

B 政治学・経済学部門

国連事務総長が安全保障理事会に与える影響 —リベリアにおける国連平和維持活動を事例に—

国際公共政策学科 4年 小森 絵里花（こもり えりか）

はじめに

国連平和維持活動（United Nations Peacekeeping Operations）（以下 PKO）は冷戦期に生み出された国際紛争管理の手段の一つである。国連憲章に規定はなく、国家による慣例や繰り返された活動の経験に基づいて進化・発展してきた¹。United Nations Mission in Liberia（以下 UNMIL）は近年の代表的な PKO で、2003 年から 2018 年までリベリアで活動していた。

PKO の、特に政策決定に関する研究は、国家を重要なアクターとして見るものが多い。例えば、国連がどの地域に PKO を展開するのかという研究²や、国連がなぜ PKO を実施するのかという研究³は、活動を実施する対象国の特徴を分析したり、安全保障理事会（以下安保理）の常任理事国（以下 P5）の政治的利益を説明に用いたりしている。

しかし PKO の政策決定で、無視できない存在として国連事務総長（以下事務総長）がいる。第 2 代事務総長のダグ・ハマーショルドは、1956 年に総会に提出した事務総長報告⁴で、「憲章 6 章半」の独創的な施策を提案した⁵。これは、停戦を強制する部隊を展開するのではなく、主権国家の同意を得たうえで、合意された停戦の履行や監視を目的とした部隊を展開するという提案だった。これを受けて、国連は彼の提案にそった国連緊急部隊の設置を決めた。さらに、このときの原則（当事国の了解、厳正中立、原則自衛目的を除いた武力の非行使）は、その後の PKO が拠り所とすることとなった⁶。第 6 代事務総長のブトロス・ブトロス-ガリは、1992 年に総会と安保理に「平和への課題」と題した報告書⁷を提出した⁸。この報告書の中で、ガリは予防外交（Preventive diplomacy）・平和創造（Peacemaking）・平

¹ Daase, Christopher, “Spontaneous Institutions: peacekeeping as an International Convention,” in Helga Haftendorn, Robert O. Keohane and Celeste A. Wallander, ed., *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*, Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 223-258.

² Gilligan, Michael and Stephen John Stedman, “Where Do the Peacekeepers Go?,” *International Studies Review*, 5(4), 2003, pp. 37-54.

³ Beardsley, Kyle and Holger Schmidt, “Following the Flag or Following the Charter? Examining the Determinants of UN Involvement in International Crises, 1945–2002,” *International Studies Quarterly*, 56, 2012, pp.33-49.

⁴ 国連文書 A/3302 and A/3302(Add.1-30).

⁵ 田仁揆『国連事務総長—世界で最も不可能な仕事』中央公論新社、2019 年、88-91 頁。

⁶ 同上。

⁷ 国連文書 A/47/277 and S/24111.

⁸ 田、前掲書、193-198 頁。

和維持 (Peacekeeping)・紛争後の平和構築 (Post-conflict Peacebuilding) を結合して実施することの必要性を主張した。これらはそれぞれの頭文字をとって「四つの P」と呼ばれる。この報告書は国連加盟国の強い支持を得て⁹、実際に「四つの P」の複合的な実践が国連カンボジア暫定統治機構にて行われた¹⁰。事務総長によって PKO の設置の決定や活動内容が左右されることがあった、というのは間違いない。

ただし PKO の設置や撤退は、一般的には安保理が決議案を採択して決定する¹¹。つまり、事務総長が PKO の設置や撤退に関する何らかの政策を実施したいと思っても、独断で実行に移せたわけではない。安保理にその政策を決定させなければならなかった。そこで、事務総長が、PKO に関する安保理の決定に対してどのように影響を与えていたのかが重要な問題になる。

本稿では、こうした「事務総長が PKO に関する安保理の決定に与えた影響」を、安保理が活動継続決定を繰り返し行った UNMIL を事例として分析する。

なぜ UNMIL を事例として取り上げるかという、これまでの国家をベースとした国連の行動理由の分析では説明できないことが起こっている事例の一つだからだ。冷戦期の PKO は、停戦監視や緩衝地帯の設置などの紛争管理を任務としていた。冷戦後はその任務が拡大し、選挙監視や自由主義体制の確立のための移行支援などの紛争解決も行うようになった。PKO が多機能化するにつれて興味深い事象がみられるようになった。それは、1999 年以降に設置された PKO のうち、UNMIL を含む、活動期間が 10 年以上の長期にわたる事例が出てきたことだ。田辺によると、1948 年から 2000 年までに設置された 54 件の PKO のうち、2000 年末時点で活動を継続中であった 11 件を除いた 43 件の中で 36 件 (84%) が 5 年未満で活動を終了している¹²。このように短期的な介入として立案されることが多かった PKO が、長期的な介入を行う場合がでてきたことが 1999 年以降の特異な点だ。5 年未満で活動が終了する傾向が強いことに対して、田辺は国家をベースとした説明を行っている。具体的には、PKO の大規模化に伴う PKO の予算の増加に対して、P5 が懸念を示していることを要因として考えている。しかし、予算の増大を懸念しているという説明は、10 年以上に及ぶ PKO が同時期にいくつも展開されている 1999 年以降の状態と矛盾する。近年の PKO は多機能化しており、ミッションごとの予算が減少しているわけでもない。従って、PKO の予算を抑えたいという国家の利益を、活動期間が短いことや長いことの説明に使うにはもはや限界がある。

PKO の長期化を受けて、その要因の解明を試みた研究がいくつかある。例えば Greig と Wright は、PKO が設立目的を達成しないまま撤退するケースが多いことに疑問を持ち、ど

⁹ 同書、198 頁。

¹⁰ 同書、208-210 頁。

¹¹ 田辺亮「国連平和維持活動 (PKO) の終了パターンの類型化と活動期間」『文明』13、東海大学文明研究所、2008 年、75-86 頁。

¹² 同上。

のようなケースで設立目的が達成されるのかをデータ分析を用いて明らかにしようとした。それによると、PKO の規模が大きく多くの国が貢献する場合や、紛争のコストに比べて平和維持の利益が高い場合や、紛争が終結する可能性が確認される場合は、設立目的を達成するまで平和維持要員が留まる可能性が高くなる¹³。

