

国連平和維持活動（PKO）における部隊提供国の役割

国連エチオピア・エリトリアミッション（UNMEE）への

オランダ参加問題を手がかりに

酒井 啓亘

はじめに - 問題の所在	36
1 . エチオピア・エリトリア国境紛争と UNMEE	38
(1) UNMEE 設置に至る経緯	38
(2) UNMEE の特徴	41
2 . UNMEE へのオランダの参加経緯	45
(1) オランダと国連 PKO の関係	45
(イ) オランダの活動実績	45
(ロ) UNPROFOR への参加と「スレブレニツァの悲劇」	47
(2) 「スレブレニツァの悲劇」の影響と UNMEE 参加消極論	50
(イ) オランダ議会における議論	50
(ロ) バッカー報告書の内容とその影響	51
(3) 参加消極論へのオランダ政府の対応	55
(イ) オランダ部隊の安全確保の強化	56
(ロ) 「出口戦略」の追求	59
(ハ) UNMEE への参加決定とその意義	61
3 . オランダの対国連 PKO 政策の国際社会への浸透	63
(1) 「出口戦略」提案の特徴と安保理での議論	63
(2) 国連事務総長報告への「出口戦略」の影響と 「部隊提供国との協力原則」の展開	66
(イ) 国連の作業と事務総長報告の内容	66
(ロ) 「出口戦略」から「部隊提供国との協力原則」へ	70
おわりに - 我が国の対国連 PKO 政策への示唆	72

はじめに - 問題の所在

国連平和維持活動はその実践を通じて様々な基本原則を定式化してきたが、中でも最も重要な原則がいわゆる同意原則と呼ばれるものであることは言を俟たないであろう¹⁾。この同意原則については、最近における紛争の性質変化などから動揺する現象がみられること、そしてそれにより同意原則の機能を再検討する必要性が生じていることなどが指摘できるが、これらは主としてPKOを受け入れる領域国もしくは関係紛争当事者の同意を念頭においてのものであった²⁾。

しかしこの同意原則には、そうしたPKO受入側の問題だけではなく、PKOに部隊を提供する側にも適用される側面があることを見逃してはならないであろう。PKOに自国部隊を提供する国家、すなわち部隊提供国（troop-contributing countries）に関わる原則としては、冷戦期を通じて衡平な地理的配分の原則や五大国・特別利害関係国排除の原則が知られているが³⁾、それはPKO部隊を選定する国連や受入側の視点に立った条件であって、部隊提供国からみればいわば受身の原則にすぎない。潜在的な部隊提供国の側からすると、むしろPKOに参加するかどうかはそれぞれの国の判断によって決められ、国連その他から強制されるものではないという任意性を表す同意原則のほうが極めて重要であると考えられる。実際にも、1956年のUNEF以降の国連PKOにおいては、国連加盟国がイニシアティブをとるか、国連の要請に基づくかという違いはあれ、加盟国には国連PKOに参加する一般的な義務はないという共通の理解に基づき、部隊提供はその国の同意を得て行われてきたのであり、この意味での同意原則が国連PKOの活動原則と

1) 香西茂『国連の平和維持活動』（有斐閣、1991年）200-204頁参照。なおPKOの名称については煩雑さを避ける目的から、本文中では略称のみを用いることにして、本稿末に略語表を付け加えることにした。

2) 冷戦後の同意原則の動揺現象を素描したものとして、拙稿「国連平和維持活動の今日的展開と原則の動揺」『国際法外交雑誌』第94巻5・6合併号（1996年）101-103頁。また、そうした同意原則の機能とその意義を検討したものとして、拙稿「国連平和維持活動における同意原則の機能 - ポスト冷戦期の事例を中心に - 」（香西茂先生古稀記念論文集 二世紀の国際機構 平和・人権・開発・環境（仮題）』（東信堂、近刊予定）参照。

3) 香西『前掲書』369-371頁参照。

して理解されていることは実行に照らしても間違いのないところであろう。もっとも、この同意原則については、少なくとも部隊派遣の段階で部隊提供を強制されないという趣旨で消極的にしか機能しないということもいえる。というのも、いったん自国から部隊が派遣されて PKO の一部として活動するようになると、今度は、国連と部隊提供国の間における指揮・統轄や管轄権の問題として把握されることになり、特に PKO 展開を決定した安保理と部隊提供国との間のコミュニケーションが制度的に未整備であったという状況もあって、その根底にある部隊提供国の同意原則が有する実体的意義は部隊の撤退問題が表面化するまで省みられることはあまりなかったからである。そして部隊撤退が具体的な論点として上がってくる場合でも、それについての手続的制度的な曖昧さが依然として残っているというのがこれまでの PKO の実態だったのである⁴⁾。

ところが近年、PKO 改革の議論の一環として、平素からの国連と部隊提供国の協力関係の強化が重視される報告書が提出される一方⁵⁾、実行においてもそれを実践するような事例が見受けられるようになってきている。この点で特に注目される事例の1つは、2000年夏から秋にかけてオランダで生じた UNMEE へのオランダの参加問題であろう。当時オランダ国内では国連 PKO への参加に対して消極的な議論が根強かったが、こうした問題を扱う際にオランダ政府が対国連 PKO 政策の枠組の中で部隊提供国としての立場からとった措置は、以下で検討するように様々な意味で示唆的である。オランダ政府は国連 PKO への参加に消極的な国内世論を前にして、内政上の問題を外交上の目標と結びつけることによりその閉塞状況の打破を図ったのであるが、このことは、オランダ自身の国連 PKO 参加に道を

4) 以上につき、こうした国連と部隊提供国の関係を冷戦期の事例から実証的に検討し問題を指摘したものとして、see, R.C.R.Siekmann, *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, (Nijhoff, 1991).

5) 特に重要なのは、2000年8月に公表された国連平和活動に関するパネル報告書(いわゆるブラヒミ報告書)である。国連安保理と部隊派遣国の協力関係に関する指摘については、see, U.N.Doc.A/55/305-S/2000/809, paras.60-64. また国連事務総長もブラヒミ報告書の提出を受けて、同報告書の実施に関する報告書を同年10月に公表している。U.N.Doc.S/2000/1081, paras.38-39.

大きく開くことになるとともに、結果として国連と部隊提供国との間の協力関係の強化を強調するような基本原則の構築に寄与することにもなったからである。従ってここでは、主にオランダ政府の行動に焦点を当てることで、潜在的な部隊提供国がいかなる役割を国内・国際平面で演じうるのかを検討してみることにした。

そこで本稿ではまず、オランダ部隊の参加問題が生じた UNMEE の特徴について概観し、その後オランダが UNMEE に参加するに至った経緯につき、国内平面と国際平面での UNMEE 参加をめぐる議論を跡付けるとともに、オランダ政府がそこでとった対応がいかなる影響を各平面に与え、それが UNMEE へのオランダ部隊参加にいかにか収斂していったかを検証する。そして、次にオランダ政府が国際社会に提起した部隊提供国の「出口戦略 (Exit Strategy)」という主題がより大きな「部隊提供国との協力原則」の展開にどのように貢献したかを分析した後、最後にこうした事例から導出される我が国の対国連 PKO 政策への示唆を抽出することにした⁶⁾。

1 . エチオピア・エリトリア国境紛争と UNMEE

(1) UNMEE 設置に至る経緯

第 2 次世界大戦後、エリトリアは、1952 年から 62 年の間の一時期を除き、93 年の正式独立までエチオピア領の一部としての地位を有するにすぎなかった。1950 年の国連総会決議 390 (V) の勧告に基づいて 52 年にエチオピアと連邦を形成したものの、62 年にはハイレセラシエ皇帝支配下のエチオピアに併合されたためであり、その後同皇帝をクーデターで廃位させて 74 年に実権を握ったメンギス

6) 筆者は、専門調査員として在オランダ日本国大使館に勤務する期間 (2000 年 4 月 ~ 2002 年 3 月) に UNMEE 参加問題に遭遇することになった。この問題についてのオランダ語資料の英訳にあたっては、同大使館職員 J.C.M.Reuter M.A. 及び E.N.C.Carstens 両氏の助力を得た。また本稿作成に際し、池田惟大使 (当時) をはじめとする多くの同大使館職員の方から貴重なご助言をいただいた。これらの方々に対してこの場を借りて謝意を表したい。

ツ軍事社会主義政権がエチオピア人民革命民主主義戦線の攻撃を受けて 91 年に崩壊するまでのおよそ 30 年もの間、エリトリアはエチオピアとその独立をかけて戦うことになったのである。そして、最終的に 93 年 4 月に独立を問う住民投票が国連による選挙監視の下で実施され、その結果、同年 5 月に正式にエチオピアからの独立が宣言されたのであった⁷⁾。

もっとも、このようにして新たに成立した両国関係の陰には依然として国境問題、そして住民の帰属・市民権問題が伏在しており⁸⁾、両国間の国境画定をめぐる対立が顕在化したのは、98 年 5 月に国境地帯で両国軍が衝突し、結果としてエリトリアが同地域を奪取・占領した事件が発端であった⁹⁾。しかも当時、同地域を襲っていた干ばつとも重なり、この事件はエリトリア人 37 万人、エチオピア人 35 万人が被災し、多数の難民・避難民が流出する影響を及ぼすことにもなったのである¹⁰⁾。

このためアフリカ統一機構 (OAU) が委員会を設置して調停に入り、敵対行為の即時中止、両国軍の撤退と非武装地帯の設置、OAU 派遣の軍事オブザーバーグループによる監視、専門家への国境線確定の要請などを骨子とする OAU 調停

7) エリトリア独立までの詳しい歴史については、see, R. lyob, *The Eritrean Struggle for Independence. Domination, Resistance, Nationalism, 1941-1993* (Cambridge U.P., 1995). なお 1955 年までのエチオピア・エリトリア紛争に関連する文書をまとめたものとして、H. Ghebre-Ab (comp.), *Ethiopia and Eritrea. A Documentary Study* (The Red Sea Press, 1993) がある。

8) それはエリトリア側から見ると、第 2 次大戦前のイタリアによる植民地統治において用いられた行政区間線が新たな国境線とされるべきであると主張してきたこと、及び 93 年の住民投票の準備段階で住民登録を進める際に汎エリトリア主義の観点から広く市民権を認める立場をとったことに端的に現れている。R. lyob, "The Ethiopian-Eritrean Conflict: Diasporic vs. Hegemonic States in the Horn of Africa, 1991-2000," *The Journal of Modern African Studies*, vol.38 (2000), p.663.

9) *Africa Research Bulletin (hereinafter A.R.B.)*, pp.13102-13103. こうした戦闘行為が生じた背景についてはさしあたり、see, C. Clapham, "Ethiopia and Eritrea: Insecurity and Intervention in the Horn," in O. Furley & R. May (eds.), *African Interventionist States*, (Ashgate, 2001), pp.119-134.

10) 2000 年 11 月に安保理がエチオピア・エリトリア問題を審議した際における国連事務総長の現状報告参照。U.N.Doc.S/PV.4227 (17 Nov. 2000), p.2.

案が同年 11 月 7 日に両国に提示されたが¹¹⁾、エチオピアはこの提案を正式に受諾したのに対して、エリトリアは若干の異議を提起した¹²⁾。その後 98 年 12 月に OAU が本件紛争に関する枠組協定を採択し、国連安保理も当事国がこれを受け入れるよう要求する決議 1226 を採択するに及び、エリトリアもまたこの枠組協定を積極的に評価するに至ったが¹³⁾、この枠組協定の「実施様式」を作成する過程で今度はエチオピアがその内容に異議を唱える状況となった¹⁴⁾。このように、枠組協定の受諾の他、停戦実施、両国軍撤退地域に関して中立的な委員会への検証任務委託、国連地図作製部による境界画定などについて一致点は見られたものの、その具体的実施方法については 2000 年春に至るまで両国間で完全な合意が成立しなかった¹⁵⁾。

2000 年 4 月 29 日から 5 月 5 日までの協議では両国間の溝は埋まらず、結局同 12 日に両国間で戦闘が再開される結果となった¹⁶⁾。このため同日安保理は決議 1297 を採択して両国に即時停戦を要請し、また同 17 日には国連憲章第 7 章に基づき両国に対して武器禁輸措置を行うことを決議 1298 で決定して即時停戦、両軍

11) U.N.Doc.S/1998/1223, paras. 33-34. なお OAU はそれまでに、外相理事会決議（6 月 5 日）や国家元首首長会議決定（6 月 8-10 日）で、両国に対し即時停戦と調停勧告の受入を求めている。U.N.Doc.S/1998/485, Annex; U.N.Doc.S/1998/494, Annex. 国連安保理もまた 98 年 6 月 26 日に決議を採択し、両当事国に対して敵対行為の中止を求めるとともに、そうした OAU の外交努力を支持していた。U.N.Doc.S/RES/1177 (1998). このような本件国境紛争の平和的解決に向けての国連と OAU の活動については、see, B.Simma & D.-E.Khan, "Peaceful Settlement of Boundary Disputes under the Auspices of the Organisation of African Unity and the United Nations: The Case of the Frontier Dispute Between Eritrea and Ethiopia," in N.Ando *et al.* (eds.), *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*, (Kluwer Law International, 2002), pp.1193-1195.

