



IIPS

Institute for
International Policy Studies
・ Tokyo ・

国際平和協力のあり方に関する調査研究
—PKO 参加20年を迎えるに当たっての提言—

IIPS Policy Paper 341J
January 2013

財団法人
世界平和研究所

© Institute for International Policy Studies 2008

Institute for International Policy Studies

6th Floor, Toranomom 30 Mori Building,

3-2-2 Toranomom, Minato-ku

Tokyo, Japan 〒105-0001

Telephone (03)5404-6651 Facsimile (03)5404--6650

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体ものではありません。

(目 次)

はじめに	1
第1章 国連 PKO 活動の変遷及び日本における PKO 活動の推移	
1. 国連 PKO 活動の変遷	2
2. 我が国における議論の変化	2
第2章 これまでの改善努力	
1. 法改正	3
2. 自衛隊の運用等に関わる改善	3
3. 人材育成	5
第3章 課題と改善についての提言	
1. 国連 PKO の変遷に伴う諸課題	6
2. 戦略と方針 — オールジャパンによる政策策定と実施	7
3. 国際平和協力に関する憲法第9条の解釈の変更及び法的整理の見直し	9
4. 自衛隊の参加形態の拡充	11
5. 文民警察官の参加	13
6. 文民の参加促進	15
7. 高位ポストにおける貢献	17
8. 女性参加の促進	18
9. 「国際平和活動センター」(仮称) の設立	20
10. ODA との連携	22
おわりに	24
別図 (PKO における予算分担率、軍事・警察・文民派遣者数)	25
別表 (各国のフォースコマンドー等の略歴)	26

はじめに

1992年に国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（以下、「PKO法」）が成立し、本年で20年となる。人間で言えば、成人である。その間、我が国は、13のミッションに参加し、国際的に高い評価を受けてきた。この間、二度の法改正を行ったほか、自衛隊におけるPKO本来任務化、中央即応集団の設置等、法律・運用両面で改善が重ねられてきている。

しかし、約20年前に冷戦が終了し、紛争の性質が伝統的な国家間の戦争から国内・民族紛争に変化したことに伴い、国連PKOの在り方は、ドラマティックともいえるほどの変遷を遂げてきた。我が国はこのような変化に十分ついていけないとの認識は、自民党政権・民主党政権を通じて政府トップレベルで共有されている。例えば、小泉政権下の「国際平和協力懇談会」報告書（2002年）でも、菅・野田政権下の「PKOの在り方に関する懇談会」中間とりまとめでも、多くの改善策が提案されているが、その実施は遅々たるものといわざるを得ない。

近年、東ティモール、南スーダンといった新しい国々が長い紛争の後に誕生し、治安の維持、行政組織の構築、人材育成といった多くの課題と困難の中で国造りに取り組んでいる。我が国が、これからも国際社会の中で信頼されるパートナーとなり、憲法が唱えるように「責任のある地位」を占めるためには、こうした最も困難な状況にある国々を支援することが不可欠である。

PKO開始20年という節目の年に、課題を見直したうえで、より効果的で成熟したPKO活動を行うための提言をまとめた。あらゆる分野でのグローバル化が進展し、孤立しては存在できない現在の状況を十分認識し、断固とした決意で改善が実現することを強く期待したい。

なお、本提言では、国際平和活動の内、紛争終結後の平和構築段階における国連PKOを中心に記述するが、平和構築を目的とした多国籍軍の活動への参加に当たって適用可能な部分もある。これらについては、特にその旨の記述を付記して言及する。

第1章 国連 PKO 活動の変遷及び日本における PKO 活動の推移

1. 国連 PKO 活動の変遷

国連 PKO は、1948 年のパレスチナへの国連停戦監視機関に始まり、現在までに 68 のミッションを実施した（平成 24 年 11 月現在）。よく知られている通り、PKO については国連憲章上明示的な規定がなく、いわば運用と慣行により、「国際の平和と安全」に関する安全保障理事会の任務の一環として決定・実施されている。従って、各ミッションの任務や活動形態、規模等は、それぞれの派遣を決定する安保理決議に基づく。初期のミッションのほとんどは、国家間の紛争と停戦合意の後に、停戦監視や武力の引き離しを目的としていた（いわゆる「第一世代」の PKO）。それが、大規模かつ複合的な活動のミッション（いわゆる「第二世代」）に変化した代表的な例が、1992 年のカンボジア PKO (UNTAC) である。UNTAC は、伝統的な停戦監視にとどまらず、国内治安維持、選挙実施、行政管理から人道支援、人権教育、難民の帰還支援、地雷除去といった広範な任務の下、紛争の終了と平和を維持するのみならず、国造りを全面的に支援する活動を行った。

その後、冷戦の終結と国内・民族紛争の激化、特にボスニア紛争において PKO 部隊が大量虐殺を防げなかった教訓から、中立性、自衛に限る武器使用といった PKO の基本原則が見直され、平和執行型の PKO ミッション（いわゆる「第三世代」）が実施された。このタイプの典型的な例がソマリア PKO (UNOSOMII) であるが、国連が実態上紛争当事者の 1 つと見られるようになったことから、150 名以上という多数の PKO 要員が犠牲になった上、所期の目的を達成できずに終了した。これにより、軍事的強制力に頼った PKO は現実的でないことが明らかとなった。他方で、紛争当事者が多数にのぼる例が増え、全ての紛争当事者の停戦合意や受け入れ同意を確保することが極めて困難なケースが増えたほか、停戦合意違反や人道法違反を行っている紛争当事者に対してまで、中立性原則を遵守する必要があるのかといった疑問が生じた。また、PKO 派遣を成功させるためには、受け入れ国の住民及び国際社会からクレディビリティを得ることが不可欠である点を踏まえ、「文民の保護」がプライオリティーの 1 つとなった。更に、平和を持続可能なものとするには、平和維持活動と経済・社会面での発展を含む平和構築との連携が不可欠との考えに基づき、開発・人道機関との統一的な活動（いわゆる「統合ミッション」）が実施されるようになった（「第四世代」）。

2. 我が国における議論の変化

我が国はこれまで 13 の国連 PKO ミッションに参加した（平成 24 年 11 月現在）。そのうち、ゴラン高原 PKO (UNDOF) は、伝統的な第一世代型であり、カンボジ

ア PKO は第二世代、最近派遣したハイチ PKO や南スーダン PKO は第四世代に属するといえる。

このように国連 PKO 自体の変化も大きいですが、日本国内の PKO をめぐる世論も大きく変化しました。内閣府の実施した「外交に関する世論調査」¹によれば、これまでと同程度又はより積極的に PKO に参加すべしとの意見は、1994 年に約 6 割近くだったが、昨年は 8 割を超えた。新聞の論調については、PKO 法成立時には、「国際協調へ道開く」、「画期的な意義」といった肯定的な評価を行う社説がある一方、「憲法 9 条とのからみで疑義がある」、「人的貢献は、すなわち自衛隊というのは短絡的な発想」と自衛隊の参加に批判的な社説もあり、国論を二分していたとも言える。しかし、ハイチ及び南スーダンへの PKO 派遣に関しては、自衛隊の派遣自体を批判する論調はほとんど見られず、20 年前に自衛隊の PKO 派遣を批判的にとらえていた新聞でさえ、「日本は、平和構築を外交の看板にしてきたし、これからもそうあるべき」として、南スーダンへの派遣を支持している。20 年を経て、日本の PKO 活動参加は、国民の幅広い理解と支持の下で行われるようになった。

第 2 章 これまでの改善努力

1. 法改正

PKO 法は、2 度にわたり改正されている。平成 10 年 6 月の改正では、国連平和維持活動と人道的な国際救援活動に、新たに地域的機関の要請等に基づき実施される国際的な選挙監視活動を追加するとともに、人道的な国際救援活動のための物資協力については、停戦合意が存在しない場合であってもこれを行うことができることとした。また、武器の使用について、原則として個人の判断によるものとしていたものを、原則として上官の命令によることとした。また、平成 13 年 12 月の改正では、PKF（平和維持隊）本隊業務の凍結を解除した他、武器使用における防衛対象について、「自己又は自己とともに現場に所在する他の隊員」のみならず、「自己の管理下に入った者を防衛」へと拡大した。さらに、自衛隊法第 95 条（武器等防護のための武器の使用）も適用可能とした。

2. 自衛隊の運用等に関わる改善

2004 年、「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱について」が発出され、防衛力の役割の一つとして「国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取り組み」が謳われて以来、陸上自衛隊においてもいくつかの取り組みが行われている。2007 年には、国際活動に関わる司令部機能を有する中央即応集団が新編され、

¹ 内閣府「外交に関する世論調査」（2011 年 10 月調査） 3.（1）国連平和維持活動への参加についての考え方

隷下に、海外派遣の際の先遣隊となる中央即応連隊、国際活動に関する教育訓練・教育訓練研究を実施する国際活動教育隊が新編されるとともに、同年以降、各方面隊等による持ち回りでの待機態勢が確立された。また、2009年から国連待機制度（UNSAS）へ登録している。

（1）中央即応集団の新編及び待機態勢の確立

2004年、「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について」が発出され、防衛力の役割の一つとして「国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取り組み」が謳われ、迅速に部隊を派遣し、継続的に活動するための各種基盤を確立する方針が記された。これを受け、2007年に新編された中央即応集団は、①「国際平和協力活動等」に関する教育訓練を担任・支援するとともに、先遣隊を派遣し、派遣部隊を指揮して同活動に対応するという国際活動の教育・訓練・実施、②災害や各種事態において対処する各方面隊に対し、部隊を派遣して増援するという国内緊急事態への対応という2つの大きな任務²を担っている。中央即応集団の隷下部隊である国際活動教育隊は、国際活動要員育成のための教育の実施、国際活動に係る訓練の支援、国際活動に必要な教育訓練の研究を任務としている³。

