

紛争対応における 国際連合とアフリカ連合

井上実佳

はじめに

国際連合(国連)は、アフリカにおける紛争に関わる主体として、しばしば「国際社会」(International community)とも置き換えられつつ検討の対象とされてきた。その国連は、近年、自らの紛争対応を振り返るとともに活動・制度の再検討を行っている。なかでもアフリカにおける紛争は最重要課題の一つである。国連事務総長の年次報告書や国連総会の下にあるPKO特別委員会(Special Committee on Peacekeeping Operations)の報告書など、国連が紛争対応を語るうえでアフリカにおける紛争を個別に取り上げるのはその一例である。一方、アフリカ連合(African Union: AU)も2004年5月に「平和・安全保障理事会」を設立するなど紛争対応に力を入れてきた。この両組織の紛争対応で中心となり、可能性と課題とを内包する活動はどのようなものか。国連とAUとの連携はいかなる状況にあるのか。本稿では、これらの疑問を国連側の変化を中心に検討する。そのなかで、アフリカの紛争と地域機構の位置づけを考察する。

構成としては、まず、2000年の国連平和活動

検討パネル報告書(the Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 通称ブラヒミ・レポート)と2004年のハイレベル・パネル報告書(the Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change)をもとに、国連の平和・安全分野における取り組みの変化を概観する。次に国連の紛争対応におけるAUとの連携を検討する。そのうえで、「国連平和活動」で重要と考えられる、平和維持活動(PKO)と平和創成(Peacemaking)の連携、情報収集・活動評価におけるAUとの関係を検討する。最後に、国連・AUとも活動し、難い状況における紛争対応の主体として準地域機関の可能性を述べる。

1 国連の紛争対応とアフリカ

国連の紛争対応では、PKO、平和創成、紛争予防、紛争後の平和構築といった活動を紛争の各段階・状況に応じていかに有効に実施するかが問われてきた。その過程では、1990年代に国連が対応を迫られる紛争の質・量が拡大・増加するのに伴い、本来は停戦監視や平和創成を行う環境の維持を目的としていたPKOが、紛争後の平和構築

や「平和強制」(Peace Enforcement)などのさまざまな任務をも負い拡大する傾向がみられた。その結果、PKOの可能性が広がった一方、PKO本来の活動が妨げられる危険性もあることがわかった。このような経験を経た現在では、各活動が相互関連性を深めつつ機能する必要性が指摘されている。実際、国連はPKOを扱うPKO局 (Department of Peace-keeping Operations)と、平和創成・紛争予防を担当する政務局 (Department of Political Affairs)との連携など、より有機的な取り組みを追求している。

これらを鑑み、国連の紛争対応について包括的な検討・提言を行った近年の成果が、ブラヒミ・レポートとハイレベル・パネル報告書である。前者は、2000年3月にアナン事務総長が設立した、ブラヒミ (Lakhdar Brahimi)を委員長とする「国連平和活動検討パネル」の報告書である。パネルの目的は「現在のシステムの欠点を検討し、変化のために必要な率直で具体的かつ実行可能な提言を行うこと」とされ (Para.2)、PKOまたはその関連分野に長く携わってきた10名の専門家が委員に任命された。その一人である志村尚子は、報告書の特徴を「焦点は冷戦後のPKOの経験と、そこで明らかになった問題点の検討である」と述べている (志村 2001: 47)。レポートは2000年8月21日に公表され、国連の紛争解決に関わる主な活動をPeace Operation (平和活動)と表し、1990年代のPKOに関する国連の経験をもとにPKOの再検討と「将来像」の提言を行っている。

ブラヒミ・レポートは、主に1990年代の国連による紛争対応を振り返り、それまでにない率直な報告を行っている。しかし、PKOとそれを有効に実施するための (特に国連本部の) 制度や構造に紙面が割かれ、地域機構との関係についてはほとんど言及がなかった。そのため、レポート公表後、

ブラヒミ・レポートを地域の視点から検討する会議が開かれた (IPA and CIC 2001)。会議はアジア、アフリカ、ヨーロッパ、ラテンアメリカで開催され、政府関係者、国連職員、研究者、NGO等が参加した。このうち、アフリカ会合 (ヨハネスブルグ)で柱となった論点は二つである。一点目は、安全保障理事会 (安保理)や加盟国が、アフリカの紛争へのPKO派遣を躊躇するといったいわゆる二重基準を採用する結果、アフリカが「国連平和活動」において周辺化されているという認識である。二点目は、これに関連し、世界の安全と平和を主導するのは国連であるという認識に基づきつつも、アフリカの紛争管理能力を高め「アフリカの問題をアフリカ自身で解決する」必要があるという認識である。後者については、このスローガンがアフリカの紛争に対する国際的関与減退の口実になるという危惧や、アフリカのPKO要員訓練や装備を強化するための支援が今以上に必要であるということが指摘された (IPA and CIC 2001: 6-7)。もっとも、この点についてはヨーロッパ会合 (ロンドン)で他地域におけるキャパシティ・ビルディングへの協力の必要性が指摘されており、実際に欧州連合 (European Union: EU)をはじめとする諸機構との連携が進んでいることから国連以外との連携も促進されるであろう。

