平和維持活動における能力構築支援
――G８を中心として――

山下　光

〈要　旨〉

G８は2004年のシーアイランド会合における行動計画の採択を契機として、平和維持活動（PKO）能力の構築支援に取り組んできた。この支援アジェンダはPKOの軍事・警察・文民諸側面を含み、また全世界を対象とする包括的なものであり、これを受けたG８諸国による支援活動もある程度の実績を上げてきている。他方、それらの支援活動はPKO軍事要員の訓練に重点が置かれ、兵站、財政などその他の側面の支援については進捗の遅れなどの問題が観察される。

G８は国連のような、PKOのフィールド・アクターとしての役割は持っていない。だが外交枠組みとしてみた場合、G８は国連とならぶグローバルな性質のアクターであり、また構成や議題設定の柔軟性において国連とも異なる独自性を持っている。G８のPKOに対する意義は、PKOおよびその能力構築に従事する国際アクターおよび各国政府の活動に対し国際的な支持を動員し、それを正当化する役割にあるといえる。G８の創設メンバーである日本としても、G８における過去数年のこうした流れを国際平和協力活動の対内・対外的な説明により積極的に関連付けるとともに、G８におけるPKO能力構築支援の推進にイニシアティブを取っていくことが期待される。

はじめに

G８サミット（以下G８）は毎年行われる主要８カ国の首脳会議である[1]。G８は常設の事務局や規約を持たないという点で国連をはじめとする国際機構とは異なっており、またその主要な活動は経済・金融政策の調整であると見られてきた。しかし近年において、平和維持活動（PKO）分野でのG８の活動は―とりわけシーアイランド・サミット（2004年）

1　G８は“Group of Eight”の略記であるが、その日本語表記にはさまざまなものが存在する。本論では“G８”（ロシアが参加する以前のものは“G７”）を使用することとする。なお外務省「サミットに関する基礎的なQ&A」（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/ko_2000/faq/index.html>, accessed 6 January 2011）を参照。

での行動計画（以下グローバルPSO行動計画[2]）採択以降―顕著なものとなってきている。ではなぜG８においてPKOが取り上げられ、またそのことが現在のPKOにとってどのような意味を持つのだろうか。本論ではこの点の考察を行いたい。

本論はまずG８においてPKOが取り上げられるようになった経緯を理解したうえで、現在までの関与の内容を整理し、評価を加える。最後に、G８のPKOに対する取り組みが持つ意義について、その日本にとっての意味合いを含めて考察を行う。PKO分野におけるG８の取組はG８研究[3]あるいは主要国によるPKO能力構築支援を考察したもの[4]で触れられることはあったが、分析の主題として取り上げられることはほとんどなかったといってよい[5]。本論はこの点の知識の欠落を埋め、現在のPKOをめぐる国際的な枠組みの包括的な理解に資することを目指すものである。

第１節　G８におけるPKOアジェンダ

（１）　G８とPKO

G８は1975年のランブイエ（フランス）における６カ国首脳会合（アメリカ、イギリス、イタリア、ドイツ、日本、フランス）[6]を起源とし、当初から主要国による政策調整・管理枠組みとしての機能を担ってきた。周知のように、分野としては経済・金融がもっとも一貫しかつ主要な政策領域ではあったが、他方で軍備管理、テロ事案などといった政治・安

2　“G-8 Action Plan: Expanding Global Capability for Peace Support Operations,” 10 June 2004. なお、G８の文書においては「平和維持」以外にも「平和支援活動（PSO）」や「安定化」といった名称が特に区別なく用いられているが、本論では基本的にPKOを使用する。

3　G８研究はカナダ・トロント大学にあるG８調査グループがけん引役となり、ウェブサイト（http://www.g7.utoronto.ca/）や定期的な研究書籍の刊行が行われてきた。後者についてはたとえばNichiolas Bayne, *Staying Together: The G8 Summit Confronts the 21st Century* (Aldershot: Ashgate, 2005); Peter I. Hajnal, *The G8 System and the G20: Evolution, Role and Documentation* (Aldershot: Ashgate, 2007) を参照。

4　See, e.g., Oliver Ramsbotham, Alhaji M. S. Bah and Fanny Calder, “Enhancing African Peace and Security Capacity: A Useful Role for the UK and the G8?” *International Affairs* 81, no.2 (March 2005), pp.325-339; Nina M. Serafino, “The Global Peace Operations Initiative: Background and Is sues for Congress,” CRS Report for Congress (Updated June11, 2007).

5　数少ない例としてAlex Ramsbotham, Alhaji M. S. Bah, Fanny Calder, “The Implementation of the Joint Africa/G8 Plan to Enhance African Capabilities to Undertake Peace Support Operations” (Chatam House, April 2005), available from <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Security/g8africapso.pdf>, accessed1 August 2011. ただし、この論考はアフリカ諸国に対する支援に限定したものであり、G８のPKOに係る取組全体を扱っているものではない。

6　カナダ、ロシアは1976年、98年にそれぞれ正式メンバーとなり、欧州共同体（欧州連盟：EU）は1977年より代表（通常は欧州委員会委員長および欧州理事会議長）を参加させている。

全保障問題についても、少なくとも70年代末以降、必要に応じて取り上げられてきている[7]。しかしPKOに関して具体的な関与をサミットとして示すようになるのは2000年代に入ってからであり、その文脈を提供したのは紛争予防と対アフリカ支援という二つの問題群であった。

