

## パートナーシップ PKO による国際平和への貢献

統合幕僚学校国際平和協力センター総括主任研究官  
防衛技官 海老澤 文衛  
(2022年3月脱稿)

### 〈要旨〉

近年、国連平和維持活動（PKO）の分野においては、「パートナーシップ」という用語が国連事務総長による報告書等において取り上げられるなど、重要なキーワードの一つとなっている。国際平和というグローバルな大問題への対処においては莫大な経費とリスクが伴い、単独の国家や機関のみでこれに関与するには大きな困難が伴うため、「パートナーシップ」により複数国が連携・協力し集団的に負担を共有することにより国際平和のために展開する要員派遣国の経費やリスクの負担を軽減することが求められる。

本研究ペーパーは、こうした PKO 分野における「パートナーシップ」に係る国連のイニシアティブや取り組みについて整理した上で、国連から革新的な取り組みと評価されたノルウェーの主導する C-130 輸送機によるローテーション派遣コンセプトなどの国際社会による「パートナーシップ」を活用した効果的な取組について紹介する。また、国連三角パートナーシップ・プロジェクト等の防衛省・自衛隊による「パートナーシップ」に係る取り組みの現状や課題を踏まえ、国際社会の取り組みから示唆される今後の日本の取り組みについて、いくつかの可能性を提示する。

## 目 次

はじめに

### 1 パートナーシップ平和維持の時代

- (1) ニュー・パートナーシップ・アジェンダ
- (2) パートナーシップ国際平和活動
- (3) PKO のための行動（A4P）等におけるパートナーシップ
- (4) 国連 PKO 閣僚級会合

### 2 パートナーシップによる国際社会の取組

- (1) 部隊派遣に係るパートナーシップ
- (2) 教育訓練／能力構築支援に係るパートナーシップ

### 3 パートナーシップによる防衛省・自衛隊の取組

- (1) 部隊派遣に係るパートナーシップ
- (2) 教育訓練／能力構築支援に係るパートナーシップ
- (3) 課題等

### 4 今後の取組に向けて

- (1) パートナーシップによる取組の意義
- (2) 今後の取組

おわりに

## はじめに

防衛省統合幕僚学校は、2021年12月3日（木）、記念の第10回目となる「国際平和と安全シンポジウム」を開催した。本シンポジウムでは、近年国連の取組のキーワードの一つとなっている「パートナーシップ」に焦点をあて、「パートナーシップ PKO による国際平和への貢献 —「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP) 地域における国際平和協力に係る連携の意義—」をテーマとし、国内外の有識者を招聘して議論を行った<sup>1</sup>。

ここで「パートナーシップ」という用語について、一般的には協力関係、共同、提携と訳されることが多く<sup>2</sup>、個人、会社、学校、政治など様々な分野で見かける用語であるが、近年、国連平和維持活動の分野においても重要な概念の一つとなっている。

例えば、2009年に国連 PKO 局とフィールド支援局が共同で出した「国連平和維持の新しい地平を描くニュー・パートナーシップ・アジェンダ」<sup>3</sup>においては、国連平和維持活動をめぐる様々な課題を解決するために、国連、国連加盟国、地域パートナー及びその他のパートナーが、目的、行動及び将来のためのパートナーシップにおいて、ともに協力するためのビジョンが示された。

2010年代以降には、特に国連と地域機構・準地域機構との間の連携・協力におけるパートナーシップが、国連事務総長による報告書等<sup>4</sup>において取り上げられ、国連とアフリカ連合(AU)や欧州連合(EU)、並びに準地域機構との連携・協力におけるパートナーシップの重要性が強調されるようになった。篠田英朗は、こうしたタイプのパートナーシップによる平和活動を「パートナーシップ国際平和活動」と名付け、これらをハイブリッド型、「時系列型」、「機能分化型」の3パターンに分類して分析した上で、こうした活動の実施されている背景を探求し、「なぜ今、パートナーシップ平和活動なのか」を読者に問いかけた<sup>5</sup>。

本稿で焦点とするパートナーシップは、篠田の論じた「パートナーシップ平和活動」よりも、もっと広く包括的な意味でのパートナーシップであり、2009年の「新しいパートナーシップ・アジェンダ」で示された「あらゆる異なる組織間のあらゆる協力」、特に、国連平和維持活動への部隊派遣や、派遣に係る教育訓練、能力構築支援等において国や機関が連携・協力する「パートナーシップ」について論じるものである。

本稿では、まず、こうした国連及び国際社会による「パートナーシップ」に係る取組の動向について紹介した上で、防衛省・自衛隊による取組の現状等を踏まえ、国際社会

---

<sup>1</sup> 議論の内容については、以下を参照。防衛省統合幕僚学校「国際平和と安全シンポジウム 2021 パートナーシップ PKO による国際平和への貢献 —FOIP 地域での国際平和協力に係る連携の意義— 議事録」、2021年12月3日。  
<https://www.mod.go.jp/jsc/jpc/event/proceedings/pro2021.pdf>。(2022年1月24日アクセス)。

<sup>2</sup> デジタル大辞泉(小学館)。

<sup>3</sup> United Nations DPKO and DFS, “A New Partnership Agenda Charting a New Horizon for UN Peacekeeping”, July 2009. <https://www.un.org/ruleoflaw/files/newhorizon.pdf>。(2022年1月24日アクセス。)

<sup>4</sup> 例えば Secretary General’s Report, “Partnering for Peace: Moving towards Partnership Peacekeeping”, UN Document S/2015/229, 1 April 2015. 及び “Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our Strength for Peace: Politics, Partnership and People”, UN Document, A/70/95 S/2015/446, 17 June 2015. などがある。

<sup>5</sup> 篠田英朗『パートナーシップ国際平和活動』、勁草書房、2021年8月。

の取組から示唆される「パートナーシップ」による今後の日本の取組の可能性等について言及する。

## 1 パートナーシップ平和維持の時代

### (1) ニュー・パートナーシップ・アジェンダ

冒頭で述べたとおり、2009年に国連から出された「ニュー・パートナーシップ・アジェンダ」においては、国連PKOをめぐる様々な課題を解決するために国連加盟国や地域パートナー等が、目的、行動及び将来のためのパートナーシップにおいて、ともに協力することが謳われた。

