

紛争解決支援と軍事力の役割

高井 晋

はじめに

冷戦の終焉は、単なるイデオロギー対立の終焉を意味するのではなく、従来の安全保障概念を脱却して、新たな認識を確認することの始まりといって過言ではない。軍事力は、従来、自国の安全保障に極めて密接にかかわってきており、自国に向けられた直接的な軍事的脅威に対処するものとして認識されてきた。しかし冷戦が終焉しても、軍事力を増強する国は依然として存在している以上、かかる軍事力に対抗するための軍事力の本来の役割が消滅したわけではない。

相互依存関係が多岐にわたる現代国際社会において、安全保障の概念は、もはや自国の安全を保障することだけを意味しない。今日の新たな安全保障概念は、国際秩序の維持あるいは崩壊国家の再建等に見られるような、国際の平和や安全を回復するための支援活動を含めるようになり、かかる活動について軍事力がその重要な部分を担ってきた。

このように、軍事力が担うようになった新たな役割は、武力を行使して自己の意思を相手に強要する従来のものとは異なり、武力を行使せずに国際社会の意思を相手に理解させるとする、いわば非伝統的な役割である。この小論では、安全保障概念の拡大の傾向、現代 PKO との関連で紛争解決の支援と軍事力の果たす役割が検討され、これとの関連で東アジアにおける地域協力の具体的活動について言及されている。

1 武力紛争と軍事力の伝統的役割

(1) 紛争解決の手段

主権国家が併存する国際社会は、各主権国家の国益が衝突する場である。国際法は、これら衝突をあらかじめ調整する規則として発達したものであり、国際紛争が顕在化した場合には、これに対処するために紛争の解決手段を発達させてきた。すなわち、紛争の平和的解決手段と強力的解決手段である。紛争が平和的解決手段で解決できない場合には、強力的解決手段がこれに代わって利用された。

国際社会は、国際秩序違反に対する効果的な強制システムがないことから、国家間紛争は、

最終的には自力救済によって自己の意思を相手に強要せざるを得なかった。軍事力は、かかる手段の重要なかつ決定的な役割を果たしてきた。諸国が軍事力を保有してきた理由は、軍事力のこのような伝統的役割の重要性を認識してきたからに他ならない。

軍事力の伝統的な役割の究極は戦争の遂行である。紛争を強力的手段によって解決する場合、軍事力の行使は時として戦争へと拡大することもあった。戦争は、無差別戦争観の時代にあつては合法行為として認められており、戦争の結果、戦勝国による相手国の征服、領土の割譲あるいは併合が行われることもあった。したがって諸国は、国際社会における自国のサバイバルあるいは領土保全を維持するべく、安全保障政策に重大な関心をもち続けてきたのである。

紛争の強力的解決は、必ずしも正義のある側が勝利することが保障されていないシステムであることから、やがて国際法上の違法行為となり、国際紛争は平和的な解決が推奨されることとなった。それに関わらず、かかるシステムは完全なものとなり得ず、自己の意思を相手に強要するという軍事力の伝統的な役割は、国防あるいは安全保障と不可分のものとして維持されてきたのであった。

各国家が自国の安全を保障する方式の個別安全保障は、潜在敵国あるいは敵対軍事同盟に対する軍事力の優越性維持が不可欠であったことから、果てしない軍拡競争を招く傾向にあった。個別安全保障が長期にわたる平和を確保するためには、バランスの存在が必要とされた。19世紀後半のヨーロッパにおけるバランス・オブ・パワーの時代が平和を維持できたのは、イギリスというバランスの存在を抜きにして考えられない。しかしかかる方式は、第1次世界大戦の発生を回避できなかった。

（２） 拡大された軍事力の役割

国際連盟を経て国際連合が設立されたのは、20世紀中頃であった。国連は、個別安全保障より優れた方式として集団安全保障制度を採用した。国連は、国際の平和と安全の維持確保について安保理事会が第1義的責任を負っており、平和の破壊や平和に対する脅威が存在したときは、これに対して加盟国の軍事力が集団で制裁措置をとることを認めた。これが国連による「平和の強制」である。

ここに至って軍事力は、国際社会の平和と安全を維持し確保するという役割を担うこととなった。換言すると、軍事力は、自己に対する直接的な軍事的脅威が存在しなくても、安全保障理事会の決定に従って、平和の強制措置へ貢献する役割が期待されたのであった。

