

## ASEAN における平和維持活動に対する態度の変化

デービッド・カピー

本稿は、東南アジア諸国連合（ASEAN）に加盟する 10カ国の平和維持活動（PKO）に対する各国の態度の変化を概説する。1967年に創設された ASEAN は、世界で最も豊かな国々と最も貧しい国々、新生民主主義国家と権威主義国家が集まった、並外れた多様性を有する地域機構である<sup>1</sup>。このような多様性があるにもかかわらず、ほぼ全ての加盟国が PKO への関心を強めている。この中には、インドネシア、マレーシア、フィリピンなど国連ミッションに長年多大な貢献をしてきた国々や、タイやシンガポールといった冷戦終結以後から貢献している国々、カンボジア、ブルネイ、ベトナムといった新たに活動に参加するようになった国々が含まれる。2014年11月時点で、国連 PKO ミッションへの参加経験が皆無なのはミャンマーとラオスだけであった。

本稿では幅広いインタビューに基づき、東南アジアの国家外交・防衛政策における PKO の位置づけの変化を論じる。PKO に積極的な地域全体の傾向を総括するとともに、近年の 2つの重要な動向を取り上げる。第 1の動向は、インドネシアが 2012年、国連 PKO ミッションへの関与を大幅に拡大して提供国（TCC）トップ 10 入りを目指すという目標を宣言したことである。第 2は、ベトナムが 2014年に、海外派兵反対という従来の姿勢と決別して、包括的な国際社会との統合化戦略の一環として PKO を支持すると決めたことである。ベトナムは憲法改正を実施したのち、2014年6月に国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）に初めて将校 2名を派遣し、新たな派遣の計画も進めている。また先日、東南アジアで 6番目となる PKO 訓練センターも開設した。本稿では、このような PKO への関心の高まりの背後にある動機を考察し、東南アジア諸国が今後 PKO になし得る貢献について検討する。

---

<sup>1</sup> ASEAN 加盟国はブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナム。

本稿では各国の見解の変化に加えて、ASEAN 域内の 2 国間・多国間協力の焦点の 1 つとしての PKO の位置づけも論じていく。2003 年に初めて、インドネシアが ASEAN 平和維持部隊という構想を提起したが、他のいくつかの加盟国がこれに強く反対した。それにもかかわらず、ASEAN 国立 PKO 訓練センター・ネットワーク (ASEAN Network of National Peacekeeping Training Centres) の整備という目標を通じて、PKO は ASEAN の地域アジェンダとして存続している。PKO はまた、ASEAN 地域フォーラム (ARF) と拡大 ASEAN 国防相会議 (ADMM プラス) のプロセスを通じて、より幅広い地域協力の焦点の 1 つにもなってきた。本稿では最後に、これらの多国間取り決めが今後どう変化するかを探り、PKO への関与の拡大を阻む障害について論じる。

## 背景

PKO への東南アジアの関わりは、国連の最も初期のミッションにまで遡る。まずインドネシアが 1956 年 11 月、エジプトに平和維持部隊 (いわゆる「ガルーダ部隊」) を派遣した。インドネシアは以後数十年間に、30 回以上もインドネシア国軍 (TNI) を展開してきており、この中には 1961～63 年の国連コンゴ活動 (UNOC)、1973～79 年の第 2 次国連緊急軍 (UNEF II)、1988～90 年の国連イラン・イラク軍事監視団 (UNIMOG)、1992～93 年の国連カンボジア暫定統治機構 (UNTAC)、国連ハイチ安定化ミッション (MINUSTAH)、国連保護軍 (UNPROFOR、ボスニア) および国連ボスニア・ヘルツェゴビナ・ミッション (UNMIBH) が含まれる。インドネシア史上最大規模の派遣となっているのは国連レバノン暫定隊 (UNIFIL) であり、現在、1 個大隊規模の貢献を行っている。2014 年 9 月時点でインドネシアは計 1,832 名 (警察要員 170 名と軍事専門家 27 名を含む) を派遣する ASEAN 最大の貢献国であるとともに、部隊提供国の上位 20 カ国に ASEAN 域内で唯一名を連ねている<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/sept14\\_2.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/sept14_2.pdf).

ASEAN 内ではマレーシアも、昔から国連 PKO を支持している。マレーシアは 1960 年の ONUC 以降、国連 PKO への貢献国となっており、ピーク時には同ミッションに 1,400 名以上の軍事要員を展開していた<sup>3</sup>。マレーシアの部隊は、旧ユーゴスラビアでは UNPROFOR に参加し、イラン・イラク国境および 1990 年代初めのソマリアでは監視要員を務めた。自国に近い地域では、1992～93 年の国連カンボジア暫定統治機構 (UNTAC) による介入に多大な貢献を行っている。オーストラリア主導の東ティモール国際軍 (INTERFET) にも軍事要員を派遣しているが、その規模は他のミッションより小さいものであった。ユルゲン・ハークはその理由として、ティモール軍がマレーシアを「インドネシア側」とみなしたからだと主張しているが、タイ人将校が副司令官に就任したことにマハティール首相が不満を抱いたためとの説もある<sup>4</sup>。その後、マレーシアは 2003 年の国連東ティモール支援団 (UNMIST) に 125 名の警察要員を送り、2006 年には東ティモール政府による反乱鎮圧を支援するための部隊を派遣した。マレーシアは 1995 年、米国国務省の国際平和維持能力強化 (EIPC) プログラムの支援を受けて、東南アジア初の PKO 訓練センターを設立した。同センターでは 2012 年 12 月までに、51 カ国の軍人 2,114 名、警察官 17 名、文民 28 名に訓練を実施している<sup>5</sup>。

