p> <p>■ Note of Guidance on Integration Missions (2000)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● The DSRSG can combine with the RC/HC ● Promotion to integration among the DSRSG/RC/HC ("triple hatted" approach) ● The UN Mission in Sierra Leone (UNAMSIL; 2001) <p>■ Integration of the OCHA local office into the UN missions</p> <ul style="list-style-type: none"> ● The United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA; 2002) ● The United Nations Mission in Liberia (UNMIL; 2004)
---	--

まず国連の統合アプローチの歴史的な背景を探ろうと思う。1997年にコフィ・アナン事務総長が「国連の再生-改革への計画 (*Renewing the United Nations: A Programme for Reform*)」という報告書を出した。この中で国連の統合的アプローチが触れられており、「現場の多機能なオペレーションの一貫性を維持するために、事務総長特別代表が軍司令官、文民警察長官、常駐調整官、人道調整官の上に立つ権限を持つ」とある。この政策の狙いは、現場において国連の機関とさまざまなセクターの間で効率的な組織的統合を図ることである。2000年には「国連平和活動に関するパネル報告書 (ブラヒミ報告書)」が出され、IMTF (統合ミッション・タスク・フォース) の創設を提案している。本部レベルでPKOの調整をするのが狙いである。

また、アナン氏は2000年に「国連事務総長特別代表・常駐調整官・人道調整官の関係に関する指針の覚書 (*Note of Guidance on Relations between Representatives of the Secretary General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators*)」を出し、次席国連事務総長特別代表を設置することを提案している。この次席特別代表は常駐調整官と人道調整官を兼務する場合もあり、国連の開発および人道支援に関する分野をコーディネートする役割を担っている。これは triple-hatted アプローチと言われている。

もう1つの組織的統合のタイプとしては、ミッションの事務所とOCHA (国連人道問題調整事務所) の現地事務所の統合がある。アフガニスタンにあるOCHAの現地事務所は2002年以来、国連ミッションと同じビルの中に置かれている。

<p>Historical Backgrounds</p> <p>Modification of the Structural Integration</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Concerns from Humanitarian Organizations <ul style="list-style-type: none"> ● Neutrality may be damaged since political and military mission are integrated with humanitarian activities. ■ Note of Guidance on Integrated Missions (2006) <ul style="list-style-type: none"> ● The RC reports to the UNDP Administrator as the Chair of UNDG; the HC reports to the USG/ERC ● The OCHA local office can be located separately from the mission to facilitate access by the broader humanitarian community ● The SRSG will uphold humanitarian principles and humanitarian space. 	<p>Historical Backgrounds</p> <p>Toward the Strategic Integration</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Integrated Missions Planning Process (IMPP): Guidelines (2006) <ul style="list-style-type: none"> ● The process requires the full engagement of the key UN actors at headquarters and the country level. ■ Planning Process <ul style="list-style-type: none"> ● Six processes: advance, foundation, operation, implementation, continuation, and transition & exit ■ Coordination Organizations for Planning Process <ul style="list-style-type: none"> ● HQ : IMTF (Integrated Mission Task Force) ● Field : IMPT (Integrated Mission Planning Team)
--	--

このような国連の平和活動の組織的統合によって、人道機関は自らの中立性が侵されるのではないかと懸念を抱くようになってきた。政治・軍事ミッションが人道支援と統合を強めるにつれて、人道機関は自分たちの活動の自由度が狭められているのではないかと感じている。

このような人道機関の懸念を受け、事務総長は 2006 年に「統合ミッションの指針に関する覚書 (*Note of Guidance on Integrated Missions*)」を改訂した。この新たな覚書は、国連の開発機関と人道機関の独立性について、とくに指揮系統に関して配慮された。そこでは、OCHA の現地事務所は国連ミッションの事務所と別のところに設置することも可能とされた。そうすることによって国連以外の人道機関が OCHA の事務所に訪問しやすくなる。また、事務総長特別代表が人道原則・人道的空間を支援するとしている。

アナン氏は組織的統合の促進と合わせて、戦略的な統合戦略も提案している。その狙いは、平和維持活動のプロセスの計画立案から主たるアクターを関与させることである。国連の開発機関・人道機関が IMTF と IMPT (統合ミッション・プランニング・チーム) に参加して、この活動の計画を連携し合うということである。

<p>The Decision of the SG in the Policy Committee (2008/24)</p> <p>The Main Purpose of the Integration (i)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ To maximize the individual and collective impact of the UN's response, concentrating on those activities required to consolidate peace. 	<p>The Decision of the SG in the Policy Committee (2008/24)</p> <p>New Targets and Forms of the Integration (i)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Targets [including political missions/offices under the DPA] <ul style="list-style-type: none"> ● The UN Missions (multi-dimensional peacekeeping operations under the DPKO or political missions/offices under the DPA) ● The UN Country Teams (UNCTs) ■ Phases [including conflict situations] <ul style="list-style-type: none"> ● All conflicts and post-conflict situations ■ Forms [from structural integration to strategic integration] <ul style="list-style-type: none"> ● Strategic partnership between the UN Mission and the UNCT <i>whether or not</i> they are structurally integrated.
--	--

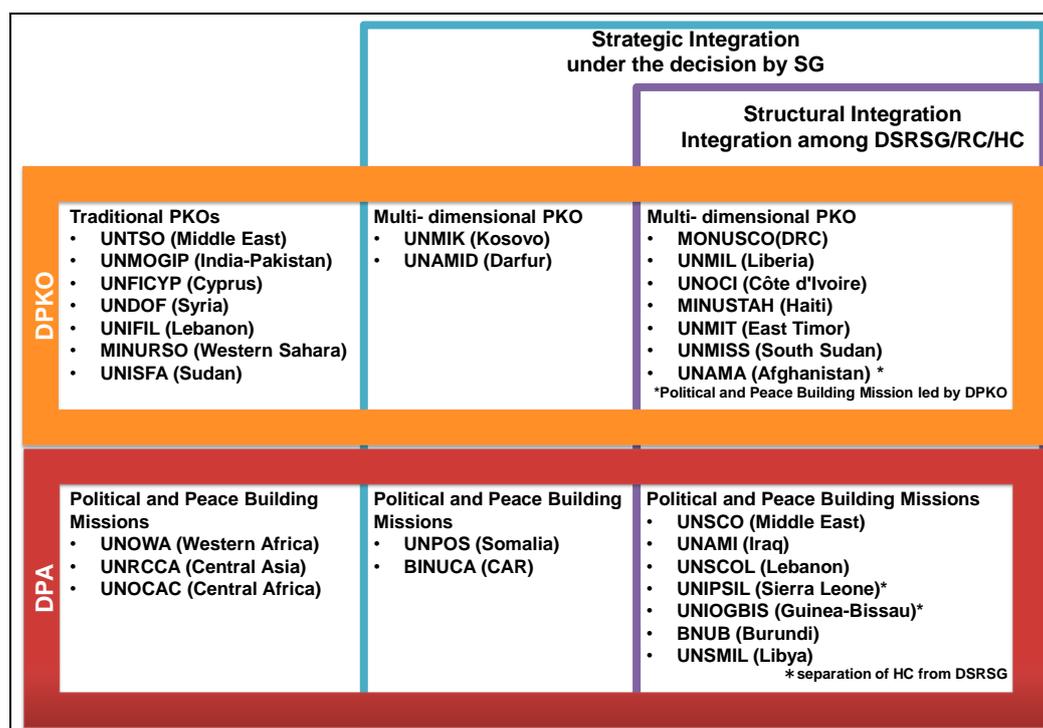
潘基文事務総長の政策委員会の決定が出され、これによって国連の統合アプローチがさら

に後押しされている。

2008年の「統合に関する事務総長政策委員会決定（2008/24）」¹では、国連の統合政策の主たる狙いとして、平和定着のための国連の対応を最大化するということが示された。

この決定の中では、統合の新しい目標と形態が述べられている。国連の統合政策の狙いは、国連ミッションと国連カントリー・チーム（UNCT）を共通の戦略の下に統合することである。国連の統合のもともとの狙いは多機能型 PKO だけであったが、国連政務局の管轄下にある政治ミッション・事務所にも対象が拡大されている。

また、当初の統合のアプローチにおいては、例えば平和構築のような紛争後の状況だけを対象としていたが、2008年の事務総長の決定により、紛争の段階もカバーするようになった。この決定の重要なポイントは、統合とは必ずしも組織的統合、すなわち triple hatted アプローチを意味するわけではないということである。新しい統合アプローチは、国連ミッションと国連カントリー・チームとの間の戦略的パートナーシップを主眼に置いている。



この表は現在の PKO を通じて行っている政治・平和構築ミッションである。右側は triple hatted アプローチに基づく組織的統合による国連ミッションである。中央は 2008年の事務総長の決定によって新しい統合アプローチの下に置かれたミッションである。左側は、統合の対象になっていないミッションである。伝統的 PKO と政務局の管轄する 3つの地域事

¹ United Nations. Interoffice Memorandum. 26 June 2008. “Decisions of the Secretary-General – 25 June meeting of the Policy Committee”. Decision No. 2008/24 – Integration. <http://www.undg.org/docs/9898/Integration-decision-SG-25-jun-08.pdf>

務所が含まれる。

<p>The Decision of the SG in the Policy Committee (2008/24)</p> <p>Strategic Partnership (i-b/c)</p> <p>■ Construction of Integrated Strategic Framework (ISF) (country level arrangement)</p> <ul style="list-style-type: none">● A shared vision of the UN's strategic objectives● Closely aligned or integrated planning● A set of agreed results, timelines and responsibilities● Agreed mechanisms for monitoring and evaluation <p>● The planning process of the ISF</p> <ul style="list-style-type: none">● Strategic Planning Group (SRG): the SRSG as a chair● Integrated Strategy Planning Team (ISPT): Force commander and the RC/HC as a co-chair <p style="text-align: right;">13</p>	<p>The Decision of the SG in the Policy Committee (2008/24)</p> <p>The UN Integration and Humanitarian Assistance (i-d)</p> <p>■ The UN integrated approach and its humanitarian benefits</p> <ul style="list-style-type: none">● Take full account of recognized humanitarian principles● Allow for the protection of humanitarian space● Facilitate effective humanitarian coordination with all humanitarian actors <p>■ Questions from the IASC (Inter-Agency Standing Committee)</p> <ul style="list-style-type: none">● Does the UN integrated approach promote humanitarian benefits? <p style="text-align: right;">14</p>
--	---

戦略的なアプローチというのは、ISF（統合戦略フレームワーク）²を構築することである。こちらは国連ミッションと国連カントリー・チームの間の文書で、これによってビジョンの共有化を図る。これは、業務に関する成果・スケジュール・責任についての了解を得るために作成されるものである。もともとの統合アプローチにおいては IMPT が計画のコーディネーションの責任を負っていたが、新しい統合アプローチにおいては、戦略政策グループ (Strategic Policy Group) と統合戦略・プランニングチーム (Integrated Strategy and Planning Team) が ISF 文書の作成をコーディネートする。ISF 文書とは、国連ミッションと国連カントリー・チームの統合戦略の中核を成すものである。