目的におけるパートナーシップでは、PKOがあくまで紛争の政治的解決のためのツールの一つであり、政治的戦略や指針のもとで実施されるべきといった目的を加盟国が共有することや、ミッションの計画・管理において、国連と加盟国が本部と現場で連携する必要性などが示されている<sup>6</sup>。

また、行動におけるパートナーシップでは、タイムリーに実効的な成果を提供することが成功の鍵であることや、早期展開、重要な役割の明確化と提供、並びにリスク評価による危機管理の重要性などについて述べられている<sup>7</sup>。

将来のためのパートナーシップにおいては、信頼できる持続可能なPKOの必要性及びそのための能力構築支援による強化について言及した上で、将来ニーズの見積もり、能力主導のアプローチ、PKOパートナーシップの拡大及び新しいフィールド支援戦略が示されている。特に、要員と装備品を任務にマッチするための量から質への転換、集団的な負担共有のための軍事要員派遣国（TCCs: Troop Contributing Countries）／文民警察要員派遣国（PCCs: Police Contributing Countries）基盤の拡大、並びに能力構築支援の重要性が強調された<sup>8</sup>。

### (2) パートナーシップ国際平和活動

その後、2015年4月には、安保理決議2167(2014)の要請にもとづき国連事務総長報告書「平和にむけた連携—パートナーシップ平和維持に向かって—」が出された。本報告書で国連は、「我々は『パートナーシップ平和維持』の時代に入った。」と宣言し、「この時代においては、あらゆる危機の段階における多用で多次元的なアクター間の緊密な協力が一つの規範となっており、各組織の本質的な要素となっており」と謳った。特に国連とAU（アフリカ連合）とEU（欧州連合）などの地域組織や準地域組織との国連PKOにおけるパートナーシップについて強調され、組織間の協力の時代へのパラダイム・シフトが呼びかけられている<sup>9</sup>。

国連以外の地域組織等のアクターを主導とするミッションや国連と地域組織等が

---

<sup>6</sup> United Nations DPKO and DFS, “A New Partnership Agenda”, paras. 13 and 14.

<sup>7</sup> Ibid., para. 15.

<sup>8</sup> Ibid., para. 22.

<sup>9</sup> S/2015/229, paras. 1, 2, and 57.

連携する「国際平和活動」が世界中で展開する今日の状況について、篠田英朗<sup>10</sup>は、国際政治の複雑な構図を背景として「歴史的に見て非常に高い水準で武力紛争が発生し犠牲者が生まれている時代」に、国連のみでこれらの問題に対処するには限界があり、「効果的な平和活動を行うためには地域組織・準地域組織との連携が必須になってきている」と分析している。

### (3) PKO のための行動 (A4P) 等におけるパートナーシップ

2018 年 3 月、国連事務総長アントニオ・グテーレスは「PKO のための行動 (A4P: Action for Peacekeeping)」イニシアティブを発表し、今日国連が抱える様々な課題に対し加盟国が協力して取組むことを呼びかけた。その年の 9 月には、国連及び加盟国の具体的な取組を示す「共同コミットメント宣言<sup>11</sup>」が出され、我が国を含む 146 ヶ国がこれを承認し<sup>12</sup>、賛同する国はその後も増え続けている。

この宣言における重点分野の一つとして、「PKO におけるパートナーシップ向上」が掲げられ、国連と AU や EU 等の関連する国際機関、地域機関との間の協力関係と計画立案の強化に加えて、「三角パートナーシップ<sup>13</sup>や共同派遣を含む革新的なアプローチを追求することで軍事・警察要員の準備、訓練及び装備を改善」することが呼びかけられている（国連 TPP、共同派遣については第 2 節で述べる）。

また、2021 年 3 月には、A4P から 3 年が経過したことを踏まえ、A4P とその 8 つの重点分野の取組を更に推進するために PKO のための行動プラス (A4P+: Action for Peacekeeping Plus) が発出された<sup>14</sup>。これは、A4P の進捗を目に見える形にする必要性から今後 3 年間(2021-2023)に取組むべき 7 つの優先度<sup>15</sup>を国連が定めたものである。

この優先度の項目の中の「能力と思考態度」においては、「PKO が適切な能力を適切な時期に適切な場所で適切な思考態度のもとで実施」されるよう努力し続けることを強調し、このために部隊の早期展開のさらなる迅速化と部隊が任務遂行に必要な能力を保有した上で派遣されるように準備、訓練、支援するための投資を拡大することが示され、これに貢献するための仕組みとして、簡易調整メカニズム (LCM: Light Coordination Mechanism) や国連 TPP が掲げられた (LCM については後述)。また、A4P+ の結論の最終の文においては、「パートナーシップ」の精神が A4P に係る「集団的な取組の核心」であることが強調されるなど、A4P、A4P+ においても国連が「パートナーシップ」を継続的に重要視していることがうかがえる。

<sup>10</sup> 篠田英朗『パートナーシップ国際平和活動』、5 頁。

<sup>11</sup> United Nations, “Declaration of shared Commitments on UN Peacekeeping Operations”, 2017, para. 20. <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf> (2022 年 1 月 24 日アクセス)。

<sup>12</sup> 外務省 HP「PKO のための行動 (A4P) に関するハイレベルイベント」、2018 年 9 月 25 日。

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/ipc/page4\\_004361.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/ipc/page4_004361.html) (2022 年 1 月 24 日アクセス)。

<sup>13</sup> 国連三角パートナーシップ・プロジェクト (国連 TPP: United Nations Triangular Partnership Project)

<sup>14</sup> United Nations, “A4P+ Priorities for 2021-2023”,

[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p\\_background\\_paper.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p_background_paper.pdf). (2022 年 1 月 24 日アクセス)。

