

第5回国際平和協力シンポジウム



基調講演 明石 康 政府代表



総合司会 福島 安紀子 氏



開会挨拶 高橋 礼一郎 事務局長

セッション1

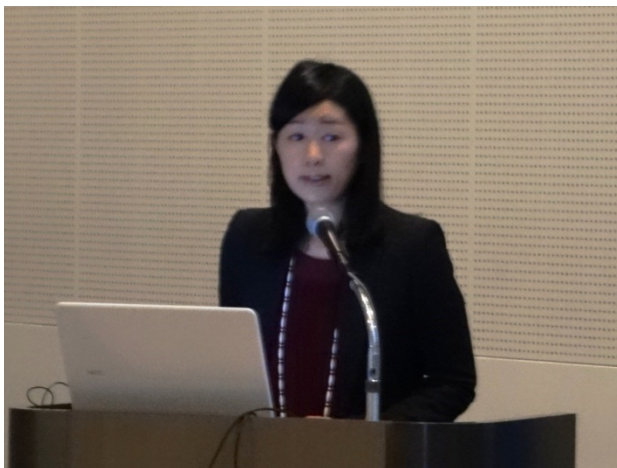
「国連・地域機構によるアフリカの平和維持活動の現状と課題」



都築正泰 研究員



嘉治美佐子 教授



岡田悦子 研究員



片岡貞治 教授



西川恵 毎日新聞社 専門編集委員

セッション2 「中東における平和定着に向けた国際社会への提言」



長嶺 義宣 研究員



高橋礼一郎 事務局長



古本 秀彦 研究員



滝澤 三郎 教授



西川 恵 毎日新聞社 専門編集委員

会場の様子



全体討議



総括 明石 康 政府代表



参加者



参加者

内閣府国際平和協力本部事務局主催

第5回国際平和協力シンポジウム

『アフリカ・中東地域での平和維持活動を取りまく課題』

平成26年1月29日(水) 13:30～18:00

国連大学ビル5階 エリザベス・ローズ・ホール

プログラム

掲載ページ

総合司会：福島安紀子 東京財団上席研究員

開会挨拶：高橋礼一郎 内閣府国際平和協力本部事務局長

1

基調講演：明石康 日本政府代表 スリランカ平和構築及び復旧・復興担当

4

セッション1

「国連・地域機構によるアフリカの平和維持活動の現状と課題」

<パネリスト>

都築正泰	内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員	11
嘉治美佐子	東京大学大学院 総合文化研究科教授	23
岡田悦子	内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員	26
片岡貞治	早稲田大学 国際教養学部教授	39
西川恵	毎日新聞社 外信部 専門編集委員	42

セッション2

「中東における平和定着に向けた国際社会への提言」

<パネリスト>

長嶺義宣	内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員	49
高橋礼一郎	内閣府国際平和協力本部事務局長	60
古本秀彦	内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員	63
滝澤三郎	東洋英和女学院大学教授 兼 国連 UNHCR 協会理事長	77
西川恵	毎日新聞社 外信部 専門編集委員	79

総括

明石康	日本政府代表 スリランカ平和構築及び復旧・復興担当	85
-----	---------------------------	----

閉会

出演者プロフィール

総合司会

福島 安紀子（ふくしま あきこ）

東京財団 上席研究員

1994 年米国ジョーンズ・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院 (SAIS) より修士号。1997 年大阪大学より博士号。総合研究開発機構 (NIRA) 主席研究員、国際交流基金特別研究員を経て現職。その他、在ブリッセル EU アジアセンター国際諮問委員を兼務。英国国際戦略問題研究所 (IISS)、International Studies Association (ISA) 会員。主な著作に Japanese Foreign Policy: A Logic of Multilateralism、『レキシコン: アジア太平洋安全保障対話』、『人間の安全保障』、『紛争と文化外交』等。

開会挨拶

高橋礼一郎（たかはし れいいちろう）

内閣府国際平和協力本部事務局長

東京大学教養学部卒業。1980 年外務省入省。アジア局南東アジア第一課、経済局技術協力課、在フィリピン日本大使館一等書記官、在アメリカ合衆国日本大使館参事官、アジア大洋州局南東アジア第一課長、大臣官房報道課長、在インド日本大使館公使、国際協力局参事官、在大韓民国日本大使館総括公使等を歴任。2011 年 1 月から在アフガニスタン日本国大使館大使。2012 年 9 月より現職。

基調講演

明石 康（あかし やすし）

スリランカ平和構築及び復旧・復興担当日本政府代表、(公財)国際文化会館理事長

54 年東大卒。バージニア大学大学院、フレッチャースクール大学院に留学後、57 年日本人としての国連職員第 1 号となる。70 年代には日本政府国連代表部で参事官、公使、大使を務める。その後国連の広報担当事務次長、軍縮担当事務次長を歴任。92 年カンボジア暫定統治機構 (UNTAC) の国連事務総長特別代表、94 年から旧ユーゴスラビア問題担当国連事務総長特別代表。97 年 12 月人道問題担当事務次長を最後に退官。99 年 2 月まで広島平和研究所初代所長。現在、公益財団法人国際文化会館理事長、スリランカ平和構築及び復旧・復興担当の日本政府代表。公益財団法人ジョイセフ会長、神戸大学特別教授、明石塾塾長等も務める。著書に、『生きることにも心せき』（中央公論新社、2001 年）『国際連合 軌跡と展望』（岩波新書、2006 年）『戦争と平和の谷間で一国境を超えた群像』（岩波書店、2007 年）、『「独裁者」との交渉術』（集英社新書、2010 年）等。

セッション1 「国連・地域機構によるアフリカの平和維持活動の現状と課題」

都築 正泰（つづき まさやす）

内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員 第12期生

上智大学比較文化学部比較文化学科卒。東京大学公共政策大学院修了（公共政策学修士）。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。2009年6-7月、国際連合（国連）本部事務局政務局安保理部安保理官房課インターン研修。2009-2011年、国連日本政府代表部専門調査員（安保理（西アフリカ案件、文書手続作業部会）、総会（第5委員会）、平和構築委員会各担当官）。2012年2-5月、外務省国際平和協力調査員。2013年4月より国際平和協力研究員として勤務。主な研究業績として「S5 安保理作業方法改善決議案にみる国連安保理改革の政治力学」、日本国連学会編『国連研究 14「法の支配」と国際機構-その過去・現在・未来』（2013年7月）171-199頁。

嘉治 美佐子（かじ みさこ）

東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻・「人間の安全保障」プログラム教授

東京大学経済学部、オックスフォード大学大学院修士課程修了。1981年外務省入省。2012年8月より東京大学に出向。外務省中東アフリカ局審議官、国際連合（国連）日本政府代表部公使、国連行財政問題諮問委員会（ACABQ）委員、小泉内閣総理大臣副広報官、緒方国連難民高等弁務官特別顧問、外務省人権人道課長、在越日本大使館参事官などを歴任。現在、国連平和構築基金（PBF）諮問グループ委員を務める。

岡田 悦子（おかだ えつこ）

内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員 第11期生

2004年中央大学大学院法学（国際法）修士取得、2006年パリ第十大学法学（国際経済法・EU法）修士取得。その後、外資系法律事務所を経て、2008~09年在ガボン日本国大使館草の根・人間の安全保障無償資金協力外部委嘱員、2010~12年在セネガル日本国大使館専門調査員（政務）。2012年4月より国際平和協力研究員として勤務。

片岡 貞治（かたおか さだはる）

早稲田大学国際教養学部教授

早稲田大学政治経済学部卒業。パリ第一大学政治学博士。1996~2000年在フランス日本国大使館（政務班：中東・アフリカ担当）、2000~2004年日本国際問題研究所（欧州・アフリカ担当研究員）。2004年4月より早稲田大学国際教養学術院に奉職。2006年4月より早稲田大学国際戦略研究所所長。2011年4月より現職。2013年より、アフリカ協会理事を務める。欧州やアフリカ諸国の政治家や政府関係者に知己が多く、世界中に豊富な人的ネットワークを有する。マリのトゥーレ前大統領とは15年来の友人。専門領域は国際関係論、アフリカ紛争・開発、国際安全保障等。『アフリカの姿』（エコハ出版）（2012年）。

西川恵（にしかわ めぐみ）

毎日新聞社 外信部専門編集委員

1971 年東京外国語大学（中国科）卒、毎日新聞社入社。1982 年～84 年テヘラン支局、86 年～93 年パリ支局長、96 年～98 年ローマ支局長。98 年～2001 年外信部長。論説委員を経て 02 年より現職。国際政治・文化についてのコラム「金言」を毎週金曜日朝刊に執筆。著書に『エリゼ宮の食卓』（新潮社、97 年度サントリー学芸賞）、『国際政治のキーワード』（講談社）、『ワインと外交』（新潮社）、『国際政治のゼロ年代』（毎日新聞社）、『饗宴外交—ワインと料理で世界はまわる』（世界文化社）など。共訳に『超大国アメリカの文化力』（岩波書店）。青山学院大学、東京外語大学非常勤講師、フランス政府農事功労賞、フランス国家功労賞。

セッション2 「中東における平和定着に向けた国際社会への提言」

長嶺 義宣（ながみね よしのぶ）

内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員 第12期生

ジュネーブ高等国際問題研究所と早稲田アジア太平洋研究科で国際関係学修士号取得。国際移住機関（IOM）ジュネーブ本部で、主に紛争・復興地域における事業計画に携わった後、パキスタンに赴任。アフガニスタン大統領在外選挙の管理支援に関わり、インドネシアのアチェでは津波復興支援活動に従事した。2005 年に赤十字国際委員会（ICRC）の国際救援要員となり、コンゴ民主共和国、アフガニスタンで支援・保護活動に従事。2009 年 2 月に駐日事務所を設立し、2012 年 7 月まで駐日代表を勤める。平和・安全保障研究所（RIPS）の 14 期生。2010 年ダボス会議のヤング・グローバル・リーダーに選出。現在、東京大学大学院の人間の安全保障プログラムの博士課程に在籍。独、仏可。

古本 秀彦（ふるもと ひでひこ）

内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員 第12期生

サセックス大学で現代紛争平和学修士号取得。日本紛争予防センターにて、スリランカおよび東京事務所で勤務し、平和構築支援、地雷除去プロジェクト、小型武器対策等に関わる。国際協力機構平和構築支援チーム、ウガンダ事務所、東ティモール事務所で復興、平和構築支援の計画策定、評価、案件形成に携わる。広島平和構築人材育成センターの初年度立ち上げののち、日本政府ネパール制憲議会選挙監視団参加、JICA シエラレオネ地方開発調査団参加、またコンサルタントとして国連人間の安全保障基金の第三者評価を行なう。2010 年より、国連難民高等弁務官事務所イラン事務所、イエメン事務所で勤務し、アフガニスタン難民支援、ソマリア・エチオピア難民支援、イエメン国内避難民支援を実施。

滝澤 三郎（たきざわ さぶろう）

東洋英和女学院大学大学院教授、国連 UNHCR 協会理事長

東京都立大学大学院博士課程を経て法務省入省。カリフォルニア大学バークレー経営大学院修了後、1981 年国連ジュネーブ本部採用。UNIDO（国連工業開発機構）ウィーン本部財務部長などを経て 2002 年から 06 年まで UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）ジュネーブ本部財務局長。07 年から 08 年 8 月ま

で UNHCR 駐日代表。国連大学客員教授を経て現職。アメリカ公認会計士。

開会

○司会（福島） 本日は、御来場いただきまして、ありがとうございます。ただいまから「第5回国際平和協力シンポジウム」を開催いたします。

私は、本日、総合司会を務めさせていただきます公益財団法人東京財団上席研究員の福島安紀子と申します。どうぞよろしくお願い申し上げます。

今回のシンポジウムでは、アフリカ、そして中東地域における平和維持活動を取り巻く課題について、複数の視座から考察してまいります。

近年、国連における平和維持活動や平和構築活動も次第に変化してきており、統合ミッション、あるいは多機能型ミッションとなっております。また、国連が地域機構の派遣部隊と連携をする事例も出てきております。

そのような中で、今般の南スーダンのように、現地情勢が急激に悪化し、派遣ミッションが事態の変化に迅速に対応しなければならない状況も生まれています。日本としても、国際平和協力法の制定から12年を経て、どのようにこのような紛争地の情勢変化にこたえていくかを含めて、取組み方を考えなければならない局面を迎えていると思います。

一方、我が国は昨年末に初めて国家安全保障戦略を策定し、国際協調に基づく積極的平和主義を打ち出しています。これをいかに実践するかということが、今、問われていると思います。その中でも、国際平和協力業務、とりわけ平和維持活動において、日本がどのような役割を具体的に果たすのか、これを考えていかなければいけないと思います。本日の内閣府国際平和協力本部事務局研究員の方々の御発表や、コメンテーターの皆様のコメントから、さまざまな要素が提起されるものと私は期待しております。

なお、当シンポジウムでの発表は、発言者の個人の見解であり、所属する組織の公式見解ではございません。あらかじめ御了承いただきたいと思います。

それでは、開会に当たりまして、主催者を代表いたしまして、内閣府国際平和協力本部事務局、高橋礼一郎事務局長から開会の御挨拶をお願いしたいと思います。

高橋局長は、お配りしております出席者プロフィールに紹介されていますように、外務省御入省後、枢要なポストを歴任され、在アフガニスタン日本大使をも務められました。

それでは、高橋局長、お願い致します。

○高橋事務局長 福島先生、ありがとうございます。

内閣府国際平和協力本部事務局主催によります「第5回国際平和協力シンポジウム」の開催に当たりまして、一言御挨拶申し上げます。

まず、本日、基調講演を引き受けていただきました明石康日本政府代表、総合司会を引き受けていただきました福島安紀子先生、パネリストとして参加を快諾いただきました毎日新聞外信部専門編集委員の西川恵様、各セッションでコメント、あるいは御意見をいただく先生方、それから、何よりも、今日御参加をいただいた御来場の皆様、大使館から参

加していただいた御同僚の皆様、本当にありがとうございます。お礼を申し上げたいと思います。

皆様に御案内のとおり、日本の国際平和協力、PKOに対する協力の歴史は、平成4年の国際平和協力法制定より、今年で22年を経過致しました。その間、さまざまな地域、国での国連のPKO、国際平和協力活動等に対し、27回の協力を行い、本日の時点で日本が派遣した人員の総数は、延べ1万261名、そのうち自衛官の方が9,928名、文民警察82名、選挙監視要員251名になっております。それに加えて、物資協力を26回行っております。この22年の歴史の間、いろいろな試行錯誤を繰り返しながら、私ども日本のPKO協力は経験を積んでまいりました。幸いにして、これまでのところ、国連、あるいは諸国の関係者から、日本隊の真摯な姿勢、高い専門性、プロフェッショナリズムに対しては、高い評価を受けることができていると自負もしております。

他方で、この22年間は、PKOの形態そのものが大きく変化してきた期間でもございました。そうした中で、正直に申し上げまして、平成4年のPKO法制定の時期では想定し得なかったような状況、事態に私どもが遭遇する機会も多くなってきております。私は、このポストを務めさせていただくようになりましてからほぼ1年半たちましたけれども、その間遭遇しました2つの大きな事例を見ても、それが明らかであると思っております。

1つは、日本が16年にわたる尤も長期間PKO協力をしてきたゴラン高原のUNDOFからの撤収です。これは、PKOのベースになっております国連安保理の決議、イスラエルとシリアの停戦合意自体は崩れていないものの、シリア情勢の不安定化に伴いまして、日本の自衛隊の部隊が十分な活動ができなくなったという日本政府独自の判断のもとに撤収を余儀なくされたという事態でございます。

さらに、まさに現在直面しております南スーダン、UNMISSへの協力。幸いにして、ごく近日、紛争を行ってございました当事者の中で一定の停戦合意は成立をいたしましたけれども、その間の南スーダンの状況は極めて不安定化し、自衛隊の施設部隊が現在行っています活動も、当初想定されておりました国連のミッション下の施設部隊としての活動、道路整備、国連施設の改修等ではなく、むしろ国連施設内に避難してきています国内避難民のための対策がその仕事の中心になってきております。

こうした事例を見ましても、現在のPKO、国際平和協力活動に適切に対処するためには、我々として、より柔軟な思考、そして新しい状況に対応できる新しい制度をどうやって構築していくか、そうした問いかけを常に繰り返していかなくはならない時期だと考えています。

そうした中で、まず第1に、現在、世界の国際平和協力活動、PKOで何が起きているのか、それに対して日本はどう貢献していけばいいのかをしっかりと考え、知的貢献を行っていくこと、それから、それができる人材の育成、この2つが最も重要となってきていると考えます。

そうした意味で、先ほども御紹介しました明石先生の御尽力により平成17年度に発足い

たしました、私ども事務局の国際平和協力の研究員制度というものがますます重要な意味を持ってきています。この制度ができてから８年半が経過いたしましたけれども、現在までに、国際平和協力研究員35名が修了し、国連、国際機関を始めとするいろいろな分野で活躍をしてきています。

本日のシンポジウムにおきましては、現在、我が方事務局に所属しております研究員の皆さんに発表の機会をお与えするとともに、その機会を利用して、直近の、PKO、国際平和協力の課題を、アフリカと中東に焦点を当てて、大いに議論をしていただければと思っております。

また、毎日新聞社の西川編集委員もここにおられますけれども、今、安倍総理の下で、新しい外交、新しい安全保障政策が議論されている中で、新しい角度から脚光を浴びようとしておりますPKOに対する国民の理解を増進する機会にもなれば幸いかと思っております。

最後に、今日の議論、発表の中で述べられる見解はあくまで発表者個人のものであって、我が国政府や当事務局の見解を代表するものではないということを改めて申し上げまして、私の挨拶を終えさせて頂きたいと思います。どうもありがとうございました。（拍手）

○司会 高橋局長、ありがとうございました。

基調講演

○司会（福島）　引き続きまして、明石康日本政府代表、スリランカ平和構築及び復旧・復興担当並びに公益財団法人国際文化会館理事長から基調講演をお願いしたいと思います。

明石先生は大変著名な方で、御紹介の要もないかと拝察いたしますが、国連で長く御勤務になられ、国連事務次長など枢要なポストを歴任されました。また、92年、カンボジア暫定統治機構（UNTAC）の国連事務総長特別代理をお務めになられ、御活躍になられたことは、この道で勉強する者、皆、大変感服をし、また勉強させていただいているところでございます。

現在は政府代表をはじめとして、さまざまな要職に就いておられますが、その中でも、今、高橋局長から御紹介がございました、平成14年12月に国際平和協力懇談会の座長として提言をまとめられ、その提言がさまざまな形で実現してきております。その中の1つが、今、御紹介がございました内閣府国際平和協力研究の制度と伺っております。

そのような明石先生に基調講演をお願いできますことは、まことに光栄でございます。本日は、先ほど高橋局長からも御紹介がありましたPKOの進化、変容、そして日本でのPKOの受けとめ方などについて基調講演をいただけると伺っており、私どもが本日のシンポジウムにおいて、議論をする上で、多くのご示唆をいただけるものと存じます。

それでは、明石先生、よろしくお願いいたします。

○明石代表　皆さん、こんにちは。ただいま、私の尊敬する福島さんが司会者として親切過ぎる御紹介をしていただきました。頂戴した20分でどれだけのことが言えるのか、よくわかりませんが、きょうの「第5回国際平和協力シンポジウム」に当たりまして、内閣府の国際平和協力本部の高橋局長を初め、皆様方、本日のためにいろいろ準備をなさってきょうに至ったということに感謝申し上げたいと思います。

既にお話がありましており、2002年の暮れに国際平和協力懇談会を内閣官房長官がおつくりになって、また、官房長官にこの懇談会の報告書が提出されたわけでありまして、それは非常に包括的な、野心的な提言をたくさん盛り込んでおりました。

先ほど高橋局長が言及されたとおり、我が国は1992年に国際平和協力法が採択されて、それに基づいて我が国の自衛隊、また文民警察官、また文民の方々、国連ボランティアその他が参加する形で、カンボジアにおけるUNTACが成立しました。この92年のUNTAC参加というのは、我が国にとって非常に画期的なことでありましたし、それ自体、非常に意義深いことでありましたけれども、たくさんの課題を積み残すことになり、二十数年にわたって、そういう問題について、いろいろ関係者が努力をし、一部は解決しながら現在に至っているということであろうと思います。

我が国は、PKOに参加するに当たって、国内ではいわゆる五原則がうたわれておりました

けれども、きょうの発表にも出てくると思いますけれども、国連にとっては、これは三原則という形でサマライズされておるわけですね。これについても、国連側にとっても、この三原則はいろいろな形で反省され、変えられていくというプロセスが現在まで続いていると言えます。

また、高橋事務局長が言及されましたけれども、この研究員制度は、内閣府の中につくられ、小規模に発足し、現在に至っておりますけれども、基本的な考えは、日本の若い人たちが海外に出ていろいろ勉強したり、貴重な経験をしてくる。しかし、日本に帰ってくると、自分の居場所が必ずしも見出されないということであり、こういう状態では、本当の意味での長期的な人材育成にはならないので、何とか「とまり木」のようなものをつくってあげたらどうだろうということのできたのが、この内閣府における国際平和研究員の制度であります。それが我々の当初の期待以上に成長して現在に至っています。小粒ですが、質的に優秀な人たちが、ここで1年ないしは2年間、自分をリフレッシュして、国連、ないしは国連に類似するところで活躍して現在に至っている意味で、本当にうれしいことです。

きょうはいろいろ興味深い発表が行われるので、私も楽しみにしておるのですが、PKO自体の進化の問題、それから、アフガニスタンとタリバンの問題、最近のシリアをめぐるIDPや難民の問題とか、盛りだくさんの発表が行われることになっております。

PKOというのは、御承知のとおり、国連憲章の中にはこれに対する言及は全くありません。しかしながら、1948年の中東危機に当たって、休戦協定が次から次とできまして、こうした休戦協定をモニターする、監視するために国連がつくった小規模な機構が国連休戦監視機構、いわゆるUNTSOでありまして、これは必要に応じてつくられたものであります。国連憲章には特にこれに対する言及はないのですけれども、国連憲章の第6章と第7章の間にあるとも言えるのではないかという指摘があり、私は基本的には、当初のPKO活動は、国際紛争を平和的に解決するための一手段という意味では、第6章の中に包摂してしかるべきだと思います。

しかし、その後、例えば、1993年、1994年の段階で、ソマリアにおける国連のPKO活動は、ポスト冷戦期の国連の意識の高まりの中で、やや勇み足に出たこともありまして、ソマリアにおける実力行使のPKO活動というのは、目的を達成しないまま終わったわけでありまして、これが実力行使型の第3世代PKOの唯一の例であって、二度と繰り返されてはいないと考えております。

UNTSO型の第一世代PKOは、その後、1956年のスエズ危機でさらに大規模になり、現在でもインド・パキスタン国境とか、日本の自衛隊も参加したシリアとイスラエル国境のゴラン高原におけるPKO活動も第1世代と呼んでいい、やや静止的な、軍人を中心とするPKOです。

しかし、その後、ポスト冷戦期に入って、1990年、1991年、1992年くらいになって、複合型PKOというのができるに至りました。これは在来の静止的な停戦監視を中心とするPKO

プラスアルファとして、平和構築的な要素が幾つか入ってきて、そうした複合型PKOの最大のもはカンボジアにおいて、1992年から1年半にわたって行われたPKO活動です。それに前後して、ナミビアとかモザンビークでも、カンボジアよりも小型なPKOが実施され、その後の、コソボとか東ティモールで行われたPKO活動は、まさに第2世代の複合PKOであると言ってもいいと私は考えております。

これが中東地域、特にアフリカにおいて、新しいいろいろな事態に当面するために、さらに強化される形で進展してきております。これには紛争当事者のみならず、外国軍隊とか、不正規軍の存在とか、犯罪分子、そういうものも入ってくるわけでありまして、在来のPKO活動では解決できないような事態に対処して、いわゆるRobust PKOが21世紀になってから、特にアフリカにおいて見られるようになってきました。コンゴ民主共和国（DRC）とか、スーダンのダルフル、その後も南スーダン、ないしはほかのアフリカ地域のコートジボアールとかマリに見られるPKOは、このRobust PKOという第4世代に入ると思います。これらのものが次々に順序よく出てくるのではなくて、かなりの程度並行的同時的に行われていると言えるのではないかと思います。

きょうの発表の中では、そういうPKOのいろいろな変形、進化をたどる発表があるので、私も楽しみにしておりますけれども、その中で、第4世代のRobustな強力なPKOと、国連憲章第7章でうたっておる平和強制行動との違いなどについての指摘もあるので、これは単なる学究的興味以上の重要な問題を秘めておるのではないかと考えます。

カンボジアPKOは私が直接経験したわけでありましてけれども、これは初めての大型複合PKOであるといえるのですけれども（注：1960年のコンゴPKOのみ、冷戦期における例外的なものだった。）、国連憲章第7章への言及は全くなされておりません。我々は、自衛の行為としての武器使用にも極めて慎重でした。しかし、国連本部から、ポルポト派による武器の略奪その他に対して、武器を使用して対抗していいのだということを言われて、初めてそうした防御行動をとったことを思い出します。

我が国では、「武力の行使」という言葉とか、「武器の使用」という言葉について、いろいろ議論が行われております。憲法第9条の行動が果たして適合するののかについても論じられていますけれども、私の解釈では、憲法第9条第1項は、国際紛争や戦争とのからみでの武力行使関連とで論じられているのであって、武器の使用はPKOでも行われますけれども、それには当てはまらない行動であると考えます。

また、これは甚だ日本的な現象として、集団的自衛権がしきりに論じられておりますし、政治家が特に大きな関心を持って、賛否両論に分かれております。自衛権については、御承知のとおり、国連憲章第51条に明記されておることなのですね。これはサンフランシスコの国連創立会議で入れられた条項ですけれども、自衛権は個別的及び集団的自衛権の2つに分かれるわけで、英語ではInherent Rightと表現されて、一種の自然権であると考えてもいいと思います。と同時に、自衛権は、過去において乱用、誤用されてきたことも事実であり、我が国の近代史においてもそういう経験はあったわけであります。その意味で

は、本来、主権国家が持つ自衛権という権利の延長線上で論じられる性格のものであるということになるのではないのでしょうか。

そうすることで、PKOのいろいろな形、種類、その中での武力の行使とか、何が自衛の行為であるか、そういうことについては、本来、平和主義を標榜してきた我が国との関連でも、そうした日本的視点から論じることも必要ですし、国連というグローバルな観点からも論じる必要があると思います。

南スーダンPKOに自衛隊が参加していて、南スーダン内部で民族的な対立の様相が強くなってきて、日本のマスコミにおいて自衛隊の撤退論までも出てきたのは、予想されることであつたわけですが、国連で、南スーダン国連PKOを強化しなくてはならないという議論が行われていたのに、日本国内では撤退論、撤収論が出てきたというのは、余りに日本的な、「高過ぎる安全の敷居」がまだこの国の一部に存在することを示していたのではないかと考えます。

また、南スーダンにおける韓国の部隊に対し、一時的に弾薬の貸しつけが行われたことも、これはあまりにも当然の行為であると言えるのに、武器の使用との関連で過度に神経質なコメントが行われた気がしてなりません。

確かに平和機構である国連が、武器を持った軍隊を、平和目的のためでありますけれども、どのように使うかについては、どうしても多角的に見られますし、それは当然のことですけれども、それは誤ったマイクロマネジメントになってはいけないと思います。これは私の尊敬する友人であるブラヒミさんが出した2000年のいわゆる「ブラヒミ報告」でも論じていることでありますけれども、きちんとした評価、批判は当然として、それが余りにも重箱の隅をほじくるようなことにならないように、我々は大局的にものを見ることがとても大事だと思います。

