

日本の国際平和協力と今後の展望：「駆け付け警護」 任務付与の背景とその政策インプリケーション

藤重, 博美 / FUJISHIGE, Nagata Hiromi

(出版者 / Publisher)

Department of Global and Interdisciplinary Studies, Hosei University

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

GIS journal : the Hosei journal of global and interdisciplinary studies

(巻 / Volume)

3

(開始ページ / Start Page)

103

(終了ページ / End Page)

116

(発行年 / Year)

2017-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00013834>

日本の国際平和協力と今後の展望：
「駆け付け警護」任務付与の背景とその政策インプリケーション¹

**Japan's International Peace Cooperation and the Future Prospectus: The Assignment of
"Rush-and-Rescue" Mission to the Self-Defense Forces and its Policy Implication**

藤重博美

Hiromi Nagata Fujishige

Abstract:

The paper examines the background and consequences of the addition of the so-called *kaketsuke-keigo* (rush-and-rescue) mission on the role of Japan's Self-Defense Forces (JSDF) in UN peacekeeping operations (UNDPKO). Previously, the Japanese peacekeepers had been allowed to use weapons for self-defense purposes alone. With the sharp increase of the "protection of civilians" mandate in the recent UNPKO, the overly narrow constraints had increasingly become problematic, leaving a consequential gap with the standard rules of engagement on the UN side. As a result, the International Peace Cooperation Act (IPCA) was amended in September 2015 to allow JSDF personnel to use weapons not only for self-defense purpose but also to carryout their mandates. In December 2016, the *kaketsuke-keigo* task was assigned to the GSDF team deployed in South Sudan in order to enable them to use weapons for the protection of civilians. As it was tasked to an engineering unit, which is not suitable for the combat-oriented missions, however, what the *kaketsuke-keigo* duty enables the Japanese peacekeepers to do will arguably be more, not less vague.

Key Words: 自衛隊 国連 PKO 国際平和協力 駆け付け警護

はじめに

2016年11月20日、駆け付け警護任務を付与された陸上自衛隊先発隊（約130名）が、南スーダンで展開中の国連平和維持活動（国連PKO）、国連南スーダン派遣団（UNMISS）に参加するため青森空港を旅立った²。2015年9月、いわゆる平和安全法制の一部として行われた国際平和協力の改正（施行は2016年3月）により、遂行可能となった駆け付け警護任務が実際に付与された最初の事例である。この先発隊の壮行会の席上、稲田朋美防衛大臣は「自衛隊の国際平和協力の歴史の中で、新たな第一歩となる」と、同任務付与の意義を強調した³。こうした式典に防衛相が臨席すること自体が異例であり、

¹ 本稿執筆に際しては、複数の日本政府および他の公的機関関係者の方々から貴重な示唆を得た。それぞれの身元を明らかにできないが、ここに謝意を表したい。また、上杉勇司氏（早稲田大学教授）および本多倫彬氏（キャノングローバル戦略研究所研究員）からも有益なコメントをいただいた。

² 実際に同任務が遂行可能になったのは、2016年12月12日である。

³ 安積明子「南スーダン自衛隊『駆け付け警護』は楽観的すぎる」*PRESIDENT Online*、2016年11月28日、

今回の決定がいかに重いものであったかが伺えよう。現在（2017年2月）のところ、任務付与から間もないこともあり、実際に駆け付け警護任務に伴う武器使用は行われていない。しかし、今後、そうした事態が発生すれば、自衛隊は、創設以来初めて、海外において自衛の範囲を超える武器使用を行うことになる。

自衛隊の海外での武器使用は、憲法第9条の規定と絡む政治的に非常にセンシティブな問題である。そのため、駆け付け警護任務をめぐるのは、平和安保法制の形成過程でも特に大きな論争が起こり、実際の任務付与に関しても批判的な見解も少なくない。駆け付け警護の付与は、実際のところ、どの程度、また、どのような変化を自衛隊による国際平和協力のあり方にもたらすのであろうか。日本政府は、なぜ、駆け付け警護任務の付与が必要だと判断したのか。また、駆け付け警護とは、どのような経緯で生まれた任務なのか。今後、国連PKOにおいて自衛隊はどのような役割を担っていくべきなのか。本稿では、特に国連PKOに派遣された自衛隊の役割に関連して、以上の問いを吟味し、駆け付け警護が日本の国際平和協力に与える影響とそのインプリケーションを検討する⁴。さらに、本稿の冒頭で、近年の国連PKOのあり方についても、「統合化」と「積極化」の二つのキーワードに触れながら概観し、国際的な潮流も念頭に置きつつ上記の問題の検討していくことにしたい。

I. 国連PKOの潮流：「統合化」の枠組みと「積極化」の流れ

冷戦期、国連PKO停戦監視を中心に限定的な役割を果たすだけであったが、米ソ対立が終結すると、その機能と規模は飛躍的に拡大した。だが、90年代前半に進められたPKO拡大計画は性急に過ぎ、実施体制の整備はこれに追いつかなかった。その結果、国連は、ソマリアでのPKO要員惨殺事件、ルワンダおよびスレブニツァ（ボスニア）での非戦闘員の大虐殺といった惨事を防ぐことができず、国連PKOへの信頼は大きく傷つくことになる。90年代後半になると、新規ミッションは設置されなくなり、国連PKOは停滞期に入った。失速した国連PKOを再生へと導いたのが、2000年、コフィ＝アナン国連事務総長（当時）の諮問機関が発表した『ブラヒミ報告』である⁵。同報告書が提示した思い切った改革案の数々は、その後、実際の政策の中に落とし込まれて次々と具現化され、国連PKOのあり方を根本から組み替えていくことになる。

多岐にわたった同報告の提言の中で、とりわけ重要であった新機軸は、「統合化」と「積極化」の二つのキーワードによって説明できよう。まず、「統合化」とは、「様々なアクターおよびアプローチを包括的な政治・戦略的な危機管理の枠組みの中に含める」⁶ことであり、民軍の様々な能力を国連PKOの

<http://president.jp/articles/-/20735>。

⁴ 自衛隊が実施する「国際平和協力業務」（国際平和協力法に基づく活動）には、国連PKOへの参加のほか、人道的な国際救援活動もあり、さらに2015年法改正で、国連PKOに準ずる国際連携平和安全活動も追加されたが、本稿では、国連PKOにおける自衛隊の役割に焦点を絞る。

⁵ *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*, 21 August 2000, UN Document A/55/305-S/2000/809.