しかしこのシステムは機能せず、新たな軍事力の役割が活用されなかったのは周知のとおりである。軍事力は、加盟国が自衛権に基づいて武力行使を行う際に、依然として従来の伝統的な役割を担っていた。

国連は、冷戦時代には軍事力による平和強制措置を決定できなかったが、武力紛争が停戦した際に、紛争当事国間に紛争に関係ない加盟国の軍事力を介在させ、紛争の鎮静化を図る活動を実践してきた。これが、伝統的 PKO である。ここにおいて軍事力は、戦闘を目的とした伝統的な役割の他に、停戦監視や人道的支援の任務という戦闘目的以外の新たな役割を担うこととなった。換言すると、国際社会は紛争当事国間の武力闘争が停止した直後に、第3国の軍事力が武力を行使せずに紛争の鎮静化を図るという、軍事力の非伝統的な役割を実践したのであった。

2 拡大された安全保障の概念

(1) 安全保障概念の拡大

1989年のベルリンの壁崩壊に象徴される東西冷戦の終焉は、恒久平和への期待を裏切る結果となり、これまでとは異なった安全保障環境をもたらした。安全保障環境は、いわゆるローグ・ステートや国際テロリストの登場、国家内紛争の頻発、グローバルイシューの拡大などの変化となって現れた。この変化の中で、ローグ・ステートや国際テロリストがもたらす軍事的脅威に対しては、伝統的意味における軍事力の役割が期待されている。したがってこの意味では、軍事力は相変わらず外部からの直接的な軍事的脅威に対処する上で必要な存在として保持されつつけている。

国連は、冷戦終焉直後に21世紀の安全保障概念を示唆する三つの文書を採択した。これらの文書、すなわち「平和への課題¹」、「開発への課題²」および「アジェンダ 21³」は、冷戦後の地域紛争が「平和」、「開発」および「環境」の要素がそれぞれ複雑に絡んでいること、そして紛争解決や紛争の未然防止は国際的な協力による取り組みを不可欠としていることを、概ね次のように説いている。

「平和への課題」は、国際社会に恒久的な平和を目的として「紛争予防」、「平和維持」および「平和構築」の諸活動を包括的に組み合わせる必要性を説く野心的な決意表明である。崩壊した途上国では、平和すなわち法と秩序が維持される社会にならない限り、わずかな資金は、経済活動に投資されず、自己防衛のための武器の購入に当てられると警告する。平和の確保は、途上国の経済開発や民主化のために不可欠なのである。

「開発への課題」は、途上国の経済的発展の必要性和持続的な経済成長の重要性を指摘し、国

¹ UN Doc., *An Agenda for Peace*, A/47/277-S/241111 (June 17, 1992).

² UN Doc., *An Agenda for Development*, A/48/935 (May 6, 1994).

³ *Earth Summit Agenda 21- The United Nations Programme of Action from Rio*, (June 3-14, 1992).

際の平和と安全を維持するためには、かかる問題の解決が不可欠であり、経済発展を目指す場合には、環境破壊あるいは環境汚染を回避することに十分配慮しなければならないと説いている。「アジェンダ 21」は、経済活動に起因する環境汚染あるいは破壊は最小限に止めることが重要で、すでに破壊された環境を回復するための活動は、国際的な協力が必要であると主張している。

これを要するに、国連の三つの文書は、21 世紀の安全保障概念との関連で次のように説いている。すなわち、軍事的な関心が重要視される途上国では「開発」は進展しないこと、経済努力の主要部分が軍事的生産に向けられる社会では「開発」への見通しが悪くなること、そして「平和」の欠如は、しばしば予算の大半を保険、教育、住宅といった「開発」需要よりも、軍事に振り向ける社会にしてしまうのであって、「開発」の欠如は、国際緊張や軍事力を必要とする事態に寄与することになる。そうすると、これが一層緊張を高めることになり、こうした悪循環にある社会は、対立や武力抗争または全面戦争を回避できない、と指摘している。さらに、「平和」と「開発」が密接な関係にあるだけでなく、「開発」と「環境」も互いに関わり離れた概念ではなく、それぞれ他方とのすり合わせなしには成功裏に対処できないという。

このように、21 世紀の安全保障を考えるにあたっては、単に国家間の武力紛争を抑止することでは十分ではないことがわかる。重要なのは、国家内紛争が発生した場合には、経済開発あるいは民主化の基礎となる「法と秩序の維持」を可能な限り確保する問題を克服することであり、「開発」と「環境」の問題をも同時に克服することを検討することである。そして安全保障概念が拡大されたことにより、軍事力役割も拡大されたことを認識する必要がある。ここにおいて軍事力は、武力を行使して自己の意図を相手に強要する役割のみならず、国際社会の意思を武力行使しないで伝達するという新たな役割が重要視されることになったのである。

