商学論集　第72巻第3号　　2004年2月

【論　文】

紛争解決後の平和構築：国連平和活動の文脈において

吉高神　　明

はじめに

本稿の目的は，国際連合（以下，国連）が実施する「平和構築活動（Peace-building Operation）」について考察することにある。

国連平和構築活動とは何か。それは，広義の国連平和活動の中でどのように位置づけられるのであるか。伝統的な「平和維持活動（Peace-keeping Operation）」と平和構築活動とはどのような関係にあるのか。また，国連は，現在，どのような平和構築ミッションを展開しているのか。今日，アフガニスタン再建やイラク復興支援との関連で国連の果たすべき役割について活発な議論が行われているが，その意味でも我々は国連平和活動の限界と可能性を正しく見極める必要があるのである。

本稿で考察対象とする国連平和構築活動は，国連が地域紛争・内戦解決プロセスの最終段階で展開する「紛争解決後の平和構築（Post-conflict Peace-building）」と呼ばれるものである。筆者の主たる問題関心は，冷戦終結後の国連平和活動が従来までの平和維持から平和構築任務にその力点を移行させている現実をどのように評価するかということにある。国連平和構築活動を広義にとらえた場合，国連システム全体で遂行する経済社会開発支援活動や非植民地化の一環としての信託統治制度などもその中に含まれるであろう。それらについては，稿を改めて論じることにしたい。

本稿では以下の手順に従って考察を進めていく。まず，「平和構築（Peace-building）」の概念を理論的に考察し，国連平和活動の枠組みの中で「平和強制（Peace-enforcement）」，「平和創造（Peace-making）」，「平和維持（Peace-keeping）」などの類似概念との関係を整理する。次いで，冷戦時代及びポスト冷戦時代の国連平和活動の展開プロセスを概観することにより，平和構築が今日の国連平和活動の主要な任務になってきた背景について論じる。さらには，国連が現在取り組んでいる重要な平和構築活動としてコソヴォ，東チモール，アフガニスタンの3つの事例を取り上げ，それぞれのミッションについて検討する。以上を踏まえ，最後に，国連平和構築活動の展望について述べたい。

1.　国連平和活動における平和構築の位置づけ

「平和構築」とは何か。この点に関しては，多くの研究者が様々な定義付けを試みている。例えば，メラヴ・モッシェによれば，平和構築とは「紛争の状態から共存の状態への移行を促進するこ

とにより，持続可能な平和に貢献するような諸条件」に関連した概念であるとのことである。[1] マイケル・プーは，「国連が承認した平和支援措置の文脈においては，平和構築とは，戦争からの復興支援や将来の暴力行使の減少・除去を通じて，地域特有の，社会的，文化的，経済的発展と自力更生の手助けを目的とした発展途上国に対する外部からの国際支援策の1つである」と述べている。[2] また，国連平和維持活動に対する熱心な貢献国であるカナダの外務省は，1996に提唱した外交スローガン「カナダ平和構築イニシアチブ（The Canadian Peacebuilding Initiative）」の中で，平和構築を次のように概念規定している。「平和構築とは，国内平和の展望を強化し，暴力的紛争の可能性を減少させるための努力である。平和構築の主要な目的は，共同体が暴力を用いずに紛争を管理するための固有の能力を高めることにある。」[3] さらには，国際協力事業団（JICA）が2001年3月に出版した報告書『平和構築：人間の安全保障の確立に向けて』においては，平和構築は，「紛争予防，紛争和解，そして復興支援までを網羅する全体的なアプローチであり，従来の軍事的，政治的枠組みに加えて，開発援助を行うことにより，トータルな形で対処して和平を達成しようとする概念」であり，「紛争発生の可能性を最小限化し，発生した紛争の拡大を防止し，紛争によるダメージを復興し，その地域の持続的開発に結び付けていくプロセス」としてとらえられているのである。[4]

これら様々な定義のうち，横田洋三の議論は平和構築に関する我々のイメージを明確にしてくれるであろう。横田は，平和構築を「武力衝突の発生の原因となる問題，たとえば貧困，資源の不足，人権の抑圧などに直接働きかけて，戦争や戦闘の必要性を除去すること」とし，その内容として「平和の基盤の構築」，「平和の条件の構築」，「平和のシステムの構築」の3つをあげている。この場合，「平和の基盤の構築」とは，人権の尊重や民主主義の確立支援，開発援助協力，必要な資源の供与，人道援助の提供などを通じて，内戦や侵略戦争の発生をその原因から取り除く活動を意味する。「平和の条件の構築」とは，平和教育，平和や国際理解に対する啓発活動及び平和のための市民活動に対する支援などを通じて，人々の意識の中に平和の大切さや平和実現の方法などを育てる活動である。「平和のシステムの構築」とは，軍事的衝突の発生を事前に認識し対応策を早期にとるようなシステム（早期警報）や，軍事的に対峙する国々の間で軍事的情報を交換して相互の不信感を取り除くシステム（信頼醸成）を構築し，不必要な武力衝突を避ける活動であるとのことである。[5]

以上の点を踏まえるならば，平和構築とは，1）紛争解決プロセスにとって不可欠な一部であること，2）第三者主体による支援活動の一形態であること，3）紛争に対する対症療法ではなく，紛争の根本原因に働きかける措置であること，4）平和・安全保障の非軍事的側面の重要性に焦点を当てた非強制的活動であること，さらには，5）その具体的内容としては，制度構築，経済社会状況の改

1) Merav Moshe, "Peace Building: a conceptual framework," *International Journal of Social Welfare*, Vol. 10, p. 14.

2) Michael Pugh, "Peacebuilding as Developmentalism: Concepts from Disaster Research," *Contemporary Security Policy*, Vol. 16, No. 3, p. 328.

3) *The Canadian Peacebuilding Initiative* (http://www.acdi-cida.gc.ca/peace)

4) 国際協力事業団2001年3月報告書『平和構築：人間の安全保障の確保に向けて』3頁。JICA図書館ポータルサイト（http://libportal.jica.go.jp/library/）より参照。

5) 横田洋三「予防外交とそれに関連する諸概念」森本敏，横田洋三編著『予防外交』国際書院1996年，70～71頁。

善，紛争当事者間の信頼関係修復などを目指す措置であると言えよう。

国際関係論の紛争管理・解決研究の分野においては，平和構築の重要性は多くの研究者によって認められている。紛争管理研究の第一人者であるジョン・バートンは，「プロヴェンション(Prevention)」の概念を用いて，紛争解決におけるベーシック・ヒューマン・ニーズ充足の重要性を指摘している。[6] ヨハン・ガルトゥングは「積極的平和（Positive Peace)」の概念を用いて，戦争などの直接的暴力との比較で経済，社会，文化等に関連した構造的暴力の除去を強く主張している。[7] また，ジョン・ポール・レデラックも，平和構築を紛争の根底にある構造的，関係的，文化的な根本原因に対する取り組みの試みとして特徴付け，「和解顕在化アプローチ（Reconciliation and Elicitive Approach)」としての平和構築モデルを提唱している。[8]

さらには紛争管理・解決研究以外の分野でも，非政治分野における機能的協力を通じた平和の実現を志向するデヴィッド・ミトラニイ以降の「機能主義（Functionalism)」論[9]，軍備管理・軍縮研究の分野における「信頼醸成措置（Confidence Building Measures)」[10] など，平和構築の重要性を裏付ける研究が行われている。

それでは，地域紛争・内戦への対応の一環として国連が実施する様々な平和活動の中で，平和構築はどのように位置づけられるであろうか。

国連による平和構築への取り組みは，大別すれば以下の3つに分類できよう。

第1は，広義の経済社会開発支援活動の文脈で実施される平和構築活動である。これらの活動の主たる実施主体は，国連専門機関である。国連システムは16の専門機関を有し，開発，人権，食糧，保健衛生，環境，教育，文化などの分野で活動を行っている。国連イコール平和維持機関というイメージとは裏腹に，国連システム全体の活動の大部分は広義の経済社会開発に関連したものである。これらの活動は平時より世界規模で展開されているものの，近年，世界銀行グループ，国連開発計画（UNDP)，国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）などは特定の紛争の解決プロセスへの関与を

---

6) 「プロヴェンション」の概念については，以下の文献を参照のこと。John W. Burton, *Conflict : Resolution and Provention*, Vol. 1, Basingstoke : Macmillan, 1990. ; John Burton (ed.) *Conflict : Human Needs Theory*, Vol. 2, Basingstoke, UK : Macmillan, 1990.

