

縮小する PKO・援助活動とパートナーシップ 国際平和活動の変容 ～ソマリアの事例に着目して～¹⁾

The Shrinking UN Peacekeeping and International Aid Activities and the
Transformation of Partnership International Peace Operations with Special
Reference to the Case of Somalia

篠田英朗
SHINODA Hideaki

東京外国語大学
Institute of Global Studies, Tokyo University of Foreign Studies

目次

はじめに

1. 縮小する国連 PKO と援助活動
 2. 国際社会の構造的分断と変化
 3. APSA の形骸化
 4. ソマリアの事例
- おわりに

要旨

21 世紀に入って拡大傾向を続けていた国連 PKO（平和維持活動）は、過去 10 年弱の短期間に劇的な減少を見せた。開発援助や人道援助も伸び悩みの傾向が顕著だ。各地で深刻化している危機への対応に不備が生まれている。この事情の背景には、国際社会の歴史的な構造転換がある。アフリカでは、国連 PKO の規模が拡大していた時代から、国連と（準）地域組織や様々な地域的イニシアチブが協力しながら進める「パートナーシップ国際平和活動」が広がる傾向は確固として残っている。た

¹⁾ 日本国際政治学会 2024 年度研究大会（於札幌コンベンションセンター）国連研究分科会（2024 年 11 月 16 日）における報告原稿に加筆修正を加えたものである。

だし、国連 PKO の存在感が減っていく中で、パートナーとなるアフリカ側も変容を迫られている。ソマリアは、地域機構等のアフリカの政治イニシアチブが尊重され、国連は側面支援の役割を担う場合が増えていくことを示唆する事例だ。ただし、アフリカ諸国の活動の条件として域内大国の確執の不在などの条件や、APSA (African Peace and Security Architecture) の形骸化といった傾向などを指摘することできるだろう。また、アフリカ諸国が「多元的な」国連 PKO をモデルにした活動を追求していく兆しはない。

Abstract

United Nations Peacekeeping Operations (PKOs), which had been expanding since the start of the 21st century, have shown a dramatic decline in just under a decade. Development aid and humanitarian assistance have also stagnated, revealing shortcomings in addressing the intensifying crises across various regions. Behind this phenomenon lies a historic structural transformation in the international community. In Africa, even as UN PKOs expanded in the past, there has been a consistent trend of growth in "partnership-based international peace operations," carried out in collaboration between the UN, (quasi-)regional organizations, and various regional initiatives. However, as the prominence of UN PKOs wanes, African partners in these initiatives are increasingly compelled to adapt. Somalia serves as an example, illustrating how African political initiatives through regional organizations are being respected, with the UN playing a growing role in providing supporting assistance. Nonetheless, challenges remain, such as the necessity for the absence of rivalries among regional powers and the risk of the African Peace and Security Architecture (APSA) losing its functionality. Additionally, there is no clear indication that African countries are pursuing activities modeled on "multidimensional" UN PKOs.

キーワード：国連 PKO、人道援助、開発援助、パートナーシップ、国際秩序、APSA、アフリカ、AU、IGAD、ソマリア

Keywords: UN PKO, humanitarian aid, development aid, partnership, international order, APSA, Africa, AU, IGAD, Somalia

はじめに

21 世紀に入って拡大傾向を続けていた国連 PKO（平和維持活動）は、過去 10 年弱の短期間に劇的な減少を見せた。開発援助や人道援助も伸び悩みの傾向が顕著だ。各地で深刻化している危機への対応に不備が生まれている。この事情の背景には、国際社会の歴史的な構造転換がある。

冷戦終焉後の世界は、自由民主主義の価値観の普遍化という現象を背景にして、政治・経済活動のグローバル化と言える状況が進展した。その流れを背景に、国連 PKO、開発援助、人道援助などは、質・量の拡大を果たした。しかし前提としてきた自由主義的な国際秩序への信頼感も低下し、たとえば人権規範などを基盤にして国家の統治機構の改革強化などにも踏み込む「多元的」な大規模 PKO ミッションは、もはや新設されなくなっただけでなく、次々と撤退を余儀なくされている。

ただし世界の武力紛争数は顕著に増加しており、国際平和活動などの国際的な介入行動の必要性がなくなったわけではない。全般的な停滞の傾向は、地域的な特性の違いを見せながら、進んではいる。21 世紀の国連 PKO の主な現場であるアフリカを例にとると、現在も、数多くの国際平和活動が展開しているのがアフリカである事情は、変わっていない。そしてアフリカでは、国連 PKO の規模が拡大していた時代から、国連と（準）地域組織や様々な地域的イニシアチブが協力しながら進める「パートナーシップ国際平和活動」が広がる傾向は確固として残っている。ただし、国連 PKO の存在感が減っていく中で、パートナーとなるアフリカ側も変容を迫られている。

国連 PKO が減退している背景の一つは、安全保障理事会における大国間の継続的な対立がある。その影響はアフリカ諸国にも及んでいる。加えてアフリカ諸国間側の独自の複雑な対立構造がある。ただし、それでもアフリカ諸国の協力関係による国際平和活動は進んでいる。2022 年 11 月に成立したエチオピアのティグレ紛争の停戦合意の仲介役を果たしたのは、AU（African Union：アフリカ連合）であった。停戦合意後の監視業務には、IGAD（Intergovernmental Authority on Development：政府間開発機構）があたっている。ソマリアでは、AU ミッションが 2025 年に移行する過程において、国連分担金による財政支援も投じられること

が予測される流れとなっている。地域機構等のアフリカの政治イニシアチブが尊重され、国連は側面支援の役割を担う場合が増えていくことを示唆する事例だ。ただし、アフリカ諸国の活動の条件として域内大国の確執の不在などの条件や、APSA（African Peace and Security Architecture）の形骸化といった傾向などを指摘することできるだろう。また、アフリカ諸国が「多元的な」国連 PKO をモデルにした活動を追求していく兆しはない。果たして現在の国際情勢と国際平和活動の停滞の環境において、「パートナーシップ国際平和活動」はどのような立場に置かれているのか？本稿では、残存している「パートナーシップ国際平和活動」の形態を確認しながら、継続要素と新たな傾向とを明らかにすることを試みる。

