

# 平和維持活動の変化と関与の方向性 ——今後の議論のために——

山下 光

## 〈要旨〉

本研究は平和維持活動（PKO）の目的やあり方に関する最近の議論を整理し、PKOが現状どのような活動になっているのか、そしてそれが日本を含めた各国にとってどのような意味合いがあるのか考察することを目的とした。PKOは伝統的な停戦監視任務から文民平和構築、法執行支援、そして新たな軍事的諸任務まで含むものへと拡大していったが、この拡大はPKOが「国家建設」を実質的な役割とするようになった変化から捉えることができる。最終節では、このように変化したPKOが、それに貢献しようとする各国にとってどのような関与の方向性を示唆するのかを論じた。

## はじめに

ポスト冷戦期の地域紛争や内戦に対処するため、平和維持活動（Peace Keeping Operations、以下PKO）は試行錯誤を経ながらきわめて包括的かつ軍事的にも強化されたものへと変化してきた。この変化はポスト紛争期の具体的状況に対する現実的対応から結果したものとも考えられるが、他方で平和構築や人道支援、対反乱作戦（COIN）といった他の活動との境界線は曖昧になりつつあるともいえる。こうした中、国連などにおいてもPKOの目的、活動範囲および国際平和協力における役割について再考しようとする取り組みも存在する。

以上の問題意識から、本研究では、PKOの目的やあり方に関する最近の議論を把握・整理し、今後のPKOの方向性を展望する。本論前半ではまず平和維持に含まれるようになった諸任務について概観した上で、それをどのように理解すればよいのかを考察する。後半では以上を踏まえ、今後のPKO関与の方向性を整理する<sup>1</sup>。なお、本論では主に国連の平和維持活動を取り上げるが、必要に応じて地域機構によるPKOについても触れることにする。

---

1 本論の意図はPKOがどのような活動なのか、という点についていわば鳥瞰的な議論を行うことであり、具体的事例や各セクターにおける動向に即した検討は行っていない。後者を行っている最近の論文としては例えばEmily Paddon Rhoads, “Putting Human Rights up Front: Implications for Impartiality and the Politics of UN Peacekeeping,” *International Peacekeeping* 26, no. 3 (June 2019), pp. 281-301を参照。

## 1. 平和維持活動の現状

まず、現在の PKO がどのような活動内容を含むものであるのかをみておきたい。表 1 は、国連 PKO (1948 年～2015 年) の活動内容について、ポール・F・ディーラ (Paul F. Diehl) とダニエル・ドラックマン (Daniel Druckman) が分類したものである。そこで主な活動の種類として挙げられたのは以下のものであった。

法の支配／市民社会  
人道支援  
選挙支援／民主化促進  
現地社会の統治  
停戦監視  
社会的和解／関係の復旧  
人権／脅威下にある人々の保護  
現地の治安／法と秩序  
武装解除・動員解除・社会復帰 (DDR)  
予防展開  
平定／強要<sup>2</sup>

このなかで、予防展開は実例としてはマケドニアで 1995 年から 99 年にかけて展開した予防展開軍 (UNPREDEP) のみである。また平定／強要 (pacification/ coercion) とは、擾乱の鎮圧、現地武装勢力の打倒、積極的な軍事力の使用を通じた戦闘員の強制的な引き離しを含むものと説明されている。これを任務に含んでいる最も明確な例としては国連コンゴ民主共和国安定化ミッション (MONUSCO) 介入旅団 (FIB) が挙げられるが、それ以外にもマリや中央アフリカ共和国で展開する安定化ミッションが、「必要なあらゆる手段」を用いた文民への物理的脅威対処や武装勢力の武装解除をマンダートの一部として含むようになっている (国連マリ安定化ミッション: MINUSMA、国連中央アフリカ共和国安定化ミッション: MINUSCA)<sup>3</sup>。そしてこれら 2 つ以外で挙げられている諸任務は、最近の国連 PKO ミッションのほとんどで付与されているものであり、定例化していると言ってもよい。

---

2 Paul F. Diehl and Daniel Druckman, "Multiple Peacekeeping Missions: Analysing Interdependence," *International Peacekeeping* 25, no. 1 (February 2018), Table 1.

3 山下光「MONUSCO 介入旅団と現代の平和維持活動」『防衛研究所紀要』第 18 巻 1 号(2015 年 11 月) 1-30 頁; SCR 2387, 15 November 2017, para. 42; and SCR 2423, 28 June 2018, para. 38.

