

アフガニスタン以後——英国軍は平和維持活動に戻るのか？

エイドリアン・ジョンソン

国連平和維持活動 (PKO) が、これまで英国の安全保障課題の中で果たしてきた役割は相対的に小さいものである。英国は冷戦終焉以降、海外にかなりの兵力を展開し続けているが、国連の活動への貢献はボスニアを除いて形ばかりのもの、という状態が続いてきた。だが英国は依然として PKO 改革を提唱する国であり続けており、PKO 予算の最大の拠出国の 1 つである。総選挙と戦略防衛見直しを控え、英国軍がアフガニスタン以後のあり方を検討する中で、再び派兵を行う機会が出てくることも考えられる。しかし、再び派兵を行おうとしても、戦略上の優先順位と財政上の制約によって困難になる可能性もある。

英国軍は小規模で高い能力を持つが、その維持には多額の費用が必要である。度重なる防衛見直しが行われてきた中では、戦略輸送、揚陸輸送艦、ISTAR (情報、監視、目標捕捉、偵察) システムなど高烈度遠征作戦の遂行を可能にする重要な諸能力が維持されてきた。このような諸能力を維持することは、他の大半の北大西洋条約機構 (NATO) 同盟国にとってさえ難しいことであろう。現在の戦略防衛・安全保障見直し (SDSR) は、軍隊を緊急対応態勢に回帰させることを主軸にしている。具体的には、危機が発生する度に即応を行うという早期展開の態勢である。しかし、より広範に見れば、英国の政策は紛争防止を重視する姿勢に強く傾いており、現在英国軍が行っている防衛関与に関する取り組みも、この紛争防止という重要課題の一部である。

英国の PKO 政策

国連 PKO に関する事項については、英外務・連邦省 (FCO、以下外務省) が主導権を握っているが、個々の活動への実質的な関与を決定するのはその時々政府である。したがって、国連 PKO に関する英国の政策は、英政府・省庁による数々の主要文書から窺い知ることができる。これらの文書を総合すると、

英国の外交・安全保障政策の中で、国連 PKO が果たす役割は相対的に小さいものであることがわかる。英政府がアフガニスタン以後の未来に目を向ける中でも、軍部隊の派遣に赴くような大きな転換が図られる兆しはない。むしろ紛争防止と紛争原因に関わるような上流の段階での関与が重視されている。そうした関与ははるかに小規模の個人派遣や、開発および外交アクターによるリードという形をとるのが常である。この解釈が正しいとして、これを行うことで得られる利益と不利益のトレード・オフを鑑みれば、英国は今後も制度としての国連 PKO を支援し続ける可能性は非常に高いが、自らがそこで大きな役割を担うことはないと思われる。おそらく、他の諸国が国連活動に効果的に寄与するための能力を構築できるようにする支援の強化という形になるであろう。このような矛盾した姿勢を示しているのは英国だけに限ったことではない。英国の国連 PKO への派遣軍事要員数は少ないが、他の多くの富裕国も同じ状況である。

英国の 2010 年版国家安全保障戦略 (NSS) には、国連 PKO 予算への英国の財政的貢献を除き、PKO に関する言及はないに等しい (同 NSS は 2015 年 5 月に実施される総選挙後に、SDSR と共に再検討される予定)。同戦略には、英国が利害を有する南アジア、北アフリカ、中東における情勢不安の英国に対する影響が記されている。「世界の脆弱な国家、失敗しつつある国家、破綻した国家はテロリストに温床を提供する」¹ という言明は、国連ミッションが安定化のためにしばしば派遣されるという現況について、英国が一定の関心を持っていることを示している。しかし脆弱国家がもたらす危険は、NSS のリスク評価では二次的な危険要因としてしか挙げられていない。その一方で、2010 年以降の中東、サヘル地域および「アフリカの角」地域の情勢不安により、外交政策とテロ対策のアジェンダが重なるようになった。このことが英国の安全保障政策に新たな重点課題をもたらし、その課題が国連 PKO の諸活動分野と一致する可能性もある。

NSS に続いて、省庁横断的な海外安定構築戦略 (BSOS, 2011 年) では、英国は「海外の紛争と不安定性に対処する。それが道徳的に正しい行為であり、

¹ HM Government, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, Cm 7953 (London: The Stationery Office, 2010), p. 28.

