

---

# 国連による紛争後の国家建設支援

## 国連平和維持活動(PKO)の過去・現在・未来

上杉 勇司

Uesugi Yuji

### [要旨]

本稿では、国際連合（国連）による紛争後の国家建設支援の過去・現在・未来を国連平和維持活動（PKO）に焦点を当てて概観する。冷戦後の取り組みとして、シエラレオネと東ティモールでの「成功例」とカンボジアとルワンダでの「失敗例」を取り上げる。国連PKOの関与が、紛争後の国家建設に及ぼした影響について、リベラル・ピース（自由主義的平和）の観点から検証するとともに、国家建設の前提としての国内平定の重要性を導き出す。次に、国連PKOの現在として、マリ、南スーダン、コンゴ民主共和国、中央アフリカ共和国の事例を検討する。国内平定ができない状況が、国連PKOの主任務を文民の保護とし、国家建設支援の道を閉ざしている点を明らかにしていく。国連による国家建設支援の未来を展望するうえで、国際テロ組織と連携するイスラム過激派への対応が鍵となる。イスラム過激派の掃討が、内戦の終結と国内平定の条件となっている状況では、国連PKOによるリベラルな国家建設支援の出番はない。

### 1 冷戦後世代が抱く国連への幻想

私が大学に入学した時には、冷戦は終焉しており、新しい時代に突入したという感覚があった。冷戦下で機能不全に陥っていた国際連合（国連）に対する期待が高まってもいた。国連の復権を象徴するものに、国連平和維持活動（PKO）があり<sup>(1)</sup>、1992年には、ブトロス・ブトロス・ガリ国連事務総長が『平和への課題』を出版した<sup>(2)</sup>。この時代に学生だった私は、国連PKOと紛争後の国家建設は、密接につながったものとして学んだ<sup>(3)</sup>。私と同世代の多くの人にとって、カンボジア内戦の終結の千秋楽を飾った国連PKOの国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）が、原風景として、この認識を形作っているのではないかと<sup>(4)</sup>。その後も、東ティモールや南スーダンの独立を支援するために、国連PKOは派遣され、新生国家の国造りを手伝ってきた<sup>(5)</sup>。

しかし、現在では、国連PKOは、紛争後の国造りと密接に関連した取り組みとして連想されない。なぜならば、近年の国連PKOは、文民の保護を主目的（もしくは実質的な任務）として派遣されているからである<sup>(6)</sup>。そして、多くの場合、その任務を果たすこともままならない状況に甘んじている。国家建設支援は、文民の保護が実現できた暁に目指すべき長期的な目標か、国連が唱える「御題目」でしかない。このような実態に痺れを切らした米国のドナ

ルド・トランプ大統領（当時）は、国連PKO予算の減額を主張し、2017年度の予算は、前年から17%減の約68億ドル（約7600億円）となった<sup>7)</sup>。

もちろん、国連の取り組みは、国連PKOだけではない。国家建設の現場では、さまざまな国連機関が活動してきた。たとえば、国連開発計画（UNDP）や国連児童基金（UNICEF）は、ときに国連PKOとともに紛争後の国家建設を支援し、場合に応じては、国連PKOが展開していない場所や、国連PKOが撤収した後においても活動する。したがって、国連による国家建設支援を議論する本稿が、国連PKOに焦点を当てるのは、現実の一部のみを投影することになる。国連安全保障理事会、国連平和構築委員会、特別政治ミッションなど、国連PKO以外の領分で、国連は紛争後の国家建設に寄与してきた。たとえば、2001年の米国同時多発テロ（9・11）後に、米国が軍事侵攻したアフガニスタンとイラクには、特別政治ミッションである国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）と国連イラク支援団（UNAMI）が派遣されている<sup>8)</sup>。しかし、これら21世紀の主戦場では、国連は限定的な役割を与えられたに過ぎない。また、本特集の別稿でアフガニスタンとイラクについては紙幅が割かれる。そこで本稿では、国連による最大規模の取り組みである国連PKOを追うことで、国連による国家建設支援の過去・現在・未来を明らかにしたい。

以下では、まず国連の国家建設へのかかわりを簡潔に定義する。次に、国連PKOを通じて、冷戦後に試みられた国家建設支援を振り返る。そのうえで、最近の国連PKOの実態を浮き彫りにし、国連による国家建設支援が直面する現実を描き、その未来を展望する。

