

(鹿島平和研究所委託事業)

平成 28 年 12 月

## 自衛隊の新任務：問われる積極的平和主義の真価

西田一平太

SSDP アソシエイツ

笹川平和財団研究員

2016 年 11 月 15 日、自衛隊が行う海外活動任務にはじめて「駆け付け警護」と「宿営地の共同防護」が付与された。これは同年 3 月末に施行された平和安全法制において法的に可能となった任務事項である。現時点では、日本が自衛隊を派遣している唯一の国連平和維持活動（国連 PKO）である国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）において、12 月から活動を開始した第 11 次隊から適用されている。同地の情勢は流動的であり、武器の使用条件を緩和する新たな任務に対する不安と懸念は払拭できない。しかし、平和国家としての責任を有し、国際社会の平和と安定に自らの国益を見出す日本が国連 PKO の現場で相応の役割を担おうとすることは歓迎すべきである。

### 新たな任務の付与

駆け付け警護とは、自衛隊が自らの安全の確保（自己保存）を超えて危険に遭遇している近隣の他者を救援する活動である。今回付与された任務においては国連や JICA・NGO といった援助機関職員（「活動関係者」）を対象としている。しかし、本来はともに任務にあたる他国部隊に対する支援をも含む考え方であり、現地住民も保護の対象となりうる。宿営地の共同防護とは、他国の部隊とともに使用する拠点施設において、外部からの攻撃に対して自他区域の境なく協働して対処する活動となる。いずれも武器の使用を伴う可能性があるが、安全確保のための限定的・抑制的な行動だ。各国の軍事組織の行う国際平和活動では任務遂行に求められる基本的な行為とされている。

これらの任務の必要性は、1990 年代初頭に自衛隊が国際活動を開始した直後から現場サイドで強く認識されてきた。しかしながら海外での武器の使用権限に関わるため政治的にハードルが高く、法的整備がされてこなかった。権限のみならず、派遣部隊にはいざという時のための訓練機会も与えてこられなかった経緯がある。結果、現場では表向き「対応不可」としつつも、過去には保護を求めた邦人救出のため指揮官が危険と法的リスクを冒して行動せざるを得ないことが幾度か発生している。実力組織の統率において、本来あってはならない事態である。現場の部隊指揮官に過度な責任を負わず、任務に集中できる環境を整えたことは歓迎すべきであろう。

自衛隊以外の現場関係者に目を向けると、駆け付け警護、宿営地の共同防護ともに、その不履行は、道義的に問題視されるだけでは済まされない。想像に難くないが、窮地に陥っている同じ国連ミッションの仲間や同朋を助けないことは、相互の信頼関係を著しく傷つけ

る。2016年7月のジュバ騒乱の際には、自衛隊車両による JICA 関係者の安全確保・輸送が検討されたが、自国民のみ保護対象とすることに PKO 司令部が反発し、「たった1キロ」先の空港まで輸送できなかった。意図に反した形であるが、このことはオールジャパンでの平和構築に深い溝を残した。更に、場合によっては、人道危機に際して有効な対応がなされなかったとして PKO の効力そのものが問われる事態となりかねない。このこともあり、国連関係者は特に、今回の日本政府の決定を高く評価している。

## 高まる期待

自衛隊に新たな任務が付与された翌々日の17日、国連安保理では南スーダン情勢が検討された。報告を行った現地調査団の声明によると「虐殺の可能性も含め、部族間対立が激化」しており、予断は許されない。また南スーダン政府軍など治安機関の一部が騒乱や衝突の当事者と化していることも指摘されている。UNMISS で治安維持を担うのは他国歩兵部隊であるが、衝突や暴動が散発した場合には、その対応能力にも限界があろう。一方、これまでの活動を通じて、自衛隊の規律正しさや練度の高さはよく知られている。また、ジュバで活動する唯一の先進国部隊として、他のどの部隊よりも優れた装備品を保有し、施設隊でありながら警備や市内巡廻に用いることのできる軽装甲機動車まで保有している。新任務付与が、現地の PKO 司令部をはじめ他国部隊や援助関係者に「次に何かあったら日本は動いてくれる」と過剰な期待感を持たせていても不思議ではない。

