

---

# 国連平和活動と日本の国際平和協力の今後

## 「9条—PKO活動原則体制」の下での課題

酒井 啓巨

Sakai Hironobu

---

### はじめに

2015年9月28日にニューヨークで開催された第2回国際連合平和維持活動（PKO）サミットにおいて、安倍晋三首相は、「国連平和活動が情勢の変化に対応して結果を出すために、変革は不可欠な視点であり、国連平和活動に貢献している加盟国が直視すべき課題である」という認識を示し、「この観点から、日本は着実に努力し、一層貢献することを」約束した。そして、いわゆる「積極的平和主義」に基づき、平和安全法制の「国際社会の平和と安定に更なる貢献を行うための態勢整備に全力を注いで」きたとして、「国連PKOの多様化する業務に対応できるよう、国際平和協力を改正し、従事可能な業務が広がり、更なる貢献が可能とな」ったこと、「多様なパートナー間の協力を拡大」すること、「PKO要員の能力向上を更に支援して」いくことを国連平和活動に対する日本の具体的な貢献策として挙げている<sup>(1)</sup>。

現在でこそ、こうして国連PKOへの参加が日本外交の主題として語られるが、日本は国連加盟当初からPKOへの参加に積極的だったわけではない。日本が少なくとも冷戦期において国連PKOへの参加に消極的だったのは、軍事行動であるPKOへの自衛隊の参加が憲法9条に抵触するおそれがあったためである。第2次世界大戦後の日本の外交・防衛・安全保障政策の基本枠組みが憲法9条と日米安全保障条約との間の相互関係に依存してきたことはよく言われるところでもあり、この「9条—安保体制」が国連PKOへの参加をめぐる議論の方向性を規定してきたことは否定できない。冷戦の終結を契機として自衛隊の海外派兵論が俎上に上り「9条—安保体制」が崩壊する可能性についても論じられたが<sup>(2)</sup>、2015年に成立した、国際平和協力の改正を含む平和安全法制もまた「9条—安保体制」という構図に回収されている<sup>(3)</sup>。

日本の国連外交を考える場合、その政策を実現するための規範的基盤や日本を取り巻く国際環境を無視することはできない。他方において、そうした政策の対象となる国連は、国際の平和と安全の維持を目的として、新たな脅威に常に対処することが求められてきたことにも留意すべきであろう。国連PKOもその例外ではなく、冷戦期に育まれたその活動目的や内容とそれを規律する活動原則は、冷戦後において急速な展開を遂げている。そうした国連の動きを背景として、特に2015年に改正された国際平和協力の内容に依拠しながら、国連PKOへの参加をめぐる日本の外交政策の課題を探ることが本稿の目的である。

## 1 国連PKOの多機能化と国連平和活動の登場

### (1) 国連PKOの任務の多様化とその実効性確保

冷戦期に登場した伝統的な国連PKOは、国連憲章起草者により想定された集団安全保障制度が十全に機能しないため、国連の実践過程において編み出された活動であり、現実のPKOの実効性を確保するために同意原則、中立・公平原則、自衛原則といったその活動原則が明らかとされてきた<sup>(4)</sup>。冷戦期において国連PKOは、主として紛争当事者間の緩衝材として紛争解決に向けての環境整備としての役割を果たしてきたが、冷戦終焉後は「平和」概念の深化に応じて、場合によっては憲章第7章に基づく武力行使により任務遂行の実効性を確保して、より積極的に平和の維持に努めるようになっていく<sup>(5)</sup>。

冷戦終焉後の国連PKOは、1990年代前半のソマリアや旧ユーゴスラビア紛争における活動の失敗を理由に、1990年代後半には一時利用されない状況が続いたものの、1999年のシエラレオネ内戦への展開を端緒に、再び脚光を浴びることになる。この新たな国連PKOの傾向を踏まえ、憲章第7章に基づく行動として自衛範囲を超えた武力行使を安保理により許可された「強化された (robust)」PKOの登場など<sup>(6)</sup>、その後の活動に決定的な影響を与えたのが2000年に公表されたブラヒミ報告書であった。

ブラヒミ報告書は、国連平和維持活動ではなく国連平和活動を検討し、この国連平和活動には3つの主要な活動、すなわち紛争予防と平和創造、平和維持、そして平和構築が含まれるとした<sup>(7)</sup>。国連PKOは、自らの任務が多様になり多機能化していくとともに、選挙実施や国家再建にかかわる経済的・社会的・軍事的プログラム等の実施を円滑に進めるためのツールとして作用することから、他のさまざまな実施主体との連携が求められていくことになる。これは、平和維持にあたる国連PKOの展開が単独で想定されるものではなく、その活動が国連平和活動全体のなかに位置付けられたうえで、与えられた任務を遂行する過程で従われるべき活動原則が国連平和活動におけるPKOの役割に影響を受けるということをも意味している。