また、平素から国際活動の派遣ニーズに迅速かつ継続的に対応できるよう、2007年より陸上自衛隊の各方面隊等から持ち回りで派遣の候補となる要員をあらかじめ指定する態勢を維持している。国際活動において本隊として派遣される部隊の要員は、交代で指定される「国際活動指定方面隊」の待機要員の中からその選抜されるとともに、「指定方面隊」の待機要員には、指定期間の間、国際活動に備えた訓練が行われ、一定の即応性が維持される。

このように、中央即応集団における司令部の統括的な指揮系統の構築、中央即応連隊が先遣隊として急派できる仕組み、国際活動教育隊の教育・訓練支援等を受けた各方面隊持ち回りの待機態勢の確立により、これまで以上に国際活動に備えた即応性を維持するための体制が全般的に改善されているといえる。

（2）国連待機制度（UNSAS）

国連待機制度（UNSAS）は、国連PKOの迅速な展開を可能にする目的で、1994年に国連が導入した制度である。国連加盟国が、国連PKOの軍事部門に提供可能な能力、要員数、派遣に要する期間などをあらかじめ国連に登録しておくことにより、国連PKOの展開に際して国連から各国への派遣の打診の迅速化・円滑化を

² 「中央即応集団の任務／陸上自衛隊中央即応集団：CRF（Central Readiness Force）とは」中央即応集団ホームページ〈<http://www.mod.go.jp/gsdf/crf/pa/>〉

³ 「国際活動教育台の任務・編成」国際活動教育隊ホームページ〈http://www.mod.go.jp/gsdf/crf/ipca/unit_main-j/nimuhensei/mission_r-j.htm〉

図るものである⁴。

日本では、2009年に通常レベル1⁵として、①医療（防疫上の措置を含む）、②輸送、③保管（備蓄を含む）、④通信、⑤建設、⑥機械器具の据え付け、検査又は修理の後方支援能力を有する自衛隊の部隊、⑦軍事監視要員及び⑧司令部要員のポストに就く要員を提供する用意がある旨を登録している。

3. 人材育成

近年日本においても国連PKO等に関する人材育成への取り組みが進みつつある。防衛省においては、2010年に防衛省統合幕僚学校の下に国際平和協力センターが設立され、国際平和協力活動に関する企画・立案等を担当する要員や国際機関の司令部要員等を養成するとともに、これまで我が国及び諸外国が実施してきている国際平和協力活動等に係る分析を含めた研究の実施を行っている⁶。

文民部門については、2005年に、内閣府国際平和協力本部事務局に国際平和協力研究員制度が発足し、国際平和協力分野における研究業務及び同事務局の支援業務を通じ将来的に国際平和協力分野で活躍できる人材の育成を行っている⁷。また、外務省の委託に基づき、2007年度から広島平和構築人材育成センター⁸が国連ボランティア計画（UNV）⁹と連携して、平和構築支援を行う文民専門家の育成を主目的とした平和構築人材育成事業を実施している。同事業では、平和構築分野でのキャリア形成を目指す者が現場への第一歩を踏み出す機会を提供する「本コース」と平和構築の基礎的な理解の増進を目指した「平和構築基礎セミナー」の2つのコースを

⁴ 登録に基づき国連から派遣要請がある場合も、実際に派遣するか否かは、各国が個別に判断する。

⁵ 国連待機制度（UNSSA）に部隊単位の登録を行う場合、ミッション設立から180日以内での部隊派遣が期待される通常レベルと、30日以内（複雑なミッションについては90日以内）での部隊派遣が期待される早期展開レベルに区分される。登録内容については、①通常レベル1：要員の種類、数、派遣に要する期間等に関するリストの提出、②通常レベル2：部隊の構成、装備品等の情報を含む詳細な派遣計画資料の提出、③通常レベル3：派遣の詳細を含む国連との了解覚書（MOU）の署名及び早期展開レベル：国連事務局と協議して要員や装備品の詳細、派遣に係る輸送手段等を含む統合的な計画を作成の上、同事務局との間で口上書を交換といった内容に区分される。

⁶ 「国際平和協力センター」ホームページ〈<http://www.mod.go.jp/js/jsc/jpc/index.html>〉

⁷ 「内閣府国際平和協力本部事務局」ホームページ

〈http://www.pko.go.jp/PKO_J/organization/researcher/researcher02.html〉。

なお、研究員は最長2年の任期で雇用され、退職後も国連や国際機関など、国際平和協力の分野で活躍している。

⁸ 広島平和構築人材育成センターは、平和構築分野における人材育成、調査・研究などの事業実施を目的として創設された一般社団法人である。

⁹ 国連ボランティア計画（UNV）は、世界の平和と開発を支援するためにボランティアリズムを推進する国連機関である。

実施している¹⁰。同事業の特性は、文民専門家の育成に特化していることと、事業の中に就職支援のシステムがあり、平和構築分野への就職の展望が開けることにより、より有為な人材を集めることができることである。

また、国際的な人材育成の取り組みとして、2009年と2011年に、日米共催でPKO幹部要員訓練コース（GPOI SML）という、国連PKOの幹部要員候補となり得るアジア太平洋地域諸国の軍人、警察官、文民を対象とした訓練コースが外務省において実施されている。この訓練コースでは、国連が戦略レベルの訓練として作成している幹部要員訓練コースのカリキュラムに則り、将来、国連PKOミッションの国連事務総長特別代表、軍司令官、警察長官等の候補となり得る軍人、警察官及び文民の23名がアジア太平洋諸国から参加し、日本は自衛隊、JICA及び国際機関から6名が参加している¹¹。

第3章 課題と改善についての提言

1. 国連PKOの変遷に伴う諸課題

国連PKOは、国家間の紛争締結後に停戦と兵力の引き離しを監視するという主として軍事的なモデル（いわゆる伝統的PKO）から進化し、軍事、警察、文民といった多様な分野が連携して、持続可能な平和に向けた基礎の構築を支援するという複雑なモデルを取り入れるようになった。内戦が紛争の大半を占めるようになった今日、単に紛争を終結するのみでは安定した平和を築けない。そのようなケースでは国内の治安維持や統治を行う機構自体が機能していないためである。これにより、かつては紛争の管理を助け、恒久的な解決に向けた当事者同士の交渉を進められる条件を整備するための暫定的手段であった国連PKOは、持続可能な平和を達成するための支援を目的とした国際的取り組みとして、法の支配と人権の尊重に基づく国家の治安能力の強化、対話と和解の促進、正当かつ実効的な統治機構の確立を目指す取り組みへと変化した。このような背景により、国連PKOの任務（マンデート）については、当初、停戦監視・停戦履行状況の確認であったものが、戦闘員の武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）、地雷対策、治安部門改革（SSR）その他法の

¹⁰ 「平成23年度外務省委託平和構築人材育成事業」パンフレット広島平和構築人材育成センター、2011。なお、「本コース」においては、国内研修を経て、国際機関等の平和構築の現場へ派遣され、最大12ヶ月の実務研修を行い即戦力となる人材を育成することとしており、「本コース」の日本人研修員の約9割が修了後、国連をはじめとした国際機関など平和構築の現場で活躍している。

¹¹ 正式名称はU.S.-Japan Global Peace Operations Initiative Senior Mission Leaders Course。略してGPOI SMLという。外務省ホームページ

〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/peace_b/genba/gpoi_sml_02.html〉参照。

文中の参加実績は2011年の第2回のものであり、豪州、バングラデシュ、カンボジア、インドネシア、日本、マレーシア、ネパール、パキスタン、フィリピン及びタイの計10カ国が参加した。

支配に関する活動、人権の保護と促進、選挙支援、統治機能の回復と拡張への支援等、軍事部門のみならず、警察部門と文民部門の参加による相互補完的な活動が必要不可欠となっている。さらに近年の大規模な国連 PKO 活動の増加に伴い、国連では部隊・要員や器材等の不足による「能力ギャップ」を埋めることが重要課題となっている。

一方、日本に視点を向けると、初めてカンボジアへ PKO 部隊等を派遣した 1992 年以来 20 年を経ているが、国連 PKO への派遣に関する法的枠組み、派遣規模・種類は大きく変化していない。第 2 章において述べた改善はあったものの、この 20 年間に於いて各種国連 PKO へ派遣されてきた組織や機能は、1992 年 PKO 法成立時をベースとしており、現在国連で実施されている PKO の実情に十分対応し得るものではなくってきている。

これらの国際環境の変化に伴う国連 PKO の変遷を鑑みると、日本が「グローバルな安全保障環境の改善」¹²のため、国連 PKO にこれまで以上にコミットしていくには、いくつかの課題が挙げられる。課題は広範多岐に分かれるものの、戦略と方針や法的整理といった枠組みの観点、軍事・警察・文民各部門の観点、高位ポストにおける貢献、女性参加、人材育成や調査・研究に関わる観点、ODA との連携、省庁横断的な取り組み方の観点から課題と改善のための提言を行う。

2. 戦略と方針 — オールジャパンによる政策策定と実施

我が国が PKO 活動に参加する際の手続きについては、PKO 法に詳細に明記されており、派遣決定に当たっては、国際平和協力業務実施計画を閣議で決定する（PKF 本体業務の場合は、国会の承認も必要）。しかし、我が国がいかなる PKO 活動に参加するべきかについては、明確な戦略があるとはいえない。もちろん、PKO 法には参加の際に必要な条件（いわゆる「参加五原則」¹³）が記されているが、これは、法的に必要な条件であり、政策的に派遣の適否を判断するための要素ではない。政策的な適否に関しては、いわゆる「宮沢四原則」¹⁴が存在するが、これは極めて抽象的・一般的であり、個別の活動への我が国の参加の効果・効率性や我が国にとってのメリットを判断するために十分な指針とは言えない。

