

## 国連平和維持活動（PKO）

——「停滞」の構造と新たな方向性の模索

山下 光



## まえがき

本シリーズは、国連など多国間の協力によって行われる「国際平和活動（International Peace Operations）」に関する研究成果である。

国際平和活動とは、国家間の武力紛争や国内紛争・騒乱といった危機に関し、その予防、管理、解決から再発防止までを目的として国際社会により実施される軍事・文民活動のことを指す。その実施主体は国連平和維持活動（PKO）に留まらない。欧州連合は共通安全保障・防衛政策（EU-CSDP）に基づく軍事・文民ミッションを域外に幅広く展開し、多くの紛争を抱えるアフリカでは自らの手で地域の安定を確保すべくアフリカ連合（AU）などが主体となり様々な形態の平和活動を実施している。その他にも、日本が司令部要員を派遣するエジプト・シナイ半島の多国籍部隊・監視団（MFO）など各種の有志国連合による平和活動がある。

日本では、2017年に南スーダンでの国連PKOから自衛隊部隊を撤収して以降、国際平和活動への関心は低調である。その背景には厳しさを増す安全保障環境があり、国際的な活動への部隊派遣は現実的な選択肢ではなくなってきている。その反面、「望ましい安全保障環境の創出」に向けて日本は各国との安全保障協力を力強く展開しており、2023年には途上国の防衛当局に対する政府安全保障能力支援（OSA）も発足した。豪州など先進諸国は、OSAのようなツールや防衛アセットを効果的に用いて、二国間の安全保障協力と国際の平和と安定への貢献の両立を図っている。日本でも今後そのような方向性での政策検討が見込まれるが、同時に国際平和活動の現況についての理解を深めておく必要もあるだろう。

本シリーズは、日本で暫く意識されることのなかった国際平和活動について、最新の情報とともに、その現状と展望を示すものである。「ポスト冷戦後」世界と称される新たな秩序をめぐる国際社会のせめぎあいにおいて、国際平和活動も新たな意味を持ちつつある。この動向を正しく把握し、日本の抱える各種の制約を踏まえつつ適切に対応することは、相対的な国力の低下とともに国際的な影響力に陰りを見せる日本にとって意味のある事ではなかろうか。

本シリーズの冊子が読者の国際平和活動についての認識を新たにし、日本の関与について再考する一助となれば幸いである。

## 「国際平和活動の今後」事業とは

---

笹川平和財団では、多極化と大国間競争が同時並行的に進行する国際社会において、国際平和活動および各国の関わりが転換期にあることを踏まえ、その動向を把握し、国連やその他の主体による平和活動への関与の在り方を明らかにすべく、2022年度から「国際平和活動の今後」と題した研究事業を行っています。この事業ではこれまで、国連平和維持活動（PKO）に留まらず、欧州連合やアフリカ連合などが行う各種の平和活動、さらにはそれらを踏まえた日本による今後の国際平和活動への関与について議論を重ねてきました。この事業の成果を広く共有することで、日本政府に新たな選択肢を提示し、日本の対外影響力の増進を図り国際社会の安定に寄与することを目指します。

「国際平和活動の今後」事業の活動については、次のウェブサイトをご覧ください。

<https://www.spf.org/security/programs/V20220142.html>

# 国連平和維持活動（PKO）

## ——「停滞」の構造と新たな方向性の模索

静岡県立大学 教授 山下 光

### はじめに

国連平和維持活動（PKO）について、近年顕著になっている一つの傾向がある。新たなミッションが長い期間設置されていない、という傾向がそれである。

まず、執筆時点（2024年1月）での設置・展開状況を確認しておく。

国連平和活動局（DPO）によると、国連PKOは71ミッションが設置され、そのうち11ミッションが展開している<sup>1</sup>。これらのうち、最も新しく設置されたミッションは国連ハイチ司法支援ミッション（MINUJUSTH、2017～19年）であるが、MINUJUSTHは先行して活動していた国連ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH、2004～17年）の後継として設置された小規模な法の支配ミッションであり、新規ミッションとは言い難いところがある。これを除き、さらにさかのぼると国連中央アフリカ共和国多元統合安定化ミッション（MINUSCA、2014年4月～）が最新となる。つまり実質的にいえば10年（MINUJUSTHを含めても7年）近く、新たな国連PKOは設置されていないのである。

このことをもう少し長いスパンで位置づけてみる。国連PKOの新規設置数が最も多かったのは1993年（6件）であり、これに1991年（5件）、1992年・1995年・1997年・1999年（各4件）が続く。これだけを見ても1990年代はPKO設置のピークであること

---

<sup>1</sup> U.N. Department of Peace Operations (DPO), “List of Peacekeeping Operations 1948-2020,” [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un\\_peacekeeping\\_operation\\_list\\_3\\_2.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_peacekeeping_operation_list_3_2.pdf). 以下のミッション設置数に関する記述も特記されない限りこのデータに基づいている。

が分かる。実際、1989年から2007年の間に49件が集中しており、この間で新規設置がなかった年は1990年と2001年のみであった。その後、2008年～09年と冷戦後では初めて新規設置のない年が続き、2010年から2014年までは1～2件の新規設置が毎年行われていた。そして2015年～16年と再び新規設置がなく、2017年のMINUJUSTHに至っている。

ポスト冷戦期の長期間、新規設置がない期間は長くて2年であったことからすれば、7年（実質的には10年）近くの間新たなミッションができていないという状況は際立っている。この印象は、同時期に5つ（MINUSCA以降では6つ）ものミッション<sup>2</sup>が終了していることによって、さらに強められる（表1）。

表1 国連PKOミッションの設置・終了状況（2001年以降）

	01～05年	06～10年	11～15年	16～20年	21年以降
設置件数	7	4	5	1	0
終了件数	7	5	3	5	1 <sup>注</sup>

出所：国連DPOデータより筆者作成。

注：これに加え、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション（MONUSCO）も2023年末から段階的な撤退が開始されている。Security Council Resolution 2717, December 19, 2023, paras. 22-28.

2007年以前までの設置頻度と数からすれば、国連PKOの活用度はこのように明らかに低まっている。その意味で、国連PKOの現状に関して「停滞」という表現を用いても間違いではない——少なくともそのように見える。

しかしなぜ国連PKOは「停滞」しているのだろうか。新規設置以外の面においても、すなわち全体的にみても国連PKOは停滞していると言えるのか。そして、近年の停滞傾向の先に、国連PKOが再び活用されるような展望はあるのか。本稿では、これらの関連しあう問いを考えてみたい。

<sup>2</sup> MINUJUSTH設置と同時に廃止されたMINUSTAHおよび2023年末で終了したMINUSMAを含む。

# 1. 停滞の背景—戦略・活動環境の悪化

## (1) 安全保障理事会と大国間競争

まず国連PKOが停滞している背景であるが、以下の3点が主要なものとして指摘できる。

第1は、大国間競争の再来に伴う国連安全保障理事会（以下安保理）の力学変化である。国連PKOミッションは一部の例外を除き安保理決議により設置される。そこで授權された諸任務（マンデート）が定期的に更新されるのも、また終了が決定されるのも安保理決議を通してである。したがって国連PKOが活用されなくなった端的な理由は安保理の意思決定プロセス、さらに言えば常任理事国5カ国（以下P5）の関係に求められる。なぜP5の関係が特に重要なのかと言えば、国連PKOの場合（それ以外のイシューについても概ねそうであるが）、関連決議をドラフトし採択に託すのは常任理事国、とりわけアメリカ、フランス、イギリスの3カ国（以下P3）であることがほとんどであるためである。P5は拒否権を有しているため、決議を通すためにはP5内でそれが使われないような調整とコンセンサスづくりが必要になる。逆の言い方をすれば、そうしたコンセンサスが得にくい場合や、ミッション設置を発案し調整にあたる意欲のある常任理事国がない場合、ミッションは設置されにくくなる。

