

アフリカにおける平和維持を取り巻く環境の変容 ——南アフリカの視点

グスタボ・ド・カルヴァーリョ

はじめに

南アフリカは、過去 20 年にわたり、国際連合（以下国連）とアフリカ連合（AU）が行う平和維持活動（PKO）¹への参加および活動の主導の両方を通じ、アフリカにおける平和と安全のためのプロセスを支援する活動への関与を強めてきた。同国は、まずアフリカ内の複数の活動に最前線で取り組み、次に地域レベルでの PKO を提唱することによって、国際的な PKO において積極的な役割を果たすようになった。こうした活動は、国連が実施する国際的な PKO を補完するものである。

1999 年版『南アフリカの平和ミッション参加に関する白書』では、PKO が展開される場が絶えず変化しているという認識が示されている。同白書は、「南アフリカは（中略）平和ミッションが設置される政治的・戦略的環境と、南アフリカのこれらの取り組みへの参加に関する原則を慎重に評価しなければならない。そして、平和ミッションを統制するマンデートの種類についても、正確に把握する必要がある」と述べている²。このように南アフリカは、国内外からの期待を受けて PKO 参加に乗り出すようになった。同国は地域的・国際的紛争の解決に向けた試みに積極的に参加し、主導的役割を果たすことが期待されていたのである。

¹ 平和維持活動を表す言葉としては様々な用語が使用されている。国連では、その活動内容を説明する際に平和維持という用語を使用しているが、他の機関では、平和支援活動や平和活動、平和ミッションなど、それぞれ異なる定義を行っている。用語の定義については微妙に異なる見解があるものの、概して類似した種類の介入行為を指すものであることから、本稿ではこれらの用語すべてをほぼ同義として区別せずに使用している。

² South African Department of Foreign Affairs, *White Paper on South African Participation in Peace Missions*, February 1999. 次の URL で参照可能。 http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/peacemissions_1.pdf.

本稿では、南アフリカの一層の繁栄のためにはアフリカの安全と平和が必要であるという前提に基づき、南アフリカがアフリカでPKOを行うようになった経緯を明らかにする。また、同国がPKOを外交政策の優先事項として位置づけているながらも、後述する様々な国内外の理由により、そのビジョンを完全に実現するには未だいたっていないことを示す。これにより、本稿では、より広い意味での南アフリカのPKO政策の意義について、特に外交政策と安全保障政策の両面から考察する。このほか、PKOに関する同国の優先事項と国益に注目しながら、アフリカ内の複雑な紛争情勢において展開を行う際の活動の性質と要件が変化しつつあることにも触れていく。

南アフリカの外交政策における平和維持活動

1990年代初めの国内情勢の過渡期を経て、南アフリカはPKOにおいてより重要な役割を果たすようになり、アフリカ大陸で複数の異なるPKOに従事してきた。特に1990年代後半には、南アフリカの安定はアフリカ大陸全体の安定と直接つながっているとの認識が強まった³。それ以降、PKOは、アフリカ内の紛争解決に向けた幅広い支援と並んで、南アフリカがアフリカ大陸の平和と安全の実現に向けた外交政策を実施するうえで主要な柱の1つとなっている。

南アフリカがPKOへ参加するようになった背景を理解するうえで役立つ文書として、主に次の2つがある。1つは、2011年版外交白書で、これは南アフリカの国家目標の基本となっている利害と価値の相互関係の諸原則に依拠している。同白書は、南アフリカの外交政策の焦点はアフリカにあると強調している⁴。アフリカの経済、政治、社会における発展を達成することが南アフリカの目標であることを考えると、同国の外交政策は明らかに、アフリカのさらなる発展と安定によつてのみ南アフリカ自体の繁栄と安全が保障されるという認識に基づいているといえる。

³ African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), *South Africa's Peacekeeping Role in Burundi: Challenges and Opportunities for Future Peace Missions*. Occasional Paper Series, 2007, Vol. 2, No. 2, p. 11.

⁴ *Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu. White Paper on South Africa's Foreign Policy*, 13 May 2011. 次のURLで参照可能。http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/foreignpolicy_0.pdf

同白書では、南アフリカがその外交政策の重要な一環として PKO へ参加せざるを得ないとの見解が示されている⁵。自国の国益とアフリカ大陸の安定との相関性に対するこうした自覚は、南アフリカが国連や各地域が主導するミッションへの参加を含めた多国間協力を行う主な要因となっている。国際的な影響力を強化する手段として PKO を行う国や、より実利的な理由から活動を行う国がある中で、南アフリカは、汎アフリカ主義と南南協力という理想を実現するための手段として PKO を行っている。南アフリカは、地域大国として求められる責任を認識しており、必要なときに支援を提供しなかった場合に発生するリスク、そしてその場合に起こる地域の不安定化が自国の経済、政治、社会に影響を与えることを理解している。