ASEAN 第 3 位の貢献国フィリピンが初めて部隊を派遣したのは、1963 年の ONUC であった。フィリピンは 1990 年代後半以降に貢献を強化し、東ティモールの INTERFET ミッションには 1 回の展開としては最大規模となる、フィリピン国軍 (AFP) 600 名以上を派遣した。これ以外にも、国連リベリア・ミッション (UNMIL)、国連ハイチ安定化ミッション (MINUSTAH)、ゴラン高原の国連兵力引き離し監視隊 (UNDOF) などのミッションに参加している。UNDOF は、

<sup>3</sup> Alistair B. Cook, "Southeast Asian Perspectives on UN Peacekeeping" *Journal of International Peacekeeping* (forthcoming 2014) p. 169.

<sup>4</sup> Jurgen Haacke, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture: Origins, Development and Prospects* (London: Routledge, 2005) p. 248, n. 15. Cf. Ian Martin and Alexander Mayer-Rieckh, "The United Nations and East Timor: From Self-determination to State-building" *International Peacekeeping*, vol. 12, no. 1 (2005) pp. 125-145, p. 132.

<sup>5</sup> Cook, p. 166.

2013年3月にAFPの隊員21人がシリアの反乱組織に拘束されて物議を醸したが、ヨルダン政府の仲介で解放された。また、2014年8月末には、AFPの部隊が[同部隊を包囲した]アルカイダ系反乱組織に対して[UNDOF司令官に命じられた]武装解除を拒み、「再配置」を実施したことにより、指揮命令系統を乱したと報じられた。部隊を束ねるインド人司令官はこれを「卑怯な行為」と評した<sup>6</sup>。フィリピンは約700名の軍事要員をPKOの現場に展開している。また、警察・軍事専門家の提供国として世界の上位10カ国に入っている<sup>7</sup>。

これらの三大貢献国以外にも、シンガポールは初参加となる1989年の国連ナミビア独立移行支援グループ(UNTAG)以降、1,500名以上の軍事要員を国連ミッションに派遣してきた実績を持つ。同国国防省によると、シンガポールは「資金・人的資源が限られているため、シンガポール軍(SAF)が専門知識を有し、海外パートナーにとって有益なニッチ分野への貢献に力を集中させている」という<sup>8</sup>。1997年以降、シンガポールは国連待機制度(UNSSA)にも登録している。だが自国周辺でのPKO支援には慎重な姿勢をとっており、2004年にインドネシアが提案した地域平和維持軍の設立に向けた議論を阻止している(下記参照)。シンガポールと同じくタイも、冷戦終結後に初めて国連PKOミッションへの参加を開始した。初めて参加したのは、1991年の国連イラク・クウェート監視団(UNIKOM)による非武装地帯の監視任務であった。1993年には、隣国カンボジアに工兵705名を派遣している。これらの工兵は主に建設・地雷除去作業に従事した。1999年にはオーストラリア主導の東ティモール国際軍に1,581名を(次いで国連東ティモール暫定行政機構:UNTAETに925名を)派遣し、これがPKOに対するタイ史上最大の部隊提供となって

<sup>6</sup> Camille Diola, "UNDOF Commander: Filipinos' Defiance Unprofessional" *Philippines Star*, 4 September 2014; Camille Diola, "Recalled UNDOF Official Returns Home" *Philippines Star*, 14 September 2014.

<sup>7</sup> Noel Morada, "Contributor Profile: the Philippines" <http://www.providingforpeacekeeping.org/wp-content/uploads/2013/12/Philippines-Morada-15-December-2013-Final.pdf>.

<sup>8</sup> "Overseas Operations" Singapore Ministry of Defence website, [www.mindef.gov.sg](http://www.mindef.gov.sg) (accessed 20 October 2014).

いる<sup>9</sup>。2012年のダルフールへの展開の終了以降、タイはPKOに小規模な貢献しか行っていない。この時期はちょうど、国内政治に大きな混乱が生じた時期と重なっている。ソルポン・ポーが指摘するように、「国内の政治危機がPKOへのタイの関与にどの程度悪影響を与えたかを評価することは難しいが、一部の観測筋によれば、政府は国内の問題に気を取られ、「PKOなどの他の事項には」上の空になっていた」という<sup>10</sup>。

つまり、5つの東南アジア諸国は過去数十年間にわたり、PKOにおいて、波はあるものの一定のレベルで強く関与してきたと言える。しかし過去10年間で、平和活動に対する姿勢が以前に比べてかなり積極的になったことを示唆する3つの変化が生じたと筆者は考えている。第1の変化は、以前はPKOへの参加に消極的だった諸国が、貢献国として登場してきたことである。第2の変化は、インドネシアが国連の活動にこれまで以上に大きな役割を果たしたいと希望するようになり、地域的な平和維持軍の設立を主張するようになったことである。第3の変化は、PKOが2国間・多国間安全保障協力の重点領域の1つとして注目を集めるようになり、今後もその重要性は増す一方だと思われることである。とはいえ、ASEAN諸国はPKOのいくつかの側面にいまだ懸念を抱いており、域内の平和維持協力にどの程度まで参加できるかについてはまだ制約が存在している。