このような任務の拡大は、どのように理解したらよいであろうか。上に挙げた 11 の任務カテゴリーのうち、伝統的な PKO において中心的な任務であった停戦監視を出発点としてそれ以外の任務を捉えなおしてみると、それらは 4 つの質的に異なる内容を含んでいることがわかる。すなわち、①予防展開、②平和構築、③治安、そして④軍事対応である。予防展開は紛争前の活動である点で他と大きく異なっている。他の 3 つはいずれも紛争後の活動分野であるが、停戦監視を担ってきた軍事組織に加え、行政、市民社会などの文民組織および警察組織も支援アクターとして加わるようになってきている（警察組織も広くは文民組織に含まれるが、人道支援や開発援助などを行うその他の文民組織いずれとも異なる独自性を持つため、ここでは区別して記している）。どのアクターがどのような活動を主に担うのかを簡単に整理したものが表 1 である。このうち、人権・保護は元来文民アクター（人権専門家など）が担ってきた分野であるが、脅威下にある人々の保護は軍事的な対応まで含むものとして理解されるようになってきている。DDR も武装解除から社会復帰までを含んだ包括的なプロセスであり、やはり軍民一連のアクターが関係する性質を持っているといえる。

表1 国連 PKO の諸任務と主な担い手

軍事組織	警察組織	文民組織・専門家
停戦監視 予防展開 平定／強要	現地の治安／法と秩序	選挙支援／民主化促進 現地社会の統治 人道支援 和解／関係復旧 法の支配／市民社会
人権／保護 DDR		

(出所) 筆者作成。

すでに述べたように、予防展開については実績が乏しいものの、その他の 3 つについては、いずれも拡大の一般的な方向性として捉えることが可能である。では、なぜ PKO の任務の拡大はこのような形をとったのであろうか。予防展開とその他の拡大分野の対比からも示唆されるように、PKO の任務が拡大されたといっても、それが現在の形態をとることは決して自明ではない。また、予防展開以外の 3 分野の中にも、定着しているもの（平和構築、治安）と、積極的に使われる事例があると同時にそれらを「例外」扱いする認識も同時に残存するもの（平定・強要的な軍事力の使用）とがある。こうしたニュアンスをどのように捉えたらよいのであろうか。

## 2. 「国家建設」としての平和維持

現在に至る PKO の役割変化を捉える上で重要な一つの示唆は、現在の国連 PKO ドクトリンである「国連平和維持活動：原則と指針」（2008 年、「キャップストーン・ドクトリン」と呼ばれる）に見出すことができる。このドクトリンでは、平和維持と平和構築は次のように定義されている。

**表 2 「キャップストーン・ドクトリン」（2008 年）における平和維持と平和構築の定義**

平和維持	平和構築
<p>平和維持はいかに不安定であろうとも、戦闘が停止した平和な状態を維持し、和平仲介者が取り付けた合意の履行を助けるための手法を指す。平和維持は長年を経て、国家間の紛争終結後に停戦と兵力の引き離しを監視するという主として軍事的なモデルから進化を遂げ、軍事、警察、文民の多様な要素が連携して、持続可能な平和に向けた基礎の構築を支援するという複雑なモデルを取り入れるようになった。</p>	<p>平和構築は国内のあらゆるレベルで紛争管理能力を強化することにより、紛争の発生や再発のリスクを低め、持続可能な平和と開発に向けた基礎を築くための幅広い措置を指す。平和構築は持続可能な平和に必要な条件を整備するという、複雑で息の長いプロセスである。したがって、武力紛争の根深い構造的な原因について、包括的な対策を講じることが主眼となる。平和構築の具体的措置では、社会と国家が機能するために必要な中心的課題に取り組むとともに、国家がその中心的機能を実効的かつ合法的に果たせる能力の向上を目指す。</p>
「ブラヒミ・レポート」（2000 年）における定義	
<p>50 年の歴史を持つ活動だが、過去 10 年間には、国家間戦争後の停戦と兵力引き離しを監視するという従来型の軍事的モデルを急速に脱し、軍民双方の多くの部門が、内戦直後の危険な時期に平和構築に取り組むという複合型モデルを取り込むようになってきた。</p>	<p>比較的最近になって用いられるようになった表現であり、紛争終結を受けて、平和の基盤を寄せ集め、この基盤を土台として、単に戦争がない状態を超える実質的平和を作り上げるための活動を指す。</p>

(注) 「キャップストーン・ドクトリン」邦訳は国連広報センター版 ([http://www.unic.or.jp/files/pko\\_100126.pdf](http://www.unic.or.jp/files/pko_100126.pdf))、「ブラヒミ・レポート」邦訳は引用者。強調はともに引用者。

(出所) UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO)/ Department of Field Support (DFS), *United Nations Peacekeeping Operations: Guidelines and Principles ("Capstone Doctrine")*, 2008, p. 18; Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000, Annex, paras. 12-13.

