

## 平和維持活動のトレンドと各国の対応——日本の視点から\*

山下 光

### 要約

本稿では、20年以上に及ぶ日本の平和維持活動（PKO）の進展を、世界の平和維持活動の全般的なトレンドや変化の中に置いて把握することを目的とする。最初に、PKOが現在どのような特徴を持つにいたっているのかを分析し、それが各国のPKO政策に与える影響を考察する。本論ではそうした諸特徴を、4つの変化——「文民化」、「軍事化」、「脱中心化」、「戦略化」——として紹介する。後半では、日本がPKOへの参加を拡大してきた経緯を、PKOの分野で防衛省・自衛隊が果たす役割を中心に振り返る。日本はその役割を、従来の得意分野（施設・兵站）を超えて多様化させてきており、それらの取り組みは3つの領域（個人派遣、文民と軍の活動調整に基づく活動、能力構築）で整理することができる。これらの取り組みには、全政府的アプローチに基づく調整と能力構築支援を重視する姿勢が表れている。日本としてのPKOのあり方を明確にするには、さらなる議論、政策的イニシアティブ、そして現場での努力が求められるものの、近年の取り組みからは、PKOの世界において独自の足跡を残したいという意欲が読み取れる。

### グローバルな安全保障ガバナンスにおけるPKOの役割変化

日本のPKOの意義をより深く検討するため、本論ではまずこの20年間でPKOがどのように変化してきたのかを概略する。この変化は、「文民化」「軍事化」「脱中心化」「戦略化」という4つのトレンドで表現することができる。これらの各トレンドについてはある程度の説明が必要であり、本節ではそれを行いた

---

\* 本稿で示した見解は筆者個人のものであり、防衛研究所、防衛省、日本政府のいずれの見解を代表するものでもない。

いが、その前に2つの全般的な見解を述べたい。第1に、これら変化はすべてPKOという活動に特有なものであるということである。PKOに起きた様々な変化は、冷戦時代以降の幅広い地政的、経済的、社会的変化の影響を受けており、実際にはそのような変化の一部とみなすことも可能である。だがこれらの変化のすべてがPKOを特徴づけるうえで同じレベルの一貫性や深さで影響を与えているわけではない。すなわち、トレンドの中には根本的な部分の変化を伴うものもあれば、少なくとも現時点ではさほど根本的ではない周縁的なトレンドもあるということである<sup>1</sup>。この基準で見れば、ここに挙げた4つのトレンドは、現在のPKOの性格を規定する役割を果たした根本的な変化を表している。第2に、これらのトレンドはすべてが相互に関連している。「文民化」と「軍事化」という最初の2つのトレンドは、PKOの手段に係るものであり、「脱中心化」はPKOミッションを組織する際の枠組みに関するものである。そしてPKOの手段と枠組みの様々な変化は、本稿において「戦略化」という言葉を用いて説明するPKOの目的をめぐる変化に起因している。以下では各トレンドをそれぞれ簡単に紹介したい。

PKOの手段に関する2つのトレンドは相矛盾するように見えるかもしれないが、これらはPKOについてしばしば言及されるPKOの多機能性(多面性)を示す2つの側面をなしている。とはいえ、この現象を詳細に見ていくと、多機能PKOの大部分が、実際には拡大する一方のPKOの文民的な側面に属していることがわかる。伝統的な国連ミッション(一般に軍人の司令官が部隊を指揮し、基本的には軍事部門のみからなっているもの)とは異なり<sup>2</sup>、現代のミッションは、選挙支援、ジェンダー、児童保護、地雷対策、HIV/エイズ、人道支援、治安部門改

<sup>1</sup> たとえば安全保障の民営化が、平和維持活動に与えた影響について考えることができる。民営化は確かに現代のPKOの一側面を捉えるものだが、まだ上記の4つの変化に匹敵するほどの重要性は帯びていない。これに関する考察は、たとえばÅse Gilje Østensen, "In the Business of Peace: The Political Influence of Private Military and Security Companies on UN Peacekeeping," *International Peacekeeping* 20, no.1 (February 2013), pp. 33-47を参照。

<sup>2</sup> 重要な例外は国連コンゴ活動(ONUC, 1960-64年)であり、常駐代表兼国連文民活動担当部長(Resident Representative/ Chief of the UN Civilian Operation)が技術援助理事会(Technical Assistance Board)を率いた。Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping 1946-1967*, Vol. III (Oxford: Oxford University Press, 1980), pp. 77-80を参照。

革 (SSR)、武装解除・動員解除・社会復帰 (DDR)、人権、法の支配を含む幅広い分野における文民ユニットが複雑に混在する構成になっている。この状況を反映して、現在ではミッション指揮陣に、部隊司令官 (FC)、警察本部長 (PC)、ミッション支援担当官 (DMS) だけでなく、文民である国連事務総長特別代表を支援する副代表 2 人 (ともに文民) も参加して、それぞれ政治問題と人道・開発援助を担当する構成になっている。

多機能 PKO のもう 1 つのトレンドは、その軍事的側面に関連している。もともと PKO ミッションには、ほぼ必ず部隊提供国 (TCC) から派遣された軍部隊が含まれてきたが、この部隊の活用範囲が大幅に拡大してきている。伝統的な PKO では、PKO 部隊は停戦協定を受けた非武装地帯の監視・哨戒、監視所の運営、検問所の管理などを行っていたが、現在の PKO では、和平合意と平和構築の取り組みの履行を支援するため、今までよりはるかに幅広い活動が求められるようになってきている。これらの活動には、DDR・SSR 支援、法と秩序の維持支援、重要インフラの保護、文民保護などがある。その結果、PKO ミッションは、困難な活動環境下に置かれるようになった。このことに鑑みて、彼らに、これまでより積極的または「強力」(ロバスト) な武力の行使を可能にする権限が付与されるようになったのである。キャップストーン・ドクトリン (2008) は、次のように解説している。

