

【令和3年度研究資料】

これからの国際平和協力

統合幕僚学校 国際平和協力センター

令和4年4月

本資料は、統合幕僚学校国際平和協力センターの研究員等が令和３年度に実施した自主研究の中から、いくつかの研究成果について紹介するものです。

なお、本資料に示された見解は、統合幕僚学校の調査研究活動の一環として発表するものであり、防衛省または統合幕僚監部の見解を表すものではありません。

研究資料の構成

1 特別寄稿

執筆者	テーマ	項
国際平和協力センター長 1等陸佐 長田英一郎	自衛隊の国際平和協力活動について ～ 主に人道支援の観点から ～	5

2 令和3年度研究ペーパー

番号	執筆者	テーマ	頁
1	総括主任研究官 防衛技官 海老澤文衛	パートナーシップ PKO による国際平和への貢献	17
2	研究員 2等陸佐 荒木順子	国連平和維持情報について	35
3	研究員 3等海佐 渡邊健太	海賊対処行動の現状と今後の趨勢に関する考察	51

3 教育参考資料（翻訳）

(1) 趣旨

PKOに限らず、紛争・災害等の現場に自衛隊が派遣され、活動を行う場合、人道アクターとの適切な調整のもと活動を行っていくで、軍と民との間の活動原則を理解しておくことが不可欠である。一方、これらの活動原則について、日本語で輕易に読める資料が乏しいのが現状である。本資料は、国際平和協力活動に従事する自衛官に対し、民軍調整の実務及び訓練等を実施するにあたり活動の準拠となる資料を提供しようとするものである。

(2) 資料名等

「国連人道民軍調整 軍事要員のための手引き（第2版）」

(UN-CMCoord Guide for the Military 2.0)

発行元：国連人道問題調整事務所（OCHA）

(3) 成果物

別添のとおり。

空 白

【特別寄稿】

自衛隊の国際平和協力活動について ～ 主に人道支援の観点から ～

防衛省統合幕僚学校 国際平和協力センター長
1等陸佐 長田 英一郎

※本稿は日本赤十字国際人道研究センター「人道研究ジャーナル」Vol.10 2021 に寄稿したものの内容を一部修正したものである。

1 はじめにかえて ～ これまでの自衛隊の国際平和協力活動の変遷

防衛省・自衛隊は国際平和協力法、国際緊急援助隊法及び各種特別措置法に基づき、国際平和協力活動に積極的に取り組んでいる¹。国際平和協力活動とは、国連平和維持活動、人道支援・災害救援等の非伝統的安全保障問題への対応をはじめ、国際的な安全保障環境を改善するために国際社会が協力して行う活動（「25 大綱「Ⅲ 我が国の防衛の基本方針」」）であり、従来は付随的な業務とされていたが、平成 19 年に我が国の防衛や公共の秩序の維持といった任務に並ぶ自衛隊の本来業務に位置付けた（自衛隊法第 3 条）²。

自衛隊が海外において実任務を遂行する契機となったのが 1990 年の湾岸戦争であり、戦争終結後の 1991 年 4 月にペルシャ湾の機雷除去のため海上自衛隊の掃海部隊が派遣された。その後、1992 年 6 月に「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（国際平和協力法）が成立、同年 9 月に同法に基づく自衛隊初の部隊がカンボジアに派遣された。

以後、国際平和協力法に基づく派遣が 15 件、国際緊急援助隊の派遣に関する法律に基づき 24 件、イラク特別措置法等、これまでに計 42 件（2022 年 3 月 1 日現在）の国際平和協力活動を実施し、着実に実績を積み上げている。

しかしながら、国際平和協力業務としては、いわゆる国連平和維持活動（以下、国連 PKO）への派遣部隊は 2017 年 5 月に国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）から撤収以降実施されておらず、現在は UNMISS 司令部に 4 名、シナイ半島に展開する多国籍部隊・監視団（MFO）に 2 名の派遣のみとなっている。

一方、大規模災害等に対する自衛隊の国際緊急援助隊は常に派遣の可能性があり、派遣に際しては活動地域における迅速かつ効果的な人道支援活動が求められる。

本稿では自衛隊が海外において実施する活動のうち、人道支援活動を中心に述べるが、あくまでも本稿の内容は私自身の国際平和協力活動の経験に基づく私見である点にご留意頂きたい。

2 世界の趨勢から見た軍事組織による人道支援の必要性

一口に人道支援活動に関わる文民組織と軍事組織の連携といっても、その活動現場の状況、すなわち、活動現場が①紛争地域であるのか、②大規模災害等の緊急援助現場であるのか、または③その他の状況の場面であるのか、によってその民と軍の関係は大きく異なるものとする。本項では主に紛争の場をとらえて記述しつつ一部に災害派遣等の国際緊急援助活動における人道支援についても述べてみる。

(1) 国連 PKO における作戦環境の変化

国際社会においては、国連 PKO はそれまでの国家間（インターステイト）紛争を作戦環境とする停戦監視、兵力引き離しを目的とした限定的な軍事的任務を主と

¹ 防衛省、「国際平和協力活動等とは」、https://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/about.html。

² 同上。

する伝統的 PKO から、冷戦終結以降は政治的・民生的な任務が付加された。その内容は、難民の救済、人権状況の監視、人道支援活動、治安維持、行政機構の再建、選挙支援、DDR（武装解除・動員解除・社会復帰）といった活動であり、これらに従事する文民の専門家を必要とすることでより大型化、多機能化した複合型 PKO へと変化してきた。

すなわちインターステイトから、国家再建または国家内の諸問題を作戦対象とするイントラステイトへと作戦環境が変化したのである。

(2) 作戦環境の変化による人道支援の必要性の増加

冷戦終結以降、紛争の形態が国対国から国内の民族同士、あるいは政府と反政府勢力というように様変わりし、これに伴い人道支援の現場は、治安状況がより不安定となり、また犠牲者数や難民・避難民の規模が拡大してきた。結果として、文民の人道支援組織のみでは対応が困難となることが多くなり、戦闘力、機動力、展開力を持つ軍事組織が人道支援活動に関わる人が多い環境へと変化してきた。特に危険な状況下では、文民の支援組織に対し軍による保護や支援活動が必要となるケースが増加してきた。また、軍事組織が保有する輸送力、組織力、自己完結力は文民組織にはない大きな利点である。よって文民組織にとって、軍と連携せざるを得ない状況が生起することもあり、国際的な常識である「人道支援は文民により、人道原則に則り行う」ことが難しくなった。

すなわち、①人道危機の長期化と複雑化、②自然災害の頻発及び大規模化、③紛争の形態及び当事者の多様化、④人道支援形態の多様化、という環境要因の変化が進む現状においては、人道支援への対応が文民だけでは困難となり、軍の能力が一定程度以上の役割を果たすようになってきている³。

(3) 軍との関係による NGO の分類整理

このような時代の変化と、冷戦終結後の国際平和活動における作戦環境の劇的な変化により、カンボジア、ルワンダ、旧ユーゴスラビア、東ティモール等における活動以降、国際社会は本格的な国造りに向けた一連の活動を、文民組織のみならず軍事組織を交えた民生支援や人道支援を実施する潮流となっている。

文民組織側、特に紛争や自然災害現場等に迅速に展開する NGO から見た民軍関係に対する立場も様々に異なっている。ジャパンプラットフォーム代表理事の長有紀枝氏の「NGO の視点から見た民軍関係」によると、軍との関係による NGO は以下のように 3 分類に整理されるという。

³ 防衛省、「国際平和協力活動等とは」、https://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/about.html.

区分	特徴
いかなる状況においても <u>連携しない</u> NGO ※欧州系 NGO に多い	・軍の存在自体を否定(現場で活動することは少なく国連等で主張を提言) ・軍さえ行かないような危険地帯で活動し、軍と連携せず中立性を死守
如何なる状況においても <u>連携する</u> NGO ※米国系 NGO に多い	・政治や軍事に疎く、連携自体を問題視せず ・軍の優位性(兵站、機動性)を重視、または政府の資金獲得のため連携
ケースバイケースで判断	・活動経験が浅く、その場の雰囲気、他の NGO の動向に従う ・活動経験豊富で、軍との連携の利点、欠点を深く考察し、状況に応じ判断

※「NGO の視点から見た民軍関係」長有紀枝 より

このように人道支援という目的は共通であっても、NGO 毎に軍との連携に対する立場、行動等が大きく異なる点を有することを理解し、認識する必要がある。

これは、軍との連携により、支援活動の中立性・不偏性・独立性等に対する懸念や、これに起因する文民要員の安全確保等が困難になる可能性への危惧があるものと思われる。また、一般に、軍事組織による人道支援はその活動期間から、即効性の高い援助内容（いわゆる Quick Impact Projects⁴⁾）に関与する傾向にあり、中長期的視点に立つ支援活動に重点を置く国連機関や NGO 等文民支援団体とは人道支援に対するアプローチに温度差があるためであろう。

このため、民軍双方の持つ能力・機能を有効に発揮し、効果的な人道支援活動をするには、双方の違いを十分に認識したうえで、民軍間の連携を図ること、若しくはその有無を見極めることが重要であると考ええる。

(4) 人道支援の用語の定義

ここまで「人道支援」という用語を使用してきたが、改めて定義を明確にしておきたい。本稿でいう人道支援とは、「緊急事態またはその直後における、人命救助、苦痛の軽減、人間の尊厳の維持及び保護のための支援」⁵⁾であり、人道支援の実施主体は、国際機関、非政府組織（NGO）、国際赤十字⁶⁾である。

人道支援には基本 4 原則がある。1991 年の湾岸危機に際し、クルド難民の人道危機が生じ、人道支援における調整の重要性を国際社会が認識したことを契機に、国連総会において緊急・人道支援に係る総会決議 46/182 が採択、人道・公平・中立の 3

⁴ Quick Impact Projects (QIPs) 国連 PKO による短期・低予算のプロジェクト（期間 180 日以内、予算 5 万 USD 以下）をいい、その目的は「PKO に対する住民の支持を醸成、マンデートの円滑な実施に資する。」となっている。出典：「Policy: QIPs」。

⁵ 外務省委嘱「平和構築活動における民軍関係に関するリファレンスガイド」。

⁶ 上野友也 公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究員。

原則が制定された。その後、イラク戦争を契機として 2004 年に国連総会決議 58/114 において独立原則も採択された。この基本 4 原則は以下の通りである。

① 人道性 Humanity	どのような状況にあっても一人一人の人間の生命、尊厳、安全を尊重すること
② 公平性 Impartiality	国籍、人種、宗教、社会的地位または政治上の意見によるいかなる差別も行わず、苦痛の度合いに応じて個人を救うことに努め、最も急を要する困難に直面した人々を優先すること
③ 中立性 Neutrality	いかなる場合にも政治的、宗教的、思想的な対立において一方の当事者に加担しないこと
④ 独立性 Independence	政治的、経済的、軍事的などいかなる立場にも左右されず、自主性を保ちながら人道支援を実施すること

資料源 外務省 HP

しかし、国連 PKO においてはマンデート（命令、権限）遂行という観点を判断基準とし、これを邪魔する者（spoiler）には適切に対処することから、上記 4 原則のうち、中立性、公平性の定義とは異なることに注意が必要である。国連 PKO における中立性は不介入を意味し、公平性は非忠誠である。一方で人道支援活動における中立性は一方に偏らないという意味での不偏であり、公平性は非差別である。その違いは以下のようになる。

	中立性 Neutrality	公平性／不偏性 Impartiality
国連 PKO	不介入 Non-Intervention	非忠誠 Non-allegiance
人道支援活動	不偏 Not taking sides	非差別 Non-discrimination

出典 UN CMCoord Field Handbook ver2.0

国連 PKO と人道支援活動は、人道支援に関し同じ用語を使用していても、このように意味合いが異なっており、この定義の違いをよく認識して活動にあたらなければ、無用の誤解や軋轢の原因となり、活動そのものに弊害を与える可能性が生じる点によく注意をする必要がある。

基本 4 原則と併せて使用される用語に「人道スペース」というものがある。人道スペースとは、「紛争地域において人道支援に携わる文民の安全が確保され、支援対象へのアクセスが可能な環境」⁷をいう。その確保は危険な紛争地域において武器を持たない文民が人道支援を実施するための不可欠の前提であり、本用語は NGO「国境なき医師団」元会長ブローマン氏が初めて使用したものである。

⁷ 外務省委嘱「平和構築活動における民軍関係に関するリファレンスガイド」。

NGO 等の文民組織が先に述べた人道支援の 4 原則を守るのは、どの勢力にも加担することなく、ただ人道支援のために活動するのだと主張することで、紛争当事者から人道スペースを保証されるからであり、武器を持たない彼らはこの 4 原則を守ることで自身の安全を確保しようとしている。

一方、人道支援のためとはいえ、文民の人道支援組織にとって、軍隊や国連 PKO とともに活動することは、武装勢力から軍隊と一体化した行動ととられ人道スペースを失う可能性があるとともに、場合によっては敵と見なされ、活動の大きな阻害要因となり、最悪の場合には危害を加えられる恐れもある。このようなことから、軍隊とは連携しようとしなない文民組織が一定数存在することは当然の流れともいえる。

3 人道支援活動を実施する上での民軍関係について

(1) 主要な国際ガイドラインの比較

このような流れの中、文民組織が人道原則を崩壊させずに、いかに軍と連携すべきかを示した国際的なガイドラインが作成され、その主要なものが次の 3 つである。

まず 1 つ目がオスロ・ガイドラインであり、その内容は、自然災害や人為的事故における人道支援の現場で、国連人道支援組織等が外国派遣軍の協力を求めるときのガイドラインとなっている。2 つ目が MCDA (Military and Civil Defense Assets 軍及び民間防衛資産) ガイドラインであり、武力紛争下における人道支援の現場で、軍等に協力を求めるときのガイドラインである。3 つ目が IASC (Inter-Agency Standing Committee 機関間常設委員会) リファレンスペーパーであり、これも武力紛争下での人道支援現場で軍等に協力を求める場合の原則を示している。

ここからは IASC リファレンスペーパーを例にとって説明する。同ペーパーは紛争の現場で人道支援組織が軍とどのように関係すべきかについて、主要な原則を示しているが、人道原則の保持を強調しつつ、職員の安全確保や、被災者へのアクセスに軍の力が必要な場合には連携する必要を考慮している。但しそれは「例外的 exceptional」「最終手段 last resort」でなくてはならない、としている。参考までに同ペーパーで示されている「原理とコンセプト」を以下に示す⁸。

- ①人道・中立・公平原則の保持 Humanity, Neutrality and Impartiality
- ②被災者への人道支援アクセスの維持 Humanitarian Access to Vulnerable Populations
- ③人道支援活動の基本思想 Perception of Humanitarian Action
- ④ニーズに基づく差別なき支援 Needs-Based Assistance Free of Discrimination
- ⑤民軍の区分原理 Civilian-Military Distinction in Humanitarian Action

⁸ UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs New York, 2008 Civil-Military Guidelines & reference for Complex Emergencies.
外務省、「緊急・人道支援 我が国の人道支援方針」、2020 年 10 月 5 日、
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_1.html。

- ⑥運用上の独立性 Operational Independence of Humanitarian Action
- ⑦人道支援家の安全性 Security of Humanitarian Personnel
- ⑧無害の原則 Do No Harm
- ⑨国際法規の遵守 Respect for International Legal Instruments
- ⑩現地文化・慣習の遵守 Respect for Culture and Custom
- ⑪紛争当事者の合意 Consent of Parties to the Conflict
- ⑫最後の手段 Option of Last Resort
- ⑬軍への依存回避 Avoid Reliance on the Military

また同ペーパーでは、文民の立場から見た、軍との連携の適否について、縦軸に軍による支援形態を配置し、横軸に軍の従事する任務の種類を並べ、連携の適・不適を、適「○」、不適「×」、ケースバイケース「△」にわけてマトリックスで示している。下表からも分かるように PKO に従事する軍に対してさえ、適「○」はインフラ整備だけ、間接支援も直接支援も状況に応じ慎重に判断すべきとしている。

軍の任務 軍の支援形態	平時の任務 Peace Time	平和維持活動 Peace-Keeping	平和強制活動 Peace- Enforcement	戦闘 Combat
直接支援	△ Maybe	△ Maybe	× No	× No
間接支援	○ Yes	△ Maybe	△ Maybe	× No
インフラ整備	○ Yes	○ Yes	△ Maybe	△ Maybe

※Civil-Military Guidelines & reference for Complex Emergencies P24 (筆者和訳)

ここで誤解の無いように明示したいのは、そもそも、国連 PKO のマンデートに人道支援を支援することはあっても、軍事部門には直接的な人道支援そのものは含まれない、ということである。その大きな理由は、人道支援における「中立性」「独立性」維持のためと言われている。国連 PKO の軍事部門は国連や軍派遣国に属する軍であり、そのような軍が人道支援を行うことにより、中立性、独立性のイメージが壊れる危険があるからにはほかならない。物資の輸送、避難民キャンプ設営など、国連 PKO の一部の任務は人道支援によく似ているが、これらはあくまでも人道支援の間接的なサポートである⁹。

(2) 国連の視点から見た人道支援に関わる民と軍の連携

ここから人道支援に関わる民と軍の連携を、国連による活動を視点にして整理してみる。

軍事組織と文民組織では、その狙いや目的、動機によって異なった民軍連携の概念を有している。国連という枠組みにおいては、文民組織は民軍関係を UN-CMCoord という概念で整理をし、必ずしも軍事組織とは活動の目的を共有しないながらも、両者の活動の調整を怠ることで生じかねない弊害を回避するために実施する活動と位

⁹ 内閣府、「PKO なう 第 38 回 国連 PKO の QIP と緊急人道支援」、2013 年 1 月 11 日、http://www.pko.go.jp/pko_j/organization/researcher/atpkonow/article038.html。

置付けている。他方、軍では UN-CIMIC という概念を有しており、国連ミッションの目的達成を支援する目的で、国連ミッションの軍事部門が国連ミッションの文民部門や人道・開発支援組織との接触を促進するというものである。これを表で整理すると以下のようになる。

名称	実施主体	定義等	目的
UN-CMCoord (UN Humanitarian Civil Military Coordination) 国連人道民軍連携	人道機関 UNOCHA 等 ※主担当 文民たる CMCoord Officer	人道的緊急事態において人道原則を保護、促進し、 <u>競合関係を避け、矛盾した行動を最小限にとどめ</u> 、適切な場合には共通の目的を追求するのに必要な文民と軍事主体との欠くことのできない対話と相互作用	適切な場合には共通の目的を追求するため
UN-CIMIC (UN Civil Military Coordination) 国連民軍連携	国連平和維持部隊 ※主担当 軍人たる CIMIC Officer	<u>国連ミッションの遂行を支援</u> するため、国連統合ミッション内の軍事部門と文民部門との <u>接点を調整</u> したり、人道支援主体・開発支援主体との <u>接触の機会を促進</u> したりする軍事要員の任務	・各作戦段階において民軍間の相互連携を支援 ・優位な作戦環境の構築を支援
【参考】CIMIC (Civil Military Cooperation) 民軍協力	NATO 等	<u>軍が任務を遂行するため</u> の指揮官と文民アクターとの連携及び協力	指揮官の任務完遂に必要な文民との関係構築及び維持
【参考】CMO (Civil Military Operation) 民軍作戦	米軍	<u>軍が文民組織との間に</u> 関係を確立・維持し、 <u>影響力を行使または利用</u> する指揮官の活動	軍事力と非軍事的な国家資源を整合し、作戦、特に安定化作戦等の非対称、不正規の脅威を扱う作戦を支援

※ 内閣府国際平和協力本部事務局 HP より（和訳含む）

【参考】自然災害をはじめとする人道危機に際して日本が行う国際緊急援助活動において、国際機関、各国政府機関等の人道支援組織、NGO 等と自衛隊の間で行われる諸活動の調整は、人道支援のための民軍調整 CMCoord にあたる。

4 自衛隊が実施してきた人道支援の形態

すでに述べたように自衛隊はこれまでに計 42 件（2022 年 3 月 1 日現在）の国際平和協力活動を実施してきたが、人道支援の観点から、国際緊急援助活動とイラク人道復興支援活動に焦点を当てて記述したい。

(1) 自衛隊が参加した国際緊急援助活動

1992 年に国際緊急援助隊の派遣に関する法律が改正され自衛隊が派遣される根拠ができ、1998 年に最初の国際緊急援助隊がホンジュラスに派遣された。その派遣一覧は以下の通りである。なお、これまでの国際緊急援助隊の活動は医療活動、輸送活動、給水活動が中心であり、自衛隊は派遣に備えた待機態勢を常時採っている。

	期 間	ミッション名	主要任務	災害の種類
1	1998.11～12	ホンジュラス国際緊急援助活動	医療活動／防疫輸送	ハリケーン
2	1999.9～11	トルコ国際緊急援助活動に必要な物資輸送	輸送	地 震
3	2001.2	インド国際緊急援助活動	技術指導，輸送	地 震
4	2003.12～ 2004.1	イラン国際緊急援助活動に必要な物資輸送	輸送	地 震
5	2004.12～ 2005.1	タイ国際緊急援助活動	搜索救助活動	地震・津波
6	2005.1～3	インドネシア国際緊急援助活動	医療活動／防疫輸送	地震・津波
7	2005.8	ロシア連邦カムチャツカ半島沖国際緊急援助活動	救助活動	潜水艇救出
8	2005.10～12	パキスタン国際緊急援助活動	輸送	地 震
9	2006.6	インドネシア国際緊急援助活動	医療活動／防疫輸送	地 震
10	2009.10	インドネシア国際緊急援助活動	医療活動	地 震
11	2010.1～2	ハイチ国際緊急援助活動	輸送／医療活動	地 震
12	2010.8～10	パキスタン国際緊急援助活動	輸送	洪 水
13	2011.2～3	ニュージーランド国際緊急援助活動等	輸送	地 震
14	2013.11～12	フィリピン国際緊急援助活動	医療活動／防疫救助活動，輸送	台 風
15	2014.3～4	マレーシア航空機消息不明事案に対する国際緊急援助活動	搜索救助活動	航空機搜索
16	2014.11～12	西アフリカにおけるエボラ出血熱の流行に対する国際緊急援助活動に必要な物資の輸送	輸送	疫病対策
17	2014.12～ 2015.1	エア・アジア機消息不明事案に関するインドネシア国際緊急援助活動	搜索救助活動	航空機搜索

18	2015.4～5	西アフリカにおけるエボラ出血熱の流行に対する国際緊急援助活動	疫学調査支援	疫病対策
19	2015.4～5	ネパール国際緊急援助活動	医療活動、輸送	地震
20	2016.11	ニュージーランド国際緊急援助活動	被害状況の確認	地震
21	2018.10	インドネシア国際緊急援助活動	輸送	地震・津波
22	2019.11～12	ジブチ国際緊急援助活動	排水、機能復旧、輸送	大雨・洪水
23	2020.1～2	オーストラリア国際緊急援助活動	輸送	森林火災
24	2022.1～2	トンガ王国国際緊急援助活動	輸送	火山島噴火

※資料源 防衛白書及び防衛省 HP より作成

この表からも分かるように、自衛隊による国際緊急援助活動の部隊派遣地域はアジア、中東地域が大部分を占めており、今後もこれら地域が派遣の中心となることが予測される。また、派遣 24 回中 13 回が地震に起因している。その活動内容で多いのが支援物資等の輸送そして医療活動である。すなわち、災害直後の被災国において人道的に最も緊急性や優先順位が高いのは怪我人や病人に対する医療支援と水・食料の支援であり、自衛隊の国際緊急援助活動の派遣現場は、現地のインフラが打撃を受け、衛生状態が厳しい環境下での現地住民に対する人道的見地からの医療活動といえよう。また、衛生環境という点からも防疫活動並びに感染症の予防活動に対するニーズもあろう。

(2) スマトラ島における自衛隊国際緊急援助隊の人道支援

2004 年 12 月 26 日インドネシア・スマトラ島北西沖のインド洋で発生したマグニチュード 9.1 の地震及びその直後に発生した大規模な津波による震災被害に対し、自衛隊は翌年 1 月に国際緊急援助隊を派遣した。本派遣に際し、それまでの国際緊急援助活動の教訓を活かし、調査チームの派遣を含め、比較的迅速に部隊を派遣できたものとする。現地における自衛隊派遣部隊の主たる活動は被災民に対する医療支援活動、津波により寸断され孤立した沿岸地域に対する予防的なワクチン接種活動並びに航空機による物資輸送支援等であった。

一方で、スマトラ島バンダアチェには、自衛隊本隊の現地入りの前に既に国際緊急援助隊として JICA の医療チーム（3 名態勢：医師、看護師、後方支援要員（自衛隊 OB））が現地病院の一角で医療支援活動を開始していた。本災害派遣においては、現地レベルでは自衛隊の派遣部隊と JICA 医療チームとの直接的な連携はなかったものと個人的には認識している。しかし、我が国として迅速かつ効果的な人道支援活動を実施するには、JICA 医療チーム等のようにフットワーク軽く素早く軽装備で現地入りし、いわゆる即時救援型支援を行う組織・団体と、自己完結型装備を携えて現地

入りし、時期的には医療・防疫活動が支援主体となる移行期に活動を開始する自衛隊との間では密接に連携・情報共有を図る必要があると考える。

医療支援を例にとると、発災初期に現地入りする文民の医療チームは緊急的に必要な医療支援活動を行っており、現地の緊急性の高いニーズやその後に予想されるニーズを把握している可能性があり、支援活動の重複防止や効率性の観点からも、自衛隊は現地における直接的な連携・情報共有のみならず、平素から日本国内においても実務者レベルで連携を取りつつ人脈を構築していくことが、支援活動現場における円滑な情報共有に直結するものと考ええる。

(3) イラクにおける人道支援活動の状況

自衛隊が海外で実施した民軍連携活動の典型例としては、イラクにおける復興支援活動があげられる。これは自衛隊が実施した、いわゆる民生協力活動であり、イラク国民の生活の安定と向上、民主的な手段による統治組織の設立等に向けた国民による自主的な努力を支援することを目的として活動していた。

イラク復興支援活動における陸上自衛隊の主たる活動内容は給水、医療、学校・診療所・生活道路等の公共施設の整備・復旧等のほか、歴史的な価値のある遺跡の保護等を実施した。これらの諸活動を通じ人道復興支援活動を行ったわけであるが、幸いにも現地における自衛隊に対する好印象を確保でき、結果として活動期間を通じた派遣部隊の安全確保にも繋がったものと思われる。

これらの人道支援活動を行う上で中核となったのが復興業務支援隊の中に設置された対外調整班であったが、各種案件を実施する上で留意したことは、決して自衛隊側からの案件の押し付けではなく、地元住民及び行政機関からのニーズの粘り強い掘り起こしであった。プロジェクト実施にあたっては、幅広いニーズの中から自衛隊が実施できる事項及び優先順位を的確に選定するとともに、活動の途中からは外務省と現地において密接に連携し、草の根・人間の安全保障無償資金協力を有効かつ迅速に活用することで、よりきめ細かくかつ迅速な人道支援活動を実施できた。イラクにおける日本外務省の活動スピードは極めて速いものがあった。このイラクにおける人道支援活動は、防衛省・自衛隊と外務省という、いわゆる車の両輪的な連携であったが、この連携要領は国外における人道支援活動をするうえでのモデルケースとなったものと考えられる。また、現地でのインフラ整備においては、自衛隊は JICA と連携を図ろうと試み、実際にいくつかの復興・復旧案件の調整を実施したが、残念ながらこの時は有効な案件実現までは至らなかった。しかし、こうした試みは今後の国外における人道支援活動の在り方を考察する上で良い教訓を得ることができたものと思われる。

5 今後に向けて

(1) 「官、民、軍（自衛隊）」の連携

これまで述べてきたように、自衛隊が海外での活動、特に人道支援活動を実施する場合には、イラク型の現地文民組織との連携・協力が重要であるとともに、国際緊急援助活動等の場面においては、すでに長年に亘り蓄積された経験を有する国連等国際機関や NGO 団体等人道支援組織との連携・協力・情報共有を図ることは、円滑な部隊行動をとる上で必要不可欠といえる。

また、状況によっては、派遣地域に活動基盤を有する日本企業との連携若しくは情報提供受けの視点も円滑な活動基盤確保のためには必要となろう。自身の経験に基づく一例を述べてみたい。インドネシア・スマトラ島への国際緊急援助隊派遣に際しては、被災民に対する医療援助活動及び的確な情報収集を図る上で、日本語—インドネシア語の現地人通訳を幸いにも確保できたが、これにはインドネシアにおける活動基盤を有する日本の民間企業側からの人材の紹介があったと聞いている。英語圏以外に派遣される場合には、言語上の問題点を解決することが円滑な部隊行動実施の上で極めて重要であるが、現地人の通訳の確保は喫緊の課題であり、この教訓は今後の活動に大きな参考と言えよう。

(2) 「日本の顔」が見える人道支援活動

人道支援活動、特に医療支援等活動は被災直後における重要な活動であることは当然のこととして、社会インフラの復旧・整備等のその後の社会生活全般の回復・復興段階まで中長期的に関与していくという我が国としての積極的な人道支援活動が国際社会から求められていく可能性もあり得ると個人的には考える。

国際緊急援助活動において自衛隊が実施できる活動期間には限界があり、その期間内で被災地域の再建に向けての復興支援をすることは自衛隊の活動としては求められないであろうが、最終的な国家の回復・自立までのプロセスを人道支援の観点から日本として「日本の顔」が見える支援活動に関与を継続することは必要かもしれない。

このような活動は、正に各種の国際機関や NGO の能力発揮に適切であろうし、こうした切れ目のない人道支援活動のためにも、現地においても活動当初の段階から外務省、JICA をはじめとする各種機関と密接な連携を図るとともに、平素から日本国内においても相互理解を図りつつお互いの強みを承知して、支援活動をオールジャパンで対応できるような態勢を確保することが望ましいと考える。

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 パートナースhip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) パートナースhip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 パートナースhip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 パートナースhip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) パートナースhip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¹⁰。

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¹¹、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」¹²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¹³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¹⁴。

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

¹⁰ 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)。

¹¹ デジタル大辞泉(小学館)。

¹² 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。)

¹³ 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。

¹⁴ 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¹⁵。

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¹⁶。

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¹⁷。

(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いており、各組織の本質的な要素となっていて」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¹⁸。

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

¹⁵ United Nations DPKO and DFS, “A New Partnership Agenda”, paras. 13 and 14.

¹⁶ Ibid., para. 15.

¹⁷ Ibid., para. 22.

¹⁸ 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¹⁹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²⁰」が出され、我が国を含む 146 ヶ国がこれを承認し²¹、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²²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²³。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²⁴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。

¹⁹ 篠田英朗『パートナーシップ国際平和活動』、5 頁。

²⁰ 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)。

²¹ 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 (2022 年 1 月 24 日アクセス)。

²² 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)

²³ United Nations, “A4P+ Priorities for 2021-2023”,

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

²⁴ 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。²⁵」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²⁶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²⁷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

²⁵ 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)。

²⁶ 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)。

²⁷ 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²⁸。

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²⁹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
・派遣国地域の結束と影響力の向上 ・近隣諸国、連携国、同盟国、新興国との関係強化 ・軍事活動を行う国際社会の責任ある一員との評価 ・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 ・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 ・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	・派遣に伴う不足事項の補完 ・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 ・任務を遂行し活動経験を獲得する機会 ・任務分担による相互の負担の軽減 ・単独では困難な必要能力の提供 ・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 ・部隊の増強による司令官ポストの追求 ・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 ・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
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。

²⁸ 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. (2022年1月24日アクセス)。

²⁹ 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（MRCs³⁰）

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³¹。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³²。

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

³⁰ Multinational Rotational Concepts.

³¹ 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 (2022 年 1 月 24 日アクセス)。

³² 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³³。

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³⁴。

- ・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³⁵。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

³³ 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/ja/files/TPP_factsheet_JPN.pdf. (2022 年 1 月 24 日アクセス)。

³⁴ 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)。

³⁵ 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³⁶。

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

移動訓練チーム (MTTs³⁷) 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³⁸。

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³⁹。

(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

³⁶ Arthur Boutellis, "Impact-Driven Peacekeeping Partnerships for Capacity Building and Training", p.6.

³⁷ 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。

³⁸ Arthur Boutellis, "Impact-Driven Peacekeeping Partnerships for Capacity Building and Training", p.6.

