

国連 PKO 待機制度の現状とその展望

- 待機軍即応旅団 (SHIRBRIG) -

一政 祐行

はじめに ~今日の国連待機軍に求められる変化~	80
1 . 冷戦後の PKO 環境と待機軍へのニーズの変容	85
(1) 昨今の主要 PKO の実態	86
(イ) 強化 PKO とその事例	86
(ロ) 平和強制とその事例	88
(2) 国連の求める新たな待機軍の姿とは	89
2 . 冷戦後の待機軍 UNSAS の挫折と SHIRBRIG の挑戦	90
(1) 画期的な多国間待機軍システム UNSAS の失敗	91
(2) 伝統的待機軍諸国からの提唱 SHIRBRIG	96
(イ) 伝統に裏打ちされた高邁な理想と限定された機能	99
(ロ) 安全かつ無難な PKO ミッションへ	101
3 . PKO の抱える問題への新たな対応策 SHIRBRIG 能力拡大の可能性 ...	104
(1) 展開の拠点と旅団規模の拡大	105
(2) 非伝統的 PKO 有力兵士派遣国の SHIRBRIG 参加に向けて	110
(3) 非伝統的 PKO カナダとデンマークの試み	112
(4) 拡大 SHIRBRIG 参加へのインセンティブ	114
おわりに ~21世紀の待機軍制度への提言~	117

はじめに ～今日の国連待機軍に求められる変化～

冷戦時代において、国連総会の場では平和維持ミッションに対応する常設の部隊をプールする構想が何度となく持ち上がった。しかしその都度その試みは頓挫し、結果的にいくつかの国々が自発的に PKO 専用の部隊を自国内に指定し、プールするという制度を持つに留まった。これが国連待機軍の源流であり、今日に至るまで綿々と受け継がれている待機軍制度の走りである。

最初の待機軍は、第二代国連事務総長タグ・ハマースキョルド (Hammarskjold. Dag) やカナダ外相 (当時) のレスター・ピアソン (Lester B. Pearson) らの発案を受けて、1964 年にスウェーデン、デンマーク、ノルウェー等北欧諸国が設置することで始まった¹⁾。また時を同じくして、カナダも自国の軍隊内に国連待機軍を置くようになった。これらの諸国はミドルパワー²⁾として知られるようになるが、冷戦期の大国間の利害関係に関わりが薄かったことなどから、国連 PKO 活動に積極的な政策を打ち出したことにその特徴がある。冷戦期の待機軍は、その実施国の国力の規模上各国 1000 名から 1500 名の要員のプールが実態であり、財政上の限界からも決して大規模なものでは無かったが、継続的に PKO ミッションへ派遣され続けた。

他方で冷戦が終結した後は、各地で紛争が勃発したため、それに対応するために数多くの PKO ミッションが設置され、またミッションにおける任務の性質自体も冷戦期のものから徐々に変化していった。1990 年代に入ると、国連憲章 6 章半

1) 香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣、1994 年。425～428 頁。

2) 櫻田大造『カナダ外交政策論の研究 トルドー期を中心に』彩流社 1999 年、pp46 参照。ピアソン駐米大使は 45 年 7 月 1 日にカナダ放送協会 CBC の放送で豪、ベルギー、ブラジル、メキシコ、オランダをカナダと共にミドルパワーとして挙げている。47 年発表の論文で、カナダの外交史家 G.P. グレイスブルックはピアソンの言に加えてアルゼンチン、ポーランド、インドを挙げている。そのうえで、国連におけるミドルパワーの存在は大国による過度のコントロールへの反対、ミドルパワー国家同士での共同行動を模索する傾向の増加、個々のミドルパワーが行使するようになった影響力の要因からその他の小国とは峻別できると述べる。

3)の PKO⁴⁾活動(以下、伝統的 PKO)に加えて人道援助や民主化支援、選挙監視といったこれまでにない幅広く多様な活動が行われるようになってきた。そして、90年代半ばに入ると遂に国連憲章7章⁵⁾に該当する強制行動を伴ったミッションが実施された。例えば、2002年に至るまでに実施された大規模な平和強制(詳細については1章(1)(ロ)にて後述)ミッションとしては UNOSOM⁶⁾が挙げられるが、同意原則⁷⁾を必要としない完全に戦闘を前提とした平和強制が、伝統的 PKOとは比べ物にならない程のリスクを負っていることを内外に示す結果となった。また、停戦監視や敵対勢力引き離しなどの任務において、マンデートの如何を問わず、PKO部隊の現地展開に掛かる時間がその後の大きく状況を左右することも広く認識されるようになった。これはルワンダ(国連ルワンダ支援団 United Nations Assistance Mission for Rwanda, 以下 UNAMIR⁸⁾)での大量殺戮⁹⁾を国連が関知していたにも関わらず、それを阻止できなかったこと、そして派遣に際し PKO 要員の安全確保上リスクが極めて高いことが見込まれたために、安保理で決定された部隊規模に及ばなかったことに顕著に現れている。更にルワンダでの

3) 集団安全保障概念に則った憲章第7章と、紛争の平和的解決を志向する第6章との中間に位置するとして一般に解釈されているが、平和維持活動に関する明文の規定は存在しない。

4) 紛争当事者間の合意、中立性、正当性等の特徴を持つ。Michel Maisonneuve “Practical Aspects of the Use of Force in Peace Operations” *Peacekeeping with Muscle: The Use of Force in International Conflict Resolution*. The Canadian Peacekeeping Press, 1997. 143-145. 参照。

5) 平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動とされ、第41条、42条では安保理非軍事的措置と軍事的措置を用い、国際の平和と安全の回復を行うことが可能と明示されている。

6) United Nations Operation in Somalia . 第二次国連ソマリア活動。

7) 伝統的(6章半)PKOでは受け入れ国と兵士派遣国の同意を前提としており、非強制的で中立の立場が要求される。そのため、PKO部隊の編成においても 安保理常任理事国は原則として含まない、 ミッション設置エリアにおいて特別の利害関係を持つ国は除外される、派遣される各国部隊の選定に際しては地理的分布に留意する、といった原則がある。

8) 1993年に国連決議872で設置された UNAMIR(国連ルワンダ支援団)。新政府樹立支援、人道援助、停戦監視、治安維持などに当たったが、大量殺戮の発生を阻止できず、フランス等からなる多国籍軍の支援の中で任務を全うした。

9) ルワンダでの事例については “United Nations Rapid Deployment Act of 2001” *Introduced to the House of Representatives H.R. 938, March 8, 2001.*

<http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/reform/2001/rapid.htm>を参照。ダウンロード 16/12/2001.

PKO 部隊の現地展開に思いの外時間が掛かり、国連が手をこまねいている間にも虐殺は進行してしまったことへの反省として打ち出されている。

こうした変化は国連待機軍にも多大な影響を及ぼすことになる。ミッションの内容によっては緊急展開能力が必要とされるケースが増えたことなどから、国連事務局からの要請を受けて現地展開するまでに要する時間の短縮¹⁰⁾が求められるようになった。また、前述したルワンダでの経験とも相まって、それまで一般的に PKO ミッションへの展開に際し、3 ヶ月から 6 ヶ月もの時間がかかっていたことが広く問題視され始めたことも指摘されている¹¹⁾。

それと同時に、冷戦期の数倍の数で勃発する世界各地の紛争に対処すべく、より大規模な PKO 要員のプールが求められるようになり、その結果待機軍諸国個別の派遣ではなく、多国間の枠組みとして、より大規模な PKO 待機部隊を整える必要性が生じてきた。また、多様化する PKO ミッションに対応すべく、PKO に参加する要員の訓練体系も見直しを迫られるようになった他、現場における相互運用可能性 (Interoperability) を重視する観点からも、各国共同での PKO 訓練が必要とされはじめた¹²⁾。

こうした中で、国連平和維持活動局 (以下 DPKO) によって打ち出された待機登録制度案は、国連待機制度 (United Nations Stand-by Arrangement System 以下 UNSAS) ¹³⁾として具体化された。その結果として 2002 年 12 月時点で 75 ヶ国が参加し、かつそれに加えて 18 カ国が参加の意図を表明しており、数字の上では 14 万人強の PKO 要員のプールが整えられることとなった。しかしながら、UNSAS は

10) Martin Skladany, Jr., Rapporteur "Enhancing U.N. Peacekeeping Capability" *A UNA-USA Policy Round Table*, New York, July 21, 2000. 参照。ダウンロード 16/12/2001. <http://www.unausa.org/issues/peace/721.htm>

11) <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/> より引用。ダウンロード 20/2/2003.

12) 共同での PKO 訓練に関しては、スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、デンマークの北欧 4 カ国が相互乗り入れの形で実施してきた経緯があるが、近年ではカナダのピアソン (Pearson) PKO トレーニングセンターなどが実施している国際的な PKO 要員の専門的訓練受け入れも一般化しつつある。

13) 1993 年のガリ前事務総長の発案した待機取り決め案を受けて 1994 年に創設。88 ヶ国 147,500 人の待機取り決めへの協力を得ている。これまでに UNTAES (クロアチア) MINURCA (中央アフリカ共和国) に UNSAS としてごく小規模に派遣された。

その制度上参加国に PKO 要員を派遣する義務を課しておらず、UNSAS に合意を取り交わした国での PKO 部隊の待機・整備状況に関しても、実際の訓練の程度や、PKO 参加への政治的意思も疑問視される傾向にある。ことに政治的意思に関しては、これまでの PKO 派遣実績から見ても消極的な国が多く含まれることから、歴史的に PKO 派遣実績のある一部のミドルパワーを除くと、あまり待機軍としての実効性は期待できないのが現状だ。

また UNSAS とは別に、デンマークが 1995 年に提唱し、1996 年に発足した待機軍即応旅団 (United Nations Stand-by High Readiness Brigade. 以下 SHIRBRIG) によって、多国間の新たな待機軍システムが実現された。SHIRBRIG は、冷戦時代以来国連待機軍を実施してきた北欧諸国やカナダを中心に運営される多国間の枠組みである。SHIRBRIG の特徴としては、国連憲章第 7 章に該当する強制行動は一切活動の対象としないこと、多国間から成る旅団規模の PKO 部隊を常時プールし、PKO に即した訓練を各国合同にて実施していること、国連事務局からの依頼を受けてミッションに参加する意思決定を下した後、15~30 日以内に現地展開し、6 ヶ月間に限定してミッションに対処することなどが挙げられる。SHIRBRIG は、その意思決定機関である運営委員会正規メンバー国 13 ヶ国と、運営委員会オブザーバー国 6 ヶ国から成る非常に所帯の小さな枠組みであり、国連からの PKO ミッションへの派遣要請に対して拒否する権限を持つ。SHIRBRIG は、その中核となる北欧諸国やカナダといった、従来から待機軍に熱心だった国々の政治的意思の高さから、多くの期待を受けつつ発足された。

現実問題として、90 年代に入ってから PKO ミッションで、各国の派遣実績は 1993 年をピークに 1999 年頃まで著しい減少が続いた¹⁴⁾。特に欧米諸国から見れば国益上関心の薄いアフリカにおけるミッションでは、PKO 要員が晒されるリスクが高いことから、その派遣規模はとりわけ大きく減少している¹⁵⁾。また派遣

