

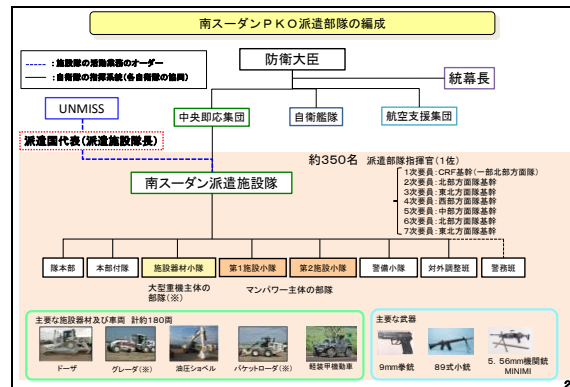
「国連PKOにおける我が国の民軍協力について」

土本 英樹（内閣府国際平和協力本部事務局 次長）

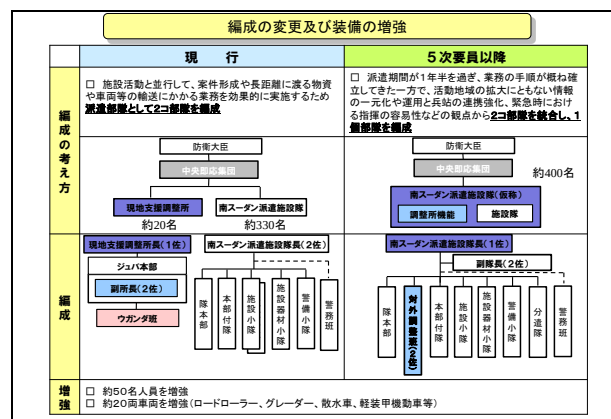
それでは、日本の PKO における実際の民の部門との協力関係及び現在の日本の法制上の状況についてお話をさせていただきたいと思います。皆さまご案内のとおり、現在日本が派遣している PKO は南スーダン一つですので、南スーダンについてお話しさせていただきます。

国連PKOにおける 我が国の民事協力について

平成26年12月5日(金)



これが南スーダンに派遣されている部隊の編成です。今は 350 名ということで、主として施設（Engineering）部隊を派遣して、各種いろいろな施設関係の業務を行っています。対外調整班がいわゆる UN カントリーなど、いろいろな部門との調整を担っている箇所です。現在の編成はこの資料のとおりです。



南スーダンの PKO の現行と書いてあるものが既に現行ではなく、少し前ですが、この施設派遣部隊とは別に、現地支援調整所という別の組織をつくりました。いろいろな自衛隊が行う施設業務について、国連の機関をはじめとする UNMISS 内の PKO の機関など、いろいろなカントリーチーム等との調整を専属的に担うところで、これが対外調整に当たっていました。現在は諸般の事情で、現地支援調整所を廃止して、対外調整班というものの一つに統一しています。

皆さまもご案内のとおり、南スーダンの PKO については、昨年 12 月 15 日に大統領派と反大統領派の敵対行為が行われたので、それ以降とそれ以前に分けて考えなければいけません。まず、これからご説明するのは、昨年 12 月 15 日の敵対行為が起こる前の自衛隊の活動です。その際の南スーダンの PKO のマンデートは、主として国づくりでした。

南スーダン派遣施設隊の活動状況(施設活動)

トロンピン地区内排水溝整備

平成24年3月1日～7月27日、UNHCPンピン地区において排水溝の整備(1万2,000m)を実施。

給水点連絡道整備

平成24年4月2日～9月7日、道路整備(2,000m)及び側溝整備(4,800m)を実施。

ジュバ空港周辺エプロンの整備

平成24年4月16日～11月22日、UNHCPンピン地区のエプロン整備(6万5,500㎡)を実施。

ジュバ大学敷地造成

平成25年1月31日～3月11日、ジュバ大学新キャンパスの敷地造成を実施。

ジュババイパス道路整備

平成24年10月8日より、ジュバ道路整備(本年1月上旬時点で2万2,900m)を実施。

活動の実績(概数) (平成25年10月7日時点)	
活動件数	176件
道路整備	5万1900m
側溝整備	4万2100m
用地整備	29万1700㎡
施設構築	11件
施設解体	3件

