

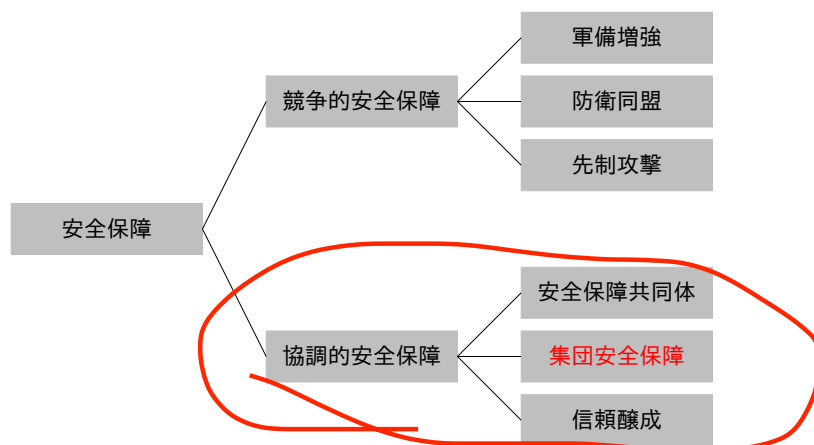
# 国際政治学

## 講義 15 集団安全保障と PKO

早稲田大学大学院  
政治学研究科博士後期課程  
浅野 壘

## 1. 集団安全保障の概要

### 集団安全保障の位置付け



### 集団安全保障の定義

- ▶ 国際社会の平和と安定を維持するために、多数国間の協力を推進する制度
- ▶ 国際機構・地域機構ともに例が見られる
  - ▶ 国際連盟 League of Nations
  - ▶ 国際連合 United Nations
  - ▶ 米州機構 Organization of American States
  - ▶ アフリカ連合 African Union
  - ▶ 欧州安全保障協力機構 Organization for Security and Co-operation in Europe

### 集団安全保障の特徴

- 前提** メンバーは、平和と安定の維持を共通利益としている
- ▶ 前提が成り立つ場合、現状では平和と安定が達成されている
- 目的** 国際社会の平和と安定を脅かす戦争や侵略を抑止する
- ▶ 「力による変更」は抑止するが、「平和的な変更」は阻止しない
- 機能** 武力攻撃を開始した国に対して **集団** で処罰を実行する
- ▶ ある国への攻撃は、他のすべての国への攻撃とみなされるため、すべてのメンバーが被害国を守る義務を負う
  - ▶ 武力攻撃を発生させると処罰の対象となるため、「力による変更」が合理的ではなくなる

### 集団安全保障と同盟

- ▶ 協調的安全保障の一例である集団安全保障と、競争的安全保障の一例である同盟との比較

	集団安全保障	同盟
前提：メンバー間の共通利益は	平和と安定	現状維持
想定：潜在的敵国を想定	していない	している
目的：力による現状変更を	抑止する	抑止する
機能：メンバー間での協力を	する	する

- ★ 共通利益：平和と安定＝現状維持ではない
- 集団安全保障においては、平和的な現状変更は認められる
- 実力行使ではなく平和的手段での現状変更を促す

## 2. 集団安全保障のパズル

- ▶ **国際連盟**における集団安全保障
  - ▶ 第一次世界大戦の失敗を踏まえ、連盟規約に条文を制定
  - ▶ しかし、第二次世界大戦の発生により失敗
- ▶ **国際連合**における集団安全保障
  - ▶ 国際連盟での反省を踏まえ、国連憲章に条文を制定
  - ▶ しかし、多くともこれまで二回の制裁発動にとどまる
    - ▶ 1950年、朝鮮戦争において「国連軍」が結成されたが、これも当初想定された国連常設軍ではなかった
    - ▶ 1991年、湾岸戦争において多国軍が結成されたが、あくまで国連は要請したにすぎず「国連軍」ではなかった

8

## 集団安全保障のパズル

(国際連合における) 集団安全保障は機能不全なのか？

- ▶ 国連における制裁発動の少なさをどう解釈できるか？
  1. 抑止が 成功 しているため、発動する必要がない
  2. 脅威自体が少ないがそれらには発動しているため、成功 している
  3. 発動すべき脅威に対して発動できていないため、失敗 している
- ★ 集団安全保障の現状は、成功とも捉えられるし、失敗とも捉えられる

9

## 集団安全保障の問いの立て方

1. 集団安全保障は脅威を 抑止 できているか？ ×
  - ▶ 抑止できている状況は観察できない
  - ▶ 抑止できている状況と、抑止するべき脅威が少ない状況は、観察上同値  
→ 反証可能な形で検証できない
2. 集団安全保障は脅威に 対処 できているか？ ○
  - ▶ 対処できている＝集団安全保障の発動は観察できる
  - ▶ 現実には、抑止するべき脅威は多く発生している  
→ 反証可能な形で検証できる

