

カンボディア PKO における経験と教訓 日本の立場から

渡邊 隆

1 はじめに

国際連合平和維持活動いわゆる PKO (Peace Keeping Operation) は、1948 年の UNTSO¹ 設立以降、現在まで計 55 件が設立され、延べ 80 万人以上の要員が派遣された。50 年余に亘るその歴史を振り返れば、PKO は国際社会において国際紛争を制御し平和を促進する上で、大きな役割を果たしてきたと言える。同時に PKO は、冷戦構造の終焉を受けて様々な挑戦に直面し、かつてなかったほどの急激な変化を経験し、現在も変化し続けている。これまでの 55 件の PKO の約 80% にあたる 42 件が 1988 年以降に設立されており、大きな成果を挙げて活動内容に新次元を開いた PKO があった一方で、いくつかの挫折も経験し、近年その能力の限界について疑問視され、停滞を余儀なくされた時期もあった。

本来 PKO は、国家間の紛争に際して独自の強制力を持たない国際連合の仲介や調停が機能しない時に、幅広い国際社会の同意に基づき、加盟国から提供された部隊及び要員で構成される平和維持隊・停戦監視員をもって、紛争当事国の間に介在して、敵対行為の停止・阻止及び監視等に関する任務を担う軍事組織を中心とする活動であった。これらの PKO は、第 1 世代 (伝統的) PKO と呼ばれている。そのような活動は現在も継続されている。例えばイスラエル・シリア間のゴラン高原に展開する UNDOF (国連兵力引き離し監視隊) がそうであり、日本の自衛隊員約 50 名がこれに参加している。

一方、1990 年代に入り、国際社会が対応を迫られる紛争の多くが国際紛争から国内紛争または複合型へ変わったことを受け、軍事部門に加え、選挙、警察、人権、行政など多様な文民部門を含む PKO が設立された。これは第 2 世代 (複合 (復興) 型) PKO と呼ばれている。1992 年に筆者が参加したカンボディアにおける PKO は、第 2 世代 PKO の典型と呼べるものであり、自衛隊が参加した最初の PKO であった。その後、モザンビーク²、東ティモール³等において同様の PKO が実施され、これにも自衛隊が参加している。

近年、PKO は予防外交という概念とともに、更に進化する兆しを見せている。地域的な機構

¹ UNTSO (国連休戦監視機構)

² ONUMOZ (国連モザンビーク活動)

³ UNTEAT (国連東ティモール暫定行政機構)、UNMISSET (国連東ティモール支援団)

や国際的な NGO との連携により、人道的な見地から紛争当事者の合意形成が困難な段階において、紛争の生起または、その再発を防止することを狙いとした予防外交的な PKO の試みや、一定の国際的枠組みの下で強制的な力を行使することも含んだ平和執行的な PKO が模索されている。これらは第3世代 PKO と言うべきものである。

本論は、カンボディアにおいて PKO に参加した経験から、カンボディアにおける PKO を検証しつつ、PKO の将来について考察するとともに、軍事力の新たな役割について考察するものである。

2 カンボディア紛争の背景と特性

(1) 冷戦構造下のカンボディア

1954 年、フランスから独立したカンボディアにおいて平和と呼べる時期は短かった。1960 年代になって深刻化する東西冷戦の下で、南北ベトナムは対立し、1964 年のトンキン湾事件以降、カンボディアとアメリカの関係は悪化し、1965 年の米軍の北爆及びダナン上陸を契機に両国の関係は断絶、カンボディアと北ベトナムとの関係はさらに深まった。一方で 1960 年以降、シハヌーク政権の左翼狩りによりジャングルに潜ったポル・ポト派は政権内の左派を取り込み⁴、1968 年バタンバン州で警察署を襲撃して、武力闘争を開始した。1970 年、親米派であるロン・ノル将軍のクーデターによってシアヌーク殿下が追放されたことを契機として、ポル・ポト派とシハヌーク派は急速に接近し、カンボディア民族統一戦線が結成され、カンボディア王国民族連合政府が発足し、ロン・ノル政権と対立した。これに並行してパリ和平会議においてベトナム戦争の終結が模索され、カンボディアの和平も含めた米国等の動きかけもあったが、ポル・ポト派がこれに同調せず、1973 年、カンボディア抜きでパリ和平協定は成立した。この間、ポル・ポト派は中国から大量の武器支援を受けて戦力を貯え、1975 年、首都プノンペン⁵を制圧し、ロン・ノル政権は崩壊した。ロン・ノル政権に批判的であったプノンペン市民は当初この解放軍を歓迎したが、老人・子供や病人までを含む全ての市民が首都から立ち退きを命ぜられ、ここにポル・ポト政権の恐怖政治が始まった。1975 年から 1979 年までのポル・ポト政権下でカンボディア全土は強制収容所と化し、反革命の汚名を着せられた者は無差別に虐殺され、その数は 100 万人⁵とも 170 万人とも言われている。その後、1979 年 12 月、ベトナム軍がカンボデ

⁴ ロン・ノル将軍率いる右派は 1967 年バタンバン州サムロートで生じた農民暴動を左派の仕業と決め付け、キューサムファン率いる右派と対立。キューサムファンは政権を去ってジャングルのポルポト派に合流した。

⁵ 1990 年の UNICEF の報告書「カンボディア婦女子の現状」は、ポルポト時代の死者を百万人以上としている。

ィアに侵攻してヘン・サムリン政権が樹立され、この政権と反ベトナムとしての米・中・ASEANの強い働きかけによって成立したポル・ポト派、シアヌーク派、ソンサン派の各派からなる民主カンボディア政府との間の紛争は、さらに10年以上に及んだ。

