

国連ハイレベル委員会報告書と国連平和活動の現在  
— 「政治の卓越性」と「パートナーシップ平和活動」の意味 —

篠田英朗

東京外国語大学

**The UN High-level Independent Panel Report and the Current  
State of UN Peace Operations: Implications of “Primacy of  
Politics” and “Partnership Peace Operations”**

Hideaki SHINODA

Professor, Tokyo University of Foreign Studies

**Abstract**

This essay is intended to analyze the current state of UN peace operations by looking at the Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO). The essay argues that the key messages of the HIPPO Report, primacy of politics and stronger partnership, even if less innovative, should be regarded as important reflections of contemporary international peace operations in the 21<sup>st</sup> century, the age of the War on Terror. In the end UN peace operations need to find their roles in international society by carefully examining their possible functions in reality.

国連創設 70 周年の節目に当たり、2015 年は国連の活動の政策的枠組みを定めるための重要文書がいくつか作成された。持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals: SDGs) はその代表格だろう<sup>1</sup>。平和と安全の分野でも、ラモス・ホルタ元東ティモール大統領を座長とする国連平和活動ハイレベル・パネル (High-level Independent Panel on Peace Operations : 以下 HIPPO と略す) が事務総長によって設置され、国連平和活動に関する報告書が提出された。なお平和と安全に関する分野では、いわゆる平和構築アーキテクチャー (Peacebuilding Architecture) に関する検討報告書が作成されたことも、重要な出来事であった。

本稿は、この『HIPPO 報告書』を主な手掛かりにして、今、国連の平和活動において何が問題になっており、何が求められているのかを、あらためて整理する作業を行う。その際に、現在の国際平和活動の状況を総覧しながら、『HIPPO 報告書』の内容がどのように現実を反映しているのか、そして現実に働きかけようとしているのかについて確認し、議論を広げていくことを試みる。そこで本稿が明らかにするのは、国連平和活動が、新しい時代の流れの中で、今一度、国際政治の大きな流れの中で位置づけられ直さなければならないという強い認識の存在である。

## 1. 国連平和活動における政治の卓越性

<sup>1</sup> 目標 16 が、平和構築系の目標で「Promote Peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all」となっている。

『HIPPO 報告書』は、国連平和活動に対する様々な課題を検討した上で、一体何を強調したのだろうか。『HIPPO 報告書』がまず強調したのは、国連平和活動が遂行しなければならない四つの大きな転換の方向性であった。

第一に、政治が平和活動の形や実施を動かしていかなければならない (Politics must drive the design and implementation of peace operations)。

第二に、現地の変転するニーズに対応するために国連平和活動は最大限に柔軟に活用されていかなければならない (The full spectrum of United Nations peace operations must be used more flexibly to respond to changing needs on the ground)。

第三に、さらに強力でいっそう包括的な平和と安全のためのパートナーシップが将来には必要である (A stronger, more inclusive peace and security partnership is needed for the future)。

第四に、国連事務局は、いっそう現場に焦点をあてていかなければならず、国連平和活動は人々を中心にしたものでなければならない (The United Nations Secretariat must become more field-focused and United Nations peace operations must be more people-centred)<sup>2</sup>。

つまり、国連平和活動は、政治的文脈の中で、柔軟に、パートナーシップを重視し、現場・受益者中心で、活動していかなければならないということである。いわば原則的・体系的・画一的な国連平和活動の姿がありうるとすれば、よ

<sup>2</sup> “Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting out Strengths for Peace: Politics, Partnership and Peace,” UN Document A/70/95 – S/2015/446, p. 10.

り具体的な状況に対応するものとして国連平和活動を設定していくことが唱えられているわけである。そもそも『HIPPO 報告書』に付せられた副題は、「平和のためにわれわれの力を合わせる：政治・パートナーシップ・人々（Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnership, and People）」というものであった。

こうした柔軟性・連携尊重・現場主義を強調する流れの中で、最初に強調されたのは、政治の重要性である。それはどういうことだろうか。『HIPPO 報告書』の説明によれば、永続的な平和は、軍事的・技術的な関与のみによって達成されるわけではなく、政治的な解決によって達成される。平和の達成に向けた動きが減退してくるのであれば、国連や加盟国は、平和に向けた動きが進展するようにさらなる政治的努力を施さなければならないのだという。