1. 縮小する国連 PKO と援助活動

国連の PKO 活動は、大幅に縮小してきている。21 世紀になってからの最初の 10 年ほどは、予算増とそれを反映した人員増が、継続していた。2010 年代になってから増加傾向が止まった。2010 年代の後半からは顕著に減少し始め、現在もその傾向は止まっていない。たとえば 2014-15 会計年度に約 84.7 億ドルあった国連 PKO 予算は、2024-25 年度では 55.9 億ドルとなっている²⁾。10 年間で、予算の 3 分の 1 以上が減少したわけである。10 年前に、国連 PKO のミッション数は 16 で、要員総数は 12 万 5 千人（軍事・警察要員で約 10 万 6 千人）の規模を誇っていた。現在は、ミッション数が 11 で、要員総数は 6 万 8 千人（軍事・警察要員で約 6 万人）である。要員総数の減少率は 45% 以上で、ほぼ半減しているような状態である。中でも文民の減少率は約 58% と大きくくなっている。予算よりも要員数の減少率の方が高いのは、多数の専門性の高い文民職員を多く必要とする大規模なミッションから先に削減対象にしているためである。具体的には、1 万人以上の要員を擁していたスーダンに展開していた UNAMID（African Union / United Nations Hybrid

²⁾ “Fifth Committee Approves \$5.59 Billion Budget for 14 Peacekeeping Operations, Service Centres, Headquarters Support Staff, Concluding Resumed Session”, UN website, accessed 27 October 2024 <<https://press.un.org/en/2024/gaab4463.doc.htm>>

Operation in Darfur : 国際連合アフリカ連合ダルフル派遣団) や、マリに展開していた MINUSMA (UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali : 国連マリ多面的統合安定化ミッション) が活動を終了させて撤退した。UNAMID 撤退は時期尚早だという批判もある中での決定だった。事実として、その後、スーダンは激しい内戦に陥る政治プロセスの悪化を見ている。MINUSMA は、受け入れ国でクーデターが発生し、クーデター政権が国連の撤退を要請するようになった失敗例である。

国連 PKO は、冷戦終焉時に全世界で 1 万人程度だった要員総数を、1990 年代前半の数年で約 8 万人程度にまで一気に引き上げたことがある。このときは、世界各地で国連 PKO の活動の失敗が相次ぎ、急速に縮小した。1990 年代末には、要員数 1 万人台で低迷していた。それが 21 世紀になってから再び増加し、10 年のうちに要員数 10 万人をこえるようになった³⁾。その時代の変遷を考えると、現在の状況は、21 世紀になってからの四半世紀の中では停滞期と言えるが、まだ 1990 年代後半の最低迷期ほどではないということになる。しかし近い将来のさらなる大規模ミッションの撤退も不可避と言われており、減少傾向に歯止めが見られない現状は、やはり深刻だと考えざるを得ない。

2000 年に『ブラヒミ報告書』が作成されてから、国連 PKO は活動内容の改革も進めた。それにともなうミッション数や派遣要員数の増大という量的拡大だけでなく、幅広い分野で文民専門家を派遣して現地社会の行政活動にも深く関わる質的拡大も図ってきた。だが 2014 年以降は新たな国連 PKO ミッションが設立されておらず、また今後も大規模ミッションの終了が続いていく見込みだ。新しい分野における質的拡大の領域でも、停滞が必至となっている⁴⁾。また、冷戦終焉後の世界では、国連安全保障理事会の決議をへた強制措置の権限を伴った軍事介入の事

³⁾ “Troop and police contributors”, “United Nations Peacekeeping”, United Nations website, accessed 27 October 2024 < <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> >

⁴⁾ 2000 年『ブラヒミ報告書』以降の国連 PKO の変革の内容については、篠田英朗『平和構築と法の支配: 国際平和活動の理論的・機能的分析』(創文社、2003 年)などを参照。

例も増大していたが、それも現在では見るものがなくなってきた。2011年には、リビアにおける文民の保護に関して、国連安全保障理事会が初めて「保護する責任（responsibility to protect: R2P）」という概念を決議文に入れる事例が生まれた⁵⁾。しかしそれもその後に踏襲されることはなく、今は再び用いられる可能性がほとんどなくなった状態にある。

もちろん武力紛争の数もまた減少しているのであれば、国連 PKO の減少は、それに伴ったものと説明されるはずだ。だが現実には真逆である。武力紛争の数は、過去 15 年ほどの間に顕著に激増している。UCDP (Uppsala Conflict Data Program) の資料によれば、国家が関与する武力紛争の数は、2010 年には 31 件であった。しかし 2023 年には 59 件にまで増えた。犠牲者数も増大している。つまり紛争の数も犠牲者の数も激増している一方で、国連 PKO は激減しているわけである。厳しい現実を目の前にして、以前のようには対応することができないという理解が固まってしまっている。

国連 PKO が停滞している中、武力紛争による人道的惨禍には、国連機関をはじめとする人道支援機関であった。しかし人道援助の予算も減少し始めている。国連 OCHA (Office of Coordination of Humanitarian Affairs [人道援助調整局]) などが毎年行う次年度の人道援助の 2024 年に向けた必要資金アピール額が、深刻な人道危機が悪化しているにもかかわらず、2023 年に対して大幅に減少したことが話題となった。2023 年に向けたアピール額が 567 億ドルであったのに対して、2024 年に向けたアピール額は 464 億ドルと設定された。それは 2023 年において実際に集まった資金が、199 億ドルにとどまり、充足率が 35.1% と稀有なほどの低率にとどまったためである⁶⁾。ロシア・ウクライナ戦争が長期化する中、欧米の伝統的な人道援助機関へのドナー諸国が、苦しい財政状況を抱えるようになったことなどが原因となっている。

開発援助は、2023 年に 2,237 億ドルの史上最高額の予算を獲得した。しかし、その内訳をみると、9% にあたる 209 億ドルがウクライナ向けであった。開発援助機関が執行する予算であるにもかかわらず、大きな

⁵⁾ UN Security Council Resolution, S/RES/1970 (2011), 26 February 2011.

