

予防外交と国連の改革

庄司真理子*

Preventive Diplomacy and Reform of the United Nations

Mariko SHOJI

If the United Nations (UN) can involve non-state actors in its system for conflict prevention and preventive diplomacy, it will be able to perform a more effective role in the world. Some kind of new mechanism for preventive diplomacy is needed, such as an autonomous subsidiary organ under the UN Security Council.

After the cold war, intra-state conflicts have increased in the world. And, relating to intrastate conflicts, there are non-state actors, such as conflicting parties and non-governmental organizations (NGOs). If the United Nations can involve nonstate actors in the process of preventive diplomacy, and if nonstate actors have a chance to state their opinions to the United Nations, we can develop a way to deal with intra-state conflicts.

*しょうじ・まりこ：敬愛大学国際学部助教授 国際機構論・国際関係法
Associate Professor of International Studies, Faculty of International Studies, Keiai
University; international organizations and law of international relations.

NGOs can give information on potential conflicts so as to help enhance the capacity of early warning of the United Nations. And they have the ability to appeal or petition on behalf of conflicting parties. Furthermore, on behalf of the United Nations, NGOs should be able to play the role of good offices. Incidentally, conflicting parties cannot easily approach the United Nations, because there is no appropriate international entity to accept their petition or appeal.

It is also very important to make many actors engage in conflict prevention, such as the UN family, UN specialized agencies, regional organizations and NGOs. The United Nations, through setting up some mechanism for preventive diplomacy, should be the focus of coordination and cooperation for conflict prevention among these actors.

If the United Nations can involve many actors, especially non-state actors, in its system for conflict prevention, it will be able to perform a more effective role in the world.

1. 序 説

「現代の国内紛争および多面的な危機の蔓延は、その根本原因をよく理解するという新たな緊急の要請を付け加えた。時宜を得た適当な予防行動を大いに強調すべきことがわかる。21世紀の国連はますます予防的措置の中心となるに違いない」(コフィ・アナン [Kofi A. Annan. 1997. para. 110])。

冷戦後、世界には新しいタイプの紛争が増えた。国内紛争と対外紛争の境界を再定義し、国内武力紛争にさらなる注意を向けなければならない (Rupesinghe. 1992. p. 1)。今日の紛争の最も一般的な型が国内紛争あるいは対内紛争である。しかしながら「対内」紛争は国家内にとどまるとは限らない。事実、その多くは周辺諸国に拡散し、国内紛争は国際関心事項となる。ここでの問題は、国連が国内紛争の問題に関して事前に対応しているのではなく、事後に対応していることである。国際安全保障に対するこの

新たな挑戦にいかに取り組むかに焦点を当てる必要がある。

国内紛争の頻度が増すにつれて、その紛争に関わる非国家的行為体 (non-state actor) の種類も増えた。ほとんどの国内紛争における紛争当事者には、エスニック・グループ、宗教団体、その他の共同体集団のような非国家的行為体が含まれる傾向にある。また非政府組織 (NGO) が紛争予防の担い手として現れた。本稿では、NGO および非国家的紛争当事者双方の範疇に属する非国家的行為体について考察する⁽¹⁾。

このような新たな展開にもかかわらず、国連の枠組みは基本的に主権国家に基づいている。国連は容易に国家の国内事項に干渉することはできない。国連の構造には、平和維持活動を遂行する上での障害がある。それは国連憲章第2条7項、すなわち国内管轄権の原則である。国連は加盟国の国益に左右されている。サタリン (Sutterlin) 氏が述べるように、「もし紛争の性格が明らかに対内的なものでありつづけるなら、それが武力紛争に発展する前に、国連はそれに対処せずに——エスニックあるいは宗教的差別や人権侵害などの要因から生ずる社会的な緊張を防いだり、和らげたりするためのあらゆる適切な方法を希求せずに——、平和を保つ任務を果たすことはできない」(Sutterlin. 1995. p. 12)。なぜなら、今日の紛争はしばしば非国家的行為体によって引き起こされる。それゆえ、我々は主権国家に基づくシステムの問題点を克服する道を探さなければならない⁽²⁾。したがって本稿では、国連憲章第2条7項の障壁を克服する道として、国連の予防外交に非国家的行為体を取り込む効果的な方法を検討する。

2. 予防外交の概念と枠組み

予防外交 (preventive diplomacy) の定義には様々なものがある。本章では、予防外交における専門用語の意味を考察する。これらの用語の意味は、場所や機構によって多少異なっている。これを避けるために、関係のある専門用語は同じ意味や定義をもつべきである。もし同じ用語が異なる意味で使われたなら、国連が予防外交の何か措置をとるにあたって非常に混乱す

ることになる。

lund (Lund) 氏は予防外交を次のように定義した。「経済的、社会的、政治的あるいは国際的な変動による不安定な影響から生じる政治的な紛争を解決するために、国家や集団が、武力による威嚇あるいは行使またはそれに関連した強制措置を避けようとして、不安定な場所と時においてとる行為」(Lund, 1997, p.37)。1995年の国連の合同監査団の報告書では次のように述べている。「予防的(紛争前)平和建設、『予防的開発』の概念は明らかにかつ全面的に予防外交を補完するものとして、国連システムの実質的かつ業務的プログラムに統合させ、かつ合体させるべきである」(JIU Report 1995, RECOMMENDATION, 8)。

一方で広義の文脈における予防外交が必要である。だが他方で国連がとる予防外交のための具体的な措置を定義する必要がある。事務総長は合同監査団の報告書に答えて、「彼らの強調する『予防的開発』は国連システムが請け負う様々なタイプの予防行動のたった一つを不当に際立たせ、紛争予防の安全保障および政治的次元からこれを背後に追いやる原因となるだろう」(SG/ACC Comments, 1997, para. 55)。

(1) 予防外交の定義

国連では、何人かの事務総長が予防外交に言及しており、それぞれの定義は異なっている。歴史的に見れば、予防外交は最初に第2代事務総長のダグ・ハマースキョルド(Dag Hammarskjöld)によって提唱された。彼によると、予防外交は主要ブロック間の力の真空状態、いわば西側陣営と東側陣営間の冷戦、を埋めるためのものであった。また彼は予防外交の概念は国連平和維持活動の働きを説明するものとして使用されることを想定していた⁽³⁾。第5代国連事務総長のハビエル・ペレ・デ・クエヤル(Javier Pérez de Cuéllar)は国連事務局内に情報調査収集局(Office for Research and the Collection of Information: ORCI)を設置した。ORCIは紛争の事実収集、審査、調査に従事した。これによりデ・クエヤルは予防外交の数ある手段の一つである早期警報能力を強化した⁽⁴⁾。

第6代事務総長、ブトロス・ブトロス＝ガリ (Boutros Boutros-Ghali) は、彼の報告書『平和への課題』で予防外交を次のように定義した。「当事者間で発生している事態を予防し、事態が紛争に発展することを防ぎ、紛争が勃発した折にはその拡散をくいとめるための行動である」(Boutros-Ghali, 1992, p. 11)。ブトロス＝ガリは、予防外交には信頼醸成措置、事実収集、早期警報、予防展開、ある場合には、非武装地帯の設置も含まれるべきであると考えていた。ブトロス＝ガリの考えた予防外交は大変広義のものであった。それは、国連憲章で定義された平和的手段および周旋のみならず一種の平和維持活動まで含んでいた。現事務総長のコフィ・アナンは当初、ブトロス＝ガリが行った広義の予防外交を受け入れた。しかしアナンはこれらの活動を「予防行動」と呼びなおした⁽⁵⁾。アナンは次のように説明する。「外交は紛争予防の良く吟味された手段ではあるが、近年の国連の経験では、予防に有効な効果のあるいくつか別の形態の行動があることがわかった。予防展開、予防的軍縮、予防的人道的行動および予防的平和建設である。それらは関係政府の同意の下に、グッド・ガバナンス、人権、および社会的経済的発展の分野での幅広い一連の行動を含む。そのような訳で、事務総長は『予防外交』と呼ばれるこの活動を『予防行動』と呼び直した」(The Department of Political Affairs, 1999)。次にアナンは予防外交を、予防行動の一部として再定義した。彼は次のように述べる。「仲介、調停、交渉のどの形をとろうとも、予防外交は、通常、その取り組み方が、非強制的で、目立たず、内密になされる」(Annan, 1999, p. 11)。

学者の中には予防外交を、早期予防と後期予防の二つの側面に、区別するものがある。ガレス・エヴァンス (Gareth Evans) 氏が説明するには、「その相違は、遅いか早いかではない、むしろ異なる時間的な見通しで、異なる目的をもつことだ」(Evans, 1993, p. 65)。早期予防は、国連憲章第33条に言及されている紛争の平和的解決の方法の範疇に入る。平和創造 (peacemaking) は、事態が武力紛争となった後に使用される同様の方法を示していることを記しておかなければならない (Peck, 1996, p. 132)。後期予防の方法の下では、特定の事態が武力紛争の域を越えようとしているこ

とが正に明らかであろうとも、ほとんどあるいは全く何もせずに、国連は地球全体の事態を監視する。それは早期警報と同じである。後期予防行動は適切な諜報機関の情報に大きく依拠していると、エヴァンス氏は指摘する (Evans. 1998. p. 64)。これらの研究によると、「早期警報」および「早期行動」が予防外交の主たる手段である。

この論文の目的は、災害を予防することではなく、戦争あるいは紛争を予防するための有効な措置を見つけ出すことである⁽⁶⁾。本稿における予防外交の概念は、アナンの言葉を借りれば、「通常、非強制的で、目立たず、内密になされる」行動である。本稿では主に狭義の予防外交、すなわち、早期警報および、交渉、審査、仲介、調停および周旋などの平和的解決の活動に焦点を当てる。本稿では、これら二つの措置、すなわち早期警報および平和的解決を、「早期予防」および「後期予防」と呼ぶことができる。広義には、信頼醸成措置および平和構築も予防外交の具体的な措置に含まれる。しかしここでは、予防展開、予防的軍縮は「予防外交」の概念には含まない⁽⁷⁾。ここでは次の四つの措置の意味について考察する。——信頼醸成措置、早期警報、平和的解決、平和構築である。その詳細は以下に述べる。

(2) 信頼醸成措置

信頼醸成措置 (Confidence Building Measures: CBMs) は、軍備管理、軍縮協定をもたらし、紛争解決を容易にするため、戦争の予防にとって有効な手段であると言われている。信頼醸成措置に関して様々な定義がある。デジャルダン (Desjardins) 氏は、信頼醸成措置を以下の範疇の一または複数の行動に当てはまると定義する (Desjardins. 1996. p.5)。

- ・当事者間の情報交換および/またはコミュニケーションの増加
- ・オブザーバー交換および/または査察行為
- ・特定の軍事活動に関する「行程規則」の確立
- ・あるいは軍隊の活動および対応における制限の適用

他方、シェルバック (Sherbak) 氏は信頼醸成措置について次のような定

義を行った (Sherbak. 1991. p. 8)。

「軍事分野の信頼醸成措置は、国家の政治的意図の予見可能性および、適切な情報および検証の助力を得た諸国の軍事活動を確保するために、特定の政治的あるいは軍事的な措置を採用することによって、諸国家が行う一方的、双方向的あるいは多元的行動である。それは、国家の軍事活動における誤解の危険を避けること、また、武力紛争および、偶発的な事件あるいは命令に基づかない行動によって勃発する出来事はもちろんのこと、突然の攻撃をも防ぐことを目的とする。軍備制限および削減に関する協定を締結したり、有効に実施したりすることによって、国際的な安全保障を強化し、戦略的および地域的な事態を安定化し、政治的に好ましい雰囲気醸成する手段もまたそれらの措置に含まれる」。

坪内氏は、信頼醸成措置の意味は狭義に限定されるべきであり、敵対関係のある限られた領域で適用されるべきであると強調し、信頼醸成措置は、元来、仲良くなるための手段ではないと強調する (坪内、1999、78ページ)。彼は、信頼醸成措置とは、「短期的には攻撃的意図の不在を伝達することで、長期的には軍事安全保障上の相互不信感を軽減することで、武力紛争の顕在化防止に貢献する」措置である、と述べる (坪内、1999、93ページ)。

一方、エルハンスとアーマー (Elhance and Ahmar) は、広義の定義を採用する。「軍事的信頼醸成措置の確立は、短期的にはインドとパキスタンの間の偶発的な紛争を防止するのに役立つかもしれないが、長期的には望みもしないかつ意図すらしなない戦争の可能性を緩和しまたおそらく排除するために、環境、経済、技術、文化および社会の分野における非軍事的な信頼醸成措置を確立することもまた本質的な進歩の上で必要とされている」 (Elhance & Ahmar. 1996. p. 132)。セバク (Sevak) はこれに同意して、「近年、信頼醸成措置の定義はその限定的な領域を越えて拡大している」と指摘する (Sevak. 1996. p. ix)。

本稿では、信頼醸成措置の用語を、軍事安全保障の分野に関連する狭義の分野に主に限定して使用する。この措置は基本的には、主要な軍事的活

動の情報交換、通知、および監視に基本的に関係する。信頼醸成措置の最終目標は突然の攻撃の危険性を減じることである。

広義の信頼醸成措置もまた視野に入れておくべきである⁽⁸⁾。信頼醸成措置の哲学はそれ以外の分野、例えば紛争防止、経済的、社会的および文化的関係にも適用できる。信頼醸成措置は、根深い疑念と不信が国家間の平和共存の希求を妨げつつけている地域に有効である (Elhance & Ahmar. 1996. p. 131)。信頼醸成措置の目的は、様々な領域における安定性、透明性、および予見可能性である。その本質的な目的は、その名前が示すように、「信頼の構築」である。したがって国家間の安全保障上の関係について、心理的な次元での変化の促進を求める (United Nations Office for Disarmament Affairs. 1993. p. 4)⁽⁹⁾。

(3) 早期警報

予防外交の中で最も重要な措置は、早期警報 (Early Warning) である⁽¹⁰⁾。前述したごとくに、1987年に創設された ORCI は、紛争の事実収集、審査、調査に従事している。ORCI は国連事務局の中の早期警報能力を発展させた。予防外交にとって、時宜を得た形で情報を収集し、明確に情報を分析することは重要なことである。しかし、国連は早期警報機能を遂行する上でいくつかの困難に直面した。