国連 PKO の派遣先の環境は、民兵、犯罪集団その他、意図的に和平プロセスを頓挫させたり、民間人に脅威を与えたりしようとしかねないスポイラーの存在によって特徴づけられることが多い。このような状況において、安保理は国連 PKO に対し、政治的プロセスを混乱させようとする強硬な試みを阻止したり、政治的攻撃の危機が迫っている民間人を保護したり、国家当局による法と秩序の維持を支援したりするために「必要なあらゆる手段を用いる」ことを認める「強力な」マンデートを与えてきた。このような国連 PKO は、予防的に武力を行使してそのマンデートを守ることにより、展開先の国々で治安情勢を改善し、長期的な平和構築につながる環境を整備することに

成功してきたのである<sup>3</sup>。

国連安全保障理事会（以下安保理）の決議では、国連ミッションに対し、託された任務の遂行、PKO 要員が任務を遂行する際の安全と移動の自由の確保、危険に直面している文民の保護、人道的活動のための安全な環境の確保のいずれか又はすべてを行うために、「必要なあらゆる手段」を行使する権限を、国連憲章第7章に基づいて与えるのが標準的な慣行になっている。

当然ながら、この積極的かつロバストな武力の行使は、PKO 要員を戦闘員に変えることを目的としたものではない。ドクトリンでは、ロバスト PKO は今も PKO の基本3原則（不偏性、当事者同意、最小限の武力行使）の枠内で理解されており、「安保理の承認と、受入国や主たる紛争当事国の同意を受け、戦術レベルで武力を行使する」ものとなる<sup>4</sup>。この制限によって、ロバスト PKO は理論上、（戦略レベルでの武力行使を伴う）平和執行とは区別されるが、他方で PKO において可能となる軍事活動の範囲は確実に広がっている。しかし、ロバスト PKO の範囲とは厳密には何を指すものかという議論は未だに決着していないようである。それどころか、この点に関するコンセンサスの不足は、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション（MONUSCO）の一環として近年、介入旅団（FIB）が設置されたことを機に、さらに拍車がかかっている。コンゴ民主共和国（以下コンゴ）東部の反政府武装勢力を制圧するために編成されたこの部隊（要員約 3,000 名）は、その任務や目的のすべてにおいて、明らかに「平和執行」部隊である。だが、この部隊は同時に、「平和維持」ミッションである MONUSCO の一部をなしている。MONUSCO 司令官のカルロス・アルベルト・ドス・サントス・クルツ中将が 2013 年 6 月に安保理で述べたように、FIB の設立は「多くの推測と解釈を生んで」おり、それに関する「一致した理解は見出され」ていない<sup>5</sup>。「軍事化」というトレン

<sup>3</sup> UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO), *Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (New York, NY: January 2008), p. 34. 引用は国連広報センター ([http://www.unic.or.jp/files/pko\\_100126.pdf](http://www.unic.or.jp/files/pko_100126.pdf)) の邦訳を使用している。

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> SCOR 6987th meeting, UN Doc. S/PV.6987, 26 June 2013, p. 23.

ドはこのように、現場にも部隊提供国にも様々な課題をもたらしている。

現代 PKO の第 3 のトレンドは、ミッションが組織される際の枠組みが、ますます多様なものになっていることである。「脱中心化」という言葉は、何かしらの中心的権限が存在していることを前提としており、この場合は国連がそれに該当する。しかし過去 20 年間にわたって観察されてきたのは、国連というグローバルな国際機構以外の PKO 枠組みが急増するという動きである。この展開にはいくつかの要素がある。こうした枠組みは主に地域的なものであり、欧州連合 (EU)、北大西洋条約機構 (NATO)、アフリカ連合 (AU)、アフリカの準地域機構 (ECOWAS、ECCAS、SADC など) をはじめとする様々な地域機構がミッションを組織している<sup>6</sup>。それに加え、ハイチのアップホールド・デモクラシー (*Uphold Democracy*) 作戦およびセキュア・トゥモロー (*Secure Tomorrow*) 作戦 (米国主導、1994～95 年および 2004 年)、アルバニアのアルバ (*Alba*) 作戦 (イタリア主導、1997 年)、シエラレオネのパリサー (*Palliser*) 作戦 (英国、2000 年)、コートジボアールのリコルヌ (*Licorne*) 作戦 (仏主導、2002 年～)、東ティモールのアステュート (*Astute*) 作戦 (豪主導、2006～12 年) では、多国籍軍や各国軍が、少なくとも部分的には PKO と呼べる活動に従事してきた<sup>7</sup>。

興味深いのは、こうした動きが、単に平和維持を行う責任を国連からそれ以外へと移行する結果にはなっていないことである。それどころか、国連 PKO の需要が過去最高の水準に達し、その水準が継続する中で、国連以外の枠組みによる PKO が加速している。実際、これら国連以外の枠組みによるミッションの大部分は、国連安保理の授権または支持を得て行われており、その多くが兵站、資金、あるいは活動終了後の長期的なフォローアップを国連に依存している。したがって、PKO の「脱中心化」は、PKO の「脱国連化」を意味するものではない。ダルフル (スーダン) に国連 AU 合同ミッション (UNAMID) を設置し