⁶⁾ United Nations, *Global Humanitarian Overview 2024*, December 2023.

割合が非途上国向けの資金に向けられ、発展途上国向けの資金は減少するという傾向は、すでに 2022 年から顕在化していた⁷⁾。低開発の状態、武力紛争に伴う被害などにも対応しなければならない途上国向けの開発援助の予算は、減ってしまっているのが、現実なのである。

このように世界的規模で増大する武力紛争及びその他の危機に直面して、対応する側の国際社会に疲弊が見られるのが現状である。人道援助や開発援助は、紛争だけでなく、貧困、飢餓、疾病、気候変動に伴う災害被害などにも対応していかなければならない。危機が増幅しているにもかかわらず、対応が停滞しており、状況の悪化が懸念される。

2. 国際社会の構造的分断と変化

こうした武力紛争をはじめとする危機の増幅と、それらに対応する国際社会の疲弊という現象の背景には、現代の国際社会が抱える構造的な問題がある。まず指摘することができるのは、有力な諸国の間の深刻な対立である。ロシア・ウクライナ戦争は、欧米諸国とロシアの間の対立を深刻なものにした。アメリカと中国の間の超大国間の構造的な対立も根深くなっている。この状況の国連安全保障理事会では、欧米諸国が主導する案件にはロシアと中国が拒否権を発動する可能性が高く、ロシアが主導する案件では欧米諸国が拒否権を発動する可能性が高い。重要事項であっても、常任理事国の利害にかかわる案件であれば、妥協や調整が図られる可能性は低い。より具体的に言えば、ロシアを非難する内容のみならず、シリアや北朝鮮に不利になる内容の決議案にはロシアが拒否権を発動し、イスラエルを非難する内容の決議案にはアメリカが拒否権を発動する、といった具合である。この状況では、新しい国連 PKO が設立される気運が生まれてこないだろう。国連 PKO が数多く展開するアフリカには、アメリカとロシアに際立って深く関わっているほどで

⁷⁾ UN Global Crisis Response Group, *Aid under Pressure: 3 Accelerating Shifts in Official Development Assistance*, April 2024.

Focus 2030, “Slight Increase in Official Development Assistance in 2023”, 22 January 2024 accessed 27 October 2024 < <https://focus2030.org/Slight-increase-in-Official-Development-Assistance-in-2023>>.

はない。しかし常任理事国が相互に不信感を持ってにらみ合っている状況では、大きな財政的・人的資源の投入を伴う措置を決定するのは、非常に難しい。

さらに言えば、近年になるまで存在していた、武力紛争のほとんどは内戦であるという前提が、もはや通用しなくなっていることも指摘しておくべきだろう。複数の国家が関与する仕組みになっている武力紛争の場合の方が、国際平和活動の従事する諸国を集めることが難しくなる傾向は出てくる。ロシア・ウクライナ戦争がその典型であるが、中東におけるイスラエルと複数の諸国の諸勢力との戦争なども、国家と非国家主体との戦争という性格も持つが、国家と国家の間の対立の性格を持っていることも否定できない。

今日の戦争の大多数は、「国際化した内戦」といった概念でくくられる範疇に入るようなものである。つまり国家と国家の間の国際的な戦争の性格と、国家内部の内戦としての性格の両方を持っているようなものである⁹⁾。実はウクライナ東部において 2014 年から続いていたドンバス戦争が終結を見ないまま、2022 年のロシアの全面侵攻が始まった。国家間戦争が内戦を完全に吸収してしまったのでなければ、両者は併存している。ロシア・ウクライナ戦争は、国際紛争と内戦の要素の双方を内包していると言える戦争の典型例である。中東におけるイスラエルの占領地内部の勢力であるハマスの攻撃を理由にして開始され、その後はイエメンの実効政府主体であるフーシー派、さらにはレバノンの有力な軍事勢力であるヒズボラ、そしてイランとの間へと拡大していったイス

⁸⁾ 2022 年初頭から 2024 年 4 月までの間に、国連安全保障理事会では 14 回の拒否権行使が行われた。そのうち 10 回がロシアによるもので（ただし 3 回は中国も同調）、4 回がアメリカによるものである。両国の拒否権発動の仕方は、それ以前からも続いているパターンであり、自国及びそれぞれの国の友好国の利益を守るものである。United Nations website, “Veto List”, “UN Security Council Meetings & Outcomes Tables” accessed 27 October 2024 < <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>>.

⁹⁾ Hideaki Shinoda, “A Critical Examination of Theories and Practices of Conflict Resolution: How do we approach ‘international intra-state armed conflicts?’” ROLES Working Papers No.1, 12 July 2024; 篠田英朗「紛争解決の理論と実践の批評的な検討：『国際的な国内武力紛争』にはどのようにアプローチすべきか?」、ROLES Working Papers, 14 July 2024.

ラエルの交戦状態は、極めて複合的な性格を持つ戦争を生み出した。現在のところ、国連が PKO のような仕組みを通じて、これらの地域における紛争解決に寄与していくことができる可能性は、非常に低い。その理由は、大国の関与だけでなく、その他の周辺諸国なども様々な利害関心を持っていることにある。

人道援助や開発援助に目を向ければ、予算の伸び悩みは、伝統的なドナー国が、ロシア・ウクライナ戦争や中東での戦争への対応に忙殺され、財政的にも疲弊していることによるところが大きい。これは特殊な事情であるとも言えるが、長期に渡る構造的な疲弊を作り出している面もあり、過小評価することはできない。欧州や中東で、非常に大きな新しい負担を、これらの伝統的なドナー国に作り出している。

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development: 経済協力開発機構) DAC (Development Assistance Committee: 開発援助委員会) 構成国である欧米諸国に日本と韓国を加えた伝統的なドナー国は、世界経済における GDP シェアを下げているという構造的事情に目を向けないわけにはいかない。世界人口は増え、危機も増大しているのだが、対応するための資金を提供する諸国の経済力は、相対的に低下している。伝統的なドナー国のほとんどは、世界経済の平均成長率よりも低い経済成長しかしていない。ということは、援助のための資金のニーズと、伝統的なドナー国の経済力のギャップは、今後ますます拡大していくしかないことになる。

