

1990年代以降の国連平和維持 活動の変遷

——国連憲章第7章下の任務に着目して——

井 上 実 佳

はじめに

考察の射程

1. PKO と憲章第7章下の任務
 - 1.1. 任務の内容
 - 1.2. 背景と特徴
2. 任務の変遷
 - 2.1. 混迷期（1992-1996年頃）
 - 2.2. 転換期（1997-2001年頃）
 - 2.3. 進展期（2002-2006年頃）
 - 2.4. 2007年頃-2010年10月31日現在

おわりに

は じ め に

1945年の創設以来、普遍的国際機構として国際関係の諸問題と対峙してきた国際連合（以下、国連）は、「国際の平和及び安全を維持すること」を目的の筆頭に挙げている（国連憲章第1条1項）。本稿では、国連平和維持活動（PKO）¹⁾の変遷に焦点をあてることで、国連が紛争およびその状況下での諸問題とどのように関わってきたのかを検討する。

1) PKO とは、国連の安全保障理事会（安保理）や総会の決議に基づき設立され、国連事務局が管轄する活動をさす。また、「マンドート」と「任務」の違いについて、マンドート（mandate）とは、展開期間や権限、活動内容など、PKOの機能全般を表す言葉であり、安保理および総会が決議で定める。また、PKOのマンドートには、各々のPKOに与えられた達成目標が明示される（上杉勇司『変わ

本稿で取り上げる PKO 一覧

設立年月	設立時の安保決議	憲章第七章の適用	名称	備考
1992年2月	743	○	国連保護軍 (UNPROFOR)	市民の保護が任務に
1993年3月	814	○	第二次国連ソマリア活動 (UNOSOM II)	人道支援活動の保護が任務に
1993年8月	872	×	国連ルワンダ支援ミッション (UNAMIR)	ジェノサイドに遭遇, 要員拡充を試みるも集まらず, フランス主導の多国籍軍が展開
1998年3月	1159	×	国連中央アフリカ共和国ミッション (MINURCA)	PKO 展開前にアフリカ6カ国が仲介軍 (MISAB) を派遣
1999年10月	1270	○	国連シエラレオネミッション (UNAMSIL)	西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) が監視団 ECOMOG を派遣
1999年10月	1272	○	国連東ティモール暫定行政機構 (UNTAET)	多国籍軍 INTERFET から任務引継ぎ
1999年11月	1279	○	国連コンゴ民主共和国ミッション (MONUC)	欧州連合 (EU) が東部に展開した緊急暫定多国籍軍 IEMF を主導
2002年5月	1410	○	国連東ティモール支援ミッション (UNMISET)	UNTAET の後継
2003年9月	1509	○	国連リベリアミッション (UNMIL)	米国と ECOWAS 諸国が ECOWAS リベリアミッション (ECOMIL) を展開

りゆく国連 PKO と紛争解決——平和創造と平和構築をつなぐ——』明石書店, 2004年, 55ページ)。これに対し, 任務とはマンダートの一部を構成する要素であり, 安保理や総会が当該事例において PKO が負うよう定めた役割や具体的な活動内容をさす。決議では, “task” “function” などの文言で表されることが多い。

井上：1990年代以降の国連平和維持活動の変遷

2004年 2月	1528	○	国連コートジボワール活動 (UNOCI)	ECOWAS とフランスが軍を展開
2004年 4月	1542	○	国連ハイチ安定化ミッション (MINUSTAH)	2010年 1月の地震をうけ増員
2004年 5月	1545	○	国連ブルンジ活動 (ONUB)	アフリカ連合 (AU) がアフリカ・ブルンジ・ミッション (AMIB) を展開
2005年 3月	1590	○	国連スーダンミッション (UNMIS)	AU がスーダン AU ミッション (AMIS) を展開
2007年 7月	1769	○	ダルフル国連・AU 合同ミッション (UNAMID)	初の「ハイブリッド」PKO
2007年 9月	1778	△ (EUFOR)	国連中央アフリカ・チャドミッション (MINURCAT)	EU が部隊 (EUFOR) を派遣, PKO と連携
2010年 5月	1925	○	国連コンゴ安定化ミッション (MONUSCO)	MONUC の後継

2010年10月31日現在、15の PKO が世界各地に展開しており²⁾、1948年、第一次中東戦争後にパレスチナに派遣された国連休戦監視機構 (UNTSO) から始まったこの活動は、国連と共に歴史を刻んできたといっても過言ではない。しかし、そもそも PKO は憲章に明記されているわけではない。むしろ、憲章で謳われた集団安全保障が冷戦の影響で十分に機能しない中、各地で武力紛争が発生したという状況のもと「発明」された活動である。PKO は、派遣に関する紛争当事者の同意、活動の公正性 (不偏不党性)、自衛以外の武力不行使という「PKO 三原則」を打ち出し、一部の例外を除いてそれを保持してきた。特に、自衛以外の武力不行使については、冷戦期のいわゆる「伝統的 PKO」の中では1960年から1964年にかけて展開したコ

2) 同じく展開中の活動として国連アフガニスタンミッション (UNAMA) がある。UNAMA は国連 PKO 局の管轄下にあるものの、政治ミッションという性質上、本稿では PKO から除外した。

ンゴ国連軍（ONUC）を除けば頑なに保持され、PKOが「憲章第6章半の活動」とよばれる所以とされてきた³⁾。ところが、1990年代以降、国連安全保障理事会（以下、安保理）が多くのPKOに憲章第7章のもと自衛を超える武力行使⁴⁾を許可してきた。特に、旧ユーゴスラビア（以下、旧ユーゴ）やソマリアといった一部のPKOは、それを行使したことにより「失敗した」とみなされることもあった。にもかかわらず、1990年代以降、実際には多くのPKOが憲章第7章のもと自衛を超える武力行使をふたたび安保理から許可されている。本稿では、このようなPKOがどのように変質してきたのか、その様態と要因に焦点をあてる。特に、1990年代以降の16の事例を検討対象とし、それぞれのPKOの任務に焦点をあて考察する。