さらに、国連PKO局策定のいわゆるキャップストーン・ドクトリン（2008年）は、伝統的PKOを規律してきた活動原則、すなわち当事者の同意、公平性・不偏性（公平原則）、自衛および任務遂行のための妨害排除以外の目的の武力行使の禁止（自衛原則）が今日の国連PKOにも妥当するとした<sup>(8)</sup>。もっとも、その活動内容は、特に任務の実効的実施のために憲章第7章に基づく武力行使を許可された「強化された」PKOにも適用されるように適合的に一部修正がなされている。

例えば同意原則は、伝統的PKOの場合と同様、活動が平和維持から強制行動に変質しないための条件とされる一方、必ずしもすべての紛争当事者の同意を求めるものとはなっていない。また、公平原則では、PKOの任務の実効的実施を可能とするように、紛争当事者に対する公平性・不偏性が強調された。従来の中立・公平原則が主として領域国の国内問題に介入しないという消極的な内容であったのに対して、今日の国連PKOでは和平合意違反について当事者のいずれか一方に偏ることなく措置を実施すると再定義されている。さらに武力行使

に関してキャブストーン・ドクトリンは、安保理の許可と紛争当事者の同意を得て戦術的なレベルで武力を行使する「強化された」PKOを、紛争当事者の同意を得ずに戦略的なレベルで武力行使を行なう平和強制とは異なるものと位置付ける<sup>(9)</sup>。

このように「強化された」PKOは、活動原則の内容について微調整を施しながら、任務を拡大し深化させるとともに、その実効的な任務遂行のために軍事的手段としては強化の方向に進んでいる。また、こうした活動が本来の目的を達成するために実効的に実施されるには、軍事的強化だけでなく、政治的な支持を関係者から獲得することもまた必要であると言わなければならない。「強化された」PKO自体が国連PKOをめぐる国際環境への適合の必要性から生まれてきたことを考え合わせると、現在の「強化された」PKOに国際社会はいかなる役割を求めているのか、そしてそれが実効的に実施できる条件は何かが問われているのである。

## (2) 「強化された」PKOの主流化と平和強制活動の復活

### ① 「強化された」PKOにおける文民保護の重視

1990年代末以降から国連PKOの中心となった「強化された」PKOでは、政治プロセスの妨害の抑止、急迫した物理的攻撃の脅威の下にある文民の保護、さらに法と秩序を維持する国内当局の支援という主たる目的のために、憲章第7章に基づく行動として、武力行使を含む必要なあらゆる措置が許可されている。

とりわけ文民の保護は、「強化された」PKOにおける憲章第7章に基づく武力行使で実施されるべき重要な任務として取り上げられてきた<sup>(10)</sup>。「強化された」PKOが具体的な任務として文民保護を扱い、憲章第7章に基づく武力行使が当該任務の実効性を担保するものとして機能するようになってきたのである<sup>(11)</sup>。こうした目的の武力行使が国連PKOに認められたことにより、それを許可した安保理決議の政治的性格に起因する内容の曖昧さも相まって、平和維持と平和強制との区別が困難となるおそれもあるが、国連はこれら両者の区別を維持する立場をとってきた<sup>(12)</sup>。

ただし、「強化された」PKOでは任務遂行に必要な措置として武力の行使に訴えることが許可されていると言っても相手方当事者を武力制圧するだけの権限も能力も認められているわけではない。このため、特に悪化した現地治安の早急な改善には、派遣予定国間で展開のための調整に時間がかかる国連の「強化された」PKOではなく、当該地域と利害関係の深い国連加盟国や地域的機関によって即時に展開できる部隊が組織され、後に展開が予定される「強化された」PKOと交代し、あるいは協力して活動するために現地に展開する事例が多くなっている<sup>(13)</sup>。

### ② 「強化された」PKOにおける「安定化」活動の採用と平和強制の復活

また、武力を重視するということ言えば、最近の「強化された」PKOでは、任務の単なる「多面的」性格のみならず、武力の行使により現地情勢の「安定化」を実施する活動が出現していることにも注目すべきであろう<sup>(14)</sup>。

こうしたPKOによる「安定化」は、展開領域国の安定を目指すものである以上、特に領域国政府の側に立った活動となりやすい。国内の権力闘争による内戦だけではなく、マリのように、国際テロリズムの活動で国内が不安定化するような場合もあることから<sup>(15)</sup>、こうした

維持すべき平和が存在しない不安定な環境を安定化させるため、紛争の一方当事者を優遇し、場合によっては他の当事者を制圧することさえ求められることにもなる。その展開は常に和平プロセスとリンクしているというわけではなく、それゆえ、すべての紛争当事者を平等に待遇する責務を負っていないということも重要である<sup>(16)</sup>。

