

カンボジア一年

やまのうちにやすひで
山内康英

— UNTACから日本は何を学ぶか

PKOとは、脆弱な権威に依拠しながら、弱者が強者を動かす外交的曲芸であり、ソマリアでの活動のように、失敗する可能性も大きい。その可能性を少しでも減らすため、成功裡に終わったカンボジアのケースを、貴重な教訓として総括する

国連平和維持活動と「マフィーの法則」

国連の平和維持活動（PKO）について、これまで日本で見過ごされがらだつた点がいくつもある。たとえば国連の平和維持活動とは、四面楚歌の中で行なわれる外交的曲芸であり、現地で国連の頼れるものは、自ら作りだす権威だけである。このように国連の平和維持活動が、あやうい綱渡りを強いられる「外交」だということは、あまり強調されてこなかったのではないか。

国連平和維持活動の現場では、これを指揮する国連事務総長特別代表をはじめ、文民警察、選挙監視部門、軍事部門の各構成員に至るまで、強者の仮面を装いながら、実際には軍

これまで設立された国連の平和維持活動の歴史を見れば、現場の不注意や、与えられた任務と現実の齟齬から、平和維持活動全体の権威の失墜が生じた例が少なくない。「失敗する可能性のあるものは、失敗する」というマフィーの法則を国連の平和活動の基準に採用するならば、およそ設立される可能性のある平和維持活動はなくなってしまふだろう。

一九九二年三月から九三年九月まで活動したカンボジア暫定統治機構（UNTAC）は、この点から言えば稀有な例である。これはUNTACの全活動が、非の打ちどころのない成功だったと言っているのではなく、カンボジアに新政権が誕生して、称賛を受けながら明石康代表がカンボジアを離れたということが、稀有な出来事であったというに過ぎない。

カンボジアで平和活動に従事した人々の多くから、「われわれは幸運だった」という声を聞いたが、これは正直な感想だといふべきである。実際にはUNTACの活動にも、多くの改善の余地が残されていたと考えるべきであろう。

国連の平和活動が今後、どのような形をとるかとは明らかでない。プロロスリガリ事務総長の提唱するような「平和の

事的な弱者であり、行動のすみずみにまで熟練した外交官の

ような行動が要求される。外交官とは職務上嘘が称賛される珍しい職業だ、と言われる。国連の平和維持活動に要求される称賛されるべき虚偽とは、脆弱な権威に依拠しながら、弱者が強者を政治的に動かすことにほかならない。

活動を国外から支える平和維持部隊の派遣国や国連本部にしても、内政不干渉という外交原則に抵触するか否かというぎりぎりの線の中で、歴史的経緯から必ずしも歩調が一致するとは限らない派遣国間の結束を維持しつつ、平和維持活動受け入れ国の諸党派内の扱いにくい政治家や軍人を説得し、仲裁を続ける作業が要求される。これは非常なフラストレーションをとらざる外交的作業である。

強制」活動は、ソマリアで大きな蹉跌を見た。ソマリアでもマフィーの法則は、その法則性を遺憾なく発揮したように見える。それでもなお平和維持活動が設立されるならば——設立される可能性が高いが——国連の平和維持活動に際して、いかにしてマフィーの法則を克服するかが——つまり失敗の可能性を一つでも減らすことが——大きな課題となるであろう。カンボジアは、そのための教訓を含んでいるに違いない。この教訓を外交と国際政治の面から見れば、どのように総括できるのだろうか。本稿ではこの問題を考えてみたい。

UNTACの活動の特徴

UNTACはそのマンドेट（所掌範囲）の範囲の広さからすれば画期的であるが、手法からすれば古典的なPKOだった。その手法は外交的には、仲介、斡旋および停戦監視に終始し、武力行使を含む強制行動に出ることはなかった。

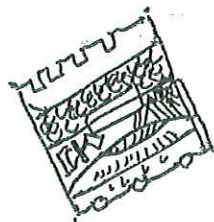
この問題はボル・ポト派に対する強制行動の如何という代替案に関連して現われた。UNTACの展開の時点で、フランスなどからボル・ポト派拠点に対するUNTAC軍事部門の武力行使という提案があったことが報道されている。その後もこの提案は繰り返されたが、UNTAC軍事部門は、武器使用は自衛のみに限定するという方針で一貫していた。

これは国連部隊が攻撃を受けた場合には、自衛のための反撃をためらわないが、国連が戦闘に参加することは、平和維

山内康英氏



（学）国際大学グローバル・コミュニケーション・センター助教授。1957年東京生まれ。東京大学大学院総合文化研究科修士、国際関係論専攻、博士（学術）。（財）世界平和研究所研究員を経て現職。





国民の圧倒的支持を得ていたシアヌーク

セン氏の手腕を評価する意見が、現地の政治観測筋の間で聞かれた。シアヌーク国王のように毀誉褒貶のかまびすしい政治家は第三世界にも少ない。シアヌーク国王が国民の歓呼の声をもって国家元首の地位に迎えられるのは、これで三回目(即位は二回目)である。一方、シアヌーク殿下の求心力を利用して、四派