7) ガルトゥングの「積極的平和」に関しては，以下の文献を参照のこと。Johan Galtung, *Essays in Peace Research*, Vol. 1-3. Copenhagen : Christian Ejlers, 1975-1976.

8) レデラックの平和構築アプローチについては，以下の文献を参照のこと。J.P Lederach, *Building Peace : Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, DC : United States Institute of Peace Press, 1997 ; J.P. Lederach, *Preparing for Peace : Conflict Transformation Across Cultures*, Syracuse, NY : Syracuse University Press, 1995.

9) ミトラニイの機能主義論については，David Mitranny, *A Working Peace System*, London : Royal Institute of International Affairs, 1943. を参照のこと。また，国際関係論における機能主義については，Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State*, California : Stanford University Press, 1964. を参照のこと。

10) 軍備管理・軍縮における信頼醸成措置に関しては，以下の文献を参照のこと。United Nations, *Comprehensive Study on Confidence-Building Measures*, New York ; United Nations, 1982. ; John Borawski (ed.), *Avoiding War in the Nuclear Age : Confidence-Building Measures for Crisis Stability*, Boulder : Westview Press, 1986. ; 拙稿「信頼醸成措置に関する一考察」『外交時報』1315号　1995年2月，88～107頁。

強めている。これら国連システム全体で遂行されている経済社会開発活動は，長期的な紛争防止や平和の基盤強化に貢献しているという意味で平和構築活動に位置づけることができよう。なお，平和構築という用語は国連諸機関が紛争解決支援の文脈で用いる言葉であるのに対して，世銀グループでは一般に「復興支援（Post-conflict Reconstruction）」という言葉が用いられている。[11)]

第2は，信託統治を通じた平和構築への取り組みである。平和構築が紛争解決プロセスに直接リンクした活動であるのに対して，信託統治は長期的かつ包括的な非植民地化の文脈で民族自決の実現を目指す活動である。国連は発足当初より信託統治理事会を中心にこの問題に取り組み，非植民地域の中から80カ国以上の独立国家を誕生させている。これらのうち，信託統治下に置かれていた11の地域は全て，独立あるいは自らの意思による独立国家との連合を通じて民族自決を達成している。1945年には当時の世界人口の3分の1にあたる7億5,000万人もの人々が非自治地域に暮らしていたが，今日その数は200万人以下の水準にまで減少している。[12)] 非植民地化がほぼ達成できたことを踏まえ，信託統治理事会は1994年にその活動を停止している。後に論じるように，近年コソヴォや東チモールに展開されている平和構築活動では，かつての信託統治を想起させるほど国連の統治権限が強化されている。

第3は，本稿の考察対象である国連が紛争解決プロセスの文脈で実施する平和構築活動である。国連システム全体による経済社会開発活動が広義の平和構築活動であるならば，平和活動の文脈で実施されるものは狭義の平和構築活動と言えよう。このタイプの活動は，国連平和維持局(DPKO)が創設する平和維持ミッションや国連政務局（DPA）が主管する政治・平和構築ミッションなどを中心に遂行されている。紛争当事者間の和平協定成立から民主平和国家再建までの段階に実施されることが多いため，一般に「紛争解決後の平和構築（Post-conflict Peace-building）」と呼ばれる場合が多い。[13)]

紛争解決後の平和構築活動の具体的内容を列挙するならば，図1のように整理できるであろう。[14)]

ここでは，国連平和活動における平和構築の位置づけを，平和強制，平和創造，平和維持などの概念との関係で整理してみることにする。[15)]

---

11) 稲田十一『ODAと平和構築：その概念・手段と政策アプローチ』『国際問題』第517号2003年4月，42頁。

12) UN Department of Political Affairs (http：//www.un.org/Depts/dpi/decolonization/history.htm) より。

13) 「紛争解決後の平和構築」の概念については，以下の文献を参照のこと。Hugh Miall, Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse, "Post-Settlement Peacebuilding," in *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge, Polity Press, 1999, pp. 185-215.; Oliver Ramsbotham, "Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding," *International Peacekeeping*, Vol. 7, No. 1, 2000, pp. 169-18.; 明石康・横田洋三対談「ポスト・コンフリクトの課題と日本の役割」『国際問題』第520号，日本国際問題研究所，2003年7月，2～20頁。

14) JICA，前掲書，19頁より引用。

15) 国連の実施する「平和強制」，「平和創造」，「平和維持」，「平和構築」などの概念整理に関しては，以下の文献を参照のこと。A.B. Fetherston, *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*, New York：St. Martin's Press, 1994, pp. 124-140.; Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace：Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, New York：United Nations, 1992.; 渡部茂巳『国際機構の機能と組織』国際書院1994年39～63頁，神谷万丈「国連と安全保障」防衛大学安全保障研究会編『安全保障学入門』亜紀書房，2001年208～240頁。

図1. 紛争解決後の平和構築支援の枠組み（註14）

平和強制とは，国連憲章第7章の想定する「強制措置(Enforcement Measures)」を意味する。この場合，強制措置は，「経済関係及び鉄道，航海，郵便，電信，無線通信その他の運輸通信手段の全部又は一部の中断並びに外交関係の断絶」などの措置を含む「非軍事的強制措置（第41条)」と「国際の安全及び平和の維持又は回復に必要な空軍，海軍又は陸軍の行動」としての「軍事的強制措置(第42条)」に大別される。後者の軍事的強制措置履行のための国連軍は今日に至るまで成立していない。この国連憲章第42条が想定する国連軍とは異なり，国連安保理決議に基づき，加盟国が自発的に自国の部隊を派遣して行う強制行動も平和強制に含まれよう。これら「準国連強制行動」の例としては，1950年の朝鮮国連軍や1991年の湾岸多国籍軍などがあげられる。

平和構築は，紛争の根底にある政治，経済，社会，文化などに関連した諸問題の解決を目指す活動である。また，任務遂行上軍事要員の参加が不可欠になる場合も多いが，あくまで紛争当事者の同意を前提に任務は遂行されている。その意味で，紛争当事者の同意を前提とせず，武力行使によって特定目的（侵略国への制裁や人道物資の提供など）を短期間で実現しようとする平和強制とは根本的に異質なものである。

他方，平和創造は，「紛争のあらゆる段階において，その発生回避，沈静化，封じ込め，解決を目的に実施される外交活動全般」と定義できよう。国連憲章上の根拠としては，第6章の「紛争の平和的解決」が該当する。その具体的な内容は，「交渉，審査，仲介，調停，仲裁裁判，司法的解決，地域機関または地域的取極の利用」などである。今日の国連による平和創造活動の中核を占めるのは，国連事務総長による調停活動であろう。なお，平和創造のうち，紛争発生の回避に焦点を当てた活動を特に「予防外交（Preventive Diplomacy)」と呼ぶこともある。[16)]

戦闘発生の回避，戦闘発生後には停戦の実現，停戦実現以降においては包括的和平の成立といった具合に，平和創造は，紛争のライフサイクル全般を通じた重要局面での外交成果実現に焦点を当てている。それに対して，平和構築は紛争の終結段階において紛争の再発防止や民主平和国家の再建をめざす活動である。また，前者が国連事務総長や外交団などによる外交活動であるとするならば，後者の平和構築は，軍人，民間人，警察官などによって展開されるフィールド活動を指す場合が多い。

最後に，平和構築と平和維持の関係について述べたい。平和維持活動は，米ソ冷戦によって大きく損なわれた集団安全保障構想を補完するため，国連が深刻な地域紛争や内戦に直面する過程で確立してきた紛争管理手法である。これは，加盟国から自発的に提供された軍隊，警察官，民間人らがミッションを構成し，国連事務総長の指揮の下で，紛争当事者の同意を得て，必要最低限度の武力行使原則を固持しつつ，主として停戦合意成立後の段階で「紛争の封じ込め(紛争状態の悪化や他国への拡大阻止)」の実現を目指すものである。国連憲章上明確な根拠を有しない平和維持活動は，国連憲章第6章の紛争の平和的解決と第7章の強制措置の間に位置する「6章半の措置」と考えられる傾向が強い。国連は1948年から2002年までに55の平和維持ミッションを紛争地域に派遣している。