14) 外務省総合外交政策局国際平和協力室「国連平和維持活動関連資料」2002 年 12 月、5 頁より。尚、1999 年を境に再び PKO 要員派遣規模の増加が見られるが、これは発展途上国からの貢献によるところが大きく、西欧諸国からの派遣は依然停滞状況にある。

15) 横田洋三編『国連による平和と安全の維持』国際書院 2000 年、186~188 頁参照。

を同意した国にしても、大規模な PKO 要員投入には至らず、ごくごく小規模の軍事監視要員の派遣に留まるケースも少なくない。逆に、PKO 要員の身体に危害の及ぶ危れが少なく、将来的にも泥沼化する見通しの低いにミッションに対してのみ、PKO 要員の派遣を同意する国は多いのが現状である。この傾向は待機軍諸国においても散見されており、派遣兵員数がマンドートによって大きく左右される現状は時として一般の国々とあまり変わらないこともあるが、それでも北欧やカナダの場合、その政治的意志の高さから、予算と海外派遣可能兵士数に折り合いを付けつつもコンスタントにそのプレゼンスを示そうとする姿勢が見て取れる。

SHIRBRIG が発足してから初めて参加した UNMEE¹⁶⁾は、旅団派遣期間の限定の原則通り 6 ヶ月間にわたり実施され、2001 年 6 月に SHIRBRIG としてのミッションを終了した¹⁷⁾。そのため現状では UNMEE が SHIRBRIG 唯一の活動実績であるが、UNMEE と同時期に設置された他の PKO ミッションと比較すると、SHIRBRIG の持つポテンシャルを生かすのに適切なミッションであったとは言い難い。当時、コンゴ民主共和国では泥沼化の様相を呈している MONUC¹⁸⁾が参加国を募っており、シエラレオネでは PKO 要員が数百名人質に取られ、アナン国連事務総長自らも平和強制の可能性を示唆するという UNAMSIL¹⁹⁾が設置されている。このような逼迫した状況下で、数十年に渡る戦争で疲弊し、国連の調停がむしろ歓迎されていた UNMEE は、早期展開能力を看板に掲げる SHIRBRIG が参加すべきミッションであったのかは疑問である。

こうした点を踏まえて、本論文では冷戦後の PKO 環境の劇的な変化から伝統的 PKO、強化 PKO (詳細は 1 章 (1)(イ)にて後述)²⁰⁾、平和強制の 3 つの PKO カ

16) United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea. 国連エチオピアエリトリアミッション。2000 年 7 月の安保理決議 1312 により設置。

17) UNMEE Public Information (UNMEE/PR/58, 11 June 2001) 参照。ダウンロード 28/11/2001. <http://www.un.org/Depts/dpko/unmee/pr58.htm>

18) United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo. 国連コンゴ(民)ミッション。

19) United Nations Mission in Sierra Leone. 国連シエラレオネミッション。

20) Linda D. Kozaryn "Robust, Ready Peacekeeping Force Needed Soon" *American Forces*

テゴリが出現した現状を概観し、今日の国連待機軍のあり方を分析する。尚、2002年現在国連待機軍としては UNSAS と SHIRBRIG の 2 つが併存しているが、本論文では両システムの比較と、今日の PKO に対する実効性という観点から検証を行い、最終的に国連待機軍が目指すべき将来像について具体的な政策提言を試みる。

1 . 冷戦後の PKO 環境と待機軍へのニーズの変容

国際連合が創設されてはや半世紀が過ぎ、もはや過去のものとなった東西冷戦が終結して 10 年が経った。しかし、未だ世界から紛争の絶えることは無く、冷戦終結後さらにその苛烈さを増した国内紛争に対応すべく、世界各地で国連平和維持活動が展開されてきている。

PKO は、冷戦時代には停戦合意の成立の後に、武力衝突の再発を防止する、言わば応急処置として実践されてきた。それ故、所謂「伝統的 PKO」では、国連指揮下で軽武装の軍隊が紛争当事者間での停戦監視や兵力引き離しの監視、治安維持活動を行うこと等を主な任務とされてきた。伝統的 PKO は、本来国連憲章で定められた行動ではなく、実践を通じて形成・発展されてきた慣習的制度であるために、組織的には安保理や総会の補助機関設置規定（国連憲章 29 条・22 条）に基づく存在として解釈されている。しかし冷戦後の PKO は選挙監視、人権監視や民主化支援といった紛争の包括的な解決を目標としたオペレーションの他にも、受け入れ国の紛争当事者間の停戦合意や、受け入れ同意に基付かない平和強制型 PKO が行われるなど、「PKO」という定義そのものが多様化してきている。

こうした変化と、冷戦後の 30 を超える数の地域紛争の勃発に対応するために、ガリ（Boutros Ghali）前事務総長は「平和への課題²¹⁾」において 従来の伝統的 PKO よりも重武装の平和強制部隊（Peace-enforcement units）の創設と、伝

Press Service.

http://www.defencelink.mil/news/May1999/n05261999_9905263.html

21) Boutros Boutros Ghali, 'Agenda for Peace', United Nations Press, New York, 1992.

統的な国連憲章 6 章半の PKO 行動における、参加の迅速性と安全性を確保するための国連待機制度 (UN Stand-by Arrangement) を提案した。もっとも、の平和強制部隊は加盟国の消極的な反応で立ち消えになり、1995 年にガリ事務総長が「追補」(Supplement)として出した論文によって平和強制部隊案自体が事実上放棄された。しかしの国連待機制度は、その後に一応現実のものとなり、紛争勃発後の迅速な対応・展開を目的に、常時拠出可能な人員・車両等を国連事務局に登録しておく、という多国間でのシステムへと発展することになる。尚、このシステムについては第 2 章にて詳述する。

(1) 昨今の主要 PKO の実態

前項で述べた UNSAS にしても SHIRBRIG にしても、ハマーショルド元国連事務総長の語った「国連憲章第 6 章半」に依拠する²²⁾ような紛争当事者間の合意や、公平性、自衛以外の武器の不使用等を任務の根幹とする伝統的な PKO にのみ従事するとそれぞれ定義をしている。しかし、昨今の PKO の設置状況とそのマンデートを俯瞰すると、必ずしも伝統的 PKO では賄いきれないケースが増えているのが事実である。

また、一言で PKO といっても、近年その多様化には目を見張るものがある。中でも強化 PKO や平和強制は、両者とも冷戦後慣行的に施行されてきた PKO であり、そのマンデートの内容において従来行われてきた伝統的 PKO と明確に異なる特色を持っている。以下、その子細について事例を元に説明する。

(イ) 強化 PKO とその事例

まず伝統的 PKO の大原則とも言える紛争当事者間の合意について、強化 PKO ではその合意自体が曖昧であるケースや、もしくは合意が存在しても紛争勢力トップの命令や意図が末端にまで行き届かないケース等を想定している。

これと同時に、伝統的 PKO においては凡そ全てのマンデートにおいて表記されてきた「必要最低限の自己防衛用以外の武装は認めない」という非武装の原理に

22) Larry Johnson, 'Peacekeeping with Muscle: Possibilities Under the Charter of the

対し、強化 PKO では交戦規定²³⁾をより強力なものとし²⁴⁾、PKO 部隊に対する攻撃に備えたより強力な武装を施し、マンデートの執行のためには国連憲章第 7 章に基づいて必要とされる全ての行動をとる権限が部隊に付与されている。この強化 PKO に対して、近年その必要性を説く意見が高まりつつあり²⁵⁾、従来の伝統的 PKO と平和強制との中間点として注目されてきている。

この強化 PKO の事例としては UNTAES²⁶⁾が挙げられる。UNTAES は強化 PKO としての初めてのミッションであり、設置を決定した安保理決議 1037 の条項では、その非常に際だった特徴が確認できる。

UNTAES²⁷⁾

本ミッションにおいては、クロアチア共和国内での PKO 要員の移動の自由及び安全に関して、国連憲章第 7 章のもとに行動することを認める。

以下、PKO に参加する軍事要員のマンデートとして以下の4項目が挙げられる。

・UNTAES によって計画された日程と手段に沿って、紛争当事者間の基本的合意に基づき軍事要員の動員解除を監督・促進する。

・基本的合意に基づき、UNHCR と協力し国内避難民を安全に帰還させるよう監視する。

・地域の平和と安全の維持にプレゼンスを示し、その実現に貢献する。

・基本的合意の履行を支援する。

(中略)

国連加盟国(含 NATO)が UNTAES の防衛に関して航空機支援を含む、必要とされる全ての手段を用いて、UNTAES の撤退を支援することを認める。

United Nations' *"Peacekeeping with Muscle"*, 1997, pp.27.

23) Rules of Engagement : ROE. 軍の部隊等が与えられた使命と任務に基づいて軍事行動を実施する際の対処すべき状況に対応した行動の限界を示す標準。

24) Philip Wilkinson, 'Sharpening the Weapons of Peace: Peace Support Operations and Complex Emergencies', *"Peacekeeping and Conflict Resolution"*, 2000, pp.77.

25) John R. Bolton 'Undebated Questions About UN Peacekeeping', *Earth Times*, September 9, 2000. <http://www.aei.org/ra/rajrb000909.htm> 17 / 12 / 01 ダウンロード。

26) 国連東スラボニア暫定統治機関。安保理決議 1037 によって 1996 年に設置。

27) <http://www.un.org/Docs/scres/1996/9600755e.htm>を邦訳。

このマンデートでは明示的に「強化 PKO」とは記されていないものの、非常に曖昧な形で、国連憲章第 7 章の権限を用い、任務遂行の便宜を図ることを容認するかのような記述がされている。国連憲章第 7 章に依拠する強化 P K O は、時として P K O 部隊が戦闘に巻き込まれることも想定しているため、伝統的 P K O よりも一歩進んだ、より軍事的な対応能力が要求される。

(ロ) 平和強制とその事例

次に平和強制であるが、国連憲章第 7 章に基づく武力行使の権限を与えられ、紛争当事者間の合意が不明瞭もしくは全く合意が存在しない状況下で、初めから戦闘の発生を想定するという、強制的な性格の強さにその特徴がある。平和強制（部隊）自体は 1992 年 6 月の国連事務総長報告書「平和への課題」で提唱され、UNOSOM によって最初に具現化された。

UNOSOM

安保理決議 814(1993)によって設置された UNOSOM では、憲章第 7 章に基づく以下のマンデートが適用された。

- ・ 敵対勢力の停戦、またその他の敵対勢力間での合意について尊重し、すべての内紛をモニタリングすること。
- ・ 暴力の復活を阻止し、必要であれば適切な行動をとること。
- ・ 内紛において他国から流入した重火器をコントロールし続けること。
- ・ 非認可の小型武器を押収すること。
- ・ 人道的支援の配送に必要とされる港湾、空港等コミュニケーション網を確保すること。
- ・ 国連の軍事施設や装備、国連機関、国際赤十字や NGO 等の要員の保護をすること。
- ・ 地雷撤去を継続すること。
- ・ ソマリアの国内避難民の送還を行うこと。

