

日本国際平和構築協会（GPAJ）と京都芸術大学京都国際平和構築センター（KPC）の共催による「日本の国際平和協力活動の現状と未来」に関するセミナーの記録

講師：元陸上自衛隊東北方面総監 松村五郎氏

開催日：2022年2月26日

松村五郎氏の基調講演

1 日本の国際平和協力活動の現状

日本の国連 PKO への部隊派遣は、2017 年 5 月末で終了し、現在は国連本部への 2 名の職員を派遣、司令部要員として南スーダン（UNMISS）へ 4 名、シナイ半島（MFO）に 2 名を派遣している。その他には、アジア 3 カ国への施設分野における 2 国間能力構築支援、施設と医療分野における国連三角パートナーシップ・プロジェクトへの貢献、アフリカ等の PKO センターへの支援（13 年間で 33 回）、国連 PKO 工兵部隊マニュアルの作成・改訂の主導などを行ってきた。また海賊対処行動部隊（艦艇 1 隻、航空機 2 機、要員約 400 名）の派遣も行ってきた。しかしながら、世界の平和協力活動全般の中で存在感が小さ過ぎるのではないかと、経験が途絶える中で、いつまで有効な支援ができるのか、といった疑問も感じており、日本の国際平和協力活動について国家安全保障全体の中で考え直すべき時が来ているのではないかと考えるに至った。

2 パートナーシップ平和協力活動の世界的趨勢

現在の国際平和協力活動では、軍事行動を伴う作戦を地域機構が担当し、国連はこれを支援するという方式が趨勢となっている。すなわち、国連+地域機構（アフリカでは AU、ECOWAS 等、欧州では NATO、EU、OSCE 等）+NPO というパートナーシップである。では、なぜ指揮系統が異なる組織が有効に協力し得るのだろうか。それは、こうしたパートナーが、人権、法の支配、良き統治、公正な選挙、市民社会の成熟といった共通の価値観に基づくりベラル・デモクラシーの理念を共有しているからであると考えられる。しかしながら、こうした共通の価値観という理念を巡って課題も山積しているといえる。第 1 に、「権力集中による安定化優先」論ともいえるべき考え方で、中国のような権威主義的な国家が行っているこうした人権よりも経済発展を重視する援助も一定の説得力を持ち始めている。第 2 に、上記の普遍的価値と現地の価値観が矛盾する場合にどうすべきかという問題がある。これは特にイスラム圏で直面する問題であるが、相手のオーナーシップを尊重すべきであるという原則との兼ね合いが難しい。第 3 に、公平性と中立性の矛盾という問題もあり、これは特に「テロとの戦い」との兼ね合いでより大きな問題として現れてきている。かつての PKO においては、政治上の意見などによる差別を行わず対立する集団の一方に加担しないという中立原則が主流であったが、近年の国連 PKO では文民保護等のために特定の集団を

テロリストと判断して、人道的規範に基づく公平原則の下で対応するケースが増えており、それが中立原則と両立しない場合もある。しかし私見では、これらの諸問題に適切に対応していくためには、やはり共通の価値観という原点に立ち戻る必要があると感じている。

3 国家安全保障における2つのアプローチ

そこで日本の国際平和協力活動について考えるにあたり、まず国家安全保障一般における価値の問題を考えてみたい。国家安全保障の考えには、力重視のアプローチと価値重視のアプローチがあり、このバランスのとり方によって国家安全保障政策は変わる。力重視のアプローチでは、脅威対象よりも大きな力を得るための同盟形成や戦力を増大するための(共同)訓練・行動が重視される。これに対して、価値重視のアプローチでは、同じ価値観に基づく規範を守るために連携して共同対処したり、価値観共有を強化・確認するために(共同)行動をしたりすることが重視される。この違いは、国家安全保障における防衛政策の力点と外交政策の力点のバランスに現れてくるともいえる。