(2) 国際社会の動きと解決の枠組み

カンボディア内戦の解決は、結果から見れば、冷戦構造の崩壊という国際情勢の根本的な変化を待つしかなかったと言える。1989年12月のマルタ会談後、1990年7月に米国は民主カンボディアに国連の代表権を与えることに初めて反対し、カンボディア問題を解決するためベトナムとの政治協議を開始することを発表した。一方、ポル・ポト派を支援していた中国もASEAN諸国との関係を維持するため、カンボディア問題の政治的解決に取り込まざるを得ない状況となった。カンボディア包括和平案は、1990年8月のニューヨーク会合を経て、11月のパリ会合で最終的なまとまりを見た。ヘン・サムリン政権の解体・4派連合政府樹立の考えを取り下げた中国は、8月にインドネシアとの国交正常化を皮切りに、シンガポール、ブルネイと外交関係を樹立し、ASEAN6カ国すべてとの関係を構築した。ここに至ってヘン・サムリン政権を含む4派は、国連安保理の和平案を基本的に受け入れるとともに、シアヌーク殿下を長とする最高国民評議会(SNC)の構成について最終的に合意した。

カンボディア4派の合意を受け、1991年10月に開催されたパリ国際会議においてSNCメンバーと参加各国代表は和平合意文書に調印した⁶。1978年12月のベトナム侵攻から13年、1970年のロン・ノルによるシアヌーク殿下追放クーデターで始まった内戦からは21年、1965年の米国の北爆開始からは26年目のことであった。

3 カンボディア PKO の意義と成果

(1) 第2世代のPKOとしてのUNTAC

自衛隊が初めて参加したカンボディアにおけるPKOは、我が国にとって記憶されるべき活動であったが、同時に国連にとっても特筆すべき活動であった。冷戦構造の崩壊後、湾岸戦争をはじめ世界各地で生じた多くの地域紛争や民族紛争に対して、国連が主導権をもって対応した幾つかの解決のアプローチとしてカンボディアPKOは、大きな試金石のひとつであった。

その特徴は大きくふたつある。そのひとつは、派遣規模と国際社会の関与の大きさである。

⁶ 「カンボディア紛争の包括的な政治解決に関する協定(パリ和平協定)」1991.10.23

UNTAC は当時、冷戦後展開した最も大きな PKO であり、カンボディア PKO に参加した国家は、実に 100 数カ国、参加要員は 22,000 人に上る⁷。国際社会は、20 年間にわたり放置したカンボディアに対して、その無関心さを償うかのように大きな関心を寄せ、世界の多くの国家が参加した。国連事務総長特別代表となった明石康氏の言葉を借りれば、UNTAC は冷戦後の国連 PKO の在り方を決める壮大な実験場と言われるものであった。

カンボディア PKO の二つめの特徴は、その任務の深さと広範さである。パリ和平協定により UNTAC の権限は、SNC から「協定の実施を確保するために必要なすべての権限を国際連合に委任⁸」されたものであり、国連の信託統治ともいべき大きな権限を有していた。その組織は従来の伝統的な軍事部門と文民部門に分かれ、文民部門には 6 つの部が置かれた。すなわち行政、選挙、人権、文民警察、難民帰還および復興の各部である。行政部は、各派支配地域における行政当局の中立を確保し、選挙がその利益誘導、威嚇などによらず自由かつ公正に行われるよう監視、監督することとされ、選挙部は、公正な選挙の準備と監視、人権部は人権の尊重及び人権に関する教育計画の開発及び実施、暫定期間における全般的な人権の監視と是正処置を担任した。文民警察は、各支配地域の警察の監視、監督及び UNTAC の活動に必要な限度での警備、治安維持、捜査などの広範囲な任務を行う他、難民帰還部は実質上、国連難民高等弁務官 (UNHCR) によって運営され、タイ国境から 37 万人の避難民の帰還、保護、定住支援にあたり、復興部は、国連開発計画 (UNDP) が運営し、避難民が定住し、カンボディアが復興するための環境づくりを任務とした。

(2) カンボディア PKO の特性

カンボディア PKO の二つの目的は、停戦監視、武装動員解除による平和の維持と自由かつ公正な総選挙の実施による正統政府の樹立であった。その前提は、最小限の表現の自由、政治活動、結社の自由などが保障されることであった。このような観点から UNTAC には国連 PKO として初めて人権部が設置された。UNTAC 人権部の任務は、「人権の尊重及び人権に対する理解を促進するための人権に関する教育計画の開発及び実施 暫定期間における全般的な人権の監視 人権に関する苦情の調査及び適当な場合には是正措置⁹」であり、UNTAC の人権活動は、紛争の続く国家における紛争解決を目指した包括的かつ野心的な試みであったと言える。UNTAC の人権担当官は、文民警察官または軍事要員の協力を得て捜査を実行し、紛争

⁷ UNV (国連ボランティア) 及び現地スタッフを含まず。また、軍事部門は 32 カ国からなる 16,000 人の組織であった。

⁸ パリ和平協定 第 3 節第 6 条

⁹ パリ和平協定 付属書 1 E 節

各派に人権侵害の責任者の更迭・罷免や刑事罰を求める権利を有していたが、18ヶ月という時間的な制約、国連そのものの限界である強制力の欠如、長期の紛争で破壊し尽くされた物理的な限界と人権教育を可能とする最低限の教育インフラの欠如等により、UNTAC の人権活動は、当初から大きな試練に立たされた。同時に東南アジアの小乗仏教国であるカンボディア人にとって人権の概念は希薄であり、人権は普遍的概念であると主張する欧米人主体の人権担当官との間に乖離が生じていたことも事実であった。

