

国連の平和維持活動——21世紀における諸課題

ティエリー・ターディー

国際連合（以下国連）の平和維持活動（PKO）は、過去15年にわたって合理化とプロフェッショナル化のプロセスを経てきた。今日のPKOは、1990年代の失敗を受けてブラヒミ報告で改革が提案された当時と比べて計画策定や運営が向上しており、重大な危機が長く続く国々の情勢安定化に貢献している。

一方、国連ミッションは絶えず変化する不安定な環境で活動しており、そうした環境はそれらミッションの運営や全体としての効果に直接的な影響を及ぼす。コンゴ民主共和国（以下、コンゴ）からマリ、南スーダンまで、PKO要員はマンデートの遂行において非常に大きな諸課題に直面している。

本稿では、国連PKOが実施される環境の特徴を示し、国際政治における活動の役割を特徴づける2つの問題に注目する。

本稿における第1の主張は、戦略レベルにおいて国連PKOが可能になっているのは、主としてその原則と目的に関する幅広い国際的コンセンサスの結果だという点である。脆弱国家における平和定着のための活動をどこで、どのように行うのが最善かについては主要大国間で意見が分かれるものの、PKOは概して権力政治の影響から守られ、それが引き起こしうる麻痺状態に陥らずに済んでいる。同様に、欧米諸国と、PKOにおいて果たす役割を増しつつある新興国との間においても、平和維持に対する見方をめぐる「規範の衝突」はまだ顕在化していない。

第2に、PKOのある種の進化によってこのコンセンサスが損なわれつつあるが、その進化はPKOという活動の妥当性を再び脅かすおそれをも含んでいる。このような進化は運用レベルで生じ、平和維持の基本原則（受け入れ国の同意、限定的な武力行使、不偏性）に加え、PKO部隊が直面する脅威の性質にも関係する。そもそも維持すべき平和がない場所で活動が展開される例が増えている一方で、PKOと従来型の軍事介入とを区別するはずの3つの基本原則も再考に付されている。これらの進化がどこまで新しいものかは議論の余地があるが、マリか

らコンゴ、南スーダン、中央アフリカ共和国（以下、中央アフリカ）にいたるまで、PKOの役割に疑問を投げかけ、実際に国連事務総長があらためて平和活動の見直しを主導するにいたった傾向が見て取れる。

支配的なコンセンサス

平和活動は、その目的と手法についての幅広い国際的コンセンサスに基づいて創設され、発展してきた。それらミッションは紛争後の社会の安定化を図るため設置され、主権を持つ受け入れ国の支援のために実施される安全保障・政治・経済面の諸活動の組み合わせからなっている。最終的な目標は、構造的変化と民主主義・経済的自由主義といった諸価値を現地社会が受容することから生まれるとされる積極的平和である。最も重要なのは、中心的な手法としての武力行使を伴わないという意味で、PKOが戦闘とは異なるという点である。平和維持は敵と戦うことではなく、一層の強力さ（ロバスト性）に向かう最近の進化においてもこの点は基本的に変わっていない。また、PKOはその展開とマンデートについて受け入れ国が同意することで可能になる。これによって受け入れ国の主権が理論上は守られることになる。

以上のような現在の平和活動の様々な特徴は、この活動の合意に基づく性質を形成している。これらの特徴により、PKOは高次元（ハイ・ポリティックス）ではなく低次元の政治（ロー・ポリティックス）に属するものとなっている。とはいえ、これによって活動の政治的な性質や、活動の効果を確保するための諸国家による支持の重要性が減じられるわけではない。平和活動がどの程度効果を持つかは、いくつかの主要国連加盟国による政治および運用面のコミットメントにかなりの程度依存している。ここで指摘したいのはむしろ、平和活動が権力政治のネガティブな影響から大部分は守られてきたという点である。