4 日本の国家安全保障全般と国際平和協力活動の関係

これまでの日本は、国家安全保障を目的として周辺の脅威に直接軍事的に対抗するために防衛力を運用してきた。従って、国際平和協力活動の主目的はこの目的に役立つ同盟やパートナー国との関係維持のために行っているといえる。すなわち、これらの国との関係を保てる範囲内で、できるだけ戦力は節用してきた。一方、国際平和協力活動の主目的は、人権、法の支配等の国際規範を強化するために防衛力を運用することであり、日本もこの活動への参加により実際の規範強化に寄与することが期待されている。しかし、こうした活動への実質的な寄与のためには、相応のリスクを覚悟する必要もあり、これまで周辺に北朝鮮や中国の問題を抱える日本としては及び腰であった。

5 今後に向けて

ところが今後の新しい安全保障環境においては少し事情が違ってきているのではないかと感じている。これは一言でいえば、「ハイブリッド脅威」の出現という事であり、非軍事的な社会・経済的手段には、対象国内の世論誘導・影響工作・メディア工作、貿易・投資・エネルギー供給等を通じた経済的恫喝、国際世論工作等による対象国孤立化などがある。非軍事+軍事的な技術的手段には、サイバー攻撃(政府・軍・社会インフラ、SNS等)、電磁波攻撃(軍・国の基幹通信・社会インフラ)、宇宙インフラへの攻撃(情報、通信、GPS等)などがある。また軍事的な武装手段には、武装工作員・民兵・偽装漁民・民間軍事会社等、地上・海上・海中・空中の無人機攻撃、正規軍部隊・ミサイル等の展開による心理的恫喝などがある。

こうしたハイブリッド脅威の本質は、認知領域における戦いであると言える。すなわち、一方

の政府指導者が他方の政府指導者に意思を強要しようとする際に、様々なハイブリッド脅威手段を用いて、国際世論と相手国の国民世論を操作し、相手国政府指導者に圧力をかけてくるわけである。このような認知領域の戦いにおいてはナラティブが重要となる。国連憲章の基本理念の一つは、内政不干涉、国家主権の尊重であるが、中国のようにこれだけを強調するとそこには紛争解決原則がなく、実際には国家間の力関係により国際秩序が定まることになる。しかし国連憲章には基本的人権の尊重、法の支配を重視する国際秩序観も含まれているはずである。今後、日米欧諸国がハイブリッド脅威に対処していくためには、この点こそが重要である。もちろんそのためには一定の力も必要である。

結局のところ、ハイブリッド脅威に対して国の安全を確保していくためには、共通の価値観を持つ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ていくことが不可欠である。したがって、今後の日本の安全保障政策を考える上では、欧州とアフリカのパートナーシップ平和協力活動で共有されているような「共通の価値観」（人権、法の支配、良き統治、公正な選挙、市民社会の成熟）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べきではないかと考えられる。最後に、日本にとっての具体的な課題とその解決の方向性について述べたい。まず、アジアに有効な地域機構がない中でミャンマー問題等に取り組んでいくための地域内のパートナーシップをどう形成していくのかという課題に対しては、政治体制よりも人権問題等の個々の状況に焦点を当てるべきであろう。また、アフリカ等遠隔地でのパートナーシップ国際平和活動への貢献の具体策としては、欧州諸国と連携して国連の能力強化に取り組むことが考えられる。そしてこれと関係するが、実際の活動参加に伴うリスクを軽減するための方策としては、国連 PKO の現状に適したドクトリンと装備の開発に、日本としても積極的に取り組むべきではないかと考えられる。

神余隆博氏のコメント

PKO への日本の参加が開始され今年で 30 年になる。私は、国際平和協力の成立に外務省の担当課長として関わり、最初の PKO への部隊派遣であるカンボジア並びにモザンビークの PKO への派遣に関わったので感慨ひとしおである。

日本の PKO の可能性と限界

自衛のための武器使用として任務の遂行妨害を排除する武器使用や「駆けつけ警護」も実施できるようになった。日本の PKO 参加ができないのは、国連憲章第 7 章のマンデートを持った強力(robust)な PKO で、文民の保護等の際の武力行使に関連する部分及び他国の部隊等のエスコートを含むいわゆる歩兵部隊(Infantry Battalion)の業務のみではないか。