³⁹ 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⁴⁰。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⁴¹。

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⁴²。

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⁴³。

⁴⁰ 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/exchange/cap_build/index.html. (2022 年 1 月 24 日アクセス)。

⁴¹ 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)。

⁴² 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。

⁴³ 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⁴⁴。

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⁴⁵や取り組み後の練度維持⁴⁶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⁴⁷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。

⁴⁴ 令和 3 年度版「防衛白書」、368 頁。

⁴⁵ 国連勤務者からの筆者の聞き取りによる（2021 年 12 月 15 日）。

⁴⁶ 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)。

⁴⁷ 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究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⁴⁸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⁴⁹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⁵⁰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

⁴⁸ 山下光『国際平和協力』、創元社、2022年2月、27頁。

⁴⁹ 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。

⁵⁰ 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 (MTF⁵¹) 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 개국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る、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⁵²。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

⁵¹ 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 개국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)。

⁵² 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（GPOI⁵³）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

⁵³ Global Peace Operations Initiative: 2004 年に設立された米国務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⁵⁴」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⁵⁵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⁵⁶。これを紹介し、本稿の結びとしたい。

⁵⁴ S/2015/229, para. 57.

⁵⁵ 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。

⁵⁶ 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なのか、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。

空 白

国連 PKO における情報

統合幕僚学校国際平和協力センター研究員
2等陸佐 荒木 順子
(2022年3月脱稿)

〈要旨〉

本研究ペーパーは、国連平和維持活動（PKO）における情報分野への取り組みの現状と同分野に対する国連加盟国の動向を整理することで、今後の日本の PKO 貢献策の一案について検討することを目的としたものである。研究対象は軍平和維持情報（MPKI）と平和維持情報・監視・偵察（PKISR）であり、2022年2月末までの時期における国連事務局や加盟国の同分野への取り組みを対象とした。

PKO における情報分野は、技術の進展による作戦テンポの速さやテロなどの非対称の脅威等による作戦地域の危険性の高まりに比例し、ここ数年で大きく発展している。特に 2019 年、国連が MPKI ハンドブックを作成して以来、複数のハンドブックやマニュアルの作成を含め、様々な検討が行われてきている。現代の PKO においては、要員の安全性向上が重要視されており、現場と司令部間の双方向のコミュニケーションを活発化させ、十分な調整や連携の下で、迅速に情報伝達をすることで、現場の状況判断を適切に行うことができ、その結果が要員の犠牲者の減少につながる。国連が作成した PKO における情報分野のハンドブックは、現場の平和維持情報活動を支える上で重要である。

本稿では、こうした平和維持情報が重視される背景について概括した後、MPKI に関する国連の最新の取り組み、筆者の国連 PKISR 増強教育パッケージ作成作業部会への参加状況、諸外国の動向及び国連の今後の取り組み等について整理した。筆者の PKISR 作業部会への参加は同分野における日本初の知的貢献と考えられ、欧州諸国等が ISR 技術を活用した部隊派遣を実施する中、国連が重視する同分野への知的貢献を日本として今後広げていくことは有益である。本論の最後では、MPKI に関する課題及び今後の展望について考察し、日本の MPKI への貢献策について一案を提示した。

目 次

はじめに

1 PKO における情報とは

- (1) 背 景
- (2) 軍平和維持情報 (MPKI) とその位置づけ
- (3) PKI の原則
- (4) PKI 及び MPKI のサイクル
- (5) MPKI 業務の所掌

2 MPKI に関する国連の最新の取り組み

- (1) 国連の PKISR に対する取り組み
- (2) PKISR 部隊マニュアル作業部会
- (3) PKISR 増強教育パッケージ作成作業部会
- (4) その他の訓練実施状況
- (5) MPKI の能力向上に関する国連の今後の取り組み

3 MPKI に対する日本の貢献及び諸外国の動向

- (1) PKISR 作業部会参加を通じた MPKI に対する日本初の知的貢献
- (2) MPKI に対する諸外国の動向

4 MPKI に関する課題及び今後の展望

- (1) 国連が抱える課題
- (2) 諸外国の取り組みの展望 (PKO 閣僚級会合 (ソウル) の成果より)
- (3) 日本の課題と今後の展望

おわりに

はじめに

現代の国連平和維持活動（PKO）は、作戦テンポの速さやテロなどの非対称の脅威等による作戦地域の危険性の高まりから複雑な作戦環境にあり、こうした厳しい状況の中、多くの国連加盟国の軍人、警察及び文民職員が PKO に従事している。

厳しい PKO の現場では、2003 年以降、「悪意ある行為」による PKO 要員の死傷者数が増加傾向にありその状況は深刻である⁵⁷。国連が提唱するアジェンダの一つである A4P 及び A4P イニシアチブにも要員の安全性向上は最重要かつ急務であるとされており、いかに要員の犠牲者を減らすか、ゼロ・カジュアリティを追求するかは、PKO の現場における最重要課題といえる。テロ攻撃や IED 攻撃など、緊急性の高い脅威に直面する可能性もある PKO において、現場と司令部間の双方向のコミュニケーションが不十分だと、調整や連携が十分に行われず、情報伝達の遅れや情報共有不足につながりかねない。いわゆる「サイロ化された組織」では重要な情報がリーダーシップ・レベルに共有されず、指揮官の意思決定が遅れ、結果として要員の安全性が損なわれ、文民保護マンドートへの対応が不十分となる⁵⁸。PKO の現場における犠牲者抑制のためにはあらゆるレベルや分野からの取り組みが必要である。

そうした取り組みの一つに平和維持情報能力（PKI⁵⁹）及び技術の向上が挙げられる。前述したとおり、複雑な作戦環境を抱える PKO の現場において、情報の収集や分析能力、プロセス及び手順はますます重要となっている。国連は、平和維持情報への取り組みによって、現場の脅威分析だけでなく、国連本部及び司令部レベルなど、戦略的視点に立った状況把握により、効果的なミッション・マンドートの遂行を促進することを企図している。平和維持情報への取り組みは PKO に派遣される軍だけでなく、国連安全保障理事会、国連加盟国及び国連事務局全ての間でその重要性が認められている。平和維持情報は、現場での兵力や資源の活用に関する指揮官の状況判断や決心をサポートするとともに、現在の多くの PKO ミッションのトップ・プライオリティである文民保護マンドート遂行に直結するとされる。

本稿は、2021 年に国連平和活動局（DPO）軍事部（OMA）が実施した平和維持情報・監視・偵察（PKISR）作業部会への筆者の参加を通じて知り得た各種公刊資料等をもとに、PKO における平和維持情報分野の最新の取り組みや課題をとりまとめ、国連の動向を踏まえ、防衛省・自衛隊が軍の平和維持情報分野で国連 PKO にいかに貢献できるかといった今後の取り組みについて論じる。

⁵⁷ UN Official Homepage, “UN Peacekeeping Fatalities By Year,”

“https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/stats_by_year_1_71_january_2022.pdf,”(2022 年 1 月 11 日アクセス。)

⁵⁸ 16 June 2015, p.25, “Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations (HIPPO Report),”参照。この他、2016 年 7 月に南スーダンで発生した文民及び国連職員に対する襲撃事案に関し、国連の独立調査チームによる調査報告書でも述べられている。(Report of the Secretary-General addressed to the President of the Security Council: Executive summary of the independent special investigation into the violence in Juba in 2016 and the response by the United Nations Mission in South Sudan, UN doc. S/2016/924, 1 November 2016, para. 19.)

⁵⁹ Peacekeeping Intelligence の略。

まず、第1節では、PKOにおいて平和維持情報が重要視されている背景及び平和維持情報の位置づけ、原則及びサイクル等についてとりまとめる。第2節では軍平和維持情報に対する国連の最新の取り組みについてまとめ、その中のPKISR部隊マニュアル作業部会及びPKISR増強教育パッケージ作成作業部会について概要をまとめるとともに、国連の平和維持情報分野に関する今後の取り組みについて現在判明している範囲の中で述べる。続く第3節ではMPKIに対する日本の貢献及び諸外国の動向について現状を整理し、第4節でMPKIに対する課題と今後の展望について考察する。また、第4節では諸外国の貢献策である当該分野のプレッジ（公約）について確認し、日本にとって可能性のあるMPKI分野への貢献策について一案を提示する。

なお、本研究ペーパーは2022年2月までの情報にもとづき記述している。

1 PKO における情報とは

PKO において平和維持情報が重要視されている背景及び平和維持情報の位置づけ、PKI の原則及び PKI 及び MPKI のサイクル、MPKI 業務の所掌について国連の関連部局で作成された文書にもとづき述べる。

(1) 背景

テロ組織など様々なアクターの存在や最新技術の発達、技術発展の高速化等により複雑化、不安定化する現代の PKO において、平和維持情報の重要性はより一層高まっている。現代の PKO の半数以上が統合ミッション⁶⁰であり、情報の重要性は軍事部門と警察部門だけでなく文民部門においてもあてはまる。

2017 年以降、国連が発出してきた各種レポート⁶¹でも指摘されているとおり、PKO 要員の犠牲者の増加は極めて深刻である。その要因として挙げられているのが、作戦テンポの速さ、作戦地域の危険性の高まり、テロなどの非対称の脅威、PKO 要員に対する危険の増加であり、こうした複雑な作戦環境は効果的なマンデート遂行を阻害する要因となっている。

国連は、より効果的なマンデート遂行のために PKO の現場における情報、すなわち平和維持情報⁶²の強化が必要であるとしている。平和維持情報分野の能力や技術を強化することで、PKO の現場における情報収集及び分析能力向上につながり、結果的に要員の安全性の向上が期待されるからであろう。これまでも国連は決して平和維持情報を軽視していたわけではないが、昨今の装備品の小型化や無人化等の技術の進展により、PKO の現場では情報の優越が作戦上、有利に働きやすく、PKO における情報、すなわち平和維持情報の重要性が急速に高まっている。また、一般的に軍における計画策定プロセスは状況を把握することから始まり、効果的な作戦遂行のためには、情報の精度を高めると同時に情報サイクルの高速化を図ることが必要であるとされている。このサイクルを加速化し、敵に対して優越することが作戦の勝敗を左右することからも PKO における平和維持情報分野の能力向上は重要であるといえる。

(2) 軍平和維持情報 (MPKI) のその位置づけ

国連 DPO は 2017 年、「平和維持情報 (PKI) の方針⁶³」を発表した。これは国連 PKI のキャップストーンとしての位置づけであり、本文書の発出以降、PKI 分野の各種指針、ハンドブック、司令部幕僚用の特別訓練教材 (STM)、軍平和維持情報

⁶⁰ UNDPO/UNDFS, “United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines,” (January 2008) p.53, Chapter5: 5.1 The Integrated Approach. 「統合ミッションとは、国別レベルにおける国連のプレゼンスの戦略目標に関し、あらゆる国連主体間に共有のビジョンが存在するミッション」であり、人道、開発及び平和構築に取り組む各アクターが同じミッション共有の目標の下に活動する。

⁶¹ 一例として、Lieutenant General (Retired) Carlos Alberto dos Santos Cruz, “Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business,” (December 2017) .

⁶² 平和維持情報は一般的な情報とは区別され、PKO の現場における情報のみを指す。

⁶³ UNDPO, “Peacekeeping-Intelligence Policy,” (May 2019).

(MPKI) の補強訓練教材 (RTP: Reinforce Training Package)、PKISR ハンドブックなどの整備が進められてきた。現在も文民部門、軍人部門及び警察部門の全部門において必要なマニュアルやハンドブック等が横断的に整備されつつある。

軍平和維持情報は、国連 DPO が 2019 年 5 月に発表した「軍平和維持情報 (MPKI) ハンドブック⁶⁴」に規定されている。このハンドブックは平和維持情報分野に関し、国連が初めて発出したハンドブックであり、軍事部門における平和維持情報のキャップストーンたるハンドブックと位置付けられる。ハンドブックにおいて、MPKI は PKO の軍司令部、セクター司令部及び大隊本部等の平和維持情報職務に従事する職員が、ミッションのマンデート遂行、特に文民保護及び要員の安全性向上に資することを目的として行われる⁶⁵ものとされている。

その後、国連は 2020 年 9 月に PKISR ハンドブック⁶⁶を作成した。PKISR ハンドブックは PKISR の職務に従事する要員向けであり、MPKI には含まれない細かい PKISR の運用に関する事項が網羅されている。基本的な軍平和維持情報の理論とプロセスは共通しているが、現場における情報収集及び分析能力の向上に資するためには、情報アセットを運用する要員の能力向上に直結する資料が必要不可欠である。したがって、PKISR ハンドブックは、より現場レベル、戦術レベルの平和維持情報プロセスに焦点を当てたものになっている。この点で PKISR ハンドブックは PKO の現場レベルの活動を支えるといえる。

(3) PKI の原則

先述した平和維持情報の方針⁶⁷によると、PKO の平和維持情報は次の 7 つの原則に基づいて行われている。

1. 規則に基づく活動：平和維持情報活動は、国連憲章、PKO の法的枠組み、人権に関する規則及び義務等に基づき実施しなければならない。
2. 非公式活動のない活動：法的枠組みに基づかない活動は秘匿する必要があるが、通常そのような活動は平和維持情報活動の範囲外として PKO の外で行う。
3. PKO のマンデートで決められた活動範囲内に適用：情報の取得及び管理は PKO における情勢認識、要員の安全性向上及び文民保護に関する活動を促進する目的でのみ実施される。
4. 国家主権の尊重に配慮：受入国及び隣国の主権を尊重しなければならない。
5. 独立性に依拠した活動：平和維持情報活動は独立的に活動するべきであり、特定の国家の情報システムや他の作戦とともに活動することはないが、受入国など特定の情報を収集する目的で、PKO ミッション以外のアクターと活動すること

⁶⁴ *Military Peacekeeping-Intelligence Handbook* (United Nations, DPO, 2019).

⁶⁵ *Ibid.*, p.1.

⁶⁶ *UN Peacekeeping-Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Staff Handbook* (United Nations, DPO, 2020).

⁶⁷ *Peacekeeping-Intelligence Policy* (United Nations, DPO, 2019), C. Policy, p.4.

はある。

6. 適切な能力と正当性の下での権限行使：平和維持情報活動に関する意思決定権を付与されたならば、与えられた権限の中で適切な能力と正当性を保ち、効果的に責任を遂行しなければならない。
7. 秘密保全：平和維持情報の保管や共有は適切な保全処置を施した上でなされるべきであり、意思決定権者に対するアクセス権の付与や、情報の配布は「必要最小限の知る必要がある者」との共有にとどめるといった秘密保全を守らなければならない。

上記原則は後述する HPKI のガイドラインにも記載されており、平和維持情報活動を適切に行うための準拠を与えている。受入国の同意と公平性が必要不可欠である PKO に対する信頼を得るためにも、これらの原則が PKO 要員によって遵守されることが重要である。

(4) PKI 及び MPKI のサイクル⁶⁸

PKI のサイクルは、明確な平和維持情報要求、基準、手段、技術及び手順により、情報の取得、収集、分析、発信の基本的サイクルに沿った活動の繰り返しによって行われている。

MPKI のサイクルは、PKI のサイクルと共通的であるが、MPKI ハンドブックにおいては、一般的な軍における幕僚活動の手順と同様に、平和維持情報に関する指示、平和維持情報の収集、分析及び発信のサイクルを繰り返すことにより実施されるとされている。

平和維持情報の収集、評価、分析及び発信を有機的に行うため、PKO の各ミッションでは各種データベースやツール並びに調整メカニズムが使用されている。また、国連平和活動局（DPO）は戦略レベルの計画策定を通じて各ミッションにおける平和維持情報活動を支援するとともに、加盟国からの情報提供に基づく調整、各ミッションの平和維持情報活動に対する監督機能を有する。

(5) MPKI 業務の所掌

MPKI の業務は PKO の現場では、軍事司令部の U-2（情報担当科）、セクター司令部の S-2（情報担当係）及び各国軍事部隊の情報担当部署によって行われ、これらの部署が密接に関係すべき部署として、ミッション司令部の統合ミッション分析センター（JMAC⁶⁹）が挙げられる。JMAC は文民、軍人及び警察職員によって構成される部署であり、JMAC の統合ミッション分析プロセスは、ミッション内の各部署から提供された情報をベースに情報専門官が分析した情報をミッション長たる

⁶⁸ *UN Peacekeeping-Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Staff Handbook* (United Nations, DPO, 2020), p.6.

⁶⁹ Joint Mission Analysis Center.

SRSG に提供し、ミッションの状況判断及び意思決定を支援する⁷⁰。

2 MPKI に関する国連の最新の取り組み

本章では MPKI に対する国連の取り組みについてまとめ、PKISR 部隊マニュアル作業部会及び PKISR 増強教育パッケージ作成作業部会等について整理するとともに、国連の平和維持情報分野に関する今後の取り組みについて執筆時点（2022 年 2 月）で判明している範囲の中で述べる。

(1) 国連の PKISR に対する取り組み

上述した通り、DPO は 2019 年以降、MPKI ハンドブック及び増強教育パッケージの開発に取り組んできた。この取り組みを経て、国連は 2021 年、現場の情報職員の努力を有機化し、情報プロセスを組織化するため、加盟国の情報専門家等を参集し、PKISR 部隊マニュアル作成及び PKISR 増強教育パッケージ作成のための作業部会を立ち上げた。本取り組みにより国連は PKO に派遣される部隊の部隊平和維持情報能力向上促進につなげたい考えである。

(2) PKISR 部隊マニュアル⁷¹作業部会

PKISR 部隊マニュアルは、部隊の派遣準備及び派遣間の平和維持情報能力向上を図るものとして位置づけられ、2022 年 1 月の発出を目標に作業部会が立ち上げられた。作業部会の主催は国連 DPO であり、各国代表部を通じて加盟国から選ばれた分野専門家（SME）が集まってマニュアルを作成した。本マニュアルは現場の部隊における PKISR 能力向上を目的とし、主として作戦レベル～戦術レベルの内容を網羅している。具体的には、PKISR のコンセプト、組織、部隊運用及びタスキング・プロセス等が含まれている。現場に派遣された後、従来はいわゆる現地訓練（OJT）として、任務を遂行しながら習得してきた知見が本マニュアルに反映されており、ISR 職員等として現場に派遣される要員が本マニュアルを派遣前教育や導入教育の一環として履修することで、ミッションに派遣された際、スムーズに業務を実施できるよう工夫されている。

本マニュアルの作成を主導した国連 DPO 職員は英国軍人（中佐）であり、加盟国からの参加は、階級が大尉～大佐（多くは中佐）であり、バングラデシュ、カナダ、デンマーク、ドイツ、ガーナ、日本、オランダ、ノルウェー、ロシア及び米国（アルファベット順）だった。日本からは筆者が参加した。

作業部会は、月 1 回を基準に全体会合が実施され、全体会合においては事前に各人に割り当てられた範囲のマニュアル案の執筆内容を審議する流れで実施された。

2019 年から続くコロナ禍の影響で全体会合は全てオンライン形式で実施された。最

⁷⁰ ここでは JMAC について深く触れないが、細部は UN Policy Joint Mission Analysis Centres (United Nations, DPO, 2020)に記載されている。

⁷¹ UN Peacekeeping Missions Intelligence Surveillance Reconnaissance Military Unit Manual First Edition (2022 年発表予定)。

終案が 2021 年 9 月に完成しており国連事務局における所定の手続きを経て 2022 年 1 月に発表される予定である。(2022 年 2 月の執筆時点ではまだ公開されていない。)

(3) PKISR 増強教育パッケージ作成作業部会

本作業部会は、PKISR ハンドブックを補完する目的で、国連平和活動局 (DPO) コンサルタント (P-5、退役英陸軍大佐)、アセスメントチーム (P-4、英陸軍中佐) 及び訓練担当の主導により立ち上げられたものである。PKISR 増強トレーニングパッケージは 3 種類のモジュール及び演習から成る教育用資料であり、2021 年 4 月から 9 月末までの間、月 1 回 (基準) の頻度でオンライン作業部会を開催し、部会内で十分な討議を実施しながら資料を完成していった (コラム参照)。

参加者は全 18 か国から約 30 名の情報職務経験者等を経験した SME が参加しており、参加国の内訳は、バングラデシュ、カナダ、ブラジル、中国、デンマーク、ドイツ、ガーナ、日本、ヨルダン、ケニア、モロッコ、オランダ、ノルウェー、パキスタン、韓国、チュニジア、ロシア及び米国であり、日本からの参加は筆者がメンバーとして参加した他、外務省 (総合外交政策局 国際平和・安全保障協力室) から 1 名がオブザーバーとして参加した。

部会の実施形態として PKISR 部隊マニュアル作業部会と同様、オンライン会議形式が採用された。コロナ禍であることに鑑み、月 1 回の全体会合の実施はオンラインの措置が取られたものの、本パッケージの最終的な審議をするパイロットコースは対面で行われた。

パイロットコース終了後、正式なハンドブックが完成した段階で、本来であれば ToT (教官用) コースを実施し派遣国の教官要員に対して PKISR を普及するのが一般的であるが、コロナ禍により現在は教育コースが延期中であり、開催時期は 2022 年 2 月の筆者執筆段階では未定である。

【コラム】PKISR 増強教育パッケージについて

PKISR 増強教育パッケージは、1 PKISR のコンセプト及び枠組み、2 法的枠組み、3 作戦上の枠組みの 3 つのモジュールから構成される。内容の一部は MPKI ハンドブックの内容と重複するものもあるが、PKISR の SME として現場に派遣された要員の参照用として PKISR 職員が理解しておくべき業務の流れや PKISR の原則やプロセスを理解できるよう工夫して作られている。また、増強教育パッケージの最後にはシナリオ演習があり、本パッケージにもとづき行われる教育コースにおいて、各学生に U2 チーフ及び PKISR 職員役を割り当て、ロールプレイを通じて実際の業務遂行要領を演練できるよう実践的な増強教育パッケージとなっている。シナリオ演習はカナダ SME リードの下で作成された。

筆者は本教育パッケージの中でモジュール 1.4 として含まれている Information and data management の教育資料を作成したが、この内容は既存のハンドブックだけでなく、2014 年に UNMISS 司令部要員（情報幕僚）として派遣された際の勤務経験や当時の勤務で習得した情報業務に関する識能を最大限に活用して作成した資料である。

国連の補強教育パッケージが認定されるためには、パイロットコースの実施が義務付けられており、パイロットコースの場でパッケージの内容を最終的に精査することとされている。本作業部会のパイロットコースは、作業部会スタッフの中から国連が指定する要員（加盟国政府代表部）にのみ招待状が送られ、必要な渡航費用や滞在費用は全て国連支弁（中国がドナー）となっていた。どの国に招待状が発出されたかは不明であるが、パイロットコースの参加者は 10 名（国の内訳はバングラデシュ、ブラジル、デンマーク、ガーナ、日本、ヨルダン、モロッコ、オランダ、パキスタン、チュニジアであった。

パイロットコースは、2021 年 9 月 20 日（月）から 24 日（金）の期間、場所はエンテベ国連訓練施設（ウガンダ）において、対面で開催された。筆者も本コースへの参加招待を受けたものの、2021 年当時日本のコロナ感染者数が拡大中であったことから、対面での参加を見送った。筆者は対面でのパイロットコース参加の代わりに、代替案として国連側へオンラインプラットフォームの構築により筆者が日本から参加できるよう提案したところ、承認され、国連 DPO のチームリーダーは対面開催に加えてオンラインプラットフォームも構築した。実際、筆者だけでなく、当日にコロナを理由に急遽対面での参加を見送った参加者もいたことから、オンラインプラットフォームの構築は不測事態の予備手段としても活用でき、作業部会全体にとって有益だったといえる。結果的にパイロットコースは無事終了し、PKISR 補完教育パッケージは 2022 年 1 月以降の早い段階で国連側の手続きを経て準備が整い次第公開される予定である。

以上の通り PKISR 作業部会参加を通じ、要員の安全性向上に資する国連の最新の取り組みである平和維持情報分野への日本からの初の知的貢献に寄与できたのではないかと考える。MPKI や PKISR のような新しい分野のハンドブックや教育パッケージ作成において採用された、加盟国に SME の差出しを通じた協力を呼びかけ、臨時の作業部会を立

(4) その他の訓練実施状況

ア 司令部幕僚（JMAC 職員）に対する訓練（年 1 回／基準）

国連平和活動局情勢センター（UNOCC：United Nations Operations and Crisis Center）リサーチ・リエゾンユニットがノルウェー国防国際センター（NODEFIC⁷²）と共同で実施している訓練であり、各ミッションの JMAC 職員を対象として実施されている。

イ MPKI 訓練

MPKI ハンドブックに基づき、ミッション司令部幕僚及びセクター司令部幕僚の情報要員（U-2、S-2）を対象とした訓練を実施している。教官は DPO のアセスメントチーム職員が担任しており、オンラインで実施されている。1 回の訓練は約 1 週間で実施され、2021 年 6 月までに 2 回のオンラインコースが実施され、日本の UNMISS 司令部要員（情報幕僚）も南スーダンから参加した。

MPKI 訓練は今後、エンテベ通信学校において、対面訓練を実施する予定であるものの、予算の確保ができていないことから 2022 年以降の開催は未定であったが、2021 年 PKO 閣僚級会合（ソウル）においてオーストリア及びオランダがプレッジを表明したことから、2022 年には開催されることが予想される。

ウ MPKI 教官用訓練（ToT）

各国（TCC）に対する MPKI の普及を目的として、MPKI の ToT を実施予定であったが、コロナ禍による海外渡航制限のため 2021 年は延期された。パイロットコースは 2021 年 4 月に実施済みである。MPKI は年 3 回のコース実施を予定しているものの、長期化するコロナ禍の影響により次回開催時期及び開催国は未定であるが、2021 年 PKO 閣僚級会合（ソウル）においてスウェーデンが平和維持情報の強化に関する予算拠出をプレッジしており、今後の調整によっては実現の可能性は高いとみられる。

(5) MPKI の能力向上に関する国連の今後の取り組み

ア MPKI

MPKI ハンドブックが 2019 年に発出され、2022 年が改定年度とされている。国連は現行 MPKI ハンドブックを見直し、評価・分析した後、改訂版を発出する予定である。同時に訓練の実施を通じた普及のための取り組みも継続するであろう。

イ PKISR

国連は 2021 年に PKISR 部隊用マニュアルを作成しており、今後は PKISR の業務に直接携わる担当レベル及び幹部用の訓練実施を予定しており、早ければ 2022 年に実施される。

⁷² Norwegian Defence International Centre

ウ 人的平和維持情報（HPKI）

国連は 2020 年に HPKI（Human Peacekeeping-Intelligence）に関するガイドラインを策定した。HPKI は人的資源を活用して収集した平和維持情報であり、他の手段をもって収集できない平和維持情報を取り扱う。生身の人間を対象として活動することから、情報提供者の安全確保への配慮や情報提供者の年齢にも配慮が必要である。2020 年にガイドラインを作成したばかりであることから、今後、国連は内容を普及するための訓練またはワークショップ等を実施するであろう。

エ 公開平和維持情報（OPKI）

国連は 2022 年 2 月現在、OPKI（Open-source Peacekeeping Intelligence）ガイドラインを策定のための準備を進めている。OPKI は将来的に、訓練またはワークショップ等を行う場合は、同ガイドラインに沿って実施されるであろう。

3 MPKI に係る日本の貢献及び諸外国の動向

(1) PKISR 作業部会参加を通じた MPKI に対する日本初の知的貢献

前項でも触れたが、2021 年に PKISR 作業部会に参加したことで、国連が近年重視する MPKI に対する日本初の知的貢献が実現した。

日本は UNMISS 設立当初から UNMISS 司令部に情報幕僚（P-3（少佐）、JMAC）を継続して派遣しており、同分野に関する十分な知見・教訓を有していると評価できる。実際、筆者が PKISR 作業部会に参加した経験からの所見であるが、UNMISS 司令部幕僚として外国軍人との業務が問題なく遂行できる能力（語学力及びコミュニケーション能力等）があれば、本作業部会の業務も問題なく実施でき、結果的に PKO における MPKI に係る取り組みに寄与できるといえる。最新のミッション派遣経験を通じて習得した識能を帰国後も今回のような作業部会を通じて反映していくことは国連にとっても極めて有益である。その意味で、UNMISS に派遣中の情報幕僚からの聞き取りや教訓収集等を継続的に実施することにより、最新の知見・教訓収集を蓄積・共有し、今回の作業部会等での質の高い貢献につなげていくことが重要である。

(2) MPKI に係る諸外国の動向

PKISR 作業部会の参加国から諸外国の動向を考察すると、参加者の地域バランスの観点からは、欧州及びアフリカからの参加者が比較的多かった。アフリカからの参加者が多い背景は、言うまでもなく現代の PKO の大半がアフリカで展開されていることに関係すると考えられる。他方、欧州からの参加者が多い背景としては、PKO ミッションへの技術的貢献国であり、欧州諸国が無人機や長距離偵察パトロール（LRRP）アセット等の ISR アセットを提供していることに起因するだろう。「テクノロジカルトランスフォーメーション」とも言われるとおり、最近の PKO ミッションにおいて、最新技術の使用は重要であり、各種トレーニングでは補完できない技術面での優越が PKO の成否を左右するとも言われる。技術が死傷者数の抑制にも影響

することから、欧州諸国は ISR アセット及び要員提供を通じた貢献を始めている。例えば、英国は 2000 年 12 月以降、MINUSMA に約 300 名から成る LRRP 部隊派遣を開始しており、ドイツは既に大隊レベルと中隊レベルの ISR 部隊を MINUSMA に派遣している。スウェーデン及び英国は偵察中隊、ノルウェーは飛行小隊を派遣している。こうした現在の欧州の部隊派遣状況が欧州の国連の教材開発等への積極的な取り組みにつながっていると考えられる。

アジアは技術面での取り組みこそ積極的ではないものの、中国は欧州の動きに呼応して ISR への取り組みも始めている。現段階では MPKI 各種訓練コースへの資金提供の貢献であるが、中国の貢献実績から中国の同分野への関心の高さがうかがえる。

韓国は「スマートキャンプ構想（人工知能やデジタル化された装備品の導入や効率の良い、グリーンな装備品を導入することで省人化・無人化を図り、PKO の現場の作戦環境改善を目指し、ひいては要員の安全性向上につなげるもの）」を推進していることもあり、ISR 分野への関心は高いと予測されるものの、今回の PKISR 作業部会及び PKISR 部隊マニュアル作業部会におけるプレゼンスは必ずしも高くはない。

日本からは、筆者が PKISR 作業部会に参加し、残念ながら防衛省内の PKO や情報に関する担当部署からの参加は実現していない。今後、同分野へのさらなる貢献を期待するのであれば、担当部署に一層の協力を求め、幕僚監部だけでなく部隊や職種学校にも広げた人的貢献をするのも一案ではないだろうか。逆にそうしなければ PKO に関する新たな課題解決に寄与する機会はなく、諸外国の取り組みに比して大幅に遅れをとることとなろう。

4 MPKI に関する課題及び今後の展望

MPKI に対する課題と今後の展望について国連及び日本の立場から考察するとともに諸外国の貢献策について提示し、日本にとって可能性のある MPKI 分野への貢献策について一案を提示する。

(1) 国連が抱える課題

国連 DPO は 2018 年に A4P、2021 年に A4P+イニシアチブを発表しており、現在 PKO 要員の安全性向上と文民保護マンデートの実効性向上は急務である一方、その成果が目立って表れていないことに、国連 PKO 関係者は忸怩たる思いを抱いていることがうかがえる。国連 PKO 関係者の間においては、要員の安全性向上に対する取り組みを強化し、PKO の要員や加盟国等呼びかけているが、要員の安全性向上を決して永遠の課題としてはならない。PKO の現場で今すぐ取り組み可能なことから改善が図られるべきであり、その課題解決に直結する取り組みの一つが PKO における MPKI 能力の向上である。MPKI への取り組みはまだ始まったばかりであり今後も継続的に発展させるべき分野として、国連は加盟国に対し、MPKI 能力向上に資す

る ISR アセットや ISR 要員派遣の協力を当面求めていくとみられる。

(2) 諸外国の取り組みの展望（PKO 閣僚級会合（ソウル）の成果より）

2021 年 12 月、ソウルで PKO 閣僚級会合がオンラインにより実施され、日本からは樋道明宏防衛審議官が参加した。本閣僚級会合は技術や医療をテーマとして韓国が主催したものであり、同会合のアジアでの開催は初めての実現となった。会合にはグテーレス国連事務総長や韓国大統領をはじめ 70 か国・機関の外務・国防の閣僚・次官などが参加した。

