

## 第11章 グローバルな「平和執行・平和構築活動」と「新興国」の台頭

東 大作

### 1. はじめに

2011年初頭に始まったいわゆる「アラブの春」。チュニジア、エジプト、リビア、シリアなど中東各地で起きている政治的激変は、国際社会が紛争地にどう介入し、平和や治安を回復するためにどんな役割を果たすべきか、我々に鋭く問いかけている。「平和執行」と呼ばれる、「紛争地に国際社会が軍事的に介入し平和を回復しようとする活動」の是非を巡り、国連安保理事会を舞台にした激しい攻防が繰り返されている。<sup>1</sup>

一方、アフガニスタン、イラク、南スーダン、コンゴ、コートジボアールなど、21世紀に入ってから世界各地で行われている「紛争後の国家建設を通じて平和の定着を目指す活動」、いわゆる「平和構築活動」も、引き続き、グローバルな安全保障を巡る主要テーマであり続けている。<sup>2</sup>

こうした「平和執行活動」や「平和構築活動」は、その殆どが国連安全保障理事会（以下、国連安保理）や、地域機構の決議によって正統性を得る形で国際社会が支援や介入を行っており、安全保障におけるグローバル・ガバナンス（地球規模の統治）の重要な一側面を担っている。<sup>3</sup> たえば平和構築活動に限っていえば、2011年12月現在、全世界に展開する国連PKOと国連警察は、あわせて12万人に及ぶ。<sup>4</sup>

こうした中、BRICS（この章では、ブラジル【B】、ロシア【R】、インド【I】、中国【C】、南アフリカ【S】と定義する）をはじめとする新興国が、平和執行や平和構築などグローバルな平和活動に大きな影響力を持ち始めている。グローバルなガバナンスを利用した国際的な活動としての平和執行や平和構築活動に、BRICSがどのような影響を与えつつあるのか、そしてそれに日本としてどう対応すべきかを論述するのが、本章の目的である。

著者は、平和執行や平和構築におけるBRICSの影響や役割を分析するため、2011年11月から12月にかけて10日間ほど、ニューヨーク国連本部で調査を行った。現地調査では、インド、ブラジル、南アフリカ、日本の国連大使や次席大使、国連本部のPKO局や政務局の幹部、さらには、平和執行や平和構築の専門家にインタビューを行い、台頭するBRICSがどんな役割を果たしつつあるのか、分析を行った。特に、A) 国連安保理における、平和執行に関する意思決定に、BRICSがどのような影響力を持ち、役割を果たしつつあるのか、B) 平和構築活動など、現場における国連活動に、BRICSやその他の新興国がどのよ

うな役割を果たしつつあるのか。その二点に絞って、分析した。

分析の結果、筆者のこの章における主な論旨は以下の通りである。

①国連安保理における投票行動に代表される、「国連の意思決定」に関しては、BRICS が統一した行動をとっているというよりも、「インド・ブラジル・南アフリカ（通称 IBSA と呼ばれている）」と、「ロシア・中国」が、それぞれまとまって行動しているケースが多い。IBSA がまず、「地域の代表国で、かつ民主主義を共に標榜する仲間」として、リビアへの軍事行動容認決議や、シリアへの経済制裁決議など、極めて判断の難しい安保理決議について、共に対応を協議している。その後、同じ地域選出の、その他の非常任安保理事国（たとえば南アフリカにおける他のアフリカ諸国など）や、ロシア・中国とも相談して、最終的な投票を行っていることが今回の調査を通じて明らかになった。そして、IBSA が、早急な軍事行動やレジメチェンジ（体制転覆）には慎重な一方、あまりに多大な人権侵害（現在のシリアなど）については、国際社会として「保護する責任」があると考えており、そこはロシアや中国とはかなり異なる。

②ロシアと中国は、それぞれ、国内に人権問題や領土問題を抱えており、いわゆる「レジメチェンジ（政権交代）」を伴いかねない平和執行には、極めて慎重で、反対の立場をとるケースが多いことが、2011年から12年にかけての安保理の攻防で、顕著になった。とくにシリアについては、ロシアの同盟国でもあり、安保理の共同行動にあからさまにロシアが反対し、それに中国が歩調をあわせる状況が続いている。この点は、将来の国連安保理を通じた「平和執行」の実施について、憂慮すべき事態になっている。

③紛争後の平和構築活動（PKO活動、国家再建を支援する政治的な活動、経済復興支援など多種多様な活動を含む）については、ロシアを除き、他のBRICSは積極的な参加を始めている。特に中国は、将来資源の輸入につながる可能性のある国家（南スーダンや東ティモール、コンゴなど）については、PKO要員の派遣を含め、極めて積極的な関わりを始めている。一方ブラジルなどIBSAの側も、「新たに台頭した民主主義国家」として、選挙制度や司法制度の整備などの面で、積極的な役割を果たそうとし始めている。

④IBSAと逆に、中国については、「中国自体が民主主義国家でない」ため、「民主主義国家の樹立を通じた国家再建」の方法を、国連の平和構築活動が採用している現状においては、法制度や選挙支援などにおいて、中国ができる支援は限られている。一方、中国がこ

うした「国連を主体とし、民主主義国家を通じた国家再建」という現在の平和構築の規範を無視し、新たな方法（たとえば、一党独裁と開発独裁を通じた平和構築）などに打って出る可能性は、今のところ少ないと考えられる（受け身の姿勢が顕著）。

⑤このように、BRICS といっても、IBSA（インド、ブラジル、南アフリカ）と、RC（ロシア・中国）のスタンスがかなり異なることを十分に踏まえて、日本もこうした平和執行や平和構築活動における役割を考えることが重要である。具体的には、「平和執行」への参加が現実的でなく、実際に需要も少ない（アジアにおいて平和執行が現実的に必要になる国家は、ミャンマーと北朝鮮くらいだが、ミャンマーは急激に民主化が進み、北朝鮮については、日本の自衛隊が平和執行のために北朝鮮に上陸することは、過去に占領した歴史を持つ以上、現地における大きな反発があり現実的でない）中で、日本が積極的に貢献できるのは平和構築の分野である。