G８の紛争予防・管理に対する関与が具体的な形でなされたのは、1999年のコソボ紛争においてである[8]。ケルン・サミット（1999年）では緊急外相会合（６月８日）が開催され、当時検討されていた国連安保理決議に関する最終的な調整が行われた（６月10日採択、決議1244）。サミットそのものにおいてもG８首脳は「効果的な紛争予防・管理」の重要性を認め、国連や地域機構による紛争管理・解決能力の拡充を支援する姿勢を示した[9]。これにつづき12月に開催された外相特別会合では、紛争予防をG８の優先課題のひとつとすることが言明され[10]、これを受けた翌年の九州・沖縄サミットにおいては「紛争予防のためのG８宮崎イニシアティブ」が採択された。この文書は国連PKOを「紛争予防に鍵となる貢献をなしている」と評価し、PKOの計画・実施が効果的に行われるための取り極めを国連加盟国と協力して作り出すことの重要性を強調するものであった[11]。

もう一つの文脈であるアフリカがG８の主要議題として取り上げられるのも九州・沖縄サミットが最初であり、サミットに先立つ東京での会合に三カ国（ナイジェリア、南アフリカ、アルジェリア）の大統領が招かれている[12]。翌年のジェノバ・サミットでは「アフリカのためのジェノバ・プラン」が採択されたが、これは「紛争予防・管理・解決」を含むグローバルおよびアフリカの諸問題に対処する場合のアフリカ諸国とのパートナーシップを原則として打ち出すものであった。2002年のカナナスキス会合で採択された「G８アフリカ行動計画」はアフリカ地域機構および諸国によるPKO能力構築に対する財政・技術面での支援を提供する意思を表明し[13]、それを具体化するものとして「アフリカの平和支

7　Bayne, *Staying Together*, Ch.1; see also Robert D. Putnam and Nicholas Bayne, *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-power Summits*, revised and enlarged edition (Cambridge, MA : Harvard University Press, 1987), Ch.5. G7/8の包括的分析としてはHajnal, *The G8 System and the G20*を参照。

8　もっとも、90年代のそれ以前の時期においても、紛争予防が議題の一つとして取り上げられることはあった。See John J. Kirton and Radoslava N. Stefanova, "Introduction : the G8's Role in Global Conflict Prevention," in: Kirton and Stefanova (eds.), *The G8, the United Nations, and Conflict Prevention* (Farnham : Ashgate, 2004), pp.4-5.

9　"G8 Communiqué Cologne 1999," 20 June 1999, paras.39-40.

10　"Conclusions of the Meeting of the G8 Foreign Ministers' Meeting in Berlin," 16 and 17 December 1999.

11　"G8 Miyazaki Initiatives for Conflict Prevention," 13 July 2000. これは主に、翌月（８月21日）に発表を控えた国連平和活動パネルによる報告書（いわゆるブラヒミ・レポート）を念頭に置いたものである。

12　Bayne, *Staying Together*, p.80.

13　"G8 Africa Action Plan," 27 June 2002, para.1.2.

援活動能力向上のためのG８・アフリカ共同計画」（以下G８アフリカPSO共同計画）が翌年のエビアン・サミットで採択されている。2002年にアフリカ統一機構（OAU）から改組して誕生したアフリカ連盟（AU）は同年７月、地域大の紛争管理を目的とした部隊整備計画であるアフリカ待機軍（ASF）構想を発表していた。G８アフリカPSO共同計画はこの構想が目指す「多機能なフィールド能力」の育成支援に焦点を当て、そのための礎となるポイント（“early building blocks”）として以下の10点を指摘している[14]。

１）2010年までの多国籍・多機能の待機旅団整備：文民面を含み、また統合ミッション計画能力および司令部能力の拡充に特に留意。部隊は国連、AU、サブ地域機構の下で、国連の支持を受けたミッションに使用される。
２）複合的PKOミッションにおける人道、治安、復興支援能力の開発
３）大陸レベルの監視（早期警戒）ネットワークの創設
４）調停、和解促進などの戦略を通じて紛争を予防するための制度整備
５）地域レベルの兵站基地の創設
６）各国・地域訓練センターにおける軍民（警察含む）要員のための訓練ドクトリン、マニュアル、カリキュラムの標準化、ITを用いた大陸内外のPKOセンター連携への支援
７）地域レベルのPKO訓練センターの能力向上
８）地域レベルの共同演習の継続
９）現在進行中の地域PKOに対する支援
10）政府開発支援（ODA）の適用範囲をPKO能力構築関連の活動にも広げるための、OECD開発支援委員会（DAC）におけるコンセンサス作り[15]

これらの項目は基本的にはASF構想に沿ったものであり、アフリカという文脈に限定されてはいる。だが以下で見るように、実際にはグローバルPSO行動計画においてもアフリカは支援対象地域として中心的な扱いを受けている。G８アフリカPSO共同計画において同定された構築すべきPKO能力の諸要素は、その後のG８における検討においても活かさ

14　“Joint Africa/G8 Plan to Enhance African Capabilities to Undertake Peace Support Operations,” 1 June 2003, para.3.4.
15　Ibid., para.5.1. なおサブ地域機構（sub-regional organization）とは、ある地域内においてその一部の諸国をメンバーとして構成される地域機構に特に言及する場合に用いられる表現である。アフリカには地域大の機構であるAU以外にもこうした機構が多く存在し、そのいくつかは過去に独自のPKOを組織してきたという歴史を持つ。サブ地域機構の代表的なものとしては、西アフリカ諸国経済協力機構（ECOWAS）や南部アフリカ開発共同体（SADC）などがある。