(3) UNTAC の限界

ア 和平プロセスとその限界

パリ和平会議によって定められた UNTAC の活動期間は、18ヶ月とされた。その課題は、長い紛争によって荒廃し分断された国家の再建であった。そのため UNTAC はその活動期間を二つに区分した。第1段は、カンボディア国内における外国軍の撤退及び外部からの軍事援助停止の検証、紛争各派の停戦の維持・監視と、各派軍の70%を武装動員解除することによる国内の治安を維持及び主としてタイ国境付近に展開する37万に及ぶ難民を帰還させることであった。

第2段階は、公正な選挙の実施により正統な国家政府を樹立することであった。この間を通じて、荒廃した国家の基本的なインフラを再建するとともに、地雷処理等を通じて難民の定着を図ることであった。

しかしながら、ポル・ポト派がこのプロセスに反対したため、第1段階は不完全なまま期限を迎え、第2段階に移行することとなった。軍事部門の任務のひとつである「選挙のための中立的環境の醸成」は困難となった。当時、明石特別代表と軍事部門司令官のサンダーソン中將がポル・ポト派支配地域であるパイリン地区からオランダ部隊へ視察のため移動する時、検問所において足止めされて引き返した事件で、各国のマスコミはポル・ポト派のパリ協定違反行為を非難するのではなく、UNTAC の弱腰の方を非難した。UNTAC に勤務する一部の若手の文官からも、リスクを冒してもポル・ポト派に対し毅然と高圧的であるべしとの意見が出る状況であった。しかしながら、軍事的に見れば、UNTAC に展開している軍事部門は、ジャングルにおいてポル・ポト派に対して軍事作戦を遂行するような戦力¹⁰を持ち合わせてはいなかった。

¹⁰ UNTAC には12個の歩兵大隊(1個大隊:約850名)が展開していたが、いずれも砲兵火力を有しておらず、また通信能力、衛生支援能力、航空能力も低く、攻勢作戦を行うには極めて限定的戦力であった。

このようにカンボディアの PKO はプノンペン政権に反対する三派のなかで最大の軍事力を持つポル・ポト派の拒否により大きな岐路に立った。1993 年を迎えポル・ポト派のプノンペン政権に対する敵意が剥き出しになり、同派の暴力活動はますます活発化した。現地人に対する集団虐殺や地方団体の長、そして UNTAC の要員にも被害者が出始めた。日本の国連ボランティアの青年と自衛隊と同じく初めて PKO の文民警察に参加した日本の警察官の死は、多くのメディアの関心を呼び、UNTAC の根底を揺さぶる事件となった。

しかし UNTAC は、軍事部門と国連ボランティアの連携をはじめ公正な選挙の実現に向けて、粘り強い対話と活動を継続した。また、人権違反行為に対処するための特別検察官制度の設置や人権 NGO の育成、行政監視の強化及び UNTAC 放送局の設置等を実現させることにより一般民衆を味方にし、選挙に対する自信を深めていった。これは NY や日本にいて間接的に情報に触れる関係者やマスコミの危機感とは全く異なっていた。

UNTAC は、1992 年 6 月の東京会議や日本とタイによる協同調停工作等、対話による調停を続け、国連安保理は石油の禁輸措置を関係国に呼びかけるとともに、原木の輸出禁止、宝石の輸出禁止等の決議を採択し、段階的に厳しい姿勢を打ち出していった。結果的に UNTAC のこの判断は正しかったといえる。しかしながら、武装解除されていないポル・ポト派が選挙を妨害しようと思えば可能であったし、組織的な妨害が行われれば、選挙の実施そのものが崩壊してしまっただろう。このようにカンボディア総選挙は綱渡りの中で行われた。結局のところ選挙を成功させた要因は、20 年間に以上内乱にあったカンボディア国民の平和に対する強い意志の表われであり、この意志こそがポル・ポト派の選挙妨害を断念させた唯一の理由だったのだと思われる。

4 紛争への介入とその正統性

(1) UNTAC の選択

カンボディア PKO の和平プロセスの第 2 段階への移行がポル・ポト派の拒否によって実現不可能になったとき、UNTAC の取るべき方法を白紙的に推察すれば、以下のとおりである。

- A 案：和平プロセスの第 1 段に戻って、ポル・ポト派に対し武装・動員解除を粘り強く説得し続けること。(調停案)
- B 案：国連安保理決議等、軍事行動以外の実行手段をもって、ポル・ポト派の武装・動員解除を促すこと。(制裁案)
- C 案：軍事部門を増強し、軍事的な強制力をもってポル・ポト派の武装動員解除を実施すること。(強制(平和執行)案)

結局、A 案には実効性がなく、C 案には可能性がなかった。何よりこの両案はパリ和平協定以前に戻ることを意味しており、結果として UNTAC の派遣期間が延長されることは、国連の経済的事情からも困難であった。ここで問題となるのは、停戦合意等が守られなかった時や、和平プロセスの合意が実行できなくなった段階において、PKO としてどのように対応するかということであり、そのことは、PKO の基本原則に立ち戻って考えることを意味している。

(2) PKO の原則と挑戦(課題)

ア PKO の基本原則

PKO の基本原則は、国連憲章に明記されているわけではないが、当事者間の合意 公平性・中立性 自衛に限定した抑制的な武力の行使である。PKO はあくまでも非強制の活動であり、それは国連の主権国家に対する伝統的な概念の裏返しでもある。ウェストファリア条約以来、国家主権は不可侵・不介入の権利であるとされてきた。その主権国家を構成員としてその総意と合意の上に成り立つ国際連合は、従来から主権国家の国内問題に介入して、これを解決するためのメカニズムを有していないと言われてきた。

