

## 国連 PKO における「不偏性」原則と国際社会の秩序意識の転換

篠田 英朗

東京外国語大学

広島大学平和科学研究センター客員研究員

## The Principle of Impartiality in UN Peacekeeping Operations and the Shift of Understanding of International Order

Hideaki SHINODA

Tokyo University of Foreign Studies

Visiting Researcher, Institute for Peace Science, Hiroshima University

### Abstract

The principle of impartiality symbolizes the change in the doctrines of UN peacekeeping operations and also the shift of understanding of international order. The traditional UN PKO had a principle of neutrality. But in the 1990s there were serious failures of peacekeeping operations and there appeared cries for change in PKO doctrines. Secretary-General Kofi Annan intentionally distinguished between neutrality and impartiality in favor of the latter. The Brahimi Report and the Capstone Doctrine crystalized Annan's initiative in defense of impartiality. The difference between neutrality and impartiality is one major issue in the 21<sup>st</sup> century. It can be noted that there is a change in understandings of international order behind the emergence of the principle of impartiality as a key doctrine of the shift in contents of UN PKOs. The paper argues that the principle of impartiality ushered in the spread of robust operations. Impartiality explains how UN PKOs accommodate new doctrines like protection of civilians (POC) and

frequent use of Chapter VII authorities, since impartiality requires more principled peace operations based upon international normative standards of international humanitarian law and international human rights law. This paper then illustrates how the principle of impartiality is crucial in many recent cases of UN PKOs including UNAMID, MONUSCO, UNMISS, MINUSMA, MINUSCA.

## 1. はじめに

国連平和維持活動（以下 PKO）は、劇的に展開する国際安全保障環境を受けて、過去 10 年余りの間に大きな変化を遂げた。その変化の性格を捉えるには、様々な政策課題の発展をふまえた理論的な視点が必要であると同時に、世界各地の具体的な事例の最新動向を把握しておく必要があり、多角的かつ詳細な検討が必要である。だが国連 PKO が依拠する理論枠組みについては、そして国連 PKO が展開する地域については、特に日本国内においては、必ずしも大きな学術的関心が注がれ、精緻な研究がなされてきているわけではない実情がある。結果として、国連 PKO の新しい展開も正確に理解されているとは言えない状況にある。

本稿は、こうした問題状況をふまえつつ、最近の国連 PKO の変化において特に大きな重要性を持つ「不偏性 (impartiality)」原則の確立という象徴的な論点に焦点をあてる。「不偏性」がどのような意味で「中立性 (neutrality)」とは異なるのかについて基本的な理解を示した上で、その変化が持つ含意についていくつかの重要な示唆を示すことを行う。日本では、国連 PKO において「不偏性」が「中立性」とどのように異なるのかということ自体が、しばしば十分に理解されていない場合すらある。本来さら

に重要なのは、「不偏性」原則の確立が、どのような政策的含意を持つ出来事であるかを把握する発展的な理解である。

そこで本稿は、しばしば誤解や混乱が見られる「不偏性」原則の理解を的確に行うこと自体に一つの意味があることを指摘する。さらに、国連 PKO における「不偏性」原則の確立の背景にある国際社会の秩序の歴史的展開である。本稿では、後者の点については、対テロ戦争をめぐる議論に対する含意などを取り上げて、示していくことを試みる。

## 2. 国連 PKO ドクトリンにおける「不偏性」原則

国連 PKO ミッションは冷戦終焉後の時代に飛躍的な数の増加を見せた。そのため冷戦終焉後の武力紛争の増大を受けて、国連 PKO もまた量的に増加した対応を迫られ、その結果として質的な転換を遂げたと理解されることが多い。もちろんその理解は決して間違いではないだろう。ただし国連 PKO の質的転換ということであれば、むしろ 21 世紀になってから明確に発生した事態であると言えるだろう。1990 年代前半は、国連 PKO が量的拡大によって事態に対応しようとした時代であった。確かにカンボジ

アにおいて暫定統治に踏み切り、ボスニア＝ヘルツェゴビナにおいて人道支援活動を防御するという新しい任務を受け、ソマリアにおいて平和執行部隊による強制措置の実験を試みた。だがいずれの場合にもドクトリンの面で転換が図られたという明確な意識がないまま困難な事態への対応が求められたというのが実情だろう。カンボジアのような権限行使を躊躇し続けた事例から、ソマリアのような冒険的行動があからさまな失敗を招いた事例まで、1990年代前半は思考錯誤を続けた時代であったと言える。その結果、数々の PKO ミッションが目立った成果をあげることができず、米国を中心とする安全保障理事会内の有力国の PKO からの離反を招いた。そして 1990年代後半の国連 PKO は、劇的な数の低下を見せることになったのである。