このことは、国連安全保障理事会（以下、安保理）で平和活動が創設される手続きに例証される。ほとんどの場合は、西側の常任理事3カ国のいずれかが起草した文案に基づいて国連安保理決議は採択され、しかも満場一致で採択される。何より重要なのは、ハイ・ポリティックスの問題に関して安保理常任理事国

間に生じる緊張があったとしても、PKOの創設やマンデートに大きく影響しないという点である。たとえば、2012～13年には米英仏と中露の間でシリアをめぐる激しい対立があり、ロシアと中国が4件の安保理決議に拒否権を行使する事態となったが、マリと南スーダンにPKOを設置する決議の可決が妨げられることはなかった。同じように2014年のウクライナ危機も、中央アフリカにおけるミッション創設に大きな影響は与えていない。かつては1999年に、コソボと北大西洋条約機構(NATO)によるユーゴスラビア連邦に対する作戦をめぐる同じ常任理事国間で同レベルの緊張が生じたが、国連コソボ暫定行政ミッション(UNMIK)とコソボにおけるNATOの活動(国際安全保障部隊:KFOR)の設置に関する安保理決議第1244号の採択は妨げられなかった。

以上のすべての事例において、平和維持は大国の立場を脅かすことなく安定化に建設的な役割を果たすことができるとの認識が、大国間の対立が同時進行するなかでも活動の創設を可能にした。同様にフランスは、世界的な政治情勢や安保理におけるその反映に関係なく、自国軍の活動(コートジボワール、中央アフリカなど)にも欧州連合(EU)主導の活動(コンゴ、チャド、中央アフリカ)にも常に安保理の承認を得ることに成功している。

それと同時に、PKOにおけるいわゆる「新興国」の役割が増しつつあることも、支配的なコンセンサスを根本から脅かしてはいない。中国、ブラジル、インドの台頭は、主に国際システムの進化やグローバルなパワーシフト、安全保障ガバナンスの規範やメカニズムとの関係において議論されてきた。こうした議論で興味深いのは、新興諸国が既存の原則ややり方をどの程度揺るがすのか、またそれがシステムの構造(多極性、相互依存など)に、ひいては米国とEUの優越性やそれぞれの立場にどのような影響を及ぼすかという点である。ここ5年ほどは中国とともにブラジルとインドも、様々な国連機関(総会、安保理、人権理事会など)において西側やEUの立場に対抗あるいは反対し、現行の国際安全保障アーキテクチャの正当性に疑義を呈してきている。

以上のような議論が危機管理分野に直接的な意味を有するのは、平和活動における新興国のプレゼンスの増大が、平和維持・構築の基本的な哲学や実践に

潜在的な影響を及ぼすのではないかと、という問題を提起するためである。言い換えれば、新興国はどのような種類の平和維持・構築アクターであるのか、という問題である。新興国が現状への潜在的な挑戦国であるとして、それら諸国が西側諸国の支配的な自由主義的な平和維持・構築領域において重要なステークホルダーになっていく中で、既存の規則ややり方を受け入れるのか（規範追随型）、大きく作り変えるのか（規範設定型）、あるいは異議を唱えるのか（規範打破型）。もっと正確に言えば、意見の相違が「北」側諸国と新興国との関係の特徴になりつつあるとすれば、そのことが危機管理分野と「PKO コンセンサス」にどのように影響しているのだろうか。

新興諸国が現在支配的なものとは異なる構想や政策オプションを提起していることを考えれば、こうした国々の PKO への関与は平和維持・構築政策に影響を与える可能性がある。新興各国の間では、いくつかの指針となる紛争管理原則について意見が一致している。具体的には、こうした国々は国家主権の概念について狭義の認識を持ち、平和維持の 3 原則（不偏性、同意、限定的武力行使）を比較的厳格に順守しながら、その概念の過剰な拡大には概して反対する。国家主権を強く主張する姿勢は、国際関係についての特定の見方だけに基づいているのではない。その姿勢が平和活動の目標レベルについての新興諸国の見方を形づくっているという意味では、実際的な影響も与えている。したがって新興諸国は、より大がかりな「依存創出」¹ のミッションではなく「ライト・フットプリント」なアプローチを奨励し、現地社会のオーナーシップと国家の責任を主張し²、異なる地域のモデルを移植することに警告を発する³。批判の内容は国ごとに異なる（中国は

¹ 次を参照。Statement by the Deputy Permanent Representative of Brazil to the United Nations, Special Political and Decolonization Committee of the General Assembly (GA), New York, 25 October 2010.