サタリン氏は二つの問題を指摘した。早期警報システムが不適切であることと、重大な情報が利用不可能なことである。また、国連加盟国は自己の組織によるスパイ行為を好まない (Sutterlin. 1995. p. 13)。ルペシンゲ (Rupesinghe) 氏によると、早期警報システムは秘密諜報機関とは異なる。早期警報は社会的弱者の保護に関わる活動である。早期警報メカニズムは次の三つの分野を扱う。(1)情報収集、(2)収集した情報の分析と理解、(3)適切な対応である (Rupesinghe. 1998. pp. 91-92)。

国連総会は早期警報の重要性について以下のように確認した。「早期警報、情報収集および分析における国連の能力を強化する必要性を確認して…… (国連総会は) この機構の要求する早期警報に、より役立つために情

報収集および分析に関する事務局の能力を強化するよう、事務総長に招請する。またこの目的のために、情報の収集および分析を含む、予防外交のあらゆる側面に関する適切な訓練を職員が受けられるように事務総長に奨励する」(A/47/120. 1992)。

本稿では、早期警報に関して以下の定義を考察の対象とする。いかなる事態あるいは紛争もその発生前に、紛争予防のために、できる限り早期に事態の兆候に関する情報を収集し、その情報を的確に分析し、予防外交のための適切な措置を選択することを意図するのが、国連における早期警報である。

(4) 予防外交のための平和的解決

元来、紛争の平和的解決 (Peaceful Settlement of Dispute) は国連憲章第33、34および99条に規定されている。それらの条項では、平和的解決のための具体的な措置、すなわち交渉、審査、事実収集、調査、仲介、周旋、調停、仲裁、司法的解決、地域的機関または取極その他の平和的手段を含むもの、が列挙されている⁽¹¹⁾。

ブトロス=ガリは彼の報告書『平和への課題』において平和創造に言及している。彼が述べるには、「平和的解決を達成するためにこの機構の能力を高めることを望むならば、最初にこの分野を研究しなければならない」(Boutros-Ghali. 1992. pp. 20-21)。彼は平和創造と平和的解決は同じ意味であると考えた。国連事務局内の法務局法典化部門では、1992年に『国家間における紛争の平和的解決に関するハンドブック (*Handbook on the Peaceful Settlement of Dispute between States*)』を刊行した。同書において、国連は平和的解決に関する詳細で専門的な分析を行った。

しかし、国連憲章に規定された上述の平和的解決の概念、あるいは平和創造の概念は、予防外交のための平和的解決とは根本的に異なると考えている。方法論は同じであるが、伝統的な平和的解決の概念は、紛争が勃発した後にとられる措置を意図しているのに対し、予防外交のための平和的解決は、紛争が発生する以前、すなわち問題が未だ小競り合いか潜在的紛

争の段階で、適用されるべきものである。ペック（Peck）氏は、早期予防と平和的解決に関する伝統的な方法との相違は、それらの手続きを早期に利用するか否かであると指摘する（Peck. 1996. p. 44）。さらに、『国家間における紛争の平和的解決に関するハンドブック』では国家間の紛争にのみ平和的解決を適用するものであり、非国家的な当事者が関わる事態あるいは紛争を処理する意図はほとんどない。また、伝統的な措置は主に安全保障理事会によって実行されている。これに対して、予防外交のための平和的解決は、主として事務総長、事務局の職員、国連のその他の機関も含む、様々なアクターが利用できる。エヴァンス氏は（予防外交のための平和的解決のような）早期予防を最優先することには、動機、有効性、統一性、費用などの面で、多くの重要な利点があると指摘する（Evans. 1993. p. 70）⁽¹²⁾。

（５） 平和構築

ブトロス＝ガリは紛争後平和構築（Post Conflict Peacebuilding）について、彼の報告書『平和への課題』において次のように述べている。「紛争の再燃を避けるために、平和を強化し、固めるための構造を見出し、これを支えるための行動である」（Boutros-Ghali. 1992. p. 11）。彼は、予防外交、平和創造、平和維持および紛争後平和構築を、選択肢として列挙した。しかしフェザーストン（Fetherston）氏およびサタリン氏は平和構築が予防外交の代わりであることに賛成しない。フェザーストン氏は「敵対行為の再燃を防ぎ、経済的および社会的相互依存を再構築し、解決を容易にする手段として、平和構築は重要である」と指摘する（Fetherston. 1994. p. 131）。サタリン氏は、平和構築が戦争予防の巨視的なアプローチとみなされると述べている（Sutterlin. 1995. p. 71）。したがって広義には、平和構築も予防外交の一手段に含められるべきであろう。

エヴァンス氏は平和構築に関してさらに詳細な説明をしている。「『平和構築』は、ここでは、事態、武力紛争およびその他の主な危機がまずは発生しない状態、あるいはもしそれが発生しても引き続き再発生しない状態を

確保することを目的とした、一連の戦略を述べるのに使用される」。彼はこれらの戦略の二つの範疇、すなわち国際的なレジームおよび「国内の平和構築」に言及する。国際的なレジームは、次のような要素から構成される。国際法、規範、合意など、および軍備管理、軍縮条約、国際紛争解決メカニズム（例えば国際司法裁判所）などの協定、また（例えば大臣級会議後の東南アジア諸国連合〔ASEAN〕会議などの）多元的な対話と協力のフォーラムなどである。国内平和構築は、経済発展、制度構築、およびさらに一般的に、安定した活力のある国家を形成するために必要な国内の諸条件を想像し回復するための、国内的および国際的努力に言及するものである（Evans. 1993. p. 9）。国連は紛争後の段階のみならず、紛争前の段階においても、紛争予防に介入するべきである⁽¹³⁾。

平和構築は——経済的、社会的発展、民主化、基本的人権の遵守、あらゆる形態の差別の排除、その他——紛争予防および国際の安全の強化のためのあらゆる努力を含んでいる。本来、国連は経済的、社会的、文化的あるいは人道的性質を有する国際問題を解決することについて、並びに人種、性、言語、または宗教による差別なくすべての者のために、人権および基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成するために創設された（Article 1 clause 3 of the UN Charter）。特にエヴァンス氏は、民主的制度と経済再建に注目している。サタリン氏は、平和構築が広義の次元で考えられるようになった理由は、「今日、国家のみならず人民の相互依存の増大に伴って、また透明性、すなわち人類福祉に対するあらゆる深刻な脅威を瞬時に地球規模で認知することの増大に伴って、国際的な安全保障に関する共通の理解は変化し、発展しつづける」（Sutterlin. 1995. p. 73）からだと言う。彼はまた経済的および社会的発展および民主主義についても言及している。アルジャー（Alger）氏は平和構築の新しい道具として「地球規模の財産に対するガバナンス」について論じている。彼はまた、平和構築のための多くの歴史的な道具および国連で開拓されたあらゆるアプローチが平和構築に包括的に貢献する事実に言及している（Alger. 1996. pp. 340–345）。

本稿における平和構築は、紛争後の段階のみならず、紛争前の段階にも遂行される活動からなっている。平和構築は、グッド・ガバナンス、開発、民主化、人権の保護などを含む、国連が行うほとんどすべての活動を包含する。平和構築の意味は、あまりに広範で、あいまいである。しかし平和構築の諸措置は、根本原因アプローチ⁽¹⁴⁾、グッド・ガバナンスのためのアプローチ⁽¹⁵⁾、紛争予防のための飴と鞭（動機づけ）アプローチ⁽¹⁶⁾、長期戦略⁽¹⁷⁾、その他⁽¹⁸⁾などを包含する余地を十分に残すだけの柔軟性がある。

（6）小 結

前述のごとくに、本稿における主たる目的は、国連の予防外交のシステムに非国家的行為体を取り込む方法を探ることである。すでに予防外交の具体的な措置に関しては議論した。前述のアプローチに基づいて、早期警報および予防外交のための平和的解決に関して主に分析する。広義には、信頼醸成措置および平和構築もまた予防外交の措置に含まれる。狭義の信頼醸成措置は時折「後期予防」の範疇に入れられる。一方、哲学的な意味での信頼醸成措置、および平和構築は、あまりに広義で、あいまいすぎるが、これらの措置を排除して考えることはできない。主たる論点と比較して、これらの措置は第二義的な論点として考えられるが、本稿の考察範囲にこれらのあいまいな措置を残すのは以下の二つの理由からである。第一に、多くの学者が哲学的な意味での信頼醸成措置、および平和構築を、予防外交の重要な手段として認めている。第二に、広範で包括的な文脈から研究の視野を広げる必要がある、それによって非国家的行為体を取り込むことが考慮される。

国連改革のプロセスでは、包括的アプローチの必要性が繰り返し強調されてきた⁽¹⁹⁾。JIU 報告書の一つは、次の主要因を含む「包括的な紛争予防戦略」を提言した。「(a) 特定のなおかつ良く定義されたサブ・プログラムとしての予防外交、(b) 紛争前平和構築、あるいは紛争前の状況で紛争の根本原因に向けられた活動」(JIU Report, 1995. para.105)である。同様に、アナンは国連改革に関する1997年の報告書で次のように述べている。

「今日の紛争は、包括的に向けられた多様な次元を有しており、より統一され調整された行動を必要としていることは今日広く受け入れられている」(Annan. 1997. para.117)。国連政務局 (DPA) の政策計画部門の上級顧問であるブースビーとダンジェロ (Boothby and D'Angelo) は、国連事務局の改革プロセスについて次のように説明している。「多くの議論の後に、『試験的に』1998年3月上旬の政務局の部長会議において包括的計画が受け入れられた。この計画は予防のための包括的戦略を作るという観点から数多くの措置がとられることを確認した」(Boothby and D'Angelo. 2000. p. 5)。

したがって、予防外交にとって包括的アプローチの観点から問題を分析することが重要である。何が包括的アプローチであろうか？ 包括的アプローチと「よろずや的」アプローチには違いがあるのか？ エヴァンス氏は、それがあまりにすべてを包含するために、それがもっている説明効力の多くを失っているという理由から、「包括的安全保障」を批判した (Evans. 1993. p. 15)。筆者の見解では、包括的アプローチは「よろずや的」アプローチでもなければ、包括的安全保障でもない。本稿で検討する包括的アプローチは、以下の4点に着目するものである。

- (1) 行為体：多様な行為体が予防外交のプロセスに取り込まれる——国連ファミリー、専門機関、地域的国際機構、NGO、市民社会および紛争当事者である。エヴァンス氏はそのようなアプローチを「協調的安全保障」と呼んでいる (Evans. 1993. p. 16)⁽²⁰⁾。
- (2) 時間および空間：国連による包括的アプローチは時間と空間一般を包含する必要がある。国連は紛争予防に関して、アドホック (臨時的) な基盤ではなく、より恒常的な基盤に基づく監視に従事するべきである。地理的に言えば、国連はまた地球的な監視に従事するべきである。
- (3) 多元的または学際的アプローチ：多元的または学際的アプローチが尊重されるべきである。平和と安全のみならず、経済的、社会的、文化的次元もまた、関係機関によって個別にあるいは機能的に考慮されるべきである。
- (4) 調整：この包括的アプローチにとって、調整は最も重要な要素であ

る。多元的機能的行為体は国連の単一の權威の下に統一されるべきではない。調整に責任をもつ機関としての国連の賛助の下に、多くの行為体が調整されるべきである。

本稿の言及する包括的アプローチは予防外交のための国連のメカニズムを分析するための実用的な道具である。それは国連のような世界規模のシステムにおいて必要とされるアプローチである。

3. 国連による予防外交

本章では、政務局（DPA）、軍縮局（DDA）、および平和維持活動局（DPKO）の予防外交活動を再吟味する。これらの活動を検討するにあたって、二つの側面を考慮する。第一に現存の機関にとって、いかなるタイプの活動が可能か、信頼醸成措置か、早期警報か、平和的解決か、あるいは平和構築か？ 第二に、前述の四つの要素の観点から見て、どの程度、包括的アプローチが適用可能か？

（1） 国連事務局における政務局

紛争予防に関する国連事務局における政務局（Department of Political Affairs: DPA）の仕事は、潜在的な紛争に関する早期警報の第一義的な責任を負っているために、大変重要である。予防外交にとって、できる限り早期に紛争の兆候に対処することが重要である。早期警報のみならず、周旋もまた予防外交にとって重要である。

歴史的に言えば、DPA は ORCI の仕事を引き継いだものである。ORCI は1987年3月1日に、国連事務総長ベレ・デ・クエヤルの通告に基づいて設置された。ORCI は「その他の仕事の中で、情報収集、調査の遂行、地球規模の兆候の評価、潜在的に問題のある地点および重大な安全保障上の事態について事務総長の注意を促すことに責任を」もっていた（Ramcharan. 1991. p. 44）。97年には、コフィ・アナンが早期警報の責任をDPA に負わせた。

早期警報システムは、できる限り早期に事態の兆候を見出すように作られた。しかし事態が安全保障理事会の議事に乗る前に、いくつかの行政的手続きを経なければならない。第一段階は、DPA の地域部門が早期警報のための地球的監視を遂行することである。そこには四つの地域部門、二つはアフリカ、一つはアジア、いま一つはアメリカとヨーロッパがある。各部門の事務職員は、潜在的な危機を確認し、潜在的な紛争あるいは事態を検証する (ST/SGB/1998/14)。事務職員は加盟国に公式の報告書を要請する。その後、彼または彼女は、平和と安全に関する現れつつある兆候に焦点を当てた、分析的な概要および/あるいは綿密な研究を準備する。近年のマルチメディアおよび意思伝達網の改良にもかかわらず、情報収集だけでは早期警報を問題とするための確固とした基盤を事務職員に十分に与えられない。

早期警報および事実収集に関するさらなる包括的なアプローチの必要性に対処するために、キエラ・プレnderガスト卿 (Sir Kiera Prendergast、政治問題担当の事務次長) によって、1998年3月に DPA 予防チームが結成された。それは DPA 内で可能な様々な予防行動を開発するために、仲間内で再吟味 (ピア・レビュー) および経験を相互交換するための部局内フォーラムである (Kanninen, 1999, pp. 1-6; Boothby and D'Angelo, 2000, pp. 8-9)。