⁶ Espen Barth Eide, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent and Karen von Hippel, *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study Group for the Expanded UN ECHA Core Group (May 2005), 14.

指揮下に一本化し、冷戦後の紛争の複雑さに対応しうる態勢構築を目指したものである。『ブラヒミ報告』が提示した統合化の流れは⁷、2000年代後半以降、「統合ミッション」として整備され、現在では、国連PKOの基本的な枠組みとなっている。

近年の国連PKOは、こうした「統合化」を全体的な方針とし、民軍の様々なリソースの統合を進めてきた。一方、その枠組み内で生じてきた最近の顕著な傾向として、強制的な軍事的措置を厭わない「積極化」の流れも見逃すことはできない。『ブラヒミ報告』は、1990年代の国連PKOの多くが失敗に終わった理由の一つとして、平和プロセスを妨害するスプイラーの問題を指摘し⁸、国連PKOはこれに対する断固たる（robust）な反撃力を兼ね備えるべきであると強く主張した⁹。実力行使の「積極化」のトレンドは、2000年代以降、国連安全保障理事会（安保理）が授権するマンデート（任務）の主流が「国家建設」から「文民保護」へと軸足を移した動きと連動しつつ、近年の国連PKOの特徴を形成してきた。

文民保護マンデートとは、国連PKOに対し、「物理的暴力の切迫した脅威下に置かれた文民の保護」¹⁰する任務として課すものであり、ルワンダやスレブニツァで多くの無辜の人命を見殺しにしてしまった強烈な悔恨がその根底にはある。これを遂行するためには、通常、国連憲章第7章に基づく「必要なあらゆる手段」¹¹、すなわち、軍事的な強制措置の行使が認められる。こうした第7章に依拠した文民保護マンデートの授権は、非軍事的・非強制的な手段の使用を排除するものではない¹²。したがって、軍事的強制措置を授権した文民保護マンデート下でも、民軍双方のアクターを取り込んだ包括的な統合ミッションの大枠は維持されることになる。

以上のように、近年の国連PKOは、紛争に苦しむ国家の再生を様々な角度から支援する裾野の広い活動となっているが、治安環境が劣悪なPKOミッションの増加に伴い、本来「統合化」の中の一要素であるはずの治安維持的任務（実力行使の「積極化」）の占める割合が相対的に増えてきた。このように「統合化」と「積極化」の関係性については、以下の記述に的確に表現されている通りである。

「現代のPKOは、安全な環境の提供から人権の監視、国家機能の再建にいたるまで、平和構築の活動すべての局面に対応する多次元（の活動）である。そのような（文民保護の）マンデートは（軍事活動を中心とする）平和維持の活動に対し、文民の物理的な保護を指示することがますます増えている。」¹³

こうした「統合化」の大枠と、その中での実力行使の「積極化」の流れは、概念的には対立するものではないが、現実的には、難しい問題をはらむ。第7章に基づく断固たる反撃力の容認とは、国連が事

⁷ *Brahimi Report*, paras. 198-217.

⁸ *Ibid.*, paras. 21,22.

⁹ *Ibid.*, paras., 48-64.

¹⁰ Victoria Holt and Glyn Taylor with Max Kelly, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, Independent study jointly commissioned by the Department of Peacekeeping Operations and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2009, 3.

¹¹ たとえば、UN Security Council, S/RES/2155 (2014), UN Document S/RES/2155 (2014), 27 May 2014.

¹² Sebastian von Einsiede, *Non-Military Protection of Civilians in UN Peace Operations:*

Experiences and Lessons, United Nations University Centre for Policy Research, Occasional Paper 3, May 2015.

¹³ Holt and Taylor, *Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations*, 2-3.

実上の紛争当事者となることにほかならないからである。こうした事態は、「統合化」の枠組みに対して、実に悩ましい問題を突きつけている。軍事的強制措置を伴う文民保護マンデートの授権は、そもそも治安状況が非常に厳しいということの意味する。こうした環境下では、平和構築の主力を担うべき非軍事要員の活動の範囲は大きな制約を受けるが、さらに、国連PKOの軍事部隊が、事実上、紛争当事者の一部として「断固たる反撃力」を行使することで、国連の非軍事要員も対立勢力から敵視され、かえって危険性が高まりかねないためである。とはいえ、治安状況が改善しなければ、いずれにせよ非軍事要員の活動は制限される。今日、アフリカに集中する国連PKOの多くが厳しい治安環境に苦しむ現状では、実力行使の「積極化」の趨勢は当面続くものと思われる。本来、実力行使の「積極化」は、あくまで統合ミッションの枠組みの中における一要素であるが、治安の劣悪な近年の国連PKOの多くでは、「断固たる反撃力」を備えた軍事的強制措置の比重が相対的に大きくなり、他方、非軍事的要素を中心とする局面は限られているのが、今日の統合ミッションの多くに見られる実情である。

II. 自衛隊の国連 PKO への参加：さまざまな制約と独自の取り組み

1. さまざまな制約

前節では、「統合化」と「積極化」の二つのキーワードに照らし、近年の国連 PKO に顕著な傾向を見てきた。これらの観点からすると、これまでの自衛隊の国連 PKO 参加のあり方は、どのような特徴を持つのであろうか。