このように考えると、近年国連PKOが活用されにくくなっている原因の一端は、P5間の関係変化、特にその関係が協調より競争を基調とするものとなったことに求められる。より一般的な言い方で述べれば、大国間競争の再来と言ってもよいであろう<sup>3</sup>。米中の多次元にわたる競争の激化やロシア・ウクライナ戦争など、その関係変化の内実をなす動向については日々さまざまな議論がなされている。またそれが何を意味し、また将来に対して何を意味するのかも——この論考を含めて——多様な解釈がな

---

<sup>3</sup> 現在の国際関係において、「大国（間競争）」にP5以外の国（新規台頭国と評されるような諸国）を含めることも可能ではあるが、ここでは国連PKOにおけるP5の重要性に鑑み、P5を念頭にしたものとしてこの表現を用いている。

されるようになっているが<sup>4</sup>、ここではそれらを掘り下げて検討する余裕はない。ただここで示唆したいのは、大国間の関係が競争を基調とするものになっていることが、安保理におけるコンセンサスや調整を困難なものとしている点である。

おそらくこれには①大国間同士の関係悪化そのものに由来するものと、②競争に伴う各国レベルの政策的な優先順位変化に由来するものとの2つがある。

まず前者であるが、諸国間の緊張関係や国益の対立が激化すれば合意形成が難しくなるのは、PKOに限った話ではない。例えば新技術の規制、地球環境保護、国際開発協力などの分野でも、「グローバルな団結の欠如」<sup>5</sup>は協力を基礎とする取り組み全般の減退に直結する。PKOもまたそうした諸国家間の協力によってはじめて活動が可能となる類の活動であるが、上記したような意思決定プロセスの枢要性ゆえにP5間の協力が特に必要であった。

言うまでもないが、安保理審議におけるP5の関係は常に緊張を含むものではあった。“P3”という区別が示唆するように、ポスト冷戦期においても常任理事国の間には一種の分断線が残存していた。ただし特に冷戦直後の時期、中国とロシアはまだ経済成長や体制移行のただ中にあったこともあり、安保理での意思決定を主導してきたのはP3の方だったのである。だが2000年代に入り、中国の大国化やロシアの周辺国に対する軍事・外交的な攻勢姿勢が明確になってくると、P3の主導性を支えてきた力の優

---

<sup>4</sup> 大別すると、こうした議論には価値の視点（現代の国際関係を「自由主義的国際秩序への挑戦」として捉えるものなど）から考察するものと、力の分布の視点（「新たな冷戦」、「多極対二極」など）から考察するものがあるように思われる。例えば以下を参照。John J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security*, Vol. 43, No. 4, Spring 2019, pp. 7–50; John G. Ikenberry, “The End of Liberal International Order?” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, January 2018, pp. 7–23; Charles A. Kupchan, “Realpolitik’s Revenge,” *The National Interest*, No. 181, September/October 2022, pp. 33–42; Emma Ashford and Evan Cooper, “Assumptions Testing: Multipolarity Is More Dangerous than Bipolarity for the United States,” Stimson Center, October 2, 2023, <https://www.stimson.org/2023/assumption-testing-multipolarity-is-more-dangerous-than-bipolarity-for-the-united-states/>.

<sup>5</sup> Council on Foreign Relations, “Council of Councils Twelfth Annual Conference : Insights from a Council of Councils Conference,” June 27, 2023, <https://www.cfr.org/report/council-councils-twelfth-annual-conference>.

越も自明なものではなくなり、中露側の不満も強まってくる<sup>6</sup>。同時に、それら諸国間での競争意識や相互の脅威感も高まるため、P5として新たなイニシアティブ——PKOの新規ミッションのように——に向けた協力を進めることはますます難しくなってくる。

もう一つの経路は、協調よりも競争が基調となった国際環境が、各国の対外政策の方向性に与える影響に関連する。概して言えば、国際競争に直面すると、国の対外政策は自国の生存を優先した保護主義的なものか、他国（特に台頭国や競争相手国）に対する優位性の確保に向けたゼロサム的なものとなりやすい。もちろんこうした方向性は、その国の対外政策全体の優先度を単純に下げる（「内向き」になる）ことを意味するわけではない。これらのアプローチもまた、ある種の対外政策ではあるのである。しかし、こうした姿勢が強まっていけば——それ自体が他国の脅威感や不信感を高めるという負の循環を生み、相互にとっての国際環境認識をさらに悪化させていくのであるが——国際問題を他国との協力により改善していく取り組みの優先順位は呼応して下がって行かざるを得ないであろう。

もちろん、国際環境がそうした現状にあるのかはあくまで経験的な問いではある。しかし国際協力を長らく主導してきたP3のような諸国についても、そうした兆候を容易に指摘できるのが近年の状況である。米国を例に挙げれば、同国の国連に対する姿勢には積極的なものと消極的なものとの間で一定の振幅がこれまでも見られてきた<sup>7</sup>。だがそうした中においても、自国第一主義を掲げたトランプ（Donald Trump）政権期（2017～2020年）の外交は単独主義的な性格が極めて強いものであったとされる<sup>8</sup>。

---

<sup>6</sup> See, e.g., Katharina P. Coleman and Brian L. Job, “How Africa and China May Shape UN Peacekeeping beyond the Liberal International Order,” *International Affairs*, Vol. 97, No. 5, September 2021, pp. 1465-1466.

<sup>7</sup> 1990年代前半に起きたソマリア内戦介入前後のクリントン政権（Bill Clinton）の政策変化は特に広く知られている。See, e.g., David Halberstam, *War in a Time of Peace: Bush, Clinton, and the Generals* (New York: Scribner, 2001), Ch. 23.

<sup>8</sup> こうした姿勢はしばしば見返りを要求する（“transactional”）と評される。See., e.g., Joseph S. Nye, “Trump’s Transactional Myopia,” *The Strategist*, February 5, 2020.

そうした姿勢は同盟国に対してすら見られるものであったが、国連などを通じた国際協力になるとその姿勢はさらに露骨なものとなる。国連システムとの関連では<sup>9</sup>、それは人権理事会からの脱退や、世界保健機関（WHO）、国連人口計画（UNFPA）、国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）に対する拠出金停止となってもあらわれたが<sup>10</sup>、国連PKOそのものに対する批判や縮小圧力も著しいものがあった。トランプ政権期に国連大使だったヘイリー（Nikki Haley、2017～18年）は国連、とりわけPKOに「脂肪があることは誰でも知っている」（“Everybody knows there’s fat at the UN. Everybody knows there’s fat in the peacekeeping missions.”）<sup>11</sup>としてPKO予算の縮小圧力を強めるとともに、マンデート更新の機会においてもPKOに対する批判や規模削減のための主張を展開した<sup>12</sup>。バイデン政権（Joe Biden）になってそれら政策の多くは覆されているものの、PKOに対し一転して積極的姿勢を示しているところまでは言えないところがある。

フランスやイギリスについて言えば、両国はトランプ政権期の米国のような攻撃的ともいえる姿勢を国連や国連PKOに対し取ってきたわけではない。しかしこの時期、イギリスはEUからの離脱（2016年6月国民投票、2020年1月正式離脱）を実施し、フランスはマクロン政権下（Emmanuel Macron、2017年～）でアフリカ諸国との関係

---

<sup>9</sup> それ以外には気候変動に関するパリ協定からの離脱、イラン核問題に関する包括的共同作業計画（JCPOA）交渉からの撤退などが挙げられる。

<sup>10</sup> Thomas G. Weiss, “A Plea for Multilateralism From the Windy City,” *PassBlue*, April 15, 2020; “How Far Will Biden Go With the UN?” *PassBlue*, December 16, 2020. WHOについては脱退の通知も行ってた。“On His First Day in Office, Biden Retracts US Withdrawal from WHO,” *Devex*, January 21, 2021.