包括的アプローチの有効性を高めるために、総会は決議に基づいて調整のための部局間枠組みを設置することを決定した (A/RES/51/241)。このメカニズムは、事務局の適切な部局が情報の共有、協議、合同行動などの活動を計画し実施する際に、それぞれの活動を調整し確保するために設置された。調整のための枠組みの重要な要素は、合同の分析を行い、合同の勧告を行うために、関係部局およびその他のこの機構の部門が、職員レベルの協議を行うために備えたものである。

そこで予防外交をよりよく達成するために、平和と安全のための枠組みチームが組織された。チームの構成は、DPA、DPKO、人道問題局 (OCHA)、国連開発計画 (UNDP)、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)、国連児童基金 (UNICEF)、食糧農業機構 (FAO)、世界食糧計画 (WFP) お

よび世界保健機構（WHO）から抜擢される。ごく最近では世界銀行も参加するよう招請された。また関係ある特定の国の国連常駐調整官から適切な情報を得るために UNDP に委託する（Boothby and D'Angelo. 2000. pp. 7-8）。

もしある予防的努力が必要と思われたなら、枠組みチームは、平和と安全に関する高級執行委員会に勧告する。さらに、包括的アプローチを確保するために、執行委員会は、UNICEF、UNDP、WFP、DPKO、OCHA、人権センターその他の代表で構成される。執行委員会は月に1回招集され、DPA の政治問題担当事務次長が議長を務める⁽²¹⁾。委員会での討議の後、その地域担当の事務職員が国際の平和と安全の維持に影響のある進展と事態を事務総長に対して早期に警報する。この早期警報に基づいて、事務総長は予防外交のために取るべき適切な方針を決定する。これらのすべての手順は早期警報システムの一部である。

すでに述べたように、DPA の主な活動は明らかに早期警報であるが、DPA は予防外交のためのその後の適切な行動も考え、慎重に包括的アプローチを展開する。包括的メカニズムの3段階は次のように考案された。予防チームは、部局内メカニズムである。調整のための枠組みは、部局間メカニズムである。執行委員会は、国連ファミリーの高級レベルの審議機関である。

しかし予防外交の分野において、DPA にはいくつかの問題が残される。第一に、国家主権と国連による事実収集との関係を再考する必要がある。国家主権の壁によって、国連は紛争に関する情報を収集することが非常に難しい。加盟国からの公式の報告書は必ずしも公平な情報を表しているとは限らないことを認めた上で、主権国家に受け入れられる方法で事実収集、審査および調査を遂行する方法を見つけ出すことが重要である。

第二に、現行のシステムでは、早期警報を問題にするのに時間がかかりすぎる。前述したごとくに、DPA は4段階、すなわち最初に事務職員を通し、次に予防チーム、次に調整のための枠組み、最後に執行委員会を通すという、プロセスを通して紛争の兆候を注意深く検討する。その結果、DPA が迅速に警告を発することは不可能となる。

第三に、この部局のほとんどのエネルギーが予防外交ではなく調整に費やされる。包括的アプローチのために大変多くの調整メカニズムを構築することによって、DPA は多すぎる参加者のために、話し合いが難しくなっている。

第四に、DPA は優れた早期警報システムを構築したが、どのようにして DPA が早期行動を実行するかが問題である。予防行動をとるための首尾一貫した、有無を言わせぬ論理を生み出す能力を開発する必要がある。DPA には早期行動を決定し実行するための十分な権限がない。

第五に、目下のところ、DPA は非国家的行為体を取り込むメカニズムを有していない。調整および包括的アプローチを通して、DPA は主に国連ファミリーからの多くの職員を招請している。国連専門機関からは少数の職員しか招かれていない、また調整プロセスに参加するよう招請される非国家的行為体の代表はいない。

最後に、加盟国の同意なくして、事務局が予防外交を遂行するための適当なメカニズムを開発することは困難である。国連事務局は、体系的かつ構造的な方法で、早い段階に紛争予防を遂行する能力に欠けている。

(2) 国連事務局における軍縮局

国連事務局における軍縮局 (Department of Disarmament Affairs: DDA) は、主に信頼醸成措置を実行している。危機管理および予防外交は信頼醸成措置に関連している。公開性および透明性は、予防外交のプロセスにおいて早期警報の有用な指標を提供する (United Nations Office for Disarmament Affairs. 1993. p. 4)。

DDA は小火器、軽武器および弾薬の違法な貿易を削減することに重きをおいている。そのために、事務総長は DDA を設置した。その仕事の一つは「極小軍縮」に注意を払うことである。冷戦後、小火器、軽武器、弾薬は集団および個人がより容易に用いることができるようになった。国内紛争は高度な技術の武器を必要としない。小火器、軽武器の軍縮は国内紛争を減らすことにつながる。DDA は地域的国際機構と協力して、軍縮に

関する早期警報メカニズムの情報をつなぎ合わせる。その情報とは紛争地域に違法な武器が流入している情報であるとか、ある地域に多くの武装集団が展開しているとか、そのような集団に複数の国あるいは組織が軍事援助をしているとか、特定の紛争状況における軍事化のレベルを見定めるのに助けとなるであろうその他の情報である (United Nations. 1999. p. 25)。

DDA は信頼醸成措置、および小火器、軽武器、弾薬の軍縮によって予防外交に貢献している。また DDA は包括的アプローチのために地域的国際機構と協力している。小火器、軽武器、弾薬の貿易の問題は非国家的紛争当事者が関与する国内紛争に大変密接に関係している。国連にとって国内の極小軍縮に関与することが大変難しい一方で、この分野では国連の予防外交のプロセスに非国家的行為体が干与する可能性がある。

(3) 国連事務局における平和維持活動局

国連事務局における平和維持活動局 (Department of Peace Keeping Operations: DPKO) は予防外交の中心的な主体ではない。元来、平和維持は予防外交および平和創造の失敗の結果であった (Zacarias. 1996. p.192)。しかし平和維持活動 (PKO) および予防外交はいくつかの理由から密接に関連していた。第一に PKO は暴力を防ぐことによって人命を救う。第二に平和維持活動の範囲が拡大してきたため、PKO は予防外交あるいは平和構築と呼ばれるような多くの活動を含んでいる。

基本的に PKO は紛争当事者の同意がなければ紛争に介入することはできない。また今日、ほとんどの紛争は国家内の領域で発生するために、ほとんどの紛争当事者は非国家的行為体である。それゆえ PKO は非国家的紛争当事者の同意を得なければならない。

カンボジアの場合、四つの紛争当事者が存在した。フン・セン (Hun Sen) [カンボジア人民共和国、プノンペン政府]、ノルドム・シアヌーク殿下 (Norodom Sihanouk) [独立、中立、平和的および協力的カンボジアのための統一民族戦線：フンシンベック [the United National Front for an Independent, Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia: FUNCINPEC]]、ソン・サン (Son Sann)

[クメール民族解放戦線 [Khmer People's National Liberation Front: KPNLF]] およびポル・ポト (Pol Pot) [民主カンボジア党: クメール・ルージュ [the Party of Democratic Kampuchea: Khmer Rouge]] である。1990年にプノンペン政府は国連の議席を占めていた。そしてその他三つの反体制当事者は、非国家的紛争当事者であって、政府の正統性を求めて争っていた。91年10月にカンボジア紛争の包括的政治的解決に関する協定 (いわゆるパリ協定) が、クメール・ルージュを除く三つの紛争当事者の間で締結された。この協定は非国家的紛争当事者によって署名された。またパリ協定の条文によると、平和維持のみならず紛争後平和建設もカンボジア国連暫定統治機構 (United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC) が実施しなければならなかった。

冷戦後、PKO は国内紛争に介入しなければならなくなった。これらの場合、介入は同意に基づく、またその機能は同意に基づく軍縮、選挙監視、おそらく人権監視にまで拡大する (White. 1997)。

これらの考察から、PKO および DPKO の活動に関して次の6点が引き出される。第一に、冷戦後の PKO の役割の拡大によって、PKO はいまや平和維持活動のみならず紛争後平和構築にも貢献している⁽²²⁾。第二に、その性格からして、PKO は本質的に紛争後の活動であって、紛争前の活動ではない。停戦協定の後、PKO はその活動に取りかかる。PKO は紛争当事者の同意なくして紛争に介入することはできない。第三に、PKO は時折、事態あるいは潜在的な紛争の再燃を防止するために早期警報を行う。ひとたび PKO が紛争地域に派遣されたなら、PKO は停戦を監視し、事態の再燃のいかなる兆候についても警告する。第四に、今日、PKO は国内紛争に介入せざるを得ない。またそのような紛争では、PKO は非国家的紛争当事者を扱わなければならない。第五に、国連事務局の中では、DPA と DPKO の関係に関する問題がある。ひとたび紛争が DPKO の管轄範囲の問題となったなら、DPA はもはやその問題に手を触れることができない。しかし紛争を処理する場合は継続性が重要である。

(4) 事務総長

国連憲章第99条は次のように規定している。「事務総長は、国際の平和および安全の維持を脅威すると認める事項について、安全保障理事会の注意を促すことができる」。同条項に基づいて、紛争を予防するために事務総長は四つの権限を有している。第一に、彼は早期警報のために事態あるいは潜在的紛争の兆候を調査し、安全保障理事会の注意を促す権利がある。第二に、事務総長はいかなるときでも、紛争前の段階でも、紛争が継続している段階でも、紛争当事者のための周旋の役割を果たすことができる。第三に、事務総長は予防外交、平和維持、あるいは平和構築などの適当な措置を選択し、安全保障理事会にこれらの措置を勧告する権利がある。第四に、事務総長は、事態あるいは紛争を予防するための地域的な段階での努力をするよう奨励する。

DPA によるあらゆる早期警報に従って、事務総長は次の三つのプロセスを選択する。第99条に基づいて、最初に可能な措置は、事実収集、平和創造、その他の種類の予防努力のために、現実のあるいは潜在的な紛争地域に、個人代表あるいは個人使節を派遣する。事務総長は安全保障理事会の決定を待つ必要はない。彼は、自己の権限に基づいて使節団を派遣できる。これらの使節団の規模は大変小さい。本来は、事務総長の代わりに、たった1名の人物が現地に派遣される。個人使節は、国連事務局と問題の場所とを往復して、シャトル外交に従事する。個人代表は事務総長の代わりに、交渉、仲介、周旋、および協定の締結を行う事務総長の特権をもっている。フランク (Frank) によると、「地域的な責任をもった事務総長の個人代表を20から30の問題となっている国に駐留させることによって、次々と『周旋』機能の任務を果たし終えるようにするかなりの俊敏さを、国連に与えた」(Frank, 1991. p. 92)。

第二の方針は、事務総長が問題に関する安全保障理事会の注意を促して安全保障理事会を招集することができることである。安全保障理事会の決議あるいは決定に従って、事務総長は予防外交のための特別代表あるいは

特別使節を派遣できる。個人代表あるいは個人使節は事務総長の自由裁量によって派遣できるのに対して、特別代表あるいは特別使節は安全保障理事会の決議あるいは決定によって、権限を与えられる。サタリン氏は次のように述べる。「紛争を予防するために、独自に行動しようとする、事務総長の能力には限界がある。彼はただ説得する能力があるのみである。彼は勧告することはできるが、紛争を抑止するための措置を始めることはできない」(Sutterlin, 1995, p. 17)。またキッタニ (Kittani) 氏は、「冷戦の時代よりも事務総長の独立性は制限されている、なぜなら審議機関(安全保障理事会など)はますます活動できるようになったからである」と強調する (Kittani, 1998, p. 102)。

事務総長にとっての第三の可能性は、事務総長が遂行する周旋その他の予防外交の手段の努力に助力を申し出る国家集団と協力することである。「事務総長の友人達」として知られる任意のアドホックなグループが事務総長の仕事を支援できるなら、安全保障理事会による承認を得る必要はない。例えばエルサルバドルの事例では、コロンビア、メキシコ、スペインおよびベネズエラから構成される「4 + 1」グループが事務総長による周旋努力を支援した。ハイチの場合、「ハイチの友人達」(アルゼンチン、カナダ、フランス、合衆国およびベネズエラ)、アンゴラの場合、「トロイカ」(ポルトガル、ロシアおよび合衆国)、旧ユーゴスラビアの場合、「旧ユーゴスラビア連絡グループ」(フランス、ドイツ、ロシア、イギリス、合衆国および時折イタリア)が「事務総長の友人達」として重要な役割を果たした。

予防外交における事務総長の役割の利点と欠点は、次の8点に要約される。第一に早期行動および予防外交にとって、紛争地域に調査および/あるいは周旋使節団を容易に派遣できることは大変重要なことである。そのために、もっぱら事務総長自身の権限に基づいて任命される個人使節および個人代表は、予防外交にとって重要な役割を果たす。

第二に、その柔軟性によって、「事務総長の友人達」として知られているアドホックなグループは事務総長による予防外交にとって大変役に立つ。

第三に、紛争当事者は、時折、目立った安全保障理事会による問題の審

議よりも、事務総長による目立たない干与を好む (Kittani. 1998. p. 101)。

第四に、事務総長は国内紛争に介入できる。例えば、エルサルバドルの場合、事務総長は双方の紛争当事者——エルサルバドル政府およびファラブンドマルチ民族解放戦線(Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional: FMLN) に、最初は別々に次は一緒に、会った (Ramcharan. 1991. p. 24)。

第五に、事務総長は審議機関 (例えば安全保障理事会および総会) および加盟国からもっと独立の権限および能力をもつべきであると指摘する学者がいる。サタリン氏は、適度に訓練され、国連を守ることでできる国連護衛要員、および地域に存在するその他の国際的な人道要員を即座に派遣できる権限と能力を事務総長がもったならば、それは人道的にも倫理的にも価値があるだろうと提案する (Sutterlin. 1995. p. 129)。フランク氏は次のように論ずる。「事務総長の事務所は、加盟国から分離されて、独立した国連システムの一部であって、1945年に期待されていたよりもはるかに健全であることがわかる」 (Frank. 1991. p.94)。事務総長は小規模な使節団を任命し派遣する能力ももっている——前述のごとくに通常はたった1名だけが——。しかし実際に活動する平和活動使節団を組織したりはじめたりする権限はない。

第六に、事務総長は本質的にもっと資源 (財源) や職員を必要としている。限られた範囲内の資源 (財源) および職員を利用して、事務総長は予防外交の分野のみならず、国連のあらゆる活動に渡るその他の任務をも果たさなければならない。