次表に示す通り、会合において、14 か国から MPKI や ISR 能力向上に資するプレッジが表明され、その内容は、MPKI コースの主催、UAV、UAS や ISR の部隊派遣、MPKI に資する資金提供等、国連の課題解決のために必要な貢献が多く含まれている。中でも米国から参加したリンダ・トマス＝グリーンフィールド国連代表部大使は平和維持情報能力強化の重要性を強調し、専門家派遣及び UAS 訓練への拠出を表明したことで国連のニーズとも合致した質の高い貢献の表明に高い存在感を示した。

表 2021 年 PKO 閣僚級会合における ISR 関連プレッジ

1	オーストリア	2022 年、MPKI コース主催
2	バングラデシュ	2 コ UAS、2 コ AMET チーム ⁷³ 、1 コ ISR 部隊派遣
3	キプロス	情報基盤及びデジタル変革のコース開催
4	フランス	エンテベ通信学校における UAV 訓練の実施
5	ドイツ	統合 ISR に関する支援
6	イタリア	戦術 UAV 及び通信中隊の部隊派遣
7	カザフスタン	UAV を含む ISR 小隊の部隊派遣
8	メキシコ	UAS 部隊派遣
9	ネパール	UAS 及び通信中隊の部隊派遣
10	オランダ	平和維持情報コースの実施
11	ノルウェー	UAS チームの部隊派遣
12	スウェーデン	平和維持情報強化に資する費用拠出
13	ルワンダ	4 コ UAV を含む UAS 部隊及び 2 コ AMET チームの部隊派遣
14	米 国	平和維持情報強化に資する取り組み（バングラデシュに対する UAS 能力構築支援を含む）

出所：“2021 Seoul UN Peacekeeping Ministerial Member State Pledges”
https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2021_peacekeeping_ministerial_pledge_list_revision_posted_4_march_2022.pdf、2021 年 1 月 10 日アクセス)をもとに筆者作成

⁷³ AMET: Aeromedical Evacuation Team の略であり航空医療チームを指す。第一線救護や救命率向上のため、車両が侵入できない地域において AMET は有用であり、要員の安全性向上につながることから AMET のニーズは近年高くなりつつある。

(3) 日本の課題と今後の展望

日本は 2017 年、UNMISS 施設部隊の派遣を終了し、その後、現在まで PKO ミッションに部隊派遣をしていない。PKO への貢献は UNMISS 司令部要員 4 名（情報、航空、施設及び兵站）の派遣と国連三角パートナーシップ・プログラム（UNTPP）の資金拠出及び教育実施、国連事務局への要員（自衛官及び文民）派遣及び国連工兵マニュアル作成に関する各種取り組みを実施しているのみであり、PKO に関する現場レベルの知見や教訓を入手するためには何らかの形で人的貢献をする必要がある。特に UNTPP の質的向上を期待する場合、教訓が先細りする前に対策を行わなければ国連からの日本に対する評価にも影響する可能性がある。

そうした中、MPKI は部隊派遣に代わる新たな貢献策としての可能性を有する分野であることを強調したい。なぜならば、MPKI は確かな国連ニーズと緊急性の両方が包含されている分野であるからである。上述した通り、欧米諸国は既に何らかの形で MPKI の取り組みに参加している。

自衛隊の場合、そもそも新たな分野への貢献に対するハードルは高く、こと PKO 分野となれば世論の形成も難しいといった政治的課題もあるが、それ以前に国内での ISR 分野の実績がほとんどなく、PKO となると語学面でのハンデキャップもあることから MPKI 分野への部隊派遣などの人的貢献は難しいことが予想される。

しかしながら、MPKI への貢献そのものにも幅があり、国連との調整によっては、予算の拠出から技術の貢献、装備品、人的貢献（専門家派遣、教官支援及び部隊派遣）等、様々な形で貢献が可能となり得るだろう。最近では共同派遣という派遣形態もあることから、意志さえあれば工夫次第で MPKI 分野に寄与することも実行可能なオプションとして考えられる。

一例を挙げると、2022 年度以降、国連は PKISR コースを開催予定であるが開催国は未定である。例えば日本が予算を出すことで、防衛省（国際平和協力センターなど）で同教育のロジを全て担任するとともに、省内担当部署をはじめ、陸自情報学校や UNMISS 司令部幕僚経験者等から専門家（教官）を招致し、サブの一部を担当することもできよう。前述の国際平和協力センターでは年に数回の基本教育とシンポジウムを実施しているが、例年の開催スケジュール⁷⁴をもとに考察すると、その合間を縫って別の教育をアドホックに実施することも物理的には可能であると見られる。コロナ禍の様々な懸念がある中、インフラが整った日本での開催は諸外国からのコース参加者や教官にとっても魅力的であろう。たった一度のコース開催も、戦略的に広報することで国連 DPO に対するインパクトある貢献が可能かつ、国内外に対する国際平和協力センターからの情報発信効果も期待できる。

MPKI の高いニーズを踏まえると、上記教育を通じて知り得た諸外国からの専門家等の知見や教訓は、将来的に UNTPP や防衛省が実施する二国間の能力構築支援

⁷⁴ 国際平和協力センターホームページ「教育」「セミナー・シンポジウム」及び「活動状況」参照（<https://www-d.mod.go.jp/js/jsc/jpc/education/index.html>）。

事業にも十分応用可能な内容であると推察される。施設分野や衛生分野の UNTPP と異なり、教育に際し特別な器材等を必要としないことから、仮にコロナ禍であっても、オンライン教育による代替が可能であり、柔軟性も高い。

部隊派遣を実施していない現状、次の新規部隊派遣までの「つなぎの貢献策」としても十分に有用かつ意義ある分野ではないかと考える。

おわりに

2022 年を迎えた今年、自衛隊が初めて PKO に派遣されて以来、30 年の節目となる。これまで自衛隊はカンボジア、ゴラン高原、ハイチ及び南スーダン等で PKO に対する人的貢献を果たしてきた。この間、一人の犠牲者も出すことなく任務を完遂し、多くの経験を蓄積してきたことも一定の成果であったといえる。他方、今後はこれまでの貢献策から一步踏み出し、新たな貢献の手段を見つけていくことでより一層国連に貢献することも考えていかなければならないのではないだろうか。

本論文では、平和維持情報の背景と枠組み、国連の取り組み及び諸外国の取り組み及び展望等について整理した。

日本はこれまでの部隊派遣においては「質の高い貢献」がどのミッションにおいても国連や受入国等の内外から高く評価され⁷⁵、今では「質の高い能力構築支援」をアジアやアフリカで展開している。いわゆる「貢献の質」そのものを否定するつもりは全くないが、日本の貢献が目指す理想の高さ故に、新たな分野への参画を妨げている部分があるとすれば残念である。

ISR 分野はどの国にとっても新しい分野であり、実績も多くない。しかしながら、PKO の現場ニーズにタイムリーに応え、要員の安全性向上につなげるためには、現在のコロナ禍対応同様、前例のない任務にも積極的に踏み込んでいく Robust な姿勢も将来の日本の貢献に必要ではないかと考える。そうした前向きな貢献を通じて最新の PKO に関する情報収集や加盟国とのネットワーク構築をすることが、翻って日本の安全保障態勢の強化にもつながるのではないだろうか。本論文が今後の日本の PKO への新たな貢献策検討の一助となり、今後の発展につながれば幸いである。

⁷⁵ 「令和 3 年度版 防衛白書」(2021 年) 363 頁及び 366 頁。

海賊対処行動の現状と今後の趨勢に関する考察 ーソマリア沖・アデン湾の動向を中心にー

統合幕僚学校国際平和協力センター研究員

3等海佐 渡邊 健太

(2022年2月脱稿)

〈要旨〉

アデン湾の海賊は、ソマリアの国家体制が崩壊していることで経済、治安が悪化したことを背景に発生した。今日では、海賊の発生件数そのものは低い水準で抑えられている一方でソマリアの治安維持機能は回復しておらず、今後も海賊行為が再発する可能性がある。

このアデン湾の海賊には主に CTF151、EUNAVFOR が活動しているほか、中国、ロシア、インド等が国家独自で対応している。各国等による活動の経緯を見ると、当初の海賊の脅威から商船等を防護する活動から、海賊の発生件数減少に従って抑止策に移行していることが分かる。現在は、多国籍の機関による活動は主にソマリアの治安維持機能回復に努めている一方、今日において独自の枠組みで部隊を派遣している国は、各国の戦略目的達成に努力を傾注しているように見える。いずれも、アデン湾の海洋安全保障環境改善に向けた包括的なアプローチに努力を傾注しつつあると言える。

日本は、国際社会同様に海賊への「対処」から「抑止」に移行してきた。今日では日本全体は間接的に治安維持に寄与する活動を行い、自衛隊の活動は従来の対処、抑止に加え、他国、国際機関との協力関係構築に尽力していると言える。

現状の海賊対処における問題点は、ソマリアの国家体制が十分に構築されておらず、日本全体及び自衛隊による能力構築等の直接的な支援が十分に実施できていないことにある。こうした現状から、自衛隊が能力構築等のソマリアの国家体制構築に貢献する活動に移行することが望ましいと考える。

しかし、法的な制約及び現地の治安情勢から、実施に当たっては困難が予想される。このため、現行の法体系による方策を検討する必要がある。

以上のことから、自衛隊によるソマリア沖・アデン湾の海賊対処の今後の方策として、国連決議、国際社会の動向及びソマリアの治安維持機能の回復状況を考慮しつつ、艦艇及び哨戒機の派遣継続、ソマリア沿岸警備隊員の研修対応又はソマリア沿岸警備隊等との共同訓練が実施できるものとする。

さらに将来的に国内の治安が改善したならば、防衛省の能力構築支援枠組み又は国際連携平和安全活動としてソマリア国内に自衛隊を派遣し、ソマリアの「国づくり」支援を実施することによりソマリア及びアデン湾の治安維持に貢献できるものと期待できる。

目 次

はじめに

1 ソマリア沖・アデン湾における海賊の実態

- (1) 現代の海賊
- (2) ソマリア沖・アデン湾における海賊行為の背景
- (3) 海賊問題の現状

2 国際的な取組状況

- (1) 経 緯
- (2) 国際機関等
- (3) 各国海軍等
- (4) 情報交換の枠組み
- (5) ソマリア国内の PKO 等

3 日本の取組

- (1) 経 緯
- (2) 日本全体の取組の現状
- (3) 自衛隊の取組の現状

4 海賊対処の問題点と今後の方向性

- (1) 現状の総括
- (2) 問題点等
- (3) 自衛隊によるソマリアへの能力構築支援の意義
- (4) 自衛隊による取組実施上の制約と今後の方向性

5 今後の自衛隊が取り組むべき活動について

- (1) 現活動の継続
- (2) 能力構築支援への関与
- (3) ソマリアの「国づくり」支援
- (4) 総 括

おわりに

はじめに

2000 年代初頭、ソマリア沖・アデン湾において海賊行為が多発したのを受け、2009 年に自衛隊の海賊対処行動が開始された。国際平和協力センターでは、2012 年に海賊対処の実情を研究し、「ソマリア沖・アデン湾海賊対処活動についての基礎資料」（櫻井哲久 2012 年 8 月）を作成した。以後、当該資料作成から 2021 年 10 月までの 9 年間に情勢や態様が大きく変化し、当該研究内容と実態との乖離が認められた。また、海賊対処行動は今後も引き続き継続される見込みである。以上のことから本論文では、海賊対処行動に係る最新の情勢をまとめ、新たな基礎資料として作成することを目的とする。

一方、ソマリア沖・アデン湾の海賊事象は、ここ数年では発生件数 0 件となっている。本論文では前述した最新情勢の把握と併せて、海賊事案が激減した現状における派遣継続の意義と今後の趨勢について、諸外国の取組状況を踏まえて考察する。

第 1 節では、ソマリア沖・アデン湾の海賊について、実態及び現状をまとめる。第 2 節では国際社会による、第 3 節では日本の取組による経緯と現状について論じる。第 3 節まででまとめた現状を基に、第 4 節では問題点を分析し、第 5 節では今後自衛隊が果たしていく役割について考察し、提言する。

なお、本論文は執筆している 2021 年 10 月までの情報を基に記述している。

1 ソマリア沖・アデン湾における海賊の実態

(1) 現代の海賊

人類史の文脈において「海賊」は様々な時代、地域に出現する。その定義は国、時期、形態等によって様々であるが、包括すれば「人類の敵」として主として海において活動し、海上又は沿岸で略奪、強盗等の犯罪を行う集団又は行為と言えるであろう⁷⁶。

現代では、「海賊」は国際法上の明確な定義が存在する。国連海洋法条約において海賊は「私的目的」で「公海上」において実施される「他の船舶」に行われる行為と定義されている⁷⁷。こうした海賊行為に対しては「全ての国家は拿捕、逮捕、財産の没収及び裁判を実施できる」とされ、全ての国、軍艦は海賊行為を取り締まる固有の権利を有するものと定められている⁷⁸。

図1は2001年以降における世界の海賊事象発生件数のグラフである。

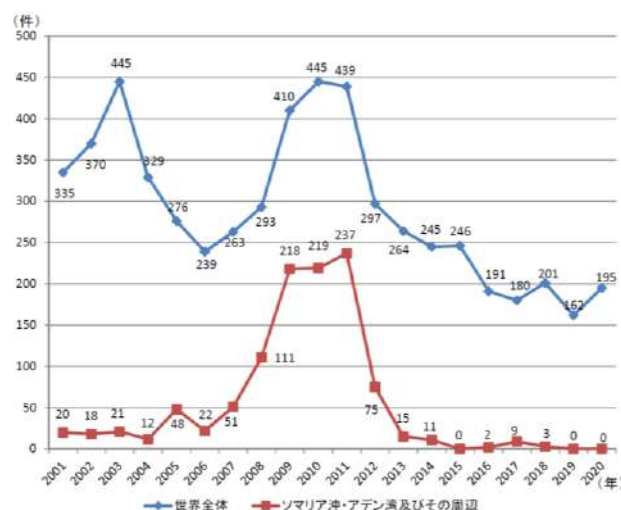


図1 世界及びソマリア沖・アデン湾での海賊発生状況

出所：内閣府「2020年海賊対処レポート」より筆者作成。

2021年10月現在、海賊行為は主に東南アジア、アフリカ西岸、南米大陸北岸で集中して発生している⁷⁹。

注目すべきはソマリア沖・アデン湾での発生件数と全世界の発生件数の連動である。世界全体の発生件数は、2008年頃に急激に増加し、2010～2011年をピークに減少の傾向にあるが、これはソマリア沖・アデン湾の海賊事象の傾向と一致する。特に、前述のピーク時には世界全体の半数をソマリア沖・アデン湾の海賊行為が占

⁷⁶ たとえば帖佐聡一郎「ソマリア沖アデン湾における海賊対処活動の現状と課題」『平和研研究ノート』2020年6月1日、2頁；稲守守「欧州私掠船と海賊—その歴史的考察—」『東京海洋大学研究報告5巻』2009年3月27日、45頁を参照。

⁷⁷ 国連海洋法条約第101条。

⁷⁸ 国連海洋法条約第105条。

⁷⁹ 帖佐前掲著、3頁。

めるという状況にあった。前述の櫻井による研究論文が執筆された時期は、正しくこのピーク時であった。

しかし、図1が示すとおり2012年以降、全世界及びソマリア沖・アデン湾の海賊行為発生件数は減少に転じており、2016年以降は全世界の海賊行為が概ね200件前後で推移する一方、ソマリア沖・アデン湾においては10件未満で推移している。特に、2019年から2020年に至る2年間は発生件数が0件である。

以下、本節ではソマリア沖・アデン湾における海賊行為の背景、経緯について分析し、減少に至った原因と今後における海賊行為の最活発化の可能性について述べる。

(2) ソマリア沖・アデン湾における海賊行為の背景

ア ソマリアの国内状況

ソマリアは、アフリカ北東部でインド洋とアデン湾に面している。アデン湾は海上交通の要所であり、アジア等からアフリカへの流通、移動を考えた場合地理的に重要な地域となる。国内産業は、南部の地域において農産物の生産が豊富であり⁸⁰、沿岸地域では海産物も豊富である。さらに、東アフリカ沿岸には天然ガスが豊富に眠っているとの指摘もある⁸¹。

以上のことからソマリアは、海上、航空路の中継地、農産物、水産物の生産及び天然資源等の大きなポテンシャルを有している。

一方、ソマリアでは1991年に発生した内戦及び頻発する飢饉によって国内の政治は崩壊し、治安維持機能が喪失されているため、自立的な国内の秩序維持及び経済発展は不可能な状態である⁸²。

2012年に暫定政府が樹立され、アフリカ連合(AU)を主導するPKOであるAU ソマリア・ミッション(AMISOM、細部後述)等が活動をしているが、国内事情は依然厳しい現状にあり、特にイスラム系テロ組織「アル・シャバブ」による度重なるテロ活動はソマリア国内の治安を著しく悪化させている⁸³。

国内の主要民族である「ソマリ族」では、血縁関係を基にした「氏族」が社会を構成しており、氏族内の結束や慣習、規律維持のほか、氏族間同士での過去の紛争の清算や利権の分配等に当たって重要な地位を占めると言われている⁸⁴。ソマリアがこのような文化的背景を有しているため、安定した社会システムを構築するには相当の労力と長い時間を要するという指摘もあり⁸⁵、自立した経済、治安が確立されるには未だ相当長期間を要すると言える。

⁸⁰ 高野秀行『謎の独立国家ソマリランドそして海賊国家プントランドと戦国南部ソマリア』、本の雑誌社、2013年2月20日、390頁。

⁸¹ 竹田前掲書、174～175頁。

⁸² たとえば内閣府「2020年海賊対処レポート」2021年3月、7頁～8頁を参照。

⁸³ 公安調査庁HP <https://www.moj.go.jp/psia/ITH/organizations/africa/al-shabab.html>。

⁸⁴ 高野前掲書、111～120頁。

⁸⁵ 小松志朗「人道的介入 秩序と正義、武力と外交」、早稲田大学出版部、2014年2月20日 59頁～60頁；高野前掲書、433～450頁。

イ 海賊の背景

前述の国内状況はソマリア北東部において漁業が主要産業であったプントランド地方も例外ではなく経済事情、治安事情は悪化し、改善の傾向は見られない⁸⁶。このような状況の下、貧困によって地元漁民が海賊行為に手を染めたという説のほか、一部の氏族が 2000 年代初頭に欧米のセキュリティ会社の支援を得て私的な沿岸警備組織を結成し、沿岸を通航する船舶に高額な「罰金」を請求するという活動が海賊行為の地盤になったという説もある⁸⁷。

いずれの場合も、ソマリア国内の脆弱な経済状況や、代替生計手段の欠如、不安定な治安及び脆弱な統治機構が海賊の温床になっていると言える⁸⁸。また、当該地方で一部に認められる裕福層は後述する海賊行為によって得た身代金の恩恵であると推察される皮肉な状態に陥っている⁸⁹。

ソマリア沖・アデン湾での海賊は、背後に前述の氏族を基盤とした綿密な役割分担や後方支援体制といった「組織性」、身代金を目的とした人質の確保に見られるような周到な「計画性」さらに自動小銃やロケット砲等によって襲撃を行う「暴力性」を有すると言われている⁹⁰。

ソマリア沖・アデン湾において、海賊行為は以下のとおり実施される。

まず、母船となる大型の商船（海賊によって拿捕したものを含む。）、ダウ船に数十名が 1 チームとして乗り込む。母船には小型の「スキフ」と呼ばれるボートを係留し、曳航する。スキフには高性能のエンジンが複数装備されており、高速走行が発揮できる。その後、GPS やレーダー、目視等によって標的となる商船を物色し、ねらいを定めたところでスキフに移り、高速で商船に接近し、乾舷（かんげん）にはしご等をかけ、商船に移る。この際、必要あれば小銃やロケット砲等の火器を使用し、威嚇する。商船に移った後、船長、クルーを掌握した後に船会社に身代金を要求する。

以上が典型的なソマリア沖・アデン湾の海賊の犯行手口である⁹¹。

こうした海賊行為の資金源は、国際的テロ組織との関係やソマリア国内の氏族と関係が深い諸外国の実業家が背後に潜んでいる可能性が示唆されている⁹²。また、仲介業者を介して広く一般的に投資元を公募し、一定額を投資すればその資金を元手に海賊行為を行い、手に入れた身代金を各関係者に分配しつつ、投資元に還元するというビジネスが成立しているとの見方もある⁹³。いずれにせよ、海賊行為の背景は 2021 年現在に至っても全貌は解明されていない。

⁸⁶ たとえば竹田いさみ「世界を動かす海賊」、筑摩書房、2013 年 5 月、99 頁～107 頁を参照。

⁸⁷ 竹田前掲書 p101～107 及び帖佐前掲著、4 頁。

⁸⁸ 「2020 年海賊対処レポート」、3 頁。

⁸⁹ 竹田前掲書、85～86 頁。

⁹⁰ 竹田前掲書、39 頁及び帖佐前掲著、4～5 頁。

⁹¹ 竹田前掲書、64～67 頁。

⁹² 竹田前掲書、87～89 頁。

⁹³ たとえば竹田前掲書、87～89 頁；高野前掲書、297～306 頁及び “Somali sea gangs lure investors at pirate lair” *Reuters* Dec 1 2009、<https://www.reuters.com/article/us-somalia-piracy-investors-idUSTRE5B01Z920091201>（2021 年 6 月 21 日閲覧）を参照。

(3) 海賊問題の現状（本論執筆時点）

前述のとおり、近年ではソマリア沖・アデン湾の海賊行為は激減し、ここ 2 年では 0 件で推移している。この原因は、後述する国際的な取組の成果であると評価されている⁹⁴一方、背景で述べたとおり、ソマリア国内の政治機能、治安維持機能は不十分であり、海賊行為の根本的な原因は解決に至っていない⁹⁵。

なお、一部ではかつて海賊を行っていた集団は代替手段としてよりリスクの低い密輸等の犯罪行為に手を染めているとの指摘もある⁹⁶。

このため、依然としてソマリア沖・アデン湾の状況は予断を許さず、国際社会による継続した取組がなければ、再び海賊行為が多発・活発化するおそれがあると言われている⁹⁷。

2 国際的な取組状況

(1) 経緯⁹⁸

ソマリア沖・アデン湾で多発する海賊行為に対し、ソマリア自身に治安維持機能がない状況を受け、国連安保理にて 2008 年 6 月 2 日に安保理決議 1816 号が採択された。同決議ではソマリア沖・アデン湾で発生した海賊に対し、全ての国家は公海上のみならず、ソマリア領海内でも取り締まりができることが明記された⁹⁹。続いて 2008 年 10 月 7 日に採択された安保理決議 1838 号では、ソマリア沖・アデン湾の海賊を取り締まるため、加盟国各国が積極的に部隊を派遣することが求められた¹⁰⁰。

これらの国連決議に基づき、ソマリア周辺国での情報共有センターの設立支援、ソマリアの海上法執行能力向上支援等の協力及び 2009 年以来各国機関等による海賊対策や調整等を目的としたソマリア沖海賊対策コンタクト・グループ（CGPCS）が設置された。

海軍部隊としては、米国を中心とした第 151 連合任務部隊¹⁰¹（CTF151）、EU を主体とした EU ソマリア海軍部隊（EUNAVFOR Somalia, 「アタランタ作戦」）、NATO を主体とした「オーシャン・シールド作戦」が活動を開始した¹⁰²。また、中国、インド、ロシア等からはこうした取組には参加しないものの、各国独自の取組として海軍部隊が派出されている。

⁹⁴ たとえば「2020 海賊対処レポート」、32 頁を参照。

⁹⁵ 「2020 海賊対処レポート」、3 頁。

⁹⁶ たとえば帖佐前掲書、16 頁及び国連事務総長報告(S/2019/867), para.8 を参照。

⁹⁷ 「2020 海賊対処レポート」、3 頁。

⁹⁸ たとえば「2020 年海賊対処レポート」、10 頁及び帖佐前掲著、6 頁を参照。

⁹⁹ 国連安保理決議 1816 号（S/RES/1816 (2008)）para.1

¹⁰⁰ 国連安保理決議 1838 号（S/RES/1838 (2008)）para.2

¹⁰¹ 防衛省から、CTF151 は、2021 年 6 月に第 151 連合任務群（CTG151）に編成が変更された旨公表されたが、2021 年以前からの経緯を含めて記述することから混同を防ぐため、本論文では一貫して「CTF151」と記述する。防衛省・自衛隊、統合幕僚監部「海賊対処行動に係る多国籍部隊への司令部要員の派遣について」、2021 年 5 月 21 日（<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2021/05/21b.pdf>）。

¹⁰² オーシャン・シールド作戦は、2009 年 8 月以降ソマリア沖・アデン湾で活動していたが、2016 年 12 月活動に活動を終了。内閣府「2016 年海賊対処レポート」2016 年 3 月、10 頁参照。

(2) 国際機関等

ア 国 連

国際連合では 2008 年に前述の安保理決議 1816 号及び 1838 号を採択以来、概ね 1 年ごとに安保理決議を採決している¹⁰³。安保理決議により、国際社会の海賊抑止のための活動を継続的に働きかけている。

なお、2015 年 11 月 10 日の安保理決議 2246 号においては、ソマリア政府による沿岸警備隊法を歓迎する記述が含まれており¹⁰⁴、以降の安保理決議においては、国際社会とソマリア政府を含む関係者の協力により、海賊の取り締まり態勢を強化することが強調されている¹⁰⁵。

イ ソマリア沖海賊対策コンタクト・グループ（CGPCS）

(ア) 概 要

CGPCS は、ソマリア沖海賊対策に関する各国、各機関、海運業界等による海賊対策や国際協力の調整・情報交換を目的とした国際協力の枠組みとして 2009 年 1 月に国連安保理決議第 1851 号に基づいて設立された。以後、定期的に会合が開催されており、本論文執筆時点においてこれまで 23 回開催された¹⁰⁶。

この CGPCS の下には 5 つの作業部会（WG）が存在している。WG1 は、軍事オペレーションの調整、「衝突回避のための認識共有」（SHADE : Shared Awareness and Deconfliction、細部後述）会議との連携、WG2 は海賊の訴追及び法的枠組みの整理、WG3 は海運業界の意識・能力向上及び商船による海賊対処マニュアル「BMP」の改訂作業、WG4 は対外情報発信、WG5 は海賊リーダー格の捕捉及び身代金ラインの遮断がそれぞれ所掌業務である¹⁰⁷。

(イ) ベスト・マネジメント・プラクティス（BMP）¹⁰⁸

BMP とは、前述の CGPCS の WG3 が編集した海賊被害防止のための指針である。2021 年現在、第 5 版である「BMP5」が発行されている。

BMP は、ソマリア沖・アデン湾を航行する船舶が航行計画を立案するに当たり、被攻撃の防止要領について示すことを目的としている。

BMP においては、海賊から襲撃されるリスクの軽減策及び襲撃された場合の対処法並びに通報先等が記載されている。

(ウ) 近年の動向

近年の CGPCS の発表するコミュニケによれば、アデン湾の海賊行為が著しく減少する一方で、海上犯罪が広範化しており、総合的な海上犯罪の対応のた

¹⁰³ 「2020 年海賊対処レポート」、10 頁。

¹⁰⁴ 国連安保理決議 2246 号（S/RES/2246（2017）） para.4。

¹⁰⁵ たとえば 2020 年 12 月 4 日、国連安保理決議 2554 号（S/RES/2554（2020）） para.3～5 を参照。

¹⁰⁶ 「2020 年海賊対処レポート」、10 頁。

¹⁰⁷ 竹田前掲書、113～114 頁。

¹⁰⁸ CGPCS 「BMP5 Best Management Practices to Deter Piracy and Enhance Maritime Security in the Red Sea, Gulf of Aden, Indian Ocean and Arabian Sea」 2018 年 6 月。

め、ソマリア政府による法執行能力向上の必要性が認識されている¹⁰⁹。

ウ その他

海賊対処に係る国際的な会合としては、IMO（International Maritime Organization、国際海事機関）ジブチ会合、G7 プロセスのほか、アフリカ開発会議（TICAD）においても、海賊への対処が言及されている¹¹⁰。

(3) 各国海軍等

ア CTF151¹¹¹（Combined Task Force 151）

CTF151 とは、多国籍の有志連合である連合海上部隊（CMF、Combined Maritime Forces）の隷下組織であり、2009年に設立された。CMFは米海軍第5艦隊司令官が指揮官を兼務している組織であり、バーレーンに本部を置いている。

CTF151 は、CMF 隷下のうち、海賊対処行動を担当する部隊¹¹²であり、2021年現在では我が国のほか、米国、オーストラリア、英国、トルコ、韓国、パキスタン等が参加している。

CTF151 司令部と参加部隊との関係は、指揮関係ではなく、連絡調整の関係であり、参加部隊はそれぞれの国内法的・能力的制約の範囲内において行い得る活動を実施することとなっている。

なお、CTF151 の司令官は、約3～6か月ごとに参加国の間で持ち回りにより交代している。

CTF151 は後述する EUNAVFOR や独自派遣を行う部隊と連携をとり、海賊行為の抑止を行うことを任務とする。

また、近年ではこうした対処や抑止策に加え、沿岸国の海賊対処能力向上のための能力構築支援にも取り組んでいることが公表されている。

イ EUNAVFOR¹¹³

EUNAVFOR は、EU を主体とした海賊対処部隊であり、国連安保理決議に基づき、2008年に設立された。

EUNAVFOR の司令部はスペインのロタに所在している。また、フランスのブレストに本拠地を置く MSCHOA（Maritime Security Center Horn of Africa）を運営しており、イギリス海軍による情報提供の枠組みである UKMTO（United Kingdom Maritime Trade Operations）と連携して商船等への情報提供や前述の BMP を活用した注意喚起等を実施している。その他、ソマリア国内の世界食糧計画（WFP、World Food Programme）や国連、NGO 等の活動とも緊密に連携をと

¹⁰⁹ たとえば CGPCS 「Twenty-First Plenary Session of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia Final Communiqué 12th – 13th July 2018」 2018 年 7 月 Para8~12 及び CGPCS 「Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia Communiqué of the Chair 28 July 2020」 2020 年 7 月を参照。

¹¹⁰ 「2020 年海賊対処レポート」、10 頁。

¹¹¹ 本項は「2020 年海賊対処レポート」p12 及び CTF151 HP（<https://combinedmaritimeforces.com/ctf-151-counter-piracy/>）（5.13 閲覧）を参照。

¹¹² CMF 隷下には CTF151 のほか、CTF150、CTF152 があり、テロ対処や海上犯罪防止に取り組んでいる。

¹¹³ たとえば EUNAVFOR HP（<https://eunavfor.eu>）を参照。

っている。

EUNAVFOR は活動が 2022 年まで継続することが決定しており、そのマンデート(任務)は、①WFP その他の脆弱な商船を防護すること②海賊行為等の阻止、抑止を行う、とされている。

また、2021 年以降は付随任務として、1 密輸等の海上犯罪の阻止、1 姉妹任務である「EUTM Somalia (European Union Training Mission in Somalia)」及び「EUCAP Somalia (European Union Capacity Building Mission in Somalia)」との連携及び 1 地域の海上安全機構との協力を実施することが追加された。ここで登場する「EUTM」とは、軍(主として陸軍)の、EUCAP とは法執行機関(沿岸警備隊含む。)の能力構築支援を行う組織である¹¹⁴。

ウ 各国独自の活動¹¹⁵

(ア) 中国

中国は 2008 年にソマリア沖・アデン湾を通過する 1200 隻以上の中国関連船舶(2008 年現在の状況)のうち、2 割が海賊の脅威に直面し、7 隻が実際に被害を受けた状況¹¹⁶を受け、少将級の士官を指揮官として駆逐艦 2 隻、補給艦 1 隻を展開した¹¹⁷。また、2017 年 8 月にはジブチにおいて中国軍の後方支援を目的とするとされる「保障基地」の運用が開始された¹¹⁸。

当初、活動は主に中国籍船舶に限定した護衛であり、他国と共同した任務はほとんど実施していなかった。しかし、2012 年以降は護衛対象を中国船籍以外に拡大するとともに、他国海軍との連絡調整・合同訓練等を実施している¹¹⁹。

また、近年では、海賊対処のみならず、シリア、イエメンに駐在する中国人の退避や地中海、黒海への訪問、各地への寄港及び潜水艦との共同訓練等にまで任務を拡張させている¹²⁰。

こうした活動は中国の経済発展においてシーレーンが非常に重要な要素となるため、海賊を国益の大きな障害であると認識しているためと思われる¹²¹。また、国家戦略としての「一帯一路」構想の後ろ盾及び海軍の戦略として「遠海防衛型」にシフトするために経験を蓄積させる活動であるとも言われている¹²²。

これに関連し、2021 年現在においても派遣規模を縮小していない¹²³ことや海賊が減少傾向にあった 2017 年においてジブチに「保障基地」を建設したことはそ

¹¹⁴ たとえば EUTM HP (<https://www.eutm-somalia.eu>) 及び EUCAP HP (<https://www.eucap-som.eu>) を参照。

¹¹⁵ たとえば「2020 年海賊対処レポート」等では、韓国も独自派遣とされているが、CTF151 に参加していることから、本論文では省略する。

¹¹⁶ Jerome Henry, "China's Military Deployments in the Gulf of Aden: Anti-Piracy and Beyond", *Asie.visions*, No.89, Ifri, November 2016, page.13.