3 紛争解決と国際社会の支援

(1) 国家内戦争の一般的傾向

冷戦後に発生した武力紛争の多くは、従来に見られた国家間戦争ではなく、既存国家や国家の枠組みを巡る国家内紛争である。また、紛争原因も多様である。国家間戦争の伝統的な紛争原因は資源や領土であったが、国家内紛争は、冷戦期には顕在化しなかった民族、宗教、部族間の相違をあおる形で進行した。国家内紛争は、自治権の要求に留まらず、民族自決権行使による独立国家樹立まで視野に入れた泥沼の闘争に発展する事例も多く、国際的な調停や仲介による解決を困難にしている。

国家内紛争は、従来、国内問題でありそれぞれの国家が独自に対応してきており、国際社会

は、内政問題として干渉を回避してきた⁴。また、環境破壊の問題等のグローバルイシューについても、軍事力が関わる問題ではないとして、従来の国際社会は軍事力による支援の対象外とみなしてきた。しかしながら冷戦後の安全保障環境の変化は、従来は個々の国家の問題であったイシューに対しても、国際的な軍事力による支援を必要とするようになってきたのである。この意味で、軍事力の伝統的な役割とは異なった、国際の平和維持し確保するための軍事力の非伝統的な役割が重要性を帯びてきたといえよう。

国際社会は、国家内紛争が終結するとともに軍事力で紛争国の再建を支援してきたが、かかる国家内紛争の一般的傾向とその特性を理解しておく必要がある。冷戦の終結は、多くの弱小国家が自国の存続のために必要としてきた東西両陣営からのさまざまな支援を取り除き、これら多くの国では悲惨な戦争が開始された⁵。経済的支援を失ったこれらの諸国は、国内経済の衰退が始まり、通貨の崩壊、マーケットの喪失とともに失業者が急増し、これら全てが社会的不安定の要因となる。さらに国内経済の衰退は、道路、港湾、橋、病院、学校などの公共施設が荒廃し、電気やガスなどの供給が不安定になり、これに伴って教育制度、医療制度、法律制度などの社会制度が崩壊し始める。

国家の社会制度が崩壊し始めると、これまで共存していた国民が民族、部族、宗教などを核としたさらに小さい集団に分化するようになり、些細なことがきっかけとなって他の集団と武力抗争の状態になる。このような武力抗争では、戦闘機、潜水艦、戦車など高度な技術を駆使した重装備の武器は使用されず、冷戦後の国際社会で安価に入手できる小火器、軽迫撃砲、地雷などの武器が使用されるのが一般的である。

民兵、軍閥、盗賊、組織犯罪者、一般の犯罪者などによる武力闘争は、軍事行動と犯罪行為の区別が困難となり、その責任範囲は軍隊なのか警察なのかの区別が不明確となる。このような中で戦闘員と非戦闘員との区別があいまいとなり、被害者は圧倒的に一般住民の割合が高く、1990年代には女性と子供を中心とした非戦闘員が被害者全体の過半数以上を占めたといわれている。また、紛争の激化とともに住民は自宅拘禁状態となり、伝染病、環境災害、飢饉、旱魃などの人道的な緊急事態が発生する。そしてしばしば、大量の住民が難民となって国外に流出し、国内流民となって都市部へ移動するのである。

(2) 軍事力の非伝統的役割

⁴ 国連憲章第2条7項は、国連の平和強制措置を除いて、加盟国の内政問題について他の加盟国および国連による干渉を禁止している。

⁵ Supplement to An Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the occasion of fiftieth Anniversary of the United Nations, A/50/60-S/1995/1, 3 January 1995, paras.8-10.