アフリカ等のパートナーシップ PKO への参加の限界

ハイブリッドなパートナーシップ平和維持(Partnerships Peacekeeping)が今主流となっている。これは PKO のローカライゼーション、現地化ということであり、これはこれで望ましい方向であると思う。そのような PKO は、アフリカにおいて多く見られるが、対テロ対策的な側面を持っているものが多く、日本の参加はかなり限定的になってくるのではないか。

アジアにおける PKO の機会も減少

今後アジアで日本が PKO に参加するとすれば、ミャンマーなどでは将来的にはあり得るかもしれない。その意味において自衛隊が参加すべき PKO は、国家安全保障戦略に基づいて日本が参加する意味のあるものにすべきである。但し、その数は少ないであろう。

ピースメイキングへの貢献が優先

そのためには、まず日本が国際紛争を解決する手段としての平和創造活動(ピースメイキング)に、より積極的に取り組んでいく必要がある。2015 年の国連平和活動ハイレベルパネル(HIPPO)報告書が提案する、「政治の優越性」(Primacy of Politics)の実行である。

国際紛争の平和的解決(Peacemaking)として、日本自ら当該紛争の平和的解決に参画して、停戦合意等が行われた場合には、その後に設置される PKO に参加することは当然のことである。意味のある PKO 参加を増やしていくためには、日本がまずそのようなピースメイキングの努力をしなければならない。

旧ソ連邦国家間の紛争による伝統的な PKO の復活？

今後、ウクライナあるいは旧ソ連邦諸国とロシアとの間の紛争によって、いわゆる国家間紛争に起因する PKO が増えてくるかもしれない。PKO の派遣には、ロシアが同意をすることが必要であり、国連 PKO ということにはならないかもしれないが、例えばロシアの加盟する欧州安全保障協力機構(OSCE)などによる PKO 活動あるいは国連 PKO とのハイブリッド PKO が増えてくる可能性がある。

価値観の実現を任務とするには

我が国が参加する国連 PKO 活動に関して、自由、民主主義、人権、法の支配などの普遍的な価値観を実現することを共通の任務・目的とすることは重要なことである。PKO の任務と権限は PKO 毎に安保理決議において決められる。したがって、日本は安保理の恒常的なメンバーであることが必要である。あるいは、PKO の一般原則としてのキャップストーン・ドクトリンのアップデートや HIPPO 報告書等の改訂に際して、ハイレベルで参加し、議論に貢献しなければならない。

国家安全保障戦略の改定

2013年に作成された我が国の国家安全保障戦略および防衛計画大綱ならびに中期防衛力整備計画が本年改定されることとなっている。その際、権威主義国による自由や人権等の基本的な価値観の侵害から日本および価値観を同じくする民主主義国を守ることの重要性を新国家安全保障戦略において一層明確にすべきである。

特に人権の問題への日本の覚悟が必要

特に、日本が弱いとされる点は、人権の問題である。これは日本の政治・外交全体に通じる弱点の一つである。国家安全保障戦略の中でこの人権侵害や大量虐殺に対抗する手段として、まず、非軍事的な手段による制裁を含む基本的な外交戦略を策定すべきであり、人権を守ることが日本の国益の一つとして認識されることが重要と思われる。

外交と防衛との間の溝どう埋めるかー有事シナリオの構築と協力

外交、防衛、安全保障に関して、個別具体的な危機のシナリオを描いた上で、有事に対応した戦略を構築し、相互にすり合わせを行う必要があると思われる。日本に直接影響する最大の有事は、台湾有事と朝鮮半島であるが、これに即した外交戦略並びに防衛戦略を具体的に構築し、図上演習などを含めて各省庁間で連携・協力体制を整えておく必要があるのではないかと。本年における国家安全保障戦略等三文書の改訂はそのための良い機会となることを期待したい。

山本忠通氏のコメント

平和維持活動については、これまでの自衛隊の活動は内外で高い評価を得ており、今後の在り方について検討することは重要である。本問題については、理論というより、アフガニスタンで国連特別政治ミッションを統括した経験をも踏まえ、実践的立場から話してみたい。