¹² 「グローバルな安全保障環境の改善」は、「実効的な抑止及び対処」、「アジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化」と並ぶ防衛力の役割として位置づけられており、2004 年に決定された防衛計画の大綱に盛り込まれた「国際的な安全保障環境を改善し、我が国に脅威が及ばないようにする」という考え方に基づくものである。

¹³ 「参加 5 原則」：①紛争当事者間の停戦合意、②紛争当事者の受け入れ同意、③中立的な立場、④基本方針が満たされない場合の撤収、⑤武器の使用は必要最小限に限定

¹⁴ 「宮沢 4 原則」（平成 5 年 3 月 31 日の久保田参議院議員に対する河野官房長官の答弁）①憲法、PKO 法の枠内で実施、②国内の支持と国際社会からの評価、③要員派遣が効果的かつ安全に行われるための万全の支援体制、④我が国が適切に対応することが可能な分野

上述の通り、国連 PKO が派遣される状況や活動の態様が極めて多様になってきたことから、いかなる PKO ミッションにどのような形で参加することが適切について、より迅速・的確に判断し、その判断を説明責任が伴った形で明らかにすることが必要である。そのためには、我が国の PKO への参加の在り方についての基本的理念を定めると共に、PKO 活動内容の多様化や文民の役割の高まりを踏まえ、オールジャパンの連携システムを構築するための「国際平和活動に関する大綱」の制定が必要である¹⁵。

具体的には、政府全体の決定であることを示すため、閣議決定で大綱を定め、その中で、政策的判断に基づく基本的理念や中期的な方針を定める。また、実務的な連携システムとして、各省庁の局長級で構成する連絡会議を内閣官房副長官の下に設置し（注：安倍新政権は、国家安全保障会議（NSC）の設置を緊急の課題としており、NSC が設置された後は、NSC の下で調整することが考えられる）、定期的に政策及びオペレーション面での協議と調整を行う。このシステムにより、外交・防衛当局のみならず、警察・司法・人権・開発等に関する幅広い関係者が、早い段階から情報の共有・分析・判断を共同で行うことが可能となる。更に、PKO を含む国際平和活動に関する人材育成・登録、調査研究・情報収集・発信のハブ機能を有する国際平和活動センターを設置する。このようなシステムにより、政府の各部署の有する様々な能力・知見・人材を、その時々ニーズに合わせて最も有効かつ迅速に組み合わせるオールジャパンの取り組みが可能となる。このことは、我が国の参加についての判断が、より具体的かつ明確な指針とプロセスの下で行われることになるため、一般国民からのより一層の理解と支持を得られると共に、派遣される隊員の士気を高めることにもつながるであろう。

さらに、紛争後の国・地域や脆弱国家（fragile state）への安定化のための支援が、国連 PKO の枠組み以外（例えば、国連安全保障理事会の授権の下で実施される多国籍軍による活動）で実施されるケースも増えたため、我が国が国連 PKO 以外の形で平和維持・平和構築へ取り組む場合も、同様のシステムを活用することが可能となるであろう。

¹⁵ 主要先進国の多くは、PKO に限らず平和構築や紛争国の安定化のための政府全体の方針及び関係省庁の調整枠組みを定める文書を策定している。例えば、英国は外務省、国防省及び国際開発庁の3者で“Building Stability Overseas Strategy”を策定したほか、3省庁の職員からなる Stabilization Unit を立ち上げ、共同で用いる Conflict Pool を有している。米国は、政府全体の平和構築と安定化のための調整枠組みとして、2004年に国務省内に各省庁の職員からなる Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization を設置。2011年にオバマ大統領は Bureau of Conflict and Stabilization Operations に格上げした。独は、2004年に政府全体で“Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peace-Building”と題する行動計画を策定し、これに基づき関係省庁による運営委員会が定期的に開催されている。

3. 国際平和協力に関する憲法第9条の解釈の変更及び法的整理の見直し

現行のPKO法及び「参加5原則」は、憲法第9条と「武力の行使」及び「武力行使の一体化」との関係で議論され、策定された。これらPKO法及び「参加5原則」といった現行の法的整理は、近年の国連PKOに対する日本の参加形態・役割や現場の活動において様々な制約を課している。

これに関する政府見解を掻い摘んでみると次のとおりである。まず、我が国が行う集団安全保障或いはPKO活動については、これに派遣された自衛隊の活動は我が国の行為であることに変わりなく、憲法で禁じられた「武力の行使」又は「武力による威嚇」に当たる行為は、我が国として許されない¹⁶としている。次いで、国連PKOへの参加については、「国連軍」への「参加」とは、当該「国連軍」の司令官の指揮下に入り、その一員として行動することを意味し、「参加」は、「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、憲法上許されないが、「参加」に至らない「協力」については、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであっても、それが全て許されないわけではなく、「国連軍」の武力行使と一体とならないようなものは憲法上許される¹⁷として、武力行使を伴わない前提での国連PKO参加を認めている。この際、武器使用については、「自己保存のための自然的権利のために必要な最小限の武器の使用は憲法第9条第1項で禁止された武力の行使には当たらない」¹⁸とし、その性質上、正当防衛又は緊急避難の要件に該当する場合の他は人に危害を与えてはならないとしている。そして武力行使を伴わないことを担保する意味で、「参加5原則」において「武器の使用は生命の防衛に必要な最小限度」、「紛争当事者間の停戦合意」及び「基本方針が満たされない場合の撤収」を明記することにより、「仮に国連PKOが武力行使に当たるようなこととなっても日本が武力行使をするような評価を受けることはない」¹⁹としている。また、武力行使の一体化について、国連PKOに参加している他国の部隊に対し、自衛隊が補給、輸送、医療等それ自体は武力の行使に当たらない後方支援をする場合であっても、支援を受けた他国の部隊が武力を行使する時は、自衛隊の後方支援も、その密接性等から、他国の「武力の行使と一体化」して、日本による武力の行使として評価され、憲法に違反する²⁰としている。

¹⁶ 秋山収内閣法制局第一部長答弁(第142回国会衆議院安全保障委員会議録第10号 平成10年5月14日)参照。

¹⁷ 中山太郎外務大臣発表政府見解(第119回国会衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会議録第4号 平成2年10月26日)また、これ以前の同様の見解として、「PKOへの参加、「海外派兵」と「海外派遣」との関係等」(政府答弁書 昭和55年10月28日)がある。

¹⁸ 第153回国会衆議院国際平和に関する特別委員会理事会提出資料(平成3年9月27日)。八木一洋「憲法9条に関する政府の解釈について」『ジュリスト』P73参照。

¹⁹ PKO参加5原則と武力行使の一体化(衆・PKO特委 平成3年9月25日)

²⁰ 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会報告書」2008年6月、P14。衆議院国連平和

これらの法的整理は、日本が国連 PKO に参加するに当たり 3 つの大きな制約を課している。第一に、「参加 5 原則」の観点で、非国家主体を含む全ての紛争当事者間の停戦合意が成立した PKO でなければそもそも参加することは出来ず、紛争当事者のいずれかが停戦合意を反故にした場合、国連 PKO がいかに重大な局面に立たされようとも、日本の部隊等は撤収せざるを得ないという制約である。第二に、武器使用の観点で、国連 PKO において共同で活動する他国の部隊、警察、文民要員あるいは現地住民が危険に晒され、救援を求めているにもかかわらず、日本独自の基準により武器使用が認められていないため救援できないという制約である。第三に、技術、装備、組織力等に優れた自衛隊が国連 PKO において行い得る分野は、補給、医療、通信等多岐にわたり、また国連からの期待も大きいにも拘わらず、これらの分野を国連 PKO としてコミットすることが出来ないという制約である。

この結果、不安定な情勢を安定化するために国連 PKO が実施されているにも拘わらず、「参加 5 原則」により情勢や地域が安定化されたという前提で派遣されるため、ひとたび情勢や地域が急激に悪化した場合は、それまで現場で PKO 活動を行っていた部隊等は、直ちに活動を中止するか、事後に法的評価を受けるリスクを負って活動せざるを得なくなる。また、「参加 5 原則」という国内法上の理由で一方的な撤収をしたり、危険にさらされた現地住民や他国の PKO 部隊等に対する救援を「武器使用」の制約で一切しないような日本の国連 PKO への参加は、他国にとっても共同での活動が難しくなり、仮にこのような事態が発生した場合、日本に対する信頼を大いに損なうものとなり得る。さらに、「武力の行使の一体化」は、我が国特有の概念であり、これが国連 PKO 等の活動において日本の得意分野である後方支援分野の活動を不必要に制限してきたことは、国際的な常識から逸脱したナンセンスなものといわざるを得ない。

日本が他の派遣国と同様の認識で同等の PKO 活動を行い、より積極的にコミットするためにはいわゆる「参加 5 原則」の見直しや、「武力の行使」と「武力の行使の一体化」に抵触するとされている武器使用、後方支援分野についての法的整理を見直していくのは当然のことであるが、これらについて個別に議論する以前に、日本の国際平和協力活動に係る憲法第 9 条の解釈（政府見解）を変更することによる根本的な解決が必要である。すなわち、憲法第 9 条が禁じているのは、主権国家た

協力特別委員会 工藤内閣法制局長官答弁（平成 2 年 10 月 29 日）によれば、「現に戦闘が行われている前線へ武器弾薬を供給するようなこと、輸送するようなこと、現に戦闘が行われている医療部隊に組み込まれる形で医療活動をする場合、憲法第 9 条の判断基準からして問題である」としている。また、同左特別委員会 柳井外務省条約局長答弁（平成 2 年 10 月 30 日）によれば、どの様な物資を補給するかということは必ずしも関係なく、食糧のようなものでも戦闘行動と、武力行使と一体になるという場合も考えられる」としている。但し、両答弁ともに戦闘行為から一線を画されている、非常に離れているところでの活動は武力行使とは一体とならないとしている。

