

第4節

複雑で多様な地域紛争と国際社会の対応

1 国際社会の安定化のための努力

近年、世界各地で発生している地域紛争の性格は必ずしも一様ではない。民族、宗教、領土、資源などの様々な問題に起因し、それぞれの地域において重層的に絡み合っているものもあり、その態様も、武力紛争から軍事的対峙の継続まで様々である。また、気候変動のような地球規模の問題の影響が紛争の要因になる可能性もあるという指摘もある¹。さらに、紛争にともない発生した人権侵害、難民、飢餓、貧困、テロなどが国際問題化する場合などもみられる。そのため、国際社会にとっては、このような複雑で多様な紛争の性格を見極め、それぞれの性格に応じた国際的枠組や関与のあり方を検討し、適切な対処を模索することがより重要となっている。

冷戦終結後、それまで十分に機能していなかった国連による平和維持の制度に対する期待が高まり、多くの国連平和維持活動（PKO）が設立された。近年、その任務は、
UN Peacekeeping Operations
停戦や軍の撤退などの監視といった伝統的な任務に加え、武装解除の監視、治安部門の改革、選挙や行政監視、難民帰還などの人道支援など、文民の活動を含む幅広い分野にわたるようになっており、国連憲章第7章のもとでの強力

な権限を与えられる活動も設立されている²。
(図表 I -2-4-1 参照)

また、PKOの枠組のみならず、国連安保理に授権された多国籍軍や地域機構などが、紛争防止・平和維持・平和構築に取り組む例もみられる。

このような国連PKOの任務の多様化、拡大が進む一方、さまざまな課題に直面している。国連PKO局およびフィールド支援局は、09（同21）年7月、国連PKOが直面する政策面および戦略面の主要なジレンマを評価し、関係者間で解決策を論じるために「新たなパートナーシップ・アジェンダ：国連PKOのニュー・ホライズン計画」を作成した。その中では、機材の確保や要員の安全確保、部隊の能力向上などが課題としてあげられている。国連はこの文書を土台にいわゆるニュー・ホライズン・プロセスと呼ばれる検討を開始し、PKO改革で課題とされる文民保護³や平和構築などの重要分野における指針の策定、任務実施に必要な能力の向上などの分野で、集中的な取組が行われている旨の報告書が10（同22）年10月および11（同23）年12月に発表されている。

第2章

国際社会の課題

2 地域紛争の現状

1 アフガニスタン情勢

アフガニスタンでは、「不朽の自由」作戦（OEF）の
Operation Enduring Freedom
環としてのタリバーンなどの掃討作戦や、国際治安支援部隊¹（ISAF）およびアフガニスタン治安部隊（ANSF）
International Security Assistance Force
Afghan National Security Forces
による治安維持活動といった取組が行われている。アフガ

ニスタンの多くの地域で治安情勢は依然として予断を許さず、パキスタンと国境を接する東部、南部および南西部の治安は引き続き懸念すべき状況にある。

ISAFおよびANSFの活動により、タリバーンの攻撃能力は低下しつつあるものの、タリバーンはパキスタン国

1-1 10（平成22）年2月に米国防省が公表した「4年ごとの国防計画の見直し」（QDR：Quadrennial Defense Review）では、気候変動が将来の安全保障環境を形成する上で重要な要因の一つとしており、水や食糧の不足や病気の蔓延などを引き起こすことで不安定な状態や紛争を加速させようとしている。

1-2 13（平成25）年4月末現在、全世界で15のPKOが展開している（同年3月末現在、116か国、約9万2,000人がPKOに参加している）。このうち、9のPKOが国連憲章第7章のもとで強力な権限を与えられている。

1-3 PKO活動における文民保護の重要性は増しており、現在、8のPKOの任務に含まれている。ただし、文民の保護の主要な責任は受入国にあるとされている。文民の保護を任務に含むPKOであっても、①当事者の同意、②不偏性、③自衛および任務防衛以外の実力の不行使、というPKOの原則のもと、同任務を実施するため、自衛または任務の防衛に限り実力の行使を認められている。