¹¹⁷ たとえば"China Begins Anti-Piracy Mission", *BBC NEWS*, Dec 26, 2008 を参照。

¹¹⁸ 「令和 2 年度防衛白書」、77 頁。

¹¹⁹ Jerome Henry 前掲書、page.14～20。

¹²⁰ Jerome Henry 前掲書、page.14～20。

¹²¹ Jerome Henry 前掲書、page.6～13。

¹²² たとえば令和 2 年度防衛白書 p77 を参照。

¹²³ たとえば"China Sends New Naval Fleet on Escort Mission", *XINHUANET*, Jan 16, 2021 によれば、2021 年 1 月 16 日に出国した 37 次隊は、駆逐艦 2 隻及び補給艦 1 隻で構成されており、派遣規模は 1 次隊と同じである。

の証左であるとの指摘もある¹²⁴。

(イ) ロシア

ロシアは 2008 年にウクライナの船舶が海賊の被害を受け、ロシア人船長が死亡した事件を受け、2008 年 9 月以降、海賊対処のために艦艇部隊を発出している¹²⁵。

派遣部隊は、駆逐艦、補給艦及びタグボートの計 3 隻で構成されており¹²⁶、護衛任務等に従事している¹²⁷。

2010 年 5 月には、海賊にハイジャックされたタンカーに対処し、海賊 1 名を殺害、残りを拘束した事件が報道されている¹²⁸ことから、特殊部隊等の隊員も活動に従事していると思われる。

また、概ね 2019 年頃以降は諸外国海軍との合同訓練に積極的に取り組んでおり、同年には中国、イランとの 3 か国間の合同訓練¹²⁹のほか、最近では海上自衛隊とも海賊対処訓練を実施している¹³⁰。

その他、海賊対処とは異なる文脈であるが、アフリカ周辺におけるロシアの活動として、2020 年 12 月にスーダンにてロシアの海軍基地を建設する旨が公表された¹³¹。2021 年 6 月に当該計画が白紙撤回された¹³²旨公表されたが、こうした傾向は、ロシアの海洋戦略に基づくものであるとの見方もある¹³³。以上を踏まえるとロシアの海賊対処行動は、中東、アフリカ地域に強い関心を寄せる海洋戦略の一環として取り組んでいる可能性もある。

(ロ) インド

インドは艦艇 1 隻を派出し、独自の活動を実施している。活動内容は護衛、パトロールである¹³⁴。

インドにとってアデン湾は重要な貿易路であるほか、アデン湾を通航する船舶の船員の多くがインド国籍保有者であり、当該海域の安全保障はインドにと

¹²⁴ たとえば Jerome Henry 前掲書 page.6～12 を参照

¹²⁵ “Hijacked Russian Tanker Freed, Crew Safe, Pirate Dead”, *Reuters*, May 6, 2010.

¹²⁶ たとえば、防衛省・自衛隊 統合幕僚監部「ロシア海軍との海賊対処共同訓練の実施について」（2020 年 1 月 22 日）（https://www.mod.go.jp/js/Press/press2020/press_pdf/p20200122_01.pdf）（2021 年 4 月 27 日閲覧）及び“Russia Forms Anti-Piracy Task Force”, Apr 28, 2012 を参照。

（<https://www.rusemb.org.uk/foreignpolicy/88>）（2021 年 4 月 27 日閲覧）を参照。

¹²⁷ 前掲“Russia Forms Anti-Piracy Task Force”。

¹²⁸ 前掲“Hijacked Russian Tanker Freed, Crew Safe, Pirate Dead”。

¹²⁹ “Iran, Russia, China Navies Exercise Anti-Piracy, Marine Firefighting Operations(+Video)”, Dec 29, 2019（<https://www.tasnimnews.com/en/news/2019/12/29/2170026/iran-russia-china-navies-exercise-anti-piracy-marine-firefighting-operations-video>）（2021 年 4 月 27 日閲覧）。

¹³⁰ 前掲「ロシア海軍との海賊対処共同訓練の実施について」

¹³¹ 「ロシア、スーダンに海軍拠点計画 アフリカに再進出へ」日本経済新聞 2020 年 11 月 12 日

（<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO66115680S0S0A111C2EAF000/>）（2021 年 6 月 21 日閲覧）

¹³² “Sudan Says Plan for Russian Naval Base is Up for Review”, *Reuters*, Jun 2, 2021.

¹³³ 長谷川雄之「ロシアと「アジア太平洋」／「インド太平洋」」防衛研究所 NIDS コメンタリー第 147 号 2020 年 12 月 15 日、4 頁。

¹³⁴ インド海軍 HP（<https://www.indiannavy.nic.in/content/anti-piracy-operations-gulf-of-aden-deployment/page/0/1>）（2021 年 6 月 21 日閲覧）。

って重要な課題である¹³⁵。また、インドとソマリアの間には貿易関係があり¹³⁶、ソマリアと中東間の通商にも多くのインド船籍の商船が関連している¹³⁷ことからインドにとってはアデン湾の海賊行為は切迫した脅威となるものと言える。

エ SHADE

SHADE 会議は、定期的にバーレーンにおいて開催される会議であり、ソマリア沖・アデン湾に部隊を派遣して海賊対処等を行う CMF、EUNAVFOR、中国・ロシア・インド等がメンバーとなり、各国派遣部隊による海賊対処を効率化させるための運用調整や情報共有を図るほか、商船業界との関係強化等にも取り組んでいる¹³⁸。

(4) 情報交換の枠組み¹³⁹

各国海軍と商船、IMO 等の民間機関が調整を行う枠組みとして、前述の MSCHOA が運営する「MERCURY」がある。

MERCURY は、アデン湾内で発生している海賊関連の情報を一元的に集約し、共有するためのツールである。インターネット上のウェブサイトであり、国籍、軍民を問わずアクセスが可能である。

MERCURY による情報フローは下図のとおりである。海賊行為と疑われる事象が発生した場合、被害商船による直接の書き込み又は通報を受けた機関等による書き込みによって情報が展開され、CTF151 等の部隊が海賊に対処する流れが見て取れる。

¹³⁵ インド国防省 HP FAQ Q11「How is India Securing its Trade Route from Pirates? What kind of Protection is Provided to the Ships Moving off Indian Coast?」(<https://www.mod.gov.in/dod/faq?page=1>) (2021 年 10 月 28 日閲覧)。

¹³⁶ 外務省 HP「ソマリア主要貿易相手国」としてインドが挙げられている。
(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/somali/data.html#section3>)

¹³⁷ 竹田前掲書、96～97 頁。

¹³⁸ 「2020 年海賊対処レポート」、25 頁。

¹³⁹ 本項は“MSCHOA and Maritime Domain Awareness. How?” <https://on-shore.mschoa.org/mschoa-and-maritime-domain-awareness-how#Mercury> (2021 年 4 月 27 日閲覧) を参照して作成。

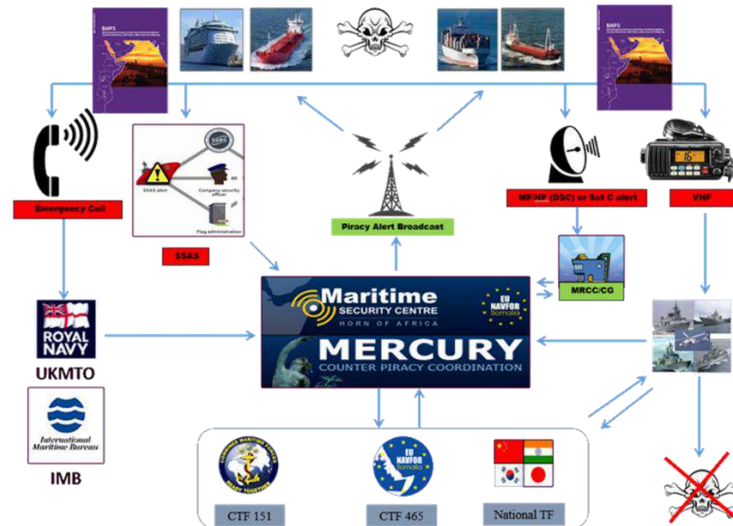


図 2 MERCURY による情報交換要領

出所：“MSCHOA and Maritime Domain Awareness. How?”

(5) ソマリア国内の PKO 等

本項では、ソマリア国内に展開している PKO 等について簡単に述べる。これらの活動は海賊対処とは直接の関係はないが、ソマリアの国家体制再建に貢献していることから参考として示すものである。

ア AMISOM¹⁴⁰

AMISOM とは、ソマリア国内に展開しているアフリカ連合（AU）が主導する PKO である。

AMISOM 自体は陸軍を主体として陸上での活動を主体としており、治安維持のほか軍の能力構築支援等の活動も行っている。ただし、海上法執行機関の能力構築は言及されておらず、これらの業務は主として前述の EUCAP Somalia が実施しているのが実態である¹⁴¹。

イ UNSOM¹⁴²

UNSOM とは、ソマリア連邦共和国を支援する国連特別政治ミッションとして 2013 年に設立された。本ミッションは前述の AMISOM と密接に連携している。

活動内容は公正な選挙の実施や兵士の社会復帰支援、国家機能構築の支援等、総合的なソマリアの「国づくり」支援である¹⁴³。

¹⁴⁰ 本項は、たとえば AMISOM HP (<https://amisom-au.org>) を参照し作成。

¹⁴¹ たとえば、EUCAP HP を参照。

¹⁴² United Nations Assistance Mission In Somalia。本項は UNSOM HP (<https://unsom.unmissions.org/mandate>) 及び DPPA HP (<https://dppa.un.org/en/mission/unsom>) を参照して記述。

¹⁴³ UNSOM HP。

3 日本の取組

(1) 経緯¹⁴⁴

ソマリア沖・アデン湾における海賊への脅威に対し、日本は 2009 年 3 月に海上警備行動を発令し、海上自衛隊の護衛艦 2 隻をソマリア沖・アデン湾に派遣した。この時点での護衛艦の主任務は商船等の防護であった。また、同年 6 月からは P-3C 哨戒機を派遣し、同海域の警戒監視活動を開始した。

なお、ソマリア沖・アデン湾の状況に加え、それまで海賊を取り締まる法律が整備されていなかったことに鑑み、2009 年 6 月に「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」（以下「海賊対処法」という。）が成立した。このため、同年 7 月以降は護衛艦及び P-3C の活動の根拠は海賊対処法となった。

2011 年 6 月、ソマリア沖・アデン湾で運用する P-3C の整備、運用のための拠点がジブチに設置された。自衛隊の海外拠点が設置されるのは発足以来初となる。

2013 年 12 月以降は、より効果的に船舶を防護するため、海賊対処を行う諸外国の部隊と協調することを目的として護衛艦部隊が CTF151 に参加し、護衛に加え、ゾーンディフェンスが任務に加わった。P-3C についても、2014 年 2 月以降、CTF151 に参加している。

2014 年 8 月末以降は、部隊との円滑な調整のため、CTF151 司令部要員を派遣している。また、2015 年には、CTF151 司令官として将補クラスの海上自衛官を派遣した。なお、海外拠点同様、自衛官が実任務において多国籍部隊の指揮官を務めるのは、自衛隊発足以来初の実績である。

また、前述の SHADE に基づき、各国部隊間の連携の強化及び情報共有を図るため、アデン湾において、2013 年 12 月に日米韓共同訓練を実施したほか、2014 年 9 月からは、EUNAVFOR 等とも共同訓練を実施するなど、海賊対処に係る国際的な連携・協力を一層強化する取組も進展させた¹⁴⁵。

2015 年 5 月末の閣議決定において、派遣部隊の編成を変更する方針が決定され、航空隊を効率的かつ効果的に運用することを目的に新たに派遣海賊対処行動支援隊が編成された。

護衛艦の派遣部隊の規模は、2016 年 12 月、第 26 次水上部隊以降 1 隻に変更された。これは、民間武装警備員の乗船といった民間船舶による自衛措置の実施が浸透してきたこと等から、直接護衛の所要は減少傾向にあり、こうした傾向が今後も継続すると見込まれたためである。

(2) 日本全体の取組の現状

ア 戦略的意義

ここでは「国家安全保障戦略」及び「自由で開かれたインド太平洋」（以下「FOIP」という。）における海賊対処に関係する記載について確認し、海賊対処の戦略的意

¹⁴⁴ 「2020 年海賊対処レポート」 11～12 頁；「令和 2 年度防衛白書」、384～385 頁。

¹⁴⁵ 「2020 年海賊対処レポート」、25 頁。

義について分析する。

(ア) 国家安全保障戦略

わが国は海洋国家であり、開かれ安定した海洋が我が国の国益に必要不可欠である¹⁴⁶。

その上で国家安全保障戦略では、海賊は海洋の利益を脅かす脅威であり¹⁴⁷、海賊問題の解決のために我が国が主導的な役割を果たすべきであると述べている¹⁴⁸。

(イ) FOIP

FOIP とは、インド太平洋地域において法の支配や航行の自由に基づく開かれた海洋秩序の維持と強化により、この地域の平和と安定、繁栄を促進する政府一体の取組である¹⁴⁹。

ソマリア沖・アデン湾は、FOIP の概念に含まれる地域であるほか、他の海域を含む海賊への対応は我が国の重要な施策の一つであるとされている¹⁵⁰。

(ウ) 分 析

わが国の貿易のうち海上輸送の占める割合は 99.6%である¹⁵¹。そのうち、ソマリア沖・アデン湾を年間で通航する日本関連船舶は述べ 1600 隻であり、全世界のコンテナ貨物の約 16%、日本からの輸出自動車の約 18%が同海域を通過して輸送されている¹⁵²。

また、国家安全保障戦略において、開かれ安定した海洋は「国際公共財」であるとも述べられている。すなわち、開かれ安定した海洋を守ることは国際社会の重大な関心事項であり、海賊行為に対処することは、国際社会の信頼獲得、向上を期待できると言える。

以上のことから、ソマリア沖・アデン湾で発生する海賊行為は我が国の経済にとって死活問題であり、我が国の国益を守るために必要不可欠である。また、国際公共財の脅威である海賊に対処することにより国際社会、とりわけ近年注目される「自由で開かれたインド太平洋」の確立に貢献し、日本の信頼獲得に資するものであると言える。

以上が海賊対処の戦略的意義であり、日本は主体的に海賊の脅威に取り組むべきであると言える。

イ 多国間協力¹⁵³

日本は、ソマリア沖・アデン湾の海賊問題の根本的な解決に向けて、CGPCS 等

¹⁴⁶ たとえば「国家安全保障戦略について」平成 25 年 12 月 17 日 国家安全保障会議・閣議決定 2～5 頁を参照。

¹⁴⁷ 国家安全保障戦略、7 頁。

¹⁴⁸ 国家安全保障戦略、14 頁。

¹⁴⁹ 外務省 HP「自由で開かれたインド太平洋」 (www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430631.pdf) (2021 年 9 月 21 日閲覧)。

¹⁵⁰ 外務省 HP『「自由で開かれたインド太平洋」に向けた日本の取り組み」 (www.mofa.go.jp/mofaj/files/100056238.pdf) (2021 年 9 月 21 日閲覧)。

¹⁵¹ たとえば国土交通省「海事レポート 2021」、2021 年 7 月 P29 を参照。なお、記載はトンベースによる割合。

¹⁵² 「2020 年海賊対処レポート」 1 頁。

¹⁵³ 本項は、「2020 年海賊対処レポート」 29 頁を参照して記述。

の国際会議に積極的に参画するとともに、周辺国の海上法執行能力の向上やソマリアの安定に向けた支援といった多層的な取組を推進している。また、IMO や海賊訴追能力向上支援のための国際信託基金¹⁵⁴に対する資金援助等も実施している。同国際信託基金の援助により、ソマリアを含む周辺国の法曹関係者の研修や法廷整備等が実施されている。

ウ ジブチ共和国との協力¹⁵⁵

ジブチ共和国は、アデン湾に面しているほか、近傍地域と比較して治安が安定しており、巨大なハブ港を有し、各国の軍隊が駐留している。このような事情から、海上自衛隊の派遣部隊の活動拠点、補給地として最適な国として選定された経緯がある。

海賊対処行動以前、日本とジブチの関係は希薄であったが、前述の背景から、海賊対処行動をきっかけとして外交関係が強化された。具体的には「ジブチ共和国における日本国の自衛隊等の地位」に関する日本国政府とジブチ共和国政府との間の書簡の交換や大使館の設置等である。

さらにジブチ共和国の海上法執行能力向上のため、各種研修、海上保安官による能力構築支援、資金援助及び巡視船の供与が行われている。

その他にも災害発生時の支援物資供与等、経済援助も行っている。

エ ソマリア支援

ソマリアの安定に向けては、2007 年以降、「基礎サービス改善」、「治安向上分野」及び「経済活性化分野」を目的とした資金援助を行っている¹⁵⁶。

オ 海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法¹⁵⁷

他の主要海運国においては、船舶に小銃を所持した民間武装警備員の乗船を認める措置を講じている。

こうした取組は、原則として小銃を所持できない日本船籍でも必要であるとの問題認識を受け、2013 年 1 月に「海賊多発海域における日本船舶の警備に関する特別措置法」が制定された。この法律は、国土交通大臣の認定を受けた船舶が、海賊被害防止のために小銃を用いて警備が実施できるようになった。

カ 海賊の身柄引き渡し等に関するセーシェルとの覚書¹⁵⁸

2014 年 12 月、ソマリア沖・アデン湾付近において我が国当局により抑留された海賊行為を行った疑いのある者をセーシェル国内で訴追するため、同国との間で「海賊と疑われる者の引渡し等に関する覚書」の署名が行われた。

キ その他

海上保安庁では、海賊事案が発生した際、航行警報発出による日本関係船舶等

¹⁵⁴ 国際信託基金であり、CGPCS の下に設置され、現在、国連開発計画内に設置されたマルチパートナー信託基金事務所（MPTF）が資金管理を行っている。

¹⁵⁵ たとえば「2020 年海賊対処レポート」 14～16 頁、28～31 頁及び竹田前掲書 140 頁を参照。

¹⁵⁶ 「2020 年海賊対処レポート」、30～31 頁。

¹⁵⁷ 「2020 年海賊対処レポート」、23～24 頁を参照。

¹⁵⁸ 「2020 年海賊対処レポート」、30 頁を参照。

への注意喚起を実施している¹⁵⁹。

また、日本企業による自発的な取り組みとして、ソマリア沖の水産資源が豊富な事実に着目した「すしざんまい」によるマグロ漁と加工のノウハウ伝授といった試みもある¹⁶⁰。

(3) 自衛隊の取組の現状

ア 派遣海賊対処行動水上部隊

派遣海賊対処行動水上部隊（DSPE）は、海上自衛隊の護衛艦により海賊対処を行うための部隊である。指揮官は護衛艦艦長（1等海佐又は2等海佐）であり、護衛艦1隻に隊員約200名の部隊が編成されている¹⁶¹。なお、海上保安官が8名同乗しており、海賊と疑われる者を拘束した場合は逮捕、送検等は海上保安官が実施する¹⁶²。

DSPEはアデン湾内を往復しながら民間船舶を直接護衛するエスコート方式と、特定の区域で警戒に当たるゾーンディフェンス方式により、航行する船舶の安全確保に努めている。

エスコート方式では、国土交通省を通じて護衛申請を行った船舶に対し、護衛艦が所定の日時、場所に会合して護衛を行う¹⁶³。

ゾーンディフェンス方式では、CTF151との調整により、割り当てられた区域の警戒監視を行う。

また、アデン湾内を活動する漁船等乗員に隊員が搭載艇で近接し、海賊行為に関連する情報提供等を呼びかける Approach and Assist（AA）と呼ばれる啓蒙活動も行っている¹⁶⁴。

さらに、海賊対処能力の向上と諸外国海軍との連携強化のため、外国艦艇等との共同訓練を実施している¹⁶⁵。

イ 派遣海賊対処行動航空隊

派遣海賊対処行動航空隊（DAPE）は、P-3C 2機により海賊対処を行う部隊である。2等海佐の指揮官の下、飛行隊と整備補給隊で編成され、約60名の隊員で構成されている¹⁶⁶。

¹⁵⁹ 「2020年海賊対処レポート」、29頁。

¹⁶⁰ たとえば帖佐前掲書 17頁及びすしざんまい HP（<https://www.kiyomura.co.jp/tuna-king/legend>）。なお、竹田前掲書 170～172頁においては、水産業の整備は海賊行為抑止の有効な方策として論じられている。

¹⁶¹ 防衛省・自衛隊「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律に基づく海賊対処行動について」2021年5月（以下「対処要項」という。）。

¹⁶² 竹田前掲書、134頁。

¹⁶³ 国土交通省・防衛省「護衛活動要綱」（2021年6月）国交省 HP（<https://www.milt.go.jp/common/001415763.pdf>）。

¹⁶⁴ 菊池雅之「密着！ソマリア沖アデン湾 拠点警備、哨戒飛行そして AA ミッション！ 海賊対処従軍取材」軍事研究 2020年5月号、91～92頁。

¹⁶⁵ たとえば前掲「ロシア海軍との海賊対処共同訓練の実施について」；統合幕僚監部「EU海上部隊（スペイン海軍）との共同訓練について」2021年10月18日。

（https://www.mod.go.jp/js/Press/press2021/press_pdf/p20211108_01.pdf）を参照。

¹⁶⁶ 前掲「対処要項」。

DAPE の P-3C は、AIS（船舶位置情報）、レーダー及び搭乗員の目視により、アデン湾内を航行する船舶の監視、情報収集を行い、不審な船舶を発見した場合は近接して確認し¹⁶⁷、護衛艦、他国艦艇及び民間船舶に対し情報提供を行っている。飛行区域は、CTF151 との調整により決定される。

こうした活動より、民間船舶は海賊の脅威を回避し、護衛艦を含む海軍艦艇は効率的に警戒監視を行うことが可能となり、海賊行為の未然防止に大きく寄与している¹⁶⁸。

なお、自衛隊の P-3C による活動は、各国海軍の全警戒監視活動の 7～8 割を担っている¹⁶⁹。ジブチ等の砂漠による砂塵が多い環境において自衛隊が安定的に P-3C を 2 機切れ目なく運用することにより、継続的な航空機運用に難を抱える他国軍の弱点を補っている点で意義があるとの評価もある¹⁷⁰。

ウ ジブチの自衛隊拠点及び派遣海賊対処行動支援隊

ジブチの自衛隊拠点（以下「自衛隊拠点」という。）はジブチ国際空港北西部に位置し、2010 年 7 月に起工し、2011 年 7 月に開所した。

自衛隊拠点は運用効率の向上に加え、隊員の生活基盤の安定により、P-3C の高い監視能力と士気を支えている¹⁷¹ほか、自衛隊の派遣部隊が海賊対処行動を行うために必要なジブチ当局等との連絡調整を実施している。また、ジブチに駐留する米軍、仏軍、ドイツ軍、スペイン軍及び地元ジブチ人との交流が実施されている¹⁷²。

こうした自衛隊拠点の運用は、派遣海賊対処行動支援隊（DGPE）が実施している。指揮官は 1 等陸佐の陸上自衛官であり、司令部の下に警衛隊と警務隊が編成されている¹⁷³。同拠点には司令部等の事務所、隊員等の宿舎、整備格納庫及び食堂等の厚生施設等が整備されている。また、ジブチ人が給食業務や保守整備要員として雇用されている¹⁷⁴。

エ CTF151 司令部要員¹⁷⁵

前述のとおり、CTF151 司令部には 2014 年 8 月以降、海上自衛官を派遣している。また、2015 年には CTF151 司令官として将補の自衛官が派遣されている。その後も 2017 年、2018 年、2020 年に司令官を派遣しており、計 4 回海上自衛官が多国籍部隊の指揮官を務めた。

CTF151 司令部は、30 名程度の軍人が所属している。CTF151 司令部は参加部隊との連絡調整を実施する。

¹⁶⁷ 菊池前掲文、90 頁。

¹⁶⁸ 「2020 年海賊対処レポート」、12 頁。

¹⁶⁹ 「2020 年海賊対処レポート」、34 頁。

¹⁷⁰ 竹田前掲書、137 頁。

¹⁷¹ 竹田前掲書、138～139 頁。

¹⁷² 「2020 年海賊対処レポート」、12～16 頁及び 30 頁。

¹⁷³ 菊池前掲文、86 頁。

¹⁷⁴ 菊池前掲文、89 頁。

¹⁷⁵ 「2020 年海賊対処レポート」、12～13 頁。

参加人員は約 15 名とされているほか、CTF151 の上級司令部である CMF へも自衛官 2 名が派遣することとされている¹⁷⁶。

オ 自衛隊の活動成果及び評価

2021 年 10 月現在、海上自衛隊の護衛艦は述べ 3936 隻の護衛を実施¹⁷⁷し、この間海賊による襲撃は 1 件も発生していない¹⁷⁸。また、P-3C は述べ 237836 隻の船舶を確認し、護衛艦、諸外国の艦艇等及び民間商船に対して述べ 15492 回情報提供を実施してきた¹⁷⁹。

こうした自衛隊の活動は、一般社団法人日本船主協会や護衛した船舶の船長のほか、国際機関等から感謝の意が述べられる等の評価が得られている¹⁸⁰。

4 海賊対処の問題点と今後の方向性

本節ではこれまで見てきた海賊対処の経緯、現状を踏まえ、問題点を明らかにした上で今後の取組について考察し、日本が取るべき方策の方向性を検討する。

(1) 現状の総括

ア アデン湾及びソマリアの治安状況

前述のとおり、ソマリア沖・アデン湾の海賊については減少傾向にあり、近年ではほとんど海賊行為は発生していない。これは、各国、各機関等の取り組みが功を奏している証左と言える。

ただし、現状最も大きな問題は、ソマリア自身が海賊行為への対処又は抑止に関与していないことにある。これは、ソマリア政府機関が未だ十分に機能していないためである。

前述のとおりソマリア政府に対する能力構築支援が行われているが、一朝一夕では沿岸地域の治安が回復する情勢とは言い難い現状にある。このため、海賊の問題を根本的に解決するためにはソマリア政府機関への能力構築支援をさらに促進する必要がある。

イ 各国の取組状況

国連安保理決議の内容、CGPCS の活動及び CTF151 並びに EUNAVFOR といった多国籍のミッションは、相互に連携しつつ、ソマリアの能力構築支援に移行しつつある現状にある。これは、前述のソマリア政府の治安維持機能が不十分であるとの問題認識に直接アプローチする傾向であると言える。

一方、中国やロシアといった国は自国の安全保障戦略に基づいて国益を追求する傾向にあると言える。

ウ 自衛隊による活動

¹⁷⁶ 前掲「海賊対処行動に係る多国籍部隊への司令部要員の派遣について」。

¹⁷⁷ 防衛省・自衛隊 統合幕僚監部「海賊対処のために派遣された水上部隊の活動状況について（令和 3 年 10 月）」2021 年 11 月 8 日（https://www.mod.go.jp/js/Press/press2021/press_pdf/p20211108_02.pdf）。

¹⁷⁸ 「2020 年海賊対処レポート」、34 頁。

¹⁷⁹ 防衛省・自衛隊 統合幕僚監部「海賊対処のために派遣された P-3C 哨戒機の活動状況について（令和 3 年 10 月）」2021 年 11 月 8 日。

¹⁸⁰ たとえば「2020 年海賊対処レポート」、36～40 頁を参照。

自衛隊は 2009 年以來部隊を派遣し、2021 年 10 月まで 12 年間継続している。この間、これまで見てきたとおり、その活動は船舶護衛等の「対処」からゾーンディフェンス、警戒監視、AA 等による「抑止」策に移行してきている。

現状で自衛隊は護衛実績やゾーンディフェンス等による対処、抑止策の積算によって海洋安全保障改善へ寄与していると言える。

(2) 問題点等

前述した現状から、ソマリア沖・アデン湾における海賊の根本的な問題はソマリアの国家体制が十分に構築されていないことにある。

しかし、自衛隊自身によるソマリア領域内にアプローチした「海洋安全保障環境改善」への貢献、特に能力構築支援は現状では実績がない。

日本全体の活動として見ても海上保安庁がジブチ沿岸警備隊に対し、能力構築支援を実施した実績はある¹⁸¹が、ソマリアへの直接的な能力構築支援を始めとした国家への支援は、資金援助等の間接的なものに留まっている。

資金援助の意義は決して小さくはないが、自衛隊を含む政府による人的貢献の方策について模索することも一考であると考ええる。

(3) 自衛隊によるソマリアへの能力構築支援の意義

2021 年 10 月現在まで自衛隊は海賊対処行動を 12 年間継続してきており、多くの経験と教訓を蓄積している。こうした経験と教訓を能力構築支援としてソマリアの沿岸警備隊等に教授することは、ソマリアのみならず、CTF151 や EUNAVFOR 並びに EUCAP Somalia から歓迎を受けるものと期待できる。

特に P-3C の活動は、整備による安定的な運用を含め、他国軍と比しても高い水準にあるとの評価である。このため、哨戒機運用に係る教訓の伝授はソマリアの能力構築支援を行う国際的な取組に大きく貢献することが期待できる。

(4) 自衛隊による取組実施上の制約と今後の方向性

前項でソマリア政府の能力構築支援について触れたが、実行に当たっては制約事項がある。

第 1 に、ソマリア沖・アデン湾で自衛隊が取り組んできた海賊対処行動は、海賊対処法に基づいて活動している。海賊対処法は海賊の取り締まりに係る法であり、沿岸国の能力構築支援を行うものではない。このため、自衛隊が能力構築支援を行うためには法を改正するか、別の枠組みを検討する必要がある。例としては防衛省・自衛隊が独自に行っている能力構築支援事業¹⁸²として実施するか、国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（以下「PKO 協力法」という。）の枠組みとし

¹⁸¹ 「2020 年海賊対処レポート」、28 頁。

¹⁸² 「令和 2 年度防衛白書」、380～382 頁。

て「国際連携平和安全活動¹⁸³」として AMISOM や EUCAP Somalia 等に人員を派出することも一案と考える。

このいずれかの法又は枠組みの適用を検討する場合、第 2 の制約としてソマリア国内の治安問題が挙げられる。ソマリア国内では未だイスラム系テロ組織「アル・シャバáb」によるテロ行為が継続している。同組織の活動目的はイスラム系国家樹立、ソマリア政府打倒のほか、AMISOM を始めとした外国軍隊の排除にある¹⁸⁴。このような状況の下で自衛隊を派遣することは、要員の安全確保に懸念があり、派遣は困難であると考えられる。加えて、PKO 協力法に基づく国際連携平和安全活動を適用する場合にはいわゆる PKO 参加 5 原則¹⁸⁵のうち、「紛争当事者の間で停戦の合意が成立していること」に抵触するほか、自衛官がテロ行為の標的になることで中立性を維持できない懸念もある。

以上のことから、現状では能力構築支援事業または PKO 協力法に基づく枠組みを適用してソマリア国内の能力構築支援に人員を派出することは困難であり、現行実施している海賊対処法に基づく枠組みにより能力構築に寄与できる方策を検討する必要がある。

5 今後の自衛隊が取り組むべき活動について

(1) 現活動の継続

ア 部隊派遣継続の意義

前節で述べたとおり、ソマリア沖・アデン湾での海賊行為は大きく減少しているものの、ソマリアを始めとした沿岸国の治安維持能力が十分でないことから、今後も商船の護衛、区域の警戒のために艦艇、航空機部隊派遣を継続することが適当である。