また、Allen と Yuen は、PKO が延長される期間の長さに着目した。PKO は期限付きで活動する場合と、無期限で活動する場合がある。期限付きで活動する場合は安保理が期限を決定する。その期限が迫ってくると、安保理は再び議論し、活動を延長するかどうか、延長するとすれば何か月延長するかを決定する。Allen と Yuen は、活動を期限付きで延長する場合、どのようなときに比較的短い、あるいは長い活動期間が決定されるのかをデータ分析を通じて明らかにした。それによると、P5 の関心が高く、P5 の間の選好が均一だと、PKO を延長する期間が長くなる¹⁴。

どちらの研究も、「なぜ目的を達成しないまま活動が終了するのか」「なぜ活動期間が長いものもあれば短いものもあるのか」といった、因果関係にせまる問題設定をしている。それにもかかわらず、「どのような傾向がみられるときに目標を達成するまで活動を続けるか」「どのような傾向がみられるときに活動期間が長くなるか」という「傾向」を指摘するにとどまっており、肝心の「因果」を解明できていない。PKO の長期化がなぜ起こるのかを明らかにするためには、複数の事例を用いて一般的な傾向を指摘するだけでは不十分で、個々の事例の中で長期化を促す要因を見つけ、長期化をもたらすメカニズムを解明する必要がある。

そこで本稿は、UNMIL が活動を継続し、その結果長期化した原因とメカニズムを、当時の事務総長であるコフィ・アナンと後任のバン・ギムンが、安保理の UNMIL 継続の決定に与えた影響に着目して分析する。この分析を通して、事務総長が UNMIL の継続を審議する安保理にどのように影響を与えたのか、そしてなぜ安保理が UNMIL の継続を決定し続けたのかを解明する。

具体的には次のように論を展開する。第 1 節では、安保理が UNMIL 継続を審議するための情報をどこから入手したかを概観し、事務総長報告が主な情報源であったことを明らかにする。第 2 節で、事務総長が報告を通じて安保理に伝えたことを分析する。ここで、事務総長は報告の中で安保理に対して活動の長期化につながる複数の勧告をしていたことを明らかにする。第 3 節では、安保理の決定と事務総長報告の勧告を比較し、安保理が過半数の勧告と同じ内容の決定をしていたことを明らかにする。そしてそれは、勧告が評価ミッションの総合的な調査に基づいており、平和維持に関わるアクターの合意を得ていた点で、説得力があったからだ結論付ける。

¹³ Greig, J. Michael and Thorin M. Wright, “Staying the Course: Assessing the Durability of Peacekeeping Operations,” *Conflict Management and Peace Science*, 29(2), 2012, pp.127-147.

¹⁴ Allen, Susan Hannah and Amy T. Yuen, “The Politics of Peacekeeping: UN Security Council Oversight Across Peacekeeping Missions,” *International Studies Quarterly*, 58, 2014, pp. 621-632.

第1節 安保理決議の分析—安保理はUNMIL継続の審議をするための情報をどこから入手したのか

安保理がPKOに関する決定をしていることは先述した。UNMILもその例に漏れない。ではその前の段階として、安保理はUNMIL継続を決定するための判断材料をどこから入手したのか。その答えを探るべく、リベリア情勢に関する議題で議論が行われたときの安保理決議を分析する。

分析対象としたのは、Liberia Situationを議題とした2003年9月19日から2016年12月23日までの安保理決議（Security Council Resolution）¹⁵と、2017年7月24日と2018年4月19日の安保理の議長声明（Statement）¹⁶である。なお、これ以降は便宜上、声明も「決議」という言葉に含めて説明していくこととする。

リベリア情勢を議題とした安保理決議は二つに分類することができる。一方がUNMILの設立や継続、撤退に関する決議¹⁷である。これらの決議を、「UNMILに関する決議」と呼ぶこととする。もう一方が、安保理が決議1521（S/RES/1521）で課した措置を実施するための決議¹⁸である。これらの決議を、「決議1521に関する決議」と呼ぶこととする。

ここで、決議1521で課した措置を簡単に説明する。全ての国連加盟国に課したことが4つある。①リベリアへのまたはリベリアからの武器及び関連物資の販売や供給を防止するために必要な措置を講じること、②リベリアの和平プロセスを妨げると考えられる人物¹⁹のリベリアへの入国や通過を防止するために必要な措置を講じること、③リベリアからの原石ダイヤモンドの直接的または間接的な輸入を防ぐために必要な措置を講じること、④リベリアからの木や木材製品の輸入を防止するために必要な措置を講じること、の4つである。これらをまとめて「4つの措置」と表現することとする。同じく決議1521で、リベリ

¹⁵ S/RES/1509, S/RES/1521, S/RES/1532, S/RES/1549, S/RES/1561, S/RES/1579, S/RES/1607, S/RES/1626, S/RES/1638, S/RES/1647, S/RES/1667, S/RES/1683, S/RES/1688, S/RES/1689, S/RES/1694, S/RES/1712, S/RES/1731, S/RES/1750, S/RES/1753, S/RES/1760, S/RES/1777, S/RES/1792, S/RES/1819, S/RES/1836, S/RES/1854, S/RES/1885, S/RES/1903, S/RES/1938, S/RES/1961, S/RES/2008, S/RES/2025, S/RES/2066, S/RES/2079, S/RES/2116, S/RES/2128, S/RES/2176, S/RES/2188, S/RES/2190, S/RES/2215, S/RES/2237, S/RES/2239, S/RES/2288, S/RES/2308 and S/RES/2333.

¹⁶ S/PRST/2017/11 and S/PRST/2018/8.

¹⁷ S/RES/1509, S/RES/1561, S/RES/1626, S/RES/1667, S/RES/1712, S/RES/1750, S/RES/1777, S/RES/1836, S/RES/1885, S/RES/1938, S/RES/2008, S/RES/2066, S/RES/2116, S/RES/2176, S/RES/2190, S/RES/2215, S/RES/2239, S/RES/2308, S/RES/2333, S/PRST/2017/11 and S/PRST/2018/8.