れているとみてよいであろう。

G８はコソボ紛争への対応をきっかけとして紛争予防・管理の問題やその一環としてのPKOに関心を示し、G８アフリカPSO共同計画を通じてPKO能力構築という問題に取り組むようになった。2004年のグローバルPSO行動計画は、こうした流れを受けて世界規模の行動計画として発表されたものであった。

（２） グローバルPSO行動計画とその後の変化

2004年のシーアイランド・サミットで採択されたグローバルPSO行動計画は、これらの中からいくつかの要素を継承しつつ、同時にまたいくつかの新たな項目を付け加えている。この行動計画で示された項目をまとめると、以下のとおりである。

- PKO軍事要員の訓練：2010年までに世界で総数約75,000名の軍事要員に対し訓練と場合によっては装備を提供するとともに、地域機構によるPKOミッション運営能力の拡充を支援する。
- アフリカPKO能力構築に対する各国支援の調整：G８メンバー間および国連、AUといったパートナー組織との間で、各国の支援プログラムを調整する。情報共有のための専門家会合（アフリカ・クリアリングハウス）を立ち上げる。
- 兵站支援：PKOミッションに対する輸送、兵站支援の取り極めを発展させる。
- 警察隊（FPU）を含むPKOの警察面における能力整備：国際訓練センターの創設などを通じ、ジャンダルムリやカラビニエリに類する部隊の訓練に貢献する。
- 世界規模でのPKO能力構築：2010年までに、訓練および演習の地理的範囲をアフリカ以外にも拡大する。

最後の二項目はG８アフリカPSO共同計画に含まれていなかった新たな項目である。警察要員に関しては、宮崎イニシアティブがすでに国連および地域機構の文民警察能力の整備やポスト紛争国における現地警察の訓練支援などを呼びかけていたが[16]、グローバルPSO行動計画ではFPUの能力拡充に焦点が当てられている[17]。アフリカ以外の地域PKOに対する支援についても、サンクトペテルブルク会合（2006年）において「アフリカ、アジア、ラテン・アメリカの地域アクター」による紛争予防・対応能力の向上にG８として貢献す

16 See “G8 Miyazaki Initiatives,” Section II.5.
17 この点はムスコカ・サミットでも再確認されている。“G8 Muskoka Declaration: Recovery and New Beginnings,” 25-26 June 2010, Annex II (“Strengthening Civilian Security Systems”), Section III.

ることが宣言されている[18]。

また、ハイリゲンダム会合（2007年）以降明確になってきたのが、文民面の能力構築である。

- PKOにおける文民諸側面の強化：AUがASFの文民部門を創設する旨の決定を行ったことを受け、ASFの軍民部門が「可能な限り緊密に結びつく」ような形で支援を行う[19]。

PKOの文民諸側面については過去の会合でも言及されてきたことはあったが（例えばG８アフリカPSO共同計画における第一のポイントを参照）、軍事および警察と同等の関心が払われるようになるのはハイリゲンダム会合以降である。ムスコカ宣言（2010年）はこの関心をよりグローバルな文脈で再確認している。宣言は治安、ガバナンス、法の支配分野における「準備と訓練を済ませた文民専門家の慢性的不足」を認め、途上国および新ドナー国が文民専門家を雇用から派遣まで一貫して運用するための能力構築やG８諸国からの専門家派遣数の増加に取り組む姿勢を示した[20]。

グローバルPSO行動計画が2010年を目標年としていることからしても、G８のPKOに対する取り組みを考える上でムスコカ会合は一つの区切りと見做すことができる。実際、この会合で発表された一連の「説明責任報告書」においては、PKOの活動を総括するセクションも含まれている。しかしPKOに対する（少なくともいくつかの）G８メンバーの関心の高さや、PKOそのものが依然として活発に組織されている世界的な現状を踏まえると、PKOの諸問題がG８の議題に何らかの形で残っていく可能性は高いと考えられる[21]。

18 “G-8 Declaration on Cooperation and Future Action in Stabilization and Reconstruction,” 16 July 2006.

19 “Growth and Responsibility in Africa,” 8 June 2007, para.42 : see also “Chair’s Summary,” 8 June 2007, Section II.

20 “G8 Muskoka Declaration,” Annex II, Section I.

21 2011年の会合（ドーヴィル、５月26～27日）ではPKOは主要な議題とはなっていないが、首脳宣言において国連とのパートナーシップによる「拡大された能力構築調整メカニズム」の実施を促進することが記されている。“G８Declaration : Renewed Commitment for Freedom and Democracy,” 26-27 May 2011, para.93; see also the section on Africa in “Meeting of Foreign Ministers: Chairman’s Summary,” 14-15 March 2011.

表１　Ｇ８会合と主なPKO関連声明・政策文書

1999年	ケルン	
2000年	九州・沖縄	「紛争予防のためのＧ８宮崎イニシアティブ」
2001年	ジェノバ	「アフリカのためのジェノバ・プラン」
2002年	カナナスキス	「Ｇ８アフリカ行動計画」 「Ｇ８紛争予防　DDR」
2003年	エビアン	「アフリカの平和支援活動能力向上のためのＧ８・アフリカ共同計画」（Ｇ８アフリカPSO共同計画）
2004年	シーアイランド	「Ｇ８行動計画：世界的な平和支援活動能力の拡大」（グローバルPSO行動計画）
2005年	グレンイーグルス	「Ｇ８アフリカ行動計画の実施に関する進捗報告書」
2006年	サンクトペテルブルク	「安定化と復興における協力と今後の行動に関するＧ８宣言」
2007年	ハイリゲンダム	「アフリカに関するＧ８首脳個人代表（APR）によるアフリカ共同進捗報告書」
2008年	北海道洞爺湖	「Ｇ８アフリカ行動計画の実施に関するＧ８APRによる進捗報告書」
2009年	ラクイラ	「平和維持・平和構築に関するＧ８報告」
2010年	ムスコカ	「Ｇ８説明責任報告書」 「文民による安全保障システムの強化」（首脳宣言別添Ⅱ）