持活動自体が解決すべき紛争の一部になってしまおうということである。強制行動に出た場合のもう一つの問題は、UNTACの軍事部門に参加する三四カ国の統一が失われていたであろうということである。さらに国連のボル・ポト派に対する攻撃は、プノンペン政権と国連の間に不公平な結び付きを生み、シアヌーク殿下を核とすることによって結び付けられていたカンボジア諸党派の弱い紐帯を形骸化させていた可能性が高い。したがって国民投票と、その後の新政権の選出を公平に行なうことは、かえって困難になっていたであろうと考えられる。

UNTACの活動の特徴づけるもう一つの要素は、これまでの平和維持活動におそらく例を見ない資金・人員の短期集中投入である。UNTACと復興予算の合計約二〇億ドルをカンボジア国民八〇万人で除すると、一人あたりの金額は約二五〇ドルになる。これは一人あたりの年間GNPが約二〇〇〜二五〇ドルという経済にとって無視できない額である。またカンボジア四派合計の兵員数一二万二〇〇〇人(十月の動員解除後の推定)に対して、UNTACの軍事部門一万六〇〇〇人が投入されたが、これはカンボジアの兵員七・六人に対して平和維持軍一名の割合になる。重火器や戦車車両では劣っていても、航空機や無線装備の優位を考えれば、国連のプレゼンスを示し、兵力の動向を監視するという任務からすれば、おそらくこれはかなり有利な比率だったといえることができる。

資金面での支援は、新政府への移行期にも見られた。従来の与党・人民党が政権の座を失うという選挙結果は、プノンペン政権の軍部と官僚が、その忠誠心の対象を選挙結果に合わせることでできるのかという問題を生んだ。とりわけ税収の低迷から、兵員と官僚には給与の支払いが滞っており、これが賄賂や日常的に路上で行なわれる金品の強要といった社会問題につながっていた。この問題に対処するために、UNTACは急遽、関係国の合意を取りつけ、移行期を乗り切るための給与支払いをその一部に含む、緊急援助を暫定政権に対して行なった。八月になってこの援助からの支払いが、新国軍の兵員に対して行なわれたと報道されている。

他の国連平和維持活動と同じく、カンボジアにおける国連の活動は不安定なものであり、国民選挙の一年前には、UNTACがカンボジアの泥の中に溶け込んでしまう可能性を否定することは誰にもできなかった。UNTACの任務を支えた大きな要因として、UNTAC各部門、たとえば選挙部門、情報・教育部門、軍事部門、難民帰還部門などの長やスタッフに、平和維持活動の経験の豊かな人材を得たことは幸運であったといえることができる。

たとえば選挙部門の長であるレジナルド・オースチン教授は、ジンバブエの民主化に長らく関与した経験を持つていた。また情報・教育部門の長であるティモシー・カーニー部長(米国)やUNTACラジオ局を運営したバレンティン・シヴィリドフ次長(ロシア)は、カンボジア人スタッフとの協力

関係を重視し、UNTACの情報・教育部門の活動を通じて情報公開の促進に努めた。また軍事部門のジョン・サンダーソン中将(豪)は、ボル・ポト派に対する軍事的攻勢を避け、平和維持活動の中立性を保つ方針を堅持した。難民部門を担当した国連高等難民弁務官事務所は、多数の経験豊かなフィールド・オフィサーを現地に配していた。

国内政治に関して言えば、カンボジア国民の意思とシアヌーク殿下の存在、国民選挙の結果を受け、人民党とフンシンベックをとりまどめて連立政権を作り上げたフン・セン、ラナリット両首相の働きが当然ながら大きな意味合いをもっていた。とくに選挙に敗れながらも、人民党の党内を掌握しつつラナリット殿下との間に政治的連帯を作り上げた、フン・

セン氏の手腕を評価する意見が、現地の政治観測筋の間で聞かれた。

の合議体制を維持しようとするUNTACの政治手法は、ボル・ポト派を除いてうまく働いたように見える。インフォーマルな形ではあったが、豪州、日本はプノンペン政権に対する、米国とフランスはソン・サン派(仏教自由民主党)に、中国とタイは——期待されたほどの効果は上げなかったが——ボル・ポト派に対する影響力を行使しながら、UNTAC代表部を支援していく外交活動は、誰が見てもこれ以外に可能性のない、このような政治的枠組みが存在したために可能になったといえることができる。

ポストUNTACの鍵の一つを握る財政支援に関して、とくにIMFの融資再開の条件となる償還延滞分について、日本とフランスが中心になって肩代わりする決定が昨年九月にワシントンで行なわれた。これは国連の平和維持活動に関与した主要国の支援体制の枠組みが、現在も続いていることを示している。