<sup>15</sup> 7 つの優先事項は以下の通り。

1. 政治戦略を支える集団的一貫性、 2. 戦略と作戦における統合、 3. 能力と思考態度、 4. PKO 要員への説明責任、 5. PKO 要員の説明責任、 6. 戦略的コミュニケーション、 7. 受入れ国との協力。

#### (4) 国連 PKO 閣僚級会合

2021年12月にソウルで実施された国連 PKO 閣僚級会合においても、パートナーシップが重要なキーワードの一つとなっている。

グテーレス事務総長は当会合に寄せたビデオメッセージの中で、「適切な装備を備え、よく訓練された部隊を派遣するために加盟国間のパートナーシップが必要である。<sup>16)</sup>」と述べ、資源を有する加盟国が持続的な国連 TPP に投資する必要性に言及した。

セッション1「平和の持続化」に続いて実施されたセッション2では、「パートナーシップ・訓練・能力構築支援」をテーマとして、各国からパートナーシップを焦点とする今後の取組に係るプレッジ（支援表明）が発表された。日本からのプレッジについては、質の高い能力構築支援の継続が強調され、2国間の能力構築支援とアフリカ PKO センター支援の継続や、戦略航空輸送分野の国連平和維持活動即応能力登録制度(PCRS: Peacekeeping Capability Readiness System)登録による航空輸送での貢献、ベトナムの PKO 派遣に向けた協力、工兵マニュアル等の知的貢献、女性・平和・安全保障(WPS)プラットフォームの活性化、国連 TPP の新規分野の検討、並びに有害事象報告システム等の医療分野の能力構築が表明されている。

## 2 パートナーシップによる国際社会の取組

第1節で述べた「ニュー・パートナーシップ・アジェンダ」を受けて、翌年の C34 (国連 PKO 特別委員会)でも、集団的な負担共有と将来の必要への対応のために要員派遣国(TCCs/PCCs)の基盤の拡大を目指す必要性が強調され、こうしたイニシアティブにより、新たな能力を創出し国連 PKO に係る負担を世界的により公平<sup>17)</sup>に共有することが推進されるようになった。本節では、国際社会による取組として、こうした国連 PKO に係る負担を世界的に共有するために有効と考えられているいくつかのコンセプトについて紹介する。

### (1) 部隊派遣に係るパートナーシップ

#### ア オペレーショナル・パートナーシップ

オペレーショナル・パートナーシップ<sup>18)</sup>は、国連平和活動に能力を展開する2ヶ国以上のアクター間のパートナーシップであり、以前から存在しコンセプト自体は特

---

<sup>16)</sup> United Nations, “Secretary-General Calls for Redoubled Support to ‘Blue Helmets’, Including Proper Equipment, Technology, Training, at Ministerial Peacekeeping Meeting”, UN Meeting Coverage and Press Releases, 7 Dec 2021, SG/SM/21062, paras. 11 and 12. <https://www.un.org/press/en/2021/sgsm21062.doc.htm>. (2022年1月24日アクセス)。

<sup>17)</sup> 国際平和研究所 (IPI) の報告書によれば、2015年2月時点において、世界に展開する10万4千人のPKO制服要員の67%を15ヶ国のみで負担している。Donald C. F. Daniel, Paul D. Williams, and Adam C. Smith, “Deploying Combined Teams: Lessons Learned from Operational Partnerships in UN Peacekeeping”, International Peace Institute (IPI), August 2015, p.3. <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/08/IPI-E-pub-Operational-Partnerships-in-Peacekeeping.pdf>. (2022年1月24日アクセス)。

<sup>18)</sup> Ibid.

に目新しいものではないが、集団でのコミットメントにより派遣国の負担を分担することができるため、国連の「ニュー・パートナーシップ・アジェンダ」を推進するための有効な仕組みの1つと考えられている。第1節で述べたA4Pの共同宣言においては、革新的アプローチとしてオペレーショナル・パートナーシップの1つである共同派遣（Co-Deployments）を追求することが言及されている<sup>19</sup>。

ダニエル、ウィリアムズ及びスミスは、オペレーショナル・パートナーシップを司令部と隷下部隊の国籍構成や統合の状態により4つの形態<sup>20</sup>に分類し、パートナーシップを組む動機について、表1のとおり分析している。

表1 オペレーショナル・パートナーシップの動機

政治的動機	軍事的動機
<ul style="list-style-type: none"> <li>・派遣国地域の結束と影響力の向上</li> <li>・近隣諸国、連携国、同盟国、新興国との関係強化</li> <li>・軍事活動を行う国際社会の責任ある一員との評価</li> <li>・近隣諸国やその他の国々に新しい魅力的な国際的存在感を示す</li> <li>・安全保障上、または経済上のパートナーとしての価値を示す</li> <li>・国益に係るミッションに対する正当性及び国際的／地域的サポートを向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・派遣に伴う不足事項の補完</li> <li>・国連ミッションへの参加に係るMOUや他の必要手続き等に係る支援</li> <li>・任務を遂行し活動経験を獲得する機会</li> <li>・任務分担による相互の負担の軽減</li> <li>・単独では困難な必要能力の提供</li> <li>・他のタスクを実施するために隙間的、固定的な役割をパートナー国に分担させる</li> <li>・部隊の増強による司令官ポストの追求</li> <li>・派遣国数を増やすことにより、ミッション司令官がホスト国（現地国）の当事者に行使可能な政治的影響力を向上させる</li> <li>・本国の任務と国際任務を同時に実施するスコープを提供</li> </ul>
出所：Daniel, et. al., “Deploying Combined Teams”, p.18 と p.21 をもとに筆者作成。	

こうした動機にも見られるとおり、本コンセプトの適用により、派遣の意志はあるものの派遣のための能力や経験がないために派遣を躊躇する加盟国が、経験の豊富な派遣国と連携・協力することで派遣機会を獲得し、能力を高め経験を積むことで将来的には単独での派遣が可能となることが期待されている。

<sup>19</sup> その他、共同派遣（Joint Deployments）に言及したものとして、以下を参照。Arthur Boutellis, “Impact-Driven Peacekeeping Partnerships for Capacity Building and Training”, IPI white paper, June 2020, p.6. [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/ipi\\_boutellis\\_wp\\_capacity\\_building.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/ipi_boutellis_wp_capacity_building.pdf). (2022年1月24日アクセス)。