以上の項目が、平和強制ミッションの典型として今日認識されている。尚、この平和強制においては PKO 部隊が戦闘に巻き込まれる可能性が非常に高く、兵士を

派遣する側としても相応の対策と覚悟が必要とされる。そうした意味で、今日余程のインセンティブと能力を有する国以外は平和強制への参加に及び腰になる傾向がある。

(2) 国連の求める新たな待機軍の姿とは

これまで見てきたように、昨今の PKO では伝統的 P K O とは明確に異なる国連憲章第 7 章に依拠した強化 PKO や、平和強制が散見されるようになってきた。概してこうした非伝統的 PKO では、停戦合意の維持のために P K O 部隊の現地展開が急務とされたり、また停戦合意が武装勢力の末端にまで行き届いていないといった理由で、現地で展開中の PKO 要員に危険が及ぶ可能性も想定される。

こうした場合、兵士を拠出する国も積極性を失う傾向が強い。安保理が強化 P K O や平和強制のマンデートを決定しても、各国の拠出する兵士総数が事務総長見積もりの戦力規模にまで到達しない場合すらあり、その結果 PKO 要員の派遣の遅れで現地の停戦合意が崩壊する、といった悪循環も起こり得る。

他方で、PKO 要員に危険が及ぶ可能性のあるマンデートにも大きな問題がある²⁸⁾のも事実である。2000 年度のブラヒミ報告書²⁹⁾で指摘されたように、PKO の現場を担う立場から、兵士派遣国が要員の安全確保に必要な措置をとれるよう、マンデートの作成の際にコメントを付ける機会を設けることは、非伝統的 P K O に対する兵士派遣国の消極性を取り払う上で不可欠であろう。

昨今の傾向としては、アフリカで設置されるミッションを中心に、重武装の部隊を要求する強化 P K O が増えつつある³⁰⁾。これは停戦合意が曖昧な状況、現地

28) Security Counsel 'Peacekeeping Reform', Global Policy.

<http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/reform/> 16 / 02 / 03 ダウンロード。

29) ブラヒミ報告書、国連 Web サイト (ここでは Executive Summary) 参照。

http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/summary.htm 10/01/02 ダウンロード。

30) Reports 'Refashioning the Dialogue: Regional Perspectives on the Brahimi Report on UN Peace Operations', International Peace Academy.

http://www.ipacademy.org/Publications/Reports/Research/PublRepoReseBrahimi_body.h

武装勢力の末端まで完全に停戦命令が行き渡っていないケースや、現地の他国連機関、一般市民に対する物理的な脅威が行使される危険性が認められる場合等に、攻撃者に対して一定の抑止力を提示するために強化PKOが有効であるとの認識が、国際社会において形成されてきているためである。

また、ソマリアのケースで紹介したように、当初は伝統的PKOであったにもかかわらず、現地の停戦合意状況の悪化によって、ミッション自体が国連憲章第7章の平和強制に移行されることも今後のPKOでは想定しなくてはならない。変化する状況に柔軟に対処し、展開地での国連のプレゼンスに空白を作ることなく、ミッションを遂行し続けられる柔軟な対処能力も重要となってくる。他方、昨今の例として極めて特殊な形ではあるものの、UNTAETのように領域内の統治に関して全般的な責任³¹⁾を有し、かつ当初から平和強制の能力を付与されたミッションが緊急に設置されていることも注目すべきである。

2. 冷戦後の待機軍 UNSAS の挫折と SHIRBRIG の挑戦

紛争当事者の合意が曖昧な状況でもPKOが設置されるケースが発生してきたことで、そうしたミッションにおいて、しばしば停戦状況が不安定な場合に、事態の悪化を防ぐためにも現地への緊急展開³²⁾が要求されることがある。緊急展開の具体的時間について明確な定義は存在しないが、一般には数週間を想定しており

[tm11/02/03](#) ダウンロード。

31) <http://www.un.org/peace/etimor/UntaetM.htm> 26/02/03 ダウンロード。国連のマンデートによると、UNTAETは暫定的に東ティモールの行政当局としての責任を持ち、特に立法権、裁判権を付与されているところに特色がある。また、その主要な任務としては、東ティモール領域内における法秩序の維持と安全の提供が明記されている。本ミッションは昨今のPKOにおいても極めて特殊な位置づけにあり、PKOミッションとしての性格についても分類上幾つかの見方があるものの、本論文ではUNTAETのマンデートにおいて行政・司法・立法3権と、領域内秩序の維持、安全の保障(Provide Security)が明記されていること、即ち強制(Enforcement)を行う権限が付与されていることを踏まえ、平和強制ミッションとして分類した。(尚、これは外務省としての公式の分類ではなく、筆者の個人的な見解である)

32) ここではRapid Deploymentの意。

33)、通常 PKO が設置される地域に隣接している国ほど、速やかに部隊を展開することが可能である。しかし、地理的要因が必ずしも緊急展開に繋がるとは限らない³⁴⁾ことも念頭に置く必要がある。

また、他方で PKO 要員を常時国連事務局の側で確保しておくべきとの見解も主張されるようになって久しい。これはルワンダの事例にもあるように、PKO のマンドートが設置された後必ずしも兵士拠出国が揃うとは限らないこと、そして事務局側で派遣可能な PKO 要員数を恒常的に把握・一元管理したいという要望が高まったことに拠るものが大きい。特に兵士の PKO 要員³⁵⁾が予定された規模に達しないケースがあること、こうした兵士の拠出が滞ると、前述した展開までの時間が必然的に遅延し、場合によってはミッション全体に支障をもたらすことなどが問題点として指摘できる。

(1) 画期的な多国間待機軍システム UNSAS の失敗

UNSAS は、1993 年のガリ (Boutros Boutros Ghali) 前国連事務総長が発案した待機取り決め案³⁶⁾を受けて、1994 年から UNSAS の合意書³⁷⁾が署名開放された。合意書は、UNSAS として特別な訓練を受けた軍人及び文民要員を迅速に紛争地域に派遣し、部隊を展開させることと、また必要とされる物資やサービスを供出することについて、国連と加盟国との間で取り極めるものである。その際、

拠出可能な人員及び物資、サービスの内容を国連にデータ登録すること、合意された内容の部隊や車両等装備は加盟国内で待機状態におくこと、実際に派遣するか否かには加盟国の独自の判断が認められること、登録された要員や物資等は国連憲章第 6 章に基付いた伝統的 PKO にのみ供されること、必要が認め

33) SHIRBRIG では 15 日から 30 日以内で統一されている。

34) 筆者インタビュー、2001 年 6 月 22 日 SHIRBRIG.H.Q. ラムセス大佐。緊急展開が航空・海上輸送能力の質に拠る所が大きいとのコメント。

35) 国連の Web サイトにおいては Troops と表記。ここでは兵士と訳を統一する。

36) Stand-by arrangement plan .

37) Memorandum of understanding . MOU とも略される。

られれば UNSAS に登録された要員の訓練を国連のガイドラインに沿って行うこと、UNSAS は原則的に安保理の権限によって支持された PKO 活動にのみ用いられること等が確認される。尚、特に必要が認められた場合は事務総長の要請によって UNSAS 参加国の合意の下、速やかに紛争地域へ展開される。

表 2 - 1 . UNSAS への登録状況 (2003 年 2 月時点)

UNSAS 登録状況	*レベル 1	*レベル 2	*レベル 3	*レベル RDL
参加国数	24	12	39	2

(出典：<http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/str.html>及び国際平和協力室資料

(平成 14 年 12 月)より作表。)

上記の表 2 - 1 は、UNSAS に対する国連加盟国の参加の段階をレベル 1 から早期展開レベル (Rapid Deployment Level, 以下レベル RDL) まで分類したものであり、2003 年 2 月現在国連で公式に使用されている目安である。以下この参加レベルについて概要を説明する。

まず、自国の UNSAS に対する貢献可能な能力 (Capability) のリスト³⁸⁾を公開している国がレベル 1 に該当する。尚、ここで注意しなくてはならないこととして、いかにリストを公開したとしても、このレベルに分類される国々が必ずしも UNSAS の期待する能力を保持しているとは限らない点が指摘できる。つまり派遣できる部隊の規模構成やその能力の上限を公開したとしても、国連の待機部隊として UNSAS が志向する実働可能水準を満たしているとは限らないのである。こうした点から、レベル 1 の国々の UNSAS に対する政治的意思は、事実上余り高くはないと判断すべきであろう。

次にレベル 2 であるが、このレベルにおいて参加国はより詳細な貢献内容のり

38) 遂行可能な任務、拠出可能人員数、派遣までに必要な時間の見積もり、派遣に対する制限などを指す。<http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/str.html>より。

ストを提出することになる。つまり、国連が配布した派遣計画のデータシート³⁹⁾に自国の貢献できる内容・程度を記入し提出することが、レベル2への参加において課せられるのである。この派遣計画のデータシートは、主要装備品リスト、部隊としての自己完結性の程度、兵士輸送手段の内容、部隊編成と兵士の個人情報に至るまで詳細に書き記した内容となっている。このデータシートに記載された情報によって、参加国が提供可能なPKO部隊の実態が、UNSASが待機部隊に要求する水準に適っているか否か明らかになるという点で、本レベルはレベル1と比べて一歩進んだ内容となっている。

そしてレベル3になって初めて、参加国は国連との待機取り決め（実質的なUNSAS）に関する覚書にサインを済ませた状態となり、次の段階（レベルRDL）でより具体的な部隊運用に関する計画の作成や、実際の早期展開を実現するための、DPKOとの調整を待つこととなる。

UNSASとしての正式なPKO派遣状況だが、これまでにクロアチアで設置されたUNTAES⁴⁰⁾やMINURCA⁴¹⁾へごく小規模に派遣されているのみで、大がかりなPKOミッションへの派遣実績はまだ無い。

UNSASの実効性に関しては、現状において多くの点で問題が生じている。まず前述したように派遣の是非に関して一切の拘束力がない、意思表明をした国の多くは提供可能な詳細リストの提出すら認めていない、参加を伝統的PKOに限定していることから、本当に必要な兵員数が満たされない憲章7章に抵触するマンダートのミッションに対しては全く役に立たない、といった理由が挙げられる。

の派遣の是非に対する拘束力の問題だが、本来のPKOにおいてこうした派遣を義務とするような拘束力は存在しない。しかし、UNSASはその設立背景自体が物語るように自発的なPKO待機制度である。UNSASに共感し、リストに名を連ね

39) Planning Data Sheet の意。

40) United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium. 国連東スラボニア、バラニャおよび西スレム暫定統治機構。1996年から1998年まで。

41) United Nations Mission in Central African Republic. 国連中央アフリカ共和国ミッション。1998年～2000年。

ている国の大半は待機制度に馴染みがある訳でも、実際に待機部隊を設置している訳でもない。事実 PKO の訓練プログラム自体がまともに整備されていない状況にある国も多い。

に関しては、UNSAS に名乗りを挙げた国の多くが、未だに伝統的 PKO に自国の兵士を派遣するプログラムが整備されていないという裏返しでもあり、また実質的に派遣可能なキャパシティを具体的に示すことで、UNSAS というシステムに深入りするのを避けるという思惑も指摘できる。これがレベル 1 に分類される国々であり、UNSAS の過半数を占める構成国の実態であると言える。