<sup>11</sup> “Report Highlights Value of UN Peacekeeping Contributions Trump Admin Wants to Cut,” *CNN*, February 6, 2018.

<sup>12</sup> Cedric de Coning, “The Future of UN Peace Operations: Principled Adaptation through Phases of Contraction, Moderation, and Renewal,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 42, No. 2, 2021, pp. 213-214. 例えば国連レバノン暫定隊（UNIFIL）の更新審議（2020年8月）に際しては、イスラエル寄りの立場から、ヒズボラの武器搜索を強化する旨の言語を加えるよう要求していたという。“The Unifil Peacekeeping Mandate: Kicking the Southern Lebanon Can Down the Road,” *PassBlue*, September 3, 2020.

の見直しや同地域に展開していた作戦や駐留部隊の撤収を進めてきた<sup>13</sup>。国連外で両国が辿ってきたこうした動きはともに対外関与の縮小を意味しており、これと異なる姿勢を国連の活動に対して発揮するとは考えにくいであろう。

## (2) 紛争のさらなる変化：「新たな内戦」の登場と拡散

安保理における意思決定モメンタムの停滞や大国間関係の悪化は、国連PKOのみならず多国間協力全般に強い影響をもたらす要因である。これに対し、次に述べる2つは国連PKOという活動の目的や内実により深く関係している諸要因であり、相互に関連しあっている。その一つは国連PKOが対象としてきた紛争形態、もう一つは国連PKOの活動形態に関連しているが、いずれもその変化の仕方が問題を含んでいるのである。

まず紛争形態の変化である。図式的に説明すれば（したがって多くの例外を含むが、ここでは割愛する）、国連PKOが対象としてきた紛争の形態は次のように変化してきたといえる。

冷戦期：国家間紛争

冷戦後（1）：従来型内戦—政権獲得を目的とする国内・地域紛争

冷戦後（2）：新たな内戦—内戦と越境的・暴力的過激主義のハイブリッド

冷戦期に国連PKOが派遣された主な状況は国家間紛争であり、冷戦後になると国内紛争がこれにとって代わったことは広く指摘されているが、簡単にその変化を述べておきたい<sup>14</sup>。まず国家間紛争において紛争当事国は概ね軍事的・政治的に組織されたアクターであるため、国連PKOの役割は合意された停戦協定の監視や履行支援に限定されていた。これに対し、政権と反政府勢力が軍事的手段を用いて抗争する国内紛争

---

<sup>13</sup> “France Has ‘Overwhelming’ Responsibility for Rwanda Genocide, Report Says,” *New York Times*, March 26, 2021; “Burkina Faso Unrest: France Agrees to Pull Its Troops Out,” *BBC*, January 26, 2023.

<sup>14</sup> より詳細な解説としては拙著『国際平和協力』（創元社、2022年）第2章を参照されたい。

ではそうした体制が崩れており、したがって国連PKOの目的も和平合意の履行支援を通じた国内体制自体の復旧に置かれるようになった。国連PKOがポスト冷戦期に多機能化した経緯はこうした変化に多くを負っている（それ以前の停戦監視を中心とする実施形態は伝統型と呼ばれる）。

しかし、問題はその後である。先述した国内紛争の主な構図は、国軍や准軍事組織などを擁する政権側と武装した政治勢力からなるものであった。ここでの抗争の目的は政権獲得を通じた国家の支配にあり、その典型例がボスニア紛争（1992～1995年）であった<sup>15</sup>。だが21世紀になると、こうした構図に収まらない紛争が目立つようになってきたのである。

もっとも、そうした近年の紛争は、それ以前のものから根本的に違っているわけではない。まず、それらは主権国家内で発生するという意味では「内戦」ではあり、したがって国家権力をめぐり争う「政権側対反政権側」という構図もある程度は存在している。また、これら紛争はしばしば周辺諸国の内戦と繋がり地域化する（例えば、各国の反政府武装勢力を相互に支援するような形で）こともあるが、これもポスト冷戦期の内戦で既に見られた傾向である。

新しいのは、これに加え、必ずしも国家支配を目論まない暴力的アクターも同時に活動している点である。こうしたアクターには自警団（コンゴ民主共和国東部など）やギャング（ハイチ）、あるいは民間警備会社（スーダン、中央アフリカ共和国など）も含まれるが、やはり影響という点で最も大きなのは、テロ組織としてしばしば分類されるアクターである。特にイラク戦争（2003年）後、南アジア、中東、北アフリカからサヘル地域において、アルカイダやイスラム国（IS）に忠誠を誓い目的と要員構成においてトランスナショナルな性格を持つ組織が跋扈するようになった。これらの組織が自爆テロや即席爆発装置（IED）を用いた攻撃を多用する一方、ギャングや自警団などはそれぞれの勢力圏や生活圏をかけた抗争を行う。さらに、この状況に乗じ

---

<sup>15</sup> カルドー（Mary Kaldor）が1990年代末に「新しい戦争」と呼んだ紛争形態も、もともとはこの紛争を念頭においてのものであった。Mary Kaldor, *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (Stanford: Stanford University Press, 1999).

た略奪や強盗なども重なり、現地の治安や秩序はさらに低下していくのである（本稿ではこれを「新たな内戦」と呼ぶ）。

このように悪化した活動環境の影響は、そこで活動するPKO要員の死者数にも反映している。国連DPOのデータ（1948～2022年）によると、敵対行為（“malicious act”）による要員死者数は2005年以降二桁（11～59名）で推移しており、しかもその分布が比較的複数のミッションにまたがっている<sup>16</sup>。2014年以降個別ミッションで最も多くの死者を出し続けているのは国連マリ多元統合安定化ミッション（MINUSMA）であるが、それ以外にもコンゴ民主共和国、ハイチ、ダルフル（スーダン）、中央アフリカ共和国、南スーダンといった国・地域のミッションでも繰り返し死亡者が出ている。これは、一部のミッションに死傷者数が偏っていた過去の傾向からは——単年での最多は1961年の国連コンゴ活動（ONUC、105名中104名）、次いで1993年の国連ソマリアミッション（UNOSOM、127名中82名）である——著しく異なっている。

この関連でもう一つ指摘できるのは、上掲したような暴力的アクターの攻撃手法がPKO要員に対しても向けられているように思われることである。上記の国連データでは「敵対行為」の詳細は説明されていないものの、2013年～17年の期間、「圧倒的多数の死亡事故で小火器（銃）やIED、車両IED、地雷の組み合わせが使用」されていたという<sup>17</sup>。死亡事故が起きているミッションの分布が基本的に変わっていないことに鑑みれば、こうしたトレンドは2018年以降も続いていると考えるのが自然であろう。

---

<sup>16</sup> UNDP, “Fatalities,” <https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>. 以下の死者数に関するデータもこれに依拠している。

<sup>17</sup> “Improving Security of United Nations Peacekeepers: We Need to Change the Way We Are Doing Business,” December 19, 2017, pp. 6-7. この報告書（プロジェクト・リーダーの名前を冠してクルーズ・レポートと呼ばれる）は国連事務局が作成したものではないが、発表後は国連内での審議においても幅広く参照されている（例：“Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations”, UN Doc. A/72/19, February 12-March 9, 2018）。なお、このプロジェクトには国連の平和開発基金に中国政府が拠出した財源が用いられている。

