

PKOからSOFAへ

平和構築の連続性を考える

現代の武力紛争は内戦や民族間抗争が中心となり、再発率も高い。紛争終結から経済開発への道筋をつけるには、多様な援助に関する組織横断的な対応が不可欠だ。

広島大学准教授
上杉勇司

うえすぎ ゆうじ

二〇〇三年英ケンブリッジ大学大学院博士課程修了。
PKO（国際紛争分析）。〇六年より現職。日本政府東ティモール大統領選挙監視員なども務める。著書に「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―」など。

現代の武力紛争の特徴は、内戦や特定領域内での民族、部族、宗派間の抗争が多いという点である。そして、それらの多くが過去に武力紛争を経験した国や地域で再発している。実際に紛争終結後五年以内に約五割の紛争が再発するといった調査結果もある。つまり、現代の我々が直面する国際安全保障の問題は、武力紛争を経験した脆弱国家や破綻国家内での治安や秩序の問題であり、武力紛争の再発を防ぐという観点からは、平和構築の課題である。

この問題に対処する国際社会の道具の一つに国連平和維持活動（PKO）がある。国連PKO以外にも、アフガニスタンの国際治安支援部隊（ISAF）のような多国籍軍による安定化の取り組みがあるが、本稿の目的は平和構築の

連続性を検討することなので、以下では平和維持と平和構築をつなぐ役割を担う国連PKOに焦点を当てる。

複合化と強制化が進むPKO

一九四八年に初めて組織されて以来、国連PKOは大きく変化した。日本が初めて陸上自衛隊の部隊を派遣した九二年の国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）のときからも変貌を遂げた。その背景には、国家間紛争ではなく内戦への介入が増えたこと、国家建設の役割を担うようになったこと、ルワンダやボスニアでの虐殺を防ぐことができなかつたことがある。これら新たな課題に対応するために、現代の国連PKOでは複合化と強制化が進められた。現代の国連PKOは、停戦監視、兵力引

離し、武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）、選挙、法整備、法の支配の確立、治安部門改革（SSR）、司法改革、行政機構改革、人権擁護、人道支援、国民和解、民主化など多岐にわたる任務を担い（複合化）、さらには国連憲章第七章の強制措置に基づき、平和を強制する国際社会の意思を背景に介入している（強制化）。戦火や無秩序の中で危機に晒されている文民の保護が任務に付与される事例も増えてきた。日本が自衛隊を派遣する国連南スーダン派遣団（UNMISS）では、任務の中に文民の保護が明示化されている。

国連PKOに対する日本の貢献は、これまで財政的なものが中心だった。日本の分担金は、国連PKO総予算の約二六％にあたる二〇億ドル規模で、首位の米国に次ぐ第二位である。日本からの財政的貢献がなければ国連PKOは成立し得ない。さらに、日本は一九九二年に「国際平和協力法」を国内的に整備し、自衛隊の派遣も含め、カンボジア、モザンビーク、ルワンダ、ネパールなど延べ七〇〇名以上の人的な貢献もしてきた。国内の議論では、もっぱら自衛隊の派遣が注目を集めてきたが、実際には警察官や選挙監視員など文民派遣でも実績を積んできている。また、多くの邦人職員が国連PKOの文民要員や現場で

活動する国際機関や非政府組織（NGO）で働いてきた。アフガニスタンのような治安情勢の悪い地域でも、約一六〇名の邦人が外交官や援助関係者として活動している。

日本の場合、国内的な制約により、国連PKOの強制化の流れに対して自衛隊の積極的な活用をもって貢献することは難しい。これまで国連PKOに派遣された自衛隊の多くは道路や橋の修復を担う施設部隊や後方支援の輸送部隊であり、文民の保護のような強制的な活動に参加することは想定されていない。むしろ、日本の比較優位を考えれば、国連PKOの複合化への取り組みに積極的に協力していくことになる。ところが、これまでは自衛隊の派遣に比重が置かれ、文民の養成と派遣については十分な努力がなされてこなかった。その反省を受け、二〇〇七年度より平和構築人材育成事業が開始され、過去五年間で約一〇〇名の邦人が、国連ボランティアとして、東ティモール、ハイチ、南スーダン、ネパールなどの平和構築の最前線に派遣されている。