考察の射程

本稿では、原則として、1990年以降、安保理が決議に基づき憲章第7章下でPKOに自衛を超える武力行使を許可した14の事例をとりあげる。その上で、ルワンダに展開したUNAMIRを検討対象に加える。ルワンダ内戦では、ジェノサイドをはじめとする人道危機が発生し、国連がどのよう

3) 香西は、「peace-keepingは、集団安全保障（憲章第7章）のpeace-enforcementと、紛争の平和的解決（第6章）のpeace-makingという二つの概念に対し、その間に位置する第三の概念として位置づけることができ」、「平和維持活動の憲章上の基礎について、しばしば『第6章半』という比喩が用いられるのは、この意味において理由のあることである」と指摘している（香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣、1991年、4-5ページ）。

4) 本稿でいう「PKOにおける武力行使」とは以下2点をさす。第一は自衛である。第二は、PKOが、安保理決議で憲章第7章のもと許可された、自衛を超える武力行使を行うことである。後者については、安保理が決議において、PKOに対し、「必要な（あらゆる）措置をとることを許可」「必要な（あらゆる）手段を用いることを許可」する場合が多い。ただし、これは平和強制（peace enforcement）とは明確に区別されており、あくまでも各PKOのマンデート達成・任務遂行を目的としている点に注意が必要である。PKOにおける自衛を超える武力行使と平和強制の違いについては、ほかに拙稿「国連PKOとソマリア——『キャプストーン・ドクトリン』『保護する責任』との関連性に着目して——」津田塾大学国際関係研究所モノグラフ・シリーズ No. 10、2009年1月を参照。

に対処するかが焦点となった。これに対し、安保理はジェノサイド発生時すでに展開していた UNAMIR の規模を大幅に縮小する決定を行った。その後、今度は UNAMIR 要員を大幅に増強する安保理決議が採択されたものの、国連加盟国は要員提供に十分応じず、結局フランス主導の多国籍軍が「トルコ石作戦」(Opération Turquoise) を実施した。このことは、人道危機を伴う紛争における PKO の機能と役割を考える上で重要な問題提起を行った。また、UNAMIR は憲章第 7 章下におかれたことはないものの、市民の保護⁵⁾ や人道支援活動の保護などを任務とした。これらの点は、旧ユーゴ、ソマリアの影響を反映していると共に、その後の PKO のあり方に少なからぬ影響を及ぼしている。

さらに、本稿は中央アフリカ共和国に展開した MINURCA を検討対象とする。MINURCA も明示的に憲章第 7 章下におかれてはいないものの、先に展開していたアフリカ仲介軍 (MISAB) の任務を引き継いだ⁶⁾。また、設立決議では、MINURCA が要員の安全と移動の自由を確保するために「措置を取る (take action) 必要がある」ことが明記されるとともに、市民の保護や人道支援活動の保護などを任務とした。さらに、MINURCA 設立に際しては、ルワンダ以降 5 年にわたってアフリカに PKO が設立されなかったという経緯がある⁷⁾。旧ユーゴ、ソマリア、ルワンダの事例を経て、様々な教訓が明らかになった後、MINURCA がどのような任務を負ったのか検

5) 「市民の保護」(protection of civilians) については、「文民の保護」と表記される場合もある。これは、“civilian” がさす対象として、大規模かつ深刻な人道危機の下にある現地の「市民」のみを想定するのか、現地及び国外からやってくる人道支援活動関係者や PKO をはじめとする国連職員も含めた民間人全般としての「文民」を想定するのかという違いに起因する。本稿では、国連文書や国際委員会の報告書などにおいて前者が採用されているケースが多かったことから、整理と検討の出発点として「市民の保護」を採用する。その上で、特に実際の施策を検討する昨今の議論においては「民間人」への広い対応が想定されていることから、“civilian” が示す対象者と彼らへの対策については引き続き今後の課題としたい。

6) 安保理は1997年8月6日に決議1125を採択し、MISAB およびそれを後方支援する加盟国に対し憲章第7章を援用しつつ承認を与えている。

7) この点については、本稿2.2.もあわせて参照されたい。

討する意義があると考えられる。

本稿の構成としては、まず、憲章第7章下の PKO 任務について、具体的内容および背景・特徴を挙げる。次に、それらが現れ変容するにいたった経緯を検討する。本稿で扱う PKO を時期別に分け、各々でどのような特徴がみられ、いかなるプロセスを経て設立されたのかを把握する。特に、設立に際し議論的となった事例については、安保理決議の採択時に加盟国が行った討議内容を参照する。

1. PKO と憲章第7章下の任務

1.1. 任務の内容

PKO の設立やマンデート・任務の変更に関する安保理決議と、その採択に先んじて国連事務総長が勧告を行った各報告書の内容をもとに整理を行えば、PKO が憲章第7章下で負った任務は以下のとおりである。

- ① 市民の保護
- ② 人道支援活動の保護・安全確保
- ③ 治安の確保
- ④ 安全地区の保護
- ⑤ 国連その他の要員、設備、施設、装備の安全確保
- ⑥ 武装解除および DDR（兵士の武装解除、動員解除、社会復帰）
- ⑦ 警察・法執行機関の支援
- ⑧ 難民・国内避難民の保護および帰還支援
- ⑨ 停戦および和平協定の履行監視・支援
- ⑩ 重火器・小火器の管理、押収
- ⑪ 法と秩序の回復・維持
- ⑫ 対外的安全の維持・国境管理
- ⑬ 国連要員の安全と自由な移動の確保
- ⑭ 武器の回収・廃棄
- ⑮ 平和的社会統合の促進

⑯ 和平合意内容の効果的实施支援

1.2. 背景と特徴

第二次世界大戦後に発足した国連の憲章が画期的だった最たる所以は、全加盟国に対し「武力による威嚇または武力の行使」を禁止することで、武力行使そのものを違法化したことである（第2条2項，4項）。安保理が加盟国に対し自衛を超える武力行使を認める上では、憲章第39条にもとづき懸案の事態が「平和と安全に対する脅威」であると決定（認定）した上で憲章第7章を援用する必要がある。