## 2 国連と国家建設

国家建設という言葉の裏には、正当な国家が生み出される必要性が、前提として認識されている。正当な国家の要件は何か。2021年2月1日のクーデターによって政権を奪取した軍事政権は、ミャンマーという国家を代表とする正当な政権と言えるのか。選挙によって選ばれた政権を打倒したタリバンが樹立した政権を、アフガニスタンの正当な政権と認めるのか、否かの議論は、示唆的である。なぜならば、そもそもタリバン政権は、米国の軍事侵攻を受けて瓦解したようなものだからだ。国家とは、領域と領民を統治する存在である。国際社会の構成員である諸外国に承認されることで、正当な国家の仲間入りができる。では、どのような条件を兼ね備えれば、国家としての正当性が国際社会によって認められるのか。実は、その厳密な定義はない。ソマリランドには、国家承認が与えられず、台湾が国連に加盟できない状況を見れば、承認の要件が、領域・領民の実行支配の現実や民主化の度合いでもないことがわかる。

一党制のベトナム、キューバ、ラオス、エリトリア、実質的な一党制の北朝鮮や中国が、国連加盟国となっているなか、そのような加盟国の集合体である国連は、国家建設支援を通じて、どのような国の「かたち」をもつ、国家の形成を試みてきたのだろうか。第二次世界大戦後の国際秩序のなかで、国連は、植民地の独立を支援した。たとえば、国連総会は、1960年に「植民地と人民に独立を付与する宣言」を採択した<sup>9)</sup>。このような規範づくりにおいて、国連が果たした役割は大きい。この文脈では、基本的人権に基づき、植民地の人々の

民族自決と主権国家の擁立が謳われた。その意味では、後述するリベラル・ピース（自由主義的平和）の原型が認められる<sup>(10)</sup>。とはいえ、国連による国家建設の主要な目標は、外国からの征服・支配・搾取を否認する主権国家を作ること、つまり、対外的な独立が主要な要件であった。少数派に転じた地主などの旧宗主国出身の住民の権利は軽視され、たとえば、ジンバブエでは、彼らの土地は強制収用された。

### 3 冷戦期の国連PKO

冷戦期に設立された国連PKOの多くは、今では伝統的国連PKOと呼ばれる。例外が存在するものの、その主要な任務は、交戦主体間の停戦や兵力引き離しを監視することであった。このような任務を担う国連PKOの中核には、軍事要員が占めていた。国連PKOの存在により、政治的な空間が生まれ、紛争当事者による交渉が可能になることが期待された。しかし、米ソ対立という冷戦構造のなかで、国連PKOが存在するためには、一定の制約を課すことが必要だった。その制約が、後に「国連PKO三原則」と呼ばれるようになる（国連PKOの派遣に対する紛争当事国の同意、国連PKOの中立性、国連PKO要員による自衛以外の武器使用の禁止<sup>(11)</sup>）。

この三原則は、その後、変遷を遂げる。たとえば、中立原則は、公平原則（不偏不当性）という用語に置き換えられた。紛争当事者からの中立性を重んじる代わりに、国連PKOに与えられた任務の遂行を妨げる紛争当事者の行為に対しては、等しく、断固とした措置をとる必要が生まれたからである。これに伴い、武器使用は、自衛に加え、任務の遂行に必要なものも認められるようになった。

### 4 冷戦後に試みられた国家建設支援

冷戦が終焉すると、冒頭に記したように、国連に対する期待が高まり、国連PKOが紛争解決の手段として用いられることが多くなる。そして、内戦を終結するために、国連PKOが派遣され、内戦終結後の国家建設を担うことが、国連PKOに求められるようになる。たとえば、すでに言及したUNTACは、1991年のパリ和平協定を受けて、紛争後の選挙の実施を担い、カンボジアの国家建設の出発に携わった。ただし、UNTACは1993年に撤収しており、その後の国家建設支援を担ったとは言い難い。1997年には、フン・セン第二首相（当時）によるラナリット第一首相（当時）を放逐する政変が発生し、UNTACが実施した紛争後選挙の結果が塗り替えられた。

国連PKOを通じた国家建設支援が本格化するのには、冷戦直後ではなく、新世紀を迎えようとしていた時期と重なる。具体的には、シエラレオネや東ティモールに派遣された国連PKOが、最初の国家建設支援の本格的な担い手となった。