3

従って、この資料にあるように、自衛隊は例えばジュバ大学の敷地を造成するとか、イエイは農業的に非常に重要なところですが、ジュバとイエイ間の道路を整備するなど、いわゆる世界で一番新しい国といわれた南スーダンの国づくりの活動を主として行ってきました。

ODAとの連携について	
国際平和協力活動に効率的・効果的に対応するため、南スーダンにおける自衛隊施設部隊の活動に当たっても、ODAやNGO等との連携を重視し、オール・ジャパンとしての連携活動を実施。	
ODAとの連携の例	
浄水場内老朽化施設の解体 ジュバ市浄水場に存在していた老朽施設を解体。UNMISS日本隊として、UNMISSと調整の上、国際協力機構(JICA)が行うジュバ市浄水場能力強化のためのプロジェクトと連携し、政府開発援助(ODA)と連携した初の案件。 ナバリ地区コミュニティ道路整備 草の根無償資金協力によって調達された資材を使用し、コミュニティのための生活道路及び排水のための側溝を整備。また、事前作業として活動現場の清掃作業を地元住民と協力して実施。作業に当たっては、政府雇用の現地作業員による排水溝の石積を実施。	
	
作業前(左)と、作業後の様子(右)。	路面浸食の状況(左上)と、降雨時の冠水状況(右上)。整備後(下)。
	活動地域における地元住民との清掃作業(左)と、道路整備作業の様子(右)。

では、そういう活動を行うに当たって、自衛隊と民の部門との連携の例を少しご紹介させていただきます。一つは日本の ODA との連携です。具体的に言うと JICA という組織との連携です。その一つが浄水場内の老朽化施設の解体です。簡単に言えば、この施設の解体を自衛隊が行って、その後に浄水場能力強化のための新しい施設を JICA が建てます。つまり、自衛隊が解体し、その後に JICA がつくるという協力を行いました。

なぜ、これが JICA との協力がかということと、通常、この手の無償資金協力の場合、本

来であれば、南スーダン政府がいったん解体して、その後に JICA が新しいものを建てるというやり方です。しかし、南スーダンは能力的、資金的に厳しいということで、自衛隊がこれを実施したという例です。

もう一つは、ナバリ地区のコミュニティ道路の整備です。これについては、JICA が日本のコンサルタントを使い、各種調査や設計等を行い、その後に外務省が草の根無償で道路の資材を南スーダン政府に供与しました。それを活用して自衛隊施設部隊が道路の整備を行いました。これらは、日本の JICA、ODA と自衛隊の施設活動がリンクして、お互いに役割分担をしながら、補完しながら事業を進めていったという例です。このような形で、自衛隊は民との連携を図ってきました。



他に、国際機関など、他国の派遣部隊との連携ということであれば、WFP（国連世界食糧計画）の関係の協力や、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）との協力、ユニセフの関係の協力といったような、いろいろな国際機関とも協力をしながら、施設活動、国づくり等を実施してきたというのが現状です。それらの調整は、先ほどの 1～2 ページで記載しましたが、現地支援調整所なり、現在であれば、対外調整班がこの手のいろいろなプロジェクトに関する調整を実施してきたということが、国づくりフェーズにおける自衛隊の民との連携ということです。



今申し上げたのは、昨年 12 月 15 日の大統領派と反大統領派の敵対行為が行われる

前の段階ですが、昨年 12 月 15 日に敵対行為があり、それ以降は、皆さまご案内のとおり、南スーダンの治安情勢、国内情勢は非常に悪化していきました。多くの国内避難民が国連の施設、南スーダンの PKO (UNMISS) の施設に逃げ込んでこられました。南スーダンの首都のジュバには国連施設が 2 カ所あります。10 月 31 日現在、それぞれのところに多くの国内避難民が登録しています。昨年の 12 月段階、事案が起こった以降は、もっと多くの国内避難民の方が国連の施設の中に逃げ込んできました。

それ以降の国連の任務は、国づくりから、文民の保護（Protection of Civilian）に比重が変わっていきました。それに伴って、施設部隊を出している自衛隊の活動も、国連の施設に逃げ込まれた方々の敷地の造成や外周道路の整備、それから直接の医療支援や給水活動というように、国連施設の中に逃げ込まれてきた IDP（国内避難民）の方に対する支援活動に変化していきました。このように、国連のマンデートに沿うような形で自衛隊の活動が変化し、当然のことながら、それに伴い民の部門との調整内容が変化していったということが一つの特色として挙げられます。



