

第3節 「PKO10年」の歩み

1992（平成4）年6月、「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）が制定され、同年9月、同法に基づき、自衛隊としてはじめての国連平和維持活動への参加となるカンボジアに施設部隊を派遣した。

カンボジアへの派遣以来、約10年が経過したが、その間、自衛隊はそれぞれの活動で、厳しい環境の下、試行錯誤を繰り返しつつ与えられた任務を遂行し、わが国の国際平和協力に寄与してきた。また、その活動を通じて内外からの様々な評価を受ける中で、これまでにない経験を積み重ね、組織・個人の能力を向上させた。防衛大綱では、より安定した安全保障環境の構築へ貢献するため、国際平和業務や国際緊急援助活動は、防衛力の果たすべき主要な役割として位置づけられた。しかしながら、わが国の国際平和協力のあり方には、依然検討すべき課題が残っている。

本節では、防衛庁・自衛隊の国際平和協力業務のこれまでの約10年間を振り返り、その軌跡、変化、今後の課題について説明する。

1 わが国の国際平和協力の軌跡

国際平和協力業務参加の幕開け

（1）国際平和協力法の制定

湾岸戦争後、わが国船舶の安全を確保するため、1991（平成3）年、自衛隊法第99条に基づき、海上自衛隊（海自）の掃海部隊がペルシャ湾に派遣された。これは、平和的、人道的な目的をもった人的な国際貢献策の一つとしても意義を有していた。

冷戦後の国際環境において、国連の各種活動の中でも、特に国連平和維持活動がその重要性を高めたことから、わが国では、国連平和維持活動に対する協力など、より一層国際平和協力を行うことが国民的課題となり、同年、第121回臨時国会にいわゆる「国際平和協力法案」が提出された。

本法案については様々な議論がなされたが、一部修正を経て92（同4）年6月、第123回通常国会で成立した。

なお、国会審議の過程での主要な論点とそれに対する当時の政府の見解は次のとおりであった。

ア 自衛隊の国連平和維持活動への参加は、憲法が禁じる「武力の行使」にあたらないか
 国連平和維持活動は、紛争当事者間での停戦合意の成立と、紛争当事者の平和維持活動への同意を前提に、中立、非強制の立場で任務を遂行するものであること、国際平和協力法は、紛争当事者間の停戦合意が破れるなどにより、わが国が平和維持隊に参加して活動する前提が崩れた場合に業務を中断すること、わが国の要員の生命ま



機雷除去を行う海自掃海艇
 （91（平成3）年 ペルシャ湾）

たは身体の防衛のため必要最小限の武器使用に限ることを盛り込んでいること、などから憲法が禁じる「武力の行使」にあたらない。

イ 自衛隊による派遣部隊に対する国連の現地司令官が有する権限と防衛庁長官による指揮権との関係はどうか

国連の現地司令官は、各国からの派遣部隊がいつ、どこで、どのような業務に従事するかなどについて指図する権限を有しているが、これと懲戒権などの伴う防衛庁長官による指揮監督とは別のことがらである。

国際平和協力法では、国際平和協力本部長が国連の指図に適合するように実施要領を作成、変更し、防衛庁長官はこの実施要領に従い派遣部隊を指揮監督することになっている。

ウ 自衛隊の海外派遣に対する近隣諸国の理解は得られるか

政府は、近隣諸国に対して国際平和協力法について正しい理解を得るため種々の機会に説明を行い、多くの国からはわが国が国際社会の平和と安定のために国力にふさわしい役割を果たそうとしていることへの理解は得られているといえる。

政府としては、引き続き近隣諸国の一層の支持と理解を得るべく努力する必要があると認識している。

(2) カンボジアでの活動

92年(同4)年9月から実施された、国連カンボジア暫定機構(UNTAC)による国連平和維持活動への参加は、わが国の国際平和への取組に対する新しい時代の幕開けで



橋が破壊された河川に橋を新たに構築中のUNTAC 1次隊
(91(同3)年9月～カンボジア)

あった。カンボジアには、自衛隊が施設部隊と停戦監視要員を派遣したほか、文民警察要員と選挙要員も派遣された。

陸上自衛隊(陸自)で編成された第1次カンボジア派遣施設大隊600名は、タケオに宿営し、約6か月間の業務に従事した。その業務は、内戦などで荒廃した国道2号線と3号線などの道路・橋の修理のほか、UNTACを構成する部門への給水、給油、給食、医療、

