

安全保障を 考える

ここに掲載された意見等は、執筆者個人のもので、本会の統一的理解ではありません。

国連PKOの今後と日本の役割

研究班 松村五郎

1 はじめに

2017年3月の政府決定に基づき、同年5月、国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）に派遣されていた約350人の自衛隊員が逐次帰国し、日本から国連PKOに参加している自衛官は、UNMISS司令部への個人派遣4名のみとなった。1992年、カンボジアに施設大隊を派遣して以来、日本は1995年から96年にかけての約1年間を除き、継続して国連PKOへの部隊派遣を続けてきたが、それがここで途絶えることになったわけである。

米国を除き、英仏独伊韓などの先進諸国は、2017年10月末現在、いずれも600人以上からなる部隊を国連PKOに派遣しているⁱ。もちろん、派遣人数だけが問題なわけではないが、今後日本として国連PKOにどう取り組んでいくのか、今その方針が問われているのは間違いない。

本稿の目的は、この方向性について提言を行うことにあるが、その際の考察に当たって、その前提となる視点を明確にしておきたい。今日まで、日本の国連PKO参加に関しては、その時の国連PKOの状況を所与のものとして、日本の法制度や政治状況の中でどう貢献するかが議論され、国連PKOそのものをどのような方向に進化させていくべきかということについては、ほとんど触れられてこなかった。

日本が国連PKO初心者として参加を始めた頃には、それはやむを得なかったかもしれない。しかし、カンボジアへの派遣から20年以上の経験を積み、工兵活動に関する国連PKOマニュアル策定において主導的役割を果たしたりⁱⁱ、各国のPKOセンターに教官を派遣したりⁱⁱⁱするようになった現在、今後の国連PKOのあり方について、日本も一定の責任を有していると考えべきである。

であるならば、今後の参加を巡っても、日本独自の事情だけで考えるのではなく、これから国連PKOをどのように進化させていくのかについて方針を明確にした上で、その達成のために日本としてどのような取り組みをしていくのかという視点を持つ必要がある。

そこで本稿前半では、これまでの国連PKOの進化の歴史を踏まえた上で、今何が問題となっているのかを明らかにし、これを克服して今後国連PKOが進むべき方向性について一案を提示する。そして後半においては、それに資するために日本が果たすことができる役割について提言するとともに、最後にそれが日本の安全保障にとってどのような意義を持つのかについて明らかにしていきたい。

2 国連PKOの歴史と現在の課題

1948年に国連パレスチナ休戦監視機構（UNTSO）が設立されて以来、20世紀における国連PKOは、3つの世代を経て発展してきたとされる^{iv}。第1世代は、停戦監視を主体としたいわゆる伝統的PKOと呼ばれるもので、①当事者の合意、②中立性、③自衛のために必要な最小限の武力行使といういわゆるPKO3原則を行動の基本原則とするものである。第2世代PKOは、ポスト冷戦期になって多く設立されるようになったもので、和平合意が結ばれた後の暫定的な期間、国連が治安維持、選挙、戦後復興など、行政上の責任を負うという活動である。そして第3世代は、紛争の激化した地域に人道的な目的を持って派遣され、自衛の範囲を超えて武力を行使して武装解除などを行う、いわゆる平和執行に類するものとされている。

1992年にブトロス・ガリ事務総長が「平和への課題」で提言した平和執行であるが、翌年ソマリアで国連PKO（UNOSOMII）と連携して平和執行活動に当たっていた米軍特殊部隊が大規模な戦闘に巻き込まれて18人の犠牲者を出すことになる。映画「ブラック・ホーク・ダウン」でも有名ないわゆる「モガディシュの戦闘」である。このミッションでは国連PKOの被害もまた大きく、ガリ事務総長は、1995年に「平和への課題―追補」を出し、国連は現状ではこのような形のPKOを実

施すべきではないと、軌道を修正するに至った。

このように第3世代PKOが挫折する一方で、1994年にはルワンダ内戦の停戦監視に当たっているPKO部隊の目前で、推定100万人という犠牲者を出す大虐殺が発生、また1995年には、国連保護軍（UNPROFOR）が展開していたボスニアのスレブレニツァにおいて、住民約8,000人が虐殺されるという事態が発生した。これらの虐殺を眼前にして、国連PKOの限界が明らかになるとともに、国連の権威も失墜したのである^v。

このような経験を踏まえ、以後の国連PKOの道筋を明らかにするため、2000年にコフィ・アナン事務総長の下で「国連平和活動検討パネル」が設立され、その成果として「ブラヒミ・レポート」と呼ばれる報告書が提出された^{vi}。この報告書では、伝統的な停戦監視活動と並んで、第2世代PKOの特徴である平和構築を、他の国際機関等とも連携して統合的に推進していくことが強調されるとともに、失敗に終わった平和執行とは峻別された形で、国連憲章第7章に基づく武力行使があり得ることが明確にされた。すなわち、平和執行のように積極的な武力行使により問題を解決することはしないが、定められた任務を遂行する上で必要な場合には武力行使を認めるという「強化された（robust）PKO」の考え方である。現在の国連PKOにおいては、基本的にこの方針が踏襲され、これは第4世代のPKOとも呼ばれている。