裏を返せば、国連の平和活動の進展により、場合によっては技術的な実施方法の改善によって活動全体の成功がもたらされるという考え方や、軍事的関与の度合いの高まりが活動の進展をもたらすという考え方が広まりすぎたということになる。いくら技術的・軍事的能力を高めたとしても、政治的解決の道筋がついていなければ、平和活動の成功はもたらされないということである。

それにしてもなぜ今、あらためて政治という非常に大きなものの言い方の強調がなされなければならないのだろうか。それほどまでに国連平和活動において技術的・軍事的側面への偏向が進んでしまったということなのだろうか。あるいは今こそ政治の重要性を唱えるべき世界情勢があるということなのだろうか。

『HIPPO 報告書』が示すのは、過去 3 年間における武力紛争数の再増加は、一つの危機であるという認識である。冷戦終焉後に急激に増えた武力紛争数が、しばらくの間は継続的に減少し続けた背景には、国際的な平和活動を通じた努力があったとする。逆に近年になって増加し始めた背景には、国際的なテロリスト・ネットワークのような動きがあると分析する。そして個々の地域の具体的な状況、たとえば悪しき統治などがある状況で、不満を抱えた階層が取り込まれながら、脅威を拡大させている<sup>3</sup>。

国連ミッションの要員は、アフガニスタン、コンゴ民主共和国、イラク、マリ、ソマリアにおいて、武装勢力による攻撃に遭った。中央アフリカ共和国、リビア、シリア、イエメンにおいて、国連ミッションは避難を余儀なくされた。世界に 16 の PKO ミッションを展開させ、10 万人以上の要員を配置しているにもかかわらず、国連平和活動は危機に直面しているのである。

こうした文脈において『HIPPO 報告書』は「政治の卓越性（primacy of politics）」を強調しているのだと言える。調停、停戦合意監視、和平合意の実施支援、武力紛争の管理、長期的な平和の維持のための努力のいずれにおいても、政治の卓越性が念頭に置かれていなければならない。そして政治的・民族的・宗教的・軍事的背景にかかわらず、すべての当事者による人権の遵守を促進し、一般市民の被害を極小化し、暴力の代替となる選択肢を模索しなければならない。

『HIPPO 報告書』によれば、いかなる場合においても、政治的解決が最優先で模索され続けなければならない。そしてそうした政治的解決

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 17-18.

に向けた努力については、国連が指導的な役割を果たす必要があるという。ただし政治的卓越性は、あくまでも現地の人々にこそ宿っていることを間違えてはならない。国連は現地の人々を支援するにあたって、大きな役割を果たすのだという<sup>4</sup>。

こうした政治の卓越性の認識をふまえて、個別的な状況に応じて柔軟に戦略を構築して活動を実施すべきだという主張も強調されることになるだろう。また国連の平和活動もまた、国際的・地域的・国家的な平和活動の網の目の一部としているので、具体的な文脈に応じたパートナーシップが求められるという主張もつながる。そして国連平和活動をさらにいっそう現場に即したものにしなければならないという主張を裏付けるのである。

## 2. 『HIPPO 報告書』の背景

ここで『HIPPO 報告書』の議論の下敷きになっている現状認識について、もう少し振り返っておくことにしよう。

たとえば 2000 年に『ブラヒミ報告書』が提出された際には、1990 年代における国連平和活動の度重なる失敗は周知の事実であり、立て直しが必要になっていたことは自明であった。そしてそれは冷戦終焉後の地域紛争の増加と複雑化に、伝統的な国連平和活動が対応することができていないという問題設定によって表現されることは当然視されていた。冷戦が終わって 10 年がたったところで、しかしまだ 9・11 テ

ロ以降の「対テロ戦争」が開始されていない時に作成されたのが、『ブラヒミ報告書』だったのである。そこで『ブラヒミ報告書』は、国連平和活動の機能強化につながるとされる改革案の数々を提案することによって、大きな反響を作り出したのであった<sup>5</sup>。

2015 年の状況は、2000 年当時の状況とは大きく異なる。過去 15 年の間に、一方で、国連平和活動は新たな概念や原則を次々と生み出し、改革は相当程度に進展を見せた。特にコフィ・アナン事務総長の下、ジャン・マリ・ゲエノが平和維持担当事務次長であった時代に、『ブラヒミ報告書』の勢いも重なって、国連平和活動は大きく拡大・深化した。憲章 7 章の強制措置の任務をともなった活動の頻度の高まり、DDR

