

コラム7

平和のための常設国連軍構想

千知岩 正継

2015年6月17日、平和活動（Peace Operations）に関するハイレベル独立パネルが「平和のための力の結集—政治、パートナーシップ、人びと—」と題するレポートを公表した（UN. Doc. A/70/95-S/2015/446）。国連平和活動の改革に関する類似の国連文書としては、「国連平和活動検討パネル報告（プラヒミ報告書）」から15年ぶりとなる。武力紛争に対する政治的解決の重視、現地のニーズに合わせた平和活動の多様な手法（政治ミッションや特使の派遣、停戦監視や選挙支援、平和維持活動による文民保護、平和構築など）の柔軟な活用、国連・地域機構・加盟国の連携強化、文民保護に関する国連の責務など、今回の報告書にも検討すべき重要な提案が多く盛り込まれている。

そのなかでも特に着目したいのは、国連平和活動の能力を強化するために、危機に対する国連の即応体制の整備が提言されているところだ。報告書によれば、現状では国連が平和活動によって武力紛争や人道危機に即応しようにも、そのための仕組みが十分に構築されていない。その結果、「国連による部隊編成のアプローチは、地上部隊を遅延なく迅速に調達するのに悪戦苦闘してきたし、頼りになる兵力にしてもリソース不足で、しかも相互運用性がほとんどないし全くなく、指揮・統制も貧弱でしかない」（para. 35）。そこで報告書は国連平和活動のこうした問題を是正するために、特別の「地域戦略予備派遣部隊」を創設すべきだという。この部隊は、新規活動向けの兵力の即時展開および既存活動への増派を目的に、地域ハブから展開し、180日まで自立的に活動可能な小規模の先遣隊として機能するとされる（para. 199）。この提案にもとづき潘基文・国連事務総長は、加盟国との議論に向けて、先遣隊構想を検討するよう平和維持活動局とフィールド支援局に命じた（UN. Doc. A/70/357-S/2015/682, para. 90）。

武力紛争や人道危機への国連の早期対処能力、とりわけ兵力の即応体制の構築に関する提案は、今回の報告書に限られない。周知のように、憲章

上の国連軍を実現する試みは早くも1947年に頓挫し、国連軍を組織するための前提となる憲章第43条の特別協定は安全保障理事会（以下、安保理）と国連加盟国のあいだで今なお締結されていない。しかしながら同時に、国連成立からほどなくして、平和維持機能を強化するべく、憲章上の国連軍とは異なる兵力の即時展開能力を国連の下に構築しようとする提案がこれまでに何度となく公表されてきた。ここでは、常設の国連軍構想を筆頭に、そのような提案の一部を振り返ってみたい。

まずは冷戦時代から話をはじめると、初代事務総長トリグブ・リーが1948年6月、パレスチナ問題への国連の対処を念頭において、小規模の国連守備隊（UN Guard Force）を提案している。この部隊は、憲章上の国連軍とは全く異なり、停戦監視や住民投票の実施に関する国連ミッションの警護を任務として想定されていた。なおリー事務総長は類似の構想を繰り返し提起してもいる。また1950年代後半から1960年代初頭にかけても、第一次国連緊急軍（UNEF I）を契機とした国連平和維持活動（以下、PKO）の発展に触発されて、国連の権威のもとで利用可能な国際部隊を組織化しようとする機運が一部でみられた。たとえば、UNEF I創設に尽力したカナダ外相レスター・ピアソンは、停戦監視を主任務とする平和監視軍（Peace Supervision Force）の設置に向けて、各国に小規模の部隊を準備するよう呼びかけた（Lester B. Pearson, “Force for UN.” *Foreign Affairs*, Vol. 35, No. 3, 1957）。またアメリカのケネディ大統領は1961年9月の国連総会にて、全面完全軍縮とともに新しい国連平和部隊（a new United Nations Peace Force）を提案している。

さらに野心的な提案としては、グレンヴィル・クラークとルイス・ソーンによる『世界法を通じた世界平和』（1958年）がある。両氏は、全面完全軍縮の徹底と世界法（世界中のあらゆる国家および個人に適用される法）の貫徹による世界平和を樹立するべく、国連憲章の全面的な改正案を詳説した。その改正案のなかに、常設の世界的な警察力に関する包括的で詳細な計画が含まれている。具体的にいうと、クラークとソーンは「国連平和軍（United Nations Peace Force）」の設置を考

えていた。この国際警察軍は、全面完全軍縮の途上にある世界で平和を維持し、非武装化した世界にあっては唯一の軍隊として警察機能をはたすとされていた。しかも、この国際警察軍は、志願兵で構成される常設部隊（200,000～600,000人）と予備役兵（600,000～1,200,000人）という二つの要素から成りたつとしている（Grenville Clark and Louis B. Sohn, *World Peace through World Law*. 2nd edn. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960）。もっとも、東西冷戦対立と南北対立によって分断された世界にあっては、国連独自の常設軍を組織化する提案はいかなるものであれ、国連加盟国の支持を得ることはなかった。