なぜ脅威に対して制裁できていないのか？

10

## 集団安全保障のパズルへの解（1）

なぜ脅威に対して制裁できていないのか？

1. 政策担当者にとっては、制裁を発動することに興味がないから △
  - ▶ 集団安全保障という制度の デザインだけが重要？
2. 脅威が実際に発生しているのに、制裁発動に失敗しているから ○
  - ▶ 集団で処罰するというデザイン上、他の誰かがやってくれればいい  
→ 公共財をめぐる 集合行為問題から紐解く

11

## 集団安全保障のパズルへの解（2）

- ▶ 国際社会における平和と安定は（純粋）**公共財**
  - ▶ 競合性がない：複数の国家が同時に享受できる
  - ▶ 排除性がない：新たに享受するためのコストはほぼかからない

競合性	排除性	あり	なし
あり	あり	私的財	共有財
なし	なし	クラブ財	公共財

- ▶ 脅威が発生したとき、誰が公共財たる平和と安定を供給するか？
  - ▶ 集団安全保障の制度上では、すべてのメンバーに義務が生じる
  - ▶ しかし、いずれかの国が制裁発動してくれば、平和と安定を他の国家もコストなしで享受できる  
＝ただ乗り問題の発生

12

### 3. 集団安全保障の機能不全

1. 武力攻撃が発生する
2. 武力攻撃を、国際社会の平和と安定への脅威であると認定する
3. (認定されたら) メンバーに制裁発動を要請する

★ 各ステップにおいて機能不全を考察する

14

### 各ステップにおける機能不全

1. 武力攻撃が発生しやすい
  - ▶ ステップ3における集合行為問題を見据えると、処罰されない可能性
  - ▶ 集団での処罰とは異なり、各国が自国の判断でできる
2. 武力攻撃を、国際社会の平和と安定への脅威であると認定しにくい
  - ▶ 定義の曖昧さ：脅威なのか、自衛権行使なのか、判別が難しい
  - ▶ 認定の恣意性：脅威としてみなしたくない国もいる 仲の良い国  
アメリカ
3. (認定されたら) メンバーに制裁発動を要請しても発動しにくい
  - ▶ 集合行為問題の発生：コストがかかるため自国では発動したくない
  - ▶ 発動の恣意性：相手によっては発動したくない国もいる

15

### 国連における機能不全（1）

- ▶ 国際連盟における失敗
  - ▶ 全会一致の法則：認定・発動要請を決定するのが難しかった
  - ▶ 大国の不参加・脱退：率先して対処できる国がいなかった
- ▶ 国際連合における反省
  - ▶ 集団安全保障の設計：少数での決定＋少数国のパワー
    - ▶ 安全保障理事会（常任5カ国、非常任10カ国）による決定
    - ▶ 安保理による決定は全加盟国を拘束する
  - ▶ しかし、安保理常任理事国には拒否権を認めている
    - ▶ Permanent-5：米、英、仏、中、露
    - ▶ 五大国によって恣意的に決定が拒否される可能性

16

### 国連における機能不全（2）

- ▶ 冷戦期における安保理決議の停滞
  - ▶ 常任理事国が、自国にとって不利な状況に対して拒否権を行使した
  - ▶ 冷戦期の拒否権発動率＝28%
  - ▶ 冷戦後の拒否権発動率＝2%（-2011）
- ▶ わずか二回の制裁発動も偶然の産物であった
  - ▶ 朝鮮戦争：台湾の代表権問題でソ連が安保理をボイコット
  - ▶ 湾岸戦争：冷戦終結後ソ連は西側諸国との関係性を重視

17

### 小括：集団安全保障

- ▶ 平和と安定の維持が、すべての国にとって共通利益であることが前提＝自分だけが逸脱するインセンティブがない、ナッシュ均衡
- ▶ しかし、平和と安定が崩れたときに対処できる制度設計がない
  - ▶ 他の国による制裁発動にただ乗りできてしまう
  - ▶ しかし、この問題は国連に特有なのか？冷戦期に特有なのか？

18

## 4. 平和維持活動の概要

- ▶ **集団安全保障の機能不全**
  - ▶ 国際連盟：第二次世界大戦の発生
  - ▶ 国際連合：冷戦対立により国連憲章に沿った決定が停滞
    - 集団安全保障に代わる手段としての**平和維持活動**  
Peacekeeping Operation = PKO
    - 1956 年、スエズ動乱に対して派遣された UNEF I がその原初
- ▶ 平和と安定維持のための国連における制裁
  1. 非軍事的措置（経済制裁、文化制裁）
  2. 軍事的措置（例：朝鮮戦争、湾岸戦争）
    - 国連憲章第 7 章に基づく**平和強制**
  3. **平和維持**（例：ゴラン高原、カンボジア）
    - 国連憲章に直接的な規定がない「6 章半活動」