<sup>20</sup> オペレーショナル・パートナーシップの4つの形態。

- ①付属型 (attached) : A国の独立した作戦部隊が、より上位のB国部隊の指揮下で行動。
- ②埋め込み型(embedded) : A国の部隊がB国の部隊に統合され、B国部隊の指揮下で共同部隊を構成し行動。
- ③共同型(co-deployment) : A国及びB国の別個の部隊が、両国で構成される多国籍司令部の下で行動。
- ④混成型(composite) : 複数国からなる混成部隊が、複数国で構成される多国籍司令部の下で行動。

## イ 多国間ローテーション派遣・コンセプト (MRCs<sup>21</sup>)

2016年、ノルウェーはベルギー、デンマーク、ポルトガル、スウェーデンと協力し、半年間隔のローテーションでC-130輸送機1機を国連マリ多面的統合安定化ミッション(MINUSMA)に派遣する新たな取組を開始した<sup>22</sup>。これらの国々は、拠点となる基地、サポート要員及び維持整備に係るインフラを主導国(ノルウェー)が提供し、C-130と乗員をローテーション参加国が交代で提供することにより、連携して派遣活動を継続する。

この取組は、国連平和活動の隙間分野の装備能力の提供を安定的に予測可能なものとする新しい革新的なパートナーシップの取組として国連から高く評価されている<sup>23</sup>。

表2 多国間ローテーション派遣の例

ローテーション	派遣国	開始時期	終了時期
第1期	ノルウェー	2016年1月	2016年11月
	ポルトガル	2016年11月	2017年5月
	デンマーク	2017年5月	2017年11月
	スウェーデン	2017年11月	2018年5月
	ベルギー	2018年12月	2019年5月
第2期	ノルウェー	2019年5月	2019年11月
	デンマーク	2019年11月	2020年7月
	ポルトガル	2020年7月	2020年12月
	ノルウェー	2021年1月	2021年5月
第3期	ポルトガル	2021年5月	2021年11月
	オランダ	2021年11月	活動中(2022年2月)
出所: Boutellis, et. al., "Plug and Play", p.17 等をもとに筆者作成。			

MRCs コンセプトは、パートナー国間の緊密な関係を醸成し、防衛予算の縮小の中で、長期にわたる派遣期間の見通しやその他の任務への並列的な能力の展開、並びに人的資源の制約などにより部隊派遣を躊躇する国々に対し、新たな貢献の機会を与えるコンセプトである。また、ローテーションへの新しい参加国の加入や離脱がプラグ・アンド・プレイで容易かつ柔軟にできることも、同コンセプトの利点としてあ

<sup>21</sup> Multinational Rotational Concepts.

<sup>22</sup> Arthur Boutellis and John Karlsrud, "Plug and Play: Multinational Rotation Contributions for UN Peacekeeping Operations", Norwegian Institute of International Affairs (NUPI) and IPI, 2017. [https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/05/NUPI\\_rapport\\_Boutellis\\_Karlsrud.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2017/05/NUPI_rapport_Boutellis_Karlsrud.pdf) (2022年1月24日アクセス)。

<sup>23</sup> UN(2016)“London Conference on UN Peacekeeping Sharpens Focus on Planning, Pledges and Performance”, UN News Centre, 8 September 2016. <https://news.un.org/en/story/2016/09/538662-london-conference-un-peacekeeping-sharpens-focus-planning-pledges-and>. (2022年1月24日アクセス)。

げられている。

## (2) 教育訓練／能力構築支援に係るパートナーシップ

### ア 国連三角パートナーシップ・プログラム（国連 TPP）

国連 TPP は、訓練や PKO の活動支援を通じ、工兵（施設）・医療・通信分野に関する PKO 要員の能力を強化することを目的に、PKO 要員派遣国、支援国、国連の三者が共同で取り組む国連のオペレーション支援局主導によるプログラムである<sup>24</sup>。

2014 年の第 1 回 PKO サミットで、安倍元総理が PKO の早期展開支援を表明し開始された日本のイニシアティブによるプロジェクトであり、訓練を受けた要員は、実際に国連 PKO ミッションに派遣され貢献することが期待されている。

### イ 簡易調整メカニズム（LCM: Light Coordination Mechanism）

加盟国の活動の重複の回避や調整を支援する必要性に応える。2019 年から開始された取組で、訓練の必要性を特定し、能力構築支援のプロバイダーと PKO 要員派遣国のマッチングのための仕組みを提供するものである。

LCM の目的は、以下のとおりであり、全体としては、「一貫した持続的な方法により能力構築支援をニーズに適用すること」とされている<sup>25</sup>。

- ・ニーズを特定しコミュニケーションをとる－国連と加盟国の間
- ・ベスト・プラクティス（教訓・成果）を特定し共有する－能力の提供と享受、並びに女性参画の拡大
- ・新たなパートナーシップの構築、機会の特定－2 国間、多国間
- ・能力構築の支援者を特定する－派遣前訓練以外にも適用
- ・作戦効果に必要とされる新たな国連の指針と標準の概成

直近では、2021 年 12 月 13 日～15 日の間、国連オペレーション支援局主催による LCM ミーティングがオンラインで開催され、2022 年に各国が計画している「訓練」や「能力構築支援（Capacity building）」について、場所や、期間、訓練内容等が共有された<sup>26</sup>。国連 TPP の枠組みで日本がアフリカ（ケニア）や東南アジア（インドネシア）で提供する施設分野が「訓練」のカテゴリで、統幕学校国際平和協力センターが外国軍人に提供する司令部等幕僚要員養成課程（UNSOC: UN Staff Officer's Course）及び PKO 派遣部隊指揮官養成課程（PKOCCC: PKO Contingent

---

<sup>24</sup> 国連|運用支援部門「三角パートナーシップ・プログラム（TPP）ファクトシート」、TPP ファクトシート | 18 JAN. 22, [https://www.un.org/jp/files/TPP\\_factsheet\\_JPN.pdf](https://www.un.org/jp/files/TPP_factsheet_JPN.pdf). (2022 年 1 月 24 日アクセス)。

<sup>25</sup> Mark Pedersen and Herbert Loret, “LCM Introduction Aims, roles and activities”, Light Coordination Mechanism Meeting 19 November 2019.