第七に、キッターニ氏が事務総長の周旋の問題について次のように述べている。「事務総長の危険性は、彼の周旋が行動したという幻想を生み、非妥協的な当事者に対して煙に巻くことに役立ち、かつ安全保障理事会と総会が何もしないことの言い訳となることである」 (Kittani. 1998. p. 102)。

最後に、事務総長は包括的アプローチを確立するために重要な役割を果たしている。国連憲章第98条は、事務総長には国連活動のほとんどすべてに包括的に干与する能力があることは規定している。しかし彼には事務局以外の国連の主要機関を管理する権限はない。その他の機構および行為体

調整を行うために、彼は三つの調整機関をさらに有効にするよう努力している。国連ファミリーの中では、国連のすべての補助機関を含めて、事務総長は国連の主要関心事である五つの分野——平和と安全の維持、経済的および社会的問題、開発協力、人道問題、および人権——にわたる政策決定メカニズムとして執行委員会の構造を確立した。国連システムでは、すべての専門機関および世界貿易機関を含めて、事務総長は経済社会理事会（United Nations Economic and Social Council: ECOSOC）の賛助の下に行政調整委員会（Administrative Coordination Committee: ACC）を設置した。経済社会理事会の指示の下に、事務総長は専門機関に対して一定の監督権を行使する代表者として働くことができる。事務総長はまた2年おきに地域的国際機構の高級者会合を招集する（国連と地域的国際機構の調整および協力の問題に関して、さらに詳細は後に再検討する）。これらの調整的な実態について彼は支配したり命令したりする権限はないが、彼は恒久的な議長を務め、したがって同輩中の第一人者の立場にあると考えられる。そのことが彼に包括的なアプローチを遂行する可能性を与えている。

（5）安全保障理事会

国連の中で安全保障理事会は、平和と安全の維持一般のみならず、予防外交にも第一義的責任を負っている（Article 24 of the UN Charter）。問題の場所に予防外交のための使節団を設置して派遣する権限は、安全保障理事会のみがもっている（Article 29）。安全保障理事会の決定は、国連のすべての加盟国に法的な拘束力がある（Article 25）。しかし安全保障理事会は本質的に審議機関である。予防外交の活動を表立って行うものではない。安全保障理事会の権威ある支持がなければ、予防外交の努力は不確実なものとなる。特定の事態に関心があること、あるいは必要とあれば進んで介入することを警告することによって、安全保障理事会は使節団あるいは個人の予防外交のための努力を補強する。

安全保障理事会が承認することができる使節団は三種類ある。第一は、前述のごとく、安全保障理事会は、事務総長の特別代表および特別使節を

承認することができる。第二は、安全保障理事会あるいは総会の決定あるいは決議を通して、予防外交のための DPA 主導型使節団 (DPA led mission) を設置できる。DPA 主導型使節団の任務は、調査、事実収集、早期警報、周旋その他の同様の活動などの、予防外交の遂行に限られている。DPA 主導型使節団は平和維持活動を実行することはできない。使節団の規模は比較的小さい、通常、関係する人員は数にして30名以下である。DPA 主導型使節団は、紛争当事者にとっては PKO よりも受け入れやすい。1999年6月11日に安全保障理事会は、国連東チモール使節団 (United Nations Mission in East Timor: UNAMET) を創設したが、それはDPA 主導型使節団であった。UNAMET は独立に関して、東チモールの人民が決定を履行するまでの暫定期間に監督した。インドネシアは DPA 主導型使節団の派遣に同意したが、その時は PKO を設置することには同意しなかった。インドネシア政府は PKO の性格について、その任務が軍事的な活動を含むように拡大するのではないかと疑っていた可能性はある。アフガニスタンの場合、紛争の主要な当事者の一つであるタリバン (Taliban) が、98年に自己が占領していた地域に DPA 主導型使節団を受け入れることに同意した。交渉の過程で、国連代表は、国連使節団の性格は平和の破壊を監察することでもなければ、潜在的紛争について早期警報するための調査活動でもないことを説明した。使節団の性格は、タリバンが人権侵害をしていないことを証明するものである。これは国連による「平和検証使節団」であった (Kawabata. 1999. p. 176)⁽²³⁾。

第三に、安全保障理事会は国際の平和と安全に脅威となる地域に PKO を組織して派遣することを決定できる。平和維持活動の場合、DPA はその問題を担当しないで、DPKO が事務総長への政治的手引きおよび支援の仕事を引き継ぐ。DPKO は厳密な意味での予防外交を提供しないが、平和維持活動を実施し、今日ではしばしば平和構築を実施する。

安全保障理事会は、もし使節団を派遣すると決定したなら、加盟国を従わせる権限がある。しかし安全保障理事会によってなされる予防外交には多くの問題がある。第一に安全保障理事会がその問題を取り上げる以前に、

できる限り早く事態の兆候を処理する方法は何かが重要な問題である。もし DPA あるいは何かの機関がそのような事態の兆候に対して早期に処理し始めることができるなら、安全保障理事会で決定あるいは決議が合意されるまで、ただ何もしないで待っているより良い。

第二に、前述のアフガニスタンの事例は、早期警報の問題点を示している。早期警報システムは、DPA、事務総長および安全保障理事会の一連の働きによって構成される。もし国連が紛争当事者に対してあまりに早く警告を発したならば、それらの紛争当事者は態度を硬化させるかもしれない。他方、もし国連が平和検証使節団を派遣したならば、紛争当事者はよりたやすく受け入れるだろう。

第三に「予防行動」の用語の意味が非常にあいまいである⁽²⁴⁾。本来「予防行動」の用語は国連憲章第40条の「暫定措置」を意図していた。「行動」の言葉は、国連憲章第7章で使われており、国連による強制行動を規定している。第40条は次のように述べている。「事態の悪化を防ぐため、安全保障理事会は、暫定措置に従うように関係当事者に要請することができる……」。「暫定措置」は事態の悪化を防ぐために用いられる⁽²⁵⁾。「平和に対する脅威」(Article 39 of Chapter VII)と「国際の平和と安全の維持を危うくする」(Article 33 of Chapter VI)の節の関係には、いま一つの疑問がある。前者の場合には国連は国内紛争に強制的に介入できる(Article 2 clause 7)⁽²⁶⁾。それゆえ、理論的には、国連は、予防外交も含む予防行動を目的として強制的に国内紛争に介入できる。しかし、実際には、国連の予防外交は国内紛争に強制的に介入していない⁽²⁷⁾。

第四に、安全保障理事会の政策決定過程に NGO が干与する可能性はない。吉田(Yoshida)氏が述べるには、「平和、安全および軍縮の分野でそれらの NGO が働くための、公式の地位を国連憲章は認めていない。憲章は NGO に対して安全保障理事会とのいかなる協議の手段も与えていない」(Yoshida, 1997, p. 161)。しかし国連憲章は非国家的紛争当事者を認めている。もしそれが、安全保障理事会が係属中の紛争の当事者であるなら、投票権なしで参加を招請される(Article 33)。しかし、係属中の紛争に関

する第三者として NGO がその過程に参加することはできない。ウィレットツ (Willetts) は次のように述べる。「もし NGO が、紛争、平和維持、軍備管理に関する問題の総会における審議に受け入れられたなら、そこで安全保障理事会から NGO を排除するのは論理的ではない」(Willetts, 2000. p. 199)⁽²⁸⁾。

(6) 経済社会理事会および国連開発計画

国連憲章第71条は次のように規定している。「経済社会理事会は、その権限内にある事項に関係のある民間団体と協議するために、適当な取極を行うことができる」。同規定に基づいて経済社会理事会は NGO と協定を締結する。ひとたび NGO が協議資格を得たならば、その代表は経済社会理事会およびその公的な補助機関のすべての会合に参加することを許される。しかしウィレットツ氏が述べるように、「政策決定機関が小さければ小さいほど、公的な公衆には目立たないし、問題となる事項はより技術的である。また、NGO の代表はより経験がある者であれば、NGO がその議論に十分に参加することができ、顕著な影響を与えることができる傾向にある」(Willetts, 2000. p. 193)。

予防外交のプロセスにおける経済社会理事会の役割は限られている。経済社会理事会には予防外交を扱う第一義的責任がない。NGO は経済社会理事会で協議資格のみをもっている。言い換えれば、NGO は参加者となり発言をする権利はあるが、投票をする権利はない。しかし、国連開発計画 (United Nations Development Fund: UNDP) の能力を開発することを通して、経済社会理事会には予防外交に貢献する可能性がある。

最近の UNDP の報告書では、この組織は「紛争解決における能力構築」の分野での努力を論じている (UNDP, 2000)。この企画の目的は、アフリカの政府およびその相手である市民社会が、先取りして、建設的で、非強制的な方法で、その社会に紛争や多様性を処理する積極的な政策および戦略を形成するのに役立つような、処方箋的、分析的、計画的および訓練的な手段を開発することにある。この目的のために、この報告書は次の四つ

のテーマ別の領域を綿密に検討した。(1)紛争分析および開発の早期対応のための能力を開発する、(2)紛争処理における国家の能力構築、(3)紛争解決技能の開発、および、(4)開発の仕事に紛争処理の手段を統合させる、である。

経済社会理事会および UNDP による予防外交については五つの結論が引き出される。第一に、もし UNDP が紛争処理における能力構築に、統合的アプローチを取り入れるなら、非国家的行為体は国連の予防外交の参加者となりうる。その結果、早期の段階で、紛争の微々たる兆候も把握し、早期行動が必要か否か判断することができる。第二に、前述のアプローチは、あらゆる行為体およびあらゆる手段が含まれるために、まさに包括的アプローチである。第三に、このアプローチを通して、国連は非国家的行為体その他の行為体に援助をすることができる。そこには非国家的行為体からの情報を受け取る方法が必要である、しかし問題は、この種の情報あるいは請願を国連のその機関が権限をもって受け取ることができるかである。第四に、UNDP は安全保障理事会に強い連携関係をもっていない。それは総会のもとの自立的補助機関である。また経済社会理事会および国連ファミリー内の経済的社会的開発を扱う関連部門と強い連携関係がある。UNDP は国際の平和と安全を処理する適当な機関ではない。最後に、UNDP のアプローチは、包括的過ぎて、多面的過ぎる。すべての問題およびすべての行為体が同列で取り上げられる。国連の同じ責任ある機関が、非国家的紛争当事者、NGO および地域的国際機構をそれぞれ異なって扱うメカニズムを求める必要がある。

(7) 小 結

国連による予防外交の努力を検討して、国連事務局内では、DPA が予防外交を担当する第一義的機関であることがわかった。しかし包括的なアプローチにはいくつかの問題が残る。この研究から、事務総長および/あるいは UNDP が予防外交のプロセスにおいて非国家的行為体を取り込む可能性があることが結論づけられた。これら二つの機関は、柔軟ですでに

非国家的行為体に対して開かれている。しかしこれらの機関にはいくつかの限界がある。またそれ以外の国連機関、DDA、DPKO、安全保障理事会、経済社会理事会などはさらに大きな限界がある。

4. 国連と地域的国際機構の調整と協力

1994年以来、事務総長は、2年おきに地域的国際機構の長との間に会合を開いてきた。特に、事務総長は国連と地域的国際機構との間の「紛争予防のための協力」の促進に力を入れてきた。本稿では、それぞれの地域的国際機構の紛争予防のためのメカニズムを検討するのではない。本章の主たる目的は、国連とその他の地域的国際機構の調整および協力について研究することである。それは、いかに包括的アプローチを目的とした調整と協力のメカニズムを国連が利用するかである。

以下の節において、アセアン地域フォーラム（ARF）、米州機構（OAS）、アフリカ統一機構（OAU）、および欧州安全保障機構（OSCE）を検討する。ARFは前述の2年毎の会合の構成員ではないが、ここでは四地域すなわちアジア、アメリカ、アフリカ、ヨーロッパにおける予防外交のための代表的な地域的国際機構を考察するために含めた。

（1） アセアン地域フォーラム

1994年に第1回アセアン地域フォーラム（ASEAN Regional Forum: ARF）はバンコクで開かれた。ARFは最初から、軍縮、平和維持活動、あるいは平和構築の分野で重要な役割を果たすとは期待されていなかった。ARFは軍備管理に真剣に取り組んだり、公式の紛争解決メカニズムを開発したりするよう要請された経験がない。ARFは加盟国が同じテーブルにつくことができるという意味でのみ、非常に価値のある場である。それは3段階の進歩を希求する、段階的、発展的アプローチである。第1段階は、信頼醸成措置の促進、第2段階は、予防外交メカニズムの開発、そして第3段階は、紛争解決メカニズムの開発である（ARF Concept Paper.