南アフリカが PKO に参加する根拠を示したもう 1 つの文書として、1999 年版『南アフリカの平和ミッション参加に関する白書』（以下、平和ミッション白書）がある。この白書は、南アフリカが平和活動を行うようになった原点を理解するうえで重要な文書で、2014 年に改訂作業が開始された。同白書では、南アフリカを活動参加へと促した多数の要因を示しているほか、同国が置かれている平和維持を取り巻く環境の性質変化を理解するうえでの諸課題も提示している。特に、準地域レベル、大陸レベル、国際レベルで南アフリカが活動を展開している主な分野を重点的に示すことによって、アフリカでの活動を優先させるべきであるという同白書のビジョンを強調している。

平和ミッション白書の改訂作業の大部分は、国際レベルでの PKO の変化に対する理解に基づいて実施されたが、こうした変化により、南アフリカには政策とビジョンを調整する必要性が生じることとなった。最初の白書が承認された 1999 年と現在とでは、政治的課題と活動地域の点において、PKO の性質が大きく異なる。平和維持を取り巻く環境の変化に伴い、多次的な PKO への注力や地域的取極の役割などを含め、南アフリカが自らの役割について理解をより深める必

⁵ Neethling, Theo, *South Africa's Evolving Role in Peacekeeping: National Interest and International Responsibilities*. *Journal of Military and Strategic Studies*, Fall 2003, Vol. 6, Iss. 2, p. 4.

要性が生じた⁶。PKO が直面しているこのような変化や課題の一部について、以下の節で説明する。

平和維持の性質の変化とその課題

近年、紛争の数は減少してはいるものの、国際社会は未だにすべての紛争を解決するにはいたっていない状況である⁷。南スーダンやソマリア、コンゴ民主共和国（以下コンゴ）などで起きた解決が困難な紛争では、いずれの場合も、紛争問題を解決するために、国際社会がより効果的に対処する必要があることが示された。国連の軍事・警察要員のうち87%がアフリカへ派遣されていることから⁸、アフリカに大きな関心と展開が集中していることがわかる。国連安全保障理事会の審議においても、コンゴやマリの例に見られるような、より強力（ロバスト）なマンデートがますます議論されるようになってきている。南アフリカは、このように複雑な状況に数多く関与しており、国連のマンデートで示された政治的・戦略的方向性を推進するために、国連 PKO において、さらにロバストな行動をとるよう要求・要請している⁹。

⁶ 南アフリカ国会における各省ブリーフィング。White Paper on South African Policy and Revised White Paper on South Africa's Participation in International Peace Missions, 12 Feb 2014. 次の URL で参照可能。http://www.pmg.org.za/report/20140212-white-paper-south-african-policy-and-revised-white-paper-south-africas-participation-in-international-peace.

⁷ Themnér, Lotta and Wallensteen, Peter. *Armed Conflicts, 1946-2012*. Journal of Peace Research, 2013, Vol. 50, No. 4, pp. 509-521.

⁸ Ladsous, Hervé. *Keynote Address: New Challenges and Priorities for UN Peacekeeping*. Challenges Forum October 2014. 国連のデビッド・ハエリによる発言。次の URL で参照可能。http://www.challengesforum.org/Global/Forum%20Documents/2014%20Beijing%20Annual%20Forum/Keynote_Haeri.pdf?epslanguage=en.

⁹ Sangqu, Baso. *Statement by the Permanent Representative of the Republic of South Africa, Meeting of the Special Committee on Peacekeeping Operations 2010 Substantive Session, 22 February 2010*. 次の URL で参照可能。http://www.southafrica-newyork.net/speeches_pmun/view_speech.php?speech=9920486.

国連 PKO の予算は、紛争からの回復途上にある国の支援に使用されることが増えており、2007 年の 52 億ドル¹⁰ から 2014 年には 78 億ドルへ増加している¹¹。これは、PKO が紛争段階からの移行期にある国々を支援してきたことに対する期待に基づくものである。PKO には紛争を減少させる効果があることを示す研究結果もあるが¹²、一方で、国際機関が支援の対象としている紛争の性質は変化しており、この変化に対応する必要があることも明らかである。たとえば、過去 20 年間にわたり、特に AU などの地域機構が主導する PKO では、維持すべき平和が存在しない状況下で活動が行われることが多く、同意、不偏性、武器の不使用（正当防衛とマンデート防衛を除く）という平和維持の諸原則といかに向き合うかが特に大きな課題となっている¹³。

1990 年代には、ルワンダやソマリアなどの国で起きた文民への暴力を国際社会が阻止できなかったという失敗から、より効果的な PKO を求める要請が強まった。1999 年の国連シエラレオネ・ミッション（UNAMSIL）は、一般市民を保護するという具体的な任務と目標を掲げて、これらの批判に対応した最初のミッションである。それ以降、その他多くのミッションがこの特定の任務を与えられて展開されている。これが、現在の平和維持要員が直面している最大の課題といえるであろう。これは、単に国連の存在を介して文民を保護する任務を遂行するという点においてだけでなく、文民保護にさらに特化した、ロバストで積極的な対応が必要になるという点においても、顕著な課題となっている。

¹⁰ United Nations General Assembly. *Approved Resources for Peacekeeping Operations for the Period from 1 July 2006 to 30 June 2007*. A/C.5/61/18, 15 January 2007.

