

平和活動における文民の役割

——カナダの平和構築活動と日本の開発援助型アプローチ——

滝 澤 美 佐 子*

Role of Civilians in Peace Operations:
Canadian Peace-building Operations and Japanese Experience

Misako TAKIZAWA *

はじめに

従来、国連の平和維持活動（PKO: Peacekeeping Operations）は、国連加盟国から送られる軍事要員によって構成され、当時者間に介在して停戦監視にあたるものとして企図された。しかしながら、1990年代のPKOは、多機能型の、いわゆる第二世代のPKOが顕著となり、従来の軍事的な側面のみならず、政治的、人道的もしくは復興開発支援の側面まで含むものになった。¹⁾ その結果として、PKOにおける文民要員が、従来の副次的役割からPKOの主要任務を負うようになったのである。顕著な例として、冷戦直後一国の選挙監視にかかわった1989年の国連ナミビア独立移行グループ（UNTAG）、1993年の国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）、1999年の国連東ティモール暫定統治機構（UNTAET）があげられよう。²⁾

そもそも平和維持活動への文民要員の参加は、新しい現象ではない。1962年から63年の西イリアン保安隊は、1,500名の国連保安部隊をインドネシアに送った。1960年から64年のコンゴ国連軍（ONUC）は、大規模な文民部門を送り、ONUCの撤退後のコンゴ住民への救援、復旧にあたった。キプロス平和維持軍（UNFICYP）は、法秩序の維持のために文民警察を送っている。レバノン国連軍（UNIFIL）、国連兵力引き離し監視団（UNDOF）、国連緊急軍（UNEF I）、第二次国連緊急軍（UNEF II）も平和構築型の活動にかかわっており、人道的援助の提供などの文民関連の活動を行った。

*国際関係学科（Department of International Relations）

しかしながら、90年代以降に顕著となった多機能型P K Oと従来型P K Oとはその性格が大きく異なる。第一は、かつてのP K Oの文民要員は、軍事要員との連携なく活動をしていたのに対して、昨今の事例では、文民要員と軍事要員が連携して共通の職務権限の達成にあたるという点である。UNTAGが、文民である事務総長特別代表によって指揮され、軍事部門の司令官は事務総長特別代表の指揮のもとに置かれたというのも、軍事要員を中核とする従来型のP K Oとは様相のかなり異なったものであった。³⁾ 1992年4月に人道援助活動の調整と強化を目的として設置された国連人道問題局(DHA)[1997年からは国連人道問題調整官事務所(OCHA)に改組]の職務には、文民部門と軍事部門の連絡のための部署が設けられ、事務局内部でもDHAと国連P K O局(DPKO)と政務局(DPA)との関係が強化されたことも忘れてはならない。また、従来、開発援助機関とされてきた国連開発計画(UNDP)や世界銀行等の動きも見逃せない。UNDPは、各国の国連のカントリーオフィスによる紛争後の緊急復興支援に対して、緊急対応部(Emergency Response Division)が対応する。世界銀行は、紛争後復興支援ユニット(Post-Conflict Unit)を設置し、紛争後復興支援のための有償、無償の融資を行っている。アジア開発銀行も専属部局はないものの、紛争後復興支援が個々のプロジェクトの目的に明記される例が出てきた。

第二に、多機能型P K Oの特徴は、単に停戦監視という特定された任務を遂行する従来型のP K Oに比して、紛争原因を突き止めた上で政治的和解、紛争当事者間の和平の達成を目指す平和支援型に変わってきた点がある。多機能型P K Oは、紛争解決に関する包括的政治合意が達成された後にその合意や協定の履行を実現させるためにP K Oを展開することが多い。⁴⁾

ところで大局的には、P K Oの新たな転換、すなわち、紛争と開発のリンケージの背景に、冷戦後の安全保障環境の変化があることを明記するべきであろう。

冷戦の終焉によって、東西両陣営間の世界規模の戦争の脅威は消滅した。また、国家間の武力紛争も減少した。その一方で、国内紛争が頻発するようになったのである。90年代の国内紛争は、冷戦時代のようなイデオロギーや領土を巡るものではなく、局地的な民族、宗教の対立に、統治の弱体化や貧窮が絡んで発生したものである。その結果として、1)事態の沈静化に時間がかかること、2)統治が弱体化しているために紛争が再燃しやすいこと、3)紛争激化により人権、財産、経済開発のためのインフラが著しく侵害され、飢餓、疾病、大量難民が発生し、現地の復興は困難を極めること。また、4)外部から和平の仲介を試みても、民族、宗教間の憎悪のためにその糸口さえつかめないこともある。

従来型のP K Oは、受入国の協力の下に活動を行ったため、P K O要員のための住居、生活支援は受入国のインフラによって賄われた。しかしながら、今日のP K Oにおいて顕著な特徴は、P K Oの展開地が統治や経済基盤の弱体化にさらされており、P K O自らの活動のために活動基盤である道路、水道、電気などのインフラを自前で用意しなければならない場合が増えていることである。これは従来型のP K Oにはない問題であり、P K O活動のさなかにあっても開発支援が求められることになる。さらに、多くのP K Oが一国の政治的混乱の中で活動を行うこと、当

事者によって非協力的な環境の中で活動を余儀なくされるようになったことが挙げられよう。これは、ソマリア、ルワンダ、カンボジア、旧ユーゴスラビアにおいて経験されたことで、現地の武装グループによる抵抗が激しかった。また、現地の状況の劣悪化に応じて、人道的な要求や現地住民の開発ニーズに答える必要が生じてきた。

こうした冷戦終結後の安全保障環境が、多機能型のPKOを産み、軍事要員のみならず文民要員を活動の主体として必要とする背景にあった。多機能型のPKOの試みは日が浅いものの、今後も文民の役割が不可欠なケースが現れる可能性は否定できない。過去十年ほどの文民部門強化の経験をもとに、今日要請されているのは、文民要員確保と派遣に伴う問題点を明らかにすることであり、本稿の目的の第一もそこにある。

日本は、1993年、カンボジア（UNTAC）に文民警察官や選挙監視員など多数の文民を派遣したものの、その6年後には少数の文民警察官を東ティモール（UNTAET）に派遣するに留まり、文民要員派遣に抑制的である。本稿の目的の第二は、文民要員派遣に関する政策の特徴をカナダの平和構築イニシアティブと日本のPKO協力を含む平和活動への貢献を対比させて明らかにし、国連加盟国の側が文民要員確保と派遣にどのような意義と課題をもつのかを分析することである。ここでカナダと日本を対比させる理由として、第一に、PKOに関して経験の差はあるものの安全保障理事会の常任理事国ではないミドル・パワー（中位の強国）であり、かつ、PKO政策を外交政策において重視していること、第二に、冷戦後のPKO政策に影響力をもつアメリカと同盟関係にあることがある。この二つの軸から、要員派遣国としての両国が冷戦後のPKO政策をどのように展開させてきたかを分析したい。

まず前提的考察として、PKOにおける文民部門の役割と文民部門の役割が重視される背景について、Ⅰ.とⅡ.において整理する。その上で、Ⅲ.において国連加盟国としてPKO創設時からすべての活動に要員を送りつづけているカナダに焦点を当て、カナダの平和構築イニシアティブにおける軍事要員と文民のパートナーシップを検討する。続いてⅣ.において、日本の平和活動関連の文民要員派遣を振り返り、カナダとの対比において日本の政策の課題を明らかにする。Ⅴ.の結びにおいては、カナダ、日本も含んだ国連加盟国に共通の課題として文民要員の提供にともない克服すべき問題点を明らかにして文民要員派遣の必要条件を総括したい。

なお、平和活動という場合、昨今では米州機構（OAS）、全欧州安全保障協力機構（OSCE）、北大西洋条約機構（NATO）など地域的機構によるものが存在する。本稿ではそうした場合の重要性を認識しつつもこの分野で主要な役割を担ってきた国連による平和活動を主軸にして論じていく。

1. 国連平和維持活動における文民要員

1. 要員の減少と文民部門の相対的増加傾向

1987年までの40年余りで国連によるP K Oはわずか13件であった。しかし、冷戦終結後は、平和と安全の維持の分野で機能を回復した国連に期待が寄せられ、地域紛争が次々と付託されるようになったために、その数は激増し、1988から1999年までの十年余りで39例を数えている。そのほとんどが国内紛争について設立されたものである。

東西冷戦後のP K Oは量的増加のみならず質的にも大きく変化した。東西冷戦後、大国の代理戦争化していた各地の地域紛争が終結に向かい、紛争当事者間で、紛争の根本的な解決までのプロセスを規定した包括的和平協定が締結されるようになると、それらの和平協定の実施を支援するために国連のP K Oが設立される、という事例が見られるようになった。すでに例示したUNTAGがこのような新しいタイプのP K Oの最初とされる。現在では従来型のP K Oよりも多機能型P K Oの方が多く、全体の過半数を超えている。⁵⁾

このようなP K Oの任務は、停戦協定の監視、兵力撤退の検証、武装解除、武器の廃棄、地雷の除去といった軍事的側面に留まらない。その任務は、難民・避難民の帰還・再定住の支援、人道的援助、警察の民主化の支援・訓練、動員解除された元戦闘員の社会への再統合の支援、人権の監視、憲法・司法・選挙制度改革の支援、自由かつ公正な選挙の準備・実施・監視、経済の復興復興支援など、きわめて包括的である。⁶⁾

このような多機能型のP K Oでは軍事要員のみならず、文民要員も大きな役割を果たすようになっている。そのため、要員提供において従来からP K Oの要員を提供してきた中小国では十分に供給されず、冷戦終結後は大国がP K Oに参加する例が目立つようになった。事実上大国の要員を含まない形で派遣されてきたP K Oは大国の要員を積極的に取り込む形に変化した。⁷⁾ P K O要員の数には1994年にはピークに達することになる。(表1参照)

P K O要員増加の背景には、大国側にもP K Oに軍隊を送りたいというインセンティブがあった。が、ソマリア、旧ユーゴスラビア、ルワンダの経験から、大国がP K O要員派遣に抑制的になり、1995年からは軍事要員の数が増減した。⁸⁾ とはいえ、1999年のコソボ、東ティモール、シェラレオネ、コンゴ民主共和国での活動に見られるように、P K Oが復活してきている。

また、地域的機構(OSCE, EU, OASなど)やNATO等が主導する多国籍軍によって、国連と地域的機構、軍事的強制措置を補完的に組み合わせ傾向があり、国連本体自体でP K Oを行う場合のみではなくなっている。

地域機構と国連との協力によるP K Oという近年の状況にあっても、文民要員の要請が高まっていることには変化はない。例えば、ハイチの国連ハイチ・ミッション(UNMIH)では文民警察官を、国連とOASの設置した国際文民ミッション(MICIVIH)では人権監視員を、OAS

の選挙監視団は選挙監視員をそれぞれ要請し派遣を実現させた。コンボの国連コンボ使節団（UNMIK）では、人権オンブズマンとして人権専門家の派遣をし、また、120名から160名の裁判官および検察官をコンボ国内裁判所に派遣することを予定している。東ティモールでは国連単独のオペレーションの下で政務官、人権監視要員、選挙監視要員、文民警察官などの文民要員が多数要請された。さらに、国連本体のみによるPKOの数が減少したとはいえ、世界保健機関（WHO）や世界食糧計画（WFP）、UNDPや国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）などの専門機関や国連の補助機関といった明らかに人道開発関連の機関が多数、多機能型PKOの任務に寄与していることも見逃せない。^{9）} 文民要員の増加は、近年の顕著な傾向といえることができる。

表1 国連における平和維持要員：1991年—1998年

(1998年6月現在)

	平和維持軍	軍事監視員	文民警察
1991	9,314	1,723	800
1992	47,915	2,207	4,387
1993	66,679	2,250	1,032
1994	73,393	2,263	2,130
1995	55,514	2,004	1,088
1996	20,787	1,347	2,739
1997	19,676	2,139	3,136
1998	11,658	4,928	2,984

出典 Michael C. Williams, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Oxford University Press, 1998, Adelphi Paper 321, p.16.

多機能型PKOは人材、財源ともに多くを必要とする。この背景には、ポスト冷戦期には、軍事的に解決可能な紛争が減り、民主主義、人権擁護、社会的平等、持続可能な開発などの実現が、軍備管理や軍縮と同様に重要だという理解があったと思われる。すなわち、旧来の軍事活動を中心とするPKOではなく、政治、社会、経済的基盤の整備を通じて紛争の原因を根絶するという方向でPKOの任務が再構築されたといえる。

2. 文民要員の職務

(1) 文民警察（CIVPOL）

多機能型PKOにおいては、文民警察要員への需要が増大傾向にある。1999年現在、文民警察官は5,000人であり、PKO要員の約3割を占める。コンボ、東ティモールでの国連の活動が予

定規模に達すれば、文民警察官の数は9,000人に達する。アフリカでの新たな活動が加わればさらに数が増えるであろう。文民警察の派遣は、国連によるUNTAG, UNTACなど、OASのハイチ文民警察隊など多くの事例がある。

文民警察は、国連の場合、国連安保理決議により授権された職務を遂行し、職務内容は幅広い。国連文民警察は、加盟国における地位、任務を離れて多国籍警察を構成し、独自の国連ガイドラインに基づいて行動する。¹⁰⁾

文民警察の主な職務は以下のとおりである。¹¹⁾

(イ) 現地の行政や警察との連絡

(情報の確認、警察事件や調査報告書の照合、現地からの問い合わせへの対応)

(ロ) 現地警察（および他の治安制度の実施機関）の監視

(勤務状態と勤務水準の監視・評価、犯罪の取締りや捜査、報告書作成などの日常業務の補佐、現地住民や現地警察の犯罪、問題行為に関する独自の捜査、少数派に対する犯罪に関わる現状の監視、報告、刑務所の訪問)

(ハ) 人道援助活動の支援

(援助の必要性と優先順位の決定、病気の発生や窮乏状況の事例調査、対処、報告、難民・避難民の移動・帰還の監視、促進、捕虜や遺体の交換)

(ニ) 現地警察や治安当局の訓練および指導

(警察活動技能、警察管理行政、職業上の標準や倫理の教示)

(ホ) 逮捕、搜索、押収の執行権力の保有

(現地警察が不在の場合、権力の執行が不可能な場合など例外的な状況下で行使。)