他方、PKO に関しては、まず、憲章第7章の援用すべてが自衛を超える武力行使の許可を意味するわけではないことに留意が必要である⁸⁾。その点をふまえた上で上記の任務内容を想起すれば、1990年代以降のPKOは市民および難民・国内避難民の保護、安全地区の保護、人道支援活動の保護、重火器・小火器の管理および押収、治安の確保といった様々な任務を実施するために憲章第7章下におかれてきた。これは、紛争の多くが「破綻国家」(collapsed state)「失敗国家」(failed state)で展開し、深刻な人道危機が生じるという特徴と呼応するものであった。そのため、PKOの設立や任務変更に際して憲章第7章の援用を明記した各安保理決議も、紛争が発生している国家あるいは地域の状況が「国際の平和と安全に対する脅威を構成すると決定」したのだった。つまり、冷戦期はコンゴ(ONUC)の事例を除いて自衛のための武力行使に限定されていたPKOが、憲章第7章下におかれ、自衛を超える武力行使が許可される事態として、人道危機やそのような状況下にある人々への対処が盛り込まれるに至ったといえる。

2. 任務の変遷

それでは、このようなPKO任務は、時系列的にはどのように変質した

8) 山田哲也「領域管理の意義を巡って——合法性と正統性の相克——」『国際政治』143号，2005年11月，63-64ページ。

のだろうか。本稿では16の PKO を4つの時期区分で大別する。すなわち、PKO が質・量ともに大きな変貌を遂げる混迷期（旧ユーゴ、ソマリア、ルワンダ）、その教訓をもとに試行錯誤を経て「モデルケース」が提示され、新たな方向性を見出す転換期（中央アフリカ共和国、シエラレオネ、東ティモール、コンゴ民主共和国）、「モデルケース」が実践される進展期（リベリア、コートジボワール、ハイチ、ブルンジ、スーダン）、そして現在（ダルフル、チャド・中央アフリカ共和国、コンゴ民主共和国）である。

2.1. 混迷期（1992-1996年頃）

旧ユーゴ、ソマリア、ルワンダで PKO が設立されたり多国籍軍が展開したりした時期は、各 PKO が「伝統的 PKO」にはみられなかった多様な任務を負うとともに、様々な課題に直面した。

まず、旧ユーゴ、ソマリアではそれぞれ「民族浄化」(ethnic cleansing) や人為的な飢餓の拡大といった大規模かつ深刻な非人道的状況が生じた。安保理は、これらが「国際の平和と安全に対する脅威を構成する」と決定した。このことは、憲章第7章援用の範囲を広げたと考えられる。

第二に、旧ユーゴ、ソマリアに展開した UNPROFOR、UNOSOM II には新しい任務が課された。具体的には、市民の保護が1992年2月に UNPROFOR に課せられた。これは憲章第7章下の任務ではなかったが、1993年3月には UNOSOM II が憲章第7章下で武装解除を任務とした。また、1992年4月には人道支援活動の保護が UNOSOM II の任務となったが、これは PKO の任務としては初めてのものだった。4ヵ月後の8月には UNPROFOR も人道支援活動の保護を任務としている。さらに、ソマリアの UNOSOM II は国家再建を中心とした紛争後の平和構築に関する任務も課せられており、それまでになく広範囲な任務を負った PKO となった。

第三に、旧ユーゴ、ソマリアでは国連の紛争対応において PKO だけでなく多国籍軍が展開した。1992年8月にはボスニア・ヘルツェゴビナに人道支援活動物資の提供と空港の安全確保のため北大西洋条約機構 (NATO)

を中心とした多国籍軍が展開し、1993年3月には安保理が同地の飛行禁止区域に関して NATO に「あらゆる措置をとることを許可」した。また、12月にはソマリアで米国主導の多国籍軍 UNITAF が人道支援活動のための環境確保を目的として展開した。このような多国籍軍の展開の背景としては、この時期にますます顕著となった紛争の特徴に「伝統的 PKO」では十分に対応できないという現実と、冷戦が終結したことによって安保理理事国間での協調がかつてよりは可能になったことが挙げられる。

そして第四に、すでに述べたとおり、憲章第7章下で「あらゆる措置をとること」を許可する場合、安保理決議は、憲章第39条に従い、前文で「平和と安全に対する脅威」の認定を行う。安保理公式協議の議事録をみると、旧ユーゴの UNPROFOR の任務拡大、ソマリアの UNITAF や UNOSOM II の設立などに際しては、決議採択の前後に理事国や当該紛争の利害関係国が各紛争の特殊性を強調した上で PKO 任務を決定している。以下詳しくみるとおり、各国が紛争の「特別な状況に鑑みる」、あるいは、「今回の決定はあくまで例外であり、今後の前例となるべきではない」と念を押すなど、活発な議論が行われた。

UNPROFOR (旧ユーゴ)

ボスニア・ヘルツェゴビナにおける UNPROFOR のマンデートが拡大され、憲章第7章下「あらゆる措置をとること」が許可された安保理決議836の採択に際し、安保理の公式協議の議事録は、実に60ページに及ぶ非常に長いものである⁹⁾。

投票前の発言において、フランス代表は、決議案が安全地区における市民の生存を確保するという当面不可欠な人道目的と共に、最優先課題であ

9) UN Doc. S/PV. 3228, 4 June 1993. 当時の安保理理事国は、ブラジル、カーボヴェルデ、中国、フランス、ハンガリー、日本、ジブチ、モロッコ、ニュージーランド、パキスタン、ロシア、スペイン、英国、米国、ベネズエラである。なお、本協議は UNOSOM II 設立に関する公式協議よりも後で行われたが、そもそも UNPROFOR の設立が先であることにかんがみ、時系列的には前後するもの先に取り上げる。