このような経緯を踏まえ、紛争の要因や、紛争対応における国連と地域機構との関連性といった点にも着目し、さらに包括的に検討したのがハイレベル・パネル報告書である。これは、アナン国連事務総長が2003年9月の国連総会で提唱し、同年11月に発足したパネルが2004年12月に事務総長に提出した。報告書は、「国連平和活動」 (特にPKO)の検討に特化したブラヒミ・レポートと異なり、国際社会に対するさまざまな脅威の様相、それらへの対策としての集団行動、両者に必要な

国連改革について検討し提言を行うことを目的としている。パネルは16名で構成され、緒方貞子元国連高等難民弁務官、ブルントラント（Gro Harlem Brundtland）元WHO事務局長、サリム Salim Ahmed Salim）元アフリカ統一機構（OAU）事務総長といった顔ぶれからも、安全保障への脅威と国連との関わりを経済・社会分野を含む広い視野でとらえ検討しようという意図が窺える。

報告書は、「新たな安全保障のコンセンサス」、「集団安全保障と予防」、「集団安全保障と武力行使」、「21世紀のより効果的な国連にむけて」の4章で構成されている。特に第4章では、安保理が脅威の予防と対処に有効になるためには、いわゆる地域的取極について定め、AUをはじめとする地域機構と国連との関係を扱う国連憲章第8章の完全かつより生産的な適用が必要であるとしている。また、この報告書では、アフリカにおける脅威としてHIV/AIDSや低所得など紛争にとどまらないより幅広い脅威に対する予防と対応が必要であることを強調している。

ハイレベル・パネル報告書に対しては、アナン事務総長が国連内外での議論等を踏まえて2005年3月に報告書を公表する予定である。それに先駆け、AUは2005年1月24～30日に開催された第4回首脳会議で、ハイレベル・パネル報告書を検討する委員会（15人）を設立し国連改革に関する提言をアナン事務総長の報告書公表前にまとめることを決めた（African Union Press Release No.03, 2005）。

2 「国連平和活動」におけるAUと国連の連携

国連とAUは、競合的な関係にあった時代を経て、現在ではアフリカにおける紛争への対応で基本的に連携の促進を追求している。しかし、分野や活動によっては双方の意思の不一致があるなど

課題も少なくない。それは特に、紛争予防を目的とした情報収集や事実調査ミッションの派遣において指摘される。1990年代以前からアフリカの紛争に着目し重点的に対策を講じてきたにもかかわらず、国連が諸紛争の発生に直面し、それらへの対応において厳しい批判と苦い経験を経た現在、「国連平和活動」が現地の情勢に即した紛争対応を行ううえでAUとの連携は不可欠である。一方、国連がアフリカにおける紛争への関与を深め、AUをはじめとする地域機構との連携を促進するのに伴い、AUもPKO要員の訓練・装備充実など自らの安全保障強化の必要性を認識した。AUが紛争対応における国連の経験から得ることは、その教訓を含めて少なくない。何よりも、国連と地域機構との連携は国連憲章でもAU憲章でも謳われ、両機構の加盟国によって正統性が認識されている。

そもそも、先行研究が指摘するとおり（例えば、則武 2001：389～390）、1960～80年代において、OAUは国連との関係を対立競合関係とみなし、アフリカの問題を自ら処理する意志が強かった。しかし、80年代半ば以降、OAUは国連との関係を相互補完的とみなし連携を深める方向に転換した。それに伴い、国連・OAU間の職員派遣や事務総長の定期的な会談といった事務レベルとともに、アフリカにおける平和創成や選挙監視などで協同する事例が増えた。この背景としては、アフリカにおける紛争自体が大きく変容したというよりも、アフリカの紛争を取り巻く環境の変化を指摘するべきである。米ソをはじめとする東西の対立関係が緩和するなかで、国連における紛争対応で加盟国が協調を進める一方、大国が対アフリカ軍事・経済援助を引き揚げたことはその一例である。

そこで以下では、アフリカにおける紛争に対し

て国連とAUとが連携して関わるうえで可能性と課題双方をもつと考えられる。PKOと平和創成の連関、情報収集・活動評価について検討する。

3 PKOと平和創成

紛争対応における国連との関係において、AUは、停戦監視部隊の派遣といった平和維持分野に加え、和平交渉・会議の実施をはじめとする平和創成分野での連携が多い。また、アフリカにおける国連の紛争対応で中心となってきたPKOでは、西アフリカ諸国経済共同体 Economic Community of West African States: ECOWAS)との連携が比較的顕著である。