また、我が国の戦略的意義を踏まえても、ソマリア沖・アデン湾の安全を確保する活動に日本自身が継続して取り組む必要があると考える。

イ 撤収時期

今後情勢の変化により、活動を撤収する指標を具体的に定める必要があるものと考ええる。

この指標としては、国連決議、国際社会の動向及びソマリアにおける治安維持機能の回復状況の 3 点が適当であると考ええる。

¹⁸³ 国際連携平和安全活動とは、国連が総括しない枠組みのもと、紛争に対処して国際の平和及び安全を維持することを目的として行われる活動であって、2 以上の国の連携により、紛争当事者の同意などを確保した上で実施される活動などをいう。具体的には欧州連合等の地域的機関等が実施する活動である。「令和 2 年度防衛白書」 237～238 頁を参照。

¹⁸⁴ 公安調査庁 HP <https://www.moj.go.jp/psia/ITH/organizations/africa/al-shabab.html>。

¹⁸⁵ いわゆる PKO 参加 5 原則とは、1 紛争当事者の間で停戦の合意が成立していること、1 国連平和維持隊が活動する地域の属する国及び紛争当事者が当該国連平和維持隊の活動及び当該国連平和維持隊へのわが国の参加に同意していること、1 当該国連平和維持隊が特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的な立場を厳守すること、1 上記の原則にいずれかが満たされない状況が生じた場合には、わが国から参加した部隊は撤収することができること、1 武器使用は要員の生命などの防護のための必要最小限のものを基本とすること、の 5 つの原則をいう。「令和 2 年度防衛白書」、237 頁。

第1の国連決議は概ね1年ごとに採択されている。この国連決議が採択されている限り、ソマリア沖・アデン湾の海賊の脅威は継続していると考えられる。

第2に国際社会の動向である。現状のようにCTF151、EUNAVFORのほか、各国の海軍部隊等が海賊対処に当たっている状況では、自衛隊部隊による対応も引き続き必要性があると言える。このため、各国の動向は自衛隊の派遣継続を判断する重要な指標となり得る。

第3のソマリアにおける治安維持機能の回復状況は、判断が難しいが、これを判断する指標としては、治安維持機能回復の任を持つEUTM SomaliaやEUCAP Somaliaの活動を参考にすることが適当である。

現状では自衛隊とEUTM SomaliaやEUCAP Somaliaと直接の関与はないが、両ミッションはEUNAVFORの姉妹ミッションであるため、EUNAVFORとの関係構築を深化させることが当面の処置として望ましいものとする。自衛隊部隊とEUNAVFORは近年活発に共同訓練を実施しており¹⁸⁶、関係を深化させるには絶好の時期である。

(2) 能力構築支援への関与

ア ソマリア沿岸警備隊員の研修支援

前節で述べたとおり、海賊対処の国際的潮流がソマリアの能力構築支援にあるものの、ソマリア国内に活動拠点を置いた自衛隊による直接的な関与は困難である。

しかしながら、ソマリア沿岸警備隊員等を海上自衛隊の護衛艦、P-3C及びジブチ拠点に招へいし、訓練することは可能と考える。

海賊対処に従事する護衛艦への外国軍人の研修は既に実績があり¹⁸⁷、ソマリア沿岸警備隊員を護衛艦に乗艦させることは規則的に問題ないものとする。ソマリア沿岸警備隊員の護衛艦研修は、艦艇による海賊対処の技能、教訓を伝授させる上で有効である。また、護衛艦には海上保安官も乗艦しているため、沿岸警備隊員の法執行活動に対する教育も実施できる。

P-3Cの研修は、ソマリア人にとって、実機に触れて研修する貴重な機会となる。特にP-3Cの運用は諸外国からの評価も高く、日本が主体的に取り組む意義は大きいだろう。将来的にソマリア沿岸警備隊が航空機を運用して治安維持を行えば海賊の抑止策は飛躍的に向上するものとする。

このような取り組みは、ソマリアにおいて「日本が海上法執行活動を教授した」という重要な足跡を残すことができるものとする。さらに自衛隊の運用という観点では副次的な利得として、当該沿岸警備隊員を通じて海賊行為を企図する目標の詳細な特徴や地元漁船の運行パターン等有益な情報が得られることが期待で

¹⁸⁶ たとえば「EU海上部隊（スペイン海軍）との共同訓練の実施について」及び防衛省統合幕僚監部 twitter 記事 (<https://mobile.twitter.com/jointstaffpa/status/1450380133290758144>) を参照。

¹⁸⁷ ジブチ沿岸警備隊員を一定期間護衛艦に研修させた実績がある。防衛省統合幕僚監部 twitter 記事 (<https://mobile.twitter.com/jointstaffpa/status/1181479416569810946>) 参照。

きる。

こうした協力を行う上で、自衛隊拠点の役割は重要となるであろう。研修対象とする人員の規模にもよるが、自衛隊拠点の活用により、ソマリア沿岸警備隊員の宿泊、給養等の便宜を与えることが容易となり¹⁸⁸、前述した護衛艦、P-3C の研修はより円滑化するものと考ええる。

イ ソマリア沿岸警備隊との共同訓練

将来的にソマリア沿岸警備隊が整備され、外洋まで航行できる能力を有するようになればこうした部隊と洋上での共同訓練を実施することが可能と考える。これは、自衛隊が諸外国海軍等と共同で海賊対処訓練を行っている実績があるため法的な問題はなく、かつソマリア国内の治安上の問題も考慮する必要がないものと考ええる。

ソマリア沿岸警備隊との海賊対処訓練が実現すれば、ソマリアの能力構築支援に寄与するのみならず、海賊の身柄引き渡しや海賊が逃走した場合の追跡を円滑に実施できるパートナーを得られるという副次的な利得も得られ、自衛隊の対処能力向上にも寄与するものになると考える。

こうした訓練や研修を実現する上で重要な位置づけとなるのが、前項でも触れた EUNAVFOR であると言える。EUNAVFOR を通じ、EUCAP Somalia の担当者とコンタクトすることが洋上訓練又は人員の派遣について調整する上で最も効果的であると考ええる。現に EUNAVFOR では既に EUCAP Somalia との調整により、ソマリランドの沿岸警備隊員を軍艦等に招致し、訓練を実施している実績がある¹⁸⁹。

このような連携を図る上では、個別的な接触ではなく、CTF151 を通じた調整又は SHADE における提言等が必要となるであろう。特に前者については、既に自衛隊から人員を派出しており、調整時に有効活用できるものと期待できる。

こうした提言は本論で述べてきた近年の情勢を鑑みると、一朝一夕で実行に移せる提案とは言い難いが、将来的な方策として検討の価値は十分にあるものと考ええる。

(3) ソマリアの「国づくり」支援

前節にてソマリアでは「アル・シャバáb」による脅威が認められるため、ソマリア国内での能力構築支援や国際連携平和安全活動としての AMISOM 等への支援は困難と指摘した。

しかし、今後ソマリアの国内情勢が改善し、治安上の問題がクリアできるように

¹⁸⁸ たとえば防衛省・自衛隊 統合幕僚監部「ジブチ共和国における災害対処能力強化支援事業の実施について」2021年10月21日 (https://www.mod.go.jp/js/Press/press2021/press_pdf/p20211021_01.pdf) を参照するところ、ジブチ軍に対する災害対処能力向上教育訓練を実施しており、拠点を活用した教育訓練の態勢確立は可能と思料する。

¹⁸⁹ たとえば EUNAVFOR HP 内記事「EUNAVFOR Train with the Somaliland Coast Guard」(<https://eunavfor.eu/eu-navfor-train-with-the-somaliland-coast-guard/>) を参照。

なればわが国独自の取組による能力構築支援又は AMISOM 等への支援が検討可能になるものとする。

日本がミッションへの支援等によってソマリアの「国づくり」に貢献し、治安維持機能が改善されれば、さらに海賊発生リスクは低減されるであろう。つまり、将来的にソマリアにおける PKO への参加を検討する際、単なる「能力構築支援」又は「国際平和協力の推進」という観点に留まらず、我が国の海洋安全保障上重大な影響を及ぼす海賊への対処によって国益に貢献することを考慮する必要がある¹⁹⁰。

ただし、繰り返すが現状のソマリア国内における治安は非常に不安定であり、早晩に自衛隊を派遣できる情勢ではないことを強調しておく。

(4) 総括

以上のことから、自衛隊によるソマリア沖・アデン湾の海賊対処に当たっては、ソマリアの治安維持機能が未だ不十分であり、かつ能力構築支援の必要性がある現状を鑑みた国際的な潮流を考慮する。

具体的には国連決議、国際社会の動向及びソマリアにおける治安維持機能の回復状況を考慮しつつ、艦艇及び哨戒機の派遣を継続することが適当である。

また、将来的にソマリア国内の状況が改善した場合、現行の法体系内では、沿岸警備隊等との共同訓練又は人員の研修対応が実施できる。

さらに国内の治安が改善したならば、国際連携平和安全活動としてソマリア国内に自衛隊を派遣し、能力構築支援や「国づくり」支援を実施することができ、よりソマリア及びソマリア沖・アデン湾の治安維持に貢献できるものと期待できる。

¹⁹⁰ たとえば「国家安全保障戦略」、「31 防衛大綱」、「中期防衛力整備計画（平成 31 年度～平成 35 年度）について」（平成 30 年 12 月 18 日）においては、海洋安全保障と国際平和協力活動等又は能力構築支援は別事業として扱われている。

おわりに

2009年に開始された海賊対処行動は、2021年10月現在で12年目を迎えた。これは、自衛隊が実施してきた海外派遣―「国際平和協力活動等」と呼称される活動―の中で最長の実績である。加えて、自衛隊から多国籍部隊の指揮官を輩出したこと及び海外拠点を構築したことといった自衛隊初となる実績が多数積み重ねられたことも、本行動の大きな特徴である。

本論文では、この海賊対処行動に係る現地情勢、国際的な取組及び自衛隊の取組の現状についてまとめた。

ソマリア沖・アデン湾での海賊行為はピーク時に比べ、著しく減少した一方、海賊の温床となるソマリアの国内事情は改善の傾向が見られない。このため、諸外国の軍による活動が商船等の防護、抑止策から能力構築にシフトしつつある。本論文ではこうした国際的な潮流に鑑み、今後の方策として自衛隊も能力構築等を実施すべきであるとの提言を行った。

なお、本論文執筆中の2021年12月3日、新たに国連安保理決議2608号が発出された。しかし、当該安保理決議の延長期間は3ヶ月間のみ¹⁹¹であり、新たな安保理決議が発出されない限り、2022年3月には効力を失うことになる。国連の発表では、必要に応じ期間は延長されるとのことである¹⁹²が、各国の海賊対処の取り組みに影響を及ぼす可能性があり、今後注目する必要があるだろう。

海は、文字通り日本の生命線である。日本の物資輸送にとって要である海上輸送路を血管に例えるならば、年間延べ1600隻以上の日本関連船舶が通行する¹⁹³ソマリア沖・アデン湾はまさに大動脈とも言える重要な海域であり、当該地域で発生している問題は我が国の生死に直結すると言っても過言ではない。そのため、地理的に日本の遠方に所在する地域であっても、我が国が大きな関心を持って対処することは当然の帰結となる。

本論文で述べた今後のあり方については、あくまで一例であるが、この地域に主体的に関わっていくという姿勢は今後も維持すべきであると考ええる。

¹⁹¹ 国連安保理決議2608号(S/RES/2608(2021)) para.14。

¹⁹² United Nations HP” Unanimously Adopting Resolution 2608(2021), Security Council Renews Authorization for International Naval Forces Fighting Piracy Off Coast of Somalia”, 3 December, 2021 (<https://www.un.org/press/en/2021/sc14717.doc.htm>) (2022年2月8日閲覧)。

¹⁹³ 「2020年海賊対処レポート」、1頁。

UN-CMCoord

UNITED NATIONS HUMANITARIAN
CIVIL-MILITARY COORDINATION

Facilitating the right assistance, to the right people,
at the right time, in the most appropriate way

国連人道民軍調整

Guide for the Military 2.0

軍事要員のための手引き（第2版）



OCHA United Nations Office
for the Coordination of
Humanitarian Affairs

統合幕僚学校 国際平和協力センター 訳

本資料は、自衛隊における教育訓練に資するため、

防衛省統合幕僚学校国際平和協力センター

において日本語訳を行ったものである。日本語版の翻訳、表現その他すべてにかかる責任は国際平和協力センターに帰属する。日本語版への意見・問い合わせは国際平和協力センターへ実施されたい。

Contact and feedback:

United Nations
Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)
Civil-Military Coordination Section (CMCS)

Feedback: www.dialoguing.org/gfmfeedback

Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland
Tel: +41 22 917 1234
Fax: +41 22 917 0363
Email: cmcs@un.org
www.unocha.org/themes/humanitarian-civil-military-coordination
www.dialoguing.org/

内 容

はじめに	1
この手引きについて	2
I 人道活動とは何か?	3
I.1 人道支援	3
I.2 人道原則	3
I.3 原則に基づく人道活動	4
I.4 「害を与えない (Do No Harm)」	4
I.5 人道活動と国際法	8
II 人道支援の生態系	11
II.1 国際機関	11
II.2 非政府組織	12
II.3 赤十字・赤新月運動	13
II.4 政府及び政府機関	14
III 人道支援調整	15
III.1 国内における国連の調整	15
III.2 国内における人道支援調整	16
III.3 人道支援調整における OCHA の役割	18
III.4 クラスター方式	19
III.5 増強能力とその他の手段	21
III.6 人道計画サイクル	22
IV 人道支援における安全確保メカニズム	25
IV.1 安全管理へのアプローチ	25
IV.2 国連システムにおける安全確保	27
V 支援活動における民軍の相互作用	29
V.1 活動空間の共有	31
V.2 軍事資産の活用	32
V.3 安全確保と人道アクセス	33
V.4 軍による民生支援と援助活動	34
V.5 文民の保護	35

VI 人道民軍調整.....	38
VI.1 UN-CMCoord の狙い	38
VI.2 UN-CMCoord ガイドライン	39
VI.3 連絡・調整合体制	40
別紙.....	47
別紙 A 人道支援アクター	47
別紙 B 主要な用語及び定義	49
別紙 C 物流 (Logistics) クラスターの概要.....	51
別紙 D 参考文献.....	52
略語一覧.....	53
図 1 人道カントリーチームの構成	18
図 2 全世界レベルのクラスターとその主導機関	20
図 3 緊急事態発生後 48 時間の OCHA の活動	21
図 4 人道計画サイクル	22
図 5 活動のスペクトラム	31
図 6 それぞれの状況でどの種類の活動が適切か?	33
図 7 マリにおける「民軍調整セル」の一例 (2013 年)	42
図 8 UNCMCoord の戦略、連絡方式、基盤及びサービス	42

はじめに

大規模な緊急事態や紛争状況において、被害を受けた人々に対して、様々な個人、集団や組織が支援を提供する。この中には、隣人、コミュニティ密着型の団体、地方・地域・国の政府機関、国内外の人道支援組織、軍や治安機関などが含まれる。

支援の必要性は、**自然災害**の結果、あるいは武力紛争と避難によって生じる。「紛争による行政当局の崩壊」を特徴とする環境で人道危機が発生する場合、人道コミュニティではこれを**複合緊急事態**と呼ぶ。

その対応において国内外の軍隊が重要な役割を果たす。自然災害の場合、多くの国の軍隊が国内における補助的な、あるいは最も重要な初動対応機関に指定されている。大規模災害が被災国の対応能力を超える時、政府は、国際社会または近隣国や友好国に支援を求めることがある。外国政府は、その対応の一環として、自国の軍隊を—その地域に既に軍隊が展開している場合は特に—展開させる傾向にある。武力紛争時や複合緊急事態では、人道支援アクターと軍事アクターは、異なる使命を持ちながら、同一の活動空間を共有する。彼らはまったく異なった役割と任務を負っている場合が多い。

対応する状況の特性がそれぞれ大きく異なることを考慮し、人道支援・軍事アクター間の相互作用は、双方が密接に協力する場合から、単に同じ場所に共存するだけの場合まで多岐にわたる。いずれにせよ、**人道支援と軍事との間の対話**は、あらゆるレベルにおいて不可欠であり、現場における効果的な民軍調整の基礎となる。それぞれの役割、権限、目標、原則と関心を互いに理解することは、成功にとって不可欠である。

国連人道問題調整事務所民軍調整課

2017 年 5 月

この手引きについて

人道民軍調整諮問グループは、人道上の対応にかかわる政府と国際機関の人道、文民、軍事部門から構成されている。国連人道問題調整事務所（UN OCHA）民軍調整課（CMCS）は、この諮問グループから、軍事要員のための手引きを提供して、人道コミュニティとその活動についてわかりやすく説明するとともに、軍が最も効果的に人道支援に関わり、これを支援・補完する方法について解説するよう任務を与えられた。

この手引きは、作戦部隊指揮官とその幕僚向けに書かれている。手引きでは、人道活動とそれにかかわる原則（I 章）、多様な人道支援アクターとそれらの任務・権限（II 章）、人道支援アクターの行動と調整要領（III 章）、安全確保メカニズム（IV 章）、そして軍が最も効果的に人道支援に関わり、これを支援・補完する方法（V 章）について概説している。また、VI 章の「人道民軍調整」（UN-CMCoord）の概念と実践上の考慮事項についても説明している。付録として、主要な用語、ウェブリンク、文献、略語の一覧を掲載している。



参考：文民と軍との効果的な対話はお互いの言葉を理解することから始まります。ここでは、しばしば混乱につながりそうな重要な用語や概念を取り上げるとともに、人道支援アクターを理解し、彼らと関わる上で参考となる情報を提供しています。

I 人道活動とは何か？

人道活動は、複合緊急事態や自然災害に起因する人間のニーズに対応する活動であり、支援、保護及び啓発・理解促進活動からなる。

人道活動において何より重要な課題は保護であるが、これは人道支援の専門用語では軍事用語のそれとは異なる意味と含意を持つ。人道支援機関にとって、保護とは、人権法、難民法及び国際人道法（IHL）に基づき、民族的、政治的、宗教的背景に関わらず、個人の権利を十分に尊重することを目的とした全ての活動を含む概念である。

I.1 人道支援

人道支援は、自然災害の場合であれ紛争の場合であれ、危機的状況の下で影響を受けた人々の生命を救い、その苦痛を軽減させることを目的としており、短期的な緊急救援、すなわち危機によって妨げられた生命維持のための基本的サービスを提供することに焦点を当てている。人道支援は、人命を救い、危機に起因する人間の苦痛を軽減させること唯一の目的とした、人々のニーズに基づく活動である。

人道支援は開発援助プログラムとは異なる。開発援助プログラムは、社会的・経済的状況の長期的改善に焦点を当て、主に国内での能力構築の手法を通じて効果を発揮する。人道支援にも災害への事前対策の強化という一面があり、人道支援アクターは人道支援と長期的な開発援助協力の双方で活動することが多い。



人道支援の用語では、セクター（sector）は地理的な単位ではなく、テーマ別の作業領域を指します。人命救助活動の分野には、例えば、医療、食料、避難施設、水と衛生などがあります。それらはクラスター（束）として表現されます（III.4）。ほとんどの人道支援アクターは、国の行政境界を地理的基準として使用します。

I.2 人道原則

国際人道コミュニティでは、すべての慈善活動や緊急救援活動を人道支援とは考えている訳ではなく、また、すべての援助提供者を人道支援アクターと見なしている訳ではない。人道コミュニティにとって「人道」とは、「**人道原則**」に基づく組織や行動をいう。この人道原則は、人道支援の実施要領を規定したものであり、また、その所属や思想にかかわらず人道支援アクター間で共有された基本的な認識である。

すべての人道活動の核心であり、その根底にある原理は、「**人道性**」の原則である。「人道性」とは、

人間の苦しみは、それがどこであれ、対処されなければならない。人道活動の目的は、生命と健康を守り、人間の尊重を確保することにある。

そのため、人道支援は、国籍、人種、性別、宗教的信条、社会的地位、政治的意見にかかわらず、すべての人々に対し、その必要性のみに基づいて、「**公平**」に行われな

ればならない。人道支援アクターは「**中立**」的に行動し、対立の一方の側に加担したり、論争に加わってはならない。人道支援アクターがこれらの3つの原則（人道、中立、公平）に従って行動する能力を確保するため、第4の原則として「**活動上の独立性**」が定式化されている。この原則では、人道支援が、軍事的、政治的、経済的などいかなる立場に左右されず、自主性を保持しなければならないことを強調している。

人道支援に関する主要な法的文書の一つに、緊急人道支援に関する国連の調整強化に関する国連総会決議 46/182 がある。この決議では、人道・中立・公平の原則に加えて、人道支援のためのその他の指導指針を規定している。たとえば、

- 各国は、その領域内における自然災害やその他の非常事態の犠牲者に対して対応する責任がある。
- 主権の観点から、人道支援は、被災国の同意のもと提供されなければならない。
- 被災国には人道支援機関の活動を促進することが求められる。

1.3 原則に基づく人道活動

人道原則の遵守は、それ自体人道支援を行う動機であるとともに、目的を達成するための手段であり、また、人命救援支援の提供能力にとって不可欠な事項である。これらの原則を遵守することで、他のアクターが行う活動や目標から人道活動を区別し、そして、それが国内問題への不適切な干渉ではないとみなされることが容易になる。

必要とする人々への援助の提供が唯一の目的であり、中立・公平であること、またそのように見なされることで、人道機関とその職員は、紛争当事者を含む現地の関係者から幅広く受け容れられる。このことが、延いては被災者に対するアクセスと人道支援要員及び支援の受益者の安全の確保につながるのである。ほとんどの人道支援アクターは、人道原則が損なわれない場合にのみ軍隊と交流する。

1.4 「害を与えない (Do No Harm)」

人道上の危機においては、日常生活や基本的な物資やサービスへの人々のアクセスが途絶した結果として、人々の健康、生命、福祉が危険にさらされている。被災者は負傷し、家族や友人、住居や生計の糧を失い、避難を余儀なくされ、水や食料、医療、その他生活の基本物資へのアクセスに制限を受けている。人道支援は、人々の苦痛を緩和し、生命を維持するための基本的な物資やサービスを提供することを目的としている。この支援は、理想的には極めて短期間に限り、平素の現地でのサービスや必要最低限の生活を補い、人々が危機以前の状況に戻れるようにするためのものである。

食料の配給や医療の提供など、このようないかなる支援も、地域のシステムに対する**外部からの重大な介入**であり、地域の経済、権力関係、人口移動に相当の影響を与える。また、犯罪や権力の乱用など、悪い影響をもたらすこともある。最悪の場合には、善意で行う人道支援が利益を上回る害を与えてしまうのである。

「**害を与えない**」という原則の元は、「ヒポクラテスの誓い」にあるとされ、開発や人道支援アクターにおいても適用されている。この原則では、人道支援に伴うすべての意図しない結果は批判的に検討されるべきであり、悪い結果をもたらす可能性があるならばその正当性は否定されるべきだ、と述べている。



これは過誤や付随的損害とは区別されます！

人道支援機関は、それぞれの方法で「害を与えない」という原則を実践している。事業は一定の基準に従って行われるが、また、それぞれの状況に応じて計画・審査され、現地の状況や文化、慣習に適合されなければならない。そのためには、現地のパートナーや地域社会と緊密に協力した所要の分析、事業の実施状況の綿密な監視、事業成果の評価、被災者へのフィードバックメカニズムの設定を行う必要がある。人道支援要員は、それぞれの業務分野において、この点に関して訓練を受け、経験を積んでいる。

重要なことは、一つの地域社会の中でもすべての個人や集団が危機の影響を等しく受けているわけではないことを理解することだ。物理的、社会的、環境的、政治的な要因が組み合わさり、災害に対してより脆弱な人々が存在する。民族や年齢、性別、障害、身分・階級、政治的帰属、宗教などのために社会から疎外されている人々がいるかもしれない。災害を管理し、災害から回復する能力は被災者によって様々であり、貧困や身体的障害などは、そのような対処能力を低下させる要因となる。

スフィア基準は、国際的に認められ共有された原則であり、人道援助の提供のための一般的な最低水準を示している。

事例:食料品・非食料品(NFI)のヘリコプターによる配布

災害時には、人々は、通常、生活の基盤となる社会資本や物資から遮断されます。通信が限定されたり欠如していたりすると、被災者の数や所要に関する情報がほとんど、またはまったく得られなくなります。

孤立した被災地域に到達する唯一の手段がヘリコプターである場合が多く、状況を把握し、救援物資や食料を提供するためヘリコプターが活用されます。空輸能力は最も重要である一方、発災直後数日の間、最も利用が限定される資源の一つでもあります。次に示すのは最近の災害での事例です。

- ヘリコプターが空から被害の著しい地域を確認し、開かつた場所に着陸又はその上空でホバリングして食料や飲料水などの救援物資を投下・卸下した。
- 人々は、実際にヘリコプターの音を聞き、又は口伝てに聞いて救援の到着を知り、着陸地点に集まってきた。そのヘリコプターの巻き上げたがれきが、助けを求めて集まった人々に当たり多くが負傷した。しかし、彼らには傷の手当をうける場所はなかった。
- ヘリコプター乗員は現場にとどまることなく、物資配布の運営も行わなかった。その結果、最も力のある現地の住民は救援物資の配分を主張できたが、多くのその他の人々—通常は女性や子ども、病人、障害者、老人など—には何も残されなかった。
- 人々はヘリコプターが戻ってくるのか、またそれが何時なのか情報がなかった。そのため、空き地に野宿して次の物資配分を待っていた。この結果、着陸地点が強姦や誘拐などあらゆる犯罪の発生する危険地帯となる恐れがあった。
- ヘリコプターが戻って来たとき、人々はヘリコプターに乗り込もうとし、乗員を恫喝し、最悪の場合は暴動に発展した。そして治安部隊やヘリコプターの乗員により自衛のために殺害された。
- ヘリコプターは、必ずしも必要ではない物資を手当たり次第持ってきた。例えば、水の供給に被害はないが、食料が不足しているところに、食料ではなくボトル入り飲料水を持ってきた。
- 地元市場が十分な商品を提供していたところでは、地元の業者は、「無料 (free)」の援助物資との「自由 (free)」競争の結果、多大な損失を被った。
- 通知もなく、代替供給ルートを見つける時間も与えられないまま援助活動が停止された。人々は依然として困窮した状態で取り残され、動揺した。

ヘリコプター配布は、最も深刻な被害を受けた地域に迅速な支援を届けるための唯一の方法であり、政府や国際的なメディアによって高く評価されましたが、そこにいくつかの負の効果が伴ったことは否定できません。

緩和策と代替策

- 優先順位の設定
空輸能力は、災害発生直後の数日間、人命を救う上で極めて重要で、高価かつ希少な資源です。最も困っている人々への、最も緊要な人命を救うための援助の輸送に充てられるべきです。
- 状況の把握
被害を受けた女性、男性、女兒、男児とそれぞれに特有のニーズを特定し、対象を絞った援助を提供しなければなりません。人道支援の調整・情報ツールを通じて公開されている人道支援評価データを活用すべきです。
- 人道支援や現地のパートナーへの委任
活動地域に所在する国際 NGO や現地 NGO、特に現地当局や地域社会の指導者は、現地の状況をよく理解しており、情報の格差を埋める上で役立ちます。
- コミュニケーション
いつ、どのような支援が期待できるか、どのような基準で救援物資の配布が行われるか、といった情報は人々に周知される必要がある。被災者と直接情報をやりとりできる現地の組織や政府と意思疎通を図らなければなりません。
- 組織的な配布活動
配布場所の運営、弱い立場の集団の特定、必要性に基づき明確に示された基準に則った受益者の選択と事前登録において、現地のパートナーは力となります。
- 調整
国・地方、国際社会の各アクターとの調整は、支援の格差を埋め、重複を避けることに役立ちます。
- 原則に基づく活動
迅速性を求める政治・メディアからの圧力は、目標を絞った効率的な援助の必要性に対してバランスをとられなければなりません。原則に基づく支援はより大きな効果をもたらすでしょう。
- 基準の遵守
一人当たり毎日 15 リットルのきれいな水が必要です。これは、理想的にはボトル入り飲料水として輸送されるのではなく、浄水設備によって供給されるべきです。浄水設備では 3,000 から 75,000 リットル/日、すなわち 200 から 5,000 人分の水を生産でき、廃棄物の問題を生じません。
- 現地による問題解決
可能な限り、現地の人々の能力を活用・強化しなければなりません。

人道支援活動を行う上でもう一つの重要な指針は、「災害救援における国際赤十字・赤新月運動および非政府組織（NGOs）のための**行動規範**」である。これは、現在 620 を超える団体が署名し、それぞれが自主的に課している規範である。

- 人道的見地からなすべきことを第一に考える。
- 援助は、それを受ける人々の人種、信条あるいは国籍に関係なく、またいかなる差別もなしに行われる。援助の優先度はその必要性に基づいてのみ決定される。
- 援助は特定の政治的または宗教的立場の拡大手段として利用されてはならない。
- 我々は、政府による外交政策の手段として行動することがないように努める。
- 我々は文化と慣習を尊重する。
- 我々は、地元の対応能力に基づいて災害救援活動を行うよう努める。
- 援助活動による受益者が緊急援助の運営に参加できるような方策をたてる必要がある。
- 救援は、基本的ニーズを充たすと同時に、将来の災害に対する脆弱性をも軽減させることに向けられなければならない。
- 我々は、援助の対象となる人々と、我々に寄付をしていただく人々の双方に対して責任を有する。
- 我々の行う情報、広報、宣伝活動においては、災害による被災者を希望を失った存在としてではなく、尊厳ある人間として取り扱うものとする。

多くの人道支援機関が自らの組織の行動規範をこれらの原則に適合させている。職員及び契約企業にはその規範を遵守することが求められている。

1.5 人道活動と国際法

人道活動に関連する国際法には、国際人道法（IHL）、国際人権法、難民法がある。自然災害には、世界各地の法律、条約、規則が数多くあります。（国際的な災害救援と初期復旧支援の国内での促進と規制のための）IDRL ガイドラインは、国際的な救援の受入れの観点から、各国政府による災害対処法制の改善を支援し、より良好な調整とその質を確保することを意図している。

国際人道法（IHL）は武力紛争を規制する法律である。その最も重要な法として**ジュネーブ条約**と**ハーグ条約**がある。武力紛争における一連の規則についての発想の源泉は人道主義であった。「戦争においても規則は適用される。戦争でさえ、戦闘のすべての手段と方法を正当化するものではない」。ジュネーブ条約は、戦闘員と非戦闘員の区別を導入し、戦闘行為に参加していない、あるいはもはや参加しなくなった個人の保護を促進した（これには文民、傷者・病者・難船者、衛生施設及び要員、捕虜などの保護も含

まれる。)。196 カ国がこの条約の調印国となっている。

ジュネーブ第4条約は、**占領国**による占領地域住民に対する責任として、住民の生存に不可欠な食料、医療その他の必需品(第55条-60)の提供などを規定している。基本的な考え方として、これらのサービスの提供は文民アクターを通じて行うこととなる。国際的な武力紛争(第一議定書)及び非国際的な武力紛争(第二議定書)の犠牲者の保護に関する1977年の**追加議定書**は、文民の保護、救済要員の地位、保護及び救援団体のアクセスに関する規定を含んでいる。

国際人権法が武力紛争の場合にのみ適用される一方で、国際人権法は普遍的である。人権に関し拘束力を持つほとんどの法律文書の基底をなすものが、**世界人権宣言**(国連総会1948)である。多くの人道支援アクターはその活動の基礎を人権アプローチにしている。非政府組織(NGO)は、しばしば人道救済組織と人権擁護組織の双方の立場で活動している。



「国連人権アップ・フロント行動計画」は、人権に則り、国際人権・人道法違反を予防・対処することで、国連がどこにおいても人々を保護する規範的責務を強調しています。(IASC, Centrality of Protection)

難民法は、難民の権利と保護を扱う国際法の一部門である。難民法は、国際人権法や人道法と関連しつつも、区別して取り扱われている。



難民とは、人が国際的に認められた国境を越えた場合にのみ適用される法律用語です。

元の居住地を離れることを余儀なくされた人々が、引き続き国内にとどまっている場合、彼らは国内避難民(IDP)と呼ばれます。これは、武力紛争、暴力が蔓延した状況、人権侵害又は自然災害の結果として生じるものです。

重要ポイント:人道活動とは何か?