る政治目的を掲げていると指摘した。その上で、安全地区の設定と保護は、それ自体が目的ではなく、正当で永続的な政治的解決に向けた一時的措置であると主張した。また、フランス代表は、決議案における UNPROFOR の強化はあくまでもオペレーショナルなレベルでの措置だとした。つまり、UNPROFOR は市民への攻撃を抑止することで安全地区を保護し、停戦を監視し、軍事部隊の撤退を促進し、要所を占拠するが、これらは UNPROFOR がすでに負っている人道支援活動の保護という任務に影響を与えるものではないと主張した。その上で、フランス代表は、この決議案を採択することで、安保理は国際社会がボスニア・ヘルツェゴビナの状況を無為に傍観しているわけではないと示すことができると主張した。

ベネズエラ代表も、カーボヴェルデ、ジブチ、モロッコ、パキスタンと共に、非同盟グループとして安全地区の設置に賛成してきたことを確認した。ただし、安全地区は和平プロセスにおける一時的な措置であり、危機に直面している人々の問題解決の代わりになるべきではないとした。

パキスタン代表は、ボスニア・ヘルツェゴビナ危機が国際社会に歴史的変化をもたらしたと指摘した上で、決議案を評価すると共に要点については賛成の意を表明した。しかし同時に、「他の非同盟グループ同様、人命を救うための当座の対応として安全地区に賛成したが、決議案に盛り込まれた手段が安保理のより適切な強制行動（ボスニア・ヘルツェゴビナに対する武器禁輸措置の解除）によって補足されないかぎり、現地の状況はセルビア人に有利な状態のまま固定されてしまうことを危惧する」と主張した。

ニュージーランド代表も、決議案の採択がボスニア・ヘルツェゴビナで続く暴力に対する完全な答えでないことは明らかだとした。その上で、緊急の人道的ニーズへの対応を目的とした安全地区が尊重されず、実際には市民の生命がセルビア側の攻撃の脅威にさらされていること、人道的努力がセルビア側の正当化し難い禁止令によって行き詰っていると指摘した。

さらにカーボヴェルデ代表は、「民族浄化」が領土獲得の方法として卑劣なものであり、周到かつ組織的に都市を分断し市民を標的にすることは国

際人道法によって長い間糾弾されてきた犯罪的手法であると指摘した。その上で、決議案で UNPROFOR が安全地区と市民を攻撃から保護するために防衛的な軍事行動を許可されることで、安保理は正当かつ永続的な解決に至る一連の行動をとることになると述べた。

投票結果は賛成13、反対0、棄権2（パキスタン、ベネズエラ）だった。投票後、ロシア代表は、この決議内容の実行が国際社会にとって長期にわたる暴力を抑制し戦闘を停止させる上で重要なステップになると主張した。すなわち、決議採択後は、いかなる軍事攻撃や安全地区への攻撃・侵入、人道支援活動の配給の妨害も、UNPROFOR が必要なあらゆる措置をとることによって停止させられるだろうと述べた。そして、そのことが安全地区を安定化し市民の被害を減少させる上で重要な役割を果たすとした。

最後に、安保理議長をつとめるスペイン代表は、決議で決定された UNPROFOR の任務拡大は重要な質的变化を前提としたものだと指摘した。すなわち、特定の状況下における武力行使の明示的な許可は UNPROFOR によって相当な負担であり、UNPROFOR の負う責任がさらに増すことを意味するとした。スペイン代表は、そもそも UNPROFOR の任務拡大は人道支援活動の保護が必要となっている状況に起因していることを指摘した上で、加盟国に対し追加的な要員提供への協力を促した。さらに、UNPROFOR による安全地区の保護は、市民により高度な安全と福利を提供することを目的としているとして、これこそが決議の目的だと述べた。ただし、そのことが安全地区における状況を終わらせるわけでない釘を刺し、和平プラン進展の重要性を強調した。

UNOSOM II（ソマリア）

ソマリアに展開する UNOSOM II 設立に際し、安保理は1993年3月26日に公式協議を行った¹⁰⁾。各国は UNOSOM II の任務が多岐にわたるとの見

10) UN Doc. S/PV. 3188, 26 March 1993. 安保理理事国は決議836採択時と同じ構成である。この協議を経て、安保理は決議814を全会一致で採択し UNOSOM II 設立を許可した。

解を示した。まず、スペイン代表は、ソマリアにおける国連の活動を人道支援活動の環境確保に限定することは不可能であって、あくまでもソマリアの国家再建や国民和解など他の任務との相互関連性が重要だとした。また、ハンガリー代表は、同国が決議794（多国籍軍 UNITAF 設立を許可）を採択する際、ソマリアへの国際的対応として市民への人道支援活動という緊急対応以上のものが必要だと指摘したことを強調した。その上で、人道支援活動と国家再建双方がソマリア全土で実施されることを強く求めた。さらに、英国代表は武装解除が継続的に実施されるべきとの事務総長勧告を支持し、そのために UNOSOM II が憲章第7章下の活動を許可されること、武装解除がソマリア全土で実施されることを求めた。

UNOSOM II が任務遂行のために憲章第7章下におかれることについては多くの理事国から支持が表明された。スペイン代表は、ソマリアにおける国連の活動はソマリア全体で安全が保障されてこそ遂行可能になると指摘した。そして、その安全の保障は UNOSOM II の任務であり、特にソマリアの武装解除が UNOSOM II の主要な任務であることこそ、UNOSOM II が憲章第7章下での活動を許可される所以だと主張した。

一方、UNITAF 派遣に消極的だった中国代表は、無政府状態がソマリア問題の根源だという事務総長の見解に「留意する」とした。その上で、UNOSOM II が人道支援活動のための環境を確保し、ソマリア問題の最終的解決に必要な状況を創出するため強力で「例外的な」措置をとることに理解を示した。ただし、UNOSOM II を憲章第7章下におくことはあくまでも特別な状況に鑑みた結果であり、PKO の先例になるべきではない、また、UNOSOM II が慎重に活動することが不可欠だと釘をさしている。

これに対し、ハンガリー代表は、UNOSOM II の任務が憲章第7章に基づいてのみ実施されるべきであって、その成功は他の紛争への取り組みに刺激になるという見解を示した。ニュージーランド代表も、UNOSOM II 設立は PKO の新たな時代の定義に進展をもたらすと主張した。このように、本来は自衛以外の武力を行使しない PKO が憲章第7章下におかれること