る我が国が国際紛争を解決する手段としての国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使であるとした上で、「国際の平和と安全の維持という国際公益を実現する目的で、安保理決議を経て執られる措置²¹への参加は、国連の指揮の下、又は安保理の授權により活動する以上、国権の発動として武力による威嚇又は武力の行使を行うものではない。」とすべきである。

そもそも戦後憲法第9条を巡る論議が、「武力行使」にあたるか「戦力」に当たるかという観点のみで行われ、その武力行使や戦力が国際公共価値実現の手段か自己の利益を追求する手段かという観点を欠いていた²²わけであり、国際法学や憲法学の立場からは様々な解釈が提唱されている。それにも拘わらず国際平和協力に係る政府解釈は、我が国の防衛に関する憲法第9条を巡る論議をベースに形作られてきた。我が国自らの防衛のための武力の行使と、国連という集団安全保障体制の中での武力の行使は、全く別のものとして認識すべきである。

以上論じたように、憲法第9条の解釈（政府見解）を変更することにより、国連の集団安全保障又はそれに準ずる国際的な平和活動、すなわち国連 PKO や多国籍軍の活動への参加が可能となり、そこにおける国際基準に従った武器使用や自衛隊による後方支援が憲法で禁じられるところの「武力の行使」や「武力の行使の一体化」と見なされることもなくなる。また、「参加5原則」についても「紛争当事者間の停戦合意」、「基本方針が満たされない場合の撤収」といった原則が、国連の原則に基づいたものへと見直しが可能となる。

なお、このような憲法解釈の変更により、国連 PKO や多国籍軍の活動へ参加する自衛隊の部隊や任務は法的にはより幅広いものとなる。例えば安保理決議に基づく強制・制裁措置や人道的介入も法的には可能となる。しかしながら法的に可能だからといってこれらの活動に必ず参加する必要はなく、国連 PKO や多国籍軍の活動へ参加するにあたっては参加の意義・目的を明確にし、日本の国益とリスクを総合的に勘案した上で、参加の適否、任務、部隊を政治判断として決定していくことはいうまでもない。その意味でも、基本理念を定める大綱の策定が必要である。

4. 自衛隊の参加形態の拡充

近年の国連 PKO では、不安定かつ烈度の高い情勢下で、軍事、警察及び文民各部門が多数の相互に関連した任務を遂行する機会が多い。このため、軍事部門においては高い能力が要求されており、装甲車を有する歩兵部隊、攻撃ヘリコプター及び多用途ヘリコプターを有する航空部隊、多目的後方支援部隊、工兵部隊、輸送部隊、衛生部隊が必要とされる他、UAV 等高解像度機器による偵知／監視能力、デ

²¹ 安保理決議を経て執られる措置とは、集団安全保障又はそれに準ずる国際的な活動をいう。

²² 大沼保昭「『平和憲法』と集団安全保障—国際公共価値施行の憲法を目指して— (二)」『国際法外交雑誌』92巻2号, 1993.6, P62-63

一タ管理・分析能力を有する情報収集部隊等が必要とされている²³。また、近年の国連 PKO では、治安部門改革 (SSR) も任務として付与されることから、受け入れ国の軍隊再建のための新兵教育等を担当する教育・訓練担任部隊も必要となることが考えられる。

しかしながら、派遣各国の供給力は、このようなニーズを必要かつ十分に満たせていないのが現状である。その理由として、国連 PKO が大規模化しているため、量的な問題を引き起こしていることと国連 PKO への多くの軍事要員を派遣している国の多くが先進国や軍事大国ではないため、派遣可能な部隊や能力が限定されるという質的な問題が存在することが挙げられる²⁴。

歩兵部隊、工兵部隊、輸送部隊及び衛生部隊については、各国の陸軍の基本的な部隊であり、質的な差異は生ずるものの派遣可能な国は多いと言える。一方で、高価かつ操縦士・整備士の養成に時間を要する航空部隊や規格の異なる他国部隊に対する整備・補給能力を要求される多目的後方支援部隊、極めて高度な軍事技術が必要な情報収集部隊は、派遣可能国が先進国や軍事大国に限定される。以上を踏まえると、近年の国連 PKO では、これまで以上に高度な軍事能力が必要であり、派遣国への評価は、従来の「量」(派遣数)だけではなく「質」も評価される傾向にあると言えよう。

日本の自衛隊は、近年の国連 PKO においてどの程度の派遣能力を有しているのであろうか。近年の国連 PKO において必要とされる部隊は、前述の通り、歩兵部隊、航空部隊、多目的後方支援部隊、工兵部隊、輸送部隊、衛生部隊、情報収集部隊、教育訓練担任部隊が挙げられる。全般的にいずれの部隊の派遣にせよ、自衛隊の装備品や練度の質的観点及び今後の軍事技術の動向の観点から、課題はあるものの、実行の可能性はあるといえる²⁵。つまり、日本はこれまで主として工兵部隊等

²³ 近年の国連 PKO 活動において必要とされる軍事部門の部隊や能力については、国連平和維持活動局及びフィールド支援局『新パートナーシップ基本方針』, 2009 及び U.S. GAO, “UNITED NATIONS PEACEKEEPING Challenges Obtaining Needed Resources Could Limit Further Large Deployments and Should Be Addressed in U.S. Report to Congress”, 2008 で具体的に論じられている。

²⁴ 2012 年 4 月現在の派遣数上位 10 ヶ国は、バングラディッシュ、パキスタン、インド、エチオピア、ナイジェリア、ルワンダ、エジプト、ヨルダン、ネパール、ガーナであり、インド、パキスタン、エジプトを除き先進国あるいは軍事大国はないといえる。

²⁵ 自衛隊の派遣能力については、装備品の観点について、IISS, “THE MILITARY BALANCE”, 2012 において所要の編成・装備を有していること、練度について、内閣府 PKO 事務局「PKO のあり方に関する懇談会」中間とりまとめにおいて、日本から派遣された要員は能力、規律、士気の各側面において国連及び派遣先国より高い評価を得ている等記述されていること、今後の軍事技術の動向について、平成 22 年度版防衛白書 P345、第 2 師団演習 Eagle Eye 2009 (<http://www.mod.go.jp/gsdf/nae/2d/kunnrenn/rireki/eagle/top.html>) 等「情報の優越に基づく新たな戦い方」の具体化や指揮統制・通信装備などの効率的な整備を目的とした「C4ISR 部隊実験」と呼ばれる演習の状況を踏まえ考察した。

を派遣してきたが、更に広範な分野で自衛隊の能力を活かす余地が存在する。

但し、日本の防衛戦略及び国内情勢を考慮した場合、派遣規模の急激な増大や高い人的損耗のリスクを伴う派遣は避けた方が望ましく、この観点から歩兵部隊と航空部隊の派遣はハードルが高いものと考えられる。一方で多目的後方支援部隊、情報収集部隊及び教育訓練担任部隊は人的損耗のリスクが比較的 low、かつ派遣できる国が限定されるため、比較優位の観点から貢献度の高い有望な選択肢となり得るであろう。勿論これらの部隊等の派遣にも解決すべき課題があり、直ちに準備できるものではない。特に情報収集部隊については、UAV や情報処理・共有ツールを開発・導入するとともに部隊の編成等の諸準備が必要となる。また、工兵部隊、輸送部隊、衛生部隊は既に国際任務の実績があり、継続的に派遣していくべきである。

このように、国連 PKO を遂行する上で必要となる質的・技術的基盤を自衛隊が有していることを踏まえると、これらの部隊等の派遣を可能とするのに必要な課題を克服していくべきと言える。国際社会における多層的な安全保障協力に日本が積極的に関与していく上で、国連 PKO にどのような部隊や機能で如何に貢献していくかを定めるために派遣の選択肢は多い方が望ましいからである。

5. 文民警察官の参加

国連 PKO は、一時的な武力紛争の停止を外からの支援で維持するものであるがなるべく早い段階で、当事国自らの力で平和と安定を維持できるよう支援することが必要である。特に、近年国連 PKO が派遣される国の多くが国内・民族紛争を経験したり、脆弱国家であるため、治安を維持するための警察が長期間存在しないか、適切に機能していないケースがほとんどである。そのような状況の下、文民警察官による治安維持と警察制度整備・人材の育成は、長期的な平和と安定のための不可欠な基礎といえる。そのため、文民警察官のニーズは高まっており、展開中の 15 ミッション全体で 1 万 3 千人以上もの文民警察官が派遣されている²⁶。

しかし、我が国のこの分野での協力は、カンボジア PKO (UNTAC) への 75 名、東ティモールへの 2 度にわたる 7 名の派遣のみであり、2008 年 2 月以降の派遣はゼロにとどまっている。その原因としては、我が国において警察は地方自治体ごとに置かれており、実際の治安維持組織として国家警察は規模が小さいこと、我が国とは大きく異なる治安環境下で活動することへの懸念等が考えられる。しかし、同様の状況にある先進国の多くが文民警察活動への協力、特に実際の治安維持活動以外の現地警察の監視・人材育成事業を活発に行っており、我が国の活動は国力に比

²⁶ 例えば、豪連邦警察は、短期派遣であれば、年に 40 から 50 名派遣可能としている。独は 2010 年に連邦警察の下、国際派遣予定者のプール制度を設置した。各国の派遣状況については、UN Peacekeeping Fact Sheet, September 2012 <https://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