この後で質問が出てくるかもしれないと聞いておりますので、私の話は本当に手短にします。PKOそれ自体の行動原理のほか、中東和平の問題やシリアの難民、IDPに関する発表がこの後に出されることになっていきますし、また、アフガニスタンにおけるタリバンについての発表もあるようですので、私はこれらにふれません。

福島さんも触れられたのですが、我が国の積極的平和主義について、今の政権になってから論じられているようであります。私自身は、日本における平和主義は、単なる「祈る平和」ではいけないのではないかと前から言っております。「祈る平和」ではなくて、平和というものは常に創られていく平和である。それぞれ新しい局面が出てくるので、「創る平和」であり、「行動する平和」に結びつかないと、単なる抽象的な、静止的な平和に終わるので、それではだめではないか。アジアにおける、ないしはグローバルな平和を探る、そのための我が国の大きな役割との関連で、我々はこうした問題を考える必要があるわけです。

もちろん、我が国にとって、隣国との関係、中国とか韓国とか、東南アジア諸国との関係も大事であり、隣国からあらぬ疑問や不安を持たれないようなきちんとした行動をとる

ことももちろん必要であり、その意味でも、国連という大きな枠組みの中で、我が国は何をしているのだ、何をしようとしているのだということを、きちんと明確に論じる必要があるのだと思います。日本だけに通用する考え、論理ではなくて、正しい、冷静な国際関係の把握をめざす必要があるし、国連という枠組みの中で行われる行動についても同様のことは言えるでしょう。その意味でも、国際平和協力本部の研究員の方々が、若い新鮮な目で、複雑な過去のある問題について、創意ある発表をしてくれるのは、私のようなベテランにとっては非常に意味があり、勉強にもなるに違いないと考え、きょうの発表を楽しみにしている次第であります。

私の当初の発言はこれくらいにしておきたいと思います。御清聴ありがとうございました。（拍手）

○司会 明石先生、どうもありがとうございました。

PKOを歴史的に俯瞰しながら、どういう変化が起きたのか、そして日本としてこれに取り組むときの課題は何か、さらには、本日の研究員の発表テーマについても関連づけてお話をいただき、参加者全員、大いに刺激を受けたところだと思います。どうもありがとうございました。

お許しをいただいておりますので、余り時間的な余裕はございませんが、二、三、御質問をお受けすることができます。よろしければ挙手をしていただき、お名前と御所属をお話しいただいた後、短く御質問、あるいはコメントいただきたいと思います。通訳も入っておりますので、英語でのご質問もどうぞ。それでは御質問、あるいはコメントのある方がいらっしゃいましたら、どうぞ手を挙げてください。

○質問者（三橋氏） ただいまイギリスのブラッドフォード大学の博士課程で平和構築について研究しております三橋と申します。貴重なお話ありがとうございました。

平和構築を研究するに当たって、日本のPKOへのかかわり方というのは非常に興味深いのですが、ただ、お話の中にもあったように、今後どんどん変わっていかねばいけないと思います。その中で、今後、もっと活発な議論を国内でする際に、こういった取り組みが、例えば、政府から、もしくは市民社会から、そしてまた学術分野のほうから実施をしていって、迅速に次の政策決定であったり、方針に反映できるかという点に非常に関心を持っております。ですので、今、こういうふうに進めていけば、より議論が深まるのではないかというアイデアがあればお教えください。

○司会 ありがとうございました。

○明石代表 大変よい御質問です。私は日本におけるPKOに関する関心の深さは歓迎すべきことだと思いますけれども、ともすれば問題をやや情緒的に捉え、マスコミで言えば、社

会部的な捉え方、政治部的ないしは外報部的捉え方よりも、何かお涙頂戴的なセンセーションナリズムが今までのPKOの報道に、ともすればあったのではないかと思います。これを避けることが大事だと思います。

武器の使用に関しても、中東地域に自衛隊の人が出るときに、機関銃の携行が2台くらいだったら許されるけれども、3台は多過ぎるのではないかという議論が国会の委員会が出たと聞いております。これはまさに私の言うマイクロマネジメントであって、平和を達成するためには、必要悪として、ある程度の力、軍事力が必要とされています。もちろん、国連PKOの場合は、より大きな政治目的のために最小限の軍事力が使われるという方針があって、むしろ、国連の使おうとする軍事力が余りにも小さ過ぎるという批判を、ヨーロッパあたりでは頻繁に受けるのです。私がカンボジアの次に行った旧ユーゴスラビアPKOで、明石は余りにも慎重過ぎる、病的に慎重過ぎる態度であったと、オルブライトさんという、米国国連大使であり、その後、國務長官になった女性が批判しています。日本では、PKOがいかにもおどろおどろしい、大きな軍事力であるような前提があるのではないか。そういう一種の先入観が日本のPKO理解を曇らせている面もあるのではないか。できるだけ客観的に、理性的に、またグローバルな観点から、また歴史的な観点から、きちんとそれぞれのPKOを位置づけることがとても大事だと私は思います。

○司会 ありがとうございます。

時間が押しておりますので、あとお1人だけお受けいたしますが、いかがでしょうか。どうぞ。

○質問者（持田氏） PKOの行く末的なところでお伺いしたいと思います。陸上自衛隊中央即応集団の持田と申します。

現在、南スーダン情勢は悪化をして、国連では増強するといったことで部隊が派遣されたと思うのですが、過去のPKOを見ると、ある地域に派遣されたら、その地域にずっと派遣されるというのが想定されたと思うのですが、今回は違う地域から国をまたいで派遣される。例えば、ハイチにいるネパール軍が南スーダンまで運ばれたのを見て、私はびっくりしたのですが、将来を見据える上で、こういった地域でまたいで部隊派遣がされるというのは、傾向としてどうなのかということと、もしそうなれば、日本としてもそれを覚悟しなければいけないのだろうなと思っておりますが、如何でしょうか。

○明石代表 国連のPKOについても、アドホックの形で、個々のPKOを個々の地域に派遣するだけではなくて、常設PKOの必要も一部に論じられていますけれども、まだ支持する国が少ないと思います。そういう状況のもとで、ある程度、PKOの転用ということも、もちろん派遣国の承認が必要ですが、それがあれば、経験豊かなPKOがほかのPKOに派遣されることも、原則的には承認してよろしいのではないかと思います。

実は、私がちょっと触れましたUNTSO、国連休戦監視団、1948年にできたわけですが、1956年のスエズ危機のときにできた国連緊急軍には、UNTSOの団長をやっていたバーンズというカナダ出身の人が司令官として転用されたといいますが、現地の近くにいたし、経験豊かな人だったものですから、派遣されて、また、UNTSOの経験者がほかにも他のPKOに多く行って、責任あるポストを占めることが往々にしてありました。

ですから、今度の南スーダンの例は全く新しいこととは言えないと思いますし、国連PKOもほぼ10万人近くになっておりますけれども、まだまだ数が不足であり、差し当たって、その地域の近くにいるPKO、しかも任務の遂行が相当進んで、ある程度スペアができるようなPKOから、南スーダンのような新しいニーズのできたPKOに転用するのは、やむを得ないことでもあるし、必要なことでもあるということだと思います。

○司会 明石先生、どうもありがとうございました。

明石先生には、私どもがこのシンポジウムの中でこれか議論をしていく大変レベルの高い、知的なプラットフォームを築いていただいたと思います。大変ありがとうございました。（拍手）

セッション 1

「国連・地域機構によるアフリカの平和維持活動の現状と課題」

○司会（福島） それでは、早速、第1セッションに移りたいと思いますので、スピーカー並びにコメンテーターの先生方は席を移動していただきたいと思います。

移動しておられる間に、本日の進行を簡単に御説明申し上げます。

各セッションでは、研究員の方に20分で御発表いただき、続いてコメンテーターの先生に10分でコメントをお願いします。各セッションでは、発表が2本、コメントが2本です。終わったところで、各セッションでパネリストの西川毎日新聞社外信部専門編集委員に10分程度のコメントをお願いし、その後、フロアをオープンにして全体討論といたします。皆様が時間を厳守してくださいますと、20分程度の全体討論の時間がとれる計算でございますので、どうぞ御協力ください。

なお、発表者、コメンテーターの方々のご略歴は、お配りしております資料に掲載されておりますので、詳細はそちらを御参照いただきたいと存じます。

さて、セッション1のテーマは「国連・地域機構によるアフリカの平和維持活動の現状と課題」でございます。

最初の発表は、内閣府国際平和本部事務局の都築正泰研究員より、先ほど明石先生の基調講演の中にも出てきた話題でございますが、「第4世代国連PKOにおける基本三原則の変容ーアフリカミッションを事例とした国連事務局の指針と国連安保理の実行の考察ー」についてでございます。

都築研究員は、国連日本政府代表部専門調査員として、安保理西アフリカ情勢を担当され、実際に国連PKOの運用に関する安保理の意思決定に関わった経歴をお持ちでして、今回はその国連安保理外交の現場経験を踏まえた御報告と伺っています。

それでは、都築研究員、よろしくお願いいたします。

	内閣府国際平和協力本部事務局 第5回国際平和協力シンポジウム 研究報告 平成26年(2014年)1月29日 (於 国際連合大学本部)
第4世代国連PKOにおける基本三原則の変容 ーアフリカ・ミッションを事例とした国連事務局の指針と国連安保理の実行の考察ー	
	
	内閣府 国際平和協力本部事務局 研究員 都 築 正 泰 Masayasu Tsuzuki Programme Advisor, Secretariat of the International Peace Cooperation Headquarters, Cabinet Office E-mail: masayasu.tsuzuki@cao.go.jp
1	

○都築研究員 皆様、こんにちは。都築です。

福島先生、御紹介ありがとうございます。

私からは、第4世代の国連PKOの三原則について御報告させていただきます。

本研究報告の目的・方法

【目的】
アフリカ地域に多く展開する第4世代国連PKOの基本三原則を理論と実行の両面から考察

【方法】

(1)理論の考察:国連事務局が作成した指針文書を分析。

〈分析文書例〉

- 「国連緊急軍(UNEF)設置・運用に基づく研究概要(A/3943)」(1958年)
- 「平和への課題(A/47/277-S/24111)」(1992年)
- 「平和への課題・追補(A/50/60-S/1995/1)」(1995年)
- 1994年ルワンダ虐殺に係る独立調査報告(S/1999/1257)(1999年)
- ブラヒミ報告(A/55/305-S/2000/809)(2000年)
- 国連PKO局・フィールド支援局「国連平和維持活動:原則と指針」(2008年)

(2)実行の考察:国連安全保障理事会(国連安保理)によるアフリカ国連PKOミッションの運用事例を分析。

〈分析事例〉

- スーダン関連(UNMIS, UNMISS, UNISFA, UNAMID, MINURCAT)
- 西アフリカ(UNOCI, UNAMSIL, MINUSMA)
- アフリカ大湖地域(MONUSCO)

スライド2 頁目ですが、本研究報告の目的と方法です。

目的は、アフリカ地域に多く展開する第4世代国連PKOの基本三原則を理論と実行の両面から考察することです。

方法は2点あります。理論については、国連事務局がつくった文書、ここに挙げておりますものを中心に考察しております。方法の2点目ですが、国連PKOの各ミッションを設立する国連加盟国の最高の意思決定機関である安全保障理事会のアフリカミッションの運用事例を見ていくということです。分析するミッションの地域は、スーダン、西アフリカ、アフリカ大湖地域になります。

参考: 現在展開中の国連PKOミッション(地図)

✓ 15国連PKO中8ミッションはアフリカ地域に展開。
✓ 国連PKO予費・軍事警察委員の約80%がアフリカ・ミッションに配分。

3

12

スライドの3頁目、こちらは御参考までですが、現在展開中の国連PKO15ミッションのうち、8ミッションがアフリカに展開されています。また、リソースの面から見ても、予算の面でも、それから、ユニフォームパーソネル、制服の要員も、8割がアフリカミッションに配分されている。



スライド4頁目ですが、この研究報告で触れる9個の国連ミッションを示しています。赤枠のものは現在も活動中、黒枠のものは既に活動を終了しているミッションです。

報告の構成

はじめに 第4世代国連PKOの射程・第4世代国連PKOの基本三原則

1. 第4世代国連PKO基本三原則の理論上の考察

- 1-1. 「主要な紛争当事者」とは誰か？
- 1-2. 中立性(neutrality)と公平性(impartiality)の違いは何か？
- 1-3. どの程度まで武器使用が許容されるのか？

2. 第4世代国連PKOの基本三原則の実行上の考察

- 2-1. いかんして主要当事者の同意を確保するか？
- 2-2. 公平原則はどのように適用されるのか？
- 2-3. どのように武器使用権限は付与されているのか？

結語 第4世代国連PKOの政治的特質

スライドの5頁目。この報告の構成です。冒頭、第4世代PKOの射程を確認し、その上で、第4世代としてのPKO三原則というものはどういうものか、これを確認した上で、1. では理論の考察、2. では実行の考察、最後に国連PKO第4世代の政治的特質を述べたいと思います。

はじめに: 第4世代国連PKOの射程				
	活動内容	同意原則	武器使用権限	ミッション例
第1世代 PKO (冷戦期)	伝統型 非武装・軽武装軍事要員が担う停戦監視・兵力引き離し。	全紛争当事者の同意が必要。	自衛目的で可 (UNFICYP以降、任務遂行妨害への抵抗も含む)	UNTSO, UNEF I UNDOF UNFICYP (例外: ONUC)
第2世代 PKO (1990年代前半)	複合型(Complex) 紛争の根本要因を除去するべく平和構築活動を展開。	全紛争当事者の同意が必要。	自衛目的で可 (任務遂行妨害への抵抗も含む)	UNTAC ONUMOZ
第3世代 PKO (1990年代後半)	平和執行型 憲章第7章に基づき、実力を用いて紛争当事者を武装解除。	紛争当事者の同意不要。	安保理の承認を踏まえ、戦術レベルの実力行使可。	UNOSOM II UNAMIR UNPROFOR
第4世代 PKO (1999年以降)	強靱(Robust)・統合型(Integrated) 憲章第7章に基づき、限定的な目的で強靱な武器使用権限を明示的に付与。また国連加トリーチムとの連携強化(ミッション副代表をUNCT長が兼任等)	主要紛争当事者の同意が必要。	自衛、任務防衛の目的で可。 (主要紛争当事者の同意、安保理の承認を踏まえ、スボイラーに対し戦術レベルの武器使用可)。	UNMIK UNTAET UNAMSIL MINUSTAH UNOCI UNMIS, UNMISS MONUC (MONUSCO) MINUSMA

スライドの6頁目。このように国連PKOを第1世代から第4世代まで区分するという手法ですが、明石先生の御著書、それから、先ほどいただきました基調講演の中でもこの区分をされておりまして、私も大いに示唆を受けたところです。

第4世代について、2つの点が指摘できるかと思います。

まず、1つ目の点ですが、第2世代からの継続性、あるいは発展性という点です。第2世代において平和構築というものが始まったわけですが、第2世代の当初は国連PKOの枠内であった。しかし、第4世代になると国連PKOの枠外を出て、関係する国連機関、そのほかの国際機関とも連携して、統合して平和構築を進めていこうというのが1つの特徴です。

第4世代の2つ目の特徴ですが、第3世代のPKOが直面した課題に一定の答えを出したという点です。第3世代が直面した課題というのは、PKOが展開する現地において大規模な人権侵害が発生した場合、中立的な存在である国連PKOがどうするのか、放置していいのかという点について問題提起がなされたのが第3世代です。この第3世代を踏まえて、第4世代の国連PKOというのは、国連事務局によって一定の理論修正がなされたというのがこの報告の立場です。

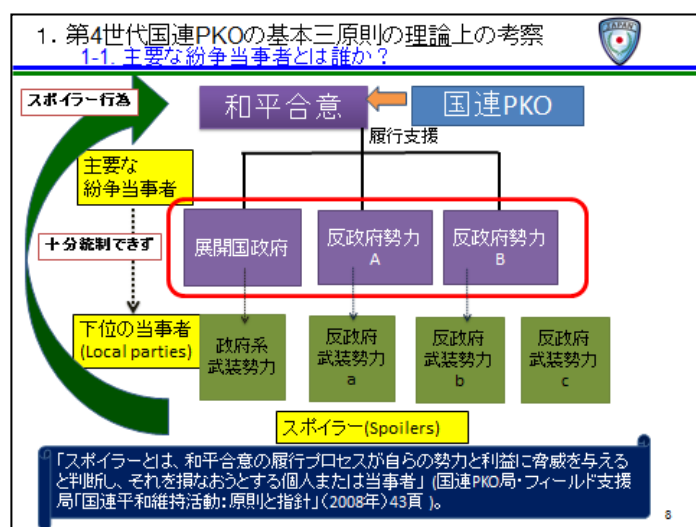
はじめに: 第4世代国連PKOの基本三原則 国連事務局による基本三原則の修正、理論上の問い	
伝統的な国連PKO三原則	第4世代国連PKOの三原則
1. 全紛争当事者の同意 (Consent of the <u>all</u> parties to the conflict)	1. 主要な紛争当事者の同意 (Consent of the <u>main</u> parties to the conflict)
【理論上の問い①】主要な紛争当事者とは誰か？	
2. 中立性 (Neutrality)	2. 中立性・公平性 (impartiality)
【理論上の問い②】中立性と公平性の違いは何か？	
3. 自衛以外の武器不使用 (Non-use of force except in <u>self-defense</u>)	3. 自衛・任務防衛以外の武器不使用 (Non-use of force except in self-defense and <u>defense of the mandate</u>)
【理論上の問い③】どの程度まで武器使用が許容されるのか？	

スライドの7頁目。伝統的な三原則との比較という点で見たいと思います。伝統的には、同意については、全紛争当事者の同意を前提としているわけです。第4世代においては、主要な当事者、main partiesの同意があれば足る。では、理論上、主要な当事者とは誰かというのが問題になってくるわけです。

2点目、中立性の原則ですが、第4世代においては、中立であるだけではなく、公平でなければならない。impartialityというのも重要だと。したがって、中立性と公平性の違いは何かというのが理論上の課題になってくるわけです。

3点目は、武器の使用原則です。伝統的には、基本的に自衛の目的に限定されています。しかし、第4世代においては、自衛に加え、任務防衛のための武器使用というのも許容されるべきだという理論修正がなされています。これによって、どこまで武器使用が許容されるのか。

以上の3つの理論上の問いに答えていくというのが、以降の理論編の課題です。



スライドの8頁目。理論上の考察、同意原則の部分です。主要な当事者とは誰かという点です。ポイントは2つあります。

ポイントの1点目。第4世代の国連PKOは、紛争後、当事者が合意した和平合意の履行を支援するというのが前提になっております。

ポイントの2点目。したがって、主要な当事者というのは、この和平合意に参加しているグループ、ちょうど赤枠で囲っていますが、この赤枠の中にいる当事者が主要な当事者ということになるわけです。他方で、その各主要当事者の下にいる、下位のレベルの当事者の同意までは必ずしも必要としないというのが第4世代の同意原則です。

1. 第4世代国連PKOの基本三原則の理論上の考察
1-2. 中立性と公平性の違いは何か？

伝統的な三原則	課題	第4世代国連PKO三原則
2. 中立性	不作為(inactivity)との混同	2. 中立性・公平性

不作為との混同

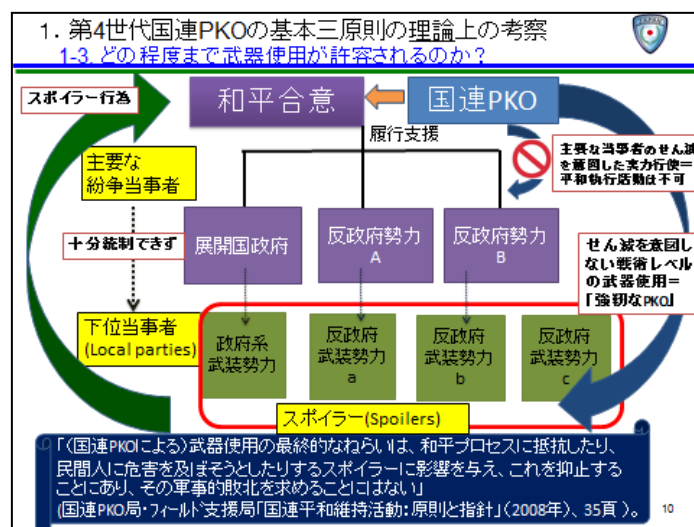
- 事例: 1994年4月ルワンダ虐殺(「ブラヒミ報告」(2000年)パラグラフ50)。
- 「国連は伝統的な平和維持の原則を超えて行動する責任を負っていた。...ルワンダにおける国連PKO要員の存在は既存の和平合意の履行を監視する伝統的なPKOとして始まったが、ジェノサイドの猛襲により、国連の政策決定者(事務総長、安保理からUNAMIRの幹部を含む事務局職員)は、元来のUNAMIRの任務、すなわち国連の中立的な調停者の役割はもはや不十分であり、それとは異なったより強い(more assertive)反応を求めた反応を採るのに必要な手段と組み合わせる形で対応することが必要であったことを理解するべきだった」(「ルワンダ虐殺独立報告」(1999年)、パラグラフ19)。

公平性の含意

- 「当事者に対して中立性を維持する必要性は、明らかに和平プロセスを損なう行動に何ら対処しないことの言い訳とすべきでない。よき審判(a good referee)が単に中立なだけでなく、反則を罰するのと同じように、国連PKOも和平プロセスへの取り組み、また、国連PKOが堅持する国際的な規範と原則に反する当事者の行為を見逃してはならない」(PKO局・フィールド支援局「国連平和維持活動:原則と指針」(2008年)33頁)。

9

スライドの9頁目。理論上の考察の中立性、公平性の違いは何かという点です。国連事務局が中立性の限界を感じた事例の1つが、1994年のルワンダ虐殺です。事務総長がパネルを設置して、このルワンダの事案のときに国連PKOは何をしたのかという、総括する報告を書いております。この中で、もはや中立性というだけでよいのか、それが不作為というものを招いているのではないかと、より強い反応と組み合わせる必要があるのではないかと問題提起がなされたわけです。他方で、中立であるということ、それから、特定の当事者を罰するということは、理論上、整合しないわけです。この点を整理したのが、2008年の「原則と指針」、キャップストーンと呼ばれる文書です。この中で、このようなアナロジー、喩えを出しております。それは、スポーツの中での審判の役割を国連PKOは果たせばよい。すなわち、どのプレーヤーに対しても公平であるわけです。同時に、プレーヤーがルール違反をした場合には、どのプレーヤーであっても公平に罰する。そういう意味での公平性です。



スライドの10頁目。理論上の考察の最後である武器使用の点です。この概念図は、先ほどの同意原則のところで見たとものと類似したものです。第4世代の国連PKOにおいて、理論上、武器使用の対象となり得るのは、この赤枠で囲われている、主要当事者の下にいる下位の当事者です。この下位の当事者の何が問題なのか。主要当事者、自分たちの上のレベルでは和平合意という枠組みがあるわけです。しかし、その下にいる下位の当事者たちは、上の人たちが合意したプロセスは必ずしも自分たちの利益に合わない、あるいは自分たちの脅威になるといった場合に、その和平プロセスを妨害する、あるいは国連の活動を妨害する、あるいは一般の市民を攻撃することによって、社会的な不安をあおって、和平プロセスそのものを壊そうとする。こういう行為をスポイラー行為というわけです。このような行為を許してはならない。スポイラーを軍事的にせん滅しない範囲で武器使用が許容されるべきだと、これがRobust PKO、強靱なPKOです。

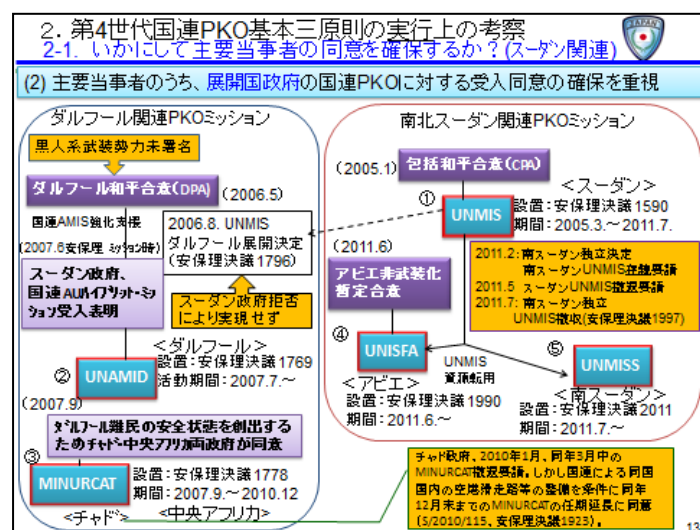
他方で、国連PKOがやるべきではないという武器の使用、実力の行使があります。それは、上のレベルにいる主要当事者に対する武器の使用というのはやるべきではない。特に、それを軍事的にせん滅するというオペレーションをやる場合には、それは平和執行、平和強制になり得るという点で、理論上は禁止しています。

2. 第4世代国連PKO基本三原則の執行上の考察	
伝統的な国連PKO三原則	第4世代国連PKOの三原則
1. 全紛争当事者の同意 (Consent of the <u>all</u> parties to the conflict)	1. 主要な紛争当事者の同意 (Consent of the <u>main</u> parties to the conflict)
【実行上の問い1】如何にして主要当事者の同意を確保するのか？	
2. 中立性 (Neutrality)	2. 中立性・公平性 (impartiality)
【実行上の問い2】公平原則はどのように適用されるのか？	
3. 自衛以外の武器不使用 (Non-use of force except in <u>self-defense</u>)	3. 自衛・任務防衛以外の武器不使用 (Non-use of force except in self-defense and defense of the mandate)
【実行上の問い3】どのように武器使用権限が付与されるのか？	

以上が理論上の考察です。これを踏まえて、スライド11頁目のとおり、安全保障理事会による国連PKOアフリカ・ミッションの運用の実行上の3つの問いに答えていきたいと思えます。

2. 第4世代国連PKO基本三原則の実行上の考察 2-1. いかんにして主要当事者の同意を確保するか？(コートジボワール)		
(1) 主要当事者が履行に同意した和平合意は複数存在する場合有り。 新たな合意事項を踏まえ、安保理は国連PKOミッションの任務を適宜変更。 主要当事者が和平プロセスを進展させる政治的意思を維持することを重視。		
【事例】国連コートジボワール活動(UNOCI, 2004.4～)		
主要当事者	和平合意	安保理の動向
- ローラン・バグボ氏 (FPI党首、前大統領) - アラッサン・ウワタラ氏 (RDR党首、現大統領) - ギョーム・ソロ氏 (FN代表、元首相) - ヘンリ・ベディエ氏 (PDCI党首、元大統領)	リナ・マルクシ合意(2003年1月) アクラⅢ合意(2004年7月) プレトリア合意(2005年4月) ワガドゥガ合意(2007年3月)	【UNOCI任務変更例】 2007年3月のワガドゥガ合意締結を受け、2005年4月にプレトリア合意に基づき設置された選挙高等代表を廃止。 - UNOCI代表に選挙プロセスの全ての段階を認証(certify)する任務を付与。 (安保理決議1765(2007年7月16日採択))
主要当事者も変化しうる。 ↓		