宿泊施設の提供や物資の輸送、保管などであった。

施設大隊の修理実績として、道路は延べ約100km、橋は約40か所に及んだ。施設大隊からは、連絡幹部がUNTAC司令部に派遣され、同司令部との連絡・調整や情報収集を行った。

また、海上・航空自衛隊(海自・空自)は、施設大隊の業務を支援するため、派遣・撤収時の輸送などの支援のほか、大隊の派遣期間中は、継続的な補給支援を行った。その実績は、海自が、輸送艦・補給艦延べ6隻(車両23両などを輸送)、空自が輸送機延べ59機、空輸人員約400名、空輸物資440トンに及んだほか、海自は施設大隊の宿泊・給食などの支援を実施した。

この間、カンボジアでの制憲議会選挙に向けて、同国内の緊張が高まる中、わが国から派遣されたUNTAC要員に犠牲者が発生した。このため、施設大隊は、選挙期間中、道路・橋などの修理の業務を遂行する上で必要な情報収集の一環として、地域情勢に関

する情報などの交換を行うとともに、食糧・水などの生活関連物資を選挙要員に輸送することとした。

第2次隊も第1次隊と同規模で派遣され、この活動は93(同5)年9月まで続けた。

(3) 当時の国際平和協力法などの課題

国際平和協力法により、自衛隊は国際平和協力業務への参加という、当時としては新たな役割に取組むこととなった。このような活動は、国際社会でのわが国の責務であり、その努力は国際社会の平和と安全に寄与し、ひいてはわが国の安全保障に資するものといえる。

国際平和協力法の成立を受け、残された国内での課題は次のとおりであった。

平和維持隊本体業務の凍結

自衛隊の部隊による平和維持隊(PKF)本体業務については、内外の一層の理解と支持を得ることが必要とされ、別途法律で定めるまでの間は実施しないこととなった。

このため、本課題は、今後の業務の実施によって得られた経験を踏まえつつ議論することとされた(なお、本課題を踏まえ、01(同13)年、国際平和協力法が改正された(p211参照))。

国際平和協力業務への参加という任務の自衛隊法での取扱い

自衛隊法では、国際平和協力業務は第8章(雑則)に規定されている他の業務と同様、いわゆる付随的任務の位置付けとされた。

この任務の自衛隊法上の位置づけは、わが国の国際平和協力業務に対する取組の姿勢と自衛隊の存在意義にかかわる重要な課題であり、十分に議論を尽くす必要があるとされた。

国連平和維持活動に参加する組織のあり方

自衛隊の部隊派遣にあたっては、現行の組織をもって要員の選考、部隊の編成などの諸準備を行っている。

一方、国連平和維持活動には、自衛隊の本来任務であるわが国の防衛にはない専門的な部分があり、自衛隊とは別の組織を設置すべき、自衛隊内に専門組織を設置すべき、などの議論があった。

自衛隊とは別の組織の設置については、わが国の協力を実効性あるものとするため、自己完結的な能力を有する自衛隊を活用することが適当であると考えられる。

自衛隊内における専門組織の設置については、自衛隊がどのような形で業務を行うのが最も適切であるのか、組織面も含め十分に検討すべき課題といえる。

様々な分野での活動

(1) モザンビークでの活動

93(同5)年5月、陸上・海上・航空自衛官で編成された第1次モザンビーク派遣輸送調整中隊(陸自主体の編成)48名と、わが国初の司令部要員として陸上・航空自衛官からなる5名が、国連モザンビーク活動(ONUMOZ)による国連平和維持活動に参加した。



業務開始にあたり待機中の派遣隊員と車両
(93(同5)年5月～モザンビーク)

武力紛争の停止の遵守状況、軍隊の再配置・撤退、武装解除の監視、緩衝地帯などにおける駐留、巡回、武器の搬入・搬出の検査、確認、放棄された武器の収集、保管、処分、紛争当事者が行う停戦線などの境界線の設定の援助、紛争当事者間の捕虜交換の援助、を指す。



追悼セレモニーで国旗をもって整列する各国軍人など
(93(同5)年5月～ モザンビーク)