(武装解除・動員解除・社会再統合)、SSR (治安部門改革)、POC (文民の保護) といった特殊概念の定着、中立性 (neutrality) から不偏性 (impartiality) への転換といった原則の読み替えなどは、基本的にすべてアナン事務総長とゲエノ事務次長の時代に進められたものであった<sup>6</sup>。こうした措置によって、少なくとも 1990 年代と比せば、21 世紀になってからの国連平和活動は、明らかに機能強化を果たし、かつてできなかったことができる活動となった。

しかし他方において、国連はますます困難な現実に直面するようにもなった。その背景には 2001 年以降の世界を席卷し続けている「対テロ戦争」の影響がある。9・11 テロの直後に米国がアフガニスタンに侵攻した際、国連は目立った関与をすることができなかった。国連それ自体としては、米国の行動に一定の支持を表明し

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 26-27.

<sup>5</sup> United Nations, “Report of the Panel on United Nations Peace Operations,” UN Document, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000.

<sup>6</sup> See, for instance, United Nations, “United Nations Peacekeeping Operations: Principles and

Guidelines”, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, March 2008. <[http://www.unrol.org/files/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://www.unrol.org/files/Capstone_Doctrine_ENG.pdf)>.

ながらも、米国の軍事作戦に加担することもなく、存在価値を低下させてしまったのである。平和維持活動は ISAF と呼ばれた多国籍軍が担ったため、国連は UNAMA を運営して政治ミッションを通じた貢献に専念しようとした。しかし実際には政治的影響力を行使したのは、軍事的プレゼンスも大きい米国を中心とした諸国であり、国連は主体的な役割を担うこともなく、情勢悪化していくアフガニスタンの動きに翻弄された。

2003年のイラク戦争をめぐっては、国連安全保障理事会は紛糾し、事務局でも批判的な見解が多々見られた。しかしアメリカを中心とする諸国による占領統治体制に困難が見えたときに、要請に応じて政治ミッションを通じた関与を決めた。しかしそれが結局、同年8月19日のセルジオ・デ・メロ事務総長代表の殉職につながる自爆テロの標的となる事態を招きこんだ。イラクにおける事件は、単に多数の殉職者を出したということにとどまらない大きな衝撃を国連関係者に与えた。国連平和活動を積極化させていこうとする時代にあって、国連は大きな「対テロ戦争」のうねりの中で無関係を装うことはできないことが明白となった。そして場合によっては国連ですらもテロリストの標的にもなってしまうということを、関係者は思い知らされたのであった。

その後の10年余の国連平和活動の歴史は、「対テロ戦争」の主戦場には大々的な関与はしないようしながら、なお積極的な平和活動を推進していくという困難なバランス感覚が問われていく歴史であったと言っても過言ではないだろう。その結果として、いくつかの重大な国連平和活動のパターンが定着することになった。

第一に、強制措置の拡大と限定のパターンが生まれてきた。政策手段に応じた分業体制の導入・確立である。近年の国連平和活動では、国連憲章7章の強制措置の権限の発動機会を増大し、平和活動の積極化が図られている。21世紀になってから設立された国連平和維持活動においては、憲章7章の権限を持つことが標準となった。憲章7章は国連平和活動の例外ではなく、一つの常態として定着した感がある。

しかし注意しなければならないのは、その憲章7章発動は、かつてブトロス・ブトロス＝ガリが1992年に『平和への課題』で唱えたような「平和執行」と同じやり方での憲章7章の発動ではないということである。憲章7章が頻繁に発動されてはいるが、いずれの場合においても平和の回復といった包括的な目的を目指して発動されてはいない。むしろ一般化しているのは、「文民の保護（POC）」といった特定の問題領域に対応するのであれば、憲章7章の権限を行使できるように事前に設定しておくという措置である。

発動根拠となる問題領域を限定させ、それをもって濫用の制約とみなして、かえって発動回数自体は増やすという方法が、今日の国連平和活動の枠組みを設定している。これはまさに、なし崩し的に軍事活動の拡大に陥っていくことに対しては警戒しながら、なお重要活動の遂行にあたっては強制措置を用いて目的達成を図っていくというバランス感覚の表れに他ならない。