² 次を参照。Statement by the Chinese Ambassador at the Security Council Debate on Post-conflict Peacebuilding, 22 July 2009.

³ 次を参照。Statement by the Indian Permanent Representative to the UN at the GA Informal Meeting on the 2010 Review of the Peacebuilding Commission, New York, 10 May 2010; Proceedings of the C-34 debates, GA/PK/203, United Nations, 22 February 2010, and GA/PK/204, United Nations, 23 February 2010.

その政治システムの性質上特殊なケース)が、全体としては現行のやり方に対する違和感が反映されている。さらに、暗に疑問を呈されているのが、あらゆる問題の解決法としての自由主義的アプローチである。インドによる独自の「国づくりの経験」についての主張や、中国による「平和構築努力の統一基準」の拒絶と平和構築の中心的な長期目標としての開発重視は、こうした規範面での相違が存在することを証明している⁴。新興国が安保理や平和構築委員会(PBC)のメンバーである場合や、あるいは自らの立場に他国の擁護を得られる場合には必ず、このことが平和維持・構築のマンデートに影響を及ぼしうる。長期的にみれば、平和構築の議論や実施のあらゆる場で、平和構築についての考え方に浸透していく可能性もある。現在もすでに、安保理において中国の立場に配慮してマンデートが緩和されることがたびたびある。

とはいえ、平和維持に関する幅広いコンセンサスは、新興国によって大きく脅かされてはいない。

第1に、新興国をその立場から言動する実体として特徴づけることは、経験的に言って問題がある。平和活動の政治に異を唱える新興国という問題は、そうした諸国間に比較的高い程度のもたまりがあることを前提とするが、そうしたもたまりは必ずしも、あるいは組織だった形で実現するとは限らない。したがって新興諸国が、志を同じくする諸国家が共同して共通の利益を守ろうとする政治勢力でありうるかについては疑問が残る。概して言えば、そのような団結は明確に具現化されてはいないし、新興諸国間の不一致はいくらでもある。中国は新興諸国の中でも特殊な位置を占めており、その政治体制はインド・ブラジル・南アフリカ対話フォーラム(IBSA)に属する「民主主義国の連盟」諸国とは一線を画しているうえ、インドに対する長年の対抗意識(およびインドの安保理常任理事国入りに対する煮え切らない立場)によって、新興諸国間の政治的連合の見通しは弱まる

⁴ 次を参照。Lei, Z., "China's Influence on the Future of UN Peacekeeping," in de Coning, C., Stensland, A., and T. Tardy (eds.), *Beyond the "New Horizon,"* Oslo, Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 2010, pp. 92-93; Statement by the Chinese Ambassador at the Security Council Debate on Post-conflict Peacebuilding, 22 July 2009.

傾向にある。国連においては、中国は安保理常任理事国であるため事実上立場が異なる一方、IBSA 諸国の対外政策はいずれも、常任理事国入りへの意欲によってある程度決定づけられている。その結果、主権に関わる問題であれ PKO による干渉の程度であれ、あるいは平和ミッションが推進すべき政治・経済モデルの種類についての考え方であれ、新興諸国間の取束ラインはいわゆる「南側グループ」の結果としてよりも、個々のケースごとに形成される可能性が高い。同様に、平和維持・構築をめぐる新興国が「北」側諸国と政治的な意見が対立した際に、新興国が団結するようなことも、最もありそうなシナリオとは思えない。ブラジルのハイチ政策は米伯関係と無縁ではなく、「北」側諸国には依存していないという証拠を過去数年にわたって示してきたにしても、ブラジルがインドや中国と同様に米国や EU とも多くの利益を共有していることはほぼ間違いない。同じことはインドにも当てはまる。平和維持をめぐる潜在的な南北対立が起きた場合、同国は中国との関係よりも米国との関係を優先することが十分ありうる。また、PKO 分野そのものにおいても、新興諸国の存在感はそれぞれかなり異なるため、一般化は難しい。かねてから国連活動の重要な部隊提供国であるインドを除き、他の新興諸国はごく最近、平和活動を外交政策の手段とみなすようになったばかりである。