すでに超大国化した中国やインド、あるいはロシアやブラジルといった新興国は、OECD DAC のような仕組みを通じた援助調整をすることなく、独自のやり方で二国間援助を進めている。中国の「一帯一路」構想にしたがった援助活動は、その典型例である。これらの諸国は、国際機関に資金提供することにも、あまり熱心ではない。国際機関の意思決定が、欧米諸国出身の職員によってなされがちであることも、一因だ。だがいかに資金繰りが苦しくなってきたと言っても、伝統的なドナー国の側も、国際機関における自国の存在感の低下を歓迎するわけではない。大きなジレンマが生まれているわけである。

なお全般的な傾向として、「自由民主主義の勝利」といった表現で理解された国際社会の標準規範の普遍化の現象は、現在ではその勢いを

失っていると言われる。中東地域に甚大な被害を出し、遂には 2021 年のアメリカの屈辱的なアフガニスタンからの撤退は、欧米諸国中心の自由民主主義の規範を基盤にした国際平和活動や援助活動の威信を低下させたと言わざるを得ない。「二重基準」への批判は、ガザ危機をめぐっても、顕在化した。ICJ (International Court of Justice [国際司法裁判所]) によって発出されたパレスチナ問題あるいはより具体的に言えばガザ危機に関わる一連の法的権威を持つ決定などは、ことごとくイスラエルに無視されている。その後ろ盾となっているのはアメリカやイギリスなどの欧米諸国である。「自由民主主義の勝利」を謳っていた諸国が、国際法規範にのっとった決定に従うことができない、という現象が、顕著になっているわけである。この事情は、国際平和活動や援助活動にも、影響していかないわけにはいかないだろう。

3. APSA の形骸化

ここで議論の視点を、国際平和活動が盛んに行われているアフリカに向けてみたい。アフリカは、国際平和活動が最も活発に行われている地域である。もともと 21 世紀になってから国連 PKO を中心とする国際平和活動の量的拡大・質的深化は、ほぼアフリカでのみ行われたことであった。その背景は、単に対応すべき武力紛争が多いという事情だけでなく、アフリカ地域の諸国が国際平和活動の受け入れにおおむね積極的であるという事情があった。これは国連 PKO だけでなく、当該地域諸国のイニシアチブで行われる国際平和活動についても言える。アフリカでは、地域組織・準地域組織が活発に国際平和活動を行ってきている。「アフリカによるアフリカのための平和」という呼びかけの下、2002 年にアフリカ統一機構 (OAU) を発展させる形で設立された AU に、APSA (African Peace and Security Architecture [アフリカ平和安全保障アーキテクチャー]) が作られ、PSC (Peace and Security Council [AU 平和安全保障理事会]) が設置された¹⁰⁾。21 世紀に入って、国連も公式にはっきりと

¹⁰⁾ African Union, “African Peace and Security Architecture (APSA)”, <https://au.int/en/african-peace-and-security-architecture-apsa>

国際平和活動における（準）地域組織の不可欠の役割を認識し、国連と AU 及び様々な準地域組織との協力関係の発展を望むようになった¹¹⁾。アフリカは、「パートナーシップ国際平和活動」の主要な活動地域である¹²⁾。

AU の創設時に、ジェノサイドなどの甚大な人権侵害の予防を含む平和と安全の問題は、中心的な議題となった。そこで AU 制定法の第 4 条 (h) 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事態に関する総会の決定を追求するために加盟国に介入する連合の権利」を定めた。また AU 制定法第 4 条 (j) は、「平和と安全を回復するための連合の介入を要請する加盟国の権利」も定めた¹³⁾。AU が新たに設立した PSC の創設議定書は、2003 年 12 月に発効した。この議定書第 3 条が定める PSC の目的とは、まず「アフリカの平和・安全・安定」であり、平和創造、平和構築、紛争後復興、予防、国際テロとの戦い、共通防衛政策の発展、民主的実践の促進・良い統治と法の支配・人権擁護と基本的自由・人間の命の神聖性と国際人道法の尊重などの紛争予防の努力、などを達成することであった¹⁴⁾。

2004 年に AU は、APSA を設定した。APSA は 5 つの構成要素から成立する。まず APSA の中心である PSC、そして賢人委員会 (Panel of the Wise: PoW)、大陸早期警戒システム (Continental Early Warning System: CEWS)、アフリカ待機軍 (African Standby Force: ASF)、平和基金 (Peace Fund) である。さらに APSA は、AU 及び準地域組織を含む地域の経済共同体 (Regional Economic Communities: RECs) や地域的メカニズム (Regional Mechanisms: RMs) を含みこんで存在することとされた。AU と

¹¹⁾ See United Nations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (Capstone Doctrine)* (2008), pp. 85-86.

¹²⁾ See Hideaki Shinoda, *Partnership Peace Operations: UN and Regional Organizations in Multiple Layers of International Security* (Routledge, 2024); 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）。

¹³⁾ Constitutive Act of the African Union < https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf >.

¹⁴⁾ Article 3 of the Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union < https://au.int/sites/default/files/treaties/37293-treaty-0024_-_protocol_relating_to_the_establishment_of_the_peace_and_security_council_of_the_african_union_e.pdf >.