第二に、民軍関係の政治的取り扱いのパターンが生まれてきた。職能というよりも、現地事情に応じた民軍双方の組織の分業体制の導入の仕組みである。国連システムの内部では多部門間の「統合（integration）」を進めながら、なお人道援助活動の独立性も標榜するというバ

ランス感覚、そして強硬な軍事作戦の展開は国連以外の組織に預けながら、国連も国際共同体の一員として調整(coordination)あるいは相互活動性(interoperability)の向上には努めていくというバランス感覚である。

不偏性を掲げて積極的な平和活動に乗り出している国連としては、単に軍事行動を伴う平和活動を忌避するとは言えない。UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)などの国連の人道援助機構にとって、1990年代から国連システム内部にとどまらず、NATO(北大西洋条約機構)などの地域軍事機構と安全・輸送面での事実上の協力をした事例が生まれてきている。国連内外の軍事機構との連携を確保することは、その具体的な形態は具体的な文脈と判断の中で決まるとしても、もはや後戻りは想像できない確立された了解事項である<sup>7</sup>。

しかしただ単に軍事機構との協力関係を進めることは、非軍事的な活動を進める国連開発・人道援助機関にとってだけでなく、政治活動を中心に据える平和活動ミッションにとっても、巨大な危険性をはらんだ行為となる。一般にはCIMIC(民軍協力)と呼ばれる問題群は、国連システムにおいてはCMCoordとしてOCHA(国連人道問題調整事務所)主導の民軍調整の仕組みとして位置づけられている。いずれの場合でも、円滑な連携を模索しつつ、政治的に危険な領域にまでは不用意に踏み込まないようするという配慮がなされる。

第三に、地域的な分業の体制が生まれてきた。国際平和活動の動向が、大きな地域ごとの単位で異なるパターンを見せる傾向が顕著になってきたのである。そして地域の実情にあわせた分業と協働の体制が導入され、政治的状況を加味したバランス感覚が問われるようになった。

1995年 Dayton 合意を受けて始まったボスニア・ヘルツェゴビナにおける平和構築のプロセスにおいて、国連は存在感を見せられなかった。国連の威信が紛争中に著しく低下していたためである。Dayton 合意を通じては、NATO や OSCE や EU などのヨーロッパの地域機構に重要な責務を担わせる仕組みが取られた。さらにはヨーロッパ諸国が中心となって運営する OHR(上級代表事務所)という新しい国際機関まで設立して国連主導の平和構築の回避する方法もとられた。この傾向は、コソボに対して NATO の軍事介入が行われた後、EULEX(EU 法の支配ミッション)など地域機構主導で平和構築のプロセスが進展したことによって、一層顕著なものになった<sup>8</sup>。

21世紀に入ると、ヨーロッパの紛争処理はヨーロッパの地域機構が対応するほうが効率的であり、政治的にも望ましいという理解が、強く進展していくようになる。EU や OSCE や NATO が数々のミッションをヨーロッパから中央アジアにかけて展開させていく時代となったのである<sup>9</sup>。

<sup>7</sup> たとえば、上杉勇司・青井千由紀(編)『国家建設における民軍関係—破綻国家再建の理論と実践をつなぐ』(国際書院、2008年)、参照。

<sup>8</sup> 篠田英朗「紛争(後)社会における『法の支配』の役割をめぐって：アナン国連事務総長報告書からボスニア＝ヘルツェゴビナの平和構築の現況を見る」、『広島平和科学』、27号、2005年、47-68頁、篠田英朗「国際平和活動における『法の支配』の確立：ボスニア＝ヘルツェゴビナを事例にして」、『広島平和科学』、26号、2004年、215-239頁、篠田英朗「コ

ソボ：分断された社会の統治における民軍関係」、上杉・青井(編)、前掲書、283-298頁、参照。

<sup>9</sup> EU “Ongoing Missions and Operations” <[http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm)>; NATO, “Operations and Missions: Past and Present” <[http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_52060.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52060.htm)>; OSCE “Field Operations” <<http://www.osce.org/where>>.