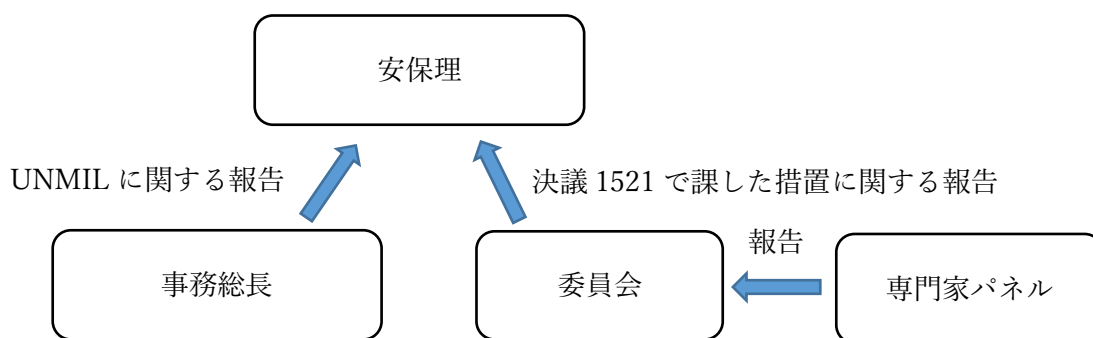
¹⁸ S/RES/1521, S/RES/1532, S/RES/1549, S/RES/1579, S/RES/1607, S/RES/1638, S/RES/1647, S/RES/1683, S/RES/1688, S/RES/1689, S/RES/1694, S/RES/1731, S/RES/1753, S/RES/1760, S/RES/1792, S/RES/1819, S/RES/1854, S/RES/1903, S/RES/1961, S/RES/2025, S/RES/2079, S/RES/2128, S/RES/2188, S/RES/2237 and S/RES/2288.

¹⁹ 1989年からリベリアで第一次内戦を起こし大統領となったものの、1999年頃からの第二次内戦をうけて退陣したチャールズ・テラー元大統領など。

ア国家暫定政府に課したことが 2 種類ある。①リベリアの原産地証明制度を確立するための措置や、キンバリープロセスと呼ばれる原石ダイヤモンドの取引を規制する国際認証制度に参加するための措置を講じること、②木材生産地域に対する権限や木材産業の監視メカニズムを確立すること、の 2 種類である。これらをまとめて「2 種類の措置」と表現することとする。

まずは安保理がリベリアの状況に関する情報をどこから入手したのかを分析する。決議によると、安保理がその情報を入手する経路は、2 種類あったことがわかる。第一に、UNMIL に関する決議からわかることとして、事務総長による報告を通じて情報を入手していた。安保理は、決議 2215 (S/RES/2215) と声明を除くほぼ毎回の UNMIL に関する決議で、UNMIL の任務の進捗状況などを報告するよう事務総長に要請した。第二に、決議 1521 に関する決議からわかることとして、決議 1521 で設置した安保理の委員会を通じて情報を入手していた。この委員会は安保理の仮手続規則 28 に従って設立されたもので、安保理の全理事国で構成された。委員会の任務は、4 つの措置の実施を監督することや、その措置を効果的に実施するために各国が取った行動について情報を集めること、安保理にその情報を報告することなどだった。また、決議 1521 で事務総長に専門家パネルの設置が要請され、このパネルが、4 つの措置の実施及び違反に関する報告のため、リベリアやその近隣諸国を調査したほか、2 種類の措置の実施の状況を評価した。専門家パネルは委員会を通じて安保理に報告をしていた。したがって、安保理は図 1 のように 2 つの経路から情報を入手したと考えられる。

図 1：安保理の情報入手経路



(筆者作成)

情報入手経路を分析すると、UNMIL 継続を審議するために用いたのは事務総長報告の情報だったことも特定できる。事務総長からは UNMIL に関する報告を受けていた一方、委員会からは、UNMIL の任務と関わりのない決議 1521 で課した措置の実施状況の報告を受けていた。このことから、UNMIL 継続を審議するために用いた情報は、事務総長が報告で伝える内容だったことがわかる。

安保理は UNMIL 継続の審議をするための情報を事務総長から入手していたことがわかった。したがって次に重要なのは、事務総長が報告を通じて何を安保理に伝えていたかということである。

第 2 節 事務総長報告の分析—事務総長は報告を通じて安保理に何を伝えたのか

分析対象とした事務総長報告 (Report of the Secretary-General) は UNMIL に関する計 34 回の定期報告²⁰と、安保理決議に基づき報告を要請された際のリベリアに関する計 2 回の報告²¹と、UNMIL に関する計 3 回の特別報告²²である。

第 1 節で説明したとおり、報告は安保理決議の要請を受けて作成される。しかし中身を見ると、報告は安保理の要請に応えるためのものであっただけでなく、事務総長から安保理に能動的に勧告をするためのものでもあったことがわかった。そこで、本節では報告の内容を二つの側面から紹介する。まずは、事務総長が安保理の要請に応じて何を伝えたのかを紹介する。次に、事務総長が安保理に能動的に何を勧告したのかを紹介する。

2-1. 事務総長は安保理の要請に応じて何を伝えたのか

安保理の要請は大きく分けて二つあった。一方が任務の実施状況や現地の状況を報告せよという要請、もう一方が UNMIL に関する特定テーマについて勧告をせよという要請だ。前者は最新の状況を伝えることを求めているので、事務総長はその通りに情報を安保理に伝えていた。この情報は報告の中で、UNMIL に関する勧告をする際の根拠として活用された。後者が直接的に UNMIL の活動期間に関わってくる要請なので丁寧に紹介する。

安保理の要請を受けて、UNMIL の展開を調整するために、事務総長が何らかの勧告をした内容を表 1 にまとめた。左の列に安保理の要請内容を、右の列に対応する事務総長の勧告内容を載せた。

表 1 から事務総長は、①慎重な警察部隊の削減や、増員の勧告と、②段階的なドローダウンの勧告をしていたことがわかる。つまり緩やかに、かつ状況に応じて慎重にドローダウンを実施することを勧告していた。これは、UNMIL 以前にリベリアで展開した PKO で

²⁰ S/2003/1175, S/2004/229, S/2004/430, S/2004/725, S/2004/972, S/2005/177, S/2005/391, S/2005/560, S/2005/764, S/2006/159, S/2006/376, S/2006/743, S/2006/958, S/2007/151, S/2007/479, S/2008/183, S/2008/553, S/2009/86, S/2009/411, S/2010/88, S/2010/429, S/2011/72, S/2011/497, S/2012/641, S/2013/124, S/2013/479, S/2014/123, S/2014/598, S/2015/275, S/2015/620, S/2016/169, S/2016/706, S/2017/510 and S/2018/344.