⑥まさに、IBSA 等の新興国とも協力しながら、紛争後の平和構築、具体的には、自衛隊による高度な技術を必要とする支援（ヘリコプターによる空輸、施設部隊によるインフラ整備、高度な通信施設の整備等）、警察による治安セクターの整備（交番制度は海外でも非常に評判がよい）、司法制度支援、行政支援（官僚制度の整備）、インフラを含めた経済開発支援、さらに、アフガン等で始めている、反政府武装勢力との「和解」や元兵士の社会への「再統合」などの分野で積極的な役割を果たすことは、日本が、「グローバルな平和と安定」のために力を尽くし、貢献しているという評価を国際的に確立していく上でも極めて重要である。

以上のような論旨を、以下のような順序で論述する。2節では、主にリビアとシリアに関する安保理決議をケーススタディにして、BRICS と欧米諸国の攻防を描き、BRICS の国連での意思決定への関与と影響を分析する。3節では、平和構築の現場において、BRICS が果たし始めている役割やその現状を、主に IBSA 各国に焦点をあてて分析する。4節では、主に中国に焦点を当て、平和構築に参加しはじめた中国の戦略と、その限界について分析する。5節では、日本のこれから果たす役割について論じ、結論とする。

## 2. 「国連安保理における意思決定」を巡る攻防

2011年は、中東での政治激変に伴い、国連安保理が、国内の紛争、人権侵害にどう対応するか、鋭く問われた一年でもあった。その年、BRICS 5か国は、いずれも、国連安保理

事国であった（中国とロシアは常任安保理事国であり、他のインド、ブラジル、南アフリカ（IBSA）は、非常任安保理事国）。そのため、BRICS が、国連の平和執行活動や平和構築活動を巡る安保理での意思決定にどんな影響を及ぼしつつあるのかを分析する上では、貴重な年だったともいえる（2012年については、BRICS のうちブラジルが、2年の任期を終えて安保理事国から外れている）。

このセクションでは、この二つの安保理決議を巡る攻防をケーススタディとして、新興国の行動パターンについて分析を行う。平和執行や平和構築を巡る「意思決定」に関する分析となる。

### （1）2011年3月に採択された、リビアに対する軍事行動を容認する安保理決議

2011年3月に可決されたリビアに対する「文民を保護するため」軍事行動を容認した安保理決議1973については、安保理15か国中、賛成が10か国であり棄権が5か国であった。その4か国は、ブラジル、中国、ドイツ、インド、ロシアである。南アフリカを除き、BRICS のうち4か国が棄権した。

BRICS のうち、インド、ブラジル、南アフリカは、この3か国による IBSA という組織を作り、外交関係を深めている。そのアイデンティティは「①地域を代表する大国である ②民主主義という基本理念を共有している」と上の三国は主張している。

この IBSA が、安保理の色々な決議についてまず相談(Consultation)をして、できる限り、歩調をそろえ、さらに、同じ地域の他の安保理事国と協議をして、摺合せをしつつ、さらに、中国とロシアとも相談して、BRICS としての行動をとるケースが増えていることが、筆者の現地調査で明らかになった（特にブラジルと南アフリカの国連代表部が、このあたりを率直に語ってくれた）。

たとえば、上のリビアを巡る安保理決議1973については、IBSA のブラジルとインドは、「市民を保護するための軍事行動」とたとえ決議に明記されていても、政権を転覆させるところまで軍事行動が拡大するのではないかという恐れを持ち、基本的に慎重な姿勢を取ることにし、「棄権」する方針となった。しかし、南アフリカは、他の、アフリカの安保理事国（ガボンとナイジェリア）が賛成に回ったことを受けて、最終的に賛成に回ったのである。

リビア決議への対応について、ブラジル国連代表部の幹部は、著者へのインタビューで以下のように語っている（本章での各国代表部の幹部とは、全て国連大使か次席大使を指す）。

「もちろん BRICS としても事前の相談（Consultation）は頻繁に行いますが、我々ブラ

ジルにとっては、IBSAの方が、同じ民主主義国家としてのアイデンティティも共有していて、より親密（Affinity）な関係にあります。特に平和執行等の問題については、予防外交や和平調停など、政治的な解決を重視するという点で、IBSAの方針は共通しています。経済制裁についても、最初に考慮すべき政策ではなく、対話や政治交渉による解決をまずは目指した後に行うべきという点も同じです。さらに軍事的な介入や制裁については、『あくまで例外措置』でなければならず、他のあらゆる手段が失敗に終わった後に、初めてとられるべき方法であるという共通姿勢を、IBSAはとっています」。

「3月にヨーロッパ諸国によって提出された、リビアに対して『文民の保護のためあらゆる措置を認める』という安保理決議については、私たちIBSAとしては、あまりに定義が広すぎ、軍事行動を無限に認めてしまうのではないか、という懸念を持っていました。もちろん、リビアでの市民への攻撃は到底許されるものではありませんでしたが、一方で、この決議には、軍事行動のモニタリングやその後の評価等も詳しく書かれておらず、政治的な解決に向けた努力もあまり文面からは見ることはできませんでした。そのため、ブラジルとしては、『棄権』することを決めました」。

「この『棄権』という投票を行うにあたっては、事前に、IBSA 3か国とよく協議しました。そのうえで、他の中国やロシアとも相談し、BRICSとしては、棄権として行動することで、ほぼ意見がそろいました（その後、南アフリカは賛成に転じるが、それはのちに記述）。そのため、実際の安保理決議の前には、他のBRICSがどう投票するかは、よく分かっていたいました」。<sup>5</sup>