この状況に大きな変化をもたらしたのは、1999年に東ティモールとコソボにおいて組織された二つの巨大ミッションであったが、ドクトリンの面では 2000年に公表された『ブラヒミ・レポート』が大きな歴史的転換点となった。国連 PKO は 2000年代に拡大を続け、派遣要員数が 10万人を超える規模に達するようになった。この規模は 2015年現在も維持されている。内容面でも、暫定統治に踏み込む場合や、憲章 7 省の権威を持った強制措置の権限を行使する場合など、伝統的な国連 PKO ではありえなかった介入的要素の強いミッションが数多く設立されるようになった<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> たとえば、Kofi Nsia-Pepira, *UN Robust Peacekeeping: Civilian Protection in Violent Civil War* (New York: Palgrave Macmillan, 2014); Thierry Tardy and Marco Wyss, *Peacekeeping in Africa: The Evolving Security Architecture* (New York: Routledge, 2014); Charles T. Hunt, *UN Peace Operations and International Policing:*

こうした事態の展開の背景には、1997年に PKO 局長から内部昇任で国連事務総長に就任したコフィ・アナンが存在があった。アナンは、就任直後から次々と過去の PKO の失敗を分析する事務総長報告書を発出し、新しい転換への下地を作った<sup>2</sup>。そして国連の公式活動においても、今日まで続く文民の保護をめぐる報告書の開始点となる議論を開始したのである<sup>3</sup>。

アナンは、1999年に *New York Times* 紙を通じて発表した『国際的な綱渡り (*Walking The International Tightrope*)』と題した論文で、紛争があふれる世界に対応するためには発想の転換が必要であることを示唆した。そして悪と対抗しながら文民の保護を実現するためには、「不偏性」原則の再定義を論じていたのである。アナンによれば、「不偏性は、悪に直面したとき、中立性を意味しないし、意味してはならない (“impartiality does not and must not mean neutrality in the face of evil”)<sup>4</sup>」のだった。

こうした動きの中で、アナンは、2000年に開

---

*Negotiating Complexity, Assessing Impact and Learning to Learn* (New York: Routledge, 2015); Paul F. Diehl and Alexandru Balas, *Peace Operations*, second edition (Cambridge: Polity, 2014).

<sup>2</sup> Report of the Secretary-General on The Fall of Srebrenica, UN Document, A/54/549, 15 November 1999; and Report of the Independent Inquiry into the Action of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda, UN Document, S/1999/1257, 15 December, 1999.

<sup>3</sup> Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict, UN Document S/1999/957, September 8, 1999.

<sup>4</sup> Kofi Annan, “Walking in the International Tightrope,” *The New York Times*, 19 September, 1999.

催予定であったミレニアム・サミットに提出する報告書を作成するため、ラクダル・ブラヒミを委員長とする国連平和活動に関する委員会を設立した。この委員会が『ブラヒミ・レポート』と呼ばれることになる報告書を作成し、その後の国連 PKO の質・量の両面における大展開の理論的基盤を作り出すことになった。

『ブラヒミ・レポート』は、強力なドクトリンと現実的なマンデートを求める議論において、当事者の同意を前提にした不偏性原則と武力行使の理解が、国連 PKO にとっての深刻な桎梏であるとの認識を表明した。国連 PKO 軍事部隊は、自分自身、ミッションの他の機能、そしてミッションのマンデートを守る実力を兼ね備えていなければならないと、『ブラヒミ・レポート』は強調した。困難な状況に立ち向かうとき、「不偏性」は、「憲章の諸原則と憲章諸原則に依拠したマンデートの諸目的への忠誠を意味しなければならない」。

ここで『ブラヒミ・レポート』は、「不偏性」と「中立性 (neutrality)」を明確に区別する。「そのような不偏性とは中立性と同じではなく、全ての当事者を全ての場合に全ての機会に平等に取り扱い、宥和政策をとるということではない。」なぜなら「しばしば現地の当事者は道徳的に同等ではなく、明白な攻撃者と被害者から成り立っており、「平和維持要員は、作戦面から武力の行使を正当化されるだけでなく、道徳的に武力の行使を求められる」からである。このような見解には、1990 年代の PKO の経験を踏まえた事情があった。「ルワンダのジェノサイドがあのように進展したのは、部分的には、国際共同体が明白な悪徳に對抗して現地に存在していた国連平和活動組織を用いることができなかった、あるいは強化することができなかったことによる。安全保障理事会は、それ以来、決議

1296 (2000 年) において、武力紛争において文民を標的にすることや、紛争の影響を被っている文民の人々に人道的支援を提供するのを阻害することは、それら自体で国際の平和と安全の脅威を構成し、安全保障理事会の行動を引き起こす、ということを決している。もし国連平和活動がすでに現地に存在しているのであれば、行動を起こす責任がそこに発生する。したがって準備がなされておくべきである。」<sup>5</sup>