以上の文民警察の活動を換言すれば、地元の住民と密接に関わるという特徴、および、現地警察の監視監督から指導に及ぶ任務を負う特徴がある。文民警察はこのような任務の遂行を通じてPKOにおいて重要な貢献をする。すなわち、現地警察の監督、指導、訓練を通じて、現地の治安維持に貢献しうること、ならびに、地元の住民が警察を信頼にたるものとなるために警察機構の改革に貢献しうることである。内戦下、司法システムの強化のためには、人権保障、法の支配の尊重について警察がもっともよくその役割を発揮することができる。

(2) 専門家

1990年代に文民警察要員とならんで必要とされているのは、各種の専門家である。例えば、上述した文民警察官は治安制度の一翼にすぎない。司法制度と矯正制度が加わって初めて社会全体の治安構造が機能する。コンボでは、裁判官や検察官などの法律家、矯正専門家が要請された。

ナミビアやカンボジア、ボスニア、東ティモールの例でも明らかなように、選挙行政専門家も派遣された。選挙行政専門家には、選挙監視監督といった監視員としての役割に加えて、選挙法

案作成や選挙法に基づく規則の作成援助、憲法案作成、開票集計方法の確立、投票用紙の作成・保管、投票箱の作成と配布、輸送、選挙管理人の訓練、選挙の評価などの選挙の後方支援も含まれる。

シェラレオネやグルジアでは人権監視要員と技術員が必要とされた。人権専門家としては、人権監視要員に加えて、国連の人権高等弁務官、人権高等弁務官事務所の職員、人権委員会の任命を受けた特別報告者もこれに含まれる。さらに、UNHCRの人権担当官、子どもの権利条約履行を支援するユニセフの人権担当官が含まれる。人権専門家は、人権監視、検証、記録、報告、調査等を行う。

その他にも、人道援助、医療、各種技術にかかわる専門家（地雷撤去、広報・メディア関係など）が、支援国政府によって、もしくは、国際機構によって提供されている。

（３）非政府組織（NGO）

NGOは、紛争地域にいち早く乗り込んで、もしくは、紛争勃発以前から現地関与をし現場に密着して人道援助、開発、人権監視などの活動をおこなってきた。

かねてから紛争地域にPKOが現地関与を行う場合にも、様々なNGOが支援活動を展開していたことは今日と変わりがない。従来型PKOは、展開するNGO活動に対して、積極的な協力関係をもつことはなかった。対照的に、多機能型PKOにおいては、NGOとの関係は安保理決議においても強化された。すなわち、旧ユーゴスラビアやソマリアにおいては、人道援助の配送の支援を行うことが職務とされたために、PKOは人道援助機関と協力して、援助物資の配布、難民の護衛、捕虜の交換、護送、人員および施設の保護などを行ったのである。¹²⁾

今日、PKOとの協力分野として主要なものは、人道および開発援助であり、人道、復興開発支援活動にかかわるNGOがPKOにおいても重要な役割を果たしている。この分野で代表的なNGOとしては、CARE、セーブ・ザ・チルドレン、OXFAM、国境なき医師団が挙げられる。その他にも、紛争管理ではインターナショナル・アラート（本部イギリス）、市民社会の強化ではサーチ・フォー・ア・コモングラウンド（本部イギリス）、人権監視ではアムネスティ・インターナショナル（本部イギリス）、復興開発分野で知られる多数のNGO、が活躍している。

NGOの活動は、早期警戒の意味でも重要であるが、現地の紛争当事者間の仲介役としても大きな役割を果たしうる。また、紛争後の平和構築の際にも活躍の場がある。NGOの場合、役割を期待されながら、紛争当事者に最もよく攻撃されやすい¹³⁾ことも問題であり、PKOによる防護などの連携協力が引き続き望まれている。

（４）事務総長、政務官など

事務総長や事務総長特別代表、国連事務局職員もPKO活動の派遣部隊のあらゆる面の全般的な調整、和平交渉過程の効果的な調整に対して、重要な役割を担う。文民要員にはあたらないも

の、和平交渉に関係する政治的指導者、外交官、安全保障理事会の常任理事国のメンバーも、P K Oにかかわる文民という意味で考えれば政策決定をも含めた交渉過程の促進に不可欠な役割を果たしていることも付言しておきたい。

II. 文民部門強化の背景

P K Oが文民部門を強化することになった背景には、冷戦後の安全保障環境の変化があったことは冒頭において指摘した。加えて、文民部門強化の傾向に追い風となった要因としては、少なくとも三つを挙げることができる。第一に、国連のガリ前事務総長およびアナン事務総長によるイニシアティブであり、第二に、先進国による軍事力の再定義の傾向であり、第三に、先進工業国による開発援助戦略の変化である。これらの動きは、安全保障の考え方が人道問題や開発問題と重なり合ってきたことを雄弁に物語っている。以下、第一については、事務総長ごとに項を変え、第二、第三と追って各背景を概観し、後半の議論の前提的状況を押さえておく。

1. ガリ事務総長の構想と文民部門

P K Oが文民部門と軍事部門の協力の下に成り立つのみならず、紛争当事者間介在型から平和構築型に変化してきている。この契機となったのが、1991年に就任したガリ前事務総長の安全保障構想である。

ガリ前事務総長は、1992年の『平和への課題』¹⁴⁾において、冷戦後、新たな平和秩序の構築が可能となったとし、国連がその中心となるべきであることを述べた。ガリ事務総長のこの信念が、P K Oの新たな展開に大きな役割を發揮したことは間違いない。¹⁵⁾

彼は、紛争管理の段階を四つに分け、「政治－軍事」の連続において提示した。それが、予防外交（紛争が激化する以前に紛争の発展拡大を防止するための回避行動）——平和創造（憲章第6章で想定されている平和的手段を通じて敵対する当事者間に合意を取り付けること）——平和維持（文民、軍人を一時的に送り国連による現地介在を達成し、当事者合意を支援または監視することで紛争の防止と平和創造の可能性を拡大する）——平和構築（紛争再発防止を目的として、達成された平和をさらに永続的な基盤に載せるための持続的な活動）の四段階である。

ガリ前事務総長は、平和が社会的、政治的、軍事戦略的側面をあわせ持つものであることを認識していた。平和構築は、ガリ事務総長によれば、「平和を強化して人々の信頼と幸福感を育むのに役立つ仕組みを確認し、これを支えるための包括的努力」¹⁶⁾と形容されている。具体的には、地雷の除去、敵対当事者の武装解除、秩序の回復、兵器の管理と破棄、難民の送還、治安維持要員用の諮問および訓練面での援助、選挙の監視、人権擁護努力の強化、政府機関の改革あるいは

強化、公式および非公式の政治参加過程の促進などを挙げている。不完全な国家構造の改革に対する援助、新たな民主制度の強化に対する援助などの技術援助と真の平和と安全の達成との間の関連性を指摘している。

こうした構想の結果、国連の活動は、カンボジア等に典型的に示されるような多機能型P K Oとして展開された。

ガリ事務総長の就任時、他の部署と比較して組織改革において平和維持活動局（DPKO）は飛びぬけていた。1993年をはじめにDPKOの局長に就任したのは、現事務総長であるコフィ・アナンであった。当時事務次長の地位にあったアナンは、局長就任直後から、P K O局がより現地の要請に応えうよう様々な策を講じた。それが24時間状況センター（24-hour Situation Center）の設置とP K Oの計画と支援の強化である。計画と支援の強化に関しては、とりわけ文民部門と軍事部門の連携に配慮がなされた。DPKOの内部に活動計画サービス（Mission Planning Service）が設置され、国連の他の機関、専門機関、NGOなどと協力して多機能型のP K O活動の構想を練り、アドバイスを提供するようになったのである。同じく1993年には、政策分析課（Policy and Analysis Unit）が設置され、DPKOに対して研究を行い、さらに、2名の事務次長がそれぞれP K Oの政治面、軍事面のデスクオフィサーとして配属されている。

複数の加盟国の協力をえる中で、DPKOは、緊急対応面でも文民の側面を含めて強化が成された。緊急展開活動本部（RDMHQ: Rapid Deployable Mission Headquarters）は、文民要員と軍事要員の合同チームから成り、P K O設立許可後すぐさま3-6カ月の初動活動に取り組む。これに対応して、スタンバイ取り決め（Stand-by arrangement system: SBAS）の拡大によって、各国が短期間の要請で提供できる人材のデータベースを作った。多国間待機機軍旅団（SHIRBRIG: Multinational Stand-by Forces High Readiness Brigade）が加盟10か国から編成され、活動地域に早急に展開できるようになった。

より大きな事務局の枠組みにおいては、国連機関、NGOから成る機関間調整委員会（IASC: Inter-Agency Standing Committee）が設置され、人道危機に際してより早急で調整された対応をとることができるようにした。また、DHAが出来、さらに、OCHAに1997年に改組され、緊急救援調整官の任務が強化された。DPA、DPKOおよびOCHAという人道面軍事面の部門が共同で複合危機への対応に責任を持つことになったのである。

ガリ前事務長による『平和への課題・追補』（1995年1月）では、P K O終了・撤収のタイミングと平和構築への以降の慎重な実施の必要性が付言されるなど、より開発援助が紛争前紛争後において紛争解決にとって重要であることが強調された。

2. アナン事務総長の構想と文民部門

対応の文化（culture of reaction）から予防の文化（culture of prevention）を自らの事務総長報告書で標榜したアナン事務総長は、紛争と開発のリンケージをより積極的にとらえている。ア

ナン事務総長のミレニアムレポート (A/54/2000) では、紛争防止のために貧困の撲滅と幅広い経済成長が必要であることを強調している。すなわち、事務総長は、貧困が人種の宗教的な溝を作り、少数者の権利が十分に尊重されず、政府機構も弱体化していると見ているのである。

ところで、アナン事務総長は、自らの事務総長就任後も、P K Oの重要性を確認している。1997年、コフィ・アナン事務総長が就任後に提出した国連改革案¹⁷⁾においては、国連が平和と人間の安全保障を促進し、機構における政治、人権、軍事、人道、開発の各部門を統括する形で用いて、包括的アプローチをとる必要を強調した。アナン事務総長は、国連の多次元的P K Oに対してリソース不足と政治的意志の欠如を憂慮し、P K Oが国連の不可欠の手段でありつづけること、機構として計画、運営、活動の執行を効果的に行うことが必要であるとした。アナン事務総長は、D P K Oにおける文民部門－軍事部門の一層の統合を図るとともに、実施、撤退、活動後の分析を通して活動の計画と準備に努力を傾注するべくより多くの資源を必要とする旨を述べている。平和と安全のための執行委員会 (ECPS: Executive Committee on Peace and Security) が紛争後平和構築の要となりD P Aがその中心任務にあたることになった。アナン事務総長は、D P Aが人権高等弁務官事務所、D P K O、UNHCR、国連開発計画 (UNDP) および世界銀行と協調して任務にあたるとしている。但し、人道、政治、開発の側面を含む現地での活動の調整はUNDPとOCHAの双方のイニシアティブによる戦略枠組み (strategic framework) に任せられた。

国連のみによるP K Oの設置数は減ったものの、文民要員はアナン事務総長の下で、1998年からのコンボ、1999年からの東ティモールのように、多国籍軍を用いる形態も含めて、P K Oを包摂した平和支援活動 (Peace Support Operations) と呼ばれる形態が現れ、その中でも文民要員の参加が促された。

アナン事務総長は、国連P K Oへの批判を受けて、2000年3月に「国連平和活動検討パネル」を設置し、詳細な報告書 (A/55/305-S/2000/809) が2000年8月21日に提出された。ブラヒミ・レポートとして知られるこの報告書は、平和構築支援と平和維持の緊密な連携を明確に打ち出している。ブラヒミ・レポートの提言はすでに国連総会において支持されており、アナン事務総長の下でこの提言は実施の段階に移されることになるであろう。

3. アメリカのP K O政策と軍事部門の変化

たとえ、国連事務総長の方針が変化しても、決定権を持つ安全保障理事会のメンバーの同意がなければ多機能型P K Oは実現しえなかったことはいうまでもない。その意味で、冷戦後は、安全保障理事会のメンバー、とりわけ常任理事国のひとつであるアメリカが従来型P K Oに加えてより意欲的なP K Oの機能に積極的な賛同姿勢を示したことの意味は大きい。すでに見たD P K Oを中心とした事務局改革も、P K Oの参加に関するアメリカの政策策定過程で、国連事務局の専門性の強化を強く求めていたこと¹⁸⁾に大きく影響されたと解される。

軍事部門は多機能型P K Oの任務において、従来型とは明らかな変化があった。たとえば、軍事部門が人道的援助の配布のための手段として用いられた例は従来にはないものであった。ソマリアのUNOSOM I，ボスニアのUNPROFORがその典型である。ここに見られる重大な変化は、従来型のP K Oにおいて軍事部門が主役であったのに対して、多機能型P K Oにおける軍事部門が、包括的な政治的任務を担当する文民部門の活動を容易にするために安全な環境を確保する脇役に回ったという点である。すなわち、人道援助の配布の支援のみならず、投票所の安全確保、難民・避難民の護送、現地兵力の武装解除、動員解除の支援などが新たな任務に加わったのである。

この背景には冷戦後の西側、とりわけアメリカの関係者の思考の変化がある。ワイスやキャンベルはこれを軍による人道主義（Military Humanitarianism）と形容した。¹⁹⁾ アメリカのペンタゴンは、1994年から戦時以外の軍事活動（Military Operations other than War）をMOOTWと称して、紛争解決、文民機関への平和支援の促進の必要性を打ち出した。²⁰⁾ MOOTWにおいては、軍隊は主要な役割をもはや負わず、政治的な活動が主役となる。具体的には、潜在的な敵対行動による紛争の抑止、P K Oへの参加、非戦闘員の引き上げ、人道援助活動、市民活動の支援、災害復興支援などが挙げられている。さらに、90年代の10年間に、イギリス、フランスなどNATO加盟国の軍もMOOTWを積極的に提案してきた。²¹⁾ こうした先進諸国の動きはP K Oの軍事部門の変化を確実なものにした。