事務総長の決定は、人道支援についても触れている。国連の統合アプローチは、人道原則、人道的空間を尊重し、すべての人道機関との間での人道支援の調整を促進するものとされた。この人道機関には、国連の人道機関だけでなく、国際赤十字社、国際 NGO、地元 NGO が入る。

しかし、事務総長の決定に対し、IASC（機関間常設委員会）から懸念が示された。IASC とは、国連の人道機関、国際赤十字、国際 NGO などから構成される協議体である。IASC は、国連の統合アプローチによって、本当に人道的なメリットがあるのだろうかという疑問を提示している。

² 統合戦略フレームワーク (ISF) については、”IMPP Guidelines: Role of the Field: Integrated Planning for UN Field Presences;” Annex 12 に概要の草案が示されているので参照されたい。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp_un/pdfs/itaku_pko_1103_4.pdf

The UN Integrated Approach and Humanitarian Assistance

■ Relationship between the UN Integration and Humanitarian Assistance

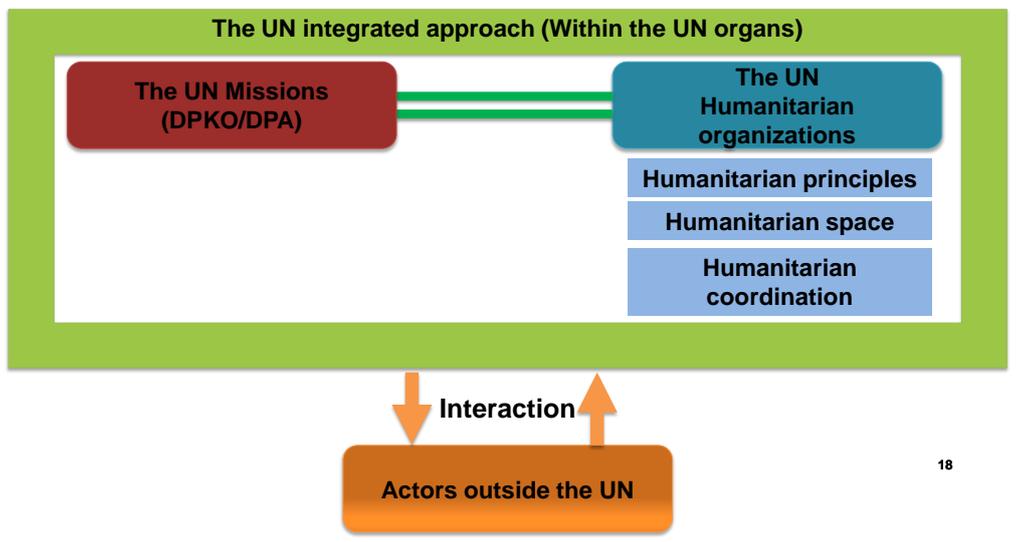
- The UN integrated approach does not mention to actors outside the UN because the approach focuses on the UN.
- However, whether the approach brings humanitarian benefits depends on the relationship between the UN and other actors.

16

次に、国連の統合アプローチが人道支援にどのように影響しているかを考えてみよう。

国連の統合アプローチは、国連以外のアクターには触れていない。このアプローチは国連の平和活動の効率性を対象としているからである。しかし、このアプローチで人道的なメリットがあるかどうかというのは、国連とそのほかのアクターとの関係にも左右される。

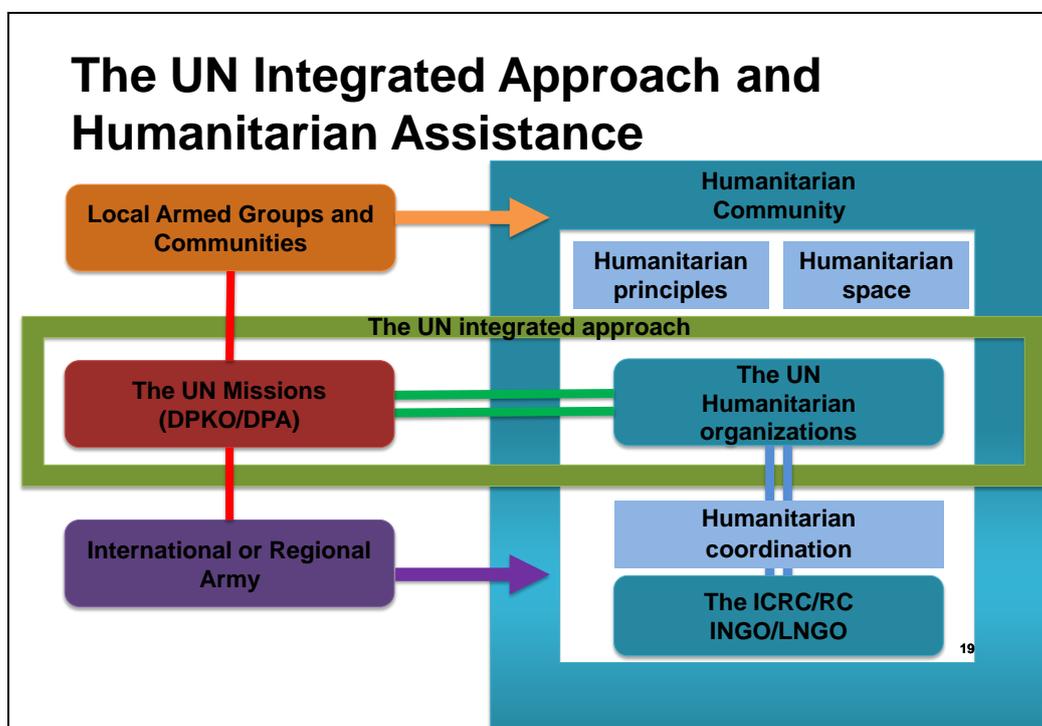
The UN Integrated Approach and Humanitarian Assistance



18

国連の統合アプローチは、国連ミッションと国連内の人道機関の間との調整と協力を対象としている。2008年の決定によると、この統合は、人道原則、人道的空間、人道支援の調整を促進するものとされている。しかし、国連ミッションは紛争中および紛争後の地域

で活動するので、現場においては国連の機関とそれ以外のアクターとの間でさまざまな相互作用がある。このことは、国連の統合アプローチにも影響を及ぼすことになる。



紛争地域においては、国連ミッションの他に、武装集団、地域社会、国際的・地域的な多国籍軍、国連以外の人道機関も活動している。それゆえ、国連の組織と武装集団や地域コミュニティとの政治的な関係が、国連や国連以外の人道機関から構成される人道コミュニティ (humanitarian community) にも影響してくる。場合によっては、人道原則、人道的空間、人道支援の調整に否定的な影響が出る。

<p>The OCHA's Policy Instruction for the UN Integrated Approach</p> <p>■ OCHA's Structural Relationships within an Integrated UN Presence (March 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● The OCHA maintains cautious stance to the UN Integrated approach ● Perception ● Coordination <p style="text-align: right;">20</p>	<p>The OCHA's Policy Instruction for UN Integrated Approach</p> <p>■ Perception from armed groups and communities</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Hostile relationship between the UN mission and local armed groups and communities <ul style="list-style-type: none"> ● No peace agreement among armed groups ● Peace agreement but local communities does not support it. ● Local communities support a peace agreement but some of armed groups does not. <p style="text-align: right;">21</p>
--	--

OCHA も国連の統合アプローチには懸念を抱いた。OCHA の統合に関する政策指針では、人道機関に対する認識の悪化と人道支援の調整における障害の 2 点について懸念が表明されている。

OCHA によると国連ミッションと地元の人たちの関係が悪化するケースが 3 つあり得るということである。第 1 は武装グループの間で和平合意がない場合、第 2 は武装グループが和平に合意しているけれども地元には合意しない人たちもいる場合、第 3 は武装グループの一部が和平合意を拒否している場合である。

<p>The OCHA's Policy Instruction for UN Integrated Approach</p> <p>■ Perception from armed groups and communities</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Hostile relationship between the UN mission and local armed groups and communities ● Effects of the tension on humanitarian activities <ul style="list-style-type: none"> ● The UN humanitarian agencies closely cooperated with the UN military force, and humanitarian assistance will be limited by local armed groups and people. ● In this cases, humanitarian neutrality and humanitarian space cannot be kept in conflict areas <p style="text-align: right;">22</p>	<p>The OCHA's Policy Instruction for UN Integrated Approach</p> <p>■ Cooperation with the non-UN humanitarian agencies</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Division in humanitarian community <ul style="list-style-type: none"> ● The UN humanitarian agencies such as the OCHA have close relationship with the UN political and military sections under the UN integrated approach. ● In this case, the some non-UN humanitarian organizations will not take part in international humanitarian coordination system under the OCHA (eg. Afghanistan) because of keeping their neutrality. ● The integrated approach may make humanitarian coordination harder in humanitarian community. <p style="text-align: right;">23</p>
---	--

国連ミッションと地元の社会やグループとの関係が悪化すると、国連の人道機関にも問題が生じる。国連の人道機関が国連ミッションと緊密に協力していると、地元の武装勢力や地元の人たちが国連の人道支援にも敵意を向けることにもなる。地元の人たちが人道支援を妨害しようとして、国連の人道支援担当者を攻撃することもある。事態が悪化すると、国連の統合アプローチは人道支援の中立性や人道的空間に妨害となる、ハードルとなることもあり得るわけである。

国連の統合的アプローチは人道コミュニティを分断させることもある。国連以外の人道機関の多くも、独立性・中立性を維持したいと考えている。国連ミッションと国連の人道機関が緊密に協力していると、国連以外の人道機関が国連の組織やミッション、国連の人道機関とは距離を置こうとする。例えばアフガニスタンでは、OCHA の現地事務所が国連ミッションの事務所の中に作られたため、ICRC（赤十字国際委員会）は OCHA による調整システムから脱退した。

Strategic Integration and Humanitarian Assistance

■ Construction of the Integrated Strategic Framework (ISF) (country level arrangement)

● Question

- The UN strategic integration aims to unite the goals and strategies in the UN peace operations and the UNCT, and political goals may take priority over humanitarian goals to save people.