平和維持活動の成功の必要条件

国連の平和維持活動の歴史を見ると、平和維持部隊の展開にもかかわらず内戦が長期化し、部隊の派遣国が撤収の機会を失うといった事態が生じることが稀ではない。カンボジアの経験が、ある程度一般化を許すとした場合、ここから平和維持活動を成功させるための、どのような条件が導かれるのだろうか。

はじめに述べたように、平和維持活動が失敗する確率の高さ一つの理由は、この活動が国連の正統性という脆弱な権威

に依拠して行なわれるからである。平和活動の規模の拡大を考えると、平和維持軍の各部隊や文民まで含む全構成員が、長期間の複雑な活動を支障なくこなさなければならぬ。したがってPKO各部隊の構成員と平和活動各部門の長の資質が、きわめて重要な成功の要因となる。この場合、平和維持活動の特別代表部だけでなく、民政部、軍事部門、文民警察部門、選挙監視部門、情報・教育部、難民帰還部門等が設置される時には、このような部門の長やスタッフにも高度の外交的手腕が要求されることになる（各部門は特別代表部に意見を具申しながら、かなり自律的な活動を行なうのが通例である）。

二番目の条件は、受け入れ国の国内政治の枠組みの存在である。これは市民レベルと行政・立法府の二つのレベルで、国連の活動を歓迎し、国連特別代表が協力して任務を行なうことができる、何らかの政治的基盤が存在しなければならぬということである。

言うまでもなく平和維持活動の受け入れ国に、このような政治的基盤が確固として存在するわけではない。むしろこのような政治的基盤は、国連特別代表や各部門の長と受け入れ国の政治指導者との信頼関係によって作り上げられる必要がある。このような政治的基盤が皆無の状態、さらに市民レベルの国連に対する好感情や、ある程度の自発的な協力が無い場合に、平和活動が成功するとは考えられない。逆に言えば、国連の平和維持活動を円滑に行なうためには、このような受け入れ国側の条件を整備するために、かなりの期間にわた

が形骸化し、国連の活動が既成の政治権力に利用され、その支配を固定化することに終始した場合に、その活動をどう評価するかは微妙なところである。

国連の平和活動は、一方では地域の微妙なバランスを維持するために、既存の政治的権力を利用しながら、他方では所与の政治的構造を超える市民レベルでの政治的参加を保証するという綱渡りを余儀なくされる。この問題に対する一義的な解決方法はないが、国連の平和活動がこのような問題を必然的に抱えているという認識は重要である。

おそらく市民の政治参加を促進する「グラスノステ」が、国連の平和活動を成功させるために重要であろう。国連としては、一方では健全なシヨナリズムの育成といった受け入れ国の脆弱な社会的統合力を強化する働きかけと、他方では国連の活動が国際社会の注視のもとに行なわれているという広報活動を組み合わせながら、国民選挙のための環境を整えていく必要がある。

カンボジアの例では、UNTACの情報・教育部門がUNTACラジオ局を運営し、中立的な報道内容でカンボジア市民の信頼を集めていた。プノンペンでのUNTACラジオは三つの支局を持ち、ほぼカンボジア全土をカバーしていた。ラジオ局は国民選挙が持つ政治的な意味合いや、投票に際しては秘密が保持されることなどを内容とする番組を繰り返し報道した。UNTACは携帯ラジオ二〇トンを無料で配付したが、中国製の安価なラジオ（約七ドル）も広く市場に出回っていた。

たつて、関係国が協力して事前に外交的働きかけを行なう必要がある。

平和維持活動は従来、反政府活動と政府軍の衝突が、国を二分してきたような地域に設立されることが多く、一方の武力を削ぐことは地域の均衡を失わせる結果になりかねない。地域の政治・軍事的な均衡が維持できなければ、国連の活動の前提条件が失われることになる。カンボジアの例で言えば、極論すれば国民選挙に至るカンボジアの平和活動が何ともあれ進出したのは、国土を実効的に支配していたプノンペン政権が、国民選挙での勝利を信じて国連特別代表部に協力したからである（皮肉なことに、この自信は選挙で裏切られることになった）。

しかしながら多くの場合、政府、反政府の両勢力とも強権的軍事政権の色彩が強く、必ずしも政治的、道徳的に支持できるとは限らない。このようなケースでは強権的な支配に対する恐れから、市民レベルの政治的参加が望めないことも考えられる。この問題に対するUNTACの取り組みは、既存の政治的枠組みをできるかぎり利用しながら、テレビやラジオ等のメディアを利用して市民に対する政治的情報公開を進めるといったものだった。

このように既存の政治権力との妥協を図りながら、平和維持活動を進めていこうとする方針への批判は次のようなものである。カンボジアでは既存の政治的枠組みを利用した結果として、プノンペン政権が選挙に勝利し、既成の政治権力が国際的な承認を得るといったシナリオも考えられた。国民選挙