1999年7月のロメ和平合意を受けて国連シエラレオネ派遣団（UNAMSIL）が設立された。UNAMSILは、和平合意の履行に加え、民主的な選挙の実施などが任務に加えられた。その意味では、カンボジアに派遣されたUNTACと同じである。しかし、その活動期間が18ヶ月に限定されたUNTACとは異なり、UNAMSILは、約7年間も続いた。なお、UNAMSILは、特別政治ミッションの国連シエラレオネ統合事務所（UNIOSIL）に引き継がれるとともに、シ

シエラレオネは国連平和構築委員会の最初の検討対象国にもなっている<sup>(12)</sup>。そして、2008年にUNIOSILを引き継いだ国連シエラレオネ統合平和構築事務所（UNIPSIL）が2014年まで展開していた。なお、国連は、UNAMSILの前に国連シエラレオネ監視団（UNOMSIL）を1年間ほど派遣しているのので、UNOMSILからUNIPSILまで、足掛け16年以上にわたり、国連は、シエラレオネの国家建設の一翼を担ってきた。まさに、リベラル・ピース・プロジェクトの嚆矢と言えよう<sup>(13)</sup>。

他方で、紛争当事者（反政府勢力）であった革命統一戦線（RUF）との武力衝突が頻繁に発生したため、UNAMSILは、英国の力を借りながらシエラレオネ政府と共同して国内平定にあたった。国連は、シエラレオネ政府を正当な政権と見なし、国連憲章第7章に言及しつつ、武力行使を含む必要な措置が、UNAMSILには認められた<sup>(14)</sup>。UNAMSILの主任務は、シエラレオネ政府が、その権威を拡大し、法と秩序を回復し、国内平定を実現することを助け、元兵士の武装解除、動員解除、社会復帰（DDR）と自由で公正な選挙を可能とする政治過程の醸成とされた<sup>(15)</sup>。

1999年の住民投票後の騒乱を経験した東ティモールは、その後、国連の暫定的な管理下に置かれ、独立を目指すことになる。まずは、国連憲章第7章に言及した国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）が派遣され、UNTAETが主導するなか、独立に向けた準備が進められた<sup>(16)</sup>。2002年に東ティモールが独立を果たした後も、国連は、国連東ティモール支援団（UNMISSET）を派遣し続け、東ティモールの国造りを支援する。具体的には、政治的安定に寄与するための行政機構の構築、法執行機関（警察）の育成と移行期の法執行と治安維持が任務に掲げられた。2005年に国連PKOのUNMISSETが撤収し、これを特別政治ミッションの国連東ティモール事務所（UNOTIL）が引き継ぐことになる<sup>(17)</sup>。しかし、2006年に治安が悪化すると、8月には、新たに国連PKO（国連警察が中心の編成）として国連東ティモール統合ミッション（UNMIT）が再投入されることになった<sup>(18)</sup>。UNMITは、2012年12月まで東ティモールに展開し、東ティモール政府が主導する国家建設を支援した。UNMITの任務は、東ティモール政府が、国内平定を実現し、民主的ガバナンスや政治的対話の促進を支援することとされた<sup>(19)</sup>。1999年の住民投票を監視するために派遣された国連東ティモール派遣団（UNAMET）から数えると、足掛け13年にわたり、国連は、東ティモールの国家建設を支援したことになる<sup>(20)</sup>。

挫折や試行錯誤があったため、シエラレオネと東ティモールは、国連による国家建設支援の失敗例に数えられていた。失敗の原因として、現地社会の主体性や文脈を考慮せず、国連が主導した国家建設の方法論が指摘された<sup>(21)</sup>。そのような方法論を支える「リベラル・ピース」理論は、批判の的となった<sup>(22)</sup>。しかし、介入から20年以上が過ぎた現時点から、当時を振り返れば、シエラレオネと東ティモールにおける国家建設支援は「成功」したと言ってよい。いずれの場合も、反政府勢力との合意に基づき平和裡に国家建設が進められたわけではない。国連は現地派遣した国連PKOを通じて、シエラレオネ政府や東ティモール政府が、反政府勢力を鎮圧し、国内平定を実現することを支えた。そのうえで、シエラレオネや東ティモールが、主権国家として対外的な独立を維持し、国内においては民主化を進め、市場経