24

戦略統合アプローチもこの人道支援の独立性・中立性にマイナスになることがある。これは、政治、軍事、人道セクションの間で目標や戦略を統一しようということがそもそもの主眼にあるが、戦略を統合することによって紛争地における人命救助という目標が、武力紛争の早期解決という政治的目標よりも蔑ろにされるおそれがある。

Conclusion

■ The UN Integrated Approach and Humanitarian Benefits

- The UN Integrated approach needs to **develop a mechanism to change the form of integration to respond the relationship between the UN and other actors.**
- If humanitarian crises occur and large emergency humanitarian assistance is required, **the top priority in the UN integration should be saving people.**

25

最後になるが、国連の統合アプローチは、国連とそのほかのアクターの間関係によりよく対応するため、統合の在り方を変えるメカニズムをつくる必要がある。人道危機が起き、大規模な人道支援が必要になった場合、国連の統合アプローチの最大の主眼は、とにかく人を救うことでなければならない。国連の人道機関は、地元の武装グループや地元コミュニティからの認識によっては、国連ミッションから距離を置く必要が出てくる場合もある。

パネル討議：パネリスト報告 2

統合ミッションの課題

— 国連以外の人道支援アクターからの視点 —

長 有紀枝（NPO 法人 難民を助ける会 理事長）

この 10 月から私は国連中央緊急対応基金 (CERF)³ の諮問委員会のメンバーに指名され、2 週間前にジュネーブに出張した。その際、国連人道問題調整事務所 (OCHA) のジュネーブ本部を訪問し、まさに統合政策について OCHA のスタッフと話した。統合ミッションにおける人道支援の中立性・独立性について尋ねたとき、OCHA スタッフの 1 人が「人生というのはそんなに道理どおりにうまくいくものではない」と非常に興味深いことを述べていた。ゴードン少将も「われわれは真空状態の中にあるわけではなく、非常に混乱した複雑な世界に住んでいるのだ」と述べられた。これが私のプレゼンテーションの結論になると思う。たった 1 つ、これさえあればというような万能薬はない。けれども、そういう観点から幾つかのポイントについてお話ししたいと思う。

1 はじめに：国連統合ミッションの位置付け（2012.11.1 現在）

まず、統合ミッションについて幾つかお話ししたい。国連開発計画 (UNDP) は本年 11 月現在、ほとんどが OECD 以外の諸国であるが、129 カ国に国連常駐調整官を置いている。この 129 カ国のうち、国連常駐調整官が人道調整官を兼ねている国は 32 カ国だけである。この 32 カ国の中で、国連事務総長次席特別代表 (DSRSG) が人道調整官と常駐調整官を兼ねている国、つまり統合ミッションの国は 11 カ国のみである。

それゆえ、世界中が統合ミッションであふれているかのように思えるかもしれないが、そうではない。統合ミッションが実際に行われているのは確かに大変重要な地域だが、現場にいる NGO にとって、統合ミッションが行われている地域は、どちらかというと特殊なのである。実際に、統合ミッションが行われている地域で活動している日本の NGO は少ない。

2 従来の人道支援アクター

では、「人道支援アクターとは誰か」ということをお話ししたいと思う。人道支援に関わる組織には UNHCR、UNICEF、WFP など国連機関と、国連機関ではないが IOM (国際移住機関) がある。非国連機関としては、ICRC、IFRC、各国の赤十字・赤新月社、非政府組織 NGO がある。これらの人道支援アクターごとに、人道の原則についてはそれぞれ

³ 国連中央緊急対応基金 (CERF) はクラスター同様、2005 年の国連人道支援改革の柱の 1 つとして 2006 年 3 月に設立された緊急支援用のプールファンド。OCHA 内に事務局。主な活動内容は、①大規模な災害や紛争の発生時に、緊急人道支援の初動財源を補填し被害の拡大を最小限にする、②ドナーからの援助が行き渡らない資金不足の危機（「忘れられた危機」）への対応を可能にすべく、国連人道機関及び国際移住機関 (IOM) に対し資金を拠出。NGO はその実施団体 (implementing partner) となる。

れ解釈が異なっている。その中で、特に独立性についてお話ししたいと思う。

3 人道支援の原則に関する人道支援アクター間の認識の相違

国連の 1991 年の UNGA/RES/46/182 決議において、人道支援は人道・中立・公平の原則に基づいて提供されなければならないとされている。これは国連の機関にとっては非常に重要な原則となっている。一方で、ICRC、NGO にとってのもう 1 つ重要な原則が「独立性」である。この独立性について言及されることはほとんどないが、私たち（NGO）にとっては、この独立性に意味がある。もちろん、これらの原則は単に道徳ということではなくて、紛争や暴力の影響を受けた人たちにアクセスを確保し、援助の効果を上げるためのものである。

独立の概念の違いについてお話ししたいと思う。例えば援助国であるが、日本の外務省は昨年、人道支援方針を発表した。ここでは、「日本政府は人道支援の基本原則である人道原則、公平原則、中立原則、独立原則を尊重する。独立原則とは、その自主性 (autonomy) を保つことである」と述べているので、全く違うものである。同じ独立という言葉を使っているが、私どもにとって独立というのは、機関としての制度的な独立性ということである。これは ICRC でも非常に強い理念とされている。

4 国際赤十字・NGO からみる国連統合ミッションの課題

では、統合ミッションにはどのような課題があるのだろうか。特に国連外の人道支援機関の立場から述べたいと思う。しばしば言われるのは、国連統合ミッションと整合性の強い要請である。これはわれわれにとって大きな課題である。ゴードン少将も述べられたように、優位にあるのは政治とされている。この優先順位はアジェンダの一貫性によって付けられるもので、それが人道支援と軍事的活動との境界線を曖昧化し、人道的空間が縮小されたり犠牲になったりする。より大きな善という名の下に、政治的な目的のために人道的空間が侵食されることになる。それによって国際人道法に対する尊重が失われ、人道支援に携わる人々を危険にさらすことになる。

5 国際赤十字・NGO による対応と課題

では、こうした状況に対し、どのような対応があるだろうか。国連外の人道支援機関が幾つか対応策をとっている。注目すべきは、ICRC の対応である。ICRC は、統合ミッションへの対応と同じように、クラスターシステム⁴には当初から参加していない。これは NGO にとって、独立性の維持が絶対に必要だということで作られたものである。ICRC だけでなく、我々も統合ミッションに参加していない。これがどういうことを意味するのかというと、統合ミッションから距離を置いているということもそうであるが、少なくと

⁴ 人道支援活動に際し、国連人道機関が個別に活動するのではなく、クラスター（支援分野）ごとにリード・エージェンシー（LA）を指定しつつ、LA を中心に人道機関間の連携・調整の強化をはかり、支援活動の効果を高めるとともに、支援ギャップに対応。2005 年の国連人道支援改革の 1 つとして導入。

も人道的空間を確保している。しかし現実的には、人道支援が統合ミッションの中で軽視されてしまうことがある。我々が統合ミッションから距離を置いているためである。

もう 1 つここで述べたいのは、この統合ミッションとクラスターアプローチとの緊密な関係は、日本の NGO にとっては一考を要するものであるということである。例えば、日本にはジャパン・プラットフォーム (JPF) といって、日本の NGO、外務省、経団連から成るプラットフォームがあり、現在は日本の人道支援 NGO36 団体が参加している。メンバーになるためには、人道原則を最優先事項とするという行動規範に署名をするよう求めている。また、JPF のメンバーになっている NGO が資金供与の提案を出すときには、JPF の事務局からその書類はクラスターアプローチに合っているか、クラスターアプローチのメンバーであるかと聞かれる。例えば、私の組織はハイチやアフガニスタンで活動しているが、クラスターアプローチのメンバーではない。そうすると事務局から、あなたたちはほかの機関と全く調整していないから、資金供与を受ける資格がないと言われてしまうわけである。だから、ジャパン・プラットフォームは NGO に対してクラスターアプローチのメンバーになることを強制しているようなものである。それはつまり、統合ミッションにも入ることを強制することになる。しかし、ほとんどの場合、我々はそういう事実を認識していない。なぜなら、我々には活動資金が必要だからである。クラスターアプローチというのがわれわれの中立性・独立性を犠牲にすることにもなりかねないが、これが現実である。

・ 危機管理・安全管理対策

また、安全や治安に関してとられている対策であるが、もちろん間違った行動、例えば明らかに非常に高い装備を持っていることを見せびらかす、自動車やコンピューター、携帯電話などを見せびらかす、あるいは洋服などでも、例えばアフガニスタンでジーンズを着用している、女性が髪を隠さないとなると、非常に悪いメッセージを送ることになる。だから、そういう間違った行動を回避することは大原則である。

現地勤務者の国籍に関しても、慎重に考慮している。もし、日本の NGO のメンバーとして派遣されることになればそれほど大きな問題にはならないが、アメリカ人あるいはアメリカの NGO でイラクにいるとすれば、もちろん何らかのメッセージが伴ってしまう。今年、ICRC のイギリスから派遣された人がパキスタンで誘拐され、残念ながら殺されてしまった。ICRC の 150 年の歴史上、拉致されて殺されたケースは初めてだそうである。いろいろと犠牲者は出ているが、拉致された人たちは皆、長い交渉の後に解放されていた。だから、ICRC として誘拐された人が殺害された初めての例となった。複数の原因が考えられるが、国籍もその 1 つであろう。従って、国籍の問題は非常に重要だと言える。また、宗教やジェンダーに関しても重要である。

さらに、最近はなるべく目立たないようにするという古典的なアプローチが見られるようになった。以前は ICRC や赤十字社のメンバー、NGO のメンバーであれば、組織のロゴを車に付けておけば攻撃されなかった。しかし、それはもう神話のようなも

のなので、我々はなるべく目立たないようにしている。特にアフガニスタンではそうである。例えば、20年前にボスニアではトヨタのランドクルーザーを使っていた。しかし、今、アフガニスタンでは現地の古い車両を使うようにしている。つまり、欧米の人道支援機関だと見られないようにしている。

最後の手段ではあるが、防護壁や武装した軍事組織による警備なども導入している。しかし多くの人が、こうした大きな防護壁も長期的には役立たないと言っている。防護壁をどんなに高くしても、相手が攻撃しようと思えばできてしまう。だから、こういう防護壁は最終的には意味をなさない。

また、遠隔管理形式（remote management system）を現地職員との間で導入している。その前提条件としては、現地職員の方が海外から来た国際職員よりも安全だということである。海外から来た国際職員は標的になりやすいため、国際職員は国外にいて、現地職員が国内に滞在して活動を行う。しかし、これが非常に深刻な倫理、そして説明責任の問題に発展している。つまり、これも今や神話なのである。現地職員の方が海外の職員よりも安全だというのは確かにそうかもしれないが、今、アフガニスタンでは現地職員も攻撃を受けている。NGOで活動しているからである。欧米諸国であれ、アジアの人であれ、地元の非国家主体の人たちにとっては、NGOは全て欧米的な考え方と見なされる。だから、現地職員であったとしてももう安全ではない。遠隔管理形式を導入しているとすると、現地職員の命を犠牲にして自分たちは助かっているということになる。だから、これは深刻な問題になっている。

説明責任の問題もある。遠隔管理形式というのは単に管理をしているだけではない。我々が現場で活動するときには現金が必要なので、かなり多額の資金も現金で残していく。現地職員には500米ドルあるいは1000米ドルを月の給料として支払っている。また、1万ドルあるいは10万ドルというような現金を、現場の月の予算として残していく。これもやはり現地職員の安全を犠牲にし、また支援国や支援者に対しての説明責任を果たしていないことになる。この遠隔管理形式は良い慣行だと言われているが、全ての解決策にはなっていない。

最後に、ICRCの受容戦略（acceptance approach）がある。全ての当事者との合意がない限り、活動はしない。また、全ての武器保持者とオープンな対話を持つことにしている。そして、近接性と対話がキーワードだと言っている。時には危険な状況に陥ってしまうこともあるが、やはりICRCの受容戦略が安全・治安の鍵となっている。