して極めて不十分と言わざるを得ない²⁷。(別図 (PKO における予算分担率、軍事・警察・文民派遣者数) 参照)

我が国の警察庁も、2005 年 9 月の「国際協力推進要綱」において、グローバル化が進展する中、「一国治安主義」はもはや過去のものであり、国際社会が連携して社会秩序の維持・安定を図る良い統治 (グッド・ガバナンス) のための重要な基盤づくりを支援することの重要性が増したとしている。更に、文民警察活動を効果的に実施するため、警察職員の意識改革を促し、調査研究を行うと共に、警察庁を PKO 業務の実施する主体として法的に明確に位置付け、教育訓練等を行う恒常的な体制の整備を検討するとの目標を掲げている。この推進要綱の実施状況に関する「総合評価書」(2008 年 12 月)によれば、国際協力人材のデータベースの作成や諸外国の体制についての調査研究等若干の進展はみられるものの、PKO への派遣に関しては法的整備も含め抜本的な改善はなされていない。また、東ティモールについては、派遣決定から実派遣まで 1 カ月と短時間だったため、事前に十分な教育訓練ができなかったとの反省点もあげられている。

以上のことから、文民警察活動へのさらなる協力の必要性和課題が明らかになっているのにも関わらず、効果的な措置は採られていないと言える。最も重要なのは、改善すべきという政治的な意思と、その意思を法制度的に位置付けるための本来業務としての法律上の明記²⁸、加えて実施面での具体的かつ大胆な措置である。警察法改正について、「総合評価書」では、国際協力に関する一般法の検討に併せて引き続き検討するとしているが、警察法の改正を切り離して進めることも十分可能である。いわば片手間で PKO に参加するのではなく、文民警察業務を警察の本来業務とし、迅速かつ効果的に文民警察業務に参加できるよう、特に人材育成への協力を中心とした体制を整備する必要がある。

最も重要なのが人材育成のため、国際警察センター²⁹を活用して PKO 派遣経験者や各国の専門家等による教育を計画的に行うことである。また、ニーズに応じた迅速な派遣にも対応できるよう、複数の派遣候補者を常時指定しておく登録制度も必要である³⁰。更に、PKO 業務についての情報と経験を組織として蓄積するために、

²⁷ 国連の Monthly Summary of Troop Contribution to UN Operations によれば、2012 年 9 月末現在、G 8 メンバー、豪州、NZ、中国、韓国のいずれも文民警察を派遣中。例えば、米及び加は、それぞれ個人派遣で 100 名以上を、豪州は、60 名以上を派遣中。カナダ、豪州、伊、中国等は、文民警察を訓練するためのセンターを設置している。

²⁸ 自然災害時に直ちに派遣される「国際緊急援助活動」については、1987 年の「国際緊急援助の派遣に関する法律」施行と同時に、警察法が改正され、本来業務とされたのに比し、1992 年の PKO 法施行以降、警察法上 PKO 活動は本来業務として明示的に位置付けられていない。

²⁹ 国際警察センターは、国際的な犯罪捜査、国際捜査共助、その他国際協力活動に関する研修や調査研究を行うため、警察大学校に設置されている施設である。

³⁰ 「総合評価書」によれば、すでに、警察実務に関する技術・知識の国際移転に関する研修受取者のデータベースはであるとされているが、このような国際協力と PKO ミッションにおける

少人数でも良いので、常時いずれかの PKO ミッションに文民警察官を派遣することが極めて有用である。このような継続的な参加を通じて、他国の文民警察官や国連との情報ネットワークを構築することが可能となり、円滑・効果的な派遣を促進することができる。加えて、PKO 派遣経験者が増えることにより、新たな人材育成・研修に生かすことができ、情報収集・訓練・派遣というサイクルが成立し、1つのキャリアとしても確立するであろう。

6. 文民の参加促進

これまでみてきたように、国連 PKO の性格と活動内容は大きな変化を遂げており、一言で言えば、武力紛争の終結確保から、平和と安定を長期的に確保するための、民主主義、法の支配、人権尊重といった多様な側面からの支援を、人道支援・復興・開発と連携しながら国造りを行う活動へと変革した。これは、とりもなおさず、PKO が軍を中心とした活動から、司法、行政、社会問題等幅広い分野における知識・経験を備えた人材による協力が不可欠となったことを意味する。例えば、最近の PKO ミッションをみると、南スーダン PKO ミッションでは、現地スタッフも入れると約3割が非制服要員（軍人及び警察）であり、また、東ティモール PKO ミッションでは、制服要員より非制服要員が多い。

このように文民の活動の重要性と要員のニーズが急激に増したにも関わらず、日本人の文民要員は約0.3%と極めて少ないことは、かねてより指摘されてきた³¹。特に、民主主義、法の支配といった西欧的な思想・制度とみられている分野で、日本人が我が国での経験や実績を生かした国造り支援を行うことは、途上国の政府・国民にとっても受け入れやすく、意義が大きいと、貢献度も高まると考えられる。

但し、警察を除く国連 PKO の文民要員は、基本的には各国からの派遣という形ではなく、国連により雇用されるので、政府の方針や意思決定のみで日本人の文民要員を急激に増やすことは困難であり、多面的な改善策が必要となる。国連 PKO に限らず、国際機関の邦人職員数は「望ましい職員数」をはるかに下回っていることから、この問題を解決するには、その根源的な問題の一つ一つに対する、丁寧で息の長い努力が必要である。

対策の第一は、必要とされる能力を備えた人材の育成である。専門知識とフィールド経験を兼ね備えることは必須であり、そのための研修を行う「平和構築人材育成事業」は、修了生を国際機関や国連 PKO ミッションへ送っており、一定の効果をあげている。しかし、軍民連携が重要になった現在、各機関毎に行っている人材育成を統合して、政府全体としてさらに強化すべきと考える。具体的には、前述の

文民警察の任務は必ずしも一致しないので、別の登録制度が必要であろう。

³¹ 外務省の平成24年度行政事業レビュー資料によれば、2011年において文民要員約5,800名のうち、日本人は約20名。

「国際平和活動に関する大綱」に基づき、民間人のみならず公務員も含めた人材育成を行うセンターを設置することが適当である。このセンターで研修を受けた者をロスター登録し、実派遣や経験の共有、ステップアップについてもきめ細かくフォローする必要がある。

また、実務経験を積む上で有用な制度として、UNV（国連ボランティア）とJPO制度も活用できる。UNVは、2年間国連PKOミッション等のフィールドでの経験を積む制度であり、JPOは、2年から3年にわたり国際機関（本部又はフィールド）で経験をつめる極めて有用な制度である。現在国際機関で活躍している邦人職員の多くは、この制度をステップとして正規ポストを得ている。しかし、政府全体の国際機関への拠出削減や行政事業レビューの結果もあり、UNVやJPOによる派遣数は激減している。英語又は仏語で欧米流の報告作成やプレゼンテーションを行わなければならないというハンディを負っている我が国の若者にとって、国際機関で活躍するための最も効果的な手段が削られているというのは、極めて由々しき事態である。国際的な人材育成の柱として大幅に強化すべきである。

第二に、フレキシブルなキャリアステップの必要性である。国連PKOのみならず、国際職員として勤務することは日本人にとって、ハードルが高いが、その大きな原因の1つが、雇用の安定性の欠如である。国連PKOミッションは数十年続く場合もあるが、多くのミッションは数年で終了又は縮小する。すなわち、その後は、自力で別の仕事・ポストを探さなくてはならない。このような不安定性が、精神的に大きな負担となることは容易に想像できる。一般的に欧米では、「組織」に就職するのではなく、「職種」に就職するため、いったん組織を離れても、経験が生かせる新たなポスト（例えば、援助機関、コンサルタント、NGO、大学・研究機関等）を探すことは比較的容易であるが、我が国ではかなり困難である。同様の問題は、青年海外協力隊（JOCV）にもあるが、近年では、途上国での困難な環境での経験が高く評価されるようになり、多くの自治体職員・教員採用試験で優遇措置がとられている³²。時に数十カ国もの国籍の同僚と共に紛争後の国造りを支えるという稀有な経験は、あらゆる分野でのグローバル化が至上命題の我が国において、極めて貴重な人材である。元々の専門分野での知識に加え、バイタリティー、チームワーク、責任感を備えた人材が、国連PKOミッション後、別のミッションや国際機関で勤務するというオプションに加え、我が国の様々な組織・機関で活躍できるという受け皿が用意できれば、国連PKOへの参加を志す若者が増えるであろう。そのために、政府は、地方自治体を含む公的機関、大学・研究機関等に、PKO経験者の採用に当たって優遇措置を採るよう働きかけるべきである。

³² JICAの帰国JOCV等採用優遇措置一覧（2012年1月16日）によれば、国際貢献経験者に対する採用のための特別枠を設けたり、試験科目の一部免除・変更を行っている自治体が増加している。

第三に、上記の点と表裏一体であるが、すでに組織で勤務し、国連 PKO への参加を志す者が、復帰の保障の下でも参加できるようにすることである。有力な人材が数年間職務を離れるというのは、どの組織にとっても一時は痛手となるが、長期的に考えれば、日本で勤務しては得られない視野の広さや創造的なアイデアがもたらされ、同僚への刺激や組織の活性化につながる。PKO 文民ミッションの中には、会計・通信・ロジスティックといった、日本の民間企業で培われる専門知識を活用できる余地も大きい。日本社会全体として、国連 PKO への後押し、さらにそこでの経験を国内でも活用するという姿勢が必須であろう。