1992 年の国際平和協力法成立以来、自衛隊は六つの国・地域で国連 PKO に参加してきたが¹⁴、そのすべてにおいて、自衛隊の派遣は陸上自衛隊（陸自）の施設隊（他国の工兵隊に相当）を中心とする非戦闘部隊に限定されてきた。当初、非戦闘任務への特化は、法的な制約上、やむを得ない措置であった。1990 年代初頭、湾岸危機・戦争によって巻き起こった「国際貢献」論に応える形で国際平和協力法が成立したが、その派遣には多くの制約が課されていた。まず、平和維持軍（PKF）本体業務（歩兵部隊による戦闘的な任務）は、当面、凍結されるものとされ、事実上、非戦闘部隊の派遣しか選択肢にはなかった。さらに、「参加 5 原則」という派遣に際して満たさなければならない要件も付された¹⁵。同原則は、伝統的な国連 PKO のあり方を参考にしたものであったが、ちょうど同じ時期（1990 年前半）、国連 PKO のあり方自体が大きく変化したため、結果的として、これらの原則は国連 PKO の現実にそぐわないものとなってしまった。特に、同原則により、武器使用は自衛官みずからの自衛目的（自己保存型の武器使用）のみとされたことで、国連 PKO における自衛隊の活動の幅は大きな制約を受けることになる。

この厳しい制約の背景に、海外での武力行使を禁じた憲法第 9 条との兼ね合いがあったことは言うまでもない。1992 年の国際平和協力法制定当時、国連 PKO への自衛隊派遣が憲法に抵触する事態を招か

¹⁴ 防衛省・自衛隊「各活動および取組」http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/list.html。

¹⁵ 1992 年に成立した国際平和協力法に定められた「参加 5 原則」は以下の通り。(1) 紛争当事者間で停戦合意成立、(2) 紛争当事者からの受け入れ同意、(3) 中立的立場の順守、(4) 上記のいずれかが満たされない場合は撤収、(5) 武器使用は要員の生命等の防護のために必要な最小限に限定。このうち、武器使用に関する規定は、その後の法改正である程度緩和されている（詳細は後述）。

ないよう、「武力行使」とは別に「武器使用」という概念が新たに導入された¹⁶。国連 PKO に派遣された自衛隊に許されるのは必要最小限の自衛目的の武器使用のみであり、したがって、憲法に反する「海外での武力行使」は起こり得ないという論理の下、自衛隊の国連 PKO 参加はようやく実現したのである¹⁷。

しかしながら、憲法との整合性と保つために導入された武器使用の制約は、あまりに厳格であり、実際に自衛隊が国連 PKO に参加し始めると、国連側で一般的に適用される交戦規定 (ROE) とのギャップの大きさが次第に問題として浮上した。第一の問題は、自衛概念の適用範囲の違いである。日本側の制度では、武器使用が認められる自衛の範囲をきわめて狭く解釈し、要員ひとりひとりの個人的な自衛に限定していた。しかし、国連 PKO では、自衛の意味はもっと広く捉えられ、通常、要員の所属する部隊および他国の派遣部隊の防護、また、自らの管理下にある文民の保護なども含まれる。第二に、近年の国連 PKO では、実力行使は自衛目的の場合だけでなく、任務遂行型の実力行使 (任務の遂行を実力で妨害する企てに対する抵抗に対する実力行使)¹⁸も認められるようになっていく。任務遂行型実力行使の容認とは、前節でみた文民保護マンデートに基づく実力行使の「積極化」に正当性を与えるための論理にほかならない。こうした国連側の ROE と日本のきわめて狭い武器使用範囲との懸隔はあまりに大きく、現場で摩擦や混乱を引き起こすことが懸念された。かかる問題の浮上を受け、2001 年の国際平和協力法改正により、自衛目的の武器使用については、相当程度緩和され、「自己と共に現場に所在する」または「その職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者」の防衛のための武器使用が認められることになった¹⁹。また、同時に、PKF 参加の凍結も解除され、制度上は、陸自・普通科 (他国の歩兵隊に相当) の国連 PKO への派遣も可能となった。

だが、結局、それ以降も、普通科が派遣されることはなく、自衛隊の国連 PKO 参加は、施設隊を中心とする非戦闘部隊の派遣に限定されてきた。なぜか。その理由としては、国連側から日本政府に対し、歩兵部隊派遣の要請が特になされてこなかったことや (不足しているのは、むしろ後方支援部隊)、危険性の高い歩兵部隊の派遣に付随する国内の政治的リスクの高さを指摘できよう。さらに、2001 年の法改正後も任務遂行型の実力行使が依然として認められていない法的な制約も残っていた。先に見たように、国連 PKO において実力行使の「積極化」が進むなか、歩兵部隊はまさに「断固たる反撃力」の担い手であり、普通科が国連 PKO に派遣されれば、国連側からは、当然、「任務防衛型」の実力行使を前提とした役割を期待される。しかし、2001 年の法改正では、これは依然として認められていなかったため、事実上、普通科派遣の道は閉ざされていたままだった。本稿のキーワードに照らしていえば、自衛隊の国連 PKO 参加のあり方は、実力行使の「積極化」の流れとは明確に一線を画してきたのであ

¹⁶ 工藤敦夫内閣法制局長官 (当時) の国会答弁。第 123 国会参議院国際平和協力等に関する特別委員会議録第 3 号、1992 年 4 月 28 日。

¹⁷ 矢部明宏「国際平和活動における武器の使用について」『レファレンス』2008 年 9 月号、5-26 頁。

¹⁸ 美根慶樹「PKO と武器使用」キャノングローバル戦略研究所、2014 年 4 月 24 日、http://www.canon-igs.org/column/security/20140424_2515.html。

¹⁹ 2001 年の国際平和協力法改正では、自衛隊法第 95 条に基づき武器等防護のための武器の使用も認められることになった。さらに、これに先立つ 1998 年にも同法は改正されたが、元は、自衛官個人の判断で武器使用するとされていたところ、上官の命令によるものとする変更には留まっていた。

る。

2. 独自の取り組み

ここまでで見たように、自衛隊の国連 PKO 参加は、施設隊を中心とする非戦闘部隊の派遣に限定されてきた。しかし、こうした状況を、消極的・受動的な選択としてのみ受け取ることも適切ではない。近年、日本政府では、国連 PKO における施設隊の役割を、特に ODA との連携という図式の中で、より肯定的に評価し、日本の国際平和協力の強みとして積極的に活用しようとする動きが強まってきた。