は UNSAS に限らず、今日の待機軍制度全てに該当する課題である。これは UNSAS そのものの存在意義にも関わる事案であり、UNSAS という新規のシステムにどれだけ多くの国を取り込めるか、という問題と天秤にかけられている部分でもある。UNSAS では対象ミッションを伝統的 PKO⁴²⁾と限定したことで、その目的を非常に明確なものにした。この点は参加国側から見れば安心して DPKO との取り決めを締結できる材料であり、UNSAS 参加のインセンティブを高める要素となっている。

しかし、前章でも述べたように今日の国連 PKO 環境において本当に緊急を要する懸案とは強化 PKO や平和強制への迅速な対処能力であり、伝統的 PKO 型待機軍としての活動すらままならない UNSAS は、やはり現代のニーズに適う待機軍システムとは言い難い。むしろ UNSAS とは、従来から検討されてきた国連 PKO における早期対応能力と、常時派遣可能な PKO 要員の管理・プールという側面を、一部の待機軍実施国以外にも広く国連加盟国に求め、国連 PKO に対する各国の政治的意思を計るバロメーターであったと考えることができる。

ここで改めて UNSAS のシステム自体を総括すると、参加国からの PKO 要員派遣に対する拘束力が皆無であり、参加国の政治的意思のレベルも千差万別であ

42) 'Enhanced UN Standby Arrangement System For Military and Civilian Police Capability' United Nations Department of Peacekeeping Operations, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/sys.html>および http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/recommend.htm参照。

ること、そして 参加国の待機軍としての経験、部隊の練度に大きな差が存在すること、また 実際に各国混成の部隊を派遣するにあたって各国部隊の装備の充足度、それら装備の使用に関する練度を測る手段がないこと、 PKO への派遣が決定されたとしても、伝統的 PKO への派遣に限定された同意書の存在故に、比較的安全で元々 PKO 要員の拠出国数がある程度見込めるミッションへの派遣になる可能性が高いことが指摘できる。

尚、既にアナン国連事務総長からも UNSAS を明示的に失敗だとする発言が公の場でコメントされてしまっており⁴³⁾、UNSAS の対外的イメージ⁴⁴⁾も低下していると言わざるを得ない。また、PKO 待機軍としてのその実効性についても、多国間部隊の司令部としての機能、部隊間のコミュニケーション、海上・航空輸送能力の欠如等、運営上非常に重要な部分に根本的な問題があると指摘する先行研究⁴⁵⁾も散見される。

ここまでの結論として、現行の UNSAS が「極めて安上がり」な国連 PKO への政治的意思表明の場に陥る危険性を指摘できる。このような理由から、待機軍としての経験が豊かな国々は UNSAS に対するコミットメントを減退させてきているのも事実であり、現状では UNSAS が多国間待機軍として有効に機能することは期待できない。

(2) 伝統的待機軍諸国からの提唱 SHIRBRIG

前項で述べた UNSAS とは全く別のルートから、過去 40 年間に及ぶ国連待機軍⁴⁶⁾

43) 1997 年 9 月に第二回 SHIRBRIG PLANELM においてアナン事務総長は UNSAS が現状においては待機状態が整った国ばかりでなく、未だに PKO への早期対応能力、装備、練度等の準備程度が低い国が多いことを指摘した。これは UNSAS が早期対応・展開能力を要求される水準にまで満たしていないことを公式にコメントしたものとして特筆される。
<http://www.shirbrig.dk/background.htm>

44) 国連中心主義の一環として国連 PKO 待機軍制度を施行する国にとって、対外的なイメージは重要な要素の一つである。2001年6月17日スウェーデン外務省でのインタビューより。

45) Peter Langelie 'Conflict Prevention: Options for Rapid Deployment and UN Standing Forces', *Peacekeeping and Conflict Resolution*, London, Frank Cass, 2000. pp.229.

46) 国連待機軍 (United Nations Stand-by Forces)

の歴史は 1996 年の待機軍即応旅団の設立で大きく変化することとなった。当初オーストリア、カナダ、デンマーク、オランダ、ノルウェー、ポーランド、スウェーデンの 7 ヶ国が同意書にサインして始まった SHIRBRIG は、各国が訓練や装備の相互運用能力を高め、一定規模の人員と装備の確保、迅速な現地展開を理念に掲げ、規模拡大を推進してきた。

またこれに先立って、SHIRBRIG は国連憲章 6 章に則り、平和の維持と人道的任務を完遂する能力を有すること、そして自衛および他の国連機関の要員、NGO や現地で活動する市民をも守る能力を持つことが確認されている。同時に、待機軍として一定数の要員の常時プールとロジスティクスの確保、高い水準での自己完結能力が求められるようになった。

ランギー (Langille)⁴⁷⁾によれば、上記の国々にとって SHIRBRIG を設置した意義は以下の 3 点に集約されるという。

- a.) 特に国連に PKO に対する協力を行う際、相互運用性のある旅団編成をする方が、単独で小規模の部隊派遣を行うよりも総体として費用対効果が高いこと。
- b.) SHIRBRIG というアイデアは他の地域でもアピールとなり、待機軍旅団という発想が広まっていく可能性を持っていること (そしてその栄誉は SHIRBRIG に帰すことになる)。
- c.) 比較的機敏に行動出来るように事前に準備されており、PKO にバランスよく対応できるよう編成された練度の高い部隊を用いるため、任務遂行の効率が良いこと。

このように旅団に参加する立場から見ても諸処のメリットもあり、2002 年 9 月の時点で待機軍を保有する 10 ヶ国の完全署名国と完全署名に準じる 2 ヶ国、それに加え 7 ヶ国のオブザーバー国から SHIRBRIG が成立している。

47) Peter Langille ' SHIRBRIG: A promising step towards a United Nations that can prevent deadly conflict ' *Global Policy Forum*, Spring 2000. pp.2 参照。
<http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/reform/canada.htm>

表 2 - 2 . SHIRBRIG の参加国とその署名状況

オブザーバー資格	運営委員会の覚書	運営委員会の覚書	運営委員会の覚書
アイルランド	SHIRBRIG の同意書	SHIRBRIG の同意書	SHIRBRIG の同意書
ハンガリー	スペイン	SHIRBRIG の覚書	SHIRBRIG の覚書
セネガル		フィンランド	PLANELM の覚書
スロベニア			アルゼンチン
チェコ			オーストリア
ポルトガル			カナダ
ヨルダン			デンマーク
			イタリア
			オランダ
			ノルウェー
			ポーランド
			ルーマニア
			スウェーデン

(出典：SHIRBRIG Web サイト⁴⁸⁾より筆者作表)

SHIRBRIG のルーツは、「平和への課題・追補」⁴⁹⁾でガリ前事務総長が提案した緊急展開部隊について、国連が真剣に扱うべき時期に来たと考えた国々が 1995 年末に本案を検討するワーキンググループを設置したところから始まる。このときにコンセプトとして、それぞれ同程度に訓練され、同一の運用手順 (Operating Procedures) や相互運用可能な装備を持ち、短期間に部隊が利用可能な状態をとれるようするための共同作戦演習を行うことができる旅団が構想され⁵⁰⁾、SHIRBRIG 設立の大まかなイメージが作られた。

1996 年の 12 月にオーストリア、デンマーク、カナダ、オランダ、ノルウェー、ポーランド、スウェーデンは、ワーキンググループの勧告に従い、SHIRBRIG のフレームワークを構築するための協力の同意書に署名を行った。また、SHIRBRIG の同意書への署名に引き続き、旅団の設立を管理する運営委員会 (Steering

48) <http://www.shirbrig.dk/Documents/Organisation.htm> 10/01/02 ダウンロード。

49) Boutros Boutros Ghali, *Supplement of Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, A/50/60 - S/1995/13, January 1995. <http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html>.

50) SHIRBRIG Web ページを参照。ダウンロード 24/11/2001.

Committee)の立ち上げに関する覚書(MOU: Memorandum of Understanding)の他、SHIRBRIGの旅団展開以前の段階での全ての機能を担い、展開時にはSHIRBRIGの現地活動スタッフグループの中核となる常設計画立案部署として、PLANELM(Permanent Planning Element)の運営に関する覚書の署名が行われた。

ここでSHIRBRIGの立ち上げに深く関わったデンマークやカナダ⁵¹⁾、オランダといった国々の役割は改めて取り上げ評価すべきである。上記3国は国連待機軍としての長い経験と実績を持ち、小規模ながらも継続的な兵士の派遣を実施してきた国々である。その点、国連の待機制度への参加に対して非常に強いインセンティブ⁵²⁾を持っており、これらの国々の政治的意思は、その国力を考慮すれば非常に高い⁵³⁾ことが分かる。

尚、ここで参考までに2001年度の第13回目のSHIRBRIG運営委員会において協議された2003年までの各国の派遣可能部隊を挙げると、以下のような状況になる。

表2-3. SHIRBRIG 現旅団構成国における拠出可能部隊の詳細

	拠出可能部隊
デンマーク	指揮中隊
ノルウェー	指揮中隊
オーストリア	派遣不可* 1

<http://www.shirbrig.dk/background/html>.

51) 1956年にUNEF1(United Nations Emergency Force、第一次国連緊急軍。1956年11月12日～1967年6月17日)に参加して以来、30以上のミッションに兵士を送り、国連PKO活動に貢献してきた。1992年のノーベル平和賞受賞時点ではカナダは全世界のPKOにおける10%のプレゼンスを誇っていた。PKOへの積極性において評価されることが多い。Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse. *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*, United Nations Department of Public Information, New York; United Nations Dept., 1999, pp.32-34. 参照。

52) 国家としての性格(National Character)や、誇り(National Pride)として待機軍制度を維持発展させる共通した思想を持っていると言える。筆者インタビュー、2001年6月21日、デンマークPKO訓練施設、ブラボー中尉。同インタビュー、2001年6月22日、SHIRBRIG.H.Q.にてカナダ軍派遣ラムセス大佐(SHIRBRIG参謀長)。

53) 例えば、自国の待機部隊から継続的にPKO要員を海外派遣するにしても、オランダやデンマークのように国軍の総兵力が2万から5万程度の国では、自ずと派遣できる規模に限界がある。PKOミッションに部隊を派遣する場合、それが仮に2年間一個大隊(1000名程度)規模の派遣であったとしても、半年間毎に部隊を交代させ、その都度新規に派遣する大隊に土地勘と現地事情、マンデートに沿った行動を訓練する期間とコストが必要となる。これはオランダなどであれば、総兵力の20分の1を常にPKOに派遣する計算になる。オランダを日本に置き換えれば自衛隊16万人の5%、即ち8000人を常時PKOに参加させるのと同じことであり、この規模で毎年コンスタントに継続することが如何に負担になるかは想像に難くない。このように、派遣規模こそ小さいものの、SHIRBRIGを構成する1つの側面として、ミドルパワー諸国の政治的意思の高さは評価されて然るべきものと言える。

