

論文の和文要旨

論文題目：国際的な安全保障体制下で起きる時系列的分業のメカニズムについて

～なぜアフリカの平和活動は国連の介入を要請するのか～

氏名： 山下 秀一

この論文は、アフリカ連合（African Union: AU）が地域内で独自に取り組む平和活動が、国際連合（国連）の介入を要請し、その要請に応じて国連平和維持活動（国連 PKO）が設置されることに注目し、その時系列的な分業が起きるメカニズムについて考えるものである。そのような時系列分業がおきる原因を明らかにし、強制的側面の強い AU の活動から基本三原則に基づいた国連の平和維持活動に移行する際に、2 つの機構間でおこるダイナミクスを国際政治の観点から考察することを目的とする。このような分業が起きる原因として AU の慢性的な財政不足が先行研究によって明らかにされている。しかし、80 年代後半から 90 年代にはアフリカの地域機構が域内の人員および資財によって紛争に介入した事例がみられることや近年高い経済成長率を示す加盟国もあることから、財政問題だけを取り上げて引き継ぎの原因とするには不十分であると考えられる。そこで、本稿において、アフリカの国家のあり方が平和活動の分業化に大きな影響を与えているのではないかという仮説をたて、外部から資源を獲得するため、平和活動に対して積極的な介入姿勢をみせるという「平和活動の政治化」が起きていると主張するものである。

冷戦終結後の 90 年代に多くのアフリカ諸国家が周辺国家を巻き込む内戦を経験し、国際社会が対応にあたるも失敗が続いた。2000 年代に入ると国連 PKO の原則や指針についての重要な文書が次々と発表され、それらの文書により国連 PKO の役割や活動の範囲は明確化され、アフリカ大陸に次々と国連 PKO が設置されるようになった。その役割も伝統的な停戦監視のみならず国家建設支援といった戦後復興も含めた領域にまで拡大された。そのため、アフリカに展開するミッションだけで国連 PKO 予算の 7 割を超えるような状況が今日にいたるまで続いている。また、内戦の多くが「脆弱国家」あるいは「崩壊国家」などと呼ばれる国で発生しており、政府が市民を標的にして攻撃することや、武装勢力がテロ活動を行うなど非対称戦争への新たな対応を迫られ、国連 PKO の限界が再びあらわとなってしまう。

AU は、アフリカの国民と国家という概念で保護する責任を捉え、大陸大の安全保障システムを構築した。それは、戦争犯罪、ジェノサイド、人道に対する罪といった「深刻な状況」を認めた場合、紛争当事者の同意を得ずして介入する権利を有するという特徴をもつ。

アフリカの問題をアフリカが解決することを目指す AU は、そういった権利に基づき、積極的な平和支援活動を行なってきた。2001 年の 9.11 テロ以降、安全保障は開発の前提とする見方が強まり、アフリカの紛争に国際社会の関心が集まるようになっていたこともその積極性を後押ししたと考えられる。しかし、アフリカの安全保障システムには多くの課題が残されており、特に、財政的な脆弱さは AU の安全保障政策のあらゆる局面に深刻な影響を及ぼした。そのためアフリカ諸国家は紛争介入に積極的姿勢を示すも、深刻な人道的危機が起きれば国連や EU、あるいは米国、イギリス、フランスに支援を要請せざるを得なかった。

AU が紛争介入に積極性を示す一方で、リスクの高い危険な状況下に自国の部隊を送ることを躊躇する先進国が増えた。こうした国際環境下において、国連安保理決議を基に、AU あるいは準地域機構が先行して部隊を派遣し、その後に国連 PKO が活動を引き継ぐという時系列的な分業がみられるようになった。国連 PKO の派遣には紛争当事者の同意、停戦合意の締結、部隊編成など諸条件を満たす必要があるが、AU であれば、憲章第 8 章に基づいた活動として、準地域機構の待機軍をもとにした部隊派遣を迅速に配備することが可能である。アフリカ側の平和活動によって停戦状態が達成され、国連 PKO 介入の下地を整えることができるのであれば有効性の高い連携プレーであるといえる。しかし、この時系列で起きる連携の実態は、AU と国連の政治的妥協と、その妥協を容認する国際社会が作り上げたものであった。積極的な介入姿勢を見せつつ財政不足を訴える AU に対し、介入に消極的な国連という関係性のなかで平和活動の引き継ぎは起こっていた。その結果、引き継ぎがもつ有効性は十分に発揮されることはなく、アフリカ主導の平和活動が政治的駆け引きに利用されるなど混乱を招くこともあった。以下、引き継ぎが起きる原因と、それを容認する国際環境についての要点をまとめた。

(1) 引き継ぎの原因

- ① AU が目指す安全保障上の構想を持ちながらも、それを支える財政基盤が脆弱なため地域的紛争解決を国連に頼らざるを得ないため。
- ② AU の平和活動は強制執行的な性質が強く、アドホックな緊急対応策として国連への引き継ぎを前提とする傾向があるため。