PKO 参加中の施設隊と ODA の連携を後押ししたのは、2000 年前後、主に外務省と国際協力機構 (JICA) で顕著となった「シームレスな (継ぎ目のない) 援助」論の台頭であった。JICA による開発援助は、伝統的に被支援国の政治的問題への不関与を旨とし、紛争と平時の狭間で行われる平和構築への関与を避けてきた。しかし、冷戦後、国際的には、内戦の増加に伴って平和構築支援の重要性が高まり、JICA としてもこうした趨勢を無視し続けることは次第に難しくなったのである。シームレスな援助の流れは、2001 年の 9/11 テロを契機にアフガニスタンの復興が国際的な課題となったことで一層加速し、「PKO (参加中の施設隊) と ODA の連携」は日本の対外政策の中で揺るぎない方針の一つとして定着していくことになったのである。

「オールジャパン連携」とも呼ばれる PKO と ODA の協働は、当初、東ティモールの国連 PKO への施設隊派遣時 (2002-2004 年) に試みられ、その後、イラクの人道復興支援活動 (2004-2006) でも実施された²⁰。イラクでの活動は国連 PKO ではなかったが、ODA と自衛隊の活動が「車の両輪」として積極的に推進されたことで、その後、オールジャパン連携が定着していく契機となった。その後、オールジャパン連携は、ハイチや南スーダンの国連 PKO 参加に際しても実施されてきた。PKO と ODA の連携の流れは、「防衛計画の大綱」(2014 年改定)²¹、「国家安全保障戦略」(2013 年制定)²²、「開発協力大綱」²³(2015 年制定)といった日本政府の対外政策の基本方針を示す重要な政策文書でも言及され、現在では、日本の対外政策の根幹の一部として確立されている。

この方向性は、2014 年および 15 年、国連で開催された PKO サミットにおいて、安倍晋三首相が「高い技術を持つ施設活動」²⁴によって国連 PKO に対し一層の貢献する方針を示したことから明らかである。安倍首相のコミットメント具体化の一例としては、「国連アフリカ施設部隊早期展開プロジェクト (ARDEC)」に対する支援が挙げられる²⁵。同プロジェクトは、国連 PKO における工兵隊の不足を補うため、日本政府の資金提供によって国連フィールド支援局がアフリカ諸国の施設要員に対して実施した訓練である。これまでのところ、2015 年および 2016 年、ケニアの首都ナイロビにある国際平和支

²⁰ オールジャパン連携の実例については、詳細は以下を参照。上杉勇司、藤重博美、吉崎知典、本多倫彬編『世界に向けたオールジャパン：平和構築・人道支援・災害救援の新しいかたち』内外出版社、2016 年。

²¹ 「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について」2013 年 12 月 13 日、国家安全保障会議・閣議決定。

²² 「国家安全保障戦略について」2013 年 12 月 13 日、国家安全保障会議決定・閣議決定。

²³ 外務省国際協力局「開発協力大綱の決定」、2015 年 2 月 10 日。

²⁴ 外務省「第 2 回 PKO サミット 安倍総理スピーチ」2015 年 9 月 28 日。

²⁵ 防衛省「国連アフリカ施設部隊早期展開プロジェクトへの講師派遣にかかる取組」、http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/kenya/。

援訓練センターにおいて開催され、それぞれ陸上自衛官が講師として派遣された。また、2015年には、日本のイニシアチブにより、国連 PKO における工兵隊活動マニュアルが初めて策定された²⁶。従来、日本の国連 PKO への関与は受動的な姿勢が目立ったが、この工兵隊マニュアル策定に際しては、日本側が積極的に主導的役割を担った。

以上のように、近年、日本政府は、施設隊の活動をいわば御家芸として国際平和協力活動の中核に位置付けるようになってきた。工兵隊の活動は国連 PKO を裏方から支える後方支援であり、国連 PKO の政策やオペレーションに関わる様々な議論の中で注目されることはあまりない。だが、その役割は、一般に考えられているよりは、はるかに重要である。たとえば、国連 PKO の主力たる歩兵部隊を現場に展開させるためには、まず宿営地を整備する必要があり、そのためには工兵隊の存在がなくてはならない。工兵隊の活動開始が遅くなれば、結果的に歩兵隊だけでなく国連 PKO 全体の立ち上げが遅れるため、工兵隊の早期展開はきわめて重要である。また、紛争に疲弊した国においては、交通路の未整備により援助物資や医療サービスなどが国の隅々にまで届かないことが珍しくない。こうした支援が国土に限らず行き渡らなければ、被支援国政府や国連に対する人々の信頼感を損なう恐れがあるため、道路や橋、港湾施設等の整備・補修には大きな意義がある。さらに、インフラ整備の成果は具体的でわかりやすいため、平和プロセスが進みつつあることを現地の人びとに実感させるというメッセージ性も期待できよう。

こうしたことから、最近では、国連側でも工兵隊の役割の重要性についての認識は徐々に高まりつつあり、日本政府の「施設隊売り出し」の方向性は、大筋では、時機にかなったものだといってよい。さらに、工兵隊業務は、高い技術力や高価な機材が必要となるため、相対的に先進国の強みを活用しやすい活動であるとともに、部隊派遣の中では、比較的安全な環境での活動になること等からも、この方針は概ね妥当な政策判断だと思われる。とりわけ、日本政府としては、施設隊と ODA との連携を強めることで、開発援助分野における日本の強みも合わせて活かすことを意図してきたものと考えられる。

以上で見てきた流れを本稿の二つのキーワードに照らしてまとめると、近年の日本の国際平和協力のあり方は、国連 PKO における実力行使の「積極化」からは大きく距離を取る一方、「統合化」の整備が進み、裾野の広がった今日の国連 PKO の中で平和構築に近い一角に居場所を定め、特に施設隊と ODA との連携を推進することで、日本独自の貢献を行おうとしてきたのだといえよう。

III. 駆け付け警護任務の付与：経緯と政策インプリケーション

1. 経緯

前節でみた通り、近年、自衛隊の国連 PKO への参加のあり方としては、実力行使の「積極化」への接近は注意深く回避する一方、ODA との協働を進め、「統合化」の大きな枠組みの中、平和構築との近接分野に努力を傾注することを特徴としてきた。しかしながら、現在の国連 PKO の現実に鑑みると、上記のような路線を今後も継続していくことは容易ではないように思われる。