平和維持活動は紛争そのものの解決ではなく，あくまで紛争の悪化や拡大を防ぐための措置であ

16)　「予防外交」に関しては，以下の文献を参照のこと。森本・横田，前掲書，吉川元編『予防外交』三嶺書房2000年。

る。その意味では，応急的，対症療法的色彩が強い。それに対して，平和構築は紛争の根本原因に働きかける措置であり，概念的には平和維持とは区別されよう。しかしながら，実際の紛争現場では，平和維持と平和構築を明確に区分することは不可能である。それは，今日の国連による平和構築業務の大部分が平和維持ミッションを通じて遂行されていることからも明らかであろう。A.B. フェザーストンが指摘しているように，平和維持活動に関する伝統的理解とそれが実際に遂行する任務との間には，今日，大きな乖離が生じているのである。[17] この現実を踏まえ，研究者や実務家の中には，国連が実施する多様な諸活動を包括する新たな「平和活動」概念の必要性を唱える者も少なくない。[18]

以上，平和構築の概念を，平和強制，平和創造，平和維持との関連で整理してきた。

紛争のライフサイクル（発生，激化，沈静化，終結の4段階）及び第三者主体による紛争介入形態（紛争の発生回避，沈静化，封じ込め，解決）との関連で，時系列的にこれらの概念を位置づけるならば，図2のようになるであろう。

2. 冷戦時代の国連平和構築活動の展開（1945～1987年）

ここでは，国連が平和活動の文脈において実際に平和構築任務にどのように取り組んできたのかを概観する。

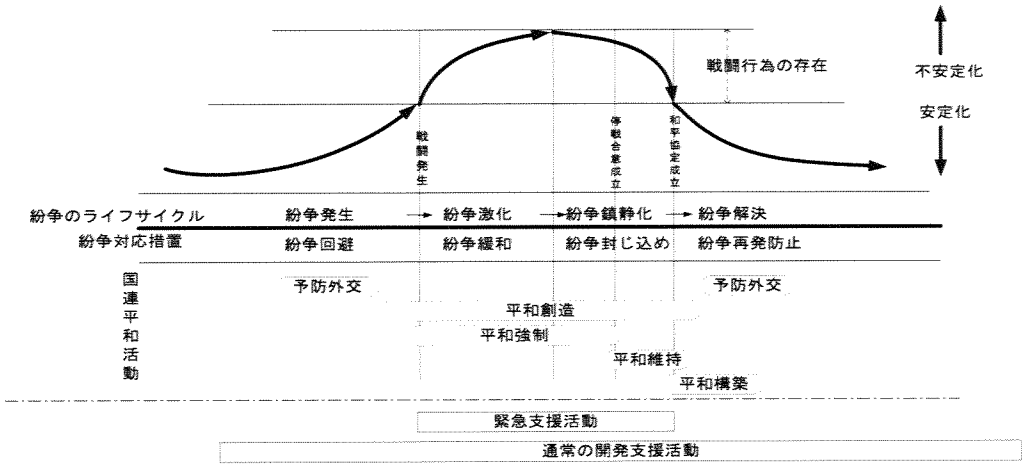


図2. 紛争のライフサイクルと国連平和活動

17) Fetherston, *op.cit.*; , pp. 124-129.

18) この点に関しては，以下の文献を参照のこと。A Chayes and G. Raach, *Peace Operations : Developing the American Strategy*, Washington DC : National Defense University Press, Institute for National Strategic Studies, 1995. ; Philip Wilkinson, *Peace Support Operations*, London : Ministry of Defense/Joint Warfare Publications 3.05, 1998. ; David Last, *Theory, Doctrine and Practice of Conflict De-escalation in Peacekeeping Operations*, Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Center, 1997.

冷戦時代を通じて,国連による地域紛争・内戦への対応は，紛争の悪化や拡大の防止を主要目的とした平和維持活動を中心に行われてきた。米ソ冷戦の出現により，国連憲章起草者たちの想定した集団安全保障構想は大きく損なわれることになった。国連憲章第42条の想定する国連軍創設の失敗，国際平和の維持に主要な責任を有する国連安全保障理事会（以下，安保理会）の機能麻痺，地域軍事同盟を通じた国連の枠外での地域紛争処理方式の定着などにより，国連は地域紛争・内戦の解決にとって限られた役割しか果たすことができなかったのである。このような中，国連事務総長や加盟国の外交官らの創造的イニシアチブによって生み出されたアプローチが平和維持活動であった。

表1を参照していただきたい。[19] 国連は1945年から1988年までの間に，15の平和維持ミッションを創設している。

表1に示されるように，これら15のうち，11のミッションは軍事要員による限定的軍事任務(停戦監視・兵力引き離し）を主目的とするものであった。他方，コンゴ国連軍（ONUC)，国連暫定行政機構（UNTEA)，国連キプロス平和維持軍（UNFICYP)，国連レバノン暫定軍（UNIFIL）の4つは，複数の任務を遂行する多機能型ミッションであった。我々は，これらの中に今日の国連平和構築活動の起源を見出すことができるのである。[20]

コンゴ国連軍（ONUC）は，国連が内戦に対して本格的関与を実施し，平和維持要員が多様な任務を遂行した最初のミッションである。と同時に，平和維持部隊による強制行動が試みられた初めてのケースでもあった。1960年7月の独立直後の旧ベルギー領コンゴで発生した内戦に対し，ベルギーは自国民保護と現地の治安回復を名目に軍事介入を行った。国連はコンゴ政府の要請を受けてONUCを創設し（安保理決議143)，現地に派遣した。ONUCに与えられた任務は，ベルギー軍のコンゴからの撤退，現地行政の支援と秩序維持，人道援助の提供などであった。ONUCには最高時には29カ国から約20,000人の要員が参加しており，これら国別部隊とは別に，コンゴ政府に対する行政・技術支援や人道援助担当の専門家や技術者も2,000名程度ミッションに参加している。[21]

国連暫定行政機構(UNTEA)は，今日広く実施されている平和構築活動に最も類似したミッションであった。第二次世界大戦後，独立国となったインドネシアと旧宗主国オランダとの間でオランダ領西ニューギニア（西イリアン）の帰属をめぐる問題が発生した。ウ・タント国連事務総長の仲介努力により，1962年8月に両国間に合意が成立した。その内容は，国連総会の決議成立後，オランダは西イリアンに対する施政権を国連暫定統治機関（UNTEA）に委譲し，1963年5月以降はそ

---

19) William J. Durch, "UN Peace Operations and the "Brahimi Report"," The Henry L. Stimson Center, 2001 (http://www.stimson.org/fopo/pdf/peaceopsbr1001.pdf) 9頁の「国連平和活動マンデート：1948～88年」，外務省「国連平和維持活動一覧」(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/index.html)，国連広報センター「国連平和維持活動一覧」(http://www.unic.or.jp/recent/act.htm) などの資料に基づき，作成。

20) これら4つのミッションの概要については，以下の資料を参照した。UN Department of Peace Keeping Operation: UN Peace Keeping (http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/home.shtml)；香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣　1991年，横田洋三編『国連による平和と安全の維持：解説と資料』国際書院　2000年，国際連合『ブルーヘルメット：国連軍・平和維持への闘い』講談社　1986年。

21) 香西，同上書　101頁。

表 1. 国連平和維持活動のミッション・プロフィール：1948～1988 年(註 19)