4. 経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）による指針

OECDのDACは、1997年に、「紛争予防、平和構築、紛争後の再建支援のための開発協力の役割に関する援助国に対する政策指針およびガイドライン」を発表した。さらに、DACはタスクフォースをつくり、紛争中の人道的援助の提供に関する文民、軍事的手段の比較優位とコストについて特別研究を行っており、21世紀に向けて紛争地帯における開発活動の早期開始がより費用効果が高いことを報告し、加盟国間の援助努力の強化、調整を図ることを提案している。²²⁾

OECDの指針が出る前から、現場レベルでは1990年代に入って開発機関が紛争地域に積極的にかかわる傾向にあった。例えばUNDPは、紛争後平和構築を無視できない分野と位置付け、紛争の平定する以前の人道援助活動の段階から現地にかかわりをもって、復興開発の準備を始めてきた。

こうした傾向も、P K Oと文民部門である開発機関が共同して対処にあたるという意味で、多機能型P K Oの可能性を広げたといえる。

III. カナダと文民要員の派遣

前章では、国連事務総長によるイニシアティブ、軍隊の役割の変化、紛争における開発の役割の重視という三つの大きな流れを背景として、文民部門を主役とする多機能型P K Oが冷戦後の安全保障に一定の役割を演ずることになったという事実と潮流を概観した。このような客観的な状況を前にして、実際に文民要員を提供する側である各国政府はP K Oの新たな展開にどのような政策と課題を見出しているのか。本節では、P K O創設の1947年以来、すべての活動にのべ9万人の要員を派遣し、²³⁾ P K O派遣に先導的役割を果たしてきたカナダの政策理念と具体的取り組みとを分析し、文民要員供給側にとって派遣の意義と問題点を見出すためのモデルケースとしてとらえてみたい。

1. カナダにおける平和構築アプローチと文民要員の位置付け

(1) カナダの安全保障政策とP K O

カナダの安全保障政策の4本柱は、(a) カナダ本土領土・沿岸の防衛等主権の確保、(b) 米国との防衛協力の推進、(c) N A T Oによる集団安全保障の維持、(d) 国連P K Oへの参加等による国際安全保障への貢献、である。²⁴⁾ カナダは、自国の安全保障と国際的な安全保障の双方を同列に重要なものと見なしてきた。これには、次の二つの理由がある。第一に、カナダに対する緊急かつ直接的な脅威は現時点では存在せず、国連の集団的安全保障、P K Oにおいて役割を担うことが、平和愛好国としてのカナダの存在を印象付けカナダへの潜在的な脅威への抑止効果をもたらすため、カナダの国益と一致すると考えたこと²⁵⁾である。第二に、カナダは、二つの世界大戦を経験する過程で自らをミドル・パワーと位置付け、自らが重要な役割を担える分野で積極的に国際社会に貢献することで国際的な発言権の確保を企図したことが挙げられる。²⁶⁾

カナダ外務大臣、首相を経験し、1957年のノーベル平和賞受賞者でもあるレスター・ピアソン²⁷⁾は、国連創設者の一人であり、かつ、ラルフ・バンチ、ダグ・ハマーショルドとともにP K Oの創設者として尽力した。カナダ国民にとってP K Oは国の伝統でありナショナル・アイデンティティーの一部として深く浸透している。²⁸⁾ カナダは、1947年以来今日まで地域を問わずすべてのP K Oに要員を派遣しつづけている。²⁹⁾

(2) 冷戦後の紛争への対応とカナダの平和構築イニシアティブ

1996年からカナダは安全保障の新たな概念として「人間の安全保障 (human security)」を提唱している。提唱者であるアクスワージー前外務大臣によれば、今日の紛争のほとんどが国内紛争であり、しかも市民が犠牲者となっているため、安全保障問題の対象を国家から個人に移行させるべきだとする。³⁰⁾ 安全保障の方法論も、物理的な強制 (coercion) よりもむしろ、ソフト・

パワーとしての説得（persuasion）に頼るべきだとする。³¹⁾ これは、冷戦後の世界では脅威の質が変化し、軍事力のみによる解決は限界があり、「グローバルな平和にとって民主主義、人権、基本的権利、法治主義、公正な統治、持続可能な開発、社会的公平などを軍備管理や軍縮と同程度に重要だ」³²⁾ とする考えに帰着していく。この立場は後に若干の軌道修正をし、軍事的側面の役割の再評価が行われるものの、アクスワージー外務大臣は、人間の安全保障とカナダの伝統であるP K Oおよび開発援助を直接結び付け統合していった。³³⁾ その結果、旧来の軍事活動を中心とするP K Oではなく、政治的、社会的、経済的基盤を整備・強化することによって、紛争の原因を排除し、人間の安全保障を確立するといっているのである。³⁴⁾ 具体的には、市民社会と積極的な連携をもって、人権専門家、和平調停専門家、選挙や司法制度の専門家などを派遣し、紛争地帯の信頼関係を回復し、安定した国際社会の構築に寄与しようとした。³⁵⁾

カナダは人間の安全保障を実現する手段として「平和構築活動（Peace-building Operation: PBO）」に着手している。これは、人間の安全保障の重要な手段として、「国内平和の可能性を高め、暴力的紛争の可能性を減らすことを目標とし、最終的には、暴力に訴えずに紛争を管理できるように、その社会の能力を高めること」を指す。『平和への課題』において平和構築の概念が紛争後の時期を対象としていたのに対し、カナダの平和構築概念は、予防外交から平和創造、平和維持、平和構築まで網羅する包括的なアプローチとして提示されている。P B Oは、カナダ外務貿易省とカナダ国際開発庁（C I D A）の共同事業であり、外交政策上もC I D Aの援助政策上も中核をなしている。

P B Oは非強制的な性格が強く、具体的な活動は文民を担い手とする側面が強い。すなわち、紛争当事者の仲介、データの収集・分析と監視活動による早期警戒、民間人のP K O参加、食糧、医薬品等の人道的援助、経済復興、人権保護活動、司法制度改革や警察の訓練等によるガバナンスの再構築など多岐にわたる。³⁶⁾ カナダは民主主義の伝統、人道主義的価値観、人権問題に関する指導力などから、こうした問題に関わることのできる民間人を擁しており、P B Oにおいて指導的役割を果たすにふさわしい国と自らを位置付け、1998－99会計年度から活動を開始した。

C I D Aは、年間1,000万カナダドル規模の平和構築基金を設置し、緊急時の初動対応を高めている。外務貿易省も、100万カナダドルの年度予算でC I D Aの基金の優先する地域外でのプロジェクトを支援する。

カナダは、従来型の平和維持活動が終了するのを待って開発や人道援助といった文民部門の活動（ガリ事務総長の規定する紛争後平和構築）を開始するのではなく、平和維持活動の展開の初期の段階から文民部門を活用していくという立場を鮮明に打ち出している。³⁷⁾

（3）カナダ国防省のP K O政策の変化

冷戦後のカナダの安全保障政策は、1994年12月の国防白書において明らかにされている。カナダは、引き続き4,000人規模の平和維持活動要員を提供することで、国連、N A T Oへの協力の強化をうたった。その後、1997年の外務貿易省とC I D Aの平和構築イニシアティブにより国

防省のP K O政策に変化がみられた。その変化を概観しておきたい。³⁸⁾

カナダ国防省は、多機能型P K Oの出現やコンボ、東ティモールの平和活動の経験から、昨今の活動に対して、「平和維持活動」という用語から「平和支援活動（Peace Support Operation）」という用語を用いることが適切であるとしている。その平和支援活動とは、「カナダが国際的危機や紛争解決の管理にカナダ軍がかかわる活動であり、こうした活動には、予防外交、平和創造、平和強制、平和維持、平和構築が含まれる」³⁹⁾と規定する。平和支援活動には、したがって、紛争予防と予防展開というケースもあれば、平和創造と平和強制、平和構築と平和維持など様々な組み合わせがあり、文民と軍事双方が関与する。

カナダ国防省は、平和支援活動における軍事要員の役割をもはやかつてのP K Oにおいてそうであったような主役とは考えず、むしろ、複数のアクターのひとつと位置付けている。すなわち、軍事手段は平和支援活動の一戦略手段であり、中心をなすのは、むしろ開発、人権、法の支配、民主化であると認識している。その上でなお、軍事的要素は、いかなる長期的開発や短期的人道活動においても、パートナーとして重要であり続けると位置付けている。すなわち、軍事部門は、文民の身体的安全保護、秩序の維持において必要であり、さらに、紛争において極度の脅威が存在する場合には、軍事部門による安定化が必要であり、軍事部門は、平和支援活動を文民に引き継ぐために介在するという認識に変化した。⁴⁰⁾

カナダ国防省は、今後、平和支援活動において、軍事部門と文民部門の協力・連携が不可欠なものであるとして、文民部門の活動に必要な安全環境を整え協力する必要を強調している。

さらに、軍事要員がより開発、人権、人道問題に注意を傾けることが重要だとして、人道援助、開発援助関連機関やN G Oの活動に対し理解を深めることを企図した訓練を施すことになった。⁴¹⁾

以上を総括すればカナダの平和構築の概念図は次のようにとらえることができる。

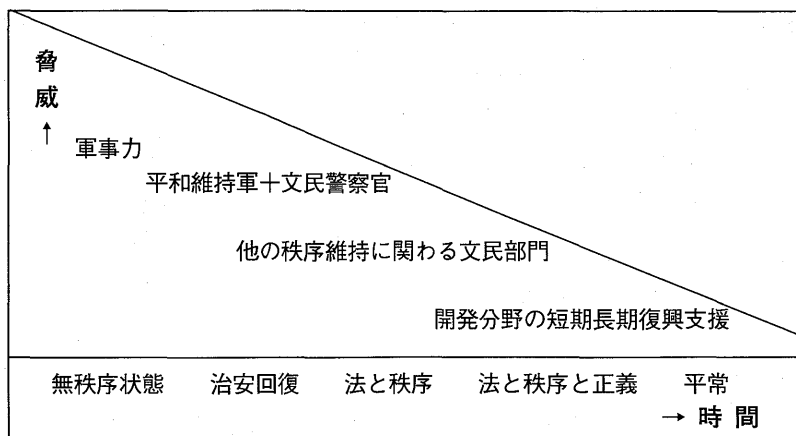


図1：カナダの平和構築アプローチと文民部門⁴²⁾

2. カナダによるP K O要員の派遣手続きと文民派遣

(1) カナダのP K O派遣の仕組み

カナダには日本のような厳格なP K O貢献への規則は存在せず、一般原則を定めた法律条文、すなわち、カナダ国防法第31条1項の規定がP K O派遣の根拠法となっているのみである。⁴³⁾ カナダ国防法第31条1項のもとで、カナダが行動をとる場合には、個別に政令を発令し、軍人、予備役、および一般文民を国外に派遣することが可能である。

カナダ政府は、派遣にあたって以下の基準を参照する。⁴⁴⁾ すなわち、カナダは、(a) P K Oの任務が明確かつ実施可能であること、(b) カナダの参加を受入国が同意していること、(c) 紛争の政治的解決に向けた努力が並行してなされていること、(d) 要員規模と国際的構成が任務に適していること、(e) 資金調達が十分であり後方支援も満足できるものであること、(f) カナダと受入国、受け入れ地域の外交関係において派遣が矛盾するものでないか、(g) 既存の協力との関係で貢献する能力があるか、等である。カナダはこの基準の下にP K O参加を考慮する。これまですべてのP K Oに参加してきてはいるものの、上記基準に照らして、場合により参加時期を限定するなどの措置をとり要員を派遣しているのが実情である。

カナダのP K O要員提供の計画はかなり早期に始まることも特徴である。参加は国連安保理の決議が根拠とされ、最終的に内閣が決定する。しかしながら、正式な国連からの要請以前に、政府の各部署、すなわち、国防省、外務貿易省、警察司法省、C I D Aが積極的に政策立案に関わっている。例えば国防省はP K Oが派遣される可能性のある地域について情報収集をし、外務貿易省と相談のうえ、問題の地域におけるカナダの長期的な政治的利害の見積もりに着手する。国防省と外務貿易省は、事前にP K Oへの貢献について政府の仮承認をも求める。⁴⁵⁾

さらに具体的に国連がP K O派遣を考慮し始めると、カナダは、P K O計画立案を支援するための要員の提供を国連に対して申し出る。また、既存のP K O活動の計画見直しの際にも同様の申し出を行う。国連の要請が軍事要員提供であれば、国防省が人員提供の可能性の見積もりを行う。文民警察要員の要請であれば、カナダ連邦警察(R C M P)が同様の見積もりを行う。選挙監視員については、カナダ選挙管理本部(Elections Canada)が、人道援助要員などその他の文民要員の場合には、C A R Eカナダ、カナダ赤十字などのN G Oが協議に応じる。⁴⁶⁾ 最終的に国連事務総長からの要請がある時点においては、カナダ政府は派遣の準備が完了しているのである。⁴⁷⁾

以上のような手続きによって、カナダは2000年4月20日現在、3,334名の軍事要員を⁴⁸⁾、1999年5月11日現在、68名の文民警察官を各地に送っている。⁴⁹⁾ 80年代末からP K Oの数が急増し、性格が変質する一方で、カナダも財政問題を抱え、N A T O派遣軍の引き上げ、国防軍の6万人規模への削減を行った。かつては国防軍の10パーセントをP K Oに提供したが、今日では、カナダの能力に合わせた派遣と支援を行う方向に転換している。したがって、より効果の高い派遣を試みている。すなわち、初動段階で国連事務局の計画・準備への助言をすることが可能な上級将校を送る、戦闘要員ではなく通信支援、後方支援、医療支援、地雷除去の専門家などを派遣す

る、空港や通信網の修復や地元警察の訓練など和平達成後のインフラ整備に力を入れるという方向に転換してきたのである。

(2) 予算

最近まで、国防省、法務省、警察司法省、外務貿易省、C I D AのいずれもP K Oの文民的側面に対する予算は存在しなかった。しかしながら、今日では、C I D Aが500億カナダドル規模の年間予算をもって文民警察官の予算を拠出している。

3. カナダの平和支援要員と文民部門

(1) カナダ軍による人道的援助の配送

カナダ軍は、国連P K Oの軍事部門に加えて、コソボへのN A T O部隊、東ティモールの多国籍軍などに兵力を提供しているが、本稿の観点から特筆すべきは、90年代から、カナダ軍が文民関連部門への協力を開始したことである。典型例として人道的援助物資の配送が挙げられる。