注：議長要約や首脳声明・宣言はＧ８会合で毎年作成されるため、ここでは本論に関係の深いもののみに記載を限定した。なお、文書の標題に関しては外務省サイトを参考にした。

第二節　支援の性質と課題

（１）　平和維持能力構築に対する「包括的」支援

ここまで見てきたＧ８のPKO分野における諸活動はいずれも、PKO能力の構築に対する支援を目的としているものである。既に述べたように、Ｇ８は常設された事務局を持たず、自らPKOミッションを組織してきたわけでもない。そういったフィールド・アクターとしての役割は国際組織、地域機構、各国政府などに委ねつつ、Ｇ８はそうしたアクターがPKO

を実施する上での能力を拡充させるべく支援を行ってきたのである。

そして、Ｇ８によるそうした支援の範疇は非常に包括的であると理解できる。これはＧ８がこれまでに関心を示してきた分野を見ればあきらかであるが、例えば2009年ラクイラ会合の首脳宣言（政治問題）においてもＧ８は「安全保障、紛争後の安定化および再建を含むグローバルな平和に対する包括的アプローチを継続して追求する」ことが記されている[22]。Ｇ８による支援対象分野は2004年以降、PKOの軍民にわたる広い分野にわたっており、また支援の提供対象地域もグローバルになっているのである。

しかし、Ｇ８による「包括的アプローチの追求」を評価する際には、二つの留保が必要であろう。第一は、包括的アプローチという概念はＧ８におけるPKOの議論に最初から存在していたわけではなく、どちらかというと近年になって総括的に―いわば「後付け」のようにして―用いられるようになった、という事実である。Ｇ８行動計画が採択されて以降の最初の数年、Ｇ８の主たる関心はアフリカ諸国におけるPKOの軍事的能力の整備にあった。Ｇ８がPKOの文民面に本格的な関心を示すようになるのはハイリゲンダム（2007年）以降であり、そこでＧ８諸国首脳は「軍事的解決だけでは長期的解決は保証されない」ものであること、そして「人間の安全保障を促進するために必要な政治的、経済的、社会的諸条件が目指されねばならない」ことを確認した[23]。上述のように、この変化の背景にはASFの文民部門整備計画があり、Ｇ８はそれに対して同部門の計画・管理能力やアフリカ人文民専門家の育成などを支援すると宣言をしている[24]。翌年の北海道洞爺湖会合では首脳宣言において軍民諸活動の調整を通じた「包括的アプローチの必要性」が強調された[25]。そして前段落で引用したラクイラ会合首脳宣言（政治問題）になると、包括的アプローチが平和維持・平和構築に関する節のタイトルとして用いられているほか[26]、「明確な戦略的ヴィジョンに基づく包括的アプローチ」の必要性を呼びかけた専門家会合の報告書を支持している[27]。このように、Ｇ８はPKOをめぐるアフリカを中心とした新たな課題や需要の発生に応じて柔軟に関心を変化させ、その結果として扱う問題群も拡大の一途を辿ってきた。「包括的アプローチ」はそれら問題群に一定の概念枠組みを与える役割を果たしているように思われる。

22 “Responsible Leadership for a Sustainable Future : Political Issues,” 8 July 2009 ; see also “G-8 Conference of Senior Officials on Capacity-Building,” Gatineau, 3-4 May 2010.
23 “Chair’s Summary,” p.4.
24 “Growth and Responsibility in Africa,” para.42.
25 “G8 Hokkaido Toyako Summit Leaders Declaration,” 8 July 2008, para.70.
26 “Responsible Leadership for a Sustainable Future : Political Issues”.
27 “G8 Report on Peacekeeping/Peacebuilding,” 9 July 2009, para.13 ; see also “Muskoka Accountability Report,” Annex V (“G8 Member Reporting : Peace and Security”), p.60 and “G-8 Conference of Senior Officials on Capacity-Building.”

（2） 支援分野によるばらつき

ただしG８が掲げるこの「包括的」支援は、必ずしも順調に実施されているわけではない。つまり第二の問題は、PKOフィールド・アクターに対するG８支援の進捗が、分野によってかなりの差がある点である。ムスコカ・サミットの成果の一つはPKOを含むG８が関与する分野のそれぞれについて、進捗状況を報告したことであった。それによると、G８は2004年以降、G８行動計画での目標を大幅に超える約13万人ものPKO要員を訓練したという。その主な担い手は米主導の「グローバル平和活動イニシアティブ」（GPOI、2005年以降113,255名の要員に訓練付与）であり、イギリス、フランスも独自の訓練プログラムを実施している。アフリカなどで設立されているPKO訓練センターに対する訓練支援や財政援助も複数のG８メンバーが実施している[28]。また兵站支援に関しても、国連やAUのPKOミッションに対する財政的・物理的（主に輸送）支援の提供がなされているほか、兵站支援に関するドナー国間の調整メカニズムとして「輸送・兵站支援取り極め」（TLSA）が米国の主導により設立されている。TLSAには小規模ながら財源が与えられており、AUソマリア・ミッション（AMISOM）、AUスーダン・ミッション（AMIS）、国連レバノン暫定隊（UNIFIL）にその財源が用いられている[29]。警察能力の整備についてはイタリアが2005年に安定化警察部隊のための中核センター（CoESPU）をヴィチェンツァに設立し、警察やFPUの要員・訓練要員を対象に派遣前訓練や訓練要員訓練のプログラムを実施している[30]。毎年1,000名（FPU６個および警察官160）の訓練付与を目標として2008年カメルーンに設立された治安・平和部隊国際学校（EIFORCES）はフランス、EU、日本などから支援を受け[31]、カナダのピアソンPKOセンターはアフリカの訓練センター・プログラムと協力しながら訓練や機材の供与を続けている[32]。文民専門家に対する需要への対応としてはアメリカ（文民対応部隊：CRC）、イギリス（文民安定化グループ：CSG）がそれぞれ政府内に文民専門家ロスターを制度化させているほか、ドイツ国際平和活動センター（ZIF）や広島平和構築人材育成センター（HPC）がPKOや平和構築に将来携わる人材の育成に従事している。