12) 上記地域はイタリア植民地時代からエリトリアに属しており、これをエチオピアが侵害しているのであって、98 年 5 月の事件についてののみ事実関係を検討するという OAU の提案は承服できず、同地域をエチオピアが実力で支配・統治を開始した 97 年 7 月から 8 月にかけての事件についても同様に検討を加えるべきだと主張した。U.N.Doc.S/1998/1223, Appendix IV.

13) U.N.Doc.S/RES/1226 (1999); U.N.Doc.S/1999/215, Annex.

14) 枠組協定の実施にはまずエリトリア軍が問題の地域から撤退することが先決であるにもかかわらず、「実施様式」はこの枠組協定と異なる内容になっているというのがその理由であった。U.N.Doc.S/1999/260, Annex; U.N.Doc.S/1999/269, Annex.

15) U.N.Doc.S/2000/394, Annex.

16) *A.R.B.*, p.13959. この戦闘再開直前（5 月 9-10 日）には、両当事国に戦闘停止と OAU 枠組協定実施様式の合意を求める安保理使節団が派遣されており、この使節団報告では新たな戦闘の可能性が指摘されていた。U.N.Doc.S/2000/413, para.13.

の撤退、和平合意への対話の無条件開始をあらためて要求したのである¹⁷⁾。しかしこうした国連の行動にもかかわらず、戦闘は継続して次第にエチオピア軍が優勢となり、最終的にエリトリア軍が以前占領していた地域からすべて撤退したことを確認してエチオピアは同 31 日に戦闘終了を宣言した¹⁸⁾。その後 6 月 18 日にアルジェで停戦協定が締結され、この中で敵対行為の即時中止が確認されるとともに、国連に対して PKO の設置・展開と枠組協定の実施を支援することが要請された¹⁹⁾。これを受けて国連は、7 月 31 日に UNMEE 設置を決定する安保理決議 1312 を採択し、順次 UNMEE 要員が現地に展開する運びとなったのである²⁰⁾。なお、さらに 5 カ月後の 12 月 12 日には、戦争捕虜などの相互交換、国境画定委員会と補償請求委員会の設置（所在地はオランダ・ハーグ）を定めた包括的和平合意が両国間で締結されている²¹⁾。

(2) UNMEE の特徴

UNMEE の展開について安保理はまず、決議 1312 で 100 名の軍事オブザーバー派遣を認め、その後 7 月 4 日から 18 日まで現地に調査団を派遣して PKO 設置の可能性を検討し、9 月 15 日に決議 1320 を採択して国連事務総長の勧告を承認するかたちで軍事オブザーバー 220 名を含む 4200 名の要員派遣するとともに 6 カ月の任

17) U.N.Doc.S/RES/1297 (2000), op.para.2; U.N.Doc.S/RES/1298 (2000), op.para.6. なお OAU も戦闘再開に重大な懸念を表明し、両国に即時停戦を要求するコミュニケを 5 月 14 日付で発表している。U.N.Doc.S/2000/435, Annex. これに対してエリトリアは、同 19 日付安保理議長宛書簡で安保理決議 1297 受諾の意向を示したが (U.N.Doc.S/2000/464, Annex), エチオピアは同 25 日付安保理議長宛書簡で、「エリトリアによるエチオピアに対する侵略」の結果が武力により徐々に回復されていることを確認した上で、OAU の和平努力を支持するとした (U.N.Doc.S/2000/483, Annex)。

18) U.N.Doc.S/2000/530, para.17; *A.R.B.*, pp.13959-13961.

19) U.N.Doc.S/2000/601, Annex.

20) U.N.Doc.S/RES/1312 (2000), para.1; U.N.Doc.S/2000/643. もっとも UNMEE 展開に対しては、PKO 一般の増大に消極的な立場から、停戦合意が崩れた時には戦闘を抑止する能力も、また戦闘に打ち勝つ能力もないとして、これに否定的な見解も当時存在していた。J.R.Bolton, "United States Policy on United Nations Peacekeeping. Case Studies in the Congo, Sierra Leone, Ethiopia-Eritrea, Kosovo, and East Timor," *World Affairs*, vol.163 (2001), pp.137-138.

21) U.N.Doc.A/55/686-S/2000/1183, Annex.

期延長を決定した²²⁾。以後、UNMEE は4度の安保理決議による6カ月ごとの任期更新を経て現在に至っている²³⁾。

また UNMEE の任務は、当初のところ両当事国間の連絡調整と停戦検証メカニズムの確立などを委ねられたのみで停戦監視そのものは含まれていなかったものの、現地情勢の評価を経て、安保理決議 1320 で改めて両国軍間の停戦監視が任務とされた。その他、1999年2月から占領している地域でかつ1998年5月6日以前にはエチオピアが統治していなかった地域からのエチオピア軍の撤退を監視するとともに、同国軍が再展開する場所から25キロ離れた地点までのエリトリア軍の撤退も監視する。さらに暫定安全区域（TSZ）の監視と停戦協定遵守の確保、軍事調整委員会（MCC）の主宰、地雷除去作業の技術的支援とその調整も任務に含まれている²⁴⁾。従って UNMEE 内部は政務部門、軍事部門、地雷活動部門、広報部門、行政部門に分かれているが²⁵⁾、このなかでも軍事部門と地雷活動部門が UNMEE 活動の中心となっていることは明らかであろう²⁶⁾。

こうした UNMEE の任務内容との関連では次の3点を指摘しておく必要がある。その第1は、UNMEE が紛争当事者の同意を得て展開した PKO であり、国連憲章第

22) U.N.Doc.S/RES/1312 (2000), op.para.1; U.N.Doc.S/RES/1320 (2000), op.para.2; U.N.Doc.S/2000/785, paras.14-51.

23) U.N.Doc.S/RES/1344 (2001), op.para.1; U.N.Doc.S/RES/1369 (2001), op.para.1; U.N.Doc.S/RES/1398 (2002), op.para.1; U.N.Doc.S/RES/1434 (2002), op.para.1. 安保理決議 1434 では UNMEE の任期は2003年3月15日までとなっている。なお、2002年8月25日現在における UNMEE の軍事部門は、部隊 3812 名、本部スタッフ 125 名、軍事オブザーバー 216 名の計 4153 名より成り立っている。U.N.Doc.S/2002/977, para.7.

24) U.N.Doc.S/RES/1320 (2000), op.para.2(a)-(i). このように軍事オブザーバーを事前に派遣して事態を評価して PKO 本隊の展開を決定するという方式は、ほぼ同時期(1999年11月)にコンゴ民主共和国への展開が決定された MONUC の場合と同様である。N.Macqueen, *United Nations Peacekeeping in Africa since 1960*, (Pearson Education, 2002), p.230.

25) U.N.Doc.S/2000/785, para.16.

26) ただし UNMEE には平和の再建など政治的経済的な側面に関連する任務が含まれていない。これは、本件が国家間紛争であることから両当事国がそうした任務の必要性がないと判断したことによるものと推測できるが、他方、アフリカにおける紛争の現状とそれへの対処方法を考えた場合、UNMEE の任務が限定的なものとなったことに疑問を呈する向きもある。V.oir, E.Jouannet, "Le Règlement de paix entre l'Éthiopie et l'Érythrée: 《un succès majeur pour l'ensemble de l'Afrique》?" *R.G.D.I.P.*, tome 105 (2001), pp.890-894. 他方で安保理は、信頼醸成措置の重要性や、国際人道法・人権法・難民法に基づく両当事国の義務の履行確保も別の機会に強調している。U.N.Doc.S/PRST/2000/34.

7章に基づく行動はこれまでのところ認められていないという点である。停戦監視を目的とした UNMEE の派遣は 2000 年 6 月 18 日に締結された前述のアルジェ停戦協定に基づき、エリトリアもエチオピアも国連 PKO の展開を要請することで同意していたのであり²⁷⁾、安保理決議 1320 はこれを確認し UNMEE の任務をあらためて整理したものにすぎない。ただ同時に停戦協定では PKO 要員の移動の自由と安全確保が強調されており、この結果として、UNTAET や UNAMSIL、さらに MONUC で見られるような国連憲章第 7 章に基づく武力行使の PKO への授権ではなく²⁸⁾、むしろ憲章第 7 章の枠外で強力な武器使用基準 (ROE) を採用して任務の実効性確保に対処する方策が採られているのが注目される。それ故 UNMEE は依然として憲章第 6 章の下で設置されるとともに、「強力な (robust)」平和維持を志向する性格を保持しているといえ、この点では安保理決議 1320 採択の直前に公表された国連活動に関するパネル報告 (ブラヒミ報告) の勧告が大きな影響を与えていると考えられる²⁹⁾。

これと関連して第 2 点としては、この紛争がエリトリア・エチオピア両国民について多くの難民・避難民を流出させる原因となったにもかかわらず、UNMEE の

27) U.N.Doc.S/2000/601, Annex; U.N.Doc.S/2000/612; U.N.Doc.S/2000/627, Annex.

28) U.N.Doc.S/RES/1270 (1999); U.N.Doc.S/RES/1272 (1999); U.N.Doc.S/RES/1291 (2000). これら PKO のうち、UNTAET 及び UNAMSIL についてはそれぞれ、拙稿「国連憲章第七章に基づく暫定統治機構の展開 UNTAES・UNMIK・UNTAET」『神戸法学雑誌』第 50 巻 2 号 (2000 年) 94-98 頁、拙稿「シエラレオネ内戦における「平和維持活動」の展開 (2・完) ECOMOG から UNAMSIL へ」『国際協力論集』(神戸大学) 第 9 巻 3 号 (2002 年) 104-127 頁参照。

29) R.Romses, "View from the Field: United Nations Missions' Responses," in N.Azimi & Ch.L.Lin (eds.), *The Reform Process of United Nations Peace Operations. Debriefing and Lessons* (Kluwer Law International, 2001), p.119. またブラヒミ報告書については、see, U.N.Doc.A/55/305-S/2000/809, paras.49, 55. なお安保理決議 1320 本文第 10 項では憲章第 7 章が援用されているが、これは安保理決議 1298 で紛争地域に課されている武器禁輸措置について UNMEE を適用除外とするものであって、UNMEE に武力行使を授権する趣旨ではない。U.N.Doc.S/RES/1320 (2000), op.para.10. ただしアルジェ停戦協定第 14 項(a)では、仲裁による境界画定へのコミットメントに当事者のいずれかが違反した場合には安保理が憲章第 7 章に基づいて「適当な措置」をとりうる事が規定されていることから、将来において、そのような場合に当事者の反対にもかかわらず安保理が憲章第 7 章に依拠して UNMEE に新たな任務を与える可能性は理論的には排除し得ないという考えもある。G.Cellamare, "Caratteri della Missione delle Nazioni unite in Etiopia ed Eritrea (UNMEE)," *La Comunità internazionale*, vol.57 (2002), pp.16-17.

任務には人道的援助への支援が含まれていないということが挙げられる。これは停戦協定で要請されていなかったためでもあるが、これまでの経験によると、特に憲章第7章に基づく行動と結合した人道的援助活動の支援の際にPKO要員が武力衝突に巻き込まれることが多く³⁰⁾、そうしたPKO要員の安全確保を疑わせるような状況の回避が前提とされたということもいえるであろう。後述するように、国連側は加盟国に対してPKOへの部隊提供を切望していたのであり、憲章第7章に基づく行動の除外とともに人道目的の活動への関与の除外もまた、そのための環境整備を志向していたということは否定できない。

しかし第3点として、UNMEEの任務自体は停戦監視やTSZの監視、地雷除去など軍事的な側面が主たるものではあるが、その展開は紛争の和平プロセスの動きと連携しており、特に国境問題解決のために設置が予定された仲裁メカニズムと密接な関わりを有していたということがある³¹⁾。すなわち、エリトリア・エチオピア両軍の撤退は仲裁メカニズムにより国際法に従って国境線の画定が行われるまで継続することから、この両国のコミットメントの遵守を確保する保証手段としてUNMEEが利用されているのである³²⁾。その意味でUNMEEは、さしあたり停戦監視のために当事者間に割って入りその後の和平交渉の進展を見守るといった性格を有する従来のPKOとは異なり、より和平条件ないし和平達成手段と結合したPKOということもできるであろう³³⁾。

このようにUNMEEの任務内容からは、UNMEE要員の安全確保に対する多大な配

30) たとえばUNOSOMの失敗の根本的な原因を、通常言及される装備不足・政治的意思の欠如・指揮系統の不統一ではなく、当時の状況においての国連による人道目的の強制的介入に求める立場として、松田竹男「ソマリアの教訓」桐山孝信・杉島正秋・船尾章子編『石本泰雄先生古稀記念論文集 転換期国際法の構造と機能』（国際書院、2000年）448-449頁参照。

31) Jouannet, *op.cit.*, p.883; Cellamare, *op.cit.*, p.5.

32) U.N.Doc.S/2000/601, Annex, para.14 (b)(c). その後設置された国境画定委員会について、その運営基金は当事国に財政的義務があるとしつつ、現場での委員会及び事務局の活動を支援する経費はUNMEEの経費で賄われるという予算面においても、UNMEEと仲裁メカニズムとの密接な関係が確認できる。U.N.Doc.S/RES/1344 (2001), *op.paras.*4-5; U.N.Doc.S/2001/202, *paras.*50-53.

33) 最近のPKOの特徴として、包括的和平合意の中に位置づけられ、その役割が認められるものが増えている。この点について、v., G.Cellamare, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali* (G.Giappichelli Editore, 1999), p.141.