<sup>6</sup> ECOWAS (西アフリカ諸国経済共同体)、ECCAS (中部アフリカ諸国経済共同体)、SADC (南部アフリカ開発共同体)。

<sup>7</sup> フランス主導の中央アフリカ共和国でのサンガリス (*Sangaris*) 作戦 (2013 年 12 月～) もこれに含めることができる。

たことを見ても、地域単位の PKO が国連に依存していることがわかる（依存の程度は低いものの、多国籍軍による PKO についても同様のことがいえる）。前述の FIB からも同じ傾向が読み取れる。FIB は当初、地域的なイニシアティブの 1 つだったが、後に MOUNUSCO に統合されるという経緯をたどった<sup>8</sup>。したがって「脱中心化」は、地域、（多国籍軍・各国軍を通じた）アド・ホック、あるいはハイブリッド型の PKO が混合した形をとっている<sup>9</sup>。このようにして PKO の使用が柔軟になることにより、PKO を実施する各国・機構は、困難な紛争後の移行期に自らが望む形で関与できるようになる。

ここから浮かび上がってくるのが、第 4 のトレンドの「戦略化」である。ここでいう「戦略化」という言葉は単純に、PKO ミッションが次第に、平和維持に携わる諸国家・機関の利益や戦略に資する形で組織される——あるいは、同様に重要なこととして、そうした判断に照らして組織されないという判断がなされる——ようになったことを意味している。周知のように、PKO は冷戦時代の最中に、比較的新しい紛争への介入手段として確立された。この地政的背景から、スウェーデンやカナダなどの国はその中立的な立場を活用して仲介の場を設け、局所的な紛争が東西対立全体に影響を与えることを防ごうとしたのである。実際、このプロセスが PKO に残した重要な痕跡は今でも見ることができる。PKO の基本原則は（最近まで適用されていた中立性を含め）、これらの中立的な国家の政治外交姿勢に大きく影響されたものとなった。しかし冷戦終結後、PKO は異なる性質のものに変貌した。PKO は、より包括的な和平合意を支援するために停戦状態を維持するという比較的限られた目標を果たす代わりに、和平合意の履行を支援するほか、コンゴの場合のように、和平合意に必要な条件を（改めて）作り出す役割さえ果たすようになってきている。つまり、PKO は、国内紛争・地域紛争に対する、

<sup>8</sup> 同旅団は大湖地域国際会議 (ICGLR) で提案され、SADC と AU で承認された。

<sup>9</sup> 関連するテーマについて、たとえば Thierry Tardy, "Hybrid Peace Operations: Rationale and Challenges," *Global Governance* 20, no. 1 (January-March 2014), pp. 95-118; Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall, "A Global Security Vacuum Half-filled: Regional Organizations, Hybrid Groups and Security Management," *International Peacekeeping* 21, no. 1 (February 2014), pp. 1-19 を参照。

より包括的、直接的、干渉的な国際介入の手法へと変化したのである。

この変化は、冷戦終結に端を発する2つの大きな要因に関連してもたらされたものである。その要因とは、明確な地政的構造の欠如と内戦および地域紛争の増加である。この2つの現象が相まって、諸国家・機関に課題と機会をともにもたらしている。課題となる理由は、こうした紛争に対処する際の確たる政治的方针あるいは視点が存在しないこと、そして紛争への対応には莫大な財政負担を伴う可能性があり、成功裏に遂行できなかった場合には、政治的にも損害を与えることにある。機会となるというのは、すべての国際アクターが程度の差はあるものの同じ状況にいるため、全アクターが紛争管理の協調的な解決策を取り入れることで、コストの分担と活動上の国際的正当性の確保を手に入れようとする動機を持つためである。この意味でみると、PKOは最も卓越した協調的紛争管理の方策の1つである。したがって、PKOの組織・派遣を担う機関やそれに貢献する諸国は、この協調的取り組みへの寄与を通じて、規範面（正当性の強化、他アクターとの関係改善・強化）、財政面（費用節減）、そして無論のこと、安全保障面（安定化）におけるメリットを得られることになる。

PKOが、現場での長年の実践を通じて培われてきた紛争管理術の1つである以上、そのあり方は国際社会のメンバーが今日の安全保障環境の中で期待するPKOの姿を反映したものとなる。PKOのマンデートは拡大され、PKOを組織する枠組みは参加国・機関の関与の柔軟性<sup>10</sup>を高める形で多様化している。そしてこうしたPKOをめぐる国際環境は、PKOアクターがいずれも、PKOへの関与のためのより明確な思考と政策枠組み、すなわち戦略が必要であることを意味している。以上がここまでの議論であるが、では、こうした世界的な変化の中で、日本のPKOの変遷や現在の取り組みはどのように映るのであろうか。本論の後半では日本のPKOの歴史をたどり、その特徴をいくつか挙げていく。

---

<sup>10</sup> または「選択性が高まる」とも言えるが、これはいささか異なる（もっぱら否定的な）含意を示す。この言葉の使用については、Adam Roberts and Dominik Zaum, “Selective Security: War and the United Nations Security Council since 1945,” *Adelphi Paper* 395 (London: Routledge, 2008)を参照。