2008 年に DPKO (国連 PKO 局) / DFS (国際フィールド支援局) が公刊した、いわゆる『キャプストン・ドクトリン』は、現在の国連 PKO の諸原則を表現した文書として確立された地位を得ている、この『キャプストン・ドクトリン』の中で、「不偏性」は、「当事者の同意」と「自衛およびマンデートの防衛を除いた場合の武力不行使」と並んで、国連 PKO の三つの重要原則のうちの一つとして説明されている。「当事者の同意」については、国連 PKO が当事者の同意をつなぎとめるために努力しなければならないのと同時に、時に同意をしなかったり、取り下げたりする集団があるかもしれない状況にも対応する実力をつけておかなければならないことが強調される。実力行使が正当化される基準としては、「不偏性」の原理が適用されるだろう。また、「武力不行使」については、結局のところどのような場合であれば武力行使が正当化されるのかということが論点になるので、やはり「不偏性」の原理が基準として重要視されることになる。このように、「不偏性」原則の正しい理解こそが、国連 PKO の諸原則を適切に捉えることにつながる。

『キャプストン・ドクトリン』によれば、「不

<sup>5</sup> Report of the Panel on the United Nations Peace Operations, UN Document A/55/305 – S/2000/809, 21 August 2000, para. 48-50.

偏性」とは、いかなる当事者に対しても好みや偏見に左右されずにマンデートを遂行することだと解釈する。「不偏性」は、主要な当事者たちの同意と協力をつなぎとめるために重要である一方で、「中立性や無活動と混同されてはならない。国連 PKO は、紛争当事者を扱うにあたっては不偏性を重視し、マンデートの遂行にあたっては中立的ではない。」マンデートに対して忠実であるべきことが原則になるという『ブラヒミ・レポート』の精神を受け継ぎ、『キャプストン・ドクトリン』は、マンデートに対して「公平」であるということは、マンデートに対して「中立」ではないということだと指摘し、「不偏性」と「中立性」が時には鋭く対立することを強く示唆している。

『キャプストン・ドクトリン』が警鐘を鳴らすのは、中立的であろうとするあまり、活動を差し控えてしまうような場面である。「良い審判員が公平であるが、違反を取り締まるように、和平プロセスの試みや国連平和活動が依拠する国際規範・原則を破壊する当事者の行動を、平和維持活動は黙認すべきではない。」『キャプストン・ドクトリン』によれば、公平であるというイメージを維持することは、国連平和活動にとって極めて重要なことである。間違った解釈や報復の恐れがあるからといって、不偏性の原則の適用を躊躇するようなことがあってはならない。必要なのは、よりよく説明していくことであり、行動を控えることではなく、ましてや原則に関して妥協をすることではないのだという。

こうした「不偏性」原則に関する理解があって、武力不行使の原則とその例外の関係を理解することができるようになる。『キャプストン・ドクトリン』によれば、国連の平和維持活動は強制措置の道具ではない。しかしながら、「もし

自衛とマンデートの防衛のためであるならば、安全保障理事会の授権の下で、平和維持活動が戦術的なレベルで武力を行使することはありうると広く理解されている。」<sup>6</sup>

このように「不偏性」原則とは、国連の平和維持活動を原則的で妥協のない性格に作り替えるために強調されているドクトリンである。それは、目標達成に不十分な規模しか持たずに失敗したり、政治的中立性を重んじてとるべき行動を回避して批判されたりした 1990 年代の PKO ミッションに対する反省の上に強調されるようになったドクトリンなのである。このような PKO を積極的かつ力強いものに作り替えるためのドクトリンとしての「不偏性」原則の性格は、「中立性」の概念との劇的な対比によって説明される。「中立性」とは、いわば紛争当事者との関係性における立場の問題である。つまり全ての当事者の中間に位置し続けるということが「中立性」であり、それは全ての当事者を常に平等に扱い、常に等距離で接するという態度によって保たれる立場である。これに対して「不偏性」は、国連憲章および安保理によって与えられたマンデートに対する忠誠によって保たれるものであり、その結果、紛争当事者との関係は相対化される。紛争当事者もまたマンデートに沿って行動していれば問題がないが、ある紛争当事者が国際法やマンデートに反した行動をとった場合には、国際法やマンデートに対する忠誠という観点から、国連 PKO ミッションはその紛争当事者に対して強硬な姿勢をとることを躊躇してはならない。たとえば 1994 年のルワンダのジェノサイドの際に「不偏性」原

---

<sup>6</sup> United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines, United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, 2008, pp. 33-34.

