

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、或いはその状況に戻ろうとしているのではないか。（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。

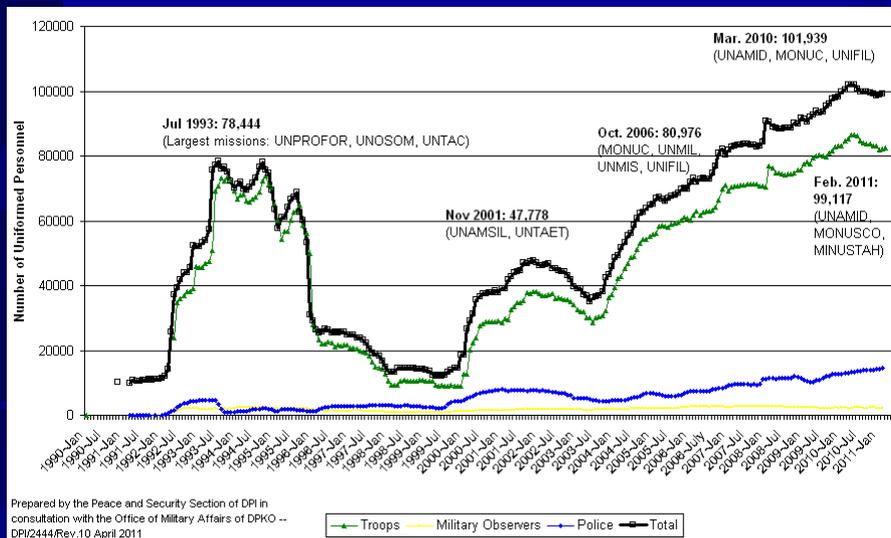
勿論、文民の保護がより一層重視されるにつれ、紛争当事者の同意を得て、住民に対し良い人として親切に接した第 6 章型任務と、武器を使用し任務を遂行する第 7 章型任務の境界が不明瞭になっている。なぜなら、安全保障理事会は、近年頻繁に、紛争下で文民を保護するために、致命的武器又は必要なあらゆる手段の使用を可能にする国際的正当性を憲章第 42 条に基づき平和維持要員に付与している。

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。

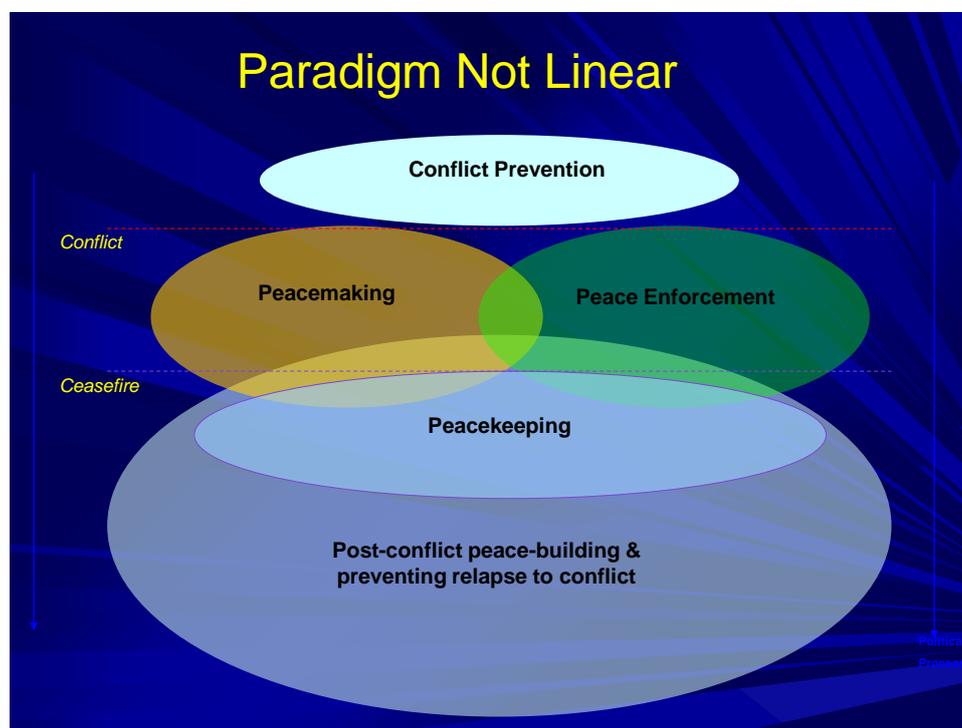
これらは、もちろん多国籍での対応になるが、共同の計画が必要な多分野に跨がる対応でもある。ここで言う共同の計画とは、諸努力の統合のことを表す。しかし「統合が必要」と言うだけでは、実際の統合には繋がらない。開発であれ、人道支援であれ、軍事支援であれ、問題の分析及びその問題に対応する計画を共有することによってのみ統合化は達成される。