<https://pcrs.un.org/layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Lists/Resources/09-%20Light%20Coordination%20Mechanism/Entebbe%20Meeting%202019/LCM%20presentations.%2019%20November%202019.pdf>. (2022 年 1 月 24 日アクセス)。

<sup>26</sup> オンラインにより筆者モニター参加。昨年はコロナ禍の影響により未開催。

Commander's Course) が「能力構築支援」のカテゴリで登録されている。

#### ウ 早期展開／ハンドオーバー・パートナーシップ

加盟国が PKO への派遣を予定している TCC を支援し、適時に適切な能力を確保できるようクリティカルな能力に大きなギャップが生じるのを防ぐためのパートナーシップである。

例として、2019 年にベトナムがレベル 2 病院部隊を国連南スーダン共和国ミッション (UNMISS) に派遣する際に、英国が移行支援として、2 年間にわたり「助言、サポート、メンタリング」のパッケージによる支援を実施した他、米国が派遣に必要な装備機材を、オーストラリアが言語教育とベトナムから南スーダンまでの戦略輸送支援を実施した取組があげられる<sup>27</sup>。

#### エ ミッション内訓練チーム(In-mission Training Teams)

移動訓練チーム (MTTs<sup>28</sup>) コンセプトをミッションの現場に拡張したものであり、即席爆発装置 (IED) 脅威、応急医療処置、基地防護、輸送防護、派遣前訓練のフォローアップを行う。進歩的なコンセプトであるが、国連の基地内の安全に対するリスクを考慮し、実施する加盟国は少ないという<sup>29</sup>。

### 3 パートナーシップによる防衛省・自衛隊の取組

次に、国連 PKO に係るパートナーシップによる防衛省・自衛隊の取組について見ていく。

#### (1) 部隊派遣

2017 年の UNMISS (南スーダン) からの撤収以降、防衛省・自衛隊による部隊派遣は途絶えている。なお、ダニエル、ウィリアムズ及びスミスは、日本の過去の部隊派遣のうち、国連兵力引き離し監視隊 (UNDOF: ゴラン高原) への派遣を、カナダ (2005 年 1 月～2006 年 2 月) 及びインド (2006 年 3 月～2012 年 11 月) とのオペレーショナル・パートナーシップとして分類している<sup>30</sup>。

#### (2) 教育訓練／能力構築支援

##### ア 2 国間パートナーシップ (能力構築支援)

防衛省・自衛隊による能力構築支援事業は、平成 23 年度以降アジア大洋州地域を中心に 15 か国・1 機関に対し、人道支援・災害救援 (HA/DR)、PKO、海洋安全保障などの分野で実施されてきた。防衛省では、能力構築支援を「自国が有する能力を活用し、他国の能力の構築を支援すること」と定義し、①支援対象国が自ら国際安全

<sup>27</sup> Arthur Boutellis, "Impact-Driven Peacekeeping Partnerships for Capacity Building and Training", p.6.

<sup>28</sup> Mobile Training Teams: SMEs (Subject Matter Experts) と呼ばれる各分野の専門家がチームを形成し、現地を訪問して教育訓練／能力構築支援を実施する。

<sup>29</sup> Arthur Boutellis, "Impact-Driven Peacekeeping Partnerships for Capacity Building and Training", p.6.

<sup>30</sup> Donald C. F. Daniel, Paul D. Williams, and Adam C. Smith, "Deploying Combined Teams", p.13.

保障環境の安定化・改善に貢献すること、②支援対象国との関係強化③米国や豪州をはじめとする他の支援国との関係強化及び④国際社会における我が国の信頼性の向上を通じて、国際安全保障環境の安定化・改善を図り、ひいてはわが国の安全の確保を図ること、並びに自衛隊の能力の向上を図ることを意義・目的とし、他国の軍又は軍関係機関を支援対象としている<sup>31</sup>。国連 PKO に係る能力構築支援としては、カンボジア（2013年1月～）、モンゴル（2014年3月～）、タイ（2018年3月～）に対し、工兵（施設）分野での支援を実施してきた。

直近では、令和3年12月23日から約1ヶ月の間、国連アビエ暫定治安部隊（UNISFA）に参加予定のベトナム人民軍部隊関係者等に対し、各種物品の梱包に関する知見共有及び実技支援を実施した。これはベトナムの UNISFA 参加部隊が PKO 活動に使用する多量の物品を計画的に長距離輸送するために必要なものとされている<sup>32</sup>。

これは UNISFA（アビエ）に初の工兵部隊を派遣するベトナムの早期展開を支援する取組と位置付けることが可能であり、第2節で述べた、「早期展開／ハンドオーバー・パートナーシップ」に分類できる。

また、防衛省・自衛隊は、アフリカ諸国などの平和維持活動における自助努力を支援するため、2008年11月以降、9か国（エジプト、マリ、ガーナ、ケニア、南アフリカ、エチオピア、南スーダン、インド、インドネシア）に所在する PKO 訓練センターなどに、延べ34回、計39名の自衛官を派遣（2022年3月時点）しており、これらもアフリカ諸国との2国間のパートナーシップによる PKO 要員の能力強化のための取組といえる。

## イ 多国間パートナーシップ

国連を通じた多国間のパートナーシップとして、日本はこれまで第1節で述べた国連 TPP に対し外務省が財政支援を実施するとともに、防衛省・自衛隊による人的貢献として2015年9月の施行訓練以降、ケニアにある国際平和支援訓練センターやウガンダ軍早期展開能力センターにおいて、2021年3月までに延べ164名の自衛官をアフリカに派遣し、重機等の施設機材の操作等に関する9回の訓練を、アフリカの8カ国277名に対して実施してきた<sup>33</sup>。

