

アフリカにおける日・米・中・韓の 国連 PKO 政策

——スーダンを事例として——

井 上 実 佳

はじめに

1. アフリカの紛争と安全保障
 - 1.1. 現状と特徴
 - 1.2. アフリカ支援をめぐる連関と「緊張」
2. 各国の対アフリカ政策と PKO
 - 2.1. 日本―「国際貢献」の実践として―
 - 2.2. 米国―対アフリカ戦略の変化と AFRICOM, PKO ―
 - 2.3. 中国―「国際的プレゼンス」と経済的動因―
 - 2.4. 韓国―「グローバル・コリア」と PKO ―
3. 事例研究―スーダン―
 - 3.1. ダルフール紛争 (UNAMID)
 - 3.2. 南北和平と南スーダンの独立 (UNMIS, UNMISS)

おわりに

1. は じ め に

国際社会はアフリカの紛争にどのように対応しているか。また、そこにはいかなる特徴と課題があるのか。本稿は、この問いを、日本、米国、中国、韓国による国連平和維持活動 (PKO) への取り組みを通して検討することを目的とする。

アフリカの紛争は国際社会に課題を提示してきた¹⁾。紛争下では、ジェノ

1) 例えば、武内も、アフリカの諸事例は、紛争に対する国際的な取り組みの典型であり、そこで得られる教訓も一定程度普遍性を有すると指摘する (武内進一編、

サイド、難民・国内避難民の発生など、様々な問題が同時多発的に生じる。また、アフリカの紛争の背景として、歴史的経緯や他国からの介入、エスニック・グループ間の対立・緊張や経済格差、水や石油、レアメタルなど資源の争奪といった諸要因が複雑に絡み合っている。このようなアフリカの紛争については二国間、多国間枠組みを通して様々な取り組みが行われてきた。特に、国際機構である国連を通して実施されるものとして、PKOを挙げることができる。PKOは国連憲章に明記されていない、いわば「グレーゾーン」の活動として、その時々国際情勢や加盟国の意思、国連がおかれた立場や機能を反映する。そのPKOがアフリカに展開する際は、各紛争の特徴に応じたマンデートや任務が求められる。また、加盟国にとっては、「死活的国益が絡まない」、「積極的になる理由がみつからない」紛争に、限られた人的・物的・財政資源を割いていかなる活動を実施すべきかが懸案となってきた。

日本政府も、ODAにおけるアフリカの重点化やアフリカ開発会議(TICAD)の継続的開催など、対アフリカ政策の拡充を図ってきた。特に前者については、ODA予算を使ったアフリカ各地のPKO訓練センター支援など、安全保障分野への拡大もみられる。このことは、「資源大国アフリカ」で米国、中国など各国が政治・経済的影響力の拡大を図っていることと無関係ではないだろう。また、日本政府が加盟国の中でPKO予算を2番目に多く拠出したり、国連スーダンミッション(UNMIS)(2010年)、国連南スーダンミッション(UNMISS)(2011年)へ要員を派遣したりしていることは、国連を通じたアフリカの安全保障に貢献しようという意思の表れでもある。

そこで、本稿では、日米、および両国に関連の深い中国、韓国が、アフリカの紛争を外交政策上どのように位置づけ、PKOのいかなる点に意義を

→ 『戦争と平和の間——紛争勃発後のアフリカと国際社会』アジア経済研究所、2008年、4ページ)。

見出しているのか整理を行う²⁾。そのうえで、事例としてスーダンを取り上げる。同国では、UNMIS, UNMISS, 国連アビエ暫定治安部隊 (UNISFA), アフリカ連合 (AU) によるミッション (AMIS), さらには両機構の「ハイブリッド型 PKO」と呼ばれる国連 AU ダルフール合同ミッション (UNAMID) の設置・展開がみられた。特に、PKO については、日・米・中・韓各国の参加に各々の政策が反映されており、スーダンで各国はどのような関係にあるのか、また、アフリカにおける平和維持をだれが担うか (担いうるのか) について考えることに他ならない。以上をふまえ、アフリカ PKO への参加が日本の安全保障政策に与える示唆を検討する。

本稿の意義としては、まず、アフリカにおける平和維持に関する国際関係の動向を検討した先行研究の不足が挙げられる。各国の対アフリカ政策、PKO 政策については徐々に蓄積されてきているものの、アフリカというひとつの地域において各国がどのような連関を持っているのかは必ずしも検討の主題になっていない。日・米・中・韓が国際関係におけるアフリカの位置づけの変化にどのように向き合ってきたか。また、各国にとってアフリカ PKO に関与する意義はなにか。これらを探ることは、日本の安全保障、日米関係をより多角的に把握する機会を提供する。第二に、本研究は日本の外交・安全保障政策におけるアフリカの位置づけの再検討につながる。なぜ日本政府は「遠く離れた」アフリカに人的・物的・金銭的資源を提供するのか。アフリカにおける平和維持を通して、日本は何を達成できるのか。この検討は、「人間の安全保障」といった日本の外交政策理念の重要性の裏づけにもつながるだろう。そして第三に、各国の PKO 政策がもつ意味を問うことは、国連の活動がどのような主体からいかなる影響を受

2) アフリカには、上記 4 カ国だけでなく、欧州、とくに旧宗主国の英仏も深い関わりを持っている。また、近年では EU や NATO といった機構が域外活動としてアフリカの安全保障に積極的にかかわっている。本稿では、それらの重要性を認識しながらも、日本の安全保障政策に密接な関わりをもつという観点から米、中、韓を取り上げる。

けるのか理解する一助となる。以上の検討は、翻ってアフリカにとっての安全保障を問い直すことにもつながる。

1. アフリカの紛争と安全保障

1.1. 現状と特徴

国連はこれまで30の PKO をアフリカで展開してきた。PKO 要員数が過去最大を計上した2010年3月、アフリカに展開した要員は75,902名と PKO 全体 (101,939名) の74%を占めた³⁾。特に、アフリカの角や中央アフリカでは PKO がオーバーストレッチを起こしたり高コストがかかったりする事態が生じ、果たして PKO を持続的に展開できるかという問いまで生じさせた⁴⁾。2012年10月末時点でも7つのミッションがアフリカ大陸に展開している。同年8月末時点で、国連西サハラ住民投票監視団 (MINURSO)、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション (MONUSCO)、国連リベリアミッション (UNMIL)、国連コートジボワール活動 (UNOCI)、UNAMID、UNMISS、UNISFA の要員を合わせると、軍事要員は PKO 全体82,820名の約75% (62,060名)、警察官は13,485名の約70% (9,414名) を占める。文民要員は2012年7月末時点で18,170名の約72% (13,020名) である⁵⁾。財政面では、2012年7月1日から2013年6月30日の期間をみると、PKO 全体で承認された約72.3億ドルのうち、約72% (約52.4億ドル) が上記7つのアフリカ PKO に充てられている⁶⁾。さらに、要員提供国の内訳をみると、PKO 全体について提供数が多いのはパキスタン、バングラデシュ、インドといった南アジア諸国だが、アフリカ諸国も軍事要員全体の37.1%、警察

3) <http://www.un.org/en/peacekeeping/archive/2011/bnote0311.pdf>. なお、本稿で参照したウェブサイトのアクセス日は、いずれも2012年10月29日である。

4) The Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations 2011*, Lynne Rienner Publishers, 2011, pp. 1-2.