1994年には、ルワンダにおいて、ルワンダのN G Oに向けて人道援助物資の配送のために、カナダの軍用機2機を使用に供した。1996年にはボスニア・ヘルツェゴビナにおいて、I F O Rのビハチ緊急復興のために小規模緊急インフラの整備、コミュニティー保健、教育プロジェクトをI F O R軍のカナダ軍事部隊が行った。また、1997年には、同様にボスニア・ヘルツェゴビナにおいて、小規模インフラプロジェクトをI F O R部隊のカナダ部隊が行った。追加的に、緊急インフラとコミュニティー関連の復興プロジェクトをカナダ軍事部隊が行った。⁵⁰⁾

(2) 文民警察官の派遣

カナダ警察が文民警察官として最初に参加したP K Oは1989年のU N T A Gである。連邦警察官がナミビアに100名派遣された。⁵¹⁾ 任務は一般的な法秩序の維持と総選挙の際の投票所の治安維持であった。多数の派遣の例があるが、例えば、1994－95年にはクロアチアおよびボスニア・ヘルツェゴビナのU N P R O F O Rに連邦警察官が文民警察隊として参加、1996－98年には、ボスニア・ヘルツェゴビナにN G OのC A R Eカナダから5名の元連邦警察官も派遣された。州警察 (provincial police)、地区警察 (municipal police) からも文民警察要員としての派遣が積極的になされている。⁵²⁾

現地警察の訓練のための派遣も行われた。1994－5年には、ハイチに連邦警察のカナダ警察学校から人員が派遣された。C I D Aの拠出の下、1990－92年にはナミビア警察の訓練にも派遣されている。⁵³⁾

また、人権問題に関する任務にも派遣がなされている。1996年12月に和平協定が調印されたグアテマラには、36年に及んだ内戦の原因および内戦中の人権侵害を調査する歴史説明委員会に対して、カナダはC I D Aの平和構築基金を使って資金援助を行い、さらに、人権の調査、検証

に関して、MINUGUAに2名のカナダ連邦警察官を送った。⁵⁴⁾

（３）その他の専門家

カナダは、様々な専門家の派遣も行っている。カナダから派遣された専門家で、昨今の代表例では、選挙行政専門家がボスニアおよび東ティモールに、人権監視および技術援助の専門家がシェラレオネおよびグルジアに、文民軍事連絡将校がコソボに派遣されている。

開発援助は、カナダが伝統的に得意とする分野であり、経験ある専門家も多く擁している。開発援助に関わる専門家として、エルサルバドルの社会復興、ハイチにおけるプログラムなど復興のための多面的支援に関わった。

選挙監視要員として、カナダ選挙管理本部から選挙管理の専門家が、南アフリカの総選挙、モザンビーク、ハイチの選挙に派遣されている。⁵⁵⁾

４．主要な課題

カナダは、1994年のPKOへの協力強化の政策を堅持しており、人間の安全保障、平和構築アプローチに基づいた文民部門の意義を再確認して今日にいたっている。カナダの平和構築イニシアティブを効果的に実現させるためには、第一に、国連との政策の調整、第二に、冷戦後のPKO設置に大きな影響を与えているアメリカとの政策の調整、第三に、カナダのPKO派遣体制自体の強化、の三点が主要な課題となる。以下、順を追って各課題を検討したい。

（１）国連との政策の調整

カナダの抱える問題点として、カナダの平和構築アプローチと国連のPKOによるアプローチに生じる「差異」の存在が挙げられる。国連のPKOの職務権限の設定は、六カ月ごとの更新という慣行も影響して比較的短期的視野で現地に展開する内容になっている。これに比して、カナダの平和構築のアプローチに基づけば、PKOの職務権限は、復興開発といった文民部門との連携を視野に入れたより長期的な視野のもとで設定されなければならない。PKOにおける文民部門は、多国籍軍や平和維持軍と文民部門との垂直的な連携が効果的に果たされるよう、事務総長特別代表をはじめとする国連の調整能力強化を図ることは、カナダにとって重要である。それに加えて、軍による強制行動、平和維持軍による現地介入から開発援助との連携および円滑な移行が行われる、すなわち、軍事部門と文民部門の水平的な連携をも重視しなければならないのである。⁵⁶⁾ 国連PKOの職務において、カナダの狙う軍事部門と文民部門の連続性と持続性の観点をどのように組み込んでいくかは、PKO設置決議の起草の段階からカナダが注意深く外交を展開すべき重要課題であろう。

(2) アメリカの政策との関係

カナダは、アメリカとの同盟を堅持しながら、国連P K Oへの協力を通して多国間主義を独自の路線として積極的に貫いてカナダ自身の国益を守ってきた。多国間主義はまさにカナダがアメリカとは異なる政策を推進する最適な手段であった。カナダは、二国間同盟と多国間主義を多元的に有効利用して自国の安全保障政策を形成している。

ところで、冷戦後のP K Oの量的増減にはアメリカの政策影響が無視できない。安全保障理事会の常任理事国であることに加えて、アメリカの兵力が後方支援も含めてきわめて有用であることによるからである。アメリカのP K O政策が、90年代の後半から抑制的になるにつれて、より一層P K O設置にアメリカの国益が大いに反映する懸念がでている。すなわち、「アメリカの望むP K Oの設置か、P K Oの不設置か」、⁵⁷⁾ という二者択一の可能性をもつ政治的な「選択性」の懸念である。カナダの平和構築イニシアティブをP K Oの設置に繁榮させ、かつ、カナダ自身が限られた人的財政的資源の中で効果を挙げるためには、このアメリカの影響力をうまく活用する必要がある。カナダ自身も、P K O派遣の「選択性」を認めざるを得ないとしているが、その際には、効果が期待されかつ優先性の高いところへの派遣を重視している。カナダの政策を実現させるためには、P K O派遣がアメリカにとっても共通の利益となることを説得していく必要がある。アメリカの国益のみによるP K O派遣の「選択性」を排除し、アメリカのP K O政策と一致するところは積極的に協力していくことは、カナダの長期にわたるP K O主導役としての経験を生かしていくために重要である。事実カナダは、P K O先進国として、アメリカがP K Oに参加することを歓迎しつつも、アメリカのP K Oへの協力方法、P K O経費抑制、国連分担金滞納をはっきりと批判する一線を隔した外交姿勢を打ち出している。⁵⁸⁾

(3) 文民要員派遣体制の強化

(イ) 軍事要員と文民要員の連携

カナダは、人間の安全保障を政策の中心に掲げ、平和構築イニシアティブに基づいて、文民部門というソフト・パワーによって紛争を制御しようとしていることは確かである。しかしこのことは、カナダがハード・パワーである軍事力を安全保障の方法から排除したことを意味しない。⁵⁹⁾ 図1にも示したように、脅威の程度が高い場合には、緊急対応が可能な軍事力が必要であるとしている。問題は、文民部門と軍事部門の連携の強化策である。

より効果的な連携を行うために、カナダ国防省は、平和構築に配慮した形で文民軍事協力のすべての側面に関するマニュアルを作成した。⁶⁰⁾ 1994年に国防省と外務貿易省の支援で設立されたピアソン平和維持訓練センターは、指揮官レベルを対象に、軍事部門と文民部門の連携についての訓練を提供している。より即応性の高い、さらに文民軍人の混成待機システムの一員として、国連のSHIRBRIGへの参加をし、文民と軍人の連携への準備を具体的な形で実現させている。⁶¹⁾ その効果については今後の検証が必要であろう。

（ロ）要員の確保と緊急対応への要請— D P K O カナダの文民要員待機システム

文民要員の確保は、死活的な問題の一つである。カナダは、軍事要員について従来から国連との間に待機取決めを結び常時 P K O 派遣が可能となっている。以下に触れるように文民の待機制度の準備も緊急の課題である。

（a）文民警察スタンバイシステム

すでに見たように、カナダは1989年のナミビアに始まり、今日までボスニア、グアテマラ、ハイチ、南アフリカ、西サハラなど各地に文民警察官を送ってきた。

1999年には、外務貿易省、R C M P、警察司法長官、C I D Aの間で行政取決めが結ばれ、年間50名までの警察官を国連の P K O もしくはその他の活動に派遣することを可能にした。

この「文民警察取決め（C P A）」を通して、ボスニア、クロアチア、グアテマラ、西サハラに警察官が送られている。さらに、C I D Aと受入国との間の取決めによって、文民警察官が送られることもある。この例としてハイチへの監視員訓練員の派遣(46名)がある。

文民警察官は、その需要に比して人数の確保が難しい。カナダは連邦警察、州警察、自治体警察のいずれも P K O に参加した場合には、生命保険金額の増額を保障した。さらに、連邦警察については、立法により、P K O 派遣中は、週7日間、24時間の任務にあるものとみなされて給与が支払われる。⁶²⁾ そのような身分の保障によって、警察要員の派遣を促している。⁶³⁾

（b）その他の文民専門家待機制度

1996年10月国連総会において、アクスワージー前外務大臣は、カナダが国連およびその他の国際機構に文民の待機制度を作る意思を表明した。現状では、複数の N G O が文民要員の提供を予め外務貿易省に伝える形であり、政府が組織的に待機要員を統括しているわけではない。待機制度に近いシステムを提供している N G O の活動が若干存在する。

CANADEM (Canadian Civilian Standby Support for UN Operations) は、1997年に人権と民主化のために創設された N G O である。CANADEM は、フィールド活動を行う国連およびその他の国際機構に文民のスタンバイメカニズムとして貢献するために、人権、平和構築もしくは民主化等の分野において専門能力を持つカナダ人の人材バンクを創設し組織することを目的としている。⁶⁴⁾

CANADEM の人材バンクには、人権、民主化、平和構築にかかわる経験と関心を持つ専門家が数千人登録している。さらに、即戦力となりうる人材についてロスター制度も設けている。300名ほどの人材がロスター登録されている。

CANADEM は、国連に対して人材名簿と各人の履歴を提供している。U N D P との間でも覚え書きを交わして人材面での協力をしている。カナダ国内においては、CARE カナダと取決めを結んで、必要な人材の提供を約束している。CANADEM の人材は、1) 国連や U N D P から直接要請される場合、2) CARE カナダを通してカナダ外務貿易省からの人材要請に応え

る、という二段構えで提供される。P K O派遣の場合には、後者の方法が多くとられる。

文民警察スタンバイの場合には、公的資金により必要な研修を受けることになるが、CANADEMによる研修費支給は限られている。そこで、登録者は個人で専門能力を維持、向上させることが望まれる。CANADEMは資金の許す範囲で研修を提供するほか、研修の機会について助言指導を行う。

この他、カナダ赤十字といったN G Oも専門分野での要員の提供に応じている。カナダは、コンピューター・オペレーター、医師、法律専門家などの専門家をP K Oに送っている。

カナダの文民スタンバイシステムはより一層のシステム化が必要ではあるが、CANADEMのように専門家をプールし、利用可能な技術を把握しておくことは、新たな要請に対して機動的に対処する基礎となる。

しかしながら、今後、文民待機制度は外務貿易省の下で一本化する可能性も含めてより強固な制度形成が必要であろう。

(ハ) 文民要員の身体・生命の安全と保護

カナダは、ほぼすべてのP K Oに要員を派遣してきたという国際的な貢献の裏返しとして、多くの犠牲者も生んだ。カナダは、自国要員の提供に際して、カナダ兵への危険が妥当な範囲であるかどうかを考慮しているが、今日までに107名が命を落とす結果となった。

人間の安全保障を政策としてすすめながら、犠牲者の数が増えつづけることは、カナダの抱える矛盾であり、文民要員派遣については、この点が最も考慮すべき点となろう。したがって、今後、カナダは、P K O協力強化を政策として打ち出す一方で、P K O要員とりわけ、文民要員の保護についても多くの外交努力を払う必要があるといえる。

カナダ自身の外交努力には一定の評価ができる。カナダは、現在安保理の非常任理事国であり、その機会を用いて、議長国であった1999年9月に文民保護に関する安保理決議の採択に成功した。⁶⁵⁾ さらに、一般的な意味合いを持つ先の決議を具体的な状況に反映させるべく、シェラレオネ (UNAMSIL)、コンゴ民主共和国 (MONUC) の文民保護規定を含んだ安保理決議の起草にも成功した。⁶⁶⁾ 国連の枠組みを通じて可能な方法について、カナダは、積極的なイニシアティブを文民の保護の分野で推進している。

国内においても、一定の努力が払われている。警察官については、先の連邦警察の立法により、生命、身体の安全が損なわれ犠牲を強いられた場合の補償が決められている。

外務貿易省、CIDAを通して政府の資金を用いて派遣された場合に、何らかの犠牲を負った際には、政府による補償が行われる。

しかしながら、問題点は数多い。例えば、CIDAが国内N G Oを紹介してN G Oの資金で派遣された文民についての補償について、どこが責任を持つのかについて所在が明らかになっていない。カナダの場合、文民派遣が様々なルートで成されるために、身体、生命の安全が損なわれたときの対応がまちまちであり、今後真剣に考慮すべき課題を残しているのである。

IV. 日本の政策と文民要員の派遣

1. 日本外交と文民分野の国際協力

日本の開発援助はその出発点を戦後賠償に求められるように、比較的古い歴史があるが、人権や人道問題、選挙監視などに日本が取り組みはじめたのは、ここ20年ほど、すなわち、1980年代からのことであり、人的な貢献は1990年代に入ってから本格化した。

とりわけPKO参加に関しては、20年来の議論があった。外務省から検討を委嘱された「国連の平和維持機能強化に関する研究会」は、資金面のみならず選挙監視活動への参加、医療活動への参加、通信・運輸活動への参加、警察活動への参加、兵站補給活動への参加、監視・パトロール活動への日本の参加を提言している。⁶⁷⁾ 1988年には、竹下内閣のもとで、国際協力イニシアティブが行われ、日本がより積極的に平和と安全を促進する活動にかかわることが奨励された。