表では、「キャップストーン・ドクトリン」以前の国連 PKO に関する主要な参照枠組みである「ブラヒミ・レポート」における両者の定義も比較のために示している<sup>4</sup>。両方の文書が明確に示しているのは、前節で示したような PKO の任務拡大が、実質的には平和維持が平和構築に従事することを意味するという点である（強調部分参照）。平和維持活動局 (DPKO)

4 これら文書とならぶものとしては 2015 年に発表された国連平和活動独立ハイレベル・パネル (HIPPO) 報告書が挙げられるが、同報告書では上掲した文書と対比できる形では平和維持および平和構築の定義を記していない。「キャップストーン・ドクトリン」は発表以来国連 PKO のドクトリンとして存在していることから、ここでは同ドクトリンを中心に取り上げている。Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People, UN Doc. A/70/95-S/2015/446, 17 June 2015.

とフィールド支援局（DFS）による検討ペーパー（2010年9月）はこの点をさらに明確にしている。そこでは、ピースキーパーは「初期平和構築要員」（early peacebuilders）であり、①平和構築の優先順位の明確化とコンセンサスづくり、②他の支援アクターが平和構築に取り組むための条件整備、③初期の平和構築業務の実施、において平和構築に貢献する役割があるとしたのである<sup>5</sup>。

平和維持が実質的に平和構築を初期の段階から目指すものであるとして、では平和構築は何を目指すのであろうか。平和維持の定義と異なり、平和構築の定義は「ブラヒミ・レポート」と「キャップストーン・ドクトリン」とで大きな違いがみられる。その違いは、平和構築の実質的な目的が「社会と国家が機能するために必要な中心的課題」への取り組みと「国家がその中心的機能を実効的かつ合法的に果たせる能力の向上」として具体化されている点にある。社会と国家の機能確保と国家の能力向上とは、つまりは国家建設のことを意味している。上記の検討ペーパーも、平和構築に係る優先分野が基本的な治安・安全保障、包摂的政治プロセス、基本的社会サービス提供、中核的政府機能の回復、経済活性化に対する支援を含むものであったうえで、「正当な政府の権威の回復と拡張」が「持続的平和にとって根本的な条件の一つ」とであると述べている<sup>6</sup>。

平和維持が平和構築を目指し、そして平和構築が国家建設を具体的な内実としているとは、つまりは国家建設が平和維持の実質的な目的となっている、ということである<sup>7</sup>。ここで強調したいのは、この国家建設という概念が、前節で示したPKOの任務拡大を説明する有益な視点を提供する、という点である。

図1は国家建設とPKOの任務拡大の関係を整理したものである。

5 UNDPKO/ DFS, “Peacekeeping and Peacebuilding: Clarifying the Nexus,” September 2010, n.p.

6 Ibid.

7 本論ではPKOの任務拡大や国家建設とのつながりをPKOミッションのマンデートやドクトリンから同定してきたが、これらドクトリンの作成やマンデートの決定は国連加盟国側が主導権を持つことが多い。他方、事務総長報告をはじめとする国連事務局側の文書を見ると、若干違う認識が国連事務局側には存在していることが見て取れる。例えばHIPPO報告書や国連の平和構築態勢見直しのための専門家報告書（ともに2015年）、あるいはグティエレス（António Guterres）事務総長による国連平和・安全保障機能に関する改革提案（2017年）では、紛争予防や文民平和構築が国連の活動の重点であるべきこと、PKOはあくまで政治レベルの働きかけや戦略の一部として活用すべきことが繰り返し主張されている。こうした論調を見る限り、国連事務局がPKOの任務拡大や国家建設活動化の流れに一貫して危機感を抱いてきたことがうかがえる。See e.g., A/70/95-S/2015/446, paras. 43-48; Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts on the Review of the Peacebuilding Architecture, UN Doc. A/69/968-S/2015/490, 30 June 2015, paras. 26, 122-123; Restructuring of the United Nations Peace and Security Pillar: Report of the Secretary-General, UN Doc. A/72/525, 13 October 2017, para. 16.