2-1 13（平成25）年2月現在、NATOを中心とする50か国から約10万人が派遣されている。

図表I-2-4-1 活動中の国連平和維持活動一覧



(注) 国連による(2013年5月末現在)。

アフリカ

	ミッション名	設立
①	国連西サハラ住民投票監視団 (MINURSO)	1991.4
②	国連リベリアミッション (UNMIL)	2003.9
③	国連コートジボワール活動 (UNOCI)	2004.4
④	ダルフール国連・アフリカ連合同ミッション (UNAMID)	2007.7
⑤	国連コンゴ民主共和国安定化ミッション (MONUSCO)	2010.7
⑥	国連アビエ暫定治安部隊 (UNISFA)	2011.6
⑦	国連南スーダン共和国ミッション (UNMISS)	2011.7
⑧	国連マリ多角的統合安定化ミッション (MINUSMA)	2013.4

アジア

	ミッション名	設立
⑫	国連インド・パキスタン軍事監視団 (UNMOGIP)	1949.1

欧州

	ミッション名	設立
⑬	国連キプロス平和維持隊 (UNFICYP)	1964.3
⑭	国連コソボ暫定行政ミッション (UNMIK)	1999.6

米州

	ミッション名	設立
⑮	国連ハイチ安定化ミッション (MINUSTAH)	2004.6

中東

	ミッション名	設立
⑨	国連休戦監視機構 (UNTSO)	1948.5
⑩	国連兵力引き離し監視隊 (UNDOF)	1974.6
⑪	国連レバノン暫定隊 (UNIFIL)	1978.3

内に安全地帯を確保し、国境を越えて、アフガニスタン国内でテロ活動を行っているとみられている²。

10（同22）年のNATOリスボン首脳会合において、ISAFからANSFへの治安権限移譲を14（同26）年末までに完了することが合意された。治安権限移譲は五段階に地域を分けて行われており、11（同23）年7月、第一段階の治安権限移譲が開始された。カルザイ大統領は、同年11月に第二段階、12（同24）年5月に第三段階、同年12月に第四段階の治安権限移譲の対象地域をそれぞれ発表した。第五段階の治安権限移譲以降はANSFがアフガニスタン全土の治安維持を主導する予定である。

ISAFは、第五段階の治安権限移譲以降、戦闘任務をANSFの訓練、助言、支援任務に移行し、14（同26）年末に任務を完了する予定であり、現在、段階的にその規模を縮小している。11（同23）年7月、米軍は撤収を開始し、12（同24）年9月までに3万3,000人が撤収した³。また、カナダやフランスが既に戦闘部隊の撤収を終了しているほか、他のNATO主要国も戦闘部隊の撤収方針を発表している。

治安権限移譲後は、ANSFがアフガニスタンの治安を全面的に担うことになる。ANSFの整備規模は目標に達しつつあり、その能力も向上を続けているものの、識字率の低さ、限定的な兵站能力^{へいたん}、ANSFの兵士や警察官による国際部隊への攻撃などの課題も多い。また、ANSFの維持にかかる費用は、その大部分を国際社会が負担しているが、14（同26）年末以降、ANSFの規模は縮小される予定である⁴。

国際社会によるアフガニスタンへの支援は、14（同26）年末以降も継続することで合意している。12（同24）年5月のNATOシカゴ首脳会合では、14（同26）年末以降のアフガニスタンの治安へのコミットメントが再確認されたほか、12（同24）年7月の東京会合ではわが

国を含む国際社会が総額160億ドルを超える規模の支援を表明した。また、米国、英国、フランスなどの各国は、14（同26）年以降の支援を盛り込んだ戦略的パートナーシップ協定⁵をアフガニスタン政府と締結している。

アフガニスタンの問題は治安だけに留まらず、その復興には、汚職の防止、法の支配の強化、麻薬対策の強化、地方開発の促進などの課題が山積している。同国の平和と安定は国際社会の共通の課題であり、国際社会がアフガニスタンに継続的に関与していくことが必要である。