スライド12頁目。まず、同意原則についてです。いかんにして主要当事者の同意を確保するか。実際のところ、主要当事者が履行に合意した和平合意というのは必ずしも1つではなくて、複数あるというのがよくあるケースです。上に挙げておりますのは、コートジボワールの国連PKO、UNOCIの場合です。ごらんのとおり、大きく見ても、少なくとも4つの和平合意があり、もっと細かく見ると、さらにあるわけです。これを踏まえて、安保理は、新しい合意ができると、その新しい合意を展開する国連PKOの任務に反映するということを適宜やります。安保理が重視しているのは、特定の和平合意の紙が、その紙のとおりに行われるべきというわけではなくて、主要な当事者がとにかく和平プロセスを進めると、政治的な意思を維持することを非常に重視しているわけです。この点が示唆する点は、主要当事者というのも変容があり得るという点です。



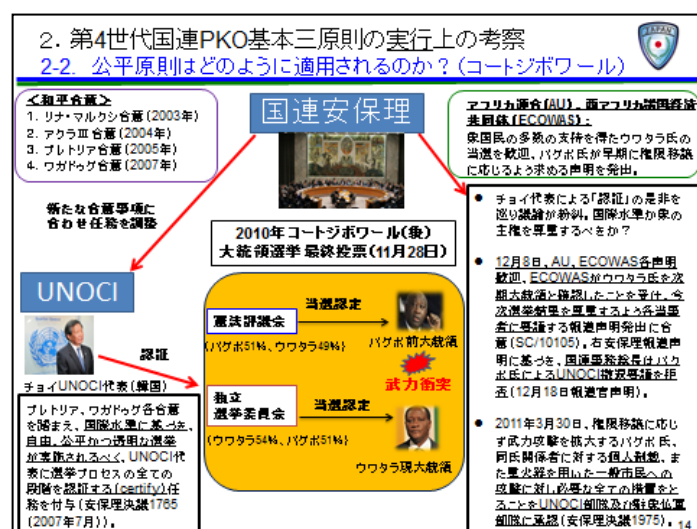
スライド13頁目。これも主要当事者の同意をいかに確保するか、この点をスーダンに関

係する国連ミッションから見た場合のお話です。実際のところ、主要な当事者と言っていますが、安保理が一番重視しているのは、展開国政府の国連PKOに対する受入同意です。スーダンには、これまでに国連PKOが5個展開されています。①から⑤の番号を振ってありますが、これは設置順です。南北スーダンの文脈では、シングルS、スーダンのいわゆるUNMISSと、現在の南スーダンのUNMISS、UNISFAと3つございます。ダルフルの関係では、UNAMID、MINURCATというミッションがあります。

これらのPKOを立ち上げるにあたって、安保理が展開国政府の関係で非常に苦慮したミッションは、よく知られておりますが、ダルフルに展開するUNAMIDです。UNAMIDについては岡田研究員から報告がありますので、私からはこれ以上の言及は避けたいと思いますが、その他のミッションについて2点、ここでは指摘させていただきたいと思います。

南スーダンに展開するUNMISSについてです。UNMISSというのは、シングルSのミッション、スーダンで展開されたUNMISの後継ミッションということで設置されたわけです。もともとは2005年の包括和平合意、CPAの履行支援ということでできたミッションです。しかし、2011年2月、南スーダンの独立が決定して、南スーダン政府からはシングルSのUNMISの存続要請があったわけですが、スーダン政府からは撤退要請があったわけです。この点を踏まえて安保理は、シングルSのミッションは閉鎖して、南スーダンのミッションUNMISS、それから、アビエに関しては、UNISFAというミッションを別途つくって、シングルSのミッションのアセットをUNISFAとUNMISSに配分するという決定をしております。この点からも展開国政府の同意というのが非常に鍵である。

MINURCATというミッションをもう一点、指摘したいと思いますが、これはダルフルから逃げてくる難民のための安全状態をつくるという目的で、チャドと中央アフリカが受け入れてつくったミッションです。チャドが2010年1月にMINURCATの撤退を要請する。当初、国連との交渉が若干あり、一時的にMINURCATの活動期限は延長されたわけですが、最終的にはチャド政府の撤退要請ということもあって、MINURCATは2010年の12月末で閉鎖しています。



スライドの14頁目。実行上の考察の公平原則、impartialityがどのように適用されているのか。この点をコートジボワールの例を挙げて見たいと思います。このコートジボワール、2010年に大統領選挙が行われており、この対応をめぐる安保理では大変な激論が発生しました。そのときに我が国は安全保障理事会の理事国を務めており、私自身もその当事者として、担当官として安保理の中におりました。

問題となったのは、この黄色の中です。コートジボワールの大統領選挙を実施するにあたって、大統領選挙の結果を確定するために必要な機関は2つある。1つは独立選挙委員会、その上にあるのは憲法評議会というものです。憲法評議会のほうが上位の機関であり、選挙結果を確定するにあたっては、より権威がある機関です。しかし、問題は、この2つの機関が異なる候補者の当選を認定したということです。それはバグボ氏とウワタラ氏ですが、それぞれの機関が違う候補を当選者として認定した。この結果、二重政府状態が発生し、また、その両勢力の武力衝突が発生しました。

これに国連がどう対応したのか。現地に展開していた国連PKOミッションはUNOCIというミッションです。UNOCIに対して、安保理は、過去の和平合意を踏まえて、選挙プロセスを国際水準に基づいて認証するという任務を与えています。認証、certifyというものです。当時、韓国出身のチェーさんという方がUNOCIの代表であり、このチェー代表は、下位の機関、独立選挙委員会が認定した選挙結果がコートジボワール国民の民意を最も反映しているということで認証したわけです。

しかし、このチェー代表による認証というものが果たして妥当なものなのかということについて、安保理の中で激論が起こったわけです。どの理事国がどのような主張をしたか述べることはできないのですが、2つのグループが理事国の中にありました。1つのグループは、チェー代表が言うように、コートジボワールの国民の支持を最も集めた人が大統領になるべきであって、敗れたバグボ氏に対し、権限移譲に応じるようメッセージを発すべきだというグループ。もう一つの理事国のグループは、コートジボワール国内の最高意思決定機関が示した決定を尊重すべきだと。すなわち、国際水準、民主的な多数の支持を得た人を支持すべきだという議論と、コートジボワールの主権というものを尊重すべきだという2つの議論が対立しておりました。

このような中で、AU、ECOWASといった地域機構は、ウワタラ氏の当選を確認し、バグボ氏に早期に権限移譲に応ずるようという声明を出しておりました。安保理は結局、この地域機構の見解を引用するという形で、バグボ氏に権限移譲に応じるように、ウワタラ氏の当選を確認するという声明を発する形になったわけです。

しかし、2011年になって、年を超えても、バグボ氏の武力攻撃は拡大し、さらに重火器を用いた攻撃を行うようになりました。これを踏まえて、2011年の3月ですが、安保理は、バグボ氏他関係者に対する個人制裁、そして重火器を用いた一般市民への攻撃に対しては、必要な全ての措置をとることを認めるという決議を採択し、この結果、UNOCIと、駐留するフランス軍が展開して、バグボ氏が結果的に拘束され、そしてウワタラ氏が公式に大統領

に就任するという経緯がありました。

以上が公平原則の事例です。

2. 第4世代国連PKO基本三原則の実行上の考察 2-3. どのようにして武器使用権限が付与されるのか？			
(1) 安保理決議上の規定振り			
理論上許容される武器使用理由	実行上許容される武器使用理由	表現振り	国連憲章上
自衛	✓ 国連・人道支援各要員の 身体の安全	左記4点につき、 国連PKOミッションの 能力の範囲内で、	第7章援用
任務防衛	✓ 国連・人道支援各要員が保有する 基地・装備・機材等の保全 ✓ 国連・人道支援各要員の 行動の自由 ✓ 急迫の物理的暴力の脅威下にあ る一般市民の保護(文民の保護)	又その展開地域内で <u>必要な全ての措置</u> を とることを承認。 武器使用を含む旨示唆。 ただし、ミッションの能力及 び展開地域の範囲内で。	当事者の同意 の有無如何を 問わず実施し うる旨示唆。
【最初の事例】 UNAMSIL(シエラレオネ) 安保理決議1270(1999年10月22日採択)		強靭なPKO (Robust PKO)	
「強靭なPKO」の範囲内の武器使用権限で 対応できない場合はどうするのか？			

スライド15頁目。実行上の考察の最後のポイントでございます。武器使用権限が実際、安保理の実行上、どう決定されているのかというポイントです。既に見たとおり、理論上第4世代のPKOにおいては、自衛のための武器使用、それから、任務防衛のための武器使用が許容されています。安保理決議上、どういう書きぶりかという、自衛については、国連・人道支援機関の要員の身体の安全について、そして任務防衛については、これらの要員が持っている基地、装備、機材の保全、そして要員の行動の自由、さらに急迫の物理的暴力の脅威下にある一般市民の保護、いわゆる文民の保護のマンデートと言われるものですが、こういった4つの目的について、武器使用は許容されるべきだと。

しかし、安保理決議を見ますと、use of force、武器の使用、あるいは実力の行使という表現はありません。ここで挙げた左の4つの目的のためには、国連PKOミッションの能力の範囲で、あるいは展開地域の範囲内で必要な全ての措置をとることを承認するという書き振りになっているわけです。

そして、国連憲章上は第7章を援用しており、これが意味するところは、当事者の同意の有無いかんを問わず実施し得るというシグナルです。この観点から見ましても、Robust PKOと呼ばれるわけです。

問題は、このRobust PKOの範囲を超えて対応しなければならない事態に直面した場合にどうするかというのが次のポイントです。少なくとも現時点で安保理が認識している対策方法は2つあるのだと思います。

2. 第4世代国連PKO基本三原則の実行上の考察		
2-3. どのようにして武器使用権限が付与されるのか？		
(2)「強靱なPKO」と「平和執行活動」の役割分担		
類型	概要	ミッション例
並行部隊型 (Parallel Force)	✓ 安保理決議に基づき、戦術レベルの武器使用(強靱なPKO)を超える実力の行使を並行部隊に担わせる。	UNAMSIL (並行部隊: 英軍部隊) UNOCI (並行部隊: 仏軍部隊) MINUSMA (並行部隊: 仏軍部隊)
介入旅団型 (Intervention Brigade)	✓ 平和執行部隊を国連PKO部隊内に併設。 ✓ 安保理決議に基づく戦略・戦術の両レベルの実力行使を国連PKO部隊内で対応。 ✓ 戦術レベルの武器使用(強靱なPKO)は通常部隊(regular force)が対応し、右レベルを超える実力の行使は介入旅団が対応。	MONUSCO (コンゴ民主共和国)
【参考】MINUSMAの場合(2013年12月末): 軍事要員12,640名、駐留仏軍部隊(並行部隊)約2,500名。 【参考】MONUSCOの場合(2013年12月末時点): 軍事要員: 19,373名 介入旅団: 3,003名(軍事要員の15%)。マラウイ、南アフリカ、タンザニアが派遣する3歩兵大隊を構成。2013年10月10日配備完了(S/2013/581, S/2013/757)。 【参考】安保理決議2098(2013年3月) ✓ 例外的な措置として、前例とすることなく、国連PKO基本原則を損なうことなく8歩兵大隊からなる「介入旅団」を設置。 ✓ 同旅団はMONUSCO軍司令官の指揮下で行動。同旅団の主任務はコンゴ民の国家主権及び同国東部市民に対し脅威となる反政府武装勢力の無力化。2013年11月、反政府武装勢力の一つのM23が降伏。		

スライド16枚目。1つは、並行部隊型、Parallel Forceという型で、国連PKOが展開する地域に同じように、別の枠組みなのですが、駐留している部隊に、国連PKOができない、PKOの能力を超える部分を担ってもらう。これが最初に見られたのがシエラレオネのUNAMSIL、第4世代の最初という意味ですが。また、既に述べたように、コートジボワールのUNOCI、そしてマリの昨年3月にできましたMINUSMAというミッションもこの形態。この並行部隊型という形態は比較的定着してきているのかなというのが私の思っているところです。

他方で、国連のPKOの中に平和執行のための別の部隊をつくるという試みが、去年3月ですが、コンゴ民主共和国のMONUSCOと呼ばれるミッションでなされました。これについては、まだ現時点で評価ができない、また、安保理の中でも議論がまだ続いています。

結語 第4世代国連PKOの政治的特質	
(1)第4世代国連PKOの政治的特質	
同意原則	✓ 国内紛争の解決において、主要当事者が和平プロセスの進展に向け政治的意思を保持する限り、国連(安保理・事務局)は<u>積極的かつ制限的に関与</u>する姿勢。 ✓ しかし展開国政府が国連PKOミッションに対する受入同意を撤回する場合(非協力姿勢に転じる場合)、活動の継続は困難。
中立・公平原則	✓ 国際基準あるいは展開国の国家主権のどちらを尊重すべきかで安保理内の議論は紛糾するが、可能であれば、最終的には<u>地域機構の見解に基づき妥協点</u>を模索。
武器使用権限	✓ MONUSCOの「介入旅団」については今後の動向を留意する必要があるも、これまでに安保理は国連PKO(強靱なPKO)と平和執行活動を基本的に<u>峻別</u>(あるいは<u>役割分担</u>)。

以上を踏まえ、スライド17頁目、結論の部分ですが、簡潔に述べたいと思います。

同意原則については、全当事者というところから、主要な当事者というふうに理論の修正を行うことによって、それは安保理の実行上も同じように見られて、国連、安保理も事

務局も国内紛争により積極的に、しかし、一定の制限をつけて関与するという政治的潮流がある。一方で、展開国政府が国連PKOの駐留に反対する場合、あるいは非協力に転ずる場合には、展開は困難になる。

そして、中立性・公平性。中立性から公平性に行く段階というのは、国際水準をとるか、あるいは展開国政府の主権というものを尊重するか、安保理の議論は紛糾しますが、可能であれば、地域機構の見解に基づく妥協点を模索するというのが定着している点です。

武器使用権限について、MONUSCOの「介入旅団」に関しては現時点で評価できませんが、おおむね安保理はRobust PKOと平和執行活動というのは峻別している。あるいはdivision of labor、役割分担の関係にあるのではないかという点を指摘しまして、私の研究報告いたします。ありがとうございます。（拍手）

○司会 都築研究員、どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの発表につきまして、嘉治美佐子東京大学大学院総合文化研究科教授よりコメントをお願いしたいと思います。

嘉治先生、お願いいたします。

○嘉治氏 福島先生、ありがとうございます。

それでは、都築研究員の報告のテーマの今日性、分析の視角という観点から、ごく簡単にコメントした後、3点ばかり質問したいと思います。

実は、明けて一昨年ですけれども、同じ国連大学のこのビルで、国連のラドスーPKO担当事務次長という方が来られて、日本がPKOに参加するようになって20周年、それから、国連にPKO局というのができて20年という節目の年を記念して、外務省と国連広報センター共催のシンポジウムが開催されました、冒頭、高橋事務局長からのお話で今年が22年目とありましたけれども、国連平和維持活動の本格化、日本の関わり、双方とも20年以上の歴史があるのです。そのときも、ラドスー局長は、今都築研究員から説明のあった三原則ということ強調しておられました。停戦合意、公平性、最小限の武器使用。今の報告ではっきりしたことは、それは理論上も含意があるし、実行の上でも、政治的な議論もいろいろ出て来ているということです。

不肖私は2000年代後半に国連代表部に勤務していた時、明石代表が日本からほぼ初代として務められたACABQ（行財政問題諮問委員会）という、国連の予算を全部査定する委員会の委員を日本から10代目でやらせていただいております。当時は、サージと呼ばれるほど、PKOの派遣が急速に拡大した時期だったのですね。都築研究員がおられた時期も、ちょっと前後するのですけれども、日本は2009年から2010年まで、10回目の非常任理事国として安保理のメンバーでもありました。

ここで、都築研究員の報告の背景として、日本にとっての重要性を御理解いただくために、PKOというのは誰が創っているかということについて、認識を共有していただきたいと

思います。

もちろんPKOの派遣を話し合っただけで決めて出せるのは安保理です。日本は2015年の選挙でまた非常任理事国に立候補しますが、いつでも安保理にいるわけではありません。ただ、PKOは、安保理だけが創るのではないのです。PKOの予算は国連加盟国が出しています。その割合は3年ごとに交渉で決められる分担率によって決められています。PKOの分担率と通常予算の分担率は、安保理常任理事国のほうがちょっと割高になるのですけれども、日本の分担率は、どちらも同じです。日本経済の世界経済に占める割合がだんだん小さくなるに従って、約16%から約12%、現在（2013年から2015年まで）は10.83%と低下して来ています。アメリカ合衆国が一番大きくて現在約28%ですね。それでも、世界中に送られるPKOの費用の1割は日本国民の血税です。フランス、ドイツが7%台、イギリス、中国が6%台、ロシアが3%ということですが、主要な拠出国は、PKOにオーナーシップを持って然るべきなのです。

それから、PKOで非常に大きな役割を果たすのが、もちろん人です。先ほどお話があったように、10万人近くの要員がいるわけです。これは毎月変わるのですけれども、国連のPKO局のサイトで見るとわかるように、最新の数字では122カ国から派遣されており、日本は48番目、270人となっています。要員が多ければいいというものではないのですけれども、このようにして、日本は立派な要員派遣国なのです。それから、先ほど祈る平和から創る平和へという話がありましたが、PKOのミッションがどういう現状分析に基づき、どのような政治判断で形成されて、それに対してどれほどの資金的・人的資源があてがわれるのか、ということについても、日本は政策的に考え、影響力を発揮出来るところは発揮していくという視点がますます必要なのではないかと思います。そういう視点を持ち、政策形成をしていくに当たって、今の都築研究員の研究のように、それぞれの局面でどういうことが議論され、どういう結果になったかということをきちんと把握するというのは、極めて重要かと思われます。

ACABQは予算の執行状況調査のためにPKOの現場の視察にも行きました。ゴラン高原には当時は日本の部隊が展開していて、ちょうど国連代表部に、その後南スーダン現地支援調整所長になられた生田目陸佐がおられ、差し入れは何かいいかアドバイスを求めたところ、ようかんがいいと言われたので、ようかんの差し入れをしたのを覚えています。道路整備などで期限を確実に守る日本の部隊の仕事は司令官に高く評価されていました。

次の年は、ハルツームのUNMISに行ったのですが、そのときはまだSが1つのUNMISだったのですけれども、そこでも司令部の幹部要員として、また、リモートセンシング担当部でインドやパキスタンの同僚と働いておられる自衛官をお訪ねしました。

ということで、それぞれの現場でPKO活動をしておられる要員の方からの生の情報や、現場経験を、日本として、どういう形で対応していくかということについて意思決定をしていく上で、きちんと生かしていくシステムを強化していくことも有益だと思います。今の報告を通じて、impartialityとneutralityは違う、それから、同意についても、UNAMIDの

ようにAUとのハイブリッドにして初めて受け入れ側の合意が得られるなど、個々別々の事情があるというのがよく分かりました。現場にいてこそ、こうした事情が解るのだと思います。

そこで、お聞きしたい点に移りますけれども、1つ目は、UNMISSについてです。これも先ほど高橋事務局長からもお話がありましたけれども、今、まさに同意原則の観点から、今後どういう見通しになるのか。それは必ずしも都築研究員でなくても、後で御承知の方に御示唆をいただければと思うのですけれども、当初の停戦合意というのは北と南の停戦だったと思うのですけれども、南同士で戦いが起きているときの停戦合意の捉え方というのは、どういうふうに考えたらいいいのかというのが1点目。

それから、MONUSCOの介入旅団ですが、この話が出てきたときは、たまたま私はニューヨークに出張していたのですけれども、明石先生のご著作にもあるように、近接航空支援と本格空爆は本質的に違うものであるはずなのに、武力行使をやる部隊が2万人いる中に、3,000人かもしれないですけれども、これに混じって敵対行為を行う部隊がいるということ、一体どう考えればいいのかということで、国連の内外でかなり論争を呼んでいました。それについての現状に関する情報ないしお考えが何かあれば、教えていただきたいと思います。

最後に、これも冒頭、高橋事務局長からもお話のあった視点でもあるし、明石先生からもご指摘があったのですけれども、今、まさに、日本の五原則とPKO三原則がどういう関係にあるのかということで、その2つを対比して見ると、結構重なっている部分があり、また今の報告で、三原則は発展して来ているのが明らかになったので、それとの対比において、日本として五原則をどう発展させていくことが出来るのかということについても、自由な発想でいろいろな示唆が得られればすばらしいと思います。ありがとうございました。

○司会 嘉治先生、ありがとうございました。

大変重要な問題提起をしていただきました。本当なら、ここで都築研究員からお答えいただきたいのですが、時間が相当遅れていますので、このセッションの最後の全体討論のところでまとめてお答えをいただけますでしょうか。

また、UNMISSの停戦合意の問題については、場合によってはどなたか、事務局のほうからお答えいただいてもありがたいかと思います。

それでは、引き続きまして、次の御報告に移りたいと思います。

岡田悦子研究員から、「アフリカ連合及びその平和安全保障構造の課題と展望～UNAMID（ダルフール国連AU合同ミッション）を中心に～」と題した御報告をお願いいたします。

岡田研究員は、在セネガル日本大使館、在ガボン日本大使館に勤務された御経験がおありで、昨年PKO事務局からセネガルで行われたカナダ政府主催の民軍連携オペレーターコースやガーナのPKO研修センターに講師として派遣された御経験もお持ちです。その御経験を踏まえて、能力構築の部分でも若干お話しいただけると伺っております。

それでは、岡田研究員、よろしくお願いいたします。

○岡田研究員 ただいま御紹介にあずかりました研究員の岡田と申します。

第5回 国際平和協力シンポジウム
2014年1月29日



**『アフリカ連合及びその平和安全保障構造の課題と展望～
UNAMID(ダルフルAU国連
合同ミッション)を中心に～』**

内閣府国際平和協力本部事務局
研究員 岡田悦子

本日お話しさせていただくテーマは「アフリカ連合とその平和安全保障構造の課題と展望」、初めてのハイブリッドミッションである「UNAMID（ダルフルAU国連合同ミッション）を中心に～」であります。

はじめに(問題提起)

- 報告の目的: 2013年10月に実施した調査出張をもとに、アフリカ連合の平和安全保障構造及び国連とAUのハイブリッドミッションであるUNAMID(ダルフル)の分析を行う。

(1) AUは部隊提供、国連(国際社会)は財政・設備支援という役割分担はあるのか？

(2) UNAMIDは理想的なミッションか？

今回の報告の目的であります、昨年の10月に私は調査出張としてニューヨークの国連本部と、エチオピアのアディスアベバのAU本部に調査に行く機会がありましたので、主にそれに基づいたお話をさせていただければと思います。

国連が展開した今までのPKOの約半分はアフリカのミッションであります。先ほど都築研究員からも言及があったように、15ミッションのうち、現在、8つがアフリカのミッションであります。

また、毎月、国連はPKOの部隊提供国のランキングを発表しておりますが、昨年末の数字ですと、トップ10にアフリカの国が4カ国出ております。それは、エチオピア、ナイジェリ

ア、ルワンダ、セネガルです。

また、それをトップ20にまで拡大すれば、12カ国もアフリカの国が部隊の提供国としてランキングしております。

また、国連安保理の議題の6割がアフリカということを考慮すると、PKO、特に冷戦後のPKOというのは、アフリカなくして語れないと言っても過言ではありません。

問題意識が2つほどございまして、1つは、出張中にアフリカの方から、AUは危険な場所に行って兵隊を出しているのだから、国連、ひいては国際社会はかわりに財政や設備の支援をするべきだという役割分担的な主張を何度か聞きました。これは、裏を返せば、アフリカが犠牲者を出しているのだから、先進国がお金を出すのは当たり前ではないかという認識であると考えます。

そして、もう一つの問題意識であります。では、この役割分担があると仮定しまして、AUと国連が合同で1つのミッションを実施して責任を共有する、このハイブリッドミッションは、そういった意味では理想的な形ではないのかということです。それを今回の報告の中で検討していきたいと思います。

発表構成



1. AUの紛争解決メカニズム
2. UNAMID(ダルフルAU国連合同ミッション)
3. 国連との協力関係及び能力構築

発表内容は以下のとおりとなっております。まず、AUの紛争解決メカニズムに関して、次に、UNAMIDの構造、実態、問題点についてお話し、そして最後にAUと国連の協力関係及び能力構築について考えていきたいと思います。



1. AUの紛争解決メカニズム



まず、AUの紛争解決メカニズムについてです。ちなみに、この2つの写真なのですが、アディスアベバのAU本部の写真であります。中国の支援によって2011年末に建てられたものです。

AUの紛争解決メカニズム

(1) AUとは

2002年設立（前機構OAUは1963年に設立）
加盟国54か国・地域⇒世界最大の地域機構

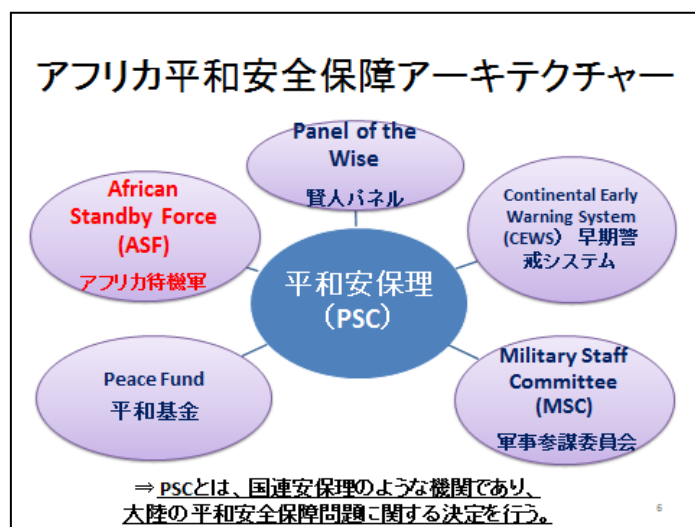
(2) OAUとAUの主な相違点

- 強固な紛争解決メカニズムの導入
- 介入する権利(AU設立法第4条h項)
- 正規によらない政権交替を非難



すでにご承知の通り、AUは2002年に設立されました。前機構であるOAU、アフリカ統一機構というものは1963年に設立されました。ちょうど昨年の2013年はOAU、AU含めて50周年にあたり、いろいろな式典がアディスアベバで行われておりました。加盟国・地域は54で、これはモロッコ以外の全てのアフリカ諸国が参加している世界で最大の地域機構であります。

そして、前機構であるOAUとAUの主な相違点ですが、まず、強力な紛争解決メカニズムの導入があります。これは、1990年代のルワンダの反省もありまして、African solutions to African problems、アフリカの問題はアフリカ自身が解決するといった強い政治的意思をもって導入に至りました。また、ジェノサイドのような重大な危機に対してAUが介入できる権利、そしてクーデターなどの憲法違反による政権交替に対しては、AUははっきりとノーと示して、当該加盟国に対し、一時加盟停止処分などを科したりしております。



次のスライドに移ります。このスライドは、アフリカの平和安全保障アーキテクチャーの概要図でありまして、幅広い紛争に対応します。この中心にるのがブルーの真ん中の平和安保理、Peace and Security Councilでありまして、これは国連安保理をモデルとしておりますが、国連安保理とは違って、メンバー間の差異や、例えば、常任理事国というものはありませんし、拒否権もちろありません。メンバーは15カ国ですが、現在、エジプトがサスペンションされておりますので、14カ国となっております。2004年の設置から今まで、400回以上の会合が開かれております。