第四に、派遣可能な人材のためのロスター制度である。国連 PKO のミッションでは、具体的なポストに応じ、必要とされる能力や経験を備えた人材を即座に提供することが重要である。そのため、諸外国では近年ロスター制度をとる国が多く³³、我が国も①民間ロスター（人材育成事業の修了者や民間の有意な人材）と②公務員ロスター（司法制度や人権分野等、国連 PKO に関連の深い活動の公務員専門家）を設け、例えば 30 日間で派遣できる態勢を整えておくことが効果的である³⁴。このような制度は登録者に関する情報を常にアップデートする必要がある等手間もかかるが、派遣経験者の経験の共有、再訓練・再派遣にも役立つため効果が高いと考える。

7. 高位ポストにおける貢献

日本が国連 PKO に初めて参加して以来、13 件の国連 PKO ミッションを通じて、日本の得意とする分野を中心とした日本らしい活動を行い、能力、規律、士気の各側面について国際的に高い評価を得てきた。これらの日本らしい活動は、自衛隊、警察、文民の組織・個人によって積み重ねられたものである。しかし、事務総長特別代表（以下、SRSG）やフォースコマンドー（以下、FC）等、高位ポストの側面からの貢献は、ユーゴスラビアやカンボジアにおける明石康氏及び東ティモールにおける長谷川祐弘氏以来見られない。

³³ イギリスは、外務省、国防省及び国際開発省の 3 者により設置された安定化ユニットの下で、緊急に派遣される安定化対応チーム(stabilization response team)のメンバーとして 200 名の公務員及び 900 名の民間人のロスターを有している。アメリカは、国務省の下、文民による緊急対応隊(civilian response corps)のため、48 時間以内に対応する専任の文民 250 名、スタンバイ要員の公務員 2000 名、予備役の公務員 2000 名のロスター制度を有している。ドイツは、国際平和オペレーションセンター(Center for International Peace Operation)で人材育成と登録を行い、専門家約 1200 名が登録されている。スイスは、外務省の下に平和構築のためのスイス文民専門家プールを設置し、選挙監視や人権分野での文民の派遣のための制度を設置している。

³⁴ 我が国でも、自然災害時の国際緊急援助隊医療チームを民間医療関係者のロスター制度に基づいて派遣している。登録者は、定期的な訓練を受け、緊急時には 48 時間以内にチームを編成し、派遣できる態勢になっている。

SRSG や FC 等高位ポストの人材を輩出することは、次のような観点で日本の国連 PKO へのコミットメントをより強固なものにすると考えられる。第一に、SRSG や FC 等高位ポストに日本人が就任することにより、国民レベルで国連 PKO に関心を持ち、より前向きな姿勢でコンセンサスを形成できるという観点、第二に、国連 PKO に大きな影響力を有する高位ポストに就任することにより、国連 PKO そのものに対し、日本人が文化や技術において有する創造力、真面目さ、或いは東日本大震災で見られた社会的強靱性や協調性といった「日本らしさ」を発揮できるという観点である。日本は、これまで平和構築に向けた「知的リーダーシップ」の発揮に力を注いでおり、国連における「平和構築委員会」の創立メンバーとして、東ティモールやアフガニスタンの平和構築に関し、国連安全保障理事会でリード国を努めている。また、「人間の安全保障」という理念の旗振り役を当初から務めてきていることから、SRSG や FC 等高位ポストにおいてリーダーシップを発揮する素養は十分にあるものと考えられる。

軍事部門における FC 等、高位ポストについて派遣国、派遣先 PKO 及び経歴の関係を調査したところ、いくつかの特徴が見られる（別表（各国のフォースコマンドー等の略歴）参照）。第一に、派遣国については、国連 PKO への軍事要員派遣数が多い国が高位ポストを占める傾向にある。第二に、派遣先 PKO については、アフリカへの国連 PKO については、AU 加盟国かつアフリカ地域に大口の派遣実績を有する国が多い。第三に、経歴については国連 PKO や多国籍軍の活動において、司令部や停戦監視グループ等の上級将校や派遣国部隊の司令官、あるいは駐在武官経験者といった、国際的なレベルでの顕著な業績を有するものであることが多い。一方で、韓国やフィンランドといった国連 PKO への大口の派遣実績を有していないが、FC 等を輩出している国も存在する。国連が FC 等を選定する際の条件等については明らかではないものの、国連 PKO への派遣数等に見られるように「国連 PKO（多国籍軍の活動）にどの程度、どの様にコミットしてきたか」ということと、経歴から見られるように「国連 PKO（多国籍軍の活動）でどの程度国際的なレベルでの業績を有するか」といったことが考慮されるものと推測される。日本が将来、FC 等高位ポストを追求するに当たっては、これらを満たすべく国内における優れた業績に加え、国際的に評価されるポストを積極的に追求するといった人材育成を図っていく必要がある。

8. 女性参加の促進

紛争が女性に与える大きな影響や、平和構築における女性の特別の役割はかねてより意識されてきたが、2000 年の国連安全保障理事会決議（1325）³⁵によって女

³⁵ 安保理決議 1325 では、紛争予防・和解・平和構築における女性の役割の重要性及び女性の

性の参加促進が国連 PKO におけるプライオリティーの1つとして位置づけられた。特に、多機能型の PKO においては、紛争後の治安維持、女性に対する暴力の撲滅、女性の政治決定への参加促進、司法制度改革を通じた女性の権利の確保、社会への再統合、復旧・復興活動等、あらゆる側面で女性の視点が欠かせない（「ジェンダーの主流化(gender main-streaming)」とも言われる）。

そのための施策の中でも重要なのが、PKO 要員における女性の増加である。現在は、軍事要員及び警察要員について女性の占める割合は、それぞれ 3%、10%であり、国際文民スタッフについては約 3 割となっている³⁶。女性要員が増えることにより、性犯罪等に関する相談や報告がしやすくなり、女性権利保護の面だけでなく、治安情報収集にも資する。また、治安制度改革には、現地の女性の声を取りあげると共に、女性警察官の採用・訓練も不可欠であり、国連 PKO ミッションの中に十分な人数の女性の警察要員がいることが重要となる。そのため、2009 年には、国連は女性警察要員の割合を当時の 8% (2009 年) から 2014 年には 20%に増加させるとの目標を掲げた³⁷。

このような動きを踏まえ、インドはリベリアに、バングラデシュはハイチに、そしてサモアは東ティモールに女性のみによる警察部隊を派遣して注目を浴びた。これは、現地社会に大きなインパクトをもたらし、現地の女性に安心感を与えるのみならず、いわばロールモデルとなって、女性の地位や政治・社会の参加を大きく促す力となっている。日本国内においても、女性が被害者となる犯罪の捜査や保護活動を含め、幅広い分野で女性警察官の特性が生かせるとして、女性警察官の割合を増やす明確な目標が示された³⁸。国内外を問わず、暴力の被害者の保護や治安維持体制の強化に女性の力が不可欠ということが強く認識されたことを踏まえ、前述の警察官派遣においては、できる限り積極的に女性の要員を選定すべきである。

また、国際文民要員に占める女性の割合は、約 3 割と制服要員に比較して高いが、半数を目指して増加をはかる余地があり、国連は、フィールド職員の採用において、ジェンダー・バランス確保の観点から女性の積極採用を方針としている³⁹。我が国にとっては、この点は有利とも言える。例えば、国際機関職員となる登竜門ともいえる JPO 制度について、我が国では志願者・合格者共に女性が圧倒的に多い⁴⁰。PKO

参加の重要性を確認したうえで、国連事務総長に対して、国連事務総長特別代表 (SRSG) により多くの女性を任命すると共に、軍事監視、文民警察、人権・人道分野にかかわるフィールド・オペレーションにおいて、女性による役割と貢献を高めるよう要請している。

³⁶ Women in peacekeeping,

<http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/womeninpk.shtml>

³⁷ 国連 Press Release, PKO/218,WOM/1751(2009 年 8 月 7 日)

³⁸ 平成 24 年度警察白書によれば、平成 35 年に女性警察官を約 10%とするとの目標。

³⁹ DPKO Policy Directive2006, Ten Year Impact Study, 2010

⁴⁰ 外務省、「JPO 派遣候補者選考試験応募者数及び派遣者数」(2012 年 4 月現在)によれば、2011 年の派遣者は、男性 4 名、女性 21 名。

派遣経験のある女性と NGO の女性職員や平和・開発関連分野の女性研究者との交流を促したり、メンタリングするシステムを整備することにより、より多くの意欲のある女性が国連 PKO を活動の選択肢の一つとすることにつながるであろう。

9. 「国際平和活動センター」(仮称) の設立

近年の国連 PKO を成功させるためには、紛争予防、平和構築、民主化、復興支援等の措置を含めた軍事・警察・文民各部門による有機的な連携による包括的な対応が必要であり、これらを踏まえ軍事・警察・文民各部門に必要な提言を実施してきた。国際情勢の変化に伴う国連 PKO の変化に対応し、軍事・警察・文民各部門を現場において有機的に連携させるためには、総合的な人材育成、調査・研究及び情報収集・発信が必要不可欠である。

諸外国に目を転じると、軍の訓練施設或いは研究施設から発展した教育・訓練センター或いは調査・研究機関が依然として多いものの、いくつかは、文民部門の教育・訓練を共同で行ったり、支援している組織もある。カナダのレスター・ピアソン・カナダ国際平和維持センター(以下、PPC)、米国の災害管理人道支援センター(以下、COE)、NATO の軍民協力研究センター(以下 CCOE) は、軍人、民間人に加え外国人が人材育成、研究を実施するとともに、民軍協力を力点を置いている点で注目すべきである。