人的貢献に関して国内法の整備がなされたのは1987年である。同年に制定された国際緊急援助隊の派遣に関する法律に基づいて、地震、台風などの自然災害に際して、海外に緊急援助隊を派遣することになった。⁶⁸⁾ さらにPKO参加については、湾岸戦争を契機とした92年に国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（いわゆるPKO協力法）が制定された。⁶⁹⁾ 日本は、同法律の下で、PKOへの参加と並んで紛争起因の人道的な国際救援活動への自衛隊の参加を認めることになった。⁷⁰⁾ PKO協力法の制定にあたっては、先にふれた湾岸危機への対応の際の人的貢献不在への批判が大きく影響を与えた。さらに、強調すべき点は、アメリカが湾岸危機を境に多国間安全保障の枠組みに財政面を含めた日本の協力を強く要請するようになったことが挙げられる。⁷¹⁾

さて、日本のPKO協力の特徴は、従来、伝統的業務である停戦監視、武装解除、パトロールなどの平和維持軍への任務が除かれ、公正な選挙の監視、警察事務への助言、施設などの復旧に重点が置かれている点にあった。日本は、冷戦後の国連の活性化、安保理改組の議論の中で、安全保障面での日本の国際的な貢献を示そうとし、日本のPKO要員派遣を可能とした。安保理の常任理事国入りを意識して派遣可能な要員の一つである自衛隊員の派遣を表面に打ち出した⁷²⁾ ために、日本のPKO協力のうち問題視されることがなかった選挙監視、警察事務への助言などの文民分野については、かえって何の議論もなされず、日本のPKO政策の中心から遠ざかることとなった。

とはいえPKO協力法には、非軍事部門への参加条件も明記されている。自衛隊の要員を国連のPKOに送る際の五原則⁷³⁾ がそのまま、非軍事部門への参加者派遣や人道援助物資の提供にも適用されるという形となっているのである。

文民要員派遣および人道援助物資提供にまで五原則を適用することには反対論もある。派遣、提供をより柔軟にできるように、PKO協力法改正案が2001年11月に閣議で決まったり、自然

災害救援のみを対象とする1987年の国際緊急援助隊の派遣に関する法律では派遣条件が緩やかだということから、武力紛争の場合にも適用を可能とすべきだという意見がしばしば聞かれる。あるいは、NGOを派遣するという考え方も出ている。⁷⁴⁾

P K O協力法施行後は、日本のP K O参加の調整役として総理府の中に国際平和協力本部が置かれ、カンボジア（UNTAC：1992年、600名を二部隊・のべ人数1,200人）、モザンビーク〔ONUMOZ 1993年53名（5名の司令部員含む）〕、エル・サルバドル（ONUSAL 1994年）、ゴラン高原〔UNDOF、45名（司令部員2名を含む）〕などのP K Oのほか、ルワンダ（1994年、378名）では難民救援という人道的援助目的でも自衛隊員や文民要員が協力を行った。⁷⁵⁾

2. 日本のP K O要員派遣と文民部門

（1）文民警察官

1993年のカンボジアのUNTACには、文民警察要員として75名の警察官が派遣された。派遣要員は、警察庁による各県警への募集によって集められた。日本の文民警察官派遣としては、最初でかつ最大規模となった。その6年後、東ティモールのUNTAETに3名の警察官が送られている。

UNTACの文民警察部門の任務は、「カンボジアのすべての派閥の警察の活動を監督、統制、指導、調整し、いかなる人権の侵害も行われないよう確保すること」、すなわち、警察行政事務の指導や監視であった。さらに、UNTAC文民警察は、カンボジアの政党事務所の警備と政治リーダーのエスコートにあたった。この職務は、単なる現地警察の監督任務を超えるもので、選挙間際には大変危険度の高いものとなった。

日本の文民警察官の配置は、カンボジアの各地に5名から10名ずつ分散される形になっていた。その中には、当初の監督任務を超えた警備任務も含まれ、安全確保という観点からは問題を残していた。日本政府は日本の文民警察官が監督任務を超えた職務を負う事が危険であることを理由に配置の変更を申し入れたが、国連側は特例措置を認めないという立場をとった。事前調査が不十分であったことも問題となった。結果として、日本から故高田晴行警視の命が失われることになる。

その後、警察庁は、文民警察官の派遣に対して消極的になり、モザンビーク、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボへの文民警察官派遣要請を断っている。ようやく1999年に東ティモールへの文民警察官派遣が3名のレベルで実現したというのが現状である。コソボへの派遣に関しては、東ティモールで要請された監視監督業務のみではなく法執行にもかかわる任務内容であったことが問題であった。すなわち、P K O協力法が、地元警察への助言、指導、監督業務に限定して警察派遣を予定しており、法執行業務を予定してはいないのである。この点は今後議論が必要である。

（2）NGO

日本のNGOは1960年代後半から出来はじめ、1970年代後半のインドシナ難民の問題を契機にさらに数が増えた。今日、日本のNGOのうち4分の3は、医療、財政、技術支援を目的とした団体であるといわれる。しかしながら、人材不足、海外での活動の不足があり、カナダのNGOと比べて後発であることは否めない。

日本政府は、NGOに対して当初否定的であったが、1980年代後半あたりから、NGOを支援するという方向に変化している。外務省は1989年にNGOに対する補助金を供与し、その額も年々増加している。郵政省のボランティア貯金による貯蓄者による利子の一定額の供与によるNGO支援も行われている。また、環境庁も、環境分野で活動するNGOのために基金を設置した。外務省は、NGOとの協議機関も設けて、定期的にNGOとの協議会を持っている。

平和維持活動の文民部門へのNGO派遣については、PKO協力法の施行以後、実現している。最初の派遣は、選挙監視員であり、第二次国連アンゴラ検証団（UNAVEM II）の際、3名の文民を派遣しており、そのうちの2名は政府職員、残る1名がNGO職員であった。これら3名は政府の選考を経て選ばれている。

NGOの参加は、政府派遣組みとは別に、自ら国連に志願して選挙監視員となる例が数としては多い。UNTACの選挙監視員として、国連ボランティア（UNV）の730名のうち、日本人文民は32名であった。日本政府は、国連ボランティアとして派遣された日本人について、通信機器の支援などを行った。

国連ボランティアも選挙監視など文民部門に従事するものであるが、身体の安全や危険は警察官以上にあるともいわれている。日本からの犠牲者として国連ボランティアの故中田厚仁氏が命を落としている。

NGOが、自ら、政府の枠組みを離れて、現地で人道援助活動や復旧活動にあたる事例は多く見られる。AMDAや曹洞宗ボランティア会など、ソマリア、ルワンダ、ザイール、カンボジアなどで顕著な実績をあげている。現地で人道援助活動、復興開発活動に関わり、国連と協力関係を持つという場合も少なくない。

NGO派遣には様々な課題が残されているが、NGOと政府の関係は、一定の範囲で発展をみせてきている。カナダの事例と比べると、いくつかの点で課題が見える。まず、カナダの場合、平和構築イニシアティブという形で官民挙げて政策策定、執行、見直しにあたっている。官民連結のため設置された平和構築委員会の事務局にも外務貿易省の援助でオフィスとスタッフ1名が設けられている。国連などの要請があれば、NGOに対して要員の協力を依頼するという仕組みが出来つつある。

日本の場合も、カナダと同様に、政府関係者のみでは、要員派遣のニーズには到底応えられない。そうであるならば、NGOにある分野については依頼するという形をとるのが妥当である。NGOにとっても、人材を有効に活用し国際的に有用な経験を積むには、政府からの協力、情報提供は不可欠である。日本のNGOと政府の関係はさらに緊密なものとされなければならないだ

ろう。

安全性の観点から、日本のNGOと自衛隊が協力関係を持つということも考えられてよいだろう。自衛隊が後方支援にあたり、NGOなど文民の活動状況を整えるということも試される意味はある。

(3) その他（政府関係者、専門家、個人など）

冷戦後、日本人の文民要員としての活動として、選挙監視員としての派遣が顕著になっている。

カナダと同様に、始まりは、1989年のナミビアにおける総選挙を監視するUNTAGである。日本の政府関係者30名が、1989年のナミビアでの選挙監視活動に参加した。さらに、1990年には、国連ニカラグア選挙監視団に6名の選挙監視員が派遣された。

上記二例においては、この際には、PKO協力がまだ制定されておらず、外務省により組織された。外務省は、政府から要請を受け、自治省を通じて全国の都道府県、自治体から監視員を募集するという形をとった。外務省、自治省もあわせて5名の職員を選挙監視員として送っている。

PKO協力のもとで派遣された選挙支援要員は以下のとおりである。エル・サルバドル国連監視団(ONUSAL)には15名の選挙支援要員が派遣されている。さらに、カンボジアには41名、モザンビークには15名、ボスニア・ヘルツェゴビナには1998年には30名、2000年には17名の選挙支援要員を送っており、NGOからの人員も含まれている。2001年8月の東ティモール政権議会選挙には、のべ14人が送られた。

専門家として、医療関係者が国連の平和維持活動に参加した例もある。日本赤十字による医療関係者の派遣、看護婦のルワンダ難民キャンプ派遣などの例がある。

連絡調整員や政務官⁷⁶⁾の派遣も若干名ながら行われている。このうち、タジキスタンでは、故秋野豊国連タジキスタン監視団(UNMOT)政務官が犠牲者となっている。

(4) 災害緊急援助

1987年に制定された国際緊急援助隊の派遣に関する法律に基づいて、地震、台風などの自然災害に際して、海外に緊急援助隊を派遣することになった。緊急援助チームは、警察官、海上保安庁職員、消防職員、医者、看護婦、災害復興従事者などからなる。1992年からは、自衛隊職員も加わっている。すでに30以上のチームがニカラグアの地震(1992年)、ネパールの洪水(1993年)、コロンビアの地震(1995年)など、年によっては20以上の国に派遣されている。⁷⁷⁾

なお、国際緊急援助隊の派遣に関する法律の枠外でも、災害救援派遣が行われている。

例えば、自衛隊が、ザイールにUNHCRの緊急救援サービスパッケージに参加している。

3. 日本の紛争地帯への復興・開発援助

(1) 日本の復興・開発プロセスの現状

日本が紛争地に対して行う政府開発援助（ODA）は、以下のプロセスとなっている。

第一段階は緊急援助である。日本は、紛争地および周辺国に対して難民キャンプを中心に UNDP, UNHCR などの国際機関への拠出金ないし緊急無償による援助を行う。また、草の根無償資金協力、NGO 補助金、NGO 緊急活動支援無償等による NGO 支援も実施する。

第二段階は、復興・開発支援として、和平合意後の支援国会合や政策協議の結果を受けて、国際機関を通じた援助や、NGO 支援から始める。必要であれば、物資の輸入を支援するノン・プロジェクト無償資金協力や、食糧増産援助を行う。

第三段階として、政情の安定を見た後、JICA による技術協力が行われる。しかしながら、治安状況が不安定な段階では、JICA が研修員受け入れを行うなど、日本国内に紛争地から人材招聘を行う形での技術援助から開始される。次に、調査による企画やプロジェクト形成可能性を探り、現地における技術協力や無償資金協力を実施することが多い。さらに、専門家派遣、円借款と通常の技術援助の段階に進むが、安全上の配慮義務という法的制限から、専門家が紛争後の地域に派遣されにくくなっている。⁷⁸⁾

ボスニア・ヘルツェゴビナの場合は、上記プロセスに沿う形で、1995年12月の Dayton 合意後協力が行われている。専門家派遣は2000年に行われ、選挙監視団も派遣された。コンボの場合は、第一段階の援助が、東ティモールの場合には、第一段階の援助と研修員受け入れ、開発調査が行われ、専門家派遣が実施されている。

JICA は、上記三地域の他にも、平和構築支援と位置づけて、ベトナム、タジキスタン、カンボジア、フィリピンのミンダナオ島等で積極的な役割を果たしている。

日本は平和活動の資金供与に関しては、有償支援は政治的リスクにより紛争地には供与できないため、資金回収の必要のない贈与ベースの無償資金協力や技術協力、国際機構等への資金供与を利用せざるを得ないことになる。日本の紛争地への文民による人的物的援助は、要員の安全確保の問題から、紛争前の予防的措置としての開発と、紛争後の緊急援助、長期復興・開発に限られたものになる。

(2) 日本の平和構築構想

日本は、紛争後平和構築の重要性と開発援助の果たす役割について、積極的にとらえ、大枠となる政策はすでに打ち出している。その背景として、冷戦後に多発している紛争が、多くの一般市民を犠牲とするものであり、本来経済・社会開発に向けられるべきはずの資金や労力を費やすことをあげている。紛争の負の側面を克服するため、開発援助が、紛争により生じた難民・避難民への緊急援助や、紛争により破壊されたインフラの復興開発に役割を果たすなど、紛争要因を未然に除去したり再発防止を促すことが認識されているのである。

1999年8月に発表されたODA中期政策では、「紛争と開発」が重点課題に数えられた。そこで、日本が紛争予防、紛争後の復興のために積極的な役割を果たすこととされた。2000年6月の九州・沖縄サミットでは、「紛争予防のためのG8宮崎イニシアティブ」が採択された。イニシアティブは、紛争前から紛争集結後までのすべての段階で紛争予防への一環した努力がなされるような包括的なアプローチの必要が示されている。

こうした政策提言を受け、日本は、実現のための具体策を示す段階にある。

日本は、G8を受けて2000年7月に「アクション・フロム・ジャパン」を発表し、紛争予防の各段階における援助の強化およびNGOとの連携を進めることとした。こうした取り組みの一つとして、NGOへの支援の強化策があり、NGOの「緊急活動のための経費を無償で外務省が支援することとし、2000年度から実施に移された。

2000年8月には、「ジャパン・プラットフォーム」が人道援助活動を担うNGO、政府（外務省）、企業（経団連）の連携において設立された。NGOがプロジェクトを担い、政府は資金面で支援をし、企業は機材や技術の提供や貸与を行うというものである。

2001年3月には、外務省主催で「紛争予防国際シンポジウム」が東京で開催され、紛争予防に関して、国際社会やNGOの取り組みや協調が話し合われた。

日本においては、具体的スキームづくりに先行して、JICAによる平和構築支援が事実上行われている。

日本は、現段階において、前項で論じた復興・開発援助のODA枠組みを用いることにより国際機関、NGOの支援も含める形で紛争地への支援を行っている。その意味で、PKOと連動する形での包括的な平和構築支援の体制は備えていない。今後、平和構築の基本方針の策定、具体的な平和構築支援の実施スキーム、人材の強化を含め、日本の協力体制を整備していく必要がある。⁷⁹⁾