²¹ S/2004/428 and S/2005/376.

²² S/2009/299, S/2012/230 and S/2016/968.

ある United Nations Observer Mission in Liberia（以下 UNOMIL）が、大統領選挙の実施を境に一気に撤退したこととは対照的だ。その活動期間は 1993 年 9 月から 1997 年 9 月までの 4 年間と、UNMIL の場合の約 3 分の 1 だった。以上のことから、今回の事務総長の勧告は平和維持活動の長期化を助長するものだったといえる。

表 1：安保理の要請内容と事務総長の勧告内容

安保理の要請	事務総長の勧告
特定のベンチマークと暫定スケジュールを含む、UNMILのドローダウン計画に関する勧告を提供すること (S/RES/1662)	UNMILのドローダウンに関する勧告 (UNMILの軍事部隊 (military component) を一部削減することと、追加の警察部隊 (police component) を配備すること) …① (S/2006/159)
UNMILのドローダウン計画に関する勧告を検討し、次の定期報告書でさらなる勧告を提供すること (S/RES/1667)	ドローダウンに関するさらなる勧告 (追加の警察部隊の配備を再度強調して勧告) (S/2006/376)
UNMILのドローダウン計画に関する勧告を検討し、次の定期報告書でさらなる勧告を提供すること (S/RES/1667)	UNMILの統合・ドローダウン・撤退の第1段階に関する幅広いベンチマークの勧告…② (S/2006/743)
ドローダウンの部隊レベルとオプションに関する具体的な推奨事項を含む任務の詳細なドローダウン計画を提示すること (S/RES/1750)	部隊レベルに関する具体的な勧告を含む詳細なドローダウン計画の勧告 (UNMILの軍事部隊のドローダウンを3段階で行うという計画と、警察顧問 (police advisory) のドローダウンを7段階で行うという計画) (S/2007/479)
事務総長または事務総長特別代表が推奨する可能性のあるベンチマークのその後の改良に関する進捗を報告すること (S/RES/1777)	ドローダウン段階のベンチマークや進捗状況の指標の勧告 (S/2008/183)
UNMILの軍事部隊のさらなる削減を勧告すること (S/RES/1777)	ドローダウンの第2段階の調整に関する勧告 (軍事部隊のドローダウンの第2段階で削減すべき人数の提案、警察部隊の数を増やすことと、ある一定の期間警察顧問の削減をしないこと) (S/2008/553)
事務総長または事務総長特別代表が推奨する可能性のあるベンチマークのその後の改良に関する進捗を報告すること リベリア政府と協議して、リベリアの安全保障の達成に向けた進捗状況を測定および追跡するためのさらに詳細なベンチマークを開発すること (S/RES/1836)	改良版のベンチマークの勧告 (主にリベリア軍とリベリア国家警察の指標と、2011年の選挙の準備に関連した改良) (S/2009/86)
UNMILの軍事部隊・警察部隊のさらなる調整を適宜勧告すること リベリア政府と協議して、状況が許す限り、リベリアの安全を損なうことなく、UNMILの段階的ドローダウンと撤退の長期シナリオを報告書に含めること 必要に応じて、UNMIL警察の訓練または作戦のコンセプトに必要な可能な調整について勧告を行うこと (S/RES/1836)	軍事部隊と警察部隊のさらなる調整の勧告 (ドローダウンの第3段階で軍事部隊のさらなる調整をすること、ドローダウンの第3段階のあとリベリアに残っている軍隊を2011年の選挙まで維持すること、ドローダウンの第3段階で警察部隊をこれ以上削減しないこと) (S/2009/299)
移行ベンチマークを含めるために現在のベンチマークを改訂すること (S/RES/1938)	ドローダウン段階のベンチマークの改訂の勧告 (UNMILから国家当局への安全保障責任の引き継ぎを含む、移行を成功させるために必要と考えられるベンチマークを反映するための改訂) (S/2011/72)
UNMILのドローダウンの次の段階に関する詳細な勧告を作成すること (S/RES/2008)	ドローダウンの次の段階の勧告 (2012年から2015年までの3段階で軍事部隊を削減すること、警察部隊は現在の強さを維持し、今後3年間で必要に応じて最大3つの形成された警察ユニットを追加する権限を与えること) (S/2012/230)
リベリアへの評価任務を実施し、安保理に勧告を提供すること (S/RES/2239)	UNMILの撤退やUNMILの後継者に関する選択肢の勧告 (リベリアは2018年6月30日まで、国連憲章の第7章に基づく安全保障理事会の議題にとどまる必要があると主張。評価ミッションが示した三つの選択肢を提示。三つの選択肢とは、(1)UNMILの撤退と後続の平和維持活動の設立、(2)現状維持、(3)UNMILの撤退) (S/2016/968)

①慎重な警察部隊の削減や、増員の勧告に当てはまるものに下線を引く。

②段階的なドローダウンの勧告に当てはまるものを斜体にする。

(安保理決議²³と事務総長報告²⁴より筆者作成)

²³ 安保理決議、前掲注 15, 16。

²⁴ 事務総長報告、前掲注 20, 21, 22。

2-2. 事務総長は安保理に能動的に何を勧告したのか

今回は事務総長が自発的に勧告していたことを紹介する。中には安保理から要請があったときの勧告と内容が被るものもある。しかし、要請されていないタイミングで提案したものは、事務総長の自発的な勧告と判断した。