UNTAC の国連事務総長特別代表であった明石 康氏は、PKO の基本原則を次のように説明している。「国連 PKO は、たとえとデパートのショーウィンドウのようなものだ。軽武装であるから、それに挑戦し壊そうとする人間が出てくれば簡単に壊されてしまう。しかしその際、ガチャンと大きな音がするので、隣近所の人が、「何だ、何だ」とみんな出てくる。したがって、そうした大それたことを試みる人はなかなか現れない。国際社会の総意を反映した PKO というショーウィンドウが置かれているために、その囲みを破ることは、物理的には簡単なことだが、政治的・心理的にはなかなかやりにくい。PKO は勝利を目的とする通常の軍隊とは異なり、対立し合うすべての党派の同意に基づいている。あくまでも各国からの寄せ集めの、第三者的機能を果たす軍隊であり、その役目はむしろ警察や外交官に近い。¹¹」現在及び将来の高度に情報通信インフラが発達した国際社会を考えると、この明石氏の言葉はさらにインパクトをもっている。これからの PKO の環境は、まさに煌煌とライトアップされたショーウィンドウのようなものであり、しかもそこには多数の TV カメラとモニターが並んでいて、そのショーウィンドウを壊そうとするその者自身の姿を映している。もはや、国際社会の非難と制裁を覚悟せずにショーウィンドウを壊すものがあるとは思えない。

しかしながら、例えばそのショーウィンドウを保有している者が自らのショーウィンドウを

¹¹ 明石 康 『生きることに、心せき』 2001.5 中央公論社

壊すことは、危険で無謀な行為ではあっても、法律を犯す行為ではないし、それで困るのは自分自身である。国内問題としての紛争の場合、周りの者や地域の組織はそれを非難することはできても、それを止めることは極めて困難である。ここに PKO が抱える本質的な問題点があるように思う。

イ PKO の挑戦（課題）：人道主義からの介入の可能性

冷戦崩壊後、それまでの政治的・イデオロギー的な対立の中で片隅に甘んじていた人道問題が大きく脚光を浴びる状況になった。人道問題に関する国際連合ユニバーサル宣言、ジェノサイド会議、地雷に関するオタワ会議などの例を見ると、主権国家を超える個人の権利、特に弱者の保護の観点からの人道的な活動が国際社会を動かす大きな力となってきた。

このような観点に立って、内戦型の紛争に対処する PKO 活動を見る時、以下の3つの課題に直面する。すなわち、

国際法の下、国際社会は紛争当事者（主権国家）の合意なしで紛争に介入する正統性を有するのか？

国際社会が実施する人道的活動は、上記の正統性を担保し得るか？とすれば、その具体的な活動内容は何か？

これら人道的な活動において、軍事力はいかに使用されるべきなのか？という課題である。

近年、人道的な観点から力を持って紛争に介入することが国家や地域社会に求められていることは事実であり、同時にそのような強制力は軍隊にしか期待できないことも事実である。しかしながら、どのような目的であっても軍事力をもってする介入であることに変わりはなく、人道的な目的であれば軍事力による介入が無条件で許されるものではないと考えるべきであろう。とすれば、人道的な軍事介入が許される条件というべきものがあるべきであり、その観点からは国連の安保理決議はひとつの重要な必要条件になり得るものである。あるいは NATO におけるユーゴスラビア対応に見られるように地域的な取決めもひとつの条件かもしれない。当事者同士の合意については、例えば東ティモールのような一部の民兵組織対地域住民のような対立の構図では当事者の合意を得ることは極めて困難なことであるし、時間のかかることである。本来、人道的な介入は緊急措置的な要素が強いが、当事者の完全合意を待っている時期を失する恐れがある。いずれにしても紛争に関する人道的な介入の条件については今だ国際的なコンセンサスが得られていないというのが現状であり、カンボディア以後の試みの中で挫折

した多くのPKOが人道的な見地からの紛争介入によるものであったことを考える必要がある。結局、地域的あるいは国際社会の中で介入が成功するのは、介入する軍事力そのものにあるのではなく、軍事力の背景にある強力な国家あるいは地域・国際社会のトータルとしての力が必要ということになるのであろう。

実行段階においては、現場で勤務した感覚からすれば内戦などの紛争の最中に国連が人道的な目的をもってPKOを派遣することはほとんど不可能である。そのような場合の多くは、紛争当事者そのものの定義が曖昧であり、かつ同一次元に立っていないため停戦という概念の前提となる両者の明確な区別は困難である。確かに停戦が合意されていない状況においても紛争当事者間の対話の促進や人道的な活動を行うことはできるが、内戦の拡大や新たな地域に紛争が飛び火することを防止することは難しい。そしてどちらにも勝つ見込みがあるか、またはどちらにも紛争の名目と意志がある限りにおいて、第2世代のPKOの各種活動は、その意志とは別に結果的に紛争のいずれかの各派を支援する結果となり、中立性を保つことは困難となり易い。ここにおいてPKOは、二者択一の選択を迫られる、すなわち国連憲章7章型の平和執行型PKOに移行するか、または再度PKOの派遣を必要とするような環境が醸成されるまで中断するかである。

(3) 人道的な紛争介入の正統性

今日、主権国家は好むと好まざるに係らず、人権擁護のために肯定的に行動しなければならない。同時に国際社会は、世界のいかなる場所においても、人権を無視する法や人道的な違反に対して常続的に監視しているべきであると言える。このことから国際社会は、人道的な見地から紛争に介入する正統性を有すると解釈する動きが一般的である。これをさらに踏み込めば、国際連合のような国際機構やNATOのような地域的な機構のみならず、どんな国家やグループあるいはNGOでもこの基本的な人権を守り、行使するために行動できることができると主張する人もいる。