司令部要員は、ONUMOZ司令部の幕僚として、中長期的な業務計画の立案や輸送業務に関する企画・調整を行った。

自衛隊の特性上、本来ならば生活面を含めた自己完結性のある活動をするところであるが、国連との調整の上、ここでは給食、給水、電力などで他の参加国の支援を受けた。

輸送調整中隊は同規模で第3次隊まで、司令部要員は同規模で第2次隊まで派遣され、この活動は95(同7)年1月まで続けられた。

(2) ルワンダ難民救援のための活動

94(同6)年9月、ルワンダ内戦で大量に発生した難民を救援するため、陸上・海上・航空自衛隊で編成されたルワンダ難民救援隊(陸自主体の編成)260名をアフリカのザイール(当時)に派遣した。これは、わが国初の人道的な国際救援活動であり、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)などとの調整を行いつつ、医療、防疫、給水などの活動を行った。



野外手術システム内において医療業務を行っている
ルワンダ難民救援隊
(94(同6)年9月～ ザイール(当時))

また、現地の治安状況が憂慮されたことから、隊員の安全確保に万全を期すため、警備についてザイール軍の支援を受けたほか、部隊は必要に応じ武器を携行し、防弾チョッキや鉄帽を着用して行動した。さらに、銃声の聞こえない夜はほとんどないという状況の下、宿営地内では、土のう積みなどの所要の警備措置を講じた。

空自で編成された空輸派遣隊118名は、ケニアのナイロビを拠点に空輸業務を行った。具体的には、ナイロビとゴマの間で、救援隊の隊員や同隊が必要とする補給物資の空輸とともに、UNHCRやNGOなどの要員や物資の空輸も併せて行った。

輸送調整中隊の業務は主に空港でのものであり、具体的には、搭乗者の確認、文民の輸送調整部門への通報、搭乗者の空港到着からONUMOZ手配の車両までの誘導、物資などの確認と文民の輸送調整部門への通報、物資などの積みおろしの際の各種調整、などであった。輸送調整中隊の業務実績は、取扱い件数約1万2,100件、人員約11万9千名、貨物約1万2,100トンにのぼった。

医療については、コレラやマラリアなど、日本では医療経験が乏しい疾病に直面する困難な状況の中で、緊急時の夜間診療を含め、1日平均30名以上、延べ約2,100名の外来患者の診療や約70件の手術を行った。防疫については、難民キャンプのトイレなどの防疫、防疫用薬剤の輸送、マラリア予防やしらみ駆除の普及教育などを行った。給水については、難民用の給水活動を実施、給水量は1日平均約1,200トン、計約7万トンに達した。

ゴマ空港は滑走路の状態が悪く、航空管制も必ずしも十分とはいえなかったが、終始安全に業務を行った。空輸派遣隊は、C-130H輸送機により、片道約1,000kmの距離をほぼ毎日、合計で98便運航し、輸送人員は延べ約3,400名、輸送貨物は計約510トンに達し、この活動は同年12月まで続けられた。

(3) ゴラン高原での活動

96(同8)年、ゴラン高原の国連兵力引き離し監視隊(UNDOF)に対し、自衛隊の輸送隊などを派遣し、現在も活動中である。
United Nations Disengagement Observer Force

)現在の活動については本章4節参照。

(4) 国際平和協力法の改正

自衛隊は、これまで国際平和協力業務において様々な成果を収めたが、一方で、個々の隊員の判断によるものとされていた武器の使用について、隊員の心理的負担が大きかったなどの反省があった。

このため、98(同10)年の国際平和協力法の改正においては、武器の使用の一層の適正を確保するため、現場に上官が在るときは、生命や身体に対する侵害または危難が切迫し、当該上官の命令を受けるとまがない場合を除き、武器の使用は当該上官の命令によるものとする武器使用規定の改正がなされた。

(5) 東ティモールでの活動

わが国は、UNHCRから西ティモールに所在する東ティモール避難民に対する援助物資の輸送の要請を受け、99(同11)年11月、人道的な国際救援活動として、スラバヤ(ジャワ島)とクバン(西ティモール)との間の物資輸送を主任務とする、空自で編成された東ティモール避難民救援空輸隊113名を派遣した。



空輸物資(スリーピング・マット、キッチンセットなど)を卸下中の空輸隊
 (99(同11)年11月 東ティモール デイリ空港)