一つ目は UNMIL の任務を延長し活動を継続することの勧告である。事務総長は、UNMIL の活動期間が終わりに近づく度に、UNMIL の任務継続を勧告した。その数は実に 14 回に及ぶ²⁵。

二つ目は警察部隊の増強や警察力の維持の勧告である。特に UNMIL の活動初期は警察官を増やすことを勧めたほか²⁶、追加の警察ユニットを配備することを勧めた²⁷。次第に安保理が事務総長に対して、ドローダウン計画に関する新たな勧告や、必要に応じた警察部隊の調整を要請するようになったことから、事務総長が自発的に警察を増強するように勧告するという様子はあまり見られなくなった²⁸。

三つ目は UNMIL のマンダートの改訂の勧告である。自発的なマンダートの改訂の提案を三回行った。一回目が第 10 回報告 (S/2006/159) で、政府を支援する任務に重きを置いたマンダートへの改訂を承認するよう望んだ。二回目が第 19 回報告 (S/2009/411) で、選挙支援のタスクを増やして UNMIL の活動を延長するよう推奨した。三回目が第 28 回報告 (S/2014/598) で、2014 年 10 月の上院選挙の後方支援を提供するために、遠隔地へのアクセスを容易にすることに限定して、マンダートを付与することを推奨した。

四つ目は、数年後にレビューや評価をすることの提案である。例えば、第 15 回報告 (S/2007/479) では、3 年後の 2010 年半ばに技術評価ミッションを派遣して、国の安定と国家安全保障部門の発展の進捗状況をレビューし、2010 年 12 月以降に活動計画を策定することを勧めた。第 23 回報告 (S/2011/497) では、来年の 2012 年 9 月 30 日まで任務を延長することを推奨すると同時に、技術評価ミッションの調査結果に基づいて、2012 年 5 月 30 日までに認可された軍事力と警察力のレビューを実施することを推奨した。他にも、2012 年の特別報告 (S/2012/230) では、ドローダウンの次の段階として設定した軍事部隊の削減が 3 年後の 2015 年半ばに完了した後に、さらに包括的な評価を実施することを勧めた。レビューの時期を数年後に設定することで、少なくともその時期までは任務を延長することを促していた。

五つ目は、UNMIL の規模の縮小に関わる勧告である。第 28 回報告 (S/2014/598) では UNMIL の軍人や警察官を削減することを推奨した。また、2016 年の半ばまでに UNMIL か

²⁵ S/2004/725, S/2005/560, S/2006/159, S/2006/743, S/2007/151, S/2007/479, S/2008/553, S/2009/411, S/2010/429, S/2011/497, S/2013/479, S/2014/598, S/2015/620 and S/2016/706.

²⁶ S/2005/177 and S/2005/391.

²⁷ S/2005/177 and S/2005/391.

²⁸ ただし、S/2013/479 では、認可されている現在の警察力を維持するよう自発的に勧告している。

らリベリア政府へ安全保障責任を移行することを推奨した²⁹。ちなみに、エボラ出血熱の流行で安保理での削減の推奨の検討は一時延期された³⁰が、事務総長は第 30 回報告 (S/2015/620) で再び UNMIL の軍人や警察官を削減することを推奨した。

以上のことから、事務総長が安保理からの要請を待たずして必要なことを安保理に対して積極的に勧告していたことがわかる。さらにいうと、①UNMIL の活動延長、②警察部門の増強や維持、③マンデートの追加や変更、④数年後のレビューや評価の実施を推奨していたことから、UNMIL の活動を継続するように事務総長から安保理に働きかけていたことがわかる。

これより、事務総長は安保理の要請があった場合はもちろん、特に要請がない場合も、安保理に長期的な活動を促す勧告をしていたことがわかった。

第 3 節 安保理の決定と事務総長報告—安保理は勧告と同じ内容の決定をどの程度行ったのか

本節では、第 1 項で安保理決議と事務総長報告を照らし合わせながら、安保理が報告の中の勧告と同じ内容の決定をどの程度行ったのかを分析する。そして第 2 項で、安保理がなぜ同じ内容の決定をしたのかを考察する。

3-1. 安保理は勧告と同じ内容の決定をどの程度行ったのか

表 2 を用いて確認することとする。事務総長の勧告は趣旨を要約して左の欄に記載する。それをうけた安保理の反応は、5 つのパターン (A, B, C, D, E) に類型化して右の欄に表記する。A は勧告と同じ内容の決定をしたか、支持したことを表す。B は明示的に決定したわけではないが、勧告をふまえた上で事務総長に新たな要請をしたことを表す。C は勧告の内容を一部変更した決定をしたことを表す。D は勧告を留意したことを表す。E は決議で勧告の内容に触れなかったことを表す。右の欄の () 内は、該当する勧告に対して反応があった決議と主文の番号を示す。

分類する際の判断が難しい B と C について補足する。例えば事務総長が第 16 回報告 (S/2008/183) でドローダウン段階のベンチマークや進捗状況の指標の勧告をした際、決議 1836 (S/RES/1836) で明示的な決定はされなかったが、「2008 年 3 月 19 日の報告書のパラグラフ 66 に詳述されているコアベンチマークの進捗状況を引き続き監視するよう要請する」という表現がされた。このように勧告をふまえて安保理が新たな要請をしたものは B に分類する。どの報告書に記述されているかを明記していない場合は、勧告をふまえているか

²⁹ S/2014/598.

³⁰ S/RES/2176.