第 2 に、自由主義的平和モデルに対する批判に関する限り、統一戦線は目の目を見ていない。ブラジルとインドは、平和活動の干渉の程度については消極的な姿勢ながら、自由主義的平和のアプローチを全体としてはほぼ問題視していない。実際、PBC のギニアビサウに関する国別会合の議長国としてのブラジルの方針に、従来の平和構築アジェンダとの大きな乖離は見られなかった。中国にしても経済自由化には（当事国の同意があれば）おそらく反対せず、自由主義的平和の政治的次元に疑義を挟むだけだろう。何より重要なのは、PKO においては新興諸国の貢献が増大しつつあるものの、平和構築の領域ではこれまでのところ同等の取り組みがなされていないという点である。紛争後の環境における人道援助であれ開発援助の分野であれ、新興諸国は政策協議、資金提供あるいは実施面でも、まだ「北」側諸国に遅れをとっている。中国はアフリカ諸国への 2 国間援助を大

幅に拡大したが、平和構築に関する議論では目立たない立場を保っている。インドはたびたびその「独自の国づくり事業」⁵と、平和構築の様々な領域（治安部門改革：SSR、紛争後の移行など）における相対的な強みを持ち出すものの、平和構築における存在感は平和維持で同国が持つ重みとはまったく比較にならない。全体として、平和構築は現在支配的な規範と新興諸国の選好との規範的分断があらわれうる領域と考えられる一方で、特に「相互コミットメント声明」により受け入れ国の全面的同意が得られていれば、新興諸国はPBCの目標と政策を受け入れる傾向がある。ここでは資金面も作用する。平和構築分野では、平和維持分野以上に資金提供国が重要な役割を果たす。ここ数年にわたり新興諸国による資金提供は2国間プログラムを通じたものを含めて増大しているが、中国を除けば、支出額では依然として経済協力開発機構（OECD）諸国の後塵を拝している。

第3に、新興諸国の平和ミッションへの関与の拡大は、新興国自体の危機管理の概念に、現行の方針ややり方により近づける形で影響を及ぼす可能性がある。新興諸国が紛争管理政策への関与を深め、その複雑性を理解するにつれて、実利主義と（国際規範への）「社会化過程」が混じり合った形で発達することが考えられる。すでに現行の活動を見ると、国家主権や受け入れ国の同意、文民保護といった問題に関して国連の政治的議論の場で表明された原理原則上の立場と、現場での当該国特有の状況や行動とを、新興諸国は暗に区別していることがわかる。中国はその典型である。「1つの中国」政策、国際関係への国家中心のアプローチ、狭義の主権概念のいずれに関しても、中国の姿勢には実利主義と柔軟性が表れており、たとえば台湾を正式に承認しているハイチへのミッションに貢献したり、干渉性の高いマンダートの安保理による授權やPKO諸原則の広義な解釈を黙認したりしている。ブラジルとインドの政策も同様に、これまで参加してきた活動によってある程度方向づけられている。主権と受け入れ国の同意が新興諸国の平和活動理解の中心をなすとしても、新興国自体の貢献はハイチ（同国で活動しているブラジル部隊は犯罪集団への強制的対応に深く関与している）か

⁵ 次を参照。“General Assembly Weighs in on UN Peacebuilding Architecture” (GA/11017, DPI, New York), 29 October 2010.