則が貫かれていれば、明白な国際人道法違反と  
和平合意違反が存在することを理由にして、  
PKO ミッションはジェノサイド遂行者に対し  
て武力行使も辞さない敵対的な姿勢をとるべき  
であったし、兵力や明示的な指示の不足は補わ  
れなければならなかったということになる。そ  
れが「不偏性」原則が求めるものである。

### 3. 「不偏性」ドクトリンと国連 PKO による武 力行使

「不偏性」原則が、最も重要な意味を持つの  
が、国連 PKO に憲章 7 章の強制措置の権限が  
付与される時である。『ブラヒミ・レポート』  
では、国連は戦争をすることはしない、と明記  
された。『キャプストン・ドクトリン』でも、国  
連 PKO は強制措置をとるための道具ではない  
と明記された。ブトロス・ブトロス＝ガリが、  
『平和への課題』で提案した「平和執行 (peace  
enforcement)」の概念は、ソマリアにおける執  
行措置活動の失敗と米国の PKO 部隊からの撤  
退を受けて、実効性のないものとみなされるよ  
うになった。これは 21 世紀になってからも継  
続して採用されている見方であり、二期目に再  
任されなかったブトロス＝ガリの事実上の失脚  
とも重なって、平和執行の概念は国連システム  
においてタブー視されていると言っても過言で  
はない。つまり国連は平和執行をしないと言う  
ことについては、広範な合意がある。

しかしそれにもかかわらず、数多くの国連  
PKO に憲章 7 章の権限が付与される場合が頻  
繁になり、ほとんど規則化しているように見え  
るほどなのは、なぜだろうか。『ブラヒミ・レポ  
ート』や『キャプストン・ドクトリン』は、国  
連 PKO は戦争をしない、強制措置の道具には

ならない、と主張しながら、国連 PKO が武力  
行使を辞さない積極的な活動をとるべき場合  
があることを強調する。この主張を理論的に裏付  
けているのが、「不偏性」原則である。国連 PKO  
は一般論として平和を作り出すための武力行使  
は行わない。しかし与えられた具体的な使命を  
遂行するために必要であれば、武力行使をする  
かもしれない。この一般論としてはしないが、  
具体的な場面に応じてはする、という論理構成  
は、「不偏性」原則を維持するのに必要であれば、  
その範囲内で武力を行使することにも躊躇すべ  
きではない、という考え方によって説明される  
のである。

「不偏性」原則への「転換」が明確化される  
にしたがって、いわゆる「文民の保護  
(protection of civilians : POC)」の概念が重  
要視されるようになった。21 世紀になってから  
の国連 PKO では、POC のマンデートが挿入さ  
れ、そこに憲章 7 章の権限をかけるという仕組  
みが定式化してきている<sup>7</sup>。規範面から言えば、  
それぞれの国連 PKO が個別的な活動内容を持  
つとしても、無辜の文民が殺害されたり、深刻  
な危機に陥ったりしている事態を、傍観してよ  
い場合などはありえないという認識がある。そ  
の背景には、国際人道法・国際人権法の権威の  
高まりと、それらの平和・安全保障問題との連  
動性の高まりがあることは言うまでもない。も

---

<sup>7</sup> 初めて国連安保理が文民の保護を理由として憲章  
7 章の権限をかけた事例としては、シエラレオネにお  
ける国連 PKO である UNAMSIL に関する 1999 年  
10 月 22 日の決議 1265 であるとされる。アナンによ  
る文民の保護に関する報告書が提出されてからわず  
か約 1 ヶ月半後のことであった。その後、コンゴ  
民主共和国、リベリア (2003 年)、コートジボワ  
ール、ブルンジなどをめぐって、次々と同様の決議が  
出されるようになった。

しそれらの根本的な国際法規範を軽視していたり、文民の危機に対して無関心であったりするのではないかといった印象を国連 PKO が現地社会の人々に与えてしまったら、その国連 PKO は正統性・信頼性を失い、失敗を余儀なくされる。そこで POC に関する任務が、高い地位で国連 PKO のマンデートに入ってくるのが一般的になってきたのである<sup>8</sup>。

理論的枠組みから言えば、これは依然としてブトロス・ブトロス＝ガリが唱えた「平和執行」とは異なることになっている。なぜなら憲章 7 章の権限にもとづいて国連 PKO が武力行使をとるとしても、それは平和の執行それ自体を目的にしたものではないからである。平和を維持するという大枠の中で、絶対に譲れない規範性の高い問題への危機に対してのみ武力行使を辞さない防衛行動をとるという論理構成になっているので、国連 PKO が全体として「強制措置の道具」となっているわけではないという説明になる。つまり武力行使に関する制限は緩めであると考えられるとしても、依然として問題領域的には限定的であるという枠組みの中で運用されるので問題がないということなのである。

当然の流れとして、憲章 7 章の権威を持って文民の保護にあたる場合には、武力行使を含む強制的な措置が求められる事態が発生してくる。近年の国連 PKO において、無人機の使用や諜報活動の使用などが新しい現象として起こってきているが、より効果的に軍事活動を行う要請が高まっている現状がその背景にあることは言うまでもない。文民の保護を中心とした具体的なマンデートの防衛のための措置だという限定

がかかっているとしても、それを強制的な措置も効果的に実施していくためには、軍事的手段を行使する方法の精緻化が求められる。国連 PKO が行使する軍事能力の向上という課題が出てくることは当然なのである。

