

## 「国連平和活動検討パネル報告（ブラヒミ報告）」骨子

この骨子は、「国連平和活動検討パネル報告」（英文）の理解の便に供するため、衆議院憲法調査会事務局において整理したものです。

### 1. 現状の認識と評価

安定的な停戦合意等のないまま不安定な状況に介入する複雑な平和活動について、過去 10 年にわたり、国連は、失敗を繰り返してきた。

複雑な平和活動において、軍事力は平和が構築される空間を創り出す不可欠な要素ではあるが、終局的な紛争解決のためには、平和維持と平和構築とが密接な連携を保って展開される必要がある。

### 2. 勧告の概要

#### (1) 平和強制・執行（peace-enforcement）

強制力を伴う行動は、憲章 7 章に基づく安全保障理事会の授権の下、多国籍軍に委ねられてきた。

#### (2) 国連の平和活動

##### 全般的事項

##### イ 部隊展開の迅速化

伝統的な PKO については安保理の設置決議から 30 日以内に、複雑な PKO については安保理の設置決議から 90 日以内に活動展開が可能な体制の整備を図るべきである。

設置決議後 7 日以内に派遣可能なスタートアップ・チーム、平和活動幹部、将校、文民警察、各専門家等を含む形で国連待機制度を発展させるべきである。

加盟国は、文民警察、各専門家等に係るプール制度を国内に創設するとともに、共同訓練・計画に係る地域間協力を促進すべきである。

##### ロ 平和活動に対する支援能力の強化

情報収集・分析能力の強化を図るため、「平和及び安全委員会情報・戦略分析局」を設置すべきである。

国連後方支援基地の強化等を通じて、平和活動の装備等に関する政策及び手続に係る体制の整備を行うべきである。

平和維持に必要な要員、装備等に係る経費については、国連通常分担金から拠出すべきである。

PKO の設置が明らかに予測される場合には、安保理の設置決議前に、5,000 万ドルを上限とする財政権限を事務総長に認めるべきである。

### **個別的事項**

#### **イ 紛争予防 (preventive action)**

緊張地域に対する事実調査団の派遣に係る体制を整備するとともに、これを積極的に活用すべきである。

#### **ロ 平和構築 (peace-building)**

文民警察の活用方針を変更するとともに、法の支配、人権擁護等の分野における専門家の積極活用を図るべきである。

武装解除、元兵士の動員解除・社会復帰等に関する経費については、国連通常分担金から拠出すべきである。

地域住民の生命等の保護を目的とする迅速かつ実効的な活動展開（クイック・インパクト・プロジェクト）については、財政支援の問題を含め、これに柔軟な対応をすべきである。

選挙支援と統治支援のための戦略との統合を図るべきである。

### **八 平和維持 (peace-keeping)**

当事者間の合意、公平性及び自衛の場合に限った武力の行使という平和維持活動の基本原則を確認する。

- ・ 憲章の掲げる目的及び PKO 任務に対する忠誠という意味での公平性原則の概念を明確にすべきである。
- ・ 強力な交戦規定の策定、武器使用権限の明記、要員、装備等の充実等を通じて、自衛能力の向上を図るべきである。

安保理は、明確かつ達成可能な任務指令を出すべきであり、また、十分な要員、装備等が確保されていない段階での拙速な設置決議を差し控えるべきである。

- ・ 事務局は、任務遂行上の障害を考慮した現実的なシナリオに従い、軍事力その他の装備のレベルを設定するとともに、安保理に対し、これを正確に報告すべきである。
- ・ 要員等を提供する加盟国には、十分な情報提供及び安保理との協議を求める権限が認められるべきである。

## 国連平和活動検討パネル報告要旨

この要旨は、“*Report of the Panel on United Nations Peace Operations*”の中の“*Executive Summary*”を衆議院憲法調査会事務局において和訳したものです。和訳に当たっては、正確かつ日本語として平易な訳出をするよう細心の注意を払ったところですが、それでもなお、誤訳等の可能性があることについて、あらかじめ、ご了承下さい。