南アフリカ国連代表部の幹部は、以下のように話している。

「中国やロシアとも頻繁に協議は行いますが、『政策調整（Coordination）』をしているのは、IBSAのレベルです。ブラジル、インド、南アフリカという、それぞれの大陸（南アメリカ、アジア、アフリカ）を代表する民主主義国家で、人権を尊重し、多国間主義の外交を標榜する国家としてのIBSAを中心に、安保理での行動を含め、共に外交政策を決めるための調整は頻繁に行っています。そのうえで、中国やロシアとも情報交換、協議をしているというかたちです」。

「こうしたIBSAによる調整機能、情報共有機能は安保理での動きを知るうえでも重要です。例えば、2011年は、IBSA 3国が全て安保理事国でしたが、2012年にはブラジルは任期が終わり安保理から抜けます。しかしインドと南アフリカは残ります。ですから、2012年以降も、インドや南アフリカが、ブラジルに対して、安保理について情報共有して相談していくことはできます。このことで、2013年以降、インドや南アフリカが安保理事国でなくなった時、逆に情報をもらうことにつながる可能性もあります」。

「リビアに対する軍事行動を容認する決議 1973 については、当初はBRICSと同様、棄権することも検討していましたが、他のアフリカからの理事国、具体的にはナイジェリアとガボンが共に賛成を投じることが明らかになりました。アフリカ大陸の重要な責任を担う国として南アフリカは、他のアフリカ諸国との関係も大事にしなければなりません。そこはバランスを取る必要があります。リビアに対する決議 1973 においては、結局我々は、他のアフリカ諸国と歩調をあわせ、『賛成』を投じることになりました」。<sup>6</sup>

インド国連代表部の幹部は、インタビューで「もちろんIBSAとも協議しているが、アメリカも含め、全ての国といろいろ協議している」と言葉を濁したが、IBSAで事前に緊密に協議を行っている事実そのものは否定しなかった。<sup>7</sup>（中国とロシアの国連代表部は、インタビューの要請に応じなかった。このあたりも、両国の体質が表れていると思われる）

2011年3月に採択された国連安保理決議 1973 は、リビアに対する「文民の保護」を理由とする軍事行動を容認し、結果的に、カダフィ体制の崩壊と、新国家建設への移行という歴史的な事件を生み出す決定的な要因となった。この時「棄権」票を投じつつ決議そのものが可決されることは受け入れることを、BRICSのうち4か国は選んだ。<sup>8</sup>「棄権」という行為は、「リビアにおける過酷な弾圧が続き、将来的にはルワンダのような虐殺行為も予想される中、カダフィ政権からリビア市民を保護するという大義（いわゆる『保護する責任【Responsibility to Protect】』）そのものには反対できない」という判断と、「容易なレジメチェンジは認められない」というBRICS諸国共通の考え方のバランスをとった選択でもあった。<sup>9</sup>

## （2）シリアに対する制裁決議と、拒否権の行使

しかし、2011年10月5日に行われた、シリアに経済制裁を課すための国連安保理決議においては、ロシアと中国が拒否権（Veto）を行使し、他の4か国（インド、ブラジル、南アフリカ、レバノン）が棄権した。つまり、BRICS 5か国のうち、ロシアと中国の2か国が拒否権を行使し、IBSA 3国が、全て棄権したのである。

これについてIBSA各国は、「リビアにおける決議が、文民を保護するための限定的な軍事行動を容認したのにすぎないのに、NATOはそれを拡大解釈し、レジメチェンジ（体制転覆）をめざし、実際に政権が崩壊するまで軍事行動を続けた。これはまさに、決議の濫用（Abuse）だ」（南アフリカ国連代表部幹部）と考えた。<sup>10</sup> そのため、「シリアにおいて、同じ間違いを繰り返さないためにも慎重な態度をとる」ために、IBSA 3国は棄権を決めた。最終的に反対ではなく棄権したのは、ロシアと中国が、反対（拒否権の行使）することを事前に知っている中で、欧米諸国との決定的な対立を避けつつ、自らの立場を明示した結

果だった。インド国連代表部幹部はこの棄権について、

「私たちは、基本的に政治的な交渉による解決を常にめざし、経済制裁や軍事介入は最後の手段にすべきだと考えている。8月にIBSAが代表団をシリアに派遣し、アサド大統領と会った時には、『私は真剣に改革を行う用意がある』と、アサド大統領が繰り返し述べていた。その意味では、2010年10月の段階で、経済制裁を行うのは時期尚早と考えた」。

「当時、ロシアが経済制裁の決議案に拒否権を行使することは、だれの目にも明らかであった。それでもなお、欧米諸国がなぜ決議案の投票を行う決断をしたのかは、分からない。実際、この決議案が中国とロシアの反対によって葬りさらわれてから、シリアについて一致した行動を安保理がとることは、極端に難しくなってしまった」。

「しかし、私たちは一方でバランスを常に考える成熟した国家であり、シリア市民の自由への渴望も理解している。そのため、棄権という行動をとった」。<sup>11</sup>

ただBRICS5か国は、単に反対だけをしているという姿勢を示さないよう、同年11月24日には、BRICSとして、中東問題に関する外務副大臣会議を開き、共同ステートメントを発表した。そこでは、「シリアの問題は、自由を求めるシリア人の要求を正統なものと認めつつ、あくまで平和的に解決されるべきである。特に地域機構であるアラブリーグ(Arab League)による主導的な働き(イニシアチブ)が重要」と主張している。