英国の国益にもかなうからである」との認識を示している²。イラクとアフガニスタンにおける作戦で英国が味わった苦しい経験を踏まえて、この戦略は予防的な、上流段階に働きかける手法を強調している（もっとも、この戦略には危機即応も言及されている³）。BSOS では国連のPKOを「英国軍が直接介入する必要のない」国際の平和と安全に対する英国の貢献であると記しており、大規模な部隊派遣には消極的なようである⁴。2013年4月に発表されたBSOS戦略指針もこのアプローチを継承しており、アフガニスタン、アフリカ、中東、北アフリカ、ヨーロッパなどを重要地域の例として挙げている⁵。

防衛部門に関するより具体的な言及としては、2010年のSDSRには、英国は紛争防止とより効果的な平和維持・構築を推進するため、国連事務局、地域機関および主要加盟国と協力する、としか記されていない⁶。SDSRでもう1つ注目すべき点は、英国が遠征作戦や高強度作戦を含む幅広い作戦を遂行することにコミットし続けるとしていることである。だが、これには一定の犠牲が伴う。というのも、それをするためには国連PKOであれば大いに有用であるような、ミッションの遂行を可能にする諸能力（エネイブラー）が必要となるはずであるが、他方で英国の防衛予算の枠を踏まえると、マンパワーの点では、それは比較的小規模な軍隊をも意味するからである。

したがって英国政府の戦略には、国連の活動に対する英国の貢献に関して、いかなる大幅な再編も提案されていない。だが省庁レベルで見ると、この様相がやや変わってくる可能性がある。

英外務省のPKO戦略は、英国によるニッチな諸能力の提供、国連平和維持活動局（DPKO）の強化、部隊編成の改善、平和維持に関するパートナーとの共通理解の醸成を基軸としている。英国はこれまで長年にわたり、国連PKOの強

² Department for International Development (DfID), Foreign and Commonwealth Office and Ministry of Defence (MoD), “Building Stability Overseas Strategy,” October 2011, p. 1.

³ Ibid., p. 4.

⁴ Ibid., p. 30.

⁵ FCO, DfID and MoD, “Conflict Pool Strategic Guidance,” April 2013.

⁶ HM Government, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review (SDSR)*, Cm 7948 (London: The Stationery Office, October 2010), p. 61.

化に向けた数々の改革を一貫して支持してきた。英国は、PKOの大幅な見直しを求めた2000年のブラヒミ報告を、一部の人々の反対がある中でも、これを歓迎し支持した⁷。PKO改革に関する「ニュー・ホライズン」提言の実施にも、物理的支援を提供した⁸。またフランスとともに国連安全保障理事会(以下安保理)の平和維持イニシアティブを主導し、PKOの計画立案・実施・評価の改善など、多様な取り組みを推進している⁹。

様々な情報から、軍の見解、特に陸軍の見方を垣間見ることができる。軍の見解には、英国の政治的影響力の増大、軍事力・技能の維持、運用上の有用性の維持などのテーマが多く引き合いに出されている。陸軍はこれまで自らを高烈度作戦に適した組織とみなし、PKOを軽視する向きすらあったにもかかわらず、軍の一部にはPKOへの関心が復活している兆しも見受けられる¹⁰。

そのような中、現国防参謀総長のニック・ホートン中将は、2013年12月の英国王室統合軍防衛安全保障問題研究所(RUSI)での演説で「われわれは国連ミッションへの投資をこれまでよりはるかに積極的に行う必要がある(中略)これらの活動にはすでに資金が確保されており、既存の法的マנדートによって正当性を与えられているというメリットもある」と述べている¹¹。英国軍は海外での積極的活動という伝統があるため、抑止や領土防衛にとどまらないところで運用上の有用性を維持したい部分もあるのかもしれない。国連の活動であれば、過去10年のイラク作戦およびアフガン作戦に付き物だった政治論争なしに軍を展開する

⁷ Mats Berdal, "United Nations Peace Operations: The Brahimi Report in Context," in Kurt R Spillmann, Thomas Bernauer, Jurg Gabriel and Andreas Wenger (eds.), *Peace Support Operations: Lessons Learned and Future Perspectives*, Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 4 (Bern: Peter Lang, 2001), p. 49.