	ミッション名称	派遣期間	地域	任務																	
				予防的国境プレゼンス	停戦・兵力引き離し監視	自発的兵器管理	難民・国内避難民帰還	紛争後の再建	その他の市民社会支援	平和構築・仲介	選挙監視・承認	人権監視・報告	選挙管理・実施	警察・司法監視・訓練	警察・司法任務	民生行政管理	人道救援物資保護	紛争下の民間人犠牲者の保護	安全環境維持	民生行政履行	安全環境の確立	強制的武器規制
1	国連休戦監視機構(UNTSO)	1948 年 6 月～現在	中東		*																	
2	国連インド・パキスタン軍事監視団 (UNMOGIP)	1949 年 1 月～現在	アジア		*																	
3	第一次国連緊急軍 (UNEF-I)	1956 年 11 月～1967 年 6 月	中東		*																	
4	レバノン国連監視団 (UNOGIL)	1958 年 6 月～12 月	中東		*																	
5	コンゴ国連軍 (ONUC)	1960 年 7 月～1964 年 6 月	アフリカ													*		*	*	*	*	*
6	西イリアン国連保安隊/国連暫定行政機構 (UNSF/UNTEA)	1962 年 10 月～1963 年 4 月	アジア		*														*		*	
7	イエメン国連監視団 (UNYOM)	1963 年 7 月～1964 年 9 月	中東		*																	
8	国連キプロス平和維持軍 (UNFICYP)	1964 年 3 月～現在	欧州		*				*										*			
9	ドミニカ事務総長代表使節団 (DOMREP)	1965 年 5 月～1966 年 10 月	中南米		*																	
10	国連インド・パキスタン監視団 (UNIPOM)	1965 年 9 月～1966 年 3 月	アジア		*																	
11	第二次国連緊急軍 (UNEF-II)	1973 年 10 月～1979 年 7 月	中東		*																	
12	国連兵力引き離し軍 (UNDOF)	1974 年 6 月～現在	中東		*																	
13	国連レバノン暫定軍 (UNIFIL)	1978 年 3 月～現在	中東		*				*													
14	国連アフガニスタン・パキスタン仲介ミッション (UNGOMAP)	1988 年 5 月～1990 年 3 月	アジア		*																	
15	国連イラン・イラク軍事監視団 (UNIMOG)	1988 年 8 月～1991 年 2 月	中東		*																	

多機能型ミッション

の統治権を国連からインドネシアに移すというものであった。62年9月の国連総会決議1752に基づいて創設されたUNTEAは，同年10月から63年5月までの移行期間，現地で政府職員の採用，西イリアン議会議員の任命，司法機関職員の任用などの行政機能や一定の立法機能を遂行した。また，両国間の合意に基づき，UNTEAを通じた国連暫定統治の一翼を担う国際軍として「国連保安隊(UNSF)」が創設され，現地警察の支援や治安維持などの任務にあたった。UNTEAの活動期間中，西ニューギニア情勢はおおむね平穏に推移した。なお，UNSFを含むUNTEAの一切の現地活動経費は，合意に基づきインドネシアとオランダ両国が折半で負担している。

次にキプロス国連平和維持軍(UNFICYP)について述べたい。1963年12月，キプロスにおけるギリシャ系住民とトルコ系住民間の武力衝突事件が引き金となり，キプロス全域における両住民間の内戦が激化することになった。この事態を受けて，国連は同年3月の安保理決議186に基づき，UNFICYPを創設し，現地に派遣した。UNFICYPに与えられた任務は，戦闘の再発防止，同国の法と秩序の維持と回復，及び正常な状態への復帰を支援することであった。この場合，「法と秩序の維持と回復」任務の主翼を担ったのは民間警察官である。UNFICYPは，国連軍の中に軍隊とは別に民間警察官が構成要素として加えられた最初のケースであった。なお，UNFICYPに関しては，歪んだ現状維持状態の固定化，紛争当事者の紛争解決意欲の減退，ブラックマーケットと国連活動との結びつきなど，40年もの長期間現地に駐留していることの弊害を指摘する声も強い。

最後に，レバノン国連暫定軍(UNIFIL)についてである。イスラエルの南レバノン侵攻を受けて，国連は1978年3月にレバノン紛争に介入することになった。安保理決議425に基づいて創設されたUNIFILの任務は，レバノン領土からのイスラエル軍の撤退を監視し，同地域におけるレバノン政府の主権回復を支援することにあった。具体的には，現地警察官との共同検問，レバノン軍との合同パトロール，地雷処理，地域住民の保護，住民に対する人道支援，食糧の配給，難民救済などの活動に従事している。UNIFILは，その名称が「暫定軍」であるにもかかわらず，レバノン政府及びその軍隊が依然として弱体であるため，南レバノンの治安維持に不可欠な「恒久的」駐留軍として今日に至っている。[22]

以上，冷戦時代に国連が展開した4つの多機能型ミッションについて概観してきた。
これら4つのミッションでは，国連が 1) 内戦に対する本格的な関与を実施したこと(ONUC)，2) 大規模で複雑なミッションを組織したこと (ONUC)，3) 独立への移行期にある領土に関する統治を初めて担ったこと (UNTEA)，4) 平和維持ミッションの構成要素として民間警察官を正式に参加させたこと(NUFICYP)など，今日の平和構築活動を考える上で重要な幾つかの試みがなされている。

また，フェザーストンは，UNIFIL隊員が村の家々の屋根に座って砲撃による破壊を抑止したエピソードや，UNFICYP隊員がギリシャ系住民とトルコ系住民の信頼回復を目的とした村の集会を組織した事実などをあげ，平和維持隊員が紛争現場で実施した平和構築活動の実例を紹介している。[23] さらには，F.T.リューの研究は，キプロス，レバノン，コンゴの各ミッションが人道支援活

22) 香西　同上書　320頁。
23) Fetherson, *Ibid*., p. 137-138.

動にかなりの力点を置いている事実を明らかにしている。[24]

しかしながら，UNTEA を除き，ONUC，UNFICYP，UNIFIL の 3 つのミッションの主要目的はあくまで停戦監視や兵力引き離しにあり，様々な平和構築活動は副次的に遂行されたに過ぎないと言えよう。また，UNFICYP に参加した民間警察官の数も，今日の平和構築ミッションと比べると少人数であったことは否めない。国連が本格的な平和構築活動に乗り出すのは，1990 年代以降のことである。

3. ポスト冷戦時代の国連平和活動の変貌：平和維持から平和構築へ

冷戦終結後，それまで脇役的存在であった国連平和維持活動は地域紛争・内戦処理の前面に押し出されていくことになる。その結果，平和維持を中心にした従来までの国連平和活動は 2 つの方向で変貌を遂げていくことになる。1 つは，ソマリア，ボスニアなどで試みられた国連平和維持部隊を通じた強制行動の試みである。もう 1 つの流れは，ナミビアやカンボジアのミッションを経て，最近のコソヴォや東チモールで実施されている多機能型ミッションを通じた平和構築任務への積極的関与である。非強制性と中立性を自らの拠り所にしてきた国連平和維持ミッションによる強制行動の試みは多くの禍根を残すことになり，1993 年の第 2 次国連ソマリア活動（UNOSOM-II）を最後に行われていない。他方，後者の平和維持から平和構築への力点のシフトという流れは今日に至るまで続いている。

表 2 をご覧いただきたい。[25] 国連は，1989 年から 2002 年までに 40 の平和維持ミッションを創設している。この数を 1948 年から 1988 年までの 40 年間に創設されたミッション数 15 と比較してみると，ポスト冷戦時代における平和維持ミッションの飛躍的増加に驚かされるであろう。これら 40 のうち，実に 32 のミッションが多機能型であった。

従来までの停戦監視や兵力引き離しといった限定的軍事機能に加え，選挙監視，人道援助，難民帰還，人権監視，現地行政支援などを担う多機能型平和ミッションの増加は，「平和維持と平和創造の発展的融合」ないしは，「平和維持活動の平和構築活動化」などとして肯定的にとらえられている。「選挙実施・監視」に主眼を置いた国連ナミビア独立移行支援グループ（UNTAG），国連エルサルバドル監視団（ONUSAL），国連モザンビーク活動（ONUMOZ），「人権の促進と監視」を主要任務に掲げた国連エルサルバドル監視団（ONUSAL），国連ルワンダ支援団（UNAMIR），国連グァテマラ検証団（MINUGUA），民間警察官の育成に力を注ぐ国連ハイチ・ミッション（UNMIH），国連ハイチ民間警察ミッション（MIPONUH），国連民間警察支援団（UN Civilian Police Support Group），「国連による暫定統治」の試みである国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC），国連東スラボニア，バラニャおよび西スレム暫定機構（UNTAES），国連ゴソヴォ暫定行政ミッション（UNMIK），国連東チモール暫定行政機構（UNTAET）など，いずれもユニークなものばかりであ

24) F.T. Liu, "Peacekeeping and Humanitarian Assistance," in Leon Gordenker and Thomas G. Weiss (eds.), *Soldiers, Peacekeepers and Disasters*, Basingstoke : Macmillan, 1991, pp. 31-51.