なお NATO はアフガニスタンにおいて 2003 年以降の ISAF（国際治安支援部隊）の指揮権をとり、平和構築のプロセスに継続的な関与を示すなど、ヨーロッパ域外においても活動している。2011 年にはリビアに大規模な空爆を行い、カダフィ政権の崩壊を促した。EU もまた、コンゴ民主共和国やマリなどアフリカ大陸で数々の大々的な軍事介入や平和活動を行ってきた。ただしアフリカ大陸における活動は、AU（アフリカ連合）などの地域機構との連携にもとづいて進められるのが確立されたパターンである。

アフリカ大陸では、ハイブリッド・ミッションと呼ばれる UNAMID（African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur）を革新的な事例として、国連と AU の連携は多岐にわたる広範なものとなっている。西アフリカでは ECOWAS（西アフリカ諸国経済共同体）が国連や AU と連携しながら活発な平和活動を行ってきた。2013 年に設立された MINUSMA（United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali）は、ECOWAS が組織した AFISMA（African-led International Support Mission to Mali）の活動を継承して設立されたものである。MINUSCA（United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic）は、AU による MISCA（Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine）の機能を継承して設立された。ソマリアでは国連 PKO の展開が果たされないまま、AU による AMISOM（African Union Mission in Somalia）が活動している。

このようにヨーロッパとアフリカでは地域機構が活発に平和活動を行ってきた。国連

は、ヨーロッパにおいての場合には、大々的には関与せず、地域機構に主導権を預けている。アフリカにおける場合には、地域機構に先行の平和活動を行わせた後、国連がより大規模な平和活動を組織し、基本的な流れとしてはアフリカの地域機構の活動に従事していた要員も取り込んでいくことになる。

しかしヨーロッパとアフリカを離れると、事情は大きく異なってくる。中東では平和活動に機能的に従事する地域機構がないのが実情である。イエメンにおける空爆はサウジアラビアを中心とする湾岸諸国連合によって行われたが、せいぜい軍事介入の際に地域機構の枠組みが援用されるかどうかというところであろう。たとえばシリアにおける戦争がいかにも長引いているとしても、本格的な調停活動に乗り出す地域機構が存在していないというのが、中東の実情である。

中東は国際的な平和活動の真空地帯になってしまっている。ヨーロッパとアフリカという中東情勢の影響によってイスラム過激派によるテロ事件や武力紛争が発生している地域では、地域機構や国連が、分業あるいは協働体制で平和活動を行っているわけだが、「対テロ戦争」の中心地である中東では、国際的な平和活動が手を施せない状態に陥っているということである。

この事情は、アフガニスタンを含む南アジアにかけての地域にも相当程度あてはまると言うことが可能だろう。アフガニスタンをめぐる戦争がいかにも長引いているとしても、本格的な調停活動に乗り出す地域機構は存在しない。SAARC（南アジア地域協力連合）はまだ平和活動を行っているとは言えない。もともと南アジアはインドとパキスタンという地域大国間の伝統的な確執を抱え込んでおり、地域機構が機

能的な活動を行える素地がないのだとも言える。南アジアもまた、中東について、国際的な平和活動の真空地帯になり始めている。

東南アジアでは、異なる事情から、地域機構の平和活動は必ずしも活発ではない。この地域では武力紛争の数そのものが減少してきており、地域全般の安定化の流れと、ASEAN 諸国を中心とした国々の飛躍的な経済発展によって、国連が介入する必要性を失い始めている地域なのである。冷戦終焉直後のカンボジア、冷戦時代からの懸案であった分離独立運動が処理された東ティモールの二つの事例を除いて、東南アジアでは国連の平和活動の展開は起こっていない。

経済発展の推進役としての ASEAN の画期的な成功と加盟国数の拡大にもかかわらず、ASEAN はヨーロッパやアフリカの地域機構のように本格的に平和活動に乗り出していない。アチェで和平合意が達成された後に、ASEAN の限定的な関与が見られたが、基本的には現地政府と二国間援助の枠組みの尊重を基盤として、和平合意プロセスの支援が進められた。ミンダナオの事例も、同じように経済発展を遂げた現地の政府の意向を尊重し、せいぜい二国間援助を多国間で調整することをもって、国際的な支援の枠組みとする傾向が見られた。結果として、東南アジアでは国際的な平和活動の展開がほとんど見られないまま、武力紛争の数は減少し、いくつかの重要な和平合意も推進されるという情勢になっているのである。

東アジアでは、朝鮮半島をめぐる戦争の構造が解消されておらず、武力紛争が発生していない代わりに、地域的なイニシアチブで国際的な平和活動を推進するような情勢にない。特に、超大国として影響力を行使し、国連安保理で拒否権を発動することができる中国を抱える地