- 人道活動は、人道性、中立、公平、活動における独立という人道原則に導かれる。
- 原則に基づく人道活動は、人道支援アクターが妨害を受けたり脅威にさらされることなく活動できる環境を作り出す。このような環境を人道スペースという。
- 人道活動は所要に基づくものであり、決して政治的・軍事的目的の手段として利用され、またはそのように見られてはならない。
- 人道活動は害を与えるものであってはならない。人道支援アクターは、世界基準を遵守し、全ての事業を現地の状況に適合させることで、この原則を確保する。
- 人道危機の影響を受けた人々に援助を提供する一義的な責任は、被災国にある。国際的人道支援は、被災国政府の同意を得た場合にのみ提供される。

II 人道支援の生態系

人道支援を提供する一義的な責任は被災国にある。緊急事態における**初動の対応**は、被災した人々自身と地域社会、地方組織、国の**治安機関**や**軍**を含む国の政府機関が行う。被災国の責任と主権に関する基本的な原則によれば、国際的な人道支援アクターは、**被災国からの要請または同意**によってのみ危機に対応する。

国際人道コミュニティは、特定の加入資格者を伴うような正式に設置されたシステムではなく、それぞれ異なる役割と理念をもつ、数多くの人道支援機関から構成されている。それには次のものが含まれる。

- 地域機構を含む国際機関（IO）
- 非政府組織（NGO）
- 国際赤十字・赤新月運動（RCRC 運動）。
- 政府及び政府機関

人道支援機関は、資金調達、後方支援又は技術支援のために民営部門と協力する場合がある。



援助物資の配布を行う外国の軍隊は、それが国際人道法の下での義務を履行する場合であれ、広い意味での安定化任務の一部として極限状況下で被災者に援助を提供する場合であれ、人道活動を支援する場合であれ、人道支援アクターとはみなされません。たとえ人道上の業務に従事し、支援していたとしても、軍は政府の外交政策の一つの道具であり、それ故に中立・公平とは見られないのです。人道と政治・軍事の目標の区別は自明ではなく、少なくとも不明瞭であり、軍の部隊が一般市民から主要な人道活動者として認識されていないことは間違いありません。

災害対応に派遣される軍隊の数が増加していることを踏まえ、人道支援組織は援助の政治化とそれに伴う原則に基づく人道活動への悪影響を危惧しています。IASC は、重要な考慮事項を「民軍関係に関する IASC 参考資料 (IASC Reference Paper on Civil-Military Relations)」の中で詳しく述べています。V.1 を参照してください。

II.1 国際機関

世界食糧計画（WFP）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連児童基金（UNICEF）、世界保健機関（WHO）、国連開発計画（UNDP）など、多くの国連の機関・基金・計画が人道支援と開発援助のそれぞれの分野で専門性をもち、さらに多くが緊急事態への対応に直接的又は間接的に関与している。

国連人道問題調整事務所（OCHA）は、国連事務局の一部であり、緊急事態への一貫した対応を確保するため、人道支援アクターをまとめる責任を負っている。OCHA は、災害の規模が国の能力を上回る場合、各国政府による国際的な支援の活用を手助けしている。OCHA は**人道活動の調整**を先導するが、特定の災害への対応では一難民危機の際には UNHCR といったように一、専門性をもつ組織がこの役割を担うこともある。

国連システムに関連して人道支援に積極的に活動するその他の**国際機関**（IO）として、

国際移住機関（IOM）や世界銀行などがある。

欧州連合(EU)、アフリカ連合(AU)、東南アジア諸国連合(ASEAN)、西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）などの**地域機構**は、人道支援においてますます重要な役割を果たすようになっている。それらは主要な資金提供者であるとともに、災害対応における地域協力を確保し、加盟国の間で平素からの備えを増進させている。

II.2 非政府組織

非政府組織（NGO）とは、いずれの政府の一部、あるいはそれに付属せず、また、営利目的企業でもないものをいう。その多くは市民によって設立・構成されており、ボランティアとして活動する場合が多い。NGO という用語は通常、より広範な社会的または人道的目的を追求する組織にのみ使用され、政治組織はあてはまらない。組織の主たる目的が市民権や民主主義などの拡充にある場合、しばしば市民社会組織（CSO）と呼ばれるが、この用語は排他的なものではない。

NGO は、地域、国、国際レベルで存在し、それぞれ異なる負託と動機を持っており、例えば、信仰もしくは何らかの目的、様々な課題に基づいている場合もある。緊急事態においては、地元の教会のように、他に本来の目標や負託をもつ多くの組織も人道支援を提供する。現地の組織で制度的な法的地位をもたないものは、**地域社会組織（CBO）**と呼ばれる。

多くの NGO は人道支援と長期にわたる開発援助の両方に取り組んでいる。NGO には、多くの場合、緊急事態の発生時すでに国内に所在し、協力関係やネットワークを確立しているという利点がある。短期的な救済活動から長期的な開発援助への移行の中で NGO は欠くことのできない役割を果たす。国際 NGO は、しばしば現地の専門家やトレーナーの能力強化の活動を行い、外部支援への現地の依存を低下させる。かなりの数の NGO が人権の擁護と監視に積極的に取り組んでいる。

NGO は、活動上の独立性を維持するために、政府や政府間機関、国連機関のほか、民間の個人や団体、企業など、多様な資金源から活動資金を調達している。

状況によっては、現地に関する知識やネットワークをもつ、現地や国内の NGO の方が被災者にアクセスしやすい。救援活動では、現地のパートナーである NGO に業務が再委託されたり、それらと共同で実施される場合がある。

すべてではないが、多くの NGO が、クラスター制度やその他の調整メカニズムを通じて国際人道コミュニティと連携し(III 章も参照)、国のレベルでは、国内または国際的な **NGO コンソーシアム（連合体）** がそれらを代表する場合が多い。



大規模な NGO や NGO 連合体の多くは、軍隊との関与の是非またその要領について独自の基準や方針を定めています。

II.3 赤十字・赤新月運動

国際赤十字・赤新月運動 (RCRC Movement) は、世界でも最大の人道支援ネットワークである。この組織は、政府機関でも NGO でもない、別個の主体で構成されている。それぞれの構成主体は、ジュネーブ諸条約、RCRC 運動規程及びジュネーブ諸条約締約国 196 カ国の国内法に基づき、それぞれ独自の法的基盤と役割を有している。

赤十字国際委員会 (ICRC) の人道上の使命は、武力紛争やその他の暴力事態において、被害者の生命と尊厳を守り、彼らに援助を提供することある。ICRC はまた、人道法と普遍的な人道原則を促進・強化することで、苦難を防ぐための努力をしている。そのため ICRC は、政府や武装組織、反政府武装勢力と直接対応し、国際人道法の遵守と尊重を促進する。ICRC の活動には、武力紛争やその他の暴力事態によって分断された家族関係の回復、捕虜や紛争中に収容された民間人の訪問、人道支援(例えば、医療、水、衛生)の提供などが含まれる。ICRC は、その特別な負託と人道上の使命により、すべての紛争当事者と支援を必要とする人々にアクセスするために、厳格な中立性、公平性、独立性を必要としている。ICRC は、人道調整機関に対しオブザーバー資格を有しているが、共同の意思決定には関与しない。

189 の**赤十字・赤新月社**は、人道分野における自国の「公的機関の補助者」(RCRC 運動規程第 4 条)として活動し、災害救援、保健、社会プログラムを含む様々なサービスを提供する。また、人道上の価値に対する意識を高め、自国で最も弱い立場にある人々のために発言し行動する。戦争中、各国協会等は被災した民間人を支援し、妥当な場合は軍の衛生業務を支援する。現地に関する知識と専門知識、地域社会へのアクセス、既存の社会資本を活用することで、迅速かつ効率的な活動が可能となる。そのため、多くの国では、彼らは重要な初動対応者であり、国際機関や NGO にとりかけがえのない協力者となっている。

国際赤十字・赤新月社連盟 (IFRC) は、平時における自然災害への RCRC の対応の中で主導的な役割を担う。この能力の中で、IFRC は災害状況に対する救助活動を調整・動員し、各国協会間の協力を促進し、世界レベルでそれらの協会を代表する。IFRC はまた、各国協会の組織開発と能力構築を促進している。



RCRC 運動は、7つの基本原則—人道、公平、中立、独立、奉仕、単一、世界性—によって結ばれています。

RCRC 運動の構成主体は、軍隊と特別な関係をもち、したがって、それぞれ独自の基準や方針を定めています。

IFRC は、III 章に述べる人道支援調整メカニズムの状況を把握し、また、これへの貢献を行う(例えば避難所クラスターを共同で主導するなど)。しかし、IFRC は自ら状況の評価を行うとともに、自然災害に対する緊急アピールを独自に発出する。

II.4 政府及び政府機関

政府は人道支援のための資金の大きな割合を拠出している。人道上の所要に対する資金提供者のアプローチは多様であり、次のようなものが含まれる。

- 被災国に対する直接物資の提供
- NGO や国際機関、RCRC 運動が実施するプロジェクトに直接資金を提供、または資金要請や事前に準備された基金に対し資金拠出
- 政府系援助機関（英国国際開発省（DFID）、米国海外災害援助局（OFDA）、韓国国際協力庁（KOICA）など）の人道支援専門家を現地に派遣
- 災害対応チーム、軍および民間防衛資産(MCDA)と部隊、例えば、スウェーデン市民緊急事態庁（MSB）、ドイツ連邦技術救援庁（THW）、カナダ災害支援対応チーム（DART）などを現地に派遣

資金援助を受けたプロジェクトの進捗状況を直接報告するために、欧州委員会人道援助・市民保護総局（ECHO）をはじめとする多くの資金提供者は、援助実施国に代表者を置く。主要な資金提供者として政府は人道支援活動に大きな影響力を持っている。人道調整メカニズムへの彼らの参加については議論のある問題であり、それぞれの状況に基づいて、国や事態ごとに様々な取り扱いがなされている。

重要ポイント: 人道支援の生態系

- 人道的コミュニティは多様であり、それぞれのアクターは、それぞれ動機や法的地位、負託、使命、方針をもっている。
- 国際アクターは各国の協力者と緊密に連携する。
- 人道支援アクターや NGO は、軍や国連との関与にそれぞれ異なる方針をもっている。
- RCRC 運動の構成主体である ICRC、IFRC、各国協会は、NGO や国際機関ではない。それらは、ジュネーブ条約、RCRC 運動規程及び国内法に基づいて、特殊な法的地位、役割、軍との関係性を有している。
- 政府は、被災国からの国際的な支援要請に対応するため、様々な選択肢と資産を有している。軍事的資産の展開はその一つではあるが、既定の方策ではない。

III 人道支援調整

国の政府は、自国の領域内における人道支援の提供とその調整に一義的責任を有する。災害の規模が被災国の対応能力を超える場合、政府は**国際的な支援を要請**することがある。到着する国際的な支援について被災国が調整する要領は非常に多様である。

ほとんどの国際人道支援機関は、次の 3 つのレベルで活動拠点と組織体制を整えている。

- 1) **全世界**又は戦略レベル（本部）。
- 2) 国又は**作戦**レベル（地域事務所及び各国事務所）
- 3) **地方**又は戦術レベル（現地事務所）。



「戦略的、作戦的、戦術的」といった用語は、人道コミュニティ内で異なるものを意味し、異なる方法で使用されています。活動を行う国では、現地事務所と国内での調整部署に「戦略的」な機能があります。また、それぞれレベルでは下位のレベルを「現場（field）レベル」と呼びます。これは、本部の目線ではすべてが「現場」であることを意味します。「作戦的」は、地方レベルの活動も含め、対象国におけるすべての活動に利用することがあります。

このガイドで、全世界レベルや作戦レベルという用語が使用されていますが、後者は対象国におけるすべての活動に関連する用語です。作戦レベルをさらに区分するため、必要に応じて、国レベル及び地方レベルという用語が用いられます。

人道支援調整は、民軍間の調整を含め、すべてのレベルで実施される。本手引きは作戦レベルに焦点をおいている。

国際社会への支援要請の時点で、NGO や国連機関の多くがすでに国内に所在しているか、少なくとも関連する地域事務所を持っている。既存の人間関係や基盤が存在し、**人道調整メカニズム**もすでに機能しているかもしれない。さらなる支援者も発災後 24 時間から数日のうちに到着するであろう。

OCHA は、全てのレベルで人道支援の調整を支援する重要な役割を果たしている。本章では、作戦レベルに焦点を当てながら、主要な人道支援調整ツールのいくつかを取り上げる。

III.1 国内における国連の調整

ある国に所在する国連の構成体は、単一の組織ではなく、それぞれがそれぞれの**本部**の指示を受けて活動する複数の国連の計画・基金・機関からなる。国連によるすべての開発援助活動に統一性と一貫性を確保するため、これらの組織は**国連カントリーチーム (UNCT)** を構成する。UNCT の議長は**常駐調整官 (RC)** である。RC は、国連事務総長に指名された、当該国における国連の最高位の代表者である。RC はその国の政府に対し、UNCT とともに国連を代表し、開発援助プログラムや新たな施策を調整する。

RC は全世界レベルへの結節点であり、国連開発業務調整事務所 (DOCO) を通じて

国連事務総長および国連開発計画（UNDP）総裁に報告する。UNDP 総裁は、また、全世界レベルで開発に取り組むすべての国連機関が参加する国連開発グループ（UNDG）（訳注）の議長を務める。

国連平和維持活動が国内で行われている場合、国連の最高位の代表は**事務総長特別代表（SRSG）**である。この場合、RC は**事務総長副特別代表（DSRSG）**となり、UNDP 総裁と SRSG の双方に報告を行う。

III.2 国内における人道支援調整

人道コミュニティは、国連機関以外の多くのアクター、例えばその他の国際機関や NGO で構成されている。したがって、人道調整メカニズムは自発的な合意であり、互いが予測可能で信頼できる協力者であること、格差と重複を避けること、対応の質と速度を向上させること、そして資源を結びつけるため、調整が不可欠であるという確信に基づいている。ほとんどの人道支援調整ツールは、**機関間常設委員会（IASC）**を通じて全世界レベルで開発されている。IASC は、国連機関のほか、常時招聘をうける機関－ICRC、IFRC、国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）、国連人口基金（UNFPA）、国内避難民の人権に関する国連特別報告者、世界銀行－を含む 18 の主要な人道支援機関で構成されている。NGO 連合体も基本的に常時招聘されている。IASC では、人道問題担当国連事務次長兼国連人道問題調整事務所の長でもある**緊急救援調整官（ERC）**が議長を務める。**人道支援のリーダーシップ**に指揮・統制の関係はなく、あくまで合意に基づいている。

国際的な人道支援が求められる場合、ERC は IASC と協議の上、その国に対する**人道調整官（HC）**を任命する。HC は、すべての人道問題に関し ERC に対して責任を負う。HC は、作戦レベルと全世界レベルとの結節点であり、その国に所在する国連および非国連の主要な人道支援機関をとりまとめる**人道カントリーチーム（HCT）**を主宰する（下記参照）。HC は、国際的な援助の場合に人道支援の調整を主導する（被災国政府の責任に影響を与えるものではない。）。HC の行う業務には、次のようなものがある。

- 当該国政府に対し人道コミュニティを代表し、原則に基づく人道活動を提言する。
- クラスター間の調整を監督し、分野横断的な問題への一体的対応を図る。
- ERC と IASC に対し国のレベルでどのクラスターを活用するかを提案し、クラスターの主導機関を指定するとともに、地方レベルでのクラスター方式の実施を確保する。



HC には、被災国の同意を得て、軍及び民間防衛資産（MCDA）の利用に関する要請及びその承認を行う責任があります。HC は、MCDA の効果的な利用と一貫性のある取り組みを確保するため、その国特有の民軍調整メカニズムと指針を整備します。また、HC は、MCDA の司令官とともに、人道支援活動を支援する部隊の活動要領を定期的に見直し、この点に関し助言と指導を行います。

HC の職務を独立したものにする다면、**常駐調整官 (RC)** がその職務を引き受けて、**常駐調整官兼人道調整官 (RC/HC)** とすることもある。**RC/HC** は、HCT と UNCT の間に補完性を確保する責任を持つ。HCT と UNCT は共存し、相互に取って代わるものではない。RC/HC は両方のカントリーチームを主宰し、最高位の国連代表であると同時に人道コミュニティの代表者でもある。

国連平和維持活動が存在し、RC が HC の役割を担う場合、国連事務総長副特別代表 (DSRSG) と RC/HC の 3 つの職務を兼ねる存在 (**a triple-hatted DSRSG/RC/HC function**) が創られる。これは何らかの摩擦を生む可能性を秘めている。DSRSG は、平和維持を含む国連のすべての活動について事務総長に対して責任を負う DSRSG の指示を受ける。HC は、HCT を主宰するが、そこには NGO が多く参加する。HCT と NGO は、広義の意味での平和維持活動の任務からは独立して、異なった活動を行うことが多い。

状況によっては、独立した HC の役職を維持して国連ミッションに統合しない決定がなされることがある。



ある国に展開する際には、指導者層の配置・関係、特に HC が独立した職務か、国連ミッションに統合されているのか、理解しておくことが重要です。このことは、平和維持活動の軍司令官との関係にも影響を及ぼします。

人道カントリーチーム (HCT) は、HC のリーダーシップの下、その国における人道調整の中心的存在である。HCT は、その国の中で人道支援活動を行い、人道原則に誓約し、調整の枠組みに参加する組織で構成される。その中には、国連機関、それぞれの負託事項に従う NGO、そして RCRC 運動の構成主体 (図 1 参照) が含まれる。HCT の規模は、効果的な意思決定を可能にする範囲に制限される。参加資格の主な基準は、活動上の関連性である。参加者は、それぞれの機関の最高レベルの代表者 (国別代表又はそれ相当) であるとともに、その機関が主導する分野別クラスター (III. 4 を参照) を代表する。

HCT は、人道支援活動がよく調整され、原則に基づき、時宜を得た、効果的かつ効率的なものとなるよう図るとともに、長期的な復興に貢献する。HCT はまた平素からの備えを促す活動を行うこともある。**HCT は、それ自体が、究極的に、支援を必要としている人々に対して責任を負っている。**可能な場合はいつでも、HCT は、国や地方当局を支援し、その調整の下で活動する。HCT の主な責任は次のとおりである。

- 共通の戦略的課題について合意し、共通の目標と優先事項を設定し、**戦略計画**を策定する。
- **クラスター方式**とクラスターの主導機関(III. 4 を参照)を提示する。
- クラスター主導機関に指針を付与し、**資源動員**メカニズムを立ち上げ、そして、

国内の人道支援準備基金からの資源配分について HC に助言する。

- 共通の活動手続（**武装護衛の使用**や**武装組織との協力**に関する**国別の指針**を含む。）について合意する。
- 人道原則の遵守を促進し、**共同の方針と戦略**を採択する。

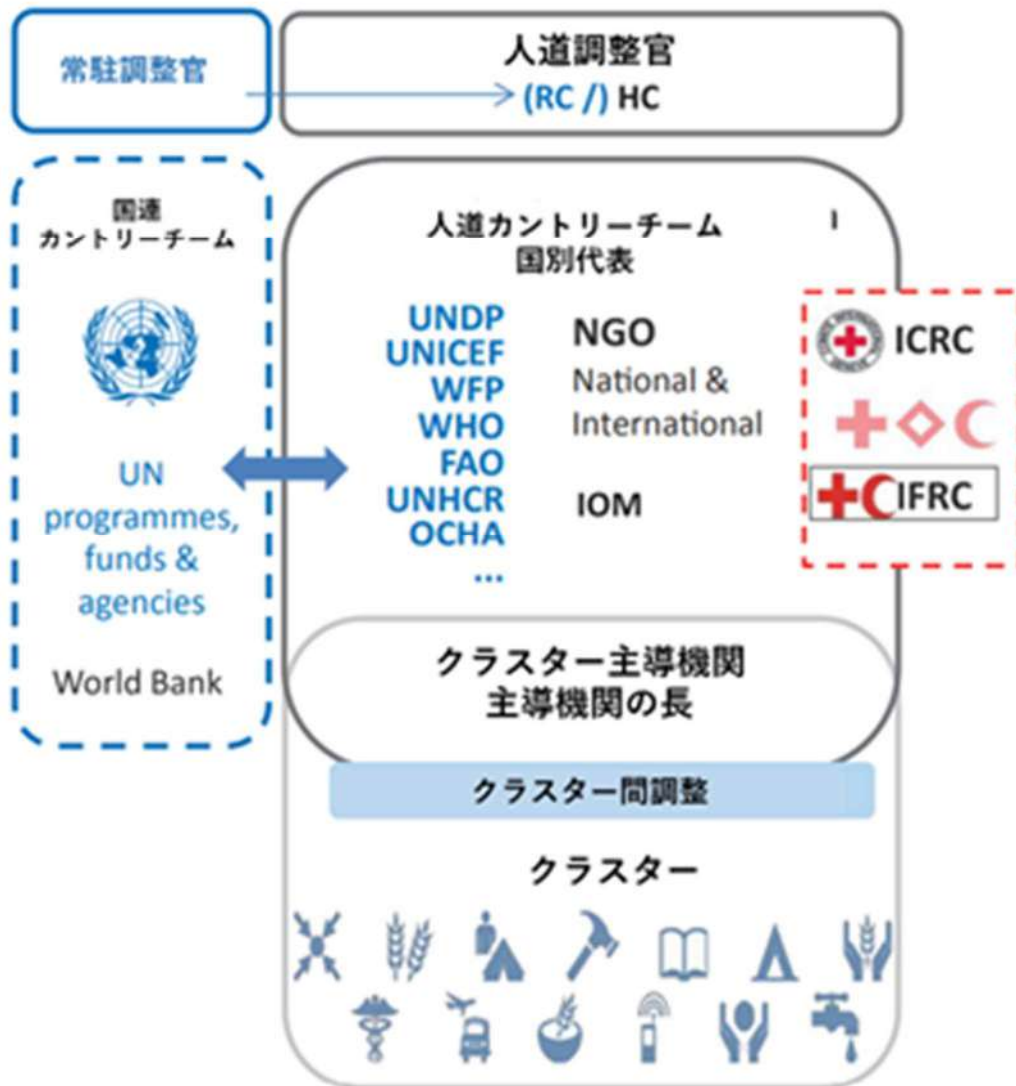


図 1 人道カントリーチームの構成

III.3 人道支援調整における OCHA の役割

OCHA は国連事務局の一部であり、災害の規模が国の能力を超えた場合に、各国政府が国際社会の支援を結集することを支援する。OCHA の 5 つの中核的機能は以下の通りである。

調整：OCHA は、HC、HCT、クラスター会合、クラスター間調整(III.4 参照)やその他のツール (III.5 に記載) を含む多様な調整メカニズムを支援するとともに、人道支援計画サイクル (III.6 に記載) をすべての段階で支援する。

政策策定：OCHA は、主要な人道問題に対する統一かつ協調的なアプローチを確保するため、(国別の) 方針を起草する。

啓発・理解促進活動：OCHA は、被災した人々になり代わり、公然に、または政府との「静かな外交」を通じ、あるいは武装勢力との交渉を通じて、重要なメッセージを発信し、人道原則の尊重と指示を確保する。

情報管理：OCHA は、状況に関する情報を収集、分析、関連する様々な組織間で共有するとともに、視覚的な情報資料や報告書として提供する。

人道支援への資金調達：OCHA は、共同資源動員メカニズムと準備基金を管理する。



OCHA 国別事務所は情報の交差点であり、人道コミュニティとの重要な窓口となります。国連人道民軍調整 (UN-CMCoord) は OCHA の調整任務の重要な部分であり、UN-CMCoord 担当官は OCHA の職員です。VI 章も参照してください。

III.4 クラスター方式

クラスター方式は、人道コミュニティの主要な機能調整メカニズムである。この方式は、人道支援の複数の分野 (セクター) に対応し、人道対応の格差を防止するとともに、一貫性ある対応の確保を可能とする。クラスターとは、特定の分野で活動する人道支援組織を分類したものである。

全世界レベルでは 11 のクラスターが存在 (図 2 を参照) し、作戦レベルでは、必要に応じていくつかのクラスターが立ち上げられる。全世界レベルのクラスターは、対象国の特有のニーズに合わせて統合又は更に細分化し、必要に応じて作戦レベルから地方レベルまで設定される。クラスターの起動は期限付きであり、対象国の同意の下に HC と HCT が合意し、ERC と IASC を通じて世界レベルで承認される。

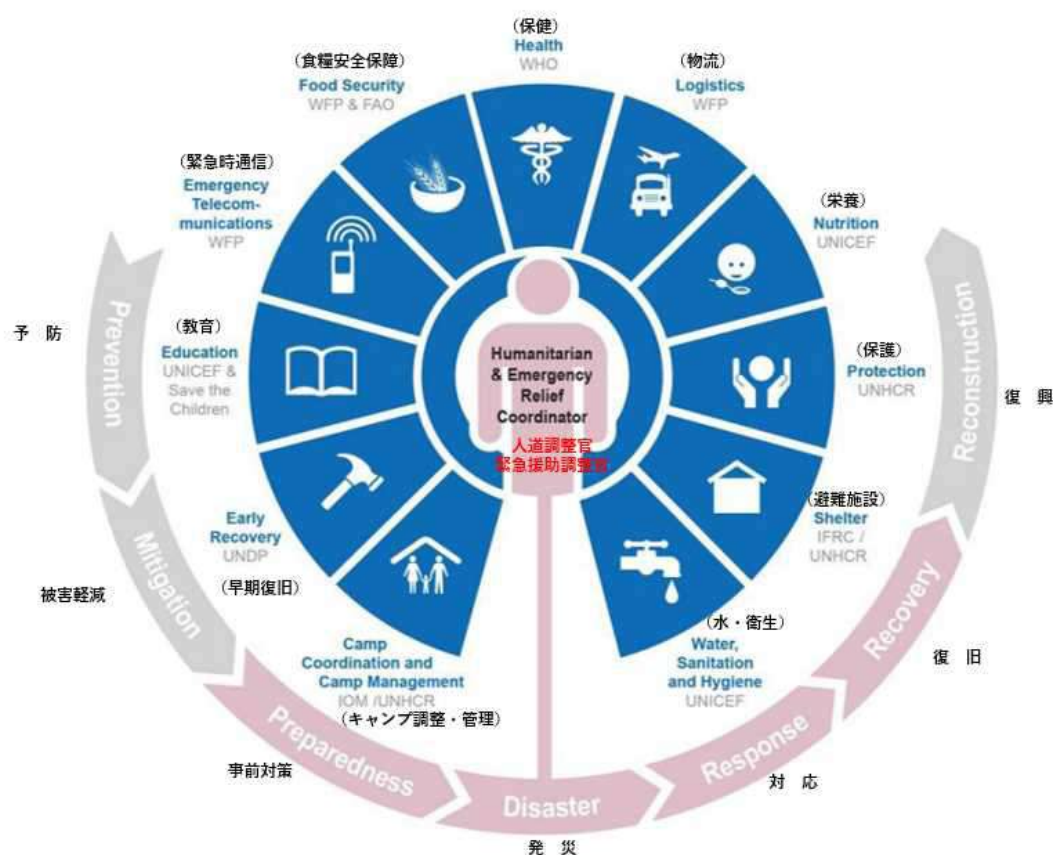


図 2 全世界レベルのクラスターとその主導機関

クラスターは、主に**定期会合**や**作業部会**を通じて活動し、それぞれに**主導機関**が一つ（二つとする選択肢もある）が存在する。図 2 は全世界レベルでの主導機関を示している。作戦レベルではそれぞれの国で異なる場合がある。



クラスターは、指揮・統制の機構ではありません。活動は合意、協力及び情報共有を通じて確認されます。そして、状況を明確に把握し、所要に対応するための資源の優先順位を明確にし、活動の重複を回避します。同様に、クラスターのリーダーシップには指揮・統制の機能は含まれません。

クラスターは、事業の調整・実施・監視及び共同での**所要把握**と現場との**格差分析**に実施により、人道支援の提供を支援する。また、クラスターは、部門別計画と戦略策定を通じて、HC/HCT 行う戦略的な意思決定に情報を提供する。各クラスターから**クラスター間会合**に代表者が参加する。ジェンダー、心理・社会的支援と精神衛生、HIV/AIDS、早期復旧等、分野横断的な問題の多くは、個別のクラスターでは扱わず、クラスター間の機能として扱われる。



適切な場合には、クラスター調整会同の場に軍が招待されることがあります。調整は、（クラスター主導機関に配置される）クラスター調整官と二者間で行うことも、OCHA を通じて促進されるクラスター間調整の場で行うこともあります。

III.5 増強能力とその他の手段

突発的な自然災害や急速に悪化しつつある危機において、OCHA とその人道支援協力者は、対象国における対応・調整能力を迅速に強化するため、いくつかの手段を持っている。緊急事態の最初の数週間のうちに追加の職員を展開させるために、多様な緊急増強要員名簿を準備している。これらの要員は、その後、長期の配置要員と交替することとなる。増員要員は、本部、地域・国別事務所、外部の要員候補者、協力機関から派遣される。



人道民軍調整（UN-CMCoord）担当官は、必ずしも長期間その国に在るわけではありません。多くは第1次、第2次の増援とともに到着します。このため、最初の6か月で担当者が入れ替わる可能性があります。

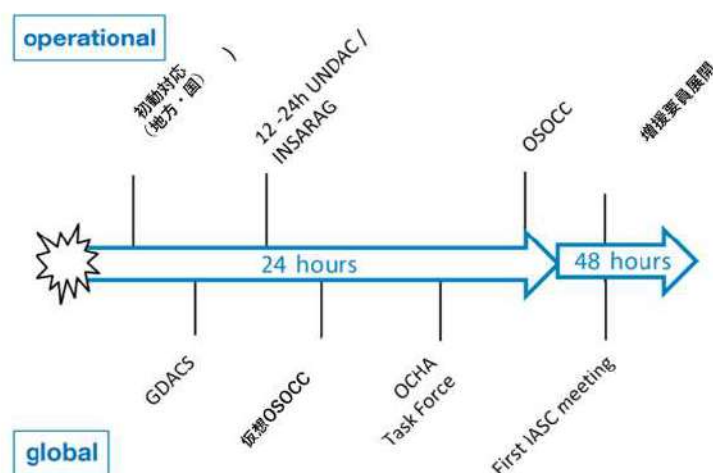


図 3 緊急事態発生後48時間のOCHAの活動

RC と被災国政府は、初動段階での災害の人的影響を評価し、来援する国際的な救援の調整を支援するため、**国連災害評価調整（UNDAC）** チームの派遣を要請することができる。UNDAC チームは、世界のどこにでも即時に（12-48 時間）派遣できる態勢をとっている。

現地活動調整センター（OSOCC） は、最初に到着する国際市街地搜索救助チームまたは UNDAC チームによって、災害発生後可及的速やかに設置される。これは、国際的な対応と被災国政府との結節点となる。災害後の最初の数時間から数日で、OSOCC は、国際人道支援機関の間で、**協力、調整、情報交換のための基盤**を提供する。

国際的支援を必要となるような大規模自然災害の発生後数分以内に、全地球災害警報・調整システム（GDACS）の加入者に対し自動的に警報が送られる。地震の赤警報は、世界各地に所在する市街地搜索救助チームとともに、**国際搜索救助諮問グループ（INSARAG）**のネットワークに自動的に警報を発する。

同時に、ウェブ上の**仮想 OSOCC**で、世界中の災害管理者の間で災害に関するリアルタイムな情報が交換される。通常、最初の情報交換には、最初の評価結果、（潜在的な）対応組織の連絡先詳細、衛星画像、状況の最新情報などが含まれる。

III.6 人道計画サイクル

人道計画サイクル（HPC）は、国際人道支援活動の共同管理プロセスである。すべての要素は、可能な限り、国及び地方の当局と協力し、かつ、これを支援する形で実施されなければならない。HC は、それぞれの段階での準備に着手し、事前に合意された基準に従って誰が何を行うかを調整する。