このことは、「強化された」PKOで採用された公平原則から逸脱する可能性があるだけではない。一部の当事者の同意を得ていない活動は、その任務を実効的に実施するためにさらに烈度の高い武力行使が要求されることにもなりかねないからである。当事者の意に反して国連PKOによりそうした武力が行使されるのであれば、それは、実際には、これまで平和維持と区別されていた平和強制の復活を意味することになる<sup>(17)</sup>。実際、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション（MONUSCO）の一部隊として編入された「介入旅団」は反政府勢力を無害化する責任を負って投入されたものであり、また国連中央アフリカ多面的統合安定化ミッション（MINUSCA）では、法と秩序の維持や不処罰との闘いを目的とした個人の逮捕・拘留が認められた「一時的緊急措置」が導入された。ここでは、いずれの活動においても、「例外的な根拠に基づき」、「先例を創設するものではなく」、「平和維持について合意された諸原則に影響を与えるものではなく」、といった条件が付されていることに留意しなければならない<sup>(18)</sup>。このことは、上記活動が平和維持に関する活動原則とは異なる強制的性格の活動であることを意味しており、それが当該PKO全体にいかなる影響を実際に及ぼすのかについては今後の実行を検討する必要がある。

## 2 日本外交における国連PKOへの参加の位置付け

### (1) 国際平和協力法への国連PKOの活動原則の影響とその意義

#### ① 国際平和協力法の制定とそれに基づく国連PKOへの自衛隊の参加

日本の国連PKO参加にとっての画期は国際平和協力法が制定された1992年である。この法律により国連PKOと人道的な国際救援活動に自衛隊を含む要員の派遣が可能となった。同法の成立過程における審議では自衛隊の海外派遣の一形態として国連PKOに参加することの是非も議論となったほか、自衛隊がPKOという軍事活動に参加することで自衛隊による武力行使の可能性が現実問題として浮上し、その歯止めをかけることも喫緊の課題となった。その結果、国連PKOへの自衛隊の派遣に関連して、職務遂行中における武器使用と憲法とを両立させる観点から、政府が基本方針として決定したのがいわゆるPKO参加5原則である。政府は、このPKO参加5原則によって武器使用の問題や、停戦合意の撤回またはPKO受け入れ同意の撤回の結果生じる武力紛争の再発の問題は解決され、自衛隊の国連PKOへの参加は憲法9条と抵触することなく可能となると考えた<sup>(19)</sup>。

こうしたPKO参加5原則とそれを国内法令として具体化した国際平和協力法は、基本的に、冷戦期における伝統的な国連PKOの概念と活動原則に依拠している。その意味で国際平和協力法は、伝統的な国連PKOへの参加に適した内容となっており、当時、国連で現われはじめていた伝統的な国連PKOを強化していわゆる平和強制にまで活動を広げようとする動きと一線を画する立場を堅持するものでもあった。

この点は、日本が国内法令で想定した国連PKOへの参加モデルと、冷戦後に国連が追い求めようとしていた新たなPKO像との間に乖離が生まれていることをも表わしている。国連PKOへの参加を実現するために周回遅れを取り戻そうとして制定された国際平和協力法ではあったが、その制定時点で国連PKOは伝統的な活動から多機能型のPKOへと新たな展開を遂げるところであった。このため、いわば伝統的PKOを主として念頭に置いていた国際平和協力法に基づく国連PKOへの参加がこうした国際社会における新たな動向、とりわけ国連PKOの新展開に対応したものとなりうるのかという問題が、皮肉なことに同法の成立によって露呈してしまったのである。

国際平和協力法に基づく国連PKOへの参加をみると、輸送部隊や施設部隊として自衛隊が派遣された国連PKOとして、多機能型PKO（国連カンボジア暫定行政機構〔UNTAC〕と国連モザンビーク活動〔ONUMOZ〕のほか、国連ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH）や国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）のような国連憲章第7章に基づく行動が認められた「強化された」PKOがある。問題は、このように冷戦後に登場した新たな性格を有する国連PKOの活動、特にMINUSTAHやUNMISSのような「強化された」PKOへの参加と国際平和協力法の関連規定との関係であった<sup>(20)</sup>。

#### ② 「強化された」PKOにおける活動原則の再解釈とPKO参加5原則への影響

主たる関係当事者からの同意を求める「強化された」PKOでの同意原則は、すべての関係当事者からの同意を必要とするとした伝統的PKOにおける同意原則を緩和したものであることから、PKO参加5原則に言う同意の必要性の基準も、「強化された」PKOに参加するのであれば、そのような内容に適合したものでなければならない。また中立・公平原則については、国際平和協力法3条1号によると、PKOは「いずれの紛争当事者にも偏ることなく実施されるもの」と定められており、この文言からは、PKOの消極的中立のみならず、積極的公平性や不偏性を含むようにも解釈しうる。ただし、こうした積極的公平性が問題となる局面は、結局のところ、国連PKOが紛争当事者による和平合意違反などの行為に直面して実力を行使するような状況が関係することになる。