国際社会は、このような冷戦後の崩壊国家の悲惨な状況を前にして、可能な限りの支援を行ってきたのであり、軍事力による支援もその例外ではなかった。国家内紛争では、ジェノサイド、エスニック・クレンジング、集団レイプをはじめとして一般住民に対する人権侵害や生命の危機が数多く発生する場合もあり、国際社会はこのような事態を放置しておかず、軍事力を含む支援活動を行ってきたのである。

国連は、さまざまな決議を採択することで、これら支援活動の中心的役割を担ってきた。すなわち、崩壊国家を再建する場合には政府樹立支援任務を付与された現代 PKO が、武力衝突の可能性が高い場合には安保理決議に基づいた多国籍軍が、それぞれ国連の権威を背景にした国際社会の意思に基づいて活動したのであった。軍事力は、これら国際社会の平和支援活動において不可欠な役割を果たしてきた。

国連加盟国は、基本的に武力行使を禁止されている⁶。しかし安保理は、国家内紛争における人道問題や人権問題が拡大し、一般住民の生命の危機に関わるような規模になったとき、いわゆる 4 点セットが共通して明記された武力行使容認決議を採択した。すなわち、あらかじめ憲章第 39 条に規定する「平和の破壊」を決定した後に採択された決議のなかで、多国籍軍の活動は「国連憲章第 7 章下の活動」であり、多国籍軍に対して「国際の平和を回復するため」に、「必要なあらゆる手段を授權する」旨を明記していたのであった。

武力行使容認決議を根拠にして、武力行使を含む必要なあらゆる手段を行使したのが多国籍軍であり、加盟国の軍事力による非伝統的な役割の実践であった。軍事力は、自己が直面する脅威と関係なく、重大な人権あるいは人道問題を解決するために、一定の範囲で武力を行使することが授權されたのである。安保理による武力行使容認決議に基づいた軍事力による支援活動は、短期間の間に慣行として定着したといえよう。湾岸地域の国際秩序の維持に貢献した湾岸多国籍軍は、武力行使を目的としたがこれは例外で、UNITAF、SFOR、IFOR、INTERFET、KFOR などのその他の多国籍軍は、武力行使を行うことが稀であった。

多国籍軍は、基本的に、停戦合意違反や人道的危機があった場合、武力を行使してでもこれを阻止するための国際社会の支援活動である。さらに安保理は、国家内紛争の停戦が合意された後、政府に統治能力がなくなった国家内に現代 PKO を設置する決議を採択してきた。そして国連は、現代 PKO の展開とマンデートの遂行を容易にするために、多国籍軍を活用してきた。

現代 PKO が実施するマンデートは、選挙によって正統政府を樹立するプロセスを支援することで、その間、現地警察等の各行政機関が民主的に業務を行うかどうかを監視しつつ、暫定

⁶ 国連憲章第 2 条 4 項は、武力による威嚇または武力行使を、いかなる国の領土保全または政治的独立に対するもの、また、国連の目的と両立しない他のいかなる方法によるものを禁止している。

的に崩壊国家の統治を行うことである。したがって現代 PKO を構成する要員の数は飛躍的に増加し、軍事監視団と平和維持隊の軍事要員、および文民警察要員、選挙監視要員、行政監視要員等の文民要員を国連事務総長特別代表が統括し、各平和維持要員が一国内の展開先で活動することになる。

軍事要員は、基本的に武力行使を制限されている中で、国家内紛争の暴力を抑制し、これを段階的に縮小して、民主化の最小限の基盤を作る任務を遂行する。具体的な任務としては、停戦の監視、武装解除の立会い、捕虜交換の立会いなど伝統的 PKO における任務のほか、道路や橋梁の補修など民生安定化のための任務がある。ここに至って軍事力は、停戦監視部隊のみならず、通信、兵站、病院、施設などの他の部隊も軍事要員として平和協力の役割を果たすようになった。最も新しい現代 PKO である UNMISET⁷のマンデートは、東ティモール政府や地方政府の要請に応じて、開発支援という平和構築活動に拡大されている。

これら多国籍軍と現代 PKO は密接に連携しつつ、国内紛争解決の役割を果たしてきた。たとえば PKO である UNOSOM 撤退後に多国籍軍の UNITAF が展開し、その後に PKO の UNOSOMII が設置されたソマリアのケース、PKO の UNPROFOR の後に多国籍軍の IFOR が活動し、その後多国籍軍の SFOR が PKO の UNMIBH と同時に展開しているボスニアのケース、PKO の UNMIK と多国籍軍の KFOR が最初から同時に展開したコソボのケース、多国籍軍の INTERFET の後に PKO の UNTAET とそれに続いて UNMISET が展開した東ティモールのケースなど、国連 PKO と多国籍軍が紛争解決支援のために連携した事例は数多くある。