その後アラブリーグは、シリアのメンバーシップの一時停止、モニタリングチームの派遣、そして、アサド大統領の退陣要求を明確にした決議の採択などを行った。そしてIBSAはこの動きを継続して支持してきた。特に、2012年2月4日、国連安保理でアラブリーグの決議(アサド大統領の退陣や、シリア軍の軍事行動停止などを求めている)を後押しする国連安保理決議案について議決が行われた際、ロシアと中国は、改めて拒否権を行使した。これに対し、IBSAのうちインドと南アフリカ(ブラジルは2012年より安保理事国から外れている)は、決議案に賛成を投じた。<sup>12</sup> シリア政府による市民への弾圧は既に許容範囲を超えており「アラブリーグの決議を支持せざるを得ない」ということが根拠になっており、その点、IBSAの行動様式には、一定の一貫性があると言えるし、また同じBRICSの中でも、ロシア・中国とは、一線を画していることも明らかである。<sup>13</sup>

IBSAが、安保理での決議等において、一つの共同歩調を取ろうとしていることは、注目に値する。共同歩調をとることによって、彼らが、ある意味で欧米から独立した立場で、グローバルな安全保障の問題に向き合おうとしていること、そして彼らの経済的な力(特にインド、ブラジル)が上がるにつれて、アメリカをはじめとする主要国もそれを無視できないようになってきていること。これは、明らかに新興国の台頭にもなう、新しい国際状況であり、日本もそれを認識しつつ対応する必要がある。日本国連代表部の特命全権

大使次席常駐代表である兒玉和夫氏は、2011年の状況を以下のように概括している。

「2011年というのは、本当に、冷戦が崩壊した1989年にも劣らない歴史的な年でした。これまでその決定に『歯』をもたないといわれたアラブ連盟ですが、サウジアラビアやカタルが中心となって、シリア政府に対する制裁決議を次々と採択し、欧米諸国とも協力して、同じアラブ人同胞であるアサド政権に圧力をかけている。このような事態になることはアラブの春が起こるまでは、全く想像もできませんでした」。

「安保理の方は、ロシアや中国がシリアに関する決議の採択を阻止すべく拒否権を行使したことで、機能不全の状況もできています。これに対しアラブ連盟は、国連総会での決議採択を主導し、成果を上げています。これは、結果として総会の活性化をもたらしたとの評価もできます。そういう意味では、国連におけるグローバルガバナンスは錯綜し、混乱してはいるが、極めてダイナミックに動いており、その意味で非常に重要な局面を迎えていると感じています。そんな中で、まさにそれぞれに国の立ち位置が今、問われており、日本としても旗幟を鮮明にして可能なところでイニシアティブを取っていくことが大事であると考えます」。<sup>14</sup>

### 3. 平和構築の現場に積極的に参加し始めた新興国 まず IBSA について

では、IBSA やロシア・中国は、平和執行や平和構築の現場において、どのような関与を行い、影響力を持ち始めているのであろうか。ここでは主に「平和構築」の現場に焦点をあわせて分析を行う。なぜなら、軍事的介入によって治安回復を行う「平和執行」については、BRICS のいずれの国も実質的には殆ど参加していないからである（平和執行の多くは、国連安保理か、もしくは地域機構—西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）やアフリカ連合（AU）などが多い—によって「承認された」多国籍軍が実行しており、その主な担い手はアメリカ軍をはじめとする北大西洋条約機構（NATO）軍や ECOWAS 軍などである。そのため、BRICS は平和執行に参加した経験が極端に少ない）。

一方、国連平和維持部隊（国連 PKO）による活動は、平和構築活動において、紛争当事国の警察や軍が機能するまでの治安維持の役割を担い、法の整備や開発支援などに並んで、平和構築の主要業務の一つである。そして、こうした PKO 活動を含めた「平和構築」全般に、BRICS、特にロシアを除いた4カ国は、積極的な活動を始めている。この節では、主に IBSA を分析し、次節で、中国に焦点を当てる。

著者は、この平和維持部隊（PKO）の活動を含めた、「平和構築活動」における BRICS の行動様式を調査するため、国連事務局の幹部や、国連平和構築活動の専門家にもインタビューを行った。その主なメンバーは、①長年SRSG（国連事務総長特別代表）を務め、現



在、国連本部の国連事務総長補である人物、②国連政務部の幹部で、平和構築における各国とのパートナーシップ協定を結ぶプロジェクトの幹部、③国連PKO局の幹部、④トーマス・ウエイズNY市立大学教授、長年アフガニスタンやアフリカの選挙支援を現場で行ってきたスコット・スミス、コロンビア大学特任教授などである。<sup>15</sup>

### (1) PKO や文民派遣への参加

まずいえることは、IBSAや中国をはじめとする新興国が、国連PKO活動に積極的に参加し始めているという事実である。たとえば、インドは、国連からもらえる一人あたりの給料（月 1000 ドル）を超える給料をPKO派遣部隊に支払いつつ、現在 8200 人、世界第三位のPKO派遣を誇っている。<sup>16</sup> インドは伝統的に、PKO派遣が、外貨や雇用の獲得につながるという理由で、パキスタン、バングラデシュに並び、多数のPKO要員を、以前から派遣してきた。しかし、現在は、国連からの供与金を上回る給料をPKO要員に支払いつつ、大規模なPKO要員を派遣している。その理由について、インド国連代表部幹部は「国連PKOに参加することで、大国インドとして、世界の平和や安定に貢献していることを示したいからだ」と話しており、国連事務局の幹部の方も、同じような印象を持っている人が多い。<sup>17</sup>

また、インドは英語に堪能な文民が多いこともあり、多くの個人が国連ミッションに参加している。インド政府は軍隊の海外の派遣の条件として、「国連安保理決議による承認」を掲げており、ある意味で国連中心主義を、外交の要にしてきた。こうした伝統的な価値観とインド国内の経済成長が重なり、積極的な PKO 外交を展開している。