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。

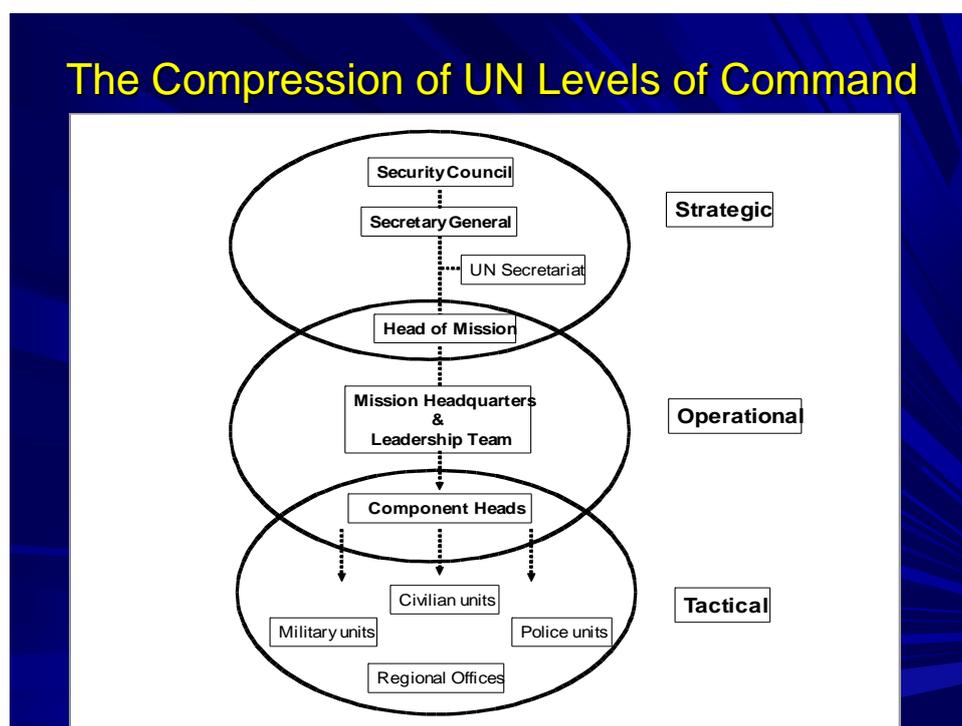
平和維持が基本的には政治プロセスである特徴も、忘れがちだが極めて重要だ。現場では、軍人・警察官の平和維持要員が多く派遣されているが、その活動は政治的な目的及び政治的な意図に寄与する為に行われる。それ故、平和維持活動では政治的活動が常に優先され、警察部門及び軍事部門はこれを支援する役割を担う。警察・軍事部門自身が、問題を解決するのではなく、解決（手段である政治プロセス）を支援する立場にある事を明確に理解する必要がある。過去の平和維持活動で繰り返し学んだとおり、軍事的な解決策は無い。とは言え、文民的な解決策があるとするれば、そこには迅速展開が可能な国際的な能力が必要となる。そして、紛争の根本原因の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