⁸ Conflict Pool Annual Report 2009, p. 48, <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67639/conflict-pool-annual-report.pdf>.

⁹ 平和維持活動に関する英仏非公式文書(2009) <http://www.franconu.org/IMG/pdf_09-0116-FR-UK_Non-Papier_-_Peacekeeping_2_-2.pdf>を参照。

¹⁰ Paul D Williams, "The United Kingdom" in Alex J Bellamy and Paul D Williams (eds), *Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges and Future of United Nations Peacekeeping* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

¹¹ Nick Houghton, Annual Chief of Defence Staff Lecture, 18 December 2013, <<https://www.rusi.org/events/past/ref:E5284A3D06EFFD>>.

ことができる機会が得られるであろう。また、英国軍の要員を現在進行中の多国籍ミッションに小規模ながら参加させるための格好の足がかりを得られる可能性もある。英国軍は次の議会会期にさらなる予算削減に見舞われることになっており、そうなると大規模な兵力を展開する能力が大きく制限される可能性がある。そうした状況にある軍にとって、このような機会が魅力的に映る可能性がある。

組織としての自己保存という側面もあるかもしれない。2011年の英国軍によるPKOドクトリンは、英国が関与する可能性が高いシナリオとして——2000年のシエラレオネでの英国軍の介入のような——早期のエントリー・フォースまたは緊急対応的な役割としての高度即応能力、および多くのニッチ装備・人的能力の活用を示唆している。PKOは、これら諸能力の一部をアフガニスタンでの作戦終了後も維持する根拠を提供してくれる可能性がある¹²。同じような技能維持の論調としては、『ブリティッシュ・アーミー・レビュー』誌に最近掲載されたある論文も、アフガニスタンへの関与を削減することで、国連PKOを支援し「あらゆる作戦に有用な我が軍の技能」を保全し、維持する余地が広がると主張している¹³。

また筆者自身も、政府関係者らと交わした議論から、国連PKOへの参加の拡大を、国連PKO改革、国連全般、そして英国の国益に重要ないくつかの国連ミッションの形成（特に初期段階）に関して、広い意味での英国の影響力を確立する手段として利用したいという思惑があることを感じた。さらに、そこには効率性の問題もある。英国は国連PKO予算に多額の拠出を行っているため、国防省と外務省は当然、その資金が効率的・効果的なミッションに確実に使用されるようにしたいとの意向がある。

¹² Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC), “Peacekeeping: An Evolving Role for Military Forces,” Joint Doctrine Note 5/11, July 2011, pp. 1-9.

¹³ Mike Redmond, “UK Defence and UN Peacekeeping: Time to Put Our Forces Where Our Money Is,” *British Army Review* (Vol. 159, Winter 2013/14), p. 91.

諸能力および活動

前述したように、2010年のSDSRでは——軍に大幅な縮小を課しつつも——幅広い作戦遂行が可能な軍事力のほか、米国およびフランスと並んで、遠征作戦を展開可能な世界でも少数の軍隊の1つを維持するとしている。

本格的な軍部隊を展開する能力や意志がないことは、国連にとってさして問題にならないかもしれない。国連による展開部隊の主な欠点は要員の数にあるわけではなく、その諸能力にあるというのが共通した評価である¹⁴。貢献の質が今後も変わらないと想定した場合、次の2つの趨勢によりこの欠点がさらに深刻化する可能性がある。第1に、現国連PKO担当事務次長のエルベ・ラドスーが説明したように、『『積極的保護』の精神』を推進する風潮が（異論を呼びつつも）存在することがある¹⁵。第2に、非対称脅威のある環境で活動する必要性が増しており、そうした場では今以上に優れた訓練と検知能力が不可欠である点が挙げられる。たとえばマリアに派遣されている国連部隊は即席爆発装置（IED）による脅威の標的となっており、これまでに多数の犠牲者を出している。

工兵、航空・陸上輸送と防護機動、情報・監視、医療施設など、PKOミッションに共通して能力と所要とのギャップが根強く存在している。これらはすべて、時間が勝負となる状況下でのミッションの早期展開、およびその機動性と敏捷性——どれほど容易に移動し、新たな状況や課題に適応できるか——を左右する重要なポイントとなってきた。さらに、文民保護の使命とミッションの課題を確実に遂行するには、統合作戦環境での情報収集・評価・統合能力がますます重要になる¹⁶。

このような状況においては、国連活動にとって、英国が持つ軍事諸能力がその活動を可能にし、効果を高める貴重な手段となる可能性がある。ただし他の貢献

¹⁴ Adam C Smith and Arthur Boutellis, “Rethinking Force Generation: Filling Capability Gaps in UN Peacekeeping,” International Peace Institute, May 2013, p. 5.