またブラジルも、ハイチのミッションをはじめ、2500 人近いPKO要員を派遣し（世界第 11 位）、ハイチにおける主要PKO部隊支援国の役割も果たしている。つまり南アメリカで、現在最も重要な国連PKOであるハイチの主要部隊をブラジルが賄うことで、南アメリカ大陸における地域大国として責任を果たしていると、示そうとしている。<sup>18</sup>

南アフリカも現在 2100 人の PKO 要員を派遣しており（世界第 14 位）、またアフリカ各地における平和調停や平和構築に大きな影響力をもっている。一方、中国は、約 2000 人と現在、世界第 16 位の地位を占めるが、ロシアは約 200 人で世界第 52 位であり、PKO への参加は極めて少ない。

このように、ロシアを除く BRICS が積極的に国連PKOに参加していることについて、国連PKO局のある幹部は、「レバノンとイスラエルの停戦監視を行っている UNIFIL（国連レバノン暫定軍）を除けば、欧米諸国は殆ど国連PKOに要員を派遣していない。そういう意味では、BRICS、特にブラジルやインド、南アフリカなどが、比較的練度の高い部隊を派

遣してくれることは、非常にありがたい」と感謝の意を示している。<sup>19</sup> また、先の3つの国に加え、たとえばシリア問題に対するトルコの役割（アラブリーグと国連総会や国連安保理をつなぐ役割などを積極的に果たしている）などは、国連内で極めて高く評価されており、IBSAに加えたトルコなど新たに台頭している国々への期待は相対的に高まっている。

## （2）新しい民主主義の強み

こうした状況について、国連政務局の幹部（ディレクターレベル）で、現在、紛争後の平和構築における、国連ミッションと加盟国や NGO などのパートナーシップ協定を行うプロジェクトを担当している国連政務官は、以下のように語っている。

「国連はこれまで、良しきにつけ悪しきにつけ、欧米諸国がイニシアティブをとって、それに対して、他の国が受け身の反応をする（リアクト）する状況が続いてきた。しかし、BRICS、特にインド、南アフリカ、ブラジル、さらに、トルコ、インドネシア、アルゼンチン、メキシコなどは、リアクトではなく、積極的なイニシアティブを、国連の色々な活動について、取るようになってきている。つまり、国連を使えるツールとして認識して、平和構築活動を含め、現場の活動に積極的に関わり、そして改善策を自ら提案するようになった。これは、国連にとっては、より多くの国が、受け身の反応だけでなく、自ら主導権をもって参加するようになったという意味で、画期的な意義を持っている」。

「とくに、平和構築活動などについていえば、ブラジルやアルゼンチンなど南アメリカの多くの国が、つい最近、軍事政権から民主政権に移行（Transition）したこともあり、平和構築の過程で迎える民主化を、自ら経験している。実際、現在のブラジルやチリの大統領や国連大使が、民主化闘争の闘士だったりして、直接的な体験をもっている。また南アフリカは、まさに民主化と同時に国民和解を進めてきた経験を持ち、インドは長年、民族間の紛争に対処してきた経験がある。一方で中国は市場化による経済進化を遂げた経験をもっている」。

「こうした国が、国連による平和構築活動と、各加盟国のパートナーシップを組む事業などについても、積極的に案を出して、議論をしてきてくれる。これは極めて新しい現象で、欧米諸国だけでなく、多くの新興国も自らの案を提示し、議論に参加し、かつ実際の紛争現場にも人を出しながら活動を進化させていることは、国連にとっても極めて歓迎すべき状況だと感じている」。<sup>20</sup> と述べ、新興国の台頭を極めてポジティブにとらえている。

また、紛争から抜け出した国が新国家建設にあたって新しい統治形態（冷戦後は、殆どのケースで民主化を選んでいる）を構築していく場合に、最近民主化した、ブラジルや南アフリカなどから学ぶ方が、受け入れやすいという面が、現場ではあると指摘されている。

長年、国連政務官としてアフガニスタンをはじめ紛争地での選挙支援を担当し、現在コロンビア大学特任教授でアメリカ人のスコット・スミス氏は、

「200年前に民主化したフランスやイギリス、アメリカから選挙制度について学ぶよりも、最近民主化を経験したブラジルや南アフリカから教わる方が、アフリカやアジアの紛争地でこれから民主的な選挙を行う国にとって、学びやすいし受け入れやすいという面があるのは事実。実際、ブラジルの選挙制度や開票システムなどは、アメリカより優れているという声もあるくらいで、この点、国連としても、ブラジルなど南アメリカの選挙の専門家に来てもらうことは、非常にありがたかったし、現地の受け入れもよかった」と話している。<sup>21</sup> まさにIBSAが、新たな民主国家として、ある意味で紛争現地における正統性（受け入れやすさ）を十分に活かした支援にも乗り出しているといえよう。<sup>22</sup>

こうした強みを活かしてIBSAが、今後平和構築の現場での活動にも、より大きな影響、役割を果たす可能性は大きい。またそれは、全体としてよい方向であると考えられる。こうした動きと、日本も協力できるところは協力して、より積極的に現場での平和構築活動に参加することが望ましいと考えるが、その詳細は、第5節で述べる。

#### 4. 平和構築における中国の役割

##### (1) 資源をもつ平和構築国家への積極的な関与

既述したように、2001年に100人程度だったPKO要員は、2011年には2000人と20倍以上に増えている（現在世界第16位）。人民解放軍を利用した平和構築活動への参加が、近年大幅に増えている。