## 新たな参加国 カンボジア

マレーシアやインドネシアといった長年の貢献国に加えて、過去10年間にカンボジア、ブルネイ、ベトナムという新興3カ国が、PKOへの関心を強めている。カンボジアといえば、1990年代前半のUNTACで多数の平和維持要員を受け入れたことが最もよく知られている。カンボジアで初めてPKOへの言及がなされたのは、2006年の国防白書であった。それ以降、7件のミッションに1,600名以

<sup>9</sup> Sorpong Peou, "Contributor Profile: Thailand" <http://www.providingforpeacekeeping.org/wp-content/uploads/2014/06/Thailand-Peou-21-May-2014.pdf>.

<sup>10</sup> Ibid.

上の軍事要員を展開している。これらのミッションには、国連スーダン・ミッション (UNMIS)、国連南スーダン共和国ミッション (UNMISS)、国連中央アフリカ・チャド・ミッション (MINURCAT)、UNIFIL、国連シリア監視団 (UNSMIS)、国連マリ多面的統合安定化ミッション (MINUSMA) などがある<sup>11</sup>。カンボジア軍は、地雷除去・爆発物処理の特殊技能を持つことで知られており、カンボジア王国軍 (RCAF) の部隊はこの分野でアフリカと中東での国連ミッションに重要な貢献を行っている。具体的には、UNMIS に4つの地雷除去チーム（各チームは約135名の要員で構成）を提供したほか、より最近の例ではUNIFIL に工兵150名、地雷除去兵50名を派遣している<sup>12</sup>。

カンボジアがこうした貢献を行っている背景には、複雑な事情が存在している。一方においてカンボジアはまず、多くの国と同様に、PKOに参加することで、国家の威信・地位・評価が高まるというメリットを重視している。2006年のカンボジアの国防白書によると、RCAFは「国際社会での威信の確立に尽力している。PKOで一定の役割を果たすことは、RCAFが平和と安全保障の強化に向けた取り組みに貢献できる1つの機会となる」<sup>13</sup>。しかしカンボジアは、これらのミッションが自国軍の能力強化に有用であることも認めている。カンボジアは米国との2国間訓練・協力に注力してきており（詳細は後述）、国連から支払われる償還金を軍改革にかかる費用の一部としても利用している<sup>14</sup>。

## ブルネイ

スルタンが統治する小国ブルネイは、2008年にレバノンに初の平和維持軍を派遣した。ブルネイ国軍はわずか3大隊で構成される小規模なもので、自国の安全保障をいまだに英国グルカ兵に依存している。そのような状況下でも、ブル

<sup>11</sup> Vannarith Chheang, "Contributor Profile: Cambodia" <http://www.providingforpeacekeeping.org/wp-content/uploads/2014/01/Cambodia-Chheang-24-Jan-2014-Final.pdf> 参照 (2014年10月23日にアクセス)。

<sup>12</sup> Carlyle A. Thayer, "Cambodia Commits to UN Peacekeeping" *Thayer Consultancy Background Brief*, October 23, 2014.

<sup>13</sup> Chheang, "Contributor Profile: Cambodia" p. 4.

<sup>14</sup> Ibid.

ネイは初の派遣以来、UNIFIL への定期的な部隊派遣を維持している。2014年8月には、ブルネイ王国軍(RBAF)の最新の派遣部隊として軍事要員30名が中東へ出発した。この部隊は、マレーシア大隊(MALBAT 850-2)の指揮下に入る予定である<sup>15</sup>。これが現在まで、ブルネイが行った最大規模の展開となっている<sup>16</sup>。

ブルネイはレバノンへの派兵に加えて、南フィリピンの平和活動にも支援を行っており、モロ・イスラム解放戦線(MILF)とフィリピン政府がミンダナオ島で締結した停戦協定を監視する国際監視団(IMT)に、より小規模な部隊を派遣している<sup>17</sup>。

これらの貢献を支持する根拠となる政策が、ブルネイの国防白書に示されている。最新の2011年版白書は、「安定化活動」に貢献することを「現在の優先課題」の1つであるとし、「安定とルールに基づく国際秩序の推進に向けた一層幅広い国際的活動に、個々のニーズに合わせたきめ細やかな貢献を行い、特に平和支援・人道支援活動への貢献に注力すること」を目指すと述べている<sup>18</sup>。レバノンとミンダナオ島でのPKOは、「中立的で建設的な貢献国としてのブルネイのイメージを強化」したと考えられる。こうした活動は、「困難な環境でのRBAFによる小規模作戦遂行能力」の向上を中心に、実質的な恩恵ももたらした<sup>19</sup>。同白書は「域内または国連を支援する形での、安定化活動へのRBAFの定期的な(かつ必要に応じて並行的な)貢献を行う能力を強化することは、将来的な軍事能力の開発および展開計画の策定を構成する重要な側面の1つとなるだろう」と主張している<sup>20</sup>。

<sup>15</sup> Quarantul-Ain Bandial, "26 Peacekeepers Return Home" *The Brunei Times*, 4 October 2014; Azaraimey HH, "Brunei UNIFIL Peacekeepers Return from Lebanon" *Borneo Bulletin*, 4 October 2014.