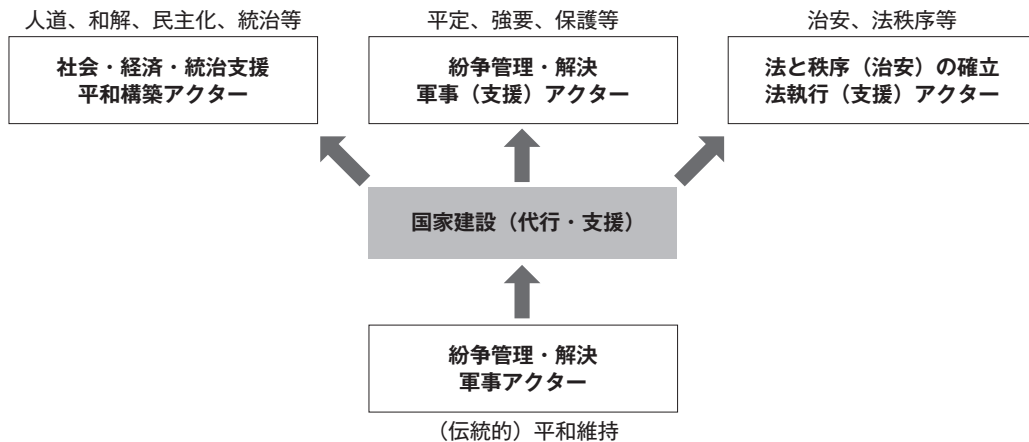


図1 「国家建設」と平和維持任務の変化

(出所) 筆者作成。

「ブラヒミ・レポート」のやや解説的な PKO の定義にもあるように、平和維持は「停戦と兵力引き離しを監視する」「軍事的モデル」がその従来の姿であった。伝統的な PKO が軍事部門のみからなり、組織上も司令官がミッションの長を務めていたのは、紛争直後の停戦状態をフリーズすることが活動目的であったからである。国家建設はこれに比べるとはるかに野心的な目的の設定である。国家を再建するためには、当該国の国民が安定的生活をしていくために必要な物理的・制度的インフラの整備が必要だけでなく、紛争を経験した国民同士の(再)統合——いわゆる「国造り」(nation-building)——も支援していく必要がある。国内治安面においても、伝統的 PKO ミッションはあくまで紛争停止状態を継続させる、という消極的な役割にとどまっていたのに対し、国家建設の視点からは秩序と治安の持続的、自律的な再生産が可能で機能と能力を社会自体が備えられるよう、積極的な支援をすること(また、初期においてはその機能自体を代行すること)が求められる。最後に、このように PKO ミッションが深く広い介入の役割を担うようになると、それに対して妨害または挑戦する勢力(「スポイラー」と呼ばれる)が出てくることがある。この場合、そうした行動を和平合意とそれに依拠した PKO マンデートに対する妨害・挑戦と見なし、必要に応じて軍事力も使いながらあらゆるレベルの紛争当事者による合意を積極的に維持管理していく、というのが現在の PKO における考え方である<sup>8</sup>。

異なる表現をすれば、現在の PKO ミッションは 3 つの「顔」を持つようになったと言うこと

8 See, e.g., Ian Johnstone, “Managing Consent in Contemporary Peacekeeping Operations,” *International Peacekeeping* 18, no.2 (April 2011), pp. 168-182.

もできる。伝統的な PKO ミッションが（限定的な）軍事アクターとして紛争管理を行うアクターであったとすれば、国家建設に従事することを通じて、現在の PKO ミッションは法と秩序の再建を担う法執行アクターの顔と、社会経済および国造りに貢献する文民平和構築アクターの顔も兼ね備えるようになった。そして、それに伴って軍事アクターとしての役割も広範（文民保護など）かつ強力（安定化、スポイラー対処）になった、ということである。

しかし、前節の終わりにも指摘したように、法執行と文民平和構築については付与される任務として定例化しているものの、新たな軍事的任務については必ずしも定着しているとは言えないところがある。この点をどのように考えたらよいのであろうか。2つ指摘しておきたい。ひとつは本節で述べてきた、平和維持任務拡大の過程そのものが持つ意味合いである。国家建設概念を経由して進んだこの拡大は、任務上はまず包括的（社会、政治、経済、治安）な制度作りへの支援、すなわち文民平和構築や法執行支援として反映された。そして、そうした非軍事的な支援が現地社会や政治への深く広い介入を伴うものであったがゆえに、次の段階として必要に応じて軍事力を用いた安定化や強要が任務に入ってくるようになったのである。実際、文民平和構築や法執行支援が国連 PKO の任務に本格的に入ってくるのは 1980 年代末から（国連ナミビア独立移行支援グループ：UNTAG、1989～90 年、国連カンボジア暫定統治機構：UNTAC、1992～93 年など）であったのに対し、任務遂行や文民保護のために強い軍事的な対応を明示的な任務とするミッションが定例的に登場するのはその約十年後に設立された国連シエラレオネ支援ミッション（UNAMSIL、1999 年設立）以降のことである<sup>9</sup>。こうした経緯からすると、新たな軍事的諸任務は文民諸分野の国家建設よりも新しく、PKO におけるその位置づけについては現在もコンセンサスが醸成されている段階だと見ることができる。