済を導入することを助けた。

## 5 国連PKOの失敗と国家建設の成功

ここで、時計の針を少し戻そう。すでに述べたとおり、カンボジアでは、長年続いた内戦が終結した。国連PKOは、結果として、フン・セン首相が事実上の独裁者として君臨する御膳立てを手伝ったことになったが、フン・セン首相の采配によって、カンボジアでは、政治的な安定が保たれ、経済は発展した。同時期に、ルワンダ内戦に派遣された国連PKOの国連ルワンダ支援団（UNAMIR）は、1994年の虐殺を防ぐことができなかった<sup>(23)</sup>。虐殺後に反政府勢力のルワンダ愛国戦線（RPF）が内戦に勝利し、政権を奪取する。ルワンダの場合は、国連の無力（もしくは無策）により、RPFが実力行使によって国内平定を成功させた。2003年の選挙で大統領に選出されたポール・カガメが、以来3期にわたり権力の座に君臨し、その専制的な支配体制を確立した。

カンボジアとルワンダの事例は、国連PKOの失敗とともに、後述するようにリベラル・ピース・プロジェクトの「反面教師」として語られることが多い。紛争後の両国において、国連が十分にリベラル・ピースを打ち立てることができなかったために、カンボジアのフン・セン首相とルワンダのカガメ大統領による権威主義体制が両国に根を張ったという理解である。しかし、あれだけの内戦を経験した両国が、曲がりなりにも政治的な安定と経済発展を遂げた事実は、看過すべきではない。

この「奇跡」は、カンボジアのフン・セン首相とルワンダのカガメ大統領という二人の傑物の手腕に負うところが大きい。内戦が終結し少なくとも戦乱によって失われる命はなくなった（国内平定）。政治的な安定に伴い、海外からの投資が集まったことで、経済的成長ができた。つまり、国家建設において最も重要な三要素が揃ったのだ。そして、カンボジアとルワンダは、対外的な独立を保つ。

もちろん、カンボジアとルワンダの国家建設は、国連が目指したりベラル・ピースの規範からは逸脱する。人権（市民権や政治的権利）擁護や民主主義の基準に照らせば、カンボジアとルワンダの国家建設は、成功とは言えない。しかし、人権侵害の最も深刻なものは、生存権が脅かされることだ。命が奪われること、平和であれば救える命が救えない武力紛争状況こそ、まずは避けなくてはならない。紛争における最大の被害者は、罪のない一般民衆であることが多い。したがって、内戦の終結と再発の予防は、最も優先されるべき条件として、フン・セン首相とカガメ大統領によって追求されてきた。

スウェーデンのウプサラ大学のUCDP紛争データによれば、カンボジアは、1997年に846名が戦闘によって亡くなったのを最後に死者は出ていない（例外として2011年に10名が死亡）<sup>(24)</sup>。他方、ルワンダは、1997年に6446名が戦闘により死亡して以降、戦闘による死者数は常に30名以下を推移している<sup>(25)</sup>。世界銀行によれば、カンボジアの2021年の経済成長率は、コロナ禍であるにもかかわらず、4%を記録した<sup>(26)</sup>。ルワンダの経済成長率は、コロナ禍で2020年に3.4%まで落ち込んだとはいえ、2019年までの約10年間は、毎年平均して7.2%の成長を遂げてきた<sup>(27)</sup>。

## 6 国家建設に国連の関与が果たす影響

第1表の自由度スコアが示すように、国連の関与が不十分だったカンボジアとルワンダでは、イリベラル（非自由主義的）・ピースが開花した。逆に、国連が主体的に関与することで、リベラル・ピースの種が蒔かれたシエラレオネと東ティモール。この結果だけを見ると、国連の関与は、国家建設において目指される国のかたちのリベラル度に大きな影響を与えるという仮説が成り立つ。国連が深く関与したものの、リベラル・ピースが根づかない事例や国連の関与が限られていたにもかかわらず、リベラル・ピースが開花した事例は、あるだろうか。前者は、コソボやボスニアであり、後者は台湾や旧ユーゴスラビアのスロベニアだが、後者に分類できる事例は少ない。国連の関与が十分か、否かについては、どの基準で測るのかで意見が割れるため、この考察は、あくまでも参考にしかならない。