²⁶ 防衛省「国連 PKO 部隊マニュアルに係る取組」http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/engn_manual/。

その最大の理由は、2000 年前後以降に設立された国連 PKO の大部分（サブ＝サハラアフリカ地域に集中）において治安環境がきわめて厳しく、第 7 章に基づく文民保護マンデートが授権されていることである²⁷。先にみたように、文民保護マンデート授権時における実力行使の「積極化」は、「統合化」の大枠と概念的に対立するものではないが、現実の問題として、文民保護マンデートが授権されるような深刻な治安環境化では、非軍事要員主体の平和構築を実施する範囲は限定されることになる。一方で、平和構築が主任務となる国家建設マンデートを持つ国連 PKO は現時点ではほとんど展開されていない。このように文民保護マンデートを受けた国連 PKO が主流になっている現状では、PKO-ODA 連携実施の余地はあまりなく、一方、戦闘を主任務としない施設隊も、治安維持的業務への備えをある程度せざるをえない状況だといえよう。こうした情勢を踏まえ、部分的とはいえ治安維持的役割を果たすための駆け付け警護任務が付加されたのである。

後方支援を担当する施設隊も、本来の役割ではない治安維持的役割を担わざるを得ないケースがあることは、自衛隊が国連 PKO に派遣され始めて間もなくから認識され始めていた。まず、自衛隊初の国連 PKO 参加となったカンボジア暫定統治機構（UNTAC）においては、日本人文民 2 名が相次いで殉死したこと（1993 年）により、選挙監視要員の安全対策として UNTAC に派遣中の陸自施設隊が投票所等を対象に事実上の巡回を行うことになった。また、1994 年、ルワンダ難民支援に対する人道支援活動を支援目的のザイール（現・コンゴ民主共和国）への陸自派遣に際しては、ルワンダ難民から襲撃された NGO からの要請を受け、自動小銃で武装した陸自部隊が、急遽、救援にあたるという事件も起こった。さらに、2002 年、東ティモールの首都デシリで大規模暴動が発生し、放火や略奪で相次ぐ中、当時、同国の PKO に参加中であった陸自部隊は、「輸送」を名目に緊急出動し、邦人の救出に当たった。

上記のケースはいずれも、現場での緊急的なニーズに対応するため、法の拡大解釈などにより急ごしらえで対応したものであった。こうした場あたりの対応が望ましくないことは言うまでもなく、法整備の必要性はかなり早い段階から認識されていた。しかし、武器使用基準の緩和は、憲法の制約と関わる政治的にきわめてデリケートな問題であり、なかなか実現には至らなかった。前述の通り、2001 年、ようやく自衛目的の武器使用の範囲が広げられたが、任務遂行型の武器使用は依然として認められなかったのである。2002 年、小泉純一郎首相（当時）の諮問機関「国際平和協力懇談会」が「国際平和協力業務において、国際基準を踏まえ、『警護任務』及び『任務遂行を実力をもって妨げる試みに対する武器使用』を可能とする」²⁸ことを勧告したが、直ちに実現することはなかった。

任務遂行型の武器使用が広く注目される契機をもたらしたのは、イラクでの人道復興支援活動（陸自の派遣期間：2004-06年）である。有志国の活動（非国連PKO）であったイラク復興支援活動に際し、南部サマーワに派遣された陸自部隊は、同地域の治安維持にあっていたオランダ軍等の防護を受けていた。しかし、協力関係にあるオランダ軍が攻撃される等の事態が発生した場合、陸自部隊はどのよう

²⁷ 2017 年 2 月現在、15 個の国連 PKO が展開中であるが、そのうち、キプロスやレバノン等の 6 個は、冷戦期から継続中の伝統的な停戦監視型である。残りの 9 個は、国連コソボ暫定行政ミッションを除くすべてがサブ＝サハラアフリカ地域に設置され、また、文民の保護マンデートを授権されている。

²⁸ 『「国際平和協力懇談会」報告書』2002 年 12 月 18 日。

な対応を取るべきかが問題になった。当時の日本の法制度上、自らとは離れた場所にいる他国部隊への援護は認められていなかったためである。しかし、現場でオランダ軍と緊密に連携しながら活動している陸自部隊としては、友軍が危機に直面した状況下、これに対して何もしないということは現実的には難しいという問題があった。

こうして浮上した問題意識に基づき、2007年5月、安倍晋三首相が設置した諮問機関「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」において駆け付け警護任務の付与の問題が取り上げられ、翌年、これを認める法制度の整備が勧告された²⁹。同懇談会の議論において言及されたことで、「駆け付け警護」という用語は一般に知られるようになったが、この勧告は、当時の政治状況の不安定化に伴い直ちに実現することはなかった。2012年末、安倍首相が政権復帰すると、民主党政権下では休眠していた「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」が活動を再開し、2014年5月、駆け付け警護任務に関する法整備を再度勧告したことを受け³⁰、平和安全法制の一環として法整備されることになったものである。

上記のような経緯を鑑みれば、2012年12月、安倍首相が政権に復帰し、平和安全法制制定への準備が進む中で、国際協力法もあわせて改正して駆け付け警護任務を盛り込むことは、事実上、既定路線であった。一方、平和安全法制の準備を進めていた最中であった2013年12月、前年から施設隊が派遣されていた南スーダンにおいて、ディンカ族のキール大統領とヌエル族のマシヤール前副大統領の政治対立が事実上の内戦に発展し、現地情勢が混乱を極める中、国連要員やNGOのスタッフ、また外交官等が命からがら退避する事態に陥った。さらに、これを契機として、UNMISSのマンデートが、当初の「国家建設」から「文民保護」へと切り替えられたことで³¹、UNMISS派遣中の施設隊への駆け付け警護任務の付与は、まさに喫緊の課題となったのである。結局、平和安全法制は2015年9月に成立したが、自衛隊に初めて自衛の範囲を超える武器使用権限を与える駆け付け警護任務付与には懐疑的な見方も根強く、参院選（2016年7月）への影響を懸念した安倍政権がこの実施を先送りした。参院選後の8月から駆け付け警護任務付与に備えた訓練が始まり、2016年12月、UNMISSの施設隊に対して、初めての駆け付け警護任務が付与されることになったのである。