(2) 引き継ぎを容認する国際環境

- ① アフリカへの自国の部隊派遣に消極的になった大国や先進国が、リスクヘッジとして国連への引き継ぎを容認する。
- ② テロとの戦いなど国連 PKO の範疇を超えた問題が生じ、AU にその不備を補う役割を期待する。

ここで平和活動の「引き継ぎ (take over)」という用語の意味について考えたい。実際の

連携は混沌とした不確実性の高い状況の中で、2つの巨大な機構が責任を押し付け合うようにしながら起こるものであり、「引き継ぎ」という言葉が日常で使用される時に発生する「前任者」から「後任者」に予定された業務の移行を行うというイメージとはかけ離れたものである。「引き継ぎ」という表現があてはまるとすれば、新たな引き取り手を要請するアフリカ側の「引き継いで欲しい」という視点においてであろう。国連の実態からして「引き継ぐ」という表現が当てはまるとは考えにくい。「引き継ぎ」が説明するのはアフリカ側が連携を望む意思や動機であり、国連側はそれを容認する立場といえるだろう。そのような視点で、なぜアフリカの平和活動は引き継がれるのかという問いを考察すると、「引き継ぎ」の原因はアフリカ側にあり、国際社会は容認しているということになる。また、アフリカの平和活動はあくまでも国連の安全保障体制のなかで行われており、国連の優越性を超えるものではないということに留意する必要がある。

平和活動の引き継ぎはアフリカにおける特徴のひとつといえる。引き継ぎがアフリカで起こりやすいのは、アフリカ諸国家のあり方と深く関わっているのではないだろうか。アフリカ諸国が植民地支配から独立した背景には、第二次世界大戦後における主権国家体系が世界大に拡大したことがあげられる。あらゆる人民は主権国家のもとで基本的人権を享受すべきだという考え方は、国際社会で一般化され脱植民地運動の後押しとなった。これにより、国内的には正統性や国家としての機能を十分に伴わずとも、植民地国境を単位とする主権国家が形成されることとなった。また、独立後のアフリカ諸国は冷戦体制下で米ソがそれぞれに展開した陣営に取り込まれ、経済の腐敗や政治的抑圧が観察されたとしても干渉されることはなかった。

冷戦体制の終結は、紛争に関わる国連や地域機構の活動を活発化させ、その介入主義的傾向を強めた。その一方で、アフリカの戦略的地位は低下し、先進国はかつてのように人権抑圧や汚職に目をつぶって援助を供与することはできなくなった。アフリカに対する支援は「民主化支援」という方針に沿って行われるべきとの意見が国際的に支持されるようになったからである。民主化が求められたアフリカ諸国は適応行動をとって援助を確保しようとした。早急な民主化への適応は、それ以前に存在していたパトロン・クライアント関係を選挙という承認過程によって結果的に正当化してしまう可能性を含んでいた。民主的な政権交代を成し遂げた国家も存在する一方で、民主化を行っても新家産制の特性が根付く社会構造が色濃く残る国家もあったと考えられる。独立後から90年代の「民主化」までのアフリカ諸国家の支配類型である新家産制国家の特徴のひとつとして「国際社会から国内統治のための資源を獲得すること」が挙げられる。この特徴は、冷戦下において東西陣営から投下された資源がパトロン・クライアント関係を維持してきたことを意味している。しかし、アフリカの戦略的地位が低下した冷戦終結後においても、民主主義の定着や開発のための援助が旧宗主国でもある先進国からアフリカ諸国に投下されることによりこの特徴が消滅することはなかったのである。また、冷戦後に紛争解決に活発に取り組んだ国連もその特徴の延命に貢献したといえる。90年代の民主化以降、外部ドナーからの支援を獲得するために平和活動を行うことや、紛争への積極的な介入姿勢をリバレッジとして利用するといった傾向が強まり「平和活動の政治化」が起こるようになった。アフリカ諸

国家は紛争に対する介入を、国内統治のための資源を国際社会から獲得する機会と捉え「平和活動の政治化」が起きたと考える。また、そのような政治化を容認する国際環境により引き継ぎが起こるようになったと結論づけることができる。

平和活動の引き継ぎは、即効性のある一時的な「解決」になり得るものの、AUが持つ根源的な問題に作用する「改善」にはなり得ない。アフリカ大陸の安全保障システムが結実したにもかかわらず、その運用についての努力は極めて限定的であったと言わざるを得ない。アフリカ諸国が一時的な「解決」を優先してきたのは、部隊派遣をレバレッジとする政治カードを切ることが有効であったからであり、結果的にアフリカ大陸に横たわる根源的な問題から長きにわたって目を背けてきたのである。まさにこれこそ「引き継ぎ」が起こる原因といえよう。しかし、このような傾向は地域機構の平和活動を軍事力に重心を置いた措置に偏重させる。また、それを引き継ぐ国連も PKO 要員や市民を保護するため「強靱」な軍事力を備える傾向を強め、平和に対する脅威の拡大解釈を容認するといった方向性に陥るだろう。2018年に国連 PKO の安全性強化イニシアティブとして発表された A4P（アクション・フォー・ピース）が、そのような傾向性を助長しないよう我々は監視する必要がある。