軍事的な停戦監視に限らず、司法や行政部門の構築を含めた包括的な国家建設を支援することで持続的な平和を担保しようというこの平和構築のアプローチは、カンボジアや東チモール等でも実績を上げており、今後とも有効だと考えるべきである。この中で、国連PKOの軍事部門には、包括的な取り組みを成り立たせるという全体的な目的に沿って、限定的な武力行使を含めた役割を果たすことが期待されよう。

現実には、2017年11月末現在世界に展開している国連PKOミッション15の内、7つのミッションで憲章第7章に基づく武力の行使が認められており^{vii}、その際特に焦点となっているのが、住民保護^{viii}のための武力行使である。ルワンダやスレブレニツァの虐殺のような事態を防止するために、国連PKO部隊が住民の保護のために積極的な役割を果たし、必要な場合には武力を用いてでもその任務を果たすべきであるとされている。

この際に問題となるのは、停戦合意の当事者である一方の勢力が対立勢力の部族住民を襲撃したような場合、襲撃された住民を守ろうとした国連PKO部隊は一方の勢力と交戦せざるを得ないということである。第1世代の伝統的PKOにおいては、停

戦監視のためには「中立性(neutrality)」が求められており、PKO部隊は自衛の場合を除き交戦を禁じられていた。ところが先に述べたように、21世紀に入ってから国連PKOの任務の一部として住民保護が重視されるようになり、そのために第7章に基づく武力行使の権限が付与されるようになってきたのである。

この傾向を反映して、「ブラヒミ・レポート」においては、「中立性」に替えて「不偏性(impartiality)」という概念が導入されている。これは、現地の当事者は必ずしも道徳的に同等ではなく、平和維持要員は道徳的に武力の行使を求められる場合があるという考え方に基づく。すなわち、「不偏性」は悪に直面した時、中立であることを意味せず、国連の理念実現、目的達成を妨げるような悪の排除を求めるのである^{ix}。

考え方としては整理がされたとしても、実際に現地に展開しているPKO部隊にとって、この適用は非常に難しいであろうことは想像に難くない。実際、2016年7月、国連南スーダン共和国ミッション(UNMISS)が、政府軍勢力による対立部族住民の虐殺に直面した際、これを阻止できなかったことから、住民保護の責任を果たさなかったとして、当時の司令官が同年11月に解任されるという事案が生じた^x。

当時、UNMISSの一部として日本隊も現地にいたが、施設部隊であり直接治安維持に任ずる部隊ではなかったため、深刻なジレンマに陥る事態にはならなかった。それでも日本国内においては、この事態を受けて、住民保護も任務の一部とする現在の国連PKOには、日本のPKO法の枠内でしか武器使用ができない自衛隊はそもそも参加する資格がない^{xi}、いやだからこそ武器使用権限を強化すべきだ^{xii}、など様々な議論を生むこととなった。

しかしこのような事案は、日本にとってばかりではなく、国連自体や国連PKOへの部隊派出国すべてに対しても数々の難問を突き付ける。まず、国連PKO部隊が、住民保護という任務のためとは言え、紛争当事者の勢力と交戦することになった場合、各勢力間の平和維持というPKO本来の任務を達成することができるのかという問題がある。また、非人道的な行いを続ける勢力と徹底的に戦うことになっては、再びソマリアにおける平和執行と同様の事態となり、各国のPKO要員は大きな危険に曝されることになる。住民保護のような人道的配慮を重視しつつ、平和構築の任務を遂行するために、PKO軍事部門はどのような行動原理を確立していけばよいのか、今国連及び国際社会はこの大きな壁に直面しているのである。

第1世代の伝統的PKOは主として軍事部門によって行われ、その役割は停戦に応じた両勢力の軍事力を引き離し、再び交戦状態に陥ることがないように監視すること

であった。万一交戦状態に陥りそうになった場合にも、軍事部門は中立を保ち、その一方と交戦することは禁じられていた。軍事部門はその軍事的専門知識を生かすことが求められるのみで、軍事力を発揮することは求められていなかったのである。

冷戦後、第2世代の平和構築型のPKOが主流になると、国家建設や復興を担うために、PKOにおいても行政や司法などの非軍事部門が大きな役割を果たすようになり、軍事部門の役割は、非軍事部門が効果的に機能できるような安定した治安状況を維持することにあるとされるようになった。平和を維持することだけが目的ではなく、平和維持は効果的に国家を再建するための前提、いわば手段の一つとなったわけである。