2. インパクト

では、駆け付け警護とは、具体的には、どのようなものか。防衛白書では、以下の通り定義されている。

「PKOの文民職員やPKOに関わるNGO等が暴徒や難民に取り囲まれるといった危険が生じている状況等において、施設整備等を行う自衛隊の部隊が、現地の治安当局や国連PKO歩兵部隊等よりも現場近くに所在している場合などに、安全を確保しつつ対応できる範囲内で、緊急の要請に応じて応急的、一時的に警護

²⁹ 『「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24日。

³⁰ 『「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書』2014年5月15日。

³¹ UN Security Council Resolution 2155(2014), UN Document S/RES/2155 (2014), 27 May 2014.

するもので（ある）。」³²

だが、駆け付け警護任務の制定・付与は、国連 PKO の ROE とのギャップを大きく縮めたわけではない。今回の国際平和協力の改正で付加された任務遂行型の実力行使（事実上の治安維持活動）に相当する活動には、駆け付け警護任務のほかに「安全確保活動」もある³³。これら二者の違いは、端的に言えば、文民保護マンダートの遂行にあたって保護する対象となる文民の範囲の相違である。文民保護マンダートの対象となる「文民」にも、国連の基準では、3つのカテゴリーがあり、第一は国連要員（軍事要員を含む）、第二は国連関係者以外の国際要員（各国政府機関や NGO、国連以外の国際機関の職員など）、第三が現地住民である（保護の優先順位は第一カテゴリーが一番高く、第三は、最も低い）。一方、日本独自の制度である駆け付け警護活動の対象となるのは、「国際連合平和維持活動（中略）に従事する者又はこれらの活動を支援する者」³⁴とされる。これを国連側の分類に照らしていうと、第一カテゴリー（国連関係者）が該当することは間違いなく、第二カテゴリーについては「これらの活動を支援する者」の解釈次第となる。一方、第三カテゴリー（現地住民）の保護は、駆け付け警護任務の防衛対象には、含まれない。多数の現地住民を保護の対象とする第三カテゴリーの活動は格段に危険性が高くなるためである。国連のスタンダードと同様、現地住民を含めすべてのカテゴリーを保護の対象とするならば、安全確保活動任務が付与されなければならない。そのためには普通科の派遣が必要となるが、少なくとも予見しうる将来においては、普通科が派遣される可能性はほとんどないといってよい。

なぜか。まず、実力行使の「積極化」が進んだ今日の国連 PKO に普通科を派遣すれば、事実上の交戦主体として戦闘行為に従事させることになり、憲法第9条の制約の点からも、死傷者を出す危険性に鑑みても、日本政府が許容できるものではない。また、実力行使の「積極化」が進んで以降、日本以外の先進国も歩兵隊の派遣には慎重姿勢が強まっており、近年、歩兵部隊の派遣は、エチオピア、インド、パキスタン、バングラデシュなどの開発途上国に大きく依存している³⁵。こうした軍事要員派遣状況に関する事実上の役割分担がある中、日本政府の立場として、あえて普通科を派遣する必然性は高くない³⁶。その結果、国連 PKO において施設隊が行い得る駆け付け警護任務は、事実上、国連関係者等の警護に限定されており、国連の ROE とのギャップは、依然としてかなり大きい。

しかし、なぜ、インフラ整備を専門とする施設隊に対し、治安維持的役割を果たす駆け付け警護任務が付与されたのか。この点については、まず、UNMISS への施設部隊の派遣継続が政治的・政策的な要請としてあり、この目的を達成するために駆け付け警護任務が付与されたということであろう。先にみ

³² 防衛省「〈解説〉駆け付け警護について」『平成 28 年度版防衛白書（電子版）』、<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2016/html/nc018000.html>；黒崎将広『駆け付け警護』の法的枠組み：自衛概念の多元性と法的基盤の多層性』『国際問題』第 648 号（2016 年 1・2 号）、39-49 頁。

³³ 安全確保活動の付与には、原則として、国会の事前承認が必要である。

³⁴ 国際平和協力法（2015 年 9 月 30 日改正）。

³⁵ 各国の国連 PKO への軍事要員派遣状況については、以下を参照。UNDPKO, “Troops and Police Contributors,” <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>; Providing for Peacekeeping, “Country Profile,” <http://www.providingforpeacekeeping.org/profiles/>.

³⁶ こうした不均質性の一因は、国連側から軍事要員派遣に対して支給される還付金（現在のところ、一人あたり月額約 1,332 米ドル）が、どの国の要員に対しても一律であることにあると言われている。

たように、南スーダンは、2013 年末以降、事実上の内戦状態が続いているが、日本政府は、「参加 5 原則に反する紛争状態には至っていない」³⁷との立場を一貫して取り、施設隊の派遣は現在（2017 年 2 月時点）のところ継続されている。派遣継続の理由の一つは、UNMISS から撤退すれば、国連 PKO への要員派遣がゼロになるということであろう。先に見た通り、近年、先進国は国連 PKO への要員提供に消極的な傾向はあるが、要員をまったく派遣していない国は多くない。また、国連 PKO に要員をあまり派遣していない国々についても、たとえば欧州諸国の多くは、アフガニスタンで 10 年以上展開していた「国際治安支援部隊（ISAF）」の活動が 2014 年に終結したことで、徐々に国連 PKO に復帰し始めた。特に「マリ多元統合安定化ミッション（MINUSMA）」に対しては欧州諸国が集中的に要員を派遣している³⁸。英国も、2016 年から南スーダンに工兵隊を派遣し始めた³⁹。さらに、2014 年および 2015 年の PKO サミットにおいて、安倍首相が、施設隊の活用と UNMISS 支援を力説したこともあり、少なくとも同首相の任期中、（UNMISS の活動が継続される限りは）南スーダンから施設隊が撤退する可能性はあまり高くないものと考えられる。