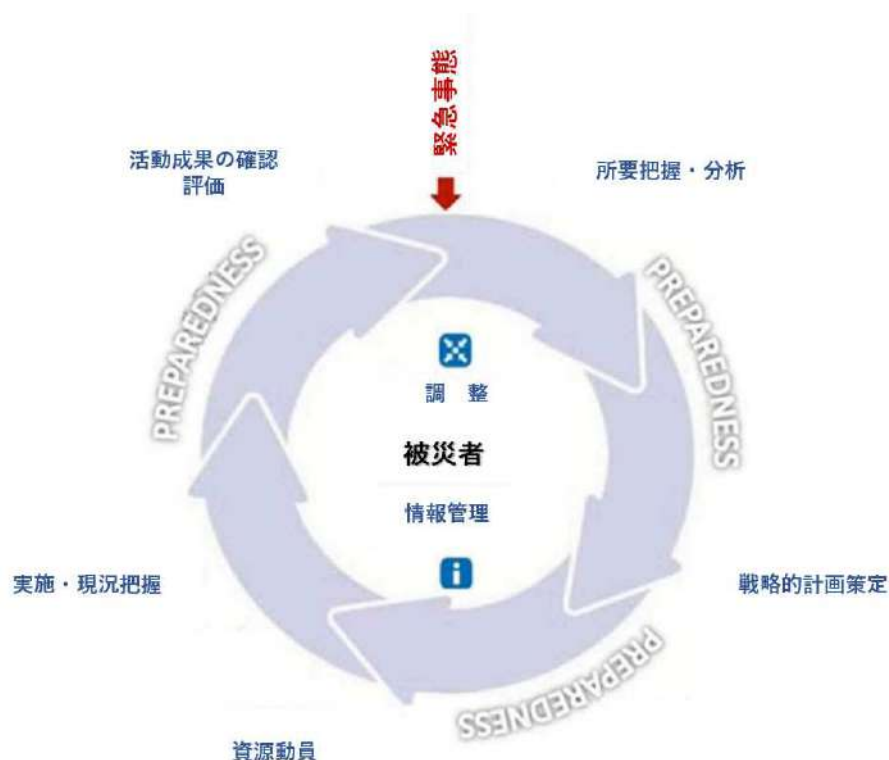


図 4 人道計画サイクル

- **事前対策**：国と人道機関は、可能な限り緊急事態の発生前から事前対策を行う。その中には、事態対応計画の策定、資源の事前配置、現地関係者の能力構築が含まれる。
- すべての分野に対し、**所要の把握と分析**を共同で行う。多くの人道支援アクターが

独自に把握している。しかし、すべての把握データを収集・比較し、相互に関連づけられなければならない。

- **戦略計画の策定**：複数の人道支援分野による合同での所要把握は、戦略的対応計画の策定につながる。これにより資源所要とその優先順位の大枠が明確となる。

- 資源の動員
- 実施、監視、説明責任
- 活動の見直しと評価
- **情報管理**：クラスターと HCT は、情報共有の重要な基盤である。OCHA はこれらの情報を収集し、状況報告書や地図、視覚資料の形で公開する。

それぞれの危機において、以下の情報資料が利用可能である。

- 定期人道状況報告 (**SitReps**) 当初 2 日に 1 回、その後月に 2 回
- **月間人道支援短信 (Humanitarian Bulletin)**
- マルチクラスター/セクター初度迅速評価 (**MIRA**) 14 日以内
- **人道支援所要概要 (HNO)** 30 日以内
- **戦略的対応計画 (SRP)** 又は行動計画 30 日以内
- **人道支援スナップショット**：人道支援アクター、地方当局の展開状況、所要、人口動態等すべての情報を 1 つの視覚資料にまとめたもの。



調整と協力：人道支援の用法では、「調整」とは、情報の交換、共同の方針と活動の合意及び個々の活動の調和を図ることを意味し、一方、「協力」はより緊密な連携を意味する概念で、活動と計画を共同で実施したり、相互に支援するような場合をいいます。これは、「調整」が、より緊密に連携する態度を表現する場合に用いられる軍での理解と異なるかもしれません。

重要ポイント:人道支援調整

- 人道支援調整には国連と非国連のアクターが含まれます。状況により、それが国連の調整メカニズムと密接に関連している場合もあれば、距離をおいている場合もあります。
- 人道支援調整への参加は任意であり、そのメカニズムに指揮統制は含みません。
- すべての NGO が人道支援調整メカニズムに参加するわけではありません。
- 人道支援におけるリーダーシップの概念は合意に基づくものです。その設定は、危機の状況と活動環境により異なります。
- 被災国は、災害の規模が国の能力を超える場合、国際救援の調整に関する支援を OCHA に要請する場合があります。
- クラスター方式は、特定の分野における人道支援組織間の役割分担を明確にし、情報と資源の協力と共有のための基盤となります。クラスター立ち上げの決定は、一般的な状況に応じて、国ごとに行われます。
- 情報管理は、支援の格差を埋め、重複を避けるために不可欠です。このデータを収集、分析、共有するため様々な手段が存在します。その成果物はインターネット上で一般に利用可能です。
- 人道支援組織は、基本的な計画管理手順を共同で実施するために調整を行います。その方法は「人道計画サイクル」に詳しく述べられています。
- クラスター主導機関の調整官、クラスター間調整官、OCHA 国別事務所と UN-CMCoord 担当官 (VI 章も参照) 及び人道調整官が、軍との調整窓口となります。
- 臨時で、あるいは特定の状況において、軍部隊の代表者が HCT またはクラスター会合に招待されることもあります。
- 仮想 OSOCC、reliefweb.int、humanitarianresponse.info、OCHA ウェブサイトにおいて情報が一般に公開されています。

IV 人道支援における安全確保メカニズム

救援活動従事者と救援組織は、国際人道法（IHL）と国内法によって保護される。紛争状況下でさえ、救援組織は自らを守るための武器を携行しない。何よりもまず、彼らは、IHL による保護とともに、救援組織に課された人道主義的な負託をすべての当事者が受け入れることに依拠している。

武装勢力の間の IHL に関する知識の欠如、中立・公平ではなく、一方の紛争当事者と手を組んでいると見なされている、犯罪行為、または単に活動環境の複雑さに関連して、安全へのリスクが引き起こされる。**人道原則**は、引き続き、人道活動とアクターに対する受容を全ての当事者から獲得し、**人道スペース**を創り出す上で鍵となるものである。同時に、安全上のリスク管理を適切に行うことで、多くのリスクを軽減できる。



人道スペースとは「人道支援の享受が紛争当事者への忠誠や支持を条件せず、軍事的及び政治的行動から独立した権利であるような、支援を行う上で好ましい環境」（IASC）をいいます。この中には、人道支援従事者及び人道支援の受領者が、嫌がらせや略奪の対象とならず、その安全と安心が確保されていることを含んでいます。

近年、救援活動従事者は、安全面で複雑な環境での活動を常に求められており、そこでは、一層強固なリスク管理体制と、より高いリスクの受入れの双方が必要とされている。

IV.1 安全管理へのアプローチ

人道支援機関は、安全上のリスクを管理し、残こされたリスクと支援の重要性との均衡を確保するため、多くのすぐれた実践例を編み出してきた。人道スペースとアクセスを創出し、容認できる水準で活動従事者の安全・安心を確保するため、多くの処置事項が存在する。これには、詳細な**現地に関する知識**に基づく包括的な**リスク評価**が含まれる。人命救助プログラムの重要性に対し、安全上のリスクを比較検討する過程を、「**プログラム重要性（Programme Criticality）**」という。

もし、人道支援アクターが中立・公平であると広く認識され、その人道上の使命が理解され、その存在と活動が負の影響を与えたり、現地の文化・慣習を侵害しないのならば、リスクの多くが**信頼と受容**によって軽減できる。人道活動がよりよい方向に状況を改善すると広く認識されるほど、地域社会による受入れは高まり、それに応じて人道活動従事者の安全・安心の向上に積極的に寄与することになる。

受容に基づくアプローチは、長期にわたる継続的な対話と協力関係に依存する。その中には、地域を取り巻く環境への知識と現地への適応、地域社会の参加を伴う意思疎通と協議、そして潜在する否定的な認識や脅威に対する綿密な把握が含まれる。現地のアクター、協力者、職員は、環境や脅威、可能性のある認識を理解し、人道上のメッセー

ジを伝えるする上で重要な役割を果たす。「害を与えない」という戦略もまた、人道支援プログラムに起因する現地での緊張を回避する上で重要である。

プログラムへの**現地の共同参画**や計画作成へのすべての集団の参画、例えば、IDP や難民キャンプへの人道支援の中に現地の地域社会の所要を含ませることや改善すべき構成要素の中に現地雇用や生計手段の確保を含ませることなどは、良好な実践事例である。

交渉によるアクセス：被災地への人道支援のアクセスは、全般的な治安の悪化や敵対行為の継続、インフラの欠如、あるいは地域を支配するアクターによる制限などにより制約される。人道コミュニティは、アクセスを提供し、制限し、あるいはこれに影響を及ぼすすべてのアクター、例えば全ての紛争当事者、政府、地方当局と地域社会、地方の治安関係機関、軍や国以外の武装勢力との間で定期的に連絡を取り合うことを追求する。



人道アクセスは、危機により被害を受けた人々に対し人道支援者が手を差し伸べる能力と、同時に被害を受けた人々が人道的サービスにアクセスできる能力に関係します。

アクセスの交渉では人道支援への受容を高めることを追求する。これは特に、人道原則の普及促進、IHL への意識啓発、関係当事者との特定の取り決めの確立等を通じて行う。このための措置には、ある地域での軍事行動と人道活動の**競合回避**、「**静穏の日**」の設定、現地治安機関による**地域の治安**の確保、人道的な「一時的停戦」や「回廊」の設置、妨害を受けない検問所の通過などが含まれる。

低露出アプローチ：リスクの高い状況では、受け入れを確保することが極めて困難な場合があり、他の適切なリスク管理措置を伴う必要がある。例えば、集団や組織が国際的な人道対応の一部にイデオロギー的に反発している場合、人道活動従事者が直接標的にされることがある。このような場合、低露出アプローチとして、車両表示の除去、組織標章の非装着、現地の車両や看板のない事務所の使用、または所属組織が特定される会合や事務所への集合の回避などの処置がとられる。

遠隔支援：特定の状況下では、国際職員や国内の他地域から職員、または特定の国籍の職員へのリスクが一段と高いことがある。このような場合には、固定的な現地採用職員の配置や地域に根ざした組織やボランティアに対する現地での能力開発の活用が検討される。すべての職員へのリスクが一様に高い場合、物資の代替として現金やクーポン券を配布することの他、完全な形で遠隔支援－地域社会自ら活動を実施し、訪問やインターネットを介して活動の監督－が検討すべき方策となる。

抑止措置とは、脅威を抑止するためにこれに対抗する脅威を相手に提示する措置と定義され、**活動を停止**する前に検討される**最終手段**である。

V章では、どのような状況と条件の下で武装防護が検討されるか、軍とのつながりがどのように確立されるか、そしてこれらのつながりを確立する上での UN-CMCoord の役割について解説している。

IV.2 国連システムにおける安全確保

人道活動者の安全確保に関する一義的な責任は**受入国の政府**にある。国連の内部的には、**指定職員 (DO)** が、国連職員の安全確保に関して責任を負う。DO は、**RC (/HC) や SRSG** (III 章参照) など最高位の国連職員が別に指名される役職であり、**安全管理チーム (SMT)** の補佐をうける。SMT には、安全確保顧問／担当官と全国連機関の現地事務所の長、そして平和維持活動が展開している場合は、軍事・警察部門のそれぞれの長が参加している。

国連安全保安局 (DSS) は、安全管理システムでの指導力を発揮するとともに、システムへの運用上の支援と監督を提供する。DSS は、国連職員の安全を最大限確保しながら、最も安全かつ効率的な活動の実施を可能にすることを役割としている。また、DSS は SMT 会議の運営を促進する。

SMT は定期的に会合を開き、現地の国連（とその関連組織）職員の安全に関わる情報を交換するとともに、安全に関わる DO の意思決定を補佐している。SMT は、DSS が運営し、DO が主宰する。ここでは、国連職員と活動の安全に関連するすべての事項が議論の対象となる。

安全確保セルは、様々な国連機関や NGO の安全確保担当者からなる作業部会であり、SMT 会議に先立ち参集する。国際治安部隊の連絡官（CIMIC および警察）は、安全確保セルの計画業務への貢献、又は SMT での報告のために招聘されることがある。一方、通常、政府の治安機関が安全確保の会合に招かれることはない。これは、機微な情報が議論され、彼らの活動に密接に関わる場合があるためである。

セイビング・ライブズ・トゥギャザー (Saving Lives Together : SLT) の枠組みは、国際 NGO の代表者がオブザーバーとして SMT の会合に参加し、国連の安全管理システムと協力する機会を提供する。しかし、NGO はそれぞれの安全管理規則、仕組み、担当部署を有している。同様のことが RCRC 運動の各構成主体にも該当する。ICRC は独自の安全確保システムを持ち、IFRC は一つの国で活動するすべての各国赤十字社等に安全確保の枠組みを提供している。

重要ポイント: 人道支援における安全確保メカニズム

- 人道原則は重要：人道支援アクターが中立・公平であると広く認識されているならば、**信頼と受容**によって多くのリスクが軽減できます。
- **受容に基づくアプローチ**は、**人道スペース**を創造する上で最も重要な戦略です。
- 残される多くのリスクも、適切な安全上のリスク管理で軽減できます。
- 現地の知識、職員及び利害関係者が非常に重要です。
- 人道コミュニティは、**人道アクセス**を提供し、制限し、あるいはこれに影響を及ぼすすべてのアクターとの間で連絡を取り合います。
- 抑止措置は、活動を中止する前に検討される最終手段です。
- 人道活動者の安全に関する一義的な責任は、**受入国政府**が責任を負っています。
- **DSS** は、国連の安全管理システムでの指導力を発揮するとともに、システムへの運用上の支援と監督を提供します。
- **SMT** と **安全確保セル** は、国連の安全管理のための調整の基盤となります。
- 国連平和維持活動の軍事部門の長は SMT の一員であり、安全確保セルの会議に招聘されることがあります。
- 国連平和維持活動局、軍、武装集団とのつながりを確立する上で、国連 CMCoord の役割については VI 章で解説します。

V 支援活動における民軍の相互作用

人道支援アクターと軍事アクターとの間の相互作用の性質は、それぞれの活動の文脈により異なり、緊急事態の種類と展開している軍隊の任務次第である。人道支援の目的は、その背景や帰属に関係なく、危機の影響を受けたすべての人々の命を救い、人々の苦しみを軽減することである。軍との相互作用や共通の目標追求はその目的に実現に役立つかもしれない。しかし、それが、人道支援アクターの中立性、公平性、活動上の独立性、そして人道活動者が中立・公平であるという認識を損なうものであってはならない。

平時の自然災害においては、外国の軍隊は、人道活動者と同様の任務を帯びて救援活動の支援ために展開することがある。そこでは、人道支援と軍事の両アクターが**協力**して人命を救い、被災者を支援する。

不安定かつ複雑な作戦環境、また人道危機の原因が紛争に関連している場合には、両者の間の関係性と相互作用は異なるものとなる。このような環境には、軍事アクターは本質的に存在し、人道活動者と**活動（作戦）空間を共有**する。しかし、必ずしも活動（作戦）目標まで共有している訳ではない。相互の調整の必要性は、単に同じ活動（作戦）地域で共存している事実から生じるかもしれないし、**安全確保上の協力と人道支援アクターへの軍事的支援**の必要性、あるいは、とりわけ**文民の保護**に関連する人道支援と軍事双方の共通目標から生起するのかもしれない。

異なる発想－共通の目標：

お互いを一早く知り、お互いの使命や関心事項を理解することが大切です。文民であれ軍であれ、多くの組織は、他のアクターもその中で活動できる枠組みを完璧に提供することができます。



軍は、調整上の課題を解決するために、自らの内部資源に目を向ける傾向があります。軍の強みは、特に安全に関する状況認識能力と、さまざまなシナリオに対して計画する能力です。文民のアクターは、外部に目を向け、合意形成に焦点をおく傾向があります。彼らは新たに発生する所要に反応しますが、それが共同での計画策定において課題となるかもしれません。

民軍の相互作用は、多くの異なる運用環境において、相互に補完する助けとなり、適切な場合には互いに支援してともに活動し、あるいは単にお互いの活動の妨げにならないことに役立ちます。

人道支援における民軍の相互作用:重要な考慮事項

- 1 人道性、中立性、公平性
- 2 人道スペース:人道支援の享受が紛争当事者への忠誠や支持を条件せず、軍事的及び政治的行動から独立した権利であるような、支援を行う上で好ましい活動環境
- 3 差別のない必要性に基づく支援:人道支援は必要性のみに基づいて提供される。必要性の評価は、人道上の考慮以外、他のいかなる考慮から独立していなければならない。
- 4 弱い立場にある人々への人道アクセス:人道支援機関は、あらゆる分野で弱い立場にあるすべての人々へのアクセスを確保し、そのアクセスについてすべての紛争当事者と交渉する能力を維持する。軍との調整は、人道アクセスを促進し、その安全を確保し、持続的に維持するものであって、これを妨げるものであってはならない。
- 5 人道活動への認識:人道支援は政治的・軍事的な前提条件なしに行われる。民軍の調整は、人道支援機関がそれまで築いてきた地元のネットワークと信頼を損なうものであってはならない。
- 6 人道活動における民軍の区別:いかなる時も、戦闘員と IHL の下で攻撃からの保護を与えられている非戦闘員の間の明確な区別は維持される。軍事要員が自身を人道活動従事者のように見せることは慎まなければならない。そして、その逆もまた然りである。
- 7 人道支援における活動上の独立性:人道支援アクターは、人道活動の実施・監督に主導的役割を保持する。彼らは軍または軍事上の施策のために業務を遂行してはならない。彼らは自由に移動し、独立して評価を行い、自ら職員を選定し、必要性に基づいて援助の受益者を特定する。
- 8 人道支援要員の安全:人道支援組織が軍と結びついているといういかなる認識も、人道職員の安全と人道アクセスに悪影響を及ぼす可能性がある。
- 9 「害を与えない」:民軍調整も含め、人道活動が、援助を与えようとする人々に悪影響を与えるものであってはならない。救援活動に関わる軍との物理的な近接や関わりが、人道支援の受益者を危険にさらすこともある。
- 10 国際的な法的文書及び文化・慣習の尊重
- 11 紛争当事国の同意:特定の人道活動のために民軍調整が必要であると全ての紛争当事者が事前に認識し、合意し又はこれを認めた場合には、軍との協力により人道活動を損なうリスクを低減することができる。
- 12 軍事資源や軍の支援への依存を避ける。

V.1 活動空間の共有

対話はいかなる状況でも不可欠である。それは、軍事・人道支援の双方のアクターが緊密に協力する場合も、単に同じ活動空間で共存しているだけの場合も変わらない。人道支援における民軍相互作用の鍵は、情報共有、役割分担、共同の計画策定である。これらの要素は、文脈に応じて拡大あるいは縮小することがある。



図 5 活動のスペクトラム

軍と人道活動者の間の**情報共有**は直ちに行われるべきである。平時の自然災害において、情報共有は、共通の状況認識をもたらし、人道活動を支援するために利用可能な軍事資産の使用も含め、計画立案と意思決定を導く。複合緊急事態での情報共有は、人道支援従事者の安全と文民の保護に関連する部分に限定される。

いかなる状況においても、人道活動者が、現に進行中の武力紛争に関わる当事者に対し、他の当事者への戦術的優位を与え、あるいは文民を危険にさらす恐れのあるような情報を開示することはない。これは人道主義の原則への明確な違反であり、人道支援従事者を危険にさらすことになる。情報はすべての関係者と平等に共有される。このような情報には次のものが含まれる。

- **治安情報**：文民の安全及び地域の治安状況に関連する情報
- **人道活動の位置**：軍事作戦地域内に所在する人道活動職員と施設の位置座標
- **人道支援活動**：人道支援の計画と意図、その中には人道支援物資の車両輸送や空輸の時期も含む。これは、活動予定されている活動を調整して人道支援活動への偶発的な攻撃と矛盾する活動を避けるためである。

最近の複合緊急事態での良い実践例に、**競合防止のための人道通報システム（HNS 4 D）**の早期確立がある。これは、人道支援輸送車両や施設（V.3 も参照）の安全を確保するため必要な情報を共有する調整システムである。これには次のようなものが含まれる。

- 軍による爆撃地点及び軍事作戦中に使用された弾薬に関する**爆撃結果情報**の提供。これは人道支援活動と地雷対策活動の計画と優先順位付けに資するものである。
- **地雷対策活動**と**人口移動**に関する相互の情報

人道活動者が把握したすべてのデータはオンラインで共有され、人道調整システムを通じて救援活動が調整される。軍事アクターが独自に**救援活動**を行うならば、この情報は、

重複を避けるため、調整メカニズムを通じて調整・共有されるべきである。



インテリジェンスとインフォメーション：文民および人道支援アクターにとって、「インテリジェンス」とは、インフォメーションが軍事目的で使用される含みを持ちます。情報共有をインテリジェンスと呼ぶと、人道アクターを遠ざけてしまうかもしれません。

軍事アクターと人道支援アクター間の**役割分担**は、ほとんどが自然災害時に行われる。人道支援の優先事項（場所とクラスター/活動分野）は、人道調整メカニズムを通じて特定される。ここには、潜在的または実際の能力格差や物資・サービスの提供において緊要な時期の特定が含まれる。関連する全ての軍事活動は、理想的にはこのシステム内で調整され、特定された優先事項と合致し、人道支援活動を補完するものである。複合緊急事態では、特に文民保護の文脈で目前の人命救助にかかわる活動でない限り、民軍の役割分担は適用されない。

調整による計画策定は、繰り返すが、一に状況次第である。2013 年フィリピンで発生した台風ハイヤンのような自然災害では、軍事アクターと人道支援アクターがともに合同作戦センターに位置し、軍の幕僚が人道援助調整メカニズムに参加する。複合緊急事態では、安全対策、武装護衛、文民保護、または競合防止のための人道通報システムの面で、共同の計画策定がよりこれにあてはまる。

V.2 軍事資産の活用

軍隊は、限られた期間、特定の能力や特定の所要に対応する能力の要請に対応することで、人道活動に貴重な貢献を行うことができる。軍事能力の適切な展開には、文民の要員・手段によっていかにして支援活動を継続できるようにするかを明確にした出口戦略をもつべきである。



軍事資産は、多くの場合、限られた期間しか利用できません。利用の限界について、人道コミュニティや直接支援した組織に伝えておくことが重要です。

人道支援活動全体への支援を遂行するため、軍に実施が求められる役割は、以下のよう

- **インフラ支援**：人道支援活動を促進する全般的な支援であり、必ずしも被災者の目につく必要はなく、被災者の利益のみを目的としないもの。例えば、インフラの再構築、通信ネットワークの提供、飛行場の運用、気象情報の提供などがある。
- **間接的支援**：軍事要員が救援活動から少なくとも一步距離をおいた支援。文民要員のみが被災者と直接接触する一方で、軍の部隊・要員は、救援物資の輸送、キャンプや避難所の設営、地雷や武器の除去などにより活動を支援する。

- **直接的支援**：軍による救援物資やサービスの直接提供であり、救援物資の配布、医療の提供、人員の輸送、難民からの聞き取り、家族の所在確認など。

軍事アクターと人道支援アクターの区別を維持するために、軍事要員による直接的支援の提供は、平時にのみ、そして、文民による代替手段がない場合（「最後の手段」）にのみ行われるべきである。戦闘に従事する軍の部隊又はその資産は、原則として、どうしても必要とされる場所でのインフラ支援を除き、絶対に使用されてはならない。図6は、外国の軍事資産への要請またはその活用が適切かどうかを判断するのに役に立つ。「慎重に判断（Maybe）」とは、必要性や特定の活動の人命救助における側面、起こりうる負の影響を見極めて、人道コミュニティによって現場で判断しなければならない状況を示している。

軍の任務 人道活動	平時	平和・安全活動時		戦闘時
		平和維持	平和執行	
直接的支援	慎重に判断	慎重に判断	不適	不適
間接的支援	適	慎重に判断	慎重に判断	不適
インフラ支援	適	適	慎重に判断	慎重に判断

図6 それぞれの状況でどの種類の活動が適切か？

V.3 安全確保と人道アクセス

安全確保と人道アクセスは、民軍間の相互作用と対話における主要な分野である。この中には、人道アクセスと安全確保を支援するために行われる軍の行動と、そらを制限する軍の行動、その両方が含まれる。

人道アクセス—人道支援アクターが危機の影響を受けた人々に手を差し伸べる能力、および被災した人々が人道サービスにアクセスする能力—は、民軍の調整課題であるだけでなく、人道活動に適した状況を作り出すために政治の支援が必要とされる課題でもある。そして、それは全体的な治安情勢に依存する（IV章も参照）。

高リスク環境では、空港での統制や経路上の検問など、必要とされる安全対策が人道支援物資の輸送を遅らせ、援助提供の妨げとなる。人道アクセスへの制限や障害は、安

全確保上の努力を損なうことなく、最小限に抑制し、回避することができる。人道原則の遵守に十分留意しつつ、次のような措置が行われる。

- 予定されている人道支援者の移動を予め治安部隊に通知し、迅速な通過を可能にすること。
- 治安部隊は人道活動者に手順及び予期される待機時間を通知する。
- 競合防止のための人道通報システムの確立



競合防止対策：人道支援アクターと紛争当事者との連絡は、救援活動や支援物資輸送車両の位置や時間を伝達するために必要です。これは、軍事行動が、人道活動者の生命を危険にさらしたり、救援物資の通過や人道活動の実施を妨げたり、あるいは人道支援の受益者を危険にさらすようなことがないようにするためのものです。

IV 章で述べたような安全上のリスク管理措置によっては、救援活動従事者にとって受け入れ可能なレベルの安全と安心を確保できない場合、平和維持活動軍事部門による**人道活動に適した治安条件の提供**は、人道支援アクターからの大きな期待事項の一つとなる。しかし、人道支援アクターは、抑止措置と武装保護を、人命救助活動を中断せざるをえない前にとる**最終手段**と考えている。原則として人道物資の車両輸送に**武装護衛を使用しない**。この一般原則から逸脱する場合の最低要件は、IASC の武装護衛使用のための非拘束指針（VI.2 も参照）に定められている。

抑止措置と武装防護への代替策とよい実践例は、**地域警戒**を要請することである。これには、道路の「開放」や巡察、その地域への部隊配置（ただし、目立たず、車列に同行しない形で）、又は上空での飛行監視の提供などが含まれる。

「最終手段」とは？

民軍相互作用に関する人道コミュニティの様々な指針では、外国の軍事資産及び武装防護の活用を「最終手段」と考えています。つまり、軍事資産と護衛は、それが生命を脅かす危機的状況に対応する唯一の選択肢である場合、すなわち、利用可能な民間資産ではその必要性を満たすことができず、その活動に代わる手段がない場合にのみ使用されることを意味します。



外国の軍事資産は、能力、利用可能性、適時性の点で特有の利点を提供できます。この場合、それらは、一時的かつ期限付きで文民の能力を補完（代替ではなく）するものです。

代替策の有無は、国や活動によって異なり、時の経過とともに変わりえます。状況に応じて考慮すべきもう一つの側面は、軍と関連することで人道スペースがかなり縮小され、それが人道活動全体に受け入れがたい影響を及ぼすと考えられるかどうかです。

V.4 軍による民生支援と援助活動

軍は現地の地域社会を支援し、安定化・復興活動を行う。軍は、安定化任務又は対叛乱戦略の一環として、使命完遂に資するよう作戦を遂行する。

軍による**民生支援**は、部隊の必要性と任務（現地での受容、治安維持、情報収集など）に基づいて行われるものであり、人命救助や苦痛の緩和、人間としての尊厳の維持を唯一の目的として行う人道支援とは明確に異なる。軍の民生支援は条件付きであることが多く、任務の変更や部隊の移動に伴い停止する。受益者の決定は、ほとんどの場合、軍事上の考慮に基づく。人道支援は、すべての当事者の家族と支援者にも提供される。この中には軍事アクターが、敵交戦団体に帰属する、あるいはその協力者と見なすような人々を含んでいる。

任務や負託事項によっては、援助を行う軍の動機は、人命救助や苦痛の緩和という人道上の究極の目標と非常に近いが、同様であるかもしれない。とはいえ、これは人道支援アクターにとって非常に微妙な問題である。軍事アクターと人道支援アクターが同じような活動を行う場合、人道支援アクターが軍と直接的に協力していなかったとしても、その**区別**を維持することは非常に困難になる。

地元住民の目から見れば、軍事作戦と人道活動の差異は明白ではなく、軍事アクターと人道アクターの区別はなんとなくぼやけて見えるかもしれない。ある地域や国での活動が、別の地域や国での認識に大きな影響を与える可能性もある。境界の不明瞭化は、現地からの受容を促進するので、軍事的観点で積極的な影響をもたらすかもしれない。一方、人道活動者にとりこれは明らかに望ましい状況ではない。支援を受けた人々を危険にさらし、人道上の活動環境を著しく縮小させ、あるいは安全上の理由から人道活動の停止につながる可能性があるからである。

軍事と人道支援、それぞれのアクターと活動、とりわけ戦闘員と IHL の下で攻撃からの保護を与えられている非戦闘員の間に明確な区別を維持することは、軍事・人道支援両コミュニティの責任である。軍事要員が自身を人道活動従事者のように見せることは慎まなければならない。そして、その逆もまた然りである。

軍が援助や復興支援活動を行っているところで、これを「人道的」活動と称するべきではない。補完性を確保しつつ重複を避けるために、人道支援・開発援助アクターとの緊密な対話と調整が求められる。

V.5 文民の保護

保護は人道活動の基本である。武力紛争、自然災害、市民暴動、いずれに起因する人道危機であれ、暴力、強制、欠乏に対する人々の脆弱性は、彼らの生存と福祉に直接影響を及ぼす。人道支援アクターは、被災者が直面するリスクを最小化することを目指す。また、被災者の保護と福祉に一義的な責任を持つ国の当局（武力紛争の場合には紛争当事者）とも緊密に連携する。

武力紛争において、「**文民の保護**」とは、国際人道法、人権および難民法に基づき、武力紛争の影響から脆弱な人々を保護するために、国連、国家、および人道支援アクターによって策定された体系及び政策を指す。自然災害や複合緊急事態では、人道支援機

関は**保護**の課題に取り組み、一般的に最も脆弱な人々、多くは女性、子ども、高齢者、障害者に焦点を当てる。

文民の保護に関する軍事上・人道上の概念は、同じ法的基礎（特に IHL）をもっているが、人道支援アクターはこれよりかなり広い定義を用いている。

保護は、国際人道法、人権および難民法の関連規定にのっとり、個人の権利の完全な尊重を獲得することを目的としたすべての活動を包含する。（IASC）

保護は、法的責任、目的または活動とみなすことができる。保護を支援する人道活動は3つの段階に分けられる。

- 人々の権利や安全に対する脅威（例えば、性及びジェンダーに基づく暴力（SGBV）など）の影響を防止、阻止、緩和するために**対応する活動**であり、そのような虐待を控えるよう紛争当事者に提言すること、あるいは基本的な医療を提供することによる。
- 虐待ののち、人々の尊厳を回復し、十分な生活条件を確保するため**救済的対応**。例えば、SGBV の被害者が法的措置をとることを決心したときの法的支援など。
- **環境構築**は、個人の権利を尊重するような、社会的、文化的、制度的、法的環境を構築することを目的とする。これには、SGBV に対する法制の強化や、SGBV 関連事案の適切な取扱要領に関する警察の訓練などが含まれる。

UNHCR、UNICEF、国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）など、特定の国連機関には保護に関する具体的な権限がある。国連平和維持ミッションの大半は、身体的暴力の脅威にさらされている文民を保護するという具体的な任務も与えられている。

ICRC は独立した組織として、武力紛争の犠牲者に人道的保護と支援を提供するとともに、国際人道法の尊重と国内法における履行を促している。多くの NGO も保護活動を行っている。人道的緊急事態において、この分野における国連と NGO の活動は、**保護クラスター**を通じて調整される。

人道支援アクターは、情報の共有や啓発・理解促進活動、訓練を通じて、IHL の遵守を促進し、被災者が直面するリスクを低減するため、軍と関係をもつ。この中には、戦闘による文民への影響を軽減するための意識向上と対策、「害を及ぼさない」という概念と関連手法の促進が含まれる。

文民に対するリスクが高いとされる状況、特に軍事アクターが保護の任務を与えられている場合には、人道支援・軍事アクターは、文民への脅威に関し情報を共有する。人道支援アクターは、これらの地域の文民の安全を強化するため軍とともに提言し、人口移動や人道上の所要に関する情報の要求に対応する。