しかしその前提を覆すような勢力が現れた場合には、非軍事部門が安全に役割を果たすことが困難となり、平和構築が頓挫してしまうため、その勢力を實力によって従わせる平和執行の権限を軍事部門に付与したのが、第3世代のPKOだった。この場合、PKO軍事部門の役割は、軍事力の本来の役割である敵対勢力の撃破ということになり、当然PKO側も大きな損害を被らざるを得なかった。

ソマリアでの殉職者の発生などを受け、前述したように平和執行のための武力行使を伴う第3世代PKOは大きく見直され、第4世代PKOが生まれた。平和構築を行うプロセスにおいては、一時的に武力抗争が再燃することは避けられず、それが住民虐殺等の非人道的状況を生む場合、PKO軍事部門はこれを看過すべきではないとして住民保護の任務が付与されるようになったのである。

このような状況下においては、軍事部門の役割は微妙である。非人道的行為を行う勢力から住民等を保護するためには、その勢力を制圧するのに十分な力を持つ必要がある。一方でその力は、対象勢力に本格的な攻撃を加えてこれと決定的な対立に陥るようなものであってはならない。すなわち、PKO軍事部門が戦う目的は、あくまで住民保護の任務を全うすることであり、対象勢力を殲滅することではないのである。

それにもかかわらず、非人道的な行為を行おうとする勢力に対して軍事的な攻撃力をもって対応した場合、国連PKOによる攻撃で家族を失った住民等は国連に対する憎悪感情を抱くことになるとともに、その戦闘自体が周辺住民に副次的な被害をもたらして住民の支持を失う恐れもあり、平和構築の目的が大きく阻害されることが懸念される。また、部隊派出国の軍事要員の被害も拡大することから、各国の国内世論の上でも、継続的な派出が困難になることが予想されよう。このような事態を避け、平和構築という国連PKO全体の目的に資するためには、軍事部門には抑制された限定

的な力の行使が求められるのである。

このような抑制的な力の行使というものは、国家間戦争において相手国軍隊を戦場で撃滅し、相手国指導者の政治的意図を挫くという軍隊本来の役割よりも、国家内において暴力的行為を阻止し、対象者を拘束するという警察の役割に近いものであるとも言える。ただし、この場合に相手にしている勢力は、軽武装の犯罪組織ではなく、準軍隊とも言える武装組織であることから、効果的な力の行使のために警察力を超えた軍事的能力が必要となる。ここにジレンマが生じるわけである。

このような能力が必要とされる国連PKO軍事部門にとって悩ましいのは、国連に提供されている部隊が、本来は敵国軍隊を戦場で撃滅することを目的に、各国で編成、装備、訓練された軍隊だということである。もちろん、ミッション毎の交戦規定（ROE）によって武器の使用は制限されるのだが、元来撃破を目的とした装備を持ち、そのために訓練された軍隊の行動とは、対象勢力が強力であるほど、決定的に相手を撃破するような本格戦闘へとエスカレートする性格を持っており、敢えてそれを避けようとするれば、住民を置いて撤退するかしか選択肢がなくなってしまう。

平和構築の全体的な流れの中で、一方の勢力が暴力的手段により非人道的状況を生起させることを有効に抑制しつつ、対立する勢力間の戦闘を極小化して和解と非武装化を推進していくためには、戦場における敵の撃滅という軍本来の役割とは異なる機能が必要なのである。これからの国連PKO軍事部門には、そのためのドクトリンが必要であり、それを可能にする装備と部隊編成、そして訓練が必要とされている。このようなニーズと、現実に各国から派出されている部隊との間のギャップこそが、現在の国連PKO軍事部門にとっての大きな問題であり、ジレンマ克服の鍵はここにあるのではないだろうか。

3 国連PKOがジレンマを克服するために

世界最強の米軍をはじめとして、先進諸国は科学技術の粋をその軍隊に注ぎ込んできた。各国は、対象とする敵軍隊を撃滅するために常にドクトリンを更新し、それに資する最新の装備を開発して、陸海空の軍を築き上げてきたわけである。それでは国連PKO部隊はどうかと言えば、部隊提供国の主体が発展途上国であることもあり^{xiii}、先進国の軍隊が保有する能力には遠く及ばない、時代遅れとも言える装備で対応してきたのが現実である。また先進国が部隊を派出する場合にも、軍事技術の秘密を保全する見地から、最新鋭の装備が国連に提供されることはほとんどなかった。

その上、前節で指摘したように、最新鋭の近代軍であれ、時代遅れの旧式の軍であれ、各国の軍隊は戦場において敵部隊を撃滅するために編成、装備、訓練されており、そのままでは、現実の平和構築型PKOの軍事部門の役割に適切に対応できず、それがジレンマを生んでいる。

このような現在の国連PKO軍事部門のジレンマを克服するためには、端的に言えば、その役割に見合った適切な能力を、部隊派出国が準備すればよいということになる。特に先進各国が自国の軍事力強化のために行っているドクトリンや装備の開発努力の一部をそのために振り向ければ、国連PKO軍事部門の能力を現在のニーズに適合させることが可能になるであろう。