RECs との間の協力は、補完性 (subsidiarity)、相補性 (complementarity)、比較優位 (comparative advantages) の原則によって調整されることになった¹⁵⁾。

AU の APSA の確立は、国際平和活動の実施に向けて、地域機構と準地域組織もまたその一元的な体系図の中に組み込むことを狙ったものであった。理論的には、アフリカ大陸に存在するあらゆる地域組織が、APSA の要請を意識しながら運営されるべきものとなった。そのことがパートナーシップ国際平和活動の隆盛に与えた影響を過小評価することはできない¹⁶⁾。実際に、APSA が作られてから後の時期に、国連と AU 及びアフリカの準地域組織の間の協力関係は深まった。「パートナーシップ」には、主に三つの形態がある。第一は、「ハイブリッド型」で、国連と AU が、共同で一つの国際平和活動を運営する UNAMID の形態である。この形態は、UNAMID の事例の後、全く踏襲されていない。UNAMID の活動終了に伴って、事例が消滅した。国連と AU の一体化を想定したミッションは非効率的すぎた、という意識が、広範に双方の組織内で共有されているため、今後も再現される見込みは乏しい。第二の形態として、「時系列型」をあげることができる。これは地域組織と国連などの複数の組織が、国際平和活動の「引き継ぎ」を行い、時

¹⁵⁾ RECs はアフリカに 8 つあるとされる。COMESA (Common Market for Eastern and Southern Africa), CEN-SAD (Community of Sahel-Saharan States, ECOWAS (Economic Community of West Africa States), AMU (Arab Maghreb Union), IGAD (Intergovernmental Authority for Development), EAC (East African Community), ECCAS (Economic Community of Central African States), SADC (Southern Africa Development Community). See Marco Massoni, “Integration Dynamics between the African Union (AU) and the Regional Economic Communities (RECs) in light of a newly oriented Euro-African Geopolitics” in Raffaele Marchetti (ed.), *Africa-Europe Relationships: A Multistakeholder Perspective* (Abingdon: Routledge, 2020).

¹⁶⁾ Samuel Makinda and F. W. Okumu, *The African Union: Challenges of Globalization, Security and Governance* (Routledge, 2007); Isiaka A. Badmus, *The African Union's Role in Peacekeeping: Building on Lessons Learned from Security Operations* (Palgrave Macmillan, 2015); Tony Karbo and C. Murithi, *The African Union: Autocracy, Diplomacy and Peacebuilding in Africa* (I. B. Tauris, 2017); Jude Cocodia, *Peacekeeping and the African Union: Building Negative Peace* (Routledge, 2017); Giovanni Cellamare and Ivan Ingravallo (eds.), *Peace Maintenance in Africa: Open Legal Issues* (Springer, 2018).

系列的な連携を作り出すタイプのパートナーシップである。2010 年代に設立されたマリの MINUSMA (La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali : 国際連合マリ多元統合安定化ミッション) や中央アフリカ共和国の MINUSCA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique : 国連中央アフリカ多面的統合安定化ミッション) といった大規模な国連 PKO ミッションにつながった最近の事例は、このパターンの典型例であると言える。第三は、「機能分化型」だ。これは国連と地域組織のそれぞれが、異なる役割を担う「役割分担」の仕組みを導入することによって、事実上の分業の仕組みをとった協力体制を作り上げるタイプのパートナーシップである。AU が中心的な軍事活動を担い、国連が側面支援を行うソマリアの AMISOM (African Union Mission in Somalia : アフリカ連合ソマリア・ミッション) から ATMIS (African Union Transition Mission in Somalia : アフリカ連合ソマリア暫定ミッション) に展開した事例、国連の UNMISS (United Nations Mission in the Republic of South Sudan : 国際連合南スーダン派遣団) が PKO を行いながら、IGAD が調停にあたる南スーダンの事例なども、この形態に該当する。

この APSA は、仕組みとしては精巧にできている。アフリカでは、西アフリカの準地域組織である EOWAS (Economic Organization for West African States : 西アフリカ諸国経済共同体) などが、1990 年代から率先して国際平和活動にあたってきた。この実績を活かす形で、AU がアフリカ大陸全体に体系的な国際平和活動を実施していくための仕組みを導入したのである。ただし準地域機構の発展の度合いは、各準地域で異なっている。代表的な準地域機構を持っているのは、ナイジェリアを地域大国として ECOWAS を持つ西アフリカと、南アフリカを地域大国として SADC (Southern African Development Community : 南部アフリカ開発共同体) を持つ南部アフリカであろう。東アフリカでは、IGA や EAC (East African Community : 東アフリカ共同体) などの複数の準地域組織が存在し、しかもエチオピアとケニアという有力な地域大国が二つ存在するため、事情が異なる。北アフリカについては、国際平和活動ではエジプトが主導的な立場にあるが、その影響力には限界があり、基盤となる準地域組織を欠いている。APSA が前提とする仕組みでは、アフ

リカ大陸中央部の太湖地域を一つの独自の準地域としてみることになるが、基盤となる準地域組織がなく、ウガンダとルワンダの力が拮抗しているだけでなく、コンゴ民主共和国東部地域における内戦に深く関わっていることなどから、整理がつかない事情がある。

このような状況の中で、APSA の仕組みは確立された考え方としては相当程度に定着してきているものの、現実には円滑に機能して結果を出してきたとまでは評価できない。国連 PKO を停滞させている要因が、全てそのままアフリカ地域にあてはまるわけではない。しかし全く無関係であるわけでもなく、そもそも国連の関与が期待できない環境では、アフリカ諸国だけが突出して国際平和活動に乗り出す機運が見いだすことができない事情も生まれてくるだろう。準地域機構の中で最も活発だとみなされていたのは、西アフリカの ECOWAS だった。ECOWAS は 1990 年代のリベリアやシエラレオネへの大規模介入の経験などから、最も国際平和活動に精通している準地域組織だとみなされてきた。しかしその ECOWAS も、最近ではほとんど活動をしていない。現在、西アフリカは、冷戦終焉後の時代ではほぼ初めて、地域に国際平和活動のミッションが存在していない。1990 年代の国連 PKO が低調だった時代においてすら、ECOWAS が主導する大規模な軍事ミッションがシエラレオネなどに展開し、その後のやはり大規模な国連 PKO への「引き継ぎ」に備えていた。実態として ECOWAS の活動を軍事的に支えていたのは、常にナイジェリア軍であった。しかしそのナイジェリアは、自国の北部地域におけるボコ・ハラム掃討作戦を遂行するのに必死である。周辺国とともに MNJTF (Multinational Joint Taskforce [多国籍合同タスクフォース]) という軍事ミッションを形成して、ボコ・ハラム掃討作戦にあたってきている。しかしボコ・ハラム勢力の撲滅と言える状態にまではたどり着けていない。むしろ分派勢力の ISWAP (Islamic State West Africa Province: イスラム国西アフリカ州) や、集団誘拐を繰り返す武装犯罪集団なども横行しており、北部地域の治安状況は劣悪である。2023 年 7 月にナイジェリアに隣接するニジェールでクーデターが起こった際に、ナイジェリアのティヌブ大統領は軍事介入を示唆した。しかし国内での反発が強く、断念せざるをえなかった。世論が厳しかったのは、国内の治安が維持できない状態で他国に介入する余裕などない、という理由からであった。