9 UNAMSIL 以前にもこれに類する任務付与がなかったわけではない。重要な例としてはソマリアに展開した第 2 次国連ソマリア活動（UNOSOM II、1993～95 年）がある。その設立決議（決議 814、1993 年 3 月 26 日）はミッション・コンセプトを記した事務総長報告を承認したのであるが、同報告で事務総長は停戦合意違反を行う勢力に対し「必要があれば適切な行動」をとること、さらにソマリア警察が設立されるまでの間、国連等の要員や施設に対し攻撃または威嚇を行う武装勢力を「制圧するために必要な軍事力を用いた行動」をとることをマンデートとして含めている。しかしよく知られているように、こうして強いマンデートに基づいたミッションによる軍事行動は現地武装勢力からの度重なる攻撃を招くこととなり、UNOSOM II のマンデートはわずか 9 か月後に「強制的な手段を用いず、ソマリアの当事者との協力を依拠」したものと修正を余儀なくされている（決議 897、1994 年 2 月 4 日。引用は同決議に先行する事務総長報告より）。こうした経緯もあり、UNOSOM II のマンデートはその後に続くミッションにとって参照すべきモデルとはならなかったようである。SCR 814, 26 March 1993, para. 5; SCR 837, 6 June 1993, para. 5; SCR 897, 4 February 1994, para. 2; Further Report of the Secretary-General Submitted in Pursuance of Paragraphs 18 and 19 of Resolution 794 (1992), UN Doc. S/25354, 3 March 1993, para. 57; Further Report of the Secretary-General Submitted in Pursuance of Paragraph 4 of Resolution 886 (1993), UN Doc. S/1994/12, 6 January 1994, para. 57; see also Hikaru Yamashita, “‘Impartial’ Use of Force in United Nations Peacekeeping,” *International Peacekeeping* 15, no. 5 (November 2008), pp. 619-620. なお、この点の整理に関しては大西健研究員との意見交換が参考になった。謝意とともにここに記しておきたい。

ただし (また、これが第 2 点目であるが)、軍事力行使の範囲や目的は PKO のあり方にとって非常に重要な問題であり、PKO 参加国の間で異なる理解が存在している現実がある。平和維持は紛争管理のための国際的な取り組みであり、それゆえ軍事力が用いられる場合にもその目的に資するものである、という原則については、広い理解は存在している。ただし、それが実際どこまでの軍事力行使を許容できるのかとなると、本節で述べてきたような PKO の役割変化を背景に、意見は収れんしていないように見える。それを端的に示すのが「キャップストーン・ドクトリン」である。軍事力について、同ドクトリンは「自己防衛とマンドート防衛を除く武力の不行使」(non-use of force except in self-defense and defense of the mandate) を掲げている<sup>10</sup>。これは、「不行使」という表現を明記しているという意味では、伝統的な PKO 原則であった最低限 (minimum) の武力行使をある意味徹底した考え方であるように見える。だが、武力不行使の例外が要員の自己防衛に加えてマンドート防衛 (すなわち、与えられた諸任務の遂行) にも認められていることは、それら諸任務が広範であることに鑑みれば、かなりの範囲の留保を原則に対して認めているとも読める。その文脈で言えば、武力「不行使」原則は、軍事力を使わないよりは任務遂行のため必要な範囲で使わざるを得ない状況を想定した上で、「必要な範囲」の判断に抑制的な圧力をかけるための概念として盛り込まれていると解釈できるであろう。

ところで、武力不行使原則と留保との間にある緊張関係をここで同定したのは、それが PKO 参加国側の見解の違いを示唆していると思うからである。各国の軍事ドクトリンとは異なり、PKO ドクトリンは国連事務局で案出した上で国連加盟国との幅広い調整を経て成立する。その意味で PKO ドクトリンの表現は国連加盟国間でのコンセンサスを示すだけでなく、コンセンサスの下にあるこのような意見の相違も読み込めるものであるといえる。では、どのような意見の相違なのだろうか。まず一方では、PKO の現状と付与された任務遂行を重視し、現実的な方策として軍事力の使用も積極的に認めるべきという考え方がある。この考え方の中にもニュアンスの違いは存在しており、あくまで任務遂行の効果と適時性や要員の安全確保という観点で軍事力の使用を考える立場から、平和維持と平和執行を区別せず、平和維持に平和執行まで担わせるべきという強い意見まで存在している。後者の立場を主張し、実践もしているのがアフリカの地域機構や諸国である。例えば安全保障分野における国連との協力を検討したアフリカ連合 (Africa Union、以下 AU) 委員会の報告書では、平和維持に関する AU と国連との違いが次のように言明されている。