慮と、UNMEE の任務と和平達成手段とのリンケージが重視されたことが窺える。こうした特徴を有する UNMEE にオランダが参加を正式に決定したのは、UNMEE の任務を明確に定めた安保理決議 1320 の採択から約 1 カ月後の 2000 年 10 月 18 日であった³⁴⁾。その背景には、この紛争に関する和平交渉の成り行きと UNMEE の任務内容の確定をオランダが注意深く見守っていたことがある。そこで次に参加決定に至るオランダの国内状況を、これまでの国連 PKO におけるオランダの実績を含めて検討することにしよう。

2 . UNMEE へのオランダの参加経緯

(1) オランダと国連 PKO の関係

(イ) オランダの活動実績

オランダには、我が国の国際平和協力法にあたるような国連 PKO への派遣を目的とした特定の国内法は存在していない。なお国連 PKO への部隊派遣に関するオランダ憲法上の直接の根拠規定は、第 97 条 1 項(国家の独立とその領域の防衛に関するオランダ国民の義務)ではなく、軍隊の目的規定である第 98 条 1 項(オランダ王国は、その利益を守るために、志願兵と徴集兵から成る軍隊を保有する)である³⁵⁾。ここには国連の軍事的強制措置とともに国連 PKO も含まれるのであるが、これは、「国連の行動の枠内における派兵は、まさに国家の利益とみなされるべきである」という国連 PKO の性質とこれに関するオランダ自身の

認識に由来している³⁶⁾。さらに、軍役に関しては議会制定法が規律するという憲

34) *Algemeen Dagblad* (19 Oct.2000), p.1.

35) オランダ憲法規定の英語訳については、see, F.Hendrickx (translated), "Kingdom of the Netherlands," in G.H.Flanz (ed.), *Constitutions of the Countries of the World*, vol.XIII (Oceana, 1996). なおオランダにおける徴兵制の実施は、実際には 1996 年に中止されている。J.M.J.Chrus *et al* (eds.), *Introduction to Dutch Law. 3rd ed.* (Kluwer Law International, 1999), p.320.

法第 98 条 3 項に従って 1922 年徴兵法(the Conscription Act)第 33 条 2 項(1988 年改正) が規定されており、それによれば、国連 PKO への参加のための部隊派遣には勅令を要し、これが議会で提出される必要があるとともに、緊急の例外的な場合を除き、当該勅令は議会で提出されてから 14 日後に発効することとなっている³⁷⁾。

また国連 PKO 部隊の常設化構想に関しては、1963 年から国連 PKO 用常設部隊を設置する用意を行うとともにその交渉を国連と開始し、98 年に国連との間で常設部隊アレンジメント(UNSAS)に関する了解覚書に調印している³⁸⁾。またオランダは、この UNSAS を兵站面で保管する目的から設立され、今回の UNMEE で初めて国連 PKO に部隊を派遣することになった緊急対応待機旅団(SHIRBRIG)にも参加しており、実際にもこの枠組みから UNMEE に自国部隊を派遣した³⁹⁾。

オランダの国連 PKO への実際の参加は数の上でも人員の上でもそれほど多くはない。冷戦期に設置された PKO で部隊を派遣したものとしては UNFICYP 及び UNIFIL にとどまっている。もっともその後は、部隊参加として UNTAC 及び UNPROFOR (ユーゴ関連) 軍事監視オブザーバーや警察として UNTAG、UNAVEM や ONUMOZ などの PKO に参加することになり、特に 90 年代前半には「再活性化」したとされる安保理を中心とした国連の活動を積極的に支援していた⁴⁰⁾。しかし、このよう

36) *The Netherlands Yearbook of International Law (hereinafter N. Y. I. L.)*, vol. XIII (1982), p. 239; *N. Y. I. L.*, vol. XVIII (1987), p. 299. オランダ政府によれば、国連 PKO は「国際の平和と安全の維持のために行われる軍事的、準軍事的又は非軍事的性格を有する国連の活動であり、国連憲章第 7 章で規定される強制措置を除くもの」であるという。なお国連 PKO に関するオランダ政府の定義について、*see, N. Y. I. L.*, vol. XIV (1983), p. 326; *N. Y. I. L.*, vol. XX (1989), p. 199.

37) R. Siekmann, "The Dutch Participation in UN Peacekeeping Operations," *International Peacekeeping (The Hague)*, vol. 2 (1994-1995), p. 8.

38) *Ibid.* *See also*, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/MOUIlist.html>

39) SHIRBRIG への参加に関するオランダ国防省のコメントについて、*see, N. Y. I. L.*, vol. XXX (1999), pp. 204-206. UNMEE は SHIRBRIG からの部隊展開を受け入れた初めての事例であった。Romses, *op. cit.*, p. 117. なお UNSAS 及び SHIRBRIG については、*see, H. P. Langille*, "Conflict Prevention: Options for Rapid Deployment and UN Standing Forces," *International Peacekeeping (London)*, vol. 7, no. 1 (2000), pp. 229-230, 232-233.

40) *See, N. Y. I. L.*, vol. XIV (1983), pp. 326-327 (UNIFIL); *ibid.*, vol. XXI (1990), pp. 287-289 (UNTAG); *ibid.*, vol. XXIII (1992), pp. 373-374 (UNAVEM II); *ibid.*, vol. XXIV (1993),

にして冷戦後における国連 PKO への積極的参加につながるとみられていたオランダの対国連 PKO 政策で転機をむかえることとなったのは、UNPROFOR へのオランダ部隊の参加と、そのオランダ部隊が直面した「スレブレニツァの悲劇」、そしてその際のオランダ部隊の行動とオランダ政府の監督責任に関してその後が発生した国内世論の批判の高まりであった。

(口) UNPROFOR への参加と「スレブレニツァの悲劇」

これまでの国連 PKO に関わる実行において、オランダ部隊の参加・撤退が国内で問題となった事例がないわけではない。たとえば UNIFIL での活動ではオランダ部隊の撤退問題をめぐって政府と議会が対立し、これを契機として PKO からの撤退条件の明確化がはかられたということもある⁴¹⁾。しかし、最近の事例で国連 PKO に関する国内世論にもっとも大きな衝撃を与え、国連の活動への参加に否定的な影響を及ぼしたのは、UNPROFOR に参加したオランダ部隊の担当地域で発生したスレブレニツァ陥落とそれに伴う虐殺事件であった。

UNPROFOR は 92 年の設置当初において、関係当事者の同意、自衛目的に限定された武器の使用、非強制・中立といった基本原則に依拠したいわゆる伝統的 PKO であったと考えられている⁴²⁾。この活動の開始を受けてオランダ政府は、現地の

pp.271-274 (UNAMIC), pp.274-278 (UNPROFOR), pp.279-284 (UNTAC); *ibid.*, vol.XXVI (1995), pp.262-264 (UNOMUR); *ibid.*, vol.XXX (1999), pp.206-208 (UNFICYP) (MINURSO).

41) UNIFIL オランダ部隊は 78 年 3 月よりイスラエル軍撤退監視を目的として南レバノンに駐留していたが、82 年 6 月のイスラエルによる南レバノン侵攻などもあり、UNIFIL 展開が長期間に及ぶにつれてオランダ国内では撤退論が浮上した。オランダ政府は半年ごとに参加延長を決定してきたが、83 年の下院宛外相書簡で、参加延長決定は「(i)レバノン政府が同国における権威の確立・強化を行うべく努力すること、(ii)レバノンから外国軍撤退の見込みがあること、(iii)UNIFIL は平和維持活動の枠組み内でその任務の変更と権限強化によりさらに実効的に活動ができるようになること」という条件に基づくものであることを明らかにした上で、イスラエル・レバノン協定に基づきパレスチナ難民キャンプの保護を UNIFIL の任務に含めることについて、オランダ部隊が戦闘に巻き込まれる危険性を指摘してこれを拒否するとともに、同年 10 月には参加要員数の削減を行った。その後 85 年 10 月に政府は、UNIFIL が任務遂行できる状況になく、事態改善の見込みがほとんどないと判断してオランダ部隊の撤退を国連事務総長に通告するに至った。もっとも UNIFIL に対しては、受入国レバノン政府の権威が確立していない地域での PKO の展開自体を問題視する向きもある。J.O.Lang, "Peacekeeping Operations of the UN and Public International Law - Some Legal Aspects in The Netherlands," *Netherlands International Law Review (hereinafter N.I.L.R.)*, vol.28 (1981), p.185.

人道的活動に伴う PKO 要員への危険は受忍可能な範囲に留まるとの見解を示して 300 名ほどの要員派遣を決定した⁴³⁾。しかし 93 年にボスニア・ヘルツェゴビナ内に安全地域が設定されると、これを保護するために北大西洋条約機構（NATO）による空爆が開始され、UNPROFOR 自体もまたボスニア内戦の進行につれて任務を拡大するとともに、国連憲章第 7 章に基づく行動を認められる「拡大 PKO」へとその性格を変えていくことになったのである⁴⁴⁾。こうした戦局の変化からオランダもこれまでの事例以上に積極的な自衛行動が必要であるとの認識に立って 94 年に 1000 名程度の軍事要員を増派し、その後も部隊要員を増員して最大時には 2000-3000 名のオランダ部隊要員が現地に駐留していたと言われている⁴⁵⁾。このように増強されたオランダ部隊は、ボスニア・セルビア人武装勢力に包囲されていたスレブレニツァとジェバの安全地域にカナダ部隊と交替して 94 年から展開した。そして「スレブレニツァの悲劇」が起きた 95 年 7 月初めの時点で、ムスリム市民およそ 30000-40000 人とともに現地で駐留していたオランダ部隊は 429 名であったが、そのうち歩兵部隊は半分にすぎず、残りは後方支援及び医療部隊であったという⁴⁶⁾。

「スレブレニツァの悲劇」とは、95 年 7 月 6 日に開始されたボスニア・セルビア人勢力の攻撃により同 11 日にスレブレニツァが陥落した後、ボスニア・セルビア

42) UNPROFOR 関連決議では人道的関心が国連憲章第 39 条の枠内に置かれることで、憲章第 7 章下での強制措置につながりうる素地が残されたが、設置時点では UNPROFOR に対しては強制的なマンデートは付与されていなかった。See, M.Weller, "Peace-Keeping and Peace-Enforcement in the Republic of Bosnia and Herzegovina," *Z.a.ö.R.V.*, Bd.56 (1996), pp.90-91.

43) *N.Y.I.L.*, vol.XXIV (1993), p.276.

44) この点については、拙稿「国連平和維持活動における自衛原則の再検討 国連保護軍（UNPROFOR）への武力行使容認決議を手がかりとして」『国際協力論集』（神戸大学）第 3 巻 2 号（1995 年）64-70 頁参照。

45) *N.Y.I.L.*, vol.XXVI (1995), pp.265-269. 特に UNPROFOR の任務遂行能力を向上させるために、1995 年 6 月には軍事力を強化した緊急対応部隊（RRF）が UNPROFOR の一部として展開したが、オランダはその主力部隊の 1 つを提供していた。U.N.Doc.S/RES/998 (1995), op.para.9-10; U.N.Doc.S/1995/470, Annex. この RRF の意義を積極的に認めるものとして、see, D.A.Leurdijk, "The Rapid Reaction Force. The Extension of UNPROFOR's 'Peacekeeping' Mission and a Model for the Future," *International Peacekeeping (The Hague)*, vol.2 (1995), pp.132-135.

46) J.W.Honig & N.Both, *Srebrenica. Record of A War Crime*, (Penguin Books, 1996), p.6.

ア人勢力とオランダ部隊の合意によりオランダ部隊の監視の下でスレブレニツァを脱出した女性と子どもを除き、現地に残された 7000 名あまりのムスリム人男性が行方不明となって、おそらくはボスニア・セルビア人勢力により殺害されたとみられている事件である。この事件がいかなる事実経過を経て生じたのか、またそのような悲劇がいかなる原因により起こったのかについては、これまでにそうした点を調査した様々な報告書が公表されており⁴⁷⁾、ここでは詳しく見ていく必要はないであろう。ただ、オランダ部隊が保有する軍事力の不足や、オランダ部隊からの近接航空支援要請をめぐる国連平和軍指揮官ならびに国連事務総長特別代表の判断の相違などもありながらも、この「悲劇」にオランダ部隊が何らかのかたちで関与していたのではないかという疑念がオランダ国民の間で生まれたこと、そしてそれについてオランダ国防省による事後調査報告が行われたものの、そうした疑念を払拭しうるような信憑性が得られなかったことなどにより⁴⁸⁾、オランダ部隊の行動や困難な現地情勢の下に部隊を派遣したオランダ政府の決定、さらにはオランダ政府の対国連 PKO 政策までもが国内では批判の対象となったことは注目しておかなければならない⁴⁹⁾。この事件によってオランダ国民の多くは、自国部隊がそばにいながら多くの人命が奪われたことに対する無力感とともに道義的責任を感じ、こうした悲劇が起こった原因の解明や自国部隊派遣の是非、さらには国連 PKO との関係の再検討も要求するに至り、このためオランダ政府は国連 PKO への自国部隊派遣に慎重な態度をとらざるを得なくなったからである。結局、

47) この事件に関しては、オランダ国内機関による報告書のほか、たとえば Human Rights Watch の報告書 ("Bosnia-Herzegovina: The Fall of Srebrenica and the Failure of U.N. Peacekeeping," *Human Rights Watch Report*, October 1995) や、国連事務総長の報告書 (The Fall of Srebrenica, U.N.Doc.A/54/549)、フランスの議会報告書 (Rapport d'information déposé en application de l'article 145 de Règlement par la mission d'information commune sur les événements de Srebrenica. <http://www.assemblee-nationale.fr/legislatures/11/pdf/rap-info/i3413-01.pdf>) でも事実関係と原因究明が行われている。See also, N.Both, *From Indifference to Entrapment. The Netherlands and the Yugoslav Crisis 1990-1995* (Amsterdam U.P., 2000)。

48) A.Simon / B.Vandenberghe, "Der Fall der UN "Safe Area" Srebrenica und die Rolle des niederländischen Bataillons Dutchbat - Eine Zusammenfassung der niederländischen Untersuchungen," *Z.a. ö.R.V.*, Bd.61 (2001), S.681-698.