さらに言えば、近年の国連 PKO は、地域機構との結びつきを強めながら、大きな一連の平和活動の一翼を担うという性格を強めてきている。ヨーロッパ地域では、NATO や EU が PKO 活動に当たる事例が、ほぼ一般化してきている。国連は、ヨーロッパ地域機構の軍事・警察の実力に期待しながら、政治的調整面の役割を担うといった役割分担である。なお NATO は、米国が侵攻した後のアフガニスタンで長期にわたる活動にあたった。そして時にフランスなどの主導で、アフリカで極めて緊急性の高い軍事活動を行う場合もある。

これに対して、アフリカでは、AU や ECOWAS が初動活動を担い、後に国連 PKO が展開していくという時間軸にしたがった役割分担が成立している。スーダンのダルフルでは、AU ミッションを引き継いだ国連ミッションがハイブリッド・ミッションという形で制度的に AU の継続的な関与を示し続ける事例も生まれた。ナイジェリア、エチオピア、ルワンダは、こうした流れの中で、国連 PKO の中でも大規模要員派遣国の常連国の仲間入りをしている。なおいずれも 1 万人規模の兵力を提供し、兵力提供国ランクの上位 3 位を独占し続けているインド、バングラデシュ、パキスタンの南アジア諸国は、国連 PKO に対するある種の地域的なパートナーシップを作り出している。

このように手段の面においては強制措置としての性格を強く持ちながら、文民の保護のように具体的なマンデートの防衛という枠組みの中で目的限定的に武力が行使されるので、憲章 7

---

<sup>8</sup> See Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict, UN Document S/2013/689, 22 November, 2013, paras. 43-50.

章にもとづく強制措置ではあったとしても、必ずしも「平和執行」と呼ぶべきものではないという論理構成は、国連 PKO が「不偏性」原則にもとづいた基盤とするドクトリンの仕組みの変質を果たしたことと結びついていると言えるだろう。

#### 4. 最近の PKO ミッションにおける「不偏性」原則の適用

「不偏性」原則それ自体は、一般性の高いものなので、個々のミッションのマンデートにおいてあらためて適用確認がなされたりするものではない。いくつかの「強力な (robust)」PKO ミッションにおいては、「不偏性」原則が大きな意味を持つ場合があり、それ以外のミッションではそれほど大きくは関係していないかもしれない。そこで最近の PKO ミッションの中から代表的な大規模かつ「強力」なものを選び出し、それらを個別的に「不偏性」原則の観点から検討する作業を行ってみたい。

##### 国際連合アフリカ連合ダルフル派遣団

##### <UNAMID: The African Union/UN Hybrid operation in Darfur>

UNAMID は、史上初めてのアフリカ連合 (AU) と国連との合同ミッションとして、2007 年の安保理決議 1769 によって設立が決められた。スーダンのダルフル地方における内戦あるいは政府系勢力による現地住民に対する攻撃に関して、2006 年にダルフル和平合意が結ばれて、停戦の枠組みが作られた。そのような情勢を受けて設立されたのが UNAMID である。

2006 年にはアフリカ連合がスーダンに対して平和維持ミッションを派遣していた。この

AU ミッションを発展解消させるものとして UNAMID が形成された。そこで AU ミッションの体制をそのまま活用するために、UNAMID はアフリカ連合との合同ミッション (hybrid mission) だという形態がとられることになった。

UNAMID は「文民の保護」を大きな目的の一つとしている。一日に 200 回のパトロールを実施して、ダルフルに住む人々を守ろうとしている。さらに、人道援助活動を守ること、和平合意の履行を確証すること、政治機構の再建を支援することもまた、UNAMID のマンデートの一部である。これらの目的を、人権や法の支配を中核とする価値規範の実現を通じて、達成しようとするのが UNAMID である。

2007 年の安保理決議 1769 で設立されることになった最近のミッションとして、また人道危機が継続中の状態を前提にして展開したミッションとして、UNAMID は文民の保護を中心的なマンデートとしている典型的なミッションである。人道援助活動とも一体のものとなって、人命保護のためであれば、武力行使を伴う強制的手段をとることが UNAMID では自明の前提となっている。

中立性とは区別された「不偏性」原則の徹底は、UNAMID の存在にかかわる大きな問題である。UNAMID とスーダン政府は緊張関係にあり、常に難しい政治的配慮が求められているが、ハルツームの政権に配慮をしているだけでは、ダルフルにおける人道危機に対応する手段を提示することはできない。文民の保護を貫くという「不偏性」原則の適用をへてようやく、UNAMID は存在価値を証明することができる。「不偏性」原則の遵守は、UNAMID にとって根本的な命題になっている。



国際連合コンゴ民主共和国安定化ミッション  
<MONUSCO: Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo>

MONUSCO は、前身の国連 PKO である MONUC を引き継いで、安保理決議 1925 に依拠して、2010年に設立された。MONUSCO は、マンデートを遂行するために必要なあらゆる手段をとることが許可されているミッションとしての性格を持つ。ここでマンデートとは、文民の保護、脅威にさらされた人道援助活動要員や人権擁護活動家の保護、そして安定化と平和の強化に向けたコンゴ民主共和国 (DRC) 政府を支援することである。