1. (1) まず、活動を平和維持という、限定した視点ではなく、平和活動 (Peace operation) の一連のプロセスとして、より広く捉えて考えてみたい。現場で仕事をしていると、大事なことは、まず紛争を終結させることである。紛争を終結させ、安定的な環境を確保することにより、その基盤の上に国家の発展と民生の向上に努めることが可能になる。紛争が終結できなければ先に進めない。これは、オペレーショナルな話しであり、そこにあつて価値は大事ではあるが、一義的な重要性はない。

(2) また、価値を中心に据えると怖い面もある。即ち、価値で敵対している状況で、これに固執すると、All or Nothing ということになりかねない。紛争状態に介入する時に、例えば民主的価値に反対する者を排除し、殲滅するという方向に動くと、実質面では妥協する余

地がある事態でも、価値を前面に打ち出すことによって却って問題を難しくしてしまうことが起こり得る。(注：現に2002-3年頃にタリバンが政治プロセスに参加する用意を示した時に、これを断り排除した経緯がある。)

(3) 勿論、価値は、大きな国家政策、外交政策、安保政策を考え、遂行していく上では、極めて大切であり、日本政府をはじめ、各国政府や国際機関においても十分検討し、政策として実行していくことが必要であるが、平和維持活動を考える時に、価値を前面に打ち出すことの適否は、よく考え、状況に応じて対応する必要があると考える。

2. (1) アフガニスタンで平和活動に従事して感じたことは、国民のオーナーシップの重要性である。このことは、紛争を終結し、社会の安定を図り、国民が納得する形で国の発展を実現していくに当たって、大事である。国連の加盟国は、憲章の前文にある目的、即ち、「基本的人権と人間の尊厳及び価値と男女同権」、及び「一層大きな自由の中で社会的進歩と生活水準の向上とを促進すること」にコミットしているが、国民が、オーナーシップを感じつつ国造りを進めるためには、その国の伝統、価値、歴史など、国民が生きてきたところに拠って立つ面があることを看過してはならず、理想は掲げつつも、実践に移す時は、個々の状況を踏まえる柔軟性が必要と考える。

(2) 国連の平和活動のレビューを行った2015年の「国連平和活動に関するハイレベル独立パネル」報告書も、現地の状況を踏まえて物事を動かすことの重要性を指摘している。同報告書によると、ニューヨークでPKOや特別政治ミッションのマンデートを作る作業は、観念的になり易く、ややもすると型(template)にはまったものが出てきやすい。このような実情を踏まえ、現実に即した対応を可能にするためには、最初からマンデートを細かく定めるのではなく、最初は、大きな方向性を示すことに留め、現場での活動を踏まえた上でより細かなマンデートを作成することが勧告されている。国連が実際の経験を基に学んだ結論と言えよう。

3. 最初に述べたように、国連の平和活動は、いろいろな段階にある種々の活動のプロセスとして捉えることが大事だと考える。グテーレス事務総長は、国連に取り最も重要なのは、紛争予防(Prevention)、であると言っている。それにも拘らず紛争が起きてしまった場合は、Peace-making, Peace-keeping, Peace-building, Reconciliation, Sustaining Peace, Nation building とプロセスを進めて対応することになる。

今起きているウクライナの紛争は、この紛争予防が出来なかった事態である。国連の平和活動に携わっている者からすると辛い事態であり、国連の限界を示すものでもある。勿論、安保理と国際社会の現実をよく承知しているので、国連が出来ることについて幻想は抱いていないが、これが、第二次大戦後の崇高な理想を以て創設された国際機関の姿であって良いのか、改めて真剣に検討し直しても良いのではないかと考える。ウクライナに関していえば、安保理がロシアの拒否権によって機能しない時に各国の強い反対の立場を示し、ロシア