49) ただしこの事件に関するオランダ部隊やオランダ政府の法的責任を否定する主張として、see, R.C.R.Siekman, "The Fall of Srebrenica and the Attitude of Dutchbat from an International Legal Perspective," *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol.1 (1998), pp.301-312.

オランダによる国連 PKO 参加が再び国政レベルで問題となったのはこの「スブレニツァの悲劇」から実に 5 年後のことであり、それが UNMEE であった。

（２）「スブレニツァの悲劇」の影響と UNMEE 参加消極論

（イ）オランダ議会における議論

国連からは当初 2000 年 5 月 31 日の段階でシエラレオネに展開していた UNAMSIL へのオランダ部隊参加が非公式に打診され、オランダ国連大使もこれを支持して 800 名程度の歩兵部隊などを派遣することを主張したと伝えられている⁵⁰⁾。しかしこの要請がその直前に発生した UNAMSIL 人質事件への対処策であることは明らかで、また現地シエラレオネの状況も依然として不安定であったことから⁵¹⁾、結局、政府も議会も UNAMSIL へのオランダ部隊参加にはその安全保障上の理由から消極的な立場をとることになった⁵²⁾。そしてその後あらためて国連から PKO へのオランダ部隊の参加に関する非公式な打診が寄せられたのが今回の UNMEE のケースだったのである。

前述したように 6 月 18 日にエチオピア・エリトリア間でアルジェ停戦協定が締結され、国連 PKO の現地展開が当事者の同意を得て現実味を帯びるようになった後、7 月には国連からオランダに対して UNMEE への参加打診が非公式に行われ、これを受けて 8 月末に外相と国防相が 500 名のオランダ海兵隊派遣計画を内閣に提出する予定であることを明らかにした⁵³⁾。こうした政府内部の動きに対して議会側は、連立与党である労働党（PvdA）、自由民主国民党（VVD）、民主 66（D66）

50) この当時オランダはアフリカの紛争処理を優先的な政策目標に掲げていたこととともに、アフリカ諸国の支持で安保理非常任理事国に選出されていたことから、オランダ国連大使に対するアフリカ諸国の圧力も大きかったと伝えられている。De Volkskrant (9 June 2000), p.1; NIS News Bulletin (10-13 June 2000), p.3.

51) UNAMSIL 要員人質事件も含めてこうした状況について詳しくは、拙稿「シエラレオネ内戦における「平和維持活動」の展開（２・完）」117-119 頁参照。

52) De Volkskrant (10 June 2000), pp.1,6.

53) この計画では同時に他の国連加盟国も参加する旨の確約を国連に求めるとしている。De Volkskrant (29 Aug.2000), p.1.

も野党キリスト教民主同盟(CDA)も一致して計画の公表直後にオランダ海兵隊派遣について消極的な姿勢を明確にしている。すなわち、他の加盟国も UNMEE に参加することやオランダ部隊に生じる危険が受忍可能な程度なものであることが明らかになるまでこの活動にコミットすべきではないとし、国連が UNMEE 派遣を許可する決議を採択するまで待つべきだという態度をとったのである⁵⁴⁾。こうした議会側の消極的姿勢の背景として、依然「スレブレニツァ・シンドローム」と呼ばれるボスニア内戦時の悲劇がオランダ国民の中でトラウマとなり残っていると、このトラウマを払拭するためだけに派遣を性急に決定すべきではないという見解もあったことは注目に値する⁵⁵⁾。他方では、これまでオランダがアフリカにおける PKO への参加要請を断り続けてきたことから、もし国際社会の法と秩序の実施を真剣に考えるのであれば、これ以上の要請拒否はできないという見方も議会内にはあったと伝えられている⁵⁶⁾。ただいずれにしても、主としてスレブレニツァ問題をめぐって生じた自国部隊展開に関するオランダ国内決定過程を検証したいいわゆるバッカー報告書が9月初めに公表される予定であったことから、この報告書の内容を検討した後に UNMEE への参加の是非について再度議論されることが議会内では考えられていた。

(ロ) バッカー報告書の内容とその影響

このバッカー報告書とは、バッカ - 議員(D66)を委員長として PKO 参加をめぐるオランダ部隊の海外派兵に関する政策決定過程を調査することを目的に 1999 年に設置されたオランダ議会直属の委員会がその調査結果をまとめて 2000 年 9 月に議会に提出した報告書である。その調査の焦点は主にスレブレニツァ問題に当てられたが、対象範囲はそれに限られず広範に及び、オランダ部隊の派遣が実施されたカンボジア、キプロス、湾岸戦争、ハイチ、アンゴラなどもその対象と

54) *Media Monitor* (30 Aug.2000), p.1. さらに連立与党のうち VVD と D66 は 99 年の NATO 空爆に対して否定的であったことから、今回のオランダ部隊の派遣についても慎重な姿勢を崩さず、これはバッカー報告書が公表された後もしばらく維持された。*De Volkskrant* (29 Sept.2000), p.1.

55) *De Telegraaf* (30 Aug.2000), p.3.

56) *Trouw* (26 Sept.2000), p.4.

なっている。特に1999年のコソボ問題に関わるNATOによるユーゴスラビア空爆についても関係者への聴聞が行われたことから、連立与党内からも委員会の越権行為ではないかという批判がなされるほどであった⁵⁷⁾。9月4日に公表されたバッカー報告書の内容は以下のように9点にわたる事実評価とそれに基づく7点の勧告にまとめられる。

前者の事実評価としては第1に、これまでのPKOへの参加に際してはオランダがそのイニシアティブをとってきたという。また第2に、派兵の決定プロセスにおいては様々な動機が働き、そのうちどれが最も重要であったか必ずしも明確ではなかった。第3に、派兵の動機は関係省庁により様々であり、たとえば外務省は一般に国際の平和と安全の維持と国際法秩序の促進をその目的にするなど国際場裏におけるオランダの立場の強化を打ち出したのに対して、国防省の高官や軍部は予算獲得や功名心などから省・軍の政策実現を図ることもしばしばあったことが指摘されている。第4に、関係閣僚は一般に、PKO参加について当該省庁の関係部局から適宜情報を受けていたが、なお重大な例外もあったとされている。たとえば、国防相はスレブレニツァでの出来事についてすべて情報を得ていたわけではなく、またその他の閣僚もムスリム人の大量殺害に関する証拠をすべて与えられていたわけではなかったのである。第5に、政府は概して比較的多数のオランダ部隊が参加するPKOについてはその参加や活動の継続、撤収に関する情報を適切なかたちで議会に提供していたが、キプロスの場合のように、国防相が一部の情報を伝達しないというような事例も見られた。第6に、何年にもわたり議会はスレブレニツァ陥落をめぐる新しい情報を繰り返し受け取ってきたが、これに対してユーゴ空爆に際しては、その活動期間中は情報が混乱したままそれが議会に提出されていたことが確認されている。第7に、政府はNATOと国連安保理における議論の結果を完全なかたちで議会に知らせてはいなかったということが指摘された。さらに第8に注目されるのは、外務省と国防省の間で相当程度の軋轢

57) *Media Monitor* (19 May 2000), pp.1-2.

が存在するということである。そして最後に第9点目として、議会は決定を行う際、その決定がいかなる範囲のものを自覚せずに同意を与えてしまう場合があり、スレブレニツァへの航空機甲大隊の派遣やユーゴへの NATO 空爆はその例であったということが強調されている。このようにバッカー報告書は、決定過程における政府と議会の関係と、派遣決定に至るまでの議会権限の弱さ、さらには関係省庁間、特に外務省と国防省の間の関係に横たわっている問題点を指摘したのであった。

またこうした事実評価に基づき、バッカー委員会は以下のような勧告を行っている。第1に、政府は PKO 参加についての理由を、できるだけ完全なかたちで議会に書簡を通じて伝達しなければならず、その際、決定を行うに至った基準を明確に示す必要がある。第2に、外務省、国防省、及び内閣府の各大臣と関係係官は、情報提供のために従来よりもきちんとしたアレンジメントを行わなければならない。第3に、議会は、非公開ではなくあくまで公開の席で PKO に関する情報を受け取りつづける必要がある。第4に、外務省と国防省は、PKO への部隊派遣をめぐる決定、議会への情報提供、国際機関との連絡などについていずれが責任を負うことになるのかにつき書面で合意をしておかななければならない。第5に、議会に情報を提供する書簡には、起こりうる安全保障上のリスクについての国防省による分析結果を含めなければならない。そして第6に、事後的な聞き取り調査などについて軍部全体の手続を明確化することが要請され、最後に第7点目として、関係各省庁が的確な情報提供と収集のため電子メールの保存と発出に関するアレンジメントを迅速に行うことが求められている⁵⁸⁾。このようにバッカー委員会の見解によれば、国連 PKO への部隊派遣についてはその決定過程への議会の権限強化がより体系的により厳格に要求されているということがいえるであろう。ただし、これらの勧告は部隊派遣決定に至る手続的技術的側面を主としており、参加の是非に関わる政治的な勧告という性格は有していないということには注意

58) 以上について、see, *NRC Handelsblad* (4 Sept. 2000), p.3. この報告書全文はオランダ下院のホームページより入手できる。Rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen, <http://www.overheid.nl/op/index.html>.

しておかなければならない⁵⁹⁾。その意味でこのバックカー報告書が重視した点は国連 PKO への参加に関する情報の透明性確保と政府による説明責任、そしてそれを通じた議会監視機能の強化であったが、それとともに実際には、国連 PKO への参加決定に関わる基準について示唆が与えられていたことにも注目しておく必要がある。たとえば報告書では議会による危機分析能力の向上も取り上げられており、これは参加の是非を決定する際の前提となる条件であろうし、その他展開地域の情勢に対する派遣部隊の軍事能力の評価、及び実現可能な撤収計画の策定などは、具体的な派兵決定の際には最も重要な基準として適用されることが予想されたのであり⁶⁰⁾、しかもこれらはいずれも国内政策決定過程のみならず、国際的な場面での処理を要すると考えられるものでもあった。

しかしながらこうしたバックカー報告書の勧告内容に対しては、その公表前からすでに政府内部では実現不可能という意見が表明されていた。そして実際にもデ・フラーフ国防相は、バックカー報告書公表後に、同報告書がどのようなかたちで PKO への部隊派遣について政府部内で決定を行いつつある中であらゆる段階で議会に情報を提供しつづけることは極めて実現が困難であり、特に UNMEE のように SHIRGBRIG から部隊を派遣する場合を念頭におきながら、そうした議会への情報提供により早い段階で他国の参加状況がオランダ議会を通じて公表されることになってしまい、他の参加国に影響を与えかねないという懸念を表明したのである⁶¹⁾。ただ、その他議会の一部からは部隊派遣に関する重要な政府決定について議会は知らされていないかったという報告書の認定内容は認めがたいとする見解は出されたものの、政府と議会はともにこのバックカー報告書の内容を賞賛すると

59) 同様に、「スレブレニツァの悲劇」に際してオランダ部隊がとった対応についての政治的評価も行われていない。これについては別途、オランダ政府の要請でオランダ戦争文書研究所が5年以上にわたって行った調査により、オランダ政府の責任を認める報告書が2002年4月10日に公表されている。そしてその後、この調査結果を受けてコック内閣は同16日に総辞職することを表明した。See, *Keesing's Record of World Events*, pp. 44741, 44746-44747. このことは、当時すでにコック首相が政界引退を表明していたという事実を差し引いても、「スレブレニツァの悲劇」とそれに対するオランダ政府の責任問題がオランダ国内においていかに大きな政治的問題であったかということを物語っている。

60) *NIS News Bulletin* (5 Sept.2000), p.3.

61) *Algemeen Dagblad* (1 Sept.2000), p.5; *Algemeen Dagblad* (6 Sept.2000), p.5.

もに、PKO への部隊派遣に関する手続を改善することについてはコンセンサスでこれを歓迎する姿勢を示した⁶²⁾。政府はまた、この報告書を考慮に入れて UNMEE への参加の是非に関する決定を行うことを明言し、具体的には参加部隊の軍事能力の強化や撤収計画の明確化というようなバックカー報告書が提言した部隊の派遣条件の充足が国際的なレベルでは次に大きな問題として降りかかることになったのである⁶³⁾。

(3) 参加消極論へのオランダ政府の対応

バックカー報告書の内容が公表されて論議を呼ぶ中、9 月上旬にコック首相は折から開催中の国連ミレニアムサミットに出席するとともに、同 8 日にはアナン国連事務総長と会談した。コック首相はこの会談でオランダがまだ UNMEE 参加を正式に決定していないことを説明するとともに、翌週に予定されていた UNMEE 派遣に関する安保理決議採択を控え、他の大国も UNMEE に参加することが望ましく、この点でオランダ自身はカナダが参加してくれることを期待していること、UNMEE の軍事面及び衛生面での危険がどの程度のものか明らかにされること、UNMEE がどの程度の期間活動するかについて国連内で合意が得られること、という 3 つの条件の充足が UNMEE へのオランダ参加には必要であると述べている⁶⁴⁾。これらは内容からみてオランダ部隊の安全確保・強化と PKO からの撤収可能性の確保という 2 点を強調するものであり、そのいずれもオランダ議会からの要求であると同時に「バックカー報告書」の勧告に沿ったものでもあった。その意味で UNMEE に参加するためのこうした前提条件の提示は、一方で国内における参加消極論への対策を表していると同時に、他方では内政上の議論を外交のレベルに移

62) *Trouw* (5 Sept.2000), p.4; *De Volkskrant* (5 Sept.2000), p.1.