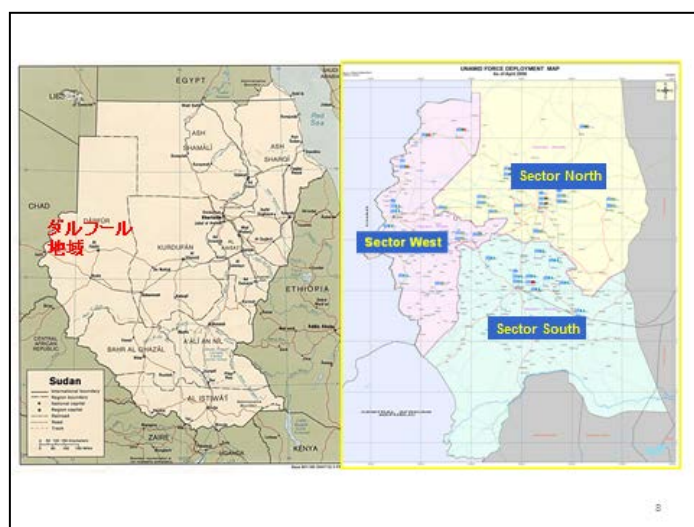
そして、周りには5つの柱がありまして、これは平和安保理を側面支援するものであります。中でも赤色のアフリカ待機軍というものは特に重要でして、AUの未来のミッションを考えるにあたって、とても大事なものだと思います。この待機軍なのですが、大陸を5つのサブ地域、中央、東西南北に分けて、文民も含めた地域旅団をそれぞれ形成し、緊急時に展開できるような部隊を合計数万人つくります。そして、各サブ地域で進捗状況にはばらつきはありますが、全体として2015年の完全始動を目標としております。



2. UNAMID (ダルフールAU国連合同ミッション)




それでは、UNAMIDに移りたいと思います。



左側がスーダン全体の地図であります。ダルフルはスーダンの西部に位置し、周りは中央アフリカであるとか、リビア、南スーダン、チャドなど、非常に不安定な国に隣接されております。また、面積はフランスと同じぐらいの面積でありまして、非常に広大な土地を有しております。

右の地図はダルフルの地図ですが、5つの州がありまして、北のエル・ファーシルにUNAMIDの本部が置かれております。

ダルフル地域概要



- 面積: フランス国土と同等の広さ
- 人口: 約600万～750万人
- 紛争要因: アラブ系・非アラブ系との対立、周辺化による地域格差
- 主な反政府武装勢力グループ:
JEM(正義と平等運動) / UJM(解放と正義運動) / SLM(スーダン解放運動) MM派、AW派
- ンジャメナ停戦合意(2004年)
- ダルフル和平合意(アブジャ合意)(2006年)
- ドーハ合意文書(DDPD)(2011年)

ダルフルの地域概要であります。ダルフルは2003年から現在の紛争が勃発して、国連は2004年に世界最悪の人道危機と言及しております。これまで何度か政府及び武装勢力との間で和平合意が署名されましたが、いずれも署名が後で撤回されたり、また紛争状態

に戻ったり、一度も和平交渉に参加しないグループも存在しております。現在は、2011年のドーハ合意文書にもとづいた和平交渉が進行しております。

AMISからUNAMIDへ



(1) AMISからUNAMIDまでの経緯

- AMIS(AUダルフル派遣団)⇒不十分
- 国連は、UNMIS(国連スーダン派遣団)をダルフル地域へも拡大する案を提案(SCR1706)⇒スーダン政府の同意獲得の失敗
- 妥協策としてUNAMIDの設立

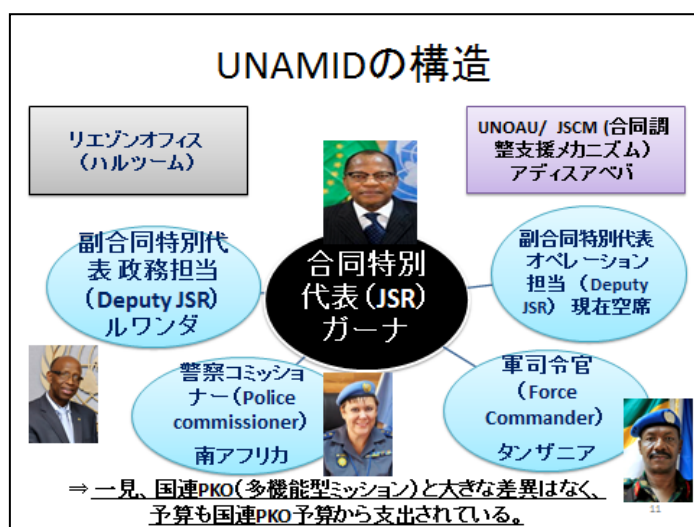
(2) UNAMIDの主なマンデート(SCR1769)

- 停戦及び和平合意の履行の監視・支援
- ダルフル全土における人道支援及びアクセス促進への貢献
- 難民及び国内避難民の帰還支援
- 法の支配及び人権保護の促進

10

AMISからUNAMIDへ、UNAMID設立までの経緯ですが、簡単に御説明申し上げますと、まず、2004年に、AMIS、AUのミッションでありますダルフル派遣団が設置されますが、フランスほどの広大な土地をAU部隊は十分展開することができず、能力不足もあって不十分な展開となりました。そして、国連は、UNMIS、シングルSですけれども、こちらをダルフル地域への派遣、拡大しようとはしますが、スーダン政府の反対にあい、実現しませんでした。その妥協策といいますか、国際社会が唯一介入できる方法が、このUNAMIDとなって、2007年末に開始しました。

主なマンデートは、以下のようになっております。



次に、UNAMIDの構造です。UNAMIDは、国連という普遍主義とAUという地域主義の結婚と

いう興味深い実験という表現が使われることもあります。では、実際にはどうだったのでしょうか。真ん中に位置する合同特別代表（JSR）がUNAMIDのヘッドとなります。このチャバス代表は、前は西アフリカのサブ地域機構であるECOWASの事務局長を務めておりました。そして、副合同特別代表が政務担当とオペレーション担当がそれぞれおりますが、現在は政務がギニア・ビザウの平和構築支援事務所の代表であったムタボバ氏が務めており、もう一つのオペレーション担当は現在空席であります。その他、軍司令官、警察部門長官等、全ての幹部人事は、アフリカ人であることを除けば、一見、国連の多機能型ミッションとそれほど違いはないかと思えます。ただ、このUNAMIDはやはりハイブリッドミッションでありまして、統合ミッションではなく、国連カントリーチームもありますが、副代表の政務担当のムタボバ氏は、ハルツームの国連現地調整官と定期会合を開催したりしています。

また、予算はどのような形態かと申しますと、UNAMIDは国連PKO予算から支出されております。2013年から2014年ですと、年に約13億ドルと、大変巨大な額を支出しております。予算に関しては、AUの承認は必要ありません。

そして、右上のエチオピアにあるJSCM（合同支援調整メカニズム）ですが、国連AU事務所が2010年に設置されますが、その中にあります。国連AU事務所、つまりUNOAUというのは、AUと国連の協力関係を強化するために設置されたものでありまして、主なマンデートには、AUの長期的な能力構築を支援すること、また、AUに対するアドバイスの提供などがあります。そして、その合同支援調整メカニズムは、AUと国連と密接な関係を構築して、国連であればPKO局、AUであれば平和支援活動局がカウンターパートとなっております。

具体的には何をしているのかと申しますと、定期会合を開いたり、UNAMIDや国連、AUとの情報交換を行ったり、ステークホルダーに対してブリーフィングを行ったり、そういったシナジー効果の役割を果たしております。ただ、このメカニズムには批判もあって、UNAMIDの指揮系統から外れた位置にあること、あとは明確な権限がないという批判もあります。

UNAMIDの特徴

1. アフリカ的性格(主にアフリカ人から構成)

(2013年12月末現在) 部隊の90%以上がアフリカ
アフリカ人の割合: 部隊(90.1%)、文民(56.3%)
個人警察(55.1%)、FPU:武装警察隊(47.1%)

2. ミッションのヘッドがJSR(合同特別代表)

AU及び国連によって任命され、両機関に対して報告を行う

12

次に、UNAMIDの特徴であります。主に2点ございまして、第一点目は、アフリカ的性格であります。なぜアフリカ的性格かというと、スーダン政府がUNAMIDを受け入れる際の条件として要請したものであるからです。昨年末の時点では、UNAMIDには、軍、警察、文民含めて49カ国、合計1万9,442名が働いております。

まず、部隊のほうですが、アフリカは18カ国派遣しておりまして、アフリカ以外の国ですと、中国が234人、ドイツも10人ほど含まれます。このUNAMIDにおけるアフリカの部隊の割合は実に90.1%となっております。一般の国連PKOのアフリカ要員の割合が大体4割程度であるので、いかにUNAMIDにおいてアフリカの部隊の割合が高いかがわかります。

次に、FPU、武装警察隊ですが、アフリカは6カ国出しておりまして、セネガルなどの憲兵隊を有する仏語圏を中心に出しております。アフリカ以外では、ヨルダン、アジア諸国が多いです。FPUの割合は、この中では一番低く、47.1%です。そして、個人警察は55.1%、文民専門家も大体同率となっております。

このように、UNAMIDは、ドイツ、韓国、イタリア以外は全て途上国で占められておりまして、安保理常任理事国の中では中国のみと、欧米からの影響力は限りなくゼロにして実施しているミッションであると言えます。

ここでのポイントは、アフリカ的性格が特徴といいましても、それを100%満たすものではなくて、他の諸国も入れることで国際社会の支援を得やすくする点にあると思います。

次の特徴は、UNAMIDのヘッドが合同特別代表である点です。この合同特別代表は、AU及び国連によって任命されて、両機関に対して報告する義務を負います。軍司令官も特にアフリカ的性格が強く反映されておりまして、国連事務総長の協議を通じ、AU委員会の委員長によって任命されます。

このように、幹部の人事においても全てアフリカ人で構成されており、アフリカ的性格が強く反映されておりますが、アフリカ的性格だけに執着してしまうと、逆にアフリカ以外の幹部人事とか、そういったものができなくなってしまうと、アフリカ以外の国で適切な人材がいても、それを当てはめることができず、結局、空席のままであるといったジレンマも出てくると思います。

また、国連とAU、両機関への報告というのも、実際上はほとんどは国連に報告をして、大事な報告、例えば、コマンドーの交代であるとか、そういったことはAUに対しても報告するケースが見られます。

AU側のメリット

1. ミッションに対するAUの影響力の強化
2. リソース(特に財政、設備)の確保
3. 普遍的機構による正統性の確保
4. 能力構築(国連からAUへの「技術移転」)



13

AU側のUNAMIDを実施するメリットではありますが、第1点目には、ミッションに対するAUの影響力の強化が挙げられます。先ほども申しましたように、安保理の議題の6割をアフリカが占めますが、結局、安保理の非常任理事国としてのメンバーは、アフリカは3カ国しかおりません。国連と合同ミッションを実施すれば、AUの安保理である平和安全保障理事会においても議論されるので、情報が一層入手しやすく、AUの存在感を増すことができると思います。

そして、2点目には、リソースの確保があります。AUミッションの前のミッションであったAMISは、能力だけに限らず、リソースの不足も十分に展開できなかった理由の1つであります。そして、ハイブリッドミッションになってからは、UNAMIDは国連PKO予算から支出されますので、UNAMIDに権限移譲した時点で、数カ月の移行期間もありますが、全ての設備やトラックなどは国連仕様となります。特にお金のかかるヘリコプターなどが調達できるようになります。また、要員は国連のPKOと同じように、PKO手当も受給できます。

次に挙げられるのが、グローバルな活動をして、普遍的な機構である国連と一緒にミッションを運営することで、一層の正当性が得られる点が挙げられます。

そしてまた、能力構築、特にAUはPKOの経験が少ないので、今までダルフルを除いて、ブルンジ、コモロ、ソマリアと経験が少ないです。そういった観点から、AUが国連からの技術移転を享受できる点が挙げられると思います。

UNAMIDの問題点

1. 実質は「国連主導」によるオペレーション
2. スーダン政府の態度
3. AU要員の能力不足
4. 2つの異なる機関が一つのミッションを実施するのは予想以上に困難



14

それでは、UNAMIDの問題点に関してですが、まず、第1点に挙げられるのが、実質は「国連主導」によるオペレーションであるということです。表面的には多くのアフリカ人から構成されますので、AU主導としながらも、実際上は国連主導によるオペレーションであった点が挙げられます。実際に手続や調達方法、予算、そういったルールなどは、ほとんど国連側のルールが適用されております。

次に、スーダン政府の態度が挙げられます。先ほどの都築研究員の報告にもありましたが、結局、スーダン政府は、UNAMIDの展開に同意しながらも、それはしつこく同意したのであり、政府は誰にもダルフルをコントロールされなかったために、いろいろな妨害活動をUNAMIDの部隊に対して行いました。例えば、パトロールをする際に、本来は24時間のパトロールをすることになっておりますが、部隊に対して、夜7時以降は外出禁止令を出したり、また、ヘリの許可がおりなかったり、重火器は使用できなかったり、そしてビザの発給を大幅に遅らせたりもしました。そして、反政府民兵によるUNAMID要員に対する襲撃事件も多く発生しました。今まで、全体の犠牲者は、UNAMIDで188人と、ほかのミッションよりも比較的多い犠牲者となっております。もちろん第一義的な責任は政府にあります。政府は、それにもかかわらず、犯人を逮捕したり、訴追したりすることは一度もありませんでした。また、UNAMID側も、政府が途中で同意を撤回するのではないかという危惧もありましたので、強く非難することはほとんどありませんでした。

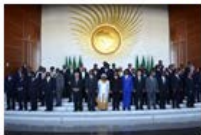
3点目に、AU要員の能力不足があります。AMIS要員のほとんどはUNAMIDに吸収されましたが、国連標準を満たさない部隊や設備が多くありました。4カ月で国連標準化に達する必要性が出てきましたが、結局、ミッションの定員をAU側で出せると言いましても、それが能力が十分でない部隊であれば、マンデートの履行が効率的に実施できない問題があります。特にダルフルのような孤立した広大な地域での活動は困難を極めておりました。

4番目に、2つの異なる機関が1つのミッションを運営するのは予想以上に難しいという点であります。2つの機関、全く別々の機関でありますので、常に調整が必要でありまして、

単独機関によるミッションのほうが実際に効率的だったりします。また、スーダンに関しては、安保理とAUの平和安保理は常に状況に対して共通の立場にはありませんでした。



3. 国連との協力関係 及び能力構築



15

それでは、最後にAUと国連の協力関係及び能力構築について見ていきたいと思います。

AUと国連の協力関係

- 冷戦後、国連は地域機構との協力関係を強化
(e.g.: 1992年「平和への課題」、1998年「アフリカにおける紛争の原因に関する事務総長報告書」)
- 安保理と平和安保理の関係(PSC議定書第17条1項)
- 国連AU10か年能力構築プログラム(2006年署名)、安保理・PSC間の年会合(2007年～)
- 数々の関連国連文書の採択、国連にとって、AUは、地域機構の中では一番密接な関係

⇒ 今後、国連とAUの協力・連携は一層重要となってくる



16

AUと国連の協力関係についてですが、国連は、国連憲章第8章に地域機構との関係を規定しております。AUも、平和安全保障理事会議定書第7条において、強力なパートナーシップを推進、発展するためと規定しております。両機関の関係強化は1992年の平和への課題を契機に、その後、数々の関連文書が採択されております。今後、AUと国連との協力関係、連携といったものは一層重要となると考えます。

能力構築 ① (民軍連携オペレーターコース)

- ・セネガルの例(2013年2月)



カナダ政府主催の「CIMIC(民軍連携)オペレーター訓練コース(計3週間)」。

同コースは、アフリカ軍人を主な対象とする能力構築研修であり、同研究員も文民の講師及びファシリテーターとして同コースに参加。演習を非常に重視。



村長との会合を行う参戦者



コースにおける演習
(ロールプレイ)



能力構築 ② (コフィ・アナンPKO訓練センター)



2013年11月、ガーナのコフィ・アナンPKO訓練センターにおける「治安部門ガバナンスコース」(2週間)に講師として参加。対象は、ECOWAS加盟国のサヘル地域諸国の軍人、警察、文民。ハイレベルな施設及び研究部門を有する。



18

すみません、時間の関係で割愛させていただきます。

結論

1. AUの構造及び能力は、徐々に改善してきているものの、設備や財政面においては依然としてドナー諸国からの支援が必要である。長期的視野が必要。
2. 現段階では、ハイブリッドミッションは、理想的なミッションではない。
3. 依然として、AUと国連の間には、UNAMIDに対する認識に大きな違いがある。⇒特に国連側のUNAMIDに対するネガティブな意見
4. 次のハイブリッドミッションはあるのか？⇒今回はあくまで特別なケースであり、UNAMIDで示された「非効率性」が改善されない限り、新たなハイブリッドミッションの設置の可能性は低い。

19

結論に入らせていただきます。

1点目に、AUの構造及び能力は、徐々に改善してきているものの、設備や財政面においては、依然として国際社会からの支援が必要であります。これは数年後にいきなり改善するものではありませんが、長い目で見れば徐々に改善してきているので、余り悲観的に見る必要はないと思います。ただ、長期的視点で考えることが大変重要であると思います。現段階でAUが単独のミッションを派遣できるかどうかに関しては、やはり国際支援なくして派遣することは非常に困難でありまして、特に紛争後の平和構築やSSRなどの分野は国連と連携していく必要があると思います。よって、最初の問題意識で述べましたAUと国連の役割分担というのは、一定期間続くものと思われます。ただ、アフリカは部隊を提供するから、先進国はお金を出してくれ、そういう理論は当たり前だと常に考えているのではなくて、自分たちで解決したいけれども、本当に財源が見つからないから、仕方がないからできないでいるというもどかしさも抱えているのも事実であります。

2番目ですが、現段階ではハイブリッドミッションは理想的なミッションであるとは言いがたいと思います。もともとAUと国連は設立構造や経験、予算も全く異なり、不平等なパートナーシップであり、また、協力関係の中で、このハイブリッドミッションは最も高度なミッションを必要とする内容であります。そういったものを初期の段階で両者があまり話し合いをしないでどんどん進めてしまっていて、結局、明確な計画や共通目標を有さないまま進んでしまったという感じは、このUNAMIDに対しては否めません。

そして、3番目ですが、実際に調査出張に行きインタビューを行ってきた中で、AUと国連の間にはUNAMIDに対する認識に大きな違いがありました。特に国連側は、UNAMIDに対してネガティブな意見を有しておりました。また、AU、アフリカ側は、比較的UNAMIDをポジティブに捉えている傾向がありましたが、国連側のネガティブな意見もよく認識していたというのがとても興味深かったです。

4点目、最後に、次のハイブリッドミッションはあるのかどうかに関してであります。今回はあくまで特別なケースでありまして、スーダン政府の同意が得られなかったことが主な原因でありまして、UNAMIDで示された非効率性が改善されない限り、国連側のネガティブな意見もあり、新たなハイブリッドミッションを設置するのは、可能性としては低いと考えます。しかし、ダルフルールほどの大規模なミッションでなくても、例えば、軍や警察、文民の一部門、AUと国連で部分的なプロジェクトを合同で実施したりとか、そういった小さなプロジェクトで成功をどんどん蓄積していくことが大事なのではと考えます。

また、成功に導くには、3点ほど必要なものがあると思います。1つには、AUにリーダーシップがあること。これは、アフリカの問題はアフリカで解決する、そういった意思を持続することだと思います。そして、国連が一貫して側面支援をすること。また、財源をどうやって確保していくか。その3点が大事であると考えます。

以上で終わります。御清聴ありがとうございました。（拍手）

ご清聴ありがとうございました



20

○司会 岡田研究員、どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの御報告につきまして、片岡貞治早稲田大学国際教養学部教授よりコメントをお願いいたします。

片岡先生、お願いいたします。

○片岡氏 ありがとうございました。片岡です。メインテーマであるUNAMIDのコメントに入る前に、現在のアフリカにおける安全保障及びPKOの状況ですとか、最近の動向などを踏まえてお話ししたいと思います。

冒頭、明石先生からも御指摘がありましたけれども、今、アフリカでは、まさにカクテルみたいに、あるいはラボラトリーのように、いろいろなPKOが試されておりまして、そのうちの1つがUNAMIDでもあるわけなのです。EUなども積極的に出していますように、90年代と変わってきて、さまざまなスタイルのPKOが今、ちょうど展開しているように思っております。

そこで、現在起こっている紛争での1つのトレンドといたしましては、これは昔からのアフリカ独立以来の紛争に対する対応とかかわってくるのですけれども、かつて、いろいろな問題提起がなされまして、アフリカにおいて、紛争、あるいは安全保障の問題を地域レベルで解決するのか、あるいは大陸レベルなのか、あるいは旧宗主国の力をかりるべきなのかという問題提起が歴史的になされてきたのですが、さらにそれは、北アフリカですとか、あるいは東、西、南、中部というふうに考えられてきたのですが、最近の動向を見ますと、答えは、どちらかという地域レベルとなっている気がします。例えば、マリのみからMINUSMA、それから、最近の中央アフリカではECCASが活躍している。

ところが、更に最近の新しい動向といたしましては、地域レベルなのですけれども、コンフィグレーションといいますか、配列がちょっと変わっておりまして、例えば、MISMA、MINUSMAなのですが、マリは確かにECOWASのメンバーなのですけれども、なぜか最も活躍し

ているのはECOWASのメンバーではないチャド兵でして、チャド軍が最も活躍している。チャドが入り込んでいる。チャドはむしろECCASのほうなのですね。ですから、そういう意味では、コンフィグレーションがちょっと変わってきている。

それから、中央アフリカであれば、ECCASが確かに頑張っているのですけれども、むしろ最初は南アフリカが兵を出しておりまして、配列がちょっと変わってきている。ですから、こういった地域主義も、非常にアドホックで機能主義的な対応になってきているのかなと思っています。

そこで、このUNAMIDに戻るのですけれども、最初にAMIS、それから、UNAMIDになっていくのですけれども、岡田さんはUNAMIDを批判でもないのですけれども、ハイブリッドミッションは難しいと。UNAMID自身に問題があるというより、やはりダルフルの紛争の特異性に問題があったのではないかと。スーダンがそもそも幾つものコンフリクトを抱えていたということと、ダルフルの特異性に問題があると思うのですね。

というのは、2003年に武装蜂起が起こったときには、ちょうど北と南、ジョン・ギャランとバシールがCPAに合意しようとしていた。そこで、忘れてもらっては困るということで、西部で蜂起が始まったわけなのです。ですから、忘れられた紛争だったものが、その後は政府のジャンジャウィードによる介入とかで激化して、結果的に30万人も亡くなる、あるいは300万人の難民ですとか、IDPを生み出すという最悪の人道危機になっていったのは御存じのことかと思います。

そこで、さっきの地域の話に戻るのですけれども、スーダンの場合は、AUが8つのREGsというものを認めているのですけれども、この地域は中でも一番弱いところでした。カダフィがつくったのですけれども、CEN-SADはほとんど機能していない。それから、IGADというのはあるのですけれども、紛争国が余りにも多過ぎて対応できなかった。そこでAUで、まさに岡田さんがおっしゃったように、平和安全保障理事会でいろいろと議論していくのですけれども、AMISを送ったまではよかった。ところが、フランスとかスペインと同じぐらいの地域であるダルフルに、たとえば、フランスの安全保障の為にフランスの軍人は34万人いますし、核兵器もある、34万人がいても安全を保障するのは大変なのに、ダルフルに7,000人ぐらいの規模ではそもそも無理です。

その後、当然、国連に要請があるのですが、バシールは国連に不信感を抱いていたので、ずっとノーと言いつづけてた。AUならいいですよということで、AUとのハイブリッドミッションでUNAMIDが誕生した。UNAMIDの出自の問題があるのですけれども。だから、ここにはダルフル、あるいはスーダン政府自体が問題なのではないかと思っています。

最初、2万6,000人とか言って、今、1万9,000人という話ですけれども、先ほど申し上げましたように、この人数でフランスとかスペインと同じ地域での、市民の保護というのは非常に難しい。

さらに言えば、介入の基準も明確ではないし、文民保護とかの基準も明確でない。優先順序とかも明確でなくて、例えば、ジャンジャウィード系列のUNAMIDの文民に対する攻撃

もあるのですけれども、先ほど岡田さんも言っていましたように、その過程で、とにかく UNAMIDが入るためには現地の同意が必要だったので、現地政府を糾弾することもなかなかできない。現地との協力関係を維持するのか、あるいは対決姿勢を辞さないのかという究極の選択をいつも迫られている。UNAMID自身の活動に限界があるのですね。ですから、ハイブリッドミッションという肩書で見ると、ダルフルの問題、それから、この地域の地域機関の問題にもつながるのではないかと思います。

ですから、今後、UNAMIDを機能させていくためには、当たり前の話ですけれども、まずは政治的な解決が必要になってきますし、今後のこのようなミッションの可能性という点では、やはり地域機関が前面に出ていかないと難しいのではないかと。今回は、UNAMIDは特別な例で、スーダン政府の問題でもあり、ダルフル紛争の特異性ということも絡んでいたので、UNAMIDを批判するのは簡単なのですけれども、新しいカクテルだと思って、今後、UNAMIDが成功するかどうか分かりませんが、ダルフルの安定に寄与できるためには、現地のフル人とか、ザガワ人、バガラ人間の、信頼醸成を目的としたミッションも入れたほうがいいのではないかと思います。

いずれにしても、UNAMID自体は、出自の問題で最初から厳しい出発を余儀なくされていて、これ自体で万能薬ではないので、今後、地域機関、あるいは地域を含めた信頼醸成が達成されないと、不安定な状態はこのまま続くのではないかと。

それから、AUのお話をしますと、AMISとかUNMISとか、いろいろありますけれども、経験が少ない。これは仕方がなくて、例えば、AU待機軍とかいう発想を言い始めたのは、大体1990年代なのです。最初に言ったのが、私の記憶が正しければ、トーゴのエヤデマの大統領です。彼が90年代初めに言っていて、その後、カダフィがOAUを強化しようと乗り出して、御存じのとおり、1999年のシルテサミットでOAUからAUへの移行が、一応、首脳レベルで決まった。余談になりますが、先ほどのスライドでAUのビルディングが出ましたが、この記念すべき1999年を掛けていて、今、全体の高さが99メートルに設定されているですね。

その後カダフィがスタンバイフォースですとか、あるいはAUの強固な組織化をずっと叫んでいたのですが、彼が死んでから、AUも、財政的にもそうですけれども、カダフィの孤児状態になっておりまして、ミッションが少ないのも仕方がなくて、AMISも欧州連合のお金がないと機能できませんでしたし、やはり財政の問題、それから、トレーニングの問題が出てくると思うのですね。更には、AUの最高意思決定機関は、首脳会議にあるので、AU各国の首脳の政治的コミットメントがカギとなるでしょう。

そこで、今、一生懸命、ズマ議長は、アディスアベバのホテルですとか、あるいはエアチケットからお金を取って、いろいろと工夫していますけれども、やはり財政面の問題があります。さっき言ったカダフィからの財政支援がなくなったことは大きな問題です。何故なら、彼はかなり支援していたからです。財政上の問題がかなり絡んでくるのではなからうか。そこでAU側としては、UNAMIDみたいなのは財政面でメリットがあるのですね。国連

から支援されるので。今回はまたスーダン、ダルフルという問題で、なかなか機能は困難であったかと思いますが、今後、私はむしろ、このハイブリッドミッションというのはあり得ると思っております。