が、その後の PKO においても普遍化されるか否かについては論議があったものの、ソマリアの状況に鑑みた安保理は、少なくともこの時点で UNOSOM II が憲章第 7 章のもと自衛を超える武力の行使をも伴う任務を許可されることが妥当との見解を示したのだった。

以上のような経緯を経て質・量共に大きな変貌を遂げた PKO だったが、旧ユーゴ、ソマリアいずれの事例も深刻な課題に直面することとなった。まず、旧ユーゴでは UNPROFOR が展開していたにもかかわらずスレブレニツァで発生した大量虐殺を阻止することができなかった。これは市民の保護を任務としていた UNPROFOR の有効性に大きな疑問を投げかけた。また、ソマリアでは UNOSOM II の要員が攻撃を受けたことに端を発し、UNOSOM II がその首謀者とされたアイディード (Mohamed Farah Aidid) 将軍の逮捕等を目的として自衛を超える武力を行使した。その結果、UNOSOM II 自体が紛争当事者らから紛争の当事者とみなされる事態に陥った。しかも、UNOSOM II と同時期に展開していた米軍は将軍逮捕に失敗しただけでなく、米兵の死亡とその無残な扱いが契機となって米国政府が軍の撤退を発表した。すると、UNOSOM II に要員を提供していた各国も自国要員の安全を確保できないとして次々に撤退を発表した。これらを経て、安保理は UNOSOM II から憲章第 7 章下の任務を削除したうえ、UNOSOM II は任務を全うすることなく 1995 年 3 月までに撤退した。

このような経緯は、他の PKO に大きな影響を与えることとなった。1994 年にルワンダでジェノサイド (集団殺害) が発生したことを受け、安保理は決議 918 でいったんは縮小した UNAMIR を 5500 人規模まで拡大する決定を行った。しかし、UNAMIR 拡大に応じる加盟国は現れず、必要な要員が集まらなかった。これは、旧ユーゴ、ソマリアにおける PKO の経験が影響を及ぼしたと考えられる。例えば、米国ではクリントン大統領が旧ユーゴやソマリアの事例を経た 1994 年 5 月 3 日、大統領令 25 を発令し、安保理における PKO 設立や米国の PKO 参加に厳しい条件を課すガイドラインを定めた。UNAMIR の拡大に米国が抵抗したのも、このガイドラインとの不

一致が理由だったという指摘がある¹¹⁾。また、ルワンダで UNAMIR がジェノサイドを食い止めるうえで有効に機能できなかったこと、なにより市民を保護できなかったことは、国連が紛争下の人道危機にどのように対処するべきかが依然として大きな課題であることを示した。これらの経緯を経て、UNOSOM II の撤退後、ピークを迎えていた PKO の総要員数はいったん減少に向かった。

2.2. 転換期 (1997-2001年頃)

UNPROFOR や UNOSOM II, UNAMIR が様々な困難に直面したことにより、PKO が憲章第7章下「あらゆる措置をとることを許可」されることが改めて議論的となった。特に、国内紛争およびそれに伴う人道危機のもと、PKO が「市民の保護」等を任務とすることの是非が問われた。そのような中、PKO が新たな方向性を見出す契機となったのは、中央アフリカ共和国、シエラレオネ、東ティモール、コンゴ民主共和国での展開だった。

MINURCA (中央アフリカ共和国)

1997年、中央アフリカ共和国の紛争に関しバンガイ合意が成立すると、アフリカ6カ国は MISAB を派遣した。この仲介軍を引き継ぐ PKO である MINURCA を全会一致で設立した決議1159は、同国の状況が「この地域における国際の平和と安全に対する脅威を構成する」と決定した。MINURCA は憲章第7章の適用外とされたが、決議で安保理は MINURCA が要員の安全と自由な移動を確保するといった任務遂行のために「行動をとる」(take action) ことを支持している。これは、混迷期の経験を経た上で、それでもなお安保理が PKO および多国籍軍に自衛を超える武力の行

11) 川端清隆・持田繁『PKO 新時代』岩波書店、1997年、238ページ。川端と持田によれば、米国議会が「ルワンダの PKO 増強問題は、大統領令25が試される最初のテストケースだ」として、大統領令25の条件を厳守する方針を繰り返したことも、同国が UNAMIR 増強に抵抗した要因となった。さらに、川端と持田は、大統領令25が、米軍の戦闘部隊が直接 PKO に参加するための条件をさらに厳しく別個に定めた」と指摘した。

使あるいはそれに準ずる行為を認めたこと、ただし、その目的は要員の安全と自由な移動の確保という限定されたものだったという点で、安保理が新たな方向性に舵を切った象徴であるといえるのではないだろうか。

実際、決議1159の採択に際しては安保理公式協議で各国が発言を行った¹²⁾。まず、協議の冒頭で同席を許可された中央アフリカ共和国の代表は、安保理がルワンダ内戦以降かなりの期間にわたってアフリカ大陸に PKO を展開していないと強調した。続いて、英国代表が EU および中・東欧諸国、キプロス、欧州自由貿易連合 (EFTA) 加盟国を代表し、MISAB を引き継ぐ MINURCA の設立に支持を表明した。さらに、投票前の発言として、ブラジル代表、スウェーデン代表は安保理が MINURCA 以前に本格的な PKO を設立してからのタイムラグを指摘した。ポルトガル代表は、MINURCA が中央アフリカ共和国の状況に沿ったオーダーメイド (tailor-made) の PKO であること、特に、MINURCA が治安と安全の維持および促進という役割を担っている点を強調した。なお、ブラジル代表は決議案の「MINURCA は任務遂行における要員の安全と自由な移動を確保するために行動をとることが求められる」という箇所について、これが憲章第6章下で PKO に適用されるべきだとの見解を示した。

UNAMSIL (シエラレオネ)

