

期待と資源のバランス——国連 PKO へのドイツの視点

エツケハルト・グリープ

要約

東西両ドイツは1973年に国際連合（以下、国連）に加盟したが、国連平和維持活動（PKO）がドイツにとって意義のある政策オプションとなったのは、冷戦終結と東西ドイツ統一の後からである。本論では、この背景を踏まえ、現在のドイツによる国連 PKO へのコミットメントを分析するとともに、ドイツが PKO の将来像を形づくるうえで考えられる優先課題を提示する。

ドイツと国連 PKO というのは、いくぶん難しい関係のようである。

一見すると、この表現は意外に思えるかもしれない。実際、以下のような事実がある。

- ドイツは国連安全保障理事会（以下、安保理）の非常任理事国に過去5回選任されている。
- ドイツは長年にわたり、国連予算への主要な資金提供国の1つである。
- ドイツはいくつかの重要な政治分野（人権、国際刑事司法など）において国連を強力に支援している。
- ドイツは長年にわたって国連システムの上級職を担っており、クラウス・テファー元国連環境計画（UNEP）事務局長、インゲ・カウル元国連開発計画（UNDP）室長、アンゲラ・ケイン国連軍縮担当上級代表らがいる。また、2010年には平和構築委員会（PBC）の議長国を務めた。
- ドイツは平和維持分野で幹部ポストに就いたこともあり、マンフレード・アイゼル少将が国連事務局の平和維持活動局（DPKO）計画・支援担当国連事務次長補（ASG）を務めた（1994～98年）。

以上のような例が国連におけるドイツの存在感を形づくってきたのは疑いないが、特に国連 PKO においてはまだ改善の余地があるように思える。それを示唆しているのが、最新の国連部隊・警察要員提供国一覧の中でドイツは 59 位にとどまっているという事実である¹。

この分析では、このように PKO 分野でドイツの存在感が比較的薄いことにつながっているいくつかの背景要因を特定するが、それらは相互に強化し合う関係にある。そうした要因には以下のものがある。

a. 歴史的要因：国連は、1945 年の創設当初はドイツ（およびその他の第 2 次世界大戦時の枢軸国）に対抗する組織であった。ドイツがようやく国連に加盟したのは 1973 年のことであり、この年の国連総会でドイツ連邦共和国（西ドイツ）とドイツ民主共和国（東ドイツ）という 2 つのドイツ国家の加盟が承認された。このときになって初めて、国連の手続きや構造を学ぶことになる。当然ながら、政策立案や人事計画の方針に国連関係の具体的事項を組み入れるには、それなりの時間を要した。

このように参加が遅れたにもかかわらず（あるいは遅れたからこそかもしれないが）、国連は最初からドイツの世論に前向きに受け止められた。興味深いことに、1973 年以降、世界が絶えず変化し続ける中で、ドイツ国民の国連に対する支持率は高い水準を維持している。この一定した支持率が、現在の国連への貢献に関する意思決定をしやすいものになっているのである。

b. 政治的要因：冷戦期を通じてドイツは東西に分断され、前線が国土の中央を横切っていた。しかし、分断の重荷を克服すること以外にも、政治的な関心の高い地域の問題があった。たとえば、欧州の経済統合プロセス、欧州安全保障協力会議／機構（CSCE/OSCE）のプロセス（1975 年のヘルシンキ最終文書）、地域の軍備管理レジームの実施に関する交渉などである。このため、国連加盟後は政治的優先課題が多様化し、政治的資源は限られていた。

¹ 次を参照。http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/dec14_2.pdf (as of 31 December 2014).

c. 軍事的要因：冷戦期には、東西ドイツはともに各々の軍事ブロック内の主要国であった。西ドイツに関して言えば、数十年にわたって北大西洋条約機構(NATO)が安全保障を提供していた。ドイツ軍は定期的な訓練や演習を通じ、NATOの構造と手続きにますます統合されていった。その結果、NATOは平和と安全の同義語となり、NATO加盟国であることはドイツの経済的繁栄の前提条件とみなされた。ドイツにとって安全保障政策はほぼNATOのみを中心に据えたものであり、この意識が政治にも軍事にも、そして国民の間にも根づいていった。