## PKO 分野における日本の貢献の多様化<sup>11</sup>

日本は長年国連 PKO 予算に対する主要な資金拠出国の1つであったが<sup>12</sup>、ミッションに参加し始めたのは1992年9月以降である。初めて参加した国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)では、自衛隊施設部隊約600名を1年間派遣している。以来、日本は現在継続中の国連南スーダン共和国ミッション(UNMISS)への貢献を含め、これまでに8つの情勢で合計10件の国連ミッションに参加してきた。国連 PKO への自衛隊の参加実績をまとめると以下ようになる。

- 国連モザンビーク活動(ONUMOZ、1993年5月～1995年1月、輸送調整部隊)
- 国連兵力引き離し監視隊(UNDOF、1996年2月～2013年1月、派遣輸送隊)
- 国連東ティモール暫定行政機構／国連東ティモール支援団(UNTAET/UNMISSET、2002年2月～2004年6月、施設部隊)
- 国連南スーダン共和国ミッション(UNMIS、2008年10月～2011年7月、司令部要員)
- 国連東ティモール統合ミッション(UNMIT、2010年9月～2012年9月、軍事連絡要員)
- 国連ハイチ安定化ミッション(MINUSTAH、2010年2月～2013年3月、施設部隊・輸送部隊)
- UNMISS(2011年11月～、施設部隊)

<sup>11</sup> 日本の PKO に関する情報は、防衛省 (<http://www.mod.go.jp/>)、外務省 (<http://www.mofa.go.jp/>)、内閣府国際平和協力本部事務局 (<http://www.pko.go.jp/index.html>) から入手可能である。なお、以下の記述は可能な範囲でいくつかの情報を更新した以外、2014年10月時点の情報に基づいている。

<sup>12</sup> 最新の分担金では、日本は2014～15年の国連 PKO 予算の10.833%を拠出することになっている。同期間の拠出額トップは28.3626%の米国であり、次いで日本、フランス(7.2105%)、ドイツ(7.141%)、英国(6.6768%)、中国(6.6368%)、イタリア(4.448%)、ロシア(3.1431)の順となっている。Implementation of General Assembly Resolutions 55/235 and 55/236, UN Doc. A/67/224/Add.1, 27 December 2012, Annex を参照。



自衛隊はこれ以外にも、陸海空の部隊を通じ、イラクでの復興支援活動（医療支援、給水活動、インフラ復旧・整備、救援物資輸送など）や兵站支援（航空輸送、医療活動）に携わってきた（2003年12月～2008年12月）。カンボジアで国連ミッションに初めて参加してから15年余りを経た2007年1月、自衛隊法（第3条）に基づいて、PKOは自衛隊の「主たる任務」の1つとして認められている<sup>13</sup>。

上述の参加実績からもわかるように、自衛隊の貢献は施設や兵站支援を中心として展開してきたが<sup>14</sup>、こうした貢献の種類を多様化させる取り組みが徐々にではあるが進められている。それは参加ミッションにおける日本の活動、あるいは日本が独自に行っている活動の中に見出すことができるが、整理すると個人派遣、軍・民調整に基づく貢献、能力構築支援という3種類の取り組みがあるといえる<sup>15</sup>。

個人派遣に関して言えば、UNMIS（2008年）が初めて個人派遣を行ったミッションとなった。同ミッションでは、自衛隊がミッション本部で業務に就く司令部要員2名（施設、情報）を派遣するという形で貢献を行っている。これ以前に日本は、ネパールの政治ミッション（UNMIN、2007年3月～2011年1月）に軍事監視要員6名を派遣している。2010～12年には、UNMITに軍事連絡要員2名が新たに加わった。これらの事例では部隊派遣は行われていない。だが、UNMISSには施設部隊約330名（2013年10月から400名に増員）と司令部要員3名とが併せて派遣されるようになってきている。こうした形態の参加が日本による（特に上級幕僚レベルでの）持続的貢献に資する手段となり得るという考え方は、統合幕僚学校国際平和協力センター（JPTRC）でこれを目的とした訓練プログラムが開始されたことから看取される。統合幕僚学校内に2010年に設立されたJPTRCは、

<sup>13</sup> 同様に主たる任務となったものとしては、人道支援・災害救援やイラク、インド洋での自衛隊の特別措置法に基づく活動（ともに現在は終了）などがある。

<sup>14</sup> こうした経験から、日本は国連PKO工兵部隊マニュアル策定のための作業部会議長を務めている。新マニュアルの策定作業は、2015年に完了することになっている。

<sup>15</sup> 特に2014年9月26日の“Speech by H.E. Mr. Shinzo Abe, Prime Minister of Japan, at the Summit on ‘Strengthening International Peace Operations,’” <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000053990.pdf>>を参照（2014年10月14日アクセス）。

派遣部隊司令官や幕僚候補者（前者は一佐・二佐、後者は二佐・三佐相当を対象）をそれぞれ対象とした4週間の訓練プログラムを毎年実施している。2009年以降、グローバル平和活動イニシアティブ（GPOI）を実施する米国政府との協力のもと、ミッション幹部向け訓練プログラムも2年おきに開催しており、過去3回（2009、2011、2013年）のプログラムには計13カ国から参加者を招へいた。