1999年8月に UNAMSIL が全会一致で設立されたことは、1998年3月からシエラレオネに展開していた ECOMOG の撤退と対をなしていた。UNAMSIL は活動全体が憲章第7章下におかれ、停戦監視や DDR、UNAMSIL 要員の安全確保、人道支援活動の促進、そして市民の保護などを任務とした。UNAMSIL が憲章第7章のもと自衛を超える武力を行使しうる任務を負った背景の一つとして、グールディング (Marrack Goulding) 元国連事務次長 (平和維持活動担当事務次長：1986-1993、政治問題担当事務

12) UN Doc. S/PV. 3867, 27 March 1998. 当時の安保理理事国は、ブラジル、バーレーン、中国、コスタリカ、フランス、ガボン、ガンビア、日本、ケニア、ポルトガル、ロシア、スロベニア、スウェーデン、英国、米国である。

次長：1993-1997) によれば、ルワンダ内戦の後、フランス、英国、米国の担当者が非公式に会合を持ち、国連の紛争対応、特に PKO において武力行使をどの程度許可するのかを話し合った。同氏によると、この会合において各担当者は PKO が自衛を超える一定の武力行使を許可される必要があるとの点で一致した。これが反映された最初の事例がシエラレオネだった¹³⁾。特に、ソマリアでの苦い経験の後、PKO の質的变化・量的拡大に消極的だった米国がそのような内容に合意した影響は大きかったと考えられる。また、シエラレオネでは1999年5月に UNAMSIL 要員約500名が人質として紛争当事者に拘束される事態が発生した。1999年8月にも UNAMSIL と同時期に展開していた英国軍兵士が武装勢力に拘束される事件が起きた¹⁴⁾。しかし、安保理および加盟国は UNAMSIL を撤退させることなく、事務総長の勧告に従い UNAMSIL 要員をむしろ増強させた。このような経緯に鑑みると、その後設立された PKO の多くがアフリカに展開したことから、シエラレオネの事例は転換点だったといえる。それは、1999年10月の UNAMSIL 設立決議の採択に際し各国が安保理公式協議で発言を求め意見表明をしたことからもうかがえる¹⁵⁾。

協議では、シエラレオネ代表とナイジェリア代表の参加が許可されると共に、オトゥヌ (Olara Otunnu) 事務総長特別代表 (武力紛争と子ども問題担当) が見解を表明した。特別代表は、シエラレオネ紛争下の子どもの状況を示し、UNAMSIL の任務における子どもの保護の重要性を強調した。次に、シエラレオネ代表は、決議案が、憲章第7章下、UNAMSIL に対し、国連要員の安全と移動の自由の確保のために、また、差し迫った暴力の脅

13) 筆者のインタビュー、2006年6月、オクスフォード大学にて。

14) シエラレオネ内戦における PKO および英国軍の関与については、オリバー・ラムズボサム、トム・ウッドハウス、ヒュー・マイヤル著、宮本貴世訳『現代世界の紛争解決学——予防・介入・平和構築の理論と実践——』明石書店、2009年、183-185ページを参照。

15) UN Doc. S/PV. 4054, 22 October 1999. 当時の安保理理事国は、アルゼンチン、バーレーン、ブラジル、カナダ、中国、フランス、ガボン、ガンビア、マレーシア、ナミビア、オランダ、ロシア、スロベニア、英国、米国である。

威下にある市民の保護を提供するために必要な行動をとることを許可していることの重要性を強調した。これは PKO 要員にとっても無事の市民にとってもいわば「保険契約」となるものであり、また、大規模な人権侵害を行う可能性のある者に対する明確なメッセージになると評価した。すなわち、決議のこの箇所が、「国際社会は市民が物理的暴力の脅威下におかれた場合みてみぬふりをしない」ことを意味すると述べた。

続いて、決議採択のための投票前の発言として、まず英国代表はシエラレオネが「テストケース」だと述べた。多くの人は、この事例を国際社会が紛争解決にコミットするか否かのリトマス試験紙とみなしていると指摘した。英国代表によれば、UNAMSIL の設立は、安保理と国連加盟国全体が、世界各地の紛争地と同様、アフリカにおける紛争の解決にも関与し続けることを明示する機会だと主張した。安保理が野心的かつ広範囲なマンデートをもつ PKO をアフリカで展開することを許可しつつあることは、国連、そして安保理が「アフリカで行動する準備ができた」ことを示していると述べた。その上で、UNAMSIL の任務の中でも DDR や市民・要員保護の重要性を指摘した。

マレーシア代表は、シエラレオネの不安定な状況下では強力かつ十分な装備とマンデートを備えた PKO のみが任務を達成できるとした。そして、ECOWAS 要員等が拘束された件に言及し、UNAMSIL が憲章第7章下で「強力な ROE (Rules of Engagement)」を伴う必要性を強調した。さらに、UNAMSIL の成功はアフリカで国連が将来設立を検討している他の PKO に影響を与えることから、UNAMSIL は成功裏に任務を遂行するだけの能力があると確認できるツールを備えて展開することが重要だとした。

フランス代表は、UNAMSIL が自らを防衛すると共に脅威の下にある市民の保護を保証できるよう、「かなりの軍事要員と強力な ROE を備える必要がある」という事務総長の提案を支持した。ガンビアおよびオランダ代表も、シエラレオネで成功するためには、和平合意の実施や市民の安全に対する脅威に対応しうる強力なマンデートを備えた PKO の展開が不可欠で

あると述べた。さらに、アルゼンチン代表は、憲章第7章下の市民の保護がPKOの任務において妥当な発展だと信じるとともに、この決議案は、安保理が自身の経験から学んでいること、市民に対する無差別な攻撃を傍観するままではいけないことを示していると述べた。カナダ代表もUNAMSILの任務が憲章第7章下での市民および国連その他関係者の保護を含むことを歓迎した。その根拠として、PKOが市民に対する脅威に直面した際、断固として、かつ強制的に行動する権限をもつことは、重要な抑止力になるだろうと指摘した。つまり、優勢かつ強力な国連のプレゼンスは、無防備な市民を脅かす者に対し、彼らの行動が引き起こすであろう結果を考慮させることになる」と述べた。