どうかを、要請した内容から判断するか、要請を受けた事務総長が後の報告書で報告した内容から判断する。

また、事務総長は第8回報告(S/2005/560)でUNMILの任務を12か月延長することを勧告したが、安保理は約6か月の延長を決定した。第30回報告(S/2015/620)でUNMILの規模の縮小に関わる勧告をした際は、いつまでに縮小するかという点を変更した決定をした。これらはCに分類する。

表 2 : 安保理は勧告にどう反応したか

事務総長報告の勧告	安保理の反応
ドローダウンに関する勧告 (S/2006/159)	E
ドローダウンに関するさらなる勧告 (S/2006/376)	E
UNMILの任務を延長し活動を継続することの勧告 (以下延長の勧告) (S/2004/725)	A (S/RES/1561 主文1)
延長の勧告 (S/2005/560)	C (S/RES/1626 主文1)
UNMILのマンデートの改訂の勧告 (S/2006/159)	B (S/RES/1667 主文5)
延長の勧告 (S/2006/159)	C (S/RES/1667 主文1)
UNMILの統合・ドローダウン・撤退の第1段階に関する幅広いベンチマークの勧告 (S/2006/743)	A (S/RES/1212 主文3)
延長の勧告 (S/2006/743)	C (S/RES/1712 主文1)
延長の勧告 (S/2007/151)	C (S/RES/1750 主文1)
部隊レベルに関する具体的な勧告を含む詳細なドローダウン計画の勧告 (S/2007/479)	A (S/RES/1777 主文3、4)
レビューや評価をすることの勧告 (S/2007/479)	E
延長の勧告 (S/2007/479)	A (S/RES/1777 主文1)
ドローダウン段階のベンチマークや進捗状況の指標の勧告 (S/2008/183)	B (S/RES/1836 主文5)
ドローダウンの第2段階の調整に関する勧告 (S/2008/553)	A (S/RES/1836 主文3、4)
延長の勧告 (S/2008/553)	A (S/RES/1836 主文1)
改良版のベンチマークの勧告 (S/2009/86)	B (S/RES/1885 主文9)
軍事部隊と警察部隊のさらなる調整の勧告 (S/2009/299)	A (S/RES/1885 主文6)
UNMILのマンデートの改訂の勧告 (S/2009/411)	A (S/RES/1885 主文2)
延長の勧告 (S/2009/411)	A (S/RES/1885 主文1)
延長の勧告 (S/2010/429)	A (S/RES/1938 主文1)
ドローダウン段階のベンチマークの改訂の勧告 (S/2011/72)	B (S/RES/2008 主文5)
レビューや評価をすることの勧告 (S/2011/497)	A (S/RES/2008 主文5)
延長の勧告 (S/2011/497)	A (S/RES/2008 主文1)
ドローダウンの次の段階の提案の勧告 (S/2012/230)	A (S/RES/2066 主文4、5)
レビューや評価をすることの勧告 (S/2012/230)	E
警察部隊の増強や警察力の維持の勧告 (S/2013/479)	A (S/RES/2116 主文5)
延長の勧告 (S/2013/479)	A (S/RES/2116 主文1)
UNMILのマンデートの改訂の勧告 (S/2014/598)	A (S/RES/2190 主文10 ((d)) ((i)))
要員の削減や安全保障責任の移行など、UNMILの規模の縮小に関わる勧告 (S/2014/598)	A (S/RES/2190 主文11)
延長の勧告 (S/2014/598)	C (S/RES/2176 主文1)
警察部隊の増強や警察力の維持の勧告 (S/2005/177)	E
同上 (S/2005/391)	E
要員の削減や安全保障責任の移行など、UNMILの規模の縮小に関わる勧告 (S/2015/620)	C (S/RES/2239 主文15)
延長の勧告 (S/2015/620)	A (S/RES/2239 主文9)
延長の勧告 (S/2016/706)	A (S/RES/2308 主文1)
UNMILの撤退やUNMILの後継者に関する選択肢の勧告 (S/2016/968)	D (S/RES/2333 前文17)

(安保理決議³¹と事務総長報告³²より筆者作成)

³¹ 安保理決議、前掲注 15, 16。

³² 事務総長報告、前掲注 20, 21, 22。

表2より、36個の勧告のうち、Aは19個、Bは4個、Cは6個、Dは1個、Eは6個である。勧告の過半数が安保理の決定に取り入れられた。またそれ以外の半数以上が、勧告をふまえた要請や、部分的に同じ決定がされることにつながったことがわかる。事務総長の過半数の勧告と同じ内容が、安保理で決定されていたことを確認できた。

3-2. 安保理はなぜ勧告と同じ内容の決定をしたのか

次に、勧告のどんな点が、安保理に対して説得的だったのかを考察する。考えられる理由は二つある。一つ目が、評価ミッションの総合的な調査に基づいた勧告だったこと、二つ目が、リベリア政府を含め、リベリアの平和維持に関わる複数のアクターが合意した政策の勧告だったことだ。

3-2-1. 理由1－評価ミッションの総合的な調査に基づく勧告

まず一つ目の理由に着目する。平和維持活動の状況を総合的に調査する評価ミッションはUNMILの活動期間中に何度もリベリアへ派遣された。こうした現地赶赴の徹底的な調査を根拠にしてなされる勧告は、安保理に対して説得力があったと考えられる。

もちろん、これまでのPKOにおいても、評価ミッションの調査に基づいて事務総長が勧告することはあった。例えばUNOMILの活動期間中は、25回にわたる事務総長報告を見る限り、事務総長が評価チームを3回派遣し、調査に基づいて3回勧告した³³。

これらとUNMILの評価ミッションの違いは、総合的な調査だったかどうかだ。先ほど、UNOMILの活動期間中に事務総長が評価チームを3回派遣したと述べた。しかしこれとは別に、国連機関やNGOによる調査団のほか、当時リベリアでの平和維持活動を推進していたECOMOGやECOWASが評価チームを派遣し、各々が対策を講じていた。つまり、事務総長の評価ミッションが他の機関の評価内容や評価に基づく方針を把握し、調整していたわけではない。事務総長の評価チームはリベリアにおける平和維持活動を部分的に把握するのみで、その全体像を把握していなかった。

一方、UNMILの活動期の評価ミッションは主に平和維持活動局（the Department of Peacekeeping Operations）に主導され、統率がとれていた。平和維持活動局が主導した評価ミッションは毎回国連の複数の組織の代表者で構成され、国内外の関係者と面会してレビューを行っていた。その徹底したレビューに基づいて、事務総長が勧告を行っていた。

UNMIL活動期の評価ミッションについて、①いつ派遣されたか、②誰が評価ミッションのメンバーだったか、③調査結果が事務総長の勧告の何に反映されたか、の3点を表3にまとめた。

³³ S/26868, S/1994/168, S/1994/168/Add.1, S/1994/463, S/1994/588, S/1994/760, S/1994/1006, S/1994/1167, S/1995/9, S/1995/158, S/1995/279, S/1995/473, S/1995/781, S/1995/881, S/1995/1042, S/1996/47, S/1996/47/Add.1, S/1996/232, S/1996/362, S/1996/684, S/1996/858, S/1996/962, S/1997/90, S/1997/237, S/1997/478, S/1997/643 and S/1997/712.