治安回復と開発援助は同時並行で

平和構築の重要な課題が、武力紛争終結後の治安の回復・安定と持続可能な開発の基盤を作っていくことだ

とすれば、多くの武力紛争が再発するという事実は、国連PKOと政府開発援助(ODA)を通じた平和構築の取り組みが十分に機能していないことの証左であろう。

現代の国連PKOは複合化したとはいえず、いまだに要員の八割近くは軍人や警察官である。また、任務も治安維持に関連するものが中心で、経済社会面の中長期的な課題に対応する仕組みにはなっていない。他方、ODAは援助国間の取り決めとして、開発途上国への非軍事領域に限った支援という制約があり、緊急人道援助や中長期的な開発援助に当てられてきた。国連PKOへの分担金にしろ、ODA拠出金にしろ、もとをたどれば日本政府の資金であり、国民の税金である。つまり、援助する側が、統計上の区分として国連PKOやODAに分けていると理解してよい。

ここで強調したい点は、国連PKOやODAは、いずれも現実の状況に対応するための道具であり、それぞれ平和構築支援をする側の援助枠組みの一つにすぎないということだ。現実の紛争や国家建設の課題は、多様な問題が複雑に絡み合っていて、これが国連PKOで対処すべき問題、こちらがODAで取り組む問題といったように、援助する側の枠組みに沿って都合よく分けること

ができない。だから現実の問題に対応するためには、道具や枠組みを現実に合わせてなければならない。

平和構築が国際社会の関心事になるにつれ、平和維持・緊急人道援助と開発援助を従来のやり方で適用しているのは現実の課題に適切に対応できないという認識が広く共有されるようになった。これをギャップ(時間差)の問題と呼ぶ。治安が回復し安定するのを待ってから支援を開始するのではなく、中長期的な開発課題も実は緊急人道援助が展開する初日から対応することが求められる。さもないと、武力紛争に逆戻りしてしまうという議論だ。

これを受けて、日本による東ティモールやアフガニスタン復興支援では、硝煙が燦るなかで国際協力機構(JICA)を通じた開発援助が開始され、国連開発計画(UNDP)などの国際機関を通じた支援やNGOとの連携による草の根レベルの活動が試みられた。つまり、開発援助の開始時期を早め、複数の援助枠組みを活用することでギャップを埋めようとしたのである。

もちろん、時間差のギャップを埋めるだけでは不十分である。国連PKOやODAを同時並行的に投入すれば、自動的に平和構築の連続性や現実の問題の複合性に対

応できるわけではない。東ティモールの「元兵士およびコミュニティ復旧・雇用・安定プログラム（RESPECT）」では、国連PKOとODAを組み合わせて平和構築の連続性に対応しようとした。国連PKOの観点からは、武力紛争終結直後の治安対策として元ゲリラ兵たちに公共事業を通じた雇用・現金収入を提供しつつも、ODA側の受け皿としてUNDPが関与することで、それが一過性のものでなく、安定した雇用創出へとつながることが意図された。ところが、現実には元ゲリラ兵たちに技術修得や就労経験を積む機会を提供するだけでは、持続可能な発展の基盤づくりができるわけではなかった。

RESPECTの場合には、現実の問題に対応するために複数の援助枠組み間の連携が試みられたものの、そのような連携が成功するためには不可欠な戦略や体制がなかったために、意図した結果につながらなかった。すなわち、現実の課題に合わせて、既存の異なる道具や枠組みを有機的に組み合わせていくためには、共通の指針となる統合戦略が必要であり、連携や調整の仕組みも欠かせない。

さらに、既存の仕組みを変えようとするれば、官僚機構から抵抗を受けることになる。関係省庁間での明確な

役割分担と業務の手順化を通じた作業の効率化が官僚機構の一つの特徴であるとすれば、そのような抵抗は避けられない。省庁間の縦割り行政の弊害を克服し、道具や枠組みの柔軟で創造力に満ちた運用を可能にするためには、明確な政治の指導力も必要になる。イラクやアフガニスタン復興支援で一時的とはいえ省庁横断的な取り組みができたのは、国際的な注目度や国民の関心の高さを背景に政治的な指導力が発揮されたからである。

政治の指導力なしには戦略も制度も整わない

現実の課題に即した形で多様な道具や枠組みを効果的に活用していくためには、戦略、制度、政治意思が重要になる。さらには、日本が国際社会の一員として平和構築に積極的に参画していくことに対する国民の関心と支持が必要なものも忘れてはならない。

ところが、日本では平和構築に関する戦略が明文化されていない。平和構築に関連する多数の省庁、JICAやNGOなども含めた関係者が共有すべき基本方針を検討する場も少ない。ただし、ODAに限定すれば、ODA大綱の目的・方針・重点に沿って国別・地域別援助方針を定めていくことで、一定の戦略性は担保しつつある。