5) <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

6) 同上。財政規模が最大のミッションは UNAMID で約17億ドル、2番目が MONUSCO の約15億ドルである。なお、PKO 予算には AU ソマリアミッション支援事務所 (UNSOA) の経費も含まれている。

官の36.5%を占める。とくに、アフリカに展開する PKO に関していえば、軍事要員の49.7%、警察官の43.2%をアフリカ諸国が提供している⁷⁾。

国連は、2000年前後から、アフリカの諸課題を「特別項目」と設定し重点的に対処してきた。1998年の国連事務総長によるアフリカの紛争に特化した報告書⁸⁾、2000年の事務総長報告「ミレニアム・レポート」⁹⁾では、アフリカの安全保障や経済社会開発に取り組む重要性が指摘された。とくに、後者は2000年9月に国連総会で各国首脳が合意した「ミレニアム宣言」¹⁰⁾に反映された。さらに、この宣言は2005年の世界サミット成果文書で再検討されたが、その際にもアフリカのニーズに応えるため継続的な関与が必要性とされた¹¹⁾。このように、国連でアフリカにおける平和と安全の維持が重点課題と位置づけられていることに留意する必要がある。

さらに注目すべき点として、AU など地域機構、準地域機構と国連との連携、協働が顕著になっている。1990年代には、西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) がリベリアやシエラレオネなどへ独自の平和維持部隊を派遣した。AU も、2006年の AU ブルンジミッション (AMIB) を皮切りに、本稿でも取り上げるスーダンへ AMIS, UNAMID を派遣した。さらに、AU がソマリアに展開するミッション (AMISOM) については、国連フィールド支援局 (DFS) 下の国連 AMISOM 支援事務所 (UNSOA) が兵站、要員の訓練等を支援している¹²⁾。安全保障分野における国連とアフリカの (準) 地域機構との関連が強まっており、「アフリカ自身による安全保障」を追求すべく、各国の政策においても AU 支援が実施されている。

7) いずれも2011年10月31日時点。データについて詳しくは、The Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations 2012*, Lynne Reinner Publishers, 2012, pp. 142-147を参照。

8) UN Document, A/52/871-S/1998/318, 13 April 1998.

9) UN Document, A/54/2000, 27 March 2000.

10) UN Document, A/RES/55/2, 8 September 2000. 特に、パラグラフ27-28を参照。

11) UN Document, A/RES/60/1, 24 October 2005. 特に、パラグラフ68を参照。

12) 国連による AMISOM 支援については、UN Document, S/2012/643, 22 August 2012 (ソマリアに関する事務総長報告書) を参照。

アフリカの安全保障にもっとも影響を及ぼしている特徴は「国家の破綻」である。その下で生じる紛争では、しばしば苛烈な人道危機が生じ、「保護する責任」(R2P)や「文民の保護」(POC)といった国際レベルでの安全保障課題を提示してきた。さらに、「国家の破綻」に乗じて行われるテロ活動は、アフリカ域外にも及ぶ脱国家的課題となっている。このようなアフリカの紛争に、国際社会はいかなる政策ツールを用いて対処すればよいのか。国際の平和と安全の維持について主要な責任を負う国連は、この問いとの対峙を迫られてきた。中でも、安保理は国際政治上の正統性・妥当性という観点から、事務局は政策・活動の実施可能性という観点から取り組んできた。その中で選択されてきたのが PKO の設置・展開である。

1.2. アフリカをめぐる「緊張」と連関

それでは、日・米・中・韓は、アフリカの紛争と PKO をどのように位置づけているのだろうか。結論からいえば、各国いずれもアフリカ PKO への要員派遣や財政支援を行っており、安全保障・外交政策における位置づけは小さくない。第二に、なぜ国連、特に PKO への参加を通してアフリカの安全保障に関与しているのかについては、同地域における政治・経済的利益の拡大を目指す日、米、中と、自国の安全保障・外交政策の転換の表出先としてアフリカへの関与を行っている韓国という分類をすることができる。

一見、アフリカをめぐる緊張が生じていると思わせる要素は少ない。例えば、米国のアフリカへの関与において中心的役割を果たしている「米国アフリカ軍」(The United States Africa Command: AFRICOM)設置については、アフリカの地下資源獲得や市場の確保を目的として台頭する中国のけん制が目的なのではないか、という見方が存在する¹³⁾。実際、中国

13) David Francis, "Introduction: AFRICOM-US strategic interests and African Security," David J. Francis eds., *US Strategy in Africa: AFRICOM, Terrorism and Security Challenges*, Routledge, 2010, p. 6.

の2006年の貿易・商業は500億ドルにのぼるうえ、中国は原油の3分の一をアフリカから輸入している。さらに、中国は国際通貨基金（IMF）や世界銀行といった国際機関や欧米諸国が課すような制度改革・意識改革、制約や制限なしに二国間援助を実施するため、アフリカ諸国にとっては「ありがたい」存在である¹⁴⁾。そのため、アフリカの資源をめぐる米中間で競争が繰り広げられれば、アフリカに悪影響なだけでなく、（たとえどんなに政治体制が非民主的であっても）「友好的な」政府を下支えする冷戦期の政治が再び展開されるのではないかと、また米中という「巨人間のバトル」が繰り広げられれば、アフリカのいずれかの国や地域が資源をめぐる争いの新たな交差点になるのではないかと、といった懸念が生じるなど¹⁵⁾、米中の緊張が懸念されているのも確かである。

他方、アフリカの安全保障という困難な課題に直面した各国がバーデン・シェアリングをしている、アフリカ支援を通じて多国間協力の枠組みを模索している側面もある。例えば、2010年12月に行われた、アフリカに関する日中韓政策協議は4回を数えている¹⁶⁾。各回において、アフリカの平和と安定の促進の重要性を確認するとともに、支援内容の重複や不足を調整するだけでなく、アフリカ支援を通じた三か国外交の促進が図られた。そしてなにより、PKO は国連という国際機構を通じた多国間協力であり、アフリカの紛争に PKO を設置・展開することは、それに携わる国々が直接的・間接的に関係性を持つことに等しい。日・米・中・韓、そして他の加盟国は PKO を通してアフリカの平和維持を行っているといえる。緊張関係にあるように見える米中についても、両国は2012年3月に米中戦略・経済対話に関する共同声明でアフリカの PKO に関し協力していく方針を確認しており¹⁷⁾、スーダン・南スーダン関係などアフリカの安全保障につ

14) 同様の指摘は、例えば以下を参照：セルジュ・ミッシェル、ミッシェル・ブーレ著、中平信也訳『アフリカを食い荒らす中国』河出書房新社、2009年。

15) Francis, *op. cit.* p. 6.

16) http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/africa/jck_1112.html.

17) “Joint Statement on the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue Outcomes” ➤

き連携を追求する姿勢がみてとれる。アフリカには、まさに、このような「緊張」と連関の混在がみられる。そこで、以下では各国の政策を整理する。

2. 各国の対アフリカ政策と PKO

2.1. 日本―「国際貢献」の実践として―

日本は、アフリカを外交政策における重点地域と設定するとともに、「平和の定着」をアフリカ支援の柱と据えている¹⁸⁾。1993, 1998, 2003, 2008年と4回にわたり TICAD を実施したほか、2006年には TICAD の枠組みを活用して「アフリカにおける平和の定着会議」を開催した。2013年には TICAD Vが開催され、今回からは AU 委員会が共催する予定である。このようなアフリカ重視の政策の意図としては、①食糧安全保障や希少資源、石油等の確保、②脱国家的課題を抱えるアフリカ支援を通じた国際貢献、③安保理改革などにおける支持獲得¹⁹⁾ が考えられる。さらに、日本が国連加盟を目指していた1950年代、度重なるソ連による拒否権行使に接し、アジア重視やアジア・アフリカ諸国との連携の重要性を認識したという歴史的経緯もある²⁰⁾。ただし、近年では中国ほか他国のアフリカへの接近も目覚ましく、日本が何を目的としてアフリカ支援を実施するのか明確化する必要がある。

✧ of the Strategic Track May 3-4, 2012,” Media Note, Office of the Spokesperson, Washington, DC, May 4, 2012 (<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/05/189287.htm>).