空輸隊は、延べ47便、計約400トンの援助物資の空輸を行い、この活動は00(同12)年2月まで続けられた。

また、昨年2月から国連東ティモール暫定行政機構(UNTAET)とその後継となる国連東ティモール支援団(UNMISSET)に対して、施設群などを派遣し、現在も活動中である。
United Nations Transitional Administration in East Timor
United Nations Mission of Support in East Timor

)現在の活動については本章4節参照。

(6) アフガニスタン難民救援のための活動

わが国は、UNHCRから、パキスタンにおけるアフガニスタン難民に対する人道的な国際救援活動のための物資の提供とこの物資の輸送の要請を受け、01(同13)年10月、人道的な国際救援活動として、パキスタンまでの物資輸送を任務とする、陸上・航空自衛官で編成されたアフガニスタン難民救援空輸隊(空自主体の編成)138名を派遣した。



空輸物資(天幕、毛布など)を卸下中の空輸隊
 (01(同13)年10月 パキスタン チャクララ空軍基地)

同隊は、イスラマバードのチャクララ基地に到着して、UNHCR現地事務所ヘント、毛布などの救援物資を引き渡した。

国際平和協力業務に対する国民の意識の変化（世論調査より）

内閣府（旧総理府）が、昭和47年度から3年ごとに「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」を行っているが、平成5年度と14年度のデータをもとに「国際平和協力」に対する国民の意識の変化を紹介する。

平成5年度は、自衛隊が初めて国連平和維持活動に参加した翌年である。自衛隊・防衛問題に対する関心は、半数を超える人が「関心がある」と答えている中で、自衛隊に対する全般的な印象は、「良い印象を持っている」「悪い印象は持っていない」が77%であり、前回調査の平成2年度の調査に比べ9%増加した。

一方、「今後の国連平和維持活動への参加」については、「賛成」「どちらかといえば賛成」が48%であったのに対し、「反対」「どちらかといえば反対」が31%であった。

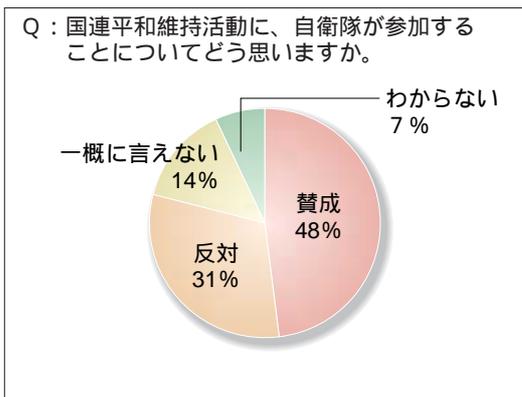
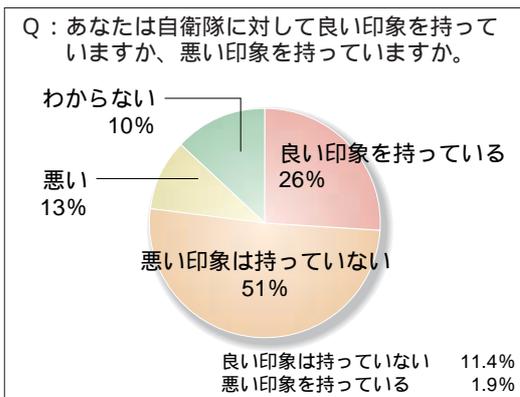
平成14年度は、自衛隊による国際テロ対応のためのインド洋での活動が引き続き行われている年である。自衛隊の全般的な印象は、「良い印象を持っている」「悪い印象はもっていない」が80%と、自衛隊に対する肯定的な評価は、国民の間に着実に定着してきていると考えられる。

一方、「今後の国連平和維持活動への参加」については、「賛成」「どちらかといえば賛成」が70%と、大きな割合を占めたのに対し、「反対」「どちらかといえば反対」は13%にとどまった。

