

四半世紀を迎えた PKO 派遣

—ポスト・南スーダンの課題と可能性

庄 司 貴 由

日本大学大学院兼任講師

安全保障・外交政策研究会アソシエイト

1. 25 周年の先を見据えて

今年 2017 年は、日本の国際平和協力にとって歴史的節目にあたる。1992 年 6 月、宮澤喜一内閣下で成立した「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 25 周年を迎えたからである。内閣府国際平和協力本部公式ホームページには「国際平和協力法 25 周年特設ページ」が開設され、新聞にも宣伝広告が躍った。国連平和維持活動（PKO: Peace Keeping Operations）参加だけにとどまらず、いくつかの海外派遣法制の基礎となった国際平和協力法が、いかに重要かを物語る事例といえよう。

他方、現時点（2017 年 10 月）で、国際平和協力法の運用はいかなる状況にあるのだろうか。自由民主党が史上二度目の「下野」を経験し、民主党政権下の 2012 年 1 月、自衛隊施設部隊の南部スーダン（後に南スーダン共和国として独立）派遣が始まった。インフラ整備、防衛交流などに従事した彼らは、すでに現地での活動を終え、アフリカ大陸を後にしている。その結果、国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS: United Nations Mission in the Republic of South Sudan）に司令部要員と連絡調整要員を残すのみとなった点は記憶に新しい¹。

そもそも、UNMISS への派遣は、国際平和協力法一部改正後初の参加実績である。今後、国連からの派遣要請が日本に届けられる度に、今次派遣は参照され続けることになる。だとすれば、南スーダン PKO 派遣をめぐって、いかなる問題が表出していたかを検討する必要があるだろう。また、ポスト・南スーダンの取り組みとして、どのような方向性があり得るのだろうか。こうした検討作業は、現実に根差した議論を構築していくうえで、一つの事前準備となり得るのではないだろうか。

2. 分裂・逸脱勢力をめぐる国内論議—「南北」と「南南」

南スーダン PKO 派遣をめぐる議論の主な起点として、国際平和協力法が挙げられる。もともと四半世紀の経験が示唆しているように、立法府で全条項が等しく議論されてきたわけではなかった。最も議論されてきたのが、停戦合意と武器使用である。

自衛隊派遣が検討に付されたとき、国内でスーダン内戦を解する枠組みは明らかに「南北」だった。2005年1月に「包括和平協定 (CPA: Comprehensive Peace Agreements)」が調印されたものの、22年にわたって北部と戦火を交えてきた南部のスーダン人民解放軍／運動 (SPLA/SPLM: Sudan People's Liberation Army/Movement) 最高司令官兼議長ジョン・ガラン・デ・マビオル (John Garang de Mabior) がヘリコプター事故でその生涯を終えてしまう²。内戦は、たちどころに「南南」の様相を呈するようになった。

日本での議論の枠組みが「南北」であれ、「南南」であれ、スーダンで停戦合意が成立しているか否かをめぐって、激しい議論が国会で交わされたのは確かである。だが、南北紛争の時代から、南の勢力は離合集散を絶えず繰り返してきた。SPLA/SPLM の内部とて、盤石な一枚岩ではない。停戦合意をめぐる苛烈な議論とは裏腹に、そうした枠組みで捉え切れない勢力にどう処するか議論は比較的手薄なままであった。

歴史を繙くなら、こうした勢力によって日本は犠牲者を出している。1993年5月、国連カンボジア暫定統治機構 (UNTAC: United Nations Transitional Authority in Cambodia) に派遣された日本人文民警察官 1 名が亡くなった。同事件の犯人は、停戦手続きを途中で拒んだクメール・ルージュ (KR: Khmer Rouge) とされてきたが、いまだ明かされていない。いずれにせよ、パリ協定、そして停戦合意の枠組みで捉えきれない分裂・逸脱勢力の活動に変わりはない。しかも、犠牲者発生以前の議論では、停戦合意が成立、維持されているかに相当の注意が払われる反面、こうした勢力への対応をめぐる議論は極めて限定されていた。派遣先、派遣規模などが異なるとはいえ、日本は、四半世紀前の構図をいまだに繰り返している。