その背景には、中国の資源国家への大きな関心がある。巨大な石油埋蔵量を誇るスーダンへのPKO派遣、鉱産資源の豊富なコンゴへの関わり、近海から石油の出る東ティモールへの積極的な支援（東ティモールのある政府建物は、中国の支援で建設されており、その正面に、Constructed by Assistance of China=この建物は、中国の支援で建設されている、と大きく看板が出されている）、アフガニスタンでの石油権限の確保など、平和構築を経験している紛争地の中でも特に資源の豊富な国への関与を高め、将来の資源に関する権限確保を目指していることは明らかである。

2000年代中盤まで、中国は、国連安保理におけるPKOの派遣や、平和構築の前提になる平和執行部隊の派遣について、ロシアと共に非常に慎重だった。実際、コソボへの介入や、スーダンへのPKO派遣について一貫して反対していた。しかしここ数年、資源国での平和構築に積極的に参加するようになり、南北スーダン和平のため500人規模のPKOを派遣するなど、現在、全世界15のPKOミッションのうち11のミッションにPKOを派遣し

ている。またリビアへの軍事介入を認める安保理決議についても、棄権してあえて反対をせず、また戦後のリビア復興にも積極的な役割を果たすと表明した。PKOだけでなく、紛争後の国家建設の途上にある国に対する経済的な支援（スーダンでの石油事業、アフガニスタンでの鉱物の採掘事業）などに積極的に参加、将来の権益獲得に動きだしている。

## （2）消極的な政治的関与

ただ、平和構築における、「政治的な活動」つまり、憲法の制定や選挙の実施、国民和解の推進等について、積極的な参画は見られない。その最大の理由は、自らが民主主義国家でないことが桎梏となり、法律の専門家を派遣して、民主的な憲法の策定に関わったり、民主的な選挙を支援するということが、極めて困難であるという現実的な理由による。<sup>23</sup>

そのため、「経済的利益や資源獲得」のための参加が多く、国内統治の回復に向けた活動には消極的である。

一方で、グローバルガバナンス（この場合平和構築）から生まれる利益の享受に関心はあるが、その最も本質的な内容である、国家統治の回復の方法（この場合民主化）について影響を及ぼそうという意思は見られない。また「国連」を主体とした平和構築の取り組みをやめて、自らが主導権を握る平和構築活動を行うという意思も、今のところない。

具体的には、紛争後の国家に民主主義を導入するのではなく、中国のような一党独裁的な統治を導入した方が、国家建設がよりうまく行くという議論は理論的にはあり得るが、中国はそうした主張は行っていない。<sup>24</sup> また、イラクにおいてアメリカが試みたように、国連を使わず、中国一国、もしくは中国とその同盟国によって平和構築を主導するという動きも今のところ見られない。国際関係を専門とするある中国人学者は、「中国自身も、国内の統治に色々な問題を抱える中で、あえて、海外の紛争地における統治の回復など極めて難しい問題について、国連を差し置いて、自ら主導しようという気は今のところないと思う。むしろ、国連を使った方が、自らの利益を確保する上でも、好都合だと考えている。その意味では、国連を外した平和構築を中国が主導することは、今のところあまり考えられない。平和構築の方法についても、民主化ではなく、中国式の一党独裁を無理に押しつけるということも、あまり現実的でない」<sup>25</sup> と話している。筆者もアフガニスタンでの国連政務官としての経験からも、同じように感じている。<sup>26</sup>

つまり、この報告書全体の基調にも沿っていると考えるが、中国は基本的に、グローバル・ガバナンス（この場合は、国連の安保理決議を基礎にした平和構築活動）において、既存の枠組みを利用しながら、自らの利益（特に経済的な利益）を最大化しようと考えており、既存の枠組みそのものを壊したり、作り変えようという国家意思は今のところ見ら

れない。一方で、中国国内の統治問題（この場合、民主的な国家でないことが大きい）から、平和構築の現場におけるよりデリケートな問題、特に政治的な和解や、憲法の策定、選挙の実施などについては、積極的な関与は見られない。ここが、IBSAと大きく異なる点である。<sup>27</sup>

## 5. 日本の役割（結論を兼ねて）

今後、日本が平和執行や平和構築活動などに関わっていく場合、基本的には従来通り、日米関係を基軸としつつ、なるべく国連をはじめとするマルチの方法を使って、国際紛争を解決していくよう努力していくことが、賢明だと思われる。

日本が軍事力の行使によって治安回復を目指す「平和執行」に参加することは、かなり難しく、かつアジア地域でその需要も少ない。一方、「平和構築」分野での貢献は、第二次世界大戦での戦禍を乗り越え、国家の再建を成し遂げ「戦後の奇跡」と呼ばれた日本にとって、国の在り方にふさわしい貢献になると考える。

一方で、日本経済の世界経済における相対的な比重が小さくなる中で、具体的な貢献策を考える上で重要なのは、需要と供給のミスマッチがある分野を冷静に見極め、そこにある程度集中特化することで、経験を積み、人材を増やし、専門性を高めていくことである。

たとえばPKOについていえば、国連PKOが派遣されているある国連ミッションのトップ（国連事務総長特別代表＝SRSG）を長年務め、現在国連本部の国連事務総長補を務める人物は、日本に期待されているPKO分野として、次のように述べている。

「以前は、PKO要員そのものの不足が問題だったが、その問題はすでにクリアされたと考えている。BRICSをはじめ、多くの新興国が、地上部隊を出すことに積極的になっているからだ。しかし、足りないのは、高度な技術が必要な分野。たとえば、空輸を行うヘリコプター部隊の支援。高度な技術をもち、道路などインフラ整備や通信施設の整備をしてくれる施設部隊などである。こうした分野に、日本が貢献してくれたら、これは、国連PKO活動全体にとって、極めて大きな貢献になり、我々としてもとても感謝する」。<sup>28</sup>