それでは、具体的にそのような努力が必要な分野には、どのようなものがあるのか、考えられる改善策を漏れなく網羅的に考察することは本稿の手には余るので、イメージアップのための例示として、以下、大きく情報能力と対応能力の二つに分けて考えてみたい。

まず情報能力であるが、現在の先進国の軍隊は、情報の収集に当たって、衛星や無人航空機(UAV)など最新のプラットフォームを活用することはもちろん、それらのプラットフォームによって得る情報も、可視光や赤外線の画像情報のみならず、電子情報、通信情報など多岐にわたり、これらを人的情報やサイバー空間などから得られる情報と突き合わせて、総合的に処理した上で情報として使用する。

それと比較して現在の国連PKO部隊を見た場合、情報能力の遅れは歴然としていえると言えよう。この改善を考える時、サイバー空間におけるテロ情報の収集のように、各国が行っている戦略的な分野での情報収集能力を国連独自に保有するか否かという論点もあるが、ここではそこまで議論を広げることなく、国連PKO部隊が現場において住民保護等に活用するための情報能力に限って話を進めることとしたい。

このために有望なのは、情報収集手段としての各種無人航空機及び先進的な情報処理・分析システムのPKO部隊への導入である。すでにマリに展開している国連マリ多元安定化ミッション(MINUSMA)において、無人航空機が導入されている実績はあるが^{xiv}、今後更に広範に導入するとともに、これによって収集した情報を分析・処理するソフト面での改善を図ることにより、PKO部隊の情報能力は格段に向上し、無用なエスカレートを招くことなく的確な対応を取ることを可能にする。

また、対立勢力間で一定の停戦合意が成立した上で、PKO部隊を受け入れている状況であれば、その合意の一環として、各勢力が保有する武器・車両等に、例えばG

GPS位置情報発信装置等の取り付けを義務付けることも可能であろう。PKO部隊はこれを傍受、集計することで、各勢力の動向を常に把握することができる。ある勢力が何らかの問題行動を起こそうとしている場合、その動きをリアルタイムで察知し、PKO部隊はこれに対して直ちに対応をとることが可能になるのである。

もちろん、装置の取り外しや欺瞞等の違反が行われることは常に想定しておかなくてはならないので、PKO部隊が常にこれを監視、点検するとともに、独自の情報収集手段により真偽をチェックできるようにしておくことは大前提となる。各勢力の動きは常に記録されることになるので、非人道的行為の抑止にも効果が期待できよう。また、把握していない勢力の存在を発見する端緒としても役に立つと考えられる。

これらの新しい情報関連装備を導入する上で障壁になると考えられるのは、第1に部隊及び装備提供国の軍事技術の秘密保全であり、第2に必要な経費である。各国とも、情報装備の技術に関しては、他国に知られた場合に対策を採られて情報が入手できなくなるために、その機密度は非常に高く、最先端の技術を使用した装備を国連に提供することはまず望めない。このため、国連に対しては、敢えて一段階古い技術による装備を提供することになると考えられるが、技術が日進月歩の今日、それでも国連PKOの情報能力向上に大きく資することは可能である。

また無人航空機やセンサーの分野においては、近年はドローンに代表されるように民生分野における技術進歩が著しく、最先端技術の多くがいわゆるデュアルユース(両用)技術となっていることから、各国が軍の知見をある程度生かしつつも、軍に導入している情報装備そのものではない国連スペックの情報装備を開発、提供することも可能であろう。GPS位置情報の発信などは、スマートフォンに見られるように完全にデュアルユース化して、安価なものとなっている。国連PKOにおいては、これらの民間技術を活用することで、第2の障壁である経費についても、最先端の軍事装備の開発、装備化と比較すれば、かなり安価なものに抑えることは可能だと考えられる。

ただし、軍に導入している装備をそのまま持ってくるのではなく、国連PKO部隊向けに情報システムを開発するとなれば、当然そのプロジェクト管理と開発経費は必要となる。それを丸ごと引き受ける国がないとすれば、先進諸国が共同でプロジェクトを立ち上げることが現実的であろう。

次に国連PKO部隊による対応能力であるが、前述したようにこの能力は、武装勢力が非人道的行為を行うことを阻止するため、警察力よりも強力ではなくてはならない一方、戦場における敵の撃破を目的とする伝統的な軍事力よりも抑制的なものでなく

てはならない。この鍵を握るのは、冷戦後に開発が活発になった各種の非致死性兵器（Non-Lethal Weapon）であると考えられる。非致死性兵器とは、その使用によって対象勢力の命を奪うことなくその行動を無力化する兵器であり、古典的には暴徒鎮圧のための催涙ガスなどがこれにあたる^{xv}。