6 統合ミッションにとどまる利点

さて、統合ミッションの中に入ることの利点としては、どんなことがあるだろうか。統合ミッションの中に入った場合、独立性、公平性、中立性、安全性が損なわれるかもしれないが、何か良い点はないのだろうか。まさにこのことを先月、OCHAのスタッフと話していた際、「統合ミッションの中に入ると、政治的空間の人道化が起こりかねない、人

道支援の主流化になるかもしれない。統合ミッションの外にいと、人道支援の軽視を拡大してしまう。しかし、統合ミッションの中にいれば影響力を行使することができ、政治空間の人道化はできるかもしれない」とスタッフの1人が話していた。これは言葉遊びのように聞こえるかもしれないが、良いメッセージになると思う。

2つ目として、先ほど申し上げたように私は CERF の諮問委員会のメンバーに指名されている。CERF は、忘れられた危機、深刻な危機において、国連機関及びそのパートナーである NGO を対象とした資金のプールである。この資金を活用するためには、クラスターアプローチ、統合ミッションの中に入らなければならない。これは私のプレゼンテーションの本当の正解にはならないかもしれないが、人生というのは非常に混乱したものであって、非常に複雑で混乱した世界の中に私たちは生きているのだということである。

パネル討議

モデレーター：星野俊也（大阪大学大学院国際公共政策研究科研究科長）

パネリスト：ロバート・ゴードン（英陸軍退役少将）

長 有紀枝（NPO 法人 難民を助ける会 理事長）

川端清隆（国連本部政治部政務官）

上野友也（岐阜大学准教授）

（星野） 今、お話を伺っていて明らかになったことが幾つかあると思います。まず 1 つは、残念なことなのですが、国連あるいは国連以外の組織で、例えば長先生のような NGO で活躍されている方々が、みな現地の人々のために活動をしているのに、そういう方々が攻撃の標的になり得るといふ皮肉な状況が生まれていることです。統合ミッションと密接に連携して活動するがゆえに標的になってしまうという問題があります。この統合と独立性のジレンマをどう解決するかという問題があります。同時に、政治に関する問題もあります。政治的な対立が紛争の根本原因である場合が多いわけですが、人道支援活動は非政治的な立場から政治的な紛争の帰結に対処しようとするものです。従って、非常に難しい複雑な状況があると言えましょう。

お 2 人からプレゼンテーションをしていただいて明らかになったことは、統合アプローチの中に参画することのメリットと、あえて統合アプローチの外にいることによるメリットです。こういう点をさらに議論していくことによって、完全な答えは見つからないでしょうが、どういう方向性が正しいのか、どういうバランスが適当なのかが見えてくるのではないかと思います。統合の範囲や方向性が見えてくると思います。

では、ゴードン少将、川端先生に、今の 2 つのプレゼンテーションに対してそれぞれご自由にコメントをいただけますでしょうか。そこからまた議論を膨らませたいと思います。

（ゴードン） 非常に複雑な問題に明瞭な解説して下さった、2 人に感謝致します。実際に難しい問題で、容易な解決策はないが、これを統合は人道支援空間の破壊に繋がるといったゼロサム的な問題として捉えるのは間違っていると思います。私は、そのようには見ていません。その 2 つの関係は、国際社会の介入に関しての同意の水準と、統合し得る余地に関しては、見解が一般に相反する。但し、自然災害のように同意レベルが高い場合、介入が容易であり、統合も比較的容易に行うことが出来ます。しかし、平和維持を含む国際的な介入に対しては相反し、統合が難しくなります。この相違は、独立性や人道支援空間の問題があるからです。そういう理念の違いに基づく問題が有る事を理解すれば、まずは前進と言えます。

残念ながら、平和や安定を必ずしも同調しない勢力が存在し、彼らは対破壊活動に関するマニュアルに学び、問題の本質が何かを良く理解している組織も在ります。それは、現

地住民の民心の獲得であり、そのため住民の基本的欲求を満たすものを提供します。国際的な組織、自分たちの支配下に無い組織が、同様の事を行う場合には、そこから人質を取る、あるいは殺し、人道支援活動組織に撤退を余儀なくさせようとしています。

活動環境が余りに敵対的になると、統合の可能性と同意の関係を表すグラフが反対方向に動く事になります。つまり、人道支援活動の継続が困難になり、先ほど長先生が指摘されたジレンマが生じます。(代替として) 現地スタッフを使うか、あるいは、現地にある何らかの警備組織の防護下に活動するかの選択になります。その警備組織は、国連 PKO である場合も、そうでない場合も有りますが、この作用を理解しなければなりません。

我々は、言葉の定義に囚われがちです。独立性 (independence) や公平性 (impartiality) について説明が有りましたが、「公平性」は、国連 PKO 関係者と人道支援関係者との間で、全く異なる意味で使われているにも拘わらず、互換性有るものとして使われがちです。PKO ではマンデートに対しての公平、即ち和平プロセスに抗する者に対しては行動を起こす事を意味しますが、人道支援では、政治的問題や人種等の要素拘わらず裨益者のニーズに基づき支援する事を意味しており、大きな違いがあります。用語は重要な問題で、しばしば混乱の素になります。

このシステムの中には緊張関係も有りますが、それは健全な緊張であり、政治的要因と人道支援ニーズの世界では、常に緊張関係が持続するものです。別の例えでは、政治プロセスと司法プロセスの間での緊張も消える事は無く、平和の為の国際的介入という大変複雑な業務においては、常に緊張が存在するのです。この人道支援と政治や軍事の活動との間の緊張は、相互のニーズの理解により緊張を克服しなければならない一例に過ぎません。必ずしもゼロサムである必要は有りません。人道支援側の要求を真に理解するのなら、軍は人道支援的な活動に見える活動を止めるべきです。なぜなら、それは混乱の素になるからです。人道的な活動は人道支援団体に任せ、軍は治安関連業務を扱い、政治の問題は政治の担当者が行う。そうすれば3者間の良き調整と協力により現場の状況を改善出来ます。しかし、統合化されたメカニズムがなければ、その様な協力や調整も実現出来ません。

私は、統合が自動的に人道的空間の離反に繋がるとは思いません。人道支援側のニーズを真に理解するためには、協力・調整の改善、つまり現地・現場での統合を推進しなければなりません。人道支援団体の本拠地が多いジュネーブと国連本部が所在するニューヨークとの間で対立がある時にも、同じ問題を共有している現場の方が、問題は遙かに解決し易いのです。共通の問題意識とは、究極的には、人々を保護し、彼らの安全を守り、人道的なニーズを満たす事です。

(星野) ということは、より良い統合を実現して、政治と人道と軍という各セクターそれぞれが非常にプロフェッショナルに行動する必要があるということでしょうか。自明のことをおっしゃっているかもしれませんが、プロフェッショナルでない NGO もあります。軍関係者でもプロフェッショナルでない者がいて、間違った行動をとってしまい、それが

現場での対立を招いて非常に難しい状況を生み出してしまうことがあるのではないかと思います。ただ今のご発言を聞いていて、確かにゼロサムではありません。しかし同時に、現場で取り組む者がいろいろな意味でプロフェッショナルでなければならないということが重要だと改めて感じました。

(ゴードン)　そしてお互いの原則をよく理解することが必要です。

(星野)　ありがとうございました。では、川端先生、お 2 人の発表について何かご発言ありますか。

(川端)　今、お 2 人の話を伺った後で思うのは、常に考えなければならないのは統合ミッションの目的は何かということです。過去においては、統合という話をする必要がありませんでした。人道支援活動は人道支援活動、開発支援は開発支援と別々だったわけです。しかしその後、平和維持活動と平和構築活動を組み合わせていかなければならないという認識が生まれて、その結果、統合について議論する必要が出てきました。統合には国づくりという 1 つの目的があります。

人道支援活動だけでは十分ではないのです。人々の命を救うという目的に照らしてみても、それだけでは不十分ですので、バランスをうまく取る必要があります。つまり、さまざまな主体の原理原則、さまざまな組織の活動指針などを擦り合わせていかなければなりません。なぜ統合を議論するかというと、その後に国づくりをしていかなければならないからです。その紛争後の状況で国づくりをしていく必要性があります。

確かに、統合は言うは易し行うは難しです。私が午前中に指摘したように、各機関が独立して機能しています。財政的にも実際の運営上も、個別に活動しています。そして、一部のドナーは特定の機関に影響力を行使しようとしています。NGO においてもそれが見られます。そうすると、危険な状況が生まれるわけです。当事者たちが各団体を操作すると最終的な統合の目的の実効性が下がる危険があります。それがまず 1 点申し上げたかったことです。

それから、われわれが直面するジレンマですが、多くの状況においてわれわれは紛争状況で介入します。あるいは、人道的な理由で介入することも非常に多くあります。介入を決定した後、気付くわけですが、最終的にそこに平和をもたらすためには国づくりをせざるを得ないのです。優先順位という観点、期間という観点から非常にそれは難しいです。そしてそれは人道支援活動とは違う性格の活動です。

長先生のご発表に関して私がまず感じたのは、確かに NGO もわれわれの活動の一部になってもらう必要があるということです。国づくりをするならば、それは必要です。NGO というのは国際的な活動全体の中で、その国が独立性を回復するためには不可欠な要素です。それから、ICRC の立場もよく理解できます。独特な機関であって、あらゆる組織からの独

立を目指しています。そういう姿勢があるからこそ、ICRCは紛争中であっても尊重されます。ただ、ICRCはどちらかというとな例外的な存在です。そのほかの組織、人道支援団体、人権団体、法の支配のための組織、国連であれ、NGOやNPOであれ、やはり協力して同じ目的に向かって活動する必要があると思います。

国連の視点から見たNGOの課題と考えると、意思決定のプロセスにNGOを招くかどうかということが1つあります。多くのNGOが当然、国連の意思決定プロセスに参画を望むのですが、場合によっては正当性があるのかどうかという難問にぶつかることがあります。国連とは政府間機関であり、加盟国を代表する存在ですが、NGOは民間組織です。NGOを国連の意思決定プロセスに参画させるということに問題を感じずることもあります。

最後に、日本のNGOに関して個人的な懸念が少しあります。それは、その規模です。日本でどのくらいNGOに参画している人がいるのかと考えると、やはりヨーロッパやアメリカのNGOと比べるとずっと少ないです。日本においてNGOで活動している人たちは大抵若い人が多く、40代、50代の人はいないと思います。そうすると、やはり日本でももっと安定したキャリア志向のNGOでキャリアを積む人がもっと必要だと思います。そうすることによって、自ら全体の国連のシステムの中に統合され得るような能力を付けていくことになると思います。