表3：UNMIL 活動期の評価ミッション

①時期	②メンバー	③反映のされ方
2004年/4月	政治局 (the Department of Political Affairs) の選挙支援課 (the Electoral Assistance Division)	特になし
2006/2/3~15	<主導> 平和維持活動局 政治局、人道問題調整部 (the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)、安全保障局 (the Department of Safety and Security)、国連開発計画 (UNDP)、国連人権高等弁務官事務所 (the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) の代表者	特定のベンチマークを含むUNMILの展開の調整に関する勧告 (S/2006/159)
2007/6/11~22	<主導> 平和維持活動局 政治局、人道問題調整部、安全保障局、国連開発計画、国連人権高等弁務官事務所の代表者	詳細なドローダウン計画 (UNMILの軍事部隊のドローダウンを3段階で行うという計画、及び警察顧問のドローダウンを7段階で行うという計画) (S/2007/479)
2008年	<主導> 平和維持活動局 作戦局 (the Office of Operations)、軍事局 (the Office of Military Affairs)、警察局 (the Police Division)、法の支配および治安機関局の刑法および司法諮問部門 (the Criminal Law and Judicial Advisory Section in the Office of Rule of Law and Security Institutions)、現場支援局 (the Department of Field Support)、安全保障局の代表者	ドローダウンの第2段階で削減すべき軍事部隊の数 (S/2008/553)
2009/4/26~5/6	<主導> 平和維持活動局 現場支援局、政治局、安全保障局、UNMIL、国連カントリーチーム (the United Nations country team) の代表者	UNMILのドローダウンの第3段階に関する推奨事項 (S/2009/299)
2009/5/18~27	<主導> 政治問題担当事務次長 (the Under-Secretary-General for Political Affairs)	選挙支援タスクを遂行することをUNMILに義務付けること (S/2009/411)
2012/2/20~3/2	<主導> 平和維持活動局 現場支援局、政治局、安全保障局、国連人権高等弁務官事務所、平和構築支援局 (the Peacebuilding Support Office)、国連開発計画、国連難民高等弁務官事務所 (the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)、世界銀行 (the World Bank)、UNMIL、国連カントリーチームの代表者	ドローダウンの次の段階に関する詳細な勧告 (軍事部門の削減の勧告、警察部隊の強さを維持するという勧告) (S/2012/230)
2014/5/2~13	<主導> 政治問題担当事務次長	UNMILのマンデートを改訂すること (S/2014/598)
2016/8/29~9/8	<主導> 平和維持活動局 現場支援局、政治局、安全保障局、国連人権高等弁務官事務所、平和構築支援局、国連西アフリカ・サヘル事務所、UNOCI (United Nations Operation in Côte d'Ivoire)、UNMIL、国連開発計画、国連児童基金 (the United Nations Children's Fund) の代表者	UNMILの撤退やUNMILの後継者に関する3つの選択肢 (S/2016/968)

(事務総長報告³⁴より筆者作成)

³⁴ 事務総長報告、前掲注 20, 21, 22。

平和維持活動局が主導して統率のとれた評価ミッションを派遣できるようになったことには理由がある。それは、アナン事務総長による平和維持活動局の強化だ。PKO 要員の数は大きく変動したが、PKO の活動を国連本部で支援する平和維持活動局の職員数は 1992 年の設立以降増加しなかった。これを受けて、1997 年に就任したアナン事務総長は事務局の PKO 支援機能の強化を課題とした。彼は 2000 年に元アルジェリア外相を務めたラフダール・ブラヒミを筆頭とする国連平和維持活動検討パネル（The Panel on United Nations Peace Operations）を召集し、平和維持活動を効果的に行うための国連の能力を評価することと、その能力を強化する方法に関する推奨事項を提供することを求めた³⁵。ブラヒミ報告書は、当時世界各地に展開されていた 14 の平和維持活動とこれから展開される 2 つの活動に、50 名に満たない人数で軍事計画の立案や指導をすることは明らかに人数不足だと指摘し、平和維持活動局の人的資源を大幅に増加することを勧めた³⁶。国連加盟国からの支持を得たブラヒミ報告書によって³⁷、1997 年に 259 名だった平和維持活動局の総職員数は 2003 年に 528 名まで増加した³⁸。こうして、平和維持活動局による PKO の活動へのサポート体制は強化された。

3-2-2. 理由 2—リベリアの平和維持に関わる複数のアクターが合意した政策の勧告

続いて二つ目の理由に着目する。事務総長はリベリア政府をはじめとする平和維持を実行する主体の意見を勧告に取り入れていた。そして勧告の内容がまだ決定事項ではない段階で、実行主体がそれを実行することに賛同していた。裏を返せば、勧告内容以外のことは、実行主体の賛同を得ることができるかわからない、あるいは賛同を得ることができないことだった。そうすると、安保理が勧告と同じ内容の決定をすることのハードルは低いですが、逆にそれ以外の政策を実行するように要請することのハードルが高くなる。そのため、勧告と同じ内容の決定がされやすかったのではないかと考えられる。

事務総長が実行主体の意見を勧告に取り入れていたことは、報告の随所から伺える。例えば、第 10 回報告（S/2006/159）ではマンデートの改訂が推奨されたが、改訂後そのマンデートに UNMIL が集中できる期間が必要だということまで、評価ミッション、リベリア政府、UNMIL、国連カンントリーチーム、および国際パートナーが合意していたという³⁹。

他にも、第 15 回報告（S/2007/479）で勧告された、軍事部隊を 3 段階でドローダウンする計画は、安保理に承認を求める以前の段階で技術評価ミッションと UNMIL が実行する際の案を考えてリベリア政府と協議していた⁴⁰。このとき、リベリア政府は 3 段階のドローダ

³⁵ 国連文書 A/55/305.