¹⁵ Hervé Ladsous, remarks given at the Brookings Institution, 17 June 2014.

¹⁶ たとえば国連ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH）元総司令官ルイス・ギジェルモ・ポール・クルス少将の、ノルウェー国際問題研究所での発言を参照。“Report of the Conference on Peacekeeping Vision 2015 Capabilities for Future Mandates,” conference proceedings, p. 21.

と同じく、英国が有する軍事諸能力の政治的妥当性や軍事的有用性はその時々
の状況によって変わってくる。

第1に英国は、十分な訓練と装備を備えた戦闘歩兵部隊を有している。現在の「防衛計画策定の諸前提 (Defence Planning Assumptions)」(2015年に改訂
予定の2010年版SDSRに基づく)では、英国軍は旅団レベルの持続的な安定
化作戦1つと最大2,000人を投入した小規模かつ短期の介入2つを同時並行的
に、または持続的作戦への関与がない場合は非持続的な作戦3つを遂行する能
力を持つとされる。英国軍は、即応力のレベルに応じて部隊を「展開中(すでに
作戦に従事)」、「高度即応」、「低度即応」、「即応予備(主に休眠中の装備プラッ
トフォームを担当)」の4種に分類している。高度即応部隊に分類されるのは、
第16航空強襲旅団や海兵隊コマンドー部隊など、国連の展開を支援するエン
トリー・フォースあるいは緊急即応作戦に活用できる部隊である。しかし、これら
の部隊は攻撃的な高烈度作戦を主な任務とするため、PKOの制約の多い条件下
では最適とは言えないかもしれない。低度即応部隊に分類される歩兵旅団は、英
国軍のみによるローテーションの一貫として、NATOもしくはEU、あるいは両方
の加盟国と共に実施する作戦の一環として、PKOミッションへの英国の持続的な
貢献の基盤を形成できるであろう。

第2に英国は、前述した国連の能力上の欠点を補うエネイブラーを幅広い分野
で提供することができる。その多くは、近年は予算削減が一定の影響を与えてい
るものの、英国軍の幅広い運用を可能にする諸能力への個別投資の結果として得
られたものである。

訓練および能力構築：英国は国際平和活動でのパートナー国の能力構築を図
るため、欧州・アフリカで多くの2国間イニシアティブを実施している¹⁷。なかで
もBSOSは、比較的最近の防衛関与戦略(Defence Engagement Strategy)と同
様に、PKO訓練に関する個々の取り組みだけでなく幅広い治安部門改革(SSR)

¹⁷ David Curran and Paul D Williams, "Contributor Profile: The United Kingdom," *Providingforpeacekeeping.org*, p. 2.

への取り組みを含め¹⁸、この種的能力構築活動を強調している¹⁹。後者の例を挙げるならば、シエラレオネの紛争後における SSR プロセスに対する英国による支援の主な成果として、シオラレオネ軍の国際的 PKO に対する部隊貢献が同軍の中心的任務の1つになってきたということがある²⁰。将来的には、英国が能力構築を通じて対応できる具体的なニーズの1つに情報主導型作戦がある。監視・信号傍受能力が国連の展開部隊で今以上に普及するようになれば、その情報を照合・分析し実際の作戦に統合する必要が生じるであろう——これは、多くの派遣部隊に不足しているとされる能力である²¹。

後方支援・工兵：英国軍では、王立兵站軍団と王立工兵がこれらの機能を担っている。国連マリ多面的統合安定化ミッション (MINUSMA) がマリで最近直面した課題のいくつかに特に関係が深いのは、王立兵站軍団と王立工兵から構成される英国陸軍の対 IED タスクフォースである。対 IED 訓練を、能力構築の取り組みの一環として他の PKO 部隊に提供したり、英国の要員・装備を直接ミッションに派遣したりすることも可能であろう。だが、国連の対 IED 活動に派遣された英国兵士側には一定の文化的適応が必要になるかもしれない。爆弾製造犯の捕縛を狙った積極的かつ攻撃的な作戦は、防御的な IED 対策を強いられるマンドートやその他の政治的考慮と相容れない可能性があるためである。