25) William J. Durch, *Ibid.*, 10 頁の「国連平和活動マンデート：1989～2000 年」，外務省「国連平和維持活動一覧」，国連広報センター「国連平和維持活動一覧」などの資料に基づき，作成。

表 2. 国連平和維持活動のミッション・プロフィール：1989 年～2002 年(註 25)

	ミッション名称	派遣期間	地域	任務																		
				予防的国境プレゼンス	停戦・兵力引き離し監視	自発的兵器管理	難民・国内避難民帰還	紛争後の再建	その他の市民社会支援	平和構築・仲介	選挙監視・承認	人権監視・報告	選挙管理・実施	警察・司法監視・訓練	警察・司法任務	民生行政管理	人道救援物資保護	紛争下の民間人犠牲者の保護	安全環境維持	民生行政履行	安全環境の確立	強制的武器規制
1	国連アンゴラ監視団（UNAVEM-I）	1989 年 1 月～1991 年 5 月	アフリカ		*																	
2	国連ナミビア独立支援グループ（UNTAG）	1989 年 4 月～1990 年 3 月	アフリカ		*		*				*			*								
3	国連中米監視団（ONUCA）	1989 年 11 月～1992 年 1 月	中南米		*	*																
4	国連イラク・クウェート監視団（UNIKOM）	1991 年 4 月～2003 年 1 月	中東		*																	
5	第二次国連アンゴラ監視団（UNAVEM-II）	1991 年 5 月～1995 年 2 月	アフリカ		*	*	*				*			*								
6	国連エルサルバドル監視団（ONUSAL）	1991 年 7 月～1995 年 4 月	中南米		*	*	*			*		*		*								
7	国連西サハラ住民投票監視団（MINURSO）	1991 年 4 月～現在	アフリカ		*		*				*		*									
8	国連カンボジア先遣ミッション（UNAMIC）	1991 年 10 月～1992 年 3 月	アジア		*				*													
9	国連保護軍（UNPROFOR）	1992 年 3 月～1995 年 12 月	欧州		*		*										*					
10	国連カンボジア暫定機構（UNTAC）	1992 年 3 月～1993 年 9 月	アジア		*	*	*	*		*	*	*	*	*		*			*			
11	第一次国連ソマリア活動（UNOSOM-I）	1992 年 4 月～1993 年 3 月	アフリカ		*												*					
12	国連モザンビーク活動（ONUMOZ）	1992 年 12 月～1994 年 12 月	アフリカ		*	*	*				*		*	*			*					
13	第二次国連ソマリア活動（UNOSOM-II）	1993 年 3 月～1995 年 3 月	アフリカ			*	*	*	*				*	*			*	*	*			*
14	国連ウガンダ・ルワンダ監視団（UNOMUR）	1993 年 6 月～1994 年 9 月	アフリカ		*																	
15	国連グルジア監視団（UNOMIG）	1993 年 8 月～現在	欧州		*																	
16	国連リベリア監視団（UNOMIL）	1993 年 9 月～1997 年 9 月	アフリカ		*				*		*											
17	国連ハイチミッション（UNMIH）	1993 年 9 月～1996 年 6 月	中南米						*	*	*			*					*			
18	国連ルワンダ支援団（UNAMIR）	1993 年 10 月～1996 年 3 月	アフリカ		*		*				*											

19	国連アオゾウ帯監視団（UNASOG）	1994年5月～1994年6月	アフリカ		*																		
20	国連タジキスタン監視団（UNMOT）	1994年12月～2000年5月	アジア		*					*													
21	第三次国連アンゴラ監視団（UNAVEM-III）	1995年2月～1997年6月	アフリカ		*	*	*		*	*	*			*									
22	国連クロアチア信頼回復活動（UNCRO）	1995年3月～1996年1月	欧州		*												*						
23	国連予防展開軍（UNPREDEP）	1995年3月～1999年2月	欧州	*																			
24	国連ボスニア・ヘルツェゴビナ・ミッション（UNMIBH）	1995年12月～2002年12月	欧州				*							*									
25	国連東スラヴォニア，ヴァラニャ及び西スレム暫定機構（UNTAES）	1996年1月～1998年1月	欧州		*	*	*												*				
26	国連プレブラカ監視団（UNMOP）	1996年1月～2002年12月	欧州		*																		
27	国連ハイチ支援団（UNSMIH）	1996年7月～1997年7月	中南米						*	*	*			*					*				
28	国連グァテマラ人権監視団（MINUGUA）	1997年1月～1997年5月	中南米		*	*			*	*		*		*									
29	国連アンゴラ監視団（MONUA）	1997年6月～1999年2月	アフリカ		*	*	*		*	*				*									
30	国連ハイチ暫定ミッション（UNTMIH）	1997年8月～1997年11月	中南米						*					*					*				
31	国連ハイチ文民警察ミッション（MIPONUH）	1997年12月～2000年3月	中南米						*					*					*				
32	国連文民警察支援団（UN Civilian Police Support Group）	1998年1月～1998年10月	欧州				*							*									
33	国連中央アフリカ共和国ミッション（MINURCA）	1998年4月～2000年2月	アフリカ	*	*						*												
34	国連シェラレオネ監視ミッション（UNOMSIL）	1998年7月～1999年10月	アフリカ		*																		
35	国連コソヴォ暫定行政ミッション（UNMIK）	1999年6月～現在	欧州			*	*	*	*	*	*		*	*	*			*		*			
36	国連シェラレオネ・ミッション（UNAMSIL）	1999年10月～現在	アフリカ			*	*	*		*				*				*	*				
37	国連東チモール暫定行政機構（UNTAET）	1999年10月～2002年5月	アジア			*	*	*	*				*		*			*	*	*			
38	国連コンゴ（民）ミッション（MONUC）	1999年11月～現在	アフリカ		*				*									*					
39	国連エチオピア・エリトリア・ミッション（UNMEE）	2000年7月～現在	アフリカ		*		*																
40	国連東チモール支援団（UNMISET）	2002年5月～現在	アジア			*	*	*	*						*				*				

多機能型ミッション

る。

平和構築がポスト冷戦時代の国連平和活動の主要な任務となった理由としては，それまで米ソ両超大国の代理戦争的側面を有していた多くの地域紛争や内戦が，冷戦の終結により解決へ向けて大きく動き始めたことがあげられる。1989年からの数年間に，長期間暗礁に乗り上げてきた紛争に関して包括的和平協定が相次いで成立している。その履行を国際社会が保証する必要性が生まれ，国連がその任務を担うことになったのである。1990年代初頭における国連平和維持機能強化に熱心なブトロス・ブトロス・ガリ国連事務総長の存在，米国の積極的な国連協力姿勢，国際世論の人道問題に対する関心の高まりなども，国連の地域紛争・内戦への積極的関与を後押しすることになった。

この場合，冷戦終結後に国連が直面すことになった地域紛争の大部分が内戦であることに留意する必要があろう。スウェーデンのウプサラ大学平和紛争研究学部の調査によれば，1989年から2000年までの11年間に世界の74の地域で111の武力紛争が発生しているが，それらは7つの国家間紛争を除いて全て内戦であったとのことである。[26] 国連が1988年初頭時点で展開していた5つの平和維持ミッションのうち，内戦に派遣されていたのはわずか1つに過ぎなかった。それが1988年から95年までに創設された21のミッションでは，内戦対応型ミッションの数は13に増えている。その後1996年から98年に創設された13のミッションは，全てが内戦に派遣されたものであった(旧ユーゴスラビア紛争を内戦と考えた場合)。[27]