以上からは①大規模な武力衝突ではなく、小規模な襲撃が主なパターンとなっていること、②そのパターンが沈静化せずむしろ複数ミッションに拡散していること、③攻撃にはテロの手法も用いられていることが見てとれる。軍事要員（TCC）や警察要員（PCC）を提供する各国政府からすれば、この環境に自国要員を送り出すことはかなりのリスクを伴う。もちろん、新規ミッションがそうした活動環境でないこともありうるが、既に展開しているミッションの多くがそうした環境を抱えているのであれば、新規ミッションの設置にも消極的になるのは無理からぬところがある。

### (3) マンデートの拡張とミスマッチ

最近の国連PKOが対象としてきた紛争の変化は、ポスト冷戦期のPKOについて常に問題とされてきたマンデートとその履行とのギャップをさらに悪化させることになった。前段でも述べたが、冷戦後の国連PKOは国内紛争後の社会復旧を主目的としたため、マンデートもこれに対応すべく包括的（多機能的）なものが主流となってきた。これには武装勢力の武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）、治安部門改革（SSR）、地雷対応、文民や国際要員および枢要インフラの保護といった軍事・治安面のものから、（避）難民支援、人道援助、人権促進、選挙支援、国民和解、法の支配確立等の分野も含まれる。

マンデートの多機能化とそれに伴うミッションへの期待値の高まりは、実際の履行能力との格差を生み出しやすい状況を生み出す。こうしたギャップには①単純な需要（諸任務）と供給（履行能力）の差に由来するものもあれば、②国連PKOミッションの性質上実施が困難な任務であることに由来するものがある。前者（①）は必要となる専門知識やスキルが多様化し、かつ求められる専門家の数もより増えていることを意味するが、そうした人材を育成しようとする取り組みはさまざまなレベルで行われている（その一端については次節で例示する）。後者（②）は、特にPKOミッションによる軍事力使用において鋭く露呈する。近年の多機能ミッションのほぼ全てで、いくつかの目的（典型的には国連要員・施設の保護、人道支援を可能とする治安条件の確保、危殆に瀕した現地住民の保護）のために「必要なあらゆる手段」を行使することが授權されてきた<sup>18</sup>。こうした任務付与が半ば定例化ないし規範化しているため現地住民側の期待も高まるわけであるが、実際のところ保護任務のためにPKOミッ

ションが軍事力を積極的に使用することは少ない<sup>19</sup>。ここから、現地社会の期待とのズレが生じ、そのズレが場合によってはミッションや国連に対する批判にも転じるのである。

先述した紛争の変化は、前段のギャップをさらに悪化させる効果を持つ。多機能ミッションがその機能を発揮する前提は、当該紛争が従来型の内戦、すなわち政権獲得を通じた国家の支配をめぐる武力闘争であることであった。国民和解、法の支配や選挙支援などが重要な任務であったのもそのためである。だが、この枠から逸脱した暴力的アクターをもPKOが相手にする必要があるのであれば、それまでの多機能ミッションにすら含まれない新たな能力やスキルもさらに必要となってくる。またそれら暴力的アクターへの対応として軍事力の積極的使用が必要になるのであれば、PKOミッションによる軍事力使用の傾向からのさらなるズレが生じることにもなる。

つまり問題は、内戦の多くが「新たな内戦」の性格を帯びる一方、国連PKOのデザインは従来型の内戦から抜け出せていないことにある。もちろん新たな内戦も「内戦」ではあり、従来の多機能型ミッションで対応できる部分もある。しかしそこから逸脱する部分とのミスマッチも目立つようになれば、ミッションとしての任務履行の程度（パフォーマンス）に対する評価も低くならざるを得ないであろう。また新たな内戦の拡散状況からも示唆されるように、いくつかのミッションにまたがってこのミスマッチが見られるのが近年の状況である。このことが、新たなミッションの設置や参加に対するTCC/PCC側の姿勢にも悪影響をもたらしているように思われる。

---

<sup>18</sup> Lise Morjé Howard and Anjali Kaushlesh Dayal, “The Use of Force in UN Peacekeeping,” *International Organization*, Vol. 72, No. 1, Winter 2018, pp. 71-76; Hikaru Yamashita, “‘Impartial’ Use of Force in United Nations Peacekeeping,” *International Peacekeeping*, Vol. 15, No.5, November 2008, pp. 615-630.

<sup>19</sup> ここでは詳述しないが、これにはPKOが抑制的な軍事力使用を長らく規範としてきたことや、TCC側の自国要員の安全に関する懸念などが背景にある。

## 2. 継続する取り組み —あり方の検討と改善に向けた取り組み

### (1) もう一つの「停滞」期

前節では、国連PKOが近年「停滞」している背景として、大国間競争の安保理への影響、新たな内戦の登場と拡散、そしてPKOマンデートの履行ギャップとミスマッチという3つの要素を挙げた。このうち、最初の2要素は国連PKOミッションにとってはいわば外在的な要素であり、PKOはそれらの大きな環境変化をほぼ一方的に受ける側であると言ってよい。これに比べればPKOマンデートの管理はPKOに内在した要素ではあり、したがってPKOを運営管理する仕組みの中で対応することができる問題であるようにも見える。だが、マンデートを決定できるのは安保理であることを考えれば、これも安保理常任理事国の関係変化に左右されるところが大きい。

この状況の厳しさは、直近で存在したもう一つの「停滞」期と比較することでより明確に捉えることができる。

1995年後半から1999年前半にかけての時期がそれである。もっとも現在と異なり、ミッションの設置だけで言えばこの4年の間に11ものミッションが実は設置されている（同時期には12ミッションが終了）<sup>20</sup>。この時期が「停滞」と言っているのはミッションの設置の有無ではなく、設置されたミッションの機能と規模にある。すなわち、設置されたミッションのほとんどが停戦監視や治安部門の能力構築など限定された機能しか与えられておらず、それゆえ展開規模も数十名から多くて3千名弱と比較的小規模だったのである<sup>21</sup>。このため、1993年後半から1995年前半にかけて6万～7万

---

<sup>20</sup> 設置ミッションは国連ボスニア・ヘルツェゴヴィナ・ミッション（UNMIBH、1995年12月）から国連シエラレオネ監視ミッション（UNOMSIL、1998年7月）まで、終了ミッションは国連ルワンダ支援ミッション（UNAMIR、1996年3月）から国連予防展開軍（UNPREDEP）および国連アンゴラ監視団（MONUA、ともに1999年2月）までを含む。

<sup>21</sup> 例外となるのは国連東スラヴォニア・バラニャおよび西スレム暫定統治機構（UNTAES、1996年1月～1998年1月）であり、当初は約5000名規模で活動していた。

規模で推移していた軍事・警察要員の総数は同年末には3万人を切り、1998年から翌99年前半には1.2～1.4万人にまで急減する<sup>22</sup>。

この変化は、それに先立つ数年間の国連PKOのパフォーマンスが引き金となっている。ソマリア武装勢力との交戦でPKO要員に多くの犠牲者が出たり（1993年6月）、ルワンダ・ジェノサイド（1994年4月～7月）を食い止めることができなかつたり、ボスニア・スレブレニツァ安全地帯を保護できず陥落を許したり（1995年7月）といった事案が続き、国連PKOそのものに強い批判がなされるようになったのである。前節までの議論に引き付けていえば、1990年代に国連PKOが経験したこれらの「失敗」は、従来型内戦に対応すべく伝統型から多機能型へとミッション形態を変化させようとして起きた失敗であるように思われる。そうした経験から、安保理は目下のミッション展開ニーズには役割と規模を限定したミッションを派遣していた。