に恥をかかせる以外のことは出来ないのか。ウクライナにおける危機が高まってきていた時に、問題の核心は判っていた訳であり、そのことについて突っ込んだ話し合いをすることができるメカニズムがなかったのであれば、将来に向けて、そのようなメカニズムを考えるべきではないのか。また、西側諸国は、ミュンヘン安全保障会議や G7 の場で本音で色々と話し合う言ことが出来るが、あらゆる立場の者を入れて話し合うような場を設けるべきではないのか、安保理の現実はあるけれども、諦めることなく検討すべきと考える。

4. 我が国については、神余大使が述べられたように、もっと高いレベルで平和維持活動の在り方について議論すべきとのご意見に同感である。既に、自衛隊の行ってきた立派な活動があり、また、日本は、国造りや、平和の維持の段階での活動を得意（比較優位）とする。このような実績を踏まえ、現在の国際社会の紛争の現実に照らし、今後のあり方を検討すべきと考える。

特にアジアにおいて何が出来るかを考えることは有意義ではないだろうか。アジアにはアフリカン・ユニオンのような地域組織はないが、ARF のように安全保障を話し合う場はある。まだまだ議論を深め、それに基づく結論を実施に移す余地はあるように思える。その際、日本は、音頭を取っていけるのではないだろうか。

続いて、長谷川祐弘理事長の司会の下で、参加者による自由討論が行われた。以下は、その発言要旨である。

石塚勝美氏は、「日本の世界の平和協力活動全般の中で存在感が小さい」という松村氏や明石氏の意見に対して言及した。石塚氏は、昨今日本が貢献している PKO センターへの支援や「持続可能な平和」といったような統合的なアプローチのみならず「日本の国連 PKO への要員派遣数が極端に少ない」という現実について議論をする余地はないのかについての疑問を投げかけた。神余氏の言われるように今後「3 原則 (consent, impartiality, minimum force)」を遵守するような伝統的な PKO が増加して行った場合、「駆けつけ警護」も法的に可能になった現在において、日本の自衛隊内部でも「そのような PKO でなら歩兵部隊でもいつでも行ける（行きたい）」といった意見や雰囲気は出そうなものであるかについて質問をした。

明石康氏は、予防外交の重要性に同感すると話したうえで、自身の経験をもとに次の点を述べた。安保理が一番活発に動いているのは、公式の会議場ではなく、隣の小さな部屋で記録を取らずに行われている非公式協議である。ここでは常任理事国も非常任理事国も活発に発言することができる。またハマショールド事務総長は、1956 年のスエズ危機のときは自分の部屋に関係国の常駐代表を招いてコーヒーを飲みながら協議を行ったうえで、安保理

に臨んでいた。カンボジア PKO の成功の背景には 1991 年 10 月まで行われていた日本を含む関係国の活発な活動があった。Friends of the UN や Friends of the Secretary-General は、目立たないが 3 年間の重要な役割を果たした。したがって安保理改革では、日本はなれる可能性のある準常任理事国になることをまず目指すべき。そして、準常任理事国として裏の外交といえる予防外交に熟達するのがよい。

日本は非常任理事国としていろいろ安保理をまとめてきた実績がある。特に、1956 年 12 月に国連に加盟したのち、57 年以降の日本の活動には目を見張るものがあった。国連以外の専門機関にも加入し、理事国になった。レバノン問題についても、日本はハマショールドと組んで、日本案として出したこともあった。ラオスに関しても日本は小委員会の委員長を務めた。当時の日本は、活動の質・量ともに恥ずかしくない存在だった。国連の予防外交に、今の日本はもっと貢献できるはずである。

井上健氏は、ロシアや中国の指導者は、「力が正義であり、勝者が歴史を書く」と考えているようだが、このような力重視の考え方が一つの価値観であり、これに対抗するためにはいわゆるリベラル・デモクラシーの価値観を国際社会で強化していくことが重要であると述べた。そのうえで、日本の自衛隊と外務省職員・日本人国連職員・NGO 職員が現場での民軍令系だけではなく、日本国内で日ごろからもっと密接に協力できないものかと述べた。