1998)。第1段階で企画されている信頼醸成措置とは、基本的に信頼醸成措置に関して加盟国が話し合い学ぶための会合およびセミナーの開催である⁽²⁹⁾。第2段階は、ARFの述べる「予防外交」の方法で、国連憲章第6章で論じられている紛争の平和的解決の方法とほとんど同じである。また第3段階で、おそらく平和維持活動を設置したり、それに類する使節団を派遣したりすることを想定している。しかしいまのところ、ARFはまだ第1段階に見合う方法を模索している。

ARFは予防外交および平和維持のための具体的な措置を扱ういかなる組織されたメカニズムももっていない。それには多くの理由があり、そのほとんどが、アジアの問題に対処するには「アジア的方法 (Asian way)」があるという言葉で広く知られているものに関係している。その理由の一つは、朝鮮半島の緊張を例外として、ARFには解決すべき顕著な紛争がほとんどないというものである。第二の理由は、歴史、文化、エスニティー、および政治的、社会的、経済的背景に関して、ARFの加盟国は多元的で多様である(坪内、2000、265-269ページ)。アジア的方法の第三の理由は、加盟国が国内の安全に関して同様の感覚を共有していることである、これを「対内的集団的安全保障」と呼ぶ⁽³⁰⁾。第四の理由は、ほとんどの加盟国が未だに独立を達成する過程にあり、したがって国家主権概念に固執している。彼らは個々人の人権よりもかなり高い優先順位を主権国家に与えている。これらの諸国の政治的民主主義は未だ成熟するには程遠い。それらの理由から、ARFは平和構築に貢献することができない。

国連との協力にとって、ARFにはまた数多くの障害がある。国連は平和と安全の維持の分野においてあまりに活動的で、カンボジアやミャンマーの事例に見られるように、紛争予防のプロセスにARFが干渉する余地がない。また、国家的あるいは地域的な自立性を失うかもしれないという恐れから、ARFは現在の国連と緊密な制度間協力を強力に推し進めようとはしない。

(2) 米州機構

米州機構 (Organization of American States: OAS) は加盟国間に、調和の取れた、ゆるい結びつきを形成している。1989年に汎米連合 (Pan-American Union) を創設したときから、OAS は地域的国際機構としての長い歴史を経験した⁽³¹⁾。それと同時に、不干涉原則に基づいて強硬な態度をとり続けた長い歴史がある。この原則には二つの動機がある。一つは加盟国の国内管轄事項に対する介入を避けるためである。いま一つは、合衆国によるラテンアメリカ諸国への侵攻への脅威である。最近の事例が示すように、結果的に OAS はどんな強制措置も執らなくなった。冷戦後、自らを守るべき敵がいなくなったため、OAS はコンセンサスによってのみ動くようになっている。

所与の背景から、OAS による予防外交は早期警報および平和的解決のような狭義のものではなく、むしろ広義の信頼醸成措置および紛争後平和構築である。信頼安全保障醸成措置 (Confidence and Security Building Measures: CSBMs) の議論は、1991年に OAS の議事録の一つとなった。軍縮および軍備削減に関する数多くの協定を通して、OAS は紛争予防に貢献している⁽³²⁾。紛争後平和構築の分野では、民主的制度の保護と促進およびその安定化に貢献するとともに、西半球の安全保障の課題を形成するべき新しいパラダイムと概念についての審議に貢献している (Granada, 1999, p. 46)。OAS による予防外交の最も重要な論点は、加盟国の国内に民主的な制度を促進することである⁽³³⁾。

伝統的に、OAS の加盟国は不干涉原則に強く固執してきたが、OAS は予防外交の国内事項に関して重要な役割を果たしている。それは、「有効で倫理的なガバナンス」の概念を通して、マナグア宣言が提案したごとくに、民主主義の促進と強化は加盟国共通の課題であるからである⁽³⁴⁾。また、人権の保護は、「非政治化」⁽³⁵⁾ の過程を通して、徐々に非政治的事項となったため、OAS はさらにいっそうこの領域に直接干渉することを期待されるようになった。

紛争予防における国連と OAS の間の協力と協調は始まったばかりである。国連と地域的国際機構の間の第 3 回会合は 1998 年に開催された。他の地域的国際機構と異なり、OAS は早期警報あるいは平和的解決の具体的な措置に焦点を当てずに、信頼醸成措置および紛争後平和構築に焦点を当てた⁽³⁶⁾。会合の後で、OAS、カリブ共同体 (Caribbean Community: CARICOM)、国連の三者会談が 98 年 12 月に開かれた。その会合で、すべての機構は、早期警報および紛争予防を処理するための事務総長の特別代表を指名しなければならないことに同意した。どの機構が主導者となるかは、特定の問題を処理するそれぞれの機構および行為体の能力に応じて考慮しつつ、アドホックな基礎に基づいて決められる (UN/CARICOM/OAS. 1998)。ニカラグアとハイチの事例では、OAS と国連は合同で使節団を創設した⁽³⁷⁾。これらの使節団の任務は、事例ごとに異なっており、役割分担もまたその事例による。OAS は生来的に、国連よりも紛争処理の用意がないが、国連を補完するためには有用である。しかし、政治的なレベルでは、OAS の加盟国は、国連の使節派遣能力が OAS を地球規模の機関に従属させる結果となるのではないかと恐れている (Therien, Fortmann and Gosselin. 1996. p. 229)。他方で、国連は、西半球において合衆国の侵攻を妨げる重要な役割を果たしている。

(3) アフリカ統一機構

アフリカ統一機構 (Organization of African Unity: OAU) は、1963 年に創設された。その憲章は加盟国の国内管轄事項に対する不干渉原則を規定している (Article 3 clause 3 and 4 of the OAU Charter)⁽³⁸⁾。不干渉原則は、紛争予防を順調にすすめる上で、OAU の能力にとって重大な障害となっている。個別国家の国内事項が隠れた紛争状況を探り当てることをある程度制限している (Attah-Poku. 1997. p. 128)。

OAU 憲章は仲介、調停、仲裁のための委員会の設置を規定しているが、加盟国間の紛争の平和的解決に責任をもつ公的機関を設置している (Article 3 clause 2 of the OAU Charter)。1993 年に OAU は、紛争予防、処理

および解決のためのメカニズム (Mechanism on Conflict Prevention, Management and Resolution: MCPMR) を創設した。MCPMR を採用してから、OAU は紛争予防に関するたくさんの事例を処理した⁽³⁹⁾。また平和構築の分野では、OAU は25の加盟国の39の選挙および国民投票を監視できた。MCPMR は OAU の多くの加盟国の国内政治制度の民主化を促進した。

MCPMR のおかげで、OAU は予防外交を通して紛争の平和的解決を促進できた。例えば、事務総長の周旋、紛争当事者および関係諸国の政府との直接交渉、紛争地域への使節団の派遣などである。MCPMR を通して OAU は早期警報システムの設置に力を入れることに貢献した。さらに、OAU は哲学的な意味での信頼醸成措置の文脈で、信頼醸成措置を促進し、また、それ自身が信頼醸成措置の哲学的な意味を育成することに専心した。サリム (Salim) 氏が述べるように、「OAU は、平和協定の最も細かな詳細まで書き出すことができるくらい十分に交渉者の信頼を鼓舞することができた」(Salim. 1998. p. 249)。

OAU による次なる貢献は予防外交の分野である。コンゴおよびガボンの場合、OAU は先制的な干与の役割を果たそうとした。ブルンジの場合には、OAU は軍人および文民の構成員からなる監視使節団を派遣した。この型の使節団は低いレベルの予防的展開に分類される (Salim. 1998. p. 249)。マズルイ (Mazurui) 氏は、国連安全保障理事会の形式で常任理事国によって統括されたアフリカ安全保障理事会のもとに、パン・アフリカ緊急軍を設置することを提案する (Mazurui. 1998. pp. 242-243)。ストックホルム国際平和研究所 (Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI) の報告書もまた常設的な政策決定機関の不在を指摘する (SIPRI. 1998. p. 52)。しかし、所与の財政不足のために、いまのところ OAU 平和維持活動または展開使節団を設置することは難しいだろう (青木、2000a、120—121ページ)。

西アフリカ諸国経済共同体 (Economic Community of West African Countries: ECOWAS) および南アフリカ開発共同体 (Southern African Development Community: SADC) などの準地域的国際機構の努力を支援することは

OUAにとって現実的かもしれない。また協力と調整の目的のためには、OUAが紛争予防の中心を務めるべきである。それは準地域的国際機構のみならず、この地域のNGOなどの、多くの行為体に働きかけられる。

国連の政務局(DPA)はアフリカにおける紛争予防に大変な重きを置いている⁽⁴⁰⁾。前述のごとく、DPAは四つの地域部門を設置しており、そのうちの二つが、アフリカにおける紛争予防を担当している。1998年に、国連の事務総長は、「アフリカにおける紛争の原因および継続的な平和と持続的な開発の促進」に関する報告書を提出した(UNGA.1998)。そこで、国連はアフリカにおける紛争予防がアフリカのためにアフリカによって行われるよう奨励した(庄司、2000、39—41ページ)。

アタ=ポク(Attah-Poku)氏は次のように指摘した。「OUAは政治的経済的な資源および能力の点でどこも国連に及ばない。それゆえ、もしOUAがそれらを国連に手渡したとしても驚くことではない」(Attah-Poku. 1997. p.92)。他方で国連は、退屈な法的政治的手続きおよび地理的な悪条件が阻害して、紛争の兆候に迅速に対応することができない。予防外交にとって、紛争当事者の文化的、地理的および歴史的状況を確実に把握することが重要である。OUAは、国連その他の準地域的国際機構と比較して、紛争当事者に遠すぎもしなければ近すぎもしない立場にある。予防外交の第一義的責任はOUAに与えるべきである。そして国連はOUAの補助的かつ従属的役割を果たすべきである。

(4) 欧州安全保障協力機構

欧州安全保障協力機構(Organization for Security and Co-operation in Europe: OSCE)の予防外交の機能は、その他の国際機構と比較してより進んでいる。予防外交のために多くの機関がOSCEの中に設置されている。民主制度・人権事務所(Office for Democratic Institutions and Human Rights: ODIHR)、少数民族高等弁務官(High Commissioner on National Minorities: HCNM)、メディアの自由代表(Representative on Freedom of the Media: FOM)、安全保障協力フォーラム(The Forum for Security Co-operation: FSC)および

紛争予防センター（Conflict Prevention Centre: CPC）を含む。ODIHR は OSCE の人的側面履行の監視、民主的選挙の促進、および必要であれば、国民選挙の監視をすることによって早期警報および平和構築に貢献する。HCNM の機能はエスニックな緊張を早期に解決するように確認しこれを希求することである。この目的のために、HCNM は、関係当事者との間に対話、信頼および協力を促進する。この方法には、早期警報、予防外交のための平和的解決、哲学的意味における信頼醸成を含む。FOM はメディア活動の妨害およびジャーナリストに対する好ましからざる労働条件によって引き起こされる深刻な問題を対象としている。FOM の活動は早期警報を想定している。FSC は信頼醸成措置を目的とした軍事的な安全性と安定性について、参加国が交渉し協議することに責任がある。CPC は、事務局内に存在して、OSCE の平和使節団および信頼醸成措置を支援する。OSCE は予防外交のために様々な種類の使節団を、コソボ、サンジャク、ボイヴォディナ、ベラルーシュ、クロアチア、スロヴェニアその他に派遣した。事務局は、行政的、財政的、および人的サービスのみならず、会議および言語サービスも提供して、国際的および非政府的機構と連絡をとっている。OSCE には予防外交のプロセスに非国家的行為体を取り込む潜在的可能性がある。

OSCE の予防外交は次の四つの側面から特徴づけられる。第一に、OSCE は予防外交のために様々な措置を有している。——早期警報システム、予防外交のための平和的解決、信頼醸成措置、平和構築その他である。第二に、OSCE は予防外交に対して包括的アプローチを採用している。（前述のものを含む）多様な機関を利用し、人権、民主主義、少数者問題、安全保障、軍事、メディア、その他の様々な分野の問題に取り組んでいる。予防外交のプロセスには、主権国家のみならず、非国家的行為体など、様々な行為体を取り込まれる。第三に、OSCE は、吉川氏が指摘するように、特定の問題に焦点を当てることによって国内管轄事項不干涉原則を克服している（吉川、1999、39ページ）。人権、民主主義、少数者問題、メディアの問題は本質的に国内管轄事項に属するものであるが、OSCE

は直接これらの問題に干与する。第四に、OSCE はソフト・パワーおよびソフト・メジャーを使う（吉川、1999、46ページ & Nowak, 1999, p. 140）。OSCE には、これに関わる行為体を、民主化、人権の尊重、法の支配、その他の共通の価値および規範に引き付ける魅力的な力がある。また、平和維持活動や軍事活動がハード・メジャーとして実施されるのに対して、早期警報、事実収集、ラポラトゥール（rapporteur）、周旋、検証使節団などの予防外交の措置は、ソフト・メジャーの利用を柔軟にかつ有効にする。最後に、OSCE は、北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）、西欧連合（West European Union: WEU）、欧州連合（European Union: EU）および国連などの、様々な外部の行為体と協力し、連携している。外部の機構との協力を通して、OSCE は相互依存的に自己の欠けた側面を補完している。WEU、NATO および国連がもっている強制行動を執る能力を OSCE はもっていない。OSCE が実行できない経済援助および経済制裁を遂行する経済的能力を、EU はまたもっている。それに対して、OSCE は、かつての旧ソ連の一部の新国家の問題を処理することができる。WEU、NATO および EU は旧ソ連地域に法的な管轄権をもっていない。

（5）小 結

一方では、地域的国際機構による予防外交は多くの利点がある。予防外交の分野では、地域的国際機構による努力は、国連のそれに優先する。国連憲章第52条2項は、「平和的解決における地域的取極の優先的利用」を規定している。言い換えれば、安全保障理事会は、最初に、現地の紛争は、地域的国際機構を通した平和的解決および予防外交の進展を奨励しなければならない。地域的国際機構は、国連と比較して、容易に加盟国の国内問題に立ち入ることができる。前述の議論のごとく、特に OSCE は特定の問題に関して国内管轄事項不干渉原則を克服している。ゆっくりとした「非政治化」によって、OAS は人権の分野に直接干与できるようになるだろう。ARF の場合には、加盟国は「対内的集团的安全保障」と呼ばれる

国内安全保障の感覚を共有している。

早期警報のためには、地域的国際機構は国連よりも地理的に好ましい状況にある。予防外交を遂行する場合に、紛争当事者の文化的、地理的および歴史的状況をしっかりと把握することが重要である。地理的近接性はまた、地域的国際機構の加盟国に対して「安全保障共同体」の意識を育成する機会を与える (Sato, 2000, p. 5)。この「安全保障共同体」の意識は信頼醸成措置の発達に寄与し、近隣諸国が紛争当事者に対して仲間からの圧力を行使することを可能にする。

最後に、多くの地域的国際機構が、未だに厳密な意味で制度化された予防外交のメカニズムを有しておらず、加盟国間のゆるい結びつきであることを記しておかなければならない。平和維持あるいは軍事的行動のハード・メジャーは、そのような柔軟性を必要としないが、地域的国際機構の柔軟性は、予防外交のソフト・メジャーを快調にかつ効果的にさせる。

しかし、このような積極的な側面に加えて、地域的国際機構が行使する予防外交にはいくつかの欠点もある。第一に、(すべてではないが)多くの地域的国際機構は紛争当事者に対して、それらの措置を強制する具体的なメカニズムを有していない。時として、地域的国際機構は、あまりに緩やかで、あまりに脆弱である。例えば ARF は、会合の同じテーブルにつくということのみが義務であって、加盟国間の緩やかな結びつきのみを示している。OAS は早期警報のような具体的な措置を執ることを好まない。また、OSCE はいかなる強制措置をも執る能力がない。第二に、地域的国際機構による予防外交は時として公平性の危機に陥る。地域的国際機構は、時々、その地域の覇権国を助ける役割を果たすことに終始する。また別の場合には、地域的国際機構の加盟国は、紛争地域におけるそれぞれの利益のために争う。第三に、ほとんどの地域的国際機構は、財政面、兵站面、人的側面の資源を十分にもっていない。