63) *Algemeen Dagblad* (6 Sept.2000), p.5.

64) *NIS News Bulletin* (8 Sept.2000), p.3. なお国連ミレニアム総会での演説でコック首相は平和維持に関してはその能力改善の重要性を指摘するにとどまり、オランダの具体的な PKO 政策には言及しなかったが (U.N.Doc.A/55/PV.4 (6 Sept.2000), pp.26-27.)、国際の平和と安全の維持に関する安保理の役割を討議した安保理会合では、必要があれば、迅速かつ「強力な」マンデートの下で国連の活動が展開できるようにすべきだと主張した (U.N.Doc.S/PV.4194 (7 Sept.2000), p.17.)。これを受けて採択された安保理決議では、PKO の強化について、明確で実現可能なマンデートの付与、十分な訓練と装備の必要性などと並んで、国連や文民保護のための措置や派遣時における部隊提供国との協議などが確認さ

してこれを実現させていく架橋装置としての役割を果たしているということができらるであろう。

（イ）オランダ部隊の安全確保の強化

自国部隊要員の安全確保に関するオランダ政府の政策は4つのレベル、すなわち UNMEE の任務の明確化と自衛強化の法的手当、UNMEE 全体の安全性向上を目的とした他の大国への UNMEE 参加、他の大国による自国部隊への軍事的支援、国連による武器禁輸措置の継続維持をそれぞれ追求するというかたちになって現れた。

UNMEE の任務の明確化と自衛強化に関しては、安保理決議がオランダにおける UNMEE への部隊派遣賛成派の意向を相当程度取り入れる内容となって採択されたため、これがオランダ議会内での派遣支持に大きな影響を与えたことが考えられる。たとえば UNMEE への部隊派遣に関する下院での審議においては野党 CDA が任務の危険性を理由として参加に反対する姿勢を示していたが、これに対してオランダ政府側は、UNMEE では「強力な（robust）」武器使用基準（ROE）が採用されており、オランダ部隊の安全はこれにより確保されていると反論することができたのである⁶⁵⁾。さらにまたこの決議 1320 では、憲章第7章が援用されていないこと、UNMEE の任務が人道的な側面に及ばないことも特徴としてあげられるが、これらは連立与党が UNMEE への派遣に賛成する際の論拠ともなった点であった⁶⁶⁾。その意味で部隊提供国の観点から見ると、PKO の任務及びそのための行動基準は、

れている。U.N.Doc.S/RES/1318 (2000), Annex. III.

65) *De Telegraaf* (27 Sept.2000), p.9; *NRC Handelsblad* (3 Oct.2000), p.1; *Het Parool* (19 Oct.2000), p.3. すでに 9 月 15 日の安保理決議 1320 採択直後にオランダ外相は安保理が UNMEE に付与した「強力な」マンドートに対して積極的な評価を行うと同時に、UNMEE 部隊が危機に直面した際には行動をとることができるようにすべきだとのオランダの要求により同決議が改善されたことを示唆しており、この安保理決議採択に際してはオランダもその決議内容について自国部隊の安全確保の観点から要求を行っていたことが伺われる。*De Volkskrant* (16 Sept.2000), p.1.

66) *Het Parool* (19 Oct.2000), p.3. ただしオランダ政府は、UNMEE は人道的支援においてあくまでも調整の役割を担うにとどまり、その供給主体とはならないと主張していたが、国連当局は UNMEE が人道的支援活動に直接関与する可能性を否定しなかったという。*Algemeen Dagblad* (9 Nov.2000), p.5. なお UNMEE への参加に反対した CDA は、より強力な軍事的支援を得ながら難民など人道上的問題にも UNMEE は対処すべきだと主張していた。*NIS News*

派遣対象の紛争の性格ばかりでなく、部隊を提供しようとする国家の意向をも取り入れて構成されうる余地を残しているものであり、ここにおいて部隊提供国は内政での論点を外交で解消しうる可能性を有しているのである。

UNMEE への他の大国の参加要請については前述の通り、オランダ政府は 800 名から 1000 名規模の部隊を派遣する条件として、カナダが 400 名の部隊を派遣することを希望していた。ところが、オランダはカナダによる UNMEE 参加の正式決定を待って参加を決定する意向であったのに対して、カナダもまたオランダの参加決定の後に自国部隊の派遣を正式決定する予定であったことから両国間で調整が必要となった⁶⁷⁾。カナダ政府は、オランダが部隊派遣を正式決定すること、カナダ部隊がオランダ部隊の指揮下に入ることを条件としており、オランダ連立与党内での足並みがそろわずに参加決定が遅れたことから、10 月上旬のオランダ政府の参加決定直前まで部隊派遣に関するオランダとカナダの関係は流動的であったといわれている⁶⁸⁾。なお野党 CDA は英・米・仏などの大国が UNMEE に参加しないことから緊急時におけるオランダ部隊の救出が困難であるとして UNMEE へのオランダ参加に反対したが⁶⁹⁾、これらの諸国は、PKO で国連の指揮・統轄下に自国部隊が入ることには積極的ではなく、実際にも UNMEE に部隊を派遣するということとはなかった⁷⁰⁾。

またオランダは、UNMEE 内での措置とは別に、緊急時におけるオランダ部隊への軍事的支援を得られるよう個別に大国に要請する対応をとった。米国からの軍事的支援提供の確約を得たのはその成果である⁷¹⁾。またオランダはフランスに対してもオランダ保有のアパッチヘリをジブチのフランス軍事基地に駐留できるように要請し⁷²⁾、ヘリ駐留の見返りとしてジブチへの経済援助問題が浮上したもの

Bulletin (19 Oct.2000), p.3.

67) *De Volkskrant* (21 Sept.2000), p.3.

68) *Trouw* (28 Sept.2000), p.1. 結局カナダは 250-400 名の部隊をオランダの指揮下に参加させることで調整が図られた。*Trouw* (29 Sept.2000), p.1.

69) *De Telegraaf* (21 Sept.2000), p.8; *NRC Handelsblad* (3 Oct.2000), p.1.

70) *De Volkskrant* (18 Oct.2000), p.4.

71) *NRC Handelsblad* (26 Sept.2000), p.5; *De Volkskrant* (28 Sept.2000), p.1.

72) 緊急撤収時におけるフランスからオランダへの軍事援助供与は、オランダ政府の UNMEE 参加方針決

の、最終的にはフランスとジブチの同意を得てフランス軍事基地への駐留を可能とした⁷³⁾。こうした大国からの軍事的支援提供の確約は、実際にどの程度の実効性があったかは不明確であるとしても、オランダ部隊への「保険」という意味合いとともに、部隊の安全性を懸念する国内勢力に対する牽制材料となったことは確かである⁷⁴⁾。

最後に、オランダが自国部隊の安全性を確保するために国際レベルで追求したもののとして、2000年5月に国連安保理決議1298で発動されていた武器禁輸措置の継続がある。この政策はオランダ部隊がすでに現地に展開を開始した後にとられており、その意味ではUNMEE参加に関する意見集約という国内向け対策というより部隊要員の安全確保を目的とした国際環境の整備という側面が強い。オランダがこうした政策を採用した背景には、2000年12月12日の和平合意締結を受けて安保理内部でこの禁輸措置の撤廃が取りざたされるようになったことがある⁷⁵⁾。この動きに対してオランダは、禁輸措置撤廃により武器が再流入して現地情勢が不安定になり、ひいては自国部隊の安全が脅かされることを懸念して、カナダと共同で、この措置を引き続き発動から12カ月、すなわち当初予定されていた2001年5月まで継続させるように安保理理事国を説得し、最終的に禁輸措置解除の動きを阻止することに成功した⁷⁶⁾。武器禁輸措置自体は2001年5月16日で終了することになったが⁷⁷⁾、後述するとおり、6月にはオランダ部隊の任期も終了する

定直後に両国間で合意がなされていた。*Trouw* (10 Oct.2000), p.3. またアパッチヘリ駐留計画については、国連も「国内的要素」の問題でありPKOにとって障害とはならないと判断した。むしろこの計画に消極的だったのはオランダ部隊の装備を万全なものとして主張していた政府・連立与党の一部・国防省であり、緊急時におけるオランダ部隊の撤収手段として用いられるアパッチヘリの現地駐留を条件としてUNMEE参加を認めた議会の強い要請を受け、政府がこの計画を受け入れたのである。*De Volkskrant* (19 Oct.2000), p.3; *NRC Handelsblad* (21 Oct.2000), p.1.

73) *De Volkskrant* (20 Nov.2000), p.3; *Trouw* (6 Dec.2000), p.1; *Trouw* (17 Jan.2001), p.4.

74) これは同時に連立与党の協調を誘う結果にもなった。*NRC Handelsblad* (10 Oct.2000), p.1.

75) 武器禁輸措置解除に積極的だったのは米国であった。米国は2000年12月末にはエチオピアに対してエリトリア・エチオピア両国に対する武器禁輸の解除を約束していたといわれている。*Trouw* (8 Jan.2001), p.5.

76) *NRC Handelsblad* (11 Jan.2001), p.1. なお2000年12月29日には安保理決議1298で設置された武器禁輸の監視に関する制裁委員会の報告書も採択されている。
U.N.Doc.S/2000/1259, Annex.

77) U.N.Doc.S/PRST/2001/14. See also, U.N.Doc.S/RES/1298 (2000), op.para.16.

ことになっていたため、禁輸措置解除が直接にオランダ部隊の安全に影響を与えることはなかったのである。

(ロ)「出口戦略」の追求

バッカー報告書の指摘のように、PKOの一部として紛争に関わりつつ、その泥沼にはまりこまないようにするためにも、いかにPKOから撤退する道を残しておくかということもまたPKO参加に際しての重要な考慮事項とされた⁷⁸⁾。オランダ政府はこのいわゆる「出口戦略」の追求のため、オランダ部隊自らに適用される条件の設定とエリトリア・エチオピア紛争全体の政治的解決への支援、さらにPKOにおける「出口戦略」そのものについて議論を喚起してその内容の明確化と自国による「出口戦略」追求の国際的認知を求めたのである。

まず部隊派遣条件の1つとしてオランダ政府は、UNMEEへの派遣部隊の任期を6カ月に限定し、この撤退はオランダ部隊に置き換わる他国の部隊が予定されていなくても実施されうるといふ国連からの確約を取り付けようとした⁷⁹⁾。これは1974年以降膠着状態のまま展開が継続しているUNFICYPの再現を避け、継続的な負担を回避するとともに、紛争当事者に問題解決を促すことを目的としたものであった⁸⁰⁾。さらにオランダ政府によれば、任期途中であっても現地情勢が劇的に変化して危険が増大したと判断されればオランダ部隊は撤退可能であるという立場に立っていた⁸¹⁾。実際には、UNMEEに展開するオランダ部隊と入れ替わって展開する部隊がインド部隊と確認されたのは2000年12月で、この時にはすでにオランダがUNMEEへの参加を正式に決定した後であり、部隊が現地に展開を開始す

78) なお手続的および法的な観点から過去のPKOの終了形態を考察し、その多様性を指摘したものと、*voir*, P. Daillier, "La fin des opérations de maintien de la paix des Nations Unies," *A.F.D.I.*, tome XLII (1996), pp.62-78.

79) 部隊派遣の正式決定前にオランダの外相と国防相が相次いで2000年9月の時点で国連事務総長に対してその旨の確認を求めている。*De Telegraaf* (21 Sept.2000), p.8.

80) オランダは安保理会合の席でも、両当事国がUNMEEのプレゼンスに依存しすぎてUNFICYPのような状況に陥ることに警戒感を表明していた。U.N.Doc.S/PV.4227, p.4.

81) オランダ政府の説明では、UNPROFORと異なり、オランダはUNMEE自国部隊に対して完全な指揮(full command)を保持するとされた。*Media Monitor* (10 Oct.2000), p.1.