重要ポイント: 支援活動における民軍の相互作用

- 人道支援と軍の間対話はいかなる状況でも不可欠です。それは、軍事・人道支援の双方のアクターが緊密に協力する場合も、単に同じ活動空間で共存しているだけの場合も変わりません。
- 共有される情報の種類は、活動の文脈により異なります。人道活動者はいかなる状況においても、一方の紛争当事者に戦術的優位を与えたり、文民を危険にさらすような情報を共有することはない。
- 軍隊は、人命救助のための人道支援にとって不可欠な独自の能力を持っています。しかし、人道支援活動において軍隊と連携することによる潜在的な負の影響と、目の前の成果との間でバランスがとられなければなりません。
- 人道支援活動への軍による支援は、インフラ支援次いで間接的支援に限定されるべきです。軍事要員による直接的支援は例外です。
- 軍事的支援に対する人道支援側からの主要な要望は、複合緊急事態においては、文民の保護と人道活動者自身の安全確保に関することであり、自然災害においては物流支援に関することです。
- 文民保護の人道支援・軍事上の概念は、国際人道法において共通の基盤をもっています。人道支援上の保護の定義は、より広範であり、武力紛争の状況に限定されません。
- 人道的緊急事態において、国連と NGO の保護アクターの活動は、保護クラスターを通じて調整されます。
- 軍が保護の任務を与えられている場合、重要な情報を共有し、軍事的保護活動と人道的保護活動との間の補完性を確保するため、相互に連絡を行います。

VI 人道民軍調整

国連人道民軍調整 (UN-CMCoord) とは、人道的緊急事態での文民と軍の間における不可欠な対話と相互作用であり、人道原則を擁護・促進し、競合を避け、矛盾を最小限に抑え、適切な場合には共通の目標を追求するために必要なものである。その基本的な戦略は共存から協力にまで及ぶ。調整は共同の責任であり、連絡と共通の訓練によって促進される。

OCHA 緊急サービス部にある **民軍調整課 (CMCS)** は、人道民軍調整の国連システム内における担当部署として IASC によって設立され、人道的緊急事態での外国からの軍事資産の効果的かつ効率的な使用を確実にするとともに、民軍両アクター間の適切な接触を確保する。この任務により、CMCS は現地に展開して活動の支援を行うとともに、本部レベルでの民軍調整活動を実施して、国内及び国際社会のパートナーの事前対策と対応能力を強化している。この中には、指針の策定と監督、訓練の提供及びに人道危機への活動パートナーの能力強化のために開催されるワークショップ、会議、模擬演習への参加が含まれる。

UN-CMCoord は、軍事アクターのもつ、民軍連携 (CIMIC) や国連民軍連携 (UN-CIMIC) といった概念と混同すべきではありません。

- CIMIC の活動は、政治的・軍事的目標を支援するために実施されます (例：NATO CIMIC)。
- UN-CMCoord は人道原則を擁護し、促進することを目的とします。
- 国連平和維持活動の文脈での UN-CIMIC は、より広範な和平プロセスを支援するために実施されるもので、単に軍司令官の企図や人道上の目標を支援するために実施されているわけではありません。



UN-CMCoord が文民の人道上の機能であるのに対し、UN-CIMIC は国連平和維持活動における軍事司令部幕僚の機能です。

VI.1 UN-CMCoord の狙い

全ての状況にあてはまる万能な方策はない。UN-CMCoord は、急速に変化する環境の中で人道支援と軍事の両アクター間の相互作用をダイナミックに導くことを目指している。主要な目標は次のとおりである。

- 共同による対話、意思疎通、そして相互作用を改善する。
- 人道支援・軍事両アクターの独自性、機能及び役割について明確な区別を保つことにより、人道活動者の活動の自由を守ることに資する。
- 人道支援と軍事・武装アクター間の関係性を、活動の文脈に即して適切なものとする。
- 国連機関及びより広範な人道コミュニティ全体を通じて、一貫性があり矛盾のない人道支援のアプローチを促進する。
- 喫緊の人道上の所要への対応にあたり、文民の能力を容易には利用できない場合、

人道活動を支援する最終手段として外国の軍事資産の適時適切な活用を確保する。

- 救援活動の一体性を確保し、軍事・人道支援活動の重複を避ける。

UN-CMCoord 機能に関連する主要な業務は次のとおりである。

- 軍隊との対話を確立し、持続的に維持する。
- 軍その他の武装アクターとの間で、情報の交換や人道面での相互作用のためのメカニズムを確立する。
- 軍及び武装組織と人道コミュニティの間の交流に関し、状況に即した指針の作成とその普及を支援する。
- 軍隊の活動を把握し、確実にそれらが被災者や人道コミュニティに負の影響を及ぼすことがないようにする。
- 重要分野の調整において、交渉による問題解決を支援する。



UN-CMCoord の機能は、作戦レベルでは OCHA 人道問題担当官／UN-CMCoord 担当官によって実施されます。UN-CMCoord は共同の責任事項であり、人道原則を擁護・促進する上で不可欠な対話が、様々な組織の間で、それぞれのレベルで行われます。例えば、UNHCR と WFP は、保護と物流の問題をそれぞれの焦点として民軍調整担当者が配置されます。

VI.2 UN-CMCoord ガイドライン

これまでいくつかの包括的ガイドラインが検討され、人道コミュニティに対し軍との相互作用における方向性を付与する試みがなされてきた。その中では、それぞれのシナリオの中でどの程度の相互作用が適切であるかという点に着目してきた。また、これらのガイドラインは、加盟国やその他のアクターに対し、OCHA と ERC との緊密な協議の下、軍および民間防衛資産（MCDA）の適切な使用について慎重な検討を促すよう作成されたものであり、多様な利害関係者による人道・軍事調整に関する協議グループと IASC を通じて合意されてきた。

オスロ・ガイドラインでは、平時の自然・科学技術・環境上の緊急事態における MCDA の使用について、その原則と基準を扱っている。これは、国際的災害救援における、軍事資産及び専門技能の使用を明確な形にし、その有効性と効率性を改善するための基本的枠組みを確立している。その主要な考え方は次のとおりである。

- **最終手段**：喫緊の人道支援所要に対応するため、他に比較できる文民による代替手段がない場合に限り、外国からの MCDA は活用される。
- **補完性**：被災者の所要と利用可能な資源との間に認められた格差への対応にあたり、MCDA は既存の救済メカニズムを補完するものである。
- **無償**：外国からの MCDA の提供は無償で行われるべきものである。
- **区別**：人道活動を支援する MCDA は、他の軍事任務に従事するそれとの区別を明確に行う。

- **MCDA 依存の回避**：人道支援機関は軍事資源への依存に陥ることを避ける。加盟国には文民の能力強化への投資を促す。
- **時間的制限**：MCDA の使用には、その時間と規模に明確な限度を設け、出口戦略を示す。

複合緊急事態やリスクの高い環境では、人道活動の支援に外国の軍事資産を使用することで、人道支援活動の中立性、公平性、活動上の独立性に悪影響を及ぼすおそれがある。特に、関与する軍が紛争の当事者である場合にはその可能性が高い。追加的ないくつかのガイダンスでは、このような問題に取り組み、人道コミュニティのみならず、軍に対する手引きを示している。

「複合緊急事態における民軍関係」に関する **IASC 参考資料**では、民軍関係の主要な考慮事項を示している。

MCDA ガイドラインは、軍との対話と相互作用によって人道活動者の安全を確実に保持するとともに、被災者への人道アクセスをより確かなものにできるよう、「複合緊急事態における国連人道活動を支援するための軍事・民間防衛資産の活用」に関する指針を提供している。主要な考え方はオスロ・ガイドラインのものと同様であるが、いくつか追加的な考慮事項が含まれている。

- **役割の階層**：軍による支援は間接的支援とインフラ支援に焦点を当てる。軍の直接的支援は、軍事アクターと人道支援アクターの区別を損なわないよう、最終手段としてのみ提供されるべきである。
- **情報共有**：いかなる緊急事態においても、軍に与えられた任務にかかわらず、可能な限り適切な情報の相互共有のためのメカニズムを設定する。
- **連絡の必要性**：人道支援・軍事両アクター間の相互作用の程度にかかわらず、最低限の連絡は必要とされる。

IASC の「人道目的のための IASC の武装護衛使用のための非拘束指針」（**武装護衛ガイドライン**）では、人道支援アクターは武装護衛を使用しないという一般原則を強調している。そこでは、この一般原則から例外的に逸脱する場合の最低要件と、それとともに例外的な使用を行うための要請・準備のプロセスを規定している。

これらの包括的ガイドラインを基礎として、国レベルでは、軍と人道活動者の関係や外国の軍事資産と武装護衛の適切な使用に関して、**現地の文脈に即した指針や声明書**が作成される。これらの文書は、HCT によって合意・承認され、軍との相互作用に対する一貫性のあるアプローチをより確実なものとする。場合によっては、関係する軍事アクターがそのような文書に署名することもある。

VI.3 連絡・調整体制

人道支援・軍事両アクター間の接触を促すため、UN-CMCoord の戦略によって、異なる連絡の方式を用いることができる。どのような方式が適切で、受け入れ可能かつ実

行可能かは、事態の性質によって異なる。軍と関係している、あるいは軍と協力していると見なされることが、人道アクセスを妨げ、援助活動者を危険にさらしてしまうような環境では、調整の余地は狭まる。このような場合には、連絡担当者は露出を低く保ち、「中立的」な場所で会合する。

- 共同配置：平時の自然災害における標準的な接点
- 連絡要員の交換：必要性に基づき、それぞれの（戦略および作戦）レベルで、連絡要員を双方向または一方向で交換
- 連絡要員の訪問：同一の状況認識を得るため、情報の共有・更新・確認を行う連絡要員をもって相手方を定期的に訪問
- 代弁者：紛争状況での標準的な接点は、UN-CMCoord 担当者または第三者機関の連絡担当者を情報のルートまたは代弁者として使用することである。これにより、人道活動者が軍と協力しているかのように見られる可能性を著しく低減できる。

さらに、次のような調整基盤を通じ、これらの方式を補うことができる。

- OCHA 主導によるクラスター間調整は、軍が人道活動者と調整を行う最も一般的な機会である。
- クラスター調整（保健、保護、物流分野など）。自然災害時には、軍の連絡要員がクラスター会合に招かれることがある。
- 軍の代表者と安全確保セルとの間の連絡。
- 個々の人道支援機関と軍による相互の意思疎通

UN-CMCoord 担当部署は、人道支援・軍事両アクター間での最も適切な調整体制について、その決定・確立・維持を手助けする。UN-CMCoord 担当者は、軍事アクターの人道コミュニティへの入口として活動することができ、軍への支援要請の優先付けと妥当性の確認を行うとともに、国別ガイダンス（それが設定されている場合）との整合性を確保する。支援要請の大部分が安全確保に関するものである場合は、UN-CMCoord 担当部署を超えて、安全担当部署との間で強い結びつきが存在する。

図 7 は 2013 年のマリでの一例を示したもので、ここでは軍事アクター・人道支援アクターそれぞれの調整のため、民軍調整セルが設置されている。このセルには安全確保と物流のための調整窓口が含まれていた。

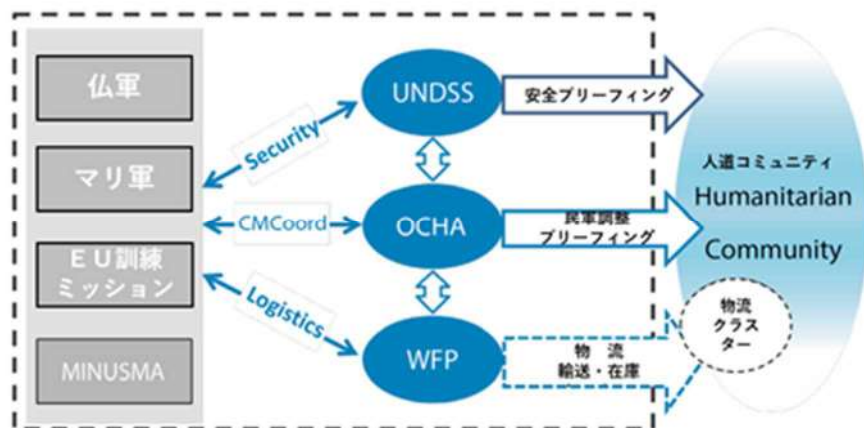


図 7 マリにおける「民軍調整セル」の一例（2013 年）

図 8 は、人道民軍調整の基盤とそれらがこれまで用いられた状況を示している。

UN-CMCoord 戦略	協力				共存
UN-CMCoord 連絡方式	共同配置 Co-location	連絡要員の交換 Liaison Exchange	訪問連絡 Liaison Visits	代弁者 Interlocutor	
軍の任務	平時 (災害事前対策・対応)	平和維持	平和執行	戦 闘	
人道民軍調整基盤	HuMOCC (人道・軍活動調整構想)	UN-CMCoord Cell			
		UN-CMCoord Working Group			
		Civil-Military Advisory Group (CMAG)			
		UN-CMCoord Forum			
主 要 サービス	- 被災国政府支援 - 情報共有、役割分担、計画策定 - 共通の状況認識 - クラスターを通じ、人道上の優先事項、能力格差に対する支援のため、適切な軍事資産の活用 - 記録・報告	- 人道支援活動（安全、治安、アクセス、物流、通信、文民の保護等）に関する共通の状況認識のための情報共有 - 競合防止のための人道通報システム - 一貫性があり、矛盾のない武装護衛の使用（不使用）に関する戦略 - 人道活動を支援するため、軍事資産（国連平和維持活動も含む。）の使用に関して一貫性があり、矛盾のない方策 - 訓練、研究会、ブリーフィング、意識啓発活動等 - 他の重要調整分野への寄与（人道アクセスや文民保護） - 記録 - その他			

図 8 UNCMCoord の戦略、連絡方式、基盤及びサービス

重要ポイント: UN-CMCoord

- UN-CMCoord は、人道民軍調整の機能とメカニズムです。UN-CIMIC と混同しないでください。
- UN-CMCoord は、人道原則に導かれた、明確な目的をもつ継続的な対話のプロセスです。その基本的戦略は協力から共存まで多岐にわたります。
- UN-CMCoord の鍵は、可能な範囲での情報共有、役割分担、共同の計画策定です。
- 人道活動を支援するための軍事資産使用の要請は、「最終手段」と見なされています。
- オスロ・ガイドラインと MCDA ガイドラインは、それぞれ自然災害および複合緊急事態における軍事資産の使用に関する指針を提供しています。国別指針は HCT と HC によって合意されます。これは、多くは複合緊急事態の場合に作成されます。
- 原則として、人道支援アクターは武装護衛を用いません。武装護衛ガイドラインは、この一般原則からの例外を規定し、代替策を促し、必要に応じて武装護衛を要請・編成するプロセスを定めています。
- 連絡・調全体制は活動の文脈に合わせて調整されます。協力から共存までの多岐にわたる人道民軍調整戦略の実行可能性とそれに関連するリスクの認識を考慮に入れます。

効果的な民軍調整の秘訣 人道支援アクターとの対話

人道活動が、人道性、中立性、公平性、活動上の独立性といった人道原則に導かれていることを忘れないでください。

OCHA には、国際的な人道的対応と人道支援と軍事の間の相互作用を調整する任務があります。OCHA は、UN-CMCoord 担当官を通じて、人道コミュニティへの入口として機能します。

人道支援における調整とそのリーダーシップの構造を理解し、国内に平和維持ミッションが存在する場合には、それとどのように関係しているかを理解するために、少し時間をかけてください。

人道上のリーダーシップと調整は、指揮・統制の構造ではなく、合意に基づくものです。人道支援の代表者は、他の人道関係者の代わりに直ちに何かを約束したり、話をすることができません。NGO の中には、他の人道コミュニティの人々と必ずしも連携していない団体もあります。

人道支援組織では階級や上下関係はそれほど重要ではありません。例えば、人道支援側の連絡担当者は、軍のカウンターパートよりも経験年数が短いこともあれば、長いこともあります。

担当者が西洋人だと決めつけないでください。意思伝達、意思決定、時間の管理、信頼、意見の相違、フィードバックの提供に関して、文化的相違があることを念頭に置いてください。

人道支援アクターとその安全にとって、軍との区別は極めて重要です。彼らは当たり障りのない場所で会い、そのような場所を予約することを好みます。人道支援者の敷地、施設、車両内で武器は認められません。

ほとんどの人道活動家は、その活動や場所に関する情報を共有します。人道支援職員や援助の受益者を危険にさらすような情報は共有できないという事実を尊重してください。

効果的な民軍調整の秘訣

人道活動の支援

- 人道支援アクターが活動するための安全で安心な環境の提供を支援してください。特に、広い範囲の地域や経路の安全を提供してください。
- 地雷の存在や地雷対策活動など、文民や人道支援職員の安全に関連する情報を共有してください。
- 人道支援の職員、施設、援助を受ける文民への付随的被害や傷害を回避するため競合防止のための人道通報システムが必要な場合は、早い段階で UN-CMCoord 担当官または OCHA 代表者と調整してください。
- 原則として、人道支援アクターは人道活動のために軍の護衛や武装防護を利用しません。例外的な状況における「最終手段」として、武装護衛や身体的防護の提供を要請する場合があります。
- 軍事資産及び武装護衛の使用に関する国別の指針を確認してください。
- 一般的に、軍に対する全ての援助要請は、既存の指針に沿い、HCT によって合意された手続きを経て承認されたものでなくてはなりません。人道支援アクターの中には、確立された調整メカニズムを無視する者もいます。疑いのある場合は、このような要請について、UN-CMCoord 担当者または所定の窓口に照会することができます。
- 人道上の所要把握を自ら行おうとしたり、全般的な所要評価の計画に関して UN-CMCoord 担当官に諮ることなく実施することは避けてください。
- 救援の所要を認めた場合は、関連するクラスター／組織に然るべく照会するため、OCHA/UN-CMCoord 担当官に通報してください。すべての人道評価データはオンラインで入手できます。
- 人道支援活動の重複を避け、軍が行う無形効果（non-kinetic）に関わる計画や活動について情報を共有してください。
- 大きな文民の移動や文民保護に関連するその他の分野に関する情報を共有してください。

効果的な民軍調整の秘訣

現地住民及び地域社会に向かって

- 人道支援組織がどのように説明責任の伴う質の高い支援に取り組んでいるか、「人道支援の質と説明責任に関する必須基準」から理解してください。
- 人道支援その他の形態での援助に関し地元当局や住民に支援を約束することで、期待値を高めることを避けてください。
- 軍と人道支援機関の役割の間で混同を招くようなことを避けてください。
- 直接的支援の実施が可能、または既に実施している人道支援機関が所在している場合は特に、軍による直接的支援を避けてください。間接的支援やインフラ支援を慎重に検討してください。
- 軍事上の任務達成を支援するために実施している活動を、「人道的」とは呼ばないでください。
- 救援活動を行う際は、「害を与えない」を忘れずに!
- 被災者に不適切で文化的に無神経な質問を行うことは避けてください。

別紙

別紙 A 人道支援アクター

国連食糧農業機関 (FAO) は、栄養水準の向上、農業生産性の向上、農村住民の生活水準の向上、世界経済の成長への貢献を役割とする国連機関。自然災害、特に干ばつの際は、干ばつ・飢饉早期警報システムを設置し、WFP とともに積極的に活動。FAO は食糧安全保障クラスターの共同主導機関。

国連開発計画 (UNDP) は、民主的統治、貧困撲滅、危機の予防と復旧、環境とエネルギー、HIV/エイズに関する解決策の構築と共有を支援する。UNDP は常駐調整官システムに資金を拠出し運営。UNDP は早期復旧クラスターの主導機関である。

国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) は、難民の権利と福祉を保護し、すべての人が自発的に帰国するか、現地で統合するか、第三国に再定住するかを選択肢を持って、庇護を求める権利を行使し、別の国に安全な避難先を見つけることができるようにするための国際的行動を主導・調整する。UNHCR は、保護クラスターの主導機関であり、また、避難施設・キャンプ調整／キャンプ管理クラスターの共同主導機関でもある。難民発生状況において、UNHCR は難民調整官を通じて人道支援調整を主導する。

国連児童基金 (UNICEF) が子どもの権利条約を支持し、一般的な小児疾病への子供の予防接種、栄養状態の改善のために活動するとともに、若者の HIV/エイズ感染防止に取り組んでいる。UNICEF は、栄養及び水・衛生クラスターの主導機関である。UNICEF は、NGO セーブ・ザ・チルドレンとともに教育クラスターの共同主導機関である。

世界食糧計画 (WFP) は、食料援助を利用して経済的・社会的発展を支援するとともに、難民やその他の緊急事態での食糧の所要と関連する物流支援に対応し、また、世界的な食料安全保障を促進している。WFP は人道支援物流の主要供給者であり、国内の軍と密接な関係を持つ可能性が高い。WFP は、物流・緊急通信クラスターを主導し、食糧安全保障クラスターを FAO と共同で主導する。また、**国連人道航空サービス (UNHAS)** を管理する。

世界保健機関 (WHO) は、公衆衛生のための国連機関。感染症(天然痘、ポリオ)の撲滅に向け活動している。WHO は開発と人道支援に取り組む一方、緊急事態には、基本および緊急医療の提供、国内避難民及び難民状況での予防接種活動の実施、保健施設の保護を促進する。WHO は保健クラスターを主導するとともに、国外から来援する医療支援チーム管理のため、被災国政府を支援する。

国際移住機関 (IOM) は関連機関として国連システムの一部である。秩序ある人道的な移住の管理を確実にするために活動している。IOM はまた、難民、避難民、その他の強制移住者など、庇護を必要とする移住者に人道支援を提供する。IOM はキャンプ調整/キャンプ管理クラスターの共同主導機関である。

緊急事態に対応する大規模な**非政府組織（NGO）**の中には、緊急援助と開発の両面の役割を担うものがあり、また、啓発・理解促進活動を行う団体もある。多くの組織は、それぞれ中核となる理念や専門技能を有している。例えば、児童のニーズに焦点を当てるもの（セーブ・ザ・チルドレン）や、高齢者（ヘルプ・エイジ）、地雷除去（HALO トラスト）、栄養状態（アクション・アゲンスト・ハンガー）、医療援助（国境なき医師団）などに特化するものなどである。最大規模の国際 NGO ネットワークとして、ケア・インターナショナル、国際カリタス、セーブ・ザ・チルドレン世界連盟、ルーテル世界連盟、オックスファム、世界協会協議会、ワールド・ビジョン・インターナショナルなどがある。**すべての NGO が人道調整メカニズムに加わっているわけではない**。国連システムと密接に連携する組織（ノルウェー難民評議会など）もあれば、独立性を維持するためにそれと距離を置くもの（国境なき医師団）もある。各組織は、軍事アクターとの交流について、それぞれ異なる方針や理念を持っている。

ほとんどの NGO は、ある国の**国内 NGO コンソーシアム（連合体）**の一員である。**全世界的な NGO 連合体**として、国際任意団体協議会（the International Council of Voluntary Agencies : ICVA）、人道対応運営委員会（the Steering Committee for Humanitarian Response : SCHR）、インターアクション（米国を拠点とする NGO の連合）、VOICE（欧州連合との主要な NGO 対話機関）があります。

別紙 B 主要な用語及び定義

武装集団：紛争に関与する武装した非国家主体であり、政府軍と区別されるもの。その構造は民兵組織から匪賊までさまざまである。(OCHA)

複合緊急事態：国内外の紛争に起因して公権力が全面的又は相当程度の崩壊している国、地域または社会で発生した人道危機であり、単一の機関および/または進行中の国連による国別プログラムの権限や能力を超え、国際的対応が必要とされるもの。(IASC)

人道アクセス：危機により被害を受けた人々に対し人道支援者が手を差し伸べる能力と、同時に被害を受けた人々が人道的サービスにアクセスできる能力にかかわること。

人道支援アクター：国内・国際、国連・非国連、政府・非政府のいずれを問わず、人道原則を遵守し、人道活動に従事する文民。(IASC)

人道的啓発・理解促進活動：人道援助の分野において人道原則と法の尊重を促進するため、一般に認められた政府、反政府組織、その他の非国家主体を問わず、関連する政治当局に影響を与えることを目的として行う広義の意味での取り組み。「国際的、国家的、地域的支援機関」を対象に追加することがある。(ALNAP)

人道支援：関係者の身体的、物質的、法律的ニーズに対処するために提供される援助であり、食料品、医薬品、衣類、避難場所、種子や農具のほか、学校や道路といったインフラの提供が含まれる。「人道支援」という場合、人道目的(すなわち、非政治的、非商業的、非軍事的な目的)のために人道支援機関が提供する支援を意味する。(UNHCR)

人道民軍調整 (UN-CMCoord)：人道危機における文民と軍関係者間の不可欠な対話と相互作用であり、人道原則の擁護・増進、相互の競合回避、不調和の局限、適切な場合には共通の目標追求を図るために必要とされる。基本的な戦略は相互の共存から協力にまで及ぶ。調整は双方がそれぞれ責任を負い、連絡と共通の訓練によって容易になる。(IASC/UN-CMCoord 諮問グループ)

人道スペース：人道支援の享受が紛争当事者への忠誠や支持を条件せず、軍事的及び政治的行動から独立した権利であるような、支援を行う上で好ましい環境。(IASC)

軍事アクター：特定の国の軍隊、地域機構や国際機構の軍隊といった、階層的な指揮系統に服する公式の軍事組織をいい、武装・非武装、政府軍・国際的な軍隊の別を問わない。これには、地方の軍隊や国の軍隊、多国籍軍、国連平和維持部隊、国際軍事監視団、外国の占領軍、地域国の軍隊、その他の公式に組織された部隊など、広範な主体が含まれる。(IASC)

自然災害：自然災害とは、自然の脅威によってもたらされる事象であり、地域の社会・経済やインフラに深刻な影響を与えるものである。人々の脆弱性と地域の対応能力次第で、自然災害は人道上の課題と問題をもたらす。「自然災害」という言葉は安易に使われる。しかし、理解しなければならないのは、突発的に発生する自然災害による影響の大きさは、個人や社会が自然災害から生じる脅威に対しどのようににかかわるかというこ

とと直接的に関係するということである。すなわち、もたらされる結果の大きさは、人間の行為、またはその欠如によって決定づけられるのである。(IASC)

保護：国際人道法、人権および難民法の関連機関に従って、個人の権利の完全な尊重を得ることを目的としたすべての活動を含む。(IASC)

別紙 C 物流 (Logistics) クラスターの概要

物流クラスターは、突発的な災害の発生や複合緊急事態に対応して、その災害の規模に応じて活動が開始される。物流クラスターは **WFP が主導**する。活動の開始にあたり、物流クラスター調整担当者は、物流所要を評価するとともに能力上の間隙を特定する責任を有し、既に特定あるいは今後予期される間隙をと埋めるように活動構想 (ConOps) を策定するとともに、調整された物流対応オペレーションが確実に遂行されるよう活動を行う。物流クラスター調整担当者は、活動地域における WFP の上級代表者の指示を受ける。WFP の上級代表者は、IASC により課された物流クラスターの責務につき、WFP による確実な遂行に最終的な責任を負う。

活動構想の一環として、物流クラスターは、必要に応じて、調整・情報管理、統合された地図又は地理情報サービス、共通的な物流サービス (航空・海上・陸上輸送、倉庫、燃料供給等) を含む各種サービスを人道コミュニティに提供することができる。WFP は、物流クラスターの主導機関として、物流サービスが利用できない場合の**最終手段の提供者**としての役割を約束し続けてきた。実施されるサービスは、他の組織の物流能力に取って代わろうとするものでもなければ、商業輸送市場との競争を意図するものでもない。一定期間、確認できた間隙を埋めあわせることを唯一の目的としたものだ。

世界レベルでは、物流クラスターは、国レベルの物流クラスターと人道支援物流コミュニティ全体のパフォーマンスを向上させるため、さらに有用なツールと新たな戦略の開発に不断に取り組んでいる。このような活動には、業務に対する援助 (必要に応じて現地の能力を増強するための要員の提供)、平素からの備えに関わる活動への関与、訓練の実施、戦略的計画策定、情報の管理や物流クラスターウェブサイト (www.logcluster.org) を通じた世界中の活動に関するあらゆる情報発信などが含まれる。

別紙 D 参考文献

- Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – Oslo Guidelines – (2007) オスロ・ガイドライン
- Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies – MCDA Guidelines – (2006)
MCDA ガイドライン
- Civil-Military Relationship in Complex Emergencies – an IASC Reference Paper (2004)
IASA 参考文書
- Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys - IASC Non-Binding Guidelines (2013) 武装護衛の使用に関する非拘束指針
- 1949 年ジュネーブ条約及び同追加議定書
- The Humanitarian Programme Cycle and the Cluster Coordination Reference Modules (IASC)
- Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response – SPHERE Handbook (2011)
- Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief
- Core Humanitarian Standards on Quality and Accountability (CHS)
- 国連総会決議 46/182
- 国連総会決議 58/114

略語一覧

略 語	(英語)
	(日本語)
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance 説明責任とパフォーマンスのための能動学習ネットワーク
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations 東南アジア諸国連合
CBO	Community-based organization 地域社会組織
CIMIC	Civil-Military Cooperation (NATO) 民軍連携 (NATO)
CMCS	Civil-Military Coordination Section (OCHA) 民軍調整課 (OCHA)
CON-OPS	Concept of Operations 作戦構想
CSO	Civil society organization 地域社会組織
DART	Disaster Assistance Response Team カナダ災害支援対応チーム
DFID	United Kingdom Department for International Development 英国国際開発省
DO	Designated Official 指定職員
DPKO	Department for Peacekeeping Operations (UN Secretariat) 国連平和維持局 (国連事務局) (現平和活動局)
DSRSG	Deputy Special Representative of the Secretary-General 事務総長副特別代表
DSS	Department of Safety and Security (UN Secretariat) 国連安全保安局 (国連事務局)
ECOWAS	Economic Community of West African States 西アフリカ諸国経済共同体
ERC	Emergency Relief Coordinator 緊急救援調整官
EU	European Union 欧州連合

略 語	(英語)
	(日本語)
FAO	Food and Agriculture Organization 国連食糧農業機関
GDACS	Global Disaster Alert and Coordination System 全世界災害警報調整システム
HC	Humanitarian Coordinator 人道調整官
HPC	Humanitarian Programme Cycle 人道計画サイクル
HCT	Humanitarian Country Team 人道カントリーチーム
HNS4D	Humanitarian Notification System for Deconfliction 競合防止のための人道通報システム
IASC	Inter-Agency Standing Committee 機関間常設委員会
ICRC	International Committee of the Red Cross 赤十字国際委員会
ICVA	International Council of Voluntary Agencies 国際任意団体協議会
IDRL	International disaster response laws, rules and principles 国際災害対応法
IDP	Internally Displaced Person 国内避難民
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 国際赤十字・赤新月社連盟
IHL	International Humanitarian Law 国際人道法
INGO	International non-governmental organization 国際的非政府組織
INSARAG	International Search and Rescue Advisory Group 国際搜索救助諮問グループ
IO	International organization 国際機関

略 語	(英語)
	(日本語)
IOM	International Organization for Migration 国際移住機関
KOICA	Korea International Cooperation Agency 韓国国際協力庁
MCDA	Military and Civil Defence Assets 軍及び民間防衛資産
MSB	Swedish Civil Contingencies Agency スウェーデン市民緊急事態庁
NATO	North Atlantic Treaty Organization 北大西洋条約機構
NGO	Non-governmental organization 非政府組織
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN Secretariat) 国連人道問題調整事務所（国連事務局）
OFDA	Office of the United States Foreign Disaster Assistance 米国海外災害援助局
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights 国連人権高等弁務官事務所
OSOCC	On-Site Operations Coordination Centre 現地活動調整センター
POW	Prisoner of war 捕虜
RC	Resident Coordinator 常駐調整官
RCRC	Red Cross / Red Crescent (Movement) 赤十字・赤新月社（運動）
SCHR	Steering Committee for Humanitarian Response 人道対応運営委員会
SGBV	Sexual and gender-based violence 性とジェンダーに基づく暴力
SLT	Saving Lives Together framework セイビング・ライブズ・トゥギャザー枠組み

略 語	(英語)
	(日本語)
SMT	Security Management Team 安全管理チーム
SRSR	Special Representative of the Secretary-General 事務総長特別代表
THW	German Federal Agency for Technical Relief ドイツ連邦技術救援庁
UN	United Nations 国際連合
UN-CIMIC	United Nations Civil-Military Coordination (UN peace operations) 国連民軍連携（国連平和活動）
UN-CMCoord	Humanitarian Civil-Military Coordination (UN humanitarian) 国連人道民軍調整（国連人道）
UNCT	United Nations Country Team 国連カントリーチーム
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination 国連災害評価調整チーム
UNDG	United Nations Development Group 国連開発グループ
UNDP	United Nations Development Programme 国連開発計画
UNHAS	United Nations Humanitarian Air Services 国連人道航空サービス
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees 国連難民高等弁務官
UNICEF	United Nations Children's Fund 国連児童基金
WFP	World Food Programme 世界食糧計画
WHO	World Health Organization 世界保健機関