4 現代 PKO における軍事力の任務

(1) 軍事要員の主要任務

軍事力は、一般に、派遣先の経済的負担にならずに自給自足できるように組織されていて、豊富な輸送手段や通信手段とともに、輸送、整備、医療、通信などの幅広い技能領域を持っている。とりわけ、命令の下に、本質的に生命の危険をはらんだ任務を遂行できるよう訓練されている。多国籍軍や現代 PKO の要員として活動するのは、国際的に組織された軍事力であり、軍事力は、安全確保 (security) を主要任務としてこれに従事する。現代 PKO へ派遣される部隊は、通常、600 人から 1000 人までの大隊である。兵士は、小隊、中隊、大隊などのパッケージ化されて動員され、広範な地域で多様な任務を遂行する。

⁷ Nations Mission in East Timor は、2002 年 5 月 20 日の東ティモール独立とともにそれまで展開していた UNTAET が任務を終了し、国連による同政府支援のための機関として新たに設置された。

PKO の軍事要員の主要任務は、前述したように、安全確保すなわち暴力の抑制と段階的縮小で、具体的には、停戦の達成、軍事力の引き離し、武装解除、当事者の交渉の場への引き出し、相互の信頼関係の回復、などがある。安全確保は、紛争当事者の軍事力を引き離し、安定化させることによって達成されるのが最も一般的である。しかし効果的な PKO を実施するには、交戦部隊の引き離しだけでは不十分で、暴力の抑制と段階的縮小が必要である。展開先の事情により、軍事要員の任務が法と秩序の維持にも拡大されることがある。この場合は、武装した住民、犯罪組織、武装強盗などからの脅威にさらされることもある。

PKO の活動は戦闘行為ではなく、敵は暴力そのものである。軍事力の戦闘行為と平和支援行為との間には、本質的な類似点も存在するが、明確な違いがある。PKO 軍事要員にとってコミュニケーションと配置は、戦闘要員にとっての武器と作戦行動に相当するものである。

戦争では、武器と作戦行動によって敵を降伏させようとする。武器がより効果を発揮するために作戦行動を展開し、また、作戦行動を可能にするために武器が使用される。PKO では、より効果的にコミュニケーションをとるために要員と装備を配置し、より効果的な配置を行うためには、コミュニケーションが必要である。暴力を抑制しこれを段階的に縮小させるために、的確な配置と効果的なコミュニケーションをどのように組み合わせるかが、PKO を遂行する上でのキーポイントとなる。

平和維持軍事要員に必要な技能は、戦闘技能とコンタクト技能である。戦闘技能は、良く訓練された戦闘要員が共通にもっている技能で、運転、地図の使用、応急手当、武器の操作、地雷への対処、監視、偵察、報告、無線技術などが含まれる。平和維持活動は、戦闘でないため、これらに加えてコンタクト技能といわれる追加技能が必要である。

コンタクト技能には、調査、連絡、交渉、仲介がある。調査は、軍事力の活動すべてに必要なものである。たとえば、事件が発生した場合、下士官要員は、現地住民と会話し証拠を集めて、何が起こったかを決定する。将校要員は、コミュニケーションを改善するために連絡をとることになる。交渉の最も単純な例は、交戦当事者の意見の相違を解決するために、単に話し合いの場を設けることであり、仲介は、それぞれの当事者に別々に話すことである。これらのコンタクト技能のテクニックは、何の準備や訓練もなしに使用されているが、これらのに関して十分な訓練を受けた軍事要員は、一層効果的に任務を遂行できるのである。

軍事要員の基本的な任務は、監視活動である。指揮官の指揮に従って任務を遂行する監視要員は、停戦ラインの監視、敵対者間の連絡と通信、兵力分離地域のパトロールと報告、事件の調査、武器取決めに従った検査と査察、遺体や捕虜の交換支援などの機能を遂行する。

停戦ラインあるいは緩衝地帯へ展開した軍事要員は、国境間移動の補助を行うことがある。すなわち、設定された安全通路や通行路において、難民の移動、国境間の家族訪問など、地域社会の物理的分離状態の橋渡しの役割を果たして、双方の紛争当事者とのコミュニケーションチャンネルを維持することになる。平和維持活動では、時として、事態の安定化を図るために

双方の当事者の主要地域へのアクセスを拒否することもある。

（２） 軍事要員の付随的任務

軍事要員は、展開先の状況が安定してきたとき、付随的任務を遂行することがある。具体的には、文民警察業務、選挙監視、人権監視等の活動に対する支援任務である。しかし場合によっては軍事要員は、文民警察が組織され展開されるまでの間、警察業務を行わなければならないこともある。