このような期待に対して、派遣されたばかりの第11次隊は、当面の間は本来任務をこなしつつ自らに与えられた権限を関係者に明確に伝えていく必要がある。自衛隊が抱えている個別事情、つまり治安維持を目的とした編成・装備ではなく、他国部隊よりも圧倒的に実戦経験が不足しており、要員の安全確保が国内世論の確保上極めて重視され、かつ他国部隊や現地住民に対する救援は想定しないという前提、についてはどこまで理解されているかは不明である。従って、政府方針の「安全を確保しつつ有意義な活動」を実施するとはどのようなものか、具体的に周知しなければならない。7月の騒乱の際には PKO 司令部の混乱が厳しく指摘されている。期待が独り歩きして新たな混乱を招かないよう、関係者の理解が求められる。

## 問われる積極的平和主義の真価

今回の新任務付与については様々な見解が示されているが、殆どは現場状況や法的解釈論に終始している。治安が安定していない現地に自衛隊を派遣することの懸念も報じられているが、それは自衛隊の安全を念頭に置いたものであり、本質的かつ切実な課題には触れていない。考えるべきは、日本の対外政策において新任務付与がどのような意味があるかという点であり、更には最悪の事態が発生した場合の対応であろう。

新任務の付与は、安倍政権が掲げる積極的平和主義に新たな局面をもたらす。それは政権が強力に推し進めて成立させた安保法制が、自衛隊の行う国際平和活動において反映され

るはじめてのケースとなるからだ。既に積極的平和主義（英語では” Proactive Contribution to Peace”）は安倍外交の標語として定着しているが、国際社会の平和と安定に日本が「これまで以上に積極的に寄与」するとは何を意味するかは明確ではなかった。UNMISS への参加も、もう一つの自衛隊の国際活動であるソマリア沖海賊対処も、安倍政権発足以前から行われているものである。この点が諸外国の政策関係者から寄せられる疑念のひとつであったが、新たな部隊派遣ではなく実質的な貢献度を高めるという解が示された。この点においては、まずは条件付きであるが、少しずつ経験を重ね国民と関係者の理解と自信を得ていくことが重要だ。その反面、新任務の付与は新たな課題を現場指揮官に突きつける。これまでは法的制約により実施できないとされてきた活動が可能となったからだ。暫くは、日本政府の指示を仰ぎながら、個別具体的な要請に対処していく必要があるのだろう。

より本質的で困難な問題は、新任務には含まれない現地住民の緊急保護要請にどのように対応するかという問題だ。7月の騒乱の際には、ジュバ市内で戦車やヘリコプターまで用いた戦闘が繰り広げられ、中国人 PKO 要員二名を含む数百名の市民が死亡、四万人強の人々が避難を強いられた。市内にある二つの国連 PKO 拠点も攻撃に晒され、拠点内に避難しようとした市民に対する襲撃も報告されている。現在も状況は不穏で、前述の報告にあるように虐殺の可能性まで示唆されている。最悪の事態とは、そのような状況に派遣自衛隊部隊が遭遇することである。

UNMISS のミッション・マンデートの第一に挙げられるのは「文民保護（Protection of Civilians）」、つまり住民の安全確保に対する責任である。万が一のことではあるが、敵に追われ、宿営地のゲート近くまで避難してきた人々がいた場合、日本政府はどのような指令を派遣部隊に出すのだろうか。リスクを負いつつ救援することも、宿営地に閉じこもることも可能だ。いずれも法的な問題ではなく、任務遂行に対する政治の意思の問題である。それ以前に、派遣の前提条件が崩れたとして、自衛隊のみ撤収させることも選択肢に入る。しかし、他国部隊が踏み止まる中、そのような動きを見せることは国連 PKO の効力を著しく下げる。いずれの場合も今後の自衛隊の国際活動に大きな影響を及ぼすことは間違いない。外国部隊が住民の保護を怠り大虐殺を傍観することになったルワンダの悲劇を繰り返すことは、国際社会の関わり方そのものの意義が問われる問題でもある。そのような場合には日本も当事者となり、積極的平和主義の真価が厳しく問い直されることになるだろう。