国連は、「戦争の惨害から将来の世代を救う」ことを目的として創設された。この目的を実現することは、国連の最も重要な責務であり、また、人々が国連を評価する際の基準となっている。しかし、過去 10 年にわたって、国連は、この目的の実現に当たって失敗を繰り返して、今日に至っても状況の改善は見られない。加盟国における関与の在り方の刷新、抜本的な制度改革及び財政支援の増加がない限り、今後、国連は、平和維持活動及び平和構築活動を実行する能力を持ち得ないであろう。国連平和維持軍が要請されるべきでない任務や派遣されるべきでない地域は数多くあるが、平和維持のために国連軍を派遣する場合、国連は、戦争や暴力の力に打ち勝つべき能力と決断をもって、これらに真正面から向き合う準備をしていなければならない。

事務総長（コフィ・アナン）は、紛争予防、平和維持及び平和構築に関する様々な分野において経験を有する者から構成される「国連平和活動検討パネル（Panel on United Nations Peace Operations）」に対し、現行システムの欠陥について評価をするとともに、その改善に係る率直、明確及び現実的な勧告をするよう要請した。我々の「勧告」は、政策や戦略だけでなく、活動展開上及び組織上の問題に焦点を当てるものであり、また、むしろ、後者に力点を置くものであると言える。

緊張緩和及び紛争回避に係る予防策を講ずるに当たって、事務総長は、加盟国からの支援を必要としている。国連が過去 10 年間苦い経験を繰り返してきたことから分かるように、特に、複雑な平和維持活動が展開されている場合において、実効的な軍事力を派遣する以外に選択肢は存在しない。しかし、軍事力だけが平和を創り出すのではない。軍事力は、平和が構築される空間を創り出すに過ぎない。この「勧告」に示された改革案は、加盟国が政治的意思を結集させ、国連が真に平和のための軍事力を行使できるよう政治面、財政面及び運営面において支援するのでなければ、恒久的なインパクトを持つものではないであろう。

この報告書において提起された改革案は、戦略の方向性、意思決定の在り方、迅速な派遣、活動計画の策定及びその支援並びに情報技術の活用分野における重大な問題を改善することを企図するものである。評価及び勧告の概要について、以下に記す。

## 過去の経験

過去 10 年間に実施された活動のいくつかにおいて、その目的の達成が非常に困難であったということは、驚くべきことではない。これらの活動は、紛争が終局していない地域や、当事者の武力展開の停滞、国際的な圧力等により戦闘の停止がもたらされたものの紛争当事者の一部が当該戦闘の停止に関与していないような地域に派遣される傾向があった。つまり、これらの国連の活動は、紛争後の状況に介入するものではなく、紛争後の状況を創り出そうとするものであった。そのような複雑な活動において、平和維持活動への従事者は、安定的な地域環境の維持のために作業し、他方で、平和構築活動への従事者は、当該地域に住まう者が独力においてそのような環境を維持できるよう作業している。そして、そのような環境が現実のものとなった場合において、平和維持に係る軍事力は不要とされ、平和維持活動への従事者と平和構築活動への従事者とが不即不離のパートナーになり得る。

## 予防行動及び平和構築の意味

### - 戦略と支援の必要性 -

国連及び加盟国は、長期的及び短期的な展望において、紛争予防に係るより効果的な戦略を構築する必要性に迫られている。当パネルは、「ミレニアム・レポート (Millennium Report)」及び紛争予防を議題として 2000 年 6 月に開催された安全保障理事会の第 2 回公開会議における発言に示された紛争予防に関する事務総長の提言を支持するものである。また、当パネルは、事務総長が推進する短期的な危機予防行動を支援するための緊張地域への事実調査団の派遣を支持するものである。

さらに、安全保障理事会 (Security Council) 及び総会の平和維持活動特別委員会 (General Assembly's Special Committee on Peacekeeping Operations) は、戦争から平和への転換を図ろうとしている地域や国家を国連が支援していかなければならないことを自覚するとともに、複雑な平和活動における平和構築の重要な役割を認識している。これは、国連システムに対し、平和構築の戦略及び行動に係る従来の手法において不十分であった分野に対処することを求めるものである。したがって、当パネルは、平和及び安全委員会 (Executive Committee on Peace and Security) が、事務総長に対し、平和構築戦略を発展させ、それらの戦略の支援の下に計画を実施するための国連機能の強化に係るプランを提示することを提言する。