西アフリカではマリ（2020 年 8 月・2021 年 5 月）、ブルキナファソ（2022 年 1 月・10 月）で連続してクーデターが発生していた。ニジェールとあわせて、サヘル諸国同盟（L'Alliance des États du Sahel: AES）を形成するに至る。これら三カ国は、いずれも旧フランス領から独立した諸国であるが、経済停滞の中でテロリスト勢力が闊歩する治安状況の責任を、フランス及びその他の欧米諸国に帰する態度をとっている。このためクーデター後、駐留していたフランス軍は、これらの諸国から撤退せざるを得なくなった。あわせてニジェールに置いていたアメリカの軍事基地も撤収となった。代わって入ってきたのが、ワグネル軍事会社を中心とするロシア人たちである。

マリのクーデター政権は、国連 PKO の撤収も求めた。これによって 2023 年末に MINUSMA が活動を終了させることになった。またマリ、ブルキナファソ、ニジェールが、モリタニアとチャドとともに形成していたテロリスト集団掃討を目的にした G 5 サヘル（G5-Sahel）も、三カ国が脱退したことによって、23 年末に、活動を停止させざるを得なくなった。5 カ国にまたがる広域のテロリスト集団の活動を撲滅することを目的にしていた G 5 サヘルは、中核の三カ国の脱退によって有名無実のものとなったのである。これによって地域諸国の平和活動ミッションが攻撃的軍事作成を担い、MINUSMA が実施できないテロリスト集団を掃討する軍事作戦を担うという「パートナーシップ」の実例が、消滅した。マリでの MINUSMA と G 5 サヘルの活動は、2010 年代の前半まで拡大を続けていた国際平和活動の最先端の大規模事例とみなされていただけに、マリの挫折は、大きな衝撃である。つまり類似の活動を開始する動機づけが働きにくくなる。そのため西アフリカでは、治安状況の劣悪化にもかかわらず、国際平和活動は存在していない。そしてその余波は、アフリカの他の地域でも受け止められている。

現在、国連主導の「機能分化型」パートナーシップの形態で、顕著な事例となっているのは、コンゴ民主共和国の MONUSCO（Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo：国際連合コンゴ民主共和国安定化ミッション）と SAMIDRC（Southern African Development Community [SADC] Mission in the Democratic Republic of

Congo [SAMIDRC]) の事例である¹⁷⁾。SAMIDRC は、2023 年末からコンゴ民主共和国に派遣されている SADC (Southern African Development Community : 南部アフリカ開発共同体) のミッションである。東部地域の紛争が長期化して終結が見えないどころか、悪化する兆候もあるため、住民の不満が国連施設への襲撃という形で顕在化したこともあった。こうした治安状況を受けて、コンゴ民主共和国が SADC の加盟国であるため、SAMIDRC が派遣されたのである。以前には、SADC は独立したミッションを派遣することを嫌い、MONUSCO の中に別働部隊と言ふべき FIB (Force Intervention Brigade) を作って、活動していた。しかし一つのミッションの軍事部門の中に、事実上は二つの軍事組織があるかのような編成には無理があり、現在では MONUSCO と SAMIDRC が併存する形となっている。なお SADC はモザンビークに SAMIM (SADC Mission in Mozambique) を派遣していたが、SAMIDRC の新規立ち上げに伴い、SAMIM については 2024 年になって撤収を始めた。これが SADC の派遣展開作戦を実施する能力の限界ということになる。

4. ソマリアの事例

東アフリカにおける大規模な国際平和活動の重要例は、ソマリアの AU ミッションである。AMISOM (African Union Mission in Somalia : アフリカ連合ソマリア・ミッション) から現在の ATMIS (AU Transition Mission in Somalia : ソマリア移行ミッション) に至る一連のソマリアにおける AU のミッションは、特異な存在である。AU が運営するミッションでありながら、国連安全保障理事会の授権を受けて、ソマリアにおける国際的な平和活動の中枢を担っている。2007 年 1 月に設立されてから、一貫してソマリアにおける軍事部隊を伴う国際平和活動は AU が担っている。ただし必ずしも最初からそのような仕組みが目指されていたわけではない。紆余曲折も経ている。しかし結果として、世界最大の国際平和活動ミッションを AU が担い、国連が側面支援を提供する「機能

¹⁷⁾ UN Security Council Resolution 2746 (2024), UN Document, S/RES/2746 (2024), 6 August 2024.

分化型」の「パートナーシップ」の形態が、ソマリアにおいて確立された¹⁸⁾。この歴史的な重要性を持つミッションが、今後どのように展開していくのかは、大きな注目点である。

AMISOM が展開する前には、IGA の平和活動ミッションである IGASOM (IGAD Peace Support Mission to Somalia : IGAD ソマリア平和支援ミッション) が、2006 年 9 月から AU と国連安保理の承認を受けて展開していた。すでに 2006 年 5 月の段階で、原理主義勢力であるイスラム法廷連合 (Islamic Courts Union: ICU) が形成されていた。アメリカが支援した軍閥が構成した ARPCT (Alliance for the Restoration of Peace and Counter Terrorism) が、ICU との間で「モガデシュの戦い」と呼ばれる戦闘を行ったが、結局、首都モガデシュは ICU によって陥落させられてしまう。これに危機意識を抱いた隣国のエチオピアは、ソマリアに侵攻する。その際、移行連邦政府とプントランドというソマリア領内の勢力は、エチオピアに味方した。軍事的に敗北した ICU は、2006 年 12 月にモガデシュから撤退し、組織としての ICU も解散となった¹⁹⁾。

事態の急変に対応して、AU の PSC は 2007 年 1 月に AMISOM を設立した。翌 2 月には、国連安保理が決議 1744 で AMISOM を承認する。AMISOM の目的は、ソマリアの国民和解とされた。AMISOM には国連憲章第 7 章の強制措置の権限が付与され、国民和解会議の構成員の安全を確保するためにはあらゆる手段をとることができるとされた。なおこの時点では、AMISOM が国連 PKO によって引き継がれるという見込みもあった。しかし国連側は反応せず、そのまま AMISOM の長期に渡る展開となった。なお 2017 年に採択された安保理決議 2372 以降は、AMISOM の治安維持の権限は、ソマリア連邦政府の治安部隊に移管されることが謳われている。

¹⁸⁾ Paul D. Williams, *Fighting for Peace in Somalia: A History and Analysis of the African Union Mission (AMISOM), 2007–2017* (Oxford University Press, 2018).