猪又忠徳氏は、大要、以下を述べた。(イ) 国連の平和活動の基礎を力重視か価値重視かの選択や両者の混淆に求めるのは、危うい。国連の平和活動は、戦争の禁止に依拠した普遍的平和の実現を目指すものであり、敵味方の存在を前提にする国家の防衛戦略とは根本的に異なる。一定の価値実現を目指す活動は、第 2 次世界大戦後、米国が実施した敗戦国の国家改造といった all or nothing の行き方を助長する。(ロ) 国連の PKOs の原型は、ハマショールド以来の独立性、中立性に依拠した紛争当事国の同意を尊重する仲介、調停といったいわば、脱価値志向の「擦れからっし」の最低限の介入であった。(ハ) 冷戦終焉後、これまで、PKOs に関しそれが目指すべき人権保護や民主化等の価値に着目し、その世代的進化が標榜されているが、これは、中ロや多くの権威体制国にとっては、西欧諸国の十字軍的世界戦略と映っている。(ニ) ウクライナ、ミャンマル、アフガニスタン等の紛争地で現在必要な平和活動は、人道性、humanity を基礎にした人々の life-saving 活動の保護と human security の確保である。例えば、旧ユーゴにおける人道支援活動の保護を目的にした UNPROFOR のごとき、PKOsこそ活用すべきではないか？(ホ) グテーレス事務総長は、一週間ほど前、ウクライナ紛争への対応について、コロナ禍を契機にした安保理全面停戦決議の遵守と紛争の根本原因を取り除く予防措置を UN Country Team において推進するとしたが、ロシアの侵攻後は、ロシアを弾劾する異例の発言を行っている。これでは、ハマショールド等国連が不偏不党の立場から紛争当事者にこれまで提供してきた居中調停機能が作動しなくなる惧れがある。最後に、(ヘ) 日本における人権思想の普及は国際的に大幅に遅れている。

その典型が、日本は、核廃絶を希求しつつも、1948年のジェノサイドの防止及び処罰に関する条約に加入していない事である。

熊谷奈緒子氏は、日本の国際平和協力を日本の安全保障と結びつけて考えるという松村氏の考えの中で、価値を共有する国との連携という指摘があったが、価値の連携は、現状を見ますと若干難しいように思えると述べた。日本の安全保障で価値を基に打ち出している FOIP や QUAD をみても、インドのように必ずしも価値的には合致しない行動をとる国もある（インドは、ロシアのウクライナ侵略に対する非難の安保理決議案を棄権したこと）。また国際社会全体で見ても、国連人権理事会で、ウィグルでの人権侵害に対する（西欧諸国の）懸念の表明に対しては、対抗する国々の方が多くもあった。そうした中で、日本が価値を全面に打ち出してゆくにも、すこし柔軟な姿勢や価値の齟齬自体を話し合うような姿勢での外交、安全保障政策をとる必要があるようにも思える。

松村五郎氏は、以上の発言を受けて次のようにコメントした。日本の国家安全保障全般の中で PKO 等への参加を考える場合、今後の国際社会においては異なる価値観に基づくナラティブの戦いが、各国の安全保障に大きく影響することを踏まえなくてはならない。その中で、日本がどのような価値観に基づきどのような国際活動に参加していくのか、また個々の活動への参加のみならず国連 PKO の質的向上にどのように寄与していくかが重要になると考える。

長谷川祐弘氏は、最後の締め括りの言葉として、次の4点を述べた。第一にロシアのウクライナ侵攻にかんしてロシアもふくめて世界中の市民が立ち上がって抗議したことは有意義なことである。第二点として明石、神余、猪又大使そして基調講演された松村元自衛隊東北総監が指摘されたように、理想と現実の狭間をどのように埋めていくかが試練である。そのためには、現実主義者のジョン・ミアシャイマー教授が指摘しているように、紛争状態においては、相手と自らの意思と意図は周知しておくことが重要である。第三点としては、ドイツの外務大臣が、歴史の教訓として、ドイツはウクライナに武器を提供することは考えていないと言っていたことが注目される。第四点として、松村総監が石塚、水野、井上氏が国連平和維持活動への貢献の仕方日本モデルは何かとの問題提議について、長谷川氏は日本が国連の平和維持活動の質を向上することで貴重な貢献になるとの松村氏の見解に賛同する。