らコンゴにいたるまで、実利主義がイデオロギーより優先することも間々あることを示している。

全体として見れば、新興諸国は平和活動を地位向上と、おそらくは国益保護の手段とみなしているが、平和維持・構築という分野は、規範に関する意見の相違をめぐって争うには値しないのかもしれない。別の言葉でいえば、平和維持は規範を打破すべき分野とはみなされていないのである。

不安定さを増す環境の中で

平和維持とはいかにあるべきかについてのコンセンサスは広く行き渡っているように見える一方、それと同時に PKO が直面する環境はますます不安定さを増しており、その活動能力を直接的に脅かしている。こうした不安定な環境は、脅威や紛争がより大きな規模で変化していることを反映しており、これは平和維持の現場に限ったことではない。それでも、この現象は PKO に様々な形で重大な影響を及ぼしている。

潘基文国連事務総長は 2014 年 6 月の演説の中で平和維持に関する新たな見直しの必要性を明言し、平和維持に関し特に見直しが必要な側面として、「国連 PKO が、維持すべき平和のない場所で展開するマンデートを与えられる事例が増えている」こと、「一部の国連 PKO は、明確に識別できる紛争当事者や実行可能な政治的プロセスがないまま授權されている」こと、「国連 PKO が非対称・非従来型の脅威のある、より複雑な環境で展開する事例が増えている」こと、「変化する世界に対応しようという安保理の新たなコミットメントを具現化する」必要性という 4 点を指摘した⁶。

実際のところ、PKO は原則として消極的平和（あるいは少なくとも停戦が続いている状態）がある場所で展開しているものの、大規模な国連活動の大半は公然たる紛争状況に直面している。コンゴ東部はしばらく前からそのような状態で、40 を超える武装集団や民兵が活動し、その一部は外国から直接支援を受

⁶ UNSG Remarks at Security Council Open Debate on Trends in United Nations Peacekeeping, 11 June 2014.

けている。マリ、南スーダン、中央アフリカの情勢も同様に不安定で、マリ北部や中央アフリカ各地で国連ミッションがあるにもかかわらず武装集団が活動しており、南スーダンでは国連ミッションの開始から2年後に戦闘が勃発した。マリと中央アフリカではいずれも、活動の計画段階から進行中の紛争状況が考慮に入れられ、「平和」維持の原則そのものに明らかに疑問を投げかける結果となっている。また、上記の4事例は、平和の回復を可能にする政治プロセスが弱いか欠如していることも特徴である。マリでは、アルジェリアの仲介のもとで和平協定の調印にいたる可能性が、情勢安定化と国連マリ多面的統合安定化ミッション(MINUSMA)のマンデート実施の促進に資するのは確かだが、紛争の根本原因に対処することにはならない。このことは、主権国家を支援する立場などから進行中の紛争の仲介や介入に果たすミッションの役割に疑義を挟むことになるため、ミッションのマンデートに直接的に影響する。さらに、治安面でもミッションの展開が複雑なものになっている。軍事部隊は部隊防護に注力し、特に危険な地域での展開に消極的になる可能性がある一方で、文民要員も進行中の戦闘により制約を受けることになる。ひいては、PKO部隊が(コンゴでのように)政府軍側について公然と戦闘したり、(マリでのように)そうするよう要請されたりするため、紛争の情勢によって活動の不偏性が脅かされる。

2点目として、PKO部隊がテロ集団や組織犯罪集団の非対称的脅威に直面するケースが増えている。1980年代には国連レバノン暫定隊(UNIFIL)がテロ攻撃を受けて死者を出した。同様に、国連イラク支援ミッションは2003年8月に爆弾攻撃の標的となり、国連要員22名とともにセルジオ・ビエイラ・デメロ事務総長特別代表が死亡した。したがって、マリで国連PKO要員への攻撃が相次いでいるのもまったく新しいことではない⁷。しかし、武装集団の使う手口(即席爆発装置:IEDを使用)が、PKO要員にとって新たな脆弱性を生み出している。ここから2つの系統の問題が生じる。1つは、PKO要員は対応すべきなのか、またどのように対応すべきかという問題である。マリのミッションのマンデートは明