(星野) 川端先生、ありがとうございます。ご報告いただいたお2人からもコメントをいただいて、それからもちろん皆さまからもご質問などをいただきたいと思います。

川端先生は国連の立場から、NGOは特に複雑で多面的な国づくりの中で欠かせないアクターであるというコメントをしてくださいました。長先生などはもちろんこうしたプロセスに直接参画されたご経験も多いわけですが、NGOの視点から見ると、国連側に対していろいろとご注文もあるのではないのでしょうか。国連サイドではこういうところを改善してほしい、改革してほしいというようなことがおありではないのでしょうか。いかがですか。NGOから見た国連に向けてのご要請やご注文など、この機会に何かございましたらどうぞ。上野先生からももちろんコメントいただきたいと思いますが、まず、長先生からどうぞ。

(長) NGOのコミュニティーにとって、特に日本のNGOは、民軍協力においても非常に実務的に対応しています。国連のシステムを見ていると、例えば自然災害などのときのように、ミッションがより中立的である、あるいは公平的であると見られているならば、国連との協力はもちろんやぶさかではありません。しかし、複雑であったり議論を呼んでいるような国連のミッションの場合には、そこまで言い切ることができません。ケース・バイ・ケースと言っていいと思います。状況が許せば、日本のNGOもぜひ協力して、国連の統合ミッションの意思決定のプロセスに入りたいと思っています。

また、日本のNGOは、安定したキャリアを積むような制度になってほしいとわれわれ自身も思っています。例えば、私たちの団体は今年で創設33年になりますけれども、日本人

職員は100名近くになりました。550名以上の現地職員もいます。30代、40代の人たちも増えており、こういうタイプのNGOも増えています。もちろん、それで十分だとは思っていません。

それから、ゼロサムゲームではないとゴードン少将がおっしゃいました。非常に重要なことだと思います。重要な教訓をどうもありがとうございました。

(上野) ゴードン少将のおっしゃったとおりだと思います。地元の人たちの合意のレベルと国連の統合アプローチの能力がもっと重要だとおっしゃいました。そのとおりだと思います。国連の統合アプローチのモデル基準はありません。機能、目的、形態は地元の紛争状況、実情次第ということです。やはり統合のレベルは地元の人たちに対してどれだけサポートになるかということです。それから、国連のミッションが地元から非常に敵対的な目が向けられている場合には、国連の統合アプローチも非常に難しくなると思います。国連の統合アプローチの狙いは、地元社会、地元の人たち、地元の武装勢力に左右されません。人道危機の状況には人道支援をし、そういう場合にはやはり地元の人たちを救うことが優先課題ですが、だんだん状況が改善していったら、川端先生がおっしゃったとおり、国連の統合アプローチの目的はやがてより平和構築的なものになっていくと思いますが、結局、地元の武装勢力の状況によるということです。

(川端) 国連の活動がどれだけ実効性を上げるかどうかは地元の状況に左右されるのはもちろんだと思います。同意されているのかということは当然だと思います。けれども、地元の人たちとはどういう人たちなのでしょう。いろいろな紛争の状況を見てみると、残念ながら地元の状況も非常に政治化されていることが多いです。例えば、日本、ヨーロッパなどではよく言われるのですが、市民社会をもっと活用したらどうか、平和の創成、平和の安定化などもNGOを生かせばいいではないか、悪者と対話しなければならないのは何なのだと批判されることがあります。

どうしてかというと、結局、残念ながら、市民社会という存在がこういう紛争状況の中では存在しません。地元に住んでいる人はいますが、非常に政治化が進んでしまっています。アフガニスタンで難民キャンプに行っても、あるいは国内避難民のキャンプに行っても、例えば、非常に独立した立場で穏健なアフガニスタンの人たちがいてくれれば武装勢力との対抗勢力になってくれるのではないかと期待するのですが、ところが、こういう難民たちも皆いろいろなイデオロギーなど政治的な考え方でばらばらであり、分断されています。もちろん地元の人たちの同意が重要なのは分かりますが、場合によっては、国づくりのプロセスの中でどうしても対決的にならざるを得ないことがあります。だからこそ国連政治局という部門があるわけです。

(星野) ありがとうございました。今回のシンポジウムのテーマは「国連の統合ミッシ

ョンにおける課題」というものですが、統合の意義に目を向けながらも、どうしても統合の難しさやマイナス面にも目が行ってしまいます。当然ながら緊張の度合いが高く、厳しい環境の中での活動において、統合には困難な壁が立ちはだかります。例えばコンゴ民主共和国の東部などもそうです。「M23（3月23日運動）」のような新たな反政府武装勢力が出てきて、非常に攻撃的で虐殺な行為をしている事態も生じています。そうした国内状況もあります。しかし、そうしたなかだからこそ、統合アプローチを取った方がいい理由もあると思います。そこで、何かもう少し前向きなご指摘はないですか。何かエピソードや例でもいいので、統合アプローチを取った結果、いい経験をしたという話はないでしょうか。

（ゴードン） 統合アプローチは、そもそも国際社会が一貫性を得る試みです。国連ファミリーによる広範な和平プロセス支援により、持続可能な平和を目指す努力に代表されるものであり、紛争の根本原因に対応しようとするものです。それは軍事部門だけでは達成出来ず、開発、政治及び人道支援の関係者のよって達成されます。私がこれに関連して強調したい統合戦略枠組み（Integrated Strategic Framework: ISF）は、先ほど上野先生から説明があったとおりですが、これは非常に新しい概念であり、統合化の良い例です。受入国も含めた全てのアクターが一緒になり、国際社会が受入国と連携し、何を行うべきかを案出する。これが、まさに統合プロセスが、意味するところであり、政治や軍事的が人道活動の邪魔をするというプロセスとは全く違います。何を行うかを意思決定する時に、お互いの懸念や意見等を聞き、潜在的な争いの種を軽減する事が、このプロセスだと言っても良いでしょう。

最後の指摘ですが、国連の平和維持活動は、非常に国家重視的な面があります。受入国の政府やハイレベルに対応し、一般に市民社会には対応しない。それは、平和維持活動が元々その様な設計になっていないからであり、市民社会への対応は国連ファミリーの中では、人道支援や開発関連の組織が担任しています。従って、統合アプローチが無ければ、平和維持活動は国家レベルとの対応に終始する事になりますが、そのレベル自身が（紛争の）主要な問題となっている事が多いのです。また、我々（平和維持関係者）は、現場の市民社会に関する理解・判断力が十分ではありませんが、人道支援及び開発支援関係者はそれを有しています。

従って、我々は国家レベル重視のアプローチを改め、統合的アプローチにより、個人レベルから政府レベルまで幅広く包含する国家建設に関するより良き理解と推進するためのメカニズムを持たなければなりません。我々（平和維持関係者）が支援する現地政府は、人道や人権に関し重視しない場合もあり、それがジレンマになっています。しかし、人道支援及び開発支援関係者と恒常的に連携し彼らの声を聞かない限り、一貫性有る活動とは見られません。教授のご指摘への回答は、統合しない場合の話であり、それでは後戻りになってしまうのではないかと思います。

(川端) 統合任務の概念の良い点は、ようやくこれについて議論ができるということです。20年前はタブーで、国連では禁句のようなものでした。私が繰り返し申し上げたように、政治活動、平和維持活動、人道活動、開発活動、これらはそれぞれ別のものになっていました。若干20年前はまだ東西に世界が分断されていました。ですから、これは非常に新しい現象です。ゴードン少将もおっしゃったとおりです。

確かに不完全、また未熟かもしれません。しかし、ようやく統合任務ということができるようになり、国家建設という目的の下に話ができるようになりました。本当の意味での包括的なアプローチが始まったわけです。もちろん、われわれ加盟国の間でも混乱があります。また、さまざまな機関、NGOも含めてどうしたらいいのかということについての混乱があります。独立性とは何か、中立性、公平性とは何を意味するか。そういうことについていろいろと整理していかなければなりません、しかし正しい方向に向かっていく、良い出発点であることは間違いないと思います。

質疑応答

(星野) ありがとうございます。それでは、会場の皆様からご意見やご質問をちょうだいいたしますので、質問をお考えください。その間に1つ、ゴードン少将、その他の方で質問に答えてくださる方にお聞きしたいと思います。統合の最良の在り方は、お互いを理解することだとゴードン少将もご指摘になられましたので、部分的にはすでに答えてくださったとは思いますが、お互いを理解するための一番いい方法としてはどのようなものがあるのでしょうか。協力することそのものが学習プロセスになり、お互いを理解するプロセスになると思いますが、何かこの意味で相互理解を推進していくようなやり方はあるのでしょうか。国家建設あるいは平和構築など、現場で行っていく共通の目標に向かってお互いを理解する方法はあるのでしょうか。それによってこの統合任務がより効果を上げることになると思いますけれども、これは一般的な質問として、今、お聞きしたい点です。ゴードン少将かどなたかお答えくださる方、お願いします。

その一方で、こういう議論について何か会場の皆様から、統合について、あるいは国連の統合任務についてのご質問やご意見があればお願いします。どうぞ遠慮なくいただければと思います。

(Q1) 統幕学校の学生のタケダ1佐と申します。

まず、貴重な講演を聞かせていただいて大変勉強になりました。今日の議論を伺って、統合にも多分いろいろな形があると思います。長先生が言われたケース・バイ・ケースというのはまさにそれなのだろうと思いました。あと、NGOのお話では独立性のことを言われていましたけれども、自分は本当にいいことをやっているのだと思っていても、それは

結局押し付けになってしまって、本当の NGO の活動に合致しているのかというのが疑問に思いました。

上野先生に質問なのですが、いわゆる国連の統合ミッションということで、ではなぜ国連の中の各機関が統合的に機能できないのか。私としては単純にリーダーシップの問題なのではないかと思うのですが、そこについてご意見をいただけたらと思います。

(星野) ほかに質問やコメントはありますか。せっかくですから幾つかまとめてお聞きしたいと思います。

(Q2) 研究本部のイケダ 1 佐と申します。

実際の現場あるいは組織の中での取り組みと申しますか、考え方の示唆に富むお話をいただきまして、ありがとうございました。統合という観点で言いますと、先ほど川端先生からありました人道的な部分あるいは人権に関わる部分は、今の PKO における焦点になっているという観点から、統合の必要性は誰しもが必要なのだと、あるいは、NGO を含めて国連あるいは国際社会の努力の統合が必要なのだらうと思っております。一方で、問題は統合の仕方にあるのではないかと。今、議論されているのは、あるいは事務総長から出ているペーパー等を見れば、今はまだ組織的統合の枠組みづくりの段階にあるということなのかなと思っています。今後、やはり議論していかなくてはならないのは統合の仕方、中身の話なのかと思えます。

質問させていただきたいのは、現場の皆さん、あるいはわれわれオペレーション部隊が出ていますが、例えばエンドステートはどのようになっているのか、あるいはそれに対するロードマップを具体的に作りきれていないのではないのかという印象を持っています。国連のミッションから最終的には受け入れ当事国のミッション、あるいは民間の活力を活用したミッション、オペレーションと申しますか、活動へと移行する最終的なエンドステート、あるいはそれに至るロードマップを明確にすることが統合のために重要であって、そのためには政治的イニシアチブと申しますか、その部分の機能強化が中央あるいは現場のミッションを含めて必要ではないかと個人的には感じているのですが、これについてお考えを聞かせていただければと思います。