当パネルが支持する改革案は、以下のとおりである。

- (1) 平和活動における文民警察その他の法秩序担当部門の活用方針の変更 これは、法の支配及び人権の尊重を支援し、かつ、和平合意に向けた紛争からの解放を援助するに当たって、部隊単位での対処を強調する。
- (2) 武装解除、元兵士の動員解除・社会復帰等に関する経費について、複雑な平和活動に係る当初予算への組入れ
- (3) 地域住民の生命等の保護のために不可欠な「即効性のある事業 (quick impact

projects )」への資金提供に係る柔軟な対応

(4) 選挙支援と統治機構支援のための広範囲にわたる戦略との統合

### 平和維持の意味するもの

#### - 確固とした方針と現実的な指揮命令 -

当パネルは、当事者間の合意、公平性、自衛の場合に限った武力の行使が平和維持活動の基本原則であることに同意する。しかし、経験に照らしてみれば、内戦及び国境を越えた紛争という文脈において、合意は、様々に操作を受けるものであることが分かる。また、国連活動の公平性は、憲章の掲げる原則にのっとったものでなければならないが、紛争当事者により和平協定の条件が明確に破棄された場合において国連が平等取扱いの原則を維持するときは、問題解決の実効を上げることはできず、国連が一方当事者に加担する結果となる最悪の事態を生じさせるおそれもある。犠牲者と侵略者との区別に消極的であったことは、1990年代の国連平和維持活動の地位及び信頼性を損ねたという意味において、最大の失敗であった。

過去において、国連は、これらの課題について実効的な対応ができなかった。しかし、国連はこれらの課題に対応できる能力を備えなければならないということが、この報告書の基本的前提となっている。国連平和維持活動の従事者は、派遣先において、専門的かつ成功裡にその任務を遂行できなければならない。このことは、国連の軍事部隊が自らとともに他の部隊及び任務遂行を防御できる能力を備えていなければならないことを意味する。交戦規則 (rule of engagement = ROE) は、十分に強固なもの (sufficiently robust) とすべきであり、また、国連に受け身を強いるものであるべきではない。

このことは、紛争当事者が想定外の行動を起こしている状況に対し、最良の事態を想定した計画を適用してはならないことを意味する。このため、その任務においては、武力行使に係る要件が明確にされ、また、より大規模かつ重装備の軍事部隊を派遣することにより、実効的な抑止力を持たせるべきである。特に、複雑な活動展開を必要とする国連軍は、武装勢力に対して実効的な防御をするために必要な現地情報収集能力と装備を許容されるべきである。

さらに、地域住民に対する暴力行為を目撃した国連平和維持活動の従事者 (軍隊又は警察) は、その有する手段をもって当該暴力行為を阻止する権限を認められるべきである。そして、地域住民の防護に係る広範かつ明示的な任務を与えられた活動には、当該任務を遂行するために必要な特別の装備が与えられなければならない。

新たな平和活動を展開するに当たって、事務局が安全保障理事会に対し軍事力その他の装備のレベルを提示する場合、その主張すべきは、安全保障理事会が聞きたいことではなく、知る必要があることである。また、事務局は、想定し得る任務遂行上の障害を考慮した現実的なシナリオに従い、軍事力その他の装備のレベルを設定しなければならない。他方、安全保障理事会の任務指令は、平和維持活動が危険な状況において展開される場合に、

当該平和維持活動の統一的な行動を可能とする明確さを反映したものでなければならない。

近年の慣行では、軍事レベルを明示した安全保障理事会決議を事務総長が書面で受理することになっているが、その時点では、軍隊や派遣団が実効的に機能するために必要な人員を与えられるか否か、また、それらが適正な装備を備えたものであるか否かについては知らされない。当パネルは、現実に派遣要請がなされ、これが承認された場合、安全保障理事会は、事務総長がその要請に見合う十分な軍隊及び装備の提供を加盟国から受けるまで、決議を草案の段階で留めておくべきであるとの見解を有している。