¹¹ United Nations General Assembly. *Approved Resources for Peacekeeping Operations for the Period from 1 July 2013 to 30 June 2014*. A/C.5/68/21, 23 January 2014.

¹² Hegre, Harvard, Hultman, Lisa and Nygard, Harvard. *Evaluating the Conflict-reducing Effect of UN Peace-keeping Operations*. Paper presented to the National Conference on Peace and Conflict Research, Uppsala, September 9-11, 2010. 次の URL で参照可能。 <http://folk.uio.no/hahegre/Papers/PKOpredictionUppsala.pdf> または Fortna, Virginia Page, *Interstate Peacekeeping: Causal Mechanisms and Empirical Effects*. World Politics, 2004, No. 56, pp. 481-519.

¹³ Center for International Peace Operations (ZIF). *Glossary Peace Operations*. 次の URL で参照可能。 http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Glossary.pdf.

平和維持を取り巻く環境が変化していく過程を理解するには、平和維持に求められる様々な規範に由来する期待のほか、現実は何が達成可能なのかも認識することが重要である。PKOの大半は、暴力的な紛争が継続している状況で展開されている。紛争の安定化に対する支援も求められる中、活動の展開能力がますます大きな課題となっている。より迅速な対応能力が求められてはいるが、ミッションにおける兵站支援やインフラ整備という深刻な課題があるため、この点は見落とされがちである。

また、PKOミッションが攻撃の標的になるケースも増えている。たとえば、これら諸課題の代表例となるのがマリ的事例である。国連マリ多面的統合安定化ミッション(MINUSMA)は、2013年半ばにいたるまでマリ北部への全面展開はできておらず、展開から1年経った後も、繰り返し攻撃を受けていた¹⁴。MINUSMAでは、ミッションが展開された2013年6月から2014年10月の間に計31名のPKO要員が死亡(さらに数十名が負傷)している¹⁵。また、2014年には、ミッション途中のPKO要員がシリアの紛争に巻き込まれ、ゴラン高原で拉致される事件が起こった。

PKOは、多国間にまたがる諸脅威や紛争の地域への拡大など、数々の困難な事態に直面しており、これらの活動の実施に直接影響が出ている。さらに、気候変動や国際組織犯罪、テロ行為、汚職、サイバー犯罪をはじめ、最近西アフリカで発生したエボラ出血熱のような感染症の流行など、多岐にわたる問題が国家の脆弱性につながり、結果として、PKOの展開やマンデート実施にも影響を及ぼしている。

その他の課題として、政治的な紛争に関連するPKOのマンデートを実施することの困難さが挙げられる。PKOで必要とされる様々な任務の構造は、ますます多次元的になる傾向があり、ミッションの目的も単なる軍事的な任務だけにと

¹⁴ de Carvalho, Gustavo and Kumalo, Liezelle. *Building the Capacity of Malian Police: Why MINUSMA Needs to Think Outside of the Box?* Institute for Security Studies, Policy Brief 69, October 2014.

¹⁵ Ladsous, Hervé. Op Cit.

どまらず、警察や文民部門にまで範囲が広がってきている。また、ミッションによっては、移行期にある国の支援を平和構築任務によって担わされる場合もある。多くの場合、これらのミッションには対話や和解の促進といった任務が含まれる。しかし、このような任務には、能力や専門知識、政治的あるいは長期にわたる諸問題への対応力という面で課題がある。この点は、現場の様々なアクター間での連携に関する諸問題とも関連している。

PKO 部隊が地域的取極を通じて展開されることが増えている。アフリカの状況を見てみると、AU 主導の PKO は危険性の高い環境で展開されるため、必然的に戦闘行為が発生するケースが多い。このような状況では、和平合意が成立するまで国連が介入することはなく、AU が危機への「第一対応者」としてミッションを行うことが多い¹⁶。AU の活動が増加するに伴い、数々の課題も生まれている。AU のミッションは外部からの支援に大きく依存しており、その予算の大半はアフリカ大陸外部から拠出されている。また、AU としては部隊を派遣するつもりであるとしても、装備や訓練が不十分である場合が多い。AU と国連との間の活動が以前より増え、国連と地域アクターとの協力が国連と AU にとって優先事項であると認識されてはいるものの、両者の相互連携はあまり進展していない。たとえば、国連がどの段階で AU からミッションを引き継ぐべきかといった点はいまだに明確になっていない。

PKO が直面する様々な課題を受けて、2014 年 6 月、国連事務総長からの要請により、PKO と特別政治ミッションの両方を含めた国連平和活動の包括的見直しが実施されることになった。これは、2000 年発表の「ブラヒミ報告」以降、国連レベルで実施される PKO 見直しの中では最も重要なもので、結果は 2015 年半ばまでに発表される予定である。国連はこの機会に、紛争からの再建と持続的平和の実現を支援するプロセスにおいて、国連が用いる様々な手段を評価する予定である。この中では特に、現場の新たな現実に対して、PKO が対処で

¹⁶ de Carvalho, Gustavo. *Increasing the Momentum for Police in African-led Peacekeeping Operations*. ISS Today, 24 October 2014. 次の URL で参照可能。 <http://www.issafrika.org/iss-today/increasing-the-momentum-for-police-in-african-led-peacekeeping-operations>.

