今後の国際平和協力の在り方に関する研究会

～議論概要～

2025(令和7)年6月

国際平和協力本部事務局

I 背景・趣旨

我が国は、国際平和のために、より積極的な役割を果たしていくことが必要と考え、1992年6月、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4年法律第79号。以下「国際平和協力法」という。)を制定し、以後同法に基づき、国際連合(以下「国連」という。)を中心とした国際平和のための努力に寄与することを目的として、人的及び物的協力を行ってきた。同法制定後の実績として、我が国は、29の国際平和協力業務において延べ約12,700名の人員を派遣し、また、32の物資協力を実施してきている。現在は、国際連合平和維持活動(以下「国連PKO」という。)の一つである国連南スーダン共和国ミッション(UNMISS)と、国連PKO以外の枠組みによってエジプト・イスラエル間の停戦監視や両国の対話・信頼醸成の促進のために活動している多国籍部隊・監視団(MFO)に対し、それぞれ司令部要員を派遣中である。

冷戦の終結以降、国際情勢の変容、とりわけ、国際紛争の性質の変化を受けて国連PKOの任務は多様化し、それに伴い多くの課題に直面してきた。現在では、国連安全保障理事会(以下「安保理」という。)の分断や地政学的競争の激化、ドローンやAI等の新たな技術を用いた脅威の増加等により、国連PKOを取り巻く環境はより厳しく、複雑化している。そのような中、昨年9月の「未来サミット」で採択された「未来のための約束」において、国連PKOを含む国連平和活動は、引き続き国際の平和と安全の維持にとって重要な手段であることが加盟国間で確認された。同年11月には、ドイツを始めとする国連PKO閣僚級会合プロセス共同議長国の要請に基づき、本年5月にベルリンで開催された閣僚級会合に向け、議論を形作るため、国連平和活動局が外部有識者に作成を委託した、独立研究「平和維持活動の未来、新しいモデル、および関連する能力」が公表された。同閣僚級会合においても、国連PKOは、幅広い経験、正統性、費用対効果を兼ね備え、多国間の効果的な負担分担を可能にする、武力紛争の予防、管理、抑制のための独自の手段であり続けていることが強調されている。

今般、我が国の国際平和協力の実績、国際紛争の性質の変化を含む国際情勢の変容、これに伴う上述の国際平和協力の在り方に係る国際的議論の展開、現行の国際平和協力法に基づく実施体制等を踏まえ、今後の我が国の国際平和協力の在り方について、幅広く有識者から意見を聴取するため、下記の有識者に参加を依頼して、全3回(第1回:3月28日、第2回:4月30日、第3回:5月30日)にわたり、「今後の国際平和協力の在り方に関する研究会」(以下「研究会」と言う。)を開催した。

記

今後の国際平和協力の在り方に関する研究会参加有識者

(座長)キハラハント 愛	東京大学大学院総合文化研究科教授
井上 実佳	東洋学園大学グローバル・コミュニケーション学部教授
坂根 宏治	島根大学国際センター教授
	(元国際協力機構スーダン事務所長・同平和構築室長)
ナッケン 鯉都	国際移住機関(国連 IOM)駐日代表
西田 一平太	笹川平和財団上席研究員
松村 五郎	国際安全保障アナリスト(元陸上自衛隊東北方面総監)