だがその一方、ミッション設置数に示されているように、この時期の安保理にはPKOを引き続き活用し、そのために協力しようとする意思は依然として存在していた。また、失敗からの教訓とそれを踏まえた今後のあり方が国連内外で積極的に検討されていたのもこの時期の特徴である。実際、1999年にはスレブレニツァとルワンダの教訓を分析した独立報告書、翌2000年には国連平和活動パネル報告書（以下ブラヒミ・レポート）が発表され、それとほぼ同時に再び大規模な多機能型ミッションが設置されるようになっていった<sup>23</sup>。

この時期と現在の「停滞」を比べてわかることは、少なくとも2つある。

一つは、国連PKOをめぐる構造的要素の違いである。90年代後半の停滞において主

---

<sup>22</sup> 軍事・警察要員数については国連データを国際平和研究所がとりまとめたデータセットに依拠している。同データによると、この時期の最小要員総数は1999年4月末時点の12158名である。International Peace Institute, “Peacekeeping Database,” <https://www.ipinst.org/providing-for-peacekeeping-database>.

<sup>23</sup> Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305-S/2000/809, August 21, 2000, Annex. ブラヒミ・レポートについては拙稿「PKO概念の再検討—『ブラヒミ・レポート』とその後」『防衛研究所紀要』第8巻第1号、2005年8月、39～79頁などを参照されたい。

な問題であったのは国連PKOマンデートとその履行能力とのギャップであった。その上、この頃の履行ギャップは、紛争形態が国家間紛争から従来型内戦へと変化したことを受けて多機能化したPKOが、十分にその変化に対応しきれていないことに由来していた。一方、安保理常任理事国を含む大国間関係は協調をいまだに基調としており、それゆえPKOの活用自体が減退することはなかった。これに対し、現在の新しい内戦は従来型からさらに複雑化している。また大国間関係は競争的なものを基調とするようにもなっている。つまり現在の「停滞」の深刻さは、競争的な大国間関係の中で紛争形態のさらなる変化にどのように対応したらよいのか、という課題の重みであると言ってよい。

もう一つ示唆されるのは、90年代の停滞期においては、縮小気味なPKO運用の中でも今後に向けた検討や改善の取り組みが行われていたという事実である。この時期の場合、そうした検討の主要な成果がブラヒミ・レポートであり、そこで示された方向性は2000年代以降のPKOを導いていくことになった。

では、現在の停滞期においてそうした検討はなされているのであろうか。本節の残りではこの点をスケッチしてみたい。

## (2) 国連事務局による検討イニシアティブ

PKOに関する検討や改善の取り組みは、本論が対象とする時期においてもいくつかなされている。以下では国連事務局によるもの、そして国連加盟国によるものとに大別して取り上げてみたい。

まず国連事務局であるが、事務総長やPKO関連部局のイニシアティブとして、ブラヒミ・レポート以降も検討が行われてきている。具体的に言えば、DPO/フィールド支援局（DFS、現在の活動支援局：DOS）<sup>24</sup>による検討ペーパー（2009年）や事務総長設置の国連平和活動ハイレベル独立パネル報告書（2015年、以下HIPPOレポート）

---

<sup>24</sup> 国連事務局内にPKOを担当する部局（PKO局：DPKO）ができたのは1992年であるが、その後（2007年）PKOおよび政治・平和構築ミッションに係るロジを担当する部局としてDFSが設置された。活動上関係の近い政務局の改編と併せて現在の名称と組織編成（DPO、DOS、DPPA:政治・平和構築局）になったのは2019年になってからである。

の公表に続き<sup>25</sup>、2018年からはグティエレス事務総長（António Guterres）の呼びかけによる対話プロセス「平和維持のための行動」（A4P, A4P+）が始まり、さらに2020年からはA4Pの一環でDPO主導の検討「平和維持の将来」（FOPO）も行われてきた<sup>26</sup>。そして2023年7月には事務総長が「新平和のための課題」（New Agenda for Peace）を発表し<sup>27</sup>、2024年9月に予定される国連未来サミットに向けた検討の材料を提供している。

これらの報告書や検討の内容について網羅的にここで紹介する余裕はない。ただ本論の視点から言えば、現在のPKOの「停滞」の背景となっている諸要因が前景化してくるのは、2015年のHIPPOレポート以降のようである。2009年の検討ペーパーに主な文脈を提供していたのは、2000年以降続いていた（またその後も続くことが予想されていた）多機能ミッションの大規模化であり<sup>28</sup>、多様な分野で必要となったスキルや技術を持った要員をいかに育成し確保するのか、といった問題意識が中心となっていた。だが6年後に発表されたHIPPOレポートでは新たな内戦（内戦の増加と複雑化、暴力的過激主義の高まりなど）の影響に焦点がシフトしており<sup>29</sup>、その認識はA4P立ち上げの際にも引き継がれている<sup>30</sup>。これに対し、国連PKO検討の文脈で大国間関係

---

<sup>25</sup> DPO/DFS, “A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping,” July 2009; “Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People,” UN Doc. A/70/95-S/2015/446, June 17, 2015, Annex.

<sup>26</sup> FOPOの検討成果は報告書の形でとりまとめられてはいないようであるが、検討の趣旨や検討に際して共有されたペーパー類は紹介（<https://peacekeeping.un.org/en/future-of-peacekeeping>）されている。

<sup>27</sup> Our Common Agenda—Policy Brief 9: A New Agenda for Peace, UN Doc. A/77/CRP.1/Add.8, July 3, 2023.

<sup>28</sup> 国連データによれば、2014年9月に軍事要員、警察要員、文民専門家を併せたPKO要員の総数は10万人を超え、その状態は2017年1月まで続いた。“Monthly Summary of Military and Police Contribution to the United Nations Operations (As of May 31, 2023),” [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/00-front\\_page\\_msr\\_may\\_2023.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/00-front_page_msr_may_2023.pdf).

<sup>29</sup> A/70/95-S/2015/446, paras. 7-16.

<sup>30</sup> SCOR, S/PV.8218, March 28, 2018, pp. 2-3. なお、この4か月前（2017年12月）に前述した「クルーズ・レポート」も発表されている。

の変化が明示的に取り上げられてくるのは2020年代のFOPOとやや遅いが<sup>31</sup>、今回発表された「新平和のための課題」になるとこの問題に考察のかなりの部分が割かれている<sup>32</sup>。もちろん、紛争形態の変化や履行ギャップについても主要な問題意識として引き続き取り上げられている<sup>33</sup>。その意味で言えば、このレポートにおいてはじめて「停滞」の主要因全てが問題化され、それを踏まえた事務局（事務総長）側の提案がなされていることになる。

とすると、このレポートが国連PKOの今後について何を示唆しているのかが重要になってくるが、それについては次節で取り上げたい。ここで強調しておきたいのは、「停滞」の時代に入った後も、国連事務局はPKOのあり方について検討を重ね、対話のための論点や提案を出してきた、という事実である。言うまでもなく、そうした対話の主な相手は国連加盟国政府である。では加盟国側では国連PKO改善のための取り組みは行われてきたのであろうか。

### (3) 加盟国政府による取り組み—任地内空輸と要員訓練を事例に

国連PKOが実際に運用されるためには国連加盟国政府の協力が不可欠である。前段で述べた事務局のイニシアティブ同様、国連PKOの改善に向けて国連加盟国側がイニシアティブを取っている例が近年においても見られている。そうした取り組みの多くは多国間協力の形を取っており、程度はさまざまながら国連事務局とも連携を行っている。ここではそうした例としてノルウェーなど5カ国によるマリでの「多国間空輸貢献」（MRC）と、日本によるアフリカPKO要員能力向上のための「三角パートナーシッププログラム」（TPP）について簡単に紹介しておきたい。

国連PKOミッションは少ない要員数で広い地理的範囲をカバーすることを求められる。ミッションが展開する地域は道路などのインフラも整備されていないことが多い

---

<sup>31</sup> See, e.g., Jaïr van der Lijn, “Scenarios for the Future of Peace Operations,” [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/scenarios\\_for\\_the\\_future\\_of\\_peace\\_operations.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/scenarios_for_the_future_of_peace_operations.pdf).