軍事的活動を展開する部隊に人員等を提供する加盟国は、活動実施期間中、安全保障理事会との協議を求める権限が与えられるべきである。そこでの協議事項は、憲章 29 条に規定するように、安全保障理事会の補助機関の設立を通じて制度化されるであろう。軍隊の提供国には、活動人員の安全に影響を与える危機的な状況が発生した場合や武力の行使に係る命令が変更され又は再解釈される場合に、安全保障理事会で開催される説明会議への出席が認められるべきである。

#### **情報活用・戦略分析に係る司令部の能力**

当パネルは、事務総長及び平和及び安全委員会委員の情報収集及び分析上の支援をするための新たな機関の創設を提言する。そのような能力がなければ、両機関は、受動的な機関にとどまり、時流に追いつくことはできず、また、その職務を果たすことができなくなる。

当パネルが提案する「平和及び安全委員会情報・戦略分析局 ( Information and Strategic Analysis Secretariat )」は、平和及び安全に関する諸問題について統合データベースを作成・管理すること、その情報を国連システム内部において効率的に配分すること、政策分析を可能にすること、長期展望に立った戦略を構築すること、危機の萌芽に平和及び安全委員会の関心を向けさせることをその職務とする。同局は、事務総長主導の改革で想定されているように、平和及び安全委員会を意思決定機関として機能させつつ、同委員会の決定事項に係る提言及び運営を行う。

当パネルは、平和及び安全委員会情報・戦略分析局が、国連システム内に分散している政策企画部門を統合し、既存の PKO 局 ( Department of Peacekeeping Operations ) と合併する形で創設されるべきであり、その際、軍事の分析家、国際犯罪の専門家及び情報システムの専門家をそのメンバーにすべきであると提案する。

#### **任務指令及びリーダーシップの改善**

当パネルは、国連司令部 ( United Nations Headquarters ) が新たな任務における活動内容、支援計画、予算、要員及び任務指令の策定に参加するため、その主導権を速やかに同司令部に集中させることが必要であると考え。このため、当パネルは、安全保障理事会が、組織的にかつ加盟国からの登録に基づき、地理的配分及び性差を考慮した上で、事務

総長特別代表その他の平和活動の幹部、軍司令官、文民警察長官等の待機リストを作成することを提案する。

### **迅速な派遣及び「即応」専門家**

停戦又は和平合意後の6週から12週の間は、安定的な平和及び国連の平和活動の信用性を確立するに当たって最も重要な期間である。その期間に失ってしまった好機を再度得ることは難しい。

当パネルは、国連が、「迅速かつ実効的な派遣能力」について、伝統的なPKOでは安全保障理事会の設置決議から30日以内に、複雑なPKOでは90日以内に派遣することと定義付けるよう提言する。

当パネルは、強固な平和維持軍の創設に係るニーズを満たすため、加盟国との共働の下に創設される統合軍及び必要な能力を有する軍隊を含む形で国連待機制度(U.N. Stand-by Arrangement System)を発展させるよう提言する。また、当パネルは、事務総長が、PKOの派遣に先んじて、提供される軍事要員がPKOに必要とされる訓練及び装備を備えたものであるかどうかを確認するための調査団を派遣することを提言する。その要求を満たさない部隊は、派遣されてはならない。

このような迅速かつ実効的な派遣を支援するため、当パネルは、PKO局により審査され、かつ、承認された約100名程度の経験豊かで十分な適格を有する軍人将校の「即応リスト」を国連待機制度内に構築することを提言する。このリストの中で7日のうちに就任可能な者から構成されるチームは、司令部において作成された広範にわたる戦略レベルの任務を本隊の派遣に先立って具体的な活動実施計画に移行させ、スタートアップ・チームとして当該任務における中核要素を担う機能を増大させることになるであろう。

文民警察、国際裁判専門家、刑事専門家及び人権専門家の即応リストについても、法の支配を実効あらしめるために十分な人数を揃えた上で、国連待機制度内に構築すべきである。このリストから抽出され、事前の訓練を受けたチームであれば、文民警察の主力や関係専門家がその任務に就く前に、法秩序分野担当部門の迅速かつ実効的な任務への派遣が可能となるであろう。