2 中東和平をめぐる情勢

イスラエルとパレスチナの間では、93（同5）年のオスロ合意を通じて、本格的な交渉による和平プロセスが開始され、03（同15）年には、イスラエル・パレスチナ双方が、二国家の平和共存を柱とする和平構想実現までの道筋を示す「ロードマップ」を受け入れたが、その履行は進んでいない。その後、08（同20）年末から翌年初めにかけて、ガザ地区からのイスラエルに対するロケット攻撃を受けて、イスラエル軍が同地区に対して空爆や地上部隊の投入などの大規模な軍事行動を行ったことにより、両者間の交渉は中断した。12（同24）年11月には、ガザ地区からのイスラエルに対するロケット攻撃を受けて、イスラエル軍が同地区に対して空爆を行ったが、エジプトなどの仲介により停戦した。また、同年11月、国連総会において、パレスチナに国連における非加盟のオブザーバー国家の地位を付与することを決定する総会決議が採択され⁶、その翌日、イスラエルが、ヨルダン川西岸地区における入植計画拡大⁷を表明した。

イスラエルとシリア、レバノンとの間では、いまだに平和条約が締結されていない。イスラエルとシリアの間には、第三次中東戦争でイスラエルが占領したゴラン高原の

2 米国防省「アフガニスタンの治安と安定の進捗に関する報告書」（12（平成24）年12月）などによる。アフガニスタンをめぐるパキスタンと米国の関係については、1章6節参照。

3 13（平成25）年2月現在、ISAFに派遣されている米軍は6万8,000人である。

4 現在のANSFの整備目標は35万2,000人で、維持費は約60億ドルと見積もられている。なお、12（平成24）年5月のNATOシカゴ首脳会合では、財政支援を長期的に継続するため、17（同29）年をめどに22万8,500人まで削減し、維持費を約41億ドルにするとしている。

5 アフガニスタンと米国の永続的戦略パートナーシップ協定は、14（平成26）年以降も米国がアフガニスタンに駐留する可能性などを盛り込んでいる。

6 国連には、加盟国以外に、投票権を持たない「オブザーバー」として参加が認められることがある。「オブザーバー」は国家（State）と国家以外（国際機関・地域機関や団体（Entity）など）に大別される。パレスチナは本件総会決議が採択されるまでは「国家（State）」ではなく「団体（Entity）」としてのオブザーバーの地位が与えられていた。

7 12（平成24）年12月、イスラエル政府は東エルサレムおよびヨルダン川西岸地区における3,000戸の新規住宅建設計画を承認した。

返還などをめぐる立場の相違があり、ゴラン高原には、イスラエル・シリア間の停戦および両軍の兵力引き離しに関する履行状況を監視する国連兵力引き離し監視隊(UNDOF)が展開している⁸。イスラエルとレバノンの間では、06(同18)年のイスラエルとイスラム教シア派組織ヒズボラとの紛争後、規模を拡大した国連レバノン暫定隊(UNIFIL)が展開し、両国間では目立った衝突は発生していないが、ヒズボラが再び戦力を増強していると指摘がある⁹。

3 シリア情勢

シリアでは、11(同23)年3月以降、民主化、アサド大統領の退陣などを要求する反政府デモが各地で発生し、治安部隊との衝突により多数の死傷者が発生する事態となった。これを受け、シリア政府は複数の都市に軍や治安部隊を投入し、一部の都市で軍と反体制派の衝突が継続している¹⁰。

反体制派は、当初、統一組織を持たず、シリア軍からの離反兵やイスラム武装勢力などが、各個に政府軍と衝突していたと指摘されていた。その後、12(同24)年11月、反体制諸派はカタールのドーハにおいて米国やアラブ連盟の仲介で会合を行い、統一組織「シリア国民連合」を設立した。その後、12(同24)年12月にモロッコで開催された第4回シリア・フレンズ会合で、同連合は「シリアの人々の正当な代表」として認められている。一方、13(同25)年1月、アサド大統領は演説の中で政府軍と衝突する反体制派をテロ組織として断じるなど、対決姿勢を崩していない。