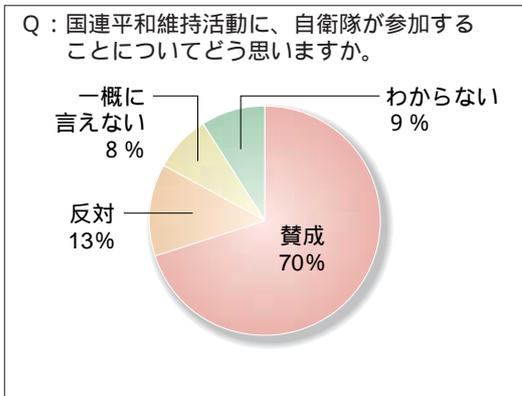
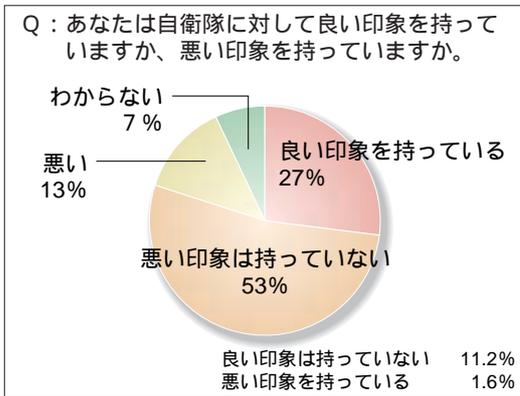
このような国民の意識変化は、UNTACへの参加から約10年を経て、国民の国際平和協力に対する理解が深まったことに加え、自衛隊が真摯な態度で業務を遂行し、その能力の高さが内外に認められた結果であると考えられる。

今や、自衛隊の国際平和協力は国民から十分に理解され、かつ期待されている活動であり、自衛隊の主要な活動の一つになったといえる。

平成5年度世論調査の状況



平成14年度世論調査の状況



国際平和協力の本格的な取組への体制作り（PKF本体業務の凍結解除）

国際平和協力の制定以来、01（同13）年まで、自衛隊は平和維持隊の後方支援業務など6回にわたる派遣を行い、着実に実績と経験を積み上げてきた。

このような努力に対し、わが国として、さらに積極的に国際平和協力を実施すべきとの国内外の期待が高まったことを受け、01（同13）年11月、平和維持隊（PKF）^{Peace-keeping Forces} 本体業務への部隊参加の凍結解除を含む国際平和協力量改正案が第153回臨時国会に提出され、同年12月に成立した。

法改正の主要な点は次のとおりである。

PKF本体業務の凍結解除

平和維持隊の業務のうち、医療、輸送、通信、建設などの後方支援業務に加え、自衛隊の部隊による武装解除の監視、緩衝地帯などでの駐留・巡回、検問、放棄された武器の処分などのPKF本体業務の凍結が解除された。

武器の使用規定の改正

武器を使用して防衛できる対象者として「自己と共に現場に所在する他の隊員若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者」が追加され、また、派遣先国で自衛隊法第95条に基づく自衛隊の武器などの防護のための武器の使用が可能となった。

）平成14年版防衛白書
4章2節1（P211～214）
参照。
http://jda-clearing.jda.go.jp/kunrei/w_fd/2002/honmon/frame/at1404020102.htm

2 国際平和協力業務に参加する自衛隊の派遣態勢・体制の改善

自衛隊が初めて参加したカンボジアの活動では、その準備や業務の実施に手探りの部分が多々あった。しかし、防衛庁・自衛隊は、その後の活動も含めて得られた様々な教訓を踏まえ、派遣態勢・体制に関して逐次改善し、国際平和協力業務に反映させてきた。

（1）派遣態勢の改善

隊員が国際平和協力業務を円滑かつ適切に実施できるよう、例えば幹部自衛官などに対して平素から行っている教育において、国際平和協力業務の課目を新設するなど、逐次派遣前の教育訓練の充実を行ってきた。

このほか、国連平和維持活動に豊富な経験を有する北欧諸国などの教育機関などに、派遣候補である幹部自衛官を派遣し研修を受講させている。

なお、国際平和協力業務は、海外での勤務となることから、派遣される隊員の英語能力向上のため、例えば、各自衛隊の幹部自衛官などを対象に英語学習の自学研鑽を促すことなどを目的として、英語能力検定の受験機会を付与してきたところである。

さらに、防衛庁・自衛隊は、PKOをテーマとした安全保障協議、国外訓練にも積極的に参加し、意見交換を行い、知識を吸収するなど、ノウハウの蓄積に努めている。

（2）派遣体制の改善

国際平和協力業務に活用可能な装備品に関して、質的・量的な充実が図られた。例えば、現地での生活に必要な野外炊具、浄水セット、天幕などは性能向上が図られ、医療活動に必要な各種の器材、野外手術システムは逐年充足がなされており、国際平和協力業務に利用できる状況にある。