また、2018年以降には、PKO 要員の30%以上がアジアから派遣されていることを踏まえ、アジア及び同周辺地域に広げ、2021年3月までにベトナム、インドネシアなど9ヶ国56名に対する重機等の施設機材の操作等に関する訓練を実施した<sup>34</sup>。

<sup>31</sup> 防衛省ホームページ「能力構築支援事業とは」。

[https://www.mod.go.jp/j/approach/exdchange/cap\\_build/index.html](https://www.mod.go.jp/j/approach/exdchange/cap_build/index.html)。（2022年1月24日アクセス）。

<sup>32</sup> 防衛省（お知らせ）「ベトナム人民軍に対する PKO 分野の能力構築支援について」令和3年12月21日。

<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2021/12/21a.pdf>。（2022年1月24日アクセス）。

<sup>33</sup> 令和3年度版「防衛白書」、367頁。本稿執筆中現在（2022年2月）、ケニア国際平和支援訓練センターに派遣された陸上自衛官20名が、2022年1月19日から同年3月15日の期間の予定で、重機操作訓練を実施中。

<sup>34</sup> 直近では、2021年12月3日から同年12月6日の間、作業工程管理過程（Construction Process Management Course）をインドネシア、カンボジア、ベトナムの要員に初のオンライン教育として実施。

さらに、2019年以降は、取組を衛生分野に拡張し、ウガンダの国連エンテベ地域支援センターでの国連野外衛生救護補助要員コース（UNFMAC）に陸上自衛官2名を派遣し、要員29名を対象に教育を実施している<sup>35</sup>。

地域組織とのパートナーシップについて、日本は特定の地域組織には属していないものの、東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国とのPKOに係るパートナーシップとして、現在、ASEAN国防省会議（ADMM）プラスPKO専門家会合の共同議長国を日本とベトナムが2021年から2023年の間担任している最中であり、教育訓練・能力構築支援や女性・平和・安全保障分野における地域内協力について活発な議論がなされている。

### (3) 課題等

現在の国連PKO要員の8割以上が展開するアフリカのPKOミッションにおいては、民兵や過激派組織、テロリストなどが跋扈し、いわゆる「維持する平和のない」環境が常態となっており、そこに展開する国連PKOには文民の保護などの任務が課せられ、任務遂行のためには国連憲章第7章下による武力行使が認められるロバスト（強靱）なPKOが主流となってきている。こうした環境において要員の安全確保に加えPKO参加5原則を満たしつつ、日本が部隊派遣による貢献を行うためにはどうすべきか。2017年のUNMISS（南スーダン）撤収以降、防衛省・自衛隊による部隊派遣が途絶え、早くも5年が経過しようとしており、派遣現場における教訓・経験の蓄積が風化していけば、今後防衛省・自衛隊が実施する能力構築支援等への影響も懸念される。

また、現在、2国間パートナーシップや多国間パートナーシップとして実施する能力構築支援等の取組においては、取組効果の評価<sup>36</sup>や取り組み後の練度維持<sup>37</sup>などが課題となっている。こうした課題に加え、各国の様々なアクターが同様の能力構築支援を実施する中、こうしたアクターとの支援の重複を避け、むしろ協力して、その場限りの支援ではなく被支援国がPKOの現場に派遣され任務遂行を全うするまでの切れ目のない持続可能な支援を実施することが、責任ある支援のあり方と考えられる。

さらに、軍事面にとどまらないハイブリッド<sup>38</sup>な脅威の出現により、領域横断的な戦いへの資源集中が求められており、防衛省・自衛隊において国際平和協力活動に割り当てることができる防衛アセット（人員、装備品等）は、今後、いっそう厳しさを増すことが予想される。経費とリスクを伴う国際平和協力活動等への参加に対し国民の理解を得るためには、活動の「国益」への寄与の視点が求められることになろう。

<sup>35</sup> 令和3年度版「防衛白書」、368頁。

<sup>36</sup> 国連勤務者からの筆者の聞き取りによる（2021年12月15日）。

<sup>37</sup> 防衛省統合幕僚学校「第8回国際平和と安全シンポジウム 現代PKOの潮流とPKO要員の能力構築支援—紛争の多発するアフリカにおけるPKO能力構築への日本の貢献— 議事録」、平成30年11月30日、35頁  
<https://www.mod.go.jp/js/jsc/jpc/event/proceedings/pro2018.pdf>。（2022年1月24日アクセス）。

<sup>38</sup> ハイブリッド戦については、令和3年度版「防衛白書」、1頁を参照。

したがって、こうした課題を克服する今後の取組を考えるにあたっては、「派遣要員の安全を確保しつつ限定的なリソースの中で国益にも資する効果的で持続可能な貢献が如何にしたら達成できるのか」、という問いへの答えを探求していく必要がある。

#### 4 今後の取組に向けて

##### (1) パートナーシップによる取組の意義

国際平和というグローバルな大問題への対処においては莫大な経費とリスクが伴い、単独の国家や機関のみで関与するには大きな困難が伴うため、パートナーシップにより複数国で共同し対処することにより経費やリスクの負担を軽減することが求められる。

山下光<sup>39</sup>は、国際平和協力を特徴付ける要素の一つとして、「国際的な協力に依拠していること」をあげ、他国や国際機関との協力により国際平和のための活動に参加することで、経費やリスクの軽減の他にも、単独での介入に比し関与の「正当性」が得やすい、「説明責任」の観点からも説得力を強める効果がある等の利点について論じている。

防衛外交という近年の国際潮流を踏まえると、国益の点からも、パートナーシップによる取組の意義は大きい。渡部恒雄、西田一平太<sup>40</sup>は、防衛外交を「主に平時において、自国の外交・安全保障目的の達成に向けて、国防当局ならびに軍の有する資産を他国との協力に用い、自らに望ましい影響を及ぼすこと」と定義し、艦艇や航空機などの軍事アセットを使って相手国との関係強化や地域の安定化を図る近年の各国の取組について多角的に分析している。防衛外交のツールには国連 PKO への参加や能力構築支援、共同訓練・演習なども含まれる。パートナーを適切に選択することにより、関係国と軍事的に連携し関係強化を図ることや、戦略的コミュニケーションとしてのメッセージ発信、地域的な安全保障環境への影響、並びにパートナー国が保有する先進的スキルの獲得による防衛省・自衛隊の能力向上なども期待される。