20

## 国連 PKO 三原則

1. **紛争当事者の同意**
    - ▶ 主たる紛争当事者の同意の下で派遣される
  2. **不偏性**
    - ▶ いずれの紛争当事者の側にもたない
  3. **自衛・任務防衛以外の実力の不行使**
    - ▶ PKO 隊員の生命やマンデート実行のためであれば実力行使可能
- ▶ 国連 PKO は、国連加盟国からの派遣によって成り立っている
- ▶ 日本の PKO 参加五原則は、以上の三原則に加えて以下の二つ
- ▶ 紛争当事者間の停戦合意
  - ▶ 原則が満たされなかった場合の撤退

## PKO の運用とその変化（1）

- ▶ 伝統的な PKO の役割
  - ▶ 停戦合意の観察・監視・報告
  - ▶ 兵力の撤退・引き離しの監視・管理
  - ▶ 信頼醸成措置

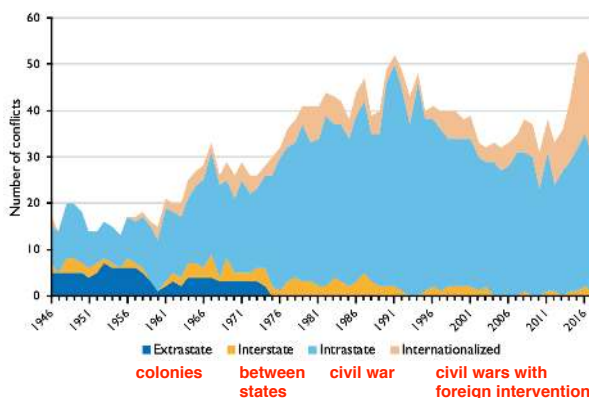


21

22

## PKO の運用とその変化（2）

- ▶ PKO を取り巻く環境の変化
  - ▶ 紛争形態の変化：国家間紛争から内戦へ  
＝ 非国家主体の参加／内政不干渉原則とのジレンマ
  - ▶ 図：PRIO. 2018. *Trends in Armed Conflict, 1946–2017*. p.2



23

## PKO の運用とその変化（3）

- ▶ 環境の変化に応じた PKO の機能拡大
  - ▶ **マンデート内容の多角化**
    - ▶ 武装解除・動員解除・社会再統合 (DDR)、治安部門改革 (SSR)、警察支援、法整備支援、地雷除去、人権促進、選挙監視
  - ▶ 国連憲章第 7 章に基づく**ロバスト**なマンデート
    - ▶ 紛争状況が不安定な地域への派遣
    - ▶ 人道的介入や保護する責任 (R2P) といった規範の変化
    - ▶ 文民保護 (PoC) のマンデート（例：コンゴ民、南スーダン、マリ）
    - ▶ Enforcement と呼ばれるミッション（例：ソマリア、旧ユーゴスラビア）
- ★ 平和維持活動の発展
  - ▶ 平和維持だけでなく、**平和創造から平和構築まで**
  - ▶ 現場における問題解決をベースに**変化を続けている**
    - 意図的な制度設計ではなく、自発的な新しい制度の創発

24

## PKO の効果（１）問題の所在

なぜ PKO が停戦合意を遵守させられると考えられるのか？

## 5. 平和維持活動のパズル

- ▶ PKO の主目的：紛争当事者間の停戦合意の遵守  
→ PKO が直面している問題の所在をまず明らかにする
- ▶ 停戦合意の遵守問題
  - ▶ 停戦合意を締結し遵守した結果得られる平和は、紛争当事者双方にとって望ましい
  - ▶ しかし、停戦合意から一方的に逸脱することで、自分だけに有利な結果をもたらすことができてしまう  
＝ **協調問題**／囚人のジレンマ
  - ▶ 相手が停戦合意を遵守するか不確実な状況  
＋これまで武力紛争を戦ってきた相手に対する不信任感  
⇒ **コミットメント問題**の発生

26

## PKO の効果（３）成功例

- ▶ コミットメント問題解決策としての PKO **シグナル**
  - ▶ PKO を受け入れること自体に**合意遵守の意図が現れている**
  - ▶ PKO が第三者として介入し、停戦合意に**信憑性を付与する**  
**停戦合意から逸れる行動をとりにくい**
- ▶ 直接的な効果：任務遂行の結果としての停戦合意遵守
  - ▶ PKO は自らの任務として停戦合意を遵守させようとする
- ▶ 副次的な効果：不信任感を低減させる
  - ▶ 信頼醸成措置としての役割・任務 **紛争国のコミュニケーションの介入**
  - ▶ 多角化する PKO の任務により戦争の根本原因をも解決しうる