文民警察は、複数の国から派遣された警察官が混成部隊を構成し、崩壊した現地警察組織の再建や警察官の指導を行う。現地警察組織は、たとえそれが崩壊を免れていたとしても、通常、監視は重要である。とくに地域社会の少数民族に対する警察業務の監視や人権問題の対応についての監視が必要である。文民警察は一般に、捜査権、差し押さえ権、逮捕権などの第１次管轄権をもたないが、極めて稀に、実際の警察業務を積極的に補助することや、現地警察組織が存在しない東ティモールの場合のように、警察機能そのものを代行した例もある。

軍事要員は組織化された交戦部隊に対応し、文民警察要員は一般犯罪者と交通事故等の関係者に対応する。しかし、山賊、地方の軍隊組織、組織犯罪者、武装強盗などのグレイエリアも存在し、これについてはどちらの要員が対応するのか明確でない。軍事要員と警察要員の混成部隊が共同して対処する場合には、あらかじめ共同作業手順を確立しておかなければならないことになる。

現代 PKO のマンデートは、前述したように、選挙で国会議員を選出し、その国会議員が憲法を採択して政府を誕生させる政府樹立プロセスの支援であり、その間、展開先を暫定的に統治することである。選挙監視要員は、現地住民が設置した投票所や開票所で行われる投票や開票が不正に行われているか、換言すると、選挙が自由で公正なものであるかどうかを監視する重要な役割を担っている。

軍事要員は、選挙立会人や監視員として選挙に直接関わることは極めて稀なことである。しかし、投票所への交通が問題となることが多く、軍事力による選挙支援は、道路の開設とその安全確保に当てられる。具体的には、投票所や道路の偵察、地雷撤去、難民の帰還支援、選挙監視要員に対する兵站やその他のサポート・サービスなどである。

現代 PKO の展開先では、さまざまな形の人権侵害が予想されるため、多くの人権擁護組織、たとえば国連人権高等弁務官（UNHCHR）、人権センターなどの国連機関、国際的 NGO、国際文民警察などが活動している。人権侵害にはさまざまなカテゴリーがあるが軍事力が介入できるのは、人権侵害が組織的に行われている場合、物理的侵害が広範にわたっている場合、特定のグループを対象としている場合であって、それが生命の危険を伴うものに対してだけである。

現代 PKO の展開先では、切迫した脅威に晒されている個人が軍事要員に保護を求めてくることがある。このような場合に備えて、将校要員のみならず下士官要員は、人権擁護について自らの責任範囲を把握しておくことが必要である。重大な人権侵害が予想される地域を監視するために、駐屯地や監視基地を設置することや、危機に晒されている集団の移動を援護するために、回廊地帯や安全終結地帯を設置することもある。

軍事要員は弱者である民間人を保護できるが、この軍事的保護は身体的な安全の確保を意味するだけである。一般住民保護のための軍事力が不足している場合、スレブレニツァで経験したように、軍事要員の存在が無視され残虐行為を許すことになる。そして結果的に軍事力は、任務遂行に支障をきたすだけでなく、人権擁護に関して無力な存在になってしまうことに注意しなければならない。

現代 PKO が展開する先では、さまざまな人道問題も発生することから、多くの人道的援助組織、たとえば人道支援調整局（OCHA）、難民高等弁務官（UNHCR）などの国連機関、アメリカ国際開発局（USAID）、カナダ国際開発局（CIDA）などの各国の人道援助機関、国境なき医師団（MSF）、アメリカ対外援助物資発送協会（CARE）などの人道 NGO、あるいは国際赤十字や赤新月社などが活動している⁸。

人道問題について軍事力が支援できるのは、安全地帯（safe area）の防衛、国内避難民キャンプ地帯の安全確保、救助監視隊の護衛、人道機関に対する兵站支援、直接的な人道的援助活動などである。国内避難民キャンプ地帯の安全確保は、キャンプの内外両面にわたることが必要である。

現代 PKO は開発支援を行うことがあり、軍事要員もこれに関係する。救援は差し迫った危機の中で住民の生活を保護することであり、開発は住民の長期的な生活の向上を目的とする。開発が十分行われないと、災害の悪循環に陥り、次の災害発生の引き金となる条件を作り出してしまふことがあるので注意しなければならない。開発のかぎとなるのは、基本的な人間の必要を満たすための地域社会レベルの開発を推進することである。