冷戦の終焉を迎えると、国連PKOが量的・質的にも拡大していくなか、国連軍の常設化や即応態勢の構築に関していくつかの注目すべき提案がなされた。最も代表的なものは、ブトロス・ガリ国連事務総長が報告書『平和への課題』（1992年）のなかで唱道した平和強制部隊構想である。この部隊は、国連加盟国から提供される志願兵で構成され、平和維持軍よりも重装備で、国連事務総長の指揮下で停戦の回復や維持のために行動することを想定されていた（UN. Doc. A/47/277-S/24111, para. 44）。同時期にはガリ事務総長の提案に類似したものとして、国連PKOの最高責任者を務めたこともあるブライアン・アークハート卿が、紛争の初期段階において予防外交や伝統的平和維持活動を支援する常設の国連軍を創設すべきだとしている（Brian Urquhart, “For a UN Volunteer Military Force.” *The New York Review of Books*, June 10, 1993）。他方でガリ事務総長とはいえば、平和強制的な機能を託された国連PKOがソマリアとボスニアで失敗したことを受けて、『平和への課題—追補—』（1995年）では平和強制部隊構想を撤回せざるをえなくなった。その代わりに、国連PKOの即時展開を可能にする緊急対応軍を設立するよう提案した（UN. Doc. A/50/60-S/1995/1, paras. 43-44）。

なお平和維持軍の即時展開を可能にする枠組みとしては、国連加盟国の登録による国連待機制度（UNSSA, 1994年～2015年7月）と国連待機軍即応旅団（SHIRBRIG, 1997年～現在）があり、一

部の国連平和維持活動では利用されたこともある。また2015年7月、UNSSAに取って代わって新たに国連平和維持能力即応制度（PCRS）が開始した。

さらに2000年代にはいと、「保護する責任」概念が登場し、文民保護が国連の平和維持機能のなかで重要な位置を占めるようになる。これに呼応して、「保護する責任」の履行に特化したともいえる国際軍の構想が市民社会組織から提起されている。それは、戦争防止地球行動（Global Action to Prevent War）や核時代平和財団（Nuclear Age Peace Foundation）、世界政府運動（World Federalist Movement）などのNGOが中心となり提唱した国連緊急平和部隊（UNEPS）である。その概要を示すと、UNEPSは第一に、専門的に訓練・選抜された志願要員で成り立つ常設の国連部隊として創設される。要員数の規模は、12,000から15,000人が予定されている。しかもこれには、軍事要員のみならず、紛争解決や人道支援、人権、警察、司法に関する専門的な知識や技能を有する文民も含まれる。第二に、UNEPSは危機への即応能力を特徴とする。大量殺害やジェノサイドなどの人道上の緊急事態を未然に防止すべく、国連の許可にもとづき48時間以内に展開される。そして第三に、UNEPSは国連の統一的な指揮の下、統合的な部隊として機能し、現地において緊急の人的ニーズに応答するだけでなく、紛争解決や法の支配の確立など多様な任務をはたすとされる（Robert C. Johansen, ed. *A United Nations Emergency Peace Service: To Prevent Genocide and Crimes against Humanity*, New York: World Federalist Movement-Institute for Global Policy, 2006）。このUNEPS構想にしても、有識者や市民社会からの相当な支持を集めているようだが、今のところ国連において実現の目処は立っていない。

国連固有の軍事的な即応体制について、とりわけ独自の常設軍に関して、かくも多くのアイデアや計画が示されているにもかかわらず、いまだに実現していないのはどうしてなのか。その理由はいくつか考えられる。

第一に、国連加盟国の側に必要性や緊急性が認識されていないからではないか。現状では、国連

専用の常備軍をわざわざ創設しなくても、国連の権威の下で一定の軍事力を使用する方法が確立している。ひとつは、憲章第7章の安保理決議にもとづく多国籍軍による平和強制活動がある。多国籍軍方式による軍事力の展開はポスト冷戦期、1991年の湾岸多国籍軍を皮切り、ソマリアやルワンダ、ボスニア、アルバニア、シエラレオネ、東ティモールなどの武力紛争や人道危機において実践を重ねてきた。近年では、NATO諸国を主軸とした有志諸国連合によるリビア介入、中央アフリカ共和国に対するアフリカ連合(AU)主体の国際部隊による介入(2013年12月)などのケースがある。いまひとつは、国連平和活動の相当部分を占める平和維持活動の存在が挙げられる。平和維持活動は、1948年からこれまでに合計71件が設立され、現在では16件の活動が展開している(2016年12月31日の時点)。しかも、その活動内容は、国際社会および現地社会のニーズに答えて拡大してきた。今では、停戦監視や兵力引き離しを主任務とする伝統的なタイプにくわえて、民主化支援や人権監視、国家領域の暫定統治を担う多機能型から、民間人保護のために限定的な武力行使を許可された強化型にいたるまで、多様な任務を託されたPKOが主にアフリカを中心に展開している。国連加盟国の立場からすれば、国連独自の常備軍の創設・維持にかかると予想されるコスト増もあわせて考えると、憲章第7章下の多国籍軍や国連PKOなど従来の兵力活用の方法を改善するほうが理にかなっているといえようか。