⁷ 2014年にはMINUSMAの要員38名が死亡し、うち27名は悪意のある行為が原因である。

示的に対テロ活動を除外しているが、自己防衛は国連部隊を過激な武装集団との軍事衝突に引きずり込むリスクを伴う。もう1つは、こうした新たな脆弱性が、たとえば部隊防護か文民保護かといった点で活動のマンデートにどのように影響するかという問題である。ブルー・ヘルメットが直接的に繰り返し標的となり、対応するための、あるいは自己防衛のための装備すら十分に備えていない場合、マンデートの実施を犠牲にした「掩蔽壕化」(bunkerisation)への誘惑が強まりやすい。

第3に、過去の活動(特にボスニア・ヘルツェゴビナとルワンダ)の教訓から、国連は文民保護を、多くはミッションの優先課題の1つとして平和活動の主流に取り入れるようになった。1999年のシエラレオネでの活動(国連シオラレオネ・ミッション:UNAMSIL)は、マンデートの中で「急迫の物理的暴力の脅威に晒された文民の保護」⁸に初めて言及した事例で、以後国連は次第にPKO要員による文民保護を新たなマンデートに盛り込むようになった。2015年に国連平和維持活動局(DPKO)が運営している17の国連PKOミッションのうち12は、明示的に文民保護のマンデートが与えられている。コンゴでは2008年12月に国連コンゴ民主共和国ミッション(MONUC)のマンデートが修正され、文民保護が活動の主要任務となった⁹。2013年後半に戦闘が発生した南スーダンでの活動も同様である。文民保護のマンデートはPKO要員の訓練や装備のほか、(コンゴや中央アフリカのような)広い地域にわたる文民保護の実行可能性や文民保護実施の際の武力行使の位置づけに関しても一連の疑問を提起している(下記を参照)。なかでも重要なのは、配備された部隊に、自らもリスクにさらされる可能性がある中、文民保護を軸とした活動を行う用意がどの程度あるかはまだわからないという点である。先に述べたように、文民保護を優先する訓練を受けていない部隊では、部隊防護が優先されることがしばしばある。

このことが、ロバストPKOという概念に関連して、PKOにおける武力行使の価値に係る4つ目の動向に結びつく。国連はかねてから、国際の平和と安全の

⁸ UNSC Res. 1270, 22 October 1999, para. 14.

⁹ 次を参照。UNSC Res. 1856, 22 December 2008, pp. 3-4.

維持におけるその中心的役割と、強制の概念との折り合いをつけるのに苦勞してきた¹⁰。武力行使は国連の権限から除外されてはいないが、組織の性質とその広範な組織構成、主要諸機関から生じる政治的問題によって、強制力は概念的にも実際上も不確実なものとなってきた。平和活動の枠内でのロバスト性という考え方は、この長年の傾向を裏づけている。ロバスト PKO とは、1990 年代前半には PKO の「グレーゾーン」と呼ばれた、従来型の平和維持と平和強制の間に位置づけられる定義のあいまいな活動の核心にある。国連とその加盟国はこの「グレーゾーン」の取扱いに、原則面でも運用面でもかなり苦心してきた。問題の核にあるのは、原則的に戦闘を目的としないような状況におかれた軍隊による武力行使のあり方である。

ロバスト PKO の概念は 1990 年後半、ルワンダとスレブレニツァの惨事への対応として浮上した。この両地では、国連 PKO 要員が甚だしい人権侵害を阻止するための介入を行わなかったのだが、その理由として挙げられたのが、同要員が「十分にロバスト」ではなかったということであった。