28 “Muskoka Accountability Report,” Annex V, pp.2-4.

29 See, “Transportation and Logistics Support Arrangement,” <http://www.state.gov/t/pm/ppa/gpoi/c20214.htm>, accessed 15 September 2010.

30 See, “Center of Excellence for Stability Police Units (CoESPU) : Nature,” <http://www.carabinieri.it/Internet/Coespu/01_nature.htm>, accessed 15 September 2010. 訓練要員については3,000名を目標としている。

31 Economic Community of Central African States, “Dossier Eiforces,” May 2009, <http://www.operationspaix.net/IMG/pdf/EIFORCES_Plan_strategique.pdf>, accessed 16 September 2010; “Muskoka Accountability Report,” p.62.

32 “Muskoka Accountability Report,” Annex V, p.8.

しかし他方で、ほとんど進捗が見られない、あるいはG８のPKO能力構築支援の対象から外されているように見える分野もいくつか存在する。

武装解除、動員解除、社会復帰（DDR）はそのひとつである。2002年のDDRに関するG８の声明では、PKOにおけるDDRの重要性が以下のような形で認識されていた。

- G８は、平和維持ミッションは、適当な場合には、紛争後の小型武器の武装解除及び破壊部門を含むべきであると認識する。
- G８は、国連が、その平和維持及び紛争後の復旧の分野における経験と活動から、DDR計画の推進において果たすことのできる重要な役割を認識する。
- G８は、紛争後の平和構築の一部として、DDRへの支援において地域的機関により果たされる役割を、リベリアにおけるECOWAS軍事監視グループ（ECOMOG）による支援及びナゴルノ・カラバフにおける欧州安全保障協力機構（OSCE）による支援の潜在的可能性を含む前例に基づき、認識する。
- G８は、DDRのような平和構築活動が長期的に現地で作業する訓練された要員を必要とすることに同意し、この目的を達成するために国際諸機構及びNGOの双方における能力開発を支持する。
- G８は、過去の平和維持及び平和構築ミッションから学んだ教訓を認識し、国連平和維持活動局（DPKO）及び国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）を含む関連平和維持活動により実施された重要な調査及び訓練努力を支持する[33]。

2002年におけるこうした認識を踏まえると、G８アフリカPSO共同計画やグローバルPSO行動計画がいずれもDDRに言及していないのは奇異に映る。だがDDRという問題そのものはG８の議題から完全に消えているわけではない。カナナスキスの声明が示唆するように、G８のこの問題に対する関心は紛争地域における小火器管理の問題に根ざしている。グレンイーグルス会合（2005年）のアフリカに関する首脳声明において、G８はDDRを含む「復興上のニーズ」に向けた無償資金供与を強化することを約束している[34]。これが興味深いのは、この項目がG８の復興・再建支援への貢献の一環として債務救済と対になって出ているのに対し、PKOに関する項目は異なるカテゴリー（紛争予防）の下にまとめら

33 “G8 Conflict Prevention : Disarmament, Demobilization and Reintegration,” 13 June 2002. 邦訳は外務省サイトの仮訳（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/kananaskis02/g8gai_fyobo.html>, accessed 18 January 2011）を使用した。

34 “Gleneagles Communiqué : Africa”, 8 July 2005, para. 11(b).

れている点である[35]。つまり、DDRに対するG８の関与はPKOとは若干異なる視点で取り上げられるようになっており、このためにPKOにおけるDDR部門の活動に対する支援という形では取り上げられなくなっているのである。

G８において充分に取り上げられることのない第二の問題は、地域（特にアフリカ）機構によるPKOミッションの活動費用に対する財政支援である。既に触れたように、G８アフリカ行動計画は、アフリカ諸国・機構がPKOミッションに従事することができるようにするため、G８は「技術および財政面での支援」を行う意思があることを明らかにしていた[36]。しかしこのうちで財政面の貢献についての言及は、G８アフリカPSO共同計画やグローバルPSO行動計画を含むその後のG８文書には登場しなくなる。また実際のG８諸国の活動を見ても、訓練プログラムや兵站支援に関する物理的なサービスの提供が大部分をなしている。

だが現在のアフリカPKOにとっての最も大きな課題のひとつが、現行のAUミッションを支える財政的基盤の脆弱性であるのは明らかである。実際、「G８説明責任報告書」はAUミッションに対する「信頼できる、持続可能な財源を提供する手段を見出すことが課題」であることを率直に認めている[37]。しかしこの問題についてG８諸国が採ってきた方針は、恒常的・制度化された形での直接的な財政的負担を回避するというものであった。そしてそれに代わるものとして利用されてきたのが、国連や地域機構に設置された信託基金に対する自発的寄付というルートであった。やや誇張していえば、G８は将来のPKO能力の構築に注力する一方で、現在のアフリカPKOが抱える喫緊のニーズには必ずしも対応してこなかったのである[38]。