UNTACラジオ局は一九九二年十月から九三年九月の撤収まで放送され、その間カンボジアの各地で携帯ラジオを耳に当てるようにしてUNTACラジオのニュースを聞く市民の姿が見られた。UNTACラジオでは、放送プログラムの中に「UNTAC」および「クメール」という言葉を散りばめていた。この二つの言葉を強調する理由は、「UNTACは国際社会を象徴するものであり、クメールとはカンボジアのシヨナリズムを強調するものである」という番組ディレクターの説明があった。

国連の平和維持活動が成功するためには、平和維持活動の対象となる地域を、国際社会に再統合していく流れを作りださなければならない。資本や情報の流入が、受け入れ国の社会をより国際環境に開かれたものにし、国連の活動がその流れを強化するという相乗作用が生じたとき、言い換えれば平和維持活動が市民の参加を集めながら、社会の望ましい潮流を作りだす触媒として働き始めたときに、国連の平和維持活動は、それが単独で持つ力の何倍もの社会の動きを作りだすことになる。カンボジアの例で言えば、国連の報告書の中に「国民投票は平和的かつしばしば祝祭的（Festive）な雰囲気のもとで行なわれた」（S/1993/10 June, 1993）という記述があるが、これは選挙成功の背景となった市民参加の社会的潮流を示しているのであろう。

しかし一旦、この動きが逆の方向に働きだした時には、その流れを変えることは容易ではない。言うまでもなく国連の平和維持活動が、より望ましい社会的潮流を作り出し、それ

がまた国連の平和維持活動に有利に作用するという「正のフ
 イードバック効果」を作りだすためには、微妙な政治的手腕
 を必要とする。

三番目の条件は周辺国の不干渉である。平和活動の設立後
 も、周辺勢力が活動受け入れ国内部の諸党派を支持し、武器
 の移転等を行なっているような環境では、国連の平和維持活
 動の成功は考えられない。これと関連して、平和維持活動の
 受け入れ国内部の地域的な分離独立運動を、特定の周辺国が
 国際承認することは、連鎖的に対立勢力の固定化を促すこと
 になり危険である。この典型的な例がドイツを中心としたE
 Cによるクロアチアの国家承認である。

冷戦の終結後、従来行なわれていたような政治的イデオロ
 ギーや地域的な勢力均衡概念に基づいた、あからさまな武器
 移転は減少する傾向にある。武器移転に関しては地域紛争の
 当事国ではなく、周辺国に対する働きかけとして、国連の決
 議や二国間の政府関係を利用することが考えられる。カンボ
 ジアの例では、ボル・ポト派への武器横流しを止めるための
 タイへの働きかけが、ある程度は効を奏したように見える。
 むしろ周辺国は従来、平和活動の受け入れ国内部の諸党派に
 対して持っていた影響力を利用しながら、国連特別代表部と
 の関係を強化し、分裂しがちな諸党派をまとめていく役割が
 期待されている。国連の側も、このような周辺大国の外交的
 槓杆を利用すべきである。

四番目に重要なのはマンデイト、すなわち国連平和維持活
 動の設立にあたってケースごとに起草される、その活動の所
 要がある。これとは別に受け入れ国では、内戦の間にイデオ
 ロギー的な対立から、教育制度や宗教組織が破壊されている
 場合が多く、社会建設の基礎となる教育部門や互助機能を持
 つ地域的共同体の再建が急務になる。

カンボジアにおいてはボル・ポト派に対する国民の反感が
 強く、国民の「心理的和解」という問題の早急な解決は望め
 ない。しかしながら、抗争を続けてきた諸党派の心理的和解
 を促進する政策は、ナシヨナリズムの健全な育成とともに、
 長期的に見れば分裂していた社会の再統合に資すると考えら
 れる。このような社会の再統合は、社会の政治・経済活動全
 般だけでなく、国際社会に再加入する際の財政、金融、通商
 政策の基礎となるものである。

自衛隊の活動と日本の課題

各国の派遣部隊の活動の評価が、その部隊の参加した国連
 平和活動の成功・失敗に左右されることは言うまでもない。
 今回のカンボジアの平和活動の成功によって、派遣国の部隊
 やUNTACの特別代表に対する高い評価が生まれている。
 しかし平和維持活動全体の成功と失敗は、各国の派遣部隊や
 各国の貢献を評価するすべての基準ではない。実際には各国
 部隊の活動の評価と、平和活動全体の評価は、一応区別して
 考えたほうがよいだろう。

これは、平和維持活動が不幸にして失敗に終わった場合に
 も当てはまることである。国連平和維持活動という広範囲に
 わたる外交的活動の成否は、どのように優れた派遣部隊をも

掌範圍のフィジービリテーターである。この問題は国連平和活
 動を開始する前に、どのような事前調査が行なわれ、受け入
 れ国の実情に即したどのような平和活動と、そのための方策
 が準備されるかに関係している。