域として、東アジアは大々的な国際平和活動が展開しにくい構造を持つ地域となっている。

このように地域それぞれの事情を反映しながら、国際平和活動は地域ごとに明白に異なる状況を作り出してきた。国連と地域機構との分業・協働が推進されているヨーロッパとアフリカでは数々の国際平和活動が展開している一方で、その他の地域では国際平和活動は停滞している。しかも推進の場合でも、停滞の場合でも、地域ごとに実際の様子は異なっている。現代世界の国際平和活動は、ヨーロッパ、アフリカ、中東、南アジア、東南アジア、東アジア、というように地域ごとに分化して論じていくのでなければ、状況を把握することができないものとなってしまったのである。

以上のように特徴づけることができる現代世界の国際平和活動の状況を背景として、『HIPPO 報告書』は、国連平和活動を充実させるための指針を提示しようとした。あえて「政治の卓越性」という包括的な表現で、『HIPPO 報告書』が表現しようとしたのは、政治的な事情によって変化し続ける国連平和活動の現状をふまえて、柔軟な対応を模索し続けていこうとする意図の表れであると言ってよいだろう。

### 3. 対テロ戦争の時代における国連平和活動

現状をふまえた内容になっていることは確かだとして、しかし『HIPPO 報告書』が強調した諸点は、新しい視点を提供するものだろうか。いずれも妥当な視点であることは確かだろう。しかしいずれも『HIPPO 報告書』において初めて提示された視点だとは言えないものではないだろうか。むしろ、なぜ今、あらためて政治の卓越性なのか、という問いが、



『HIPPO 報告書』の中からは生まれてくる。なぜあらためて柔軟性が唱えられ、人々を中心にしたものであることが述べられなければならないか。国連平和活動は、それほどまでに非政治的であり、硬直的であり、人々の心からかい離していると思われているのだろうか。

『HIPPO 報告書』では、政治の卓越性を強調する反映として、紛争予防と紛争調停の重要性があらためて特筆されることになった。国連平和活動の変化を要請する部分の中で、これらの主に国連政務局が担当するような活動をさらに発展させていくべきことが述べられている<sup>10</sup>。このことは、たとえば国連特別政治ミッション (Special Political Mission: SPM) と国連 PKO の連続性を高めて、総合的な効果を発揮させていこうという政策的意図の表れであると解釈することができる。

だがそれにしても、紛争予防や紛争調停を、平和維持活動などと連続した活動として捉えていくことによって、いったい何が変わっていくというのだろうか。それは 1992 年のブトロス・ブトロス＝ガリの『平和への課題』以来、一貫して平和活動の一部として遂行していくべきことが唱えられてきた活動ではなかったのだろうか？

さらに国連平和活動の変化を要請する議論の中で、IPPO 報告書は、文民の保護の問題を取り上げた。そして文民の保護は、まず非武装の戦略によって進められなければならないと強調した。まず調停活動こそが、最善の文民の保護の戦略であるとされる。そして現地政府に対して助言や支援をしたり、人権侵害を監視・調査・報告したり、人道援助団体と協働したり

することが、文民の保護の非武装の戦略につながると『HIPPO 報告書』は論じる<sup>11</sup>。

もちろんそのような非武装の戦略が失敗した後は、強制力を伴った文民の保護の活動が求められる。国連 PKO で展開中の軍事・警察要員の 98% に文民の保護のマンデートがかかっており、必要に応じて文民の保護の活動に乗り出すことができる。そこで『HIPPO 報告書』は、より具体的な文脈で適切な行動をとることができるように、評価・計画・能力の向上の重要性を唱える。非武装の戦略が優先されることは言うまでもない。しかしそれはしばしば失敗するがゆえに、強制力を伴った手段による文民の保護が課題となるのである。結局、『HIPPO 報告書』による「政治の卓越性」の指摘は、必ずしも実効性のある戦略の提示とは言えないことが露呈される。

『HIPPO 報告書』は、武力行使を伴う手段でテロリズム対抗措置を国連がとることはないと言断する。なぜなら諜報・兵站・軍事能力の点で、国連は劣っているからである。つまりテロリズム対策をとる能力がないから、とらないのである。ただし、「非対称的な脅威」が存在するときには、必要な能力と訓練が施されるべきだとも主張する。そして兵力・警察力提供国は、国連の統合指揮下で行動する能力と意思を持っていなければならないとする。『HIPPO 報告書』は、特に強制執行としての軍事力は例外的なものであって慎重に行使されなければならないと述べた上で、特に人道的活動との区別が明確になされなければならないと強調する。非国連組織がテロ対策などの攻撃的な作戦に従事している場合には、国連は人権尊重の不偏性

<sup>10</sup> “Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting out Strengths for Peace,” pp. 30-36.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 37-38.