当パネルは、国内紛争に介入する平和活動への文民警察官及び関係犯罪・法令専門家の派遣に係る強い要請に応えるため、警察官及び関係専門家について、国連平和活動への派遣に備えた者が登録される「プール」制度を国内に創設することを加盟国に対し要請する。また、当パネルは、国連の要請する文民警察の質に係る水準を達成するための各国要員の訓練を目的とした共同地域パートナーシップ及び共同計画の創設を考慮することを加盟国に対し促す。

事務局は、透明かつ特定国への集中を廃した文民要員のリクルート・システムの確立、複雑な平和活動において必要とされる文民専門家の保持、文民要員を迅速に派遣するための待機制度の創設等の必要性について、緊急に検討すべきである。

最後に、当パネルは、事務局が、迅速な派遣を可能にするため、平和活動における装備の調達に係る体制及び手続を抜本的に変革させるよう提言する。当パネルは、平和活動に係る予算及び装備に関する所掌を運営局 ( Department of Management ) から PKO 局に移管することを提言する。当パネルは、新たなかつ合理的な現地調達政策及び手続の策定、調達専門家の現地派遣の増大、現地活動に係る予算運営の柔軟化を提案する。当パネルは、事務総長が、装備の備蓄に係る規律及び日常品に係る企業との契約に関する広範囲にわたる後方支援計画を作成し、その承認のため、安全保障理事会にこれを提出することを促す。当パネルは、必要不可欠な「初動装備 ( start-up kits )」がイタリアのブリンディジ ( Brindisi ) にある国連後方支援基地に保持されるべきであると提言する。

当パネルは、PKO の設置が明らかに予測される場合には、安全保障理事会の設置決議前に、行財政問題諮問委員会 ( Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions ) の承認を条件として、事務総長に対し、5,000 万ドルを上限とする財政権限を与えることを提言する。

#### **活動計画・支援に係る司令部能力の向上**

当パネルは、平和維持に対する司令部の支援が国連の中核的な活動として扱われるべきであり、したがって、必要な要員、装備等の大半が国連の通常経費により賄われるよう提言する。PKO 局及び平和維持について計画を立て、及びこれを支援するその他の事務局は、現在、主として単年度かつ一時的な支援予算 ( Support Account ) により維持・運営されている。そのような財政及び人員に係る手法は、特殊な任務における一時的な性質と、明らかに国内問題ではなく、国連の中核活動である平和維持活動や他の平和活動の一般的な性質とを混同させるように思える。

PKO 局及び平和維持に関する事務局を支援する関係司令部の総予算は、1 年につき 5,000 万ドル又は平和維持費用のおおよそ 2% を超えることはない。これらの事務局に対し、2 億ドルを超える 2001 年における平和維持に係る経費の消化状況を確認するための別の財源が早急に必要とされる。したがって、当パネルは、事務総長が総会に対し最大限どれだけのものを必要としているかの概要を提案することを提言する。

当パネルは、PKO 局の運営手法に係る改革を行う必要があるとともに、特定分野における要員不足が明らかであると考えている。例えば、27,000 名の軍人に対し軍事計画及び概要を提示する 32 名の職員、8,600 名の警察官に対し概要を提示する 9 名の文民警察官、現在進行中の 14 件の活動と 2 件の新たな活動に対応する 15 名の事務スタッフ、また、平和維持費用のうち 1.25% 分の司令部に対する資金配分、そのいずれもが不十分なことは明らかである。

#### **計画・支援のための統一部隊の創設**

当パネルは、新たな任務を計画し、十分な活動展開を可能とするため、全国連システム



から動員された要員からなる統合部局の創設を提言する。これは、司令部が現地に提供する支援を強化することにつながる。現在、政策分析、軍事活動、文民警察、選挙支援、人権、開発、人道援助、難民及び避難民、情報、後方支援、財政並びに要員確保に係る責任を担うとともに、統合的な計画を立て、又は支援を行う部署が事務局に存在しない。