このように考えると、国際平和協力法に組み込まれているPKO参加5原則が最も問題となるのは、実力の行使が求められる状況においてそれが認められる条件、すなわち「強化された」PKOにおける自衛原則との関係であると言えよう。PKO参加5原則では「武器の使用は、要員の生命等の防護のために必要な最小限のものに限られる」とされているが、それを具体化した1992年制定当時の国際平和協力法24条1項は、2001年の改正で武器使用による防護対象の拡大が図られ、「自己又は自己と共に現場に所在する他の隊員」だけでなく、「その職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者」も防護対象に含めることとなった。しかしこれらはいずれも国連PKOの自衛原則の枠内での活動を念頭に置くものであり、憲章第7章に基づいた自衛の範囲を超える武力行使はその対象外である。すなわち、「強化された」PKOでは文民の保護や国連・人道機関の要員の保護などを目的とする活動には憲章第7章に基づく自衛の範囲を超えた武力行使が認められていることからすると、こうした任務に日本の自衛隊が従事することは国際平和協力法の関連規定に反する危険が生じうる。国連PKOへの参加に

際しては自己の安全を保護するためのいわゆる狭義の自衛しか認められないという日本政府の解釈では、現在の国連PKOへの参加がきわめて困難であることは明らかであった<sup>(21)</sup>。

## (2) 国際平和協力法の改正とその意義

### ① 改正の経緯と規定内容

このように、日本が国連PKOへの参加を進めていくには、すでに述べたような国連PKOの新たな展開に対応するかたちで国内法制度を整備することが急務となっていた。また、日本を取り巻く安全保障環境が厳しさを増しているということを理由として、2014年7月1日に国内法制の整備に関する基本的な方針が閣議決定され、これに基づきいわゆる平和安全法制の検討が行なわれることになったのである。その結果、既存の関連法規を改正する平和安全法制整備法と新たな立法である国際平和支援法がそれぞれ衆議院と参議院での審議を経て可決・成立し、2016年3月29日に施行された。国際平和協力法も平和安全法制整備法において一部改正が行なわれ、業務を拡充し、武器使用権限を見直したほか、国際連携平和安全活動を新設し、大規模な災害に対処する米軍等に対する物品または役務を提供できるようにしている。

業務の拡充において重要なのは、特に近年の国連PKOでは必ず任務に含まれている文民の保護が改正国際平和協力法に含められたことである。すなわち、切迫した暴力の脅威からの住民の保護等をはじめとする安全な環境の確保が国連PKOでは重要な任務となっていることを踏まえて、今回の改正では安全確保業務が新たに加えられた(3条5号ト)。この業務を行なうにはPKO参加5原則が充たされているほか、紛争当事者等による活動・業務の受け入れ同意が必要とされているが(6条1項)、これは国または国に準ずる組織が敵対するものとして登場しないことを確保して、安全確保業務の実施が憲法の禁ずる武力の行使に該当しないようにするためである<sup>(22)</sup>。そしてこの業務の実施に際しては、自衛官に任務遂行のための武器使用が認められている(26条1項および3項)。

さらに、武器使用権限の拡大としては、自衛隊が国連PKOの一員として、同じ国連PKOに参加している他国の部隊または隊員が攻撃された場合に駆け付けて警護するための武器使用(いわゆる「駆け付け警護」に伴う武器使用)に関する規定と、任務遂行に対する妨害を排除するための武器使用に関する規定の追加も行なわれた(3条5号ラ)。こうした「駆け付け警護」もまた、憲法の禁ずる武力の行使にあたらないように、安全確保業務の場合と同様、PKO参加5原則の充足のほか、紛争当事者等による活動・業務の受け入れ同意が必要とされている(6条1項)。

このように改正国際平和協力法は、最近の国連PKOの活動原則に表わされる国際基準をできるだけ国内法令に取り込むとともに<sup>(23)</sup>、憲法9条で禁止されている武力の行使に該当する事態をできるだけ排除することを意図しつつ、他方、そのためにこれまで用いられてきた国および国に準ずる組織といった概念などを考慮しながら、自衛隊が携わる業務が憲法の禁ずる武力の行使にあたらないという立場を維持している<sup>(24)</sup>。すなわち、改正国際平和協力法は、改正前と同じく、憲法9条とPKOに関する国際基準の狭間に置かれ、その意味で、いわば「9条—PKO活動原則体制」の下に位置付けられているのである。