の原則に依拠した立場を維持しなければならないという。

『HIPPO 報告書』によれば、テロ対策措置は、現地政府や、地域機構や、安保理によって授権されたアドホックな連合体が遂行する。しかしそれにもかかわらず、国連もまた必要な能力と訓練を受けていなければならないと、『HIPPO 報告書』は主張する。国連は国連なりにテロリズム對抗措置に貢献する。ただし国連と軍事的措置をとる他の機関との間には、明確な分業 (division of labor) と役割の区別がなされていなければならない<sup>12</sup>。

こうした議論において、『HIPPO 報告書』が「分業」に言及していることは示唆的である。国連平和活動は直接的にはテロリズム対抗手段をとることはない。しかしだからといって、武力行使をしている諸国や地域機構と全く交わらないように警戒するということを意味しない。確かに、国連は、強制力を行使する諸機関と一体となって行動することはない。しかし互いの機能と特性をにらみながら、相互に補助しあうように分担をするのである。

国連は、軍事活動をもってテロリズム対策を行うことに反対だから行わないのではない。より能力的に優れた組織があるから、あえて国連が不得意な役割を担うことは想定しないのである。より普通に考えれば、国連は地域機構や諸国連合が行う活動と事実上の協力体制をとって、国連に適した役割を進めてテロリズム対策を行うということである。

#### 4. 国連システム全体による平和構築

大きな政治的見取り図の中で、国際平和活動を展開させていくとき、国連システム内の個々の部局間の役割の違いは、相対的に意味を失う。

「政治の卓越性」とは、官僚機構としての国連の性質を相対化するということも意味するはずである。

「平和構築アーキテクチャー」に関する検討報告書(以下『アーキテクチャー報告書』)では、第一に、平和構築が国連全体で取り組むべきものであることが強調された。平和、安全保障、人権、開発の諸分野における国連の活動が、紛争予防、平和創造、平和維持、紛争後の回復・復興のために総動員されなければならないとされた。第二に、包括的な現地社会のオーナーシップ (inclusive national ownership) を促進する重要性が謳われた。紛争後の状況においては、社会の結合性は非常に低調なものでしかない。そこで社会のあらゆる側面から多くの人々の平和構築への貢献を促していく必要があるというわけである。

そしてこれらの総合的な指針にそって、国連諸機関の間の連携、国連システムにおける平和構築遂行能力の向上、他の国際組織とのパートナーシップの強化、予測可能な(分担金からの)平和構築への予算の確保、リーダーシップの改善と包括性の拡大、といった目標が提示された。

そしてさらに細かく唱えられた政策的指針の中で、いかに平和構築が技術的な要素を含んでいたとしてもその本質は政治プロセスである、という見解が示されたことは、『HIPPO 報告書』と同じような政治の卓越性に関する強調である<sup>13</sup>。そうした流れの中で、強い中央政府を

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 45-46.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 13.

作り出そうとする試みがかえって紛争を悪化させることもあるという観察を提示し、地方のガバナンスを充実させることがより重要である場合もあると指摘し、平和構築のあり方を柔軟に捉えていく必要性が強調された。

『アーキテクチャー報告書』は、繰り返しSDGsの目標16「持続可能な開発のための平和で包括的な社会の促進、すべての人々への司法へのアクセス提供、およびあらゆるレベルにおいて効果的で説明責任のある包括的な制度の構築を図る」に言及し、平和構築には、様々なアクターを取り込んだ包括的な取り組みが必要であることを強調する。

こうした包括性を唱える主張は、ある一つの平和活動ミッションが「統合」されていなければならないといった主張とは、異なる。より政治的な配慮に重きを置いた柔軟性を前提とし、具体的な文脈に対応した個別的な性格を前提にしながら、国連の平和活動は包括的なものであることが求められているのである。