武装勢力による非人道的行為から住民等を保護する必要が生じた際、非致死性兵器の使用により、一時的に武装勢力を無力化し、その間に住民を国連の保護下に置くことができれば、国連PKO部隊は現場において武装勢力と決定的な戦闘に陥ることなく住民を保護した上で、当該勢力に対するその後の措置を検討することが可能になる。

古典的な戦争においては、制圧したはずの敵戦力が復活することは悪夢であるが、平和構築においては、一時的に非人道的行為に手を染めようとする勢力であっても、それをさせないように阻止しつつ、最終的には武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）のプロセスに導いて社会的融和を図ることが望ましい。やむを得ない状況であるとは言え、PKO部隊が武装勢力と決定的戦闘に陥って多くの死者が出るような事態となつては、それが憎悪の連鎖を招き、平和構築の阻害要因となってしまうであろう。これを回避するため、非致死性兵器は大きな可能性を秘めている。

とは言え、冷戦後各国が研究を開始しつつも、この分野で大きな成果が出ていないのも事実である。催眠性のガス、一時的に視力を奪うレーザー、平衡感覚を奪う超音波、行動の自由を奪う粘着物質、スタンガンのような電気ショックなどについて研究が行われてきたことが知られている^{xvi}が、実際に軍によって広範に使用されているのは、特殊部隊が屋内に突入する場合に用いる閃光音響手榴弾（スタングリネード）くらいである。

このように実用化が進まないのには大きく二つの理由がある。第1は、相手を死には至らしめないとは言え、一時的ではない障害を与えてしまった場合、それはむしろジュネーブ条約で禁じられている非人道的な兵器の範疇に入ってしまうということである。視力の喪失等が一時的でなく治癒しなかったり、各種刺激による肉体的・精神的後遺症が残ることが考えられ、それを引き起こさない程度を見極めようにも、人体実験は行えないという難しさがある。

理由の第2は、一時的に無力化したとしても、その後どうするのかというところまで含めてドクトリン化しない限り、実用的ではないということである。その効果には個人差も含めてムラがあると考えられ、完全に効果が得られている間に全員を拘束しない限り、効果が薄れた者から反撃され、却って味方が危険に曝されることにもなる。

しかし、一般の軍事作戦のための万能な非致死性兵器を目指すのではなく、住民保護等のPKO部隊特有の任務に限定して、その目的にかなう兵器を、ドクトリンも含めて開発することは十分可能ではないかと考えられる。PKO部隊は、対象勢力と住民及び自隊の間にバッファゾーンを作り出して間合いを取ることができれば、その間に住民を保護することができる。

先に述べたような情報能力の向上とともに導入されれば、対象勢力の不穏な動きを察知した段階で、その移動を妨げて時間を稼ぐために非致死性手段を用いることができるだろう。そのために、人間を直接無力化する兵器というよりも、移動手段である車両等の機動を妨げたり、人員の侵入を妨げる応急的な障害帯を迅速に構成できるシステムを開発できれば、前述した二つの問題をクリアすることができる。このためには、粘着剤の散布や繊維をカスミ網のように空間に放出する装備などが考えられよう。

このような移動阻止障害を構成する際、あるいは既に住民と混在している中で催涙ガスや睡眠ガス等を用いて住民を救出する際に、PKO部隊の被害を最小限に抑えるためには、無人航空機や無人車両（UGV）にこれらの手段を搭載して、対象勢力が所在する場所に展開、散布させ、その効果の下に人員が活動するようなドクトリンを開発することも有効であろう。

情報能力と同じように、このような対応能力についても、既存の各国軍の部隊からそのまま持ってくるのではなく、国連PKO部隊用に特化した装備システムや運用ドクトリンを開発する必要がある。しかし国連にはこのような装備やドクトリンを開発するための研究機能は存在しないので、PKO活動に積極的な先進国が共同でこれらを開発、試験していくような仕組みが必要なのではないだろうか。

ここでは、国連PKO部隊が現在置かれているジレンマを解消するための方策のほんの一例についてイメージアップを図ったが、問題の本質はここで紹介したような手段そのものではない。国際社会において責任を分かち合う先進諸国が共同し、国連に欠落している研究開発能力を補って、今後の国連PKOを効果的に実施できるような装備やドクトリンを開発していくことの重要性こそを、ここで強調しておきたい。

4 今後の国連PKOのために日本が果たせる役割

1992年にカンボジアに施設大隊を派遣して以来、日本による国連PKOへの部隊派遣は、施設部隊を中心に、輸送、輸送調整など、いわゆる後方支援分野に限られてきた。もちろんこれは、国外での武器使用に関してセンシティブな日本特有の国内

事情によるものではあるが、その結果としてPKOの施設（工兵）分野においては、カンボジア、東チモール、ハイチ、南スーダンで経験を積み重ね、国連マニュアルの策定で主導的役割を果たすなど、その能力は国際的にも高く評価されるに至っている。