情報・監視：英国軍は、戦場の情報を収集する幅広いプラットフォームや、その情報を作戦に統合するための組織・人的能力に投資を行ってきた。実際、英国はアフガニスタンで過去 10 年にわたり、反乱鎮圧作戦の成功に必要な現地の人的・政治的・社会経済的な環境に関する理解を醸成するという課題に取り組んできた。これらの取り組みの成果は限定的なものであったが、それでも英国軍は、軽装甲偵察車による地上偵察、特殊部隊による偵察、空中監視など、極めて有効なエネイブラーの数々を提供することができる。国連 PKO において情報

¹⁸ International Defence Engagement Strategy, p. 2.

¹⁹ BSOS, p. 28.

²⁰ Paul Albrecht and Peter Jackson, *Security Sector Reform in Sierra Leone, 1997-2014*, forthcoming monograph, December 2014.

²¹ 著者による DPKO 幹部へのインタビュー (2013 年 12 月)。

は長年議論を呼んできた分野だが²²、コンゴ民主共和国とマリで非武装偵察用無人機の使用が許可されたことから、少なくとも一定の状況下では、ミッションが空中監視能力を備えるケースが増えると思われる。この能力はこれまで民間部門から調達されてきた²³。だが英国がそう望めば、電気光学・赤外線・レーダーセンサーを備え昼夜を問わず持続的な監視を可能にする、王立砲兵隊のウォッチキーパー (Watchkeeper) などの軍用無人機を提供することもできるであろう。だが国連軍の情報・監視機能に関する制約を踏まえれば、英国空軍の無人航空機リーパー (Reaper) は、その運用を戦域内に限定するという条件と、さらには重要なこととして、得た情報をミッション本部だけに直接送達するという条件を満たさない限り、使用することは政治的に難しいと思われる。

機動性：英国軍は、ミッションの展開・継続・戦域内機動性の確保を可能にする多くの諸能力を保有している。

英国軍の際立った強みの1つは、戦略輸送能力である。英国空軍は、米国とカナダを除き NATO 空軍で戦略航空輸送能力——具体的には、9機の C-17 グローブマスター III (積載量 77,000kg) を指す——を保有する唯一の組織である。2013年初めには、フランスがマリで行ったセルヴァル作戦を支援するため、英国空軍のグローブマスター 2 機が派遣された。また英国空軍は、様々な型の C-130 ハーキュリーズ 32 機を主力とする大量の戦術航空輸送能力を有している。C-130 ハーキュリーズは、高機能の新型エアバス A400M アトラスに代替される予定で、発注済みの A400M 22 機のうち最初の 1 機が現在、就役間近である。

アフガニスタンでの近年の作戦を受け、英国軍のヘリコプター能力にも多大な投資が行われた。英国空軍のヘリコプターを国連の活動に展開すれば、監視、早期対応、部隊の投入・回収、医療搬送など幅広いミッションの任務を支援できるであろう。さらに軍用ヘリコプターを使用することで、民間契約機を使った場合

²² Walter Dorn, "United Nations Peacekeeping Intelligence," in Loch K Johnson (ed.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* (Oxford University Press, 2010) を参照。

²³ "U.N. Seeks Surveillance Drones for Mali, Shelves Plans for Ivory Coast," *Reuters*, 12 May 2014.