強力な措置をとるミッションとしての MONUC の性格は、Force Intervention Brigade: FIB の設立によっても象徴的に示された。DRC の東部では、人道的危機が慢性化していたが、その背景には、外国勢力によって大きく影響されている武装集団の暗躍があった。状況の改善を目指して、「Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the region」が、11 の周辺諸国、アフリカ連合議長、大湖地域国際会議、南部アフリカ経済共同体 (SADC)、国連事務総長などが参加して、2013 年に採択された<sup>9</sup>。これを受けて国連安保理は、決議 2098 を採択し、強力な軍事介入部隊としての FIB を作ることを決したのである。

FIB は、三つの歩兵大隊からなる特別部隊であり、MONUC 軍事司令官の指揮下に置かれたが、特別な性格を持つ部隊である。FIB 設立決議は、Mouvement du 23 mars (M23)、Forces

démocratiques de libération du Rwanda (FDLR)、the Lord's Resistance Army (LRA) といった武装集団を厳しく非難しており、これらの集団を無力化することを目指して、DRC 政府軍と協力し、積極的な軍事活動を行うマンデートを FIB に与えている。なお MONUSCO の活動を通じては、国連 PKO 史上初めて無人機 (Unmanned/Unarmed Aerial Vehicle: [U]UAV) が使用されたことなども特筆される。

このように MONUSCO では、反政府武装勢力に対して、強硬な武力行使を含む対応措置がとられており、これは文民の保護に関するマンデートの履行という「不偏性」原則にてらして高い重要性を持った活動の観点から、正当化されている。MONUSCO が PKO ミッションとしての性格を失うことなく、積極的な活動を遂行し続けることができているのは、ドクトリンの面から言えば、「不偏性」原則が浸透していることが大きい。

国際連合南スーダン派遣団

<UNMISS: United Nations Mission in the Republic of South Sudan>

2005 年包括的和平合意 (CPA) に基づいた住民投票の結果を受けて、南スーダンが 2011 年に独立すると、安保理は決議 1996 で UNMISS の設立を決めた。UNMISS の活動の主目的は、独立したばかりの南スーダン政府に対して、能力強化を支援し、周辺国との関係構築を支援することであった。

しかし 2013 年 12 月に失職した元副大統領のマシャール氏が、サルバキール大統領の政権に対してクーデタを試みた結果、武力衝突が各地で発生し、数千人の死者と、16 万人以上の難民と、90 万人ともいわれる数の国内避難民が発生した。100 万人以上の人々が、食力不足などの

<sup>9</sup> [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2013/131](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/131)

人道的危機にさらされることになった。各地の UNMISS 関係施設には、無数の避難民が殺到した。スーダン時代の内戦の主要な武装勢力であり、CPA において特権的な立場を与えられて、そのまま南スーダンの政府機構を独占的に掌握するに至ったスーダン人民解放運動 (Sudan People's Liberation Movement: SPLM) 内部の権力闘争が、伝統的なディンカとヌエルの間の対立関係に飛び火し、天然資源をめぐる地域間確執も顕在化した形であった。

この事件が起こったことを受けて、国連安保理は 2013 年 12 月 24 日に決議 2132 を採択して兵力増強を用意し、2014 年 5 月にさらに決議 2155 を採択し、文民の保護、人権監視、人道援助活動支援、安全環境の整備、停戦合意の実施支援を UNMISS の優先マンデートとして設定することになった。また Cessation of Hostilities Agreement と呼ばれる停戦合意の履行を補佐する役割を担い、Intergovernmental Authority on Development (IGAD) task force と呼ばれる機能も、UNMISS ミッション内部に設置された。こうした動きによって、これによって UNMISS は、現地政府支援を主要な性格とするミッションから、積極的に文民保護などのマンデートの履行にあたるミッションへと移行した。

2013 年 12 月の危機に際しては、UNMISS を批判する動きが、政府側の勢力から生まれた。UNMISS のそれまでの活動は、政府を支援することであり、そこにはいわば技術的な問題だけがあった。ただ危機が発生した際には、ミッションが強く「不偏性」のあり方について整理せざるを得ない状況が生まれたのであった。

国際連合マリ多元統合安定化ミッション

<MINUSMA: Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali>

MINUSMA は、2013 年 4 月に安保理決議 2100 で設立された比較的新しいミッションである。MINUSMA に先立って 2012 年に組織された United Nations Office in Mali (UNOM) という政治ミッションと African-led International Support Mission in Mali (AFISMA) という軍事ミッションを統合吸収して発展させる形で設立された。マリ共和国の情勢不穏化を受けて介入した ECOWAS 主体の平和維持部隊を引き継ぐ形で設立された。政治プロセス進展のための支援を提供するのが主目的になるが、安定化のための諸活動をするのも要請されている。文民の保護、人権監視、人道援助活動支援、避難民帰還支援、国家機能の拡充支援、選挙準備支援などにあたる。MONUSCO などの他の狭量化したミッションと同じように、文民の保護のような中核マンデートの遂行が脅かされた場合には、必要なあらゆる手段をとることが求められることになっている。なおマリには先行して軍事介入したフランス軍が別途存在しているため、MINUSMA はフランス軍との協力関係の下に活動するのは前提となっている。なお活動の主体は、不安定化の度合いが強い北部地域で展開している。

