

一橋大学 国際・公共政策大学院 18歳からの国際・公共政策セミナー(第7回)  
能化正樹内閣府国際平和協力本部事務局長講演「日本の国際平和協力」  
(概要)

平成30年6月15日(金)  
13時15分～15時00分

○司会

「18歳からの国際・公共政策セミナー」の一環として、内閣府国際平和協力本部事務局長の能化正樹先生をお招きして、本日は、国際平和協力活動について講義をしていただきます。それでは、よろしくお願いいたします。

○能化正樹（内閣府国際平和協力本部事務局長）

皆さん、こんにちは。今、御紹介いただきました、内閣府国際平和協力本部事務局長の能化と申します。

今日は、大きく3つのテーマでお話しします。まず、国連のPKO自体がそもそもどういふもので、どういう形で発展してきたのかということ。それから、日本のPKOを初めとした国際平和協力とのかかわり。それから、これからの対応ということで、PKOそのものがどのようになっていくのか、日本がどのようにかかわっていくのかということです。皆さんと一緒に考える機会にできればと思います。

【国際平和維持活動（Peace-keeping Operations：PKO）とは？】

PKOといいますのは、Peace-keeping Operationsの頭文字をとったものです。日本語では平和維持活動と訳しています。今、国連のPKOは世界14カ所、人数で言うと、9万人ぐらいの要員が出ていて、世界120カ国以上が人員を提供しています。場所としては、アフリカが一番多くて、14カ所のうちの7カ所、そのほか中東、ヨーロッパ、アジアでも行われています。10万人のうち9割ぐらいが軍事要員です。国で言うと、この規模の軍人を外に派遣しているのはアメリカ合衆国だけということで、この間、国連事務局の人と話していたら、国連は世界で2番目に軍を派遣している組織であるというような言い方をしていました。

【国連PKOの発足と変遷】

実は、今年が国連が最初のPKOを設置してから70周年にあたります。

今から70年前の1948年、イスラエルが独立を宣言した年です。それまではイギリスが事実上この地域を押さえていました。世界史の授業でイギリスの二枚舌外交、三枚舌外交ということを学ばれた方も多いと思いますけれども、第一次世界大戦中に、戦争、それから戦後の状態を有利に導くために、イギリスがパレスチナ人とユダヤ人の両方にこ

の土地に関する約束をしたということです。イギリスは結局、第二次世界大戦が終わって、自分で対応できなくなったので、国連に対応を委ねます。国連でアラブとユダヤの間の土地の分割案を出すのですけれども、アラブ、ユダヤ両方が不満を表明する中で、5月14日に、イスラエルが独立宣言を強行し、アラブ諸国が攻め込んで、イスラエルが反撃し、いわゆる第一次中東戦争が起こりました。

5月29日には、国連の安保理が停戦決議を出し、その停戦を監視するために派遣されたのが最初のPKOです。国際連合休戦監視機構、UNTSOと言っています。現在も25カ国から150名ぐらいの軍事監視要員が派遣されています。これは紛争していたイスラエルとアラブ諸国の間に、国際社会を代表する公平で中立的な国連の部隊が入って、攻撃を抑止するとともに、停戦違反がないか監視するというものでありまして、それを通称、ブルーヘルメットと呼んでいくようになるわけです。

こういった停戦監視は、国連では想定していませんでした。国連憲章にそういう任務は書いてありません。国連憲章は、最終的には平和と安全を脅かす勢力に対しては集団安全保障措置を講じることを想定していました。最終的には兵力を含む強制措置を用いて、平和と安全を回復するというものです。ただ、国連が発足してから戦後の東西の対立の中で、集団安全保障は実際には機能しませんでしたので、国連が平和の維持と回復を図る手段として、実際の慣行を通じて行ってきたのがPKOであります。憲章に明文の根拠がなくて、6章の平和的解決と7章の集団安全保障の間にあるということで、6章半の措置というような言い方もされることがあります。

このUNTSOを皮切りに、今まで合計で71の国連PKOが派遣されており、平和を任務としている国連の主要な仕事になっています。

ただ、このPKOもいろいろな変化を経てきます。冷戦が終わるまでは、いわゆる伝統的なPKOという停戦監視型のものが中心でした。

イスラエルとアラブ諸国の間、それから、地中海にキプロスという島国がありますが、北部のトルコ系の地区と南部のギリシャ系の地区の間の停戦、あるいはインドとパキスタン、そういった紛争当事者の間に中立的な国々が入って、停戦監視を行うものであります。