お話したいことはもっと沢山あるのですが、時間もございますので、これぐらいにしておきたいと思っております。ありがとうございました。

○司会 片岡先生、どうもありがとうございました。

それでは、ここから、全体討論に移りたいと思いますが、まず初めに、セッション1の御報告、あるいはコメントを総括する形で、本日、パネリストとしてお越しく下さいました毎日新聞社外信部専門編集委員の西川恵様よりコメントを頂戴したいと思います。

西川さん、お願いいたします。

○西川氏 西川でございます。

先ほど明石さんから日本のメディアの社会部というお話がありましたけれども、私は社会部と外信部をやっていますので、両方の論理をわかっている立場でもあります。そこで日本の社会のPKOに対する受けとめ方を含めてコメントしたいと思います。

私は一昨年、JICAの取材で南スーダンに行きまして、そのときにUNMISSのジョンソン代表初め、いろいろインタビューをしました。ちょうど自衛隊の派遣が決まったときでありまして、そのときにこういう話がありました。JICAが派遣している専門家の方によると、日本のテレビ局から依頼があり、南スーダンの情勢についてかなり危険であるという方向でコメントしてほしいという注文だったそうです。その専門家の方は、いや、そうでもないのだけれどもということでやりとりをして、実際の国際電話インタビューでは、ちらっと触れらしいのですが、そのときに私は感じたのは、日本の国内と現地のギャップです。日本では、国境付近でドンパチしていても首都に今にも広がりそうだとところで捉えるわけです。これは日本メディアの責任ですが、現地が実際にどうなのかというところをきちんと踏まえない。

もう一つのギャップは、国際社会の日本のPKOに対する期待は極めて高いものがあると思いますが、日本の国内は世界の高い期待を認識していない。日本人の専門家の方は十分わかっているのですが、一般の日本の社会においては、それがまだ共有されていない。

これは冷戦時代の日本のありようと同工異曲なところがあって、80年代に私がパリの特派員をしていたときに、日本の首相がフランスを訪れると、当時のフランスの大統領がこう文句を言うわけです。我々が血を流して平和を守っているのに、日本は経済的利益だけを求めていると。日本の国内はこうした批判を十分に受けとめていなかったと思います。もちろん80年代と比べますと、日本の社会の理解は進んでいて、溝は小さくはなっていると思います。しかしこの2つのギャップは依然あって、これをどう架橋していくか。メディアの責任もありますけれども、日本全体の責任ではないかと感じます。

きょうは勉強させていただきましたが、1つ感じることは、役割分担ということです。アフガンにアメリカはかかわっていますが、残りのアフリカ、中東を含めたPKOは、ほかの国がしっかりやってほしいというところが、アメリカの立場から見るとあるのではないかという感じがします。

日本はそういうPKO戦略のなかで、縁の下の力持ちの役を果たしています。外務省は2年に1度、アジアの国の人も招いてPKO要員候補者の研修をやっており、将来的にPKOの足腰を強めていく上で重要なプロジェクトだと、個人的には思っています。

もう一つ、追い風が吹いていると思うのは、積極平和主義という言葉が出てきており、PKOは積極平和主義の極めていい具体例です。血を流さないほうがもちろんいいのですけれども、ぎりぎりのところを追求していく姿勢は、今の日本に必要なことだと思います。安全地帯にこもってやっていけばいいという時代にもう日本はないと個人的には思っています。ここまではできるよね、というところの合意を形成していく重要さを非常に感じます。

以上です。

○司会 どうもありがとうございました。

予定の時間をオーバーしておりますけれども、せっかくでございますので、二、三、御質問をお受けしたいと思います。御質問のある方は、恐れ入りますが、挙手をしていただいて、お名前、御所属をお話しいただいた後、御発言ください。いかがでしょうか。どなたか、御質問、あるいはコメントがありましたら、どうぞ。

○質問者（佐藤氏） 岡田研究員の触れられたダルフルに関して質問したいと思うのですが、私、佐藤滋之と申しまして、UNHCRのダルフルに勤務しております。現在、一時帰国で日本にいますので、その機会を利用して、このシンポジウムに参加させていただきました。

ダルフルの現状というか、UNAMIDの現状に関して分析なされていたのですが、岡田研究員の述べられたいろいろな問題、日常的に私はつき合っているというか、日々格闘しているというのが現状なのですが、その一方で、UNAMIDの縮小というのはどんどん、どんどん進んでいきまして、今、1万9,000人、さらなる縮小が予定されている状況であります。しかしながら、ダルフルの現状というのは、メディアにあらわれてきているのは10年前に比べてはるかに少ないのですが、決して安定に向かって着実に進んでいるわけではなくて、昨年だけを見ましても、少なく見積もっても20万人、新たな国内避難民が出ております。

その中で、より少ないリソースで、より少ない人材で、さらに難しい、さらに多くの仕事をこなさなくてはならないという状況がUNAMIDに突きつけられているわけなのですが、私のいろいろな場所での勤務経験から見て、UNAMIDというのはやはり能力的に問題がある。そういうミッションが一番難しい。言ってみれば、一番難しいところに一番能力の低いミ

ッションが置かれてしまっているというのが実情ではないかと思います。その中で、文民職員一人一人の能力、そして軍人部隊の能力というのもそれぞれに特徴的な能力の低さがあるのですが、それらの能力の低さに関して、岡田研究員の報告にも、能力の低さが問題であるという指摘がありました。具体的にAU、あるいは国連側から、能力向上にどのようなアプローチが現在進行中であるのか、どのようなアプローチがとられているか、もし何かありましたら、コメントいただきたいと思います。ありがとうございます。

○司会 御質問と現場で感じておられることとお話しいただきました。ありがとうございました。御質問はまとめてお答えいただくようにしたいと思いますので、ほかに御質問、あるいはコメント、お願いいたします。

○質問者（井上氏） ありがとうございます。井上と申します。

大変興味深い話で、質問は幾つもあるのですが、時間もかかりますので、都築さんにお聞きしたいと思います。特に、主要な紛争当事者とは誰かという話をされたと思ったのですが、その中で、今の国連にとっては、政府や反政府勢力が主要な紛争当事者であり、それに対する武装勢力はむしろ下位の当事者であるから、Robustの中では、下位の当事者に対してはやるけれどもという話だったと思うのですが、私は、果たしてそうなのかなと。政府というのはいわゆる政治的な部門であって、政府であれ、反政府であれ、それに対する軍事部門としてのものを持っていて、それはかなり密接にかかわっているのではないかと。この軍事部門をスポイラーとみなせるのかどうかということで、むしろスポイラーというのは、そういうところからちょっと離れた武装集団、もっと言うと武装犯罪集団とか、そういうものがスポイラーではないかという気がしているのです。

それが1つと、それと関係して、直接は話されなかったのですが、私が常々疑問に思っているものは、PK0の中で軍事力と警察力、特にFPUの持っているような武装警察力というのはどう使い分けできるのだと。現実というのはかなりごちゃごちゃになっているような気がするのですが、まさに言われたように、理論上は一体どうなるのだと。国連の中で、スポイラーをやるときに、スポイラーは軍事勢力なのか、それとも犯罪勢力なのだろうか。それによって、理論的には国連の側も使い分けるべきだし、当然その過程において適用される法律も違ってくると思うのですが、いまひとつ理論的にもわからないので、もしそういうことについてお話しければ教えていただけないかと。その2点です。

○司会 ありがとうございます。

紛争地はそれぞれ特色があるので、理論として整理することがなかなか難しい面があるかと思いますが、後ほど、よろしくお願いいたします。

ほかに御質問、あるいはコメントがありましたら、どうぞ。

○質問者（高野氏） 防衛省の高野と申します。

最後の方の御質問と少し関連をするかもしれませんが、都築さんの御説明の中で、昨年来、コンゴ民主共和国に設置をされております介入旅団について、暫定的で例外的な措置として御説明されたと思いますけれども、他方でDRCでは、同じ地域で、同じ脅威に対して、レギュラーフォースでもかなり強度な攻撃ヘリ等での攻撃を行っている。かつ、この掃討のために、コンゴ国軍の能力強化をPKOが行って、共同のオペレーションもやっているという現状があり、これを合意という観点とimpartialityという原則の点でどのように整理をされておられますかという質問です。

○司会 ありがとうございます。

ほかにはいかがでしょうか。御質問、あるいはコメントがございましたら、どうぞ。

○質問者（吉崎氏） 防衛研究所の吉崎と申します。

都築さんの発表について1点御質問させていただきます。御発表の最後のページのところなのですが、要は、第4世代の国連PKOにおいて、いわゆる基本原則、トリニティのようなものが変質をしていると。これは嘉治先生のコメントでもあった点なのですが、その中で、日本としてどういうふうに取り組んでいくべきなのかということについての個人的な御意見を伺いたいと思います。究極的なケースといたしまして、ある自衛隊が存在するキャンプにIDPが2万人規模で入ってきて、そこでの衛生状態が大変難しく、それでもその部隊が施設部隊のようなもので、つまり、プロテクション・オブ・シビリアンというものを想定したものではないかもしれない部隊があると想定した場合に、要は、現実のほう解釈よりも先に行ってしまった場合に、そこに存在する軍事組織として、いわゆるヒューマニタリアンアシスタンスというものにどこまで踏み込むべきなのか、個人的な視点で結構ですので、これはあくまでも仮定の話として、わかりやすくいただきたいと思います。ありがとうございます。

○司会 ありがとうございます。

まだまだ御質問があらうかと思いますが、予定時間をオーバーしておりますので、ここで切らせていただいて、都築研究員、そして岡田研究員の順で、コメンテーターの先生から御指摘があった点も含めまして、お1人、持ち時間3分で回答願います。なお、その後休憩の時間をとりたいと思いますので、そのときにカバーできなかったことは個別にお答えいただくということで御了承いただきたいと思います。

では、都築研究員、どうぞ。

○都築研究員 ありがとうございます。それでは、いただいた御質問を整理いたしまして回答させていただきたいと思います。

まず、スポイラーについてですが、あくまでも理論上の話です。キャップストーンを見ますと、紛争終結直後は、政府、国家統治の部分と国軍の部分は必ずしも統制がとれていない。通常の家であればとれるわけです。そういうものが想定し得るので、国軍もスポイラーになり得る場合もあるだろうという書きぶりがあり、そこから私は示唆を受けて、このような概念図の整理にしたという背景です。

FPUについては、軍事的な部分、ミリタリーのプレゼンスによって和平プロセスに進むよう当事者を促すという側面もある一方、同時に発生した犯罪に対して対処する、そして、その犯罪を抑止する。軍事の意味でも、犯罪抑止の意味でも、両方の含意があるのだろうなど、大まかには見ております。

そして、MONUSCOについてですが、この点については、嘉治先生からもコメントいただいております、たしかにこれは理論にあてはまらない話です。他方で、これもやはり地域機構のイニシアチブ、アフリカ大湖地域会議によって主導された部分が非常に大きいわけです。その中でインターベンション・ブリゲート、介入旅団という考え方も出てきたということで、地域機構のイニシアチブで安保理が決定したという背景があります。ことしの3月、このインターベンション・ブリゲート、MONUSCO自体のマンデートの期限を迎えるわけです。そのインターベンション・ブリゲートのマンデートを延長するかどうかというのは、どうなるか現時点ではわかりません。

ただ、私自身は、そもそもMONUSCOが平和執行と強靱なPKOの間にあると思っています。この中で、さらに介入旅団というもう一つのレイヤーといいますか、層をつくっている。当初、事務総長は、これはピースエンフォースメント・ユニット（平和執行部隊）として設置すべきだと提案しております。しかし、介入旅団を設置した安保理決議を見ますと、これは例外的措置、PKO三原則は損なわないで設置しますと書いてあり、また、通常部隊と介入旅団でどういう役割分担をするか、必ずしも明確ではないわけです。なので、そこはむしろ政治的効果のほう介入旅団設置の背景にはあったのではないかと踏んでおります。

結語 第4世代国連PKOの政治的特質	
(2) 第4世代国連PKO基本三原則と我が国の国連PKO参加五原則の比較	
第4世代国連PKOの基本三原則	我が国の参加五原則
（原則上明示はないが、維持すべき平和がない状態では展開困難との認識（2000年「ブラヒミ報告」）） ① 主要紛争当事者の受入同意 （主要紛争当事者による和平プロセス進展に向けた政治的意思） ② 中立性（いずれの紛争当事者にも偏らない姿勢） 公平性（いずれの紛争当事者によるスポイラー行為を放置せず罰する姿勢） ③ 自衛、任弔防衛以外での武器不使用 （国連・人道支援各要員の安全、基地・装備・機材等の保全、行動の自由、また急迫の物理的暴力の脅威下にある市民の保護）	① 全紛争当事者の停戦合意 ② 全紛争当事者の受入同意 ③ 中立性 ④ 上記3要件が満たされなくなった場合の撤収 ⑤ 要員の生命等の防護のための必要最小限度の武器使用
基本三原則の枠組を維持しつつ、国内紛争の解決に積極的かつ抑制的に取り組む形態に国連PKOは変容。「積極的平和主義」の観点から我が国はどうか第4世代国連PKOに参加するか、原則面を含めた包括的見直しが必要。（了）	

日本の取り組みという点ですが、吉崎先生、嘉治先生にもいただいたポイントです。私

のスライドの18頁に第4世代の国連PKO、それから、我が国の参加五原則の比較をしております。述べさせていただくポイントは1点です。私の理解では、日本の参加五原則というのは、基本的に国家間紛争というものに取り組むことを前提にしている。他方で、国連PKOが今、多く取り組んでいるのは国内紛争である。それは非常にダイナミックな動きをする。私の報告で触れさせていただいたように、和平合意も変容する、そして当事者も変わる。そういう中で、そのダイナミックな動きに合わせた原則の変化が必要。つまり、日本のPKOは、言葉は適切かどうかわからないですが、静態的といいましょうか、ステティックな枠組みだと思うのです。一方で国連PKOのほうは国内紛争のダイナミックな展開を踏まえ理論の修正をやっているという点。

そのダイナミックな点を踏まえた上で、ポイントをもう1つ言えば、国内紛争に関与するということは、自国の要員の安全をまず守らなければいけない。こういう観点で原則の見直しというのは必要だと思いますし、また、国際的な、倫理的な要請にどう応えるかという点も課題です。「保護する責任」もそうですし、そういう概念が「文民の保護」として安保理の実行の上でも定着していく上において、こういう倫理的な要請に、我が国として積極的平和主義の観点からどう答えを出すかというのは、自由な議論が行われてしかるべきだと考えています。

最後はUNMISSの話ですが、短く、嘉治先生の御質問に直接お答えするという形ではなくて、参考情報までということで申し上げたいと思います。先般、政府軍と反政府勢力のいわゆる停戦合意が結ばれて、安全保障理事会は1月23日に報道声明を出しております。その声明を見ますと、停戦合意という言葉を使っておりません。敵対行為の終了に関する合意だと言っているわけです。IGADの仲介による当事者が合意した文書でも停戦合意という表現ではないわけです。したがって、私の見解ですが、安保理としては、これは武力衝突だと見ていなくて、一時的な敵対行為だと見ているのだと思うのです。また、この安保理の報道声明を読みますと、南スーダンのUNMISSがそもそも国連憲章第7章下で設置されたということを改めて想起するという書きぶりがあり、私の見方としては、きょうのお話の文脈でいえば、安保理は当面、南スーダンに対してはimpartiality、政府側であれ反政府側であれ、今回の事態については両方に責任がある、両方に対して厳しい措置を、厳しい態度をとりますよというのが安保理の当面の姿勢なのだろうと理解しております。ありがとうございます。

○司会 ありがとうございます。

岡田研究員、どうぞ。

○岡田研究員 御質問いただきまして、どうもありがとうございます。また、情報をアップデートしていただきまして、ありがとうございます。

私がそもそもハイブリッドミッションに対して興味を持ったのは、ハイブリッドという

名前は、車でもハイブリッドはすごく強そうなイメージがあって、国連PKOよりも強いのではないかと思ったのです。でも、実際は、ふたをあけてみたら、いろいろな矛盾や問題点が発生して、2008年から5年ぐらいたつと思うのですけれども、それが向上していくのではなくて、ダウンしていくような感じで、それがまた士気低下になると思うのです。

人数だけ増やして、実際は能力不足とか、そういった面もすごくあると思います。能力構築の問題なのですが、実際にUNAMIDで具体的にどういったことをやっているというのは分かりかねるのですけれども、私がセネガルで講師として参加した「民軍協力オペレーター・コース」というものがありまして、ここに何名か、UNAMIDに参加したアフリカの兵士が来ておりました。だから、UNAMIDに参加して、個人個人でいろいろな、先進国のコースであるとか、アフリカのPKOセンターであるとか、またはカナダとか、ほかの2国間のコースとか、そういったものでいろいろと、知識やスキルの蓄積ができるのではないかと思います。

先ほどおっしゃっていたことだと思うのですが、能力構築というものは、年数をかけて地道にやっていかなくてはいけないと思います。ただ、個人的には、能力構築というものは、そんなに過度に効果を期待しないで、10年、20年、30年と種をまき続けて、ようやく能力が構築され、アフリカの部隊もどんどん強くなっていく、そんな風に考えています。

○司会 ありがとうございました。

私はもう少しディスカッションを続けたいのでございますけれども、時間がこれ以上は無理でございますので、セッション1はこれをもちまして終了させていただきたいと思えます。

御報告をいただきました都築研究員、そしてコメントをいただきました嘉治先生、御報告いただいた岡田研究員、そしてコメントをいただきました片岡先生、並びに全体のコメントをしていただきました西川さんに心からお礼を申し上げまして、第1セッションを終わらせていただきます。皆様、ありがとうございました。（拍手）

セッション2

「中東における平和定着に向けた国際社会への提言」

○司会（福島） それでは、セッション2を始めたいと思います。このセッションでは、「中東における平和定着に向けた国際社会への提言」と題し、非国家武装組織とのかかわりや、難民、国内避難民支援について取り上げてまいりたいと思います。

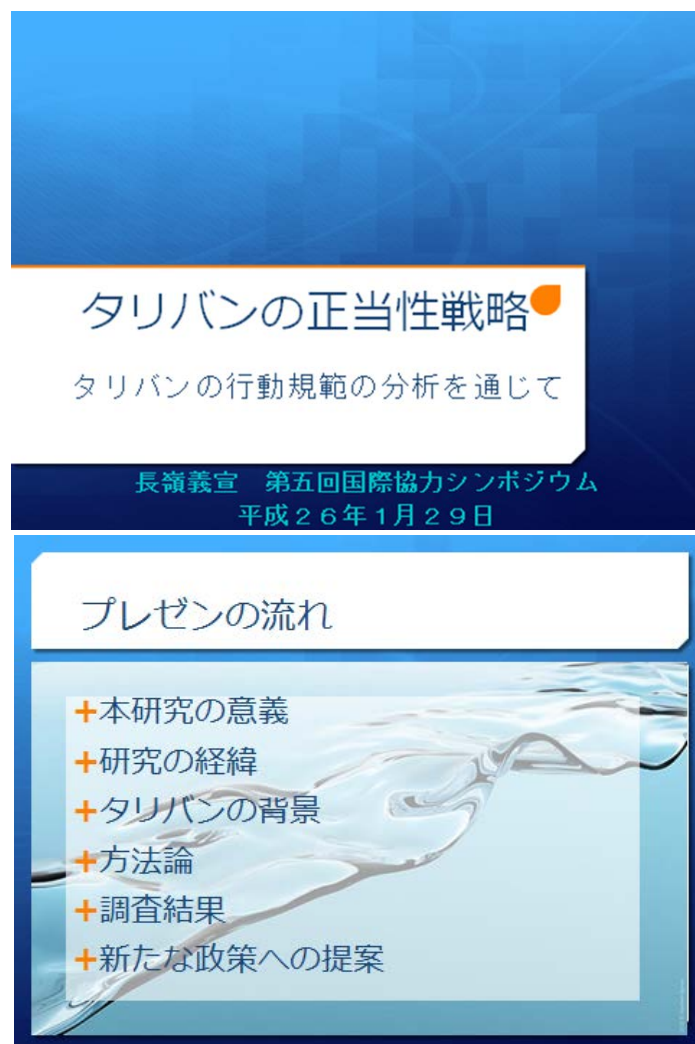
まず、内閣府国際平和協力本部事務局、長嶺善宣研究員より「タリバンの正当性戦略における行動規範の分析」と題した発表をお願いいたします。

御略歴につきましては、お手元の配布資料の出演者プロフィールを御参照ください。

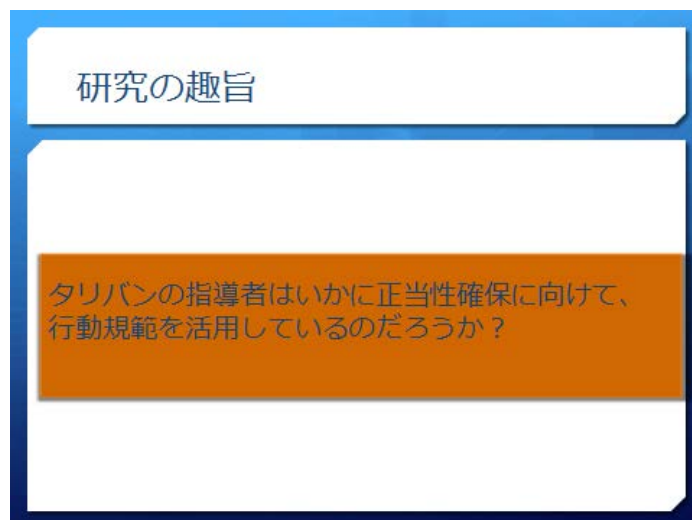
それでは、長嶺研究員、お願いいたします。

○長嶺研究員 ありがとうございます。お忙しい中、お集まりいただきまして、ありがとうございます。

私のテーマは「タリバンの正当性戦略」で、副題は「タリバンの行動規範の分析を通じて」であります。

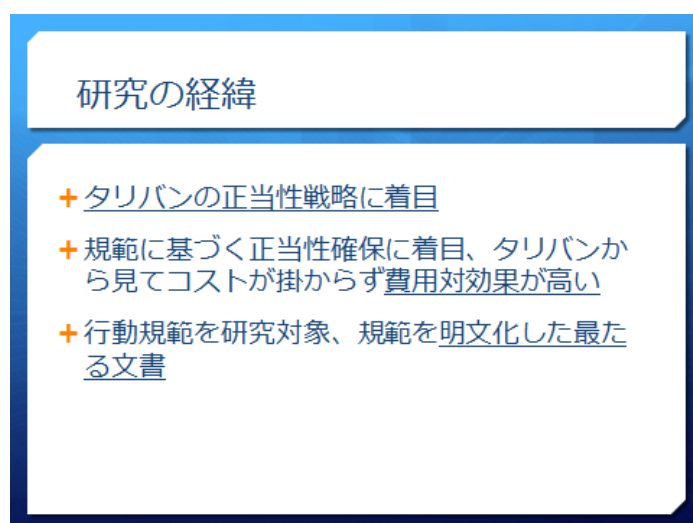


プレゼンの流れは次のとおりです。まずは本研究の意義で始め、研究の経緯、タリバンの背景、方法論、調査結果、そして新たな政策への提案という形でプレゼンを進めさせていただきます。



では、研究の趣旨でございますが、テーマは「タリバンの指導者はいかに正当性確保に向けて行動規範を活用しているのだろうか？」でございます。

私は、2006年から2008年にかけてアフガニスタンで勤務していた際、初めて、このタリバンの行動規範というものを知りました。行動規範の中では、文民の保護や住民のニーズに配慮する内容などがありますが、一般的に極悪非道な組織として知られているタリバンがなぜこのようなものを打ち出したのだろうか、ととても関心深く思いました。このような疑問を通じて、行動規範は正当性確保に向けた戦略を凝縮したものではないかと考えるに至りました。そして、仮にそうだとすれば、行動規範を分析することにより、現在のタリバンの戦略を紐解くことができ、紛争解決への手がかりにつなげることができるのではないかという考えが、この研究の出発点でございます。



まずは研究のアプローチですが、次の項目に焦点を当てました。

まずは、タリバンの正当性戦略に着目します。仮説として挙げますが、タリバンは軍事力ではなく、対内外に向けた正当性確保の戦略を重視しているということでもあります。これはあくまでも正当性戦略を研究することであり、タリバン運動そのものを正当化するものではないという御理解をお願いします。この研究では、対内は構成員、つまりタリバンのメンバーを指し、対外は国際社会、言うなら国連を対象としています。

次に、規範に基づく正当性確保に着目します。なぜならば、タリバンの観点からしたら、規範に基づく正当性戦略というのは、物資やサービスを提供するよりも安上がりということです。要するに、費用対効果が高いということでもあります。

最後に、行動規範を研究の対象にしました。なぜならば、行動規範は規範を明文化した最たる文書であるからであります。

背景（１）

- + タリバンとは？
 - + 1994年に始まったイスラム原理主義運動
 - + 3年後、全国を制覇しタリバン政権を発足
 - + 曲解されたイスラム戒律の徹底で知られる
- 2001年以降
 - + 2001年北部同盟と多国籍軍により掃討される
 - + 2004以降、カルザイ政権と多国籍軍に対するゲリラ戦や自爆攻撃で、巻き返しを図る



では、本題に入る前に、軽くタリバンの歴史的背景に言及したいと思います。アフガニスタンはソ連に占領されていましたが、1989年、ソ連は撤退します。その後、ムジャヒディンという義勇兵同士の権力争いが激化し、群雄割拠が横行します。1994年、元ムジャヒディンであったムラー・オマル氏は、数名の神学生とともに軍閥を掃討するわけです。彼が救世主として迎えられ、国民の圧倒的な支持を得たのがタリバンの起源となります。

その後、タリバンの義勇兵や協賛者が急増し、1995年にヘラート市を征圧し、1996年に首都カブールが陥落します。2000年にほぼ全国を制覇し、治安回復が歓迎されるわけですが、一方、タリバン構成員はパキスタンのマドラサで禁欲的な教育を受け、とても偏った世界観で知られるようになります。イスラム戒律の徹底に向けて勧善懲悪省というものもが設立され、また、女子教育の禁止、娯楽禁止、服装の規制などが見られます。このような人権侵害放置が国際舞台において孤立を招き、3カ国のみタリバン政権を承認します。

2001年、同時多発テロが発生するわけですが、それをもって米国はタリバンに対し、アルカーイダの関係者の引き渡しを要求します。タリバン政権はそれに応じず、復讐攻撃を受け、崩壊します。

2002年以降、カルザイ政権が樹立しますが、タリバンによるゲリラ戦が展開されます。

ケシ栽培を禁じられ、多国籍軍による攻撃により多くの民間人が死亡、また、汚職が蔓延する中、中央政権に失望した人々がタリバンの復活を望むようになりました。タリバンは自爆テロや手製爆弾などの戦術を活用して、多くの政府関係者を脅迫、殺害します。国連によりますと、民間人犠牲者の7割が反政府勢力によるものだと推測しています。

最後に、タリバンの構造であります。1994年以降、まだオマール氏が運動の最高責任者として指揮をとっていると言われています。最高評議会はパキスタンのクエッタに存在すると言われ、兵力は1.6万から2万人に及ぶと推測されています。また、全国において、中央政権にとってかわる「影の政権」をつくり上げています。