多様化に向けた取り組みのもう1つの側面として、日本のPKOにおける軍民調整に基づく支援を重視する姿勢がある。この流れの背景には、外的要因と内的要因が複合して存在している。外的（またはグローバルな）要因は、前述したPKOの文民化であり、これが各国による貢献にも新たな影響や機会をもたらしている。内的（または国内的）要因としては、日本の貢献は、自衛隊による貢献も含めて、伝統的に軍事よりも文民諸分野からなってきたという事情がある。兵站や司令部業務などミッションの一部としての活動を除くと、自衛隊はインフラ再建（橋梁、学校、道路など）を中心に実質的な貢献を行ってきた。たとえば、2002～04年に東ティモールのPKOに参加した自衛隊施設部隊は、道路や橋梁、給水所、校庭、ゴミ処理施設を復旧整備しただけでなく、現地の地方自治体職員に、ブルドーザーなど道路建設機器の取り扱い方を教えた（ブルドーザーはのちに寄付もされている）。また自衛隊には、PKOの一環としてではないが、人道援助（1994年9～10月の東部ザイール〔現在のコンゴ〕など）や同援助を行う国際あるいは現地団体に対する兵站支援を提供した実績もある（1999年11月～2000年2月の東ティモール、2001年10月のパキスタン・アフガニスタン、2003年3～4月のイラク・ヨルダン）。さらに自衛隊には長年にわたり、国内外の現場で災害救援に携わってきた豊富な経験もある。海外の軍・災害救援チーム、地方自治体、NGO、市民社会団体との複雑な調整が求められた東日本大震災（2011年3月11日）もその1つである<sup>16</sup>。自衛隊がこのような「文民的」役割を果たして

---

<sup>16</sup> もう1つの例として、2013年11月の台風30号発生時、自衛隊はフィリピンに向かうJICA災害救援チームに空輸支援を行った。医療・輸送活動に従事するため、1,170名の統合部隊も派遣した。中村明「フィリピン台風『ハイヤン』被災地への緊急援助隊派遣を振り返って」<[http://www.jica.go.jp/topics/scene/20140214\\_01.html](http://www.jica.go.jp/topics/scene/20140214_01.html)>（2014年8月11日アクセス）。

いる背景には、自衛隊の活動を厳密に管理する法的枠組みの存在がある。だが、自衛隊が他国の軍隊に対して持ち得る相対的な強みは何かという意識や、さらに言えば、日本が安全保障の提供国としてどのように国際社会で認識されたいのかに関する考え方もまた、ここには反映されているといえるであろう。

したがって、PKOの「文民化」は日本にさらなる貢献の機会をもたらす可能性がある一方で、現実には極めて幅広い領域でもある文民領域において日本がどのように貢献すべきかという問題も同時に提起している。実際、日本は長年にわたって開発援助の最大にして最も積極的なドナー国の1つであり、日本の援助はDDRや地雷対策、難民支援、ガバナンスなどの分野を含むものとなっている。そして現在、これらの分野はすべてPKOミッションの任務として日常的に含まれるようになっている。2003年版「政府開発援助(ODA)大綱」(1992年版の改訂版)では、4つの重点課題の1つに「平和の構築」を挙げている。

開発途上地域における紛争を防止するためには、紛争の様々な要因に包括的に対処することが重要であり(中略)予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に即して平和構築のために二国間及び多国間援助を継ぎ目なく機動的に行う。

具体的には、ODAを活用し、例えば和平プロセス促進のための支援、難民支援や基礎生活基盤の復旧などの人道・復旧支援、元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰(DDR)や地雷除去を含む武器の回収及び廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援、さらに経済社会開発に加え、政府の行政能力向上も含めた復興支援を行う<sup>17</sup>。

開発と安定化が緊密な関係を有するというこの認識は、今後も存在しつづけるであろうと思われる。2014年4月の演説で岸田文雄外務大臣は「国際社会の安

<sup>17</sup> 「政府開発援助大綱」I.3(4)(2003年8月29日)。他の3つの重点課題は、貧困削減、持続的成長、地球規模の問題への取り組みである。

全確保の面でも、ODAの取り組みを強化していかなければなりません。こうした経済や個人の活躍の土台となる平和で安定した社会作りのためのODA、平和と安定と安全のためのODA、これも今後のODAが目指す一つの方向性だと思えます」と強調した<sup>18</sup>。2014年3月に外務大臣が設置した「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会」は、学者や政策専門家、NGO代表から構成される会合であるが、同懇談会による報告書はODAと「民生目的の活動に従事するPKO」<sup>19</sup>との連携強化の重要性を認めている。ここから、この報告書は、直接的な軍事的用途にODAを使用する可能性を明確に否定しながらも<sup>20</sup>、平和維持、災害救助、他の非伝統的な安全保障分野で軍隊が果たす役割を認めるとともに<sup>21</sup>、国際的な平和と安定に対する日本の全体的な貢献の一環として、これらの活動との連携を強める必要があるとの認識を示している。こうした発想が国家安全保障戦略にも見られることから(下記参照)<sup>22</sup>、新たな『ODA大綱』にもこのような見解が反映される可能性が高いと思われる<sup>23</sup>。

同有識者懇談会の報告書が示唆するように、現場ではすでに、この方向性による活動がある程度行われている。たとえば南スーダンでは、自衛隊と国際協力機構(JICA)が各自の有する資源を有効活用するために、双方の活動の調整・協調を図っていた。ある取り組みでは、ジュバ地区の生活道路を補修するためJICAが現地の自治体に草の根無償資金協力をを行い、同自治体がこの資金で