② 「9条—PKO活動原則体制」の枠組み内での改正国際平和協力法

しかしこうした改正に対しては、主要な当事者が受け入れに同意を与えており、業務を行なうと判断されれば、自衛隊が武器使用をしても、その事実が武力の行使にあたるかどうかは問われず、憲法が禁じる武力行使にあたるとは評価されないという国際平和協力法の「つくり」自体を問題視する見解もある<sup>(25)</sup>。PKO参加5原則の条件が充たされている限り、国または国に準ずる組織が敵対することはないという理由によってそうした場合の武器使用は憲法9条の枠内に収まるという日本政府の解釈が前提となっているからである<sup>(26)</sup>。ただし、このことは、従来の日本政府の解釈が維持されているという観点からは、改正国際平和協力法により新たに提起された問題点というわけではなく、「9条—PKO活動原則体制」の構図に改正後の同法も位置付けられていることを示すものにすぎない。むしろ、実際の問題は、PKO参加5原則の充足を含め、紛争当事者による活動や業務の受け入れ同意によっても、さらには各当事者の指導者により停戦合意が結ばれたとしても、現地情勢の次第でPKO部隊が直面する困難は依然として避けがたいということであろう<sup>(27)</sup>。

また、「武力の行使の一体化」論のほか<sup>(28)</sup>、憲法の禁ずる武力の行使に該当しないように国または国に準ずる組織に対して実力を行使しないという日本独自の武器使用の要件は、改正国際平和協力法で認められたいわゆる「駆け付け警護」の性格にも影響を与える。今回の改正では、憲法上武器使用が許容される場合として、自己保存のための自然権的権利に基づく場合のほか、新たに任務遂行のために行なわれる場合が認められたが<sup>(29)</sup>、日本政府の解釈によれば、後者に言う任務遂行のための武器使用は国連PKOでの自衛の基準である「任務防衛」のための武器使用とは性格が異なるとされている。というのも、国連PKOの基準では国または国に準ずる組織の不存在が自衛の前提とはならないからであり、「駆け付け警護」を任務遂行のための武器使用の場合に含める改正国際平和協力法の立場は、国連PKOにおける自衛の基準と異なるそれを導入していることになる<sup>(30)</sup>。

このように、改正国際平和協力法は、依然として従来の日本政府の解釈を維持しているところが大きい。これは、同法に基づき国連PKOの活動原則の遵守による自衛隊の参加を促進する一方、その業務が憲法9条の禁ずる武力の行使にあたらないようにするため、国際基準とは異なる日本独自の基準が持ち込まれていることを意味する。したがって、「9条—PKO活動原則体制」という構図の下にある改正国際平和協力法に依拠して自衛隊を国連PKOに参加させても、当該PKOの任務に適合的に自衛隊が業務を実施することができるとは限らないのである。

(3) 今後の国連平和活動への参加に向けての課題

① 参加可能な国連PKOの活動の再検討

以上のように、改正国際平和協力法は、現在の国連PKOすべてに対応できる規定ぶりとはなっていない。「強化された」PKOにおける文民保護など安全確保業務に従事可能であるとしても、国および国に準ずる組織が相手方となるのであれば憲法で禁じられている武力の行使に該当することから、現行法上は、そうした可能性のあるPKOには当初から参加しないと政策的に判断することになろう。安全確保業務に従事するかたちで国連PKOに参加しなが

ら、現場の治安環境いかんで、国内法令上当該業務に従事できなくなるという状況のほうが、要員の生命・安全保護も含め、いっそうの困難さを生じさせることになるからである。「9条—PKO活動原則体制」に依拠する限り、平和強制の性格を有する「安定化」ミッションの部隊はもちろん、現在主流となっている「強化された」PKOにおいても、従事する任務の内容を考慮して当該PKOへの参加について慎重な検討が求められるのはそのためである。

### ② 国連PKOに類似した平和活動への参加可能性

国連PKOへの参加に関しては、国内的な支持を獲得するためにも、その方針についての根拠や理由付けが必要である。例えば日本がどの地域に展開する国連PKOに参加するのか、またそれはなぜかということ説得的に国内向けにも説明しなければならない。

この点で、今回の改正国際平和協力法により、国連PKO以外の枠組みの下で実施される国際的な平和協力活動にも自衛隊を派遣できる法的根拠が認められた（3条2号）ことは注目すべきであろう。国連が統括しないこうした「国際連携平和安全活動」は国連平和活動そのものではないが、その活動に正当性があれば、国連平和活動と同様に参加が推進されるべき活動である。国連以外の国際機関や領域国からの要請がこの活動の実施条件となるが、政府によれば、こうした国際機関は、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）などの国連の機関や欧州連合（EU）など、「実績、専門的能力を有する国際機関が要請するものに限定」され、これらは、「国連憲章の目的に合致する、又は国連を中心とした国際平和のための努力に積極的に寄与するもの」であることから国際的に正当性を有するという<sup>(31)</sup>。これにより、例えばアジアにおいて行なわれる国連以外の国際機関の主導での国際的な平和協力活動に日本が参加する可能性も開かれる。なお、国際連携平和安全活動への参加に際しては、この活動が展開する予定の地域の和平プロセスや国家再建プロセス等に日本自身が主体的に取り組むことが、当該活動の実施内容に適切に関与するためにも望ましいことは言うまでもない。