きるだけの柔軟性を備えているか否かを考察することが目指されている。マリ、中央アフリカ共和国（以下中央アフリカ）、南スーダンのミッションでは、いずれもマンデートを効果的に実施するうえで深刻な問題が見られるなど、実践面と運営面において頻繁に問題が発生している。

これらの問題はすべて、南アフリカの活動に直接的な影響を及ぼしている。特にアフリカに関連する諸問題については、南アフリカの外交政策において最も重要な優先事項であるがゆえに、その影響は大きい。PKOの多次元的な性質と、文民、警察、軍事の各部門に対応する中で、南アフリカは活動の連携を特に重視するほか、地域的なアプローチへの理解を深めることも目指している。以下に示すように、南アフリカは後述するすべての地域において積極的な役割を果たしている。

平和維持活動における南アフリカの実績

南アフリカのPKO関与は、その大半が国連、AU、南部アフリカ開発共同体(SADC)の3つの組織の活動に集中している。南アフリカが初めてPKOに関わったのは、前述の2つの白書が作成される前の1998年で、SADCのレソトへの介入の一環として行われた。この活動における南アフリカの目的は平和維持のみではなく、資源をめぐる自国の利害に基づいた行動であったことから国連憲章とSADCの条約にはそぐわないとの指摘がなされており、現在にいたるまで議論的となっている¹⁷。

南アフリカは現在、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション(MONUSCO)下の介入旅団(FIB)、ダルフル国連・AU合同ミッション(UNAMID)、国連南スーダン共和国ミッション(UNMISS)の3つのPKOに軍事・警察要員を派遣している。それぞれの紛争に応じて軍事だけでなく政治的な支援も行っている南アフリカは、ブルンジとコンゴの情勢の安定化と紛争に対する認識向上に関して中核的役割を担っている。このような派遣は、南アフリカが各国で展開している広範な活動の一環として行っているもので、調停プロセスや制度構築に対する支

¹⁷ Likoti, Fako. *The 1998 Military Intervention in Lesotho: SADC Peace Mission or Resource War?* International Peacekeeping, 2007, Vol. 14, Iss. 2.

援もこれに含まれる。このような活動の事例を以下に3つ示す。

第1の事例は、南アフリカ初の大規模展開となったブルンジへの派遣で、調停プロセスを立ち上げる際に重要な役割を担った。2001年から2007年に実施された様々なPKOにおいて、南アフリカは引き続き主導的役割を果たしている。元タンザニア大統領で、ブルンジの和平プロセスに関する最初の調整役であったジュリウス・ニエレレが死去したため、この役割は1999年にネルソン・マンデラ元南アフリカ大統領に引き継がれた。これにより、同国の紛争解決における南アフリカの参加と役割は、さらに具体的なものとなった¹⁸。そして、この活動によって、アルーシャ和平合意が成立し、最終的にブルンジの17政党と政府、国会が2000年8月28日にアルーシャで署名を行った。南アフリカは、他の国際機関からの派遣が可能になる前から、まず2国間協定によって部隊の派遣を行った。2002年のAUの設立により、AUブルンジ・ミッション(AMIB)を展開する場ができ、南アフリカの部隊に加えて、モザンビークとエチオピアからも要員が派遣された。これらの諸国からの部隊派遣は、イギリス、フランス、南アフリカ、米国などからの財政支援、兵站支援によって実現した。AMIBの費用は、推定1億1,000万米ドルである¹⁹。その後数年間にわたり、南アフリカはブルンジで引き続き重要な役割を果たした。AMIBに続いて実施された国連ブルンジ活動(ONUB)では、南アフリカが最大の部隊派遣国となり、2004年には1,500人を派遣している²⁰。

南アフリカのPKOへの参加を示す第2の事例として、コンゴでの活動が挙げられる。これは、15年にわたる南アフリカのPKOにおいて、最も一貫して続けている活動だといえるであろう。ブルンジで果たした役割と同様に、南アフリカはコンゴの和平プロセスの支援においても重要な役割を果たしている。その成果として、1999年に和平合意の締結が実現し、同年には国連コンゴ民主共和国ミッション(MONUC)が速やかに派遣された。コンゴ情勢の緊張が続く中、南アフリカ

¹⁸ African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD). Op Cit.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