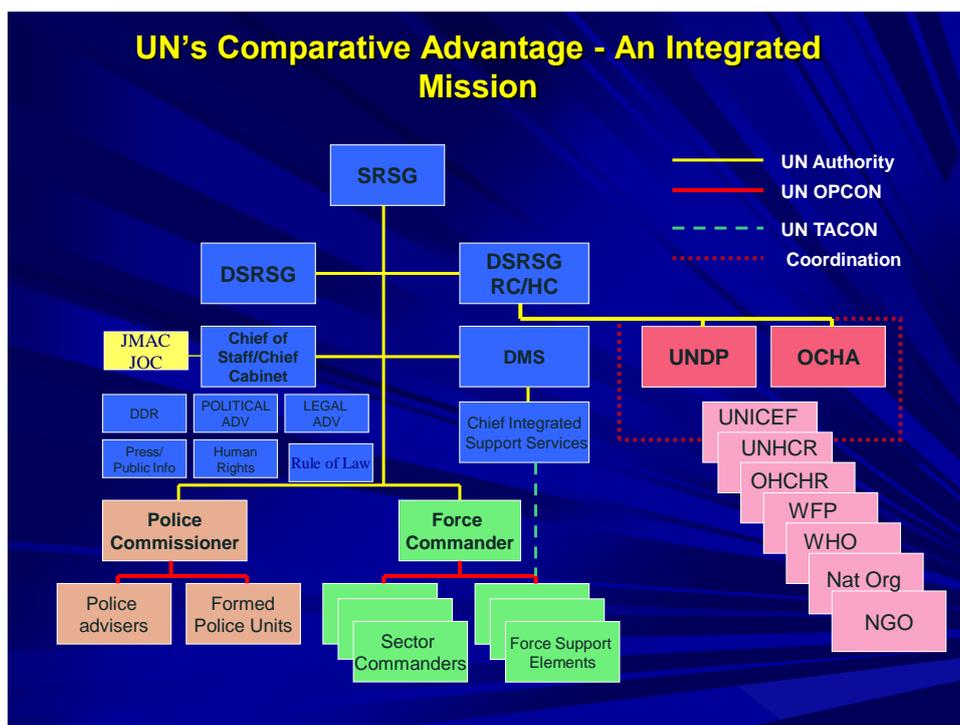
ッションに従事しながらも、和平プロセスに合意していない当事者がいれば平和創造を行う場合があり、時には平和執行も求められる。平和構築に関しては、(平和維持活動の)当初から係わり、紛争の根本原因に対応する諸活動を遂行する。もし、平和創造、平和強制平和維持及び平和構築を努力の統合無しに行おうとするならば、我々はコントロール出来なくなるだろう。なぜなら、これらの平和活動が、同じ時間と空間で行われる場合が常であり、平和維持活動は過去とは異なり、今や非常に多くの広範な活動を網羅している事を理解する必要がある。



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ある。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に必要な物の全ては、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。

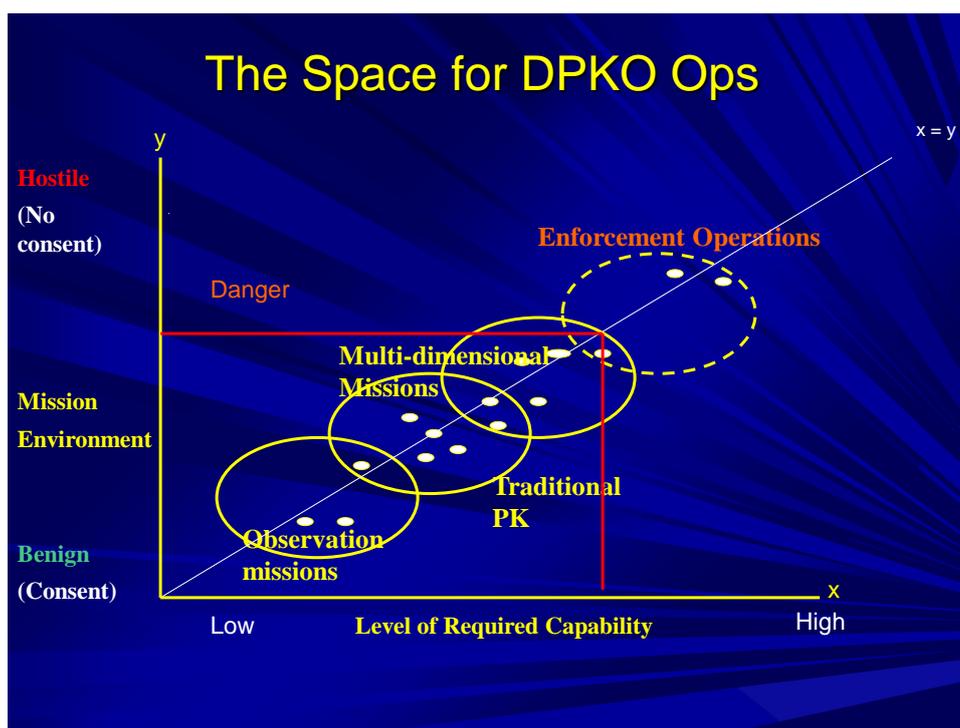
先程触れたが、国連 PKO 局が現場に対し出来る事にも限界がある。PKO 局は、部隊編成を作り、交戦規定を定め、加盟国との交渉は出来るが、上級司令部としての命令、情報、指導等、即ち自国のシステムまたは NATO の様な組織では作戦レベルの司令部から与えられる支援は提供出来ない。高度に複雑な装備品を用いる、近年の複雑、流動的かつ疲弊した環境で、PKO 局が現場の活動を管理する能力には限界がある。