### ③ 国連PKO部隊に適用される国際法規則の再確認

国連PKOの部隊は、原則として、紛争の当事者とはならない。ただし、相手方武装勢力を無力化する任務を遂行するなどの目的で憲章第7章に基づく武力行使を国連PKOが行ない、武力紛争が発生するような事態になれば、その部隊は、紛争の非当事者としてではなく、戦闘員として扱われ、武力紛争法の適用を受けて保護対象となる可能性がある<sup>(32)</sup>。こうした事態は例外的ではあろうが、最近の国連PKOの業務拡充傾向からみてまったくありえないわけではない<sup>(33)</sup>。もちろん、日本がこれに対応した国内法令を整備するかどうかは、そうした業務を自衛隊に実施させることを予定して、そのような業務を実施する可能性のあるところに自衛隊を派遣するかどうかという政策判断にかかっている。

他方、紛争後の国家再建事業などに国連PKOが関与し、そうした国連PKOへの自衛隊の参加を検討するのであれば、日常業務で国際法規則が国連PKO部隊にも適用されることにより注意を払うべきであろう。その場合、武力紛争において適用される武力紛争法ではなく、むしろ武力紛争がない状況で適用される法、とりわけ国際人権法の適用とその国内的实施が問題となる。国際人権法は、国連PKOそのものにも、つまり国連自身にも適用されるほか、国連PKO部隊としての自衛隊については、派遣国である日本を法的に拘束する人権関係の条約

規定や慣習法規則が展開地域に域外適用されるからである<sup>(34)</sup>。国連PKOによる人権侵害では国連自身の責任が問題となるだけでなく<sup>(35)</sup>、万一、自衛隊の部隊によりそうした行為が行なわれた場合には日本の国内法上の手当てが必要となる。こうした国際人権法の域外適用とこれに関連する国内法令の整備という問題は、「強化された」PKOへの参加をめぐる政策立案のうえで、今後の課題として残されている。

## おわりに

2015年は国連創設70周年ということから、国連平和活動に関しては、ラモス・ホルタ元東ティモール大統領を座長とする国連平和活動ハイレベル・パネル報告書が公表された<sup>(36)</sup>。この報告書の要諦は、「国連平和活動は、政治的文脈のなかで、柔軟に、パートナーシップを重視し、現場・受益者中心で、活動していかなければならない」というもので、その意図するところは、「いくら技術的・軍事的能力を高めたとしても、政治的解決の道筋がついていなければ、平和活動の成功はもたらされない」ということであると指摘されている<sup>(37)</sup>。

これを踏まえるならば、日本は自国の安全保障を勘案しつつ、安保理改革などを含めた広い国連政策の一環としてPKOへの参加問題を考えていくべきだが、その際に、武器使用や文民保護などをめぐるPKOの軍事面のみを強調して政策を策定するのは望ましくはないということになる。それぞれの国連平和活動の特徴を注視し、現地のニーズに照らして、これまでも行なわれてきた社会インフラの整備や司法・警察システム改革支援など民生部門も視野に入れつつ、現地の和平プロセスの強化とその実施を踏まえた政治過程への関与を検討していくことこそが肝要であろう。

国際平和協力の改正により実現したのは、国際平和協力活動の範囲の拡充である。「9条—PKO活動原則体制」が維持されたままであり、その下での平和安保法制の一環としての改正である以上、例えば「武力の行使の一体化」論などその枠内で採用される立場に改正国際平和協力法も従っていることは確かであろう。しかし、国際平和協力活動の内容は、国内での対立を深めた集団的自衛権の行使問題とは別に、国連PKOの新しい展開との関連で位置付けられるべきものである<sup>(38)</sup>。国連PKOへの参加問題も、そうした国際的な動向を見極めて整備される国内法制度に基づき検討されることが望ましいが、それにはなお国内において、現在の国連PKOの役割に関する正確な理解が深められる必要があり、それを前提として、国際基準にも国内法令にも配慮した、国益にかなう国連PKO政策を追求する根気強い努力が求められる。

[付記] 本稿は、科学研究費補助金基盤研究C「『疑似』集権システムによる国連平和維持機能の代替可能性とその限界」(研究課題番号26380058)による研究成果の一部である。

- (1) 首相官邸ホームページ「第2回PKOサミット 安倍総理スピーチ」(平成27年9月28日付)〈[http://www.kantei.go.jp/jp/97\\_abe/statement/2015/0928pko\\_summit.html](http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0928pko_summit.html)〉。
- (2) 酒井哲哉「『九条=安保体制』の終焉——戦後日本外交と政党政治」『国際問題』第372号(1991年3月)、43ページ。