る頃であったことから⁸²⁾、UNMEE への参加決定時点では後継部隊がどの国から派遣されるのかはまだ不明確であったことになる。従って、アフリカ PKO への部隊提供が少ない現実を目前に、国連はオランダの主張する条件を受け入れて部隊派遣を求めたとみることができるであろう⁸³⁾。

ただし、オランダにとっては6カ月の任期で更新なしという条件が現実に行われるかどうか不明確である以上、エリトリア・エチオピア紛争、特にその源となっている両国間の国境問題そのものの解決が UNMEE に参加するオランダ部隊の早期帰還を可能とする環境整備を意味するものと受け止められるようになった。このため、オランダは両当事国による紛争の包括的な解決努力を支持し、後に2000年12月に包括的和平合意が締結されると、そこで設置が予定された国境画定委員会と補償請求委員会をハーグに招いてその支援を具体化したのである⁸⁴⁾。こうした国際法に従った紛争の解決は、同時に「国際的な法の支配の発展を促進する」（オランダ憲法第90条）ことが自国の国益であるという観点にも合致するものであった。さらに近年において積極的となっている対アフリカ政策の構築も視野に入れて、和平プロセスの進展に従い両国に対する経済援助の供与も明らかにするなど、経済援助を戦略的に用いて紛争解決を促す試みも行われている⁸⁵⁾。従ってここでは、オランダ部隊の撤収可能性の確保という短期的な目標に加えて、国際法による平和・紛争解決、対アフリカ外交の推進というオランダの政策もまた追求されているのである。

また UNMEE への参加決定直後の2000年11月にオランダは安保理議長国となり、これを機に“*No Exit without Strategy*”と題するペーパーを提出して他の安保理

82) *De Telegraaf* (9 Dec.2000), p.2; *NIS News Bulletin* (13 Dec.2000), p.6.

83) 実際に国連事務総長は、オランダ部隊が数カ月以上現地に駐留することはないとオランダに確認していたといわれている。*Trouw* (30 Sept.2000), p.1; *NIS News Bulletin* (3 Oct.2000), p.3.

84) 和平合意第4条3項及び第5条5項参照。U.N.Doc.A/55/686-S/2000/1183, Annex. なお国境画定委員会及び補償請求委員会の構成・具体的活動については、*See*, U.N.Doc.S/2001/608, Annex I & II; U.N.Doc.S/2001/843, Annex I.

85) オランダ政府はこの紛争に関連して1999年6月にエチオピア・エリトリア両国に対する経済援助を凍結していたが、UNMEE への自国部隊派遣後、和平進展に従い2001年には経済援助供与を再開する意向を明らかにしていた。*NRC Handelsblad* (9 Nov.2000), p.2.

理事国に討議を呼びかけた。そして PKO の撤収問題を議題として安保理で議論することにより、PKO の「出口戦略」一般に関して内容を深める機会を提供するとともに、UNMEE における自国の立場について他の国連加盟国に理解を求める方策を採ったのである⁸⁶⁾。オランダの問題提起と安保理での討議内容についての詳細は次章に譲るが、この「出口戦略」は内容からみてバッカー報告書の延長線上に位置づけられることから、オランダはこの報告書の勧告内容を安保理という国際的平面に移し替えることで国連 PKO への参加に対するオランダ国内の抵抗感を和らげようとすると同時に、安保理非常任理事国として国連 PKO に関わる基本原則の明確化に寄与する姿勢を示したとみることができるであろう。

(八) UNMEE への参加決定とその意義

UNMEE への参加の是非という観点からみると、連立与党では VVD と D66 が参加に慎重な態度をとっていたが、UNMEE の活動におけるオランダの国益、軍事的任務、任務遂行に付随する危険などを明確にする評価枠組について合意がなされたことにより、2000 年 10 月上旬には連立与党内で UNMEE 参加について一致が見られることになった⁸⁷⁾。これに対して野党 CDA は最後まで反対したが⁸⁸⁾、結局 10 月 6 日にオランダ政府は自国部隊の参加を正式に決定し、これを受けて議会も 10 月 18 日に UNMEE に 1100 名の部隊を派遣することを承認した⁸⁹⁾。そして実際にオランダ部隊が現地に展開を開始したのは 12 月中旬であり、展開を完了したのが翌 2001 年 1 月のことである⁹⁰⁾。

これまでみてきたことからわかるように、UNMEE にオランダが参加可能かどうかは、1995 年 7 月に起こったスレブレニツァの悪夢をオランダ国民の脳裏からい

86) U.N.Doc.S/2000/1072, Annex; U.N.Doc.S/PV.4223 (15 November 2000); U.N.Doc.S/PV.4223 (Resumption 1) (15 November 2000).

87) *Algemeen Dagblad* (6 Oct.2000), p.3.

88) *NRC Handelsblad* (3 Oct.2000), p.1; *NIS News Bulletin* (7/9 Oct.2000), p.3.

89) *NRC Handelsblad* (7 Oct.2000), p.1; *Algemeen Dagblad* (19 Oct.2000), pp.1,4.

90) *NIS News Bulletin* (13 Dec.2000), p.6; U.N.Doc.S/2001/45, paras.9-10.

かに振り払うか、そして実際にもそれを振り払えたかという点に帰着する。この点でバッカー報告書の公表は、国連 PKO に関するトラウマを払拭する方策を提供したという意味において大きな意義を有していたといえることができるであろう⁹¹⁾。しかしこの報告書の勧告内容を実践に生かすには、その最初の実験ともいえた UNMEE への参加決定にかかる時間はあまりにも短すぎたことも事実である。UNMEE への部隊派遣決定に至る状況から見て、政府がどの程度まで情報を議会に提供し、また議会が決定過程にどの程度まで深く関与したかは依然不透明であり、バッカー報告書の勧告がすべて十分に実行に移されたわけではないように思われる⁹²⁾。従って、国連 PKO への参加に関わるオランダの政策とその決定手続について「スレブレニツァの悲劇」が実際に教訓となって改善がみられたか、今後バッカー報告書の提言が現実政治の中で実現されていくかどうかは、UNMEE 以後のオランダと国連 PKO との実行を通じでさらに検討していかなければならない。その意味において、特に冷戦後の紛争における PKO の事例とそこでの部隊提供国の役割について国連で行われた議論は、オランダ自身がこの問題を提起したことでオランダ政府の対国連 PKO 政策の内実が表明されているという点からも、そしてまた国際社会における部隊提供国一般の関心の動向を探る上でも、ともに重要な示唆を提供していると考えられる。最後にこの問題を見ていくことにしよう。

3 . オランダの対国連 PKO 政策の国際社会への浸透

(1) 「出口戦略」提案の特徴と安保理での議論

オランダが「出口戦略」の問題を国連の場で初めて正式に提起したのは、国連事務総長宛に提出した 2000 年 11 月 6 日付書簡においてであった⁹³⁾。この書簡に

91) なお 2000 年 9 月中旬に発表されたオランダ戦争文書研究所の世論調査では、オランダ国民の 55% が UNMEE へのオランダ部隊派遣を支持しており、参加反対は 31% であったという。*NIS News Bulletin* (21 Sept.2000), p.11.

92) 実際、UNMEE 参加をめぐるオランダ政府の対応については、報告書の起草に中心的な役割を演じたバッカー議員自身も政府側が議会に対してより広い支持を求める努力をしなかったと批判したという。*Media Monitor* (10 Oct.2000), p.1.

添付されたペーパーは、イントロダクション、「出口戦略」の内容・定義、及びそれとの安保理のマンデートの関連を述べる理論編、そしてモザンビーク、リベリア、ハイチの具体的事例を検討している事例研究の三部により構成される5頁ほどの短いものであるが、このうちこのペーパーの目的を明らかにした導入部では、「安保理の決定プロセスの改善に向けた第一歩として、事態への関与の終了あるいは実質的な変更を安保理が決定する際の方法について討議を行うことがその目的であるとされ、活動上のマンデートの創設、重要な変更及び終了についての安保理内の決定プロセスがこの研究の対象範囲であるとしている⁹⁴⁾。

注目されるのは“*No Exit Without Strategy*”と題する理論編である。ここでオランダが強調したのは、「出口戦略」という言葉は活動の終了とその目的とを結びつけるものではないことから誤解を招きやすいとして、むしろ紛争地域においてその地域の当事者自らによって維持されるような平和を目的とした長期計画 - 全般的な戦略が必要であるとし、「出口」はそうした永続的平和の達成というかたちで任務が終了することに基づくものであるということであった。すなわちこのアプローチによれば、事態の変化に応じて平和維持から紛争終了後の平和構築へ移行するなど、紛争全体の動向を捉えて様々な国連の平和活動がこれに対処する中でマンデートの変更や部隊の撤収などが検討されることになる。しかも部隊派遣についてはその計画段階で、当該活動が達成すべき目的とその達成に必要な資源とをより注意深く検討しなければならないということもあわせて強調されており、ここには部隊派遣国の側からみた費用対効果という功利主義的な視角が提示されているのである⁹⁵⁾。

93) もとより一国の国内政策としての「出口戦略」は以前より検討が行われている。最近では特に米国のボスニア介入政策について当てはまり、概念の不明確さや「出口戦略」採用による政府の行動範囲の縮小を理由として批判も提起されていた。See, G. Rose, “The Exit Strategy Delusion,” *Foreign Affairs*, vol. 77 (1998), pp. 56-67.

94) U.N. Doc. S/2000/1072, Annex, para. 2. なおこのペーパーが指摘するとおり、この問題の検討はプラヒミ報告書が提起した改革案を補完する性質を有している。同報告書は、国連加盟国による部隊派遣の条件や準備の問題などには触れているものの、安保理の決定プロセスの問題にまで踏み込むものではなかったのである。U.N. Doc. A/55/305-S/2000/809, paras. 48-64, 86-169.

95) U.N. Doc. S/2000/1072, Annex, paras. 4-5.

この書簡が提出された2000年11月当時の安保理議長国はオランダ自身であり、こうした書簡の提出を通じ、自国部隊のUNMEE参加と絡めてこの問題を安保理に提起し、その議論について主導的役割を果たしていこうという思惑がオランダにあったことは否定できない。しかしこの問題が包括的に討議された安保理公式会合では、そうしたオランダの思惑とは別に、実際に部隊を提供している国も含めた他の国連加盟国からも全般的にオランダの問題提起に理解を示す意見が表明されている。安保理内では、ブラヒミ報告を支持する決議が採択されて2日しか経っていなかったこともあり⁹⁶⁾、国連PKO改革に積極的な雰囲気の中、活動目標やマンダートの明確化、資源の効率的な使用、部隊提供国と国連事務局、さらには安保理との間のコミュニケーション強化といった様々なPKO改革策が具体化する1つの局面として「戦略ある撤退」が主張されたのである。

そしてそこで注目されるのは、各国代表のほとんどが、PKOのマンダートのさらなる明確化を求めつつ、この活動をより広い意味での紛争処理の枠内に位置付け、特に紛争後の平和構築（post-conflict peace-building）との連関を強調するとともに、紛争の軍事的側面での紛争処理ばかりでなく、その政治的・経済的側面における紛争原因の除去をも視野に入れたPKOの役割に言及していたことであり、PKOの撤退も、国連と部隊提供国との間の意思疎通の強化を通じ、平和維持から平和構築への移行との関連で議論されていたという点であった⁹⁷⁾。もちろん、オランダが提起したような「出口戦略」を部隊派遣国が撤退を恣意的に決定する際の言い訳としてはならないと釘をさす意見や、安保理は過去の事例を反省し、ソマリアやルワンダのような現地の利益を無視した安保理内の政治的決定による失敗を忘れてはならないという主張、さらには人道的支援に関与するPKOの危険性についての指摘など、この問題についてより注意深い検討が必要であるとの見

96) U.N.Doc.S/RES/1327 (2000).

97) U.N.Doc.S/PV.4223, p.5 (U.S.A.), pp.6-7 (France), pp.8-9 (Bangladesh), pp.10-11 (Canada), p.12 (Argentina), pp.13-14 (Malaysia), p.17 (Tunisia), p.19 (Namibia), p.20 (Ukraine), p.21 (Jamaica), p.22 (Mali), p.24 (U.K.); U.N.Doc.S/PV.4223 (Resumption 1), pp.2-3 (Germany), pp.6-8 (Portugal), p.9 (South Africa), pp.11-12 (Australia), pp.13-14 (Italy), p.16 (Norway), p.17 (Denmark), pp.18-19 (Philippines), p.20 (Finland), p.22 (Pakistan), p.26 (India), p.27 (Slovakia), p.29 (Croatia), p.32 (Netherlands).

方もなかったわけではない⁹⁸⁾。しかし、紛争予防、平和維持、そして平和構築を含めた包括的な戦略の必要性を認め、そのための国連システムの調整を進めながら PKO 部隊の撤退を検討するという点ではこの会議を通じて異議はみられなかったということは、この「出口戦略」が PKO 展開における 1 つの重要な要素であるとの認識を確認するものであった。そしてこのことは、直前に提出されたブラヒミ報告書の存在が追風となったことは否定できないものの、「出口戦略」が国連の場で重要性が認識されて PKO 改革に大きな影響を与えることになったと同時に、オランダの側からみれば、PKO の活動原則の一部に「出口戦略」を含めることで、UNMEE 参加をめぐる内政問題に端を発したオランダの対国連 PKO 政策 - 特に自国部隊の撤収政策の具体化を国際社会に認知させることに成功したと評価することもできるのである⁹⁹⁾。

(2) 国連事務総長報告への「出口戦略」の影響と「部隊提供国との協力原則」の展開

(イ) 国連の作業と事務総長報告の内容

「出口戦略」の提案は、これをバッカー報告書による勧告からの延長線とみなす限り、関係当事者間の形式的合意という当事者の主観的要素に信頼を置きすぎ

98) U.N.Doc.S/PV.4223, p.4 (U.S.A.), p.18 (Namibia); U.N.Doc.S/PV.4223 (Resumption 1), pp.12-13 (Egypt), pp.25-26 (India), p.31 (Rwanda).