オランダ	歩兵大隊
ルーマニア	歩兵大隊
カナダ	戦闘群
イタリア	戦闘群
ポーランド	歩兵大隊
スウェーデン	派遣不可*2

*1 オーストリア待機軍は 2003 年までコソボ紛争へ派遣予定のため、旅団編成の枠外に置かれる。

*2 スウェーデン待機軍も同上。

(出典：2001 年 6 月 22 日に SHIRBRIG H.Q. にてラムセス大佐よりの聞き取りを元に作成)

次に早期展開の要請への対応であるが、SHIRBRIG はその待機制度の要とも言える PKO 部隊の展開速度に関し、先遣隊の現地入りまでの期間が派遣決定後 7 日間以内、主幹部隊や各個小隊が PKO 活動の実行段階に入るために 15 日間以内、そしてその他の後方部隊の現地入りが 30 日以内としている。これに加えて、SHIRBRIG では 60 日間の自己完結能力という非常に具体的な条項が存在しており、SHIRBRIG に対する安易な参加⁵⁴⁾を阻止するのに貢献している。その結果、SHIRBRIG はある程度旅団編成における統一感を獲得しつつあり、UNSAS と比較しても、より実効的な多国間待機軍を志向することに成功している。

(イ) 伝統に裏打ちされた高適な理想と限定された機能

SHIRBRIG の PLANELM 構成国が PKO においていかに高い政治的意思を持っているかを示す指標の一つとして、総体としての PKO への兵士派遣数は大変示唆に富んでいる。国連発表の PKO における主要兵士派遣国⁵⁵⁾のリスト⁵⁶⁾における上位 20 ヶ国は、上から順にポーランド、バングラデシュ、フィンランド、ガーナ、オーストリア、アイルランド、ノルウェー、フランス、アルゼンチン、ネパール、米国、フィジー、英国、インド、カナダ、スウェーデン、パキスタン、コードジボワール、エジプト、ポルトガルとなっている⁵⁷⁾。ここで明らかのように、上位 20 ヶ国

54) ここでは Free ride の意。

55) Troops Contributing Countries、兵士拠出国の意。

56) 98 年 9 月 30 日時点の発表を使用。

57) <http://www.dfait-maeci.gc.ca/peacekeeping/tcn-e.asp>より。

に現行 SHIRBRIG の PLANELM 構成国 10 ヶ国中で 6 ヶ国も含まれており、いかに総体として国連待機軍が PKO ミッションに貢献しているかが数の上でも読み取ることができる。

しかし、この数字は内訳を見るとまた違った意味を持つ場合がある。それは、往々にして危険が伴う国連憲章第 7 章に基づくミッションは回避し、リスクが少なく地勢的に関心度の高い地域への派遣が多数を占める傾向に顕著なことである⁵⁸⁾。無論、加盟国からの PKO への要員拠出自体に強制はなく、かなりの部分が派遣国の政治的意思に依存してしまっている現状において、こうした参加国の消極姿勢を批判するのが難しいのも事実だ。現実には、伝統的な待機軍諸国は冷戦後も変わらず、コンスタントに各 PKO ミッションへ貢献をし続けている。規模は小さいものの、PKO に対する一貫したスタンスは依然として堅実な評価を受けており、またそれが待機軍諸国にとっては国際的な威信 (National Prestige) を維持する手段であり、対外的にも政治的意思の高さをアピールする格好の場となり続けている。しかし、現実には本当に大規模な PKO 要員が緊急に必要とされるミッションとは、伝統的 PKO ではなく、多大なリスクを伴う強化 PKO や平和強制なのである。

翻って、SHIRBRIG はその参加ミッションを伝統的 PKO と限定してしまっている。中核となる北欧やカナダを除くと待機軍としての経験を持たない国も多く、高い政治的意思と歴史ある待機軍諸国主導の SHIRBRIG を評価し、参加はしたものの、伝統的 PKO 以上のリスクは冒せない、という現実もある。歴史の若い多国間での枠組みであり、コンセンサス形成のためには最低ラインに歩調を合わせる必要があることから、結果的に伝統的 PKO に限定せざるを得なかった⁵⁹⁾のは否めないが、SHIRBRIG のスタンスが余りにも現実のニーズと乖離していることは今後問題視されて然るべきである。

無論、強化 PKO や平和強制は伝統的 PKO と比べても想定されるリスクが格段に高いため、所謂国益上死活的な利益が見出される訳でもない地域において、自国

58) SHIRBRIG PLANELM 兵力派遣国リスト <http://www.shirbrig.dk/> Organization の項を参照。

59) スウェーデン外務省、ネッセル氏インタビュー。

の兵士を消耗する危険を冒す国に限られるのは当然であり、そこに何らかのメリットを見いだせない限り、強化 PKO や平和強制に対して積極的な部隊の派遣は期待できない。ことに SHIRBRIG を構成するミドルパワーがこうしたリスクを冒してまで追求するメリットは、威信とアピール以外にあり得ないと言える。

現状において、SHIRBRIG の構成国全てに対して、このようなリスクを伴う積極性は期待することはできないが、SHIRBRIG の中核であるカナダとデンマークでは、各々独自に強化 PKO や平和強制への対応策を講じ始めている（詳細は 3 章（3）にて後述する）。SHIRBRIG 総体として見れば、あくまでも部分的な動きではあるが、ミドルパワーの威信の中に「リスクの高い新たな PKO への対処」を標榜する国が徐々に始めているのを見て取ることができる。

（ロ）安全かつ無難な PKO ミッションへ

SHIRBRIG 構成国における非伝統的な PKO への消極性を踏まえた上で、ここで改めて派遣国政府にとって負担の少ない PKO ミッションの条件を再考してみると、以下のようにまとめることができる。

表 2 - 3 . 兵士抛出国から見た安全な PKO ミッション

	比較的安全かつ無難な PKO ミッションの条件
	長期化する恐れが低いこと
	停戦監視、紛争勢力引き離し任務であること
	紛争当事者間の合意が政府軍を含む武装勢力末端まで行き届いていること
	派遣部隊の中立性（Impartiality）が明白であること
	派遣先が地理的に自国に近いこと

（筆者作成）

上記表 2 - 3 の分類によれば、SHIRBRIG 旅団参加国にとって、伝統的 PKO の多くが比較的安全かつ無難であると見なすことができる。逆に から までの諸条件を裏返せば、長期化する恐れのあるミッションで、強制武装解除等の危険を伴うオペレーションが設定されており、現地においては紛争当事者の統制が武力勢力の末端まで行き届かず、PKO 部隊に中立的では無く、そのためいつ紛争当事者になってもおかしくない状況であり、派遣先は自国から地政学的にも遠く、国益

も絡まないエリアで実施されるという、強化 PKO や平和強制の典型的なイメージが浮かび上がってくる。

前項で SHIRBRIG の立ち上げの過程を概説したが、SHIRBRIG 自体が当初は UNSAS の一部として位置づけられていた。しかし、1997 年にアナン事務総長は、ガリ前事務総長の呼びかけによって 1994 年から始動し、体系化された UNSAS の本質的な限界を指摘し、「迅速な現地への展開と、確実な派兵能力という点で従来の待機軍制度をとる国々に期待するところが非常に大きい」と述べるに至った。その根拠として、アナン事務総長は UNSAS には当初期待していたような即応性や、自己完結性が整わない国が非常に多いこと、 UNSAS の一部の参加国にはオペレーションに耐えうる部隊の訓練・整備が進んでいないところがあること、参加各国間での PKO を想定した共同訓練が行われていないことの 3 点を指摘し、最終的に UNSAS の現状は、国連の求める十分に訓練・準備された即応展開可能な能力を有していない、と結論付けたのであった。これは、SHIRBRIG が設立当初以来、常に UNSAS を反面教師としてきたことを示しており、「迅速な展開能力と確実な派兵能力」という 2 つの看板となるコンセプトを最大限生かすことを目標に調整を行ってきたことを裏付けている。

こうして UNSAS への反省の観点から、より待機軍としての精鋭化を図る方向で整備されてきた SHIRBRIG は、2002 年 12 月現在では未だ多国間の待機旅団としての経験は浅く、言うなれば試行錯誤の段階にある。そもそも、公式に発表された旅団の行動開始可能時期は 2000 年 1 月末日⁶⁰⁾であり、国連事務局との協議の開始及び旅団構成国内部での調整に向けた準備において、当初の想定より遙かに長い時間がかかっている。また、実際に SHIRBRIG はその活動開始予定と同時期に設置された UNMEE に参加することとなったが、これも SHIRBRIG としての初の試みであり、UNMEE の参加も、構成国の足並みを揃えるために慎重な検討の末に出された結論であった。UNMEE 自体は表 2 - 3 のほぼ全ての条件に合致する極めて安全な

60) SHIRBRIG の Web ページより。<http://www.shirbrig.dk/background/htm>.

ミッションであり、緊急性も要求されなければ、オペレーションへの参加国が集まらない状況でもなく、ひたすら石橋を叩いて渡った印象を周囲に与える結果となってしまうている。

在デンマーク SHIRBRIG 司令部では UNMEE の教訓を踏まえて、次期ミッションへの旅団派遣に向けて、反省及び改善策の検証過程を設ける⁶¹⁾としており、UNMEE への旅団参加が無事完了した現在、旅団参加国の拡大⁶²⁾と併せて、部隊編成及び訓練体系の見直しが進められている。2002 年 12 月現在、次の派遣ミッションを示唆するアナウンスは出されていないが、歴史の若い多国間の枠組みであるだけに、出だしでの躓きを恐れ、再び失敗するリスクが少なく、比較的安全な伝統的 PKO ミッションを再度選択する可能性が無いとも言い切れない。

しかし、これまでの分析に明らかなように、SHIRBRIG の優れたコンセプトを最大限に生かせる場所は伝統的 PKO では無く、強化 PKO や平和強制であり、更に今日の国連 PKO のニーズを満たすためには、伝統的 PKO から一步前進するための抜本的な改善策を講じねばならない。そこで、次章では如何に今日的な国連 PKO のニーズに SHIRBRIG が応えうるかという観点から、SHIRBRIG の能力拡大の可能性について多角的な検討を行う。

3 . PKO の抱える問題への新たな対応策 SHIRBRIG 能力拡大の可能性

前章までで SHIRBRIG というコンセプトの特徴が、伝統的 PKO よりも強化 PKO

61) 2001 年 6 月 21 日在デンマーク、オルボー陸軍ロジスティックスクールでの筆者インタビュー。

62) 2001 年 6 月の筆者インタビュー時では、スロベニアを SHIRBRIG に正式参加するように PLANELM が働きかけている最中であったが、こうした各国政府への旅団参加への勧誘は今後の SHIRBRIG の規模拡大、ひては SHIRBRIG の緊急展開能力、旅団編成プロセス (Force Generating Process) 全体の能力向上に益するところが大きいと思われる。

や平和強制において、より効果的に発揮されることを論じてきたが、本章ではこの SHIRBRIG のコンセプトを生かし、最終的に SHIRBRIG を軸とする強化 PKO や平和強制にも対処可能な、重層的な多国間待機即応旅団のネットワークを構築することを政策提言の可能性を検証する。