18) 『外交青書2011』, 135ページ。

19) 外務省ウェブサイト (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/comment/faq/area/africa.html>)。例えば、2012年1月の山根外務副大臣のエチオピア訪問・AU 閣僚執行理事會出席に際しては、各会談において日本側から国連安保理改革、気候変動問題、北朝鮮人権状況決議、各種国際選挙等、国際場裡における諸課題への対応に関する協力を改めて要請したことが明らかになっている (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/fuku/yamane/au1201/gaiyo.html>)。

20) 井上寿一「国連と戦後日本外交―国連加盟への道・一九四五～五六年」, 近代日本研究会編『戦後外交の形成』(年報近代日本研究 16) 山川出版社, 1994年, 206-208ページ。

また、2003年に閣議決定された ODA 大綱は平和構築を重点課題に設定している。日本政府には、憲法 9 条にかんがみ、武力行使を伴う活動への参加に制約がある。そのような中、平和構築支援は主要な貢献活動であり、国際平和協力法の PKO 参加 5 原則も紛争後を重視しているとされる²¹⁾。さらに、日本政府の外交方針で重要な位置を占めているのが「人間の安全保障」の推進である。アフリカ支援は、まさにこれら日本の「国際貢献」にまつわる基本方針の実践と位置づけられよう。

このような中、日本は国際平和協力の実践として PKO への参加・貢献を模索してきた。従来、日本は国連通常予算、PKO 予算いずれについても米国に次ぐ拠出国だが、2007年に自衛隊法で国際平和協力活動が本来業務化されてからは、自衛隊の要員派遣についても促進を図っている。2012年 8 月末時点で、日本は 4 つの PKO（ゴラン高原、ハイチ、南スーダン、東ティモール）に軍事・警察要員 529 名を派遣している。中でも、アフリカ PKO への参加は日本政府にとって大きな方針転換だった。1990年代前半、政府はモザンビークの PKO（ONUMOZ）やルワンダの難民支援に自衛隊を派遣した。しかし、活動環境の過酷さや冷戦後の PKO の変化に適応することは容易でなく、それ以降、アフリカ PKO への参加は実施されなかった。このような経緯を経て実現したのがスーダン（UNMIS）、南スーダン（UNMISS）への自衛隊要員派遣である（表を参照）。

また、先述のとおり、日本政府は ODA の枠組みを通してアフリカの PKO センター支援も実施している。主な内容は人材育成や設備・研修支援である。とくに後者について、政府は援助実施原則において ODA の軍事的用途への使用回避を図ってきた。そのため、たとえ PKO 支援が目的であっても、軍や軍人を対象としうる事業に ODA を適用することには慎重だった。しかし、2007年度の非 ODA 予算により、国連開発計画（UNDP）との協力のもと、PKO センター支援（総額約 18 億円）を決定し、エジプト、

21) 青井千由紀「平和構築の新展開と日本」『国際問題』No. 598, 2011年 1・2 月号, 34ページ。

表 日・米・中・韓のアフリカ PKO 要員提供状況 (2012年 8 月)

	要員の種類	UNMIL	UNOCI	MONUSCO	MINURSO	UNAMID	UNISFA	UNMISS	UNMIS (2010年 3 月)
日本	警 察 官	—	—	—	—	—	—	—	—
	軍 事 顧 問	—	—	—	—	—	—	—	2
	軍事部隊要員	—	—	—	—	—	—	271	—
米国	警 察 官	16	—	—	—	—	—	7	7
	軍 事 顧 問	4	—	3	—	—	—	—	—
	軍事部隊要員	6	—	—	—	—	—	5	—
中国	警 察 官	18	—	—	—	—	—	14	11
	軍 事 顧 問	2	6	12	10	—	—	3	12
	軍事部隊要員	564	—	218	—	323	—	347	444
韓国	警 察 官	—	—	—	—	—	—	—	—
	軍 事 顧 問	1	—	4	4	—	—	2	6
	軍事部隊要員	1	2	—	—	2	—	6	1

出展：国連ウェブサイト：http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/august12_3.pdf をもとに、著者作成。
 ※ 国連予算でまかなわれない日本要員については国連のデータに反映されていないため、実際には上記以上の要員がアフリ
 カで活動している。たとえば、2012年 7 月末時点で、日本は国際平和協力法に基づき UNMISS に352名の要員を派遣したが、国
 連等の統計には272名と計上されている (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/peace_b/genba/pdfs/m_haken_ckg.pdf)。

ガーナ、ケニアなど5か所の PKO センターに対する機材供与、施設整備、研修などを実施した。この狙いは、PKO の量的拡大と質的变化に伴い、PKO 予算の拡大が続く中、アフリカの安全保障を域内で実施できるよう促すことである²²⁾。

さらに、昨今、独自の平和維持部隊を展開するなど安全保障分野に取り組んでいる AU についても、日本政府は主に財政面で支援を行っている。AU の前身であるアフリカ統一機構（OAU）だった1996年以来、平和基金を通じて行われた支援は2012年までに615,8万ドルにのぼる。2004年には AMIS などによるスーダン・ダルフル問題関連の取り組み支援（207万ドル）、2006－2007年には AMISOM に関連してモガデシュ及びナイロビ事務所支援（約50万ドル）を行った。このほか、2009年にはスーダン・ダルフルにおける DDDC（Darfur Darfur Dialogue and Consultation：ダルフル・ダルフル対話）会合の実施を支援したように（21,3万ドル）、日本政府は AU の紛争対応を支援している²³⁾。

22) http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/23/8/0809_02.html; <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol19/index.html>.

23) <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/oau/shien.html>. このほか、2010年に日本政府が AU（AU 委員会）と交わした共同コミュニケによれば、AU だけでなくアフリカ域内の地域経済共同体（RECs）との関係強化にも取り組むとしている（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/22/8/PDF/080204.pdf>）。RECs には ECOWAS や南部アフリカ開発共同体（SADC）、政府間開発機構（IGAD）、中部アフリカ諸国経済共同体（ECCAS）などがあるが、いずれも紛争解決メカニズムの発足や、独自の平和維持部隊展開などを通じてサブリージョナルなレベルでの平和維持・平和構築に関与を深めている。詳細については、例えば以下を参照：Rodrigo Tavares, *Regional Security: The Capacity of International Organizations*, Routledge, 2010; 滝澤美佐子「第7章 紛争解決における国連とアフリカの地域機構」川端正久、落合雄彦、武内進一編『紛争解決——アフリカの経験と展望』ミネルヴァ書房、2010年、169-194ページ；オスマン・ブラ、落合雄彦「西アフリカ諸国経済共同体による紛争解決の試み」落合雄彦編『アフリカの紛争解決と平和構築——シエラレオネの経験』昭和堂、2011年、3-21ページ。

2.2. 米国—対アフリカ戦略の変化と AFRICOM, PKO —

歴史的に、米国にとってアフリカはヨーロッパの「勢力圏」であり²⁴⁾、外交政策では「周縁」だった²⁵⁾。アフリカ諸国に対し影響力を持ってきたのは旧宗主国の英仏である²⁶⁾。確かに、冷戦期、米ソは競ってアフリカ諸国に援助を行った。米国は、新米政権の拡大を図り、時には政治体制を問わない軍事・経済援助を実施した²⁷⁾。しかし、ひとたび冷戦が終わると、米国にとってアフリカの戦略的重要性は低下した。

片原が指摘するとおり、冷戦後、米国はアフリカの戦略的重要性の高まりに伴い、包括的なアフリカ戦略を策定・展開している。その意図は、①エネルギー資源確保②積極的な対アフリカ資源外交を行う中国に対する戦略的対応③テロとの戦い④紛争、海賊などの犯罪、無政府状態、破綻国家などアフリカの安全保障課題への対応⑤アフリカにおける民主化・人道・開発支援を重視する国際社会への対応⑥多国間外交におけるアフリカの重要性拡大につきリーダーシップを発揮すること、である²⁸⁾。1990年代初頭、ブッシュ（父）政権は、アフリカ援助の条件として民主化などを掲げたことから、援助額は激減した²⁹⁾。ソマリアにおける「国家の破綻」や人道危機に際し、米国政府は派兵を行ったが、そこで負った傷は「ソマリア・シ

24) 三須拓也「1950年代米国の対アフリカ支援を巡る外交的ジレンマと多角的政策——コンゴ国連軍の起源に関する一考察——」『金城学院大学論集』第205号、2004年、205ページ。

25) Xu Yi-chong, “China and the United States in Africa: Coming Conflict or Commercial Coexistence?,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 62, No. 1, March 2008, p. 18.