よりも高い運用上の柔軟性を確保できる²⁴。陸軍航空隊も、攻撃に特化したヘリコプターとしてアパッチを提供できるであろう。特筆すべきこととして、オランダは、MINUSMA への貢献の一環としてアパッチ 4 機を展開した。

また英国陸軍は、イラク・アフガニスタンでの作戦の遺産として大量の装甲車両を保有している。

英国は民間組織の諸機能も提供できる。現代の多機能 PKO には、民間組織が担う要素も多い。英国は、古くは 1990 年代のバルカン作戦から近年のイラクとアフガニスタンでの作戦にいたるまで、(成功の度合いは様々なながら) 軍・民協力で豊富な経験を積んでいる。

安定化ユニットは、高リスク・高脅威の環境下で活動可能な軍・民連携組織であり、外務省、国際開発省、国防省が管轄する省庁横断的な部門である。このユニットは基本的に、政府の危機対応や紛争・安定化上の優先課題を支援する専門知識の拠点としての役割を主に果たしている。執行機関ではないため、政策形成は行わない。しかし、専門家の派遣や省庁横断的な共通見解の構築を通じて、政策形成に協力することができ、いずれかの省庁が管轄するような問題領域についてもそれを行うことができる。

しかし国連の活動に最も関連性が深いのは、安定化ユニットの人事機能である。安定化ユニットは、多国間枠組みでの展開に相応しい英国人の人材を発見・採用する仕組みとして機能している。最近の例としては、コンゴ民主共和国、マリ、南スーダンでの国連ミッションに従事するスタッフの募集・派遣を行っている。こうした機能を果たすことにより、同ユニットは優先度の高い多国間ミッションに影響を与えるという、ユニットが担う役割の 1 つを遂行している。実際、同ユニットの活動実績指標の 1 つにも、国連 (および EU) の重要ポストのすべてに信頼できる候補者を提供できることが掲げられている²⁵。さらに、学習機能も安定化ユニットの機能の重要な要素である。様々な課題に関するベスト・プラクティス

²⁴ Center on International Cooperation, "Assessment of Helicopter Force Generation Challenges for United Nations Peacekeeping Operations," December 2011, p. 1.

²⁵ Stabilisation Unit, "Stabilisation Unit Business Plan, 2014-15," March 2014, p. 17.

や教訓を照合・共有して、アフガニスタンからの部隊撤退以降も、組織に蓄積された知識の維持を図っている。

英国とPKOの未来

国連PKOに対する英国の姿勢が——英国の行動と貢献の両面で——大幅に変化する可能性があると思えるべき理由はない。しかし英国は今後も、現場の効率性・有効性の向上、ミッションの必要以上の長期化防止など、PKOの改革を支持し続けられると思われる。またPKOを、国際的な紛争管理枠組みの重要な要素とみなし続けるであろう。

英国は(国連PKOへの)再関与を通じて、その外交・安全保障政策に関して一定の直接的利益を得ることができる可能性がある。そうした利益の大半は、英国の影響力という概念に関連するものとなる。第1に、利害関係のある国において国連の活動に参加することにより、英国はその国の政治・安全保障状況の形成に関して一層大きな影響力を手にするであろう。ただし、国連への部隊派遣国に対する英国の能力構築支援は、より直接的なタイプの貢献ほど多くの政治資本をもたらすものではないとする意見もある。第2に、安保理常任理事国としての責任を公的に果たすことや、平和維持改革の方向性に影響を与え、英国人の上級職任用を獲得することにつながる政治的信用を生み出すことを通じて、国連内における英国の地位を高められる可能性がある。第3に、英国がエネイブラーまたは部隊、あるいはその両方をいずれかのミッションに投入した場合、英国はより多くの貢献をすることになる。貢献を拡大することで、主要ポストの確保と当該ミッションの設計や行動の形成に対する英国の(政治)資本が増大する。第4に国防省内には、国連PKOを通じて一定の能力を維持し、訓練では完全に代替できないような実際の作戦経験を得ることができるのではないかとする意見も存在する。

しかし、こうした潜在的な利点があるにもかかわらず、今後英国が国連PKOへの人的貢献を大幅に拡大する可能性は低い。これには、複雑な政治的・財政的理由がある。

英国は自国が国際社会で果たすべき責任を強く意識した、行動主義的な考えを持つ国である。しかし国連 PKO への貢献拡大を阻む政治上の障害は、英国の国益に関係するものである。現在、英国の差し迫った安全保障上の懸念——東欧・中東・北アフリカ、特に湾岸地域——の対象地域は、国連 PKO が積極的に展開されている地域とはほぼ無関係である。多国間フォーラムや現場での影響力を確立する手段の1つとして、首相官邸が国連部隊への兵力派遣を推進していることを示す証拠も存在しない。さらに冷戦終結以降長きにわたって、危機対応・安定化のため NATO や米国主導の同盟など、国連以外の枠組みを優先する傾向が続いている。たとえば、2014年ウェールズ・サミットで、ウクライナでのロシアの活動を受け新設された高度即応統合任務部隊(VJTF)で、英国が主導的役割を担う予定であるとの宣言がなされた。これは英国による NATO への深い関与が現在も継続していることを示す好例である。この種の関与によって、国連の活動に展開可能な部隊の規模が減ることになる。