UNTAET（東ティモール）、MONUC（コンゴ民主共和国）

国連の紛争対応およびPKOに関し、この時期が転換点だと考えられるもう一つの要因は、暫定行政機構としてのPKOが憲章第7章下の任務を負いつつ展開したことである。東ティモールの事例では、インドネシア政府の要請に基づいて多国籍軍INTERFETが展開した。INTERFETは東ティモールの平和と安全の回復、すでに展開していた国連東ティモールミッション（UNAMET）の保護、人道支援活動の促進などを任務とし、オーストラリア軍が主導した。東ティモールにおける暫定行政を担ったUNTAETは、INTERFET撤退後は暫定行政だけでなく治安の確保といった安全保障部門についても全面的責任を負った。UNTAETはINTERFETから治安維持の任務を引き継ぎ、活動全体が憲章第7章下におかれ、任務遂行のために「必要なあらゆる手段を用いることを許可」された¹⁶⁾。

紛争が「アフリカ大戦」の様相を帯び拡大が懸念されたコンゴ民主共和国の事例では、当初MONUCに憲章第7章は援用されていなかった。しかし、2001年、安保理は決議1291で国連要員・設備の保護・安全確保、市民の保護など任務の一部を憲章第7章下におき、2003年には決議1493で任務

16) UNTAETを設立した決議1246について、投票前後に発言を求めた代表はなく、全会一致で採択された（UN Doc. S/PV. 4013, 11 June 1999）。

全体を憲章第7章下においた¹⁷⁾。この背景として、国連政務局の川端清隆政務官は、2000年以降、多国籍軍を派遣するほどではないものの従来のPKOでは物足りない、つまり自衛以上の武力行使が必要となる紛争に国連が対応する機会が増したことを挙げた。川端政務官によれば、PKOが自衛を超える武力行使をできない「官僚的理由」はいくつもあるものの、紛争が安保理で議論されると、しばしば「このような事態を放置して国連は何をしているのか」という声があがった。コンゴ民主共和国の事例でいえば、武装勢力の武装解除は本来政府が行う仕事であるため、MONUCはそれを「支援する」予定だったが、結果的には全面的に従事することとなった。しかも、現場ではMONUCが武装勢力を数十名殺害する事態も発生した。これはPKO史上前例のない出来事だった。実際、安保理は任務を遂行する上で必要ならば抵抗勢力を武力で排除する権限をPKOに与えるか否かについて慎重だった一方、コンゴ民主共和国政府、周辺諸国政府からは「PKOが全面的に担ってもらいたい」という要望があったという¹⁸⁾。

2.3. 進展期（2002-2006年頃）

転換期、安保理や国連事務局、加盟国、そして地域機構は、1990年代中葉にかけての混乱を踏まえ、PKOがどのような役割を担う必要があるのか、PKOはいかなる手段を用いて活動すべきか、特に、PKOにおける武力行使はどのような内容であるべきかについて試行錯誤を重ねた。その結果、その後のいわば「モデルケース」となるような形式が示された。それらは、2002年以降の進展期において、リベリア、コートジボワール、ハイチ、ブルンジ、スーダンに展開したPKOに反映されている。

17) MONUCを憲章第7章下においた決議1493について、投票前後に発言を求めた代表はなく、全会一致で採択された（UN Doc. S/PV. 4797, 28 July 2003）。

18) 筆者のインタビュー、2006年1月、国連本部にて。

リベリア¹⁹⁾、コートジボワール²⁰⁾、ハイチ²¹⁾、ブルンジ²²⁾、スーダン²³⁾では、いずれの事例でも、PKO 設立を決定する決議の採択に際し、安保理公式協議で目立った議論はなかった。各事例では、多国籍軍・部隊が展開し、PKO がその権限を移管されると共に、PKO 自体も憲章第7章下におかれた。このことは、中央アフリカ共和国、シエラレオネ、東ティモールの事例が先例となった。また、PKO が武装解除、人道活動の支援、治安の確保、市民・国連要員等の保護などを任務としたことは、混迷期・転換期の PKO の経験を経てもなお、PKO が人道危機への対処を任務とすることが確認された結果だといえる。さらに、例えばコートジボワールの事例では、武器および兵士の国境を越えた移動防止や武装グループの移動の監視といった、それまでみられなかった任務も加わっている。

スーダンでは、ダルフル地方に AU 部隊 AMIS が展開したものの、全域を管轄する PKO としては憲章第7章下「あらゆる措置をとることを許可」された任務を負う UNMIS が展開した。これは、転換期のコンゴ民主共和国の事例で、東部地域（特にイツリ地区ブニア）に IEMF が展開したものの、コンゴ民主共和国を全般的に管轄する PKO としては MONUC が展開し、安保理がこれを憲章第7章下においたケースが先例となっている。

さらに、コートジボワールの事例では、シエラレオネの UNAMSIL およびリベリアの UNMIL と、ブルンジの事例ではコンゴ民主共和国の MONUC との緊密な連携のもと任務を遂行することが安保理決議に盛り込まれるなど、アフリカで同時期に展開する PKO 間の協働を促す傾向がみられるようになった。さらに、ブルンジに関しては2004年4月に AU による初の和平支援ミッション（AMIB）が展開した。

19) UN Doc. S/PV. 4803, 1 August 2003.

20) UN Doc. S/PV. 4918, 27 February 2004.

21) UN Doc. S/PV. 4961, 30 April 2004.

22) UN Doc. S/PV. 4975, 21 May 2004.

23) UN.Doc. S/PV. 5151, 24 March 2005.