他方、文民保護マンデートが授権されるような状況下、必要とされるニーズは確かに変わったが、施設隊への活動に対する需要は依然としてある。これまでの UNMISS における施設隊の活動は、その時々
の要請に応じて活動内容を変更してきた⁴⁰。まず、2012 年 10 月の始動時から 2013 年 12 月までは「国家建設」マンデートに則り、幹線道路やコミュニティ道路の補修（後者は ODA 連携案件）等の国造り支援、2013 年末の武力衝突後から 2016 年 6 月までは、国連施設内において避難民を対象とした医療支援や給水活動の実施、避難民用トイレの設置、2014 年 5 月、文民保護マンデートに切り替えられた後は、人道支援実施の環境構築および文民保護支援を目的とした「文民保護サイト」の整備、ジュバ河川防護柵設置（ODA 連携案件）、さらに 2016 年 7 月の武力衝突再発以降は、国連施設内外壁構築、ジュバ・マンガラ間道路補修等に従事している。これらの例から明らかのように文民保護マンデート授権後も、施設隊の活動への需要は少なくない。また、施設隊は、自己完結性の高い軍事組織の特性を活かし、非常時には、インフラ整備以外の活動（医療支援や給水）も行なう等、不安定な環境においては様々な役割を果たしてきた。一方、JICA との連携も、部分的にはあるが継続されている。以上のように、文民保護マンデート授権後、平和構築的活動を実施する余地は少なくなったとはいえ、施設隊の活動へのニーズは依然高い。また、同じく UNMISS で活動中の中国、韓国、バングラデシュの工兵隊は、2013 年および 2016 年の軍事衝突後も撤退していない。最近、工兵隊の派遣を開始した英国にいたっては、2016 年 7 月の武力衝突後（同年 9 月）、増派を決定した⁴¹。これらの状況を勘案すると、南スーダン情勢が厳しいとはいえ、日本政府としては直ちに施設隊を撤収させる判断はしにくい状況である。

³⁷ 『読売新聞』2015 年 9 月 30 日。

³⁸ John Karlsrud and Adam C. Smith, “Europe’s Return to UN Peacekeeping in Africa? Lessons from Mali,” *Providing for Peacekeeping*, 11, International Peace Institute, July 2015.

³⁹ Government of the United Kingdom, “UK peacekeepers arrive in South Sudan,” June 6, 2016, <https://www.gov.uk/government/news/uk-peacekeepers-arrive-in-south-sudan>.

⁴⁰ 防衛省「UNMISS における自衛隊の活動について」2013 年 10 月および 2017 年 2 月。

⁴¹ Government of the United Kingdom, “UK bolsters support to peacekeeping in South Sudan,” September 8, 2016, <https://www.gov.uk/government/news/uk-bolsters-support-to-peacekeeping-in-south-sudan>.

では、部分的とはいえ治安維持の任務を託されたことで、UNMISS における施設隊の役割は、どのように変わるのでしょうか。結論を先取りすれば、その活動内容が劇的に変わるわけではない。駆け付け警護任務が付与されても、UNMISS における施設隊の役割はあくまでインフラ整備である。この点については、駆け付け警護任務付与に際して政府が提出した理由書において、UNMISS に派遣されているのは施設隊であって治安維持はその（本来の）任務ではなく、駆け付け警護任務は、あくまで「応急的かつ一時的な措置」として遂行されることが明言されている通りである⁴²。文民が切迫した危険にさらされるような緊急事態への対処は、原則として、エチオピア、ガーナ、ネパール等から提供された歩兵部隊の役割である⁴³。

とはいえ、現地の治安状況がきわめて不安定な状況下、緊急事態において、頼みの綱である UNMISS 傘下の歩兵部隊が現場に急行できないという可能性は十分にありえよう。実際、こうした懸念は、2016 年 7 月、南スーダンの首都ジュバ大規模な武力衝突が再燃した際（いわゆるジュバ危機）、現実のものとなった。南スーダンは再度大混乱に陥ったが、UNMISS 司令部は事態を収拾するための指揮を適切に取らず、結局、歩兵部隊がこの危機に対応しないまま、多数の死傷者（2名の PKO 要員を含む）を出す惨事となったのである。このように、国連側による安全提供が十全とはいえないことから、本来、治安維持任務には適していない施設隊に対しても、不測の事態に対応するための最後の手段として、駆け付け警護任務が付与されたのだといえよう。

さらにいえば、日本政府が UNMISS 施設隊に駆け付け警護任務を付与した真意は、新たな危機が発生した場合、約 20 人の在南スーダン邦人（2016 年 11 月時点）の救出に資するためであろうと推測される⁴⁴。国連側の基準としては、「文民保護」の対象は、先に上げた 3つのカテゴリーの上から順に優先順位が高い（国連関係者の救出が最優先）とされるが、実際のところ、日本政府にとっての最優先事項は、（国連関係者であるかに関わらず）邦人救出だと思われる⁴⁵。国連 PKO に参加している以上、施設隊は国連側の基準に従い、特定の国籍に偏ることなく救出に当たることが原則であるが、実際には、基準の解釈の余地を適用し、邦人救出を優先する可能性は十分にありうる。今回の施設隊への駆け付け警護任務付与の真意が邦人保護にあるのだとすれば、これを明言すれば、国内的な理解は得やすくなるだろうが、こうした「二重指揮（dual command）」について神経を尖らせている国連側との関係を考えると、その意図を明確に表明することは難しい。しかし、仮にジュバ危機のような事態が南スーダンでまた起これば、国連側や他の関係諸機関と調整しつつも、駆け付け警護任務を与えられた施設隊は優先

⁴² 内閣官房、内閣府、外務省、防衛省「新任務付与に関する基本的な考え方」2016 年 11 月 15 日、1 頁。

⁴³ ただし、2015 年の国際平和協力法改正により、自衛目的（自己保存型）の武器使用権限を拡充し、新たに加えられた「宿営地の共同防護」は、UNMISS の施設隊にも認められている。

