

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こと。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。

「統合」のモデル

何を統合するのか



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、国連以外の開発アクターもいる。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ば、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。