マンデイトを達成するためには結局、国連平和活動参加国
 の人的、資金的な関与を、どのように集めていくかが重要で
 ある。今後、国連平和維持活動は原則として、マンデイトに
 活動期限を明記し、可能な任務に対して資金と人員を大量に
 動員する「短期集中型」の色彩を強めるのではないかと考え
 られる。

資金と人員を集めるために、関係国の地域的な責任を強調
 するのは一つの方策である。この考え方によれば、アジア地域
 における平和活動に対して、地域の近接性やODAの配分の
 パタン、平和維持活動設立に至る外交交渉(カンボジアと平和に
 関する国際会議のホスト等)の経緯等を考えて、日本が応分の
 負担を行なうのは当然だということになる。いずれにしても
 平和活動の事前調査は、受け入れ国の紛争の歴史的経緯に対
 する理解を前提とし、社会・経済活動の水準を踏まえた上
 で、受け入れ国と主要な派遣国の国内の政治情勢と国際環境
 を勘案して行なわれなければならない。事実上、平和活動の
 成否はマンデイトが起草された時点で大きく左右されること
 になる。

最後に平和維持活動の受け入れ国の側としては、国連平和
 活動と連係した国際社会の経済的援助を、社会的インフラの
 建設や通商産業政策に結びつけるための行政機構を整える必

つても単独では左右することはできない。平和活動の失
 墜が、きわめて容易に起こり得る状況や、失敗が止めようも
 なくなつた状況下で、与えられた任務の達成に尽力する派遣
 部隊は、そのような状況を作りだした派遣国や国連の外交的
 失敗とは別に称賛されるべきであろう。そして国連平和維持
 活動に関与する以上、それが望ましくない形で終わる可能性
 のあることを覚悟しなければならぬ。

これはカンボジアでの日本の自衛隊の活動について称賛の
 声がない、と言っているわけではない。現地や国連本部で聞
 いた事実は、まったく逆である。とりわけ短期間に準備を行
 ない、一年間の長丁場を乗り切った後方支援と、現地での部
 隊の規律や統率は称賛に値するであろう。湾岸戦争後の掃海
 艇派遣の際の海上自衛隊の活動に続いて、今回の陸上自衛隊
 の活躍は、自衛隊全体の評価に関する国内世論にも大きな変
 化をもたらした。

カンボジアの平和活動では、外交と軍事の両面について、
 日本の外交能力と判断力が試された。平和活動の失墜が、き
 わめて容易に起こり得る状況では、派遣国の外交当局の指揮
 が決定的に重要である。たとえば政権交代にもなつて米國
 の政治当局者と指揮系統の注意の逸れるわずかな間に、ソマ
 リアでは国連平和活動の急転と失墜が生じたように見える。

ソマリアの国連平和活動は、国内難民に対する救援物資の
 輸送の警護と、諸党派の武装解除という二つの任務を持って
 いた。米國はUNITAFの段階では、救援物資の輸送警護
 を実行可能な任務と考へて、集中的な兵力の投入を行ない、

ほとんどこの任務に成功していた。問題の一半はUNITAFがUNOSOM IIに引き継がれて、米国の主戦力が撤退したにもかかわらず、混成軍からなるUNOSOM IIが、より困難な武装解除を開始したことにある。集中的かつ限定的な関与というUNITAFへの米国の外交的、戦術的判断は、困難な状況で可能な活動を選択した、という点からすれば評価されるべきかもしれない。ここには国連をめぐる各国の関与の在り方という困難な問題が端的な形で現われている。言うまでもなく、日本がカンボジアで直面した問題は、ソマリアの例に比べて、はるかに幸運に恵まれたものだった。

国際平和協力法とその問題点

日本の関与は、それ以前に設立された国連の平和維持活動と大きく異なっていた。この変化をもたらしたのは一九九二年六月に成立した国際平和協力法(国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律)である。この法律によって日本は、初めて国連平和活動の軍事部門への参加の道を開いた。

一つの問題点は、国際平和協力法が現在、通常の国連の平和維持活動に属する自衛隊の任務を制限しているということである。日本の軍事大国化についてのアジア諸国の疑念に對処するという国内的配慮から、政府は、停戦監視、緩衝地帯への駐留や巡回など、自衛隊の部隊が行なう通常の平和活動に属するいくつかの任務について、その実施を凍結(いわゆる「PKFに関する凍結」)している。また国連の施設や投票所の警護などは、はじめから業務のリストの中に含まれていな

断があつたのであろう。

この両者が一致しない場合——つまり平和協力法においては可能であっても、国連の要請が日本の派遣部隊や要員を危険な状況に陥れる可能性が高い場合——には、外交的判断が一層重要になる。国連平和維持活動の成功と、自国の派遣部隊の安全のどちらを選ぶのか、という問いをせまられた場合、もっとも望ましい答えは、部隊の即時引き上げでも、指揮権を国連代表部に全面的に委譲することでもなく、自国の派遣部隊の安全を最大限尊重できる範囲で、もっとも国連平和維持活動の成功に貢献する任務を選択するというところである。国際平和協力本部のスタッフの役割は、そのための選択肢を作りだし、国際平和協力本部の長の役割は、これを決定するイニシアティブをとることである。