またこの施設活動という分野は、PKO軍事部門が展開し活動するために不可欠であるばかりでなく、平和構築型PKOにおいて任務の一部とされている国家建設においても、国づくりを支えるインフラ整備のために重視される機能となってきた。

日本政府内でも、PKOだけではなく、政府開発援助（ODA）においても平和構築への寄与がその一分野として明確に位置づけられるようになり、国連PKOに派出された日本の施設部隊が、現地国連司令部と調整した上で、日本のODA案件と連携した活動を行うなど、いわゆるオールジャパン連携と呼ばれる形で、国際的な平和構築に寄与することが可能になってきた^{xvii}。

このように、施設分野は、日本の国連PKO活動における表看板として定着してきており、これは日本にとって大きな資産となっている。2015年以降は、国連フィールド支援局が実施している国連アフリカ施設部隊早期展開プロジェクト（ARDEC）に、重機の操作や整備のための教官を毎年派遣すると共に、アフリカ各地のPKOセンターにも、施設分野を含め教官を派遣している^{xviii}。また直接の国連PKOへの寄与ではないが、国際的な安全保障環境改善のために防衛省が発展途上国軍のために行っている能力構築支援においても、施設分野における人材育成は大きな比重を占めている^{xix}。

このような現状を踏まえると、今後の日本の国連PKOへの関わり方として、部隊派遣のみならず、ドクトリン開発、能力構築等においても、施設分野が大きな比重を占めるのは自然であり、また短期的には極めて効果的であると言えるだろう。

しかし前節までで述べてきたように、現在の国連PKOが住民保護などの人道的任務と平和構築の間でジレンマに陥っている今日、国連PKO分担金の約10%を拠出する日本として^{xx}、財政面の貢献だけではなく、今後の国連PKOを真に効果的なものとして発展させていくための主導的役割を果たしていくべきであり、そのためには後方支援のみならず、PKO本隊に関わる分野を改善し、PKO自体のあるべき姿を創造していくことへの寄与を避けて通ることはできないであろう。

また、日本がこれまで特に気を配ってきた要員の安全は、決して日本だけにとって大事なものだというわけではなく、いかなる部隊派出国にとっても重要な問題である。したがって、要員の安全を確保しつつ前記のジレンマを解消していけるような方策の

案出に日本が主導権を発揮していくことができるなら、大いに意義があると言える。

このような観点から、ここで今後の日本の国連PKOへの関わり方に関して提言したいのは、短期的には施設分野を中心とした様々な形での参画を継続しつつ、中長期的には、前節で述べたようなPKO部隊の情報能力や対応能力の改善のために、装備やドクトリンの開発に積極的に取り組んでいくことである。

もちろん、これを日本一国だけで行うことは荷が重すぎるばかりか、望ましくもないであろう。先進国の中でも、イギリスでは既に同様の問題意識が生まれてきており^{xxi}、2017年12月14日に行われた日英外務・防衛閣僚会合（いわゆる2+2会合）の共同声明においても、「平和維持活動並びに地雷除去等の戦略的優先分野において、将来の共同能力の構築支援に向け調整メカニズムを活用していく」ことが明記された^{xxii}。今後このような国と連携しつつ、共同でこの分野に乗り出していくことは、可能性も妥当性も十分にあると思われる。

具体的には、現在自衛隊が構築しようとしている情報収集・分析システムをスペックダウンして、ドローンやセンサー等の民生技術を大幅に取り入れた国連向けのシステムを開発するとともに、応急機動障害を含む非致死性兵器の開発に取り組み、それらを用いた国連PKO部隊の新しい作戦ドクトリンを、実験部隊を用いて開発、検証していくというプロセスを、共同開発国とともに進めていくことが考えられる。

実際の部隊派遣については、これらの装備やドクトリンを活用しつつ、国内的にも理解が得られる派遣形態を探していくとともに、PKO派出国の主体であるアジア、アフリカ諸国等に対して、この分野における能力構築支援を行っていくことができれば、将来的な日本の国際平和協力が、国連をはじめとする国際社会全体にとっても大きな存在となっていくと期待できよう。

そのためには相応の予算並びに実験部隊の確保などが必要となってくるが、次節で述べるような意義を踏まえれば、それは日本の安全保障にとって、十分に見合う投資ではないだろうか。

5 日本の安全保障全般にとっての意義

前節までで述べてきたような日本による新たな国連PKOへの寄与については、できればベターであるが、マストではないという反論もあるであろう。これを実現するためには、ただでさえ限られている防衛予算や研究開発能力の一部を割くことになり、自衛隊本来の役割である国土防衛の能力向上を妨げるのではないかと懸念も予想さ

れる。確かにどのようなバランスにするかはよく検討する必要があるが、以下に述べるような意義や波及効果を踏まえれば、敢えて限られたリソースの一部を割いてでも、日本がこの分野に乗り出していくことは、日本の安全保障にとって有意義かつ必要なことであるとする。