26) 特に、フランスに関しては旧フランス領アフリカ諸国との密接な関係が指摘されてきた。例えば、遠藤貢「現代世界におけるアフリカ——主要国の関与の現状と課題」『国際問題』No. 591, 2010年5月、9-10ページ；フランソワ・グザヴィエ・ヴェルシャヴ『フランサフリック——アフリカを食いものにするフランス』緑風出版、2003年を参照。

27) 片原栄一「米国の対アフリカ戦略——グローバルな安全保障の観点から——」『防衛研究所紀要』第12巻第2・3合併号、2010年3月、80ページ。

28) 同上、81-84ページ。

29) 同上、80-81ページ。

ンドローム」となった。クリントン政権が大統領令25を発したことは、アフリカの紛争への関与が米国の死活的国益に関わるか否かに大きく左右される要因となった³⁰⁾。このようなアフリカの位置づけは2001年9月の同時多発テロを機に変化した。それは、アフリカの安全保障強化が自国、ひいては国際社会の安全と安定につながるとの認識による。すでに、米国政府は1998年のケニア・タンザニア米国大使館爆破事件を契機にテロ対策を本格化していたが、「アフガニスタンのテロリストの3分の1はアフリカから来た」といわれる中、アフリカ諸国との連携が不可欠だと認識した。紛争予防を目的とした能力開発に焦点を当てることで、アフリカの平和と安全、統一が図られている³¹⁾。

それでは、米国の対アフリカ戦略はどのような点に変化がみられるだろうか。少なくとも2点をあげることができる。まず、AFRICOMの設置である。AFRICOMは2007年2月にブッシュ大統領が設置を表明した³²⁾。紛争やテロリズムなど多様な脅威に対処すべく、もともと別個の統合軍(EUCOM, CENTCOM, PACOM)が担当していたアフリカ地域に統一的

30) Francis, *op. cit.*, pp. 5-6.

31) Yi-chong, *op. cit.*, p. 20.

32) フランシス (David Francis) によれば、AFRICOMに関するアフリカでの反応は様々であり、世論も二分された。一方では、AFRICOM設置はアフリカに米国の対テロ戦争の新しい地平を開くためなのではないか、「米国帝国」の足がかりに過ぎないのではないか、アフリカがテロの標的になるのではないかと、などの懸念が生じた。また、AFRICOMの設計や運用に際し、AUなどが模索する安全保障の取り組み(アフリカ待機軍など)を考慮に入れていないとの批判もあった。これらにかんがみ、2008年2月18日、ブッシュ大統領はアフリカ歴訪中にAFRICOMの本部をアフリカではなくドイツのシュツットガルトに置くことを表明した。他方、政策担当者・軍・政府には、AFRICOMが、アフリカ諸国にガバナンスや域外からの直接投資、長期的開発を可能とする環境を提供するとの考えもあった。開発、人道支援従事者らは、米国の対アフリカ政策において政府・組織間の調整が図られることへの期待があったほか、準地域機構はAFRICOM設置を紛争予防、平和維持の能力開発を図る機会とみなした。さらに、民間セクターにとって治安問題は死活的であり、AFRICOM駐留による安定化を期待した (Francis, *op. cit.*, pp. 5-9)。

に対応することを目的としている。紛争予防に焦点を当てるほか、国務省、米国国際開発庁（USAID）等との連携・協働を想定している³³⁾。また、アフリカの地域機構・準地域機構との連携を視野に入れていることも確認しておくべきだろう。AFRICOM は AU の平和維持部隊訓練・平和構築、紛争予防支援をうたっているほか、AU や ECOWAS、コフィ・アナン国際 PKO 訓練センター（ガーナ）といった平和維持分野の関連組織にリエゾン・オフィサーを置いている。

そして、AFRICOM とともに米国の対アフリカ戦略の変化を見出すことができるのが PKO である。そもそも、クリントン政権はソマリアからの撤退以降アフリカの紛争対応に消極的だったが、1997年に「アフリカ危機対応構想」（African Crisis Response Initiative: ACRI）を掲げ、アフリカ諸国の PKO における軍事能力を向上させる訓練・装備支援を行った。ブッシュ政権も「アフリカ緊急作戦訓練支援計画」（ACOTA）を通して PKO 要員の育成支援を行った³⁴⁾。片原によれば、2005年以降、米国はアフリカ20カ国で39,000人の PKO 要員を育成した。これは、2008年の報告によれば、AU もしくは国連のミッションに参加する要員の8割以上にあたるとされる³⁵⁾。さらに、2009年7月、ライス国連大使が米国議会公聴会において「PKO は国益の一部である」と発言したことは、米国がアフリカ PKO の重要性を認識していることの一例でもある。

2012年8月末の時点で、米国は6つの PKO に軍事・警察要員146名を派遣している。米国の PKO 関与の特徴は専門職・一般職員（文民）を多く送り込んでいることである。たとえば、2011年10月の統計によれば、PKO の国際スタッフ7,037名のうち5%（355名）が米国国籍だった。これは加盟國中1位である³⁶⁾。同時期に米国の派遣した軍事・警察要員が144名で加

33) AFRICOM ウェブサイト (<http://www.africom.mil/>)。

34) 三須拓也「第4章 米国の軍事的関与とアフリカの紛争」（以下、「米国の軍事的関与とアフリカの紛争」）川端ほか、前掲書、98-100ページ。

35) 片原、前掲論文、93ページ。

36) *Annual Review of Global Peace Operations* 2012, p. 153.

盟国中58位であることと比較すれば、文民要員による PKO 参加という特徴が鮮明になる。この背景としては、まず、アフガニスタン、イラク戦争に米軍を投入する中、アフリカ PKO への派遣が容易でなかったことが挙げられる。さらに、パキスタン、バングラデシュ、インドといった国々が軍事・警察要員を提供する一方、米国は最大の予算抛出国であることから、積極的に人的貢献を行うインセンティブに欠けることなどが考えられる。とはいえ、2012年9月13日の米国連邦議会下院外交委員会で証言したブリンマー国務次官補は、PKO が政策実現のツールとして重要であり、特にアフリカに展開する PKO が複雑な任務を負っているにもかかわらず、同地域で重要な役割を果たしていることを³⁷⁾、また、カーソン国務次官補（アフリカ問題担当）は、米国の対アフリカ政策における紛争対応及び AU の平和維持機能強化支援の重要性を指摘した³⁸⁾。これらはいずれも、米国政府が対アフリカ政策において PKO の重要性を認識していることを示している。

2.3. 中国—「国際的プレゼンス」と経済的動因—

近年、アフリカへの関与をとみに深めているのが中国であり³⁹⁾、経済的

37) “Assessing U.S. Policy on Peacekeeping Operations in Africa,” Remarks, Esther Brimmer, Assistant Secretary, Bureau of International Organization Affairs, House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa, Global Health, and Human Rights, Washington, DC, September 13, 2012 (<http://www.state.gov/p/io/rm/2012/197765.htm>).