(星野) ありがとうございます。あと 1 名から質問をいただいた上で、4 名の方にご回答いただきながらこのセクションを終わりにしたいと思います。お 2 人手が挙がりましたので、手短に 2 つの質問をいただければと思います。

(Q3) ヤスダと申します。大変有意義なプレゼンテーションをどうもありがとうございました。

統合の考え方の中で、1 つ気になっているポイントが私自身あるのですが、統合とは何の

ためにするのか。先ほど川端先生がおっしゃったように国づくりのため。この国づくりのためとは何のために欠かせない要素かという、やはりローカルオーナーシップの問題が必要なのではないかと思うのです。今の論議の過程で考えていますと、ローカルオーナーシップの中でローカルの間人がいかにして絡んでいくかというのは、ローカルのキャパシティの問題があると。要するに、キャパシティーディベロップメントの関係が切っても切れない関係にあると思います。その辺の考え方について、有識者の方々の考え方を聞きたいと思います。

(Q4) オオナカと申します。PKO局スーダンで働いておりました。本日、文民保護という課題がより明らかになってきたと思います。文民保護というのは、PKOのミッションがより住民の視点に近づく1つの機会かなと思います。

ゴードン少将に質問です。例えば南スーダンで最近経験しているのは、緊張の源泉というのは政府間ということだけではなくて、どちらかという、暴力の悪循環が部族間、民族間で起きていることだと思います。共通の敵を失ってしまった今、暴力の悪循環が現地のレベルで起きています。私の質問は、どうしたらこの暴力の悪循環を断ち切ることができるか、そしていかに考え方の問題に対応できるかということです。

(星野) ありがとうございます。それぞれのパネリストの方への質問があったと思いますので、まず川端先生、ゴードン少将、長先生、上野先生の順番で最後の言葉をお願いしたいと思います。ご質問に対するお答えも含めてお願いします。

(川端) 分かりました。2つの質問がありました。統合ミッションあるいはネーションビルディングのファイナルステータスをどう持っていくのか。あるいは、別の方のご質問で、ローカルオーナーシップがどう関連してくるのか。これらは恐らく同じようなご質問であらうかと思えます。

ネーションビルディングの究極の目的は、安定した政権を残し、旧紛争国が独り立ちすることです。国際支援でも開発支援は当然受け続けられないのですが、PKOなどの直接的な介入、手助けなしに独り立ちできることが究極の目的であらうかと思えます。その中で、安定した政権とは何かという、決して独裁政権や偏った勢力が実権を握り続けることではないですね。ですから、言い換えれば、より民主的な政府の樹立を国連がお助けする、そのための人道援助、人権、選挙支援、法の支配ということなのです。そのためにPKOの枠の中で今まで考えられもしなかったピースビルディング、国家再建活動までやっていきたいと思います。

究極の目的が、独り立ちできる国や政府を、より民主的な安定した政権を残すということですから、その中でローカルオーナーシップが重要なことは間違いありません。その一方で、ローカルオーナーシップはキャパシティービルディングだけの話かという、そう

いうわけでもないのです。今朝の話でも指摘しましたが、紛争後にできた新政権あるいは新政権の萌芽というのが、必ずしも国民全体を代表していたり、もともと民主的な勢力ということはめったにありません。われわれに政治的な仕事があるとしたら、そういう勢力を少しでも国民の間につなぐための選挙なのです。

あるいは人権、これも単に個々人の権利を守る、助けるということだけではなくて、一人一人の人権を守ることによって、より民主的な制度を根付かせようと。当然このローカルオーナーシップの観点から言うと、抵抗があります。たまたま内戦に勝利を取めた勢力で、当然のことながら自分の権限、権力を維持したい、選挙をやったら負けるかもしれない。人権？ とんでもないでしょうと。今、民族紛争の話が出ましたが、まだまだスーダンにしてもほかの紛争国にしても、自分の民族、支持基盤の人権を守るのはいいけれども、反政府勢力には人権はないのだという意識が強いところが多いです。そこにわれわれが切り込んでいくための人権活動でもあるのですよね。

そういうことを含めて、PKO という枠の中でしかできないことがあります。あからさまな圧力はかけませんが、PKO 部隊がいる中でまだまだ将来の政治の形が混沌としている中で、少しでも民主的な形に後押しするというのが今日お話ししている国連の統合ミッションの究極の目的でもあろうかと思えます。

(ゴードン) ありがとうございます。手短にお話しします。幾つもの点が指摘されました。各機関がどうやって協力するかですが、その国の状況をまず見るべきだと思います。日本でも、防衛省、厚生省、内務省、外務省等がそれぞれ異なる課題に取り組んでいるわけですが、国連機関の間でも同じです。それぞれが自らの王国を作り、自分たちの財源、責任、権限に関心を持っています。大変不毛だが、これが現実です。政治局においても、PKO 局との間の緊張関係があります。不必要で不健全、無駄な緊張関係ですが、しかしそれが現実です。

さて現場では、調整のメカニズムは遙かに管理容易となります。先ほど例を挙げてほしいと星野先生から言われましたが、例えば今、共同防衛チームが東コンゴで活動しています。合同の防衛チームです。治安を担当する、軍、武装警察又は文民警察官が人道支援担当官、文民の担当官とともに各コミュニティを巡回し、文民保護に取り組んでいる活動があります。文民保護は包括的な対策が必要です。セキュリティから基本的な生活ニーズの供給、同じ性の人に相談出来る環境作り等を含み包括的です。この種の統合アプローチは現場では直ぐに出来、それをミッション全体のレベルに押し上げていく事が出来る。お互いの異なる責任を尊重しながら、同じ環境の中で協力していくことができます。それこそがまさに統合だと考えるわけです。

ヤスダさんのキャパシティービルディングの質問については、既に十分な回答が有りましたが、もう 1 点だけ付け加えると、忍耐が重要です。長期的な活動です。残念ながら政治指導者は非常に短期的な視点を持っているものです。そして国益は常に短期的なもので

あり、選挙あるいは政治の潮流によって動くものです。しかし、こういう国々は長期的な関与を必要としています。そのバランスをいかに上手く取るかということが、我々全員の課題です。

オオナカさんの質問は南スーダンに関する非常に的確な質問でしたが、それについて私は良い解決策を持ち合わせていませんが、言える事は、誕生時から破綻国家だったと言う事です。残念ですが、政治的にはそれが現実であったと、そこから対応が始まりました。北と南が国境を挟んでそれぞれ相手国の代理人を使って、和平協定があるにもかかわらず紛争を続けています。両サイドが政治的な意思を持って平和に取り組まない限り解決策はありません。そして、この答えは政府が言うところの平和とは違う方向に在るのかもしれない。

先週、先々週だったかもしれませんが、私が南レバノンでのミッション視察のため現地訪問中に、印象的な事がありました。ご存じの通り、レバノンの社会は宗派主義であり、各宗派間には大きな隔たりがあります。しかし、南レバノンの女性に治安上の懸念を聞くと、宗派とは全く関係ない基本的で単純な問題を指摘したのです。水の安全な入手、子供達が妨害無く学校に行ける事等です。その様な基本的な事を、我々が見落としがちなため、その様な観点でも注視し続けるには、統合的な任務が必要なのです。南スーダンがこの様な問題に取り組み始め、現地の女性たちが満足するまでには、基本的レベルの治安が必要であり、それまでは解決策は無いと残念に思います。

(川端) 一言だけ。今のネーションビルディング、国家再建活動はいかに長い時間がかかるかというのは、確かにそのとおりなのです。インテグレートミッションということでやり始めた国際社会ですが、1つの国に関わっている時間は5年からせいぜい10年、アフガニスタンも10年ですよ。国際社会はいらいらして少しでも早く出ていきたいということなのですが、実際に1つの国、特に国民国家として自立して歩み出すにはジェネレーションズ、10年、20年、30年、40年、少なくともそのぐらいの時間がかかります。それがインテグレーションミッションの目的と実際にやって活動ができる、それを国際社会が許してくれる時間との大きなギャップがあります。

もう少しはっきりした例を言うと、日本でも明治維新から始まって今日の民主的で安定した社会を築くまでに150年かかっているわけですね。その中で何度も戦争を行って、人を殺し殺されてきています。ヨーロッパもそうですね。ウェストファリア体制が17世紀の中葉にできて、それから400年かかって安定したヨーロッパ、今日の西ヨーロッパを築いてきました。国際社会のこの矛盾というのは、それを現在紛争地の人たちに、5年や10年でやれと。自分たちが100年、200年かかってようやく達成したことを、あなた方は数年でやってください、それ以上時間もお金もありませんからねと言う。それがわれわれのジレンマであります。

(長) 大きく2つ、お答えしたいと思います。まず、NGOの活動は押し付けがましいものだと思われる向きもあるかもしれませんが、日本のNGOも成熟してきていると思います。もしも、人のため、と押し売りのような形でやると、その団体自体がもう存続できないでしょう。我々NGOは(活動資金を提供する)ドナーと調整しますし、彼らも自分勝手な援助に対しては資金を供出しなくなっていると思います。

では、日本のNGOに限らず、そういうNGOがインテグレートされるのはどういうときかと。先ほどケース・バイ・ケースと申し上げましたが、インテグレーションのその場の状況にもよりますし、もう1つは現地の声を聞くというか、住民が一体誰なのかということもポイントです。

自分たちがやっている援助と齟齬が生じない場合、もっと言いますと、国連が考えている住民というのが、これもケース・バイ・ケースだと思いますけれども、先ほど川端先生がおっしゃったように、政府のトップレベルの話だけを聞いて、そこで取られる政策なりが自分たちが現場で支援している人に裨益しないようなものときには、やはり現場で活動しているNGOが統合ミッションに参加していくのは難しいかもしれません。他方で、統合ミッションが目指しているものと自分たちがしている仕事に齟齬が生じないときには、こちらは喜んで参加するのではないかと思います。

現地の人々とは誰なのかということは、私たちにとって永遠のテーマです。多分、私たち外の人間は本当の地元の人の声は聞けないのではないのかと思っています。必ず通訳を通してお話を聞きますが、あるいは、英語が話せる現地の人というだけでも、普通でない人ですよ。英語が話せるというだけで、もうメインストリームの現地の人というよりは、何がしかの色が付いている。あるいは、現地語ができる外国人もこれも色が付いていると思います。通訳が入ることで私たちは本当のところの現地の人声は聞けないのかもしれませんが。いかにして現地の人々の声に耳を傾けるかということは、常に私たちが直面している難しい課題です。私たちはまだまだ出来ていないという自覚を持ちながら取り組むことが解決の一端になるのではないかと思います。

(上野) 統合ミッションで国連の各機関がなぜ統合できないのかという非常に難しい、リーダーシップが足りないのではないのかというご質問があったのですが、そもそも原理的な問題として考えると、なぜそれぞれの行政機構があるのかという問題もあるのです。つまり、1つになれば必ず効率的かということ、そうでもないのです。ばらばらであった方が効率的な場合もあるわけですね。例えば、防衛省と外務省が合体すればいいというわけではないはずなのです。そうすると、なぜ分かれている方がいいのかも考えないと、少しまずいかなと思います。