4. 主要な課題—カナダの平和構築活動と日本の援助枠組みの対比

カナダに比べ、日本はPKO、人道的支援、開発援助など紛争地帯への援助を実施するようになってまだ経験が浅い。カナダの平和構築活動が紛争予防から紛争後の復興・開発援助までを包括的に捉えるのに対し、日本の場合には、とりわけPKOと人道支援、復興・開発援助のそれぞれの枠組みが分断された形になっている。平和構築活動という枠組みづくりが一方で進んでいるものの、現状では、ODAの枠組みを転用して一部の平和活動に貢献をしている。

以下では、カナダとの対比を織り交ぜながら、(1) 国連との政策の調整、(2) アメリカとの政策調整、(3) 文民要員派遣体制の強化、の各項目に関し、日本の文民要員派遣に伴う課題を検討する。

（１）国連との政策の調整

カナダの文民要員派遣における問題点は、カナダのP K O政策が独自の平和構築アプローチの長期の取り組みの中の一段階として認識されているだけに、国連の職務権限との関係で自国の政策との調整が必要になることを指摘した。日本の場合には、国連の求める人材を提供する場合に、職務上、派遣ができない場合があり、国連への協力が困難となることがある。例えば、文民警察官の任務に関して、日本のP K O協力は、地元警察への助言・指導・監視といった業務に限定して派遣を許可している。しかしながら、冒頭にも見たように、文民警察官の職務は、搜索、逮捕など法執行に及ぶ場合がある。それも、途中からそうした職務が加わるという場合もある。コソボ（UNMIK）への文民警察官の派遣要請に日本が応えることができなかった理由は、国内法の制約からであった。日本のP K O協力の考え方がそもそも文民部門を重視していることに鑑みれば、文民警察官の職務の範囲に関して、議論は不可欠のものと思われる。

（２）アメリカの政策との関係

カナダのP K O政策は、カナダの積極的な多国間主義外交の典型としてみることができる。⁸⁰⁾ 状況によっては限定条件がつくとはいえ、地域、職務を問わず参加を試みるカナダのP K O政策は、カナダの国際的発言権を国力以上に高めるために決定的な役割を果たしてきたといえよう。注目すべきは、P K O政策に関して、カナダは同盟国であるアメリカとは異なる独自の路線を進めてきたという点である。日本の場合には、P K O派遣の契機が湾岸戦争時のアメリカおよび国際社会からの批判への配慮に基づいたものであり、とりわけ対米摩擦配慮の側面があったとの指摘も存在する。例えば、日本のP K O政策は、カナダと比して、対米追随の側面があったとまで指摘する論者もいる。⁸¹⁾ ただし、日本のP K O政策は、二国間主義の延長という側面を完全に否定できないとはいえ、その後の運用段階によって、着実に二国間を超えた国際協調主義の上に歩みをはじめているという点はきちんと評価しておくべき点であろう。とはいえ、日本のP K O政策がそもそも対米配慮であったために、どのようなP K O活動を展開するべきか、日本が参加することの利益は何かについて、明確なビジョンがP K O協力法によって提示されたわけではなかった。むしろ日本の可能な参加の範囲を明確にすることに終始した。一方、アメリカと比して独自の外交を展開しようとしたカナダは法的枠組みが緩やかであることもあり、P K O政策策定が可変的でありえ、外交、開発援助政策とのリンクを可能とした。P K Oを平和構築活動にリンクするものとして再定義することによって、カナダは、自国への潜在的脅威ともなる国際紛争の解決を促し、また、カナダの軍人、文民ともに平和構築活動に参加することによって他国への脅威を低減させている。一見理想主義ともいえるカナダの多国間主義は、一国では広大な国土を防衛しえず、ODAの規模が小さいカナダにとって、外交上きわめて現実的な政策であった。⁸²⁾ 日本の取り組みは、ようやく独自の歩みを始めた観があるものの、冷戦後の世界にあって、どのような平和活動が求められているかも含めてP K OとODA政策等を連携させた紛争地への援助のあり方を詰めていく必要がある。

(3) 文民要員派遣体制の強化

日本もカナダも、開発援助を伝統的に得意分野としているため、紛争要因の除去、紛争の再発防止のために開発援助が役割を果たすことは、開発政策上も重点課題である。

繰り返し述べるように、冷戦後、文民要員の必要性・有用性が認識されたものの、要員の確保には難題を抱えている。要員の一定数の提供のみならず、緊急対応体制を組むことによって紛争の早期解決、拡大防止を行うことがカナダにおいて課題として認識されている。⁸³⁾

日本の場合、軍事要員、文民要員の双方において派遣に伴う制約がある。文民警察官については、すでに述べたように、法執行活動への参加についての規定が存在していない。軍事要員に関しても、PKO協力は、武力行使の権限が含まれている場合、紛争当事者の同意・中立性の問題がある場合には参加することができない。ソマリア（UNOSOMII）やユーゴスラビア（UNPROFOR）のように強制権限のある事例の場合、多国籍軍の場合に日本が要員派遣すべきか否かは、今後時間をかけて検討されるべき問題である。ただし、従来型の中立非強制的PKOにつき、従来のPKO協力法では凍結されていた、平和維持軍（PKF）派遣については2001年の法改正で凍結が解除された。⁸⁴⁾

日本にとって、今後PKOの文民部門を強化する必要や意義はどのようなところにあるだろうか。国家間の武力紛争がほとんど発生しなくなった一方、国内紛争は頻発しているために、新たに設立されるPKOの大半は今後も国内紛争を解決するための多機能型PKOであろうと予想される。このタイプのPKOでは、人権監視要員、選挙監視要員、文民警察官、技術援助要員などの文民要員が任務の主体であることが明らかになった。とくに最近重要度を増してきているのが文民警察官である。文民警察官の現地での任務は、地元住民と密着していることに意義がある。国連文民警察官は日本の交番制度と非常によく似た役割を発揮するといわれる。この面において、日本の警察官は専門性を大いに発揮することができるだろう。また、人道援助に関してはNGOや医療従事者、災害援助に関わるレスキュー部隊が、開発援助に関しては様々な政府系非政府系開発機関が豊富な経験を持っているのである。

日本は、文民警察官派遣、民間人の派遣を増やす点で新しい形の平和活動に寄与しうる。例えば、NGOコミュニティー等民間と共同してあらかじめ文民要員の希望者を訓練して待機させておく待機制度を整備するというカナダの提案とカナダ自身の取組みは考慮に値する。しかしながら、日本は政府とNGOとの協力関係に十分な経験がない。ODAの草の根無償支援なども含めて、その資金的な増額や無償資金の人材派遣面への活用は今後の課題である。

さらに、カナダのPKO派遣に伴うノウハウのうち例えば予めPKO要員をどの地域にどの程度送ることができるかについて、調査、見積もりを行い、国連等と予め協議をするという外交交渉のプロセスも取り入れるべきである。

カナダの平和構築イニシアティブによれば、PKOを含めた平和構築は、派遣要員に単なる現地介在者ではなく、常に当事者に紛争鎮静化を促す交渉者であることを要請する。その意味で、今後平和維持活動要員の対話能力の向上のための訓練が必要となるという認識である。単に平和

を維持するだけでなく、紛争当事者間の紛争の再発防止、沈静化に向けて、また、草の根レベルの平和構築活動に積極的に従事するためにも、⁸⁵⁾ そうした人材とスキルの養成を行うことも可能である。

カナダも日本も文民派遣に関して強化する方向性があるが、両国の文民派遣には立場の差異がある。すなわち、カナダの平和構築イニシアティブによれば、文民要員が紛争の最中から積極的に介入して紛争後の復興を効果的にすすめるという意図がある一方で、日本の考え方は、あくまで紛争前紛争後の状況にいかに関文民を派遣するかという方向性の方が強い。カナダを内政介入型アプローチとすれば、日本はODAの平和活動への転用ともいえる開発援助型アプローチと名付けられよう。日本は紛争中の危険状態の中に文民を送り込むのではなく紛争前の予防および紛争後の復興開発の両面に文民を送り込むことを主眼としている。そのため、PKOの中でもとりわけ脅威の程度の高い状況に文民を送りこむ可能性を考慮する、主権介入型のカナダのアプローチとは異なっているといえる。⁸⁶⁾ 日本は、そうした、危険度の高い地域に対しては技術協力として、研修員受け入れという方法をとっている点は注目できる。しかしながら、日本の開発援助型アプローチによっては、現地での平和維持活動と紛争後の平和構築支援との間の狭間＝ギャップ（人的、資金的に活動の隙間が生まれること）の問題はさけがたく生じ、その克服が課題となろう。

カナダの平和構築アプローチは、予防措置から平和維持、紛争後の復興まで含めた包括的な対応であるため、安全保障、人道的援助、開発援助など各活動の連携が想定されており、狭間が生じにくいという利点がある。しかしながら、文民要員の役割に鑑みれば内政介入型のアプローチであるために、文民要員の生命が危険にさらされるという難しい問題があることは無視し得ない点である。この点について敷衍してみたい。

文民警察官を含めて、文民要員派遣の場合には、派遣中の身分保障、身体生命の安全の手当てや補償の法的保障は、重要な課題である。日本の場合には、文民のPKO派遣の場合には、国家公務員の身分として派遣される。したがって、国家公務員災害補償法が適用されて、公務上の災害について補償がなされる。また、総理大臣特別ほう賞制度（平成4年9月8日閣議決定）および賞じゅうつ金制度（平成4年9月8日総理府訓令第10号）に基づいて、賞じゅうつ金がそれぞれ授与されることになっている。⁸⁷⁾ カナダの場合、PKO派遣の際の身分がかならずしも国家公務員としての派遣ではなく、とりわけNGOの派遣において、補償の責任の所在があいまいであり、補償面での責任を文民派遣の主な仲介役であるCIDAがとるかどうかが、はっきりした契約制度をとっていないケースも少なくない。平和構築イニシアティブの実施の多くをNGOが請け負っている分、問題は小さくない。日本の場合には、公的身分での派遣が主であり、公務上の災害としての補償が受けられるという面で、問題はより少ない。しかし、NGO等日本からも民間からの派遣で公的な補償の対象とはならない場合、民間の海外旅行保険に頼る他ない。公的な補償制度との格差がひらきすぎないように、平和構築支援のための特別の補償法の制定が日加ともに期待される。

日本の場合、PKO協力法の枠組みでは、紛争地域への派遣は文民においても制約があり、文

民派遣に関しては、紛争前、紛争後の関与が現在問題の少ない選択肢なのだといえる。P K Oは、紛争解決のプロセスの一部分に過ぎない。日本はある問題の解決の仕方について、長期的な展望を持った上で、部分参加していくという形での貢献になっていく。法的制約の下で部分参加しかしえない場合にも、日本の目指すべき平和支援のあり方を早期から明確化して国連の政策に盛り込んで、国際機関の支援を行い、直接の支援が不可能な際にも監視を続け、可能な事態に至り即座に文民派遣を行っていくという特別な外交上の工夫が必要である。そのためには、国連事務局や他の支援国との事前対話、事前交渉が不可欠な課題となろう。

V. むすび—カナダと日本の共通課題

本稿は、冷戦後のP K Oにおいて文民部門の役割が従来になく高まってきた事実とその背景を確認し、文民部門の存在意義と日本の文民要員派遣の在り方を考えるために、平和構築活動を他に先駆けて打ち出したカナダの事例と日本の援助の枠組みを比較し、今後の課題を明らかにした。結論を総括すれば、1) 日本カナダともに文民派遣を重要な課題と認識している。文民要員の関与の仕方については、カナダはより内政介入型であり、平和維持と復興・開発の連携が強化されるという利点がある一方、他方で紛争地における要員の安全に課題を持つ。日本は平和活動への包括的な政策枠組みは形成途上で、ODAの特徴を生かした紛争前、紛争後の活動を重視した開発援助型であり、平和維持と開発の連携・移行や、P K O業務への文民派遣の在り方をどうするかに課題を残している。ODAの無償資金を平和活動に活用して、紛争中は技術協力の枠組を利用して日本で研修を行うなど、安全に配慮した形で平和活動協力を実現しているが、カナダに比して多額な無償資金をいかに効果的に用いるかについては今後の課題となろう。また、現在、日本により平和活動に活用されている無償資金はそもそもODA全体の中での額が少なく、無償資金の活用と資金の増額も課題となる。⁸⁸⁾ 2) 両国ともにアメリカの同盟国であるが、P K O政策による多国間外交政策の堅持が独自の外交政策を構築する上で重要でありP K O協力はその線に沿って行われるべきである。

結びとして、今後、日本とカナダが共同して紛争地の復興・開発のための文民派遣強化のためになしうることを三点にしほり問題提起をして本稿を閉じたい。

第一に、文民要員の供給は、およそ日本やカナダ、安保理常任理事国のみで解決しうるものではない。要員数の絶対的な不足は、東ティモール、コンボの例からも明らかである。短期間に現地に派遣可能でかつ必要な専門知識をもった文民を一定数確保することは、至難の業である。警察にしても数の確保は容易ではない。また、いったん確保できたとしても、たとえば警官の場合、その質や、活動の基準が出身国（とりわけ、先進国か発展途上国か）や、どのような社会体制の国からかによってかなりの相違があることが予想される。あるいは、警察による人権監視の任務も、警察自体が人権侵害の疑いのある国から派遣されていれば、そうした要員自体の信頼性が損

なわれることになる。そして時折、派遣国におけるよりも甚だしい人権侵害が赴任先で行われることも珍しいことではない。

文民要員の確保が仮にできたとしても、早急に現地に送るという緊急性が必要とされる。軍事要員が集団で緊急展開が可能であるのに対して、文民要員は個人ベースで集まるため展開には一定の時間がかかる。そうした場合には、緊急展開能力のある軍人に現地の状況を任せることになる。その場合、少数の重要な文民要員の派遣を可能にすることを優先し、徐々にかつ計画的に文民派遣を行うよう、派遣の展望を明確にするべきである。