<sup>18</sup> 「進化するODA—世界と日本の未来のために」(2014年4月4日) <[http://www.mofa.go.jp/ic/ap\\_m/page3e\\_000169.html](http://www.mofa.go.jp/ic/ap_m/page3e_000169.html)> (2014年8月11日アクセス)。

<sup>19</sup> 「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会報告書」(平成26年6月26日)(3)ア(イ)。

<sup>20</sup> 「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会報告書」(1)イ(ア)。「岸田文雄外務大臣会見記録」<[http://www.mofa.go.jp/press/kaiken/kaiken4e\\_000086.html](http://www.mofa.go.jp/press/kaiken/kaiken4e_000086.html)>も参照。(2014年8月11日アクセス)。

<sup>21</sup> 有識者懇談会は、法執行機関の能力強化、テロ対策、国際組織犯罪対策、サイバー・セキュリティの強化の分野への支援を含め、ODAの対象範囲を広げるよう求めている。「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会報告書」(2)ア(イ)。

<sup>22</sup> 有識者懇談会の背景に関する外務省の資料も参照(外務省国際協力局「政府開発援助(ODA)大綱の見直しについて」(平成26年3月) <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou\\_minaoshi/files/minaoshi\\_1403.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/files/minaoshi_1403.pdf)> (2014年8月11日アクセス)。

<sup>23</sup> 新ODA大綱は2015年2月10日に閣議決定されている。文書は<[http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page\\_000138.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000138.html)>を参照(2015年2月17日アクセス)。

建設資材を購入して UNMISS の自衛隊施設部隊に提供し、同部隊が補修作業を行っている<sup>24</sup>。別のケースでは、JICA の資金提供による水処理施設建設の一環として、自衛隊が首都の水供給システム改善のため旧施設を解体した<sup>25</sup>。また、こうした活動の一環として、南スーダンでは UNMISS、ホスト国政府および他のドナー・国際機関の代表者と日本隊との連携を強化するため、現地支援調整所が初めて設置された。これらはまだ、現場レベルでの自衛隊と文民の平和維持アクターが本格的な連携を模索した数少ない事例ではある。しかし、これらのアクター間の協力が有効な成果を生み出すという考え方が広まりつつある現在、この全政府的アプローチが日本の PKO の実践に幅広く適用されるようになる可能性は高いであろう。

多様化に向けた取り組みで触れるべき第 3 の側面は、PKO 能力構築の重視である。この姿勢は、最近実施された 3 つの活動に見ることができる。1 つは、PKO 訓練センターへの財政支援・訓練支援である。日本はアフリカで、2008 年以降、13 の PKO 訓練センター（ベニン、カメルーン、エジプト、エチオピア [2 カ所]、ガーナ、ケニア、マリ、ナイジェリア、ルワンダ、南アフリカ、タンザニア、トーゴ）に総計 3,660 万米ドルの資金を提供し、カメルーン、エジプト、ガーナ、ケニア、マリ、南アフリカのセンターに講師 31 名を派遣した。訓練支援は当初、各センターのカリキュラムの一環として講義を行う講師派遣（自衛官または文民専門家）の形をとって行っていた。だが徐々に柔軟な形を取るようになり、エチ

<sup>24</sup> “JSDF Collaboration with ODA,” *Japan Defense Focus* 45 (October 2013), p. 8. 自衛隊はこのほかに国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) と協力して、難民や家を失った人の帰還を支援する中継所を建設したり、国連児童基金 (UNICEF) とともに現地小学校のため横断歩道整備事業も実施している。Indra Garner, “Way Station Handing-over Ceremony,” <[http://www.pko.go.jp/pko\\_e/liaison/liaison19.html](http://www.pko.go.jp/pko_e/liaison/liaison19.html)> and David Stanley, “The Friendship into the Future,” <[http://www.pko.go.jp/pko\\_e/liaison/liaison21.html](http://www.pko.go.jp/pko_e/liaison/liaison21.html)> (2014 年 8 月 19 日アクセス)。

<sup>25</sup> JICA 「オールジャパンでの取り組み (自衛隊、NGO との連携)」 <[http://www.jica.go.jp/south\\_sudan/office/activities/all\\_japan.html](http://www.jica.go.jp/south_sudan/office/activities/all_japan.html)> (2014 年 8 月 11 日アクセス)。JICA は輸送パイプライン、公共給水スタンド、8 カ所の水タンク給水所にも資金を提供した。プロジェクト費用は計 4,770 万ドルであった。“JICA to Improve Safe Water Supply in South Sudan’s Capital,” 18 November 2013, <[http://www.jica.go.jp/south\\_sudan/english/office/topics/131118.html](http://www.jica.go.jp/south_sudan/english/office/topics/131118.html)> (2014 年 8 月 11 日アクセス)。