もう一度、これをサマライズして整理します。7 ページは時系列的に並べたものです。当初は、国づくりということで、一般の道路や大学の敷地造成等を行ってきましたが、昨年 12 月 15 日の治安情勢の悪化を受け、自衛隊の活動は避難民支援の、つまり国連の施設に逃げ込んでこられた国内避難民の支援に変わっていきました。これに伴って、逆に言うと、国づくり活動が基本的にはいったん中断されるような状況になってしまいました。

最近では、昨年 12 月よりは若干情勢が改善してきているので、引き続き国連施設内に逃げ込まれた方の国内避難民支援活動を継続しつつも、一部、国連施設の外の道路の整備等も開始しているというのが現状です。

ここで申し上げたかったことは、PKO 南スーダンの例であれば、自衛隊は施設部隊を派遣していて、当初は国づくり、途中から国内避難民支援と変わりましたが、それに伴い、対外調整機能を持った人たちを置いて、民の部門と連携しながら ODA、JICA、または各種国際機関と連携しながら、各種の活動を実施してきているという現状であ

ということですが。

国連南スーダン共和国ミッション (UNMISS) への物資協力について

○ 南スーダン共和国においては、昨年12月中旬より反政府勢力の攻勢により現地の治安情勢が急激に悪化。このような中、韓国政府及び国連より、ジョングレイ州ボルに駐屯する韓国隊及び共に宿営地内に所在する避難民等の防護のための武器の使用に備え、不足している弾薬の譲渡要請あり。

不足している弾薬の型は我が国部隊が保有しているものと同型であり、現在UNMISSに展開している部隊の中で同型の在庫を有しているのは我が国部隊のみであるため、我が国からの無償譲渡を行わない場合、韓国隊の隊員及び避難民の生命・身体防護に支障が生じると判断。

そのため、韓国政府及び国連からの要請に基づき、必要な弾薬10,000発を国連に対し、無償で譲渡。

○ 本件は、韓国隊の隊員及び避難民の生命・身体を保護するために一刻を争う緊急事態であり、緊急の必要性・人道性が極めて高いことに鑑み、官房長官談話を発出することにより、武器輸出三原則等によることなく、国際平和協力法第25条に基づく「物資協力」の枠組みで譲渡を行ったもの。

※（韓国隊に本国から弾薬等が補充された後）、1月16日、提供していた弾薬10,000発がUNMISSより日本隊に返却。

○ 国際連合南スーダン共和国ミッション (UNMISS) に係る物資協力の実施について（時系列推移）

日付	日本時間	現地時間	内容
12月19日			反政府勢力によるボル制圧
12月21日			ボルに向かっていた米軍機が3機が攻撃を受け墜落し、人員が犠牲
12月22日	4:45	22:45	韓国隊隊長から第5次施設隊長に対して弾薬の提供要請あり
	7:40	1:40	UNMISS軍司令部から第5次施設隊長に対して弾薬の要請あり
	23:30		在日韓国大使館を通じ、韓国政府から外務省に要請の要請
	12:00		NSC国家安全委員会
			NSC国家安全委員会決定（持ち回り）
	12:30		閣議決定（持ち回り）
12月23日	13:45	7:45	ジュバにてUNMISSに対して譲渡
	22:30	16:30	UNMISSが輸送の上、ボルにて韓国隊に引き渡し
	23:15		官房長官談話の公表
12月24日			南スーダン政府がボル常設作戦開始（以後、情勢推移）
1月10日			韓国隊への増強物資等がボルに輸送、日本隊が譲渡した弾薬がボルからジュバに輸送された模様
1月16日	16:40	10:40	譲渡した弾薬が日本隊に返却

それに関連して、これも昨年の12月ですが、先ほど言いましたように、大統領派と反大統領派の敵対行為が行われたということで、南スーダンの治安情勢が悪化しました。



日本はジュバに展開していますが、韓国工兵部隊、日本と同じ施設（Engineering）の部隊は、ボルというところに展開していました。ボルの国連施設にも多くの南スーダンの IDP の人が逃げ込んできました。



ところが、韓国の部隊がこのときに、日本と同じ型の 5.56mm 小銃の弾薬が足りな

いということがありました。韓国の部隊は、施設に逃げ込んできた国内避難民を守るため、文民保護のための弾薬が足りないということで、たまたま同じタイプの弾薬を持っていた日本側に譲渡してくれという要請があり、日本側はこれに対応しました。