¹⁹⁾ アメリカは 2001 年 10 月当初から「対テロ戦争」の文脈でアフリカの角の地域のアル＝カイダのネットワークの掃討作戦に従事し始めた。エチオピアは、ソマリアのイスラム主義者がエチオピア国内の反政府勢力や敵対していたエリトリアと結びつくのを恐れていた。そこで両者の協力体制が生まれた。See Debora Valentina Malito, *Destabilizing Interventions in Somalia: Sovereignty Transformations and Subversions* (Abingdon: Routledge, 2020), Chapter 6.

国連は PKO の代わりに、AMISOM を支援するミッションを設立した。2009 年に設立されていた UNSOA (UN Support Office for AMISOM : 国連 AMISOM 支援事務所) を引き継ぐものとして、2015 年に UNSOS (UN Support Office in Somalia : 国連ソマリア・支援事務所) が安保理決議 2245 で設立された。さらに 2013 年の安保理決議 2102 は、政府機能を拡大させるソマリア連邦政府を支援して、ソマリアに平和をもたらすための政治調整を扱うミッションとして、UNSOM (UN Assistance Mission in Somalia : 国連ソマリア支援ミッション) を設立した。UNSOM は、治安部門改革や法の支配に関するソマリア連邦政府の機能を強化させる活動を行い、AMISOM も支援した。そして連邦政府と AMISOM だけでなく、国連カンントリーチーム (UNTC: UN Country Team) や IGAD や EU 及びその他の地域組織や二国間・多国間援助組織の活動の調整を行う役目を持った。

ただし 2024 年末に予定されている ATMIS の活動終了と、新たに立ち上がる AUSSOM (African Union Support Mission in Somalia) への移行に先駆けて、2024 年 10 月末で UNSOM は活動終了となり、2 年間の期限付で移行期間に活動する UNTMIS (UN Transitional Assistance Mission in Somalia) に引継ぎがなされた²⁰⁾。UNTMIS は、2 年の間に、UNSOM が持っていた権限を、ソマリア連邦政府、国連カンントリーチーム、UNSOS に移譲していく予定である。なお AUSSOM は、4 年間をかけて、活動を段階的に縮小し、ソマリア連邦政府への権限移譲を進めていく予定である。

このパートナーシップ国際平和活動の現状を象徴し、その将来に大きな影響を与えると言えるソマリアの事例の実施体制の変化の時期にあたり、三つの大きな課題を指摘しておくことが可能であると思われる。第一に、政治調整主体機関不在の影響、第二に、予算執行の複雑性、第三に、地域政治の確執の余波である。

第一の政治調整機関不在の影響の問題は、端的には UNSOM を引き継いだ UNTMIS が活動終了になった後に、政治調整支援を束ねる機関が

²⁰⁾ UN Security Council Resolution 2748 (2024), UN Document, S/RES/2748 (2024), 15 August 2024; UN Security Council Resolution 2753 (2024), UN Document, S/RES/2753 (2024), 30 October 2024

なくなる、という問題である。これはソマリア連邦政府の主導的役割に期待するという流れの反映であると言える。だが果たしてソマリア連邦政府にそれだけの政治的主導力を発揮する実力を備える準備があと 2 年で整うかは、未知数であろう。そもそもクランと呼ばれる種族社会の対立の歴史が根深く存在しているソマリアの国内政治においては、政治的・社会的諸集団間に簡単には解消されない確執がある。一般にはソマリア連邦政府の「能力構築 (capacity development)」の問題として認識され、あたかも技術的な課題だけが存在しているかのように誤認されるが、実態は必ずしもそれほど単純ではない。より本質的には、国内政治の諸集団間の対立構造が、連邦政府の「能力」が十分に発揮されない最大の問題であるとも言える。外部的な政治調整の度合いが低下した際に、そのような国内政治の課題がどのように展開していくことになるのかは、未知数である。また、多様な国際機関が、異なる役割を担って活動しているソマリアの場合、国際機関の間の調整だけでも、大きな政治力が必要になる。AUSSUM と UNSOS の役割が重要になってくると思われるが、もともと独特の体制で国際機関相互の連携が図られていただけに、調整体制の変容の行方もまた未知数と言わざるを得ない面がある。

第二に、予算執行の複雑性の問題がある。ソマリアにおける「機能分化型」の「パートナーシップ」国際平和活動の数年来の課題であったのが、費用負担の問題である。ソマリアの治安維持は、国際社会全体が関心を寄せる問題であり、もしソマリアが破綻すれば、アフリカ大陸のみならず、インド洋からアデン湾を通じて紅海に至る海洋交通にも大きな支障をきたすことになる。そうだとすれば、仮に要員提供を地域の有志国に委ねるとしても、財政負担については他の地域の諸国も協力していくべきではないか。こうした考え方から、従来から AU ミッションの活動には、欧米諸国の財政貢献が入っていた。しかし長期化して終わりの見えないミッションに対する財政負担に、欧米諸国はしびれを切らした。そこで国連との間で費用負担を共有する仕組みが長年にわたって模索されてきた²¹⁾。2023 年 12 月 21 日、国連安保理は、一般論として提

²¹⁾ 匿名の AMISOM、UMSOS、UNSOM、ATMIS、UNTSMIS 職員に対する聞き取り調査 (モガデシュ、2020 年 3 月、2023 年 11 月、2024 年 11 月)。