日本においても、軍事部門では、防衛省の国際平和協力センターや国際活動教育隊、文民部門では広島平和構築人材育成センターといった人材育成、調査・研究を行う機関が設立されている。現場において密接な民軍協力を実施していく上で必要な交流はそれぞれの組織レベルで実施されているものの、国連 PKO において平和構築と民軍協力が不可分ともいえるほどに重要であることから、相互の組織間の交流の活発化のみならず、恒常的かつ一体的に人材育成、調査・研究を実施していく必要があるとともに、積極的に情報収集・発信を行うことが必要である。これらを充実していくためには、次の四つの要件を備えた人材育成のハブとしての「国際平和活動センター」(仮称) の設置が必要となる。

第一に、人材育成の内容及び対象について、国連 PKO の基本的事項は勿論、軍事・警察・文民のそれぞれの責任が重なり合う分野のあり方や分担すべき分野については横断的・包括的に教育すべきであり、自衛隊、警察、各省庁、国際機関、NGO 等の職員が参加できるようにすることが必要である⁴¹。国連 PKO の概念では、紛争予防、平和創造・平和執行、平和維持、紛争後の平和構築と紛争再発防止の一連の流れからなる「国際の平和と安全を維持するために実施する幅広い活動」という

⁴¹ 必ずしも当該センターにおいて自衛隊、警察、各省庁、国際機関、NGO 等全ての組織の全ての教育・訓練を実施するという趣旨のものではなく、各組織の専門的な分野については各組織が行うものである。

捉え方をしているものであり、これらにおいて停戦監視、治安維持といった軍事・警察部門の活動と人道支援、インフラ整備、人権の保護、選挙支援等文民部門の活動が相互補完的に実施されている。また、治安部門改革（SSR）や武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）等そもそも軍事・警察・文民各部門の参加が必要な活動もある。このような情勢においては、恒常的に軍事・警察・文民相互の特性・能力を理解し合うとともに官民の関係を強固にしていく必要がある。

第二に、調査・研究を行い、政策シンクタンクとなり得る学術的なセンターであることが必要である。現在、国連 PKO 及びこれに関連する平和構築や民軍協力については、世界的な規模で学術的研究が進んでおり、日本においても多数のこの分野に関する専門家が存在し、国連 PKO に関するフォーラムやセミナーも多数開催されるようになった。問題は、こういった知見や 20 年に及ぶ国連 PKO への参加経験を如何に整理・深化して対外的に発信し、政策面での方針につなげていくかであり、資金面の手当も伴う学術的研究と現場における実践のサイクルを構築することが必要である。このような研究と実践に基づく成果の発信が、現在日本で実施している平和構築分野の取り組みの 1 つである「知的貢献」として世界に評価されるものとなるであろう。また、平和構築人材育成事業において既に実施されている、キャリア構築サポートにみられる就職先の斡旋や学生に対する学位・修了証の発給も、将来の有望な若者へ門戸を開くために必要となるであろう。

第三に、国際的な情報収集・発信力をもつセンターとなる必要がある。これは、国連 PKO は、国際組織の中で多国籍の軍事・警察・文民各部門の参加者がまとまって行う活動であり、根本的に国際的である必要があること、世界各国が参加してきた様々な国連 PKO の経験や研究内容を共有できることから重要である。諸外国の教育・訓練センターでは、その多くが外国人を受け入れており、PPC や COE では多くの教授、職員、受講者などが外国人である⁴²。このような国際的なセンターとすることにより、人材育成、調査・研究をより一層深化させ、国連 PKO に関する情報収集や調査・研究の成果の発信が効果的に実施していくことができ、国際的な「知的貢献」が可能となる。国際的な情報収集・発信に当たっては、PPC、COE、CCOE をはじめとする世界各国の機関、シンクタンク、NGO 等との幅広いネットワーク化、英文によるインターネット情報発信、出版が必要となることはいうまでもない。

第四に、文民部門について、育成した人材をスタンドバイ要員としてプールし、必要な能力と経験を持つ人材を迅速に派遣できる機能を持ったセンターであることが必要である。このため、センターで研修を受けた、あるいは UNV・JPO を含

⁴² 塩口哲朗「国連平和維持活動（PKO）の新たな方策—PKO センター設立の提言—」， P11， 世界平和研究所， 2001

め国連 PKO 等参加経験を有する公務員と民間人に対し、ロスター登録制度を活用して平素から人材をプールするとともに、適時に派遣できるよう、国連の採用プロセスに日本の紐付きポストを確保していくことが必要である。この際、センターに国際的な情報発信力があればあるほど、より有為な人材を迅速に派遣できることとなるであろう。

このような要件を備えたセンターの設置に当たっては、まさに各省庁・NGO 等の縦割りを排したオールジャパンとしての検討委員会が必要となるであろう。既存の国連 PKO 等の人材育成組織を基盤としてセンターの設置を考えるならば、学際化された組織であることと文民部門の人材育成と就職支援のシステムを有している観点から広島平和構築人材センターがその候補として考えられる。この際、防衛省統合幕僚学校国際平和協力センターが軍事部門の教育機関として重要な役割を果たすこととなるであろう。但し、包括的・横断的な教育・訓練や国際的な情報収集・発信力の充実の観点から立地の場所としては東京近郊が望ましいという課題がある。また、センターを政府機関とするのか政府機関としないのかでそれぞれのメリットとデメリットを考慮する必要がある⁴³、総合的な検討が必要となるであろう。

10. ODA との連携

紛争後の国々は、治安、社会・経済インフラ、法制度、人材・技術の全てが大きく傷ついているため、長期的な安定と復興をめざし、国連 PKO ミッションが開発・人道援助機関と一体となって平和の維持・構築に努力している。従って、国連 PKO ミッションと ODA との連携が非常に重要である。我が国においても、従来から連携強化を要望する声が強い。我が国の自衛隊や警察が国連 PKO ミッションに派遣された場合、その能力や専門的知見を我が国の ODA を組み合わせることにより、相乗効果を生み出し、援助の効率性を高めることができる上、我が国の援助を現地や国際社会によりアピールできるというメリットがある。特に我が国は、これまで施設部隊を派遣することが多く、ODA との親和性も高いと言える。かつては中長期的な開発援助が中心だった我が国の ODA も、「人間の安全保障」を最も重要な基本理念の一つと位置付けて以来、緊急援助段階から開発への継ぎ目のない支援を実施するための様々な制度の導入や改善も実施され⁴⁴、平和構築分野での取り組みが強化されてきた。実際に、東ティモールやハイチにおいては、自衛隊による PKO

⁴³ アメリカの COE は政府機関であり、カナダの PPC は非政府機関である。一般に政府機関とする場合は財源の担保と官民の一体化が、政府機関としない場合は国内外の NGO 等の積極的な参加・ネットワーク化やより高度な学際化等がメリットとして考えられる。

⁴⁴ 紛争予防・平和構築無償、緊急開発調査等のスキームの導入や、治安が不安定な段階から職員の派遣を可能にするための危機管理・安全管理の充実等があげられる。また、2009 年には、JICA 事業の平和構築に関する課題別指針が改定された。

活動と ODA との連携も実施されている⁴⁵。

しかし、これまでの PKO と ODA の連携は、アドホックかつ現地中心のイニシアティブに頼ってきたと言わざるを得ない⁴⁶。PKO 活動はあくまでも国連の活動であり、我が国から派遣されている部隊・人員も、国連の指示によって活動するため、連携は容易ではなく、関係者の緊密な情報の共有と柔軟性が不可欠であることは言うまでもない。但し、我が国の政策をみると、ODA 大綱や中期政策、JICA の平和構築に関する課題別指針のいずれにも、国連 PKO ミッションとの連携について言及はない。もちろん、ODA 大綱が定める通り、我が国の ODA が軍事援助や紛争の助長につながらないように十分な配慮は必要であるが、軍民それぞれの分野での優位を生かした連携の重要性は増している。このような連携をより継続的・効果的かつ体系的に実施するためには、現場レベルでの地道な連携に加え、平時から政府一体となって政策立案・実施の監督・情報共有・経験の蓄積を行える枠組みが望ましい。具体的には、ODA との連携による相乗効果を念頭におき、「国際平和活動に関する大綱」によって、防衛省、警察庁、外務省、JICA 等の関係省庁から担当者を出向（又は併任）させて小規模のユニットを設置することが一案である。これにより、我が国関係者間の情報共有と連携促進、さらに経験の蓄積が促進される。

また、自衛隊による国際社会の平和と安定のための協力活動は、イラク復興支援、ソマリア海賊対策等いわゆる「特措法」による活動に広がっているため、上記ユニットが設置された場合には、PKO 活動のみならず、特措法（将来的に一般法が成立した場合には一般法）に基づく自衛隊の活動も視野にいれるべきである。

⁴⁵ 平成 22 年度外務省第三者評価の 1 つである「平和構築のための支援の評価」によれば、東ティモールに派遣された自衛隊は道路補修機材等を残置・譲渡し、日本政府は ODA を活用して機材の維持管理についての人材育成を行った。また、ハイチにおいては、自衛隊部隊が地震で崩壊した結核療養所のがれきを除去し、ODA で給水設備の設置を行ったとの事例がある。

⁴⁶ 内閣府 PKO 事務局実施の第三回国際平和協力シンポジウムにおける元ハイチ国際平和協力隊連絡調整員であった自衛隊員の発表によれば、現地で月に 1 回、大使館、連絡調整事務所、JICA、日本の NGO、国際機関の日本人職員等が参加する情報交換会を実施し、連携を期待できる案件を調整していた。

おわりに

我が国が長引く不況に苦しみ、東日本大震災からの復興もままならない現在、我が国が他国における平和維持や平和構築への努力を強化する必要はないのではないかという声もあろう。日本が自信をなくしていると言われていた今こそ、世界全体を見渡してみるべきではないだろうか。名目 GDP では、日本は第二位から第三位となったが、世界には 190 を超える国がある(注:我が国が承認している国と我が国を併せ 195) 中での第三位である。人口数では第十位である。つまり、グローバルに見れば、日本は経済規模も人的規模でも明らかに立派な「大国」である。