投票所の巡邏と工兵部隊の転用という、二つのケースが明らかにしている別の問題は、国際平和協力法が抱えている「国連の指図(コマンド)」と「日本政府の指揮」の二元性が、本質的な対立ではないということである。国連と現地の特別代表部は、平和維持活動の状況の変化に対応するために、各国派遣部隊に対して実にさまざまな要求を行なう。これをあらかじめすべて予想した上で、国連に派遣部隊の指揮を委譲することは不可能である。国連の要求に対して、各国は自国の外交の方針に基づいて、できることとできないことを区別する(これが派遣国の指揮に含まれる)。この指揮にしたがって各国部隊は国連のコマンドを受ける。これは平和維持活動に ついて、どの国にもある問題である。

い。

実際には国民投票が始まった段階で、自衛隊施設部隊は小部隊を編成し、タケオ州に設置された投票所を巡邏して、選挙要員の安全の確認、投票箱の輸送、食料、飲料水等生活関連物資の補給を行なった。この点について日本の国会で、このような活動は平和協力法の凍結している「巡回」にあたるのではないかとの批判があつた。これに関して外務省は、や無理のある国際平和協力業務実施計画の解釈——投票所に立ち寄るのは道路や橋梁の状況を点検するための情報収集活動であるとする——を示した。

これとは別に選挙直前の段階で、UNTACは各国の工兵部隊(自衛隊で言えば施設部隊)を投票所の警護に使用することを考え、この点について内々に打診があつたと伝えられている。これはボル・ポト派の襲撃に備えて投票所の防衛を強化した際に、歩兵部隊だけでは手薄になったからだと考えられる。これは現行の平和協力法では、実施することができず、結局、この要請を日本は受け入れなかった。同じ打診に対して中国なども工兵部隊の転用を断わつたと伝えられている。

この二つのケースは、現行の国際平和協力法が抱える問題の一端を表わしている。一つの問題は、前者のケースで投票所の巡邏を行ない、後者のケースでUNTACの打診を受けなかったのは、選挙の成功がUNTACの活動に占める重要性、工兵部隊を歩兵部隊に転用することの危険性を考慮したためなのか、それとも単に平和協力法を適用したためなのかということである。おそらく両者を考慮した総合的な判

コマンドと指揮の關係に類似しているが、日本の特殊事情となつたのが、平和協力法の「行動列挙主義」(これは前者のケースに現われている)と武器使用の問題である。自衛隊部隊や選挙要員を含む平和協力隊の活動は、前もって国際平和協力業務実施計画に定められているが、これを変更するための閣議決定に、場合によっては一ヵ月近い時間がかつたために、現地部隊の行動に柔軟性を欠く例が見られた。これは「国連のコマンド」と「日本部隊の指揮」の区別をする以前に、活動自体を列挙主義的に限定することによって制限を課しているからである。

武器使用について言えば、今回の平和活動で日本の派遣部隊は、一発の銃弾も発射しなかつたおそらくきわめて稀な部隊になった。しかしながら、武器使用を隊員の個人判断にまかせる、という平和協力法の方法には問題がある。平和維持部隊に対する組織的な攻撃には、部隊単位で避難したり、場合によっては応戦する必要がある、部隊の指揮官の的確な判断が不可欠である。

急迫不正の攻撃を受けた部隊が、ある任務を達成する——たとえば投票所を防衛する——ために戦闘を行なうことは、個々の警察官が正当防衛や緊急避難のために武器を使用するのとは異なっている。したがって部隊単位の指揮を認めるべきである、という議論は、現行の国際平和協力法上、成り立たない。その理由をきわめて単純化して述べれば、「国際紛争を解決する手段としては軍事力を行使しない」という憲法第九条の厳密な解釈からすれば、国連平和維持活動に参加し

ている場合でも、組織的な自衛隊の武力行使は憲法違反になる、という判断があったからである。

この法律的なデッドロックを迂回する——同じことを別の言い方をすれば、憲法の枠内で国連平和維持活動の要請に対応する——方法は二つ考えられる。一つは自衛隊派遣部隊の指揮もコマンドもすべて国連に委譲し、したがって日本の憲法解釈にはとらわれない、という解釈を採ることである。もう一つは武器使用は個人的な正当防衛であつて、組織的行動ではない以上、軍事力の行使ではない、と解釈するものである。現行の国際平和協力法は、指揮権を派遣国が保持することを重視して後者の方策をとつた。指揮権を派遣国が保持するという面から見れば、これは国連平和維持活動の現状から見てオーソドックスな方法である。