<sup>16</sup> Waquiuddin Rajak, "Brunei Sends Largest Number of Peacekeepers to Lebanon" *The Brunei Times*, 26 August 2014.

<sup>17</sup> Ak Mohd Khairuddin and PG Harun, "Brunei Peacekeepers Return from Mindanao" *The Brunei Times*, 9 September 2014.

<sup>18</sup> *Defending the Nation's Sovereignty: Expanding Roles in Wider Horizons* (Brunei: Ministry of Defence, 2011) p. 12.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>20</sup> *Ibid.*

## ベトナム

東南アジア諸国の PKO 関与に関し、近年あった中でおそらく最も重要な動きは、2014 年にベトナムが新たな部隊提供国として名乗りをあげたことであろう。ベトナムは長らく、国連 PKO を国家主権の侵害とみなし、活動に反対してきた。1975 年から 1994 年までは、国連加盟国に課される PKO 予算への分担金支払いも拒否している。プトロス・プトロス＝ガーリ国連事務総長が 1993 年に初めてベトナムの PKO 参加の可能性に言及したが、この提案はベトナム政府に全く支持されなかった。しかしこの状況が 2004 年以降変化し始め、ベトナム政府高官が [PKO への参加について] 以前より前向きに発言し、副首相の指揮の下で PKO の準備を進めるための省庁間委員会が発足した<sup>21</sup>。しかし 2009 年までは、ベトナムの国防白書に PKO が明確に言及されることはなかった。2009 年のベトナムの国防白書には次のように記されている。

ベトナムは国連の役割を高く評価し、平和維持活動 (PKO) を国連の重要な機能の 1 つとみなしている。(中略) ベトナムは、国連 PKO に自国の能力と状況に応じて効果的に参加するための準備を進めている。ベトナムの関連省庁は、他国の経験を積極的に調査し、国連 PKO に効果的に参加するため、職員に十分な専門技能、外国語能力、国際法に関する知識を身につけさせている<sup>22</sup>。

グエン・タン・ズン首相は、2013 年にシンガポールで開かれた年次開催のアジア安全保障会議 (シャングリラ会合) で、ベトナムが PKO に参加するとの決定を最終的に認めた。ベトナムは憲法 89 条を改正して軍の海外派遣を可能にし、2014 年 6 月にベトナム人将校 2 名を連絡官として UNMISS に派遣した。

ベトナムが PKO にもたらし得る貢献は大きい。ベトナム人民軍 (VPA) は 40 万人以上の兵士を擁し、世界でも 10 本の指に入る規模の陸軍を持っているほか、

<sup>21</sup> インタビュー (ベトナム平和維持活動センター、ハノイ、2014 年 10 月 10 日)。

<sup>22</sup> *Vietnam National Defence White Paper* (2009) p. 27.



地雷除去、工兵分野、軍事医学の豊富な知識も有している。ある情報筋によると、VPAには医療スタッフ（医師・看護師）5万名以上が所属しており、これらの人材がPKOに重要な貢献を提供できる可能性がある<sup>23</sup>。ベトナムがPKOへの関与に乗り出したことを示す具体的な兆候として、2014年5月27日に国立PKO訓練センターが開設された。このセンターは現在、ハノイ市ウエストレイク近辺のビル内に設置されているが、建設工事が完了次第、ハノイ西部タックタット地区の面積6.8haの敷地に移転する。新施設は、米国などからの資金援助を受けて建設されている<sup>24</sup>。

ベトナムは、PKOへの参加拡大も慎重に進めている。ベトナム政府は2014年にフランスとの間で、フランス語を話せるベトナム軍工兵をフランス主導のマリでのミッションに参加させる旨の覚書（MOU）を交渉した<sup>25</sup>。また、ベトナムの副首相が、2014年9月にホワイトハウスで開かれたPKOへの支援に関する米国バイデン副大統領との会合にASEANから参加した2名の代表の1人として出席している<sup>26</sup>。

こうした機運にもかかわらず、PKOに関する政治的・規範的な制限が今も存在している。ベトナムの2009年版国防白書では、介入を伴うより強力（ロバスト）なマンデートへの懸念を表明し、「国連PKOは、独立・主権・領土保全の尊重や内政不干渉の原則に従って、不偏性を確保したうえで、当事者の同意を得た場合に限りて実行されねばならない」と記述されている<sup>27</sup>。「保護する責任」といった概念に対するベトナムの支持は控えめなものである<sup>28</sup>。

<sup>23</sup> インタビュー（ハノイ、2014年10月11日）。

<sup>24</sup> インタビュー（ベトナム平和維持活動センター、ハノイ、2014年10月10日）。

<sup>25</sup> インタビュー（ハノイ、2014年10月11日）。

<sup>26</sup> この会合に参加したもう1つのASEAN加盟国は、インドネシアである。“Joint Statement on Support for United Nations Peacekeeping Operations”を参照。 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/26/joint-statement-support-united-nations-peacekeeping-operations> (2014年10月16日にアクセス)。

<sup>27</sup> *Vietnam National Defence White Paper* (2009) p. 27.