そもそも国連では、平和創成を扱うのは政務局、PKOを担当するのがPKO局と職責分担がなされており、AUを含めた地域機構との連携は、各部署がそれぞれの職責に応じて行うとされている（A/55/977, Annex II. Previously issued in A/53/854/Add. 1, sect. II）。例えば、世界情勢のモニター・分析・評価、事実調査、平和創成等のミッションの計画・実施、地域機構・取極の事務局との協力などを担当するのは政務局の職責とされる。他方、「全ての現地活動」の担当（特に行政・ロジスティック面に関するサポート）、地域機構と平和維持に関する関係の維持、アフリカの平和維持能力強化に関するプログラム等を担当するのはPKO局の職責とされてきた。しかし近年、国連アフガニスタン支援ミッション（United Nations Assistance Mission in Afghanistan: UNAMA）や国連スーダン先遣隊 United Nations Advance Mission in Sudan: UNAMIS)のように、活動の根本は政治ミッションでありながらPKO局が職責を持つなど、国連は組織上の連携を通してPKOと平和創成のさらなる関連づけに努めている。

このような傾向のなかでの取り組みとして、AUは2002年にブルンディに平和維持ミッションを派遣し、後に国連のPKOIに引き継がれた。このミッション派遣は、平和創成を実施しうる環境の創出・維持に努め、結果として、平和創成、PKO、紛争後の平和構築の間に空白が生じる危険性を低下させた。また、平和創成においては、OAU・AUともに1990年代から内戦や不安定な状況が続くソマリアで国連と連携し和平交渉や仲介に尽力した。さらに、スーダンのダルフル問題では、AUが監視部隊を派遣し、政府・反政府勢力間の和平交渉を開催する一方、AUが停戦監視団の拡大をはかるうえで国連が支援を行っている。その国連では、2005年1月31日にアナン事務総長がスーダン情勢に関する報告書を安保理に提出し、そのなかで治安維持や人道支援、国家再建支援等を任務とするPKO設立を提言した『朝日新聞』2005年2月1日夕刊1面）。

4 紛争予防と情報収集・分析、活動評価

国連の紛争対応で常に課題として挙げられるのは、紛争発生の可能性あるいは発生以降に関する情報収集・分析と、実施された諸活動の評価である。特に近年、ブラヒミ・レポートをはじめとする「国連平和活動」の検討では、これらの機能が向上しない限り活動の有効性は見込めないという認識が高まっている。しかし、国家の内政に関わる情報収集は容易ではない。結果として、国連が重点を置く紛争予防に分類される諸活動を当事国が受け入れることもまた容易ではない。

国連による紛争関連の活動評価については、PKO局のBest Practices Unitをはじめ複数の組織が行っているが、AUと国連とが共同で行う機会としては、両機構の事務局レベルでの連携が進ん

でいるとはいえアド・ホックな形式が多い。諸紛争における国連とAUとの連携が促進されるなかで、活動評価が強化されるか否かは、今後AUと国連との間でいかなる分野における連携が促進されるかに拠るといえる。

おわりに

それでは、国連もAUも対応することが難しい事例はどうか。いうまでもなく、ひとつの選択肢はECOWASのような準地域機関の平和創成における役割である。例えば、1990年代を通して内戦に伴う不安定な状況下にあるソマリアについて、OAUや近隣諸国の仲裁、国連による平和創成やPKO、「平和強制」は十分な効果をあげなかった。最も深刻であったのは、国連が内戦の紛争当事者とみなされ、PKO撤退後は和平交渉等の重要な場面で関与すること自体が困難になったことだった。その後、幾多に及ぶ和平交渉の開催や、2000年の暫定大統領選出、2004年の暫定連邦議会設立と暫定大統領選出で近隣諸国とともに大きな役割を果たしたのは、北東アフリカの地域機構である政府間開発機構 Inter-Governmental Authority on Development: IGAD)だった。国連は、アフリ

カにおける紛争への対応のなかで、AUだけでなく他の地域機構とも事例や活動内容に応じて選択的に連携する方法を追求している。そこで意味を持つのは、アフリカの実情や特徴に即した方法が採られることであり、今後AUではアフリカにおける総意形成とそれに基づく活動の実施に重点が置かれると考えられる。

〔参考文献〕

- 志村尚吾 2001]「変容するPKO——ブラヒミ・レポートから——」『外交フォーラム』通巻第152号)44～49ページ。
- 則武輝幸 2001]「OAUにおける予防外交・紛争解決の現状と課題」『総合研究開発機構・横田洋三共編『アフリカの国内紛争と予防外交』(国際書院) 386～392ページ。
- International Peace Academy(IPA) and Center on International Cooperation(CIC) of NYU[2001] “ Refashioning the Dialogue: Regional Perspectives on the Brahimi Report on UN Peace Operations” (IPA, <http://www.ipacademy.org/Programs/Programs.htm>).
- The Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/805-S/2000/809, 21 August 2000.
- The Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, “A more secure world: our shared responsibility,” November 30, 2004.
- 〔付記〕 本稿は平成16年度科学研究費補助金 特別研究員奨励費)による研究成果の一部である。

(いのうえ・みか／津田塾大学大学院
日本学術振興会特別研究員)