99) ただし「出口戦略」においても PKO をいつどのように撤収させるかについては依然不明確な点が多いことは否定できない。特に PKO が平和構築活動などと連携して広い意味での平和活動の中に位置付けられると、理論上はともかく実際には PKO の終了時期の決定が困難となることも予想される。たとえば欧州安全保障協力機構 (OSCE) では 1996 年に「出口戦略」のようなアプローチの必要性が主張されていたが、OSCE が紛争地域に派遣する使節団のマンデートには「民主化支援」が含まれており、このマンデート終了時期の確定が困難であることも「出口戦略」概念の精緻化が妨げられた一因であったという。だが国際機構が一定の方針を決定する際には、機構加盟国の利害関係がその方針決定に影響を与えることは避けがたく、そのようにして形成された機構の共通政策にコミットする政治的意思とそれを実現する能力の存否こそが本質的な問題であるということもいえよう。See, V.Abadjian, "OSCE Long-term Missions: Exit Strategy and Related Problems," *Helsinki Monitor*, vol.11 (2000), pp.22-36.

て現地情勢の判断を誤ることなく PKO の派遣・任務変更・撤退といった重要事項に関して安保理が判断できるように客観的な指標を明確にしようとする意図の下に編み出されたものとみることができる¹⁰⁰⁾。しかしそこには、国連が追求する平和維持及び平和構築という公益に依拠した重要な作業と、あくまでも国益の尊重を重視した部隊派遣国の行動パターンとの相克、より具体的に言えば、まだ完全には戦闘が停止しておらず、ある程度危険度の高い紛争地域に PKO を派遣することにより紛争処理の枠組みを構築するために加盟国からの部隊提供を求めようとする国連側の考えと、あくまでも自国部隊の安全を最優先してそうした危険地域への派兵に躊躇する国連加盟国の思惑との対立もまた常に存在している。それ故、オランダが提起した「出口戦略」の必要性を強調する議論は、その後、部隊提供国からの協力をいかに確保して国連が安定的な PKO 政策を確立しうるかという観点からあらためて論じられることになった。しかも PKO の終了時期・条件などの明確化はブラヒミ報告書で強調されていた明確で達成可能なマンデートの作成という点と密接なつながりを持つものでもあったため、安保理の作業は「出口戦略」の問題提起とブラヒミ報告書による勧告のフォローアップとを包含するかたちで継続することになったのである¹⁰¹⁾。たとえば、翌 2001 年 1 月 8 日付書簡でシンガポール代表は事務総長宛に「部隊提供国との協力強化」というペーパーを提出し、これをもとに安保理は同 16 日に公式会合を開催してこの問題を議論している¹⁰²⁾。さらに平和構築を主題とした 2 月 5 日の安保理会合での討議をも踏まえて¹⁰³⁾、国連事務総長は 4 月 20 日付で、以上の集大成とも言える No Exit without Strategy と題した報告書を安保理に提出した¹⁰⁴⁾。

100) この点に関するバッカー報告書の指摘について、*see, De Volkskrant* (5 Sept. 2000), p.1.

101) C.Gray, "Peacekeeping After the *Brahimi Report*: Is There a Crisis of Credibility for the UN?" *Journal of Conflict and Security Law*, vol.6 (2001), p.275.

102) U.N.Doc.S/2001/21, Annex. *See also*, U.N.Doc.S/PV.4257 (16 Jan.2001); U.N.Doc.S/PV.4257 (Resumption 1)(16 Jan.2001).

103) U.N.Doc.S/PV.4272 (5 Feb.2001). *See also*, U.N.Doc.S/2001/82.

104) U.N.Doc.S/2001/394. これはもともと No Exit without Strategy の議論が行われた 2000 年 11 月に当時の安保理議長国であったオランダが安保理を代表して事務総長に対して提出するよう要請していたものであった。U.N.Doc.S/2000/1141.

この事務総長報告で強調されている点は大きく分けて2点ある。その第1は、文字通り「出口戦略」のガイドラインの策定であり、第2にはPKOに関する決定を定式化し実施する際の安保理など関連国際機関の役割である。前者についていえば、平和活動の究極的な目的が持続可能な平和の達成であり、包括的和平が平和維持成功のシグナルとなりうるとされるとともに、交渉により平和が確保された後、敵対行為の淵源などを扱う試みとしての平和構築が重視され、そうした包括的平和構築が成功するために必要な条件として、紛争地域内外における安全保障の強化、政治制度と「よい統治 (good governance)」の強化、経済的社会的再建と変革の促進という3つの側面が説かれている。そして平和維持の撤収が成功するかどうかは、国連システムが協力して包括的な活動ができるか、さらには当該平和維持には加わっていない国際金融機関やNGOを含めた他の国際的なアクターが実効性を持ちうるかどうかにかかっているという¹⁰⁵⁾。特に注目すべきは、PKOの展開による現地情勢の安定性確保とそれに伴う投資などを通じた経済的状況の改善が強調されており、大規模な撤退が行われればそうした経済的環境に否定的な効果が生じうるとしている点である¹⁰⁶⁾。こうした指摘をみる限りでは、自国部隊の撤収を第一義的に考える部隊提供国の立場よりも、包括的和平合意の達成とその実施を通じて平和維持と紛争後の平和構築の有機的連関を主張しながら、紛争への国連の積極的関与という立場に立った視点を提供していると評価することもできるであろう。

これに対して後者の安保理等の役割については、「よき出口戦略はよき入口戦略から生じる」という安保理内の共通理解に基づき、PKO 展開前の安保理による明確で実現可能なマンデートの決定が重要とされている。その際には国連総会を中心としたPKO 関連予算のタイムリーな執行とともに、初期段階で安保理内の意思統一を図るためにも紛争の性格分析を含めた国連事務局の情報収集・提供・分析能力の向上が不可欠であるとされた。またPKOの実施においては、要員の即時

105) U.N.Doc.S/2001/394, paras.8-21.

106) *Ibid.*, para.23.

展開と派遣部隊確保の観点から、各国による要員の準備が必要としつつ、安保理での作業計画策定の段階から部隊派遣予定国の参加が重要であると指摘しているが、特に安保理と部隊派遣国の関係に関する具体的な提案は、2001年1月に安保理が設置したPKO作業部会の作業結果に委ねられた模様である¹⁰⁷⁾。さらにPKO撤収時期をめぐる安保理の決定については、任務の成功・失敗に関する評価に関わるものであり、極めて困難な問題と指摘するに留まっている¹⁰⁸⁾。

こうして一方では「出口戦略」の具体化を図る作業が事務総長の努力によって進展し、また他方ではそれよりも広い文脈の下でブラヒミ報告書に示唆を受けた安保理と部隊提供国との関係についての検討は安保理PKO作業部会を中心として進められることになったのである¹⁰⁹⁾。とりわけアフリカPKOへの部隊派遣問題で明らかとなったこの問題は2000年8月と10月にそれぞれ公表されたブラヒミ報告及びその履行に関する国連事務総長報告で重視されていたこともあり、すでに国連加盟国はほぼ一致してその方向性を支持していたことから、部隊提供国との協力強化に関してあとは技術的な詰めの部分を残すのみであったということがいえ¹¹⁰⁾、このため国際社会では原則のレベルにおいて広範な合意形成が比較

的容易であったことが推察される¹¹¹⁾。とはいえこの作業部会ではなお、部隊提供

107) *Ibid.*, paras.44-52. 安保理PKO作業部会は、先述した2001年1月16日の「部隊提供国との協力強化」に関する安保理での討議を踏まえ、同31日の安保理議長声明で設置されていた。U.N.Doc.S/PRST/2001/3.

108) U.N.Doc.S/2001/394, paras.55-58.

109) ただし国連総会の下でのPKO特別委員会においても、ブラヒミ報告などの提出を受けて部隊提供国との協力関係が議論されている。この委員会は、安保理と部隊提供国間の協議プロセスの強化と組織化が必要であるという点では2000年10月時点ですでに一致を見ていたであり、そうした新たな協議メカニズムの構築については安保理作業部会からの提案を待つ状況であった。U.N.Doc.A/C.4/55/6, para.9; U.N.Doc.A/55/1024, para.45.

110) 2001年1月16日に行われた安保理公式会合での議論はそうした点を物語る内容となっている。U.N.Doc.S/PV.4257; U.N.Doc.S/PV.4257 (Resumption 1).

111) ちなみにブラヒミ報告で明らかにされた勧告内容の履行に関する国連事務総長報告を審議した国連PKO特別委員会での議論は、すでに安保理決議1353が採択された後であったとはいえ、総じて事務総長報告の内容を支持するものであった。U.N. Press Release GA/PK/170-172. *See also*, U.N.Doc.A/55/1024, para.10.

国との関係強化に関する見解を国連 PKO 局や部隊提供国自身から受け取り、5月10日には国連 PKO 特別委員会との意見交換で数多くの論点について議論するなど様々な積極的な活動が行われたようであるが¹¹²⁾、その際の討議内容も含め多くが文書として公表されていないことから詳細については不明な部分も多い。

しかしこうした流れを踏まえた上でやはり重要と考えられるのは、この作業部会が以上のような議論の結果として2001年5月31日付書簡で公表した第一報告書である。その中で作業部会は、国際の平和と安全に関する安保理の主要な責任と、PKOの実効性を強化する安保理の役割を再確認しつつ、部隊提供国との協力を強化するための必要な措置を実施すべきであるとして、その具体的な原則内容と実施方法を安保理に勧告した¹¹³⁾。そしてその内容が6月13日に安保理決議1353として採択されることになったのである。作業部会の提案はほぼそのままのかたちでこの安保理決議に附属する2つの文書で明らかにされており、そのそれぞれにおいて、部隊提供国との協力原則とその具体的実施や検証、部隊提供国との協議方法が明記されている¹¹⁴⁾。特に「部隊提供国との協力原則の宣言」という項では、安保理と部隊提供国との間の協議の重要性を指摘するとともに、PKOの実効性改善のため、一致結束した「出口戦略」の促進を含めた包括的アプローチの維持の必要性が謳われていることが注目される。このことは、部隊提供国との協力強化という目的のもとに、「出口戦略」が安保理 PKO 作業部会で考慮・検討されることを示しているともいえ、事実、その後作業部会は「出口戦略」に関する前述の国連事務総長報告を検討した第二報告書とともに、この事務総長報告についての安保理議長覚書 (Note) 草案を9月24日付で提出したのである¹¹⁵⁾。

(口)「出口戦略」から「部隊提供国との協力原則」へ

112) U.N.Doc.S/2001/546 Annex, paras.4-7. また、国連加盟国からも安保理と部隊提供国との間の協力関係を改善するための具体的提案が特に意思決定過程に関連して寄せられている。U.N.Doc.S/2001/73, Annex; U.N.Doc.S/2001/535, Annex; U.N.Doc.S/2001/626, Annex.

113) U.N.Doc.S/2001/546, Annex. この報告書には後に安保理決議1353として採択される決議草案が添付されていた。Ibid., Enclosure.

114) U.N.Doc.S/RES/1353(2001), Annex I & II.

115) U.N.Doc.S/2001/900, Annex.

9月25日付で公表された安保理議長覚書はこの作業部会草案をほぼそのまま採用していることから、「出口戦略」に関する安保理の評価が一応ここで定められたとみてよいであろう。それによれば、「出口戦略」と「入口戦略」の関係、平和構築に対する包括的統合的アプローチの採用と「出口戦略」の支持、PKO 展開・継続・撤退についての基本的な決定要因の確認、PKO 縮小・撤退の主要な基準としてのマンデートの完了とそれに伴い持続的平和に移行する政治・安全保障上の環境の構築、安保理の決定に備えた事務局の情報収集・提供・分析能力の向上、マンデートの作成、再検討、終了における部隊提供国の役割強化と安保理との協力拡大など、事務総長報告の提案がそのまま安保理の意思として確認されている¹¹⁶⁾。すなわちオランダがほぼ1年前に「出口戦略」と称して提起した問題は、PKO と平和構築など他の平和活動との関係の再評価や安保理と部隊提供国との関係の再検討と連関しながら、特に部隊提供国から見た国連 PKO における重要な考慮事項の1つとして活動原則の中に位置付けられることになったのである。それは、時を同じくして、PKO への部隊提供の減少とそれへの対処という実際的な必要性を踏まえ、(潜在的)部隊提供国のインセンティブを増加させるためにこれらの国との協力関係強化を打ち出し、そのための報告書の公表やそれに基づく討論を行うという一連の国際社会の流れに乗ったということが大きな理由の1つということができるかもしれない。ただしこの「出口戦略」を実践面で具体化していくためには、PKO 展開・継続・撤退の決定をめぐる実体的な評価基準の策定と、部隊提供国によるその決定過程への関与という手続的側面の整備がなお残されており、この作業は国連事務局や安保理 PKO 作業部会を中心に継続され、「部隊提供国との協力原則」の明確化が依然として進められているのである¹¹⁷⁾。

116) U.N.Doc.S/2001/905, paras.2-10.

117) その後安保理 PKO 作業部会は2001年12月31日付で第三報告書を提出し、その中で部隊提供国からの聴取した意見を検討するとともに、安保理と部隊提供国との間の協議方法の現状などを評価している。U.N.Doc.S/2001/1335, Annex. この報告書の内容は翌2002年1月14日付安保理議長覚書で確認された。U.N.Doc.S/2002/56.