内戦の解決にとって，敵対当事者間の和平協定成立から新生民主平和国家再建への移行段階は非常に重要な時期である。国連は，長年紛争に見舞われてきた国家や地域の平和基盤強化のために，制度構築，社会経済状況の改善，敵対当事者間の信頼関係修復など広範な任務への従事を余儀なくされることになったのである。それは，冷戦時代に国連が多機能型ミッションを通じて関与したコンゴ，キプロス，レバノンの紛争が，いずれも内戦であった事実からも明らかであろう。

冷戦終結直後に国連が実施したナミビア独立支援移行グループ（UNTAG）と国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）の2つのミッションの成功は，このような平和構築任務へのシフトを加速させることになった。[28]

UNTAGは，紛争解決プロセスにおける国連の新たな可能性を切り開くミッションであった。UNTAG以降，平和構築活動の重要性は広く認識されていくことになる。

国際連盟の委任統治時代より南アフリカ連邦（現南アフリカ共和国）によって統治されてきたナミビアは，1970年代後半以降，独立に向けて動き出すことになった。1978年9月，国連安全保障理事会はUNTAGを設置する決議435を採択した。しかしながら，ナミビアの独立問題は南アフリカのアパルトヘイト問題やアンゴラ内戦など複雑に絡み合い，UNTAGが実際に現地で活動を開始するのは1989年以降である。

---

26) The Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, "The Uppsala Conflict Database," (http://www.pcr.uu.se/index_eng.htm) より。

27) Dennis C. Jett, *Why Peacekeeping Fails*, New York: Palgrave, 2001, p.28.

28) UNTAGとUNTACについては，以下の資料を参照した。
DPKO: UN Peace Keeping (http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/home.shtml)；香西，前掲書，横田，前掲書。

UNTAGに与えられた任務は，自由かつ公正な選挙の実施を通じてナミビアの早期独立を支援することにあった。UNTAGは民間部門と軍事部門によって構成されており，また両部門を統括する事務総長特別代表の権限も大幅に強化されている。さらには，1,500人もの民間警察官が現地治安維持のために派遣され，選挙監視担当民間職員も1,000名程度参加するなど，平和構築任務に大きく踏み込んでいるのである。[29] UNTAGは選挙実施，制憲議会の創設，憲法の起草などに大きく貢献し，1990年にその任務を終了している。

冷戦終結後の地域紛争・内戦の解決における国連平和構築活動の有用性を広く知らしめたのがUNTAGであるならば，UNTACは国連平和活動における平和構築任務の主流化を決定付けたミッションであると言えよう。

1991年10月のパリ和平協定の成立よって，30年以上継続してきたカンボジア内戦は終結することになった。UNTACは，敵対する4派勢力の武装解除及び同国の経済社会基盤の復興を目的として1992年2月から現地で1年半に及ぶ大規模なミッションを展開することになる。国連安保理決議745によって設立されたUNTACに与えられた任務は，軍事，人権，選挙，民間行政，民間警察，難民帰還，復興の7つである。国連事務総長特別代表として現地でミッションを統括したのは，日本人の明石康であった。UNTACは1993年6月の時点で軍事要員15,991名，民間職員50,900名，民間警察官3,359名が従事した空前の規模のミッションであった。[30] また，最高国民評議会から広範な権限を与えられ，現地行政にも深く関与している。

UNTACは，1993年5月の制憲議会選挙の監視，同年9月の新憲法の公布を経て，新生国家カンボジアがその歩みを始めたことを見届け，その任務を終了している。

これらUNTAGやUNTACが遂行した様々な任務のうち，選挙支援活動は今日の平和構築の主要な任務の1つになっている。加盟国は民主選挙実施に際して，国連に様々な法律的，技術的助言や選挙監視団の派遣を要請する場合がある。国連による選挙支援は，総会ないしは安保理会の正式な授権を要しない小規模の技術支援活動中心の「標準選挙支援（Standard Electoral Assistance）」と，UNTACのように包括的な平和維持活動の文脈で実施される「主要選挙ミッション（Major Electoral Missions）」に大別される。1989年以降，国連が加盟国から要請された選挙監視の依頼は140件以上にも及んでいる。[31]

平和構築が国連平和活動の中心的任務になった結果，冷戦時代軍事要員の脇役的存在であった民間要員や警察官は任務遂行上なくてはならない存在となった。国連広報センターによれば，2002年12月31日の時点で活動中の13の平和維持ミッションに参加している要員構成は，軍事要員33,929名，国際民間要員3,644名，現地民間要員7,285名，警察官5,707名となっている。[32]

また，国連平和活動の統括者としての国連事務総長特別代表の果たす役割もますます重要になっている。一部の例外を除き，冷戦時代の平和維持活動は限定的軍事機能を遂行するミッションがほとんどであったため，国連事務総長の任命した軍人の司令官が現場活動を統括することが可能で

29) DPKO：UNTAG（http：//www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untagF.htm）より。
30) DPKO：UNTAC（http：//www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/untacfacts.html）より。
31) DPA：Electoral Assistance（http：//www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm）より。
32) 国連広報センター「国連平和維持活動」（http：//www.unic.or.jp/recent/act_2002.htm）より。

あった。仮にデリケートな政治・外交問題が生じた場合には，国連本部からの指示を待つのが普通であった。しかしながら，UNTAG以降，国連平和ミッションの任務の変化により，紛争現場において重要な決定を迅速に行う必要性が高まっていくことになる。加えて，平和ミッションを構成する軍事部門と民間部門の調整も，軍人による司令官では限界があろう。その結果，今日の国連平和ミッションでは事務総長特別代表が現地に派遣され，軍事部門と民間部門を統括するというのが一般的やり方になっている。[33)]

なお，国連平和維持活動局が統括する平和維持ミッションとは別に，国連平和構築活動の一環として，国連事務総長が政治・平和構築ミッションを組織して紛争地域に派遣するケースも増えている。これらのミッションは，国連平和維持局（DPKO）ではなく，国連政務局（DPA）の統括下に置かれている。国連政務局は，国連事務総長による紛争予防，平和構築，平和創造活動に対する支援強化のために，1992年の国連機構改革によって誕生した部局である。政治・平和構築ミッションは，通常は国連文民職員を中心に構成される小規模なミッションである。また，それが遂行する任務も現地での国連諸機関の活動調整や事務総長への事態の報告などに限られている。2003年10月15日現在，12のミッションが紛争地域に派遣されている。このうち，後に論じる国連アフガニスタン監視団（UNAMA）と国連コートジボアール・ミッション（MINUCI）の2つは，国連平和維持活動局からの指示と支援を受けて活動中である。[34)]

4. 国連平和構築活動の新展開：コソヴォ，東チモール，アフガニスタン

以上，冷戦終結後，国連平和活動の中で平和構築が主要な任務になってきた背景について概観してきた。

周知の通り，冷戦終結直後に地域紛争・内戦処理の最前線に押し出された国連平和活動は，ソマリア，ボスニア，ルワンダなどのミッションの挫折により，1990年代半ばに大きな転換期を迎えることになる。ストックホルム国際平和研究所発行の『SIPRI年鑑2001年版』によれば，国連平和維持ミッションに関しては，1994年以降毎年設立されるミッション数はおおむね一定で推移したものの，活動予算と参加要員（軍事要員及び民間警察官）の数は1998年にかけて大きく減少していくことになる（表3を参照のこと。[35)]）

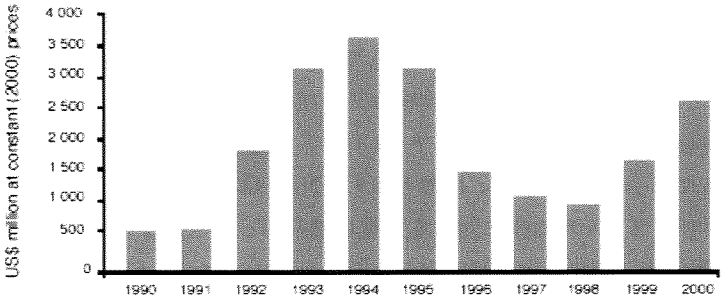
しかしながら，1999年以降，国連平和活動は新たな展開を見せ始めることになる。国連史上前例を見ない空前の平和構築の試みがコソヴォと東チモールで行われることになったのである。これらのミッションは，それ以前に実施されたUNTACに比べても現地行政に対する権限が大幅に強化されている。この場合，コソヴォと東チモールの事態がいずれも国連安保理会によって国連憲章第39条の「平和に対する脅威，平和の破壊または侵略」と認定され，憲章第7章の強制措置の文脈で両

33) David M. Malone and Karin Wermester, "Boom and Burst? The Changing Nature of UN Peacekeeping," *International Peacekeeping*, Vol. 7, No. 4, 2000, p. 40.