では、どのようにパートナー国を選択すれば良いのだろうか。松村五郎<sup>41</sup>は、統幕学校主催の「国際平和と安全シンポジウム 2021」において、ハイブリッド脅威に対し日本が国の安全を確保していくためには、「共通の価値観を保有する国々が連携して権威主義的な力に対抗し、人権や法の支配を重視した国際規範を打ち立て、そのナラティブに沿って行動していくことが不可欠」と論じた上で、「共通の価値観実現のための防衛力の国際的運用を、今まで以上に大きく位置付け、日本としての実践を考えていく」ことを提言した。松村の提言のとおり、人権や法の支配、あるいは FOIP ビジョンなどの共通の価値観を保有する国々でパートナーシップを構築し行動を示すことは、権威主義の拡大に対する地域的な安全保障環境改善の観点からも有効な

<sup>39</sup> 山下光『国際平和協力』、創元社、2022年2月、27頁。

<sup>40</sup> 渡部恒雄、西田一平太編『防衛外交とは何か 平時における軍事力の役割』、勁草書房、2021年10月。

<sup>41</sup> 防衛省統合幕僚学校「国際平和と安全シンポジウム 2021 パートナーシップ PKO による国際平和への貢献—FOIP 地域での国際平和協力に係る連携の意義— 議事録」、64頁。

選択肢と考えられる。

## (2) 今後の取組

以上を踏まえ、パートナーシップによる今後の防衛省・自衛隊による貢献の可能性として、具体的にどのような取組が考えられるであろうか。本稿では、前節で述べたパートナーシップ枠組みの活用による以下の3つの可能性について提案したい。

1つめは多国間ローテーション派遣コンセプト(MRCs)の海上部隊派遣への適用である。国連レバノン暫定隊(UNIFIL)には海上任務部隊(MTF<sup>42</sup>)が展開している。本ミッションへの艦艇の派遣は、海上でのオペレーションという特性により、地上と比較して、より要員の安全が確保できる環境で活動できるため、PKO参加5原則をクリアできる可能性がある。これに価値観を共有する国々とパートナーシップ枠組みを構築し、半年ごとのローテーションで艦艇を派遣する。例えば4ヶ国でローテーションを組むならば、2年に1回の半年間の派遣による効率的な貢献の実施が可能となる。単純計算ではあるが、2年間継続派遣する場合と比較して、派遣コスト及び要員安全のリスクが4分の1に低減できる可能性がある。課題は実施のためのパートナーシップの構築であろう。MRCsに参加する有志国に呼びかけ合意を締結する必要があり、まずこれをクリアするのが最大のハードルと考えられる。

2つめはオペレーショナル・パートナーシップによる遠隔地からのミッション支援である。近年のIOT、ネットワーク技術やコロナ禍以降の遠隔地とのコミュニケーションに係る技術の著しい発展を踏まえ、要員の安全の確保が困難な現地に展開せずに、現地展開部隊と共同してオペレーションに貢献する案が考えられる。

現在展開する12の国連PKOミッションの中で最も派遣要員の死傷者数が多いMINUSMA(マリ)には、情報・監視・偵察(ISR)分野の先進技術を有する欧州の部隊が展開している<sup>43</sup>。例えばドイツは高性能の無人機システム(UAS)を運用し、広大なマリの国土における現場の状況認識や早期警戒を行いPKO要員の安全確保に貢献している。これらの欧州部隊の情報分析担当部として、日本の本国等で分析作業を担うことにより、「維持する平和のない」現地に展開することなく、防衛省・自衛隊の画像解析技術を活用した効果的な貢献が実施できるのではないだろうか。アフガニスタンを経験したスキルの高い欧州部隊の先進的ISR部隊と共同することによる当該分野における自衛隊の能力向上も期待できよう。ただし、欧州諸国との情報解析分野での共同においては、パートナー国との間で軍事情報の共有に関する合意等が必要になる可能性が高い。特に各国の軍事部門においては、情報セキュリティの確保に関し厳格な管理がなされることから、共同するにあたってのハードルとなる

---

<sup>42</sup> Maritime Task Force : 2022年1月15日時点で、バングラデシュ(艦艇1隻)、ドイツ(艦艇1隻)、ギリシャ(艦艇1隻)、インドネシア(艦艇1隻、艦載ヘリコプタ1機)及びトルコ(艦艇1隻)の5ヶ国が海上部隊を派遣し、武器流入阻止のための警戒監視任務を実施するほか、レバノン海軍に対する能力構築支援を行っている。  
<https://unifil.unmissions.org/unifil-maritime-task-force>。(2022年1月24日アクセス)。

<sup>43</sup> ISAF(アフガニスタン)でテロ活動に対する困難なオペレーションを経験したオランダ等の練度の高い欧州諸国がMINUSMA(マリ)に展開した。また、2020年には英国が長距離監視部隊の派遣を開始している。

可能性がある。

その他、情報分析分野以外においても、国連 TPP、2 国間能力構築支援、並びに過去のミッションにおける譲渡装備品のフォローアップとして、医療支援、施設工程管理、重機や浄水器等の整備支援などを遠隔地から提供することも、今後の貢献の選択肢として考えられる。

3 つめは教育訓練、能力構築支援、早期展開／ハンドオーバー・パートナーシップ、MRCs コンセプト及び派遣中訓練チームなどを総合的に組み合わせる案である。これは、国連等の PKO ミッションへの要員派遣をめざすパートナー国に対し、派遣に必要な能力構築支援の実施、国連 PCRS 制度への登録や登録段階のレベルアップ、派遣準備、航空輸送、装備品の提供・操作教育・維持整備支援、展開後の助言・メンタリングから撤収・ハンドオーバーにいたるまでの派遣に関わるライフサイクルを通じた支援について、価値観を共有する国々とパートナーシップ枠組みを構築し協力・分担してシームレスに支援を行う、派遣国支援のためのコンセプトである。