<sup>28</sup> David Capie, “The Responsibility to Protect in Southeast Asia: Framing, Resistance and the Localization Myth” *The Pacific Review*, vol. 25, no. 1 (2012) pp. 153-173.

国内政治面を見ると、軍部や政界エリートは国連 PKO を強く支持する姿勢をとっているが、彼らの考えに「世論が追いついていない」との認識が広く存在する。戦争の甚大な犠牲が今も多くの国民の記憶に新しいベトナムでは、自国の兵士の命を海外で危険にさらすことへの反対がある。政府はこのような考えを変えるための活動を開始し、県や地域レベルの高官と会談を重ねながら海外派兵がもたらす利点を理解してもらうよう努めている<sup>29</sup>。

## インドネシア——高い目標を掲げて

国連 PKO を新たに支持し始めた新興参加国に加えて、東南アジアで最長の歴史を持つ貢献国も、今後は PKO が自国の外交政策に、これまで以上に重要な役割を果たす意志があることを示唆している。

インドネシアは 2012 年、世界の部隊提供国の上位 10 カ国入りを目指して、国連ミッションへの派遣兵員数を現在の 1,800 名から 4,000 名以上に増員する計画を発表した（ある当局者によると、4,000 名という人数が選定されたのは、上位 10 カ国入りするための目安と判断されたためである）<sup>30</sup>。それだけにとどまらず、ユドヨノ大統領は 2012 年 3 月のボゴール PKO 訓練センターの開設式で、インドネシアの長期的かつ「一層高い」目標は、軍事要員 10,000 名を展開することだと述べた<sup>31</sup>。インドネシアはすでに派遣兵員数を拡大させてきており、レバノンには現在、大隊規模の部隊を派遣しているほか、2012 年にはダルフルにも大隊を派遣している。南北アメリカ大陸への初の展開（ハイチ）も行った。さらに特筆に値するのは、潘基文国連事務総長の要請を受けて、ダルフルに Mi-17 ヘリコプター 3 機、レバノンに海軍艦艇 1 隻など、ミッションの活動を可能にするプラットフォームの提供にも合意したことである<sup>32</sup>。インドネシアの存在感が高まっていることを示すもう 1 つの重要な象徴として、インドネシア人将校が 2013 年の国

<sup>29</sup> インタビュー（ハノイ、2014 年 10 月 11 日）。

<sup>30</sup> インドネシア外務省官僚とのインタビュー（ジャカルタ、2013 年 7 月）。

<sup>31</sup> “Indonesia to Send 4,000 Troops, Helicopters to UN Peacekeeping Missions” *The Jakarta Globe*, 20 March 2012.

<sup>32</sup> Suhedjoko, “RI Dispatches Peacekeeping Mission to Sudan” *The Jakarta Post*, 27 April 2013.

連西サハラ住民投票監視団 (MINURSO) の司令官に任命された<sup>33</sup>。

インドネシアが PKO への関心を高めている理由は何であろうか。これには少なくとも、2つの重要な要因がある。第1の要因は、インドネシアの指導者たちが世界における自国の地位に対して自信を強めていることである<sup>34</sup>。スハルト体制終焉後の内省と混乱の時期を経て、インドネシアは自信に満ちた積極的な民主主義国家に生まれ変わった。インドネシアは財務大臣・中央銀行総裁会議 (G20) の一員であり、最近では国連安全保障理事会の非常任理事国として任期を果たし、2011年には ASEAN 議長国を務めた。インドネシアの指導者たちは、自国が2億4,000万人の人口と広大な領土に相応しい役割を国際舞台で果たしていると考えている。インドネシア人のある官僚はこれを『『スパイダーマン』の台詞にあるように、大きな力には大きな責任が伴う』と評した<sup>35</sup>。その意味で、PKOへの貢献は、世界でインドネシアが占める地位を対外的に知らしめる具体的な手段の1つとなる。インドネシアのアイデンティティの変化を表現する意味もある。別の官僚の言葉を借りれば、PKOはインドネシアの「民主的なイメージを伝える」のに役立つのである<sup>36</sup>。

第2の要因は、今日の PKO に対する高い関心が、1998年以降の政軍関係の変化によって部分的にもたらされたことにある。TNIはその歴史の大半を通じ、国内の治安活動に特に力を注いできた。ところが、スハルト政権崩壊後にこの姿勢が変化して、1999年4月に警察と軍が正式に分離した。アチェ紛争終了から現在までの10年間に、TNIは次第に外向きになり、新たな役割を見出す必要性が高まってきている。ユドヨノ政権時代に国連の活動が強く支持されたのは、偶然ではない。ユドヨノ元大統領自身が、UNPROFORに平和維持要員として参加した経歴を持っていたのである。PKOは、軍隊の内部でも人気の高いミッ

<sup>33</sup> “Indonesian Major General Appointed Force Commander of UN Western Sahara Mission” United Nations News Centre, 27 August 2013.

<sup>34</sup> Natalie Sambhi, “Indonesia’s Push for Peacekeeping Operations” *The Strategist*, 17 September 2013.