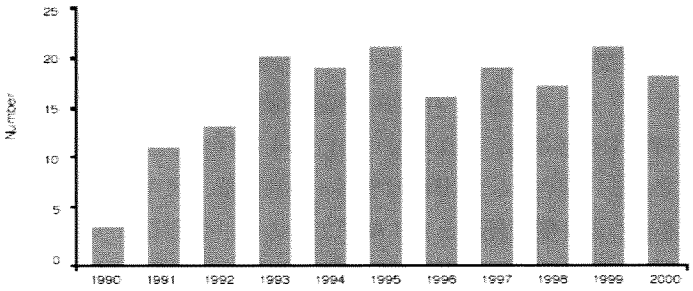
34) DPA（http://www.un.org/Depts/dpa/index.htm）より。

35) Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2001*（http://www.sipri.se/）, p. 72.

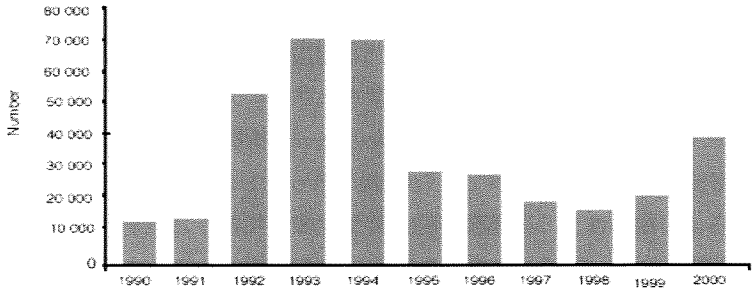
表 3.　国連平和活動に関する統計：1990～2000 年（註 35）



年間予算



創設されたミッションの数



参加要員（軍人、軍事監視要員、民間警察官）の数

ミッションが創設されていることに留意する必要があろう。

さらには，イラク復興支援における国連の関与の在り方をめぐって目下活発な議論が行われている今日，アフガニスタン復興支援の文脈で 2002 年に国連政務局主導で派遣された国連アフガニスタン監視団（UNAMA）は，将来の国連平和活動の動向を大きく左右するミッションであると言える。以下，これら 3 つのミッションについて簡単に述べたい。

(1)　国連コソヴォ暫定行政ミッション（UNMIK）[36]

1990年代のユーゴスラビア内戦を通じて，セルビア共和国内のコソヴォ自治州でも独立への機運が高まっていった。それに対して，セルビア政府はアルバニア系住民に対する弾圧を強化していく。欧州諸国や国連を中心としたミロシェヴィッチ・セルビア大統領に対する外交努力にもかかわらず，事態の改善は見られなかった。その結果，1999年3月，NATO軍は人道的介入を根拠にセルビアの首都ベオグラード及びコソヴォ自治州に対する空爆に踏み切ることになる。同年6月，セルビアとNATOとの間で空爆停止に関する合意が成立し，同州からユーゴスラビア軍・治安部隊は撤退を開始する。それにより，コソヴォ情勢は沈静化に向かうことになる。

同年6月，国連は安保理決議1244に基づき，国連コソヴォ暫定行政ミッション（UNMIK）を設立した。UNMIKに与えられた任務は，基本的市民行政機能の遂行，コソヴォにおける実質的自治の確立と自治政府樹立の促進，コソヴォの将来の地位を決定する政治プロセスの促進，全ての国際機関の実施する人道・災害援助の調整，主要インフラの再建支援，法・秩序の維持，人権の促進，全ての難民と避難民のコソヴォへの安全かつ自由な帰還の保証などにあった。

UNMIKに関して特筆すべき点は，それが自らの任務を遂行する上で国連以外の諸機関と共同活動を行っていることである。現在，UNMIKは警察・司法機能，民生行政，民主化・制度構築，再建・経済開発の4つを自らの主要な任務として掲げているが，これらのうち，警察・司法機能及び民生行政は国連，民主化・制度構築は欧州安全保障協力機構（OSCE），再建・経済開発は欧州連合（EU）がそれぞれ担当している。これら4つの任務に加え，同地域の治安維持については国際安全保障部隊（KFOR）が重要な役割を果たしている。なお，UNMIKの規模は，軍人39名，文民警察4,436名，国際文民要員1,203名，現地文民要員3,371名となっている。[37]

UNMIKが他の諸機関による活動を統括することになった主たる理由は，ボスニアにおけるミッションでは，軍事部門を担当したNATO，行政部門を担当したOSCE，警察部門を担当した国連との間の調整がしばしば問題になった一方で，国連東スラヴォニア・バラニャ及び西スレム暫定機構（UNTAES）のケースでは，国連事務総長特別代表の統一的指揮によって，軍事部門及び警察官を含む文民部門とが密接に協力することができた教訓があったと言われている。その反省に立って，UNMIKではこれら4の活動は全て国連事務総長特別代表の指揮下に置かれている。[38]

UNMIKは，UNTEA以来，国連が本格的な現地行政を執行することになった初めてのケースである。UNMIKは，共同暫定行政省の創設，自治体協議会の設置，コソヴォ新憲法枠組みの採択，コソヴォ議会の設立，地方選挙の実施，コソヴォ州初代大統領と首相の選出，難民・国内避難民の帰

---

36)　UNMIKについては，以下の資料を参照した。
UNMIK Home Page（http：//www.unmikonline.org/），
UN News Center（http：//www.un.org/apps/news/searchFull.asp）
国連広報センター「コソボ」（http：//www.unic.or.jp/recent/kosovo.htm）

37)　国連広報センター「コソボ」（http：//www.unic.or.jp/recent/kosovo.htm）より。

38)　川上隆久「国連平和維持活動再考」日本国際連合学会編『国連研究第2号：人道的介入と国連』国際書院2001年145頁。

還などの成果をあげている。

現在のコソヴォ担当事務総長特別代表のミカエル・シュタイナー（ドイツ）は，コソヴォにおける法の支配の確立，経済と雇用対策，治安維持，少数民族コミュニティの帰還支援などに特に力を注いでいる。

(2) 国連東チモール暫定行政機構（UNTAET）[39]

1976年にインドネシアによって旧ポルトガル領東チモールが武力併合されて以来，同地域における独立運動は絶え間なく継続していた。1998年のスハルト政権崩壊後，同地域ではインドネシアからの完全独立を求めるグループとインドネシアによる併合を希望するグループとの間の武力衝突が激化していくことになる。この事態を受けて，アナン国連事務総長が事態の収拾に乗り出すことになった。その結果，1999年5月，インドネシア，ポルトガル，国連の間で合意が成立し，国連による自治提案受け入れの是非を問う東チモール住民による直接投票が同年8月15日に実施されることになった。

1999年6月，国連は安保理決議1246に基づき，住民投票監視のための国連東チモール・ミッション（UNAMET）を設立した。UNAMETの支援により住民投票は予定通り実施され，独立賛成派が圧倒的勝利を収める結果となった。これに不満を募らせた併合支持派による暴動や襲撃事件が同地域で拡大することになる。国連安保理会は，9月にオーストラリア軍を主体とする多国籍軍（INTERFET）を派遣し，現地の治安維持の任務にあたらせた。同地域の状況が改善されたことを踏まえ，国連安保理会は10月に決議1272を採択し，国連東チモール暫定行政機構（UNTAET）を設立する。国連事務総長特別代表に就任したのは，2003年8月のイラクにおけるテロで犠牲となったセルジオ・デメロ（ブラジル）であった。