ただ、冷戦時代は、米ソ対立のために安保理の合意はなかなかできなくて、40年間で18件ぐらいしかありませんでした。

その後、冷戦が終わるに従って、国際平和のための協力の機運が急速に高まります。

冷戦の最初の40年で18件しかなかったのですけれども、冷戦が終わった後、その5年間だけで17件、PKOができています。5年間で40年分と同じ数だけ、PKOが増えたということがあります。

PKOの中身も大きく変わってきます。一言で言うと、国と国の間の紛争というよりは、国の中の紛争です。内戦型、あるいは内戦に周辺国が介入するような形の紛争が増えてきます。その結果、国自体が非常に荒廃してしまいますので、そういう国を再生したり、

国づくりをしていくことが必要になって、そういう任務自体をPKOが担うことが期待されるようになります。ですから、停戦監視を中心とした軍事部門だけではなくて、文民警察だとか、行政、選挙、復旧、人権、難民帰還、こういったさまざまな任務が付与されるようになり、専門用語では、複合型・多機能型PKOというような呼び方もいたします。

その典型的な例が、日本が最初に本格的なPKOに参加したカンボジアです。

#### 【国際環境と日本の国際平和協力の変遷】

国際協力というのは、日本も非常に重視する一方、自衛隊の憲法上の位置づけを巡り、様々な議論が行われ試練を経ながら、1992年、今から26年前にPKO法を制定して、地道に実績を積み重ねてきています。そして、3年前には、平和安全についての一連の立法、法改正の動きがありまして、その中でPKO、国際平和協力についての法制も変遷を遂げてきます。

#### 【カンボジア】

1992年6月に法律ができて、同じ年の9月には、先ほど申し上げたカンボジアのPKOに、初めての本格的なPKO参加を始めます。カンボジアとは、日本はいろいろな形で関係がありましたので、PKOの前の平和確立のときからかかわりました。PKO本体の部分では、停戦の監視だけではなくて、施設部隊ということで道路をつくったり、橋をつくったり、施設を補修したりしました。それから、文民警察官も合計75名輩出し、今、着ていますけれども、選挙監視の要員も送るということになりました。

その後、同じアジアでは、東ティモール、地震後の復興に関連したハイチなどでPKOに参加しました。最も長期間（17年間）に渡ったのはゴラン高原での輸送部隊などの活動を実施しました。

#### 【南スーダン】

一番新しい例が、南スーダンです。2011年に世界で一番新しい国として独立した南スーダンに対して、陸上自衛隊の施設部隊などの派遣が決定されて、首都のジュバ、それから、周辺で道路などのインフラ整備の活動を行いました。

部隊は大体350人から400人ぐらいの規模でしたが、昨年になりまして、5年以上活動を続けてきた実績も踏まえ、PKOの活動としては一つの節目を迎えたという判断をして、部隊は撤収をしております。ただ、現地には、司令部要員という形で、UNMISS、国連PKOミッションの本部に自衛官が4名、それから連絡調整要員が2名（うち1名は女性）の合計6名の自衛官がまだ国際平和協力ということで活動を続けています。

今、部隊ではないので余り注目されていませんけれども、厳しい状況の中で、現職の自衛官が情報、施設、それから兵站、さらには航空輸送、こういった4つの分野で、現

場で実際に活躍しているということをぜひ承知していただきたいと思います。

#### 【参加5原則のポイント】

国際平和協力については、憲法第9条を巡る論点が繰り返し登場します。その関連で92年のPKO法制定の際から、国際平和協力に関する参加5原則というものがあります。ポイントだけ抽出しますと、紛争当事者間の停戦合意があること、PKOが行われることと日本がPKOに参加することについての受け入れの用意があること、PKOが不偏・中立的に行われること、そういった3つの条件がもし満たされなくなった場合は撤収すること、それから、必要最小限の武器の使用にとどまること、です。

こういう条件が満たされていれば国際的な武力紛争の一環である武力行使が行われることはないし、憲法違反であるという評価を招くことはないということで定められたものです。日本は、これらの原則に従ってPKOに参加してきました。

#### 【今後の課題と対応】

最近、PKOは危なくなっていて、PKOの要因が被害を受けることも多いし、アフリカなどの遠いところに何で出ていかなければいけないのだろうと思う日本の人も多いかと思えます。しかし、PKOというのは、日本もちろん財政支援もやっていますけれども、120カ国以上が人を出しながら運営している国際的な公共財です。国際平和と安全を不可欠なものとしている、開放国家である日本が、そういう国際公共財に対して、どういった協力をするかということは、やはり真剣に考えていかなければいけません。