維持すべき平和があるときに展開するという国連 PKO ドクトリンからすると、ソマリアのよ

10 UNDPKO/DFS, *United Nations Peacekeeping Operations: Guidelines and Principles*, 2008, p. 34.



うな情勢の場合、現地でかなりの進展がみられている場合であっても、国連が短期間のうちに平和ミッションを展開できるとは考えにくい。ブルンジ、ダルフルそして現在のソマリアにおける AU の PKO 態勢が示唆するのは、これとは異なる PKO ドクトリンの台頭である。そのドクトリンとは、AU は維持すべき平和を待つのではなく、PKO を平和を維持する前の段階でそれを作り出す機会として認識するというものである (instead of waiting for a peace to keep, the AU views peacekeeping as an opportunity to establish peace before keeping it) <sup>11</sup>。

ここでは、①アフリカにとっての PKO のあり方は平和の維持だけではなく、積極的な平和の創出も含むものであること、そして②後者の点において、AU は国連との違いをはっきりと意識していることがうかがえる。もちろん、AU 加盟国の間でもこの点に関して考え方や意欲の違いがあることは想定されるが、ソマリアやマリでの AU による活動なども見る限り <sup>12</sup>、PKO における軍事力の積極的役割については一定のコンセンサスがあるようである。他方、アフリカ以外の多くの国（もちろん、これにも国によってニュアンスの違いは存在するが）は、軍事力の行使を一定程度伴わざるをえない PKO の現状には理解を示しつつも、PKO の役割自体を平和「維持」を超えたものにまで拡張しようとする方向性には慎重である。この点に関しては必ずしもその姿勢が言明されているわけではないため体系的な実証は難しいものの、派遣合意時の留保条件設定、危機時の撤退や活動拒否といった繰り返し指摘される複数の要員提供国の行動や、マンダートとその実施能力との間に存在する恒常的なギャップなどから容易に推測できる。活動の軍事化が自国からの要員に対する物理的リスクとなることがこうした姿勢の根本的な理由であると考えられるが、近年の PKO 要員の死傷者数の増加とそれに対する危機感の高まりは、こうした傾向をさらに強めているように思われる <sup>13</sup>。

要員提供国からの貢献に依存する PKO の運営において、積極的な軍事的任務の遂行は文民平和構築や法執行支援とは異なるレベルの貢献やリスクの受け入れを提供国に求め

11 Report of the Chairperson of the Commission on the Partnership between the African Union and the United Nations on Peace and Security: Towards Greater Strategic and Political Coherence, AU Doc. PSC/PR/2.(CCCVII), 9 January 2012, para. 71. 邦訳は引用者。なお、筆者はこれとはほぼ同じ見解を、ソマリアの政府関係者との意見交換（2018年8月）の際にも聴取したことがある。

12 AU ソマリア・ミッション (AMISOM, 2007年～)、アフリカ主導マリ国際支援ミッション (AFISMA, 2012～13年) はいずれも政府の権威拡張と安定化を主なマンダートとしており、武装勢力に対する「標的を絞った攻撃作戦」(AMISOM) や政府軍による武装勢力掃討作戦に対する支援 (AFISMA) を明示的な任務に含んでいる。SCR 2372, 30 August 2017, para. 8; AU, “AMISOM Mandate,” <<http://amisom-au.org/amisom-mandate/>>; SCR 2085, 20 December 2012, para. 9.

13 See, e.g., UN, “Improving Security of United Nations Peacekeepers: We Need to Change the Way We Are Doing Business,” 19 December 2017.

るものである。PKO における軍事力行使のあり方について、ドクトリンから実践までを貫くコンセンサスができていないことには、この古くて新しい現実があるといつてよいように思われる。

### 3. 関与の方向性

前節では、PKO の任務拡大（文民平和構築、治安・法執行支援、軍事支援）は、「国家建設」概念との関係で把握することができると論じた。平定、強要といった強い軍事的任務については各国間で考え方や優先順位の違いはあるものの、PKO が国家建設を実質的目標とした、軍事から法執行、平和構築までを包含する取り組みとなっていることについては、広い理解が存在しているように思われる。

