

政策提言

日本の国際平和協力の新しいアプローチ
～国際平和に積極的にコミットする日本へ～

平和・安全保障研究所

2013年1月

提言 1

「国際平和に積極的にコミットする日本」は、紛争後平和構築を中心とした支援ではなく、紛争予防、平和創造、平和強制、平和維持、紛争後平和構築の各局面の関連性を意識した支援をすべきである。各局面で日本の強みを生かしつつ、支援対象国、あるいは地域別戦略を形成することが望ましい。

提言 2

「国際平和に積極的にコミットする日本」は、外交・防衛・開発を中心として、国際平和協力に戦略性をもたせるために、「全政府アプローチ」を採用すべきである。そのために、国際平和協力に関わる法的・政策枠組みを統合し、内閣官房の下に「国際平和協力推進室」を設置し、国際平和協力の本部、および現場機能を強化する。

提言 3

「国際平和に積極的にコミットする日本」は、同盟国である米国および協力連携を進めつつある豪州と国際平和協力における更なる連携強化を図るべきである。

目次

1. 提言の背景	3
1. 1. 日本が国際平和協力を実践することの意義	
1. 2. 日本の国際平和協力の課題	
2. 政策提言	7
提言 1	7
● 紛争予防	
● 平和創造	
● 平和強制	
● 平和維持・紛争後平和構築	
提言 2	11
● 国際平和協力における「全政府アプローチ」の有用性	
● 日本の国際平和協力にかかる体制の問題	
● 国際平和協力の本部および現場機能を強化するため、内閣官房に「国際平和協力推進室」を設置する。	
● 国際平和協力の現場における活動に、柔軟性と即効性を持たせるためのプロジェクトの財源を確保せよ。	
● 日本の国際平和協力に関する人材育成の促進とトレーニング、人材のプール制度を設置せよ。	
● 国際平和協力に関する研究が、教育・訓練や政策実施に一体的かつ計画的に反映される仕組みを設置せよ。	
提言 3	16
● 日米、日豪、日米豪の協力関係はすでに強化されている。	
● 国際平和協力に関する日米豪間の 3D 協力体制を構築せよ。	
● 日米豪間の国際平和協力関連センターを活用し、教育・訓練・研究を通じた人材交流を積極的に実施せよ。	
● 日米豪における国際平和協力のプログラム・プロジェクト（事業レベル）の協力を蓄積し、関係を強化せよ。	
3. 結論	21

1. 提言の背景*

1. 1. 日本が国際平和協力を実践することの意義

日本は、第2次世界大戦の敗戦から、他に類をみない速さで復興を成し遂げ、大国として数えられるほどに発展した。日本が平和と経済発展を享受する一方で、世界には、国内紛争や貧困から抜け出せないでいる国が多くある。**戦争を放棄し、平和を希求してきた日本にとって、自国のみならず、未だ平和を達成できていない国や地域において、平和と経済発展という価値を追求し、積極的にコミットすることは、憲法の理念、歴史的文脈、国民感情、そしてこれまでの外交の積み重ね等からも何ら矛盾するところではなく、むしろ自然なことであるといえよう。**

近年、日本は周辺の新興国の台頭と超大国米国の間であって、その国力は低下し、日本を取り巻く安全保障環境は、厳しさを増す一方である。他方、グローバルな安全保障環境に目を向けると、国家機能の脆弱性から、紛争や大規模な人権侵害を抱え、テロ等の犯罪組織の温床となっている国家は少なくなく、これらと結びついた多様かつ予測が困難な脅威は、もはや日本と無関係ではない。**冷戦後、国家や多国間枠組みは、ある国家における武力紛争、大規模な人権侵害や人道的危機、時には自然災害といった複合的危機¹に対して、その事態の収拾のために、治安の回復・維持、政府機能の改善、人々の安全確保や人道支援等を実施するようになった。こうした活動に対応する日本の政策概念は、国際平和協力として整理されてきた。**

本提言では、この国際平和協力は、日本がもつ価値と資源に適合し、安全保障上の効果が期待できる有効な政策手段であることを主張する。なぜなら、国際平和協力の実践は、国家安全保障（自衛

* 本政策提言は、川口智恵（平和・安全保障研究所日米パートナーシップ・フェロー第1期生・防衛大学校特別研究員）、田中（坂部）有佳子（早稲田大学大学院・日本学術振興会特別研究員）、山本慎一（香川大学准教授）、が共同で執筆した。

と日米同盟)の強化およびグローバルな安全保障への貢献の 2 側面から成り立つ日本の安全保障戦略に寄与するからである。また、脆弱国家に対する直接的な国際平和協力は、グローバルな安全保障環境に対する脅威の発生や拡大を予防し、国際の平和と安定に貢献する取り組みである。さらに、国際平和協力の実践は、副次的に自衛隊の能力を強化する機会を提供し、同盟国米国によるバードンシェアリングの要請に応えるものである。よって、**日本が積極的に国際平和協力を実践し、国際平和にコミットすることは、日本の安全保障を強化すると考える**のである。