紛争終結後の開発支援には、物理的および社会的インフラの再整備、司法・警察制度の再生、経済開発、武装解除、動員解除、教育や保険プログラムなどがある。これらのうちで軍事要員に可能な開発任務は、物理的および社会的インフラの再整備、開発活動への兵站支援、開発プロジェクトの安全確保などである。

5 東アジアにおける地域協力

（１） 教育訓練センターと待機軍の設立

⁸ 現在 1003 の NGO が国連と協力関係にあり平和支援諸活動に従事している(Supplement to An Agenda for peace, op.cit., para.89.)。

東アジアにおける安全保障の観点から軍事力による地域協力の可能性を考慮するにあたっては、複雑な安全保障環境を斟酌する必要がある。換言すると、東アジアにおける国家あるいは軍事的脅威を特定して、これに対処するための協力関係を構築しようとするれば、特定する段階で議論百出に直面するであろう。他方、抽象的な脅威に向けた抽象的な安全保障協力を目指しても、それは議論だけに終始し、具体性に欠けるものとなろう。重要なのは、東アジアの安全保障協力は、当該地域諸国に共通な脅威に対処するための地域安全保障協力でなければならないことである。

軍事力は、これまで述べてきたように、従来の直接的な軍事的脅威に対抗するという伝統的な役割を超えて、地域国際秩序を破壊するもの、さらには崩壊国家の再建の障害となるものに対抗するという、非伝統的な役割へと拡大されてきた。東アジア諸国は、とりわけ現代 PKO に対する関心が高く、積極的にその軍事力でこれに貢献してきたが、崩壊国家の再建を阻害するものは東アジア諸国に共通の脅威であるといって過言ではない。

しかしながら東アジアには、現代 PKO を効果的に展開させる上でのさまざまな課題、たとえば ROE の明確化、不偏性(impartiality)概念の明確化などを研究するための機関はもとより、平和維持任務を遂行するための指揮官や下士官要員を訓練する機関も存在しない。戦闘行為と異なる複雑かつ多様な軍事要員の任務、たとえば安全確保、選挙支援、文民警察支援、人権擁護支援、人道支援等の任務を遂行するにあたって、軍事要員の教育と訓練は不可欠である。また、そのための教育訓練機関の設立は急務である。

軍事要員を国際的な環境で教育訓練を行うことは、東アジアの安全保障枠組みの一環として具体的な活動となろう。北欧諸国は、各国に教育訓練機関を設置し、それぞれの機関が平和維持隊要員、軍事監視団要員などの待機軍の要員別に教育訓練を行っていた。カナダのピアソン PKO センターのように、東アジアの一国に教育訓練センターを設置し、諸国の軍事要員、とりわけ将校要員の教育訓練を請け負うこともありえよう。

あるいは、包括的な国際的 PKO 教育訓練センターを東アジア諸国のいずれかに設置することも考慮されよう。そこでは、東アジア諸国の研究者や軍人が教育カリキュラムを作成し、軍事要員、とりわけ将校要員の教育や訓練を担当することになる。さらに、前述した現代 PKO の複雑なマンデートを考慮に入れるなら、文民警察要員、選挙監視要員、人権監視要員、行政監視要員はもとより、さまざまな国際組織や NGO の人道、人権、開発要員に関係するカリキュラムを作成し、合わせて教育訓練することも考えられよう。

センターにおける包括的な研究は、将来的に、東アジア多国籍国連即応待機部隊の設立へ向かうことも視野に入れるべきである。「平和への課題・補遺」は、安保理の現代 PKO 設置決議採択後に迅速に要員を展開できるようにするため、同じ基準に合わせて訓練され、同じ運用手順と共同利用可能な装備を使用し、定期的に連合訓練に参加する多数の諸国から派遣された部

隊で編成される緊急展開部隊の高層を考慮すべきであると勧告している⁹。かかる勧告を東アジア地域で実現することは、意義のあることといえよう。

平和維持の分野で広範な経験と高度な水準を持つ北欧諸国、カナダ、オーストリアなどは、緊急展開部隊の研究グループを設置し、1996年、「多国籍国連緊急即応待機旅団¹⁰」構想を打ち出した。この旅団は、平和維持任務と人道的任務を遂行するとともに、自らと関連する国連機関やNGOの要員の安全確保する固有の能力をもつこと、基本的なインフラが不足している環境下で作戦を遂行する能力をもつこと、連合兵站基地設立の可能性を含め多国間兵站協力強化の必要性を考慮することなどが強調された。かかる旅団は、すでに国連エチオピア・エリトリア・ミッション（UNMEE）で活動している。