では、平和維持がこのような姿になってきたとして、各国にとってどのような関与（貢献）の方向性があるのであろうか。再び図1に立ち戻れば、大きく言って3つの方向性が示唆される（図2）。以下では、日本への意味合いにも適宜触れながらそれらを考察する。

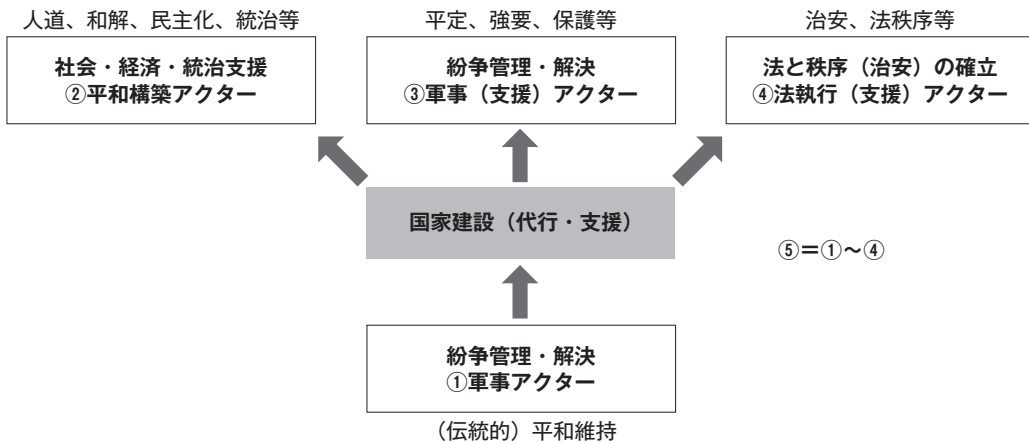


図2 「国家建設」と平和維持任務の変化(関与の方向性)

(出所) 筆者作成。

第1の方向性は、伝統的な軍事PKO(①)、平和構築(②)、新たな軍事PKO(③)、あるいは法執行(④)いずれかでニッチを見出すというものである。これらのうち、日本が最も高い実績があるのは最初の2つであり、今後も一定の貢献が見込まれる。伝統的な軍事PKO(①)は自衛隊による20年以上の実績があるが、国連南スーダンミッション(UNMISS)

での活動が終了後、部隊派遣が途絶えた状態になっている。今後もこの分野で実績を重ねていくとした場合、可能なかぎり継続的な参加を確保する必要があるであろう。平和構築(②)も自衛隊あるいは国際協力機構(JICA)などによるものも含め豊富な実績がある。ただし、平和構築分野をニッチとしてさらに発展させていくためには、開発途上国支援を通じて高い実績がある社会・経済の支援分野以外、とりわけ統治(ガバナンス)に関する助言や制度造り支援も強化していく必要がある。また、国内外で平和構築を行う諸組織との一層の情報共有や活動の連携も必要になってくるであろう。比較的新しく、かつ日本としての取り組みが相対的に薄かった残りの2分野については、需要に応え得る対応能力は潜在的にはあると思われるものの、要員派遣の態勢(④)については警察要員も含まれる)など、既に実績のある上述2分野以上に上積みが必要であると言える。

第2は、これら4つの活動すべてに包括的に取り組み、包括的なPKOアクターとして積極的な貢献態勢を造るというものである(⑤)。ただし、この態勢が可能となるには、それぞれの分野について整備拡充をすることがまず必要である。また、複数の分野で複数の組織が関わり、多様な要員を派遣することは、それらの活動を総合的に計画管理する能力の獲得も必要とする。その意味では新たな諸任務への取り組み以上に、高いコミットメントが必要になるであろう。

第3は、包括的なPKOアクターとしてではなく、特定の領域を複数組み合わせることで特色を出していくというやり方である。日本との関係で言えば、これまでの実績は伝統的な軍事PKO(①)と平和構築(②)を組み合わせたパターンとして理解することができる。もちろん、組み合わせの数は2分野だけではなく3分野にまたがることも可能であり、例えばドイツの場合には伝統的な軍事PKO(①)、平和構築(②)に加え、法執行(④)の分野にも注力しているように見える<sup>14</sup>。こうしたやり方は、包括的態勢づくりに向けた漸進的な取り組みと見ることもできる一方、それぞれの分野における活動がそろって継続していかないと成立しない側面も有している。また、包括的アプローチほどではないにせよ、任意の組み合わせを政策および運用面で総合的に管理することも必要になってくる。

これら3つの方向性は、それぞれに多様な可能性を含んでいる。ニッチあるいは組み合わせのアプローチはどこに焦点を当てるかによって具体的な形は変わってくる。包括的なアプローチを志向する場合であっても、相対的な得意分野の有無や対外政策上の優先順位などによってその国の包括的態勢は異なってくるであろう。PKOの任務拡大は、各国レベルでは参加態勢の多様化となって帰結しているのである。

