

「PKOの在り方に関する懇談会」中間取りまとめ

平成23年7月4日
PKOの在り方に関する懇談会

I はじめに

「PKOの在り方に関する懇談会」は、「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法という。）が平成4年8月に施行されて以来、約20年間にわたる国連PKO等^(注1)に対する我が国の協力とその成果を総括し、今後の我が国の国連PKO等に対する協力のあり方を検討することを目的として、平成22年10月より、東内閣府副大臣を座長に、内閣官房、外務省、防衛省の各担当副大臣等の他、警察庁及び海上保安庁の幹部が出席し、現場の意見も聴取しつつ、平成23年7月まで計7回の会合及び有識者からのヒアリング1回を行った^(注2)。この間に東日本大震災が発生し、懇談会関係者の多くが同震災への対応に最前線で当たってきたこともあり、議論を中断せざるを得なかったが、今般、これまでの議論を中間取りまとめとして整理することとした。

以下に主要点を記す。

- 1 過去19年の間に、国際環境の変化とともに国連PKO自身の在り方も大きく変遷する中で、我が国が国際平和協力により積極的に取り組むことが、グローバル化が進む国際社会における我が国自身の国益確保にとってますます重要になってきた。このことを踏まえ、今後我が国が国連PKO等において一層の役割を果たすべきだという認識で一致し、我が国の国際平和協力における新たな理念を明らかにすることとした。
- 2 我が国のより積極的な国際平和協力を可能とする上で、法制面や能力面において検討すべき幅広い課題を整理し、今後の検討の基礎を示すこととした。
- 3 今般の中間取りまとめで示された課題の多くは、政治のリーダーシップなしには容易に解決し得ず、今後の議論においても政治レベルの関与が不可欠である。このため、これらの諸課題については、政治レベルで必要な判断を示しながら、今般の懇談会に参加した府省庁を中心に、引き続き検討を進めていくことが適当である。

(注1) PKO法上の国際連合平和維持活動、人道的な国際救援活動及び国際的な選挙監視活動を指す（以下同じ。）。

(注2) 平成22年12月には「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」が策定され、「国連平和維持活動の実態を踏まえ、PKO参加五原則等我が国の参加の在り方を検討する」こととされた。本懇談会における検討も、同大綱に言う「我が国の参加の在り方」の検討の一環と位置付けられる。

II 今後の我が国の国際平和協力の在り方

1 現状認識

(1) 国際環境の変化に伴う国連P K Oの変遷と新たな課題

国際社会のグローバル化の進展に伴い、一国で生じた混乱や安全保障上の問題が直ちに国際の平和と安定、繁栄に影響を及ぼすリスクが高まっており、かつ、こうした混乱や問題はますます増加する傾向にある。特に、脆弱国家や破綻国家は、当事国や地域が単独で問題を解決する資源や能力を十分に持っていないため、国際社会全体で対応する必要のある地球規模の課題である。こうした問題は、近年、中東・アフリカ地域の諸国に生起する傾向が強く、今後もこれらの地域が国連P K Oの主たる活動の舞台となるであろう。

グローバル化の進展に伴って国際社会における相互依存関係が深まるにつれて、主要国間で大規模紛争が起こる蓋然性は低下してきた。最近の紛争はむしろ、国家間紛争から、一国内における内戦や、一国内の内戦に近隣諸国が何らかの形で関与するような複合的な紛争へと質的に変化してきている。

このような変化に合わせ、国連P K Oの任務も、次のような多様化の過程を経てきた。すなわち、近年の国連P K Oでは、当事者間の停戦合意を支える平和維持ばかりではなく、紛争直後から展開し、場合によっては実力の行使を伴う文民保護や、当事国政府が安定的な平和を回復するまでの間における暫定的な安全の提供、更には長期的な平和構築がより重要となっている。

平和構築の具体的な例として、最近の国連P K Oミッションには、元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰（Disarmament, Demobilization and Reintegration：DDR）、地雷対策、治安部門改革（Security Sector Reform：SSR）その他の法の支配に関連する活動、人権の保護と促進、選挙支援、統治機能の回復と拡充への支援、人道支援や社会経済の復興・開発を担当する主体との調整といった任務も付与されるようになっている。

このように、国連P K Oの任務が紛争後の平和構築にまで広がっていくにつれて、各ミッションに参加する要員についても、文民の専門

家や警察官等、幅広い知識や専門性を有する非軍事分野からの人材を組み合わせることで、軍事・警察・文民の各構成員が相互補完的に活動する必要性が高まっている。

一方、大規模な国連PKOミッションの増加に伴い、要員数や利用可能な資源の面で国連PKOはいわば伸びきった状態にある。国連PKOの要員数と予算額は過去10年間でともに5倍程度まで増加しており、個別の国連PKOミッションにおける部隊・要員や機材等の不足（能力ギャップ）を埋めることが重要課題となっている。