3. 新任務付与への疑問

ただし、停戦合意で捉え切れない勢力に対し、日本が何も対策を施さなかったわけでは

ない。カンボジアで日本人文民警察官が襲撃を受けたとき、日本では選挙監視要員の派遣が目前に迫りつつあった。けれども、当時の国内法では、自衛隊に警護任務は認められていない。それゆえ、「補給と情報収集」の名目で自衛隊を巡回させ、あたかも警護しているようにみせたのである³。

こうした歴史的経験を踏まえると、今回の一部法改正による「駆け付け警護」、「宿営地の共同防護」など新任務付与は、積年の課題に応えようとするものである。国際平和協力法成立時の武器使用基準は、自己防衛のための必要最小限の武器使用だった。同基準が緩和されたのは、2001年の法改正である。1992年成立以来の平和維持軍（PKF: Peacekeeping Forces）本体業務凍結が解除され、自己の管理下に入った者の防護にも道が拓かれた。だが、自衛隊が武器使用に踏み切ったという事実は、現在に至るまで見当たらない。

ここで一つの疑問が浮かび上がる。これまで武器使用経験のない自衛隊が、より積極的な行動を要する新任務にどれだけ適応できるのだろうか。そもそも、「駆け付け警護」、「宿営地の共同防護」には相当な練度が不可欠とさえいわれる。陸上自衛隊が実動訓練を開始したのが2016年9月であったから⁴、実際に付与されるまで半年に満たない。経験に乏しく、訓練時間も十分とはいえないだろう。新任務の合憲性に議論が集中するあまり、自己防衛はおろか、他国要員の防護も、依然として困難さを抱え込んだままである。

4. 広がる裾野—技術革新と人材教育

このように、分裂・逸脱勢力をめぐる議論も、武器使用の練度も、南スーダンPKO以前から表出してきた問題である。これまでの経験が示唆するように、ひとたび停戦合意、武器使用基準などが確立すると、それらの枠組みがどう満たされているかに終始してしまい、議論の幅が失われがちである。こうした課題に向き合いながら、次なるPKO派遣の在り方に思案をめぐらす時期を日本は迎えている。

もっとも、四半世紀に及ぶ営みのなかで、PKOが国会審議の主役だった時期は極めて限られている。国際平和協力法をめぐる国会審議は、むしろ稀有な例である。平和安全法制をめぐる議論のなかでさえ、数の上ではいくつかある法案のうちの、一本に過ぎない。積年の課題への対応は、今後も長期化を免れないだろう。

だが、現在表面化しているのは課題だけではない。奇しくも、国会審議でPKOが下火になりつつあった6月、アトゥール・カレ（Atul Khare）国連フィールド支援局長は、「頭脳による貢献」と日本の参加実績を評している。そして彼は、装備面での技術革新の例として、日本の水を使わないトイレをPKOの現場に導入できないか考えていると述べた⁵。この種の貢献は、日本が比較優位を有する技術を用い、コレラや赤痢の予防など公衆衛生分野での一翼を担うことを意味しよう。

比較優位という面は、人的貢献にも認められる。2017年5月29日以降、陸上自衛隊は、ナイロビでタンザニア軍施設要員に重機操作を教育する訓練に入っている。こうした試みは、すでに2015年から16年にかけて、ケニア軍などを対象としても進められてきた⁶。だが、他国での人材育成は、もう一つの可能性を秘めている。他国要員の能力開発が進めば、施設業務での日本との連携も視野に入ってくる。経験や技術の伝播は、現地での活動内容の向上にも通ずるし、やがてはPKO全体の底上げにも裨益する。

南スーダンで積年の課題が浮き彫りとなる一方、日本が貢献し得る裾野はいまだ広がりを見せている。これから四半世紀後、日本は、何を、どのように進めているのだろうか。われわれは、少なくともその方向性を決める歴史の分岐点にいる。

注

¹ 内閣府国際平和協力本部事務局『世界の笑顔のために』2017年8月。

² 栗本英世「ジョン・ガランにおける『個人支配』の研究序説」、佐藤章編『アフリカの「個人支配」再考』調査研究報告書、アジア経済研究所、2006年、107-108頁。

³ 五百旗頭真、伊藤元重、薬師寺克行編『外交激変一元外務省事務次官柳井俊二』朝日新聞社、2007年、105頁。

⁴ 『朝日新聞』2016年9月16日（夕刊）。

⁵ 『朝日新聞』2017年6月26日。

⁶ 『読売新聞』2017年6月19日。