これらの欠点を克服するためにも、国連による協力と調整が必要とされている。前述のごとく、1998年7月に、国連事務総長は、事務総長および地域的国際機構の長との間の第三次高級会合を招集した。この会合の参加

者は、「国連と地域的国際機構間の協力のための実用的な方式に関する提案」(United Nations. 1998)に賛成した。この文書は、予防外交のための協力の13の方式に言及している⁽⁴¹⁾。例えば、方式6と7は、早期警報および紛争予防のための合同訓練および会合について論じている。方式8から12までは、国連と地域的国際機構の協力を通して、早期警報能力を発展させ、効果的な資源の投入を促進することを提案した。

筆者の見解としては、この会合では特に次の2点が顕著であった。すなわち、一つは早期警報能力の開発であり、もう一つは、うまい調整に基づく効果的な資源の配分である⁽⁴²⁾。国連は予防外交にとって欠かせない中心的な機構であるべきだが、国連はすでにこの分野で任務超過である。また国連のためだけでなく、地域的国際機構のためにも、最良の調整と協力の必要に迫られている。このアプローチには四つの潜在的な利点がある。第一に、財政面、兵站面および人員面の資源がより効果的に配分される。第二に、このアプローチは、役割分担および仕事の配分の問題に役立つことを目的としている。干渉している機構は、活動が重複したり⁽⁴³⁾、管轄に空白が生じたり⁽⁴⁴⁾、活動を引き継ぎしそこねたり⁽⁴⁵⁾しないようにお互いに調整し協力しなければならない。第三に、国連には強制措置を利用する可能性がある。強制措置と予防外交が連携していることが、予防外交を効果的にしている。EUのような地域的国際機構が単独で経済制裁措置を執ったとしてもそれは効果的ではない。なぜならEUはその加盟国を通してのみその措置を執ることができるからである。第四に、国連は地域的国際機構の活動に対して、正当性、公平性、および権限を与える能力がある。国連憲章第53条1項によると、国連は地域的国際機構による強制行動を承認することができる。地域的国際機構にとって、法的な正統性のみならず、政治的な正当性も重要である。国連によって保証された政治的正当性は、地域的国際機構が予防外交を扱うに際してこれを容易にかつ順調になさしめる。さらに、地域覇権国が地域的国際機構を操作する可能性に関して、国連の存在が公平性を保証するために、紛争当事者は安堵を覚える。

5. 結 論

本稿では、国連が増加する国内紛争を処理する方法を模索した。国内紛争の頻度が増すにつれて、非国家的行為体の形態もまた広がった。本稿のいま一つの目的は国連の予防外交努力に非国家的行為体を取り込む有効な方法を模索することである。

予防外交に関係するそれぞれの国連機関、すなわち国連事務局内の DPA、DDA、DPKO、事務総長、安全保障理事会、経済社会理事会および UNDP について検討した。ウィレッツ氏は、国際労働機関 (International Labour Organization: ILO) の三者構成と同じような形式で、NGO が国家と同等の地位を認められる混成組織に、安全保障理事会を改革するべきであると提案した⁽⁴⁶⁾。遠い将来この提案は実現するかもしれない。確かに、国際機構、主権国家、非国家的行為体など、世界には多様な行為体が存在する。しかし主権国家は平和と安全を維持するために最も重要な行為体である。安全保障理事会を混成組織として改革する提案は、当面の将来にとっては非現実的である。

現存の機関の中で、事務総長および/あるいは UNDP は予防外交のプロセスに非国家的行為体を取り込む可能性がある。しかしそこにはいくつかの問題がある。事務総長の事務所が加盟国から独立して、人的および財政的資源を拡大したなら、予防外交にとって良いことかもしれない。しかしそのような提案が実現するならば、事務総長の決定能力および公平な能力が必要とされるだろう。そのような思慮分別および公平性が守られなければ、世界の問題に対する独裁者に事務総長がなる危険性がある。UNDP は非国家的行為体を取り込むのに望ましい機関である⁽⁴⁷⁾。しかし、いまのところ、国際の平和と安全の維持を処理するのに適当な機関ではない。

地域的国際機構は国連よりも容易に国内紛争に干与できる。国連と地域的国際機構の調整と協力に関する条件を検討した。国連と地域的国際機構の協力のもとに早期警報システムの世界規模のネットワークを開発するこ

とが、いまのところ現実的で可能性がある。平和的解決、信頼醸成措置および平和構築のための調整と協力は徐々に考慮していく必要がある。国連と地域的国際機構の調整と協力のために、ベック氏は「持続的な平和のための国連地域センター」の創設を提案し、また、「(提案の)センターは適当な NGO と緊密に連絡をとることもでき……」と述べている (Peck. 1999. p.435)。彼女の考えでは、このセンターは DPA の支援の下に設置される。

多くの学者が国連の予防外交プロセスに NGO を含めることを論じている⁽⁴⁸⁾。NGO は国連に潜在的な紛争に関する情報を提供できるので、それによって国連の早期警報能力を高めることになる。また、NGO は紛争当事者に代わって訴えたり請願したりする能力もある。さらに、NGO は国連に代わって、周旋の役割も果たしうるし、信頼醸成措置を利用して紛争当事者を助けることもできる。NGO が国連の予防外交プロセスに容易に加わることができるならばそのほうが明らかに良い。

もう一種類の非国家的行為体、すなわち紛争当事者自身についても配慮しなければならない。潜在的な紛争当事者は非常に多くの理由のために国連に容易に話をもちかけることが出来ない。彼らの訴えあるいは請願を受け入れる適当な国際的存在がないことがしばしばである。何らかの国際機関が、紛争当事者からの訴えあるいは請願を受け入れるように開発される必要がある。UNDP の常駐代表および常駐調整官は何らかの開発援助が必要な住民集団から要請を受け入れる能力がある。国連の常駐職員に対して、紛争当事者から請願あるいは訴えを受け取るために、同様のシステムが設置されたなら助かるだろう。

NGO および紛争当事者のような、非国家的行為体が国連に対して意見を述べる能力は、予防外交に役立つ。しかしいまのところ、権限をもって彼らの請願を受け入れ、予防外交を遂行するような国際的な存在はない。筆者の見解では、国連の所与の機関を改革するか、あるいは、国連内に新しい機関を設置するか、いずれかの方法で、予防外交のための改革がなされることが望ましいと考えている。予防外交などの国連による平和と安全の維持は、安全保障理事会が第一義的責任を有する問題である。

それゆえ、安全保障理事会の下部機関が予防外交に積極的に貢献することが望ましい。そのような下部機関は、ある程度、常設性と独立性を備えた自立的補助機関であることが望まれる⁽⁴⁹⁾。UNDP あるいは UNHCR などを安全保障理事会の下部機関として位置づけるのも一案であろう。また予防外交のための下部機関は、NGO、紛争当事者などの非国家的行為体、国連の予防外交のプロセスに取り込むものであることが望まれる。この非国家的紛争当事者の問題は、集団的な人権の問題でもある。少数者の人権問題を処理する OSCE の HCNM のように、国連はこの問題を、平和と安全の維持の側面のみならず、集団的人権の問題として取り上げる必要もあるだろう。

さらに、包括的アプローチにとって、多くの行為体が予防外交に従事することが非常に重要である。例えば、国連、専門機関、地域的国際機構、主権国家、NGO、市民社会などである。これらの行為体の中で協力と調整が促進されることが重要である。先に述べたベック氏の改革案のごとくに、DPA の支援の下に、国連と地域的国際機構の協力のための「持続的な平和のための国連地域センター」を設置することも一案である。ただし、予防外交のための下部機関は、国連と地域的国際機構のみならず、主権国家および非国家的行為体も予防外交のプロセスに取り込む必要がある。国連は、このような多様な行為体を取り込み得る下部機関を設置し、活用することによって、国際社会における予防外交に関する調整および協力の中心となるだろう⁽⁵⁰⁾。

国連は集権的な社会における世界政府ではない。国連にとって最も重要な目的は、「国際の平和および安全を維持すること。そのために、平和に対する脅威の防止及び除去のための有効な集団的措置をとること」である。もし国連が予防外交のためにそのシステムに、非国家的行為体を取り込むことができれば、国連は世界でさらに有効な役割を果たすことができるだろう。今日、国際の平和と安全の維持に、大変に広い範囲の行為体が干渉している。これらの行為体は国連の支配の下に集権化されているわけではない。それぞれの行為体が分権的な権限をもっている。しかし、分権的な

社会は、分裂した社会とは異なる。分裂した社会は無政府的な社会であるのに対して、分権的な社会は一種の中心的な存在を必要とする。もし国連が、予防外交のために世界の多くの行為体の調整及び協力の中心的な役割を果たすことができるなら、来るべき21世紀に世界を分裂した社会にしないよう護ることに貢献できる。

〔付記〕

本稿は、日本財団の支援のもとで財団法人日本国際交流センターが実施した「グローバル・シンクネット・フェロー予防外交研究会」（主査、佐藤英夫国連大学学長・上級顧問）に提出した成果に基づいている。

〔注〕

- (1) 予防外交において、非政府組織（NGO）が予防の役割を果たすことが期待される。ミアル（Miall）氏、ラムスボサム（Ramsbotham）氏およびウッドハウス（Woodhouse）氏は「非国家間紛争の予防者」を列挙し、予防の目的は予防者を強化し、戦争や大規模暴力を減らすことであると示唆している。彼らは暴力的紛争の予防は主として潜在的紛争地域内の土着の平和創造者および平和建設者たちの問題であると認識している（Miall. 1999. pp. 107-109）。
- (2) マキンダ（Makinda）氏は、国家の主権と安全保障の再解釈を提案し、「ほとんどの紛争が現在国家間よりも国内で起こっているという事実は、国連が国家主権の再解釈を行うことを先送りにできるが、完全に避けておける事は出来ないということの意味する。社会的・政治的・経済的・文化的の局面に重点を置いて安全保障の定義が広く受け入れられれば、この再解釈は容易になるであろう。このような広義の安全保障の概念は、地域ならびに国際的安定に関して制度の構築、自決の要求及び貧困と経済停滞の影響を取り入れる事になるであろう」（Makinda. 1996, p. 105）。ドイル（Doyle）氏、ジョンストン（Johnstone）氏、オル（Orr）氏は、多次的平和活動を提案し、「徐々に変化する主権の概念の詳細かつ大胆な再定義——それにより紛争当事者たちが、長い間、国内管轄権の独占領域であると考えられてきた分野に、国連が関わってくる事に同意するような再定義」を提案している（Doyle, Johnstone, and Orr. 1997. p. 19）。
- (3) ダグ・ハマースホルド氏は次のように述べている。「経験から言うと、予防外交——これには国連の多くの努力が向けられてきたのだが——は、元来の紛争が主要ブロック間の力の真空状態を作り出した結果であるか、もしくは真空状態になる危険を孕んでいるか、いずれかであると言える場合に、特別意義深い。このような場合の予防外交は、真空状態が二大陣営のどちら側からの行動も呼び起こす事がないようにまず、その真空状態を埋める事を目指さねばならない」（Hammarskjöld. 1960. pp. 1-8）。
- (4) ハビエル・ペレ・デ・クエアル氏によると、「武力紛争の予防は安全保障理事会、及び事務総長の責任に関する憲章条項に盛られている任務である。第34条は国際的摩擦に発展しかねない、また紛争を起こしかねない状況に付いて述べており、第99条は国際平和及び安全保障の維持を脅かす可能性がある、と、事務総長が考える問題について述べている」（Pérez de Cuéllar. 1991. p. 228）。
- (5) コフィ・アナン氏は、「予防外交は人間の苦しみを防ぐ措置として、また紛争勃発後、それを解決するための費用のかかる政治軍事的活動に代わるものとして、国連加盟国に特に飲

- 迎されている」と言う。予防外交が費用対効果が大きいことは、マイケル・E・ブラウン (Michael E. Brown) 氏、リチャード・N・ローズクランズ (Richard N. Rosecrance) 氏編集の『紛争の費用——全地球規模の予防と治癒』(Conflict; Prevention and Cure in the Global Arena, Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Maryland) で実証されている。
- (6) コフィ・アナン氏は、最新の年次報告 (Annan. 1999. p. 11) の中で、戦争予防のみならず、災害予防にも言及しているが、本稿では戦争予防について研究する。
 - (7) コニー・ベック氏が述べているように、「予防展開は、予防行動の一種ではあるが、予防外交ではないということも心にためておくべきである」(Peck. 1996)。
 - (8) クレボン (Krepon) 氏は、信頼醸成措置のみならず、紛争回避措置 (Conflict Avoidance Measures : CAMs) にも言及している。紛争回避措置は信頼醸成措置よりもむしろ、戦争を回避する手段として望みもしない戦争や、意図すらしらない拡大を避けるため執られる最初の措置に特徴がある。この措置は、国家と国家が外交関係を樹立していない時でも使える。紛争回避措置を実施する理由は、戦争や高まった緊張期間後に冷却期間を提供することである。「時間稼ぎ」は中立を旨としている。信頼醸成措置は、中立に重きを置かない。それは国家の指導者が、対象となる国に対する自分の好みを動機として形作られるものである (Krepon. 1999. p.6)。
 - (9) この見解の難点は、もし信頼醸成措置が実行に移されなければ何の役にも立たないことである。一般的に合意を得た原則を繰り返し述べても、ほとんど実質的な効果はない。ある西欧の専門家が述べたように、「それが実行されているのでなければ、何の役にも立たないのである」(Desjardins. 1996. p. 13)。
 - (10) 「早期警報」については多くの分析がある。ラムチャラン (Ramcharan) 氏 (1991) および庄司 (1997. pp. 66-71) 参照のこと。
 - (11) 国連による平和的解決についての研究によると、国連を有効活用する利点として5項目があげられる。すなわち、(1) 国連は恒久的に、かつ独立してその任務を遂行できる。(2) 国連による平和的解決は一般国際法の下での平和的解決よりも、より系統的である。(3) 国連は、平和的手段と共に、強制的手段をとることができる。(4) 国連による平和的解決は一般国際法による解決より、より効果的である。(5) 国連による平和的解決は政治的に権威のある影響力をもつ。これらの利点は予防外交のための平和的解決に適用できる (庄司、1996)。
 - (12) エヴァンス氏は、次のように列挙している。「動機——問題がいまだ明確な時期に、また不満が蓄積し報復欲求が高まる前の段階においては、紛争当事者は紛争解決のための援助を受け入れる可能性が高い。有効性——予防は、問題が一般化する前や問題および当事者の数が増加する前、また立場が固定化する前、および行動が脅威と対抗脅威が敵愾心を煽って渦巻く以前の段階では効果的である可能性が高い。統一性——早期予防の目標は、封じ込めることよりもむしろ解決することであるので、紛争が再発しない可能性が高い。費用——早期予防は財政的・人的条件の両方の面で、費用対効果が高い」(Evans. 1993. p. 70)。
 - (13) しかしながら、デ・ソト (de Soto) 氏は、平和構築は、紛争後の段階においてのみ実行されるべきであると主張して次のように述べている。「いずれにしてもガバナンスは明らかに各国の国内管轄権の範疇の問題である。事務総長にこのような全般の任務を与える事に対する加盟各国の躊躇は、紛争前の段階においては特に強い。紛争後の段階では、事例ごとの対応を想定し、躊躇はいくらか軽減されるのであるが」(de Soto. 1997. p. 140)。
 - (14) ホール (Holl) 氏は、根本原因アプローチを紹介している。彼は、根本原因の解決には共同体内の信頼を構築し、深く根ざした不信と敵対心を克服するための戦略が含まれると考ええる。しかし彼のアプローチは、広義での信頼醸成措置のカテゴリーに入れることもできる (Holl. 1997. p. 119)。アタリ (Attali) 氏は経済問題から発した、異なった種類の紛争を分類している。彼は、何ら経済的原因および経済的解決法のない紛争がある一方、世界には経済問題に端を発した紛争もある。経済問題に端を発した紛争は多額な財政援助が与えられさ