米国や欧州連合(EU)などは、アサド大統領の退陣を要求するとともに、シリアからの石油輸入禁止などの累次の制裁措置を行っている。一方、シリア軍と衝突している反体制派には「シリア国民連合」に参加しないものもいる。

その中には「アルカイダ」との関連があるとして米国がテロ組織に指定する「ヌスラ戦線」などがあり¹¹、テロ組織に武器が拡散する懸念があることから、欧米による反体制派への武器の供与は行われていない。

また、シリアのトルコ国境付近において、シリア軍と反体制派の衝突が激化するなか、12(同24)年10月には、シリア領内から砲撃がトルコに着弾し死者が発生した。同年12月、NATOはトルコからの要請を受け、同国へのペトリオットPAC-3の配備を承認し、13(同25)年2月、シリア国境付近に配備を完了した。

シリアが保有するとされる化学兵器について、国際社会は生物・化学兵器の不使用を重ねて要求している¹²。同年3月、化学兵器の使用が疑われるシリア国内の事例について、シリア政府の要請により国連調査団が結成されたが、調査の対象地域をめぐる主張の相違のため、シリア政府と国連の交渉が継続しており、現地における調査は開始されていない。

12(同24)年4月に国連安保理により設立された国連シリア監視団(UNSMIS)は、シリア国内の治安状況が改善されず、これ以上の任務遂行¹³が困難になったことから、同年8月、活動を終了した。同年8月に就任したブ

8 同地域においては、国連休戦監視機構(UNTSO: United Nations Truce Supervision Organization)の軍事監視要員も活動を行っている。

9 国連事務総長による安保理決議第1559号の履行に関する安保理への報告書(10(平成22)年4月)など

10 12(平成24)年12月の国連難民高等弁務官事務所の報告では、同年11月時点の衝突による死者数は約6万人とされている。

11 12(平成24)年12月、米国はヌスラ戦線をアルカイダ関連組織としてテロ組織に指定した。

12 12(平成24)年12月、第4回シリア・フレンズ会合の議長総括において、生物・化学兵器のいかなる使用も、国際社会としての深刻な対応を余儀なくされ得る旨盛り込まれた。

13 国連安保理決議第2043号(12(平成24)年4月21日)により設立。6項目の提案は、①シリア主導の政治対話における特使との協力を約束、②戦闘を中止し、国連の監視下での全ての当事者によるすべての形態の暴力の停止を約束、③人道支援の提供を確保するため、1日2時間の人道的な休戦の受入れおよびその実施、④恣意的に拘束された人々の釈放を拡大、⑤報道関係者の移動の自由などを確保、⑥結社の自由および平和的なデモを行う権利の法的担保からなる。

ラヒミ国連・アラブ連盟合同特使による、事態打開に向けた対話も大きな進展はなく、シリア情勢の今後の見通しは依然として不透明である。

4 スーダン・南スーダン情勢

スーダンでは、83（昭和58）年から、北部のアラブ系イスラム教徒を主体とする政府と、南部のアフリカ系キリスト教徒主体の反政府勢力との間の南北内戦が、20年以上継続した。05（平成17）年に成立した南北包括和平合意（CPA）に基づいて、11（同23）年1月、南部スーダンの分離・独立を問う住民投票が行われ、南部スーダンの分離が圧倒的多数で支持された結果を受け、同年7月に南スーダン共和国が独立した。また、国連安保理が採択した決議第1996号に基づき、国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）が設立された¹⁴。独立後は、アビエ地域¹⁵の帰属を含む南北国境線画定や南スーダン産石油の南北間の収益配分などの未解決の課題について、アフリカ連合（AU）¹⁶を始め国際社会の仲介により交渉が続けられてきた。12（同24）年3月下旬以降、南北国境地帯においてスーダン軍が南スーダン領内へ空爆を行ったとされる事案が発生する一方で、南スーダン軍がスーダン領内にある油田地帯を制圧するなど、両国間の軍事的緊張が高まった。これを受けて、国連安保理は同年5月、両国がすべての敵対行為を即時停止し、交渉を再開すべきことなどを決定する決議第2046号を採択した。両国は、同年8月までにアビエ地域からの撤退を実施し、同年9月には国境付近の治安措置や石油などに関する一連の合意文書に、13（同25）年3月には、合意履行日程を規定した文書に署名しており、今後、石油輸出再開を含む合意の着実な履行が期待される。