38) “Assessing U.S. Policy on Peacekeeping Operations in Africa,” Testimony by Johnnie Carson (Assistant Secretary, Bureau of African Affairs), House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on Africa, Global Health, and Human Rights, Washington, DC, September 13, 2012 (<http://www.state.gov/p/af/rls/rm/2012/197773.htm>).

39) 例えば、以下を参照：Zhao Lei, “Two Pillars of China’s Global Peace Engagement Strategy: UN Peacekeeping and International Peacebuilding,” *International Peacekeeping*, Volume 18, No. 3, June 2011, pp. 344–362; Princeton Lyman, “China’s Involvement in Africa: A View from the US,” *South African Journal of International Affairs*, Volume 13, Issue 1, 2006, pp. 129–138; 増田雅之「中国の国連 PKO 政策と ➤

国益と外交・安全保障上の国益とをより強く関連づけようとしている。なかでも、アフリカ PKO への参加は同国の外交政策の転換の表出とみることができる。かつて中国は PKO 参加自体に慎重かつ消極的であった。そもそも、国連総会で中華人民共和国が中国として国連代表権を有することが決定した1970年代初頭、同国政府は PKO を国連の活動と認めなかった。例えば、1972年3月、政府の国連大使から国連事務総長に宛てた書簡において、国連コンゴ活動（ONUC）や第二次国連緊急軍（UNEF II）は国連憲章の目的と原則に反するものであり、中国政府は予算を負担しない旨通達している⁴⁰⁾。松田が指摘するとおり、このような政策は、まず1970年代の段階で PKO 設置に際し拒否権を行使しないという形で変化し、1981年には中国政府が PKO への予算支出を決定した。さらに、1984年には政府が PKO に関する「7つの原則的見解」を公表し、PKO 参加にむけた準備を進めた⁴¹⁾。最初の事例は1989年のナミビア（UNTAG）への文民監視要員派遣で、翌年には国連休戦監視機構（UNTSO）に軍事監視要員を派遣した。そして、カンボジア暫定統治機構（UNTAC）への工兵部隊・軍事監視員470名派遣で本格化するに至った。この過程で、中国の PKO 参加は同国の外交政策と密接に結び付いていたことが指摘されている。例えば、松田は、1980年代の PKO 支持への方針転換は対外開放促進や「戦略調整」に呼応するものだったこと、中国が UNTAC に本格参加した背景として、そもそも同国がカンボジア和平の不可欠なアクターだったこと、そして、1980年代末から1990年代初頭にかけての PKO 参加は1989年6月に発生した第二次天安門事件による国際的孤立を打開する手段だったことなどを指摘している⁴²⁾。

兵員・部隊派遣をめぐる文脈変遷——国際貢献・責任論の萌芽と政策展開』『防衛研究所紀要』第12巻第2・3合併号、2010年3月、1-24ページ；松田康博「第12章 中国の国連 PKO 政策——積極参与政策に転換した要因の分析」添谷芳秀編『現代中国外交の六十年——変化と持続』慶應義塾大学出版会、2011年、285-286ページ。

40) UN Document, SG/SM/1646, 1 March 1972.

41) 松田、前掲論文、285-286ページ。

42) 同上、285-287ページ。

中国は、内政不干渉原則を根拠に、国連が国内問題に介入すること、特に人道問題への対処を目的として武力行使を伴う活動を実施することに否定的だった。この点については、中国政府が1990年代に PKO への部隊参加を決めた矢先に人道介入や民主主義の平和といった概念の強制に直面する中、これらに与せず伝統的 PKO の軍事監視員派遣にとどめたものの、次第に主権原則の解釈を自ら緩和・操作することで柔軟に対応するようになったとの指摘がある⁴³⁾。増田も、中国政府は NATO によるコソボ空爆や東ティモールへ展開した PKO (UNTAET) をみて、国連を回避した「人道主義関与」や憲章第7章を適用した強制性の高い PKO が増加する傾向を予測したために PKO への本格参加へ舵を切ったと分析している⁴⁴⁾。

中国は2012年8月末時点で11の PKO に1,917名の要員を派遣しており、アフリカ PKO に派遣された要員数は1,517名にのぼる。中国がアフリカへの関与を深める動機としては、①自国の経済活動に必要な資源の獲得、②市場の開拓・確保、③大国としての名声などが挙げられる⁴⁵⁾。その意味では、中国も日米と同様、アフリカに関与を深めることに大きな意義を見出している。その中国がアフリカで外交政策を展開する上で留意するのが米国との関係である。米国にはテロ対策といった独自の要因があるものの、基本的には両国のアフリカ進出の意図はかなり重複している。資源の確保や市場の獲得など、ワシントンと北京の対アフリカ政策には共通項が多いため、米中はお互いを刺激しないよう、違う場所で異なるものを探求しているとの指摘もある⁴⁶⁾。双方とも、公式見解としては、「相手国のアフリカ政策は脅威ではない。相手国のアフリカ政策がアフリカ、ひいては国際的な安定や反映に寄与することを期待する」との見解を示してきた。実際、両国の外交、政治、軍事面での取り組みは経済的国益の追求を促進するた

43) 同上、288, 297ページ。

44) 増田、前掲論文、7-12ページ。松田、益田いずれも、このような中国の PKO 政策の転換が顕著に表れた事例としてスーダン・ダルフル問題を挙げている。

45) Yi-chong, *op. cit.*, p. 24.

46) *Ibid.*, p. 16.

めのものであり、現段階では比較的妥協の余地があるとされている。中国にとっては、自国の成長のためには平和的な環境が必要であり、米国との競争は限定的で制約されたものになると考えられる⁴⁷⁾。ただし、米国をはじめとする西欧諸国や国際機関がアフリカへの援助に際しガバナンスの向上など諸条件をつけるのとは対照的に、中国はコンディショナリティーをつけないなど独自路線をとっている⁴⁸⁾。アフリカ諸国側が「新しいお財布」としてその傾向を利用しているケースもある。このような事態が続けば、アフリカ支援をめぐる中国と米国その他の西欧諸国とが対立する可能性も出てくるだろう⁴⁹⁾。

2.4. 韓国—「グローバル・コリア」と PKO —

韓国は、1991年に北朝鮮とともに国連に加盟した。日・米・中とは対照的に、アフリカの平和維持を外交政策の優先事項に据えているとは必ずしもいえないが、同国の PKO 政策転換においてアフリカの事例は重要な示唆を与えている⁵⁰⁾。

近年の韓国の外交政策は「グローバル・コリア」というキーワードとともに語られる。これは、李明博大統領が2008年の大統領就任時に掲げたスローガンである。広い意味では、より積極的な国際貢献と国際プレゼンスの確保を意味する。韓米同盟を最優先しつつも、開発援助と PKO を韓国

47) *Ibid.*, pp. 32–34.