- (3) 添谷芳秀『安全保障を問いなおす——「九条—安保体制」を越えて』、NHK出版、2016年、262–265ページ参照。
- (4) 主として伝統的PKOに関する全般的考察として、香西茂『国連の平和維持活動』、有斐閣、1991年、参照。
- (5) 1990年代におけるPKOの展開については、酒井啓亘「国連安保理の機能の拡大と平和維持活動の展開」、村瀬信也編『国連安保理の機能変化』、東信堂、2009年、100–103ページ参照。
- (6) 「強化された (robust)」PKOの特徴と問題点については、T. Tardy, “A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 18 (2011), pp. 152–167.
- (7) *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN Doc. A/55/305-S/2000/809, paras. 10–14. 「平和活動」の説明について、青井千由紀「平和活動（ピースオペレーション）の理論と現実」『国際問題』第547号（2005年10月）、18–34ページ参照。
- (8) UN DPO/DFS, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*.
- (9) 以上について詳しくは、酒井、前掲論文「国連安保理の機能の拡大と平和維持活動の展開」、116–118ページ参照。
- (10) S. Sheeran, “The Use of Force in United Nations Peacekeeping Operations,” in M. Weller ed., *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford U. P., 2015, pp. 354–355.
- (11) 清水奈名子「国連安全保障理事会と文民の保護——平和維持活動における任務化とその背景」『国際法外交雑誌』第111巻第2号（2012年8月）、57–64ページ参照。
- (12) *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary-General’s High Level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations, 2004, pp. 67–68, paras. 210–213; Cf. S. Wills, *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers*, Oxford U. P., 2009, pp. 70–71.
- (13) 国連PKOをめぐる地域的機関の役割については、特に国連とアフリカ連合（AU）との間の関係が重要である。両者の関係については、H. Sakai, “New Relationship between the United Nations and Regional Organizations in Peace and Security: A Case of the African Union,” in S. Hamamoto, H. Sakai, and A. Shibata eds., “*L’être situé*”, *Effectiveness and Purposes of International Law. Essays in Honour of Professor Ryuichi Ida*, Brill, 2015, pp. 165–189.
- (14) 現在展開している活動としては、国連ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH）、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション（MONUSCO）、国連マリ多面的統合安定化ミッション（MINUSMA）、国連中央アフリカ多面的統合安定化ミッション（MINUSCA）がある。
- (15) ただし、MINUSMAが反テロリズム活動のため平和強制のような武力を行使できるかどうかについては議論がある。K. Bannelier & T. Christakis, “Under the UN Security Council’s Watchful Eyes: Military Intervention by Invitation in the Malian Conflict,” *Leiden Journal of International Law*, Vol. 26 (2013), pp. 870–872.
- (16) A. J. Bellamy and Ch. T. Hunt, “Twenty-first Century UN Peace Operations: Protection, Force and the Changing Security Environment,” *International Affairs*, Vol. 91 (2015), p. 1282.
- (17) 両者の区別の重要性については、香西茂「国連による紛争解決機能の変容——『平和強制』と『平和維持』の間」、山手治之・香西茂編集代表『21世紀国際社会における人権と平和：国際法の新しい発展を目指して（下巻）現代国際法における人権と平和の保障』、東信堂、2003年、207–240ページ参照。
- (18) UN Doc. S/RES/2098 (2013), op. para. 9; UN Doc. S/RES/2217 (2015), op. para. 32 (f) (i). こうした強制的活動は例外的で、むしろ再構成されたPKOの基本原則に依拠して、PKOが効率性と効果を兼ね備えた持続可能性を有することが重要であるとの指摘として、今西靖治「岐路に立つ国連PKO——強制性をめぐる実行と課題」『国際法研究』第4号（2016年）、78–83ページ参照。
- (19) 柳井俊二「日本のPKO——法と政治の10年史」『法学新報』第109巻5・6号（2003年）、448ページ参照。