<sup>32</sup> A/77/CRP.1/Add.8, paras. 9-12; see also paras. 26-37.

<sup>33</sup> A/77/CRP.1/Add.8, paras. 14-16, 69.

ことに加え、陸上移動の場合にはIEDなどによる攻撃への懸念も上述のように無視できないものとなっている。任地内での物資輸送や要員移動に使用する空輸能力の確保が国連PKOにとって重要な課題となっているのはこうした背景による。

2016年からノルウェーが他の欧州4カ国（スウェーデン、デンマーク、ベルギー、ポルトガル）と実施したMRCは、この点の緩和を狙った取り組みである<sup>34</sup>。MRCは5カ国間および各国と国連との取極めに基づき、参加国が有している空輸ユニット（C-130および搭乗員・支援要員など70名弱）を半年ごとにローテーションしながらMINUSMAに対し提供するスキームである。拠点にはMINUSMA参加時にノルウェーが建設した駐屯地が使用された。ノルウェーは2013年からMINUSMAに参加し、司令部要員や情報分析員などを派遣していた。これら要員派遣から空輸能力の提供に切り替えるにあたり、関心を共有する他国と協力することでニッチかつ持続的な貢献の仕組みを作ったのである<sup>35</sup>。

MRCが特定のエネブラー（ミッションの活動効率向上をもたらす兵站ないし技術）に焦点を当てた取り組みであるとすると<sup>36</sup>、日本のイニシアティブで2015年から行われているTPPは広範な分野でのPKO要員の能力向上を目的とした取り組みであ

---

<sup>34</sup> MRCについての記述は主に以下に基づいている。Arthur Boutellis and John Karlsrud, “Plug and Play: Multinational Rotation Contributions for UN Peacekeeping Operations,” Norwegian Institute of International Affairs, 2017; John Karlsrud and Kari M. Osland, “Between Self-Interest and Solidarity: Norway’s Return to UN Peacekeeping?” *International Peacekeeping*, Vol. 23, No. 5, November 2016, pp. 784-803.

<sup>35</sup> ただし、ロシアのウクライナ侵攻の影響により、MRCは2022年前半で終了を余儀なくされている。なお、開戦の時期にはオランダが初めて（2021年11月～2022年5月）MRCに参加していたようである。ノルウェー国連代表部での意見交換（2022年10月20日）。

<sup>36</sup> MRCとTPPの違いは国連との関係にも見てとれる。TPPの「三角」が国連、訓練参加国（TCC）、訓練支援国を指すことに示唆されるように、TPPはプログラム立ち上げの段階から国連との緊密な協議に基づき進められてきたプログラムである。これに対しMRCではまず5カ国間の取極めが交わされ、それに基づいて各国が国連との取極めを結ぶという段取りになっている。つまりMRCはあくまで加盟国間の協力としての性格が強いのにに対し、TPPは国連側の要請により開かれたプログラム・デザインとなっているのである。

る<sup>37</sup>。TPPはもともと日本が東アフリカ諸国のPKO施設要員を対象に、主に道路整備のための訓練を行う事業としてスタートしたが、その後技能分野、訓練参加地域、訓練支援国それぞれにおいて拡充されるようになった。まず技能分野は施設（工兵）分野だけではなく、指揮統制・情報通信分野（C4ISR）や要員への医療ケアなどにも拡大したほか、訓練コースの数や方式（対面式、インミッション訓練、リモート方式）も多様化してきた。参加地域は施設分野ではアジア太平洋が追加されるとともに（両地域から801名）、C4ISR分野では南北アメリカや欧州諸国からも参加者を得られている（126カ国から約13480名）。またTPPを持続的に行うためには知識（教官）、訓練施設・装備、財政などの支援が必要となるが、このそれぞれについて支援に参加する国が増えているのも顕著な特徴である（表2）。

表2 TPPへの支援提供国・組織（加盟国、地域機構）

施設	日本、オーストラリア、スイス、ブラジル、モロッコ、ケニア、ウガンダ、ルワンダ、ベトナム、インドネシア、ブラジル、ガーナ
医療	日本、ドイツ、ベルギー、イスラエル、インド、韓国
C4ISR	日本、インド、カナダ、デンマーク、ウガンダ、ドイツ、フランス、米国、NATO
遠隔医療	日本、オーストラリア、イスラエル、韓国、国連平和発展信託基金（中国）

出所：国連オペレーション支援局「TPPファクトシート」（2023年1月1日付）より筆者作成。

技能分野、訓練参加地域、訓練支援国は関連している。訓練参加国を増やすためには対応できる技能分野の拡大が必要であるが、そのためにはより広い支援国のネットワークが必要となる。そして訓練支援国が増えていけば提供できる技能分野やコースの数も増加していくため、潜在的な技能ニーズの掘り起こしができるようになり、さらに多くの国からの訓練参加を見込めるようになる。TPPの拡大にはこうしたプロセスが見てとれる。

<sup>37</sup> TPPに関する記述は特記がない限り国連オペレーション支援局「TPPファクトシート」（2023年1月1日付、<https://www.unic.or.jp/files/230101-TPP-Factsheet-JPN.pdf>）に依拠している。なお、本プロジェクトの一環で出張した際に行った国連オペレーション支援局TPPチームとの意見交換（2022年10月20日）も参考にした。

MRCとTPPは2010年代後半の「停滞」期に国連加盟国のグループが実施してきた取り組みである。ここでは事例として2つのみを紹介したが、こうした取り組みは実は他の分野——例えばPKOミッションの環境負荷低減のための動き<sup>38</sup>など——でも見られている。冒頭で述べたような安保理での動向にもかかわらず、加盟国側にも国連PKOの改善に向けた関心と関与が一定程度持続しているのである。

この節では現在の「停滞」をやや長期的な視点で位置づけつつ、その時期にもいくつかの加盟国、国連事務局双方において国連PKOの改善に向けた検討や取り組みが続いてきたことを確認した。こうしてみると、国連PKOは必ずしも全ての面で停滞しているわけではないことがわかる。そもそも、あり方の検討や向上の取り組みが意味を持つのは、将来においてPKOミッションが再び使われることが予期されているからである。その意味で言えば、問われるべきは国連PKOが使われるか否かではなく、どのような形で使われるのかであるように思われる。

### 3. 国連PKOの将来

本稿ではまず2010年代後半以降の状況を国連PKOの停滞期と特徴づけた上で、その背景に①大国間競争の再来と安保理の力学変化、②紛争形態の変化（「新たな内戦」）、③マンデートの履行ギャップとミスマッチの拡大を挙げた。これらの要因からなる現状は1990年代後半の停滞期よりも厳しいものであるが、他方でそうした状況下であっても国連PKOのあり方の検討や運用上の改善への取り組みは国連事務局やいくつかの加盟国において継続して行われている。これが全体の構図である。