SHIRBRIG はミドルパワーとしての中立的な色彩が濃く、PKO 参加経験豊富な国々が中核となっていることから、そのマンデートが伝統的 PKO であろうと、強化 PKO や平和強制であろうとも、依然として PKO への派遣に適切な存在であるには変わらない。錬度が高く、即応能力にも長けた SHIRBRIG は、実働可能であるという一点で、唯一現存する多国間の待機軍の枠組みである。また中立性という観点⁶³⁾から、SHIRBRIG のように既に国連からオーソライズされている組織は非常に希有なものであることも注目すべきである。

しかし、国連 PKO の趨勢はもはや伝統的 PKO のみにあらず、むしろ事態の逼迫度という観点から強化 PKO や平和強制へと重点が移りつつあるのが現況である。強化 PKO や平和強制は多大なリスクを伴うため、欧米諸国では参加を忌避する傾向が強まっており、SHIRBRIG 構成国もその例外ではない。

そこで、今日の国連 PKO のニーズを満たし SHIRBRIG を総合的に強化する方策として、(1)アジアやアフリカなど、SHIRBRIG 構成国「圏外」⁶⁴⁾に位置する有力な PKO への兵士派遣国を SHIRBRIG に招聘し、伝統的 PKO に対するより迅速な展開能力と旅団編成能力を獲得すること、(2)前項と同様にアジアやアフリカの有力 PKO 兵士派遣国を SHIRBRIG へ取り込むことにより、非伝統的な PKO への対処能力を獲得すること、(3)SHIRBRIG 構成国内部において、伝統的 PKO から非伝統的 PKO へと継ぎ目無く対応できる方策を講じることの3点を、以下順に検証する。

63) Impartiality については Mark Malan, 'A Concise Conceptual History of UN Peace Operations 1', "African Security Review", Vol. 6, No.1, 1997, pp.4-5.を参照。

64) SHIRBRIG 構成国は現在北欧、中欧、北米の3つのエリアに集中しているが、兵站やPKO参加へのインセンティブを考慮すると、ミッションが設置される国と近ければ近いほど、PKO参加の効率は高まる。アジアやアフリカにもSHIRBRIG構成国が存在することが本来は望ましい。

(1) 展開の拠点と旅団規模の拡大

2章で指摘したように、如何に強化 PKO や平和強制がリスクを伴うと言えど、実際には欧米諸国以外から多くの兵士が派遣され、どうにかミッションを遂行するのに足るだけの人員数が集められてきている。ここで昨今（1999 年から 2001 年）に設置、もしくは継続されている PKO ミッションの中から、そのマンデートの性質上強化 PKO として分類できる UNAMSIL⁶⁵⁾と MONUC への参加国に焦点を当ててみると、大隊規模以上の有力な兵士拠出国は以下の通りとなる。

- ・MONUC...モロッコ、セネガル、ウルグアイ
- ・UNAMSIL...バングラデシュ、ガーナ、ガイアナ、ケニア、ナイジェリア、パキスタン、ウクライナ、ザンビア

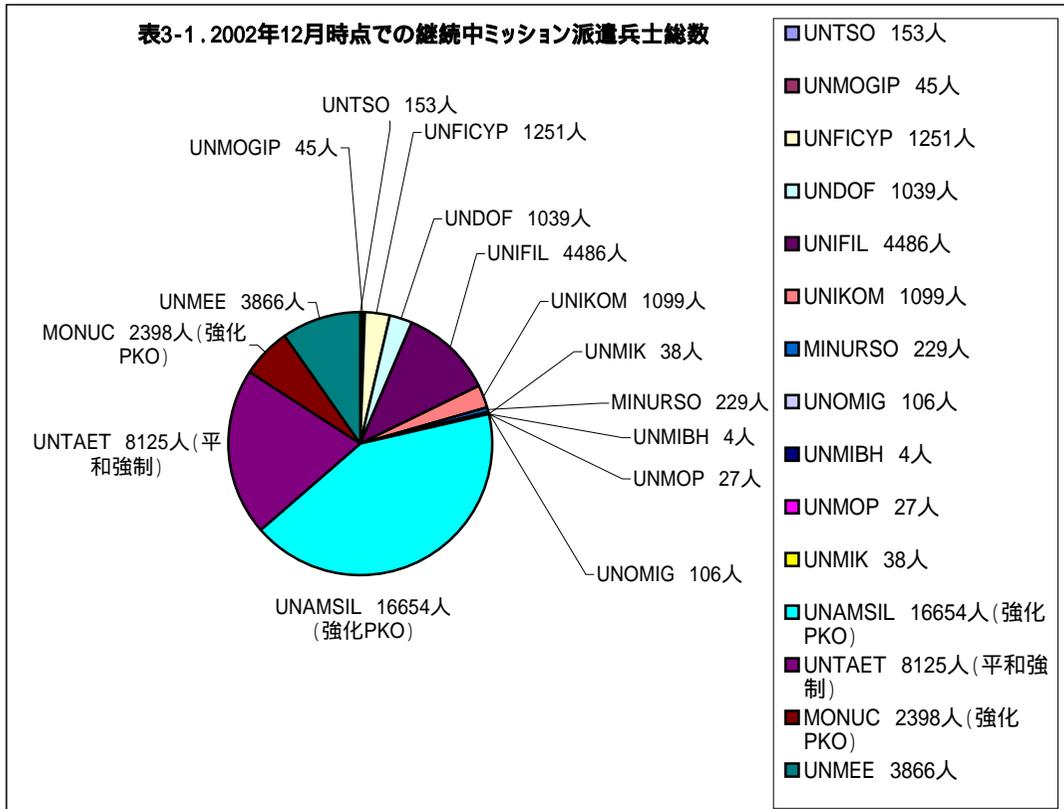
次に、マンデートが決定された当初から平和強制としての側面を持ち、国連憲章第 7 章行動を安保理が承認していることから、現在も展開中の唯一の平和強制ミッションと考えられる UNTAET⁶⁶⁾への参加国は以下の通りである。

- ・UNTAET...豪、バングラデシュ、ヨルダン（ SHIRBRIG ）、ニュージーランド、パキスタン、フィリピン、ポルトガル（ SHIRBRIG ）、韓国、タイ

上記の強化 PKO の事例（MONUC、UNAMSIL）と平和強制ミッション UNTAET の何れにおいても、ミッションの設置された場所と地理的に隣接する国は、比較的熱心かつ大規模に兵士を派遣する傾向があることが分かる。

65) United Nations Mission in Sierra Leone. 国連シエラレオネミッション。

66) United Nations Transitional Administration in East Timor. 国連東チモール暫定行政機構。



出典：<http://www.un.org/peace/bnote010101.pdf>を元に作成)

ここで2001年12月時点までに設置されている全てのPKOミッションの実施規模（PKO要員数）をまとめると、とりわけ前述したUNAMSILやMONUC、UNTAETへの兵士派遣が多くなる。そこで次に主要な兵士派遣国が参加しているPKOミッションとその規模を地域別に分類すると、兵士派遣国と地理的に近い地域でのPKOミッションに特に集中していることが分かる。

表 3 - 2 . 有力兵士派遣国とその派遣先ミッション

国名	地域	最大兵士派遣規模	派遣先ミッション	派遣先地域
豪	オセアニア	1,457	UNTAET	アジア
バングラデシュ	アジア	4,266	UNAMSIL、UNTAET	アフリカ、アジア
フィジー	オセアニア	587	UNIFIL	中東
ガーナ	アフリカ	865	UNAMSIL、UNIFIL	アフリカ、中東
ガイアナ	アフリカ	777	UNAMSIL	中東
ケニア	アフリカ	1,074	UNAMSIL、UNMEE	アフリカ
ネパール	アジア	721	UNIFIL	中東
ニュージーランド	オセアニア	661	UNTAET	アジア
ナイジェリア	アフリカ	3,261	UNAMSIL	アフリカ
パキスタン	アジア	822	UNTAET、UNAMSIL	アジア、アフリカ
フィリピン	アジア	609	UNTAET	アジア
セネガル	アフリカ	555	MONUC	アフリカ
タイ	アジア	736	UNTAET	アジア
ウクライナ	ヨーロッパ	642	UNIFIL、UNAMSIL	中東、アフリカ
ウルグアイ	南米	420	MONUC	アフリカ

(出典：IISS 'Military Balance' 1999-2000, 2000-2001. 及び国連 DPKO 発表の月間兵士派遣国報告 <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/index.htm>より作表。)

表 3 - 1 から 3 - 2 で明らかなように、世界各地に有力な兵士派遣国が点在しており、それらは同地域で設置される PKO ミッションへ非常に積極的に参加している。これらの事実を踏まえると、非伝統的 PKO ミッションへ兵士を派遣する意思と能力を持つ中心的な国々を以下のようにまとめることができる。

表 3 - 3 . 各地域における PKO 兵士派遣の拠点国

アジア	バングラデシュ	パキスタン	-
アフリカ	ケニア	ナイジェリア	ザンビア
南米	ウルグアイ	-	-
欧州	ウクライナ	-	-

(筆者作表)

これらの国々は、今日の伝統的 / 非伝統的 PKO の実施に必要な兵士を集める「拠点」とも言うべき存在であり、特に前述した MONUC、UNAMSIL、UNTAET ではミッションの遂行上、非常に重要な存在なのは事実である。しかし、概してこれらの国々は発展途上国であり、PKO 参加への訓練や、相互運用可能性の確保のための設備投資など、コストがかかる部分が等閑にされていることも多い。

SHIRBRIGはメンバー国規模も小さく、その構成は現状では欧米がメインとなっており、アジアやアフリカは言わば参加国「圏外」となっている。表3-3にあるような有力なPKO兵士派遣国を、新たにSHIRBRIGのメンバー国として招き入れることができれば、今後のSHIRBRIGの旅団編成能力の拡大、またPKOが世界各地で設置されている現状を鑑みた場合旅団展開の「拠点」を世界的規模で獲得でき⁶⁷⁾、最終的には旅団展開に要する時間の短縮に最も有効な措置となり得る⁶⁸⁾。

尚、オブザーバー国を含めると十数カ国からなる SHIRBRIG であるが、一個大隊 / 一国のノルマは必ずしも容易なこととは限らない（前掲表 2 - 3 参照）。大隊を構成する兵士数の定義自体も各国でまちまちであり⁶⁹⁾、本来 3000 名から 5000 名規模で構成されるはずの旅団であるが、実際にはそれより遙かに少ない 2000 名弱の規模にまで減少する場合もある⁷⁰⁾。こうした観点から、有力な PKO への兵士派遣国が多ければ多いほど SHIRBRIG の旅団編成能力は高まる。また、場合によっては、将来的に SHIRBRIG としての 2 個旅団以上の同時派遣能力が獲得できる可能性もある。

無論、ここで取り上げる新規参加国には、SHIRBRIG として最低限求められる条件、即ち大隊規模以上の兵力を常時自国内に待機させる能力があり、かつそれを SHIRBRIG として参加する PKO 任務に充てられることが要求される。SHIRBRIG への新規勧誘に際しては、参加国規模拡大後の SHIRBRIG が「張り子の虎」となるのを