示しているが、AU ミッションと国連との費用負担の考え方を示す決議を採択した。それによれば、通常の国連 PKO と同じように加盟国が負担する分担金で、ミッション経費の 75% までをまかなうことができる旨が決められた。残りの 25% については、自発的な拠出金によってまかなわれるという²²⁾。この決議が最初に適用されるのはソマリアであり、ソマリアで適用されなければ他に適用される可能性はほとんどない、という理解は広く共有されていた²³⁾。

だが 75%あるいはその他の割合での国連による費用負担が実現した場合、国連による国連の基準での予算執行ルール適用が、厳格に図られていくことになる。それはAU ミッションである AUSSOM にとっては、大きな負担になる懸念がある。UNSOS の機能的な役割が期待されるが、UNSOS 主導の予算執行が広がりすぎることまた、AUSSOM に予期していない影響を与える懸念も生じうるため、配慮が求められる。パートナーシップ国際平和活動の「ハイブリッド型」の事例として生まれた UNAMID が、結局は国連と AU の間の組織文化や官僚主義的障壁によって、十分に機能せず、二度と「ハイブリッド型」は試されることはないと言われている現実を考えるならば、AUSSOM の予算執行の複雑性が、機能低下につながらないかどうかは、予断を許さない面がある。

なおあえて付記しておけば、これらの費用負担や AUSSOM への移行に関する決議が、ロシアによるウクライナ全面侵攻後の深刻に分裂した国連安全保障理事会によって採択されていることには、留意しておくことができるだろう。対立を深める常任理事諸国も、アフリカの国際平和活動の行方については、いまだに意見を合致させることができる。アフリカ諸国の利益を図る行動を邪魔するべきではない、という点につい

²²⁾ UN Security Council Resolution 2719 (2023), UN Document, S/RES/2719 (2023), 21 December 2023, paragraph 6.

²³⁾ ただしアメリカの議会にはアフリカ主導のミッションに国連拠出金を使用させることに懐疑的な議員が多く、2024 年 11 月の選挙でより懐疑的な傾向が強い共和党議員が上院の多数派を占めるに至り、2024 年末まで不透明な状況が続いた。1 月 1 日に AUSSOM が立ち上がる数日前の 12 月 27 日になってようやく安保理決議 2767 が採択され、国連分担金が AUSSOM に提供されることが決められた。アメリカは棄権した。UN Document Security Council Resolution 2767 (2024), UN Document, S/RES/2767 (2024), 27 December 2024.

ては、いまだに全ての常任理事国が関心共有をすることができているわけである。国際政治の荒波に翻弄されているとはいえ、国連の視点から見れば、あるいは常任理事国の視点から見ても、まだアフリカは第三者性を担保している。安保理では、中東に関する案件であれば、次々と拒否権によって葬り去られてしまう。それと比べると、ソマリアは明らかに事情が異なっている。

たとえ 75% あるいはそれ以下の費用負担であっても、AUSSOM 経費への国連分担金からの支出が決まると、過去 10 年間で初めて国連の PKO 予算は増額に転ずるかもしれない（もっともさらなる他のミッションの閉鎖と組み合わせた実施になるかもしれないが）。安全保障理事会内の対立や予算と人員の停滞などの制約を前提にしつつも、取捨選択し、パートナーシップを維持・強化・発展させる方向が、あらためて確認されることになるかもしれない。

第三に、地域政治の確執の余波の問題がある。なお 2024 年 1 月にエチオピアが、ソマリア領内の国際的には未承認の国家的存在であるソマリランドと港湾使用の協定を結んだ。エチオピアは、海軍を建設して、駐留させる予定であるとされる。これをソマリアの主権に対する甚大な侵害だと反発したのが、ソマリア連邦政府である。エチオピアがソマリランドとの間の協定の内容を見直すのでなければ、エチオピアはソマリアから徹底しなければならないという立場を表明した。そして従来からグレート・エチオピア・ルネサンス・ダム（GERD）問題でエチオピアと長年の対立関係を持っているエジプトに接近した。エジプトは、ソマリア連邦政府に軍事支援を提供するとともに、AUSSOM に要員提供することを約したのである。2024 年 11 月の段階で、この問題が、最終的に AUSSOM の兵力提供国の構成にどのような影響を与える結果になるのか、まだ結論が見いだせていない。エジプト軍のソマリアでの活動は必ずしも現実的に妥当性のある案だとはみなされていない。ソマリア連邦政府も、エジプト軍の展開を、ソマリア側から要請したわけではない、と説明した。エチオピア軍の残留も現実的に妥当な案として、可能性が排除されていない。しかし AUSSOM への移行が始まる直前になってもまだ構成国が決まらないということ自体が、地域政治の確執が AU ミッションに与える余波の大きさを物語る。こうした地域諸国間の対立

の構図によって、東アフリカ地域は、非常に緊張した状態にある。

大規模な国際平和活動には、強い利害関心を持って、積極的に関与をしてくれる近隣国の存在が、実態としては不可欠である。パートナーシップ国際平和活動は、活動地域の近隣にある諸国の強い関心と関与を前提にして、初めて可能になると言ってもよい。しかしそれは地域政治の確執を、国際平和活動に持ち込んでしまう温床になり得る仕組みであることもまた事実である。現在のソマリアの状況は、そのパートナーシップ国際平和活動の本質的な懸念の要素を、劇的に見せている。

おわりに

本稿では、国際社会の分断を反映した国際平和活動関連分野の停滞を指摘したうえで、アフリカの事例を参照しながら、現状をふまえて今後どのような展開が起こりうるのかを考察することを試みた。あらためて、果たして現在の国際情勢と国際平和活動の停滞の環境において、パートナーシップ国際平和活動はどのような立場に置かれているのか、という問いに立ち返るならば、次のように整理できるだろう。状況は非常に厳しく、停滞を前提に進んでいかなければならないが、パートナーシップの枠組みを重視し、安全保障理事会や加盟国の総意を反映した優先順位付けをして、最重要活動を維持するための努力は続けられている。