一方で「人間の安全保障」という概念は、90年代の国内紛争の増加を背景に内戦で深刻な生存の危機にある人々を具体的にどのようにして救うのかという議論の中で、国連等の場で重要なコンセプトとして確立されるに至っている。「人間の安全保障」の概念は、従来から「欠乏からの自由(Freedom for wants)」と「恐怖からの自由(Freedom for fear)」の二つの流れがあるとされてきた。前者は社会経済的側面を重視しており、国連開発計画(UNDP)が従来から主張してきたものと同じ流れである。後者は国際社会の「保護する責任」を唱え、PKOや国際刑事裁判所の設置や人道的な介入までを含む考えである。「人間の安全保障」における「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」という概念は、必ずしも二者択一の問題ではない。むしろ両者は

相互補完的なものであって、この点最近では「セキュリティーファースト」ということが言われている。最近の傾向としては、国連難民高等弁務官（UNHCR）は難民キャンプを提供するだけでなく、より安全な環境を提供するために PKO やより強制的な行動を含む措置が必要であると主張しており、またアナン事務総長も人間の安全保障の重要性を唱えている。すなわち開発を進めるにしても、難民を支援するにしても「恐怖からの自由」を実現することが必要で、軍事組織の役割の重要性は増加していると考えられている。

しかしながら一方で、この動きは「人間の安全保障」という枠組みの下に紛争に介入している側は常に先進国であり、介入される側は開発途上国であるという事実、「普遍的」ヒューマニズムに基づく行動であるといいつながら、ルワンダとコンボの対応の違い等に見られるように、介入は国益等に基づき選択的に行われているといったことから批判を受けていることも事実である。このような中で現在多くの国際的な人道活動が試行錯誤しながら個々に行われているというのが実態である。

5 PKO と NGO との連携及びその限界

(1) PKO の限界

長い紛争によって社会インフラが崩壊した国家を再建することは時間のかかることである。しかし一部の例外的な伝統的 PKO¹²を除けば、いかなる PKO も長期にわたって派遣し続けることは出来ない。国際政治上、PKO は短期間でかつ目に見える成果をあげる必要があり、特に文民部門の比率の大きい第 2 世代の PKO は、自己完結能力を有する軍隊の活動を中心とする第 1 世代 PKO に比較すると、維持管理の面からも、派遣期間は限定的なものとならざるを得ない。特に規模が大きく複雑な任務を持つ PKO においては、要員の処遇や安全確保、軍事部門と文民部門の相互調整、組織の維持管理など、その運営には多くの解決すべき問題を含んでいる。

ここで強調すべきは、カンボディアのように長期の内乱・紛争によって荒廃した国家の復興は、停戦を維持して治安を安定し、選挙を行い、正統な政府を樹立するだけでは不十分ということである。あらゆる分野において国際社会が支えてやる必要があるが、一方で国連組織がいわゆる過保護な支援を長期にわたり継続すればするほど、独り立ちすることは難しくなり、結果的に復興は遅れることになる。このため、人材育成を含んだ長期的視点に立った自立を促す支援が必要となるが、そのような長期の支援は国連 PKO には期待できない。ここが PKO の限

¹² 2002 年 10 月現在、15 の PKO が活動中であり、その内 20 年以上経過している PKO は UNTSO、UNMOGIP、

界である。

(2) NGO の可能性と限界

ア NGO の可能性

NGO は、国際政治上の枠組みに縛られることなく自由に活動できる柔軟性を有するとともに、紛争当事者同士の対話促進や、平和教育など貢献できる分野は多い。2001 年が国連の「ボランティア国際年」であったように、今日 NGO の重要性は、国際社会において益々増大しつつある。

その背景として、最初に国際社会の支援が必要とされる国家が世界に多く存在していることがあげられる。貧困、経済的危機、人口問題、民族や宗教の対立、劣悪な医療環境、森林伐採や地域環境の悪化、教育問題等、現状は極めて深刻で、多くの分野で支援が必要不可欠である。次に主として期待される支援分野の重点が社会セクターであることがあげられる。貧困、教育、保健衛生、環境などは人々の生活に密接に関わる分野で、最終的に地域の村々や個人にまで浸透して実施する必要があることから、NGO のボランティアな活動に適する分野であるといえる。三つ目に、世界がグローバル化し、交通・通信情報技術が発達する中でこれまで以上に国家と国家の境界が低くなり、国際ボランティア活動が容易になったことがあげられる。このように NGO には、国連 PKO にはない多くの利点があり、今後ますます NGO の活動分野は、拡大・充実していくであろうと思われる。

余りにも長い内戦の期間中、国連が有効に機能しない段階でカンボディアを支えていたのは、世界各国から自発的に集まってきた NGO を中心とする人々であった。日本からも UNTAC 以前から十数団体の邦人ボランティアグループが展開活動しており、非常に厳しい生活環境もさることながら、治安に不安を抱える中で活動したこれらボランティアの方々のカンボディアに対する支援は、注目に値する。UNTAC もこれらボランティア及び NGO の育成に務め、結果、UNTAC が撤収する頃には 10 団体以上ものカンボディア人による人権 NGO が活動し、その会員数は 15 万人を超えていた。