例えば FOIP ビジョンにおいてクワッド国に含まれる米国、オーストラリアについて見てみると、米国は、グローバル平和活動イニシアティブ (GPOI<sup>44</sup>) がアフリカやアジア地域の PKO 要員派遣国に対し教育訓練や装備機材提供などの能力構築支援を継続的に実施しており、2019 年のベトナムの UNMISS (南スーダン) 派遣においても必要な装備機材を提供している。また、オーストラリアも、同じベトナムの UNMISS (南スーダン) への派遣において、言語教育や要員及び装備品 (発電機、救急車等) の C-17 機による戦略航空輸送を実施する他、UNDOF (ゴラン高原) や MFO に部隊を派遣するフィジー軍に対し、ブッシュマスター防護機動車の取得や整備、操縦訓練などを支援するなど、地域内の PKO 等要員派遣国の教育訓練や能力構築支援において大きな役割を果たしている。しかし、それぞれの国がそれぞれに支援を提供するだけでは、支援の重複などの効率性や将来の継続的な派遣見通しに係る不安定性などの問題も生じる。そこで、価値観を共有する地域内の能力構築支援等提供国に加え、最近、インド太平洋地域に関与を進める英国などの欧州諸国とともにパートナーシップを構築し、役割分担を定めてシームレスな支援を行うことが、効率性や持続可能性に加え「防衛外交」による国益の面からも有効と考えられる。

能力構築支援については国連 TPP の枠組みの活用、派遣準備については 2 国間の能力構築支援、航空輸送においては MRCs コンセプト、装備品の提供や現地での教育訓練等については MTTs コンセプトが活用できよう。例えば、派遣部隊の交代時期に定期的に生じる戦略輸送のニーズに対応するために、パートナー国とあらかじめ戦略輸送の提供についてローテーションを組んでおくことにより、安定的に予測可能な貢献が計画できる。また、能力構築支援においては、パートナー国が重機等の機材を提供し、日本が操作訓練等を実施するなどの組み合わせも可能である。

こうしたパートナーシップにより、貢献の意志は保有するものの、能力等の問題で

---

<sup>44</sup> Global Peace Operations Initiative: 2004 年に設立された米 국무省主導の能力構築支援プログラムであり、これまでに 53 のパートナー国に対し 10 億ドル以上の支援を実施。

派遣を躊躇する地域内の潜在的な要員派遣国に対し、派遣準備段階から撤収までのライフサイクルをとおした切れ目のない支援が実施できれば、国連がビジョンとして掲げる要員派遣国の基盤拡大によるグローバルな集団的負担共有に資する効果的な貢献ができるのではないかと考える。

## おわりに

今日の複雑化する紛争の絶えない国際環境においては、国連だけで国際平和と安全という大問題に対処するには限界があり、多様な組織間の多様な協力が求められている。国連事務総長報告書「平和にむけた連携—パートナーシップ平和維持に向かって—」が訴えるとおり「どの単一の組織も、今日の増大する複雑で多面的な平和と安全に関する課題に対し、効果的に対処することはできない<sup>45)</sup>」時代なのである。

そうしたグローバルな国際的課題を踏まえ、本稿では、近年、国連の取組の潮流の一つとなっている「パートナーシップ」に焦点をあて、国際社会の取組を参考に日本の今後の取組について考察した。前節で述べたとおり、共通する価値観を保有する国や機関とともにパートナーシップを構築し協力して部隊派遣や要員派遣国支援を行うことで、効果的で持続可能な国際平和への貢献と国益への寄与が期待できるものと考えられる。

パートナーシップによる取組は、国連 PKO のみならず、国際緊急援助の分野にも適用可能である。あらかじめ、価値観を共有する国々と HA/DR に関する教育訓練や派遣における役割をパートナーシップにより分担し、連携・協力することで災害発生時に効率的で効果的な援助が可能になるものと考えられる。

パートナーシップによる取組にあたっての最初のハードルは、誰がパートナーシップの枠組みを主導するのか、また、どのようにパートナーシップを構築するかを考えることであろう。墓田桂<sup>46)</sup>は「国際平和と安全シンポジウム 2021」において、「自由と開放性」の規範に基づくインド太平洋構想の目指す「規律的地域主義」実現のために日本が果たすべき役割として「思想的リーダーシップ」を挙げ、日本が「アイデアを提唱して世界を導き、自由主義陣営にとって望ましい国際環境を形成していくこと」を提言した。FOIP ビジョンを提唱した安倍元首相のように日本がパートナーシップの枠組み構築において主導的役割を担うことにより、望ましい安全保障環境を構築し国際社会における先進国としての責任をはたすことができるのではないだろうか。

元国連キプロス平和維持隊 (UNFICYP) 司令官の豪州ピアース退役陸軍少将は、「国際平和と安全シンポジウム 2021」で基調講演を行った際、国連 PKO に係る訓練と能力構築支援におけるパートナーシップによる地域内協力の重要性に言及した上で、以下のように講演を締めくくっている<sup>47)</sup>。これを紹介し、本稿の結びとしたい。

<sup>45)</sup> S/2015/229, para. 57.

<sup>46)</sup> 防衛省統合幕僚学校「国際平和と安全シンポジウム 2021 パートナーシップ PKO による国際平和への貢献—FOIP 地域での国際平和協力に係る連携の意義— 議事録」、35 頁。

<sup>47)</sup> 防衛省統合幕僚学校「国際平和と安全シンポジウム 2021 パートナーシップ PKO による国際平和への貢献—FOIP 地域での国際平和協力に係る連携の意義— 議事録」、16 頁。

(重要なことは) どのように私たちがこの地域 (FOIP) の強みをいかすことができるのか、違いのポイントは何か、私たちは自分たちの特性として何を提供できるのか、そして、国連事務局や国連事務総長をサポートし多国籍軍においてグローバルに貢献できる未来のリーダーを私たちの地域で育成していくために、『パートナーシップ』でどのように一緒に協力できるかを考えていくことです。