こうしたヘリコプターなどの空輸、インフラ整備の施設部隊、通信整備の支援などが、自衛隊がPKO部隊に参加して活躍できる分野と考えられる。

ただ、PKOへの自衛隊の参加を拡大していくにあたっては、日本の国際平和協力法におけるPKO参加5原則、とくに「中立性(Neutrality)がある場合のみ派遣する」という原則が、現在の国連PKOが掲げる原則、つまり「公正さ(Impartiality)を維持する」という原則と、本質的に違ってきていることを認識する必要がある。

つまり停戦維持を主要な任務とした冷戦下のPKOが「中立性」を強調していたのと異なり、現在のPKOは、一度交わした和平条約について、「公正な」立場でPKOを派遣することを原則としている。この場合、「公正さ」というのは、紛争当事者が交わした和平条約やその後採択したルール（憲法や法律）を重視し、それに違反して、国家の治安を乱そうとするもの（Spoiler）については、どの勢力に対しても「公正・平等」に対処するという意味である。<sup>29</sup> そのため、違反した勢力に対しては、交わした約束を守るよう、最終的にはPKO部隊による軍事力の行使もあり得る、ということになる。<sup>30</sup>

こうしたケースを、日本の従来のPKO参加5原則では想定していない。PKO5原則の問題は、とにかく武器使用の問題に限定されているが、本質的にはこの「中立性」から、「公正さ」にまで踏み込むのかどうか、今後重要な検討課題になる。

またそれに加えて、これまでも進めてきた法律の整備（法律家の派遣を含め）、開発援助、そして職業訓練なども、日本がさらに専門性を培い、貢献できる分野であることは間違いない。また日本の交番制度などを活かした、警察行政の整備に関する支援も、これから一層、必要とされる分野であろう。

今後中東やアフリカなど、日本が歴史的な問題を持たず、むしろ尊敬されている面がある地域における平和構築においては、内戦当時の紛争当事者の国民和解や、その後の元兵士の社会への再統合（職業訓練やコミュニティレベルでの和解）など政治的な支援も極めて重要な分野になると考える。なぜなら、「日本であれば信頼できる」と紛争当事者から思われる信頼、正統性を、日本が歴史的な財産として勝ち得ている地域が少なからずあるからである。政治的な国民和解への取り組み・支援は、まさに、平和国家日本が、戦後営々と築いてきた国際協力を活かした貢献になる。

この点、兒玉国連代表部次席代表は次のように締めくくっている。

「3・11の東日本大震災に対する世界の反応を、国連から見ていたものとして強く感じたことは、『日本は捨てたものではない』という思いです。日本がこれまで平和国家として世界に対して進めてきたODA、国際協力を通じて、日本の愚直さ、誠実さ、真面目さを、世界の人々は肌で感じ、それを評価し感謝してくれていたことを、3・11後の温かく世界の反応は示してくれた。こうした信頼は、日本の貴重な財産として生き続けるはずです」。

「こうした信頼を活かして、我々は何をすべきか。日本経済の相対的な比重が下がり続けることによる存在感の低下をどうすれば食い止め、できれば高めることができるのか真剣に考え、戦略を立てる必要があります。そのためには、困難であることは承知の上で、成長戦略を企画し、実践することが不可欠です。そうすることでもう一度経済成長を成し遂げ、ODAなどを盛り上げていくことができます。もう一つは、平和協力や平和構築の分

野での人材を養成し、知恵を出し、汗をかきつつ、『選択と集中』を行い、得意分野で集中的な貢献を行うことだと思います。具体的には、PKOの活動に加え、文民（政務官など行政官）の派遣、邦人職員の増加、自衛隊、警察など総力を結集して、日本の存在感を高め、いくことが、今一番求められていると思います」。

こうした「選択と集中」を行い、日本独自の専門性を高めつつ、一方で、先に見てきたような新興国の台頭をきちっと認識し、日本独自のポジショニングを取っていく必要がある。特に BRICS と一言でいっても、「中国・ロシア」と「インド、ブラジル、南アフリカ (IBSA)」では、相当な違いがあることをまず認識する必要がある。

そのうえで、平和構築の現場における活動については、IBSA との交流、情報交換、共同プロジェクトの実施などを、アメリカなどが強く警戒しない範囲で、徐々に広げていくことは、今後、日本が国連安保理の中でより大きな役割をはたし、かつ常任安保理事国を目指していく上でも重要だと考える。IBSA 3 国も、基本的には親日的な国家であり、また同じように民主主義を標榜し、価値観を共有する意味で、協力の範囲は大きいと考えられる。

こうしたIBSAなど新興国との協力に加えて、これまで培ってきたアメリカやヨーロッパなど欧米諸国との緊密な連携を続け、平和構築に積極的に参加・寄与していけば、日本はまさに東西・南北の架け橋として、グローバル・ガバナンスにおけるユニークな役割を果たせる可能性が十分にある。それが、21 世紀を生き抜いていくための日本の国家戦略にとっても、重要な意味を持つと確信している。<sup>31</sup>

#### －注－

<sup>1</sup> 「平和執行(Peace Enforcement)」に関わる定義や実態分析については、Katharina Coleman, *International Organization and Peace Enforcement* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007) に詳しい。

<sup>2</sup> 「平和構築(Peacebuilding)」と「平和執行(Peace Enforcement)」の定義は、1995 年に出版された「UN General Guideline for Peacekeeping Operation」に従っている。

<sup>3</sup> 国連の平和構築活動の展開と分析は、James Dobbins, et.al. *The UN's Role in Nation-Building* (Santa Monica: RAND Corporation, 2005) に詳しい。

<sup>4</sup> UN Department of Peacekeeping, “Peacekeeping Fact Sheet” as of December 2011. Accessed by <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