しかしながら後者の方策をとつた結果として、つきつめて言えば現行の国際平和協力法上、国連平和維持活動に参加した自衛隊部隊は任務達成のための戦闘は行ない得ない。しかしながらこれは、どう考えても虚構——つまり自衛隊の現地の存在自体を無意味にしかねないという意味で——である。この虚構から生じる矛盾は、現場の判断に皺寄せされることになる。これは投票所などへの襲撃に対して、組織的に防衛した自衛官が、業務実施の要領に違反したと判断される可能性がある、ということである。以上は抽象的な議論であるが、たとえば最近刊行された国連選挙監視員の手に記次のような挿話があつた。ここでこの挿話を引用する理由は、これが論理的に起こり得ることだからである。

維持活動に参加する自衛隊の組織的な自衛と武器使用を認めるように国際平和協力法を変えることである。このことを前面に押し出すか否かは別として、実質的にこの改正は、従来の憲法解釈を変更することを意味している。

この問題が、ぜひとも解決されなければならない理由は、今後、日本の安全保障政策上、国連の平和活動全般が重要性を増すからである。国際社会の安全保障の枠組みは多面的、ないしは「多相的」になっている。ここで言う多相的な安全保障上の枠組みには、米国の集団的自衛、国連の平和活動、IAEA・国連安全保障理事会との外交的協調など多くのものが含まれている。今後、日本の安全保障政策は、これらの安全保障上の枠組みを、安全保障の課題ごとに組み合わせるポリシー・ミックスによって形作られるようになるだろう。このような安全保障上の基本姿勢と理念は、経済大国は必然的に軍事大国化し、核武装するという「オールド・リアリスト」の持つ理念や哲学とは異なるものである（ここで「オールド・リアリスト」とは、ケネス・ウォルツのような政治学者を念頭に置いている。ケネス・ウォルツ「日本は核武装する」『諸君』一九九四年四月号）。

もし日本が国連の平和活動を含む多相的な安全保障の枠組みを、現実的で有効なものだと認識しているならば、日本の国連平和活動への一層のコミットは不可欠である。そして一層のコミットを可能にするには——マフィーの法則を避けるためにも——国際平和協力法の欠点を可能なかぎり除いておく必要がある。現実に派遣される自衛官の立場からすれば

「近くで弾を磨いていた自衛官が、私（筆者である日本人選挙監視員）に向かつて、顔を上げて言った。『みなさんが危険に遭われたら、撃ちますよ。お守りしますから』。（中略）私には、彼の気持ちがいれなかった。あの自衛官にも、彼がカンボジアで銃弾を発砲することの意味の重大さは、当然私以上にわかっているはずだ。それでもなお私たちのために、『撃ちますよ』と言ってくれたその気持ちに、私にはうれしかった」（小宮一慶『ボランティアのみたカンボジア』日本経済新聞社、一九九三年、九五―九六頁）。

言うまでもなく、武器使用を個人判断に任せることと、組織的判断を行なうことの区別は実際には微妙である。現地で、この微妙な区別を判定する外部の人間が、部隊に陪伴しているわけではないからである。また国際平和協力法が「自己または自己と共に現場に存在する他の自衛官（中略）を防衛する」必要がある場合には、武器使用を許可する、とすることが、部隊単位の行動について柔軟な解釈の余地を与えることも考えられる。いずれにしても、国際平和協力法は「現場主義」で矛盾の解決を図るうとして見るように見える。

しかしながら問題は繰り返し、憲法第九条の解釈に立ち戻る。これらの迂回や回りくどい法的操作を停止する一つの可能な解決は、結局、国連平和維持活動に自衛隊を派遣することとは、憲法が禁止しているような侵略戦争を行なうこととはまったく異なっている、ということ根拠として、国連平和

ば、虚構を補うための行動が処罰の対象になるかもしれない。S、というのは決して見過ごされるべき瑕疵ではない。また部隊の組織的自衛の方策を確立しておくことが、不幸にして国連の平和維持活動が失敗に終わった場合にも、部隊の人的損害を最少にして帰還するための重要な鍵になるであろう。

これと関連した問題として、次のようなものがある。国連のコマンドと日本の指揮の二元性を非難する論拠として、日本の派遣部隊が攻撃を受けた場合、国連のコマンドが反撃を命令し、日本の指揮が武器使用を禁止するケースが考えられる、という議論があった。このような議論によれば、国連と本国のコントロールの二元性は、現場的確な判断を誤らせるものである、ということになる。しかしこの議論は正確なものではない。派遣部隊に対する急迫不正の攻撃は、部隊の応戦によって対処すべき問題であり、国連が武力反攻を含む強制活動を指図してきた場合には、現地部隊は当然、日本政府（国際平和協力本部）の政治的判断（指揮）を待って行動しなればならない。

実際には、国連のコマンドと派遣国政府の指揮の二元性は、現在までのところ国連平和維持活動を成立させてきた不可欠の仕組みである。よく知られているように、国連の平和維持活動に関する条項は、国連憲章のどこにも存在しない。国連平和維持活動は、歴史的に実践的、暫定的な性格を強く持っている。国連のコマンドと派遣国政府の指揮の二元性から生ずるさまざまな軋轢は、国連という国際組織の限界および平和維持活動という国連の活動が持つ、暫定的な性格の両