27

- ▶ カンボジア
  - ▶ 国連カンボジア先遣隊（UNAMIC）1991–1992 年
  - ▶ 国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）1992–1993 年
  - ▶ カンボジア内戦後のパリ和平協定に基づき設立
  - ▶ 和平合意履行のため、武装解除・動員解除、警察・行政組織の監督、人権促進、難民帰還支援、選挙実施支援などを遂行
  - ▶ 選挙実施と新憲法の公布を見て撤退
  - ▶ 当時国連事務次長の明石康が代表を務める
  - ▶ 日本からも国連 PKO に初めて自衛隊が派遣された（他に警察官や選挙監視要員も派遣された）

28

## PKO の限界（２）失敗例

- ▶ 停戦合意が維持されていたとしても...
  - ▶ その後、和平合意締結にまで結びつくかはわからない  
→ あくまで紛争当事者の行動を監視することが目的
  - ▶ 停戦合意不参加の勢力、反政府勢力の分裂 **内戦の特徴、非国家主体が不履行**  
→ 非国家主体のスポンサーにより停戦合意が破綻する可能性
  - ▶ 資源の不足などによる任務遂行の限界 **加盟国からの資金**  
→ 文民保護が間に合わない
  - ▶ PKO 隊員による性的搾取などの問題  
→ PKO の信憑性や中立性への疑念が生じうる

- ▶ 南スーダン
  - ▶ 国連南スーダンミッション（UNMISS）2011–
  - ▶ 南スーダン分離独立後に設立
  - ▶ ミッション開始後も、南北スーダンでの対立、および南スーダン国内での対立により犠牲者が発生
  - ▶ 合意文書の不遵守、組織の分裂、**文民保護の不徹底**
  - ▶ 日本の自衛隊も施設部隊と司令部要員を派遣  
→ 2017 年に施設部隊は撤退完了  
→ 2020 年現在も司令部要員の派遣は継続中

29

30

## 6. 平和維持活動の実証研究

- ▶ アネクドットによるエビデンスだけでは不十分
  - ▶ 成功例：カンボジア、エルサルバドル、グアテマラ、モザンビーク
  - ▶ 失敗例：ルワンダ、ソマリア、旧ユーゴスラビア
  - ▶ 2020 年現在、活動中の国連 PKO は 13、終了したものも含めると 71
- ▶ **実証的なエビデンス**の必要性
  - ▶ 成功例・失敗例それぞれを見て成否を判断するのではなく、一般的に PKO が成功・失敗しているかを問う

PKO は停戦合意を継続させているのか？

32

## PKO の実証分析（１）

- ▶ Fortna による実証研究
  - ▶ Fortna, Virginia Page. 2008. *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War*. Princeton: Princeton University Press.
- ▶ PKO を 4 つの種類に分類
  1. Monitoring peacekeeping
  2. Traditional peacekeeping
  3. Multidimensional peacekeeping
  4. Enforcement peacekeeping
- ▶ 冷戦後内戦の停戦合意を継続させる効果があるか検証
  - ▶ PKO 一般について、停戦合意崩壊確率を 50%から 70%低減させる
  - ▶ Multidimensional peacekeeping について、最大で 94%低減させる
  - ▶ Traditional peacekeeping や Enforcement peacekeeping にも、統計的に同様の効果が認められた

33

## PKO の実証分析（２）

- ▶ 近年ではより PKO の多様性に注目した研究がなされている
  - ▶ PKO の規模
    - ▶ PKO を構成する監視員・軍隊・警察の数
    - ▶ PKO の財政支出規模
  - ▶ PKO の構成
    - ▶ 各ミッションにおける派遣国の構成
    - ▶ 派遣国どうしの地理・言語・文化的なばらつき
- ▶ PKO が何に寄与するかについても多様な研究がなされている
  - ▶ マンデート内容の多角化
    - ▶ 民主化
    - ▶ 経済成長
  - ▶ ロバストなマンデート
    - ▶ 内戦犠牲者数
    - ▶ 内戦における文民の犠牲者数

34

## 小括：平和維持活動

- ▶ 集団安全保障に代わり存在感を示す PKO
  - ただし、国連憲章に直接的な規定はない
- ▶ 時代とともにその内容は変化している：多角化、ロバスト化
  - 現場の状況にあわせてその運用を変化させている
  - 国家間の共有価値の変化にも影響を受けている（例：人権）
- ▶ コミットメント問題解決策としての PKO
  - 実証的なエビデンスからも合意遵守に効果があると示されている

35