第三の問題として、アフリカ以外の地域PKOに対する支援が挙げられる。グローバルPSO行動計画は2010年までに「ほかの諸地域」におけるPKO能力を構築する意思を表明してい

35　See ibid., 10(b) ; see also “Muskoka Accountability Report,” Annex V, pp.21-23.
36　“G８Africa Action Plan,” Section I, para.1.2.
37　“Muskoka Accountability Report,” p.64.
38　この点に関する批判としては例えばRisto E.J. Penttilä, “Advancing American Security Interests through the G8,” in : Michele Fratianni et.al. (eds), *New Perspectives on Global Governance : Why America Needs the G8* (Aldershot and Burlington, VT: Ashgate, 2005), p.99を参照。他方、G８の枠内であっても専門家会合などではこの問題は議論されているようである。“G8++Global Peace Support Operations Capacity Building Clearing House, 2-3 Decemberv 2008 : Final Report.”
なお、この問題についての多国間交渉の主な舞台はG８ではなく国連安保理であり、2008年以降取り上げられるようになってきている。同年末に発表された特別パネル（議長：ロマーノ・プロディ元イタリア首相・欧州委員会委員長）は、安保理決議に基づいてAUがPKOミッションを立ち上げる場合の財政支援措置として国連分担金に類する制度と多国間信託基金の使用を提言し、その後現在に至るまで議論が続いている。“Report of the African Union-United Nations Panel on Modalities for Support to African Union Peacekeeping Operations,” UN Doc A/63/666-S/2008/813, 31 December 2008. See also “Support to African Union Peacekeeping Operations Authorized by the United Nations,” UN Doc A/64/359-S/2009/470and A/65/510-S/2010/514, 18 September 2009 and 14 October 2010.

た。これを受けて例えば日本はマレーシアに設立されたPKOセンターに対する資金援助を行う一方、2007年からはアジア人を対象とした平和構築人材育成事業をHPCにて行っている。カナダはグアテマラの訓練センターへの協力やラテン・アメリカ諸国のPKO要員を対象にしたEラーニング・プログラムを実施している[39]。だがこれらの活動はアフリカの機構・諸国に対するそれに比べると質、量共に限定的である。欧州のＧ８諸国にとっての優先順位は、アフリカを除けばEUとNATOを通じた欧州地域自体のPKO能力の構築である[40]。だが欧州諸国の軍事・文民能力は既に高い水準にある以上、これがグローバルPSO行動計画にある意図―グローバルなPKO能力の構築―への新たな貢献をなすといえるのかは疑問が残る。

最後に、量的には目標を大きく超過している訓練供与についても、各国が行っているPKO訓練プログラムをいかに調整するのかという問題は依然として大きな課題となっていることを指摘しておきたい。例えば「Ｇ８説明責任報告書」は、PKO訓練供与に関してＧ８ドナー間で効果的な調整が行われていない点を次のように指摘する。

> Ｇ８諸国は軍事要員および警察に対する訓練と装備の提供に関するコミットメントを果たしてきているものの、成功の基準が存在せず、訓練活動におけるドナー間の調整が限定的でしかないため、進捗を数値として示すことが難しくなっている。その結果、ドナーは訓練上の無駄を減らす、つまり訓練要員が展開しなかったり、彼らが持つ技術を用いることができない状況や、他のドナーと重複する訓練を行ったりするような状況を回避すべく、努力しなくてはならなくなっている[41]。

調整をめぐる問題は、多機能化が進んでいる平和維持・平和構築に常に付きまとう問題であり、その意味では驚くべきことではないかもしれない。だが、ここでこの問題を取り上げているのは、Ｇ８特有の背景も存在しているように思われるからである。Ｇ８++グローバルPSO能力構築クリアリングハウス（Ｇ８++GPSOCBCH）はそれを端的に示している。このクリアリングハウスは、PKOの能力構築活動に関するＧ８ドナー、被支援国、国際機構との間の情報共有を目的として2007年に導入された。だが実態としては各国・組織の政策担当者を年に一度集めて行われるインフォーマルな会合という性格が強く、またそこで

39　“Muskoka Accountability Report,” Annex V, p.3 and 5.
40　例えば英国はこの分野の貢献としてEUミッションへの人的・財政的貢献を挙げている。“Muskoka Accountability Report,” Annex V, p.3.
41　“Muskoka Accountability Report,” p.64.

の検討結果は必ずしもG８の首脳会合や外相会合に反映されるわけではない。つまり政策担当者間のネットワーク作りと情報共有に主眼が置かれ、能力構築支援プログラムの実質的調整を担うものとしては企図されていないのである[42]。

いうまでもないが、実質的調整能力の不在という点についてはG８そのものについても当てはまる。この点に関するG８の姿勢は「G８説明責任報告書」での次のような指摘からも窺える。

> 経験は、輸送や兵站への支援計画は、ケース・バイ・ケースで調整し実施した場合には非常に効果的になりうることを示している。こうしたやり方はAMISやAMISOMに対し、AUとの緊密な協力やドナー間のコンタクト・グループを通じて成功裡に行われた。同様に、国連のダルフールでの活動に対する卓越した支援も、国連における既存のネットワークや各国の代表部を通じて調整がなされた。ここでの教訓は、ドナー間の調整は常に枢要ではあるものの、G８あるいはそのパートナーのそれぞれが、既存のネットワークに重複ないし並行するような形で新たなメカニズムを造る必要性はめったにない、ということである[43]。