日本のPKOが特に評価される点は3つあって、一つは非常に仕事の質が高いということ、それから要員の規律が非常に正しい、規律正しく秩序立っているということ、それから、もう一つは、現地の人と目線で一緒に汗を流すという姿勢で活動に臨むということです。

この3つは、日本のPKOの非常によい面であり、特色であると言われます。そういったプラスの面を生かしながら、いろいろな可能性を考えていく必要があります。

その際に、日本自身が人的な貢献を行うことをよく考えていくべきである一方で、今、PKO要員の多くは途上国出身の人になっています。1990年代は半分以上が先進国出身の要員だったのですが、今は先進国出身の人は8%ぐらいです。ですから、先進国からPKOに人を出すときには、非常に質の高い、先進国ならではの人的貢献をぜひやってほしいという要請があります。

#### 【アフリカ施設部隊早期展開プロジェクト（ARDEC）】

もう一つは、途上国の部隊の人たちが、能力、装備、ノウハウの面で足りないところがあるので、そこを支援して、途上国の要員が現場でよく活躍できるように後押ししてもらいたいという、そういう声が聞かれます。

実は、日本は10年前から、アフリカのPKOセンターに支援してきていて、3年前からは、それに国連も加わって、日本・アフリカ・国連の三者間の協力をやっています。ケニアの首都郊外にある軍の施設を使って、施設部隊の協力を、東アフリカの人たちを中心にやってきています。これをさらに強化していくということで、今年から西アフリカの人たちを対象に加え、それから分野を、施設部隊だけではなくて医療分野に広げたり、それから、アジア、インド洋地域、インド太平洋地域でも実施していきます。

PKO担当の局長としては、積極的平和主義の下、日本の国民にもっと関心を持ってもらいながら、日本自らの人的貢献について努力していくとともに、こういう途上国支援ということもやっていくということが大事かなと思っています。

## ○司会

能化先生、とても興味深いお話、また難しいお話をとても臨場感あふれる形でわかりやすく講義していただいて、どうもありがとうございました。

## <質疑応答>

○質問者1 PKO が今後うまくやっていけるかどうかは、国内世論の支持にかかっていると思います。国内世論の形成、支持の拡大について、対メディアも含めてやる必要があると思いますが、その辺についてお伺いしたい。

○能化局長 全くそのとおりです。こういう講演を含めた、いろいろ国民の方との幅広い対話を強化していきます。また国連本部の幹部に来ていただいて、直接国民と対話をする機会も作っていきたいと思っています。

○質問者2 日本のPKO活動と憲法第9条又は警察権の行使との関係、日本以外の国での警察権の行使としてのPKO活動に協力している国の有無や南スーダンでの戦闘行為を含んだ警察権の行使についてお伺いしたい。

○能化局長 南スーダンについては、現時点では国際的な武力紛争の当事者は存在しない状態でのPKOという整理になっています。

警察権については、国内の治安を守ることは各国の領域国政府の役割です。武力紛争に至らない状況で警察権の一環で武器を使う場面が出てくることがあるというのが一般的な整理になっています。

○質問者3 自衛官以外のPKOの参加者はどんな方が参加されていますか。

○能化局長 PKOの参加には2通りあります。政府派遣として軍事要員、文民警察要員、司法とか行政部門は、各国の政府から派遣しています。

それ以外の文民については、国連本部やそれぞれのミッションごと人を雇用し派遣するという形です。実際、今、日本の方々、特に若いレベルになればなるほど、女性の方々が非常に活躍しています。そういう形で国際機関職員ということでPKOに参加する道もあります。

○質問者4 国連ミッションへの派遣状況は、エチオピアやバングラデシュ、インドといった途上国からの参加者が多い理由と、派遣国ごとの派遣人数はどのようにして決められているのかについてお伺いしたい。

○能化局長 各ミッションにおいてどれぐらいの人数が必要かという情報に基づき、どういう内容の人をどれぐらい派遣するか、国連事務局が調整をしています。

アフリカについては、アフリカ自身が解決するのだという気風が強まり、国連だけではなくアフリカ連合のいろいろなミッションにも相当の人員を出しています。最近、安全保障上、関心の強いところが積極的に兵力を出す用意があり、意欲のあるところから派遣されることが増えています。

南アジアについては、常任理事国になりたいとか、国連に人を出すと国連の予算からお金が入ってくるという経済的な理由が指摘されることがありますが、そういった国々が、国際貢献に存在意義を発揮しやすい分野であると捉えているところがあって、特に、インドやパキスタンは、早くから積極的に人員を出してきています。

<以上>