冷戦終結(1989年)の後、安全保障提供アクターとしてのNATO中心の考え方は、平和と安全に対するより多面的な見方へと進展した。平和と安全の維持に関するより多くの選択肢(より多くの機関を含めて)が次第に出てくるようになり、意義を有するようになった。

ちょうどこの時期、国連では十分な準備も整わないまま新たなPKO(中米、アフリカ、欧州/バルカン諸国など)の需要が高まるようになり、対応に苦慮していた。ブトロス=ガリー事務総長の「平和への課題」(1992年)は、この危機的な状況を受けて発表されたものである。「課題」では、予防外交、平和創造、平和維持、紛争後平和構築を含む将来の国連平和活動の全範囲が考察されており、実際にこれを機に、国際危機管理に関する政策オプションだけでなく、東西対立期後に劇的に変化した世界において特に国連が果たすべき役割についての国際的な議論が始まった。

ブトロス=ガリー事務総長が安保理の要請に応じて「平和への課題」を提出したとき、ドイツはまだ統一プロセスにおける国内の多くの課題に忙殺されていた。それでも、徐々にではあるが目に見える形で、国連PKOに関与し始めた(初期に意味ある形で参加したのはカンボジア、ソマリア、バルカン諸国である)。1994年にドイツ軍将校のアイゼルがDPKO事務次長補に任命されたことは、ドイツにおける国連への関心、特に国連PKOへの関心を高める重要な要因であった。

国連PKO部隊はアンゴラ、タジキスタン、ハイチなど世界各地で、複雑な紛争や厳しい紛争後の諸状況に幅広く対応していた。そのような中でアイゼルが「ブ

ルー・ヘルメット」のトップとして国連本部にいること自体が、ドイツ・メディアにとっては興味深い話題となった。だが、より重要なこととして、アイゼルが国連PKOの幹部に任命されたことは歴史的な意味において、第2次大戦終結以後の国際情勢の中でドイツがたどってきた歩みを象徴するものだった。実際、それは長い道のりであった。ドイツの犯罪的支配体制によって意図的に主導された血なまぐさい破壊的戦争の結果としての大規模な荒廃状態から、ドイツは一步步近代的で競争力のある繁栄した経済国へと発展し、近隣諸国と折り合いをつけ、相互理解と協力の姿勢を示し、欧州統合を推進してきた。アイゼルが国際の平和と安全に携わる国連高官の一人となったとき、それは世界が新たなドイツに対して与えようとしている信頼と信用を示すものとみなすことができたのである。

それから10年と経たないうちに9・11同時多発テロ事件が起り、危機管理における国際的な焦点はアフガニスタンへと移った。その中でドイツも一翼を担い、強力な軍部隊を派遣してアフガニスタンに関与した(NATO国際治安支援部隊: ISAF)。ほかにも、NATO主導(コソボのNATO国際安全保障部隊: KFORなど)や欧州連合(EU)主導(「アフリカの角」地域沖での海軍による海賊対処活動「アタランタ作戦」など)の平和支援活動を今日まで支援している。一方、国連ミッションにも少数の派遣ながら貢献している(UNOMIG²、UNMEE³など)。

では、現在のドイツはどのような位置にあるのだろうか。注目すべき現状として、少なくとも次の3点がある。

- ISAFのアフガニスタンでのミッションが2014年末に終了して以降、それに提供していた資源が自由になった状態にあるドイツは国連PKOの方により多くの貢献をすべきではないかとの議論が浮上している。こうした議論は、政策関係者から市民社会まで様々な場で起こっている。
- 国内政治においては、国際社会におけるドイツの「さらなる責任」についての議論がある。議論を提起したのは連邦大統領、外務大臣、国防大臣である。国民の間には誤解も多いが、この議論は将来の軍事的コミットメントに主な重