逆浸透膜を使用し水の浄化能力が向上した浄水セット
(平成11年度から取得)



耐久性、居住性が改善されたフレーム天幕
(平成4年度から取得)

また、国際平和協力業務のため部隊を派遣する際、現地司令部との緊密な意思疎通が重要となることから、部隊派遣に併せて司令部要員を派遣することとした。

さらに、派遣中の隊員が後顧の憂いなく現地での活動に専念できるよう、隊員の留守家族などへの各種の支援業務（留守業務）の内容が逐年充実された。

このように、自衛隊は、国際平和協力業務への参加実績を積み重ねるごとに、様々な改善を行い、より効率的・効果的な業務の実施に取り組んできた。

3 わが国の国際平和協力の今後の課題

以上のように、自衛隊の国際平和協力への取組については、国際平和協力が逐次見直される中で、着実に実績を積み上げ、部隊の派遣態勢・体制も逐次改善され、国民の支持も高まった。自衛隊の国際平和協力への取組は、いわゆる「若葉マーク」を卒業する時期に来たといえる。

今後、自衛隊が国際平和協力を行うにあたっては、より一層自衛隊の特性を活かし、今まで以上に困難な任務を的確に遂行することが求められているということを自覚すべき時期に来たと考えられる。

防衛庁・自衛隊は、わが国の国際平和協力のための様々な取組の中で、人的な貢献の主体となるべきと認識しており、より効果的な国際平和協力業務を行うため、国内外の情勢を見極めつつ、今後のあり方について検討することが必要であると考えている。

国際平和協力懇談会の提言

国際平和協力を取り巻く環境は年々変化している。昨年5月、小泉総理は、出張先のシドニーでの講演で、紛争に苦しむ国々に対して、平和の定着や国づくりのための協力を強化し、わが国の国際協力の柱とするための検討を行う旨を述べた。

これを受けて、福田内閣官房長官の下の懇談会として、16人の有識者（座長：明石康元国連事務次長）で構成する「国際平和協力懇談会」が設けられ、6回にわたる会合を経て、同年12月、報告書がとりまとめられた。

〔報告書の概要〕

国家間の戦争を防止するだけでは、平和の探求として不十分であり、特に冷戦終了後は国境の壁を越えて行われる大規模な暴力や内戦、テロへの対処が必要である。また、脅威の伝播が極めて迅速なため、自国の安全のためにも世界的な活動が必要である。

このような国際社会の現状の中で、世界の平和と安全を維持するために、国連を中心とする伝統的な平和維持活動だけでは十分ではなく、脆弱な停戦をより持続的な平和に移行させ、また、内戦によって荒廃した社会の安定を回復させることが必要である。

1 わが国の国際平和協力の現状と課題

戦後、わが国には根強い平和主義が育っているが、それはともすると観念的・受動的なものになりがちであった。10年前のカンボジア国連平和維持活動への参加以来、わが国の国際平和協力は徐々に拡大してきているが、他の先進国と比較するとその規模や展開能力に大きな落差があり、それを縮めるため一層の努力が望まれている。

2 国際平和協力の改善・強化のための方策 - 提言 -

国際平和のためにわが国がより積極的、包括的、弾力的な協力をすることは緊急の課題であり、国としての基本業務に位置づけるべきである。そのための制度の見直し及び具体的な施策の改善・充実を推進するために以下の提言を行う。

（以下、防衛庁・自衛隊関係部分のみ抜粋）

より柔軟な国際平和協力の実施に向けての早急な法整備

- ・ PKO参加5原則に関し、そもそも停戦合意や受入れ同意が意味をなさない場合、例えば国連安保理決議をもって参加を可能とする。
- ・ 国際平和協力業務において、「警護任務」「任務遂行を実力をもって妨げる試みに対する武器使用（いわゆるBタイプ）」を可能とする。
- ・ 国連平和維持活動の機動的展開を目的とする国連待機制度への参加を実現する。
- ・ 自衛隊法を改正し、国際平和協力を自衛隊の本務として位置づけるとともに、適切な派遣を確保するため、自衛隊の中に即応性の高い部隊を準備する。

より幅広い平和協力活動への取組

- ・ 国連決議に基づき派遣される多国間の平和活動（いわゆる多国籍軍）へのわが国の協力（例えば、医療、通信、輸送などの後方支援）について法整備の検討を開始する。