例えば、日本とカナダは、共同して、アジア各国の文民警察要員の訓練を行うことが可能である。さらに、アジアに緊急展開能力のある部隊を組織することも一案である。これらは、日本のアジア外交の重視、カナダのアジア太平洋諸国との協力の重視の観点からは、共通の政策目標となりうる。国連アジア犯罪防止研修所での日本の途上国警察への訓練機会の提供の実績、カナダのピアソン平和維持活動訓練センターのA R F諸国への訓練提供などの実績から、実行可能である。両国は少なくともアジア地域での文民警察官養成と国際協力に貢献することができる。⁸⁹⁾

第二に、P K Oへの非選択的な関与も必要な課題である。カナダと日本はそれぞれアメリカとの同盟関係にあるが、P K O重視の観点からはアメリカの意向にかかわらず多国間の平和協力を推進するべきである。とりわけ、アメリカは多国間の平和活動に90年代から参加をはじめたものの関与が選択的である。これは国際的な平和と安全の観点からは問題があり、カナダがすべてのP K Oに要員を派遣しているように、日本も独自の判断でP K Oへの貢献を続けることが必要である。さらに、アメリカとP K Oにおいても政策協調を行うことはもちろん有用である。日米安全保障条約の第一条は、「他の平和愛好国と協同して、国際の平和及び安全を維持する国際連合の任務が一層効果的に遂行されるように国際連合を強化することに努力する」と規定している。本規定を実質化するためにも、P K Oに関する三国の協調が有効である。協力の方法は複数あるであろうが、とりわけ、軍事部門と開発援助といった文民部門の連携についての研究、研修などが強化されることが望ましい。

冷戦後の世界では、内戦状況の中で、法秩序の回復のために介入し、国家間の紛争解決よりはむしろコミュニティの中での紛争解決を効果的に行うことが求められることになった。国境において、あるいは軍事境界線、停戦ラインにおいて、当事者の軍の間に介在して、ほとんど市民と接点のなかった従来の活動に比して、今日では、軍事要員も市民の生活の中に入って活動することを余儀なくされている。その結果、文民要員と軍事要員の間の連携が必要不可欠となっているのである。日本は、PKF業務への参加凍結が解除されたため、国連加盟国として政策決定に関与していく以上、コソボでの文民部門の活動が軍事的強制行動の結果続行困難になった例など、今後、強制行動と文民活動の連携方法を含めて検討する必要がある。

第三に、P K Oの文民要員が抱える大きな問題として、身体・生命の安全と保護がある。P K Oの文民要員は、非武装であり、したがって、平和維持軍の持つ自衛のための武力行使という権限を、職務遂行の際に用いることはできない。90年代のP K Oのほとんどが国内紛争への対処で

あり、紛争当事者の協力がしばしば得られにくいことから、P K O受入国の国内事情という観点からは事態は深刻である。

そもそも、P K Oは戦闘を目的としておらず、その軍事要員、文民要員はともに、ジュネーブ条約上は、非戦闘員として内戦の場合国際人道法上の保護を受けることができる。しかしながら、今日、内戦当事者が国内の戦闘集団すなわち非国家行為体であるために、国際人道法の履行確保を促すには国際法上も限界がある。⁹⁰⁾ とりわけ、戦闘集団が指揮権において一本化されていない場合、戦闘計画を持たない場合、国際人道法への理解を欠いている場合はなおさらである。このような、イレギュラーな集団、犯罪組織などによるP K O活動の妨害は何よりも文民活動の阻害要因となる。

さらに、国際人道法上、非戦闘員としてカテゴライズされるP K O文民要員に対する攻撃について、それを禁止するか、法的救済を提供する法文書は存在していない。したがって、P K O文民要員への攻撃は、法的な救済（攻撃をした者の捜査、逮捕、処罰など）を受けられないままの状況が今日まで続いているのである。

この状況を解決するために、国連総会は、1994年12月に国際連合要員及び関連要員の安全に関する条約（国連要員等安全条約）を採択し、受入国に対してP K O要員の身体・生命の安全確保を締約国に義務付けた。日本は1995年に第2番目の締約国になり、条約は1999年1月15日に発効した。保護対象には、P K O活動の下で文民要員も含むと解されるし、協力して活動する人道援助、開発関係者などその他の文民をも含まれよう。国連要員等安全条約は、重要な意義を有するものの、P K O受入国が非締約国であった場合には、適用が困難である。⁹¹⁾ 両国とも非締約国に早期の批准を呼びかける努力を今後も継続する必要がある。

安保理決議によるアプローチも出てきた。すなわち、国連安保理は、「紛争時の文民保護」というタイトルの下で、一般的に、現地の民間人やP K O、人道援助機関の活動要員、N G Oなどの身体・生命の安全と保護について決議1265（1999年）を採択している。これがカナダのイニシアティブであることはすでに述べた。同様にカナダのイニシアティブで、国連安保理は、シェラ・レオネやコンゴ民主共和国のP K O関連決議において、現地のP K O要員の身柄の拘束等の事態に直面し、国連憲章第7章の下で措置を安保理決議中に盛り込んだことも前述した。ただし、上記の二つの決議は、P K Oの軍事要員の数、展開地域など規模、能力によって、文民の保護能力に限界があることも問題として残る。⁹²⁾

P K O要員の安全確保は、受入国政府の治安状況、警察、司法制度の確立など、国内法上の条件に左右される。とりわけ問題となるのが、ソマリアでみられたような政府による実効的支配の不在状況下のP K O要員とりわけ文民の安全確保である。刑事法などが機能しない状況下では、国連が暫定的な刑事法を用いて活動要員を保護するための文民警察官を用意しなければならないであろう。⁹³⁾ 派遣国各国が身分保障や災害の際の補償に関する法律や責任の所在を明らかにするだけでは、要員として派遣される者の不安をなくすことはできないだろう。派遣先の国によって、P K O要員の法的な身体保護の度合いが異なるのではなく、できれば、等しく同等な保護を受

入国によって享受できることが望ましい。国連としてPKOの要員保護のための法執行面を含めた体制の整備を提案していく必要がある。また、要員の安全が確保されないような場合には、日本の開発援助型アプローチのように、国内研修型の技術協力による復興・開発支援の形もありうるのである。

以上、要員確保のための国際協力の必要性、非選択的な関与の必要性、要員安全確保に向けた共通の法的枠組みの必要性について、課題を示した。文民要員派遣についてはこの三点の他にも、組織活動上の課題が山積している。

PKO先進国であるカナダは、人間の安全保障や平和構築イニシアティブに基づき、文民派遣に関して、政官、研究者、NGOのコミュニティが密接な意見交換を重ね、日々発展をみせている。日本においても、日本の得意とする開発援助による文民派遣と平和活動との連携の方法や考え方が明確に打ち出されることが期待される。その際に、開発援助、人道援助、安全保障措置のギャップの克服は不可欠である。本稿に掲げた課題も含め文民要員派遣に関する政策と、理論的研究、実務家の経験とが連動し、真に有効な平和活動のスキームが確立していくことを望みつつ稿を閉じることにする。

謝 辞

本稿は、財）平和・安全保障研究所の第九期奨学プログラムの研究成果である。ご指導いただいた西原正防衛大学校長、土山実男青山学院大学教授、インタビューに対応いただいたカナダ政府、日本政府関係者の皆様に深く感謝します。また、論文の作成にあたり星野俊也大阪大学助教授および本学国際関係学部の峯陽一教授からはご専門の見地から貴重なコメントを頂戴したことに深謝します。

注

- 1) 国連事務局は、1990年代の国連平和維持活動を指して“multidisciplinary operations”と形容している。(United Nations, *Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons from Recent Experience*, December 1996, Lessons Learned Unit, Department of Peacekeeping Operations.) 本稿では、「多機能型P K O」という用語を用いる。なお、本稿では、平和活動という語を、紛争予防、平和強制、平和維持、復興・開発を含めた平和と安全に関わる包括的な活動として用いる。文民という語は、援助側の国際機構職員、派遣国からの警察官、人道・開発援助関係等の専門家、N G Oを指し、被援助側の一般市民は含まない。
- 2) 本稿は国連P K Oの職務、規模などの具体的内容について、以下を参照して論ずる。横田洋三監訳『国連による平和と安全の維持—解説と資料』国際書院、2000年、United Nations, *Blue Helmet-A Review of United Nations Peace-keeping*, (Third Edition) 1996, UN Department of Public Information.
- 3) UNTAG では、事務総長特別代表の総指揮のもと、国連文民警察本部長が軍事司令官と同等の地位に実験的に置かれ、以後、標準的な方法となった。Ken C. Eyre, ‘The Challenges of Implementing The New Peacekeeping Partnership’, in Alex Morrison, Ken Eyre and Roger Chiasson, *Facing the Future: Proceedings of the 1996 Canada-Japan Conference on Modern Peacekeeping*, The Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre, 1996, p. 60. 志村尚子「安全保障、平和維持活動(P K O)と国際機構」横田洋三編著『国際機構入門』国際書院、1999年、31頁。
- 4) 志村尚子、同上、29頁。志村教授は、包括的政治合意に基づく多機能型P K Oを第二世代のP K Oと形容している。
- 5) 90年代以降新設のP K Oのうち、従来型のもはウガンダからルワンダへの武器弾薬その他の軍用装備の持込を監視した国連ウガンダ＝ルワンダ監視団(UNOMUR)、チャド北部のアオズ地帯からのリビア軍の撤退を検証した国連アオズ地帯監視団(UNASOG)、クロアチア南部のプレブラカ半島の非軍事化を監視する国連プレブラカ監視団(UNMOP)等、少数である。
- 6) United Nations, *Multidisciplinary Peacekeeping*, op.cit., p. 1.
- 7) 冷戦終結以前のP K Oに安全保障理事会の常任理事国が兵力を提供した例は、1963年のキプロスへの英国の参加、1980年代前半のレバノンへのフランスの参加、西イリアン保安隊への米空輸部隊の提供などごくわずかである。
- 8) アメリカは、ソマリアでの活動を契機にP K Oへの積極姿勢を転じ、1994年5月の大統領決定指令(Presidential Decision Directive 25)において「選択的かつより効果的」にP K Oに関与する方針に転じている。アメリカのクリントン政権のP K O政策の変化については、Michael G. MacKinnon, *The Evolution of US Peacekeeping Policy Under Clinton: A Fairweather Friend?*, Frank Cass, 2000, Gary B. Ostrower, *The United Nations and the United States: 1945-1995*, Twayne Publishers, 1998, Col. Terry, ‘The Evolving U.S. Policy For Peace Operations’, *Southern Illinois University Law Journal*, Vol. 19, 1994. および菅英輝「ポスト冷戦と米国の国連政策」『海外事情』1995年4月等を参照。
- 9) 専門機関や国連諸機関のP K O協力、参加に関しては、以下に詳しい。Jim Whitman ed., *Peacekeeping and the UN Agencies*, Frank Cass, 1999.
- 10) 国連文民警察のガイドラインについては、組織上のガイドライン、行動準則(世界人権宣言)、活動の際の参照規則(平和維持警察のための刑事司法基準)が定められ、既存の国際法、国連決議を集約した特別の規則が用意されている。こうしたガイドラインの内容に関しては、以下を参照。United Nations, *United Nations Civilian Police Handbook*, United Nations Department of Peace-keeping Operations, First Draft, October 1995.

- 11) Graham Muir, 'Civil Police Operations in Modern Peacekeeping' in Alex Morrison, Ken Eyre and Roger Chiasson, *Facing the Future: Proceedings of the 1996 Canada-Japan Conference on Modern Peacekeeping*, The Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre, 1996, pp. 46-47.
- 12) キプロス国連軍と国連保護軍のNGOとの関係の興味深い対比については、以下を参照。Thomas K. D. Geburt and Ken C. Eyre, 'Cyprus and Yugoslavia: A Comparative Case Study', in Alex Morrison et. al. eds., *op. cit.* p.46.
- 13) この点についてアフリカでの活動において深刻な問題となっている。この指摘は以下を参照。Timothy Murithi, 'NGOs and Conflict Resolution in Africa: Facilitators or Aggravators of Peacekeeping?', in Oliver Furley and Roy May eds., *Peacekeeping in Africa*, Ashgate, 1998.
- 14) A/47/277-S/24111, 1992年6月17日。
- 15) ガリ事務総長の安全保障への取り組みについての考え方を読み取る興味深い資料として、以下を参照。Boutros Boutros-Ghali, *Unvanquished: A U. S.- U. N. SAGA*, I. B. Tauris, 1999.
- 16) *Ibid.*, para. 55.
- 17) 'Renewing the United Nations: A Programme of Reform'. Report of the Secretary General to the General Assembly 16 July 1997 (A/51/950), para. 106.
- 18) Ivo H. Daalder, 'Knowing When to Say No: The Development of US Policy for Peacekeeping', in William J. Durch ed., *UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990s*, Macmillan, 1997, p. 47.
- 19) Thomas G. Weiss and Kurt M. Campbell, 'Military Humanitarianism', *Survival*, Vol.33 No.5, Sept/Oct. 1991.
- 20) MOOTWに関しては、次を参照。Thomas K. Adams, *US Special Operations Forces in Action, The Challenge of Unconventional Warfare*, Frank Cass, 1998.
- 21) Thomas G. Weiss, 'Civilian-Military Interactions and Ongoing UN Reforms: DHA's Past and OCHA's Remaining Challenges', in Jim Whitman ed., *op. cit.*, pp. 54-55.
- 22) Development Assistance Committee, Policy Statement, May 1997, OECD.
- 23) Dave Todd, 'Keeping the Peace', *Canadian Geographic*, Nov/Dec 1992, p. 56.
- 24) Department of National Defense, *National Defense White Paper 1994*, December 1994. および在カナダ日本大使館「カナダの安全保障」平成12年5月、1頁参照。カナダの安全保障政策は1994年の白書の立場を基本的に現在も継続している。
- 25) 在カナダ日本大使館・青木健至一等書記官へのインタビュー（2000年5月1日）および、カナダ国防省平和維持政策局長 Cornel Semianiw へのインタビュー（2000年5月3日）に基づく。
- 26) こうしたカナダの態度は機能主義（functionalism）と呼ばれる。すなわち、機能主義は、国際問題に対して、大国がすべてを決定するのではなく、またすべての国がその国力と無関係に平等の権利を主張するものでもない。各国はそれぞれの得意分野で貢献すればよい、という考え方である。John Hilliker, *Canada's Department of External Affairs, Vol. 1: The Early Years, 1909-1946*, Ottawa, Ministry of Supply and Institute of Public Administration of Canada, 1990, p. 256. ミドルパワー外交については、次を参照。馬場伸也編『ミドルパワーの外交』日本評論社、1988年、櫻田大造『カナダ外交政策論の研究——トルドー期を中心に』彩流社、2000年。
- 27) ピアソンは、オスロのノーベル平和賞授賞式において、当時の安保理の機能麻痺を「大国間の口論は不毛」と批判し、「中小国による平和」を強調した。
- 28) カナダ外務貿易省ジャパンスク James A. Fox 氏へのインタビューに基づく。（2000年5月2日）
- 29) カナダと同様にすべてのPKOに要員を派遣している国にフィジーがある。（<http://www.un.org/Dept/Dpko>）冷戦終結以前のカナダのPKO派遣についての個別事例については、以下に詳しい。Fred Gaffen, *In the Eye of the Storm: A History of Canadian Peacekeeping*, Deneau & Wayne, 1987