² 国連グルジア(ジョージア)監視団。

³ 国連エチオピア・エリトリア・ミッション。

点を置いてはいないものの、それを排除してもいい。要するに問われているのは、ドイツは自国の利益のために、国際関係で安全保障を享受する国から提供する国へと移行すべきかどうかという問題である。

- パートナーや友好国（国連を含む）からドイツに対して、国際安全保障においてより強力な役割を担ってほしいとの期待がある。近年、国連高官（事務総長および副事務総長を含む）がドイツ訪問の際に、国連 PKO ミッションへのドイツのより意欲的な貢献を再三求めている。国連平和活動が新たな（時には先例のない）難局に直面し、国連加盟国全体の集团的対応が求められている昨今の情勢の中で、こうした期待はますます明白になっている。結局のところ、国の経済が世界中に及ぶ輸出と良好な通商関係に大きく依存しているドイツにとっては、世界全体の平和・安全保障・安定は大きな国益となる。

これと並行して国内においては、特に国連 PKO におけるドイツの存在感の強化についての構想が進展している。最近承認された国防省のガイドラインは4つの主要分野をあげ、各分野について一連の活動を提案している。

- (1) 要員：この分野では、ミッションの幹部要員や運用管理に係る人材の任命に関して、ドイツが競争的であるための戦略的アプローチが必須とみなされている。また、ドイツ国内に国連活動の経験のある人材（文民、警察、軍事要員をすべて含む）のプールを設置し、適格な要員が必要になったときにその中から候補者を選べるようにするのも良案であろう。
- (2) 平和維持におけるプレゼンス：近年、国連ミッションへのドイツの派遣要員は主として個人単位で派遣される幕僚、軍事オブザーバー、あるいは専門家から構成されている。これらの貢献はすべて利点があり、各ミッションのマンデートの目的に資することは疑いないが、貢献のあり方としては再考の余地もある。ドイツは国連への最大の資金提供国の1つであり、欧州最大の経済国であり、世界において強い政治的注目度を有することを考えれば、国連ミッションへのドイツの貢献はより実質的な性質のものであってもいいはずである。

事実、平和と安全を促進し、それによって紛争の勃発や再燃を防ぐことは、世界中の安定した自由市場に依存する輸出国であるドイツにとって利益となる。

数世代にわたる国連ミッションを考えれば、ドイツは現代型の多次元的な PKO に重点を置くべきである（ただし、国連軍事オブザーバーの派遣は除外しない）。こうしたミッションでは幅広いマンデートにより、多様な課題（ごく一部をあげても、文民保護や治安部門改革から、法の支配の推進、ロバストな活動の可能性まで様々である）が反映されている場合が多い。これらの課題は現代の危機管理の現実であり、すべての国連加盟国には国連憲章の精神に従い、目的に合わせた貢献を通じて彼らの PKO 活動をこれらの課題に対応するようなものにしていくことが求められている。さらに見過ごしてはならないのは、DPKO では 1990 年代から、各国の優先事項や制約を考慮したうえで実施可能な国連 PKO への貢献に関して、加盟各国から寄せられた情報を集めた待機能力データベースを維持していることである。過去にこの待機資源が活用された例はまれにしかないが、これまでの消極性が今後も変わらないとは限らないだろう。ドイツは民軍双方の待機能力を提供していることから、これらの資源の少なくとも一部を随時用いることができるかどうかを検討すべきである。