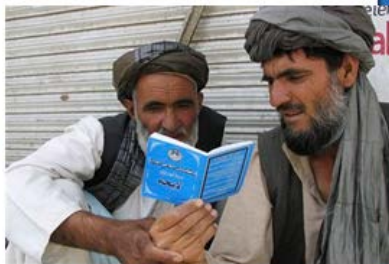


では、本題に入ります。これがLayeha（ラエハ）という行動規範であります。10センチメートルぐらいのブックレットみたいなもので、16枚により成り立っています。

背景（2）

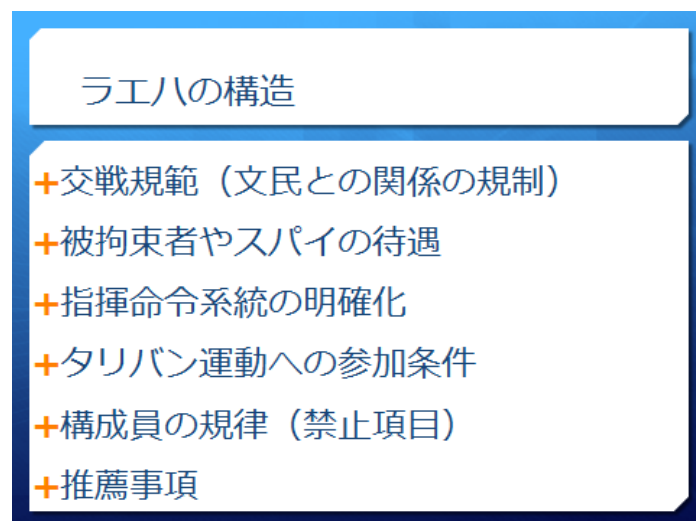
Layeha（ラエハ）行動規範

- + 3度に亘り発行される (2006, 2009, 2010)
- + タリバンの構成員の行動を規制するのが目的？
- + 全構成員に配布？



Layehaはアラビア語で「行動規範」を指し、2006年、2009年及び2010年の3度にわたり発行され、発行部数は3～4万部と推定されています。とても興味深いのは、宗教的な規範とは一線を画しており、世俗合理的な規範の様相を呈していることです。この発行の背景にあるのは、近年、数多くの指導者が拘束、殺害され、その空白を埋めるために、よ

り過激な次世代タリバンが運動に参画し犯罪行為が横行したことです。ムラー・オマル氏は、タリバンのイメージ低下を懸念し、過激なタリバンや自称タリバンの犯罪行為との差別化を図るために、この規範を作成したのではないかと考えられています。



では、このラエハの構造に移ります。最新版は14章85条によって構成され、広範にわたってタリバンの行動を規制しています。

まず挙げられるのは交戦規範です。文民を攻撃の対象外にする、未成年の徴兵禁止、被害を最小限に抑えるべきなど、規制しています。また、自爆攻撃に際する留意事項もあります。

被拘束者の待遇であります。被拘束者の殺害や拷問の禁止、また、スパイ行為の立証手続などが規制されています。

指揮命令系統の明記であります。これは責任の所在、内部紛争の解決のメカニズムにも触れています。

タリバン運動への参加条件であります。これは犯罪履歴の皆無が前提であること、また、住民の反感の的になっているものは対象外だと規定しています。

構成員の規律であります。身体の切断の禁止、大麻の利用禁止、金銭を目的とした誘拐の禁止などが挙げられています。

最後に、推薦事項であります。訓練に励み、心を清め、果敢でありながら弱者に配慮することとうたっています。

分析・調査の手法

- + 字面分析と実証分析の双方を活用
- + 2度に渡るパキスタンとアフガニスタンへの現地調査
- + 専門家や実務者100名に対し聞き取りを実施
- + タリバン構成員12名に対し、インタビューを実施（注：現地記者を介し電話でインタビュー）

私の分析・調査の手法であります。まず、字面分析と実証分析の双方を活用しました。2度にわたりパキスタンとアフガニスタンで現地調査を行い、専門家や実務者100名に対し聞き取り調査を実施しました。タリバン構成員12名に対しインタビューを実施。これは直接会ったのではなくて、現地の記者を介して電話でインタビューを行いました。

調査結果 1

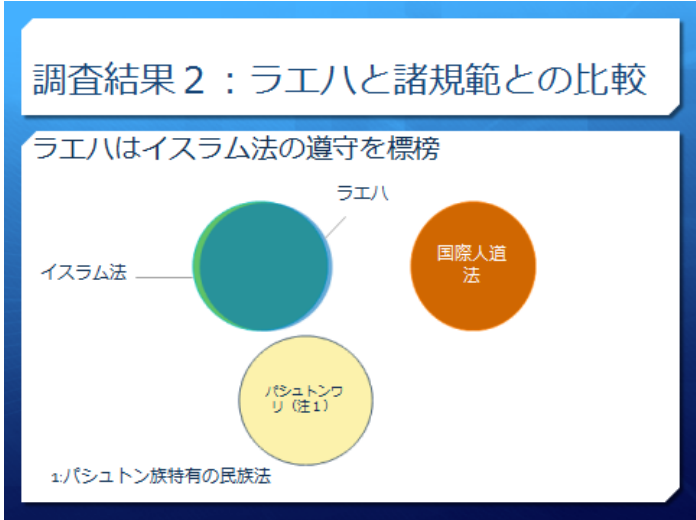
- + ラエハが想定する規範の利用者は構成員
- + 一方、ラエハの最終的なアピールの対象は一般住民や国際社会
- + 組織内に向けた指導者の権威強化の意図は見られない

この調査でわかったことは、まず1つ、ラエハが想定する規範の利用者は構成員ということです。つまり、ラエハが発行された直後、これはただのプロパガンダに過ぎないという批判もありましたが、実際、ラエハが想定していたのは利用者だということが判明しました。

次に、ラエハは外部からの影響を受け発展して、最終的には国際的な規範を遵守する組織だと国際社会にもアピールすることが趣旨ではないかというのが見えました。

最後は、組織内に向けた指導者の権威強化の意図は見られないことです。例えば、指導者のカリスマや指導力、リーダーシップには言及していません。要するに、個人崇拜というのはないことが新鮮でした。

次に、このラエハを国内で適用されるさまざまな規範と比較してみました。仮説として、タリバンが一番なじみ深いのはパシュトンワリ、つまり、パシュトン族特有の民族法、そしてイスラム法ではないかと推定しました。一方、国際社会がアフガニスタンに適用される規範というのは、国際人道法ではないかと考えます。仮説として挙げたのが、このラエハがほかの規範、つまり、国際人道法、イスラム法などと重複すれば、その規範を守るコミュニティの正当性確保につながるのではないかと考えています。



まずは、ラエハそのものが標榜する規範は何かを分析しました。実際、ラエハを分析しますと、ラエハとシャリア法（イスラム法）との互換性が強調され、この図の通り、イスラム法とラエハはほぼ100%重複していると主張されていることが分かります。

一方、ラエハはパシュトンワリには触れていません。この理由として挙げられるのは、タリバンの自己認識は、パシュトン族の民族運動ではなく、全アフガン人の運動だという自負があるからではないかと考えています。もちろん、ラエハの中では国際人道法のコノ字にも触れていません。

国際人道法との比較

項目	人道法の規範	ラエハとの比較 共通点	相違
区別	交戦に於いて戦闘員と文民の区別をすること	一般市民の保護	政府関係者は政府に協力するものは「合法的」攻撃対象になるうる
比例	軍事の必要性に沿った武器使用と手段の選択	自爆テロの際は対象を絞り、民間人への被害を最小限に抑えること	軍事ではなく、政治的必要性の強調
安全措置	攻撃前に文民の保護に必要な安全措置を講じること	適切な攻撃の計画や標的の設定、自爆攻撃の執行者の厳選	
被拘束者の待遇	人道的待遇の必要性、殺害や拷問の禁止	殺害や拷問の禁止	捕虜と拘束された民間人の区別はしない

それでは、客観的にラエハをイスラム法と人道法と比較して何が言えるでしょうか？まず、イスラム法と比較してみました。交戦において適用される項目、シアール(Siyar)というものがありますが、それをかいつまんで見ます。まず、作戦における原則においては、イスラム法は何を言っているかといいますと、作戦上、不必要な苦痛の回避、また、自爆テロについては、自殺行為の禁止、民間人を装って攻撃する背信行為の禁止、身体切断の禁止などをうたっています。また、戦争捕虜の待遇に関しては、イスラム法は残酷な待遇の禁止、放免、あるいは捕虜の交換が慣習として定着していることがわかります。

このさまざまなイスラム法の規範をラエハと比較してみると、幾つかの共通点が見られます。例えば、同じく拷問を禁止したり、民間人への被害を最小限に抑えること、また、捕虜の殺害は禁止しています。

一方、ラエハとの違いもあります。例えば、自爆テロは自殺行為であり、民間人の殺害を容認していること、また、捕虜に対する処罰をイスラム刑法によって正当化していますが、これはイスラム法においては何の根拠也没有せん。

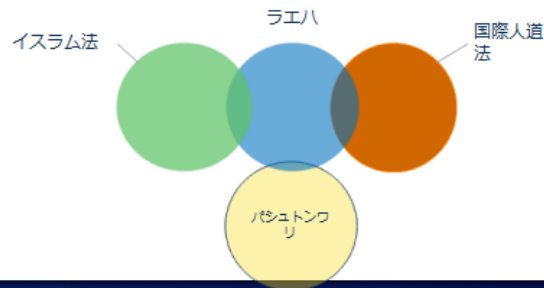
次に、ラエハを国際人道法と比較してみました。人道法の原則にはこのような項目が挙げられます。区別の原則につきましては、交戦において戦闘員と文民との区別を図ること。また、比例の原則では、軍事的必要性に沿った武器使用と手段を選択すること。安全措置につきましては、攻撃前に事前に文民の保護に必要な安全措置を講じること。被拘束者の待遇ですが、人道的な待遇の必要性をうたっています。共通点を見ますと、原則においては多くの共通点が見られます。

同じくラエハは、一般市民を攻撃の対象にしてはいけないとか、比例の原則においても、民間人への被害を最小限に抑えること、安全措置においても、自爆テロを行う際、実施する人間を厳選すること、また、最後の被拘束者の待遇ですが、拷問や殺害の禁止をうたっています。

原則においては共通点がありますが、解釈においてはかなりのギャップが見られます。例えば、区別の原則ですが、人道法のように文民と戦闘員との区別はなく、政府関係者、あるいは政府に協力する者とそうでない者、という区別をします。あるいは比例の原則ですが、人道法のように軍事的必要性和人道的原則のバランスではなく、政治的必要性と人道的原則を比較しているような気がします。

調査結果 2

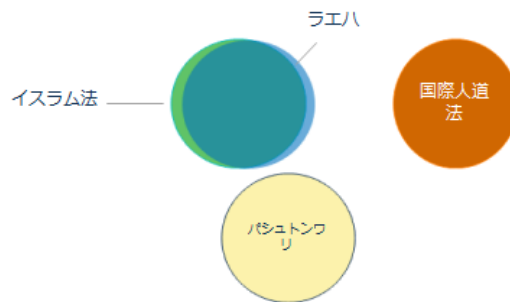
ラエハと各規範との互換性



これを図によって表しますと、次のことが言えます。国際人道法との比較につきましては、人道法の原則を採用しつつも、解釈では異なるため、部分的な互換性が見られます。一方、イスラム法との共通点も見られますが、悪用しているため、同じく100%重複することはありません。最後にパシュトンワリとの比較ですが、共通点が一番低いことが見られます。

調査結果 2

タリバン構成員による解釈



それでは、タリバンの構成員から見た解釈はどのようなものだろうかということですが、タリバンの構成員にインタビューを行ったところ、ラエハが標榜する主張をそのまま鵜呑みにしていることがわかりました。つまり、ラエハはイスラム法に相当する、あるいはラエハはイスラム法を運用最適化、オペレーショナリゼーションしたものだと解釈していることが判明しました。つまり、タリバンは、ラエハを守ることはイスラム法そのものを遵守することにつながると誤信しており、ラエハが標榜していることをそのまま受け継いでいることが判明しました。

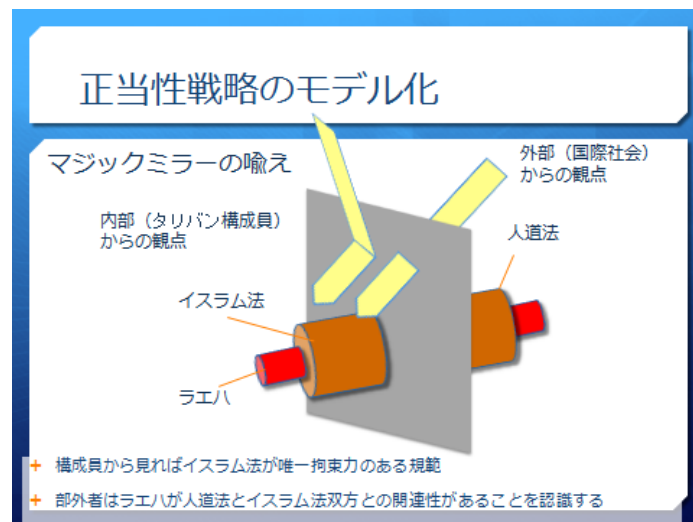
調査結果 2（まとめ）

- タリバンの正当性戦略
 - 対外的には迎合的、国際法との互換性をアピール
 - 戦闘員に対しては操作的（manipulative）
- タリバン構成員は規範の拘束力はコラーンから派生するものと確信する
 - 逸脱行為に対し科される処罰や、指導者のカリスマはラエハの遵守に寄与しない
- 構成員によるイスラム法の理解が希薄であることが明白
- タリバン指導者の権威はイスラム法の遵守により保たれる

このような調査結果をまとめますと、次のことが言えます。タリバンの正当性戦略というのは、対外的に迎合的であり、国際法との互換性をアピールする一方、戦闘員に対してはとても操作的、manipulativeではないかと言えます。

次に、タリバンの構成員は規範の拘束力はコラーンから派生したものと確信しています。例えば、処罰や、指導者のカリスマはラエハの遵守には寄与していないということがとても新鮮でした。

また、構成員によるイスラム法の理解というのはとても希薄であり、タリバン指導者の権威はイスラム法の遵守により保たれるということが分かりました。

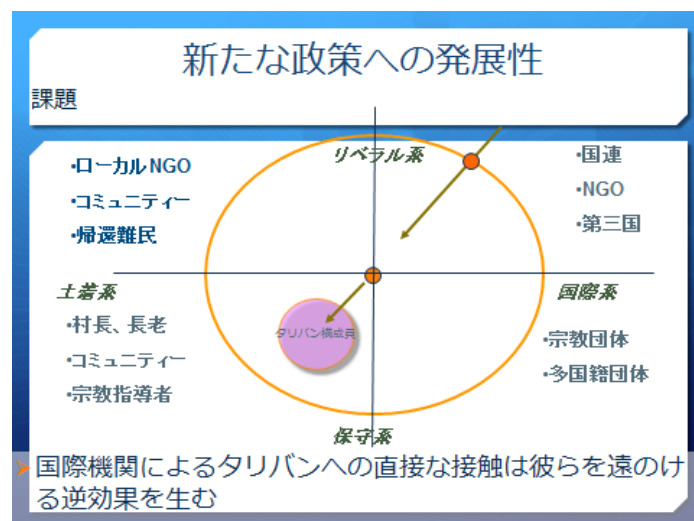


この正当性戦略というものをモデル化してみました。内側からは鏡として反射しますが、外側からは透けて見える「マジックミラーモデル」という比喻を用います。まず、タリバンは、構成員に向けたメッセージと国際社会に向けたメッセージの差別化を図るため、両方を隔離するために何らかの壁を必要とします。

具体的に、この軸がラエハをあらわし、これを包むような筒がありますが、構成員に対しては、ラエハはイスラム法から派生しているものと見せかけるわけです。タリバ

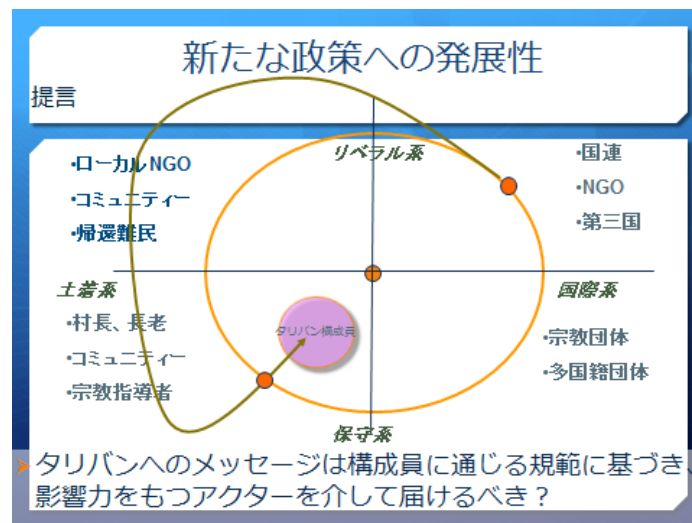
ン指導者は構成員が抱える世界観や価値観を尊重すると見せかけ、イスラム法を政治的に利用しています。このように指導者はイスラム法の守護者として権威を保っていることがわかります。

一方、対外的には、人道法との互換性を保ち、二枚舌を暴露しますが、それは何の支障も来しません。構成員には国際社会に迎合している事実を隠します。さもないと、指導者の権威が内部において損なわれるからです。



このモデルに基づいて、新たな政策への発展性を模索したいと思います。まず、この図の中心にいるタリバンの幹部に何らかの影響を及ぼすアクターを分類化します。横の軸が土着型、国際型、縦が保守系、リベラル系の軸に分けます。

いわゆる国際型、リベラルアクターである国連がタリバン幹部に対して直接非難をしたり、接触を図ったりすることもあります。その場合、何が起きるかといいますと、タリバン幹部が外との関係を密にすることは対内的にメンツを潰し、権威喪失につながるため、外からの接触を敬遠します。このモデルの例えで言いますと、マジックミラーを外から崩壊させることとなります。よって、幹部はより過激な原論を展開させ、立場を守ろうとします。



この解決策として言えるのが、マジックミラーの内側からタリバンの構成員と幹部に接近することです。具体的には、タリバンが警戒しない土着、保守系型アクターを介し、タリバン構成員が抱える規範と世界観に基づきメッセージを発することが必要だと考えています。目の前の利益にとらわれず、時間をかけ、粘り強い働きかけが問われます。現在、タリバンの掃討は難しいとされる中、説得し、懐柔していくほか道はなさそうと考えております。

御清聴ありがとうございました。（拍手）

○司会 長嶺研究員、大変興味深いラエハについての御報告、ありがとうございました。

それでは、ただいまの御報告につきまして、高橋事務局長よりコメントをお願いいたします。

○高橋事務局長 長嶺さん、大変興味深い御報告、どうもありがとうございました。

私がコメンテーターに御指名いただきましたのは、今のポストではなくて、その前に2011年から1年半、カブールの大使をしておりましたので、そのときの経験からということかと思えますけれども、大分記憶も薄れておりまして、どのくらいお役に立てるコメントがあるかわかりませんが、できるだけ簡潔にやってみたいと思います。

まず、非常におもしろい分析だと思います。タリバンとアルカーイダというのは全く同一視するような話も多い中で、彼らの側の論理、しかも、彼らの側の非常に数少ない、国際社会に対して、いかにまどろっこしくとも、これを通じて訴えようとしているチャンネルを、あるいは文書を見つけて、そこをとっかかりに分析をしようという姿勢は非常に興味深いし、おもしろいと思いました。

他方で、難しいアプローチだなと思うのは、現実には起こっている、特に現場のアフガニスタンで起こっていることを見ますと、ラエハというのが本当に実効性のある規範かどうかというのは、そうではないという反証を出す方がはるかに易しいのが現実でもあるわけ

です。言うまでもなく、拷問であろうが、阿片の使用であろうが日常茶飯事ですし、民間人をどこまで犠牲にするかという話も、カブール、特に地方のアフガニスタンで起こっていることを見れば、果たしてラエハというのは本当に規範として働いている場面が少しでもあるのであろうかという疑問を持たざるを得ないということは現実だと思います。

ですから、問題は、ラエハが今、実効的な規範として働いているかどうかではなくて、ラエハをつくった、いわばタリバンの指導者層、タリバンといってもいろいろな派閥があるので、恐らく長嶺さんがおっしゃっているのは、俗に言うクエッタ・シューラをコントロールしている政治委員会、あるいはその上部組織ということかと思いますが、彼らの論理に少しでも近づくためのよすがとしてラエハをどういうふうに分析するかということだろうと思うのですね。

そういう意味から、結論のところで、17ページ、18ページの表でアプローチを提唱されているわけですが、1つの例としておもしろいなと思ったのは、まさにタリバン政権が倒れる前に、ムッラー・オマルが例の有名な仏像を破壊するという政策をとろうとする。それに対して、当時のユネスコの事務局長も含めて、国際社会が、これはイスラムの国も含めて、相当大きな力を使って彼らを説得してやめさせようとするわけですね。恐らくイスラム世界で最も尊敬されている法学者のグループをアフガニスタンに送って、直接ムッラー・オマル、あるいはムッラー・オマルの側近と対話をさせて、イスラムの教えから言っても、仏像を破壊する必要はないのだということを論理的に説得しようとするわけです。実際、そういうオペレーションは行われるのですが、にもかかわらず、残念ながら仏像の破壊というのは起こってしまう。そこが長嶺さんの分析の紙で言えば、いわゆる保守系ではあっても、国際系の宗教団体、多国籍団体を使った働きかけというのは、長嶺さんのおっしゃる未来イメージを逆に壊すことになる懸念があって、逆効果に働いたのではないかという分析になるのだらうと思うのですね。そこは非常におもしろいと思いました。

ですから、そういう意味では、繰り返しになりますけれども、ラエハが実効的な規範であるかということではなくて、指導層にとって、それはどういう意図を持っているのかということ进行分析することによって、例えば、今の仏像の破壊もそうですけれども、うまく機能しなかった国際社会側の働きかけの原因の一端を探るよすがになるのかなというところが私にとっては非常におもしろかったポイントです。

他方で、これはもちろん長嶺さんも御存知の上でおっしゃっているのでしょうけれども、では、それを迂回する、ここで分析されている中で言えば、土着系を通じて、今のタリバン、特にクエッタ・シューラの指導者層に、小さなことではなくて、国際社会にとって意味のある働きかけをする道がどういうふうに開かれるかというのは、これは正直申し上げて、このままではなかなかプレゼンタブルではないのかなという感想も、失礼ですが、持たせていただきました。

というのは、例えば、これも具体的な例を挙げますと、私がカブールでDDRにかかわって

いたときに、DDRで実体的な成果が上がる、つまり、はっきり言えば、投降する兵士の数が非常にふえた例が幾つかあるのですけれども、多くの場合、確かに、土地の長老、宗教指導者、コミュニティーのリーダー、こういう人たちのコネクションがうまくDDRの枠にはまったときだったのです。これはほとんど例外なくそうでした。

そういう意味で言うと、例えば、小さなグループの投降者をどういうふうに数を増やすかというアプローチで言うと、こういうアプローチは確かに有効性が既に認められている場面がたくさんあるのだらうと思います。ただ、もう少しレベルを上げて、例えば、今のカブールのカルザイ政権との直接対話の糸口をどうやって見出していくのかというテーマになったときに、こういうルートで果たして道が開けることがあるかというのは、非常に難しいのですね。

これも1つだけ例を挙げますと、2012年に東京でアフガン援助のための国際会議をやるのですけれども、その数カ月前に京都大学でセミナーをやって、そこにタリバンからの代表者を呼ぶということをやったことがあるのです。これは同志社大学のイニシアチブで行ったセミナーで、日本政府は、実は陰ながらお手伝いしたところは結構あったのですけれども、あくまで表には出ないということでありました。余り詳しくお話しできないところも一部あるのですが、このときにタリバン側の参加者がどうやって決まっていたかが面白いのですね。確かに、ここで言うと国際系のアプローチ、つまり、欧米がこの人に来てほしいというアプローチはだめなのですね。だめどころか、そういう名前を出すことは、名前を出された人の命の危険にかかわることもある。したがって、そうはいかない。実は、我々がやろうとしたのは、内部推薦みたいな形でどういう人が出てくるかを見極めることはできないかということを試してみたわけです。

具体的に言えば、最初は元タリバンの、はっきり言えば、現政権と協力をしてくれる、あるいはしてくれそうな人にアプローチをして、しかし、その人だと意味がないので、そこからもう一つ先にどういう人が来てくれるかという内部推薦のプロセスがどういうふうに出てくるかを見ようとしたことがあります。そのときに確かに、いわゆる土着系の方々の推薦を得られるような人のほうが、逆に外国に出たときに意味のあることを言うてくれる。国際社会の側が求める人を出すと、彼らは逆に自分の立場を守るために、外国に出ると保守的なことしか言えなくなってしまうのですね、例え非公式な対話の場であっても。それでは意味がないので、逆のことができないかということをいろいろ相談したことがあります。

それは必ずしも100%うまくいきませんでしたけれども、そういう意味で、私はお話を伺っていて、こういうアプローチの中で、大きなことは、例えば、女子教育を認めろとか、あるいは逆に言えば、今の政権の一部に入れとか、そういうことを土着系の小さなアプローチから積み上げることは、残念ながら余り現実的ではないと思います。しかし、例えば、対話の糸口を見つけるときに、どういう人を派遣してもらいたいのかというレベルで、果たして長嶺さんがおっしゃっているようなアプローチで使えることがあるかないか、という

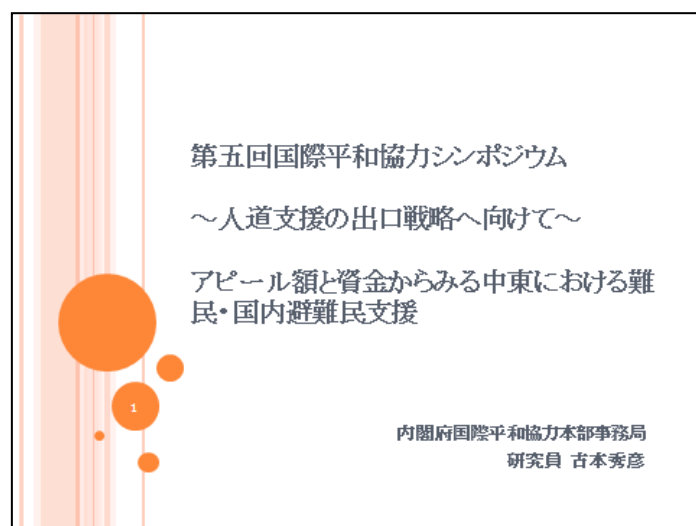
のは、これからの政策課題としては非常におもしろいのではないかという感想を持ちました。どうもありがとうございました。

○司会 どうもありがとうございました。

アフガニスタンに御駐在になられた御経験を踏まえての示唆に富むコメントを頂戴し、ありがとうございました

続きまして、古本秀彦研究員より、「～人道支援の出口戦略に向けて～アピール額と資金から見る中東における難民・国内避難民支援」についてと題した発表をお願いいたします。

○古本研究員 御紹介いただきまして、ありがとうございます。古本秀彦と申します。



私の発表で最後になりますが、人道支援の出口戦略ということで、中東の難民・国内避難民とありますが、主にアピール額と資金、ファンディングのお話をさせていただきたいと思います。

まず、細かなお話に入る前に、言葉の御説明をさせていただきたいと思います。アピール額、ファンディング、この言葉を本日の発表で何度も使わせていただきます。

本発表の目的

問題点:

- 一国における人道支援アピールの額は、年々増え続ける
- 一方、アピール額に対するファンディング割合は減り続け、必要な支援が満たされない状況が継続する

⇒⇒⇒

いかにして、アピール額とファンディング割合のギャップを埋めるか

イエメン人道支援と、シリア人道支援(シリアおよび周辺国)の比較から明らかにする

2

右上の丸いところですが、ニーズというものが特定の人道支援に多様に存在します。その中で、国際社会、国連を中心として、人道支援組織がアセスメントをかけた上で、現在できる支援は総額としてこれだけであると、それを積み上げ、国際社会に支援を要請するのがアピール額という意味で使います。