2000 年のブラヒミ報告では過去の経験からの教訓として、「ロバストな平和維持部隊」の必要性が数回にわたって言及されている¹¹。その後、新たに設置される活動のマンデートには、国連 PKO 要員はそのマンデートを成功裏に実施するための政治的および運用上の手段が与えられなければならないとの考え方が盛り込まれるようになった。特に、平和ミッションにおいて文民保護が同時に配慮されるようになったことで、安保理決議にロバスト性 (robustness) という語彙が浸透していった¹²。

¹⁰ 次を参照。Thierry Tardy, “The UN and the Use of Force. A Marriage against Nature,” *Security Dialogue*, vol. 38, no. 1, March 2007.

¹¹ ブラヒミ報告には「ロバストな」という言葉が 6 回使われており、「ロバストなドクトリン」(p. ix)、「十分にロバストな交戦規則」(p. x)、「ロバストな平和維持部隊」(p. xi)、「ロバストな兵力態勢」(p. 1)、「ロバストな交戦規則」(pp. 10, 54) という表現がなされている。次を参照。Report of the Panel on United Nations Peace Operations, United Nations, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000.

¹² 次を参照。Victoria Holt and Glyn Taylor, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations. Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, Independent Study, DPKO/OCHA, New York, 2009.

「ロバスト性」とは、特にスポイラーとの関係において、ある程度の信憑性を活動部隊に与える手段と理解されている。PKO 部隊が自らを防護できるようにし、作戦行動の自由を与え、マンデートあるいはより広くは平和プロセスの遂行がスポイラーによって左右される状況を防ぐことが目的とされる。

2013年にコンゴ東部で3月23日運動(M-23)に勝利したMONUSCO 介入旅団(FIB)の成功は、ロバスト性の試金石になったといえそうである。FIBの創設を決めた国連安保理決議第2098号(2013年)は、FIBにコンゴ東部の武装集団を「無力化」というマンデートを与えた。国連事務総長はこれを、「紛争の性質と国連PKOの活動環境の変化に対処するという安保理の決意を示す」画期的な出来事と述べた¹³。FIBは主に国連傘下外で活動する3カ国から構成されるが、形式的には国連コンゴ民主共和国安定化ミッション(MONUSCO)の一部である。理屈のうえではFIBは先例になってはならないが、国連関係者の多くはこれをスポイラーに対抗する一層ロバストな活動のモデルとなりうると見ている。一例として、マリのMINUSMAに関して北部で活動する武装集団へのよりロバストな対応の必要性が指摘される中で、FIBにヒントを得た即応部隊の構想が言及されたことがあった。

その一方で、より強制的な介入が受け入れ国の主権と介入国の双方に及ぼす影響は、概して見過ごされてきた。受け入れ国は国連部隊の駐留に同意はしていても、事実上の依存状態に置かれることになり、これが介入側との関係の性質に影響する。この関係性が詳しく検討され始めたのはごく最近のことである。PKO要員が主権国家の領土内で武力を行使できるという認識が、緊張を和らげることはない。この認識はその活動の枠を超えた意味を持ち、国際政治とそれを規定する原理に関係してくる。

何より重要なのは、ほとんどの部隊・警察要員提供国(T&PCCs)は、「スポイラー」と対峙することになりかねない積極的態勢はとりたがらないという点である。こうしたT&PCCの消極性は、存在している脅威の性質(マリのテロ集

¹³ UNSG Remarks at Security Council Open Debate on Trends in United Nations Peacekeeping, 11 June 2014.