（2）我が国による国際平和協力の実績

我が国は、PKO法施行以来、同法に基づき、過去19年間に26件の国際平和協力業務（国際連合平和維持活動、人道的な国際救援活動及び国際的な選挙監視活動に対する協力）を実施し、着実に実績と経験を積み上げてきた。自衛隊はこのうち半数に相当する13件の国際平和協力業務に部隊又は個人派遣の形で延べ約7000名を参加させ、また、文民警察要員もこれまでに3件の国際平和協力業務に82名を派遣した。これら自衛隊及び文民警察をはじめとする我が国要員の活動は、能力、規律、士気の各側面について国連及び派遣先国より高い評価を得つつ、いずれも成功裡に実施されてきた。なお、文民警察の活動については、カンボジアで犠牲があったことは忘れてはならない。

（3）我が国による国際平和協力に対する国内の評価

我が国による国際平和協力の実績等を背景に、国連PKO等への参加に対する国民の考え方も変化し、より多くの国民が支持するようになってきている。PKO法施行2年後の平成6年度に実施された「外交に関する世論調査」では、国連平和維持活動に「これまで以上に積極的に参加すべきだ」、又は「これまで程度の参加を続けるべきだ」と答えた者の合計が58.9%であったのに対し、平成22年度と同調査では両者の合計は85.2%にまで上昇している。

(4) 我が国が有する能力の十分な活用

一般的に武力紛争の停戦を受けて設立される国連P K Oは、主要な当事者の同意、不偏性、並びに自衛及び任務防衛以外の実力の不行使といった原則の下で、国連安保理の決議に基づいて行われる非強制的な活動である。また、国連P K Oによる実力行使は、他の手段が尽くされた場合の最終手段として、国連が定める武器使用基準に従い抑制的に行われている。このような基本的性格を有する国連P K Oは、広く国際社会に正当性を認められている活動である。我が国としても憲法の枠内で積極的に参加していくことが適当と認められるものである。

実際には、これまでの我が国の国連P K Oに対する協力は、P K O参加5原則^(注3)の下、P K O法制定当時の国連P K Oの実態を踏まえつつ、当時の国内世論及び国際的な動向にも配慮して抑制的に構築された制度に従って、かつ運用上も慎重に、行われてきた。

そのような制約の下にありながらも、我が国は、過去26件の国際平和協力業務を通じて着実に実績と経験を積み上げ、日本らしさを活かし、得意分野を中心とした活動における高い能力と貢献に対して国際的な評価が高まってきている。東日本大震災に際しては世界各国からお見舞いのメッセージと支援の申し出が寄せられたが、その背景には、我が国の長年にわたる国際協力及び国際貢献の実績と、それに対する良好な評価があるものと考ええる。

しかしながら、広く国際社会には、我が国よりも積極的に国連P K Oに派遣している国連加盟国は数多く存在し、また、近年では、既述したとおり、警察・文民の要員へのニーズが高まる中、我が国の文民専門家も国連P K Oの現場で積極的に活動し高く評価されており、国連等の現場からは、高い能力を有する我が国要員の一層の参画を求め

(注3)

- 1 紛争当事者間で停戦の合意が成立していること。
- 2 当該平和維持隊が活動する地域の属する国を含む紛争当事者が当該平和維持隊の活動及び当該平和維持隊への我が国の参加に同意していること。
- 3 当該平和維持隊が特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的な立場を厳守すること。
- 4 上記の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、我が国から参加した部隊は撤収することができること。
- 5 武器の使用は、要員の生命等の防護のために必要な最小限のものに限られること。

る声が強い。

こうしたことも踏まえ、我が国は、今後の国際平和協力において能力を遺憾なく発揮し、国際社会の期待と要請に十二分に応えていくためにどのような手当てが必要となっているのか、虚心坦懐に検討すべき時期を迎えている。

2 我が国の今後の国際平和協力の理念と活動の方向性

(1) 世界とともに生きる我が国の国益と責務

グローバル化が進み国際的な相互依存関係が一層緊密化する中で、我が国から地理的に離れた国で生じた混乱であっても、我が国の国益に大きな政治的・経済的影響を与えるケースが増加してきている。例えば、エネルギー資源の豊富な中東・アフリカ地域の情勢が不安定化すれば、エネルギー供給の不安定化という形で我が国経済に多大な悪影響を及ぼす。世界に開かれた我が国の安全と繁栄は、国際社会の平和と安定という基盤の上にもこそ成り立つものである。また、国際テロや大規模自然災害についても同様に、一つの国・地域で生じた混乱や安全保障上の問題が、直ちに国際社会の平和と安定、ひいては日本の国益に影響を与えるようになった。