II 議論の概要

以下 1～11 の論点に関し、本研究会参加有識者から様々な意見が出されたところ、その概要は以下のとおりである。

1 日本の国際平和協力への貢献の意義

- (1) 国際平和協力活動への貢献は、自国と国際社会の安全を保つ上で不可欠であり、国益の確保につながる。国際平和協力を根を張ることが重要であり、日本の信頼確保や効果的な情報収集にもつながる。かつて、GDP2位の大国としての道義的責任が言及されていたが、経済大国であるか否かは理由ではない。
- (2) 国際平和協力活動への貢献は、相互依存性の推進につながる。資源がなく、ミドルパワー化しつつある日本は、相互依存していくしかない。日本が生存するために、法の支配に基づく国際秩序を取り戻すことが重要。経済力低下は、国際貢献の必要性を下げるのではなく、むしろ高める。
- (3) 国際平和協力への貢献は、国際政治における日本のプレゼンス、発言力の維持につながる。日本の相対的な国力、影響力は下がっていることを理解しつつ、いかに現在のプレゼンスを維持し、戦略的に拡大していくかを考えるべき。国際秩序、規範の形成への参加が必要であり、国際組織の意思決定に加わるのが重要。
- (4) 国連加盟国である日本にとって、国連 PKO への貢献は所与と考えるべきであり、続けられないことはリスクである。国際秩序維持への参画を選択しているとのメッセージ性もある。元々国連 PKO は、少ない資源で工夫しようと作られた、かなり政治的な創作物。2014 年以降、新ミッション設立はないが、国連 PKO をなくすことは想定されず、相変わらず国際社会から必要とされている。マルチの協力体制は日本にとって必須で、国連システムが機能していることが重要。それと同時に、多国間の協力体制は多様化していくべきで、地域機関、国際機関、市民社会等との連携・パートナーシップを積極的に考えていくべき。つまり日本は国連を支えながら、多様な安全保障の道を保持していくべき。現状、アジアには強力な安全保障の機構がない。その代替となり得るものとの観点からも、国連 PKO への参加は必要。
- (5) 国際平和協力への貢献により、日本は国際秩序を守るという価値観を示すことができる。国際社会、地域の安全保障に対する関与・姿勢を明確に示していくことが重要。「人間の安全保障」や「非軍事」といった日本が持つイメージの確立にもつながる。日本のソフトパワー、日本の評判・信頼が非常に高いのは、長年にわたる不断の ODA・PKO 実施の賜物である。
- (6) 国際平和協力への貢献は、自衛隊の運用能力の維持・向上、地域情勢に係る情報の確保につながる。ドローン、誤情報・偽情報等の新しい課題、脅威への対処について最前

線で学ぶことができる。また、マルチの枠組みにおける連携能力の向上、国際社会で活躍できる体力作りにつながる。ただし、近年の自衛隊の国際活動としては、同志国と連携した訓練等が急激に増大しており、国際平和協力活動のみでなく、防衛協力も含めたトータルとして考えることも必要。

2 日本の立場とアピールポイント

- (1) 国際社会において、国連の分担金を着実に拠出している国である日本の誠実さは大きなアピールポイント。また、日本には政治・政策的安定性があり、安定的なアクターとして、大変信頼されている。
- (2) 日本が今後パートナーシップの相手として連携が不可欠なのは、グローバルサウスとEU。AU、EU 等による地域主導の取組を補完する形での協力を進めることができる。また、日本の周辺環境を考慮すると、準同盟国である先進国との関係強化も検討すべき。
- (3) 「国家安全保障戦略」において、「国際平和協力は、国際社会の平和と安定に資するとともに、他の要員派遣国との連携促進及び我が国の人材の育成にも繋がるもの」とされているとおり、二国間関係あるいは防衛協力を通じて、要員派遣国と連携していくべき。
- (4) UNTPP(国連三角パートナーシップ・プログラム)は、派手さはないが、日本の強みであることは間違いなく、これを着実に継続していくべき。国連事務局との協力関係強化につなげられるとよい。
- (5) 要員派遣国、資金拠出国、受入れ国、アイデアを出す国がある中で、アイデアを出す国を目指すべき。そのためにも、国際機関における日本人幹部職員を増やすべき。現状は、国連事務局の意思決定集団に日本人がおらず、PKO の議論・検討に日本人が十分に入味していない。