厭戦感情も要因として考えられるが、貢献を拒む理由としての説得力は、前述の要因よりは低い。英国人は、必ずしも孤立主義に逃げ込み始めたわけではない。2013年8月に下院で下されたシリア空爆参加否決の決議は、介入主義への批判と広く解釈されたが、ユーガブ・ケンブリッジ(YouGov-Cambridge)プログラムと RUSI が後に実施した世論調査では、「75%が国連安保理の授権した作戦への参加を支持している」ことが判明した²⁶。英国が、国連決議を待たず、イラク政府の要請を受けてイラクでイスラム国(ISIS)と戦う多国籍軍に参加していることもここで記しておく必要があるであろう。これらのことから、少なくとも PKO に英国が参加することに対しては基本的に強い反対はない。特に英国と強い歴史的つながりがあったり、説得力ある人道的理由が存在している場合にはその可能性は低いと結論づけてよいであろう。

英国の資金調達の仕事も障害要因の1つとなる。PKO ミッションへの英国

²⁶ Joel Faulkner Rogers and Jonathan Eyal, "Of Tails and Dogs: Public Support and Elite Opinion," in Adrian L. Johnson (ed), *Wars in Peace: British Military Operations since 1991* (London: RUSI, 2014), p. 188.

の拠出額は、外務省、国際開発省、財務省の合意に基づいて2011/12年に設定された、6億3,000万ポンドの紛争予算（Conflict Settlement）から調達される。この予算額の大部分はすでに国連PKO予算への英国の拠出金に充てられており、2011/12年の総額は4億3,300万ポンドに達している²⁷。これを差し引いた残額が、外務省、国際開発省、国防省の特定の活動に充てる共通財源となる資金調達メカニズム、紛争プール（Conflict Pool）となる。2013/14年の紛争プールは2億2,900万ポンドであった。今年は大きな変更が予定されている。2015年4月以降、紛争プールに代わり、総額10億ポンド以上にのぼる紛争・安定・安全保障基金（Conflict, Stability and Security Fund）が設置される。これには1億ポンドの「新規資金」が含まれるが、幅広い活動へと予算使途が広がる²⁸。また国家安全保障会議がこの基金を直接管理することになるため、どの分野・地域の活動を優先するかは同会議が影響を及ぼす可能性がある。

英国の資金調達メカニズムが重要であるのは——財務省の特別準備金の拠出が必要になるほどの大規模な部隊派遣でない限り——国連に部隊を展開するためには他の紛争関連事業と予算をめぐって争う必要があるからである。国連は（2014年7月以降）、軍事要員派遣国に1カ月につき1兵士当たり1,400ドル超の償還金を支払っている²⁹。装備提供に対しても、一定の割合で加盟国に償還金が支払われている。しかしこれらの償還金では、英国部隊の展開による追加費用のごく一部しか賄えない。たとえばアフガニスタンの場合、英国部隊展開に必要な追加費用は、1兵士につき年間30万ポンドをやや下回る金額になると査定されている³⁰。

英国の国連キプロス平和維持隊（UNFICYP）展開のような、低リスク環境で約250～300人の兵士を派遣する場合は、年間約1,800万ポンドの費用がかか

²⁷ National Audit Office, “Department for International Development, Foreign and Commonwealth Office, Ministry of Defence: Review of the Conflict Pool,” March 2012.

²⁸ Charlie Edwards, “Introducing the New Conflict, Stability and Security Fund,” *globaldashboard.org*, 26 June 2013.

²⁹ “U.N. Peacekeepers’ Pay Dispute Is Resolved,” *New York Times*, 3 July 2014.

³⁰ Ministry of Defence, “Annual Report and Accounts 2012/13,” HC 38 (London: The Stationery Office, 2013), p. 8.