したがって、国連PKO等をはじめ国際社会が一体となって行う平和的環境の維持及び増進のための取り組みに我が国が積極的に参画することは、世界とともに生きることを運命付けられている我が国の国益の確保につながるものである。また、我が国の国力及び我が国が国際社会に占める地位と影響力の大きさにかんがみれば、我が国には、そのような取り組みを主導し、持てる能力を活かしつつ積極的に役割を果たす責務がある。

(2) オール・ジャパンとしての総合的な取り組み

我が国が国際社会の責任ある一員としての立場に見合った協力をしていくためには、紛争予防、紛争解決、平和維持、紛争の再発防止を含む平和構築のための外交活動と並行して、紛争後の復興も視野に入れた中長期的な取り組みを、関係府省庁や機関等がオール・ジャパン

として実施していくことが必要である。

その際、関係府省庁や機関等がばらばらに対応するのではなく、平素からの情報共有や意思決定過程において認識を共有しつつ、十分な連携を図っていくことも重要である。

また、自衛隊でなければできない活動は引き続き自衛隊に委ねた上で、国連P K Oミッションによっては、文民の専門家や警察要員等の積極的な参加を得ることにより、我が国全体として国際平和協力の実を一層上げていくことが期待できる。

こうした取り組みは、P K O法以外の二国間及び多国間の枠組みによる協力とも有機的に組み合わせ、紛争予防から平和構築に至るプロセスの中で切れ目なく実施することにより、大きな効果を生むことが期待できる。

(3) 我が国が得意とする分野の活用と新規業務への進出

我が国は、従来、国連P K O等において最大限即応的で効果的な協力を行うとの観点から、施設整備、医療、輸送といった、知見や能力において我が国が得意とする活動を実施し、国際社会から高い評価を得てきた。

一方、いわゆる平和維持隊（P K F）本体業務については、これまで実績がなく、引き続き実現に向けて検討していく必要がある。

また、伝統的な停戦監視から長期的な平和構築活動へと国連P K Oの任務の軸足が変化する中で、我が国は、日本らしさを活かし、そのような得意分野の活動を中心としつつも、新しい分野を含めた一層幅広い協力を追求していくべきである。我が国は、過去の実績に対して国際社会から良好な評価を受けているが、それに安住することなく、具体的ニーズと能力のバランスを確保しつつ、協力を拡大することを検討していく必要がある。

更に、これまで手がけたことのない分野で経験を積むことや、P K O活動の現場において他国や国際機関、非政府組織（N G O）等との共同作業を実施することは、我が国の部隊及び要員の能力向上といった観点からも有益である。

3 国連P K O等への積極的参画に向けた具体的方途

国連P K Oの任務が多様化する中、国連側の拡大するニーズに応えるべく、我が国が得意とする分野における活動を中心とし、これらの活動を更に効果的かつ効率的に遂行するとともに、引き続き安全確保には十分配慮しつつも、決然たる態度で国際社会の期待に可能なかぎり応え、更にこれまで以上に多様な活動を含む国連P K O等により積極的に参画することを可能とするためには、制度面、体制面その他を含めた幅広い課題への対応を検討していかなければならない。

これまで有識者からは、政府一体としての対応の強化、官民一体としての取り組み、P K O参加5原則の見直し、警護任務の追加、他国に対する後方支援業務の拡充、武器使用基準の見直し、司令官等高位ポストの追求、文民警察要員の積極的派遣等が繰り返し提言されてきている。

以上のような状況を踏まえて、本懇談会では、国連P K Oに関する戦略的側面、憲法との関係も含めた法的側面、能力その他の側面について多角的な議論を行い、主に別表のような課題が提起された。その中でも、今後の検討作業において特に重点的に取り上げるべきものをまとめれば、以下のとおりである。

(1) オール・ジャパンとしての連携の強化

政府、関係機関やN G O等を含めたオール・ジャパンとして一体的に取り組むため、必要な情報の共有と意思決定における連携を強化すること。具体的には、①O D Aを含む外交活動との戦略的かつ効果的な連携を推進すること、②N G Oを含め、人道支援や社会経済の復興・開発に従事する文民と自衛隊部隊の現場における活動調整等、民軍協力を推進すること、③平素からの関係府省庁間の情報共有体制を確立すること。