67) 今日の SHIRBRIG は欧州と北米の国々が形成しているが、旅団を世界各地の PKO ミッションに派遣しようとした場合、展開までの時間や兵員の輸送等の問題で必ずしも望ましい現状ではない。筆者インタビュー、2001 年 6 月 21 日デンマーク陸軍ロジスティクススクール、デンマーク軍トープ大尉。

68) 純粹に地理的問題を考慮した場合、現状の SHIRBRIG はその点で世界中の PKO ミッションに即応旅団としての機能を発揮できるとは限らない。筆者インタビュー、2001 年 6 月 22 日 SHIRBRIG H.Q. G2 担当官ノルウェー軍派遣ホーランド中佐。

69) SHIRBRIG は一国一個（歩兵）大隊が基本とされるが、カナダやイタリアは各々独自定義による戦闘群（Battle Group）という単位で SHIRBRIG に兵士を提供している。これら戦闘群は実際には 300 名から 400 名の兵士で構成されており、一個大隊と比較しても 2 割から 3 割の戦力減少が生じてしまう。筆者インタビュー、2001 年 6 月 22 日 SHIRBRIG H.Q. において、カナダ軍派遣ラムセス大佐、同アップルトン大佐。

70) UNMEE においてはこの懸念が現実化し、総数 2000 名余の旅団編成となってしまった。IISS "Military Balance 2000-2001", IISS, London, 2001. 及び国連 DPKO 現在展開中ミッションリスト <http://www.un.org/dpko/current.htm> ダウンロード 26 / 11 / 01。

避けるためにも、ある程度 SHIRBRIG の理念、つまり緊急展開能力の保たれた常時待機体制を各々の参加国の負担で維持し、部隊の錬度を維持・向上させるという点で、参加国一様の同意が必要となる。

ここまでで指摘した新規旅団参加候補国に求めるべき条件は、以下の2点に集約される。

必須条件として大隊規模以上の PKO への兵力拠出能力を有すること

UNSAS への参加レベルが少なくとも3以上であることが望ましい

尚、上記の条件と同時に、これまで待機軍としての歴史を持たないこうした国々を SHIRBRIG に取り込むメリットも、現行 SHIRBRIG 構成国側、及び新規参加国側の双方において確認される必要がある。特に、半年間の現地部隊展開時における自己完結能力や、年間を通して開催される共同 PKO 訓練への将校の派遣、相互運用可能性の確保のための訓練・装備品等の出費、海上・航空兵員輸送能力等のコストの負担を、今後の新規参加国に要求するのは容易なことではない。その観点では新規参加国に対して、こうした負担をある程度軽減する措置を講じることも必要であろう。そのために、現行の SHIRBRIG 構成国と新規参加国の両方において、互惠性を確保するための調整措置は必須である(本調整措置については3章(4)にて後述)。

本章で論じている SHIRBRIG の拡大策に関しては、逆に各地域毎に多国間の PKO 待機軍を設立すべきとする⁷¹⁾先行研究も散見される。しかし、国連待機軍としての歴史も無い地域において、国益上の利害が絡む近隣の PKO ミッションにのみ兵士を派遣する国や、PKO に参加することで得られる金銭的メリット⁷²⁾のみで PKO に兵士を送る国々が、それぞれの足並みを揃えて待機旅団を新規構築する見積もりは低いと言わざるを得ない。政治的意思と長い待機軍の歴史を持つ国々が立ち上げた SHIRBRIG のような多国間組織を、アジアやアフリカ地域で新規に設置する

71) Peter Langille, 'Conflict Prevention: Options for Rapid Deployment and UN Standing Forces', "Peacekeeping and Conflict Resolution", Frank Cass, 2000. pp.239.を参照。

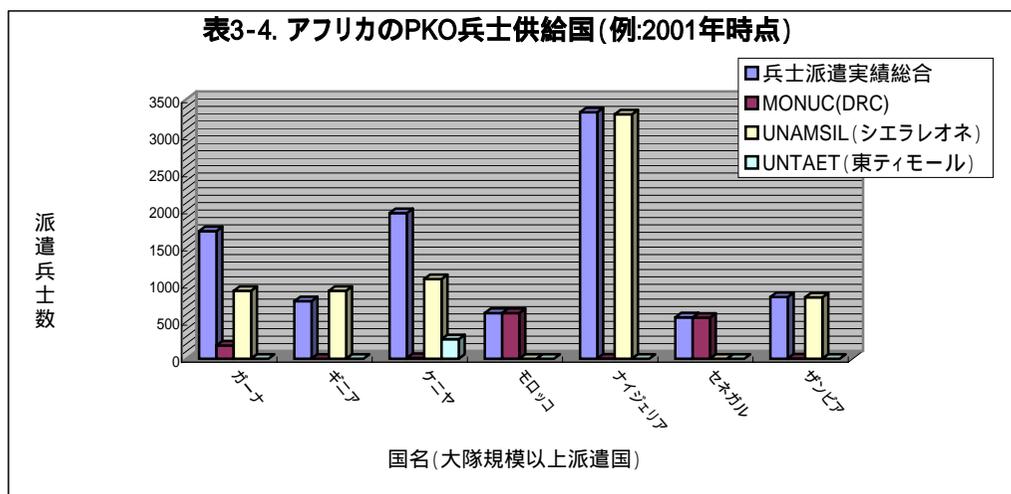
72) 兵士一人あたり一ヶ月 1000 米ドルで国連から還元が行われる。これを目的に PKO に大規模に兵士を派遣する発展途上国も多い。

のは現実的に見ても困難であろう。待機軍としての歴史的経験が豊富な国によって自発的に立ち上げられた SHIRBRIG でさえも、デンマークやカナダの尽力が無ければ多国間組織化は覚束なかった。これまでも主張してきたように、SHIRBRIG 自体の規模を地理的・参加国数的に拡大させることが、現実的には最も近道と思われる。

(2) 非伝統的 PKO 有力兵士派遣国の SHIRBRIG 参加に向けて

今日の国連 PKO のニーズを満たすためには、前項で主張した展開拠点の拡大や、旅団編成能力向上に加えて、マンダートの性質を問わずに大規模な部隊を派遣できる、政治的意思と能力を持ち合わせた国々を SHIRBRIG へ取り込むことが今後不可欠である。そのために、本項では現行 SHIRBRIG 参加国「圏外」での有力な PKO への兵士派遣国を指摘し、そうした国々に SHIRBRIG への参加を働きかける必要性を提案する。

まず現在の SHIRBRIG 参加国「圏外」となるアフリカやアジア地域のここ数年の PKO 派遣事例を検証すると、SHIRBRIG 構成国以上の兵士派遣を行っている国がいくつも存在することが明らかになった。

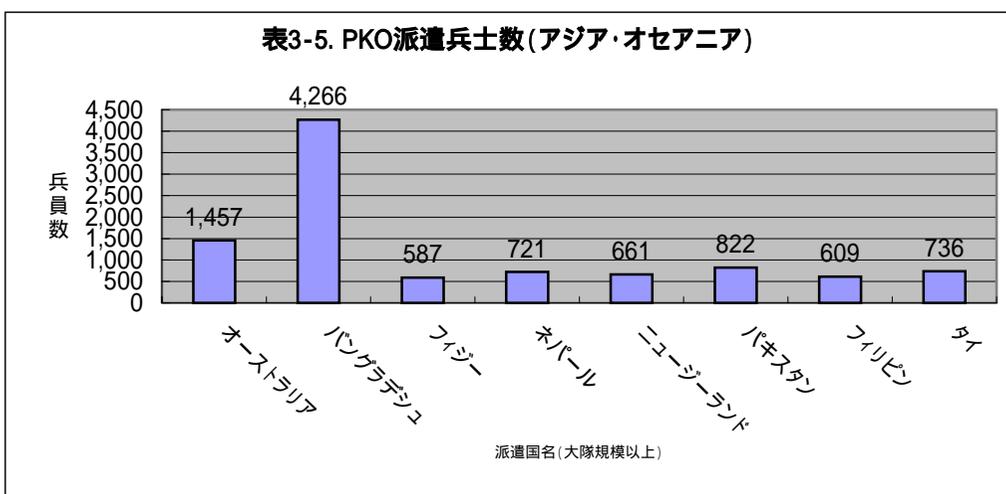


(出典: IISS 'Military Balance 2001', International Institute of Strategic Studies,

London,

2001.より作表)

例えば現在の SHIRBRIG 参加国「圏外」地域の一つであるアフリカでは、上記 3 - 4 にあるように、MONUC や UNAMSIL といった強化 PKO ミッションに対して多くの国が大規模な兵士の派遣を行っている。特にガーナやケニア、ナイジェリアでは、夫々が旅団規模の兵士を各 PKO ミッションへと派遣している程である。同様にアジア・オセアニアにおいても、3 - 5 のグラフの通り、豪以下 8 ケ国が大隊規模以上での際だった派遣実績を示している。



(出典：国連月間 PKO 兵士提供国 <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/str.html> を用いて作表。)

このように、SHIRBRIG がカバーしていない強化 PKO ミッションの MONUC や UNAMSIL、平和強制ミッション UNTAET 等にこれほどまで大規模な派遣を行う国々が多数存在している。更にここで選別された国々の UNSAS の登録状況を調査すると、以下のような結果が明らかになった。

表 3 - 6 . 有力な兵力拠出国における UNSAS 登録レベル一覧

豪	バングラデシュ	フィジー	ガーナ	ガイアナ
レベル 2	レベル 3	未登録	レベル 3	未登録
ナイジェリア	パキスタン	フィリピン	セネガル	タイ
レベル 3	レベル 3	未登録	レベル 1	レベル 1
ケニア	ネパール	ニュージーランド	ウクライナ	ウルグアイ
レベル 1	レベル 3	レベル 3	レベル 3	レベル RDL

(出典: 国連月間 PKO 兵士提供国<http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/str.html>及び国連待機取り決めに関する月例報告<http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/sba.html>、第一章で説明した UNSAS 登録レベルを用いて作表。)

まず UNSAS の登録レベルが高い国が非常に多いこと、とりわけその 4 割前後が UNSAS の登録レベル 3 であったことは注目すべきである。こうした国々は、国連の待機制度に対して一定以上の高い政治的意思を示しており、かつ大隊規模以上の兵士派遣能力を持ち、マンダートの如何を問わずに PKO に兵士を拠出することができる。そして、ここで改めて強調すべき点として、こうした国々は現在の SHIRBRIG 構成国の地理的「圏外」に位置しており、SHIRBRIG が全くカバーできていない緊急かつ危険がある程度伴うミッションに自発的に参加しているのである。表 3-6 で指摘した国々は、本論文で提案する強化 PKO や平和強制を見据えた SHIRBRIG 拡大策を論じる上で、欠かすことのできない存在と言える。

(3) 非伝統的 PKO カナダとデンマークの試み

非伝統的 PKO に対して現在未対応の SHIRBRIG であるが、その構成国の中では 2000 年以降、新たな動きが起こり始めている。SHIRBRIG の中核を担う国の 1 つデンマークでは、待機部隊にここ数年伝統的 PKO の訓練のみならず、平和強制にも対応できる装備・訓練を施行しはじめている⁷³⁾。この背景には 1994 年のソマリアでの UNOSOM から UNOSOM へマンダートが変更された事実、即ち伝統的 PKO から強化 PKO へとミッション自体が変質したことを受け止め、デンマーク政府が柔軟な対処能力の必要性を強く認識したことが挙げられる⁷⁴⁾。