<sup>35</sup> インドネシア外務省官僚へのインタビュー (ジャカルタ、2013年7月)。

<sup>36</sup> インドネシア外務省官僚へのインタビュー (ジャカルタ、2013年7月)。

ションとなっており、特に若手将校に希望者が多い<sup>37</sup>。兵士たちは PKO に参加することで実務的な経験を得ることができ、昇進の可能性が高まり、経済的恩恵も得ることができる。あるインタビュー回答者がジャカルタで語ったように、インドネシアの PKO への新たな関与は今後も継続する可能性が高い。その理由の1つは、「インドネシア国軍がこのミッションに強い関心を寄せている」ことにある<sup>38</sup>。

PKO への熱意が、ジョコウィ新政権下でも続くか否かは、今後の展開を見ないとわからない。ただジョコウィ大統領は、インドネシアが ASEAN だけに留まらず、世界情勢でより大きな役割を果たすと述べており、日本など他の域内パートナーと協力可能な分野の1つに PKO を挙げている<sup>39</sup>。しかし同大統領は、防衛支出を拡大する対象として海軍を優先する旨を示唆している。このため、陸軍の予算が削減される可能性がある<sup>40</sup>。

## 2 国間・多国間協力における平和維持活動

東南アジアの新規および既存の貢献国において、各国政府が PKO に対してこのような姿勢の変化を見せていることに加え、PKO は、ASEAN 加盟国と外部パートナー間の防衛協力の注力分野の1つとしても注目されるようになってきている。このような動きには、各国軍の能力構築を目的とする2国間協定が含まれるが、ADMM プラスをはじめ、アジアに新たに誕生した地域安全保障アーキテクチャーにおいて PKO への関与が強化されてきている中でも、この動きは反映されている。

ASEAN における PKO への最大の出資国の1つは、国務省のグローバル平和活動イニシアティブ (GPOI) を通じて資金を拠出する米国である。GPOI はブッシュ政権時に年間予算約1億ドルを得て発足し、オバマ政権下でさらに5年間

<sup>37</sup> インドネシア国軍高官へのインタビュー (ジャカルタ、2013年7月)。

<sup>38</sup> インドネシア外務省官僚へのインタビュー (ジャカルタ、2013年7月)。

<sup>39</sup> Emirza Adi Syailendra, "Jokowi Preparing Indonesia for a World beyond ASEAN?" *The Nation* (Thailand), 10 January 2015.

<sup>40</sup> Joshua Kurlantzick, "Jokowi's Maritime Doctrine and What It Means" *The Diplomat*, 29 November 2014.

活動期間が延長された。米国は GPOI を通じ、ASEAN 加盟国 6 カ国を含め、世界の 69 の国や地域機構を支援している。これまで、各国の PKO 訓練センターに対する資金援助に多額の資金が拠出されてきた。セントウル（インドネシア）の見事なセンターや、新設されたベトナム PKO センターなどもその中に含まれている<sup>41</sup>。2013 年 12 月には、マレーシアの PKO 訓練センターが、完全な訓練能力（Full Training Capability）を備えているという米国の認定を世界で最初に与えられたセンターとなった。

PKO は、米国と ASEAN 域内諸国の合同軍事演習の重点項目にもなっている。たとえば 2014 年の米・インドネシア合同演習「ガルダ・シールド」は、平和支援活動を中心に実施された。ハワイに駐留する米陸軍兵士 500 名がインドネシア軍兵士 700 名と合流して、指揮所演習、ジャングル野戦訓練、連合実弾射撃演習（カルフェックス）など、数々の訓練を行った<sup>42</sup>。また、米・カンボジア年次合同演習「アンコール・センチネル」は、PKO と地雷除去を中心とした内容になっている。2014 年 4 月に、この米・カンボジア合同演習の第 5 回目がカンボジア多国籍 PKO 訓練センターで実施された。

ASEAN 地域における自国の外交の一環として PKO を積極的に推進しているのは、米国だけではない。オーストラリアによるインドネシアとの防衛協力においても、PKO が重要なテーマになってきている。たとえば、2 国間で行われる年次合同軍事演習「ガルダ・クーカブラ」などでも PKO が重視されるようになってきた<sup>43</sup>。両国の国防大臣が発表した 2013 年の声明では、オーストラリア国防軍（ADF）平和活動訓練センターと新設のインドネシア PKO センターの連携構築、および「両国の国防軍間の平和維持に関する正式なパートナーシップの構築」が

<sup>41</sup> State Department Fact Sheet, “US-Indonesia Cooperation on Peacekeeping” 18 November 2011; Raymond Drumsta, “Peacekeeping Operations Center Ribbon Cutting” [www.army.mil](http://www.army.mil) 11 June 2013 (accessed 20 October 2014).

<sup>42</sup> 「ガルダ・シールド 2014」の一連の映像クリップと他の情報に関しては、<http://www.dvidshub.net/feature/GarudaShield2014#.VE4uAZOUcdo> を参照。

<sup>43</sup> Australian Department of Defence, “Australia and Indonesia Troops Participate in the Inaugural Bilateral Peacekeeping Exercise Garuda Kookabura” 17 May 2013.