実は2年前に、内閣府からアメリカの防災体制、自然災害が起きたときに行政組織や市民組織がNGOを含めてどのような動きで対応するのか、National Response Frameworkというものがあるのですが、アメリカの自然災害の対応はそれによって全部動いているの

です。それは統合ミッションとまるで全然違うものなのですが、しかしながら、それぞればらばらの組織がいかに災害対応に向かって走っていくのか、そういうフレームワークについて内閣府から調べてほしいと言われて、ブリーフィングしたことがあります。組織は別々だけれども、1つの方向に向かって戦略を組み立てていくというやり方はあるのかなと思います。

ですので、イケダさんがおっしゃっていたように、統合の仕方という意味では組織を統合すればいい、効率的なのだということは、多分そうではないと思いますし、その方法や内容が問われています。ですから、やり方はいろいろあると思うのですが、アメリカの例や、ほかのそういうことをやられている例が参考になるかもしれないなと思いました。

(星野) これでパネルディスカッションを終了させていただきたいと思います。大変充実した中身で、かつかなり率直な議論もできたのではないかと思います。そして、皆さまから非常に的確なご質問をいただいたこともこのディスカッションを有益なものにしていただけなものだと思いますので感謝いたします。最後にパネリストの皆さまに盛大な拍手をお贈りし、このパネルディスカッションを終了したいと思います。ありがとうございました。

総括講演

国連平和ミッションと「統合」のジレンマ

星野俊也（大阪大学大学院国際公共政策研究科研究科長）

本日の議論をまとめるにあたり、「統合」は極めて重要で、必要なプロセスであることに間違いはないということは共通理解としてあるかと思うが、これが決してそう簡単な活動ではないこともわかっただろう。しかし、やらなければいけない。では、それをどうやって進めていけばよいのだろうか。

1 「立体的な統合」のニーズ

そもそも我々が対応しなければならない状況は、紛争を経験した国の平和への移行期の状況である。そこにはさまざまなニーズがあって、それに対して我々は様々なタスクを立体的に統合して、対応していく必要がある。

なぜ統合なのかというと、その対極にある、統合されていない、調整もされていないばらばらの活動という実態がずっと続いていて、その状況下では恐らく紛争後の複雑な状況に対応するようなニーズを満たすことはできないことに気付いたからであった。とりわけ、同じ国連の傘下にある諸機関でさえ、必ずしも足並みをそろえて活動していない。そうした状況では、重複は出てくるし、コストも余計にかかるといった問題も発生した。

また、統合を進めるとして、一体どこが主管になるのか。国連本部の平和維持活動局（DPKO）なのか、それとも安保理がやればいいのかという主管の問題もある。そうこうしている内にエアポケットに落ちてしまって、すごく大事なニーズやタスクであるにもかかわらず、誰も手を付けていないということが起こってしまう。このように全体像を見ること、ここでは「統合」という言葉を使わずにあえて「包括性」と表現したいと思うが、包括的に対応することがやはり必要なだろうと考える。

そのうえ、関係機関が何ら調整もせず、別々に行動することで、互いのリスクを高めてしまう問題もある。今日は、どちらかという問題として取り上げたが、人道的な活動をしている人たちが危機に陥ってしまうという物理的なリスクを回避する意味でも、他の主体がどこで何を行っているのか互いに承知をしたうえで、共同で対応することが必要になってくるのである。従って、いろいろな意味で、非統合的な無調整の状況は変えなければいけないという問題意識が出発点にあるということは、確認しておくべきである。

では、どう統合し、何を統合するのか。一言で言うと、平和構築でよく起こりやすいギャップの問題があって、そのギャップを埋めるという観点からお話してみたい。そこで、5つのギャップを埋めるための統合のポイントを挙げるならば、「分野の統合」、「時間軸上の統合」、「本部とフィールドの統合」、「ドクトリンの統合」及び「主体間の活動の統合」がある。1点目は、治安、人道・開発、政治という大きな分野を統合するという事。また、2点目は、川端先生の話の中でゴールデンタイムという言葉があったが、紛争直後に

大きなニーズのあるその時間も大切にしつつ、さらに初期の安定化、平和の定着、そして中・長期的な開発・復興という時間軸上での諸活動の統合の必要性に関するものである。

3点目は、本部とフィールドの活動の統合。これはマンデートが本部レベルでどのようにできて、フィールドにおいてどのように実施されるかを考えることである。そして4点目のドクトリンについては、場合によっては、統合まではいかなくても相互理解は必要といえるだろう。例えば、軍事ドクトリンと民生ドクトリンはカルチャーが全く異なり、お互いのことを知ることが重要となる。

最後の5点目は、現場で様々なアクターが活動するとき、それぞれの役割は何なのか、予算や人事はどうなっているのか、個々の活動に関する情報のシェアリングはできているのか、展開する場所や時期はどうなのかといったことを総合的に合わせて立体的に組み立てる作業も必要である。こうした観点が「統合」には求められる。

2 「統合」の課題とは

では、どうしたらいいのか。私は、統合を促進するためには、3つのテストにパスする必要があると考えている。1つは、戦略ビジョンのテストと言えよだろうか。つまり、統合に参加する人たちや組織の間で、共通のビジョンや共通の優先順位、共通の計画ができていくかどうかというテストがまず大きなものとしてあると思う。

2番目はリーダーシップのテスト。統合ミッションに関しては、国連事務総長特別代表（SRSG）がいて、その下に事務総長特別副代表（DSRSG）が常駐調整官・人道調整官（RC/HC）を兼任するという枠組みができていく。そして、その下できちんとカントリーチームが動くのか、国連以外のグループがそこで一緒に行動できるのか、さらには現地政府やステークホルダーときちんとコミュニケーションができていくかということが問題となる。したがって、しっかりとしたリーダーが全体を統括するという役割を果たせていくかどうか、リーダーシップの資質が問われるというテストがある。

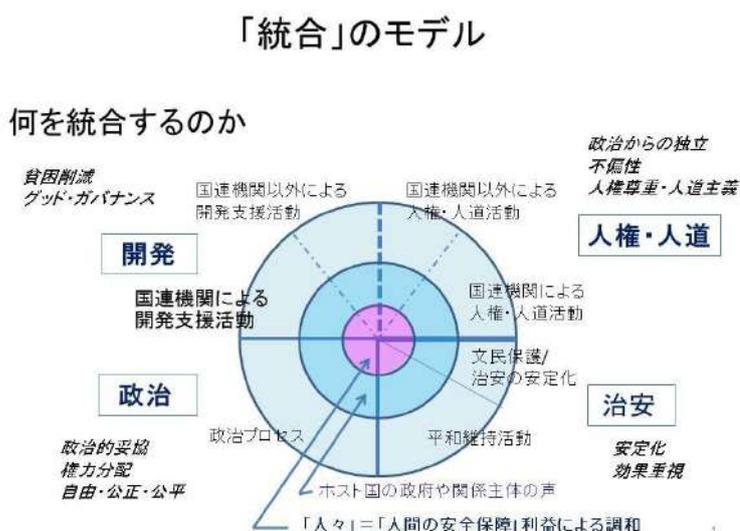
3番目は、政治的な意思のテスト。これは特に、ゴードン少将の話の中にあつた脆弱な三角関係（fragile triangle）ということに関わる。安保理と事務局と加盟国、また、加盟国の中でも、軍事要員派遣国（TCC）と警察派遣国（PCC）と財政貢献国（FCC）の間できちんと政治的な意思があつて行動しているかどうか。リビアには介入するけれどもシリアには反対する、ソマリアは行って苦い失敗を経験したのもうルワンダには関与しないなど、そういう政治的な意思の問題がこういうところで問われることになる。

同時に、この政治的な意思がよく言われるマンデートと資源のギャップを生んでしまう。マンデートまでは作られたけれども、それに見合う要員や装備が揃わないという状況にもよく立ち至る。したがって、統合を進めることが必要だと言って、ではいざ統合を、というときにはビジョンがきちんと共有できているか、優先順位が共通できているかという話とリーダーシップがしっかり整っているか、そして政治的な意思があるかが問われると言えるのである。

あとは、本日の議論の中で出てきた問題としては、統合によるリスクが高まった場合、それにどう対処するかということがあった。今、私は統合をどう進めるかというところでの必要な条件を話したが、統合したことによって困るケースもあるのだということが今日の議論の中でも明らかになったのではないだろうか。これは、統合のジレンマというところかもしれない。特に政治と人道の間の相互干渉の問題があるが、これに関してはどうしたらいいのか。あるいは、ゴードン少将からお互いに理解し合うことの重要性という指摘があったが、相互の理解が欠如していることによって、返ってリスクが大きくなってしまいうこともある。

3 「統合」モデル：何を統合するのか？

何を統合するのか、図を描いてみた。これは1つの円であるが、この円は平和構築のフィールドにおいて統合が行われている一つの全体状況だと見てほしい。



この円は、大きく分けて4つの分野、つまり、「開発」「人権・人道」、「治安」、「政治」に分かれている。紛争には政治的な背景を伴うし、したがって、平和維持も平和構築も政治だという議論さえあるが、私自身としてはそれはごく自然に納得できる議論である。政治を除いた平和構築は恐らくあり得ないということで、ここに挿入している。

まず注目していただきたいのは、人権・人道と開発の境界は点線にしているところだが、それはこの両者が相互に関連があって、両方とも相互に非常に重要なミッションになっているということである。ところで、人道の役割をする機関は、国連の機関もあれば国連以外の人道機関、NGOなども含まれる。開発についても同様で、国連の開発チームもあれば、国連以外の人道機関、NGOなども含まれる。それらが相互に協力し合って、現地の開発、復

興、人道状況の改善に努力することになる。

しかし、そうした活動と軍事的な活動は微妙な関係になるので、治安分野と人権・人道分野の境界線は太めの実線にしている。もちろん、全く断絶していると考えられては困るのだが、この両者はドクトリンも活動内容も性格が大きく異なるということでやや太めの線にしている。治安分野の役割の中には、トラディショナルと言わないまでも基本的な平和維持の役割と、もう少し文民の保護や安定化作戦のような任務も最近は入ってきていると思う。

ところで、これら 4 つの分野の活動はそれぞれ文化が異なっていることはよく指摘されることである。適用される基本原則も異なる。これは長先生も強調された点だったと思うが、治安については、とにかく現地の安定化が効果的に進展しなければならないだろう。しかし、人権・人道の分野では、人権の尊重や人道主義という基本原則もあれば、政治からの独立性や不偏性が重要になってくる。開発については、貧困を削減するという考えや、グッドガバナンスを促進するといった原則が重視され、政治に関しては自由・公正・公平といった考えや、実際の権力分配の仕組みや、そのための政治的な妥協が大切になる。このように方向性や原則の異なる 4 つのものを統合しなければならない難しさがここにある。