まず国連PKOの能力改善に日本が自衛隊を用いて積極的に取り組むことの意義であるが、これについては3つの点を挙げておきたい。第1に、最も本筋の議論として、国際的なテロ活動の温床となり難民流出源ともなっている不安定国・地域を安定化する国連の能力を高めることは、日本を含む世界各国の安全保障に直結しているということである。これまでの日本は、テロや難民流入という問題を比較的免れてきた国であるが、これから先もそうであると、根拠なく期待することはできない。また、安定した経済発展を続けていくためには、資源を有し市場となる世界各地域の安定は欠くことができないのである。

第2の意義は、日本を直接取り巻く東アジアにおいて、近々では北朝鮮において、将来的には中国の一部等において、不安定状態が生起した時に、国連がこれに有効に対処できる能力を有していることが、日本の安全保障にも直接かかわるということである。北朝鮮が、米韓との戦争に敗れた場合や、国内で反乱が生起したような場合、現金正恩政権に代わる次の体制に円滑に移行することができるかどうかは、甚だ疑問である。最悪の場合、70年間主体思想を叩き込まれてきた国民の中に様々な武装勢力が生まれて、イラクや南スーダンのようになることも考えられる。そこまで烈度は高くなくとも、一定期間国連ないしは多国籍軍による平和構築のための措置が必要となることは十分考えられよう。

また、中国も大きな経済格差や少数民族問題を抱えており、台湾との関係もどう推移するか不明であるということを見ると、将来的にその一部地域が不安定化することも、日本の安全保障上の考慮に含めておかななくてはならない。そのような時に、国連PKOが現在のジレンマを克服して有効に活動できるようになっているかどうかは、東アジアの安定を考えた時、大きな鍵を握ることになる。過去の歴史的経緯もあることから、北朝鮮や中国の領域に日本が直接PKO部隊を送ることは、必ずしも適切ではないかもしれない。ただそれだからこそ、そのような事態が生起する前に、日本が国連PKOの能力向上や、潜在的な部隊派遣国の能力構築支援に取り組んでおく意義は非常に大きいのである。

第3の意義は、国際社会における日本自身の信頼性向上である。日本を取り巻く安

全保障環境が厳しさを増す中で国土防衛のために防衛努力を重ね、防衛費が2016年現在世界第8位^{xxiii}である日本は、外部から見た場合に一定の軍事的な存在感を有していることは否定できない。日本が、この防衛力を決して国際的利益に反する目的で使用することではなく、一国のみならず世界の平和と安定のために努力する国であるとの信頼を得る上で、国連PKOへの寄与は大きな意義を有する。各国との間で、国連PKOのための装備・ドクトリンの共同開発を行い、実際に共に現地で活動したり、派遣国に能力構築支援を行うという具体的行動を通じてこそ、相互の信頼関係が築かれていく。これを通じて、日本が国際社会においていかなる役割を果たす意思があるのかを明確に示すことにより、安全保障上の日本のソフト・パワーは飛躍的に向上することになる^{xxiv}。

ここまで、国連PKO能力の向上に日本が貢献することの3つの意義について述べてきたが、最後に国連PKOの情報能力や対応能力を向上させるため、日本が努力を行うことにより、国内の防衛警備にも波及的な効果があるということについて述べておきたい。

現代の日本の安全保障環境を考える時、国民の安全を確保するためには、近代軍による本格的な侵攻事態だけではなく、純然たる有事ではないが国民の安全に大きな影響を及ぼすいわゆるグレーゾーンと呼ばれるような事態にも有効に対処していく必要があるということは広く認識されている^{xxv}。日本の領域内にテロリストや武装工作員が潜入してテロや破壊工作を行おうとする場合や、離島に偽装漁民が上陸してその占拠を図るというような場合は、その一例である。

このようなグレーゾーン事態においては、対象勢力が他国の軍事組織であることが外見的に明確でなく、警察行動に準じてこれに対処しなくてはならない。すなわち、正規軍に対する国土防衛におけるように、発見したらすぐに武力を行使してこれを撃破するという行動は採ることができない。また、住民混在下で対処しなくてはならない場合も多く、対処に伴う住民被害を最小限に抑えるよう配慮しなくてはならない。

このような事態に有効に対処する能力とは、本稿で述べてきたような今後の国連PKOに必要とされる情報能力や対応能力と重なる部分が非常に多い。両用技術を中心に軍事技術上の機密に触れない範囲で無人航空機や処理・分析システムを活用する情報能力は、自衛隊が警察、海保、自治体等と情報を共有しつつ作戦することを可能にする。また、応急機動障害を含む非致死性兵器を主体とした対応能力は、警察による対応よりもはるかに大規模に、識別不能な勢力を無力化・拘束することを可能にする