PKO 局、特に、それぞれ二つの別組織として再構成されるべき「軍及び文民警察部 (Military and Civilian Police Division)」や「現地行政及び後方支援部 (Field Administration and Logistics Division)」における構造的な調整が必要とされる。経験則分析班 (Lessons Learned Unit) を強化して、PKO 局に編入すべきである。政策局 (Department of Political Affairs) 特に選挙課で行われているように、司令部における広報計画及び支援の強化も必要とされている。事務局のほか、平和活動の構成要素である人権に関する計画を立て、及び支援を行う国連人権委員会事務局 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) の能力は、補強されるべきである。

3 人目の PKO 副局長を配置し、そのうちの一人を「事務総長補 (Principal Assistant Secretary-General)」に任命して事務総長を補佐させることが、考慮されるべきである。

#### **平和活動の情報時代への適用**

現代の情報技術は、上記の目的を可能とする鍵であるが、戦略、政策及び実践におけるギャップが、その効果的な利用を妨げている。特に、司令部は、平和活動における情報技術に係る戦略及び政策を所掌する担当部署を有していない。平和及び安全の分野における情報技術に係る戦略及び政策に関する責務を有し、かつ、各国連平和活動における事務総長代行の事務所にカウンターパートナーを持つ担当者が任命され、情報・戦略分析局に配置されるべきである。

司令部及び現地部隊は、各活動が情報・戦略分析局のデータベース、情報分析、過去の経験等にアクセス可能な実体的かつ地球規模の平和活動ネットを必要としている。

#### **実施への試み**

当パネルは、上記の勧告が加盟国に対し合理的に要求し得る限界の範囲内に収まっているものと考え、これらの勧告を実施することは、さらなる財源を必要とするものであるが、我々は、国連の抱える問題を解決する最善の手法が単にさらなる財源を与えるだけでよいと示唆するつもりはない。実際、どれだけの資財をもってしても、この組織の現状において早急に必要とされている重要な改革の必要性に代替することはできない。

当パネルは、事務局に対し、市民社会の制度を構築しようとする事務総長のイニシアティブに注意を払うこと及び国連が唯一の世界機構であることに常に留意することを要請する。世界中の人々は、国連が自らのための機関であると考え、また、国連の活動及びそこに従事している者については是非の判断を下す十分な資格を有している。

さらに、有能な者が有能でない者の埋め合わせをするため不合理な仕事を与えられるよ

うな職員の質に係る不均衡とシステムにおける不均衡は、最初に認識すべき問題である。国連は、実力主義に向けた改革を行わない限り、有能な者、特に若者が、国連から離れていく傾向に歯止めをかけることはできず、また、有能な者は、国連で働こうとするインセンティブを持たないだろう。事務総長をはじめとする管理職が優先課題として真剣にこの問題に取り組み、有能な者に報い、非競争主義を廃さない限り、資財は浪費され、改革は不可能となるだろう。

加盟国は、その任務に取り組む行動様式や手法について熟考する必要性を認識している。例えば、1999年の東チモール紛争時にジャカルタ及びデリーに派遣した安全保障理事会使節団がそうであったように、自ら決定した事項を実行に移すことは、安全保障理事会理事国の責任である。

我々、国連平和活動に関する検討パネルのメンバーは、ミレニアム・サミットに出席する各国の首脳に対し、国連の示す方向性に対する関与の在り方を再考する際には、紛争が生じた地域の手助けをし、平和を維持・保全するという国連の存在意義に関わる任務を十分に達成できるよう国連の能力を強化する形で関与することを要請する。

この報告書の勧告についてコンセンサスを形成する過程で、我々は、紛争を防止し暴力を終わらせるために地域社会、国家等に対し強力な手助けをするという国連の機能に関する共通の見解を持つに至った。我々は、情報・戦略分析局の下に、平和の構築及び維持、和解、民主主義の強化、人権保障といったその地域の人々が以前にはできなかったことを自分自身で行う機会が与えられつつ、任務が完遂されることを期待している。つまり、我々は、大きな約束を果たし、人類の圧倒的多数から国連に付与された自信と信頼を正当化する意思と能力を有する国連を期待している。