すれば予防できる。ベック氏はまた、紛争の根本原因を見定めている。すなわち、同質的集団の物質的安全性あるいは文化的同質性が脅かされる時、彼らは集団の懸念を表明し、矯正を求めて集結する。

- (15) ジョイナー (Joyner) 氏は、国連と民主主義の関係を研究している (Joyner. 1999. pp. 333-357)。アンウィン (Unwin) 氏とピアジョッティ (Biagiotti) 氏は、人権、民主主義、ガバナンス及び軍事歳出に関する政治的なコンディショナリティの見地からグッド・ガバナンスを分析している (Unwin and Biagiotti. 1996. pp. 377-400)。ベック氏は、予防の目的の一つはグッド・ガバナンスの構造をもつ建築用ブロックで構成された国際的な構築物の発展を通じて、人間の安全保障を築くための援助を提供することであると考え (Peck. 1999. p. 431)。ルベシング (Roupesinghe) 氏もまた、国内紛争の紛争予防のためのグッド・ガバナンスを考えている。彼は紛争の形態を変えることを提案している (Roupesinghe. 1992, pp. 1-26)。
- (16) コートライト (Cortright) 氏とロペス (Lopez) 氏は、飴と鞭 (動機づけ) アプローチを研究し、制裁と動機づけが紛争予防には必要であると主張する (Cortright and Lopez. 1998. pp. 113-134)。飴と鞭 (動機づけ) アプローチについてのコートライト編集の本を参照されたい。
- (17) アルジャー (Alger) 氏は、暴力予防の長期戦略の必要性を指摘している (Alger. 1996. pp. 351-356)。オトゥヌ (Otunnu) 氏は我々に長期的戦略を展開して、真剣かつ組織的な方法で行動する用意があるなら、紛争は防ぎうると信じている (Otunnu. 1997. p. 75)。
- (18) ソロス (Soros) 氏は「開かれた社会」の概念を提案している。その考えは、実際世界についての異なった見解を提供し、納得できる程度の安定がある世界秩序を作るのに役立つ (Soros. 1997. pp. 80-81)。『心理学国際ジャーナル』 (*International Journal of Psychology*) は最近「外交と心理学」についての特別号を出した。その中で戦争はますます社会現象化し、非国家的行為体を取り込んできていると指摘している。紛争予防と管理のために行われる外交に関しては、非政府行為体が、交渉のテーブルにつこうとしており、もう一つの代表として認知されるような合法性を得ようとしているが、これをいかに取り扱うかという深い心理的問題を提示していることを指摘している (Garling, Kirstensen, Oh sako, Ekehammar and Wesselles. 2000. pp. 80-86)。
- (19) 国連改革の包括的アプローチの必要性については、庄司 (1993. pp. 10-20) を参照のこと。
- (20) エヴァンス氏は、協調的な安全保障は、「諸国家が安全保障システムの主体であると想定するが、非国家的行為体が重要な役割を担うということは受け入れる」と説明している (Evans. 1993. p. 16)。協調的安全保障の概念は、山本氏によっても研究されている (山本、1995a & 1995b)。
- (21) 国連事務局の政務局の政治問題担当の、事務次長補佐である上級政治問題担当のヒトキ・デン (Hitoki Den) 氏へのインタビューに基づく (March 1, 2000)。
- (22) ホワイト (White) 氏は、この新タイプの PKO を分析している。これには監視、事実収集、監督、軍縮/武装解除、人権監視、住民投票/選挙監視、及び人道援助等のさまざまなタイプの活動が含まれる (White. 1997. pp. 248-284)。
- (23) 国連事務局の政務局の政治問題担当の川端清隆氏へのインタビューに基づく (March 2, 2000)。
- (24) いまは「予防行動」とは予防効果の高い、いくつかの形態の予防行動を指す。すなわち予防外交、予防的展開、予防的軍縮、予防的人道的行動、及び予防的平和構築である。言い換えれば、「予防行動」という言葉は、現在は大変幅広い意味をもち、「予防外交」を含む。
- (25) グッドリッチ (Goodrich)、ハンブロ (Hambro)、シモンズ (Simons) の各氏は次のように説明する。すなわち「第40条の主旨は、安全保障理事会に対し、平和への脅威が実際の侵害へと発展していくのを防ぐ措置を執る権限を与えることであった」 (Goodrich, Hambro

- & Simons. 1969. p. 303)。彼らは「予防行動」を次のように述べている。「しかしながら、少なくとも事務総長は、それらの措置をすべての加盟国の支持を必要とする『予防行動』として考える必要があると想定していたようである」と (Goodrich, Hambro & Simons. 1969. p. 307)。さらに彼らは次のように付け加えている。「したがって安保理決議の命令に従わないことが援助停止の理由となったり、安保理決議の遂行を拒否した国家に対して加盟国が援助を控えるように要請したりすることが『予防』行動の範囲に入るか否か明確ではない」(Goodrich, Hambro & Simons. 1969. p. 307)。
- (26) しかし後者の場合、国連は対内紛争に介入することは出来ない。「実際の破壊へと発展しつつある平和への脅威」は予防外交の問題では、「潜在的紛争」と同じ意味をもつ。
- (27) グッドリッチ氏、ハンブロ氏、及びシモンズ氏は国連憲章第2条第7項を、次のように説明している。「故に第41条および42条の下では、安全保障理事会の行動は国内管轄事項から除外されるが、この例外は第七章に述べられている安全保障理事会によるあらゆる行動には適用されない」(Goodrich, Hambro, & Simons. 1969. p. 292)。
- (28) ウィレット氏はさらに、「皮肉な事に、安全保障理事会の手続きの暫定規定は、すでにNGOが参加する可能性を含んでいる。規則39」(Willets. 2000. p. 199)と述べている。
- (29) その会合セミナーはARFの防衛大学・機関の総長会議、ARF 外交・防衛担当者専門開発プログラム、武力紛争法についてのセミナー、防衛政策文書作成についてのセミナー、及び熱帯衛生学と熱帯性伝染病の予防と治療についてのシンポジウムを含む。さらなるARF関連の信頼醸成措置の必要性については、ハース (Haas. 1997. p. 345) を参照のこと。
- (30) ASEAN 形成の動機となったのは、政権を握る各国政府であった。彼らは、自分達の保全に関し利益を共有し、共通の国内の敵について同じ認識をもっていた (Peou. 1998. p. 447)。
- (31) セリエン (Therien) 氏、フォートマン (Fortmann) 氏、ゴセリン (Gosselin) 氏は、「その地域における政治的経済的近代化を促進しようとして、なされてきた様々な努力の歴史の末、最後の10年間にこれまで例を見なかったようなOAS加盟国の姿勢の調和がもたらされた」と述べている (Therien, Fortmann, & Gosselin. 1996, p. 224)。
- (32) 信頼及び安全保障醸成措置についてのサンチャゴ宣言は、1995年採択された。また「米州における信頼及び安全保障醸成措置」は98年、サンサルバドルで採択された。99年には、従来型武器入手における透明性についての米州会議が採択された。
- (33) OAS は、紛争解決法の開発と利用、及び一国内での長期的紛争予防メカニズムの設計に向かって努力し、対話をはぐくみ、コンセンサスを構築し、重要な社会的政治的問題の共同解決を押し進めていくための、国および地域の努力を支援する (Soto. 1999. p. 4)。
- (34) 1993年、マナグア宣言は「効果的かつ倫理的なガバナンス」の概念——すなわち、政府がガバナンスの障害を予防するために、法的および行政的構造を改良するように要求するための人民の権利——を提案した (前文及び第7条)。
- (35) 人権保護システムの穏やかな速度での「政治からの独立」をもたらし、このシステムが政府のやり方に反対の立場の人々の要求に、より早く対応できるようにするものである (Therien, Fortmann, and Gosselin. 1996. p. 220)。
- (36) OAS は、その地域内の安定した環境を作り出すのに役立つ「平和的手段」を使用するよう指摘しており、また、長期的解決法を押し進める努力について述べている (United Nations Headquarters. 1998. p. 7)。
- (37) 国際支援検証委員会 (CIAV) は、ニカラグアが非正規軍 (コントラ) のメンバーとその家族を武装解除し復員させ、自発的に他の仕事に就かせることを目指した作業計画を実施に移すよう1989年に創設された。そしてハイチにおける国際民間ミッション (MICIVIH) が、人権を守り、向上させ、民主主義の定着を支援し、制度を強化する努力をするため1993年設立された。
- (38) 2000年現在、OAU は、加盟国数では世界最大の地域的国際機構となった。加盟国は、

- 全部で53カ国である。
- (39) ブルンディとルワンダの事例では、アリュージュ平和協定が締結された。
- (40) 青木氏は、国連は国連事務総長報告「アフリカにおける紛争の原因、及び継続可能な平和と持続可能な発展」の中で、消極的努力を示していると指摘する（青木、2000b、37ページ）。
- (41) 様式1は、本部レベルおよび現地レベルにおける、地域的国際機構と国連との、よりよい調整と協議である。様式2は、地域的国際機構と国連間の系統的メカニズムを通じてのスムーズな情報の流れである。様式3、4、5は国連と地域的国際機構の職員の交流について述べている。様式13は、フォローアップ会議の開催を提案している。
- (42) 国連事務局の政務局のジハンギル・A・カーン（Jehangir A. Khan）博士に許可を頂いたおかげで、この会議についての多くの未公開文書を手に入れた。
- (43) 「重複した活動」の一例は、1965年のドミニカ危機のケースである。当時、OASと国連は、同じ一つの紛争について管轄権を争った。
- (44) 「活動の空白」の一例は、1995年のソマリアのケースである。ソマリアにおける国連活動Ⅱ（UNOSOMⅡ）がソマリアから撤退し、他のどの国際機構もあまりにも危険だということで、ソマリアに近づけなかった。
- (45) 「活動を引き継ぎしそこねた」例は、1983年のグレナダ侵攻のケースである。国連、OAS、カリブ共同体（CARICOM）、東カリブ海諸国機構（OECS）がその紛争に関わった。が、紛争後はどの機構も、平和構築のためにとどまりたがらなかった。
- (46) ウィレット氏は、次のように述べている。「混成組織は二つの形態を取りうる。一つは二院制形態である。そこではNGOと各国政府は、別々に投票する事になる。そして各々のグループは、決定を下す前に多数決による承認を得る。もう一つは、一院制形態である。そこではNGOと政府と一緒に投票を行う」（Willetts, 2000, p. 204）。
- (47) NGOを取り込むことについてのUNDPの役割についてはソリス（Sollis）氏が書かれたものを参照されたい（Sollis, 1996, pp. 200–203）。
- (48) アルジャー（Alger）氏は、国連の予防外交のプロセスにNGOを取り込むことについて、何人かの学者の見解をあげて説明している。チルダース（Childers）氏、アークハート（Urquhart）氏、及びナットシオス（Natsios）氏は、特に人道の緊急性を要する分野においては、何らかの調整的、または活動的な組織を設立する必要があることを強調している（Childers, and Urquhart, 1996, pp. 112–118, Natsios, 1996, pp. 67–81）。吉田氏も、NGOを取り入れることに賛成で、予防外交におけるNGOのかかわりの利点を列挙している（Yoshida, 1996）。
- (49) 国連の自立的補助機関は、国連システムにおいて自立性を享受している。一定程度、自立性さらには独立性を享受した紛争予防のための機関が存在すれば、その機関は潜在的紛争あるいは事態を現地で躊躇なく処理する自己の使節団の派遣を可能にする。
- (50) あくまでも試論であるが、筆者は、安全保障理事会の下部機関として、以下のような内容をもつ紛争予防のための高等弁務官（High Commissioner for Conflict Prevention: HCCP）を、国連の自立的補助機関として新しく創設することも一案であると考えている。
- 自己の自由裁量で予防外交を遂行する能力をもつ。
 - 国連ファミリー、専門機関、地域的国際機構、主権国家、NGO、市民社会、紛争当事者の間に、早期警報ネットワークを作り上げるという特色をもつ。
 - 収集した情報を分析する。
 - 恒常的に、紛争の根本原因、事態の兆候および進行中の紛争を監視する。
 - 紛争後平和構築を遂行する。
 - 常に、紛争予防のために必要な情報を収集する。
 - 事態に直面した際に、自己の権限に基づいて、容易に対応し、周旋をなす。