ファンディングというのは、国際機関、政府、各国、またプライベートセクター等がアピール額に対して拠出したお金という意味で使います。

その上で、ここに書いてあります問題点ですが、私は昨年4月までイエメンに勤務しておりました。イエメンの人道支援を経験した中で感じたことをもとに、問題点として挙げているのが、人道支援のアピール額が年々増え続ける。一方、ファンディング額は年々減り続ける、この2つの問題点について、後に幾つかのスライドで詳細に説明させていただきたいと思います。要するに、いかにしてアピール額とファンディングの割合のギャップを埋めるかという課題に答えを、1つの側面から投げかけさせていただきたいと思っています。事例としては、イエメンの人道支援とシリア状況になります。シリア状況は、シリア国内に対する人道支援と、周辺国の難民支援がありますので、計3個の事例を取り扱いたいと思います。

発表内容ですが、まずは、イエメン及びシリアの人道支援概観、この上で課題の分析、そして共通の課題の説明、最後に提言になります。

発表内容

1. イエメンおよびシリア人道支援概観
2. 両国の人道支援における課題分析
3. イエメンとシリアから導き出せる、人道支援におけるアピールとファンディングの共通課題
4. 人道支援の効果的出口戦略へ向けた提言

1. イエメンおよびシリア人道支援の概観

4

イエメンとシリアの人道支援メカニズム： クラスターアプローチおよび難民支援

○ 難民と他人道支援対象が混在している場合(イエメン)

⇒ クラスターアプローチを適用
難民支援全体が、Multi
Sectorというクラスターになる

イエメン2013クラスター
DDM/NFI/Shelter
Coordination and Support
Early Recovery
Education
Food and Agriculture
Health
Logistics
Multi-Sector (Refugees and IDPs)
Nutrition
Protection
Water

○ 難民支援のみの場合(シリア周辺国)

⇒ UNHCRが主導。規模が大
きな支援ではクラスター同様のメ
カニズムが、UNHCRの調整に
より適用される

シリア難民支援分野	
Agriculture	Cash Assistance
Community Service	CR/IDPs
Environment	Health
HIV/AIDS	Livelihood
Mental Health	Protection
Transportation	Shelter
Camp Management	Child Protection
Coordination	Education
Food Security	CBP
Info Management	Logistics
Nutrition	Registration
Reproductive Health	Telecom
Water	

5

まず、人道支援の概観ですが、このスライドは非常に簡単に御説明できればと思います
が、人道支援では2005年に人道支援改革というものが国連で発表され、それ以降、クラス
ターアプローチというものが一般的には採用されます。クラスターアプローチというのは、
国連OCHA、ヒューマニタリアンコーディネーター（人道問題調整官）のもとに、セクター、
つまり支援分野と訳せるかと思いますが、各クラスターで、クラスターリードと呼ばれる
主担当となる人道支援機関を1つ1つに割り振って支援を行っていくものであると言えま
す。

例えば、教育セクターであればユニセフ、また、プロテクション、保護であればUNHCRが
リード機関となり、その下で各人道支援組織が1つ1つのセクターで調整をしながら、効
果的に支援をしていく。このクラスターアプローチがイエメン人道支援、イエメンの人道
支援では難民と国内避難民が両方混在しておりますが、イエメンの人道支援とシリア国内
の支援、国内避難民及びシリア市民の方々への支援に適用されております。ですので、人
道支援に難民及びIDPそのほかが多様に含まれる場合には、難民支援もクラスターアプロ

以上、御説明させていただいた上で、事例については簡単に御説明します。もし御質問がありましたら、後でお聞きいただければと思います。

[illegible]

ここで一番強調したい点としては、長年、問題が発生し、継続してきたという中で、特に2012年6月に南部のアビヤン州の政府がアルカーイダを攻撃しました。その結果として、南部のIDPの大多数が帰還を始めます。最終的に2013年末まででほぼ100%の南部のIDPが帰還を達成しました。下の難民数は、少々古い数字しか出てこなかったのですが、昨年のたしか10月ごろの数字で、24万人の難民。難民は毎年ふえ続けています。国内避難民30万人、帰還民数、2013年末で22万7,000人の人が南部に帰還しています。

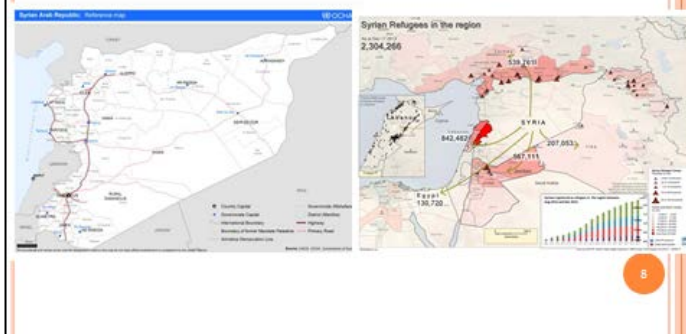
難民支援と国内避難民支援が同時進行

- 1992年からソマリア難民流入が増加
- 2004年からの北部地域におけるホーシー派と政府の戦闘(6ラウンド戦争と呼ばれる)

- 「アフリカの角」からの難民・移民流入が増加
- 2011年アラブの春により、国内各地でIDPsが発生
- 2012年南部アビヤン州の政府軍による解放と南部IDPsの帰還（ほぼ100%、約20万人が2013年末までに帰還）
- 北部における紛争再発、国民対話の進展の見極め

国内避難民数=306,964人 帰還民数=227,954人

事例:シリア



シリアは、皆様も日々ニュースで御存じのことがほとんどだと思いますし、私も現地で支援をしたことはないので詳細は省きますが、2011年から政府と反政府派の衝突が激化してきました。

事例:シリア2

- 2011年から、政府と反体制派の衝突が激化
- 2011年末から2012年にかけて、各国際組織(国連、ICRC等)が、内戦状態との認識を示す

現在、シリア国内、難民が逃れた周辺国(トルコ、レバノン、ヨルダン、イラク、エジプト)、双方において過去最大規模の人道支援が実施されている。

シリア国内(推定):930万人が支援を要する(内、650万人が国内避難民
シリア周辺国:230万人が難民として避難

現在、内戦状態が継続しており、今週、ジュネーブで、ジュネーブ2交渉が継続しております。シリア国内、推定ですが、930万人が支援を要する状態、うち650万人が国内避難民、IDPであると言われております。周辺国、ここで230万人と書きましたが、毎週のように増え続けておりまして、先ほど見たら240万人以上が難民として避難しておりました。避難先の最大の国はレバノン及びヨルダンになっておりますが、このほかにも、トルコ、イラク、エジプト等にも難民が流出しております。

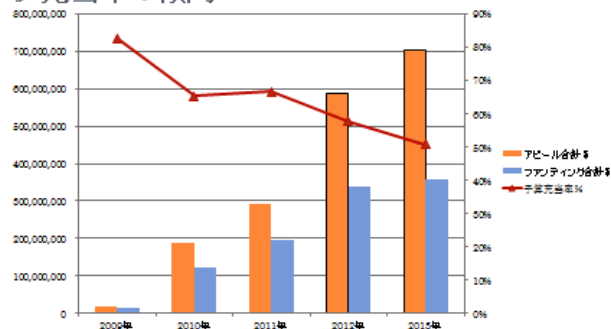
以上が非常に簡単な状況の御説明ですが、その上で、まずイエメンのアピール額とファンディングについて見たいと思います。

2. 両国の人道支援における課題分析 ～アピール額とファンディング～

10

この表のオレンジの棒が2009年のイエメンの人道支援のアピール額から、2013年までのアピール額です。

イエメン人道支援：アピール額とファンディング
充当率の傾向



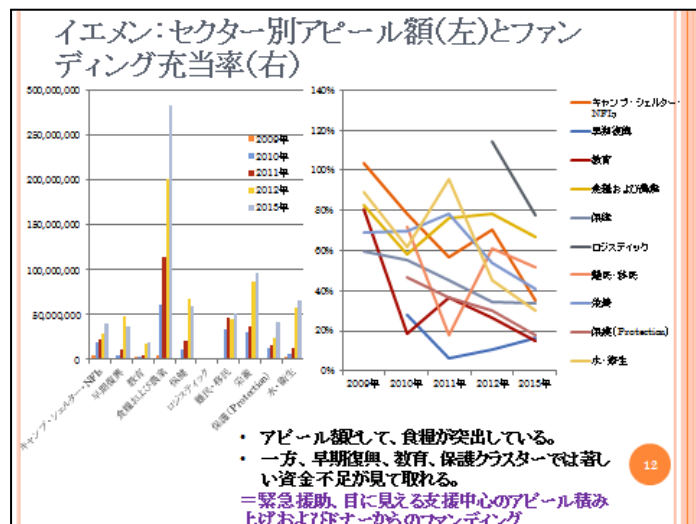
- ・ 年々増え続けるアピール額。特に、IDPの帰還が始まった2012年から拡大。
- ・ 同時にファンディングの充当率が大きく下落している。

11

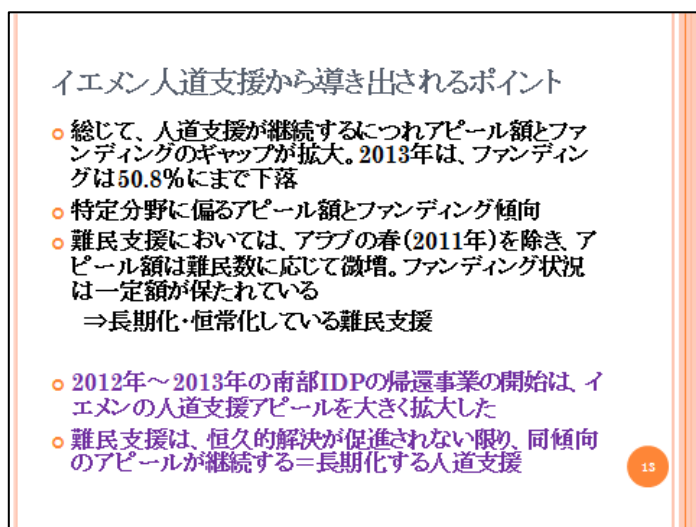
おわかりのように、年々、どんどんと増え続けてきました。青色の棒が実際のファンディング額、つまり、アピール額に対して、どれだけのお金が充当されたかを意味しています。赤い線が、パーセンテージとしてアピール額に対して一体どれだけのファンディングがついたかをあらわしています。これではっきりとおわかりになるように、年々アピール額に対するファンディング充当率、ファンディング額はパーセンテージでは減り続けます。総額としてのファンディング合計は（2012年と2013年では）かろうじて同じぐらいになっております。

特にここで強調したいことは、2012年、先ほど御説明させていただきましたIDP帰還の動き、こうした人道支援における状況の改善、そして、さらなる支援のデリバリーというものが、従来のアピール額をほぼ2倍まで、2012年に押し上げました。それに対してファンディングの割合というものが全く追いついていなかった状態が2012年、2013年にあります。

次に、イエメンの人道支援。非常に細かいので、本当に簡単に、要点だけ御説明させていただきますが、セクターで見ました。アピール額として挙げられているものが、食糧が非常に多くなっておりまして、ほかに保健ですとか、栄養といったものが目立ちます。ですので、目に見えるものがアピールとして積み上げられている。

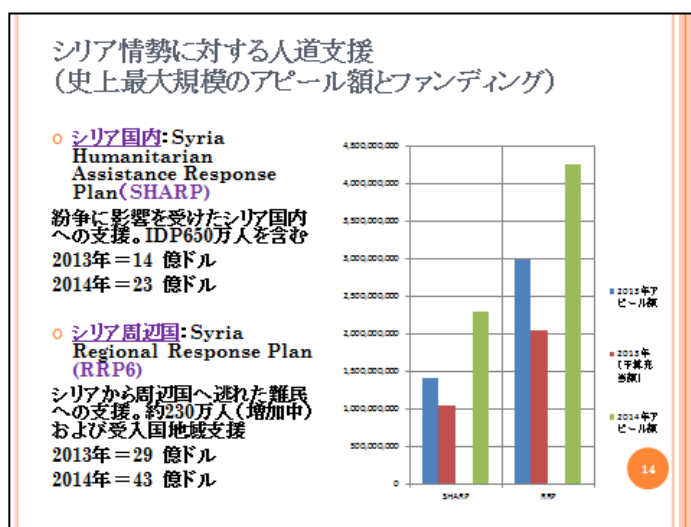


他方、右側のファンディング充当率をアピールに対してグラフにしたもので、（細かいので）どう読めばいいのかわからないと思うのですが、要するに、3つのセクター、教育、保護、そして早期復興の3つの分野については、伝統的にアピール額に対するファンディング充当率が非常に低い。そして、2012年、2013年になりますと、25%から20%以下にまで落ちている。つまり、毎年、アピール額として人道支援機関が支援をする、必要であると言っている額の4分の1ぐらしか実際の資金がなく、デリバリーもできていない。ですので、アピールする側、ファンディングする側、両方から言えることが目に見える支援中心のアピール積み上げ及びファンディングが行われているということです。



これはまとめになりますが、2013年にはイエメンはファンディングレベルが50.8%、約半分にまで下落しました。特定のセクターに偏っているということがある。他方、難民支援については、アピール額は毎年微増しつつも、ファンディング額もほぼ同じように微増、または微減しています。難民支援について言えることは、長期化した場合、つまりイエメンの場合ですけれども、同様のアピール額、そして同様の国際社会の負担、ファンディングというものが延々と長期化、恒常化してしまうということが挙げられると思われます。

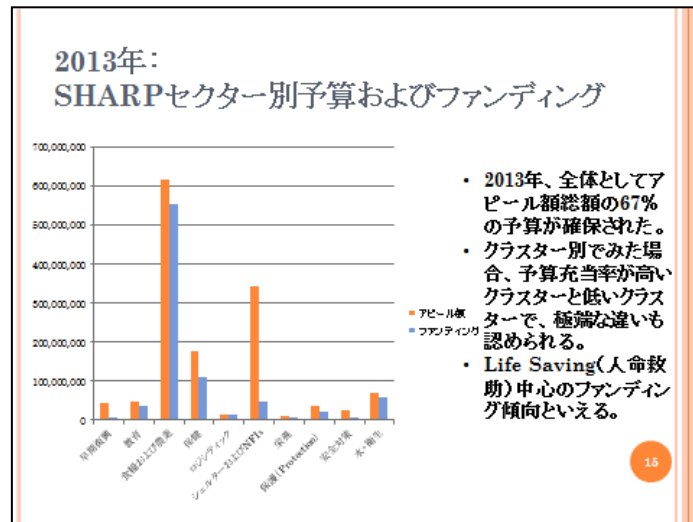
次に、シリアについてお話しさせていただきます。



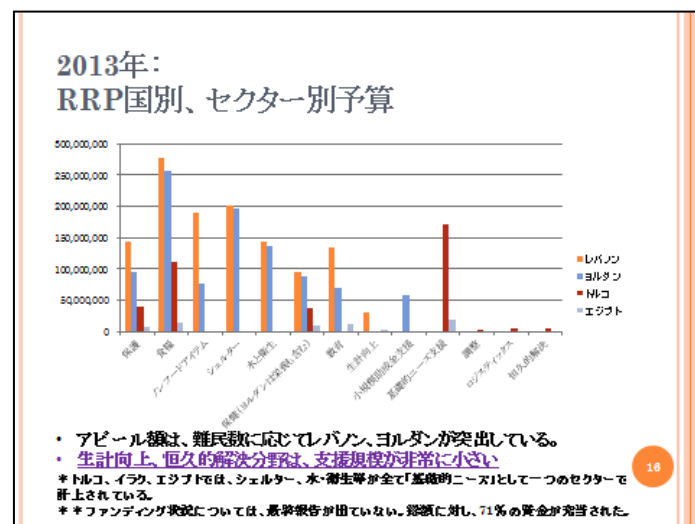
シリアは人道支援アピールが2つあります。Syria Humanitarian Assistance Response Plan、SHARPと呼ばさせていただきます。シリア国内を対象としています。2013年、14億ドル、つまり、1ドル100円とした場合は1,400億円です。2014年にさらに23億ドルになっています。

シリア周辺国、Syria Regional Response Plan、RRPと呼ばれますが、約230万人を対象の難民及び受け入れコミュニティを対象とし、2013年、29億ドル、また2014年に増えています。

ことし2013年のケースで既に人道支援史上最大額のアピールと言われたものが、さらに2014年のアピールでは一気に増えております。こちらも先ほどのイエメンと同じように、実際のアピール額、そしてファンディング額、こちらがSHARPの部分、アピール額とファンディング部分、こちらはRRPですが、2013年です。もちろん、2014年はまだファンディングが出ておりません。ですので、イエメンの表を思い出していただければ、同様の傾向がシリアについても見える。どんどんアピール額がふえ続けるであろう。その上でファンディングできていない幅がふえ続けていくというのが可能性として挙げられると思われます。



シリアの支援をセクターで見た場合、やはり同じく食糧が突出しております。保健、シェルター等々ですね。食糧に対してはファンディング充当率が非常に高いのですが、それ以外についてはそれほどでもない。特にシェルターについては、かなり低いファンディング額となっています。セクターごとに非常に極端な違いが見られるのがシリア国内、SHARPの特徴であると思われます。Life Saving中心の傾向が如実にあらわれている。特に食糧ですね。



こちらはRRP、周辺国の難民支援の場合です。これはオレンジと青のところに注目していただきたいのですが、要するに、RRPというのは非常に巨大なアピール額ですが、実際はレバノンとヨルダンという難民を多数抱えている国に集中しているということが言えます。それ以外の国については、かなりミニマムなレベルのニーズがアピール額として出ている。こちらは、生計向上分野ですとか、恒久的解決といった分野については非常に規模が小さくて、グラフでは数字が表れないほどです。

ですので、シリアの人道支援から何がまとめられるかといいますと、イエメンのケース

を考えた場合に、これからデリバリーが仮に改善されれば、非常に巨大な、さらに史上最大額が、今年、来年と出てくるであろうと思われます。

シリア人道支援から導き出されるポイント

- SHARPとRRP間における裨益者数と予算規模の違いは、「実際のニーズ」ではなく、人道支援デリバリーの課題によるものが多い
⇒シリア国内における人道アクセスが改善された場合、更に大規模な支援が必要となる。
- SHARP(シリア国内支援)では、食糧援助以外はファンディング充当率は際立った高さではない。人命救助の観点からも課題が大きい。
- RRP(シリア難民支援)はファンディングレベルも高いが、難民受入国の負担は非常に大きい。難民が恒常化した場合、同レベルの支援が継続される。

17

また、シリア国内のSHARPというのが950万人を対象としているのに対して、RRPという難民支援の方は、250万人プラスコミュニティを対象としている。しかし、RRPの方がアピール額が非常に大きい。つまり、これがデリバリーの差がアピール額に影響するということであるかと思われます。

さらに、難民支援については、現在、非常に巨大な支援が行われておりますが、恒常化した場合、同レベルの予算、要するに、国際社会の負担が恒常化していくということが同じくイエメンの例から言えるかと思われます。

3. イエメンとシリアから導き出せる、人道支援におけるアピールとファンディングの共通課題

18

共通課題は、非常に当たり前のことを言っていると見られるかもしれませんが。アピール額は当面ふえ続ける。人道支援が始まり、一気に人道支援をやって、消防車のように現地に行ったら火が消えていくと、そういうものではないということですね。

そして、ポジティブな変化がある。つまり、人道支援をやりながら、状況がより望ましいものになると、額がさらにはね上がってしまう。それに対して国際社会はいつまでたっても追いついていくことができない。

イエメンとシリアの比較から見る人道支援における課題: アピール額

- **アピール額は当面増え続ける**
シリア情勢は、2014年で既に過去最大規模のニーズを更新したが、2015年以降も同様の傾向があると仮定できる
- **ポジティブな変化はアピール額を大きく拡大する**
仮にシリア情勢が落ち着けば、帰還支援と支援地域の拡大から、更に巨大なアピールが発出される
- **状況の恒常化は、ニーズの継続となる**
イエメン難民支援にみるように、恒常化した状況は同じ規模のニーズの継続となる。シリア難民についても、同様の傾向が生まれる可能性がある

課題1:
増え続けるか、少なくとも現状維持となるアピール額に如何に対応するか?

19

ですので、私たちはよくアンメットニーズ（Unmet Needs）と表現しますが、支援できなかったギャップというものが、どんどん巨大になっていく。

さらに、状況が恒常化してしまえばニーズはいつまでも継続する。先ほどPK0のほうでも日本の血税がというお話がありましたが、同じように、2013年、日本からは合計で約120億円、イエメンとシリア状況で出されましたけれども、そうしたものがいつまでも継続してニーズとして積み上げられてくる。そうしたことをどうすればいいかというのが1つ、アピール額から見た場合ですね。

次に、ファンディングから課題を見た場合ですけれども、ファンディング割合は年々減り続けていく。

イエメンとシリアの比較から見える課題: ファンディング

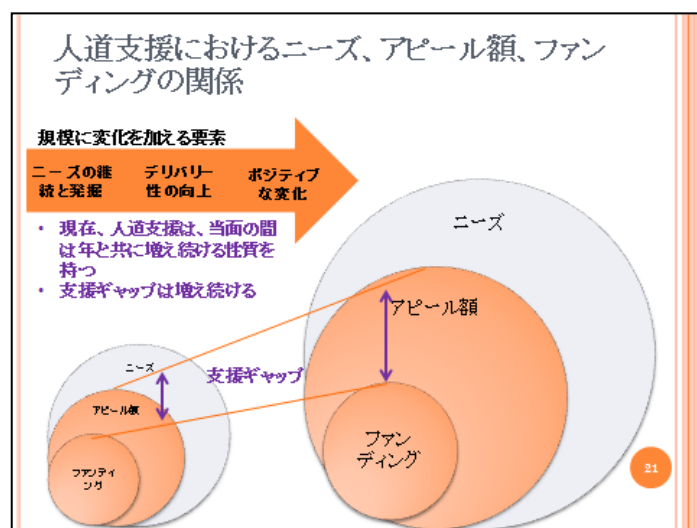
- **人道支援アピールは当面増え続ける。一方、アピールに対するファンディング割合は減り続ける**
新たな人道支援、援助疲れ、ニーズへの対応の限界などにより、人道支援ニーズが全て対応されることはないのが現状
- **特定分野へ支援が集中されやすい**
CERF(UNOCHA)の人命救助中心のクライテリア、各国ドナーの特定分野へのイママークによって、アピール額へのファンディング充当率に差が生まれる

課題2:
如何にして減り続けるファンディング割合、特定の分野への集中で生まれる支援ギャップ(Unmet Needs)に対応するか?

20

新たな人道支援、例えば、シリアについても、マリですとか、中央アフリカ等々、また

南スーダンが年末に出てきました。新たな人道支援が生まれるたびに、アピールというのはだんだんと注意が払われなくなってくる。援助疲れ、またはいろいろな限界等が出てくる。また、特定の分野へも集中されやすい。人道支援のときに使えるファンディングツールというものが人道支援機関にとって多数あります。しかし、その中で、例えば、UNOCHAのCERF（Central Emergency Response Fund）は、非常に早くお金が来るのですが、ライフ・セービング・クライテリアというものがあまして、目に見えるもの、ライフセービングなもの以外にお金を使うことがなかなかできない。したがって、先ほどの表幾つかで御説明したとおり、特定分野にのみファンディングが集中してしまう。それは各国ドナーのファンディングについても同様のことが言えるかと思われます。ですので、いかにしてこうした状況に対して対応するか。

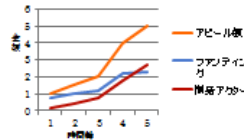


これは、今、お話ししたものを図にしたものです。ニーズの発掘や継続、この矢印の中ですね。ニーズは継続され、発掘されていく。さらにデリバリーが向上したり、ポジティブな変化が生まれると、よりアピール額が巨大になっていくし、求められるファンディングも巨大になる。ニーズというのは、実は目に見えているようで、どんどん、発掘されるごとに巨大化していくとも言えるかと思われます。現在の人道支援というのは、当面の間、巨大化し続けるという傾向を持つ。最初の支援の段階から、年が経つにつれて、支援ギャップ、アンメットニーズもふえ続けていくということが言えるかと思います。

4. 人道支援の効果的出口戦略へ向けた提言

○ 支援ギャップに対して

人道支援課題へ開発資金アクターを
呼び込みギャップを埋める



○ アピール額の低減

初期から、難民、IDPsの自立支援をより活発に行うことで、帰還の機会等、ポジティブな環境が現れた際の「人道支援アピール」の拡大幅を軽減する(難民・IDPsの資産化)

○ 初期ファンディングの増加・平衡化

人道支援初期に、人命救助以外の資金充当率の低い分野、復興へとつながる分野へ積極的なファンディングを行う→焦点が他国・他地域へ移る前に、復興への道筋をつける

22

幾つかの提言を最後にさせていただきたいと思います。

支援のギャップに対してです。右の表は、イエメンをモデルに書いた表です。

一番上がアピール額、真ん中の青がファンディング額、下に、支援ギャップの金額をモデルに開発アクターの線を引いてみました。人道支援において、ライフセービング、人命救助であること、または非常に見えやすいものであること、そうしたものに対して支援が集中しやすい状況下で、例えば、教育ですとか、早期復興、保健の中でもより人的なキャパシティービルディング、そうしたものがおいていかれます。そして人道支援のニーズ、対応できなかったところに、開発アクター、開発資金をより早期から、できるだけ早く呼び込んでいく、そしてギャップを埋めることが可能であるのではないかと考えます。

例えば、シリアについて言えば、今すぐ入れと言われても、もちろんできません。ですが、シリア周辺国であれば当然可能です。また、イエメンであっても、治安の問題で入れないと思われるかもしれませんが、投入、インプットが失われるほどの状況ではない。ですので、開発アクターにできる限り早く人道支援にかかわってもらう。そして、より復興へのギャップフィリングといいますか、道筋をつけるような形で人道支援を手伝ってもらおうというのが1つの提言です。

2つ目は、アピール額の低減です。既にお話しさせていただきましたが、アピール額というのは少なくとも右肩上がりには上昇傾向でふえ続ける、または、難民支援でお話したように、少なくとも同レベルで継続していく。そうしたところに対して、より上昇幅を下げる、または横ばいであるものを下げるためには、人々がより自立した状態になる、または支援を受けた人々が資産を持つ、そして何か望ましい、ポジティブデベロップメントといいますか、帰還する機会ができると、そういった機会に対して、一気に膨れ上がるニーズに対して、事前に対応するような状況をつくる。難民、IDPの資産化とここでは書いております。ですので、早期から自立支援、生計向上、また帰還に向けた動きのための準備を活発化していくべきである、特定の分野のみに集中するべきではないというのが2つ目。

そして、最後に、初期ファンディングの増加・平衡化です。今、2つ目で述べたポイント

トを含めて、初期に人道支援が生まれた状況でこうしたところに力を入れていく。それによって、後からモグラたたきのようにふえ続けていくアピール額に対して、さらに延々とファンディングをしていって、途中で疲れてしまうと、そのような状況ではなく、最初から大規模に、より包括的な支援を行っていくべきである。それが復興へより速やかにつながるであろうということです。