2012 年 1 月に北部トゥアレグ人たちの運動 (Mouvement national pour la libération de l'Azawad: MNLA) が、Ansar Dine、Al-Qaida in the Islamic Maghreb (AQIM)、Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) といったイスラム過激派諸勢力等と連動する形で、政府軍に対する攻撃を開始した。背景には、リビアでの政変による武器・民

兵の流入があった。さらに3月には軍事クーデタが発生した。アマドゥ・サノゴ (Amadou Sanogo) 大尉が率いた武装集団は、憲法の停止と政府組織の解体を宣言した。これを受けて北部では政府軍が敗北を続け、主要な都市は反乱軍の手に落ちた。

ECOWAS は、ブルキナファソ大統領のブレイズ・コンパオレを調停特使として派遣し、4月にクーデタ軍との間でアマドゥ・トゥマニ・トゥーレ (Amadou Toumani Touré, 大統領を辞任させ、移行政府を設置する内容の枠組み合意を果たした。これにともなって国連による移行政府に対する政治交渉・選挙・統治・治安維持・人道援助への支援の提供もなされることになった。2012年12月の安保理決議2085は、マリ北部におけるテロリスト集団及び犯罪者集団らの活動を地域及び国際社会全体に対する脅威と認定し、国連憲章第7章に基づく行動として、マリ北部地域奪還のため、AFISMA (アフリカ主導マリ国際支援ミッション) を設置し、AFISMA を介してマリ暫定政府軍を支援することを承認した。

しかし2013年1月にはAQIMとも連携したAnsar DineやMUJAOは南や西に軍事展開し始め、主要な都市が次々と陥落していった。マリ移行政府はフランスに支援を要請し、1月11日にフランスによる「セルヴァル作戦 (Opération Serval)」が開始された。マリ軍およびAFISMAと連携したフランス軍の介入は、反政府勢力の北部への撤退をもたらした。

移行政府においては政治プロセス進展のための行程表が作られ、議会でも賛同を得た。行程表によれば、マリ当局は、領域的一体性の回復と自由で公正な選挙の実施という二つの大きな責任を持ち、それらの目的の達成のために、効果的な軍事的活動から統治制度の再確立の努力

がなされるべきなのであった。そして移行政府支援をさらに効果的に行うために、国連PKOミッションの設置がなされるようになったのである。MINUSMAは、安定化のための政府支援を提供することが主な目的となっはいるが、フランス軍などとも事実上の連携作戦をとり、無人機を通じた情報収集活動を行うなど、北部の反政府勢力に対して敵対的な姿勢をとっていることは明白になっている。

マリにおける国際社会の対応は、北部に展開するイスラム過激派系の勢力を、国際の平和と安全の脅威を構成する国際社会の敵として認定した上で、マリ政府、周辺国、そして国連が協力して対抗力を形成するという構図で進められている。つまり国際社会とその敵が対抗関係にあることが自明視される構図の中で、国際社会の対抗力形成の努力を高めるために包括的な国連PKOミッションが設置されたわけである。こうした情勢においては、もはや伝統的な「中立性」原則を適用することは、まずもって不可能であると言える。むしろ「不偏性」原則の徹底化を通じて、マンデートへの忠誠を基準として活動の枠組みを設定する以外には組織活動の統一性を図ることはできないと言うべきだろう。

マリの場合には、対テロ戦争という世界大の現象の一部として武力紛争が起こっている性格が強いが、そのような状況においてもあえて国連PKOを含む国際社会のアクターが関与を深めて平和活動を行っていく事態は、国際的な平和活動の現状を非常に劇的に示すものだと言うことができるだろう。「不偏性」原則は、いわば国際社会にも譲ることができない規範的枠組みがあることを前提にしているが、それは国際的な平和活動がもはや伝統的な活動枠組みの中では遂行し得ない内容を持つ活動を行っているという事実を物語る。

国際連合中央アフリカ多面的統合安定化ミッション

<MINUSCA: Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine>

MINUSCA は、2014 年 4 月の安保理決議 2149 によって設立された新しい PKO ミッションである。中央アフリカ共和国における人道的危機への憂慮を理由とし、文民の保護を主要な目的としつつ、移行プロセス支援、人道援助促進、人権促進擁護、司法・法の支配の支援、武装解除・動員解除・再統合・帰還プロセス支援なども扱う。それ 2010 年移行まで存在していた BINUCA (Bureau Intégré de l'Organisation des Nations Unies en Centrafrique) を吸収し、MISCA (Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine) の活動も引き継ぐ形で、MINUSCA は展開することになった。