イ NGO の限界

一般的に NGO は組織的に脆弱でかつ統制力に乏しいという特性を有している。近年特に

UNFICYP、UNDOF、UNIFIL の 5 つである。

PKO に従事する要員、特に文民要員の死傷者数が増加の一途をたどっており、1997 年から 2001 年までの 5 年間で 250 名以上の人道援助の NGO 要員が殉職しており¹³、1998 年には、初めて PKO 文民要員の死傷者数が軍事要員のそれを上回った。この年タジキスタンにおいて、秋野豊政務官（前筑波大学教授）を含む 4 名の国連要員が反政府勢力により殺害されるという事件が発生し、国内外に大きな衝撃を与えた。この問題に関連し、1998 年 7 月、アナン国連事務総長は国連の関係部局に対し、PKO や人道的な救援活動に取り組む要員及び NGO 要員の安全策について、総合的な見直しを指示した。このような背景をも踏まえ、日本は「国連要員及び関連要員の安全に関する条約」の早期発効のための各国への呼びかけを一層強め¹⁴、この結果、この年の 12 月、発効に必要な 22 カ国の批准が実現し、同条約は 1999 年 1 月に発行した。しかしながら、国際連合という規定の枠組みに拘束されたくない NGO は多く、NGO の危機管理は具体的に進展していない状況にある。NGO の限界がここにある。

（ 3 ） PKO と NGO の連携

総じて言えば PKO における軍事部門の任務は、第一義的に停戦の監視・維持等の軍事的活動を通じて、地域の安定を創出することであるが、同時にそれは NGO の活動の環境を創出するという副次的な効果を担う。同時に軍隊が本質的にもつ合理性・効率性は、例えば武装解除後の戦闘員に対する職業訓練や地雷処理訓練、施設管理、道路や橋梁等、社会インフラの整備等の非軍事的な活動においても有効である。PKO は、「軍人の仕事ではないが、軍人にしかできない仕事」と良く言われるが、一般的に PKO の軍事部門と NGO の連携は、これまで不十分と指摘されていた。そもそも国家 = 政府を代表する軍事組織と国家という概念を超えたところに本質的意義を有する NGO は、いわゆる「反りが合わない」同士なのである。

カンボディアの場合も、各地に展開する歩兵部隊と現地で活動する NGO の連携はなされておらず、大きな問題点と指摘されていた。軍隊と NGO という両組織の本質的な立場の違いも当然あったが、筆者が見たところカンボディアの場合、PKO に軍隊を派遣する国家の社会的成熟度が NGO と PKO の連携に大きく影響していると思われた。カンボディア PKO において主として NGO と連携することの多い歩兵部隊は、バングラデシュ、ブルガリア、フランス、ガーナ、インド、インドネシア、マレーシア、オランダ、パキスタン、チュニジア、ウルグアイ

¹³ UNOCHA 資料によれば、250 名の内、全てのケースが、故意的な暴力（待ち伏せ、武装攻撃、対空攻撃）と職務遂行中の事故が原因であり、全てのケースは、現地スタッフを含む人道援助要員のものである。なお、PKO 要員（シビリアンを含む）を含まず。

¹⁴ 日本は、1995 年に 2 番目の締約国となっている。

の計 11 カ国、12 個大隊から構成されていた。これらの国家は、フランスとオランダを除けば、一般的に NGO 活動について十分な知識と経験を有している国家ではなかった。軍隊という組織の中で命令に従うことを基本とし、国連公用語である英語すらも話せない多くの各国軍人と自由さと柔軟さを基本とし、草の根的に現地で活動する NGO は、当初の段階では相互不信に陥りやすい。カンボディア PKO の選挙期間中、ポル・ポト派の勢力が強いコンポントム州に配置されたインドネシア歩兵大隊には当初英語を話せる要員が少なく、国連ボランティアや NGO との意志の疎通が不十分であった。UNTAC は、インドネシア大隊に英語の通訳を配置するとともに、文民警察部門と調整の上、危険な時には護衛をつける等の治安対策を実施し、軍事部門と NGO を含むボランティアとの間で、常時連絡を取り合うシステムが強化された。PKO の軍事部門と NGO がお互いの欠点を補いつつ行動することで、お互いの利点がより以上に発揮された一例であったと思う。

6 日本の参加と PKO への取組み

(1) 湾岸戦争の教訓とその後の動き

130 億ドルという巨額の支援を行いながら、一定以上の評価を得られなかった湾岸戦争は、主権国家として国際問題にどのように関与するかについて、日本にとっての大きな課題となった。その後日本は、湾岸地域における在外邦人等の輸送のための航空自衛隊輸送機の派遣準備（実際に行動はされなかった）湾岸戦争後のペルシャ湾における機雷掃海のための海上自衛隊艦艇の派遣を経て、2 年越しの法案を成立させた。これが国際平和協力法¹⁵であり、カンボディア PKO は、自衛隊が初めて海外において国際社会と協力して実施した国際平和協力法に基づく行動であった¹⁶。その意味では、湾岸戦争は冷戦後の日本の国家戦略における具体的な行動の契機となる大きな事案であったと言える。

(2) 防衛庁・自衛隊にとっての PKO

ア 2 国間 (Bilateral) から多国間 (Multilateral) の枠組みへ

1978 年、筆者は 3 等陸尉に任官し部隊に赴任した。その数年前、サイゴンが陥落して米国は

¹⁵ 国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律(1992.6.25)

¹⁶ 国際平和協力法の最初の適用例は、アンゴラにおける PKO (第 2 次国連アンゴラ監視団 : UNAVEM II) である。

ベトナムから撤退し、この年の12月にはベトナム軍がカンボディアに侵攻する等、世界において安全保障上の懸案事項がいくつも起きた年だったが、筆者はこれら国際社会の情勢にまったく無関心であった。この時期、自衛隊がいかなる形であれ海外において行動することなど考えることすらできない環境であり、まして海外においてPKO活動に参加し、カンボディアの復興に係るなどとは思ってもよらないことであった。