なお、後述する南スーダン、中央アフリカ共和国、コンゴ民主共和国、マリの自由度スコアは、散々たる結果となっている。これを勘案すると、国連の関与が、必ずしもリベラルな国家建設を促すわけではない、と結論づけてもよさそうだ。しかし、国連PKOが展開中の上記の4カ国では、国家建設の前哨戦である国内平定に手こずっており、その過程で犠牲者となっている文民の保護が、国連PKOの主要な任務となっている。したがって、そもそも国家建設の段階になっておらず、国連は、まだリベラル・ピース・プロジェクトの端緒についていないと分析することもできる。

ちなみに、国連PKOが派遣されることなく、紛争が終結した事例は、数多くある。たとえば、スリランカは、長らく続いた内戦を政府側が軍事的勝利を収めることで終結させた。インドネシアのアチェ、フィリピンのミンダナオにおいても、長年続いてきた分離独立派との内戦の終結が、国連PKOの関与なしに実現している。

第1表 2022年版自由度スコア

(単位 pts)

国名	自由度	市民権	政治的権利
カンボジア	24「非自由」	19	5
ルワンダ	22「非自由」	14	8
シエラレオネ	65「部分的自由」	37	28
東ティモール	72「自由」	39	33
コソボ	56「部分的自由」	31	25
ボスニア	53「部分的自由」	34	19
台湾	94「自由」	56	38
スロベニア	90「自由」	52	38
南スーダン	1「非自由」	4	-3
中央アフリカ共和国	7「非自由」	4	3
コンゴ民主共和国	19「非自由」	15	4
マリ	32「非自由」	24	8

(出所) フリーダムハウス<sup>(28)</sup> を基に筆者作成<sup>(29)</sup>。

## 7 アフリカ以外に展開中の国連PKOの現況

2022年1月現在、世界に展開する国連PKOの半数は、アフリカにある。まずは、アフリカ以外の地域に展開する残りの半数を簡単に整理する。アジアには、冷戦期に派遣された国連インド・パキスタン軍事監視団（UNMOGIP）が、ジャム・カシミール地方での停戦監視のため、インドとパキスタンの国境に今でも展開している。中東においては、キプロスに国連キプロス平和維持隊（UNFICYP）が政治的解決に寄与することを任務に派遣され、レバノンに国連レバノン暫定隊（UNIFIL）が停戦合意の監視と文民への人道的アクセスの確保を支援する目的で展開中である。シリアとイスラエルの国境地帯のゴラン高原には、国連兵力引き離し監視隊（UNDOF）が停戦監視と兵力引き離し合意の監視のために展開している。さらに、中東戦争を受けてイスラエルとアラブ諸国の間に国連休戦監視機構（UNTSO）が展開する。これらの国連PKOは、いわゆる伝統的な国連PKOと呼ばれるもので、冷戦期にその起源をもつ。主要任務は、停戦監視であり、国家建設は任務に含まれていない。

欧州では、コソボに国連コソボ暫定行政ミッション（UNMIK）が展開中。1999年に設立された当初のUNMIKは、コソボにおける行政・立法・司法の三権を行使することを許され<sup>(30)</sup>、同時期に東ティモールに派遣されたUNTAETと同様に暫定統治が、その任務であった。暫定統治を通じて、コソボの人々の自治を支援することが任務に掲げられ、結果的に、コソボの独立宣言（2008年2月）につながった（欧米は承認し、中ロは未承認）。実質的にUNMIKは、国家建設を支援した国連PKOであったが、コソボでは、北大西洋条約機構（NATO）主体の国際安全保障部隊（KFOR）が展開して、平和維持を担っている<sup>(31)</sup>。2008年6月にコソボにおいて新憲法が公布されると、UNMIKの任務は大きく変更し、現在では、コソボにおける安全、安定、人権尊重の促進が任務となっている。UNMIKの派遣は、20年以上続き、リベラルな国家建設支援が目標に掲げられているが、文民が主体の374名（軍事監視要員8名、警察官10名）と小規模であり、その影響力は限られている。

## 8 アフリカに展開する国連PKO

1991年より展開している国連西サハラ住民投票監視団（MINURSO）は、住民投票の準備という特殊な任務を与えられているが、住民投票が実施できずに現在に至る。国連アビエ暫定治安部隊（UNISFA）も特別な国連PKOである。南部スーダンがスーダンから分離独立する時、油田地帯であるアビエ地域が係争地となり、南北のどちらに帰属するのか合意に至らずに国境が未確定となった。そこを管理するのがUNISFAの役割である。