この引用が示唆するのは、G８には能力構築プログラムの調整能力が制度的に欠けているというだけではなく、そうした役割を果たさ**ない**ことがG８の政策である、という認識である。コソボ介入のときに見られたように、G８は主要国や国際機構による外交的な努力を調整する場としては効果的でありうるものの[44]、PKOの能力構築といったより実質的な運用面の問題の調整については明らかな限界を抱えているといえる。

おわりに

本論はここまで、G８のPKO能力構築支援の背景と概要（第一節）およびその評価（第二節）を行ってきた。最後に、G８がこうした活動に関与するようになったことの国際的および日本にとっての意義をそれぞれ考察して本論を閉じることとしたい。

まず、PKOにG８が関与するようになったことの意義を考える場合の前提として、次の

42　英外務連邦省でのインタビュー（2010年９月20日）。
43　“Muskoka Accountability Report,” pp.64-65. 傍点引用者。
44　Risto E. J. Penttilä, *The Role of the G8 in International Peace and Security* (Adelphi Paper 355) (London : Routledge, 2003), pp.44-50.

二つを強調しておきたい。第一は、PKOを担うフィールド・アクターの多角化である。PKOは今や国連だけではなくさまざまな地域機構によって担われ、また場合によって多国籍軍などもPKOに類する任務に従事することがある。また、PKOミッションが担う任務が多機能化するにつれ、PKOの文脈でフィールド・アクターが協力・協業を行う他の機関や組織（他の国際および地域機構、非政府組織など）も増えている。Ｇ８のPKO、とりわけアフリカ地域機構によるPKOへの関心も、こうした流れに沿ったものであるといえる。

第二は、Ｇ８そのものが現代の国際関係において果たしている役割の性質変化である。Ｇ８を考察する上でしばしば引き合いに出されるのが、フランス革命後のいわゆる欧州協調（Concert of Europe）である[45]。ドブソンによると、Ｇ７/８と欧州協調との共通点は①危機に端を発していること、②現状の国際秩序を維持するための大国間協調であること、③リーダー間の個人的関係を重視し、枠組みの制度化・機構化を回避してきたこと、にあるという[46]。つまりＧ８は、共通課題について大国間がコンセンサスを醸成するためのインフォーマルで柔軟な枠組みとして機能してきたといえるのである。

そしてこうしたサミット会合の柔軟性が最も明瞭に発揮されたのが、ポスト冷戦期であった。冷戦期におけるＧ７は西側陣営の主要国から構成されており、あくまで「西側」の枠組みであった。しかしポスト冷戦期になると、Ｇ７は①ロシアの正式なメンバーとしての参加、②主要な国際機関や途上国、さらにはNGOなどへのアウトリーチ、③経済・金融に限定されない多様な問題への取り組みを通じ、より「グローバル」な枠組みへの変貌を遂げたのである[47]。PKOがＧ８に取り上げられるようになったのは、こうしたＧ８自体の性質変化をも動因としている。

以上を踏まえてＧ８の活動を改めて考察すると、二つの意義が観察できる。

第一は、PKOを実際に行っている（あるいは行うことを企図している）国際機構に対し、主要８カ国としての立場を打ち出すという役割である。この点は、とりわけ国連とAUとの関係において明確である。Ｇ８は一貫してASFに対する支持を明確にし、国連、EU、また二国間ベースでのASFに対する支援を動員することに成功している。またＧ８は国連を中心的なPKOアクターとして支持することにおいても一貫している。2009年の首脳宣言（政治問題）の表現を借りれば、Ｇ８は国連、「とりわけPKOの分野における安保理の役割」を

45　G7/8の主要な分析枠組みについては、 Hajnal, *The G8 System and the G20*, pp.3-5を参照のこと。
46　Hugo Dobson, “Global Governance and the Group of Seven/Eight,” in : Glenn D. Hook and Hugo Dobson (eds.), *Global Governance and Japan: The Institutional Architecture* (London: Routledge, 2007), pp.29-33.
47　Dobson, “Global Governance and the Group of Seven/Eight,” pp.33-37 ; see also Penttilä, *The Role of the G8,* Chapter 2.

支持し、そのために「国連が地域機構、要員提供国、その他のアクターとのパートナーシップを発展させる」ことを支援する立場なのである[48]。

第二の意義は、G８諸国がそれぞれに行っているPKO能力構築支援に対するものである。実際に「G８説明責任報告書」や「平和維持・平和構築に関するG８報告」の大半を占めているのは、各国が二国間・多国間ベースで行っているさまざまな取り組みの紹介である。またG８諸国が自らの取り組みを紹介する際にも、G８やグローバルPSO行動計画への言及がなされるのが通例である。例えばCoESPUの任務はこの行動計画を根拠として定義されているし[49]、GPOIやTLSAもその設立背景として同計画が説明されている[50]。ここでは、G８の計画や宣言が、各国による自国の活動の意義付けに活用されているのである。

つまりG８のPKOに対する意義は、PKOおよびその能力構築に従事する国際アクターおよび各国政府の活動に対し国際的な支持（と場合によっては資源）を動員し、それを正当化する役割にあるのである。すでに繰り返し述べたように、G８はPKOのフィールド・アクターとしての役割は持っていない。だが外交枠組みとしてみた場合、G８は国連とならぶグローバルな性質のアクターであり、また構成や議題設定の柔軟性において国連とも異なるユニークさを持っている。PKOフィールド・アクターが多角化し、PKOそのものが大規模かつ複雑なものとなりつつあることも踏まえれば、G８という外交枠組みの存在は、PKO能力構築に対する支援を動員する上で引き続き有用性を持つと考えることが出来る。