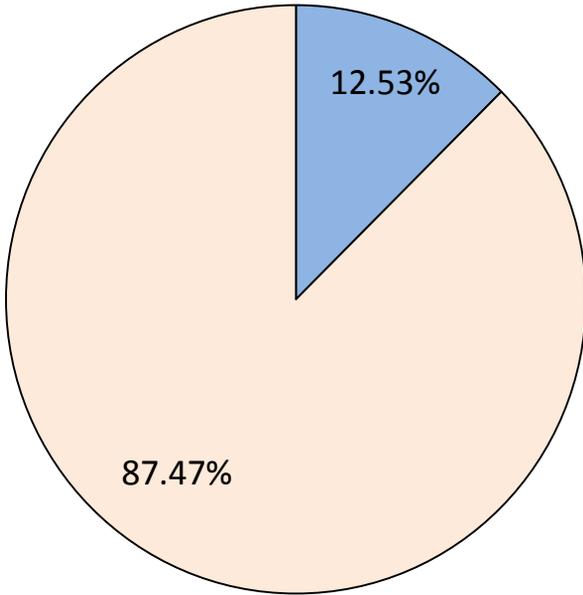
数字の面だけではない。東日本大震災の際、世界中からあれほど多くの心のこもった支援がよせられたのは、日本のこれまでの協力に対する恩返しの意味と共に、日本国民が見せた規律正しさ、忍耐、思いやり、チームワークといった徳に対して、世界中が感動し、賞賛したからにはほかならない。このような美徳は、我々にとってはあたりまえに見えるかもしれないが、世界的には貴重な価値といえる。想像を超える未曾有の被害と困難な環境の中で、お互いに思いやりをもって助け合う姿は、国や文化の違いを超えて、国際社会に勇気を与えた。このような姿勢は、紛争から立ち上がり、新たに国造りをしようとする国にとっても、本質的に重要な要素であり、日本国民の能力が大きく生かせる分野であることは明らかである。

また、グローバル化と相互依存関係が一層進展している国際社会の中で、我が国が今後も平和と繁栄を享受し続けるためには、国際社会のルールや制度作りの中で、日本の利益も適切に反映されるよう、発言力を保持し続ける必要がある。特に、世界の平和と安全に責任を有する安全保障理事会の常任理事国入りをめざすのであれば、国力にふさわしい、一層効果的な貢献を行うことは不可欠であろう。この意味でも、最も困難な状況にある国・地域を支援する PKO 分野での貢献の拡充が望まれる。この提言案を含め、すでに多くの改善策が提案され、問題意識は政府関係者や政治家の多くに共有されている。残るは、提案を実施に移す政治的決断力であろう。

PKOにおける予算分担率、軍事・警察・文民派遣者数

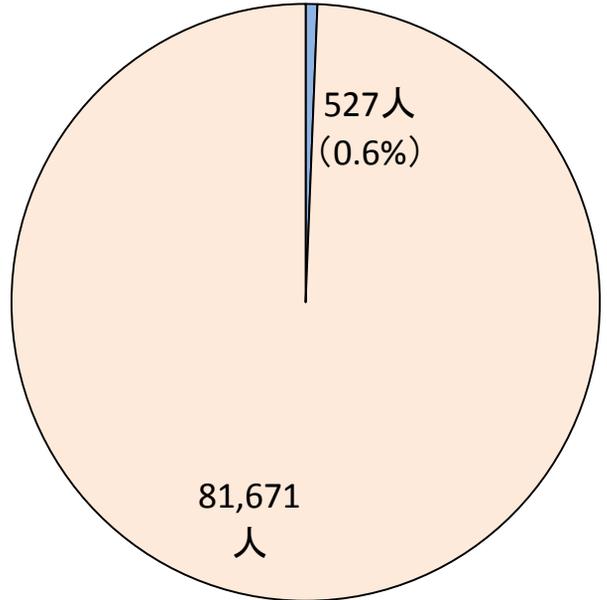
予算分担率(2011年)

■日本 □世界各国



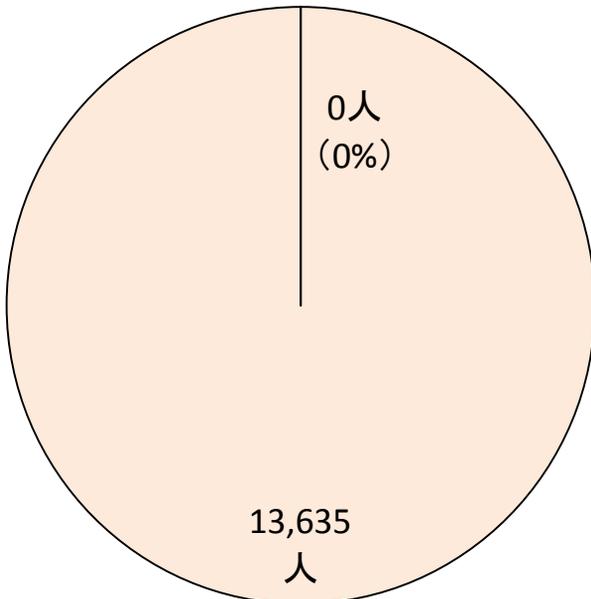
軍事要員派遣者数(2012年10月)

■日本 □世界各国



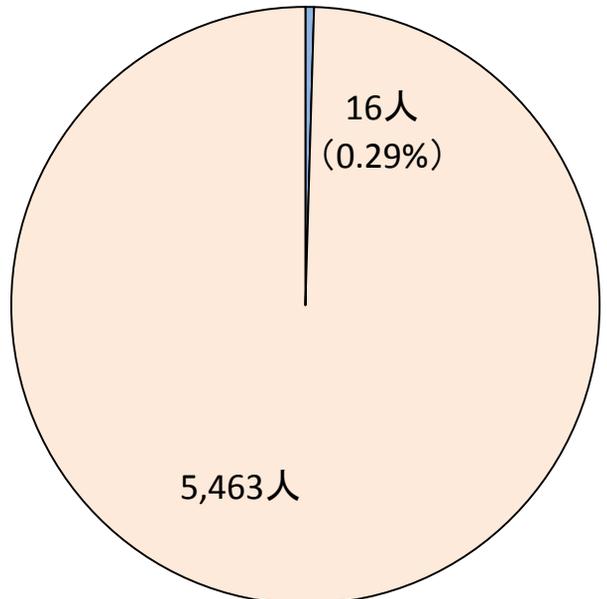
警察要員派遣者数(2012年10月)

■日本 □世界各国



文民要員派遣者数(2012年1月)

■日本 □世界各国



各国のフォースコマンドー等の略歴

FC氏名 国籍	対象PKO	略歴	備考
Major General Moses Bisong Obi ナイジェリア	UNMIS(スーダン)	セクター副司令官(UNAMSIL: シェラレオーネ) 監視グループ司令官(ECOWAS: 西アフリカ諸国 経済共同体) チャド多国籍軍司令官	PKO派遣数5,556(5位) AU加盟国
Lieutenant General Tadesse Werede Tesfay エチオピア	UNISFA(アビエイ)	エチオピア軍統合教育部長	PKO派遣数5,697(4位) AU加盟国
Lieutenant General Chander Prakash インド	MONUSCO(コンゴ)	在仏駐在武官 停戦監視グループ上級作戦将校(UNIIMOG: イラ ン・イラク)	PKO派遣数7,846(3位)
Lieutenant General Patrick Nyamvumba ルワンダ	UNAMID(ダルフル)	ルワンダ軍兵站部長	PKO派遣数4,584(6位)
Major General Muhammad Khalid パキスタン	UNMIL(リベリア)	停戦監視員(UNTAC: カンボジア)	PKO派遣数8,958(1位)
Major General Abdul Hafiz バングラディッシュ	MINURSO(西サハラ)	連絡将校(イラク・クエート停戦監視ミッション) 副司令官(UNOCI: コートジボアール) 連絡将校長(MINUCI: コートジボアール)	PKO派遣数8,841(2位)
Major General Fernando Rodrigues Goulart ブラジル	MINUSTAH(ハイチ)	停戦監視員(ONUMOZ: モザンビーク) セクター司令官(UNMIN: ネパール) PKO局上級連絡将校	PKO派遣数2,200(11位)
Major General Young-Bum Choi 韓国※	UNMOGIP(インド・パキ スタン)	韓国軍民軍協力センター長(イラク) 韓国軍衛生支援グループ司令官(MINURSO: 西 サハラ)	PKO派遣数619(33位)
Major General Chao Liu 中国	UNFICYP(キプロス)	在印駐在武官 停戦監視員(西サハラ)	PKO派遣数1,870(16位)
Major General Iqbal Singh Singha インド	UNDOF(シリア・イスラ エル)	兵站部長(国連エリトリア・エチオピアミッション)	PKO派遣数7,846(3位)
Major General Paolo Serra イタリア	UNIFIL(レバノン)	西部地域コマンド司令官(ISAF) NATOイタリア緊急展開軍参謀長 在米駐在武官	PKO派遣数1,124(20位)
Major General Juha Kilpia フィンランド※	UNTSO(シリア・イスラ エル)	作戦部長(UNIFIL: レバノン) 作戦部長(UNDOF: シリア・イスラエル)	PKO派遣数197(52位)

※は、PKO部隊のフォースコマンドーではなく、停戦監視グループの長を指す
各PKOミッションのフォースコマンドー等の略歴は2012.11現在のもの(出典: 国連HP)より筆者作成
PKO派遣数は、2012.11現在のもの(出典: 国連HP)より筆者作成