

国際平和協力法

25周年を迎えて

元統合幕僚長

折木 良一 陸自72

5月末、南スーダン国際平和協力業務に参加していた第11次隊が、最後の任務を見事に終えて帰国した。

1992年にPKO法が成立して以来、この25年間で自衛隊の国際平和協力活動は国連PKOに9件、人道的な国際救援活動に5件、合計14件に上る。

振り返ると、それぞれの海外派遣活動は戦後の日本にとって政治・外交上の大きな節目でもあった。その中で派遣された自衛官はカンボジアPKO以来、約1万2千人に上り、その成果に対して国内外から高い評価を受けてきた。2015年の内閣府世論調査では自衛隊の海外での活動を約90%の国民が評価している。

しかし、これはPKO活動に限らず、国際緊急援助活動、イラク人道復興支援活動、テロ対策特措法に基づく協力支援活動、ソマリア・アデン湾での海賊対処等、自衛隊がこれまで行ってきた海外での活動を総合的に見た評価であらう。

これは累次の派遣活動後の結果としての評価であり、反面、国際緊急援助

隊派遣を除けば、いずれの活動も派遣前には50%前後しか国民の理解は得られていないという現実を認識する必要がある。自衛隊を「国民的合意の下に派遣する」というあるべき姿から言えば、政策的には大きな決断事項でもあり、課題を抱え続けていたともいえる。

国連PKOが直面する大きな課題の一つに、紛争の性質の変化に伴うPKO任務の複合化がある。いわゆる国際社会が対応を迫られる紛争が、国家間の紛争から国内における紛争、あるいは両者の混合型になり、停戦監視等の伝統的なPKOの任務以外の平和構築活動、人道支援、文民保護等を含む活動が求められ、国連憲章7章型(紛争の強制的解決)のミッションが増加している。

我が国では2015年に国際平和協力法の改正が行われ、「駆けつけ警護」や「宿営地の共同防護」が認められるようになり、国際標準活動に一步近づいた。また、特定の地域の安全を確保するための「安全確保活動」すなわち、監視、駐留、巡回、検問、警護等も実施できるようになった。

しかし、求められる複合化したPKO任務に参加する場合は、まず我が国の「参加5原則」上から課題が残るであらうし、特にその中で中立的な立場

の維持、武器使用については大きな課題となる。従って仮に現在の「参加5原則」の下で、これらのPKO任務に参加したにしても、自衛隊はこれまで以上に極めて限定された任務への貢献にならう。

今まで、派遣されてきた国連PKOの任務、現地の情勢、そして他の派遣国の活動等と自衛隊ができる活動との間にはギャップがつきまとい続けた。派遣先での任務の特性や情勢に合わせて、法制や基本計画は逐次改善が図られてきたが、25年の活動全般を通じれば、厳しい状況の中で現場指揮官の判断や創意・工夫等に委ねられた部分が多く、結果として現場に負担をかけてきた側面があるのは事実である。

今後の派遣にあたっては、国家としてより慎重な、あるいは覚悟を持った対応が求められるし、それに伴い現場指揮官が部隊運用するための基本的な事項に関する処置が求められる。

南スーダンPKOから部隊が撤収し、今は司令部署員4名のみが現場に派遣されている。PKO法成立以来、自衛隊として初めて部隊派遣がゼロとなった。自衛隊にとっては海外への部隊派遣は、国際的な平和のために貢献するという本来の目的以外に、日本を代表してプレゼンスを示す、あるいは

多くの外国軍隊との交流を通じた信頼醸成等、意義のあるものであった。

また、海外展開による部隊機動のノウハウや、陸海空の各種統制・調整・運用、そして何よりも国内の平時の訓練では得ることのできない、まさに実運用の世界での貴重な経験を学ぶことができた。その成果は緊張した中で任務を果たし、帰国した隊員の充実した顔を見れば一目瞭然である。今後、司令部要員や司令官等の派遣があったにしても、隊員の経験、特に現場での活動の中核となる中小部隊指揮官の経験者が少なくなることは、一つの課題でもある。

今後の国際平和協力活動への対応を考える場合、まずその「国家戦略」が必要である。各国のPKO戦略は様々であり明確である。外交・安全保障上の利益、近隣諸国の安定確保、国際社会での自国の立場向上、安保理のメンバー入り、外貨獲得そして自国軍の訓練等である。また、旧宗主国としての戦略的利益を有する英国はキプロスへ、仏国はレバノン・ハイチそしてアフリカ諸国にそれぞれ派遣しているのも事実である。