警察官等の文民要員の派遣については、これまでの経験と実績を踏まえ、知見や能力面での我が国の得意分野を考慮しつつ、日本らしさも活かした派遣の在り方を研究すること。

また、これまでの国連P K O活動において具体的ニーズのなかった海上保安官の派遣については、今後の海上分野での国連P K Oの動向

に引き続き注視し、必要に応じ派遣の在り方を研究すること。

(2) 業務・権限等の在り方

国連PKO等に対して、随時、迅速かつ効果的に協力でき、派遣される要員が安心して活動し、かつ必要な権限を行使できる制度や能力を幅広く整備するとの観点から、憲法の枠内で、PKO参加5原則の扱い、我が国が行うべき国際平和協力業務の内容及び業務の実施に必要な武器使用権限の在り方等について検討すること。

(3) 効果的な業務実施のための諸制度の拡充

人材育成、教育訓練体制、予算的な手当て及び参加者に対する支援体制（安全確保策を含む。）を充実させること。

(4) 一層の広報努力

国内的な理解促進のため、要員派遣の意義及び重要性を明確にしつつ、積極的な広報に一層努めること。派遣終了後に意義と成果を適切に評価し公表すること。

4 派遣に際して考慮すべき要素

個別の国連PKOミッション等への派遣に関しては、我が国の活動が憲法及び法律の枠内で行われるべきことは当然として、その他下記のような観点を中心に、具体的かつ総合的に検討を行うことが必要であろう。

(1) 我が国の国益や外交・安全保障政策と合致すること。

(2) 同盟国や価値観を共有する国をはじめ、国際社会から評価されるものであること。

(3) 国内の幅広い支持を得られるものであること。

(4) 要員の派遣を効果的かつ安全に行うために万全の支援体制を整え得ること。

(5) 我が国の能力が適切に発揮され、能力の向上に資すること。

Ⅲ 今後のフォローアップ

国連PKO等に対する我が国の協力の在り方については、重要な政治判断を必要とする。なぜならば、この問題は、我が国の国際社会における自らの位置付けや、国連PKO等への参加を含む全般的な国際協力の在り方をどう考えるかといったより大きな視座の下で、国民的な理解を得つつ決定されるべきものだからである。

今般の中間取りまとめでは、これまで約20年間にわたる国連PKO等に対する我が国の協力と成果に関する総括の上に立ち、内閣府、内閣官房、外務省、防衛省の各担当副大臣等による議論を経て、我が国の今後の国際平和協力に関する理念に加え、我が国のより積極的な国際平和協力を可能とする上で検討すべき幅広い課題を明らかにした。こうした諸課題の多くは、法制面のものをはじめとして、政治の関与とリーダーシップなくして容易に解決し得ないものである。

したがって、これらの諸課題については、政治レベルで継続的に議論し必要な判断を示しながら、今般の懇談会に参加した府省庁を中心に、引き続き精力的に検討を進めていくことが適当である。

(別表) これまでの懇談会において指摘された主な課題

1. 戦略

新たなPKO戦略について

- ・ オール・ジャパンとしてのトータルな国際平和協力（ODAの活用、NGO・民間セクターとの協力等）の中でのPKO活動の位置づけ
- ・ 日本の得意分野の活用
- ・ 部隊による本体業務の実施
- ・ 警察庁、海上保安庁による取り組み（派遣の在り方の研究）
- ・ 広報効果と国際、国内的な評価
- ・ 様々な危険、リスクをどう捉えるか

2. 法制

参加5原則について

- ・ 国連PKOの法的性格
- ・ 「紛争当事者」の範囲
- ・ 「停戦合意」
- ・ 文民による活動への適用

業務類型について

- ・ 戦略との連関
- ・ 平和構築支援（DDR、SSR、人道的な地雷処理等）
- ・ 警護（駆け付け含む）、安全確保活動

武器使用について

- ・ 現場における必要十分な権限は何か
- ・ 国連の実態との乖離（国連の「人」「物」防護、任務防衛）
- ・ 宿営地の共同防衛

「一体化論」について

- ・ 過度に厳しい運用になっていないか
- ・ 後方支援（輸送、医療等）
- ・ 司令官等の高位ポスト

3. 能力その他

部隊・要員の能力・教育訓練等について

- ・ 自衛隊部隊の能力
- ・ 残置器材のフォローアップ
- ・ 輸出入手続きの簡易化
- ・ 文民要員の能力（特に警察）
- ・ 教育訓練体制（語学等）
- ・ 参加後のキャリアパス
- ・ 女性の参加

参加者に対するサポート体制

- ・ 要員、家族への配慮（名誉、補償等）

派遣の迅速化、情報共有

- ・ 省庁横断的なメカニズム

その他

- ・ 国連との間の法的問題（請求権等）