アジアに設立された包括的な国際 PKO 教育研究機関が提唱した東アジア国連緊急即応待機旅団が実現することになれば、これは東アジアの安全保障協力の要になるであろう。それまでの間は、日本の施設部隊を SHIRBRIG の一部隊として登録しておくことも考えられよう。

（２） 拡大される軍事力の役割

海上における軍事力は、従来の直接的な軍事的脅威に対処するだけではなく、全く新たな役割、すなわち海洋に関わる紛争の未然防止のための任務を果たすことが期待されるであろう¹¹。国連の三つの報告書で示されたように、安全保障概念が国家の存続から人類の存続まで拡大された場合、地域協力は、かかる安全保障概念を前提としたものでなければならない。オーシャン・ピース・キーピング（Ocean-Peace Keeping, OPK）のアイデアは、その具体的な地域協力の例となろう。

1994年に発効した国連海洋法条約は、海洋を将来の人類全体のために有効に利用する秩序の基礎を確立した。とりわけ、生物資源の保護と管理、および海洋環境の保全について、世界中の国が協力して取り組む必要性と、そのための締約国の権利と義務を明確にした。国連海洋法条約の特徴は、200カイリの排他的経済水域の設置を認めたことにあり、沿岸国は、同水域における資源に対する主権的権利が認められたが、同時に、資源の保存と管理の責任を負うとともに、そのための国内法令を実施する義務を負った。また、海洋環境保全のための国内法令を実施する義務をも負っている。

沿岸国は、海洋の持続的開発に向けての海洋秩序維持のための国内法令の履行を確保するた

⁹ Supplement to An Agenda for Peace, op.cit., paras.44 and 45.

¹⁰ SHIRBRIG (Multinational Stand-by High Readiness Brigade for United Nations Operations), Published by Presidency, SHIRBRIG Steering Committee, Ministry of defense, Norway.

¹¹ これについて詳しくは、高井「紛争の防止とOPK - 海洋の安定的利用のための新たな活動 - 」『新防衛論集』第25巻2号（1997年9月）を参照。

めに、換言すると、平和、開発、環境が密接に絡んだ安全保障のために、軍事力が重要な役割を果たすことが要請されるのである。

OPK は、地域の海軍と海洋警察機関が国際的に協力する、海洋資源の保護・管理および海洋環境保全のための取締り活動であり、これによって海洋の安定的利用を図ろうとするものでもある。東アジアにおける OPK は、海洋の安定的利用を阻害するものを共通の脅威とした活動であり、東アジア地域の海洋における武力紛争を未然に防止するための活動となる。東アジア OPK は、武力紛争や安保理事会決議の存在を必要とする国連 PKO と異なって、二国間あるいは多国間の地域的取決めに基づいて活動が実施されることになる。

東アジア海域の持続的開発のための包括的な多国間海洋開発研究センターを設立し、海洋法条約上の義務履行と東アジア海域の安定的利用を促進するために東アジア海洋監視部隊を創設することは、東アジアの政治的、軍事的安定化に寄与することが考慮される。とりわけ東アジア諸国の海軍と海洋警察の要員が相互に乘組んだ国際パトロール部隊は、東アジア海域安定化のための重要なしかも地域協力の実践活動となるであろう。

おわりに

軍事力の本来の役割は、自国に対する直接的な軍事的脅威を除去することであったが、第二次世界大戦後に国連が設立され、冷戦後に国家内紛争が頻発するに及んで、従来の軍事的な強制力を行使する役割とは異なった、非強制的な役割へと拡大されてきた。とりわけ今日の国際紛争は、放置しておけば重大な人道的危機あるいは人権の危機を招来することになるため、このような状況を早期に解決するための国際的な軍事力による支援活動を行うことが要請されている。

「今日の様変わりした紛争は、われわれが知覚的で、対応的で、創造的で、勇敢であること、そして、紛争の直接的原因と根本的原因に同時に対処することを要求している。この紛争の原因は、経済機会の欠如と社会的不平等であることが多い。おそらく、とりわけ協力と真の多国間主義に対する、人類がこれまで達成した以上に深いコミットメントを必要としているのである。¹²」これは、早くから軍事力の非伝統的な役割に着目し、これを実践してきたブトロス・ブトロス・ガリ前国連事務総長の言葉である。

¹² Supplement to An Agenda for Peace, op.cit., para. 103.