リカは主導国の1つとして、18カ月におよぶ交渉プロセス「コンゴ国民対話」を支援し、2002年、南アフリカにおいてサン・シティ合意の締結にいたった。南アフリカは1999年からMONUCに従事し、カンパラに連絡要員1名を配置していたが、実際に大規模な部隊を派遣したのは2003年になってからであった²¹。2003年には軍事要員約1,000名をコンゴへ派遣しており、その数は後に約1,500名に増員されている²²。これ以降、南アフリカは部隊派遣を通じて引き続きコンゴを支援していたが、コンゴ東部で武装集団による攻撃が発生したことを機に、相当規模の部隊を派遣してFIBに合流させる必要が生じた。(FIBにおいて)南アフリカの部隊は、多くの場面でSADC加盟国(タンザニア、マラウイ)と共に、コンゴの反政府勢力との戦闘²³に参加した。ロバストであることが最大の特徴であるミッションにおいて、反政府勢力を無力化するための攻撃的役割を担ってきたのである。同ミッションにおいて南アフリカは、部隊派遣だけでなく、ヘリコプター3機を展開して攻撃作戦を支援した。2014年9月までに南アフリカが派遣した軍事要員数は1,343名にのぼり²⁴、南アフリカの部隊がFIBで大きな存在感を示していることを考えると、同国は今後もさらにロバストな作戦に参加する意向であるとみられる。

第3の事例として、2013年に中央アフリカで起きた危機に対する南アフリカの2国間支援と、その活動が同国への南アフリカの関与に及ぼした全体的な影響について触れておくべきであろう。2013年初めに南アフリカは、中央アフリカ軍に対して軍事訓練やその他の支援を行うために、当初は5年間の予定で(南アフリカ大統領が承認した400名のうち)約240名の軍事要員を派

²¹ South African Department of Defence, Operation Mistral – Democratic Republic of Congo. 次のURLで参照可能。http://www.dod.mil.za/operations/international/Mistral.htm.

²² Ibid.

²³ Pillay, Venashri and Mataboge, Mmanaledi, *South African Soldiers Injured in DRC Attack*, Mail and Guardian, 01 May 2014. 次のURLで参照可能。http://mg.co.za/article/2014-05-01-south-african-soldiers-injured-in-drc-attack.

²⁴ United Nations Department of Peacekeeping Operations, *UN Mission's Summary Detailed by Country*, 30 September 2014. 次のURLで参照可能。http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/sept14_3.pdf.

遣した²⁵。派遣の本来の目的は、要人保護や治安部門改革の支援であったが、派遣された要員は激しい攻撃にさらされることとなった。これは正式なPKOではなかったにせよ、中央アフリカで直面した課題から、困難な状況における南アフリカの活動能力（空輸能力を含む）を懸念する声が上がった。

ここまでは、PKOを取り巻く状況の変化についての概要と、南アフリカが外交政策として実施してきた活動の例を示してきたが、南アフリカの活動への参加をより広範な環境に位置づけてみることも重要である。したがって、次の節では、南アフリカのPKO関与をその他のアフリカ諸国や開発途上国の状況と比較しながら示す。

南アフリカと他の開発途上国によるPKO展開状況の比較

平和維持の重要性が増すにつれて、国連PKOに対する各国間での負担の分担に関する懸念が生じている²⁶。本来であれば、国の規模が大きくなるほど、PKOに対する負担は大きくなるべきである。しかし、実際にはPKOに対する負担の割合は、大国と小国とで不均衡な状態に陥っている。大国が主に財政面で貢献し、PKOに関する資金の大部分を拠出しているのに対し、開発途上国は主に部隊派遣で貢献している。たとえば、国連安保理の常任理事国のうち、国連PKOミッションに対して資金拠出と部隊派遣の両方で目立った貢献をしているのは、中国のみである。

では、国連PKOミッションへの部隊派遣と資金拠出の両方において、南アフリカは世界でどのような位置にあるのだろうか。アフリカの主導国といえるのだろうか。他の開発途上国と比べてどうだろうか。PKOに参加する各国の動機やその国にとっての重要性を評価することは、特に同等レベルの国同士を比較する場合には難しく、あくまでも推測上の評価しか得られない。しかし、PKO参加のレベルや度合いの差を評価することにより、各国が世界において占める相対的な

²⁵ 以下の声明文より。President Jacob Zuma Employs South African National Defence Force Personnel for Service in the Central African Republic. 次のURLで参照可能。http://www.thepresidency.gov.za/pebble.asp?relid=7515.

²⁶ Shimizu, Hirofumi and Sandler, Todd. *Peacekeeping and Burden-sharing, 1994-2000*. Journal of Peace Research, 2002, Vol. 39, No. 6, pp. 651-668.