第2表からもわかるように、アフリカに展開する国連PKOのうち、規模が大きいものは、国連マリ多面的統合安定化ミッション（MINUSMA）、国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション（MONUSCO）、国連中央アフリカ多面的統合安定化ミッション（MINUSCA）であり、それらが現在展開中の国連PKO要員の約8割を占める<sup>(32)</sup>。

ここでは、国連PKOの四天王であるMINUSMA、UNMISS、MONUSCO、MINUSCAにつ

第2表 アフリカに展開中の国連PKO要員数(2021年11月現在)

国連PKO名	総員	軍事要員	警察官	文民
MINUSMA	18,108	12,786	1,745	3,577
UNMISS	17,982	13,679	1,411	2,892
MONUSCO	17,783	12,712	1,626	3,445
MINUSCA	15,663	11,646	2,366	1,651
UNISFA	3,801	3,354	49	398
MINURSO	488	34	2	452

(出所) 国連平和活動局ホームページを基に筆者作成。

第3表 アフリカに展開中の国連PKOの優先任務

国連PKO名	展開地	優先任務
MINUSMA	マリ	和平・和解合意の履行支援、文民の保護、安定化と中央政府の回復、対話促進、人権擁護促進等
UNMISS	南スーダン共和国	文民の保護、人道支援のための環境整備、合意・和平プロセスの履行支援、人権監視
MONUSCO	コンゴ民主共和国	文民の保護、安定化(SSRとDDR)
MINUSCA	中央アフリカ共和国	文民の保護、和平プロセス支援(停戦合意、和平・和解合意履行)、人道支援の促進
UNISFA	アビエ	係争地アビエの非軍事化と平和の監視
MINURSO	西サハラ	住民投票の準備

(出所) 国連平和活動局ホームページを基に筆者作成。

いて、補足する。いずれの場合にも、文民の保護が主要な任務に位置付けられている。同時に形式上は、国家建設支援と読み取れる任務も掲げられている。たとえば、MONUSCOの場合は、コンゴ民主共和国東部の武装勢力を一掃するため、同国の治安部隊を支援することが謳われている。他方、MINUSMAの場合は、マリ暫定政府と北部武装勢力の間に交わされた和平・和解合意の履行を支援することが最優先任務となっている。UNMISSとMINUSCAにおいても、和平合意の履行が任務に含まれている(第3表参照)。

これらに共通する課題は、紛争当事者たちが和平合意に調印したとしても、その履行が遅々として進まない点だ。合意は無視され、何度も踏み躪られてきた。マリの場合には、それに追い討ちをかけるように、「イスラム・マグレブ諸国のアルカイダ組織(AQIM)」や「イスラムとムスリムの支援団(JNIM)」といった国際的テロ組織が勢力を拡大し、和平合意の履行以前に、これらのイスラム過激派を掃討しなくてはならなくなった。さらに、2020年8月と2021年5月には、軍によるクーデターが発生し、MINUSMAが支援していた暫定政権の正当性が揺らぐ。スリランカ政府が成功したように政府側が軍事的に反政府勢力を掃討することもできず、アチェやミンダナオで実現したように、政府側と反政府側が着実に合意の履行に取り組むこともできていない。武力でも対話でも国内平定ができなければ、次に進めない。

## 9 イスラム過激派

このような状況では、現在の国連PKOに国家建設の支援を期待することはできない。その前に国連PKOは、テロ組織や武装勢力から無辜の人々を守らなくてはならないからだ。なぜ、このような状況に陥ってしまったのか。その理由を明らかにすることは、本稿の目的ではない。しかし、今後の国連PKOを考えるうえで、この点は避けて通れない。米国が9・11を経験したことにより、米国の関心が、アフガニスタンとイラクに移った。アルカイダやイスラム国などイスラム過激派と呼ばれる勢力と米国は対峙する。この構造的変化が、国連PKOの重心の移行にも影響を及ぼした。また、2010年には、アラブの春が始まり、中東・北アフリカが揺れ、その余波が周辺に及ぶ。たとえば、2011年のリビアのカダフィー体制の崩壊を受けて、大量の武器や兵士が流入したマリ北部では、イスラム過激派の活動が活発になった<sup>(33)</sup>。