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。



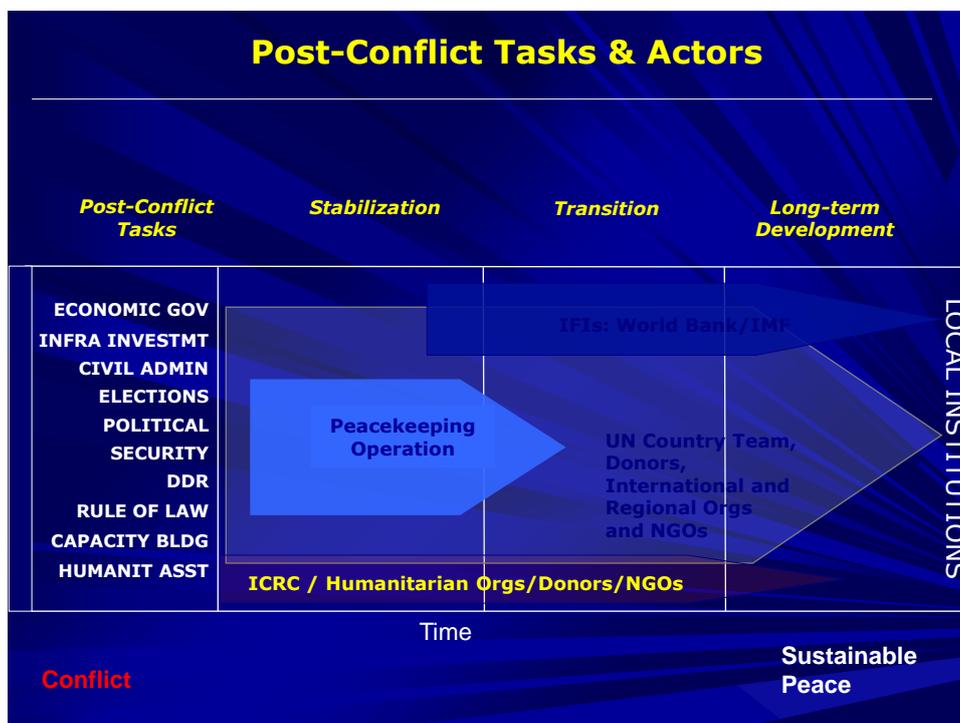
残り 5 分となったが、この図を提示したい。平和維持活動の統合化の説明用には奇異に見えるかもしれないが、示唆に富んでいる。キャップストーン・ドクトリンをチームで執筆していた時、（紛争解決の）道具としての平和維持の可能性と限界に関する理解を促進する目的で作成した。X 軸は必要な能力のレベルであり右に行くほど高くなる。Y 軸は環境であり、下は合意が有る環境、上に行くほど敵対的な環境になる。ここで知るべきことは、（平和維持活動では） $X=Y$ 、即ち環境に適合した能力が必要だと言う事だ。これには誰もが賛成するだろう。

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。