位置やその国の優先事項をより明確に示すことができる。本節では、いくつかのデータを考察することで、これらの疑問を解明するとともに、南アフリカの参加状況を他の同等の開発途上国のものと比較する。

2014年9月現在の軍事・警察要員派遣上位20カ国のうち、12カ国がアフリカ諸国であった。この20カ国の中で、南アフリカは、14番目に多くの軍事・警察要員を国連PKOへ派遣している²⁷。このことから、世界的にも南アフリカはPKOへの主要貢献国の1つであることがわかるが、アフリカの多くの国に比べ、軍事・警察要員の派遣という点では後れを取っている。

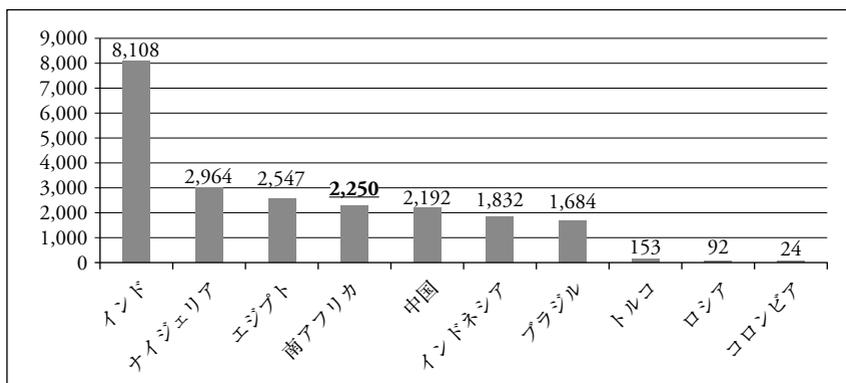
表1 南アフリカと他国のPKO展開状況の比較：要員数

	国	警察官	軍事専門家	軍事要員	合計
1	バングラデシュ	1,317	70	7,391	8,778
2	パキスタン	542	70	7,671	8,283
3	インド	999	56	7,053	8,108
4	エチオピア	33	98	7,677	7,808
5	ルワンダ	523	18	5,091	5,632
6	ネパール	776	50	4,382	5,208
7	ナイジェリア	394	43	2,527	2,964
8	ガーナ	167	65	2,689	2,921
9	セネガル	1,050	16	1,761	2,827
10	エジプト	409	74	2,064	2,547
11	モロッコ	-	4	2,314	2,318
12	タンザニア	33	23	2,242	2,298
13	ヨルダン	1,492	43	746	2,281
14	南アフリカ	79	19	2,152	2,250
15	中国	172	36	1,984	2,192
16	ブルキナファソ	300	15	1,669	1,984
17	ニジェール	109	16	1,736	1,861
18	インドネシア	170	27	1,635	1,832
19	ウルグアイ	5	11	1,787	1,803
20	トーゴ	333	15	1,404	1,752

²⁷ 出典は September 2014 Monthly Summary of Contributions (Police, UN Military Experts, and Troops), United Nations Department of Peacekeeping Operations. 次のURLで参照可能。
http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2014/sept14_1.pdf.

ここで、別の観点からの比較として、南アフリカとアフリカ内外の新興国など同国と同様の性質（GDP、規模、国際的重要性など）を持つ国との比較を示す。この比較では、南アフリカが他の新興諸国と同様の位置にあり、参加状況も同等レベルであることがわかる。

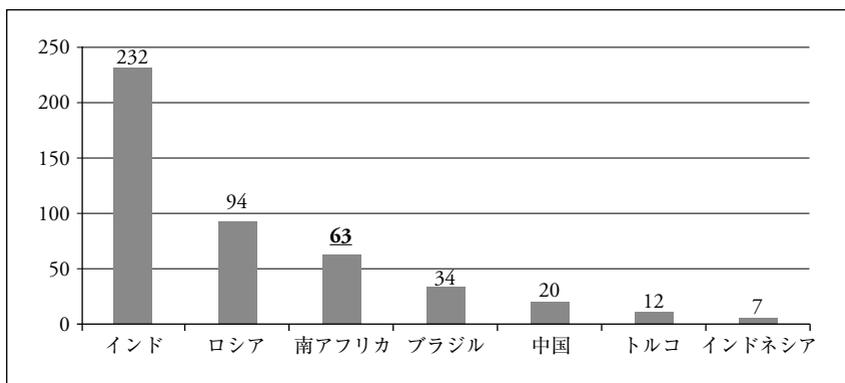
図1 国連ミッションへの軍事・警察要員の派遣数



前述のとおり、平和維持ミッションは多次元的な構造になっている。文民要員の派遣は、派遣国の国としての活動に直接関係しているわけではないが（国際機関への出向というよりは個人の直接応募による場合が多いため）、文民要員数を把握することによって、マンデート実施における各国の活動範囲と影響力も理解できる。国連 PKO ミッションや特別政治ミッションにおける各国の文民要員数については、そのまま使用できる情報が発表されていない²⁸。しかしながら、文民能力（CIVCAP）ネットワークが2012年に実施した基礎調査により、同年に派遣された文民要員数がいくつかの国に関して集計されている。この調査から、南アフリカは他の大国やブラジル、中国などの新興国に比べて、かなりの数の文民要員を派遣していることがわかる。

²⁸ Keating, Paul and Wiharta, Sharon, *Synthesis Report of the Baseline Study on Civilian Capacities: A CIVCAP Network Joint Research Project*. CIVCAP Network, Security in Practice Report, 10, 2012.