中央アフリカ共和国では、2012 年 12 月にセレカ (Séléka) というイスラム勢力が反政府武装闘争に立ち上がった。和平交渉が進められる中、首都バンギは 2013 年 3 月にセレカの手に落ち、フランソワ・ボジゼ大統領は逃亡した。こうした情勢において、逆にキリスト教徒および土着宗教信仰者が「アンチ・バラカ」の勢力を形成し、イスラム勢力との対抗関係を明確にした。こうした混乱によって、数百万もの人々が飢餓などの理由により人道援助がなければ生活が困難になるような状態に陥ってしまったのである。2013 年 12 月にはさらに激しい戦闘が勃発した。この結果、2013 年 9 月に 22 万 5 千人だった国内避難民は、2014 年 1 月初頭まで

に 95 万 8 千人にまで膨れあがった<sup>10</sup>。なお 2014 年 1 月にジョトディア「暫定大統領」が辞任し、首都バンギ市長であったサンバ・パンザ女史が「暫定国民評議会」によって「暫定大統領」に選任された。セレカとアンチ・バラカは同年 7 月に停戦合意したが、必ずしも遵守されておらず、情勢不穏は続いている。

2013 年 12 月に MISCA が設立された。あわせて安保理によって承認されたのはフランス軍のサンガリス作戦 (Opération Sangaris) であった。MISCA とフランス軍は人道的惨禍への対応を進めたが、危機の規模は適切に対処するには甚大すぎるものであった。そこで国連事務総長は 6 つのイニシアチブを提唱し、AU とフランス軍の迅速な補強、アフリカ部隊への物資・財政支援、調整された指揮命令系統、文民保護の焦点化、中央アフリカ共和国政府への迅速かつ実質的な支援、政治的和解プロセスの促進、人道援助活動への緊急かつ十分な資金提供を唱えた。しかしこれらはあくまでも過渡的な活動とみなされ、2014 年 3 月には事務総長によって新たな 1 万人以上の要員規模の PKO ミッションの具体的計画が提示され、MINUSCA の設立に至った。

MINUSCA においてもまた、文民の保護などのマンダートの維持に関わる場合には、憲章 7 章の権限で、あらゆる必要な手段をとることが許可されている。実は、同じ憲章 7 章の権限は、フランス軍に対しても承認されている。このことは MINUSCA が、「不偏性」の原則に反しない形でフランス軍と協力して活動をすることが

<sup>10</sup> IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre), "Central African Republic IDP Figures Analysis"

<<http://www.internal-displacement.org/sub-saharan-africa/central-african-republic/figures-analysis>>.

可能であり、望ましいという安保理の見解を示していると言ってよい。イスラム教勢力とキリスト教勢力が対立する状況の中で、中央アフリカ共和国における平和活動は、極めて政治的に困難な状況にあると言えるが、国連は、活動内容の積極化とフランス軍との連携によって、事態の沈静化に寄与しようとしている。

## 5. おわりに

本稿では、国連 PKO の過去 15 年ほどの間の進展を意識しつつ、象徴的なドクトリンとしての「不偏性」原則について議論の焦点をあてた。

「不偏性」原則は、単に「中立性」と区別されるのみならず、「文民の保護」といった重要事項にてらすと、むしろ「中立性」原則とは鋭く対立させざるを得ない原則である。「不偏性」は、紛争当事者を常に平等に扱うことを目指したのではなく、むしろ逸脱してはならない規範的枠組みを遵守し、法原則とマンデートに忠実になることを要請する原則であった。

本稿は、こうした問題意識を持ちながら、最近の代表的な国連 PKO の事例を参照し、多く

の大規模ミッションが「不偏性」原則に依拠することによって初めて活動可能であるような仕組みを持っていることを示した。「不偏性」とは、もはやそれなくしては国連 PKO が成り立たないような原則なのである。

しかし最も新しい事例であるマリや中央アフリカ共和国、あるいはコンゴ民主共和辱の事例が示すように、規範に忠実になり、規範逸脱者と鋭く対決することは、場合によっては国連が協力することが可能だと考え、あるいは安全保障理事会において活発な欧米諸国の意向にそった中央政府と国連 PKO が一体となり、欧米諸国に敵対的な勢力と対峙するという構図を生み出しがちになるかもしれない。このことが持つ含意は、「対テロ戦争」において欧米諸国がイスラム過激派と世界的に対峙している状況を考えると、政治的に極めて大きなものがあると言わざるを得ない。「不偏性」原則にもとづいて、規範に忠実になった場合、それが欧米諸国寄りの規範だとみなされてしまうならば、国連 PKO の威信は低下する。「不偏性」原則の適用が、今後どのような方向を辿っていくのかは、国際社会全体の安全保障環境の中で、大きな意味を持っていると言える。