ただ、日本の国内法上、閣議決定を必要とするので、要請を受けてから事実上2日間、しっかり国内的な手続きを取って、対応できるようにしました。このような弾薬の提供というような対応も、昨年12月の敵対行為発生時に日本の自衛隊側が行ったということ、ここでご紹介いたします。

国際平和協力業務の各類型(具体的任務)「誰が、何を」						
協力の対象	法第3条第3号に掲げる各類型	海上自衛隊 隊参加	自衛隊 隊等	関係行政機関職員 自衛隊員	その他	採用 職員
国際平和協力業務 （人道・復興支援業務）	イ 停戦・武装解除等監視					
	ロ 監督・巡回					
	ハ 武器の輸入・搬出の検査・検閲					
	ニ 武器の搬入・搬出の検査・検閲					
	ホ 停戦線等設定の援助					
	ヘ 捕虜交換の援助					
	ト 選挙・投票の監視・管理					
	チ 警察行政事務に関する助言・指導・監視					
	リ 行政事務に関する助言・指導(警察行政事務関係)					
	ス 国境(含防衛)					
人道・復興支援業務 （人道・復興支援業務）	ル 被災民の搬入・搬出・搬送援助					
	ヲ 被災民に対する生活関連物資の配布					
	ワ 被災民の食料・飲料の配給					
	カ 紛争停戦監視・監視業務					
	コ 紛争停戦監視業務の復旧					
	ク 輸送・保管(含輸送)、運搬、搬送等					
	ケ 自衛隊に属する業務に關するものとして政令で定める事項					
	イからウの各業務に準ずる					
	（注）平成19年、郵政によるPKF本体業務は国営事業として凍結を解除。ただし現在まで郵政によって実施されたことはない。					

最後に国内法上の話を一言だけ説明させていただいて終わりたいと思います。これが今の日本のPKO法でできる活動です。日本は海外に行って何ができるかということで、ポジティブリスト方式といわれますが、イ～タまで、このような形で細かく規定しています。色の塗ってあるイ～タは、伝統的なUNDOFなどで見られる停戦監視業務です。それからSSRのような形での警察に対する指導や助言、国づくり的な活動や後方支援活動がタ以降に規定してあります。このように、日本の場合は何ができて、何をやってはいけないかということを法律上規定しています。

諸外国における国際平和協力活動の概要(主たる任務・業務の例)	
○停戦合意の履行確保 ・紛争停止の遵守状況の監視 ・緩衝地域等における監督・巡回 ○人道・復興支援 ・国のインフラの復旧、地雷除去 ・難民支援 ・DDR(武装解除、動員解除、社会復帰) ・治安部門改革(SSR:軍・警察の育成) ・国の機関に対する助言、指導 ・法の支配、人権擁護	○後方支援 ・PKO要員等のための輸送、整備、建設 ・PKO要員の食料、燃料等の補給 ・PKO要員等への医療の提供、被爆救助 ○警備 ・ミッションの要員、施設、物品の保護 ・復興支援活動等を行うNGO等の保護 ○治安維持 ・監督、巡回、検問、拘束 ・襲撃された市民の救助

このページは日本ではなく、16のPKOミッションが展開していますが、そこで実際にに行われている活動をサマライズしたものです。この中で、日本にできない活動は、

例えば警護や治安維持の活動です。これは今、日本の PKO 法では規定されていません。

国際平和協力法の実施にあたり、現行法上認められた武器の使用は以下の通り

【自己保存型の武器の使用】

○自己又は自己の管理下の者等の生命又は身体への防衛のための武器使用

国際平和協力法(PKO法)24条1項
(略) 国際平和協力業務に従事する隊員は、自己又は自己と共に現場に所在する他の隊員若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体を防護するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で、(略) 武器を使用することができる。

政府見解 (平成3年9月27日「武器の使用と武力の行使の関係について」衆・国際平和協力特委提出)
このように、生命又は身体を防護することは、[いわば自己保存のための自衛権的権利というべきものであるから、そのために必要な最小限の「武器の使用」は、憲法第9条第1項で禁止された「武力の行使」には当たらない。]