オビア国際 PKO 訓練センターに新設された紛争防止・管理講座には自衛官 1 名をプログラム・アドバイザーとして派遣したり、UNMISS で任務に就いている別の自衛官 1 名をケニアの国際平和支援訓練センターが主催した講座に派遣して、南スーダンの文民保護に関する講義を行うなどの活動も実施するようになっている（ともに 2014 年）<sup>26</sup>。日本は、アフリカ即時危機対応能力（ACIRC）を援助する米国の新規プログラムにも支援を表明している<sup>27</sup>。2011 年にはマレーシアの PKO センターに、多機能 PKO 講座の準備・実施のため 100 万米ドルの資金を提供し、2011～12 年には内閣府国際平和協力本部事務局から文民専門家 5 名を講師として派遣した<sup>28</sup>。また、この方面の最近の動向としては、2013 年 11 月にカンボジアと PKO 訓練・教育に関する協定を締結している。この協定は将来的に、能力構築支援プログラムにつながる見込みである（下記参照）。能力構築に向けた 2 つ目の取り組みは、前述の JPTRC である。すでに述べたように、GPOI とのミッション幹部用プログラムは一貫して多国籍の構成となっている。他の 2 つのプログラム（国連平和維持活動幕僚課程：UNSOC、国連平和維持活動派遣部隊指揮官課程：PKOCCC）は、当初 2 年間は自衛隊・政策関係者を対象として実施されていたが、2014 年 7 月開催の PKOCCC から外国人参加者も受け入れるようになった。タイとドイツの将校 2 名が、自衛官 10 名、文民 3 名とともにこの課程に参加した<sup>29</sup>。

<sup>26</sup> 「ケニア国際平和支援訓練センターにおける自衛官による講義実施」(2014 年 8 月 12 日) <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_001145.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_001145.html)> (2014 年 8 月 13 日アクセス)、「ケニア国際平和維持訓練センター及びエチオピア国際平和維持訓練センターへの自衛官の派遣」(2014 年 9 月 26 日) <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_001277.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_001277.html)> (2014 年 9 月 30 日アクセス)。

<sup>27</sup> “Speech by H.E. Mr. Shinzo Abe.” 米国の新プログラムは、アフリカ平和維持早期対応パートナーシップ（APRRP）と呼ばれる。同じ演説で安倍首相は、国連を通じアフリカ諸国に重機などの装備品を供与し、操作教育を実施する計画も発表した。

<sup>28</sup> 「マレーシア PKO 訓練センターへの講師派遣」(2012 年 3 月 9 日) <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/3/0309\\_09.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/3/0309_09.html)> (2012 年 3 月 9 日アクセス)。

<sup>29</sup> 国際平和協力センター「第 3 期国際平和協力上級課程から教育対象者を拡大」(n.d.) <<http://www.mod.go.jp/js/jsc/jpc/education/course.html>> (2014 年 8 月 13 日アクセス)。

能力構築に係る3つ目の取り組みは、防衛省の「能力構築支援事業」である。この事業はPKOのみに焦点を絞ったものではなく、「自国が有する能力を活用し、他国の能力の構築を支援すること」を目指して2011年に開始された新たな枠組みである<sup>30</sup>。同年には、防衛省防衛政策局国際政策課に能力構築支援室が設置されている。能力構築支援事業は、支援対象国または日本での訓練セッションやセミナーを通じて、人道支援・災害救援、海上安全保障、軍事医学、地雷処理、PKOなどの分野における他国の軍事・安全保障関連組織の能力上のニーズに対応する。同事業には、こうした連携を通じて国際・地域安全保障環境を安定化することが期待されており、これらが実現すれば、日本に安全保障上の利益がもたらされることになる。『防衛白書』（2014年版）では、能力構築支援事業が持つ様々な意義がかなり明確に述べられている。同白書には同事業がもたらす肯定的な影響として、「(1) 支援対象国の安全保障・防衛関連分野における能力が向上し、それらの国が将来的にはグローバルな安全保障環境の改善に貢献できるようになること、(2) 双方の国の支援要請に応えることを通じて、二国間関係の強化が図られること、(3) 米国やオーストラリアをはじめとする他の支援国との関係が強化されること、(4) 地域の平和と安定に積極的・主体的に取り組んでいるわが国の姿勢が、国民や支援対象国に認識されるようになり、その結果、防衛省・自衛隊および日本全体への信頼が向上すること」が挙げられており、「また、こうした取り組みは自衛隊自体の能力向上にもつながる」とも記されている<sup>31</sup>。

PKOは、能力構築支援事業の重点領域の1つとなっている。同事業は2014年10月までに23のプログラムを実施し、人道支援・災害救援、PKO、防衛医学、飛行安全、潜水医学、気象海洋業務分野における支援をモンゴル、ベトナム、インドネシア、カンボジア、東ティモールに提供した。PKOに関しては、陸上自衛隊、防衛省、NGO「日本地雷処理を支援する会」(JMAS)のメンバーから構成されるチームが、カンボジア国家平和維持活動・地雷処理爆発性残存物

<sup>30</sup> 防衛省「能力構築支援事業とは」<[http://www.mod.go.jp/e/d\\_act/exc/cap\\_build.html](http://www.mod.go.jp/e/d_act/exc/cap_build.html)> (2014年8月14日アクセス)。

<sup>31</sup> 防衛省『平成26年版防衛白書』（第III部第3章第1節3）を参照。

除去センターで2回(2013年1～3月、2013年12月～2014年3月)にわたり、土木関連技術(道路建設など)の訓練プログラムを行った。1回目は15名、2回目は19名のカンボジア人が訓練を受けた。2013年3月には、ベトナム軍の将校6名を招へいし、陸上自衛隊中央即応集団、防衛省、JPTRCにて自衛隊のPKOへの取り組みを紹介した。2013年6～7月には、自衛隊・防衛省のチームがモンゴル軍とともに、モンゴル国防省、タバントルゴイPKOセンター、国防大学工兵学校、およびいくつかの工兵部隊を視察し、施設分野における能力構築支援ニーズを調査した<sup>32</sup>。