国連は、イスラム過激派と、どのような折り合いをつけていくのだろうか。国連安保理が、特定のイスラム過激派をテロ組織として認定してしまうと、現地に展開する国連PKOは、イスラム過激派との交渉ができなくなってしまう。そのため国家建設の前提となる内戦の終結は、イスラム過激派の排除を目的とした武力平定となりやすい。このような状況下で、国連PKOは、イスラム過激派の掃討を目指す当該政府を支援することになる。国連が関与しなかったアチェやミンダナオにおいては、反政府勢力（一時期は政府からテロ組織とされた）が、正当な紛争当事者として位置付けられ、和平交渉を通じて内戦の終結が実現できた。しかし、イスラム過激派が跋扈し、アルカイダやイスラム国などの国際テロ組織と連携するような状況では、交渉を通じた内戦の終結は難しい。

イスラム過激派との武力対立が続く限り、国連は、リベラル・ピースどころか、国家建設も始められない。そして、この局面では、国連PKOにできることは、自己防衛や無辜の市民を守ることにすぎない。

## 10 国連による国家建設支援の展望

国連による国家建設支援は、リベラル・ピースを目指すべきなのか。それとも、イリベラル・ピースでもいいから、まずは内戦終結を目指すべきなのか。国連にも建前と本音がある。建前が強調されると現実的な選択肢の幅が狭くなり、国家建設の助産師としての国連の有効性は損なわれる。戦乱を一刻も早く收拾し、一人でも多くの尊い命を救う。これは国連が追求すべき崇高な理想である。しかし、別の見方をすることも可能だ。たとえば、国連が果たす役割は、リベラルな産声を上げる新生国家を取り上げることにある。この点を重視すれば、リベラル・ピースを追求することにこそ、国連の存在意義があることになる。因果関係を示すことはできないものの、本稿においては、シエラレオネと東ティモールにおいて、リベラル・ピースが根づきつつあることを示した。同時に、現在の国連PKOの四天王が直面する現実の厳しさも記した。

紙幅の関係で、本稿では議論できなかった、もう一つの冷徹な事実を指摘して、本稿を締

めくりたい。国際社会が国連に託してきた国家建設における役割に、翳りが見えている。内戦の終結や国家建設支援において、地域機構や準地域機構が果たす役割は、ますます大きくなっていくだろう。そして、「国連PKO三原則」を時代の要請に合わせたところで、敵対する武装勢力やテロ組織に軍事的勝利を収めることは、国連PKOには向いていない。権威主義体制であれ、軍事政権であれ、まずは国内平定と対外的独立を保持できる国家を建設し、国際テロ組織につけ入る隙を与えないことが肝心なのかもしれない。このような国家建設は、崇高な理想を掲げる国連には不向きである。国連が主導するリベラル国家建設支援は、しばらくは出る幕がないようだ。いま求められているのは、ポスト・リベラル・ピース（脱自由主義的平和）を模索する視点であると言えよう<sup>(34)</sup>。

- (1) 川端清隆・持田繁『PKO新時代——国連安保理からの証言』岩波書店、1997年。
- (2) Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (A/47/277 - S/24111) 1992.
- (3) 上杉勇司『変わりゆく国連PKOと紛争解決——平和創造と平和構築をつなぐ』明石書店、2004年。
- (4) 明石康『カンボジアPKO日記——1991年12月—1993年9月』岩波書店、2017年、Brendan Howe, Sorpong Peou, and Yuji Uesugi, *UN Governance: Peace and Human Security in Cambodia and Timor-Leste* (Palgrave Macmillan, 2021).
- (5) 上杉勇司・藤重博美編『国際平和協力入門——国際社会への貢献と日本の課題』ミネルヴァ書房、2018年、上杉勇司他編『世界に向けたオールジャパン——平和構築・人道支援・災害救援の新しいかたち』内外出版、2016年。
- (6) 上杉勇司『『保護する責任』の概念の現実への適用——国連平和維持活動を通じた武力紛争下の『文民の保護』の議論を中心に』『国際安全保障』40巻2号（2001年）：76–92ページ、Hiromi Fujishige, et al. (eds.) *Japan's Peacekeeping at a Crossroads: Taking a Robust Stance or Remaining Hesitant?* (Palgrave Macmillan, 2022).
- (7) 高橋里奈「国連PKO予算14%減 米の減額主張通る」日本経済新聞、2017年6月30日。
- (8) 日本国際問題研究所編『PKO以外の国連現地ミッションの調査』平成22年3月、[https://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/h21\\_UN\\_mission/h21\\_UN\\_mission.pdf](https://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/h21_UN_mission/h21_UN_mission.pdf).
- (9) 国連総会決議1514 (XV)。
- (10) Roland Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004.
- (11) United Nations Department of Peacekeeping Operations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008.
- (12) 佐渡紀子「第三章 平和構築にかかる主要ドナー国の調整と平和構築委員会」『平成18年度外務省委託研究「平和構築における諸アクター間の調整」』、2007年3月、69ページ。
- (13) 藤重博美他編『ハイブリッドな国家建設——自由主義と現地重視の狭間で』ナカニシヤ出版、2019年。
- (14) United Nations, S/RES/1289 (2000).
- (15) 同上。
- (16) Brendan Howe and Yuji Uesugi, The Legality and Legitimacy of UN Peacekeeping Missions in East Timor, *Waseda Global Forum*, 12, 2016: 81–107.
- (17) United Nations, S/RES/1599 (2005).
- (18) Brendan Howe, Sorpong Peou, and Yuji Uesugi, *UN Governance: Peace and Human Security in Cambodia and*