ジ参照。

- (20) これら2つの「強化された」PKOへの日本の参加をめぐる問題については、酒井啓巨「ハイチにおける国連平和維持活動と日本——国連ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH）への参加問題」『法学論叢』第170巻4・5・6号（2012年）、297-333ページ、同「国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）と日本」、柳井俊二・村瀬信也編『国際法の実践——小松一郎大使追悼』、信山社、2015年、25-43ページを参照。
- (21) 酒井啓巨「国連平和維持活動（PKO）の新たな展開と日本——ポスト冷戦期の議論を中心に」『国際法外交雑誌』第105巻2号（2006年）、9-12ページ参照。
- (22) 黒木康介ほか「平和安全法制の整備について(1)——平和安全法制整備法の概要」『時の法令』第1995号（2016年）、26-27ページ参照。
- (23) 武器使用権限については国連PKOの基準に大幅に近づいたものの、「中立性」を含む参加5原則がそのまま残されたことで、PKOの国際基準との間のギャップがなお存在するという。藤重博美「国連平和維持活動の潮流と日本の政策——5つの政策課題における『PKOギャップ』に注目して」『国際安全保障』第43巻4号（2016年）、30-31ページ。また、平和安全法制の審議は冷戦後の国連平和活動の変容について理解を深める機会であったが、これに関して徹底した論争が行なわれなかったという指摘もある。大芝亮「戦後70年と日本の国連外交」、日本国際連合学会編『国連：戦後70年の歩み、課題、展望』、国際書院、2016年、89ページ。
- (24) 小松一郎『実践国際法（第2版）』、信山社、2015年、450-452ページ参照。
- (25) 青井未帆『憲法と政治』、岩波新書、2016年、85-86ページ。
- (26) こうした日本政府の解釈が改正国際平和協力法でも維持されていることについて、阪田雅裕『憲法9条と安保法制——政府の新たな憲法解釈の検証』、有斐閣、2016年、92-95ページ参照。
- (27) H. Nasu, “Japan’s 2015 Security Legislation: Challenges to its Implementation under International Law,” *International Law Studies*, Vol. 92 (2016), p. 274.
- (28) 国連PKOへの自衛隊参加における「武力の行使の一体化」論の問題性は別稿ですでに指摘した。酒井、前掲論文「国連平和維持活動（PKO）の新たな展開と日本」、23-25ページ参照。
- (29) 中内康夫・横山絢子・小嶋山智之「平和安全法制関連法案の国会審議——4か月にわたった安保法制論議を振り返る」『立法と調査』第372号（2015年12月）、18-19ページ。
- (30) この点を含め、改正国際平和協力法における「駆け付け警護」の法的検討については、黒崎将広「『駆け付け警護』の法的枠組み——自衛概念の多元性と法的基盤の多層性」『国際問題』第648号（2016年1・2月）、39-49ページ参照。
- (31) 第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会（平成27年8月19日）、岸田文雄外務大臣答弁、23ページ。
- (32) *UN Secretary-General’s Bulletin: Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law*, UN Doc. ST/SGB/1999/13 (1999), Section 1, I. 1.
- (33) N. D. White, “Peacekeeping and International Law,” in J. A. Koops, N. MacQueen, T. Tardy, and P. D. Williams eds., *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, Oxford U.P., 2015, pp. 52-53. 実際、自衛隊がその部隊として参加しているUNMISSでは、2016年7月に首都ジュバ周辺で起きた国内の武装集団による戦闘行為で文民やPKO要員・施設に多大な被害が生じたことから、部隊の強化が図られた。同年8月12日に採択された安保理決議2304により、東アフリカ諸国を中心とする政府間開発機構（IGAD）加盟国からの軍事要員4000名が「地域的保護軍（Regional Protection Force）」としてUNMISSに編入され、戦闘行為の存在を前提とした国際人道法の適用も予定して、文民や国連要員等の保護を目的とした「強力な行動（robust action）」を含む必要なあらゆる措置が憲章第7章に基づき行なわれることになっている（UN Doc. S/RES/2304 (2016), op. paras. 8-14）。もともとIGAD閣僚理事会でこの「地域的保護軍」は、MONUSCOの場合と同様に「介入

旅団 (intervention brigade)」と呼称されており (Communiqué of the 56th Extra-Ordinary Session of the IGAD Council of Ministers on the Situation in South Sudan. Nairobi, Kenya, 11th July 2016)、治安改善のための平和強制を志向していたようだが、上記安保理決議ではPKOの活動原則が再確認されており (UN Doc. S/RES/2304 (2016), op. para. 7)、介入的色彩は弱められた。現地の治安情勢、南スーダン国民統一暫定政府によるこうしたUNMISS増強への対応など現時点での不確定要素は依然として多岐にわたり、日本政府としても現地の状況を注視しながら自衛隊の参加継続、「駆け付け警護」の任務付与等についての政策的判断が迫られることになる。

- (34) 自由権規約の域外適用問題については、M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*, Oxford U.P., 2011, pp. 175–179.
- (35) 紛争後の国家再建過程における国連平和活動の侵害行為に関する国連と部隊派遣国との間の責任の分担問題について、M. Tondini, “Putting an End to Human Rights Violations by Proxy: Accountability of International Organizations and Member States in the Framework of Jus Post Bellum,” in C. Stahn and J. K. Kleffner eds., *Jus Post Bellum: Towards a Law of Transition From Conflict to Peace*, T. M. C. Asser Press, 2008, pp. 196–199.
- (36) *Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and Peace*, UN Doc. A/70/95-S/2015/446.
- (37) 篠田英朗「国連ハイレベル委員会報告書と国連平和活動の現在——『政治の卓越性』と『パートナーシップ平和活動』の意味」『広島平和科学』第37号 (2015年)、46–47ページ。
- (38) 細谷雄一『安保論争』、ちくま新書、2016年、228ページ。