以上の議論を踏まえ、本節では国連PKOの今後のあり方を素描する。

---

<sup>38</sup> Permanent Representative of Italy to the UN, “Launch of the Group of Friends Leading on Environmental Management in the Field, Co-Chaired by Italy and Bangladesh,” February 18, 2018, [https://italyun.esteri.it/en/news/dalla\\_rappresentanza/2018/02/comunicato-stampa-lancio-assieme-2/](https://italyun.esteri.it/en/news/dalla_rappresentanza/2018/02/comunicato-stampa-lancio-assieme-2/). なおPKOと気候変動・環境対策との関係については以下を参照されたい。山下光「国連平和活動と環境・気候変動対策—可能性と課題」（2022年12月、笹川平和財団、[https://www.spf.org/global-data/user29/SPF\\_PeaceOperation&ClimateChange\(H.Yamashita\).pdf](https://www.spf.org/global-data/user29/SPF_PeaceOperation&ClimateChange(H.Yamashita).pdf)）。

## (1) 「ネオ伝統型」PKO

まず指摘したいのは、今後のPKOのあり方は、現在の停滞期の背景となっている3つの要因をその目的から捉えなおすことで導かれる、という点である。具体的に言えば、2つの示唆がそこには含まれている。

第1は、国連PKOの可動域を見極めることの重要性である。上述してきたように、紛争形態の変化に対応して国連PKOも変化してきたが、その変化にも限界がある。国家間紛争から従来型の内戦への変化に合わせてPKOも多機能化し、そこで一定の成果を挙げてきたものの、多機能であるがゆえに履行ギャップの悪化はむしろ常態化してきた。そして「新たな内戦」への対応はこうしたギャップをさらに悪化させるとともに、特に軍事力使用の面でさらなる変化をPKOに強いるようになった。しかし、「新たな内戦」における暴力的アクターへの対処は対反乱ないし対テロ作戦に近い立場を取ることをPKOに要求するため、国連PKOが原則として取ってきた不偏・国際的な紛争管理・解決アクターの立場からは逸脱することになる。新たな内戦はこの点でより根本的な困難さを国連PKOにもたらしている。

「新平和のための課題」では、この点について次のような提言がなされている。

安保理は平和活動に非現実的なマンデートを負わせないこと。マンデートは明確で優先順位を持ち、達成可能であり、十分に資源を与えられ、変化する状況や政治的進展に適応したものでなければならない。

安保理と総会は、紛争の性質が変化していることに鑑みたPKOの限界と将来に関する考察 (a reflection on the limits and future of peacekeeping) を行うべきであり、それにより適切な場合には移行・撤退戦略を伴った、より敏捷で適応力があり、効果的なミッションモデルを可能にすべきである。これには、戦略的合意と枢要な紛争当事者の支持に依拠するツールとしての平和維持がもつ相対的な強みや成功、またドクトリンおよび運用上の諸限界が反映されるべきである<sup>39</sup>。

---

<sup>39</sup> A/77/CRP.1/Add.8, Action 8 Recommendations.

つまり、国連PKOの実態上の可動域は、従来型内戦を想定したある程度までの多機能ミッションまでではないか、ということである。多機能ミッションについてはそのノウハウや能力が拡充されてきており、ある程度のミッション需要にも応えられるようになっている。だが多機能ミッションもその先の見通し（撤退戦略）がないまま展開や拡大を続けると、いずれは能力供給の限界を迎えることになる。そして新たな内戦となると、より本質的な影響をもたらすリスクがある。「新平和への課題」が移行・撤退戦略を伴った「敏捷で適応力があり、効果的なミッションモデル」を提言しているのは、紛争後の再建や和解を支援するために必要な複数の機能は持ちつつ、現地の状況に応じてその機能を見直し入れ替えていく——そうすることでミッション自体の規模を抑えつつ、リリースされた機能を他の需要に振り向けることが可能になる——ことが望ましいと考えられているためであろう。

今後のPKOの可動域を定義するもう一つの潜在的な指針は、大国間競争そのものである。とはいえ、PKOミッションを展開することによって大国間競争を直接管理できるわけではない（それは安保理の構成や力学を想起すれば容易に理解されるであろう）。ここで想起したいのは、国連PKOが冷戦期に担っていた間接的な役割の方である。別の論考でも論じたように、冷戦期PKOは局地的な紛争を米ソ間の軍事的対立にエスカレートさせない上で一定の役割を担った。そうした役割が果たせる機会は冷戦構造によって制限されてはいたが（地政的に重要性を持つものの、米ソ両国が直接軍事的に介入していない紛争）、PKOにはこうした厳しい大国間競争の中で運用されてきたそもそもの歴史がある<sup>40</sup>。もちろん、冷戦期と現在とでは大国間競争の構図は異なっているであろうし、現在の構図がどのようなものかについては本論冒頭でも触れたようにさまざまな見方がある。しかし、PKOミッションを展開することによって国家間紛争や内戦などを鎮静化させ、それらを導火線とした大国間競争激化のリスクを抑える役割が再び見出せる局面はあるかもしれない。

つまり国連PKOの可動域は、国家間紛争や従来型内戦後の状況に対し、伝統型または限定された多機能型ミッションを展開して紛争後の移行を支援しつつ、適切な場合

---

<sup>40</sup> 上掲『国際平和協力』第2章参照。

には大国間競争激化のリスクを管理する戦略的役割を果たすこととして定義されるように思われるのである。これは、過去のPKOの役割への回帰を含意するが、多機能PKOの実績を踏まえているという意味では単純な伝統型への回帰というわけではない。再定義された（=ネオ）伝統型としているのは、そうした意味においてである。

## （2）適正な国際分担

第2に示唆されるのは、適正な国際分担の整理である。前段のように国連PKOの可動域を見定めた場合ただちに浮かぶのは、新しい内戦への対応はどのようにするのか、という疑問である。「安定化」(stabilization)の名前を冠した4つのミッション（ハイチ：MINUSTAH、マリ：MINUSMA、コンゴ民主共和国：MONUSCO、中央アフリカ共和国：MINUSCA）を筆頭に、近年の国連PKOはこの対応を求められてきたが、ミッションの活動によって治安が安定化したとは言い難い（ハイチとマリではその状態のままミッションが終了している）<sup>41</sup>。こうした実態、そしてPKO諸原則との整合性に鑑みても、新しい内戦への軍事的対応は国連PKO以外の枠組みに求めていくほかない。

実はこの点について、「新平和への課題」はかなり踏み込んだ提言をしている。その一つは、新しい内戦における暴力的アクターを念頭においた対反乱・対テロのための平和強制の確立、もう一つはAUなどアフリカで組織されるそれらミッションに対する支援の強化である。まず同報告書は、紛争の分裂傾向の悪化や脱国境的で文民への暴力を用いる武装集団の拡散により「多国間平和強制と対テロ・対反乱作戦の必要性が高まった」とし、平和強制が必要となる局面では安保理がそれを授權すること、そして実施を担う多国籍軍や地域機構に支援を行うべきであると提言している<sup>42</sup>。そしてこうした作戦ニーズが際立って高いのがアフリカ大陸である現状に鑑み、アフリ

---

<sup>41</sup> ハイチでは2021年7月のモイーズ大統領（Jovenel Moïse）暗殺後、治安が急激に悪化してきた。これに対し国連PKOの派遣も一時検討の俎上に上ったが、安保理への事務総長報告（2023年8月）ではそのオプションは外されている。“Calls for Haiti Intervention Mount, but No One Wants to Lead,” *Agence France-Presse*, July 26, 2023; “UN Chief Says 'Robust Use of Force' Needed against Haiti's Gangs,” *Reuters*, August 16, 2023.