3 日本の関わり方に関する方針の戦略的な改革

- (1) 平和活動を、平和構築という大きなビジョンの中に位置づけ、日本政府が推進する HDPネクサス(人道・開発・平和の連携)の方向性を踏まえて、今後の方針を検討すべき。また、長期的観点が必要。平和構築において重要なのは、現在の紛争を止め、紛争を起こさない国・システムを作ること。現在の体制でできることではなく、将来の平和を実現するために相応しい体制作りを考える、戦略的思考を持つべき。資源は限られており、やらない選択も重要。
- (2) 日本の国際平和貢献は発信不足で、周知が不十分。日本という姿を見せる必要があり、今後は、可視化を意識して進めるべき。戦略的広報、広報手法の多様化により、国民への戦略的意義の問いかけ、世論形成につなぐことが重要。

- (3) 日本の関わり方に関する方針を改革するための具体的提案としては、
- アジアとアフリカを連結させる。地域区分のみではなく、地域間の連結を考えて支援を行っていくべき。
 - 非国連統括型ミッションに係る要請が増えると予想される場所、参加の可能性をシミュレーションして、検討を進めていくべき。
 - 官だけではなく、トラック 2、つまり民による支援を考え、オールジャパンとして出していくべき。
 - 日本の人道の価値観をアピールすべき。住民にとって人道的な施策を行う政府を作るという旗の下、基本的人権、生存権、民族、宗教、ジェンダー等を包含する。人道分野は日本がイニシアチブを取りやすい分野である。

4 今後貢献すべき国際平和協力活動、平和に関する活動

- (1) 国連 PKO への協力は、国連 PKO との関係維持の面で有意義であり、継続すべき。ミドルパワーになりつつあるが多額の国連分担金をしっかり払っている日本として、今後は、議論をリードし、知恵をもって貢献していくべき。 予算抑制的な分野や、得意とする個別分野への貢献に注力している他国の例は、参考となる。
- (2) 国連 PKO への協力を拡大させることは容易ではない現状において、国連の決議又は国際機関が行う要請に基づき行われる、人道的な国際救援活動のために実施する国際平和協力業務の枠組みを活用し、日本が主体的に関与すべきではないか。
- (3) 非国連統括型国際平和協力活動について、国連に次ぐ規模で平和活動を実施している EU との連携を検討すべき。 EU の共通安全保障・防衛政策 (CSDP) ミッションは、早期から最新技術を用いており、これとの連携は、日本にも大きな知見をもたらすことになる。また、参加国は NATO 諸国で、軍事面では NATO 基準が適用されており、間接的に NATO との連携も進められる。
- (4) 非国連統括型国際平和協力活動について、AU 支援が考えられる。 これについては、まず協力するパートナー国を確保する必要がある。また、IGAD 等の準地域機構に対する支援は継続すべき。その際、地域の専門家が重要となる。PKO センター支援等、訓練面での協力も有益。
- (5) 平和活動全般に関し、分野的切り口で考えると、沿岸を有する国に対しては、日本が知見を有する海洋安全保障に係る支援は不可欠。

5 戦略的人員派遣・派遣支援・人材育成

- (1) 国際平和活動の現場は多い。ミッション等において日本人が 1 名いると、そこでのプレゼンス、ネットワーキング、得られる情報は大きく増す。重要な場所に、幅広く、1 名ずつで