とともに、それに伴う住民被害も抑えることができる。

したがって、各国と共同で国連PKOの情報能力や対応能力の向上に取り組み、自衛隊が実際に経験を積むことで、国内の防衛警備能力向上にも波及的な効果が期待できるのである。いずれにせよ、自衛隊自身日本国内においてグレーゾーン事態に対処するために有効な装備やドクトリンを開発し、訓練していかなくてはならないのであれば、国連PKOでの成果や教訓を生かしていくことが効率的なのではないだろうか。

6 おわりに

本稿前半で述べたように、現在の国連PKOによる平和構築は順風満帆というわけではなく、人道的見地からの住民保護の任務と、一方の勢力に偏らない武力の使用をどのように調和させるか、その際要員の安全をどう確保するか等の難問に直面している。今後、引き続き国連として平和構築を推進して世界の安全保障環境を安定させていくためには、この難問を解決して有効な活動を継続していく道を探さなくてはならず、それは日本にとっても他人ごとではない。

また、前節で述べてきたような3つの意義と1つの波及効果を踏まえると、日本がその防衛予算や研究開発努力の一部を国連PKOの情報能力と対応能力の向上に充て、能力構築支援等を通じてその普及を図ることで、日本の安全保障にも無視できない効果があるというのが本稿の結論である。限られた人的・物的資源の中で、他の防衛努力とどのようにバランスを取ってこれを進めていくか、今後議論が活発化することを期待したい。

i 国連ホームページ、https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/by_country.pdf。

ii 平成28年度版防衛白書、350~351頁。

iii 平成29年度版防衛白書、410頁。

iv 明石康『国際連合 軌跡と展望』（岩波新書、2006年）、122~129頁。

v 本多倫彬『平和構築の模索』（内外出版、2017年）83頁。

vi “Report of the Panel on United Nations Peace Operations”, A/55/305-S/200/809, United Nations, 2000, <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>。

vii 国連ホームページ(<https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>)より筆者が集計。

viii “protection of civilian”は、通常その字義通り「文民保護」と訳されることが多く、実際その保護の対象には、住民の他に軍人以外の国際機関職員やNGO等の要員を含むわけであるが、任務としての主体は住民の保護であることから、本稿では「住民保護」とした。

ix 篠田英朗「国連PKOにおける『不偏性』原則と国際社会の秩序意識の転換」、『広島平和科学』36(2014)、25~37頁。

x “South Sudan: Ban to put in place measures to improve UN Mission’s ability to protect civilians” (UN News Center, 1 Nov 2016)

- <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55448#.WlBkBONuLIU> .
- xi 伊勢崎賢治「日本はずっと昔に自衛隊P K O派遣の「資格」を失っていた」(現代ビジネス 2017.02.26、<http://gendai.ismedia.jp/articles/-/51058>)。
- xii 「P K O法 25 年「貢献」は人のためならず」(産経新聞「主張」、2017 年 6 月 17 日)。
- xiii 2017 年 10 月 31 日現在、国連P K O要員 92,506 名の内、O E C D加盟国から派遣されているのは 7,534 名(約 8%)に過ぎない(国連ホームページ(https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/by_country.pdf)より筆者が集計)。
- xiv 石塚勝美『ケースで学ぶ国連平和維持活動』(2017 年、創成社)、166 頁。
- xv 江畑謙介『殺さない兵器』(1995 年、光文社)、25～26 頁。
- xvi 江畑、前掲書、53～187 頁。
- xvii 本多、前掲書、159～176 頁。
- xviii 平成 29 年度版防衛白書、410～411 頁。
- xix 同、378～381 頁、520～522 頁。
- xx 外務省ホームページ、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp_un/pko_yosan.html 。
- xxi “UK’s International Defence Engagement Strategy”, (2017, the Ministry of Defence UK), p.15,
<https://www.gov.uk/government/publications/international-defence-engagement-strategy-2017> .
- xxii 防衛省ホームページ「第 3 回日英外務・防衛閣僚会合 2017 年 12 月 14 日 共同声明」
http://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/nikoku/docs/2017/12/14_j-uk_js_j.pdf 。
- xxiii ストックホルム世界平和研究所ホームページ、
<https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-world-military-expenditure-2016.pdf> 。
- xxiv 石津朋之「日本流の戦争方法ーソフト・パワーと日本の国家戦略ー」、川上高司編著『「新しい戦争」とは何か』(2016 年、ミネルヴァ書房)、150 頁。
- xxv 平成 29 年度版防衛白書、63～65 頁、239～241 頁、270 頁。

[筆者プロフィール]



松村五郎 (まつむらごろう)

1981年 東京大学(工学部)卒業。
同年陸上自衛隊幹部候補生として入隊、
部隊勤務等を経て、米陸軍戦略大学留学
(戦略学修士取得)、幹部候補生学校長、
第10師団長、統合幕僚副長、東北方面
総監を歴任し、2016年退官。