実はこの年、自衛隊はひとつの転換点を迎えている。「日米防衛協力のための指針」いわゆるガイドラインが初めて閣議了承され、航空自衛隊がこの年、日米共同訓練を開始したのである。1980年には海上自衛隊がリムパックに始めて参加し、翌1981年には陸上自衛隊が米陸軍との間で共同通信訓練を開始した。自衛隊は、厳しさを増す冷戦構造の中で、実質的に2国間安全保障体制へと変換しつつあった。以来今日まで、自衛隊は米軍との共同訓練の実施を通じて、国際化を進めるとともに国内の存在から国際法上の軍事組織としてノウハウを蓄積していった。筆者もこの十数年、多くの共同訓練に参加した。この経験は、カンボディアにおいて自衛隊が少なくとも各国と協同して任務を遂行し得た大きな要因であった。

そして、カンボディアPKOは日本及び自衛隊に2国間(Bilateral)の関係から他国間(Multilateral)への関係の扉を開いたと言える。日本施設(工兵)大隊600名が最初に展開したタケオ州は、フランス歩兵大隊の地域であった。軍事部門司令官はオーストラリアの中将、作戦部長はオランダ、兵站部長はポーランド、工兵部長はニュージーランドの大佐という顔ぶれであり、タケオ州の国連行政部長はインドネシアの文官であった。自衛隊にとって、このような多国籍の枠組みはこれまで全く経験のない分野であり、他国の軍隊であれば当然知っているべき多くのことをPKOから学ぶことが出来たように記憶している。

イ PKOの教育訓練的意義

PKOに参加する軍人が具備すべき10の資質と呼ばれるものがあり、それは以下のとおりである。

中立性	Impartiality
忍 耐	Patience
同情心	Compassion
背景の理解	Background knowledge
英会話能力	English Speaking
真摯かつ謙虚な態度	Humble and Modest Attitude
協調性	Cooperation

柔軟性	Flexibility
積極的な性格	Outgoing Personality
精神的な安定	Psychological Stability

あらためて眺めてみると、志願制を基礎とし、一般市民の代表として国家の防衛に任ずる現代の軍人が本来有すべき資質に共通する要素が多いことに気付く。良く言われることであるが、PKO は平時の軍隊にとって最高の教育訓練の場であり、同時に極めて有意義な防衛交流（Military - Military Contact）の場でもあるのだ。

ウ 多様な枠組みの検討

今日、多くの軍事組織は、自国の防衛、国家にとって最後の手段である戦争に備えるという究極の役割を担いつつも、他国間の枠組みの中で多くの軍事交流を実施することにより相互信頼性の向上を図っている。同時に、他国の政府や国際機関、NGO 等と連携しつつ、軍事以外の分野においてその活動分野を拡大しつつある。

防衛庁・自衛隊においても、日米防衛協力の指針の見直し（新日米防衛ガイドライン）により、日米間の緊密な協力関係を基盤としつつ、国際社会の安定化に向けて、国際平和協力業務や国際緊急援助活動等の実施を通じて、国際平和の維持や国際協力へ寄与するとともに、安全保障対話・防衛交流を通じた関係諸国との信頼関係の増進、国連などによる軍備管理・軍縮への協力などを通じてその平和と安定を維持増進していくための様々な取組みを積極的に行っている。

7 日本の果たすべき役割と今後の展望

（1）日本の制約と克服への動き

ここであらためて指摘するまでもなく、国際紛争を解決する国際社会への取組みに関し、日本は多くの制約事項を有している。しかしながら国際平和協力業務への参加の活動の基本方針、いわゆる参加5原則（紛争当事者の停戦の合意が成立していること 紛争当事者等¹⁷が日本の PKO 参加に対する同意していること 中立的立場を厳守すること 上記3原則が満たされない場合は撤収することができること 武器の使用は、要員の生命等の防護のために

¹⁷ 当該平和維持隊が活動する地域の属する国を含む。

必要最小限とすること)は、国連 PKO の3原則を含んでおり、日本だけの特別のものではなく、むしろ先進諸国の間では共通の枠組みであると言える。日本が有する制約事項とは、PKO に参加する各国の軍隊が有する基本的な常識が日本において認識されていないところにある。カンボディアにおいて日本の派遣部隊が最初に直面したのは、UNTAC の ROE と日本の武器の使用基準との乖離であった。日本の PKO 要員は、自己及び自己とともに現場に所在する他の隊員しか防護することができず、また正当防衛・緊急避難の観点から武器の使用は個人の判断に委ねられており、部隊という組織で行動する軍隊の行動規範からも乖離していたと思われた。一般的に軍隊の行動を規制する国際法や国連スタンダードは禁止事項が明確であり、行動は主として ROE (交戦規定や行動標準)に従うことが基本である。

国際平和協力法は、成立以来 10 年目に修正され、凍結されていた自衛隊が行う業務が実施可能となるとともに、武器の使用に関してより現実的な枠組みに修正されたが、国連 PKO に部隊を派遣する各国の基準からはまだ隔たりがあり、日本は今だ歩兵部隊を派遣する要件を満たしていないと判断されている。

しかしながら、いずれの国家もそれぞれの制約を抱えながら PKO に参加しており、それぞれの国家に適する PKO があることは当然であり、できる範囲で協力することが望まれている。筆者は、PKO には軍事組織でなければできない分野あることを信じて疑わないが、同時に日本の参加する PKO が軍事組織のみの活動である必要はないと考える。国際平和協力法の第 2 条は「国際平和協力業務の実施、物資協力、これらについて国以外の者の協力等を適切に組み合わせるとともに、国際平和協力業務の実施に携わる者の総意と知見を活用することにより、国際平和協力業務等を効果的に協力するものとする。」と規定している。今後、多様な分野で政府や民間や NGO がそれぞれの立場で活動する国際協力が求められるであろうし、予防外交や ODA のような経済協力も含めて国家としての戦略的なアプローチが必要であろう。