2.4. 2007年頃-2010年10月31日現在

以上の経緯を経て、現在の PKO はいかなる状況下にあるのだろうか。2006年以降に憲章第7章のもと設立された PKO は、ダルフール国連・AU 合同ミッション (UNAMID)、国連中央アフリカ・チャドミッション (MINURCAT)、国連コンゴ安定化ミッション (MONUSCO) である。

2007年7月31日、安保理は決議1769を採択し、スーダンのダルフール地方に展開することを目的として UNAMID 設立を決定した。すでに本稿で検討したとおり、地域機構・準地域機構との連携は転換期・進展期でみられた特徴だが、UNAMID は史上初めての国連と AU の合同ミッションである²⁴⁾。このような形式が今後定着するかについては定かでないが、継続性という観点からみれば、すでに各事例で行われていた連携が布石となったといえよう。同じく2007年9月に設立された MINURCAT は憲章第7章のもと EU 部隊 (EUFOR) と連携しつつ活動した。転換期から MONUC が展開したコンゴ民主共和国で EU をはじめとする暫定多国籍軍 IEMF が東部に展開した事例をふまえつつ、連携の様態について今後も検討を行う余地がある。その MINURCAT については、2010年5月、安保理がチャド政府の (特に軍事部門に関する) 撤退要請をうけ2010年内の撤退を決定した²⁵⁾。2010年7月に設立された MONUSCO のように、すでに展開している PKO (MONUC) から治安維持など特化した任務を負うオペレーションに変化するケースとあわせて、PKO の終了とマンデート・任務の関連性について今後検討の余地があろう。

さらに、地震で壊滅的被害をこうむったハイチについて、安保理は2010年1月19日に決議1908を採択し、2004年の設立以来同国に展開中の

24) 詳しくは、拙稿「第2章 平和維持・構築活動における国連とアフリカ連合の連携」『平成19年度外務省委嘱調査「平和維持・構築活動における国連と地域機構の連携」報告書、2008年3月、38-49ページ；「紛争対応における国際連合とアフリカ連合」『アフリカレポート』No. 39, 日本貿易振興機構アジア経済研究所, 2005年3月、57-61ページを参照。

25) UN. Doc. S/RES/1923, 25 May 2010.

MINUSTAH の軍事要員・警察要員増員を決定した²⁶⁾。6月には決議1927において選挙期間中の治安維持を想定しさらに増員を決定した。PKO が展開している社会はただでさえ政治・経済的に脆弱かつ不安定である。大規模な自然災害は治安の悪化や人道危機などを生じさせ、当該社会を再び混乱と不安定に陥れる危険性がある。PKO は今後もこのような複合的に不安定な事態に対応を迫られると考えられ、MINUSTAH の活動を注視したい。

お わ り に

本稿では、1990年代以降の PKO がどのように変質したのかについて、主に任務内容を時系列的に考察した。その結果、混迷期において PKO による自衛を超える武力行使を伴う任務が様々な課題を提示したものの、転換期における模索、進展期の実践を通して、各紛争に対応する上で PKO が一貫して憲章第7章のもと任務を負ってきたことが分かった。

以上の考察に鑑みると、PKO とは、その誕生の経緯から現在に至るまで、憲章の精神や目的を達成するため、その時々が発生した紛争の特徴と国際環境に応じて変質してきたのであり、必ずしも厳密かつ固定的な規則に基づき設立され展開してきたわけではないということが改めて明確となる。PKO の任務も、国際関係が日々変化する中、各紛争への対処にとって必要と考えられる任務に応じ、そのつど規定されてきたのであった。ただし、その過程で PKO 三原則が根本的に覆ることはなかった。あくまでも、その枠組みは保持しつつ、加盟国の認識や利害のせめぎあいをふまえた結果として PKO 任務が構成されたのだった。

冒頭でも述べたとおり、PKO は憲章に明記されていない活動であるから

26) 日本政府は、安保理の MINUSTAH 増員決定および加盟国に対する要員提供の要請を受け、2月5日の閣議決定に基づき、主に陸上自衛隊員で構成される国際平和協力隊約350名を派遣している（内閣府国際平和協力本部事務局ウェブサイト http://www.pko.go.jp/PKO_J/result/haiti/haiti02.html）（2010年10月31日）。これは近年もっとも大規模な派遣であり、日本政府にとっても PKO への参加のあり方を改めて検討する契機となっている。

こそ、その時々国際関係や国連内外の環境に大きく依存する。また、国連をはじめとする諸アクターが対処を迫られる紛争に、PKO のみによって対処することは不可能であり、また妥当でもない。むしろ、様々な取り組みとの関係性の中で PKO がいかなる機能や役割を期待されているかが規定される。その意味で、PKO の任務はいわば国連という国際機構が対峙する課題と役割・機能、そして加盟国をはじめとする諸アクターと国連との関係を映す鏡であり、引き続き検討する意義があると考えられる。

<参考文献（国連文書を除く）>

星野俊也「国際平和回復政策の構想と実際——『多国間主義の危機』を越えて——」
『国際政治』第137号、2004年、30-44ページ。

川端清隆・持田繁『PKO 新時代』岩波書店、1997年。

香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣、1991年。

国際連合広報局著、八森充訳『国際連合の基礎知識』関西学院大学総合政策学部、
2009年。

ジョナサン・ルイス、中満泉、ロナルド・スターデ編『紛争解決の国際政治学——
ユーロ・グローバリズムからの示唆』ミネルヴァ書房、2010年。

サマンサ・パワー著、星野尚美訳『集団人間破壊の時代——平和維持活動の現実と
市民の役割——』ミネルヴァ書房、2010年。

オリバー・ラムズボサム、トム・ウッドハウス、ヒュー・マイヤル著、宮本貴世訳
『現代世界の紛争解決学——予防・介入・平和構築の理論と実践——』明石書店、
2009年。

上杉勇司『変わりゆく国連 PKO と紛争解決——平和創造と平和構築をつなぐ——』
明石書店、2004年。

山田哲也「領域管理の意義を巡って——合法性と正統性の相克——」『国際政治』143
号、2005年11月、63-64ページ。

拙稿「第2章 平和維持・構築活動における国連とアフリカ連合の連携」『平成19年
度外務省委嘱調査「平和維持・構築活動における国連と地域機構の連携」報告
書、2008年3月、38-49ページ。

拙稿「紛争対応における国際連合とアフリカ連合」『アフリカレポート』No. 39、日
本貿易振興機構アジア経済研究所、2005年3月、57-61ページ。

拙稿「国連 PKO とソマリア——『キャップストーン・ドクトリン』『保護する責任』
との関連性に着目して——」津田塾大学国際関係研究所モノグラフ・シリーズ
No. 10、2009年1月。