<sup>5</sup> 2011 年 12 月 1 日、著者によるブラジル国連代表部におけるブラジル国連代表部幹部とのインタビュー。

<sup>6</sup> 2012 年 12 月 1 日、著者による南アフリカ国連代表部における南アフリカ国連代表部幹部とのインタビュー。

<sup>7</sup> 2011 年 12 月 2 日、著者によるインド国連代表部におけるインド国連代表部幹部とのインタビュー。

<sup>8</sup> リビアに対する軍事行動を容認する安保理決議 1973 と「保護する責任」の関連については、Vesselin Popovski, *Fighting the Colonel: Sanctions and the Use of Force* (Jindal Journal of International Affairs, Volume 1, Issue 1, October 2011, p148-161)で分析されている。

<sup>9</sup> 2011 年 12 月 1 日、ブラジル国連代表部幹部のインタビュー。

<sup>10</sup> 2011 年 12 月 1 日、南アフリカ国連代表部幹部のインタビュー。

- <sup>11</sup> 2011 年 12 月 2 日、インド国連代表部における、インド国連代表部幹部へのインタビュー。
- <sup>12</sup> ロイター記事。2012 年 2 月 4 日。Russia, China veto UN draft backing Arab plan for Syria.
- <sup>13</sup> インド国連代表部。2011 年 2 月 4 日。Explanation of Vote by Ambassador Hardeep Singh Puri, Permanent Representative of India to UN on UNSC Resolution on Syria.
- <sup>14</sup> 2011 年 12 月 2 日、日本国連代表部における、兒玉和夫日本国連代表部特命全権大使、常駐次席代表インタビュー。
- <sup>15</sup> スコット・スミス氏が 2011 年に出版した、Afghanistan's Troubled Transition, Politics, Peacekeeping, and the 2004 Presidential Election, (London, First Forum Press, 2011)は、アフガニスタン政府と国連の選挙を巡るし烈な攻防を描き、世界的に評価されている。
- <sup>16</sup> この章での、PKO 要員派遣数は、全て、2011 年 12 月 31 日現在の数字で、国連 PKO 局のウェブサイトに掲示されている、Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations による。
- <sup>17</sup> 2011 年 12 月 2 日、インド国連代表部幹部インタビュー。及び、国連政務部幹部や国連 PKO 局幹部のインタビューなどより。
- <sup>18</sup> 2011 年 12 月 1 日、国連 PKO 局における国連 PKO 局幹部インタビュー。
- <sup>19</sup> 同上。
- <sup>20</sup> 2011 年 11 月 30 日、国連政務局における国連政務部幹部インタビュー。
- <sup>21</sup> 2011 年 11 月 30 日、NYにおいて、スコット・スミス、コロンビア大学特任教授インタビュー。
- <sup>22</sup> 平和構築における正統性 (Legitimacy) の問題については、拙著、東大作『平和構築 アフガン、東ティモールの現場から』(岩波新書、2009 年)に詳述。
- <sup>23</sup> 2012 年。中国人学者 (国際関係論専攻) への匿名希望によるインタビュー。
- <sup>24</sup> たとえば、Roland Paris は、その主著、At War's End: Building Peace After Civil Conflict (Cambridge, Cambridge Press, 2004)の中で、性急な民主化と選挙の実施は平和構築を失敗に終わらせる危険があり、まずは官僚機構を含めた統治機構の整備に専念すべきだと主張している。もちろん、一党独裁 (もしくは暫定政府による独裁) を 10 年も 20 年も続けるべきだとは主張していないが、理論的には、以前盛んだった開発独裁の理論にも近い。
- <sup>25</sup> 2012 年。中国人学者 (国際関係論専攻) への匿名希望によるインタビュー。
- <sup>26</sup> 筆者は、2009 年 12 月より 2010 年 12 月まで、国連アフガン支援ミッションの国連政務官 (和解・再統合チームリーダー) として勤務した。その際、駐カブールの中国大使館の次席大使等とも食事を行い、2010 年に新たにできた和解・再統合プログラムへの参加等も呼びかけたが、積極的な反応は遂に見られなかった。ただ、国連の活動等を阻害して、自ら仲介を行うというような動きもなく、あくまで経済的な利益を得ることに集中している印象が強かった。
- <sup>27</sup> この点は、シリアに対する、平和執行に関する国連安保理決議への投票行動にも端的に表れている。シリアと深い同盟国であるロシアが拒否権を行使し続けるのに対して、なぜ、中国が同調し続けるのか。前述の中国人研究者は、「一つには、ロシアとの安保理における同盟関係を維持したいというのがあると思います。もう一つには、中国国内の統治問題を抱える中、リビアで起きたようにシリアでも、軍事介入による体制転覆を認めてしまうと、自らの国家体制にとっても脅威になってしまう、という認識があるのだと思います」と話している。
- <sup>28</sup> 2011 年 12 月 2 日、国連 PKO 局、国連事務総長補へのインタビュー。
- <sup>29</sup> 平和条約と Spoiler の問題とその対処についての理論的分析は、Stedman Stephen が *Spoiler Problems in Peace Process*(International Security, Volume 22, Issue 2, p5-53)で詳しく行っている。
- <sup>30</sup> 国連 PKO のウェブサイトには、以下の 3 つが、国連 PKO の原則として示されている。
- Consent of the parties;
  - Impartiality;
  - Non-use of force except in self-defence and defence of the mandate.
- <sup>31</sup> この調査を行うにあたっては、外務省の多くの方々にお世話になりました。特に、NY国連代表部の西田恒夫国連大使、兒玉和夫次席大使、野村恒成参事官、駐インド日本大使館の齋木昭隆大使、駐南アフリカ日本大使館の小澤俊朗大使、駐ドイツ大使の神余隆博大使、外務省総合外交政策局政策企画室 中村亮室長、堀坂浩太郎上智大学名誉教授、他多くの方々のおかげでインタビューが可能になりました。ここに心より御礼申し上げます。