48) 遠藤, 前掲論文, 8–9ページ。

49) 遠藤も、2009年のクリントン国務長官のアフリカ歴訪は中国のプレゼンス牽制だったという報道がなされたことを引き合いに、「資源大陸」アフリカが米中関係を規定する重要な要素になっていく可能性を指摘する（同上, 8ページ）。

50) 例えば以下を参照；Iain Watson, “Global Korea: Foreign Aid and National Interests in an Age of Globalization,” *Contemporary Politics*, Vol. 17, No. 1, March 2011, pp. 53–69；財団法人 平和・安全保障研究所『平成22年度防衛省委託研究報告書 国際平和協力活動における先進国の取り組み及び体制整備の動向』（第10章 韓国）, 2011年3月, 176–198ページ（以下、『平成22年度防衛省委託研究報告書』）；室岡鉄夫「韓国軍の国際平和協力活動——湾岸戦争から国連 PKO 参加法の成立まで——」『防衛研究所紀要』12巻第2・3合併号, 2010年3月, 25–51ページ。

のグローバルな貢献として連携させる試みである⁵¹⁾。実際、韓国は1995年まで被援助国だったが、2010年には経済開発協力機構（OECD）およびその下部機関である開発援助委員会（DAC）に加盟するなど⁵²⁾、開発分野で積極姿勢をみせている。

PKO についても、近年、いくつかの重要な措置がとられた。2009年12月には国際平和支援群（IPSG）を設置し、PKO 即応派遣システムに適用するため計画された部隊の配置換え・改善を行った。これにより、1ヶ月以内の PKO への要員派遣が可能になった⁵³⁾。さらに、2009年12月29日には「新国連 PKO 参加法」が成立した（施行は2010年4月）。1,000名以下など一定の条件で、国会の同意に先立ち、政府が派遣地の選定、部隊編成などで国連と暫定的に合意できるという内容になっている⁵⁴⁾。これまでアドホックだった政府内手続きが公式化したことで、部隊派遣に要する期間が6－7ヶ月から30－90日間へと短縮した⁵⁵⁾。

2012年8月末時点で、韓国は9つの PKO に軍事・警察要員623名を派遣している。特徴は、提供する要員数に差があるものの、様々な地域や類型の PKO に要員を出していることである。ハイチ（MINUSTAH）や中東（UNIFIL）には数百名単位で派遣している一方、アフリカ PKO の要員数は合計18名である。また、韓国は、韓米同盟に基づき、アフガニスタンをはじめとする非国連ミッションへも要員を派遣している。これらにかんがみれば、韓国の PKO 政策でアフリカへの特化は顕著といえない。そもそも、韓国にとっては、PKO 参加の動機が韓米同盟の維持や国際的な地位（特に経済力）に見合った貢献の顕示、さらには安保理非常任理事国の議席確保などに起因しているとの指摘もある。2007年時点の調査で回答者の61.7%が PKO を目的とした派兵に賛成するなど、国内世論の支持は比較的

51) 『平成22年度防衛省委託研究報告書』、193ページ。

52) Watson, *op. cit.*, p. 53.

53) 『平成22年度防衛省委託研究報告書』、191ページ。

54) 室岡、前掲論文、48ページ。

55) 『平成22年度防衛省委託研究報告書』、176ページ。

高いものの、1999年に要員を提供した東ティモール以降は、治安回復や自衛防護を目的に歩兵を提供するケースも出てきているという⁵⁶⁾。さらに、「新国連 PKO 参加法」についても、室岡は、任務が戦闘行為と直接関係しないことや、武力行使の可能性が低いことを定めるなど、強制的措置を伴う活動には消極的な内容になっていると指摘する⁵⁷⁾。迅速な要員提供を目的とした「新国連 PKO 参加法」だが、アフリカ PKO では、POC をはじめ、憲章第7章を適用したうえで自衛を超える武力の行使を伴う任務が増加している。このような現状と新しい法律との整合性をどのようにとっていくかが懸案事項となるだろう。

とはいえ、韓国は1993年からソマリア（UNOSOM II）に工兵大隊を派遣したほか（250名）、1995年10月から1996年12月にかけては、アンゴラ（UNAVEM III）に建設工兵部隊（198名）と司令部（6名）に要員を提供している。西サハラ（MINURSO）の医療支援団（20名）の任務は12年10か月に及んだ（1994–2006年）⁵⁸⁾。さらに、2012年9月28日には、300名規模の部隊が UNMISS に展開する案が国会に提出されたとの報道もなされた⁵⁹⁾。韓国政府として、PKO へのさらなる参加を図る方針がみてとれる中、PKO の7割を占めるアフリカのミッションにどのように関与していくかが同国の PKO 政策を左右するといえる。

以上、日・米・中・韓のアフリカ PKO 政策から指摘できることは4点である。まず、いずれの国もアフリカ PKO に参加しているが、それが顕著になったのは1990年代、特に2000年以降である。これは、冷戦後のアフリカにおける紛争や「国家の破綻」、人道危機の発生に国連が対処を迫られ

56) 室岡, 前掲論文, 32, 50–51ページ。なお、2012年10月に実施された選挙により、韓国が安保理非常任理事国となることが決定した（<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43320>）。

57) 同上, 48ページ。

58) 책 임 자 다른, 한국의 유엔 평화유지 활동 참여 방안（韓国の国連平和維持活動への参加方法）, 국방대학교 PKO 센터, 2008–6, pp. 11–12.

59) “Korea to send peacekeeping troops to South Sudan”（<http://view.koreaherald.com/kh/view.php?ud=20120927000921&cpv=0>）。

る中、各国の外交政策・戦略においてアフリカ PKO への参加が不可欠・あるいは不可避と判断した結果である。第二に、PKO への参加の動機はアフリカの資源確保やテロ対策、国際的プレゼンスの顕示や安保理の議席獲得など多様である。むしろ共通しているのは、各 PKO への参加が、翻って自国の政治・経済的利益に結び付くかという観点から検討されている点である。各国が外交政策・戦略においてアフリカの比重を高めていることは確かであり、アフリカの安全保障にどこまで「身を切る」ことができるか、要員の数や質、国内政治状況にかんがみ判断している。第三に、各国のアフリカ PKO 参加に際しては、アフリカの紛争の特徴に伴って変化した PKO の任務・マンデートと自国の要員派遣方針とをどこまですり合わせることができるのか苦心している。日・中・韓については、特に PKO による憲章第 7 章下の自衛を超える武力行使が懸案となっている。そして第四に、アフリカをめぐるのは米中関係が焦点となっており、PKO に関しても両国の協力が追求されている。以上を踏まえ、次節ではスーダンへの対応を通して検討を行う。

3. 事例研究—スーダン—

スーダンは、1956年の独立以来20年以上にわたって南北対立を経験してきた。1955年から1972年までと、1983年から南北包括和平協定（CPA）の成立する2005年まで、二度の内戦を経験している。特に、後者の犠牲者は約200万人、難民・国内避難民は約400万人といわれる。対立の原因として、イスラム教を信仰するアラブ系住民が多く、政権を擁する「北」と、キリスト教徒・アフリカ系住民の割合が高く、SPLA を擁する「南」の対立という構図がある。しかし、その背後では、宗教・人種・歴史・政治・経済など様々な要因が長年にわたって絡み合ってきた⁶⁰⁾。この南北対立の過程で

60) 例えば、Monica Duffy Toft, *Securing the Peace: the Durable Settlement of Civil Wars*, Princeton University Press, 2010；栗本英世『民族紛争を生きる人びと——現代アフリカの国家とマイノリティ——』世界思想社、1996年；篠田英朗「スーダン」

は、産油国として有名なスーダンの石油をめぐる諸外国の関与がみられた。たとえば、リーマン・ショック以前、もっともスーダンの原油を購入していたのが中国、2番目が日本だった⁶¹⁾。その経緯から、中国は南北対立に関しバシール政権を積極的に支持した。さらに、ダルフル問題でも、UNAMID の受け入れを渋るバシール大統領の首を縦に振らせたといわれるなど（後述）、中国はスーダンおよびダルフルにおいて重要なアクターとなっている。また、米国は1993年以来スーダンをテロ支援国家に指定してきたが、CPA 成立に際しては東アフリカ諸国とともに南北スーダン勢力の仲介を行った⁶²⁾。民間軍事会社（PMC）を通して兵站・整備・訓練などのサービスを提供する過程で、南スーダン軍に装備と訓練を提供したとの指摘もある⁶³⁾。

