

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

わずか数カ月の間に消滅するという、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で出てきたのが、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して彼が 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、どういうわけか 2001 年 9 月 11 日の対米同時多発テロが起これ、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、放つ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ャジキ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、急きょ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、受け身的にいただけではなく、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。その数時間の間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。

今の話を逆にすると、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も、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うだという事になれば、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しられている。

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と、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とき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、どこか遠くの場所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ことは、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って、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熱心ではなかった。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、中立性が変わって公平性 (impartiality) の採用により、PKO 要員や指揮官の主體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・コマンダ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

質問 1	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。 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。 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。
回答 1	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 といって、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。 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。
コメント (ゴードン氏)	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。 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

	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。 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。 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。
補足説明 (川端氏)	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。 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。