組織的行動を可能にすると同時に、国際平和協力本部の指揮とコントロールの能力を向上させる必要がある。

その他の課題

国連平和維持軍は各国の派遣部隊と、各国の将校の混成部隊からなる軍事監視団(MOG: Military Observation Group)からできている。カンボジアでは陸上自衛隊将校(幹部自衛官)が停戦監視要員として、ベトナムやタイの国境で多国籍のチームを組み、外国軍隊の撤退確認などの監視にあたった。日本から参加した八名(二次、二次合計一六名)という停戦監視要員の数は、米国の四七名、中国、フランスの四六名、ロシアの四五名などに比べて多いものではない。留意すべき意見として、現地の情報収集や国連との連絡、活動の重要性からみて、将校からなる停戦監視要員が——少なくとも派遣部隊と同じかそれ以上に——重要だという考え方があつた。

このほかに七五名の文民警察要員、四一名の選挙要員が日本から派遣された。約六〇名のUNTAC要員が今回の任務で人命を失ったが、その中には二名の日本人(一名は国連ボランティア、他の一名は文民警察)が含まれていた。日本の文民警察については、カンボジア新政府の警察行政の教育・監督というUNTACの事前の要請内容と、軍事部門とほぼ同じ活動を要求される、という実際の活動の間に齟齬があつた可能性がある。さらに文民警官に対する支援体制は、陸上自衛隊に比較して充実したものではなかつた(佐々淳行「死者の霊に代わって言う」『文藝春秋』一九九三年七月号)。

者が抱える宿命であり、極論すればすべて「外交的に」、つまり一方では自国の派遣部隊の安全や自国の政策と外交理念を、他方では平和維持活動の受け入れ国や国際社会の全体の利益を勘案しながら、国連と派遣国の協議のもとに、常識と平衡感覚に基づいて、個別の案件ごとに時宜を失せず処理する以外ない。

このような個別の政治決定と外交的協議は、どのように迅速に処理されたとしても、かなりの時間を要するであろう。この種の政治決定の中で、もっとも重要なものは、平和維持部隊に対する組織的な攻撃が生じた場合になされるものであり、これに対処する——すなわち組織的な武力の行使を含む避難によって自衛しながら、国連の平和維持活動を継続しつつ、政府の政治的判断(指揮)を待つ——のが平和維持部隊の組織的自衛能力である。平和維持部隊に軍が要求される一つの理由はここにある。

この点についてカンボジア国際平和協力業務実施要領では、部隊が攻撃を受ける可能性があつて、防衛庁長官または事務総長の指図を受ける時間的余裕のない場合は、「業務を一時休止する」とのみ記されており、上で述べたような問題を十分にはカバーしていない。

国際平和協力法は、施行後三年を経過した時点で見直しを行なうことになっている。特に「PKF凍結」が解除された場合、停戦監視や巡回を行なうことになれば、部隊が組織的な攻撃を受ける可能性は高くなる。これに対処するためには、現場主義のみ頼るのではなく、派遣部隊の自衛を含む

その他の課題として、平和協力部隊の指揮系統も、日本が解決しなければならぬ問題である。陸上自衛隊について言えば、陸上幕僚監部、統合幕僚監部、国連特別代表部や軍事部門のスタッフ、軍事監視団と施設部隊を合わせた指揮系統など、関係する多くの組織の命令系統を平和維持活動の実態に合わせ、現地部隊に対する指揮がダンゴにならないようにする必要がある。より重要なのは国際平和協力本部とその長である内閣総理大臣が、防衛庁長官および各幕僚、外務省各局、国連と協力体制を保ちながら、現地や近隣諸国、民間団体など多方面からの情報を収集し、的確に意思決定に反映させることである。言うまでもなくこれはきわめて困難な作業である。

カンボジアの平和維持活動の間、いくつもの重要な決定が行なわれた。関係者の記憶が薄れないうちに重要な決定のいくつかを選びだし、その決定過程に関与した人々の行動や判断を中心とする調査を行ない、その結果を公開することが必要なのではないかと考えられる。このようなレビューは、カンボジアの平和維持活動に対する研究調査活動を促進し、そこから得られる教訓を共有する助けになるであろう。

本稿の主張は個人のものであり、特定の組織の意見を代表するものではない。現地調査に際しては、国際教育財団、世界平和研究所、外務省国連政策局、防衛庁陸上幕僚監部、日本MRA協会、国連広報センター、日本国際フォーラムに便宜を計って頂いた。現地で貴重な意見を伺った国連カンボジア暫定統治機構の各部門、カンボジア諸党派の代表、国際平和協力隊、日本大使館、豪州大使館、日本国際ボランティア・センターの方々およびカンボジアの市民に御礼申し上げます。