スーダン西部のダルフル地方では、03（同15）年頃

から、アラブ系の政府と複数のアフリカ系反政府勢力の間で紛争が激化した。大量の国内避難民の発生などもあり、国連をはじめとする国際社会はダルフル問題を深刻な人道危機として扱っている。06（同18）年5月に政府と主要な反政府勢力の一部の間でダルフル和平合意（DPA）^{Darfur Peace Agreement}が成立したことを受け、07（同19）年7月、国連安保理はダルフル国連・AU合同ミッション（UNAMID）の創設を決定する決議第1769号を採択した。10（同22）年2月以降、国連・AU・カタールなどが仲介し、カタールの首都ドーハにおいて、スーダン政府と「正義と平等運動（JEM）」をはじめとするダルフルの反政府勢力との間で和平協議が断続的に行われている。11（同23）年7月にはスーダン政府と「解放と正義の運動（LJM）」は、ダルフル和平に関する合意文書（DDPD）^{Doha Document for Peace in Darfur}に署名した。しかし、スーダン政府軍と反政府勢力との戦闘が継続して発生しているほか、反政府勢力の協議への不参加やスーダン政府の資金不足などもあり、履行プロセスは遅延している。

5 ソマリア情勢

ソマリアでは、91（同3）年以降、無政府状態が継続した後、05（同17）年に「暫定連邦政府」（TFG）^{Transitional Federal Government}が発足したが、これと対立するイスラム原理主義組織「イスラム法廷連合」（UIC）^{Union of Islamic Courts}などとの間で戦闘が激化した。06（同18）年12月、エチオピア軍がTFGの要請を受けて軍事介入し、UICを駆逐した。翌07（同19）年1月、AUソマリア平和維持部隊（AMISOM）^{African Union Mission in Somalia}が創設され、また、08（同20）年8月には、ジブチにおいて、UICなどが結成した「ソマリア再解放連盟」（ARS）^{Alliance for the Re-Liberation of Somalia}とTFGとの間で、和平合意が締結された。しかし、イスラム武装勢力「アル・シャバーブ」など¹⁷による激しい抵抗が続き、ケニアやエチオピアといった周辺国がアル・シャバーブ掃討のため

14 当初のマンデート期間は1年間とし、最大7,000人の軍事要員、最大900人の警察要員などからなる。UNMISSの任務は平和と安全の定着および南スーダンにおける発展のための環境の構築の支援であり、南スーダン政府に対し、①平和の定着ならびにそれによる長期的な国づくりおよび経済開発に対する支援、②紛争予防・緩和・解決および文民の保護に関する南スーダン政府の責務の履行に対する支援、③治安の確保、法の支配の確立、治安部門・司法部門の強化に対する支援などを行う。

15 アビエ地域は南北内戦時の激戦地の一つで、豊富な石油資源が埋蔵されていることなどから南北双方が領有権を主張している。同地域の帰属を決める住民投票は未だ行われておらず、帰属は確定していない。南部スーダン独立直前の11（平成23）年5月には、同地域において、スーダン政府軍（SAF）と南部スーダンの主要な軍事組織であったスーダン人民解放軍（SPLA）との間で武力衝突が発生。同年6月、安保理は決議第1990号により、同地域に国連アビエ暫定治安部隊（UNISFA：United Nations Interim Security Force for Abyei）を設置した。