## 変化するPKOと日本

最後に、冒頭に掲げた論点に戻りたい。日本のPKOの進展は、世界的なPKOのトレンドの中で見た場合、どのように位置づけられるだろうか。PKOで日本がこれまで最も多く対応してきたのは明らかに、その文民分野の活動である。こうした対応は、自衛隊やJICAによる現場での活動からODA大綱といった政策文書にまで、多岐にわたって見ることができる。ここでは分野を横断する全政府的アプローチの必要性が、政策立案者や実務者の間で幅広く共有されているように見える。能力構築支援は、軍民にまたがるPKO諸能力の構築をグローバル規模で支援する間接的な貢献の形である。自衛隊のPKO要員による直接的な軍事行動は、国内法に基づいて、現在も「自己又は自己と共に現場に所存する他の海上保安庁の職員、隊員若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体を防衛する」目的のみに厳しく制限されているが<sup>33</sup>、2014年7月1日の閣議決定には、政府が、任務遂行および文民の保護を含む目的への武器使用を可能にする法制を整備する意図が示されている<sup>34</sup>。

<sup>32</sup> また、2014年3月には日本に招へいされたモンゴル軍の要員5名が、防衛省、陸上自衛隊施設学校、他の関連施設を訪問した。

<sup>33</sup> 国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律(平成四年六月一九日法律第七十九号、最終改正:平成一八年法律第一一八号)第24条第2項。

<sup>34</sup> 「国の成立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」(2014年7月1日)2.(2)ウ。後者に関し、特に検討されているシナリオは、いわゆる「駆け付け警護」と呼ばれる任務である(前掲2.(2)ア)。



「脱中心化」のトレンドに関しては、日本は PKO に積極的な欧州、北米、アフリカなどの諸国とはやや異なる状況にある。アジアには地域レベルの有効な PKO 枠組みが存在しないため、日本が PKO に参加するための正式な窓口は国連だけとなる<sup>35</sup>。しかし、ベトナム、カンボジア、モンゴル、東ティモールなど域内の多くの国が、グローバルな PKO への新たな貢献国になりつつあるか、またはそうなる準備を進めている（この点に関しては、日本の資金援助と能力構築支援も一定の貢献をなしている）。インド、中国、韓国、マレーシアなどの諸国による積極的な PKO 関与と併せて、PKO に対する共通の関心の特徴とする新しい環境がこの地域に現れつつある。ここに、PKO 分野における地域横断型協力への発展の可能性が示唆されるであろう。

最後に、PKO 参加に対する戦略的思考の必要性に関しては、国家安全保障戦略（2013 年 12 月）——日本初の国家安全保障戦略に関する政策文書——が国際協調主義に基づく「積極的平和主義」を打ち出している<sup>36</sup>。同戦略は、国連 PKO への貢献をはじめ「我が国は、戦後一貫して平和国家としての道を歩んできた」が、「我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増していることや、我が国が複雑かつ重大な国家安全保障上の課題に直面していることに鑑みれば、国際協調主義の観点からも、より積極な対応が不可欠となっている。我が国の平和と安全は我が国一国では確保できず、国際社会もまた、我が国がその国力にふさわしい形で、国際社会の平和と安定のため一層積極的な役割を果たすことを期待している」との認識を示している<sup>37</sup>。そしてこの認識に基づき、国家安全保障戦略は、我が国の平和と安全を維持し、その存立を全うするために必要な抑止力の強化、アジア太平洋地域の安全保障環境の改善、「グローバルな安全保障環境を改善し、平和で安定し、繁栄する国際社会を構築すること」という 3 つの国家安全保障の目標を定めている<sup>38</sup>。3 つの目標それぞれについて「戦略的アプ

<sup>35</sup> イラクの場合のような連合軍への日本の参加は、前述の法律の範囲外であるため、新たな法律が必要となる。

<sup>36</sup> 国家安全保障戦略（2013 年 12 月 17 日）I 参照。

<sup>37</sup> 同上 II 1。

<sup>38</sup> 同上 II 2。

ローチ」が必要であるとされるが、その中で PKO は、世界の平和と安定の推進に向けた国際的な取り組み（第3の目標）に向けた日本の積極的な姿勢を支える大きな柱の1つとなっている。国家安全保障戦略は、次のように述べている。

今後、国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、我が国に対する国際社会からの評価や期待も踏まえ、PKO 等に一層積極的に協力する。その際、ODA 事業との連携を図るなど活動の効果的な実施に努める。

また、ODA や能力構築支援の更なる戦略的活用や NGO との連携を含め、安全保障関連分野でのシームレスな支援を実施するため、これまでのスキームでは十分対応できない機関への支援も実施できる体制を整備する。

さらに、これまでの経験を活用した平和構築人材の育成や、各国 PKO 要員の育成も政府一体となって積極的に行う。これらの取り組みを行うに当たっては、米国、オーストラリア、欧州等同分野での経験を有する関係国等とも緊密に連携を図る<sup>39</sup>。

この主張は、本稿で論じてきた内容に概ね沿ったものとなっている。こうした姿勢を、全政府的連携と能力構築支援の重視を特徴とする、協調的紛争管理への日本的アプローチと呼ぶことができるであろう。もちろん、このようなアプローチは、さらなる議論や現場での活動実績を通じて精緻化していく必要はある。しかし、近年の政策イニシアティブや新たな取り組みの中に、日本を「積極的平和への貢献国」とするべく努力をするという明確な意図を看取することができるように思われる。

---

<sup>39</sup> 同上 IV 4(4)。