図2 国連平和維持ミッションと特別政治ミッションにおける各国の文民要員数



先に述べたように、各国の役割に不均衡がある現状を理解するには、要員派遣による貢献以外にも、国連 PKO ミッションへの財政的貢献について理解することが重要である。以下の表は、比較材料として、2014～15 年度国連 PKO 予算における南アフリカの分担金の比率を示したものである²⁹。同年度予算である 70 億 6,000 万ドルのうち、南アフリカは 0.07% を拠出している。他の BRICS 諸国（ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカ）に比べると、南アフリカの拠出金は大幅に少ないが、インドネシアなどの国とはほぼ同額である。また、南アフリカはアフリカ諸国の中でも、国連 PKO に対して財政面で最も大きく貢献している。たとえば、インドは南アフリカの 2 倍を超える資金を国連 PKO に拠出しているが、インドの経済と人口は南アフリカよりもはるかに大きい。

²⁹ United Nations General Assembly, *Implementation of General Assembly Resolutions 55/235 and 55/236: Report of the Secretary General*, A/67/224/Add.1 27 December 2012.

表2 南アフリカと他国のPKOに対する貢献状況の比較：財政負担

国	国連 PKO 予算における分担金の割合
ナイジェリア	0.01%
エジプト	0.02%
コロンビア	0.05%
インドネシア	0.06%
南アフリカ	0.07%
インド	0.133%
トルコ	0.265%
ブラジル	0.58%
ロシア	3.14%
中国	6.63%

平和維持を取り巻く環境の変化に対する南アフリカの見解

南アフリカは、グローバルなPKOにおける自らの将来（大きな課題、需要、役割）をどのように描いているのだろうか。今後のPKOにおいて南アフリカがどのような貢献をしていくのか、期待が高まっている。加えて、南アフリカは、単なる部隊派遣だけでなく、様々な国における広範な関与を通じて貢献を行ってきた。ロツェ、デ・コーニング、ニスリングの3氏は、南アフリカの展開における主な傾向として、以下の3点を挙げている³⁰。

1. 和平プロセスの促進において、南アフリカが担う役割の一部としての派遣（ブルンジ、コンゴ、スーダンなど）。
2. 南アフリカは、PKO要員の派遣先として、国連の活動をその他の種類の平和活動よりも優先するわけではない。それは、これまでに国連（コンゴなど）、AU、準地域（ブルンジ、ダルフルなど）のいずれかを通じた活動、または2国間協定（コンゴまたは中央アフリカ）を通じた活動を展開してきたことから理解できる。

³⁰ Lotze, Walter, de Coning, Cedric and Neethling, Theo. *Contributor Profile: South Africa*. 次のURLで参照可能。 <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-south-africa/>.

3. 「ミドルパワー」として主導的役割を果たすという自国の目標を達成するための手段としての派遣

国連ミッションは世界中で資源不足に直面しており、派遣部隊は脆弱で、武装も装備品も不十分であることが多いとの認識が南アフリカの中で強まっている³¹。FIBが一定の成果を挙げたことは、この考えの根拠としてしばしば引用される。しかし、南アフリカはこれらの見解を支持してはいるものの、資金面と活動面で同国の能力には限界がある³²。現在の約2,500名という軍事要員数が、通常南アフリカから派遣される同要員の平均数であることをみれば、南アフリカ国防軍(SANDF)には、要請に応じて常時、複数のエリアで同時展開が可能な能力までは備えていないことがわかる。南アフリカの予算枠における財政的な制約は、同国が平和維持の取り組みで目指している優先事項の実施方法に直接的な影響を与えている³³。

南アフリカは、AUにおけるPKOメカニズムも含め、平和と安全に関する諸問題に取り組むためのアフリカ大陸レベルの体制を構築するうえで、重要な牽引役を果たしてきた。前述のとおり、南アフリカは、その時々状況や派遣条件に応じて、国連、AU、SADCを問わず、あらゆる枠組みを通じて派遣を実施するという見解を支持している。たとえば、南アフリカはブルンジで主導的役割を担い、またAUスーダン・ミッション(AMIS)にも関与している。最近では、アフリカ待機軍(ASF)の整備があまり進展していないことを受けて、アフリカ即時危機対応能力(ACIRC)構想を先導して推進している。中央アフリカやマリで直面した課題に対応したこのようなプロジェクトは、緊急事態の発生時にASFを補完するものになるとみられる。平和活動において南アフリカは、SADCの待機制度に

³¹ 南アフリカの独立系軍事・防衛アナリストへの電子メールによるインタビュー。

³² Cilliers, Jakkie. IRIN News へのインタビュー、Analysis: South Africa—Paper Tiger of African Peacekeeping Operations. 次のURLで参照可能。<http://www.irinnews.org/report/94597/analysis-south-africa-paper-tiger-of-african-peacekeeping-operations>, accessed on 13 October 2014.

³³ Neethling, Theo. Op Cit.