ただ、こうした分野を横断して統合すればそれでよいのかということ、そうではないと考えている。なぜなら、平和構築はあくまでもローカル・オーナーシップとあって、現地の主体、つまりホスト国の政府や人々や現地のステークホルダーの意思も組み入れた上で、そこでどう立ち立ちをさせるために国際社会として支援を進めるかということが重要になるからである。従って、この円の中には必ずローカルの、あるいはホスト政府、またはローカル・ステークホルダーの存在を無視できないということになる。

もう 1 つ私のこだわりとして、こうした平和構築に向けた統合を進めるのであれば、人間を中心に据えるべきではないかとも考えている。この統合の中核にあるのは、そこに暮らす人たちの生活面でも平和が実感されるような状況なのではないかと思うからである。これは日本が重視する「人間の安全保障」利益を考えるということになるのではないか。そういう形で共通の戦略ビジョンを組む。プライオリティーを決める。それに見合った形で役割を多くの主体がしていくとなると、ある意味では積極的で相互に調和的な統合が進むことになるだろう。これはあくまで理想的な図かもしれないが、本日の議論をビジュアルにするとこうなるのではないかというのが私のイメージである。

4 再び「統合」とは？

最後に、改めて統合に関して幾つかお話ししたい。まず第一は、統合とは手段であって目的ではないだろうという点である。従って、統合のリスクを非常に大きなジレンマとして我々は感じてしまう。そして、人道原則を進めながらそれと反対の結果を生んでしまう矛盾が起こることに関して我々は悩むことになる。2 つの「保護」の対立の超克、すな

わち、人道的アプローチによる保護と、治安・安全保障面から軍でもってアプローチする保護が真っ向から対立してしまう状況をどう克服するのもここに含まれる難題である。それを進めるためには、統合はあくまでも手段であって、統合そのものが目的ではない、目的は（統合とは）違うビジョンだということを考えておく必要がある。

次に、統合は万能ではないということも本日出てきた点ではなかったかと思う。「統合」の類義語と区別してみることも有益であろうと思い、少し試みれば、例えば「システム一貫性」という議論がある。これは上野先生の、何故 UN の機関は統合しなければならないのか、バラバラであることが必要な場合もあるのではないかという議論にも繋がる。「システム一貫」は進めるべきではあると思うが、常に「統合」と同義ではないのだろうという点が考えられる。それから、よく我々が知っている言葉に「民軍協力」もあるが、「民軍協力」も「統合」と同義かという、重なるが多分イコールではないと考えてよい。私は、むしろ多様な活動が、それぞれ他者の活動を認識し、共通の目的やビジョンに向かって相互に活動を「調和」させていく努力がむしろ求められていると考えている。

それから、「多機能型 PKO」を「統合」の文脈で考えるのも 1 つの考え方ではあるが、私は最近、PKO がどんどん多機能化していくこと、PKO は多機能的なものだという前提でそれを当然のように捉える考え方には、若干懸念を持っている部分がある。例えば、MONUSCO（国連コンゴ民主共和国ミッション）には 45 ものマンデートがあり、これらの活動が日本のように多額の義務的な分担を迫られる PKO 予算で賄われていることを考えると、本当にこれらの活動をすべて PKO の一環としてやらなければならないのかという考えにも立ち至る。結論から言えば、過剰な統合はかえって問題を大きくするということと、統合するにしても、部分的な統合が許されてもいいのではないか。その柔軟性や相互の活動の調和こそが、平和の構築にとっては最も必要なのではないかなと私は考えている。

したがって、最終的に何が必要かと言え、やはり平和構築のための包括的な戦略ではないだろうか。その中で目標やビジョンを共有し、その中で必要な活動を調整して行う。そのビジョンは何かというと、先ほどの円を思い出していただきたい。そこには政府の人だけではなくて、当事者である一般のローカルの人たちの声も聞きながら、何が必要なかを考え、できるだけこれを立体的に実現していく。結局、誰のための統合なのかを考えると、統合任務の上で求められている最も重要な質問ではないかということの本日の議論を通じて考えさせられたので、この総括において私の問題意識を共有させていただきたいと思う。

閉会挨拶

菊地 聡（統合幕僚学校副校長）

ご来場の皆さま、防衛省統合幕僚学校副校長の菊地でございます。講師の皆さま、本日はご多用の中、貴重なお話および議論をいただきまして、誠にありがとうございました。現場において「国際の平和と安全を維持する活動」に従事する者として、多くの示唆に富んだ大変有意義なご意見を拝聴することができました。また、ご来場の皆さまも朝早くからお集まりいただきまして誠にありがとうございました。会場の皆さまからさまざまなご経験に基づく多くのご質問も大変参考になりました。「政策・学術と現場の活動の融合」という本シンポジウムの目的が一層、深化・促進されたものと思います。

国際平和協力センターは、新編されて約 2 年とまだ活動の歴史は浅いものの、国連設立以来、国際社会が追い求めてきた「国際の平和と安全」について、これまでの歴史や現在の状況、これからの取り組みに向けた課題等を幅広く教育し、現場でしっかり活動できる自衛官を育成するための各種教育を開始しました。これら各種教育の卒業者はまだ 130 名を超える程度であります。防衛省、自衛隊が取り組んでいる国際平和協力活動に関する教育は軌道に乗りつつあると言ってもよいと思います。

しかしながら、本日午前・午後にわたり、いろいろなお話を伺いましたように、国際平和維持活動はまだ数多くの課題に取り組んでいるところです。東西の冷戦構造が崩壊したころを境としたこの約 20 年間に、大きくその姿と機能を変えてきました。最近の 10 年間では、女性や子供の人権にも大きく焦点が当てられ、今年の当シンポジウムで取り上げた「文民の保護」も喫緊の重要課題となっております。また、昨今のリビア、シリア情勢からは「国際の平和および安全を維持する活動の在り方」と実効性、およびこれに対する各国の取り組みが問われているように見受けられます。

これらのことから分かりますように、国連平和維持活動は決して安定期に入ったわけではなく、平和に対する脅威の形態、国際社会の要求、加盟国の取り組みといったものが変化していく中で、機能、枠組み、現場活動を最も適した形に変えていきながら、今後も進化していくことでしょう。そして、われわれ現場でミッションに従事する者は、正しい情報を得て、この動きを的確に把握し、平素から必要な準備を進めていくことが求められているのです。

統合幕僚学校国際平和協力センターが主催するこのシンポジウムが、自衛官のみならず、関連する分野でご活躍される有識者、活動家の皆さまに最新かつ有意義な情報を提供できる場になればと思います。重ねて、本日お越しいただきました講師の皆さま、ご来場の皆さまに、シンポジウムの成功と国際平和協力センターへの平素からのご理解、ご支援に対し、心から御礼申し上げます。来年のこの時期に再び皆さまとお目に掛かり、最新の国連ミッションを振り返って、新たな課題と方向性について議論を深めていけることを楽しみにしております。本日は誠にありがとうございました。

プログラム

“統合任務に見る課題　－機能、組織及び枠組み－”

- 09:30 – 09:45 開会挨拶：空将 石野次男（防衛省統合幕僚学校長）
- 09:45 – 10:50 基調講演：ロバート・ゴードン（英陸軍退役少将）
- 11:00 – 12:05 特別講演：川端清隆（国連本部政治部政務官）
- 12:05 – 13:15 （休憩）
- 13:15 – 14:50 パネル討議
モデレーター：星野俊也
（大阪大学大学院国際公共政策研究科研究科長）
パネリスト：ロバート・ゴードン（英陸軍退役少将）
川端清隆（国連本部政治部政務官）
上野友也（岐阜大学准教授）
長 有紀枝（難民を助ける会理事長）
- 15:00 – 15:40 総括講演：星野俊也（大阪大学大学院国際公共政策研究科研究科長）
- 15:40 – 15:50 閉会挨拶：海将補 菊地 聡（防衛省統合幕僚学校副校長）

参加者紹介

基調講演者

ロバート・ゴードン (Robert Gordon)

元英国陸軍少将

ウェリントン・カレッジと聖キャサリーン・カレッジで教育を受け、ケンブリッジ大学から現代史の修士号を取得。1970年、英国陸軍の騎兵連隊である第17/第21ランサーズにて任官後、スーダン、キプロス等で勤務。1990年から1992年にかけて、当時湾岸戦争に展開した第17/第21ランサーズを指揮。1994年、第19機械化旅団長に着任、旅団長在任中にボスニアに派遣され、国連防護軍 (UNPROFOR) 西ボスニア南部セクター司令官を務めた。1999年には少将として、第2師団長に着任するとともにエジンバラ城主を務めた。2002年、国連エチオピア＝エリトリア・ミッションの軍司令官に指名され、2004年まで同職を務めた。2005年に英国陸軍退官以降、コンサルティング会社を設立し、国連、欧州連合等と、平和支援作戦に係る専門家、講義、指導・教育等の役割で数多くの業務を請け負っている。

特別講演者

川端 清隆 (かわばた きよたか)

国連本部政治局政務官、大阪大学大学院国際公共政策研究科招聘教授

米国コロンビア大学大学院政治学部卒業。1988年に国連本部政務官となり、安保理改組に関する特別作業部会やPKO特別委員会などを担当した後、アフガン和平交渉やイラク危機への対応に携わる。現在は安全保障理事会でシリア紛争などを担当。大阪大学大学院国際公共政策研究科 (OSIPP) 招聘教授。著書に『イラク危機はなぜ防げなかったのか 国連外交の六百日』(岩波書店、2007年) 等がある。

パネリスト報告者（報告順）

上野 友也（かみの ともや）

岐阜大学准教授

東北大学法学部卒業（副首席）。東北大学大学院法学研究科政治学専攻博士課程前期修了（首席）。英国ウェールズ大学アベリストウイス校（国際政治学研究科）修士課程修了。東北大学大学院法学研究科トランスナショナル法政策専攻博士課程後期修了。法学博士。2007年より日本学術振興会特別研究員（PD）、2010年より阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター研究員を経て、2012年より現職。著書に『戦争と人道支援』（東北大学出版会、2012年）等がある。

長 有紀枝（おさ ゆきえ）

認定NPO法人難民を助ける会（AAR）理事長、立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科教授、立教大学社会学部教授

早稲田大学政治経済学部政治学科卒業。早稲田大学大学院政治学研究科修士課程修了。東京大学大学院「人間の安全保障」プログラム博士課程修了。学術博士。1991年より2003年までAAR職員として、旧ユーゴスラビア、チェチェン、アフガニスタンなど紛争地の緊急人道支援や地雷対策事業、地雷廃絶活動に携わる。2008年よりAAR理事長。著書に『スレブレニツァ あるジェノサイドをめぐる考察』（東信堂、2009年）等がある。

パネル討議モデレーター、総括講演者

星野 俊也（ほしの としや）

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

上智大学外国語学部卒業。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、聖心女子大学及び白百合女子大学非常勤講師、大阪大学大学院国際公共政策研究科助教授、スタンフォード京都センター・フェロー、豪ウーロンゴン大学客員研究員などを経て現職。著書に『平和構築・入門』（共著、有斐閣、2011年）等がある。