もいることが重要。

- (2) 国際平和活動の現場では、自衛官のみならず、文民も多く活躍できる。退職自衛官のセカンドキャリアとしても検討し得るのではないか。
- (3) 平和活動ミッション等への日本人要員の配置は、対国連・対 AU の重要な貢献となるとともに、外交面では TICAD が掲げる「平和と安定」等に寄与する。例えば、ウガンダのエンテベ地域支援センター(RSCE)は、アフリカの複数ミッションに対する後方支援のハブとして情報が集中していると同時に、UNTPP の訓練拠点であり、一考する価値がある。
- (4) 平和活動ミッション等への日本人要員の配置は、関係国幹部らとの人的関係の構築や地域情勢の把握、新規案件形成の基盤形成につながる。例えば、ケニアの PKO センターではアフリカ全土で能力構築支援を行う英国平和支援チーム(BPST)が活動しており、日英協力、日英ケニア協力、日英アフリカ協力につながる。
- (5) 人を派遣するということは、個人の貢献だけではなく、日本として関与できる能力及び人材を構築していくことである。また、日本として、現状を知る人材を作っていくことであり、そのためには絶え間なく継続する必要がある。
- (6) 国連本部を始めとする国際機関に、日本人職員を増やしていくべき。その際、地域の専門家は日本の強みとなり得る。地域の言語・文化・政治について知見のある地域の専門家人材が、日本では公務員・民間双方にある。また、日本には専門性を有する NGO や民間組織が育っている。応援の意味でも彼らを積極的に活用することは検討に値する。そのためには専門分野や技術別の民間の専門家のデータベースが有用。
- (7) 国際貢献に係る報道が減っており、若者の国際貢献への関心が低くなっていると感じる。一方、関心があっても、職業として検討すると安定性が心配されるようだ。国際平和協力についても、キャリアパスが見えるようにしていくことが大事。
- (8) 国際平和協力研究員制度については、その後大学で教鞭をとっている経験者も多く、結果を出している有意義な制度である。外国の関連施設に短期間派遣して経験・人脈を得る機会を与えると、より魅力的になるのではないか。また、若手に限らず、専門性を持った中堅層を対象に、任期付きで雇用し実務にあたらせる制度も、意義深い新制度として考えられる。

6 物資協力

- (1) 国連では装備提供国(ECC)構想があるが、ECC 構想の結実を待たずに、国連 PKO、非国連統括型平和活動問わず、ミッションやミッションの現場で活動する要員派遣国に対して物資を供与できる場があれば、ピンポイントで出したら良い。
- (2) 国際的な人道救援活動に対する物資協力に関し、人道援助における現在の趨勢は、物資ではなく現金給付。被災民自身が必要な物を選べる、尊厳のある支援と言われ、また

費用対効果が高いため、ファンディング・クライシスへの対処に係る議論においても、重視されている。そのような状況において、人道救援に係る物資協力を有効に実施するためには、物資のスペックは国連統一型にそろえる必要がある。調達段階で人道支援のロジスティクスに関し知見の深い世界食糧計画(WFP)、国連 IOM 等と連携していくことも重要。加えて、閣議決定を要する内閣府の支援は、手続きに時間を要し、頻度を高めることは難しいと理解するが、一回毎の供与物資量は、国際標準を考えると増やす必要がある。

- (3) PKO 法に基づく人道救援物資と JICA 法に基づく緊急援助物資について内閣府と JICA が現在ほぼ同じ品目をそれぞれ別の倉庫で備蓄している。同じ品目であれば、費用節減の観点から一元化して備蓄したほうが効率的ではないか。
- (4) 実施に際しては、自衛隊機で輸送するなど、人が見える形でやっていくことが大事である。日本企業との連携を推進することも望ましい。日本製品に対する信頼度は高く、現場では、日本の民間企業との接点を望む声も聞かれる。なお、人道危機が起こった時に、その時に配布される支援物資のための資金供与だけでなく、国際機関の備蓄を補充する支援を実施することができれば、歓迎されるだろう。

7 選挙監視

選挙監視は、人数に対する効果が高く、実施機関側に専門性が蓄積されており、未経験の若手でも十分対応できる活動である。機会があれば実施する価値がある。国連 PKO の枠組みでは需要がなくなっているが、EU、AU 等の非国連機関に需要があれば、協力する価値があるのではないか。IT、偽情報対策、ガバナンスと選挙支援を組み合わせる形も考えられる。

8 戦略的計画

- (1) 国連において PKO に係る戦略的計画策定に携わる人材には高い能力が必要となるが、日本から出せると良い。それが難しければアジアをリードする文脈で、PKO 受入経験と発言力があるインドネシア、カンボジア等と協力していくと良い。人材としては、地域の文化、言語、政治に造詣のある専門家が活躍できるのではないか。また、交番システムを持つ日本の警察は地域とのコミュニケーションに長けており、能力構築支援など計画策定を強化する取組や貢献を検討して欲しいと思う。分野としては、人道的視点に強みがあるのでこれを強調していくと良い。
- (2) 非国連の地域的機関である AU の平和ミッションについて、国連ほど事前の現地調査を行えていないところ、支援の余地があるだろう。