常設の国連部隊構想がいまだ実現しないもうひとつの理由として無視できないのが、国連が超国家組織化することへの加盟国の警戒である。国際機構論で著名なイニス・クロードの議論に従うならば、超国家的な制度形態とは、端的には連邦政府と国際機構(政府間組織)という両極の中間に位置する。ある組織が超国家的であるかどうかは、国際機構という一方の極から離れて連邦政府というもう一方の極にどれだけ近づいているかで決まるという。また国家との関係でいえば、超国家性とは、集権的な世界政府の樹立には至らないにしても、国家の上位に立って、国家に一定程度の主権の移譲を要求する組織形態でもある。しかも、

超国家組織は、独自の意思決定権限や執行力を与えられ、国家の自発的な協力にはあまり依存しない。

クロードのいう超国家性概念を前提に考えるなら、国連の権威の下で運用可能な独自の常設軍の創設は次のことを意味しよう。すなわち、少なくとも「国際の平和及び安全の維持」の分野では、軍事力の使用に関する国連の機能・権限が国連加盟国との関係で強化される結果、国連の超国家組織化を一段と進め、国連を世界国家的な存在に接近させる、ということである。これについては、安保理による介入主義の常態化も加味して考える必要がある。周知のように、冷戦が終焉して以降、国連安保理は国内武力紛争や人道危機の一部を「平和に対する脅威」と認定し、硬軟様々な方法で関与している。とくにこの10年あまりは、軍事介入の選択肢も含む「保護する責任」の実施に向けた合意形成が国連で進められている。これらを踏まえるなら、国連固有の軍事力は、国連の介入主義をいまよりも強化する方向で作用するだろう。というか、まさに国連緊急平和部隊(UNEP)構想は、ジェノサイドや民族浄化などの人道上の緊急事態に国連が「保護する責任」の一環として迅速に軍事介入することを主眼としている。以上をまとめれば、当然のごとくこういう疑問が浮かぶ。仮にも国連の常設軍隊が、国連加盟国の利害やリソース提供から一定程度の自立性を確保し、国連の決定と指揮統制の下で軍事介入を遂行することになるなら、自国の主権侵害を警戒する国連加盟国はこれに進んで同意するだろうか。

他にも検討すべき問題がある。とくに避けては通れない重要不可欠な問題は、国連憲章を大幅に修正し、国連の主要組織を抜本的に改革しなければならないことだ。これは常設の国連軍が合法的かつ実効的に機能するための前提条件といえる。たとえば、緊急の人道危機への迅速な対処は、安保理常任理事国が享受する拒否権の廃止ないし制限を抜きにしては実現しようがない。また常設の軍隊を維持・管理・運用するには、現在のPKO局とは別に軍司令部的な組織を国連内に設ける必要もある。さらに、国連軍派遣の濫用を筆頭に、国連軍による人権侵害や人道法違反などの違法な

軍事行動を防止するには、その活動の合法性を審査する権限を国際司法裁判所や国際刑事裁判所にもたせることも必須となろう。それにそもそも、常設の国連軍にわたしたちは何を期待するのか。その任務は、武力紛争下の文民保護に限定されるのか、それとも過激派武装勢力などを相手どる「テロとの戦い」も含むのか。早い話、国連固有の兵力を組織するには、考慮・解決すべき難問が山積みだということだ。

それでもなお、国連の軍事的な即応体制、とりわけ常備軍の創設は実現に向けていま改めて検討すべき時に来ているのではないかと思われる。というのも、国連は「保護する責任」の履行に向けて同概念の規範化と加盟国間の合意構築を進めているが、しかし現状では軍事力の展開がまさに必要とされるときに即応する術をもたないからだ。憲章第7章下の多国籍軍も国連PKOも、兵力の結集については極めて分権的な仕組みである。多国籍軍の場合は、アメリカやイギリス、フランスなどの多国籍軍を主導する大国の政治的意思や国益に大きく左右される。国連PKOにしても、練度も装備もバラバラな各国の部隊でアド・ホックに編成されるにすぎない。国連PKOの即応展開を可能にすると期待されている待機軍制度についていえば、登録国が要員拠出の約束を守るとは限らない。たとえば、ルワンダやダルフル、コンゴなどの流動的で深刻な武力紛争でみられたように、国連加盟国が自国兵士の犠牲のリスクを考慮して、国連PKOへの部隊提供を拒むことはよくある。まとめるなら、現行の分権的な仕組みに頼っているのは、ジェノサイドや大量虐殺などの重大事態に国連は早期に軍事力を展開することはできない。むしろ、軍事的即応態勢を常設化してしまえば、それで万事が万事うまくいくわけではない。だがしかし、「国際の平和及び安全の維持」や「保護する責任」に専門的に特化された国連軍の常設化は、国連の平和維持機能の強化において、最優先ではないにしても重要課題のひとつであることは間違いないだろう。どのような国連軍を構想し、これをどういうステップで実現していくのか、その原理的・実践的な問題をどう解決していくのかについては、また改めて別稿にて詳しく論じたい。