## 5. パートナーシップ平和活動の時代

すでに見たように、『HIPPO報告書』によれば、政治に卓越的な重要性があり、それに対応して国連以外の機関とのパートナーシップが最大限に活用されていかなければならないのであった。

こうした議論の観点から特筆しておかなければならないのは、2015年4月に公表されていた事務総長報告書『Partnering for Peace: Moving towards Partnership Peacekeeping』（以下『パートナーシップ報告書』）である。こ

の『パートナー報告書』において事務総長は、「われわれは『パートナーシップ平和維持』の時代に突入した」と宣言した。「パートナーシップ平和維持の時代」とは、「危機の全ての段階における複数の多国間組織の間の緊密な協力が規範となっていており、各組織の本質的要素となっていて」時代のことである<sup>14</sup>。

この『パートナーシップ報告書』で特筆されているのは、AU（アフリカ連合）とEU（欧州連合）である。ただし国連報告書においてEUが特筆されるのは、国連が大規模な関与をしているアフリカ大陸において、EUが活発な活動をしていることが評価されているからである。決して世界全般の地域機構との連携を概観した報告書ではない。あくまでも『パートナーシップ報告書』が焦点をあてたのは、国連平和維持活動にとって必要不可欠なものとなっている地域機構との連携であり、それはAU（及びアフリカの準地域機構）とEUとの連携なのであった。

アフリカの地域機構・準地域機構との連携が重要性を持つのは、平和維持活動の機能向上においてだけではなく、むしろ政治的・戦略的な目標の達成を目指した調停活動などにおいてであると、『パートナーシップ報告書』は強調する。そしてEUとの間でも戦略的対話が行われており、政治的メッセージの発信などに役立てられていることにふれながら、POC、SSR、DDRといった分野での協力関係を基盤として、連携の度合いが高まっていることを『パートナーシップ報告書』は指摘する。

困難な政治情勢の中で効果的な平和活動を行うためには、地域機構との連携が重大な意味を持つ。換言すれば、国連と地域機構との間の

<sup>14</sup> “Partnering for Peace: Moving towards Partnership Peacekeeping: Report of the

Secretary-General,” UN Document, S/2015/229, 1 April 2015, p. 17.

パートナーシップによって、よりいっそう効果的に政治的目標を追求していくことができるようになる。政治の卓越性の下で、パートナーシップは推進されていくのである。

地域機構との連携に焦点をあてた『パートナーシップ報告書』は、『HIPPO 報告書』とは異なり、より具体的な論点に焦点をあてていくものだ。しかし当然のことながら、背景となっている状況認識、つまり過激派勢力の拡大などをふまえて平和活動を実施していかなければならないという課題などは、『HIPPO 報告書』と同じである。政治の卓越的な重要性を痛感しているからこそ、あらためてパートナーシップの重要性も強調することになるのである。

## 結びにかえて

本稿は、主に『HIPPO 報告書』を中心に、2015年の国連創設70周年の節目に公表された国連の政策文書を取り上げてみていくことによって、現代世界の変化の中で国連平和活動がどのような特徴を持ってきているのかを確認する作業を行った。そこで重要な認識として特筆されたのは、政治の卓越性と、地域機構とのパートナーシップの重要性であった。

本稿はこれらの認識が強調される背景には、21世紀の「対テロ戦争」の時代の中で翻弄される国連平和活動の現状があると指摘した。より新しい文脈で一層政治的背景に敏感になって活動していくのでなければ、国連平和活動といえども「対テロ戦争」の荒波の中で埋没してしまう。時代の流れの中で役割を見出すためには、国連平和活動の限界を悟りながら、地域機構との分業・協働の体制を促進したりする多角的な方法で、活動の可能性を広げていく努力を続けなければならない。

国連平和活動が何であって、どんなものでなければならないか、という原則論を語り合う雰囲気は、現代では相対的に希薄になってきている。むしろ存在意義を失わないために、より政治的になって柔軟に活動領域を見定め、他の機関との連携の方法を模索していくことが必須だと考えられているのである。

本稿は、こうした現状を明らかにすることを中心に議論を進めたため、より具体的な事例の検討などを行うことはまではしなかった。あるいは政治的文脈それ自体を国際政治の観点から再検討する作業も十分には行えなかった。そうした作業は、あらためて別の機会に進めていくことにしたい。