UNTAETに与えられた任務は，東チモール全域の安全提供及び法・秩序の維持，効果的行政の確立，民政及び社会サービスの開発支援，人道援助，復興・開発支援の調整，自治能力の育成支援などであった。加えて，2000年2月にはINTERFETから軍事部門に関する治安維持権限も引き継いでいる。

UNTAETは，東チモール独立に至る期間全般にわたり，政治，経済，社会などのあらゆる分野の問題に関与し，国土全体を管轄する権限を与えられたという点で，国連平和活動史上，最大かつもっとも強力な権限が与えられたミッションと言える。UNTAETは，東チモール暫定行政府及び内閣の設立，国家諮問委員会の設置，東チモール防衛軍の創設，制憲議会選挙の実施，初代大統領の選出などの重要局面において大きな役割を果たした。2002年5月の東チモール民主共和国の独立達成により，UNTAETは自らの権限を東チモール新政府に委譲し，その任務を終了している。

現在は，2002年5月の安保理決議1410によって設立された国連東チモール支援団（UNMISET）がUNTAETの任務を引き継ぎ，同国の安全確保及び自立支援任務にあたっている。

---

39) UNTAETに関しては，以下の資料を参照した。
DPKO: East Timor (http://www.un.org/peace/etimor/etimor.htm)
UN News Center (http://www.un.org/apps/news/searchFull.asp)
国連広報センター「東チモール」(http://www.unic.or.jp/recent/timor.htm)

(3) 国連アフガニスタン監視団（UNAMA）[40]

20年以上にわたって内戦の続いてきたアフガニスタンは，2001年9月の米国同時多発テロ事件以降，同年11月の米英主導のアフガニスタン空爆，及びその後のタリバン政権の崩壊を経て新たな道を歩み始めることになった。

同年12月，国連主催によるアフガニスタン各派代表を集めて開催されたボン会議は，アフガニスタンに恒久政府機構が再建されるまでの手順を定めた暫定協定（ボン協定）を採択した。その内容は，アフガニスタン暫定行政機構の創設，緊急ロヤ・ジルガの開催，国家元首及び移行政権の発足，新憲法の採択を経て，総選挙を実施するというものであった。ボン協定成立の翌日，国連安保理会は決議1383を採択し，ボン協定の支持とその履行支援のためのさらなる行動を行う意思を表明した。12月20日，安保理会決議1386に基づき国際安全支援部隊（ISAF）が創設され，カブール及びその近隣地域における当局の治安維持を支援する任務をつくことになる。

ボン協定では，アフガニスタンにおける恒久機構の設置までの期間，国連が重要な役割を果たすべきことが規定されている。これを受けて，国連安保理会は2002年3月決議1401を採択し，国連アフガニスタン監視団（UNAMA）を創設した。UNAMAは平和維持ミッションではなく，国連政務局が統括する政治ミッションである。UNAMAに与えられた任務は，アフガニスタンで活動する16にも及ぶ国連関連機関の全活動を統合し，アフガニスタン暫定行政機構やNGOとの調整を行うことにあった。

UNAMAを統括する事務総長特別代表はラフダール・ブラヒミ（アルジェリア）である。彼は，政治部門と救援復興再建部門を担当する2名の副代表，及び，人権，ジェンダー，薬物，法の支配，警察，軍隊・武装解除に関する特別顧問を任命している。

UNAMAはボン協定に基づき，ハミド・カルザイが議長を務める暫定行政機構とともに2002年6月に緊急ロヤ・ジルガを開催し，国家元首の選出（カルザイ議長が就任）とアフガニスタン移行政権を樹立した。また，2002年4月に暫定行政機構が打ち出した「国家開発フレームワーク」を踏まえ，難民や国内避難民の帰還，教育及び職業訓練，健康栄養，生活社会保障，文化・遺産・メディア・スポーツ，治安と法の支配，天然資源の管理，都市管理，公共行政などに関する諸活動の調整にも従事している。とりわけ，タリバン政権時代の女性差別政策を踏まえ，アフガニスタン独立人権委員会やアフガニスタン女性問題担当省（MOWA）と協力しつつ，女性のエンパワーメントに力を注いでいる。

UNAMAは2002年11月の時点で，専門職員443名，国際民間職員175名，現地民間職員268名の規模で活動中である。[41]

2004年1月，アフガニスタンはロヤ・ジルガにより新しい憲法を採択した。しかしながら，治安の悪化，深刻な人道的危機の存在，移行政権をめぐる各派権力闘争の継続など，同国の情勢は依然

---

40) 国連アフガニスタン監視団（UNAMA）に関しては，以下の資料を参照した。
UNAMA Home Page（http：//www.unama-afg.org/）
UN News Center（http：//www.un.org/apps/news/searchFull.asp）

41) UNAMA Home Page（http：//www.unama-afg.org/about/index.html#structure）より。

としてその先行きが不透明であり，2004年6月に予定されている総選挙の実施が危ぶまれている。

5. 国連平和構築活動の評価と展望

以上，本稿では，広義の国連平和活動の中に平和構築を位置づけ，平和強制，平和創造，平和維持などの概念との比較で整理してきた。また，冷戦時代とポスト冷戦時代における平和構築活動の展開プロセスを検討することにより，それが今日の国連平和活動の主要な任務になっている背景について論じてきた。さらには，国連が目下関与しているコソヴォ，東チモール，とりわけアフガニスタンにおける平和構築ミッションの成否が今後の国連平和活動の動向を左右する上で大きな意味を持つことも指摘してきた。

国連の実施する平和活動は地域紛争や内戦の解決にとって万能なものでは決してない。しかしながら，我々は，地域紛争・内戦の解決にとって国連平和活動がこれまで行ってきた貢献とそれが有する可能性を過小評価すべきではないであろう。平和強制，平和創造，平和維持，平和構築などの活動は，それぞれの長所と短所を見極めつつ適切に活用するならば，紛争管理・解決にとって有効な手段になり得るのである。とりわけ，ナミビア，カンボジア，モザンビーク，エルサルバドルなどのミッションが達成した成果は，紛争解決プロセスの最終段階における国連平和構築活動の有用性を物語るものであると言えよう。

国連は，今後も平和構築活動を通じた地域紛争・内戦の解決支援にさらなる努力を傾けるべきである。そのためには，以下の3つの課題に取り組む必要があろう。

第1は，大規模かつ複雑な今日の平和構築活動の効率性と有効性を高めるための調整を強化することである。具体的には，国連本部における国連平和維持局，国連政務局，人道問題調整事務所(OCHA)間での統一的意思決定メカニズム，紛争現場における国連平和ミッションと他の国際機関やNGO等との有機的連携メカニズム，さらには，国連ミッション内部においては事務総長特別代表と各部門を統括する事務総長特別副代表との間での正確かつ迅速な意思疎通メカニズムを確立するための対策を講じる必要があろう。

第2は，現地住民のローカル・エンパワーメント促進につながる平和構築プログラムを今以上に充実させていくことである。この場合，レデラックの平和構築統合モデルに示されるように，政府レベルからの「トップダウン型平和構築」ではなく，現地の状況とニーズを正しく反映させた「ボトムアップ型平和構築」への発想の転換が求められることになろう。[42]

第3は，平和構築活動に伴う人的，財政的負担をカバーするための基盤整備に着手することである。前者の人的負担については，歓迎すべき動きとして，1995年7月にカナダのイニシアチブにより「平和維持訓練センター国際協会（International Association of Peacekeeping Training Centers)」が創設され，世界各地の90に及ぶ関連団体が相互交流を深めている。[43] これらのネットワークを通じて，今後は軍事的訓練を中心とした「平和維持要員」だけでなく，選挙実施，現地行政，人

42) Lederach, *op. cit.*

43) International Association of Peace Keeping Training Centers (http://www.iaptc.org/)

道支援などに精通した高度の専門技能を有する「平和構築要員」育成に向けた国際的機運が一層高まることが強く望まれる。また，後者については，慢性的財政赤字状態にある国連全体の行財政改革の文脈の中で，平和活動の財政基盤強化に関する大胆な提案が待たれるところである。

（付記：本稿は，平成15年度文部科学省科学研究費補助金による研究助成の成果の一部である。）