における文民部門や、ASF の文民部門の整備に積極的に関与してきた³⁴。

南アフリカの防衛部門は、過去数年間にわたり、PKO への派遣と支援に対する自国のビジョンを実現するうえで、様々な課題に直面してきた。シリエは、国防省には PKO ミッションでの目標を達成するための装備も能力も不足している、と指摘している。2011 年から 2014 年にかけて、南アフリカは自国の防衛プロセスの見直しを実施したが、その重要な結論の 1 つとして、常備軍の機動性確保に重大な問題があり、防衛力の低下が深刻な状態にあることを挙げている³⁵。この見直しにおいて、南アフリカは SANDF の 3 番目の目標として PKO への貢献を掲げており、この目標を戦略的影響の向上と平和・安定への貢献につながる諸任務の遂行を通じて平和と安全保障を推進するものと位置づけている。

この防衛力見直しは、南アフリカの戦略的環境、つまり、前述のとおり主にアフリカ大陸全体の発展に大きく関わる戦略的環境における諸課題への対応能力を向上させるための重点事項について指示していることから、同国の PKO 能力整備に対しては特に重要なものである。また、同見直しは、SANDF の能力が低下している一方で³⁶、SANDF が求められる活動を実行するための資金を確保する能力に関しても深刻な課題があると指摘している。先に触れたとおり、防衛見直しでは SANDF の能力強化に向けた一連の提案が挙げられており、この中には、南アフリカが短期間から長期間にわたるものまで、複数の方面に同時に展開できるようにする案も含まれている³⁷。この見直しは 2014 年 3 月に承認されている³⁸。

ズマ政権は主な優先事項の 1 つとして ACIRC の構築を掲げているが、これを実現し、より多くの南アフリカ部隊を派遣するには、さらなる投資が必要である。

³⁴ Keating, Paul and Wiharta, Sharon. Op Cit.

³⁵ Cilliers, Jakkie. *The 2014 South African Defence Review: Rebuilding after Years of Abuse, Neglect and Decay*, Institute for Security Studies, Policy Brief, 56, June 2014.

³⁶ Fabricius, Peter, *Nene Fails to Put His Money Where Zuma's Mouth Is*, ISS Today, 23 October 2014. 次の URL で参照可能。 <http://www.issafrica.org/iss-today/nene-fails-to-put-his-money-where-zumas-mouth-is>.

³⁷ 南アフリカの独立系軍事・防衛アナリストへの電子メールによるインタビュー。

³⁸ South African Department of Defence, *South African Defence Review 2014*, 25 March 2014. 次の URL で参照可能。 <http://www.sadefencereview2012.org/publications/publications.htm>.

しかし、2014年10月に発表された国家予算では、これらの実現を示唆するような内容はなかった。このため、南アフリカは自国が外交政策で優先事項とする項目のいくつかについて、それらを実行に移す費用を拠出する用意があるのかどうか疑問視する声が上がっている。予算の公表時には、南アフリカが目指す平和支援活動の目標とそのため能力とが見合っていないとの指摘もあった³⁹。このことから、南アフリカの活動に一貫性が欠けているのは、その時々の大統領府の方針によって活動が左右されているためであることがわかる。過去15年間のアフリカ大陸での活動を見ると、マンデラ大統領、ムベキ大統領、ズマ大統領は、それぞれ異なる活動を支持していた。ブルンジ、ダルフル、コンゴの各情勢においても、3人の大統領はそれぞれ異なる役割を果たしたのである。

コンゴにおけるFIBの活動からもわかるように、南アフリカは、他のアフリカ諸国と同様に、PKOにおいて武力行使を行うことに対して、それほど抵抗を示していない。FIBの実施に際して、南アフリカが部隊の大半の軍事要員を派遣したことを考慮しても、同国が外交政策の優先事項である安定化の確保を重視していることがわかる。

結論

PKOが展開される状況が変化している中で、南アフリカは、同国のPKOを強化するうえで数々の課題に直面している。アフリカの地域大国である南アフリカが今後どのように貢献できるのか、様々な期待が寄せられている⁴⁰。オシエノとスマスウォは、地域大国は政治的意思、強固な制度、利用可能な資源が揃った状況を生み出せる可能性があり、これはPKOを成功させるうえで不可欠である、と論じている⁴¹。現在国連で実施されているPKOの見直しは、南アフリカにとって、

³⁹ Fabricius, Peter. Op Cit.

⁴⁰ 以下を参照。Lucy, Amanda, de Carvalho, Gustavo and Gida, Sibongile. *South Africa and the United Nations: Strengthening Opportunities for Effective Peacebuilding*. ISS Paper 268, September 2014. 以下も参照。Lucy, Amanda and Gida, Sibongile. *Enhancing South Africa's Post-conflict Development Role in the African Union*. ISS Paper 256, May 2014.

⁴¹ Othieno, Timothy; Samawuwo, Nhamo. *A Critical Analysis of Africa's Experiments with Hybrid Missions and Security Collaboration*. African Security Review, 2008, Vol. 16, No. 3, p. 31.

自国の見解とビジョンを前面に押し出し、アフリカでの取り組み強化を継続するための好機である。とはいえ、南アフリカが自国の比較優位を認識し、国際的な場で積極的に自国の見解を示していくことも重要である。ただし、これは、同国が国際的なPKOに貢献するうえで必要な手段を国内で継続的に提供できるようになって初めて実現可能となるであろう。