発表された<sup>44</sup>。オーストラリアは、ベトナム人民軍に言語訓練を提供している主要な国でもある。『オーストラリアン』紙によると、ADF はここ数年で、17,000 名ものベトナム軍兵士を対象に英語学習講座を実施してきたという<sup>45</sup>。

また、PKO は、日本による ASEAN への関与においても重点分野の 1 つとなっている。2011～15 年の日本・ASEAN 行動計画は、PKO を、インストラクターの派遣や訓練を通じた協力を行う重点分野の 1 つに挙げている。

2 国間の軍事的関与において、なぜ PKO への注目が高まっているのであろうか。重要な理由の 1 つとして、PKO が、より伝統的な防衛協力が刺激する可能性のあるデリケートな問題の一部を回避した「ソフトな」安全保障課題とみなされていることがある。たとえば米国とベトナム間、米国とインドネシア間の軍事協力は昔から人権侵害の主張によって制約されてきた。マレーシアなどいくつかの国も米国との伝統的な軍事演習に慎重な姿勢をとっている。こうした軍事演習は、中国を標的にしている可能性があるともみなされかねないからである。しかし PKO は、このような懸念から解放されて相互交流を行うための有用な手段となる。とはいえ、防衛協力の主軸に PKO を据えるやり方に異論が出ていないわけではない。国際 NGO ヒューマン・ライツ・ウォッチは、2014 年 4 月にカンボジアで実施された「アンコール・センチネル」演習を、米軍がカンボジア憲兵隊に訓練を提供しているとして批判した。カンボジア憲兵隊は、2014 年 1 月の縫製工場の従業員によるデモを強制排除するために動員されたことがある<sup>46</sup>。

## 平和維持に関する域内協力

いくつかの ASEAN 諸国は数十年にわたって国連 PKO に寄与してきた実績を持つ。それでも ASEAN 域内において PKO に関する協力を行うという考えはまだ比較的新しいものであり、依然として議論的になっている。ASEAN 平和維

<sup>44</sup> Hon. Stephen Smith, “Second Annual Australia-Indonesia Defence Ministers’ Meeting” 26 July 2013.

<sup>45</sup> Brendan Nicholson, “Australian Defence Force to Train Vietnamese Troops for UN Peacekeeping Role” *The Australian*, 20 March 2013.

<sup>46</sup> Human Rights Watch, “Cambodia: US Training of Abusive Military Exposed” 20 May 2014.

持軍という案を初めて議題として提案したのは2003年、インドネシアがASEAN議長国を務めた時のことであった。具体的には、広い人脈を持つインドネシア戦略国際問題研究所(CSIS)所長のリザール・スクマが、ASEAN安全保障共同体というビジョンを提示した演説の中で初めてこの案が語られたのである。スクマは、オーストラリア主導の東ティモール介入にインドネシアは強い不快感を覚えたことと述べ、ASEAN軍がこの役割を果たせば良かったと思うが、そのような兵力は存在しなかったと語った。インドネシアのハッサン・ウィラユダ外務大臣と、当時インドネシア外務省でASEAN協力局長代理であったマルティ・ナタレガワが、このアイデアを取り上げた。

ウィラユダは、東南アジアでの危機に対応できるASEAN待機軍の設立を求めた。ナタレガワは当時、「われわれが言いたいことは、ASEAN諸国はお互いを、他のどのような国よりも正確に理解し合うべきであるということだ。そのためにASEAN諸国は必要になった際に、ASEAN平和維持軍を活用し要請に応じて展開するという選択肢を持つべきだと考える」と述べた<sup>47</sup>。(スクマが後に「10要求すれば5は実現するかもしれないと考えた」と述べたように)これは非常に大胆な提案であり<sup>48</sup>、地域平和維持訓練センターの設置要求と同じく、とりわけシンガポールから強い反対を受けた<sup>49</sup>。しかし、域内の平和維持能力を強化するという目標はASEAN諸国の指導者たちに熱烈に支持こそされなかったが、完全に消滅したわけでもなかった。ASEANが2015年を目途に設置する予定のASEAN政治・安全保障共同体(APSC)の構想時に、この提案が浮上したのである。同提案は、新たなADMMプロセスで推進するプロジェクトの1つに指定されている。

ADMMは、2011年5月にジャカルタで開かれた会合で、ASEAN PKOセンター・ネットワーク設立に関するコンセプトペーパーを採択した。その目標は「ASEAN各国の既存および今後設置されるPKOセンターに対して、合同計画・訓練および経験の共有」その他の様々な活動の実施を促すことにある。これらは

<sup>47</sup> Cited in Carlyle Thayer, "ASEAN and UN Peacekeeping" *The Diplomat*, 25 April 2014.

<sup>48</sup> リザール・スクマへのインタビュー(ジャカルタ、2013年7月)。

<sup>49</sup> "Singapore Sidesteps ASEAN Peacekeeping Force" *Reuters*, 4 March 2004.