3.1. ダルフル紛争（UNAMID）

UNAMID については、①国連と AU の連携、②保護する責任（R2P）が論点となった⁶⁴⁾。米国と中国はこの UNAMID に対し積極的関与を行った。

スーダンの西部に位置するダルフルでは、2003年以降、アラブ系民兵（ジャンジャウィード）を擁するスーダン政府と反政府勢力との間で武力衝突が本格化した。一般市民に対する大量殺害をはじめとする人道危機が生じ、この紛争による死者は20万人以上、難民・国内避難民は200万人以上と

という国家の再構築—重層的紛争展開地域における平和構築活動」武内、前掲書、59-89ページを参照。

61) 平野克己「新国家南スーダンの命運を握る米中の連携」(http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Region/Africa/Radar/pdf/201107_hirano.pdf)。平野によれば、中国のアフリカ攻勢は1995年にスーダン油田の権益を獲得したことが契機となった。

62) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/unmis_haken.html。

63) 三須、「米国の軍事的関与とアフリカの紛争」、98-99ページ。

64) 例えば、拙稿「アフリカの安全保障と国連——国連平和維持活動（PKO）における地域機構との関係を中心に——」『国連研究』第12号、2011年6月、17-40ページ；「『保護する責任』と国連平和維持活動——アフリカに焦点をあてて——」『国際安全保障』第40巻第2号、2012年9月、58-75ページを参照。

される⁶⁵⁾。また、ダルフルはチャドや中央アフリカ共和国とも国境を接しており、これら近隣諸国の情勢とも相互に関連している。さらに、ダルフル紛争と人道危機が深刻さを増した2002年から2003年は、国際社会、特に米国や欧州諸国が南北スーダン和平に力を入れていた時期と重なった。スーダン政府内でも CPA 交渉が優先事項となっていた⁶⁶⁾。2004年、AU 平和・安全保障理事会は、すでにスーダンに展開していた AMIS のダルフル拡大を決定した。目的は治安の改善である。AU が和平交渉を仲介するも、紛争とそれに伴う人道危機が続いたが、2006年5月にスーダン政府と反政府勢力の一部がダルフル和平合意 (DPA)⁶⁷⁾ に署名した。これを受け、8月31日、安保理は決議1706⁶⁸⁾ で UNMIS のダルフル展開を、2007年7月31日には決議1769⁶⁹⁾ で UNAMID 設置をそれぞれ決定した。

UNAMID は、国連と地域機構である AU との合同ミッションという点でアフリカ PKO の新たな展開を示すものだった。しかし、バシール政権は

65) 2009年3月には国際刑事裁判所 (ICC) がバシール大統領に対し、人道に対する犯罪と戦争犯罪について逮捕状を發布した。2010年7月にはダルフルのエスニック集団に対するジェノサイド犯罪について同大統領への逮捕状が追加されている。

66) ダルフル紛争の展開と国際関与については、例えば、武内進一「ダルフル紛争の展開とジェノサイド」石田勇治、武内進一編『ジェノサイドと現代世界』勉誠出版、2011年、271-294ページ；Richard Cockett, *Sudan: Darfur and the Failure of an African State*, Yale University Press, 2010を参照。武内によれば、ダルフル紛争の展開には、国際レベルで耳目を集めた2003年前後だけでなく、1980年代からたどる長期的視点が必要である。また、ダルフル紛争の一因とされる同地域の人口増加はチャドやリビアからの人口流入によるところも大きい (Cockett)。

67) www.un.org/zh/focus/southernsudan/pdf/dpa.pdf.

68) UN Document, S/RES/1706, 31 August 2006. ダルフルにおける UNMIS の任務は、DPA 履行支援をはじめ多様である。さらに、決議は、憲章第7章を援用した上で、UNMIS が文民の保護等を目的として「あらゆる措置をとることを許可」した。

69) UN Document, S/RES/1769, 31 July 2007. UNAMID の任務は、DPA の履行支援や文民の保護、チャドや中央アフリカ共和国との国境監視など多岐にわたる。さらに、決議は憲章第7章のもと、UNAMID が文民の保護等を目的として「必要な行動をとることを許可」した。

AU 以外による介入を受け入れず、PKO を拒み続けた。これに対し、2006 年11月に国連と AU の合同ミッションという形で PKO 派遣を安保理に提案したのが米中である⁷⁰⁾。米国は1990年代半ばのルワンダにおけるジェノサイドについて、ジェノサイドの発生をなかなか認めようとせず、「ジェノサイド的行為」と表現することでルワンダ内戦がジェノサイド条約の適用事例になることを避けようとした。このことは国際社会から大きな批判を浴び、ダルフル紛争に関しては2004年9月にいち早くダルフルでジェノサイドが発生しているとの認識を示した⁷¹⁾。また、ブッシュ政権としてはイラク戦争、アフガニスタン戦争、南北ダルフル和平に忙殺される中、さらにダルフル問題への関与を避けたい状況にあった。しかも、スーダン政府から「テロとの戦い」に関連する情報提供をうけていた米国は、スーダン政府に厳しく対応することが難しかったとの指摘もある⁷²⁾。それでも、米国政府はダルフル紛争への対応を求めるアメリカ議会や NGO、報道機関などからの突き上げにさらされていた。他方、中国は市場や資源の確保を目指してバシール政権との関係を緊密化させてきた。大量殺害で使用された武器の多くが中国製であるなどの批判を浴びたほか⁷³⁾、バシール政権がダルフルで人道危機を生じさせているという国際的な批判がある中でも同政権を支持・支援し続けたことから、2008年の北京オリンピックをボイコットすべきとの声があがった。このことは、中国政府がバシール大統領に UNAMID 受け入れを促す結果となった⁷⁴⁾。このように、国連と AU

70) この点について詳しくは、清水奈名子『冷戦後の国連安保理体制と文民の保護——多主体間主義による規範的秩序の模索』日本経済評論社、2011年、121-122 ページを参照。

71) Kofi Annan with Nader Mousavizadeh, *Interventions: Life in War and Peace*, The Penguin Press, 2012, p. 130.

72) 清水、前掲書、122-133ページ。

73) 松田、前掲論文、298ページ。

74) 例えば、Alexandra Cosima Budabin, “Genocide Olympics: How Activists Linked China, Darfur & Beijing 2008,” in Daniel Large & Luke A Patey eds., *Sudan Looks East: China, India & the Politics of Asian Alternatives*, James Currey, 2011, pp. 139-156を参照。

の合同ミッション設置・展開には、米中二カ国の意向が反映される形となった。米中にとっては、自国が常任理事国として責任を負う安保理で決定する国連単体での PKO より、バシール政権が望む AU が関与する形での PKO 派遣を選択することで、同政権との決定的な対立を避けたといえる。

国連と AU の連携にくわえ、アフリカ PKO に積極姿勢を示すようになっていた中国や、外交成果を上げたい米国ブッシュ政権、そして PKO への参加拡大を模索する日本・韓国にとって対処の難しい課題がダルフルの人道危機と「保護する責任」の議論である。UNAMID は、人道危機が生じている当事国に対処する能力・意思のない場合、その責任を国際社会が負うべきとする「保護する責任」論にとって、その政策レベルでの実施可能性を測る試金石といわれた。実際、UNAMID の任務には国連憲章第 7 章を適用した文民の保護任務が含まれている。この点をもっとも警戒したのは中国である。そもそも、中国は国内問題への国際社会による介入を警戒していただけでなく⁷⁵⁾、国家主権と内政不干渉原則の尊重を唱えてきた。ダルフル紛争はそのような中国が「国際的プレゼンス」や「大国としての責任」を意識しつつ PKO 政策をとるようになって直面したジレンマである。例えば、中国は UNMIS のダルフル展開を決定した安保理決議 1706 採択の投票で棄権したほか、それ以前のバシール政権に対する経済制裁等の安保理決議でも棄権している。これは、ダルフルへの PKO 派遣自体への反対というより、中国が長年掲げてきた原則尊重への挑戦、そして、スーダン政府の同意なき PKO 派遣への意義と認識されている⁷⁶⁾。このような姿勢は、中国の資源・市場確保などのアフリカ戦略とあいまって国際社会からの批判を浴びた。そのため、中国政府は独自に大使級のアフリカ事務特別代表を任命しバシール政権への UNAMID 受け入れを説得したほか、実際に展開した UNAMID には 300 名以上の要員を派遣した。この点について、