団など)に関係することもあるが、たいていの場合、深刻化するかもしれないというリスク認識に単純に関係している。これは、明白なテロの脅威のなかった大規模ミッションの大部分(MONUSCO、ダルフルール国連・AU合同ミッション: UNAMIDなど)に見られることである。また、T&PCCは、ロバスタな態勢に必要な装備の不足も訴えている。相当数の活動において国連部隊には輸送車両などの基本的装備が不足しており、それによりロバスタな行動をとる能力はもともと限られている。政治レベルでは、「南」側のT&PCCはロバスタPKOを、自身の大部分は平和活動に参加していない「北」側諸国で考案された概念とみなす場合が多い。平和活動におけるいわゆる南北格差は、これまでのところ上述のコンセンサスに影響してはいないものの、この新たなPKOの傾向の文脈においては特別な響きを持っている。その結果、ロバスタPKOは大いに期待を集めているとはいえ概ね理論的なものにとどまっており、真に国連の文脈において日の目を見るとは考えにくい。

PKOの実践は過去20年の間にどちらかという臨機応変な形で進化してきており、以上のような実践上の変化がもたらす広範な影響が熟慮されたことはほとんどない。ロバスタPKOも例外ではない。国連ミッションの以前から続く弱点への対応として提示されたもので、一部の事例ではそうなりうるとしても、国際・国内危機の管理における国連や各国の政策の曖昧さも反映している。

結論

過去10年間に国連PKOが直面してきた様々な変化は、平和活動の本質を脅かす傾向を持つ。基本的には、平和活動は今なお平和維持の根本原則を守り、国際社会の幅広い支持を受けている。しかし最近の動向からわかるように、ブラヒミ報告の発表からほぼ15年が経った今、平和活動は再びその正当性と影響力を明白に示すことに苦勞している。したがって、潘基文事務総長のイニシアティブによる平和活動の見直しは必要かつ時宜に適うものといえる。こうした状況を背景に、少なくとも2通りの課題への取り組みが求められている。その1つは、国連安保理の常任理事国だけでなく、より広範なPKOのステークホルダーを含

む国際社会において平和活動が受けるべきコンセンサスの程度に関する問題である。こうした利害関係者には主要な T&PCC のほか、活動受け入れ国近隣の地域大国も含まれる。

もう一種類の課題は、危機管理における国連の役割のあり方に関係する。近年、国連が PKO を通じて達成できることへの期待が大きく高まっている。平和活動はもともと高い目標を目指すものである。それは長期間にわたって不安定状態や戦争が続いてきた社会に、平和をもたらそうとする。国家の脆弱性への国際社会の対応の中で最も目に見える部分であるため、何を達成してくれるのだろうかという期待が高まりやすい。

しかしながら、「平和をもたらす」ことは複雑で時間もかかることから、平和維持・構築の努力に携わる組織（あるいは国家）の如何を問わず、期待は否応なく裏切られる。平和維持は失敗する運命だということではない。重要なのはむしろ、国連平和活動のマンデートが掲げる目標レベルおよびその結果生じる現地の期待と、平和活動が現実的にもたらしうるものとの間に、致命的な関係が存在するという点である。平和維持と平和構築には「限定的な成果」が付き物なのである。中長期的には、この認識の差異が国連の正当性と信用性にマイナスの影響を及ぼす。

この意味において、国連とその加盟国はこの期待ギャップが最小限になるように、マンデートの設定の方法をもう一度見直さなければならない。現地の指導者や市民社会グループとの対話においても、国連活動の立場から現実的に達成できることと、そうでないことを明確にしなければならない。このことは、物理的に脅威にさらされている文民を保護するという道徳的責務と、そのような任務の実行可能性との間に葛藤がある文民保護の分野で特に重要になる。SSR と「良き統治」も、外部からの介入の影響が短期的には限定されやすい領域である。2 点目として、すでにブラヒミ報告で示されたように、国連は構造的、文化的、政治的に実行する体制にない任務を求められるべきではない。具体的にいえば、より積極的な武力行使の考え方に近づこうとする動きには必ず最大限の慎重を期し、いかなる場合もアドホックであるべきである。なぜなら、国連 PKO 要員が実行す

る軍事的オプションは、根本的には政治的である問題に対する長期的な対応とはなりえず、過激な武装集団がもたらすような、国連が有効な軍事的方法で対抗する立場には全くない脅威が存在する可能性が十分にあるからである。