アフリカをはじめとする世界の不安定地域が多く残る安全保障環境の中で、国連や各国の国際平和活動への取

り組み、そして日本への期待と日本自身の活動上の制約等を勘案しながら、戦略的に日本の役割を明確にする、いわゆるグラウンド・デザイン構築が必要である。何を目的に、誰が(どの組織が)、何を(人的貢献、技術的貢献、財政的貢献)、どこまで、ということをやより明確にしていこうのである。

但し、決して派遣することが目的ではないことは当然のことである。日本にとっても厳しさを増す安全保障環境に鑑み、我が国自身の防衛を考慮しつつ、国益の観点から効果・効率性を精査し、優先順位を与え、それを国民に周知し、そして理解を求めていくことも重要である。

そして、その取り組みの根本は、国際的な平和構築に国家としていかに関わっていくかという「日本の覚悟」である。これはPKO任務の変化の時代であるからこそ求められている。その上で、必要とあれば「参加5原則」の在り方についても検討すべきである。

自衛隊はこの25年間、人的貢献を主体としてPKO活動で任務を遂行してきた。確かに道路・施設整備をはじめとした国づくり支援等においても立派な成果を残してきたが、一方でソフト・パワーとしての成果も大きいものがある。自衛隊は日本としての法的制

約上、ハード・パワー使用の限界があるがゆえに、抑制的な活動の中で日本部隊らしさを発揮してきたともいえる。

PKO活動ではないが、特にイラク人道支援活動での業務は今後の日本らしい活動のために教訓となるのではないかと。いわゆる、自衛官の現地での活動は、自分たちが主体に取り組むのではなく、現地スタッフを雇用し能力向上を図り、そして医療技術指導、給水・浄水監督指導等を行った。また、外務省のODAと陸自の人道復興支援を「車の両輪」として連携し、大型発電所建設を行い、国連とも連携して学校補修や道路・病院等の清掃事業等に取組んだ。

これらを参考にしながら、今後は国連、外務省、NGO等と連携して、より目に見える具体的な貢献を目指していくべきであろう。

また、今後の国際平和協力においては、従来の活動に加え、日本の特性も生かした能力構築支援という観点も重要である。国際平和協力という観点では、自衛隊の部隊派遣以外の活動については、国民にはほとんど認知されていないのが実情である。

我が国は現在、国連PKOへの貢献の一環として、アフリカ施設部隊早期

展開プロジェクトでケニアやタンザニアの学生に教育し、陸自はアジアでもすでに10カ国で道路構築、HA/DR(人道支援・災害救援)、車両整備そして衛生分野での能力構築支援事業を行っている。

また、アフリカ等へのPKOセンターへの講師も派遣している。これらの活動もわが国の高い技術と知見を活かした活動であり、地味であるがしっかりと取り組んでいくことが大切である。

ただ、あえて言えば、現在の日本の能力構築支援は規模そして継続性の観点からも効果が薄く、対象国あるいは国際的に対してもインパクトが弱いと感じている。日本の親切目線での支援であり、これからはより本格的、持続的な観点が必要である。また、能力構築支援というコンセプトも今一度、整理する必要がある。最近、フィリピンに対する海自哨戒艇の供与と訓練、南シナ海における日本が供与した巡視船を使った海保とフィリピン、ベトナムとの共同訓練等が行われている。これらの東南アジア諸国の海上警備能力の強化を目指すことも、貢献できる能力構築支援の範疇に入るであろう。

いずれにしても、能力構築支援は息の長い、根気のある活動であり、省庁間協力や、よりODAやNGO等とも

連携した活動、あるいは自衛隊・警察・海保OB等も活用した戦略的な取り組みが求められる。

国際平和協力法が成立して25年を経た現在、当時と国際安全保障環境は大きく変化した。中東地域はますます混乱を深め、東アジアも波乱含みである。そして何より米国、中国、ロシアを中心とした国家間の摩擦も大きくなっていく。その中で日本として、如何に国際的な平和に貢献していくのが求められる大きな節目の時代である。今一度、原点に戻ってその在り方が求められる。