75) 清水、前掲書、123 ページ。

76) 増田、前掲論文、19-21 ページ。

例えば増田は、中国の内政不干渉原則に可変性が生じているとの指摘をする⁷⁷⁾。他方、日本や韓国の PKO 政策においては、文民の保護が目的とはいえ、憲章第7章のもと武力行使を伴う可能性のあるミッションに部隊を派遣する体制は整っていなかった。米国も UNAMID への要員派遣は行っておらず、日米は AU の平和維持・平和構築支援を通じた関与を選択している。確かに、UNAMID はアフリカ諸国と中国の要員で構成されていることがバシール政権の受け入れを引き出した。しかし、要員の装備・訓練が不十分であることや、そもそも安保理決議で想定された要員数の確保に手間取るなど、UNAMID の質は決して高いとはいえない。PKO を通したダルフル紛争への対処という国際社会の試みは課題の多い現状となっている。

3.2. 南北和平と南スーダンの独立 (UNMIS, UNMISS)

安保理が2005年3月24日に決議1590⁷⁸⁾ で設置した UNMIS は、長年の内戦で政治・経済・社会的に疲弊したスーダンの再建を目指す CPA の履行促進を主要な任務としていた。2010年10月時点で、UNMIS には中国が467名の要員提供を行っており、日・米・中・韓の中で最多である（表を参照）。米国は警察官を7名派遣するにとどまった。韓国も、それまでの他のアフリカ PKO と同様、大規模な要員提供は行わず、軍事要員7名を派遣した。他方、日本政府は2名の幕僚幹部（兵站・情報幕僚各1名）を UNMIS 司令部に提供した。これは、1993年の ONUMOZ や1994年のルワンダ難民に対する人道支援活動以来のアフリカ派遣だった。

CPA には、6年後に南部スーダン独立の是非を問う住民投票の実施が盛り込まれていた。2011年1月に実施された住民投票で98.8%が独立を支持

77) 同上、19-24ページ。

78) UN Document, S/RES/1590, 24 March 2005. UNMIS の主な任務は、CPA の履行支援のほか、難民の帰還支援や人道支援活動を実施しうる安全な環境の確保、地雷の撤去など多様である。さらに、UNMIS は、文民保護等を目的として、憲章第7章のもと「必要な行動をとることを許可」されている。

したことにより、7月に南スーダンは独立を果たした。これをうけ設置されたのが UNMISS である⁷⁹⁾。表のとおり、米国は、リベリア、コンゴ民主共和国を除きアフリカ PKO に軍事・警察要員を提供していない中、UNMISS への要員派遣を決定した。また、中国は、UNAMID、UNMISS 同様、まとまった数の軍事・警察要員を提供している。韓国については、同国の要員派遣のペースにかんがみると、参加を表明し要員を派遣するという方針に変更はないと考えられる。それに対し、日本政府は UNMIS からさらに要員派遣を拡大し、部隊派遣に踏み切った。まず、政府は、2011年11月15日に UNMISS 司令部の兵站幕僚と情報幕僚の派遣を、12月20日に UNMISS 支援部で業務の企画・調整を行う施設幕僚1名の派遣を閣議決定した。さらに、政府は、12月20日の閣議で、施設部隊330名と、その支援を担う調整部隊30名の派遣を決定した。派遣地は南スーダンの首都ジュバであり、インフラ整備が主な活動内容である。日本は、対アフリカ政策に PKO での人的貢献という新たな方針を適用したといえる。

以上、UNAMID と UNMS、UNMISS を事例に、日・米・中・韓の PKO 政策を検討した。いずれの国も、これら PKO への対処は本稿2章で述べた各国のアフリカ政策の変化に呼応したものである。ただし、各国のアフリカ PKO 政策が根本から変容したのかについては留保が必要である。確かに、中国は、内政不干渉原則や国家主権の尊重といった、安保理常任理事国として主張してきた原則について再検討をしつつあるが、それは自国の「創造的介入」を発展させるためだという指摘もある⁸⁰⁾。米国も、アフリカ PKO への関与拡大をテロ対策、資源獲得、アフリカの民主化といった政策実行のツールと位置づけている。さらには、AFRICOM が負うとさ

79) UN Document, S/RES/1996, 8 July 2011. これに伴い、2005年3月から展開していた UNMIS は活動を終了した。UNMISS の任務は、平和と安定の促進や開発のための環境確立支援、南スーダン政府の能力強化などである。さらに、決議は、憲章第7章を適用した上で、UNMISS が文民の保護等を目的として「必要なあらゆる手段をとること」を許可した。

80) 増田、前掲論文、22-24ページ。

れるマンデートをいかなるツールで実行するのが不明確であるという指摘もある⁸¹⁾。

このような中、日本がアフリカ PKO への要員派遣を行う意義は「国際貢献」やアフリカでの食料安全保障・資源獲得だけでない。むしろ、日本が外交上密接な接点を有する米・中・韓がアフリカでいかなる政策をとっているか把握し見極める機会ととらえられることができるのではないか。PKO は、これらの国々が安全保障分野でいかなる緊張関係にあり、国連という機構を通してどこに妥協点を見出しているのかを把握するツールのひとつと位置づけることができよう。

お わ り に

本稿では、国際社会がアフリカの紛争に対応する上での特徴と課題を、日・米・中・韓のアフリカ PKO 政策を通して検討した。各国がアフリカ PKO への関与を深める動機は、アフリカの安全保障確保だけではない。PKO は、アフリカにおける市場や資源の確保、テロ対策、国際社会でのプレゼンス確保（拡大）や「国際貢献」の証明など、各国が自国の国益を最大化するツールとしても位置づけられている。他方、国連は、1990年代以降、アフリカの紛争にともなう「国家の破綻」や人道危機に対峙してきた。その過程で、PKO には憲章第7章下の文民保護任務や地域機構との連携・協働が適用されるなどの変容が訪れた。スーダンの事例にも表れているとおり、PKO には国連に対する加盟国の期待と許容が表出する。自分たちが構成する国際機構の活動に何を求めるのか。どこまでならば許容できるのか。日・米・中・韓各国の外交戦略・政策と国連の安全保障分野における活動との接点として、アフリカ PKO は今後も様々な問題を提起すると考えられる。

国連が安保理という政治的機関を通じて PKO を設置するうえでは、常

81) Jeremy Keenan, “AFRICOM: Its reality, rhetoric and future,” in Francis, *op. cit.*, pp. 125–126.

井上：アフリカにおける日・米・中・韓の国連 PKO 政策

任理事国をはじめとする加盟国の戦略・政策が反映される。その中で日本がとるべき政策とはどのようなものか、ひきつづき検討を要する課題である。少なくとも、同盟関係にある米国、そして中国がアフリカへの関与を深める様相は PKO にも反映されている。韓国も、憲章第 7 章下の活動の是非など、PKO 参加について日本と類似した課題に直面している。対アフリカ外交や PKO への参加がそのような潮流・情勢と密接に関連することを念頭に、日本の国益と国際社会の公益との接点を見出す必要がある。

注記：本稿は、(財)平和・安全保障研究所「日米パートナーシップ・プログラム」(2010-1012) 奨学生としての研究成果の一部である。