短期的、中期的、長期的な目標に分けられる。短期的目標として、ASEAN 加盟国は PKO 訓練に関するカリキュラム・資料・方法の情報共有、および各加盟国が国内で PKO センターを設置するための支援を行うことを約束した。中期的目標は、標準作業手順 (SOP) の作成、訓練・作戦・ベストプラクティスに関する共通マニュアルの作成、および合同訓練の開始である。より長期的な目標として、ADMM は共通の待機制度を策定し、相互運用性の強化を図り、既存センターを中核的拠点に発展させていく。ADMM によるコンセプトペーパー採択を受けて、ASEAN は ASEAN PKO センター・ネットワーク設立に向けた正式会合を発足させ、2012 年 9 月にバンコクで第 1 回会議を開催した。マレーシアのヒシャムディン・フセイン国防大臣は最近、「平和維持ミッションなどの取り組みに際し ASEAN 加盟国は一体となって動く(べきである)」と述べたが、地域待機軍が近い将来実現すると予想する者はほとんどいない<sup>50</sup>。

PKO は、ADMM に加えて、ARF や ADMM プラスなどの ASEAN より広い範囲を対象とする地域機構でも議題として取り上げられている。1994 年に創設された ARF は、27 カ国が参加するアジア太平洋地域で最大の地域安全保障対話枠組みである。同対話には、年次外相会合や、幅広い安全保障課題を協議する一連の会期間会合が含まれる。ARF では 1996 年以降、準定期的に平和維持専門家会合を開催している。この会合の大部分は認識共有と対話を目的として行われてきたが、北京で開かれた直近の会合では、「訓練官訓練」(train the trainers) セッションなど、より実務的な協力がテーマとして取り上げられた。

ADMM プラスは 2010 年に創設され、ASEAN 加盟国 10 カ国の国防相に加え、外部アクター 8 カ国(中国、日本、韓国、米国、ロシア、インド、オーストラリア、ニュージーランド)が一堂に会する会議となっている。ADMM プラスでは隔年開催の国防相会合に加えて、数々の専門家会合(EWG)を通じて継続的な検討作業を行っている。PKO は、2010 年にハノイで第 1 回会合が開かれた際に、出席した各国国防相で策定した 5 つの重点会合の 1 つである。PKO に関す

---

<sup>50</sup> “ASEAN Members Should Move as a Team in Peacekeeping Mission” *The Rakyat Post*, 16 July 2014.



る専門家会合は、当初はフィリピン、ニュージーランド共催で発足し、2011～13年に①能力と格差の地域的検討、②法的問題の調査、③活動上の諸課題、④部隊形成に関する諸課題などの会合を開催してきた。2014年2月にはフィリピンの主催により、平和活動をシナリオとした初のADMM プラス机上演習(TTX)が実施された<sup>51</sup>。

## 結論

本稿では、過去数年間に東南アジア諸国のPKOに対する姿勢に重要な変化があったことを論じてきた。国連PKOは、ASEAN域内諸国が自国の正統性を強化し、評判を高め、米国などの外部パートナーとの協力を拡充する手段として一層みなされるようになっていく。インドネシアなど長年の貢献国は、将来に向けた野心的ないくつかの目標を設定しており、新興3カ国はPKOミッションへの関与を強化する準備を整えている。今後何年にもわたり、ASEAN諸国にとってPKOの重要性は高まる一方となる可能性が高いであろう。

これらの変化にもかかわらず、東南アジア諸国の国連平和活動への参加拡大を阻むいくつかの障害が存在する。第1の課題は、長年続く能力面の問題である。カンボジアやベトナムなど新たに参加し始めた国にとっての問題は、人員不足ではなく英語やフランス語スキルの不足である。国連の手続きや交戦規則に関する知識不足、法的問題、他国の軍隊との協力経験の不足も課題となっている。

第2の課題は物資である。ベトナム外務省によると、PKOミッションに多数の軍事要員を派遣する場合、VPAは国連の基準に適合した装備を購入しなければならない<sup>52</sup>。カンボジアも「兵站(および)近代的装備の調達に関連する大きな課題」に直面している<sup>53</sup>。

---

<sup>51</sup> “About the ASEAN Defence Ministers’ Meeting (ADMM-Plus)” <https://admm.asean.org/index.php/about-admm/about-admm-plus.html> (2014年10月22日アクセス)。

<sup>52</sup> ベトナム外務省官僚へのインタビュー(ハノイ、2014年10月10日)。

<sup>53</sup> Chheang, “Contributor Profile: Cambodia” p. 5.

だが、これ以外にも、規範的・政治的な障害が依然として存在している。ベトナムの場合、国内に海外派兵に対する抵抗感があり、それを克服するには時間がかかるだろう。大部分の ASEAN 諸国は今も伝統的な平和維持の概念を好み続けており、国連ミッションで徐々に主流となってきている、よりロバストなマンデートや平和強制といった考えに抵抗感を抱いている。昨年、国連総会第4委員会（特別政治・非植民地化）でASEANを代表して発言したタイの将校は、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション（MONUSCO）介入旅団のような構想を実現しようとすれば「PKOの基本原則との一致が懸念されざるを得ない」と述べた。そして「全当事者の同意、不偏性、自衛およびマンデートの防衛以外での武力の不行使、という国連PKOの3原則が、あらゆるPKOの基本教義（原文ママ）であり続けることを忘れないようにする必要がある」と語った<sup>54</sup>。また、地域レベルでは、不干渉という規範と国家主権の尊重が、ASEAN平和維持軍の設置を阻む主要な障害となっている。東南アジア諸国の合同部隊が近い将来、ASEAN旗の下でPKOに派遣される可能性はないに等しい。しかし、過去10年間に進展し、また今後も継続する可能性が高いと思われる変化そのものが持つ重要な意味が損なわれるわけではない。

---

<sup>54</sup> 東南アジア諸国連合を代表してのナタウト・サバイループ上級大佐の発言（第68回国連総会第4委員会でのASEANの発言、ニューヨーク、2013年10月28日）。