³⁶ 同上。

³⁷ 田辺、前掲書、243 頁。

³⁸ 国連文書 A/52/580 and A/58/666.

³⁹ S/2006/159.

⁴⁰ S/2007/479.

ウンを実行するタイミングに関して一つの選択肢しか推奨しなかったという⁴¹。事務総長は同報告書でこのことを強調し、「この計画は、リベリア政府、国内の利害関係者、およびリベリアのパートナーとの緊密な協議の成果でもある」と記述している⁴²。

また、第 17 回報告 (S/2008/553) では技術評価ミッションと UNMIL の協議に基づいて、ドローダウンの第 2 段階に関する調整の勧告がされたが、それ以前にリベリア政府、UNMIL、国連カントリーチームが共同でセキュリティ評価を実施していた⁴³。その調査結果を踏まえて技術評価ミッションと UNMIL が協議していた⁴⁴。

第 18 回報告 (S/2009/86) では、ドローダウンの第 3 段階や最終的な撤退に関して詳細な計画をたてるために技術評価ミッションが配備される必要があるという考えを示したあと、「その評価は (中略) リベリア政府および国際的なパートナーと緊密に協議される」と述べている⁴⁵。

第 23 回報告 (S/2011/497) も同様に、技術評価ミッションが次の政権発足後に配備され、ドローダウンの次の段階に関して詳細な提案を作成すると述べたあと、「その評価は (中略) リベリア政府および全ての関連する利害関係者と緊密に協議して実施される」と述べている⁴⁶。

おわりに

本稿の目的は「事務総長が PKO に関する安保理の決定に与えた影響」を分析することだった。そこで、UNMIL が活動を継続し、その結果長期化した要因とメカニズムを、事務総長が安保理の UNMIL 継続の決定に与えた影響に着目して分析した。

分析対象として安保理決議と事務総長報告を使用した。第 1 節で安保理決議の内容を分析し、安保理は UNMIL 継続の審議をするための情報を事務総長から入手していたことを明らかにした。第 2 節で事務総長報告の内容を分析し、事務総長が UNMIL 継続の推奨や、長期に及ぶ活動計画の勧告をしていたことを明らかにした。第 3 節で、安保理決議と事務総長報告を見比べながら、安保理が報告の中の過半数の勧告と同じ内容の決定を行っていたことを明らかにした。また、勧告に説得力があった理由として、評価ミッションの総合的なレビューを基にしていた点や、リベリア政府など関係者の合意を取り付けた内容だった点を指摘した。

ここで、UNMIL が活動を継続し、その結果長期化した要因とメカニズムを改めてまとめ

⁴¹ S/2007/479.

⁴² 同上。

⁴³ S/2008/553.

⁴⁴ 同上。

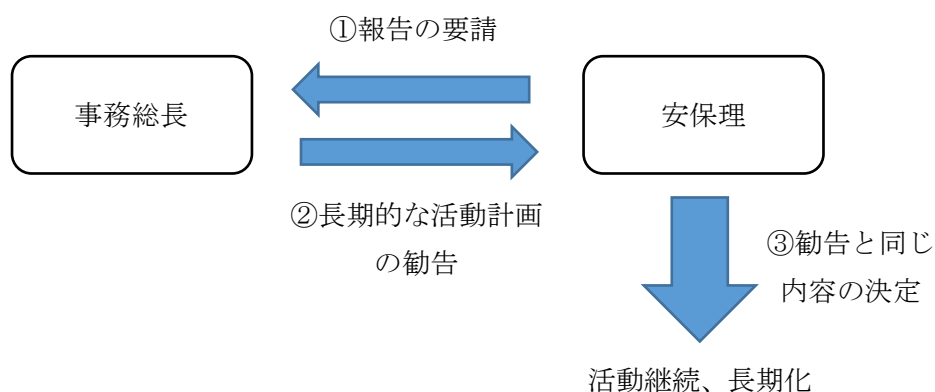
⁴⁵ S/2009/86.

⁴⁶ S/2011/497.

る。長期化した要因を三点に絞ると、安保理が UNMIL 継続を決定する審議に使用する情報を事務総長から得ていたこと、事務総長が UNMIL の長期的な活動を促す勧告をしたこと、事務総長の勧告に説得力があったため安保理がそれと同じ内容の決定を行ったこと、となる。

メカニズムは以下の通りだ。まず、安保理が事務総長に UNMIL に関する報告をする役割を一任した。事務総長は安保理の要請のあるなしに関わらず、長期に及ぶような UNMIL の活動内容の勧告をした。勧告をする際に、国連の様々な組織の代表者が参加する評価ミッションによる現地状況の徹底的なレビューを主張の根拠として使用し、平和維持実行主体の合意を取り付けていることを併せて伝えた。安保理はこうした説得力のある勧告と同じ内容の決定をした。その結果、UNMIL の活動が長期化した。メカニズムを図示したものが図 2 である。

図 2 : UNMIL が長期化したメカニズム



(筆者作成)

最後に本稿が学術的に貢献する点を示す。事務総長が PKO に影響を与えることは経験的にわかっていたが、具体的にどのような影響をどうやって及ぼしているかは論じられてこなかった。それを、UNMIL を事例として具に観察することによって、事務総長が UNMIL の政策決定における重要なアクターだったことを示すことができた。同時に、国家をベースとした考え方では説明できない国連の行動原理を、事務総長の影響力により説明できる可能性を示すことができた。今後の PKO 研究において、事務総長の役割や影響力によって説明できることがさらに増えることを期待して結びとする。

参考文献

United Nations, “United Nations Digital Library System,” <https://digitallibrary.un.org/?ln=en>,
(accessed 2021-01-12).