- および、松田幹夫「P K Oに対するカナダの貢献」『独協法学』。冷戦後のカナダのP K O派遣についての個別事例は、次を参照。Gregory Wirick and Robert Miller eds., *Canada and Missions for Peace: Lessons from Nicaragua, Cambodia, & Somalia*, International Development Research Centre, 1998.
- 30) Robin Jeffrey Hay, 'Present at the Creation? Human Security and Canadian Foreign Policy in the Twenty-first Century', in Fen Osler Hampson, Martin Rudner and Michael Hart eds, *Canada Among Nations 1999- A Big League Player ?*, Oxford University Press, 1999, pp. 215-6.
 - 31) *Ibid.*, p. 216. 人間安全保障のソフトパワー重視のアプローチへの批判は以下を参照。Fen Osler Hampson and Dean F. Oliver, 'Public Diplomacy: A Critical Assessment of the Axworthy Doctrine', *International Journal*, Vol. 53 No. 3, xxxx, pp. 379-406.
 - 32) Lloyd Axworthy, Speech to the United Nations General Assembly, 25 September 1997.
 - 33) Robin Jefferey Hay, *op. cit.*, p.221.
 - 34) クレティエン首相の外交防衛政策に関する白書（1994年、1995年）には一貫してこの立場が貫かれている。
 - 35) 対人地雷禁止条約に関するオタワプロセス、国際刑事裁判所の設置支持、武器小型武器拡散の阻止、児童労働、戦災児童の問題への取り組みは人間の安全保障アジェンダの代表的なものである。（内田勝久在カナダ日本大使へのインタビュー、2000年5月1日）
 - 36) PBOにはNGOや研究者との連携が欠かせない。そこで政府と民間組織との間の連携と調整を図るために、開発、平和、紛争解決訓練等に関わる民間機関が参加するカナダ平和構築調整委員会（Canadian Peacebuilding Coordinating Committee: CPCC）を設置し、外務貿易省、国際開発庁とNGOが定期協議を開催している。（CPCC Coordinator Ms. Janet L. Durnoへのインタビュー、2000年5月3日）
 - 37) Department of Foreign Affairs and International Trade, 'The UN Peacekeeping Year in Review', p. 9. (unpublished paper)
 - 38) 冷戦後の国防省のP K O政策の変化については、以下の資料を参照。Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs, The Dilemmas of Committed Peacekeeper: Canada and the Renewal of Peacekeeping, House of Commons, Issue No.49, Thursday, May 27 1993 and Tuesday, June 1, 1993.
 - 39) Department of National Defense, *Canadian Forces Operation Manual* 参照。
 - 40) インタビュー、カナダ国防省平和維持政策部長、Col. Walter Semianiw. (2000年5月3日) ならびに Col. Walter Semianiw, 'The Canadian Forces in the Peace Support Operations Framework of the 21st Century' (unpublished paper), 'The Military and Peacebuilding' (unpublished paper) を参照。
 - 41) インタビュー、カナダ国防省平和維持政策部長、Col. Walter Semianiw (2000年5月3日)。
 - 42) 外務貿易省、国防省、C I D A等におけるインタビュー、資料に基づき筆者が作成。
 - 43) カナダ国防法31条1項は、以下のように規定する。「内閣の助言を受けた総督は、以下の理由に基づき、かかる行動が適当であると判断される場合、カナダ国防軍あるいはそのいかなる組織、部隊その他の要素、或いはいかなる士官又は士官以外の要員をも、カナダ国内又は国外のいかなる場所において、いかなる時にも任務にあたらしめる事ができる。(a) カナダの国防のために緊急事態であるとの理由、(b) 国連憲章、北大西洋条約、又はカナダが締結するその他同様の取決めの下でカナダが措置をとる場合」。
 - 44) カナダ外務貿易省ホームページ。(http://www.dfait-maeci.gc.ca/peacekeeping/back-e.asp 1999年5月11日)
 - 45) 高井晋「国連平和維持活動に対する各国の態度」『国際法外交雑誌』第91巻第4号、1992年10月、50頁を参照。
 - 46) インタビュー、外務貿易省地域維持活動安全保障平和維持局ディレクター、Ms. Patricia A. Fortier (2000年5月2日)。

- 47) 高井, 前掲, 51 頁を参照。
- 48) カナダ国防省ホームページ, Current Operations を参照。(http://www.dnd.ca/menu/Operations/index_e.htm, 2000 年 5 月 1 日)
- 49) カナダ外務貿易省ホームページ, Peacekeeping Operations over the Years and Canada's Contribution を参照。(http://www.dfait-maeci.gc.ca/peacekeeping/hist-e.asp 1999 年 5 月 11 日)
- 50) CIDA, CIDA's support for civilian and military components of UN or other multilateral peacekeeping/peacebuilding missions, Unclassified, CIDA/YDP/R. Fraser/997-0928, November 8, 1999.
- 51) インタビュー, カナダ連邦警察, Inspector Doug Coats (2000 年 5 月 4 日)。
なお, カナダ政府が希望者を募ったところ約 2000 人の応募があり, 選考の上 100 人に絞られたという。
(吉田健正『国連平和維持活動—ミドルパワー・カナダの国際貢献』彩流社, 1994 年, 167 頁を参照。)
- 52) インタビュー, カナダ連邦警察, Inspector Doug Coats (2000 年 5 月 4 日)。
- 53) CIDA, *op. cit.*
- 54) インタビュー, カナダ連邦警察, Inspector Doug Coats (2000 年 5 月 4 日)。
- 55) P K O の枠外でも多くの専門家が送られている。法の支配を強化するために, 法律専門家の派遣もしばしばある。中国では, 刑事法手続きの改正, 法律家委員会の強化, 法、人権関係の研究に関して専門的知識を提供した。また, ジンバブエ, インドネシアにも法律専門家を送っている。人権機構の設置強化のために, エルサルバドル (1992-93 年), ホンジュラス (1994-95 年), インドネシア (1995 年-96 年), コロンビア (1987-91 年) に人権専門家が送られている。
- 56) DFAIT, 'The UN Peacekeeping Year in Review', *op. cit.*, Robin Hay, 'Peacebuilding during Peace Support Operations A Survey and Analysis of Recent Missions', paper for the Peacebuilding and Human Security Division, DFAIT, March 14, 1999.
- 57) Joel J. Sokolsky, *The Americanization of Peacekeeping: Implications for Canada*, Centre for International Relations, Queen's University, 1997, p. 51.
- 58) インタビュー, 外務貿易省平和維持活動政策局長, Ms. Patricia Fortier, (2000 年 5 月 2 日)。
- 59) そもそもアクスワージー外務大臣は, 安全保障の手段としてのハードパワーを排除する意向を示したが, 多くの反対論の中で現実路線をとることになったといわれる。
- 60) *Civil-Military Cooperation in Peace, Emergencies, Crisis and War*, Department of National Defense, 1998.
- 61) SHIRBRIG にはカナダの他, デンマーク, オランダ, ノルウェー, ポーランド, スウェーデンが参加している。
- 62) Super Annuitant Act, Canada.
- 63) インタビュー, カナダ連邦警察, Inspector Doug Coates, (2000 年 5 月 4 日)。
- 64) インタビュー, CANADEM Acting Director, Christine Vincent, (2000 年 5 月 3 日)。
- 65) インタビュー, カナダ外務貿易省, United Nations, Criminal and Treaty Law Division, Mr. Richard Saint-Martin, Human Rights, Humanitarian Affairs, International Women's Equality Division, Ms. Elissa Golberg, (2000 年 5 月 2 日)。関連決議 (S/RES/1265 17 September 1999) については次を参照。Kofi A. Annan, *Protection of Civilians in Armed Conflict: Towards a Climate of Compliance*, OCHA, United Nations.
- 66) 2000 年 2 月 7 日付安保理決議 1289 本文 10 パラグラフおよび 2000 年 2 月 24 日付安保理決議 1291 (2000 年) 本文 8 パラグラフをそれぞれ参照。
- 67) 松田幹夫, 前掲, 106-107 頁。
- 68) 同法律に基づく災害緊急援助の仕組と 1995 年度の実績については, 『国際協力事業団年報一九九六』121 頁, 『同資料編一九九六』469 頁以下を参照。
- 69) P K O 協力法の制定に関わる国内政治については, 以下を参照。Akihiko Tanaka, 'The Domestic

- Context: Japanese Politics and U. N. Peacekeeping', in Selig S. Harrison and Masashi Nishihara eds., *UN Peacekeeping: Japanese and American Perspectives*, A Carnegie Endowment Book, 1995.
- 70) P K O協力法の下の人道的支援には紛争起因の場合、緊急援助隊法の人道的名緊急援助は非紛争起因の場合、と対処要因が区分けされている。(1991年12月の第102回臨時国会における政府答弁に基づく。)
- 71) Mitsuru Kurosawa, 'Japanese and Canadian Peacekeeping Participation', in Michael Fry, John Kirton, and Mitsuru Kurosawa eds., *The North Pacific Triangle: The United States, Japan, and Canada at Century's End*, University of Toronto Press, 1998, p. 204.
- 72) *Ibid.*, pp. 204-5.
- 73) P K O参加五原則とは、①紛争当事者間での停戦合意の成立、②自衛隊の参加に対する受入国の同意、③活動の中立性、④以上三つの条件の欠如の際の自衛隊の撤収、⑤必要最小限の武器の使用、である。
- 74) 以上の記述については、以下を参照。L. William Heinrich, Jr., Akiho Shibata, and Yoshihide Soeya, *United Nations Peace-keeping Operations: A Guide to Japanese Policies*, United Nations University Press, 1999, p. 100.
- 75) 西村六善「我が国の国際平和協力活動の回顧と展望」、秋山昌弘「P K O部隊派遣に関する自衛隊の組織的取組の現況」(アレックス・モリソン他編『未来にむけて——1996年加日現代P K Oセミナー講演録』(邦訳編) レスター・B・ピアソンカナダ国際平和維持訓練センター、1996年所収)を参照。
- 76) 東ティモールには、インドネシアや国連と日本との連絡役として政務官1名が派遣された。
- 77) L. William Heinrich et. al eds., *op. cit.*, pp. 104-5.
- 78) 黒沢啓・小向絵理「平和構築支援における開発援助の枠組み——わが国の取組みを中心として——」『国際開発研究』第10号、2001年参照。
- 79) その意味で、国際協力事業団の研究はスキームづくりを目指した画期的なものである。国際協力事業団・国際協力総合研究所『事業戦略調査研究・平和構築——人間の安全保障の確保に向けて——報告書』国際協力事業団、第1部本編、第2部JICA平和構築ガイドライン案、Appendix、2001年4月を参照。
- 80) カナダのトルドー元首相は、「カナダ外交の七〇％は米国との関係で決まる。カナダ外務省ができることは、残りの三〇％を最大限に生かすことだ」としている。(朝日新聞朝刊、1996年11月29日社説より抜粋) トルドー期のカナダ外交については、櫻田大造、前掲『カナダ外交政策論の研究——トルドー期を中心に』を参照。
- 81) Mitsuru Kurosawa, *op. cit.*, pp. 205-7.
- 82) カナダのスエズ危機への対処としてのUNEFIへの参加など、過去のカナダのP K O参加は、対英、対仏、対米関係への配慮、コモンウェルス諸国への配慮、N A T O諸国への配慮など、自国の対外関係を含めた国益と密接にかかわっていった。この点に関しては、次を参照。松田幹夫、前掲、および、Mitsuru Kurosawa, *Ibid.*
- 83) 欧州安保協力機構(O S C E)も、危機管理の文民専門家で構成される「緊急専門支援協力チーム」(R E A C T)の創設を決めた。
- 84) 非武装の軍事監視要員を派遣したり、施設部隊、輸送部隊の派遣は現行法で可能であり実績もある。この面で日本は継続的に要員を派遣することはできる。
- 85) 同様の認識について、以下を参照。Fetherstone, A. B., *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*, Macmillan, 1994.
- 86) 国際協力事業団へのインタビュー(2000年8月3日)に基づく。さらに、日本ボランティアセンター(J V C)へのインタビュー(2000年8月1日)によれば、日本のN G Oは、P K Oに参画するよりもむしろ、P K Oの後の復興開発にとりくむというスタンスが強い。
- 87) 総理府(現内閣府)国際平和協力本部事務局、南口氏による資料に基づく。
- 88) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助〈概要版〉』国際協力推進協会、2001年3月を参照。

- 89) 日加の安全保障協力は政府レベル、研究者レベル、NGOレベルで実現している。そうした動きが今後も継続されることが期待される。日加の安全保障協力については、例えば以下を参照。*Canada-Japan Symposium on Bilateral Peace and Security Cooperation*, University of British Columbia, September 11-12, 1998.
- 90) Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, *International Law and Non-State Actors, A Workshop on the Responsibilities of Armed Group toward Civilians*, Geneva, Switzerland 14-15 December 1999.
- 91) 国連要員等安全条約の問題点については、以下を参照。Robert C. R. Siekmann, 'The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel: Its Scope of Application', in UNITAR, *Humanitarian Action and Peace-keeping Operations: Debriefing and Lessons*, Kluwer Law International, 1997.
- 92) インタビュー, カナダ外務貿易省, Mr. Richard Saint-Martin, (2000年5月2日)。
- 93) Michael J. Kelly, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations: The Search for a Legal Framework*, Kluwer Law International, 1999, p. 106.