【武器等防護】

○我が国の防衛力を構成する重要な物的手段を破壊・奪取しようとする行為から武器等を防護するための武器使用

自衛隊法95条
自衛官は、自衛隊の武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備、無線設備又は液体燃料を職務上管理するに当たり、人又は武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備、無線設備若しくは液体燃料を防護するため必要であると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。ただし、刑法第三十九条又は第三十七条に該当する場合を除き、人に危害を加えてはならない。

政府見解 (平成11年4月23日「自衛隊法第95条に規定する武器の使用について」衆・防衛指針特委理事会提出)
[このような武器の使用は、自衛隊の武器等という我が国の防衛力を構成する重要な物的手段を破壊、奪取しようとする行為からこれを防護するための極めて受動的かつ限定的な必要最小限の行為であり、それが我が国領域外で行われたとしても、憲法第9条第1項で禁止された「武力の行使」には当たらない。]

15

先ほどから何回も話題に出ている文民保護との関係で、最後に一言申し上げたいのですが、今、日本の場合は誰を守ることができるかということを法律上規定しています。これは多くの日本人の方はご存じだと思いますが、自分自身および自分と現場に所在する隊員と自己の管理下に入ったものという三つの防護対象しか PKO のときは守れないことになっています。これは憲法 9 条の解釈との関係で、このような整理になっています。この三つはどのようなことを共通事項にしているかというと、みんな現場を同じくするということです。つまり、私が自衛官であったとしたら、今私と同じ現場を共有している人たちは、基本的に守ることができます。ところが、何キロも離れた先の人については、守ることはできません。つまり、駆け付けて行って守ることができないというのが今の日本の法制度の現状です。

先ほど言いましたように、多くの国内避難民の方が南スーダン PKO の国連施設に逃げ込んできていますが、万が一、何か事案が起こったときに、日本の部隊は施設内であっても、距離が離れていれば救援に行くことは法律上できないという枠組みになっています。

「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障体制の整備について」(平成26年7月1日閣議決定)のポイント①

1 武力攻撃に至らない侵害への対応

○ 警察や海上保安庁等の関係機関が緊密に協力して対応するとの基本方針の下、各々の対応能力の向上や連携強化など必要な取組を一層強化。近隣に警察力が存在しない場合や警察機関が直ちに対応できない場合の早期の下や手続の迅速化のための方策等について具体的に検討。

○ 自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動(共同訓練を含む)に現に従事している米軍部隊の武器等の防護について、米国の要請又は同意を前提に、自衛隊法第95条によるものと同等の極めて受動的かつ限定的な必要最小限の「武器の使用」を行えるよう法整備。

2 国際社会の平和と安定への一層の貢献

(1) いわゆる東方支援と「武力の行使との一体化」
他国が「現に戦闘行為を行っている現場」ではない場所での支援活動は「一体化」するものではないとの認識を基本とした以下の考え方に立て、我が国の安全の確保や国際社会の平和と安定のために活動する他国軍隊に対して必要な支援活動を実施できるよう法整備。
○ 支援対象となる他国軍隊が「現に戦闘行為を行っている現場」では、支援活動は実施しない。
○ 状況変化により支援活動を実施している場所が「現に戦闘行為を行っている現場」となる場合、直ちにその支援活動を休止・中断。

(2) 国際的な平和協力活動に伴う武器使用
以下の考え方を基本として、PKO等での「駆け付け警護」・「任務遂行のための武器使用」、領域国の同意に基づく邦人救出等の「武力の行使」を伴わない警察的な活動ができるよう法整備。
○ PKO等では、PKO参加原則の枠組みの下、受入れ同意をしている紛争当事者以外の「国家に連なる組織」が相手となるものとして参加することは基本的にない。また、領域国政府の同意に基づき邦人救出等の「武力の行使」を伴わない警察的な活動を行う場合、当該同意が及ぶ範囲(権力が維持されている範囲)においては「国家に連なる組織」は存在しない。
○ 受入れ同意が安定的に維持されているかや領域国政府の同意が及ぶ範囲等については、国家安全保障会議での審議等に基づき、内閣として判断。

16

これについては、先ほどの軍事顧問も少し触れられていましたが、7月1日の集団的自衛権に関連する閣議決定の中で、国際社会の平和と安定への一層の貢献というこ

とで、紛争当事者の受け入れ同意が安定的に推移していれば、国・国に準ずる組織は、敵対することはないということで、駆け付け警護はできるということについて触れられました。今後、これに沿って、日本政府として駆け付け警護ができるような形の法制度を検討していくという現状です。