<sup>42</sup> A/77/CRP.1/Add.8, para. 70 and Action 9 Recommendations.

カ諸国あるいは地域機構が安保理授權の下に平和強制ミッションを行う場合には、国連への「分担金を通じた財源保障」をすべきであるとしたのである<sup>43</sup>。

こうした提言は、国連PKOとは明確に区別された形でなされている<sup>44</sup>。前段の引用にもあるように、国連PKOについてはその「限界」や非現実的なマンデートを負わせることの弊害が強調されている。さらに言えば、実はこの報告書全体で強調されているのはここまで見てきたPKOや平和強制ではなく、紛争予防のための外交の方である。すなわちここでは、各国や地域レベルでの予防外交を強化するとともに、もっともグローバルな外交フォーラムである国連をその点でより活用すべきことが繰り返し主張されている<sup>45</sup>。

つまり「新平和への課題」は国連内外の活動が連携する多国間協力のビジョンを示しており、国連PKOは其中で重要ではあるがあくまで一部をなすものにすぎないのである。本論の視点から言えば、ここには国連PKOの輪郭（可動域）を見定め提示することで、他の国際活動のオプションを活性化しようとする狙いがあるように思われる。

## おわりに——実現への敷居

強靱な集団安全保障システムにむけた私のビジョンは、国連加盟国が競争の論理から離脱することに依拠している——グティエレス国連事務総長<sup>46</sup>

適切な国際分担を通じて予防外交や平和強制を確立強化する一方、PKOはそれらと

---

<sup>43</sup> A/77/CRP.1/Add.8, para. 71; see also Action 10 Recommendations. その後安保理で採択された決議 2719（2023年12月21日）では、安保理の授權を得たAU主導ミッションの場合、その年間予算の75%を上限として「分担金」にアクセスできるとされるようになった（para. 6）。なお、どちらの文書においても加盟国からの「分担金」（assessed contributions）という表現が使われている。これは国連の通常予算やPKO予算のことを意味すると思われるが、どの予算を想定しているのかについては明記されていない。

<sup>44</sup> 国連PKOや特別政治ミッション（SPM）については8つ目の提言（Action 8）としてまとめられている。なおSPMの現状や課題については以下の論考が参考になる。中谷純江「国連特別政治ミッションはPKOの代替案となりうるのか—マリからのPKO撤収で問われるスーダンの教訓」（国際情報ネットワーク分析）、笹川平和財団、2023年7月7日、[https://www.spf.org/iina/articles/nakaya\\_04.html](https://www.spf.org/iina/articles/nakaya_04.html)。

<sup>45</sup> A/77/CRP.1/Add.8, paras. 40-41, 58-61, and Actions 2&3 Recommendations.

<sup>46</sup> A/77/CRP.1/Add.8, para. 38.

連携しつつも異なるニッチを担う活動として再定義する——「新平和への課題」を踏まえて言えば、これが本論で見出した国連PKOの方向性である。

だが、この方向性の実現には大きな敷居がある。安保理、特に常任理事国がこうした方向性に向けて協力できるのか、という敷居である。本論で述べてきたように、この敷居は1990年代後半の停滞期にはまだ顕在化していなかったものであったが、PKOにとっては紛争形態の変化以上に構造的な停滞要因である。新たな内戦への対応をPKOの再定義（ネオ伝統型）や国際分担の進展により乗り越えることが可能であるとしても、その方向性でPKOを活用するコンセンサスが常任理事国の間になれば、実際のミッション設置には結びついていかないであろう<sup>47</sup>。そして、ロシアによるウクライナ侵攻はこの敷居をさらに高めたようにも見える<sup>48</sup>。

これを踏まえれば、国連PKOが現在の「停滞期」を超えていくにはもう少し時間がかかるかもしれない。だが繰り返すが、こうした状況にあってもPKOの改善に向けた検討や取り組みが国連事務局やいくつかの国連加盟国において見られている。

おそらく直近でできることは、そのようにPKOの将来にコミットしているアクターが常任理事国をはじめとする他の加盟国政府などに働きかけ、国連PKO（あるいはそれを含む多国間紛争管理・解決の仕組み）の使い方に関するコンセンサスの下地を作っていくことではないだろうか。1990年代後半のように、現在のPKOの「停滞」の中に次世代のPKOに向けた兆候を捉えることは可能である。例えば政府アクターであ

---

<sup>47</sup> 最近の論考(Howard and Dayal, “The Use of Force in UN Peacekeeping”)では、安保理が付与するマンデート内容が現地状況に関係なく極めて類似したものになっており、その背景にP5のグループとしての地位の維持があるとする指摘もなされている。P5は特別な権能を与えられた少数のグループであり、そのメンバーはP5としての地位や正当性を維持することを重視する。このため、一度あるPKOマンデートについてP5間で合意が取れると、その合意（授権内容）を繰り返すことでP5のグループとしてのまとまりを再確認するとともに、それを他の諸国に対して示そうとする。この段落で指摘しているのはP5間の協力の困難性であるが、この考察に従えば、P5がそうしたグループとして新しいPKOのあり方に抵抗を示すという可能性もあるように思われる。

<sup>48</sup> 関連する最近の論考としては例えば以下を参照。Lloyd Axworthy and Allan Rock, “The United Nations Can Use Its Blue Helmets to Save Lives in Ukraine,” *The Globe and Mail*, March 22, 2022; 都築正泰「バイデン政権の国連安保理改革政策」（米国政治外交研究会リサーチノート）、中曽根平和研究所、2023年2月21日、[https://www.npi.or.jp/research/data/npi\\_research\\_note\\_tsuzuki\\_20230221.pdf](https://www.npi.or.jp/research/data/npi_research_note_tsuzuki_20230221.pdf)。

れば、自国による貢献の仕方を検討しながら、それをグローバルなPKOのあり方にも反映させることで、将来のPKOをその国にとってより「使いやすい」ものとすることができるのかもしれない。その意味では、「停滞」している今こそ、PKOへのかかわり方を広い視点から検討する好機であろう。その予見をするだけの余地はあるように思われるのである。

※本稿で述べた見解は個人的なものであり、静岡県立大学および笹川平和財団を代表するものではありません。

## 山下 光

やました ひかる

静岡県立大学国際関係学部教授。ロンドン大学経済政治学院修士課程、ウェールズ大学（現アベリストウィス）博士課程修了（国際政治学博士）。防衛省防衛研究所理論研究部政治・法制研究室長、コロンビア大学戦争・平和学研究所客員研究員などを経て2020年より現職。専門は国際政治の概念と思想、国際平和協力など。近著『国際平和協力』（創元社、2022年）、*Evolving Patterns of Peacekeeping: International Cooperation at Work* (Lynne Rienner, 2017) ほか書籍・論文多数。「国際平和活動の今後」研究事業コアメンバー。

### 笹川平和財団とは (<https://www.spf.org>)

笹川平和財団は、国際交流および国際協力の推進を目的として、日本財団およびモーターボート競走業界の支援を受けて1986年に設立されました。「Think, Do, and Innovate-Tank」をスローガンに、民間財団ならではの自由な発想と手法により、国内外のさまざまな関係者と協力しながら、国際社会の課題解決に向けた活動を幅広く行っています。

### 公益財団法人笹川平和財団 安全保障研究グループ

国際平和活動の今後 報告書

国連平和維持活動 (PKO) — 「停滞」の構造と新たな方向性の模索

発行 2024年3月

発行者 公益財団法人笹川平和財団

〒105-8524 東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル

電話：03-5157-5430 | URL：<https://www.spf.org>





# SPF 笹川平和財団

〒105-8524 東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル  
<https://www.spf.org>