- (3) PKO 訓練：ドイツでは国連 PKO に関して、国連の認定も受け、定評のある国立の訓練機関を活用しているが、さらに改善できそうな点もある。たとえば、国連 PKO における長年の伝統のある諸国との協力・交流プログラムの創設には価値があるだろう。こうした諸国が持つ経験や知識、教訓は、相互に利益をもたらす訓練活動の有用な基盤になる可能性がある。考えられるパートナーとしてあげられるのは北欧諸国、インド、ブラジルなどである。関心のある各国の訓練センターが集まり、国連平和ミッションに特に重点を置いた国際的な PKO 訓練グループが徐々に形成されていくことも考えられる。当然ながら、このような現代的な新しい訓練アプローチには、国連の要員も（事務局および現地ミッションの双方から）参加する必要があるだろう。

- (4) PKO 改革：「国連平和活動の見直し」の文脈で現在進行中の議論と時を同じくして、ドイツ国内では、2009年に国連のDPKOとフィールド支援局(DFS)がニューヨークで開始した「ニューホライズン」イニシアティブを機に始まったPKO改革にさらに実質的に貢献するためのイニシアティブが進められている。興味深いことに、この国連の改革イニシアティブは加盟国ではなく事務局が主導したもので、このことは、全国連加盟国に代わって安保理が国連に与える幅広く多面的なPKOマンデートを遂行するには、資源があまりにも限られていることを示唆している。

「ニューホライズン」は開始以来、加盟国(部隊・警察要員提供国と資金提供国の双方)と事務局の間のパートナーシップ強化を精力的に目指してきた。以後、国連事務局が作成する進捗状況の報告書に示されるとおり、いくつかの革新的な構想が生まれている。

しかし、改革の勢いをさらに活性化させる必要がまだある。現場に配置されたPKO要員が約12万人(史上最多数に近い)にのぼる中で、国連は多くのミッション展開地域において変化した(あるいは変化しつつある)状況に適応しなければならない。ここでは、国連平和活動ハイレベル独立パネル(議長はホセ・ラモス=ホルタ)が変化のためのペース・セッターとして重要な役割を果たすことが期待される。重要な要素の1つは国連PKOの信憑性を高めることであり、それはマンデート承認後の展開が適切な時期に行われることに始まり、適切な装備や訓練を持つ要員がミッション地域に到着するにいたるプロセスに関わっている。世界的にも各国レベルでも、改革に関する議論においては、昨今の国連PKOマンデートで標準的な要素となっている文民保護などの重要な問題にも取り組む必要がある。また、より明確にする必要があると思われるもう1つの問題は、平和と安全を安定的にもたらす活動分野における国連と地域アクター(地域機構)との関係である。

ドイツは国連平和活動の国内での注目度向上のための独自の提案を作成し、それを国連レベルでの改革プロセスに生かす考えである。国の平和・安全保障政策についての包括的理解に基づき、これらの提案は様々な政府部局

(外務省、国防省、内務省など) 間で調整が図られることになっている。

現場での条件変化への適応過程にある現在のグローバルな PKO シナリオの全体的な背景と、世界・地域・各国レベルの多様なアクターの存在に照らせば、平和維持に関する議論が途方もなく複雑で政治的な性格を持つことは明らかである。素早い改革による解決が実現するとは考えにくい。それでも、国連の旗艦的活動の1つの信憑性がかかっているからには、現行の改革プロセスを成功裏に完了させるためにすべての国連加盟国が全力を尽くして貢献すべきだろう。

ドイツについていえば、イニシアティブや貢献を具体的な国内条件に適合させる必要がある。その意味で、国連 PKO がドイツの平和・安全保障課題のより中心的な要素に発展することは(歴史的にも政治的にも、軍事的な意味でも) 理にかなった一段階であろう。国連平和ミッションへの貢献は地球規模の責任を意味すると同時に、ドイツが選択した多国間統合への道の一部をなす。したがって、国連のみならず NATO、EU、OSCE を含むより広範囲の国際プレイヤーとの間でコミットメントのバランスを取り続けることになる。競争的な状況に陥らないための賢明な方法として考えられるのは、ドイツの平和維持のトレードマーク、すなわちドイツが国連 PKO に継続的で信頼できるコミットメントとして提供できる能力を構築することかもしれない。