最後に、日本の国際平和協力活動にとっての意味合いを示唆して本論を閉じることにしたい。

日本との関連でまず指摘すべきは、日本がG８創設以来のメンバーであり、その活動の全てに関与しているという点である。この点は国連とも、PKOのほかの主要アクターであるEUやAUとも異なっている。その点でいえば、G８は日本にとって重要な多国間外交の窓口を提供しているといえる。その前提に立ちつつ本論で取り上げてきたG８の活動を捉えてみると、大きく言って二つの意味合いがあるように思われる。

第一はG８を通じたPKO能力構築のイニシアティブを、日本のこの分野における活動を説明する上でどのように活用するか、という問題である。「G８説明責任報告書」で日本はPKO能力構築のための活動を具体的に報告している（表２参照）。

48　“Responsible Leadership for a Sustainable Future : Political Issues.”
49　“CoESPU Activities”, <http://www.carabinieri.it/Internet/Coespu/02_Activities.htm>, accessed 19 January 2011.
50　“Transportation and Logistics Support Arrangement” ; “GPOI History”, <http://www.state.gov/t/pm/ppa/gpoi/c20197.htm>, accessed 19 January 2011.

表２　「G８説明責任報告書」で日本が報告した主な活動事例

PKO訓練支援	GPOIにおける訓練プログラムの米国との共催 アフリカ、アジアPKOセンターに対する資金援助 紛争予防に従事するNGOに対する支援
PKOミッションへの支援	AMIS、AMISOM、UNMISに対する資金・装備支援
文民・警察能力	平和構築人材育成事業の実施 PKOセンターへの専門家派遣、資金援助 アフリカPKOセンター、コンゴ（民）における警察要員訓練支援

出所：“Muskoka Accountability Report,” Annex V, pp.2-11.

Ｇ８を通じた日本のこうした活動のアピールは、対外的だけでなく国内的にも積極的に用いるべきであろう。しかし日本においては、PKO能力構築の外交枠組みとしてＧ８を認識するという思考は一般的ではないように思われる[51]。というのも、日本とＧ８との関係は国際経済・金融政策の角度からなされるのが普通だからである[52]。だが、Ｇ８がもはや主要国経済・金融の政策調整の場にとどまっていないことは明らかである。そしてそうした場としての役割はむしろG20に取って代わられつつあるとも見られるなか[53]、より広範な諸問題に関するコンセンサスを生み出す場として機能しているのが今日のＧ８なのである。本論で取り上げたPKOの能力構築は、そのことを端的に示している。

第二は、Ｇ８を通じたPKO能力構築という議題に対する日本の貢献である。九州・沖縄会合におけるアフリカ首脳への招聘や「紛争予防のためのＧ８宮崎イニシアティブ」のように、日本はＧ８がPKOに関与する上で一定の貢献をなしてきている。だが、上に見たグローバルPSO行動計画の進捗などを踏まえれば、今後も同計画の推進に日本がユニークな

51　例えば、日本は2010年８月、アフリカPKOセンターに対する総額252万米ドルの追加支援を発表しているが、そのプレスリリースにＧ８への言及は含まれていない。外務省「アフリカPKO訓練センターへの追加支援」（平成22年８月16日）、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/22/8/0816_02.html>, accessed 24 January 2011.

52　See, e.g., Seiji Endo, “Global Governance, Japan and the Group of Eight/Seven,” in: Hook and Dobson, *Global Governance and Japan*, pp.40-58.

53　Andrew F. Hart and Bruce D. Jones, “How Do Rising Powers Rise?” *Survival* 52, no.6 (December 2010-January 2011), p.63.

貢献をなす余地はあるように思われる。その一つとして挙げられるのは、グローバルPSO行動計画のアフリカ以外の地域における推進である。グローバルPSO行動計画が、実際にはアフリカ以外の地域において限られた成果しか挙げていないことは既に見た。グローバルPSO行動計画はいまだ十分に「グローバル化」されていないのである。確かに、アフリカ諸国で依然として多くの国内・地域紛争が継続していることを考慮すれば、アフリカ地域機構の能力構築が優先されるのは現実的な判断ではあるかもしれない。だが、そうした紛争は、アフリカだけで起きるわけではなく、他地域でも発生し続けている。また、ある地域で発生した紛争はその地域の能力によってのみ対応すべきと考えるのも現実的ではないだろう。そもそもグローバルPSO行動計画の主眼は、PKO展開・活動能力の向上を通じた国際社会全体での危機管理能力の拡充にあるのである。とすれば、欧米以外で唯一のG８メンバーであり、アジア地域のPKO能力構築にも一定の実績を持つ日本がこの分野で果たす役割の一つもここに示唆されるであろう[54]。

本論を通じて示されたのは、G８がポスト冷戦期において、安全保障アクターとしても重要な意味を帯びつつあることであった。そして日本がその創設時からのメンバーであることの価値を、改めて認識する必要があるように思われる。

（やましたひかる　政策研究部グローバル安全保障研究室主任研究官）

54　ペンティラによれば、日本は1990年代になるとアジアからの唯一のG８メンバーであることを強調しつつ、G８アジェンダのグローバル化を推進する戦略をとるようになったと指摘している。Penttilä, *The Role of the G8*, p.63.