16 アフリカ54か国・地域が加盟する世界最大級の地域機関。02（平成14）年7月、「アフリカ統一機構」（OAU）（63（昭和38）年5月設立）が発展改組されて発足した。活動目的は、アフリカ諸国・諸国民間の一層の統一性・連帯の達成、アフリカの政治的・経済的・社会的統合の加速化、アフリカの平和・安全保障・安定の促進など。

17 08（平成20）年に米国により国際テロ組織に指定され、12（同24）年に正式にアルカイダに参加。

に部隊を展開させており、首都モガディシュや主要拠点キスマヨから撤退するなど一定の進展は見られるものの、ソマリア中南部を中心に依然として戦闘が継続している。このような情勢の中、12（同24）年8月には、TFGの暫定統治期間が終了し、新連邦議会が招集された。同年9月には新大統領が選出され、同年11月には新内閣が発足するなど、21年ぶりに成立した統一政府が情勢の安定化を目指している。

6 マリ情勢

マリでは12（同24）年1月、北部のトゥアレグ族¹⁸の武装集団「アザワド地方解放国民運動（MNLA）」National Movement for the Liberation of the Azawadが反乱を起し、アルカイダとの関連が指摘されるイスラム武装勢力「アンサール・ディーン（Ansar al-Dine）」など¹⁹がこれに合流した。3月には、一部の軍兵士らが首都バマコで騒乱を起し、これに乗じてMNLAは北部の複数の都市を制圧し、同年4月に同国北部の独立を宣言した。

その後、イスラム法の実行をめぐる争いの結果、アンサール・ディーンや西アフリカ統一聖戦運動（MUJAO）、イスラム・マグレブ諸国のアルカイダ（AQIM）などのイスラム原理主義テログループが、シャリーア（イスラム法）に基づく統治を行うなど、人道・治安状況が悪化した。これに対し、同年12月、国連安保理は決議第2085号を採択し、マリ軍および治安機関の能力再構築、マリ北部地域の奪回およびテロ組織による脅威の低減のためにマリ当局を支援することなどを任務とするアフリカ主導国際マリ支援ミッション（AFISMA）²⁰African-led International Support Mission in Maliの展開を承認した。13（同25）年1月には、アンサール・ディーンなどの中南部へ

の侵攻といった事態を受けて、マリ暫定政府から要請を受けたフランスはマリへ部隊を派遣し、米国、英国などの欧米諸国から輸送、補給、情報などにおける支援を受け、マリ軍とともに同国中北部の主要都市の多くを奪回した。一部の都市では自爆テロの発生などが伝えられているものの、フランスは任務の大部分は終了したとして、同年4月から部隊撤収を開始しており、最大で約4,000人の兵力を同年末には1,000人規模に縮小する方針を明らかにした。このような中、同年4月、国連安保理は、人口密集地の安定化とマリ全土における国家機能の再構築支援などを任務とする国連マリ多角的統合安定化ミッション（MINUSMA）を設置し、7月1日にAFISMAからMINUSMAへの権限移譲を行うことを決定する安保理決議第2100号を全会一致で採択した²¹。

また、EUは12（同24）年12月、約500人規模のマリ軍訓練ミッションの設立を決定し、マリ軍の訓練と再編を支援している。



マリにおけるフランス軍などの活動状況
【仏国防省© Ministère de la Défense】

18 サハラ砂漠を遊牧する少数民族で、マリ北部における自治を求め、以前からマリ政府と対立していたとの指摘がある。

19 3節2参照

20 マリ周辺国（ブルキナファソ、コートジボワール、ガーナ、ニジェール、ナイジェリアなど）から派遣されている。

21 当初のマンデート期間は13（平成25）年7月から1年間とし、最大11,200人の軍事要員、最大1,440人の警察要員からなる。また、フランス軍にはMINUSMAが急迫性のある危険に曝された場合、国連事務総長の要請に基づき、同ミッション支援のため、介入する権限が付与されている。