14 山下光「ドイツと平和作戦」『防衛研究所紀要』(第13巻第1号、2010年10月)3-29頁参照。

## おわりに

本論はPKOが現状どのような活動になっているのか、そしてそれが日本を含めた各国にとってPKOへのどのような関与の方向性を示しているのか考察することを目的とした。まず第1節では、PKOが現在までに担うようになった諸任務を俯瞰し、現在見られている任務の拡大が伝統型PKOとの比較においてどのような内容を含んでいるのかを整理した。第2節では「国家建設」の概念を導入し、それがPKOの実質的目的となっていること、そしてこの概念から捉えることでPKOの任務拡大が理解できることを論じた。すなわち、伝統的(限定的)な軍事アクターとしての活動に加え、現代のPKOは「国家建設」に必要な文民平和構築、法執行支援、そして新たな軍事的諸任務を行うアクターへと変化していったのである。ただし、新たな軍事的任務については、それがどの程度の軍事力行使を許容するのかという点で意見の相違が残存しており、それゆえ文民平和構築および法執行支援に比して定例化しきれていないことも指摘した。第3節では、以上の進展が、PKOに関与しようとする各国にとって①特定分野(ニッチ)での貢献、②包括的貢献、③2～3の分野を組み合わせた貢献、という3つの方向性を示唆することを論じた。

最後に2つほど、今後議論をしていく上で留意すべき点を簡単に指摘して本論を閉じたい。

第1は、PKOのあり方自体が今後さらに変わっていく可能性があるのか、という点である。本論の議論で重要なポイントの一つはPKOが国家建設を実質的目的としている、ということであったが、これに対して学術研究での批判が近年なされつつある。国家建設概念に対する批判にはその実績を疑問視するもの(紛争や危機の再発)だけではなく、多くは概念的な前提——すなわち、近代西洋の政治・経済・社会システムの導入が紛争解決や再発防止に最も有効である、という——に対する異議を含んでいる<sup>15</sup>。こうした批判は説得力のある代替案を提示できていない面があり、政策レベルの検討に目立った影響は今のところ出ていないように見えるが、国際的議論が今後どのように進展していくのか注視していく必要がある。

第2は、PKOを含む平和活動全般における国連の役割が変化する可能性はあるのか、という点である。ポスト冷戦期における国連の安全保障面の役割を4つの類型(紛争予防、平和維持、平和構築、平和執行)として示したのは1992年の事務総長報告「平和への

15 例えば Roberto Belloni, “Hybrid Peace Governance: Its Emergence and Significance,” *Global Governance* 18, no.1 (January-March 2012), pp. 21-38; Roger MacGinty and Oliver Richmond, “The Fallacy of Constructing Hybrid Political Orders: A Reappraisal of the Hybrid Turn in Peacebuilding,” *International Peacekeeping* 23, vol.2 (April 2016), pp. 219-239; Sarah B.K. von Billerbeck, *Whose Peace? Local Ownership and United Nations Peacekeeping* (Oxford: Oxford University Press, 2017); David Chandler, *Peacebuilding: The Twenty Years’ Crisis, 1997-2017* (Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2017)などを参照。

課題」であったが、実態として国連の活動や資源の多くを占めてきたのは PKO であった。しかし、近年の国連における検討、とりわけ国連事務局からなされる提案や議論を見ると、PKO 以外の機能、とりわけ紛争予防と（紛争予防としての）平和構築へと国連による活動の重点をシフトし、事務局の態勢や資源を強化していこうとする意向が見て取れる<sup>16</sup>。これが国連 PKO への需要の低下にそのまま帰結するわけではもちろんないが、PKO における国連の主導的な役割を考えると、こうした検討が PKO の現在の姿に間接的な影響を与えていく可能性はあるであろう。

これら 2 つの可能性は、いずれもまだ萌芽的なものである。しかし、現在 PKO の概念的な前提や国連による役割の重心が変化すれば、それに関与する各国が持つオプションも変化していくことが想定される。日本が PKO 政策を検討していく場合においても、本論で整理した PKO のこれまでの変化だけでなく、起こりつつある変化についても注視しつつ、継続的に考えていく必要があるように思われる。

（やましたひかる 理論研究部政治・法制研究室長）

16 注 7 参照。See also Peacebuilding and Sustaining Peace: Report of the Secretary-General, UN Doc. A/72/707-S/2018/43, 18 January 2018.