また、これまで国連の PKO に多大な貢献を行ってきたことで知られるカナダ政府は、PKO トレーニングセンター⁷⁵⁾において、新たな要請に対応すべく、9 つのメソッドからなる訓練システム「オリオン」⁷⁶⁾を 2001 年に発表した。ここで特筆

73) 筆者インタビュー、2001年6月21日デンマーク陸軍 PKO 訓練施設、ブルボーグ (Burborg) 中尉。

74) 筆者インタビュー、前掲トープ大尉。

75) Lester B, Pearson Canadian International Peacekeeping Centre. 1994 年設置。

76) Pearson Peacekeeping Training Center, 'Orion Peacekeeping Simulation System-Preparing for Modern Peace Operations', 2001. Orion Exercise System ; 軍事保

すべきは、「オリオン」とは軍事保安オペレーションであり、強制行動（Enforcement）や武力による防護（Force Protection）といった内容を含んでいる点である。上記の2項目はその実態において強化PKOと平和強制に他ならず、カナダのPKOに対する認識を考察する上で、「オリオン」は非常に示唆に富んでいる。実際に、カナダ軍も将来的に強化された（Robustious）ROEのもとでPKOを行うべき、とする意見も同軍の内部では高まっているとのことである⁷⁷⁾。このように、カナダは冷戦後のPKO環境自体の変化にも対応すべく、様々なレベルでのPKOのサポートを行う方針を打ち出してきている。

デンマークとカナダの取り組みは各々独自の整備計画によるものだが、国連PKOへの貢献に定評ある両国が、強化PKOや平和強制への部隊派遣を視野に入れた改編を行っていること自体、SHIRBRIG構成国のPKOへの取り組み方に影響を及ぼす可能性は今後十分に考えられる。両国の取り組みは形こそ違えども、そのコンセプトにおいて非伝統的PKOに包括的に対処できる部隊の創設を目指している点で共通している。このコンセプトは、例えばUNOSOMからUNOSOMのように、現地情勢の悪化に伴いマンデートが大きく変更された際、国連のPKO部隊が切れ目のないプレゼンスを維持するために必要不可欠なものである。

こうした両国の状況を踏まえてみれば、SHIRBRIG全体として非伝統的PKOにシフトすることは叶わないにしても、例えばその下部機構として「強化PKO・平和強制即応待機部隊」を設置するのも可能かと思われる。最初はカナダとデンマーク2国から各一個大隊をプールし、相互運用可能性の獲得を目的とする共同訓練を年間数回程度実施することから始め、徐々に実績を積み、将来的にPKO待機軍の新たな潮流としてこれを定着させることができれば、ミドルパワーの新たな国連PKOへの貢献の形として、非常に画期的な政策モデルと成り得るであろう。

(4) 拡大SHIRBRIG参加へのインセンティブ

安オペレーション、法秩序オペレーション、人道的支援オペレーション、民主化オペレーション、開発オペレーション、メディア活動、ホスト国での活動、国際的な視野での活動の9つをサポートする。

77) Maurice Baril, 'Modern Peace Support Operations'. www.sfu.ca/~dann/n7-3_7.htm

これまで述べてきたように、伝統的・非伝統的 PKO の何れにおいても、今日の有力な兵士派遣国の多くは低開発国であり、実際に自軍の兵士をそのまま PKO 要員として転用しているケースも多い⁷⁸⁾。その結果、訓練や装備の面で不備も散見され、PKO ミッションの展開先で完全な能力の発揮できない場合もある。実際に SHIRBRIG の参加した UNMEE においては、SHIRBRIG の担当するエリアと隣接したバングラデシュ、ケニアの各 PKO 部隊においてこれと全く同じ問題が観察されている⁷⁹⁾。UNMEE において、バングラデシュ部隊は現地展開の完了に、SHIRBRIG より遅れること 3 週間を要した他、地雷撤去任務が担当だったケニア部隊では、近代的な地雷除去車両を保有しないがため、彼の国のオペレーションでは全てが手作業ベースであった。そのため、バングラデシュもケニアも任務遂行の遅延が著しく、特にケニア部隊ではスロバキア部隊から地雷除去装甲車の貸借を受ける一幕もあったという。

このような障害があっても、PKO に兵士を派遣するインセンティブは、PKO に対して兵士を派遣する能力を持つ発展途上国にとって依然として大きい。その理由として、ここでは大きく 3 つの項目を指摘することができる。

1. 兵士の実戦訓練として PKO への派遣は最適である
2. 部隊を国内に置いておくよりも PKO 任務で在外に出した方が維持に金がかからない
3. PKO に兵士を派遣すると金銭的な収益が得られる

上記 3 つの理由については、途上国にとって国内で予算を投じて軍事訓練を行うことよりも、PKO に送り出して現地で任務を経験させた方が兵士一人あたり凡そ 1000 (米) ドルの収益があるため、遙かにコストベネフィットが高いことが指摘できる。これら 3 つの理由は連関しており、より実質的な意味合いから PKO への兵士抛出が派遣国側の利益となっている点に特徴がある。その一方で、国際社会における発言権の拡大や、国家威信の向上を狙っている国も存在する。これら

78) 同ラムセス大佐コメント。インタビュー 2001 年 6 月 22 日。

79) 同ラムセス大佐コメント。同 2001 年 6 月 22 日。

の国々は北欧やカナダとも共通するメンタリティを志向しており、対国連 PKO 政策自体を外交政策上の特徴に位置付けようとしている。このような理由から、PKO への有力な兵士派遣国は、リスクを伴う非伝統的 PKO への兵士拠出というコストを、夫々の価値観に基づき利益として受け止めていることになる。

コストと利益という観点で改めて SHIRBRIG の拡大を考えると、有力な PKO への兵士拠出国が SHIRBRIG に参加するためには、単独で PKO 参加をする場合とは異なる、何らかのインセンティブが必要不可欠となる。同様に、現行の SHIRBRIG 構成国にとっても、新たな参加国を招聘することによって、明確なメリットが得られなくてはならない。そこで、以下に現時点における「SHIRBRIG 構成国」と「新規（SHIRBRIG）参加候補国」双方、そして多国間の枠組み SHIRBRIG 総体にとって、SHIRBRIG の拡大の結果想定されるメリット、デメリットを検証する。

表 3 - 7 . SHIRBRIG 拡大における互惠作用について

	経済的負担	旅団編成プロセス での便益	PKO ミッション遂行時の 部隊運用効率	総計
現行の構成国	-	+	0	0
新規参加候補国	+	0	+	2 +
SHIRBRIG 総体	0	+	+	2 +

(本表では現状との比較から、相対的にメリットを+、デメリットは-で表示するものとする。
筆者作表。)

表 3 - 7 について、まず SHIRBRIG 現行構成国の側から見れば、その多くが途上国である新規参加国を招き入れるためには参加時の経済的負担を軽減（肩代わり）してやる必要があるため、結果的に経済的負担が確実に増大する。翻って旅団参加候補国の場合は、一定の負担軽減措置が取られることにより、これまでの単独での PKO 参加と同じように国連から兵士一人あたり毎月 1000（米）ドル前後の給付を受けられるのに加え、兵士の PKO 訓練やミッション派遣の際の便宜を SHIRBRIG の枠組み内で受けることが可能となるため、プラスのインセンティブが働く。尚、SHIRBRIG 総体として見た場合、新規参加に伴う組織運営上のコストが一時的に増加すると思われるが、結果的に得られるメリットとしては即応能力の向上、旅団編成能力の向上、非伝統的 PKO への対処能力獲得等、プラスに転じる

面が多いと見積もられるため、ここでは差し引き 0 とした。

次に 2 項目目の旅団編成プロセスでの便益については、現行の旅団構成国の場合、まず明らかに負担は減少する(便益はプラスに働く)。これは前述したように、ミドルパワーとしての資源の限界上、大隊規模の PKO 要員プールが、必ずしも確保できるとは限らないことから、旅団編成において兵士拠出負担分をシェアしてくれる新規参加国の存在は大きな助けとなる。その一方で、新規参加国にとっては、各々の国が保有する軍事資源の規模によってメリット・デメリットに若干の差が生じる。仮に数千名の兵士を PKO に派遣できる国であれば、SHIRBRIG に対して一個大隊以上の PKO 要員の拠出を行うことも、実際上さしたる負担にはならない。しかし、一個大隊が常時在外展開可能な限界という国であれば、PKO 派遣に際するフレキシビリティの制限という点で、若干の負担となる場合もあり得ることから、ここでは両方の可能性を考慮して差し引き 0 とした。本項目について SHIRBRIG 総体として鑑みた場合、こうした新規参加国の拡大は、より旅団編成が容易になることや、同時展開可能な旅団数の拡大の可能性が増大する等、大きなメリットがあると想定されることにより、全体でプラスと評価する。

3 番目のミッション遂行時の部隊運用効率という観点について、まず SHIRBRIG の現行参加国から見た場合、現状と比べて何ら変化は無い。これは、現行参加国は SHIRBRIG としての要求水準を物質面でも精神面で満たしており、年間を通じた共同訓練によって相互運用可能性も確保されているためである。他方で新規参加国の場合、SHIRBRIG への参加によって、任務遂行上の能率、兵士の安全にも影響する体系付けられた訓練メソッド、先の地雷除去の例にもあるような装備の充足など、得られる便益は非常に高いと見積もられる。

以上の便益見積もりの結果、SHIRBRIG 参加国の拡大措置は、現行参加国にとっては現状維持が可能であり、また新規旅団参加候補国、そして SHIRBRIG 総体としてはインセンティブの上でも強くプラスに働くとの結論に達した。

おわりに ~ 21 世紀の待機軍制度への提言 ~

冷戦後の新たな PKO 環境に対して、国際社会は未だに包括的な対応策を見い出せていない。堅実な歴史を積み重ねてきた国連待機軍は、多国間組織化を辿りつつも冷戦期と同じ伝統的 PKO のみを参加の対象とし、待機軍制度本来の意義も薄れつつある。他方でリスクの高い強化 PKO や平和強制ミッションに対して、地政学的、或いは金銭的インセンティブから積極的に兵士を派遣する国も存在する。しかし、こうした国は往々にして PKO マンデートに即した訓練を受けていない、装備も不十分な部隊を派遣していることが多く、ミッションの遂行に支障を来すケースが散見される。

こうした現状を鑑みるに、本来の PKO において重視されてきた中立性を持ち、マンデートを遵守するよう訓練され、旅団としての自己完結能力を持つ多国間待機軍システム SHIRBRIG を軸に、各国の政治的意思とそのリスク対処能力に応じた対強化 PKO・平和強制部隊を継ぎ目無く、かつ重層的に運用する即応待機旅団ネットワークを構築することは、国連 PKO の実施に携わるあらゆるアクターにとって、最も低コストで追求できる最善の対応策だと言える。

(筆者は在ウィーン国際機関日本政府代表部専門調査員)