- ・紛争地域に容易にかつ迅速に使節団を派遣しうる。

(Bibliography)

- Alger, Chadwick F. 1996. "Thinking About the Future of the UN System." *Global Governance* 2 (3).
- Annan, Kofi A. 1997. *Report of Secretary General*. United Nations Official Record of General Assembly (A/51/950). 14 July. [http: www.un.org/reform/track 2, 16 July, 1997].
- . 1999. *Preventing War and Disaster, A Growing Global Challenge, 1999 Annual Report on the Work of the Organization*. New York: United Nations.
- Attah-Poku, Agyemang. 1998. *African Ethnicity: History, Conflict Management, Resolution and Prevention*. Maryland: University Press of America, Inc.
- Attali, Jaques. 1997. "Economic and Social Dimensions of Preventing Conflict." In the Aspen Institute, *Conflict Prevention: Strategies to Sustain Peace in the Post-Cold War World*. Colorado: The Aspen Institute.
- Boothby, Derek & George D'Angelo. 2000. "Draft: Building Capacity within the United Nations: Cooperation on the Prevention of Violent Conflicts." ppu/UNU/ # 12, 23 February.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. *An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. New York: United Nations.
- Childers, Erskine, and Brian Urquhart. 1991. *Renewing the UN System*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.
- Cortright, David. 1997. *The Price of Peace; Incentives and International Conflict Prevention*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Cortright, David and George A. Lopez. 1998. "Carrots, Sticks, and Cooperation: Economic Tools of Statecraft." In Barnett R. Rubin, ed., *Cases and Strategies for Preventive Action*. New York: The Century Foundation Press.
- Desjardins, Marie-France. 1996. *Rethinking Confidence-Building Measures, Obstacles to agreement and the risks of overselling the process*. Oxford: Oxford University Press.
- de Soto, Alvaro. 1997. "Political Dimensions of Conflict Prevention: Post-Conflict Peacebuilding." In the Aspen Institute, *Conflict Prevention: Strategies to Sustain Peace in the Post-Cold War World*. Colorado: The Aspen Institute.
- Doyle, Mychael W., Ian Johnstone, and Robert C. Orr. 1997. *Keeping the Peace; Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elhance, Arun P. and Moonis Ahmar. 1996. "Nonmilitary CBMs." In Michel Krepon & Amit Sevak, eds. *Crisis Prevention, Confidence Building, and Reconciliation in South Asia*. New Delhi: Manohar Publishers & Distributors.
- Evans, Gareth. 1993. *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond*. NSW, Australia: Allen & Unwin Pty Ltd.

- . 1998. “Preventive Action and Conflict Resolution.” In Olara A. Otunnu and Michael W. Doyle, eds., *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Fetherston, A. B. 1994. *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*. London: Macmillan Press Ltd.
- Frank, Thomas M. 1991. “The Good Offices Function of the UN Secretary-General.” In Adam Roberts, and Benedict Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World; the UN's Roles in International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Garling, Tommy, Henrik Kirstensen, Ekehammar Bo Backenroth-Ohsako Gunnell, and Michael G. Wesselles, 2000. “Diplomacy and Psychology: Psychological Contributions to International Negotiations, Conflict Preventions, and World Peace.” *International Journal of Psychology* 35.
- Granada, Camilo. 1999a. “Lessons learned and Moving Forward-Regional Organizations Report (OAS).” In Winrich Kuhne, ed., *The United Nations and Regional Security Arrangements: Towards More Effective Task-sharing and Co-operation*. Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Haas, Michael. 1997. “ASEAN is Pivotal Role in Asian-Pacific Regional Cooperation.” *Global Governance* 3 (3).
- Hammarskjöld, Dag. 1960. “Introduction to the Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 16 June 1959–15 June 1960.” *General Assembly, Official Records, 15th Session*, Supplement 1A.
- Hernandez, H. L. and S. Kuyama. 1995. *Strengthening of the United Nations System Capacity for Conflict Prevention*. Joint Inspection Unit of the United Nations (JIU Report: A/50/853), 22 December.
- Holl, Jane. 1997. “A Report on Work in Progress, Second Report, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.” In the Aspen Institute, *Conflict Prevention: Strategies to Sustain Peace in the Post-Cold War World*. Colorado: The Aspen Institute.
- Joyner, Christopher C. 1999. “The United Nations and Democracy.” *Global Governance* 5(3).
- Kanninen, Tapio. 1999. “Recent Initiatives by the Secretary-General and the UN System in Strengthening Conflict Prevention Activities.” *Max van der Stoep Symposium*, Lund, Sweden. 3–4 December.
- Kittani, Ismat. 1998. “Preventive Diplomacy and Peacemaking: The UN Experience.” In Olara A. Otunnu and Michael W. Doyle, eds., *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*. Maryland :Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Krepon, Michael. 1999. “Conflict Avoidance, Confidence Building, and Peacemaking.” In Michael Krepon, Michael Newbill, Khurshid Khoja, and Jenny S. Drezin, eds., *Global Confidence Building*. New York: St. Martinis Press.
- Kuhne, Winrich. 1999. “Executive Summary and Recommendations.” In Winrich Kuhne, *The United Nations and Regional Security Arrangement: Towards More Effective*

- Task-sharing and Co-operation*. Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Lund, Michael S. 1997. *Preventing Violent Conflicts*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Makinda, Samuel M. 1996. "Sovereignty and International Security: Challenges for the United Nations." *Global Governance* 2 (2).
- Mazurui, Ali A. 1998. "The Failed State and Political Collapse in Africa." In Olara A. Otunnu, and Michael W. Doyle, eds., *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Miall, Hugh, Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse. 1999. *Contemporary Conflict Resolution*. Malden, MA: Polity Press.
- Natsios, Andrew S. 1996. "NGOs and the UN System in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation?" In Thomas G. Weiss & Leon Gordenker, eds., *NGOs, the UN, & Global Governance*. Colorado Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Nowak, Jerzy M. 1999. "The Organization for Security and Co-operation in Europe." In Trevor Findlay, ed., *Challengers for the New Peacekeepers, SIPRI Research Paper No.12*. Oxford: Oxford University Press.
- Otunnu, Olara. 1997. "Conflict Prevention: opening Remarks." In the Aspen Institute, *Conflict Prevention: Strategies to Sustain Peace in the Post-Cold War World*. Colorado: The Aspen Institute.
- Peck, Connie. 1996. *The United Nations as a Dispute Settlement System*. Hague: Kluwer Law International.
- . 1999. "UN preventive action." In Muthiah Alagappa and Takashi Inoguchi, eds., *International Security Management and the United Nations*. Tokyo: United Nations University Press.
- Peou, Sorpong. 1998. "The Subsidiarity Model of Global Governance in the UN-ASEAN Context." *Global Governance* 4 (4).
- Pérez de Cuéllar, Javier. 1991. *Report of the Secretary-General on the work of the Organization, 1989, Anarchy or Order, Annual Reports 1982–1991*. New York: United Nations.
- Policy Planning Unit, Department of Political Affairs, United Nations Secretariat. 1999. "Current United Nations Conflict Prevention Activities." *Presentation to G-8 Development Ministers* (9 April).
- Ramcharan, B. G. 1991. *The International Law and Practice of Early-Warning and Preventive Diplomacy: The Emerging Global Watch*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Rupesinghe, Kumar. 1992. "The Disappearing Boundaries Between Internal and External Conflicts." In Kumar Rupesinghe, ed., *Internal Conflict and Governance*. London: Macmillan Press Ltd.
- . 1998. *Yobo gaiko* (An Introductory Guide to Preventive Diplomacy). Translated by Kayoko Tatsumi. Tokyo: Diamond-sha.
- Salim, Salim Ahmed. 1998. "The OAU Role in Conflict Management." In Olara A. Otunnu, and Michael W. Doyle, eds., *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*.

- Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Sato, Hideo, 2000. "Leadership for a Pacific Security Community: Japan and Korea." Kwang II Baek, ed., *Prospect for Cooperation between Korea and Japan in the 21st Century*. The First Joint Conference between KAIS and JAIR.
- Sernerbak, Igor. 1991. *Confidence-building Measures and International Security: The Political and Military Aspects, a Soviet Approach*. New York: United Nations Institute for Disarmament Research, United Nations.
- Secretariat of the United Nations. 1998. "Organization of the Department of Political Affairs." Secretary-General's Bulletin, 20 August (ST/SGB/14).
- Sollis, Peter. 1996. "Partners in Development: The State, NGOs and the UN in Central America." In Thomas G. Weiss & Leon Gordenker, eds., *NGOs, the UN, & Global Governance*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Soros, George. 1997. "Conflict Prevention: Can We Meet the Challenge?" In the Aspen Institute, *Conflict Prevention: Strategies to Sustain Peace in the Post-Cold War World*. Colorado: The Aspen Institute.
- Soto, Yadira. 1999. "The Role of the OAS in Conflict Prevention; From Rhetoric to Policy: Towards Workable Conflict Prevention at the Regional and Global Level." *Outline of Presentation at Stanford in Washington Seminar "Preventing Conflict in the 21st Century,"* May 20.
- Sutterlin, James S. 1995. *The United Nations and the Maintenance of International Security: A Challenge To Be Met*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Stockholm International Peace Research Institute. 1998. *Peace, Security and Conflict Prevention SIPRI-UNESCO Handbook*. Oxford: Oxford University Press.
- The ASEAN Regional Forum. 1998. "A Concept Paper (ARF Concept Paper)." [http://www.asean.or.id/politics/arf_ch2c.htm] (August 12, 1998).
- The Department of Political Affairs (DPA). 1999. "Preventive Action and Peacemaking." [<http://www.un.org/Depts/dpa/docs/peacemak.htm>] (Nov. 4, 1999).
- Therien, Jean-Philippe, Michael Fortmann, & Guy Gosselin. 1996. "The Organization of American States: Restructuring Inter-American Multilateralism." *Global Governance* 2 (2).
- UN/CARICOM/OAS. 1998. "UN/CARICOM/OAS Cooperation in the field of Early Warning and Conflict Prevention." December 10.
- UNDP. 2000. "Capacity Building in Conflict Resolution," UNDP Africa Region. [<http://www.un.org/esa/governance/conflictpg.htm>] (March 2, 2000).
- UNGA. 1992. *Resolution Adopted by the General Assembly, Forty-seventh session (A/RES/47/120)*. 18 December.
- . 1997. *Resolution Adopted by the General Assembly, Fifty-first session*, no. 242 (A/RES/51/241). 26 September.
- . 1998. "The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa." In *The Report of Secretary General (A/52/871-S/1998/*

- 318). 13 April.
- United Nations. 1995. *The United Nations and Cambodia 1991–1995*, Blue Books Series, Vol. II, the United Nations.
- United Nations. 1998. “Draft Discussion Paper: Possible methods for Implementing Proposed modalities of Co-operation between the UN and Regional Organizations in the Field of Early Warning and Conflict Prevention.” 17 November.
- United Nations. 1999. “Summary of the Result of the Joint Working Groups on the Modalities of Prevention.” *Follow-up Meeting between the United Nations and Regional Organizations “Cooperation for Conflict Prevention”* New York, 10–11 December 1998. Revised Non-Paper. 19 March.
- United Nations General Assembly (SG/ACC Comments). 1997. “Comments of the Secretary-General and the Administrative Committee on Coordination” (A/52/184). 24 June.
- United Nations Headquarters. 1998. “Report on Third Meeting between the United Nations and Regional Organization.” *Note for Information of Participants; Not an Official Record*, New York, 28–29 July.
- United Nations Office for Disarmament Affairs. 1993. *Regional Approaches to Confidence and Security-building Measures, Disarmament*, Topical Papers 17. New York: United Nations.
- Unwin, Peter & Isabelle Biagiotti. 1996. “Global Governance and the ‘New’ Political Conditionality.” *Global Governance* 2 (3).
- White, N.D. 1997. *Keeping the peace: The United Nations and the maintenance of international peace and security*. Manchester: Manchester University Press.
- Willets, Peter. 2000. “From ‘Consultative Arrangements’ to ‘Partnership’: The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN.” *Global Governance* 6 (2).
- Yoshida, Yasuhiko. 1996. “New Role of Non-Governmental Organizations in a Global Civil Society.” *Saitama Daigaku Kyo: Kyoyo Gakubu* 32 (2) Bessatsu.
- . 1997. “The Role of the United Nations Security Council in Conflict Resolution in the New Global System.” *Saitama Daigaku Kyo: Kyoyo Gakubu* 33 (1).
- Zacarias, Agostiho. 1999. *The United Nations and International Peacekeeping*. London: I.B. Rauris Publishers.
- 青木一能、2000a、「冷戦後のアフリカにおける紛争対応メカニズム」『国際政治』第123号、1月。
- 、2000b、「アフリカにおける紛争問題のアクターの変遷と OAU」『NIRA 政策研究』第13巻 6号。
- 川端清隆、1999、「アフガニスタン『タリバン』謎の指導者オマール氏会見記」『世界』第659号、3月。
- 吉川元、1994、『ヨーロッパ安全保障協力機構：CSCE』、三嶺書房。
- 、1999、「欧州安全保障協力機構（OSCE）の予防外交」『国際問題』第

- 477号、12月。
- 庄司真理子、1993、「国連の機構改革構想——ガリ国連事務総長の機構改革と80年代半ば以降の改革構想論議」『国際政治』第103号、5月。
- 、1996、「一般国際法上の紛争の平和的解決——国連による平和的解決との比較から」『環境情報研究』第4号、4月。
- 、1997、「国連における予防外交の概念に関する一考察」『環境情報研究』第5号、4月。
- 、2000、「国連の予防外交」、吉川元編『予防外交』、三嶺書房。
- 坪内淳、1999、「信頼醸成概念の再構築へ向けて——冷戦型定義からの脱却と普遍的可能性」、山本武彦編『国際安全保障の新展開』、早稲田大学出版部。
- 、2000、「アジア太平洋の予防外交」、吉川元編『予防外交』、三嶺書房。
- 山本吉宣、1995a、「協調的安全保障の可能性——基礎的な考察」『国際問題』第425号、8月。
- 、1995b、「冷戦後の国際安全保障システム」、佐藤誠三郎編『岐路に立つ国連と日本外交』、三田出版会。