*Timor-Leste* (Palgrave Macmillan, 2021).

- (19) United Nations, S/RES/1704 (2006).
- (20) 本稿では、詳細な事例研究を提供できる紙幅がない。詳しくは、次を参照。Special Issue: Trajectories of Twenty Years of State-building in Timor-Leste, *Asian Journal of Peacebuilding*, 9, 1 (2021).
- (21) Edward Newman, Roland Paris, and Oliver Richmond (eds.) *New Perspectives on Liberal Peacebuilding* (UNU Press, 2009).
- (22) Roland Paris and Timothy D. Sisk (eds.) *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Post-war Peace Operations* (Routledge, 2009).
- (23) ロメオ・ダレール『なぜ、世界はルワンダを救えなかったのか——PKO司令官の手記』風行社、2012年。
- (24) <https://ucdp.uu.se/country/811>
- (25) <https://ucdp.uu.se/country/517>
- (26) <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/06/16/cambodia-country-economic-update-june-2021-cambodia-s-economy-recovering-but-uncertainties-remain>
- (27) <https://www.worldbank.org/en/country/rwanda/overview#1>
- (28) <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>
- (29) ちなみに、この自由度スコアにおいて、「非自由」と区分される国と地域は64あり、国連安保理常任理事国の中国（9点、市民権は2点、政治的権利は－11点）とロシア（19点、市民権は14点、政治的権利は5点）も「非自由」に含まれている。現在最大規模の国連PKOが展開するマリは、「非自由」に区分されるものの、中口よりもスコアは高く、32点（市民権は24点、政治的権利は8点）である。また、国連PKOが1964年以来展開し続けるキプロスは、93点（市民権は55点、政治的権利は8点）で「自由」とされ、米国、英国、ドイツよりも高い。ptsは、数値が高ければ高いほど自由度が高く、市民権や政治的権利が保障されていることを示す。
- (30) United Nations, S/RES/1244 (1999).
- (31) 篠田英朗『パートナーシップ国際平和活動——変動する国際社会と紛争解決』勁草書房、2021年、50–52ページ。
- (32) Note to correspondents: 2021 Seoul UN Peacekeeping Ministerial concludes with 62 countries making new pledges for UN peacekeeping operations, *reliefweb*, 8 December 2021 <<https://reliefweb.int/report/world/note-correspondents-2021-seoul-un-peacekeeping-ministerial-concludes-62-countries>>.
- (33) 立山良司「序章『アラブの春』2年目の動向」日本国際問題研究所編『「アラブの春」の将来』平成25年3月、20ページ。
- (34) Yuji Uesugi (ed.) *Hybrid Peacebuilding in Asia* (Palgrave Macmillan, 2020), Yuji Uesugi, et al. (eds.) *Operationalisation of Hybrid Peacebuilding in Asia: From Theory to Practice* (Palgrave Macmillan, 2021).

うえすぎ・ゆうじ 早稲田大学教授

[https://w-rdb.waseda.jp/html/100001228\\_ja.html](https://w-rdb.waseda.jp/html/100001228_ja.html)  
uesugi@waseda.jp