このように、オランダが対国内向けに UNMEE への参加を説得する手段としてバッカー報告書に盛り込まれていた「出口戦略」を国際平面に移し変えたことは、一定期間に限定した UNMEE への参加を正当化する根拠が安保理内の討議を通じてオランダ自身に与えられることになっただけでなく、平和活動全般における PKO の位置付けをあらためて検討し直すとともに、PKO の展開・継続・撤退をめぐる意思決定過程における部隊提供国の関与の必要性を再確認し、従って長期的には、PKO の基本原則という大きな枠の中で「部隊提供国との協力原則」の再評価を行う素地を提供することになったといえる。実際には PKO 部隊提供の希少さという状況とブラヒミ報告書の提出直後という時期も幸いしたが、オランダが提起した「出口戦略」に関する議論が触媒となり、「部隊提供国の協力原則」の明確化ないしは再定式化が図られるに至ったということは否定できない事実である。この原則内容の検討は稿をあらためて行わなければならないが、ここで指摘しておきたいことは、PKO への部隊派遣の可能性増進という国内問題の一環としてオランダにより提起された「出口戦略」という方針が国際平面に登場するに及び、自国政策への正当化付与と活動原則の一般化促進という二重の性格を保ちながら、再び国内平面に還元されて対国連 PKO 政策の強化につながっていくという図式が存在しているということである。そして内政と外交のそれぞれ脆弱な部分を結びつけることによりかえって両者がともに強固なものとなるというパラドキシカルな結果は、バッカー報告書が示唆した「出口戦略」の構想を軸としてオランダが国内・国際両平面で行動することにより初めて可能となったといわなければならない。「スレブレニツァの悲劇」に由来するオランダ政府の対国連 PKO 政策の閉塞状況はこうして国内政治の争点を積極的に国際平面に結びつけることによって打破され、国際法の発展に貢献するというオランダの国是もまた「部隊提供国との協力原則」という活動原則の整備と実際の UNMEE という PKO への参加という実践により強調され、実現されることになったのである。

おわりに - 我が国の対国連 PKO 政策への示唆

以上、本稿では、オランダの UNMEE 参加問題の経緯を手がかりとして、国連 PKO への部隊提供国が国内外で行う外交政策の追求方法の一端を明らかとしてきた。それと同時に、主として国連安保理における決定プロセスの改善という文脈において、部隊提供国の側からみた国連 PKO の参加条件が客観的なかたちで整備されつつあるということも確認された。最後に上記内容から、部隊提供国としての立場につき、我が国の国連 PKO への参加について示唆を与え得る点についてごく簡単に触れておくことにしたい。

第 1 に、今後国連 PKO への参加が国内で問題とされる場合、その参加の是非を我が国の利益と明確に関連付けて議論することが必要となろう。UNMEE 参加問題におけるオランダの立場からすると、国連活動の枠組内での自国部隊の展開は、単なる国際社会への貢献という抽象概念としてではなく、具体的な国益の反映とみなされなければならない。これは海外派兵に関してオランダ国民全体の支持と理解を獲得するためにも不可欠な要素であった。そしてその場合、いかなる行為が国益と合致するかに関して国民の判断を仰ぐには、当該行為により生じるメリットとデメリットが明らかにされ、それを国民が判断できるようなかたちで提示されなければならないとされた。抽象的な意味での国際貢献はオランダ憲法でも規定されており、それに則ってこれまで国連 PKO への参加が行われてきたが、スレブレニツァの事件を契機として、事例ごとに問題をより具体的に検討する必要性が認識されたのであり、それに基づきバッカー報告書は、国内における国連 PKO への参加決定過程の透明性が不可欠であることを強調したのである。

この点は我が国の PKO 参加問題にも 2 つの重要な意味を持つ。その 1 つは、特定の PKO に参加することによって得られる我が国の利益、当該紛争地域との関連での参加部隊の安全性など、参加決定をめぐる実体的基準を備えることにより PKO 参加の成功の可能性を高めるといえることがある。ただしそのためには、特に政府による関連情報の収集・分析能力の向上とともに、参加に関する上記決定基

準の策定を国民レベルで進める必要がある¹¹⁸⁾。もう1つはそうした客観的指標に基づき PKO 参加に関する議論を積み重ねることによって国民間のコンセンサスを得やすくするという心理的効果がある。もちろん NATO 加盟国として元来海外派兵にはアレルギーのなかったオランダと簡単な比較をすることはできないが、日本・オランダ両国とも過去の海外派兵で生じた結果により心理的ダメージを受け、それが PKO 参加に対するトラウマになっている(いた)点では共通する部分もある。バッカー報告書の実施を通じてそうしたトラウマを払拭しようとしたオランダ政府の政策がある程度成功したことは、我が国にとっても何らかの参考になるのではなかろうか。

第2に、国連 PKO 参加に関する政策決定過程については手続面でも整備を進める必要がある。第1点とも重なるが、オランダにおける PKO への部隊参加決定過程への議会監督権限の強化は、「スレブレニツァの悲劇」の原因究明の結果とその処方箋としての意味を有するとともに、PKO への部隊派遣についてオランダ国民の理解と協力を得る一方策であった。他方我が国においては、現行法上、平和維持軍(PKF)本体業務(後方支援部門を除く PKF 本来の業務)以外は、閣議で業務実施決定や実施計画の決定などを行うことができ、国会の関与はその決定報告と事後の実施結果報告を受けるにとどまる(国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律(PKO 協力法)第6条1項及び第7条)。特に PKF 本体業務の凍結が解除された後は、その派遣は国会承認を必要とするため(同法第6

条7乃至12項)¹¹⁹⁾、派遣承認プロセスにおける評価基準とともに、国会の監督

118) 前者の情報収集体制の強化は、1992年6月19日に成立した国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律(PKO 協力法)実施直後から関係者によって課題とされてきた点でもある。神余隆博編『国際平和協力入門』(有斐閣、1995年)261-262頁。

119) PKO 協力法は附則第2条によって PKF 本体業務の凍結を定めていたが、2001年12月14日の同法改正によりこれが削除され、自衛隊の PKF 本体業務への参加が可能となった。この PKF 本体業務への参加決定に際しては、PKO 協力法の目的のほか、紛争当事者間の停戦合意・

権限のあり方、関係省庁の権限関係など、オランダ国内で議論されたような具体的な方策を視野に入れた決定過程の手続的整備が必要となるであろう。

第3に、国連PKOへの参加を含めた政策決定に際しては、紛争全体を視野に入れた包括的かつ統合的なアプローチを採用することが重要である。オランダは、UNMEE参加に際し、国境紛争の解決も重視して仲裁解決への支援を紛争当事国への経済援助とリンクさせて行った。これは、武力衝突の鎮静化を図ることによりオランダ部隊の安全を確保し、紛争の早期解決を通じて部隊の早期撤退をも可能にすることで、財政的負担の軽減と国民の理解を得ようとしたためであり、さらにはこれが「国際社会における法の支配を促進する」というオランダ憲法のもとも合致したのである。翻って我が国も、PKOへの部隊参加においては、参加決定の時点においてすでにその撤退可能性を視野に入れた政策を立案する必要がある。そのためには、紛争がすでに解決された後にPKO派遣が行われるという状況が考えにくい現状からみて、紛争そのものの解決に資するような支援体制をとることが望ましく、平和維持（伝統的な意味では停戦監視など）、平和構築・紛争管理（暫定統治や選挙管理、信頼醸成措置など）、紛争処理（調停や仲裁など）、人道的支援活動といった様々なレベルに総合的な視点から関わることが求められる。その際には、紛争の性格に応じたPKO参加形態（部隊参加・政務官派遣・文民警察官派遣・ボランティア支援）、経済援助（二国間・多数国間）、制裁措置（禁輸・非軍事的措置、国連・その他国際機関）などを考慮しながら多角的アプローチを採用することが重要であり、それに対する統一的な戦略の構築と政策の立案には政府内での関係省庁間の調整が従来にも増して必要となるものと思われる¹²⁰⁾。

PKOへの日本の参加に対する紛争当事者の同意・PKOの中立性・上記原則が充足されない場合の撤退・自衛に限定された武器使用という5原則に照らして国会で議論されることとなっている（同法第6条7項）。

120)なお、ブラヒミ報告のようにPKOをより包括的に平和活動という概念として理解するよりも、PKOに平和創造や平和構築的な性格がみられることを強調して、その役割の多様化と多国籍軍との接合関係について自覚的に体系化を試みようとする動きがみられるが（川上隆久「国連平和維持活動再考」日本国際連合学会編『国連研究第2号 人道的介入と国連』（国際

最後に第4として、主として国内向けの政策を国際平面での原則や法理などに絡めつつ、場合によっては新たな原則の構築に積極的に関与するなど、内政と外交のリンケージを念頭におきながら国際場裏で自らの立場をアピールしていくことも考えなければならない。オランダは、国内政策上の制約により一定期間経過後の UNMEE からの撤退を参加条件にしていたことから、この主張が自国中心主義的なエゴイズムの表れと他の諸国により指弾されないようにするためにも、自国部隊の撤退問題を「出口戦略」という PKO の一般問題として提起し、それによって他国の理解を得る努力を行った。しかもそればかりでなく、こうした国際平面でのオランダの努力は「部隊提供国との協力原則」というより広い原則の定式化へとつながる契機を与えたものとして高く評価されうるのである。我が国も、二国間・多数国間ベースなどあらゆる機会をとらえて、国連 PKO への参加・継続・撤退、場合によっては非軍事的措置の継続などについて、特に関係周辺国への配慮も含め、他国の理解を得るよう努力を怠ることが肝要であろう。対国連 PKO 政策だけでなく、それを含めたより包括的統合的アプローチに基づく和平プロセスや紛争処理への明確なビジョンを携えることで、国内においては国民からの支持を広く受けることが可能となるのであり、同時にまたそれが国際平面においても自国の政策が国際社会からの信頼を獲得する不可欠の条件ともなるのである。

結局、オランダは当初からの主張どおり、UNMEE に参加してから6ヵ月後に自国部隊の撤退を開始し、2001年6月11日にインド部隊を交替するかたちで完

了した¹²¹⁾。UNMEE 自体は2002年7月現在で依然として現地に展開を続けているが、前述のエリトリア・エチオピア国境画定委員会による決定が2002年4月13日に下されるなど、紛争自体についてはすでに解決の方向に大きく動いているといえ

書院、2001年)137-154頁) いずれの立場をとるにせよ、PKO を1つの手段としてとらえて大きな政策の中でその実施を考えていくというアプローチが必要なことには変わりがない。

121) *De Telegraaf* (11 June 2001), p.6. See also, U.N.Doc.S/2001/608, para.20.

るであろう¹²²⁾。しかし、この国境紛争がいかなるかたちで解決されるにせよ、その過程で提起された PKO と部隊提供国の関係をめぐる問題とそれに対する関係国の関与のあり方には重要な論点が含まれていると見るべきである。もちろん、これは UNMEE へのオランダ部隊の参加をめぐる 1 つの事例に過ぎず、その紛争の性格やオランダの立場の特殊性を考慮すれば、およそすべてについて一般化できるわけではないが、我が国が国連 PKO に積極的に関わろうとする政治的意思を持つ限り、そこには対国連 PKO 政策の立案上、無視し得ない示唆が含まれているように思われるのである。

【PKO の略記】

UNMEE: U.N. Mission in Ethiopia and Eritrea (国連エチオピア・エリトリアミッション)

UNEF: U.N. Emergency Force (国連緊急軍)

MONUC: U.N. Organization Mission in the Democratic Republic of Congo
(国連コンゴ民主共和国使節団)

UNTAET: U.N. Transitional Administration in East Timor
(東チモール国連暫定統治機構)

UNAMSIL: U.N. Mission in Sierra Leone (国連シエラレオネミッション)

UNFICYP: U.N. Peacekeeping Force in Cyprus (国連キプロス平和維持軍)

UNIFIL: U.N. Interim Force in Lebanon (国連レバノン暫定軍)

UNTAC: U.N. Transitional Authority in Cambodia (国連カンボジア暫定行政機構)

UNPROFOR: U.N. Protection Force (国連保護軍)

UNTAG: U.N. Transition Assistance Group (国連ナミビア独立移行支援グループ)

UNAVEM II: U.N. Angola Verification Mission II (第 2 次国連アンゴラ検証団)

ONUMOZ: U.N. Mission in Mozambique (国連モザンビークミッション)

UNAMIC: U.N. Advance Mission in Cambodia (国連カンボジア先遣隊)

UNOMUR: U.N. Observer Mission in Uganda-Rwanda
(国連ウガンダ・ルワンダ監視団)

122) U.N.Doc.S/2002/423. 国境画定委員会はその他に、2002 年 6 月 24 日にはエチオピアの解積請求に関する決定、7 月 17 日にはエリトリアの暫定措置指示要請に関する命令などを下し、さらに 11 月 7 日には国境画定とその線引きに関する委員会の権限範囲を確認する決定を行っている。See, <http://pca-cpa.org/RPC/#Eritrea%20Boundary/> なお国境画定に関する決定の実施支援を目的として、2002 年 8 月 14 日には UNMEE のマンデート変更が行われた。U.N.Doc.S/RES/1430 (2002), op.para.1.

MINURSO: U.N. Mission for the Referendum in Western Sahara

(国連西サハラ住民投票監視団)

UNOSOM II: U.N. Operation in Somalia II (第2次国連ソマリア活動)

(筆者は、前在オランダ大使館専門調査員、現神戸大学大学院国際協力研究科教授)