9 訓練課程への貢献

- (1) UNTPP 協力の際のホスト国への重機提供や、要員派遣国に対する物資供与は、3 本柱のうちの 1 つとして国際平和協力を掲げている政府安全保障能力強化支援 (OSA: Official Security Assistance) により可能である。日本が発足時からリードしてきた UNTPP を継続してリードしていくため、実施を積極的に検討すべき。 UNTPP の訓練ホスト国の PKO センターに対する OSA による重機提供は、日本が東南アジアや東アフリカで重視する国との二国間関係の強化に資する。日本は UNTPP の発足時からリードしてきたが、近年はミッションへの派遣がないため自衛隊が提供できる知見が枯渇しつつある。なお UNTPP に新たに参入した韓国は、訓練に用いる機材をホスト国に供与している。
- (2) UNTPP は AU の行う平和支援活動 (PSO) に対する訓練も開始している。 PSO の訓練は国連基準を準用しているとされるが、評価や管理について国連基準と AU 基準の間にはギャップがあるため、この分野に対する支援も検討し得る。
- (3) UNTPP による重機操作方法に留まらず、PKO の一連の流れにおいて必要なオペレーションに役立つ部隊としての能力を訓練することは大事。自衛隊にはノウハウがあり、外国訓練生の日本招致、日本教授陣や訓練統裁要員の外国派遣による貢献が考えられる。また、UNTPP において 自衛隊のみに頼るのではなく、警察の知見を活かすことができると大きな貢献ができるだろう。 学界の専門家や NGO 人材など、地域の専門家の知見も活用し得る。 国連における人員削減の話がでていところ、その人材を活用する可能性も検討し得る。
- (4) テーマ設定が重要。他国の例がさほど多くない ユース支援 など、可視化につながり良いのではないか。ドローン対策など、日本が現場を知りたいものについて共同訓練を実施し、最前線の知見を得るという方法も考えられる。

10 戦略的広報・情報発信

- (1) 国際平和協力に係る広報については、世界、日本、受益者と言う 3 つの対象があり、各広報について適切な広報内容・媒体は異なることを認識すべき。 世界向け広報とは、諸外国、国際社会に向けた対外広報、日本向け広報とは、日本国内、日本国民に向けた国内広報、受益者向け広報とは、PKO ミッション受入国の人々等に向けた広報である。
- (2) 国内広報について、現在の日本において、国際、国連に関心がある集団が大変小さいため、一般向け広報が重要。 そして、若者は非常に有望なターゲットであり、若者に有効なコンテンツ、媒体、形式等で広報すべき。 内容としては、国際平和協力による人道面での具体的成果や技術が発達する中での現場の変化を伝えるなど、ストーリーを通じて関心を集め、国民の理解と支持を得ることが重要。
- (3) 省庁間の連携を高めた上で、国際機関、他国、大学等とコラボレーションして、オールジャパンで広報すべき。 大学生等を対象にした模擬ミッションや模擬選挙監視などを通じて、若者との接点を作り、国際平和協力への関心を高めることも一案。

(4) 広報を充実させるべく、内閣府においても投資を増やすべき。

11 連携の強化

- (1) 国際平和協力と安全保障の密接な連携を考えていかねばならない。平和の実現のためには、仲介・調停により紛争を止め、また未然に回避することが、軍事力による紛争の停止・抑止とともに必要。このような外交努力と防衛協力の連携が重要。
- (2) 日本として国際平和協力活動への自衛隊派遣が減っているのは、自衛隊派遣の対象が防衛協力をシフトしたためであり、国際的な派遣全体を見ると増えている。このような全体像を見据え、関係省庁間の連携を強化していくべき。国連でも、PKO から政治ミッションに比重が移る可能性がある中、柔軟な対応ができることが大事。