⁴⁴ 「新任務付与に関する基本的な考え方」1-2 頁。この点に関して、日本政府は明言してはいないが、上記文書において、「邦人に不測の事態があり得る以上、『駆け付け警護』という、しっかりした任務と必要な権限をきちんと付与」する等としており、邦人保護を念頭においたものと推測される。

⁴⁵ 邦人保護については、国連 PKO 以外の文脈でも課題となってきた。特に、2013 年、国内に大きな衝撃を与えたアルジェリア邦人人質殺害事件を契機に自衛隊法が改正され、海外の邦人退避のための自衛隊による輸送手段の拡充等が図られた。しかし、この時の法改正では、武器使用基準は自衛目的のみのままであったため、平和安全法制（2016 年 9 月）制定時、自衛隊法も再度法改正され、在外邦人保護措置についても、駆け付け警護任務の場合と同様、任務遂行型武器使用が認められた。

的に邦人救出に当たる可能性が高いのではないと思われる。

以上で見てきたように、「統合化」が進んだ国連 PKO の広範な枠組みの中で、日本の自衛隊派遣のあり方は、施設隊の活動を中心に平和構築に近い分野を専門領域としようとしてきたが、実力行使の「積極化」の趨勢には抗い続けることができず、その部分的な対応として駆け付け警護任務は付与されたのだといえよう。ただし、今回の新任務付与は、一般的に他国の PKO 部隊が遂行できる任務の一部を緩和したに留まっており、一足飛びに大きな変化をもたらしたわけではない。このごく限られた「積極化」への対応と国連側の趨勢とギャップは依然としてかなり大きい。これが直ちに解消されることはおそらくないであろうし、今後、その解消を目指すべきなのかについても、慎重に判断する必要がある。しかし、少なくとも、そうした差異が存在することは明確に認識しておかなければならない。

終わりに

「法的な意味で戦闘行為はなかった。」2017年2月8日、稲田朋美防衛大臣は、衆議院予算委員会において、前年夏、南スーダンで発生した武力衝突について、このように答弁した⁴⁶。ジュバ危機については、政府は「戦闘ではなく衝突」との見解を一貫して示してきたが、その前日、防衛省が公開した UNMISS の派遣中の施設隊の日報の中に、「戦闘」という言葉が繰り返し用いられていたことに対し、野党議員から説明を求められたためである。

実質的な内戦状態があるにも関わらず、それを正面から認めることができない奇怪な法制度が一方にあり、他方、UNMISSからの撤退という決断も難しい中、苦肉の策として、UNMISSへ派遣中の施設隊に対して駆け付け警護任務が付与されることになった。これは、本稿の二つのキーワードに照らしていえば、「統合化」が進み、裾野の広がった今日の国連PKOの中で、日本の国際平和協力は、施設隊の活動を前面に押し出し、平和構築的な分野に活路を見出そうとしてきたが、実力行使の「積極化」のトレンドを無視続けることはできず、今回の駆け付け警護付与は、いくつかの異なったベクトルの要請にも応えるためのやむを得ない判断であったということであろう。法的な解釈はどうあれ、実際的な問題として、南スーダンの治安環境がきわめて不安定である以上、現実をひるむことなく見据え、将来に禍根を残さないような対応が日本政府には求められている。

劣悪な治安情勢に鑑み、施設隊を退かせるよう求める声も根強いが、撤退させれば済むというほど単純な話ではない。まず、国連側としては、ルワンダやスレブニツァの悲劇を絶対に繰り返してはならない（危機にさらされた文民を見捨てない）という強い決意があり、また、文民保護マンデートが出ている以上、現地の情勢が厳しくなればなるほど、むしろ国連 PKO 部隊のプレゼンスに対する需要は高まる。先に見たように、施設隊に与えられた駆け付け警護任務は現地住民の保護は含まないが、現地情勢が切迫した中、比較的安全な後方支援部隊を撤退させれば、国連側の信頼を損なう懸念がある。さらに現地の治安環境が悪化すれば邦人保護の必要性も高まり、施設隊を万一に備えさせることも一層求められる。つまり、日本の制度上の基本的な考え方（治安が悪化すれば撤退）とは異なり、国連 PKO の

⁴⁶ 『朝日新聞』2017年2月9日。

現実においては、現地情勢が厳しくなればなるほど、自衛隊の撤回は難しくなるということである。

しかし、緊急時、施設隊が実際に駆け付け警護任務を果たせるかという点、様々な点で疑わしい。ひとつは、依然として残る日本の武器使用基準と国連側の ROE とのギャップである。駆け付け警護任務は、憲法第 9 条に抵触しないために考案された独特の概念であり、いわば日本版の任務遂行型武器使用⁴⁷である。したがって、国連側や他の要員派遣国に理解されにくく、摩擦やトラブルを生じる危険性を否定できない。また、施設隊の特性や技能を考えると、法的には駆け付け警護任務が付与されていたとしても、実際には適切に対応できない可能性は否定できない。たとえば、ジュバ危機では、対立勢力の双方が迫撃砲、戦車、武装ヘリコプターなどの重要装備を投入したが、こうした大規模な衝突には、歩兵部隊ですら対応しきれなかった可能性が高い。ましてや、施設隊の装備と技能では、こうした状況への対処は困難であることが予想される。以前に比べれば緩和されたとはいえ、依然として国連スタンダードの武器使用を許されない自衛隊が、今後、どのような形で国連 PKO に協力していくべきか⁴⁸、UNMISS 施設隊への駆け付け警護任務付与は、こうした問題を我々に目の間に突きつけている。

⁴⁷ 川又弘道・元陸将のインタビュー記事より引用。『読売新聞』2017年2月2日。

⁴⁸ 今後の方向性については、たとえば、以下を参照。Hiromi Nagata Fujishige, 2017, “A New Horizon for Japan’s ‘Armed Peacebuilders’? The Roles of Japan’s Self-Defense Forces in United Nations Peacekeeping Operations and Beyond,” Yuki Tatsumi (ed.), *Peacebuilding and Japan: Views from the Next Generation*, (Washington DC: The Stimson Center, 2017), 29-39.