る可能性がある³¹。英国はこれを行う代わりにエネイブラーの提供を選ぶこともできる。たとえばオランダは MINUSMA に対し、要員数 380 人、年間予算 6,500 万ユーロ (5,100 万ポンド) で特殊部隊、信号情報 (SIGINT) 部隊、攻撃用ヘリコプターを拠出している³²。部隊とエネイブラーからなるさらに大きな貢献を行うとなると、最大で 2002 年の NATO 国際治安支援部隊 (ISAF) への英国の初期展開と同程度になるであろう。ISAF は 2,000 人の兵員に達し、半年で 1 億 1,700 万ポンドの費用を要した³³。費用にばらつきはあるものの、こうした拠出は他の活動から資金を奪うだけでなく、緊縮財政下の厳しい予算環境に苦しむことになるであろう。

NSS、SDSR、BSOS の各文書で明示されたような、政府による紛争防止の重視も、平和維持への軍の再開を阻む強力な障壁となる可能性がある。紛争防止活動が効果を上げるには一定の資金が継続的に必要であり、予防活動の利点の 1 つはまさに、大規模な軍事展開を避けられる点にある。各国政府はアフガニスタン以降、大規模な軍事展開を極力抑制したがっていると思われる。

したがって最終的に、英国の国連 PKO ミッションへの関与を増大するための最も有望な選択肢は、ニッチな分野でのエネイブラーを提供することだと考えられる。英国が防衛政策を抜本的に転換し、国連機構を支える手段として英国軍をみなすようになることを示す根拠は存在しない。

英国は自国の安全保障上の重点分野を、国連が主な紛争管理枠組みとなっている地域のいずれかに変更すれば、PKO への軍事的関与を深化できる可能性がある。たとえば東・西アフリカの情勢不安や、アル・シャバーブ、ボコ・ハラムなどの武装過激派集団は、英国の懸念事項である。ソマリア、ケニア、ナイジェリアの治安情勢が悪化し (または悪化を続け)、国連による対応が適切とみなされ

³¹ Mark Francois, *Hansard*, HC Debates, 15 January 2014, Col. 576W.

³² "Netherlands to Send Peacekeepers, Helicopters to Mali," *Reuters*, 1 November 2013.

³³ フィンガル作戦への英国の拠出には第 3 師団司令部、パラシュート連隊第 2 大隊を中心とする歩兵戦闘集団およびグルカ兵 1 中隊、王立工兵、通信部隊、王立兵站軍団、王立陸軍医療部隊が含まれる。英国空軍は飛行場の使用を可能にする諸能力も展開した。Geoff Hoon の発言 (*Hansard*, HC Debates, 10 January 2002, Col. 690)。費用に関しては Lewis Moonie の発言 (*Hansard*, HC Debates, 7 March 2002) を参照。金額は最新のポンドレートで表示。

るものであれば、英国はこうした地域での国連ミッションの展開において大きな役割を果たせるであろう。また英国が、現在ともに国連ミッションを受け入れているキプロス、南スーダンへの政治的関与を今後も続ける可能性は高い。

結論

英国は、PKO 改革への外交的努力や個々のミッション支援に積極的な関与を続けるであろう。しかし費用とグローバルな戦略的関心を鑑みると、大規模部隊を長期的に派遣するとは考えにくい。アフガニスタン以降に、もし英国が PKO への貢献を拡大するとすれば、エネイプラーの提供を通じた小規模な関与が選択肢となる可能性が高い。これと並行して、いずれかの国連ミッションの活動環境が突如悪化した場合に、即応能力を提供する可能性もある。しかし、この能力は、おそらく国連の枠組み外で展開されるであろう。ただし、実際は、次の総選挙の結果や今後の防衛・国家安全保障見直しのプロセスの中で国連 PKO に付与される優先順位により、大きく変わってくるであろう。

一見すると、英国の諸能力には国連 PKO に提供できるものが多いように見える。たとえば、十分な訓練を受け装備を備えた部隊、早期展開能力、民軍協力の伝統、そして第一級のエネイプラーの存在などである。さらに英国の指導者たちは、PKO を世界の紛争管理枠組みの重要な要素とみなし続けるであろう。しかし、英国の軍事力が実際にどの程度まで PKO 部隊展開の支援に使われるかは疑問である。