(2) 今後の展望

今後の PKO を展望する上で特に派遣される側から考察すれば、以下の 3 点について今後検討を深めることが必要である。

イ 現地(場)主義

PKO の枠組みを構築する上で紛争当事者に対して、国際社会としての外交的な調停機能が必要であることは当然である。しかしながら PKO は決して机の上の計画や会議では解決されないことを我々は理解しなければならない。紛争の原因は、民族・宗教・貧困等、どのような

紛争でも似たようなものであるが、実際の紛争はそれらの原因全てが複雑に絡み合い、その主体となる民族及び紛争の背景もそれぞれ独自のものであり、同じものはひとつとしてない。紛争解決の手段・方法も、極めてオーソドックスなものにならざるを得ないが、そのアプローチには色々な方法があり、その実施には柔軟性と創造性が求められる。PKO において最も大事なことはあくまでも現場の活動にあるのだと、筆者は確信している。

ウ 官民の協力体制の確立（ボーダレス化への対応）

PKO は国連の活動であり、その主体は国連の構成員たる国家である。益々ボーダレス化する国際社会の中で、国家は今一度「官と民と個」のそれぞれの関わり方を模索する時期に来ているように思う。前項の関連で言えば、現場における状況はまさにボーダレスである。PKO の現場においては、軍人、文民警察官、文官、NGO、民間人及び現地の住民が渾然一体となって活動している、まさに多国籍、異文化そして多正面の活動である。そして全体を取りまとめる部署はなく、またその活動を律する規範・教義及び原則は実は極めて曖昧である。各国の国益及び各団体の組織益は時に互いに対立し、結果として現場は混乱することが常態である。国連のイニシアティブが今こそ望まれると思う反面、派遣国相互や地域的な枠組み作りが並行的に検討される時期に来ていると思わずにはおれない。

エ 即応性と実効性

2000 年 8 月国連総会は、「国際協力活動に関するパネル報告（通称ブラヒミレポート¹⁸）」を了承した。この報告によれば「安定的な停戦合意のないまま不安定な状況に介入する複雑な平和活動について、過去 10 年間、国連は失敗を繰り返してきた。」と断じた上で、「複雑な平和活動において、軍事力は平和が構築される空間を創り出す不可欠な要素であるが、終局的な紛争解決のためには、平和維持と平和構築とが密接な連携を保って展開される必要がある。」として、多くの建設的な提言を行っている。特に「停戦または和平合意までの 6 週間から 12 週間は、安定的な平和及び国連の平和活動の信用性を確立するにあたって最も重要な期間である。」とし、伝統的な PKO では、安全保障理事会の決議から 30 日以内に、複雑な PKO では 90 日以内に派遣することを定義付けるよう提言している。同時に事務総長が PKO の派遣に先んじて、提供される軍事要員が PKO に必要とされる訓練及び装備を備えたものであるかどうかを確認するための調査団の派遣を提言しており、実効性の観点からも評価できるものである。

¹⁸ 国連平和活動に関するパネル報告及び国連決議第 1327 号

また本レポートの特色は、国連改革に言及している点であると思われる。「職員の資質に大きな格差が存在しており、より有能な職員に、能力の劣った者を補うための不当な労働が課せられている。」として「国連が真に実力主義となるための行動を起こさない限り、とりわけ若い人々の中で、有能な人材の組織離れという不安な傾向を覆すことはできない。」と強い調子で国連自体の奮起を促していることは、かつて国連の下での活動を経験したものとして強く同意せざるを得ない。国連が自らを改革すること無しに、これから起こるであろう国際社会の諸問題を速やかに解決することは困難であろうし、それが加盟国を国連の下に動かす大きな力になるであろうと思う。

8 終わりに

カンボディア PKO が終了した時、内戦型紛争の解決についてひとつの雛形ができたと関係者の誰もが思った。しかしながら、その後ソマリア、ルワンダ、ボスニア、コソボと続く数年間は、内戦型紛争に派遣されたそれぞれの PKO や国際社会の試みは、ことごとく厳しい現実と直面させられる結果となった。

紛争はその原因となる多くの課題が解決されない限り、今後もなくなることはないであろう。20 世紀において非民主的な国家が自国の国民に対して行った残虐行為による死者数は、およそ 1 億 5 千万人と見積もられている。この数字は、同じ世紀において国家間の戦争による死者数の 2 ~ 4 倍に相当する。ホロコーストやカンボディアの大虐殺及びそれに類似した独裁的で行き過ぎた行為に対し、国際社会はこれまで余りにも無力であった。これまで国家や組織によって引き起こされた過ちや過信や独裁などの多くの過去の反省に立って、世界は少しづつではあるが前進しつつある。

20 世紀は戦争の世紀とも呼ばれた。そして 21 世紀を迎えた最初の年に生じた 9.11 アメリカ同時多発テロ以降、世界はテロという新たな共通の敵に向かって長い戦いを始めたばかりである。この戦いがどれほど長くなるのか、どれほど厳しいものになるのか、現段階では分からないが、いずれにしても国際連合を中心とする国際社会とその加盟国が一体となることが、テロとの戦いに勝利する必須の方策であろうと思われる。その大きな流れの中に PKO を始め、各種の平和活動もある。軍事組織の一員として筆者は、われわれは明白な世界共通の敵に最後の戦いを挑もうとしているのだと強く意識する。恐らくその戦いは我々を一層強くし、そしてその連携をより強固なものにするであろうと確信する。