二〇二年の段階で、東ティモール、アフガニスタン、イラクを含む四二カ国を対象に国別援助方針の策定が開始された。国連PKOとODAの有機的な連携を意図するのであれば、まずは国連PKOに自衛隊を派遣している国の国別援助方針を優先的に策定してもよさそうなものであるが、実際には、国連PKOやODAなどをまたぐ日本の総合的な支援戦略がないためか、日本が国連PKOに自衛隊を派遣しているハイチや南スーダンの国別援助方針は整備されていない。

次に、日本では省庁横断的な調整や対応を可能にする体制が不十分である。もちろん、従来は援助の枠組み別の編成だった外務省国際協力局が国別・地域別に再編されたことにより、ODAの多様な枠組みを総合的に運用することは容易になった。ところが、国連PKOを含む非ODAの援助の枠組みとの連携に関しては、十分な制度的裏づけがない。外務省の中でも国連PKOを担当する総合外交政策局（国際平和協力室）、ODAを担当する国際協力局、そして支援対象国が属する地域局（アジア大洋州局や中東アフリカ局）の三者間での連携や調整が必要になるが、それを司る組織があるわけではない。また、外務省、防衛省、警察庁などから人材が集まる

内閣府国際平和協力本部が存在するが、その業務は国際平和協力法に基づく派遣の調整に限られ、それ以外の省庁横断的な総合調整をするまでには至っていない。また、現実の問題に合わせた柔軟な資金の運用を可能にするような平和構築基金も存在しない。

三つ目に、現在の日本には戦略や制度の整備に不可欠な政治の指導力が足りない。評価は割れるが小泉政権下のイラク復興支援では、戦略や制度を欠いていたものの、政治主導でオール・ジャパン的な対応（特に自衛隊とODAの連携）が推し進められた。この場合は、国際的な関心だけでなく、国内的な関心も高く、また日米同盟という側面にも焦点が当てられたため、政治主導で省庁間の垣根を乗り越えることができた。ただし、このような統合的な対応は、時限つきの特別措置であり、恒常的な平和構築の戦略の策定や省庁横断的な調整を担保する制度の整備には至らなかった。国民が内向きの現在、国際平和協力に関する政治主導の抜本的な改革の機運が熟しているとはいいたい。

治安部門改革に挑戦するとき

では、どうすればよいのか。平和構築の連続性を意識

せざるを得ないような課題に取り組むことで、顕在化した問題点をその都度少しずつ改善していくのが現実的な手だてである。

そのような課題の一つに治安部門改革（SSR）がある。SSRの目的は、武力紛争によって肥大化した軍隊や反政府武装勢力などをDDRし、市民の人権を擁護する中立的な警察を作り、これら治安組織を議会や行政機構を通じた民主的な文民統制下で監督・監視する体制を構築することである。SSRは国家の暴力装置である軍隊や警察に関わるために、ODAの枠組みだけでは対応できない。

かといって、議会や行政機構改革など民主的なガバナンス能力向上支援を含むため、国連PKOという道具が必ずしも最適であるとはいえない。したがって、SSRに取り組むことで必然的に国連PKOとODAの連携を考えざるを得なくなる。SSRの課題に効果的に応えようとすることで、平和構築全体を統轄する組織や省庁横断的な総合調整の体制や仕組みの必要性が認識されるはずだ。

とはいえ、SSRにおける日本の実績は浅い。その背景には、SSRが被支援国内の権力関係を変ええる高度

に政治的な活動であるために、非政治的な農業や科学技術の分野における技術協力やインフラ整備を中心にしてきた従来の日本のODAとは、そりが合わないということがある。軍事に関わる活動であるために、意図的に忌避してきたという理由もあるだろう。しかし、軍隊や警察を民主的な統制下に置くことを目指すSSRの取り組みは、奏功すれば被支援国の人々に安心と安全を提供することになる。だから、軍事に関わる領域ではあるが、ODA大綱の基本方針として「人間の安全保障」の視点を掲げる日本の方針とも合致する。

残された課題は、必要な戦略や制度が未発達だけでなく、自衛隊においても文民専門家に関しても、必要な能力が十分に育成されてこなかったことである。ただし、アフガニスタンでのDDRの経験や警察庁によるインドネシア警察に対する協力などの過去の実績を足がかりに、今後はSSRにも積極的に関わっていくことで、必要な人材も徐々に育成されてくる。自衛隊に関しては、災害派遣の経験を体系化していけば、有益な貢献をSSRの分野でも果たすことができるに違いない。■