これが最後のスライドになります。

4. 人道支援の効果的出口戦略へ向けた提言2

開発アクターの早期介入 ⇒ コミュニティ強化の視点
長期的アピール額の低減 ⇒ 能力強化の視点
初期ファンディングの増加・平衡化 ⇒ 分野横断型視点

恐怖からの自由 } 人間の安全保障
欠乏からの自由 }

人道支援における「課題」は、人間の安全保障と親和性が高い。人道支援を新たに、人間の安全保障の観点からとらえ直した支援構築を

33

今、私がお話ししたことは一体何であるかということを考えてみました。開発アクターの早期介入というのは、よりコミュニティ強化の視点を入れ込んでいくことであろう。長期的なアピール額を低減する、難民・IDP等を資産化することは、つまり、能力強化の視点を入れていく。初期ファンディングの増加・平衡化は、分野横断型視点。これらは、恐怖からの自由、欠乏からの自由、そうしたものへ対応するための人間の安全保障で言われているポイントです。

日本政府が人間の安全保障というものを過去10年以上継続して掲げておりますが、私が本日ここでお話しさせていただいた人道支援における課題というものは、人間の安全保障の理念と非常に親和性が高いと考えます。特に日本において、人道支援を新たに人間の安全保障の理念に基づいて考え直す、捉え直して今後の人道支援を考えていくのが望ましいのではないかと考えております。

以上で発表を終わりにさせていただきます。ありがとうございます。（拍手）

○司会 どうもありがとうございました。

それでは、古本研究員の発表につきまして、滝澤三郎東洋英和女学院大学教授兼国連UNHCR協会理事長からコメントをお願いしたいと思います。

滝澤先生、お願いいたします。

○滝澤氏 わかりました。

先ほど、日本の自衛隊がUNDOFから撤収したというのをお聞きしました。1987年、私が国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）で働いていて、ベイルートにいたころ、戦争中のベイルートですから大勢PK0の兵隊がいるのですけれども、日本人がいないのですね。ほかの国の兵士たち、若い人たちが、けがしたり、死んだりしている中で、日本人はいない。そういう中で、たしかダッカのハイジャック事件でしたか、当時の首相が超法規的な措置ということで、赤軍の兵士を解放しました。そのときの理由が、人命は地球よりも重いと、そういう言葉でした。私は、その人命というのは日本人だけではないか、ここで死んでいく人はどうなのだということを思ったことがあります。ですから、その後で、1991年にPK0法ができて、自衛隊も行くようになったことは非常にうれしいと思っていました。最近撤退したということで残念ですけれども。

きょうのコメントですけれども、私、UNRWA、それから、UNHCRで財務を担当していましたので、その点からお話しさせていただきます。最初に、今までの10年間、大体何が起こったかをお話して、その次に古本さんの御発表についてコメントをしたいと思います。

この10年間、特にUNHCRの観点から見た場合に起こったことといたしますと、やはり国内紛争がふえた。冷戦後の国内紛争がふえる中で、国内避難民が大量に出る。これは放置すれば難民になりますので、西欧諸国が中心に、いわば難民の封じ込めということで、難民の流出を防ぐということがさらにIDPの増加につながったわけです。

そういう中で、UNHCRを中心に、国内避難民を保護しようという動きが出てきた。それが2006年からのクラスターアプローチで非常にはっきりしたわけです。もしUNHCR等が国内避難民に乗り出さなければ、人道支援のお金はずっと少なかったのです。今でも難民の数は1,000万人ぐらいです。10年前と全く同じです。ですから、もし同じであれば、予算はこんなに増えなかった。ところが、国内避難民に支援するというので、UNHCRの今の一番大きな予算、IDP予算は、私が入った2002年ごろの10億ドルから、今は40億ドル、プラスとしてシリアの特別支援ですから、50億、60億ドル、10年間でものすごく増えている、大変なIDP状況です。というわけで、IDPに対するUNHCR、または他の国際機関、人道支援機関の介入が膨大なニーズを生み出したということが言えると思います。

それから、もう一つ、やはり職員の安全ということです。先ほど明石先生のお話にもありましたけれども、職員の安全を保つために投資しなければならないということで、これもコストを上げているということです。

そういう環境の変化の中で、古本さんのペーパーですけれども、問いは、要するに、ニーズとファンディングのギャップをどうするかということです。これは基本的には、是正するためにはファンディングを増やしてニーズを減らせばいいということになるわけです。ところが、それが難しい。

第1に、ニーズというのは実はあつてなきがごとしものなのです。このニーズは昔から

あったのです。例えば、IDPに対する人道的なニーズは何百年もあった。ところが、それが実際に予算に出てきたのは2000年代なのです。ニーズはポテンシャルとしては至るところにある。それを記録して、計算して、予算にすると、アピールになるわけです。だから、ニーズというのは実は分からないわけです。国際社会は、国内避難民に対する支援をすべきだという新しい価値観ができたために、ニーズが生まれたわけですね。だから、ニーズというのは、いわばあってなきものということを一押ししておきたいと思います。

第2点は、アピールについても、実は自動的にはいできません。計算して予算になっていきます。そういう中で、2つの考え方があるのです。1つは、入ってくるとされる額を中心に予算を生むか、または、いわゆるニーズから一部を切り取って、これだけ必要なのだから、お金をくださいと言うか、この2つがあります。後者はニーズベースド（Needs Based）。今のUNHCRはニーズ・ベースド・バジェットティングです。それに対して、かつて私がいたころは、リソース・ベースド・バジェットティングといって、お金が入ってくる見通しを立てるところで予算を組むということです。この2つはUNHCRの中ではずっと議論があります。ニーズではかると、どんどん増えてしまう。お金が入ってこない。予算の充足率が6割になってしまう。それは無理だから、現実的な予算をつくろうとやると、今度はそのうちの何割しか入ってこないわけです。最終的にUNHCRはニーズをまず確定して、それに基づいて予算をつくるということになりました。

おもしろいのですけれども、アピールとファンディングにはまた関係があって、経験的には、大体、アピールの8割が集まります。アピールの8割がファンディングとして入ってくるのです。これは時によりますけれども、ほぼ同じ。そのインプリケーションは、予算を多くすればお金も入ってくるわけです。その分、助ける人が増えるわけです。だから、古本さんはこのギャップを問題にしていますけれども、実はギャップというのも折り込み済みなのです。一番大事なのは、アピール、つまり予算を増やして、そのためにファンディングを増やす。このギャップを、75%から8割を想定した上でアピールを強めるということにあると思います。

UNHCRは、特に今のグテレス高等弁務官のもとで、この点、非常に成功しました。予算が4倍になったということは、単にニーズが増えたというのではない。国内避難民がいかに大切かということを強烈にアピールして、組織の中の合理化も強力に進めて、UNHCRに対するドナーの信頼感を高めた上で、その結果がファンディングの増加、つまり、アピールに比例したファンディングという形になっているわけです。そんなことが今までありました。

そういう中で、古本さんの発表ですけれども、最後の3つの提言にいきなり行きますが、ギャップを少なくするために開発アクターの介入を求める、これは昔からあったものですが、なかなかうまくいかない。今でも、UNHCRは、例えば、世界銀行とかUNDPと一緒にやりましょうと言いますが、国際機関の競争状況の中で、なかなかうまくいかない。私はやはり、アピールする、強力なアドボカシー、これが大切だろうと思います。そ

うすることでお金がたくさん来る。UNHCRが中心になってお金を集めるというのが、オーソドックスであり、かつ今まで機能したのだらうと思います。

それから、コストの低減、いわばアピール額の低減というのは、プログラムの停止といったことをやらざるを得ないと思います。物事を始めるのは非常に簡単なのですけれども、やめるのがすごく難しい。恋愛と同じで。そういうわけで、思い切ってカットしない限りは、どんどん増え続ける。パレスチナ難民の支援についても、ガザは別として、ヨルダンとかであればカットはできるはずです。政治的な抵抗がありますけれども、それがないために、ヨルダンでは難民キャンプがどこにあるかわからない、ほかの町と全く同じであるにもかかわらず、たくさんのお金が入っている、60年間も続いているという状況になっています。ですから、思い切って、古い順なり、何らかの基準でプログラムをカットすることが必要だらうと思います。

3番目の初期ファンディングは非常に難しいと思います。なぜかという、今、現に人が殺されている、人が死んでいる中で、教育とか、そういったところに流すのは非常に難しいわけです。一番大切なことは命を守る。しかも、UNHCRの場合、去年、一昨年は1年間で8つの緊急アピールがあったわけです。そういう中で、教育等に、長期的なものにやろうというのは事実上難しいということがある。そういうことを私は感じます。

最後に、将来のことですけれども、特に日本について言えば、日本はUNHCRに対するナンバー2の拠出国として、国際的には非常に定評があるわけです。去年は270億円ぐらいで、これはUNHCRの予算の約8%ぐらいでしょうか。数字にすると300万人ぐらいの難民、国内避難民の命を救ったことになるわけです。ですから、これは今後も続けるべきだと思うのです。同時に、PKOといった形で自衛隊の人が行くのはすばらしいと思います。南スーダンの自衛隊の皆さんがジュバあたりでキャンプをつくって、そこで水を配っているのを見ると、すばらしいと思いますし、これは単に国際社会に対するメッセージだけではなくて、帰ってきた人たちが、日本の人たちに対する意識を変えてもらうという意味でもすばらしいと思います。ですから、大規模なものはないと思うのですけれども、ぜひPKOに対する日本の自衛隊の貢献を続けてもらいたいと、そのように思っています。

以上です。

○司会 ありがとうございます。

それでは、西川さん、お願いいたします。

○西川氏 ありがとうございます。2つのおもしろい研究を聞かせていただきました。

最初の研究のラエハについては、コメントでもあったように、これが機能しているかどうかというよりも、タリバンの中核の考えを分析する1つの資料であろうかという気がします。私は、タリバンが政権を樹立する前のアフガンに入っていたことがあります。恐らくタリバンになっても、中核的な考えがどこから出ているのかはなかなか見えにくいと

思います。さまざまな作用、反作用の中でタリバンの戦略、戦術が決まっているのかなという感じもします。

タリバンの中枢に接触すること自体非常に難しいわけで、電話取材だけでも非常に労多かつたのではないかと思います。いずれにしろ、今後、タリバンを分析していく1つの資料として、私もお伺いしました。

2番目の援助ですが、今のコメントにありましたように、ニーズ、実需が、結局は数字の積み重ねの中で決まっているわけで、このギャップを問題点として過大に見るのはちょっと違うのではないかなと、個人的には思いました。私自身は、難民問題は湾岸戦争後のイラクのクルド人問題のときにかかわりましたが、日本は平和構築、復興支援などのツールをいろいろ持っているわけで、そこに注力していく重要さを感じます。

先ほど申しましたように、一昨年、ジュバに入って南スーダン取材したのですけれども、こういうNGOが活動していました。日本の女性と男性で、合わせて10人ぐらいですが、国内避難民、つまり北から流れてきた人々の子供たちが路上生活をしているのを施設に入れて、面倒をみている。さらに16歳以上の子供たちの職業支援をしている。ジュバにあるレストランの経営者と接触して、そこの給仕、もしくは料理人見習いとして雇ってくれないかと仲介交渉をやっているわけです。30代の日本の若者です。目立たない、小さなことだけれども、こういう形でストリートチルドレンを支援していることに大きな感銘を受けました。相手の国の人々の目線に立てる日本人の強みを発揮していると思いました。

以上です。

○司会 ありがとうございました。

それでは、皆様からの御質問、あるいはコメントをお受けしたいと思います。

どうぞ。

○質問者（弓削氏） ありがとうございます。弓削です。

古本さんのプレゼンテーションで1つ教えていただきたいのですけれども、最後のところにあった支援ギャップに対してということで、3つの提言を行われて、ギャップを埋めるという話もあったと思うのですけれども、随分前から、緊急援助、人道援助と開発援助の間のギャップを埋めるという議論は行われていて、これは必ずしも、そのニーズ、アピール、ファンディングのギャップを埋めるというよりは、どちらかというと、援助のコンティニューム、それから、援助のいろいろな段階のコンティニュームということで、エマージェンシーから早期復興で、それから、開発という、観点は少し違ったと思うのですけれども、このコンティニュームが必要で、ギャップを埋めて、開発のアクターをもっと早くから入らなくてはいけないということはずっと言われていたと思うのですが、そういう提言が随分前にされてから今までの動きというのは、滝澤さんもちょうとコメントなさって、余りうまく行ってないとおっしゃったのですけれども、古本さんがどういうふうに見

ていらっしゃるかということをお教えいただければと思います。3つあった中で、最初は開発資金アクターを呼び込む、ギャップを埋めるということと、その後、もう2つの提言も、自立支援ですとか、人命救助以外の復興ということもおっしゃっていたのですけれども、全部ギャップを埋める一部に入るという見方もできると思うのですが、言われ続けながら、その動きは一部で改善しているのか、全くしていないのかという、そこら辺の動きについてどうお考えなのかをお教えいただければ幸いです。ありがとうございます。

○司会 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。どうぞ。

○質問者（風戸氏） テンプル大学ジャパンキャンパスの風戸治と申します。

長嶺さんのアフガンのタリバンについてのプレゼンテーション、非常に興味深く聞かせていただきました。

私の質問は、主にパキスタンに絞ってお伺いしたいと思うのです。言うまでもなくアフガンは内陸国で、パキスタンと国境を接しています。また、民族的に見ても、アフガンで多数派となっているパシュトン族がパキスタンにも北西辺境州などを中心にかなりおります。そうした、本当に一衣帯水の関係にあるパキスタンとアフガン、アフガンのタリバンのいろいろな問題などを解決するには、長期的に見て、やはりパキスタンの果たす役割がとても大きいのではないかと思います。特にタリバンと名乗る以前のムジャヒディンのころから、パキスタンの軍部、あるいは諜報機関などは非常に密接な関係を持っておりますし、また、トライバルリージョン、北西辺境州の部族地域などにいる部族の長老たちからのアプローチとか、そういったものの視点が、最後に書いてある新たな政策への発展性のところでどういうふう位置づけられるかなと、その辺のことをお尋ねしたいと思います。ありがとうございました。

○司会 ありがとうございます。

ほかに御質問のある方、手を挙げていただけますでしょうか。では、どうぞ。

○質問者（落合氏） JICAの落合と申します。

古本さんの御発表に関連してなのですが、最後に提言の中で、開発アクターの早期介入というのはまさにそのとおりで、我々でよく言うシームレスな支援ですね、人道から開発にということを行っていきまして、事例で出されているシリア難民支援ということで、周辺国のヨルダン、カントリー・ホスト・コミュニティ支援に対しても、JICAとしても、特に教育、保健、水といった、ヨルダンがシリア難民を受け入れることによって非常に負荷がかかっている分野について行っております。

その際にも非常に難しいなと思っているのは、まさに提言でもおっしゃられていたコミ

ユニティの強化の視点なのですね。ヨルダンで言えば、シリア難民を受け入れたコミュニティ、あるいはシリア難民の中でも国内避難民を受け入れたコミュニティですとか、さまざまなコミュニティがある中で、このコミュニティの強化の視点といったときに、いかにアプローチしていくのかということが課題になっています。したがって、一様でないコミュニティに対するアプローチというのはどういうものがあるのかといったことについて、もし経験から何か言えることがあれば伝えていただければと思います。ありがとうございます。

○司会 ありがとうございます。

ほかに御質問、あるいは御意見ございましたら、どうぞ。

○質問者（三橋氏） 再び質問させていただきます。ブラッドフォード大学の三橋と申します。

非常に興味深いお話ありがとうございました。質問は古本さんに対してなのですが、それでも、人道支援を実際に行う必要があるということに関しては全く同感なのですが、ただ、同時に、例えば、ダルフルの例などを見れば、人道支援を提供することによって、その周辺の地域格差を助長することで、実際的人道的な問題が長期化するという側面も持っているかと思います。その点で、例えば、プレゼンテーションの中に円を書いた図があったと思うのですが、ニーズが一番大きな円で、その次にあるアピール額、ちょうどこの周辺になってしまう、アピール額に当たるコミュニティから外れた人たちに対するアプローチというのも非常に必要な考え方ではないかと思うのです。そういう点で、現在のアピール額を決定する際の考え方であったり、アプローチの正当性というのも再度見直す必要があるのではないかと思うところなのですが、その辺についてはいかがお考えでしょうか。

○司会 ありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。よろしゅうございますでしょうか。日英同時通訳が入っておりますので、コメント、あるいは御質問、英語でという方もいらっしゃいましたら、どうぞ。どなたかいらっしゃいますか。

もしほかに御質問、御意見ございませんようでしたら、これでクローズさせていただいて、報告者の長嶺さんと古本さんに、それぞれ非常に重要なポイントを提起していただいていると思いますので、恐縮ですが各々5分程度でまとめてお答えいただけますでしょうか。

それでは、最初に長嶺さんでよろしいですか。お願いいたします。

○長嶺研究員 とても興味深い御質問、ありがとうございます。まさかパキスタンの話が出るとは思いませんでしたが、パキスタンとタリバンとの関係はとても複雑なのですね。

これもあえて触れなかったのですが、確かにパキスタンとタリバンとの関係というのは欠かせません。実際、タリバンにもインタビューしたところ、やはりパキスタンの話になると無言になってしまうのですね。パキスタンISI、秘密警察が裏でいろいろ牛耳っていることは確かなのですが、また、評議会がクエッタにあることは、もちろんパキスタンの何らかの協力なしでは多分、動けないと思うのですね。

一方、パキスタンの役目を過大評価するのともうかと思うのです。なぜならば、例えば、2001年以降、タリバンの中でもパキスタンを敬遠するような動きも見えてきますし、このマジックミラーで言いますと、パキスタンと結託しているというイメージを対内に示すと、やはり嫌われる傾向があるのですね。初めは、恐らくタリバンがパキスタン政局、当事者を利用していかんかもしれませんけれども、かえって利用されているという意識がどんどん浸透してきて、タリバンの中でもパキスタンを嫌うメンバーがかなり多いのです。指導者レベルでもかなり多いです。よって、パキスタンと余りにも明らかに協力しているというイメージを回避するために、あえてパキスタンとは距離を置いているということを誇示しているような印象も否めません。そういった感じでよろしいでしょうか。

○古本研究員 御質問ありがとうございます。簡単にですが、3点、お返事をさせていただきます。

まず、支援のギャップ、前からお話しされているということについてですけれども、私自身がどう感じてきたかですが、もちろん非常に改善されてきた部分は大きいと思います。特に人道支援内で見える部分と、支援の連続性で見える部分と、違う視点もあるかと思いますが、例えば、クラスターアプローチでも、早期復興が最初はなかったものが入れられてきたと。さらに、早期復興も、クラスターとしてスタンドアローンなものではなくて、マルチセクトラルな対応をするべきであるというふうに変わってきたということで、人道支援の中で、先ほどJICAの方からシームレスなというお話がありましたが、そうした視点を入れ込んだ人道支援が理論としては非常に洗練されつつあると感じております。

他方、例えば、私はイエメンに昨年の4月までいたのですけれども、復興へとつながる動きは入りが遅い、そしてまたスタートアップ、入ってからが遅いなというのを非常に強く感じる場所です。どうしても、まずアセスメントをかけて1年、またその次に、さらにペーパーに基づいて、政府とのキャパシティビルディングをして数年というような形で、なかなか目に見える結果につなぐにくいところがあるのかなと思っております。そうした中で、一体どのような具体的なアプローチをより活発にしていくのかというような、メニューとしてこれとこれをすべきというのは、私も今、この場ですぐに申し上げることはできないのですけれども、やはりこういうふうには人道支援が一気に目立っている中で、さあ、今が開発アクターのちょうど入るタイミングだというときに、まだ用意が出来ていないという印象が拭えません。

他方、パキスタンの例を見ますと、パキスタンの北部地震のときは、相当早くUNDPが開

発計画とファンディングのツール（マルチ・ドナー基金）のようなものをたしかつくられたと記憶しております。ですので、災害の人道支援から復興への局面では、既にそうしたものがかなり有効に機能しつつあるようにも感じておりまして、開発アクターとしては、紛争に起因する人道支援で入る局面を見極めるというのが1つの課題ではないかと感じております。

次に、JICAの方からコメントいただきましたコミュニティー強化の視点、いかにアプローチしていくかですが、これはJICAのほうが非常に知見が深いところではないかと思ひまして、私がお話しできることが非常に限られるように思ひますが、難民支援のヨルダン等々の例がありましたので、そこからコミュニティーにどういうふうに絡めるかということでお返事させていただきますと、難民と地域住民の両方が裨益するようなアプローチが以前からUNHCRでもとられてきております。俗称ですが、Urban Refugee Policyと呼ばれております。例えば、病院を建てる、また、政府に対して特定の地域の医療を強化する。それに対して、難民、または地域住民、裨益効果を持つ両方が平等にアクセスできるようにする。そうしたことが難民支援に開発を持ち込むというアプローチでは非常に重要かと思ひます。

また、UNHCRでも最近では、政府の、例えば、教育省ですとか、保健省ですとか、そうしたトップレベルのほうから、中央の大きな病院、また地方のクリニックに至るまでに、人材の育成等々を通じて、受け入れ国の保健システム自体、また教育システム自体を強化する、だから難民を受け入れてくださいといったことをやるのがふえてきております。ですので、そうしたことがシリア情勢についてももし可能であれば、より強くやっていけるのではないかと考えております。

最後に、地域格差、アピール額とファンディングの差ですね。忘れられたニーズがあるのではないかという御指摘で、どのようにニーズ、アピールを積み上げていくのかということでしたらご意見があるかと思うのですが、実は、私自身も、先ほど滝澤先生がお話しされたように、より積み上げれば大きくお金が出てくるだろうというのは、実際に現場にいとやってしまうことであつたりもします。他方、援助が必要なときに、この部分に足を踏み入れてもお金は出てこない、ドナーからはファンディングがつかないだろう、また、この部分はうちがやるべきことではないと、そういうような考え方で、いろいろな要素を含めながらドナーへのプロポーザルというのはつくっていくわけです。そして支援の計画もつくっていくわけです。

そういう中で、一番難しいのが、ここはやらなければいけないけれども、お金はつかないから、どうしてもミニマムにしか計画としては積み上げられないね、という考え方になってしまうプロジェクトは実は結構多いものでして、それに対して、実はきょうの発表がその問題意識からあるわけなのですけれども、どのようにすればいいか、難しい問題かなと思ひております。

以上です。

総括

○司会（福島） ありがとうございます。

コメンテーターの先生方から何か追加的な御発言がございますでしょうか。よろしゅうございますでしょうか。

今、提起されましたポイントは、いずれも大変重要な問題ですので、もう何ラウンドか議論をさせていただきたいところがございますが、所定の時間を超えておりますので、第2セッションをこれをもちまして終了させていただきたいと思います。報告者の方々、コメンテーターの先生方、どうもありがとうございました。（拍手）

本日のシンポジウムを終了するに当たりまして、冒頭で基調講演をお願いいたしました明石先生に、最後に総括のお話をいただければと思いますが、お願いできますでしょうか。

○明石代表 時間も既に予定を超過しておりますので、ごく手短かに二、三の点について、思いつくままに総括として言わせていただきます。

第1に、発表していただいた4人の方と、コメントしていただいた諸先生の発表、ともに大変優れたもので、レベルの高さを感じさせられました。今日の発表と討論の結果も入れながら本を出版しようという計画もあるように聞いておりますけれども、本当に本にする価値のある、今日のディスカッションであったと思います。

それから、西川さんから、PKO活動こそ日本の積極的平和主義をあらわす仕方として大変いい役割ではないかという御発言がありましたけれども、私も全く同感であります。ただし、第4世代の強靱な、RobustなPKOというのは、武装ヘリとか、戦車とか、かなり大きな武器、UNIFILなどでは軍艦さえも動員されておるということで、私はこれは6.5章ではなくて、6.9章くらい、つまり、第7章にかなり近づく活動であるので、日本としては当分は第4世代に加わるとしても、そのシビリアン部門、つまり、第4世代のうち第2世代の活動にむしろ似ている部門に特化すべきではないかという感じもします。ここで審議されたように、例えば、JICAがやっているような地味な平和構築の活動、ポストコンフリクトの平和構築と言われますけれども、別にポストコンフリクトでなくても、コンフリクトがある前の段階で、予防的な平和構築も必要ですし、そういうことに日本が努めたらいいのではないかと漠然と考えております。

それから、平和維持活動とメディアの問題ですけれども、アメリカの国務長官をやったクリストファーという人がCNN効果ということを言いました。つまり、不幸にして終わったソマリアの平和維持活動に関してなのですけれども、非常に悲惨な状況をCNNがテレビで映すと、ああ、これは助けなくてはいけない、PKOを導入しなくてはいけないということになるので、わっと押しかける。しかし、ソマリアのときにいみじくも起きたように、14名のアメリカ海兵隊の兵隊さんが首都モガディシュの道が無残な形で引きずり回される。それをテレビで見ると、もう撤退させるべきだ、ここにいる必要はない、つまり、時期尚早な

介入と時期尚早な撤退をCNNが、意図的ではないでしょうけれども、もたらすことになるということを言っているのですね。PKO活動は持続性を維持しなくてはいけないのに、一般市民の方々がややエモーショナルな反応に出てくることを彼は慨嘆しているわけですね。

実は、我が国も1992年から1993年に自衛隊をカンボジアに投入し、そのときに文民警察官も行ったのですが、ここで高田警視が亡くなり、何人かが重傷を負いました。我が国の文民警察は、まだそのときのトラウマから回復しないのではないかと思います。しかし、幸いなことに、自衛隊に関しては、94年のゴマ地域でのトラウマから回復してくれた。だからこそ南スーダンに今のような形で行って、すばらしい活動を続けているのだと思います。

今日のいろいろな発表と討議の下敷きになったのは、2002年の国際平和協力懇談会のいろいろな提言でした。その提言の中で多くの部分が実現されてきているのは大変にうれしいことです。しかし、実現されていないのが少なくとも2つあるのですね。

1つは、文民警察の役割について、私たちの報告書はかなりページを割いて提言しているのです。残念ながら、これはまだ現実化しておりません。

第2には、日本はPKO活動においてどういうことをすべきかということに関して、すべきことを今までは国際平和協力法で列挙しているのです。ところが、この懇談会のレポートにおいて、これはちょっとおかしいと言っています。してもいいことを列挙すると、それしかできなくなる。そうではなくて、してはいけないことを列挙したらどうだろう。すると、それ以外のことは必要に応じていろいろとできるわけです。それこそドイツがやり、フランスがやっているようなPKOに対する基本的な考え方である。つまり、ポジティブリスト、列挙主義ではなくて、ネガティブリスト、やってはいけないことを法律の中に明記すべきではないか。基本的な考え方を変えなさいということなのですね。これもまだ実現しておりません。

そういうことで、達成した部分を見ると、ある満足感をもって日本の国際貢献を語ることができるとは思いますけれども、これから達成すべきこともたくさん残っているということではないかということを申し上げて、私の総括の言葉にかえさせてください。ありがとうございます。（拍手）

○司会 明石先生、大変温かい、そして貴重なお言葉の数々、ありがとうございました。只今挙げていただきました諸点を是非実現したいと、私は個人的に思います。実現する方向で、それぞれのハードルを超えていくような工夫を、今日御発表いただきました研究員の皆様を初め、関係者で取り組んでいくことができれば、これに勝ることはないと思えます。

それでは、これを持ちまして「第5回国際平和協力シンポジウム」を閉会させていただきます。本日は、皆様、多数お集まりいただき、また、長時間おつき合いいただきましたこと、心から感謝申し上げます。ありがとうございました。（拍手）