1. 2. 日本の国際平和協力の課題

日本の国際平和協力は、様々な法的・政策枠組によって実施されてきた。国際平和協力において日本が用いる制度とは、複数にわたる法的枠組みと政策枠組み、さらに具体化された協力形態から成り立っている。これらは、人的、物的、財政的資源を組み合わせた協力として横断的に捉えることができるが、基本的には各枠組みの実施・管理には担当省庁が割り当てられている。**国際平和協力法**は、日本の国際平和協力の主に人的協力の基本法であり、**国際緊急援助隊法**やイラク派遣を実現させた**特別措置法**も、基本的には人的協力を行うために整備された法的枠組みである。一方、資金協力は、主に政府開発援助（ODA）を通じたものであり、**ODA 大綱と中期政策という政策枠組み**の下で実施されている。

日本の人的協力は国際平和協力法によって本格化したものの、90年代を通じて、自衛隊の海外派遣にかかる制限の下、国連加盟国、また米国の同盟国として、**個別の事例に直面した際に「いかなる協力ができるのか」という受動的な態度で対応してきた**。一方で、資金協力においては、ODA の上位拠出国としてアジアを中心とした途上国への経済援助に積極的に取り組み、国連 PKO に対する自発的拠出金、湾岸戦争、アフガニスタンやイラクなど紛争後の復興に対して少くない貢献をしてきた。こうした日本の取り組みが積極的姿勢に転じるのは、2003年に改定された『新 ODA 大綱』に

伴う外務省および国際協力機構（JICA）の ODA 体制改革、2007 年の防衛庁の省移行に伴う自衛隊の国際活動の本来任務化においてである。これらは、日本が国際平和協力の運用に機能性や即応性をもたらす制度的変化であった。加えて、外務省を中心とした「**平和の定着**」と「**国づくり**」の取り組みの支柱をなす「**平和構築**」や「**人間の安全保障**」は、日本の国際平和協力の実践を支える重要な政策概念として定着をみせた。

昨今の国際平和協力における主な派遣事例を振り返ると、東ティモール以来となった 2010 年のハイチおよび 2012 年の南スーダン PKO への自衛隊部隊派遣は、人的協力についての即応態勢整備の成果であると同時に、派遣の迅速性や省庁間協力の進展において、政治および行政の意識の変化を感じさせる。特に、東ティモール、イラクの経験を経て、ハイチと南スーダンで、ODA と自衛隊派遣のヒトとモノの相互補完的運用を通じて貢献する試みを発展させてきたことは、平和構築に対してもてる資源を最大限に活用しようとする動きとして注目に値する²。このように**日本の国際平和協力は、資金協力を軸としながら人的協力をいかに行うかという段階から、2000 年代に入ってから、ヒト・モノ・カネの資源を有機的に結合させ、いかに政策的効果を生じさせるかという課題を具現化する段階にきている**といえよう。

ここで指摘されるのは、これまでの日本の国際平和協力が紛争後平和構築と呼ばれる段階への支援に傾注しがちであったことである。また、国際平和協力に関する制度は、必ずしも複合的危機全体の対応のために設計されたのではなく、ODA を中心とした資金協力を軸として、紛争後平和構築や人道支援に対応可能な幅広い法的・政策枠組みを組み合わせられて運用されてきたことも指摘できよう。

しかし、積極的に平和にコミットする日本を理想に掲げるならば、従来の紛争後平和構築に特化した取り組みや、アドホックな法的・政策枠組みの組み合わせだけでは十分とはいえない。さらに、厳しくなると予想される財政状況の下で、資源の有効な活用とその効果を検討しなければならない。そう考えた時、各関係

省庁が一つの戦略目標に基づいて対応するための方針や具体的戦略、一連の法的・政策枠組みを結集させ、統合的に運用する制度が必要となる。また、アジアの中の日本という地政学的な状況を加味した上で、いかなる国際平和協力を創り出していくべきかについても問う必要がある。日本は、日米同盟を基軸とした安全保障体制を維持しつつ、多くの基本的価値と利益を共有する豪州等と、アジア太平洋地域やグローバルな安全保障の課題に対応していく姿勢を『平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱(22 大綱)』の中で打ち出している。こうした状況を踏まえ、以下では**紛争後平和構築だけに留まらない日本の国際平和協力へのコミットメント（提言 1）、戦略的運用体制の構築のため「全政府アプローチ」を採用すること（提言 2）、そして米国と豪州を中心とした具体的な多国間協力の推進（提言 3）**について提言する。

2. 政策提言

提言 1： 「国際平和に積極的にコミットする日本」は、紛争後平和構築を中心とした支援ではなく、紛争予防、平和創造、平和強制、平和維持、紛争後平和構築の各局面の関連性を意識した支援をすべきである。各局面で日本の強みを生かしつつ、支援対象国、あるいは地域別戦略を形成することが望ましい。

● **紛争予防（conflict prevention）**は、当事者間で生じる争いの防止や現に存在する争いが紛争に発展することを防止するとともに、紛争が発生した場合の拡大を防ぐための行動である。紛争予防の取り組みには、当事者間の信頼醸成のほか、政治・経済・社会の状況に対する事実調査・分析、危機に対する早期警報や予防展開が含まれる。近年多用される紛争予防の考え方には、紛争後平和構築の段階から再び紛争に至ることのないようにする取り組みも含んでおり、紛争予防と平和構築との関連性をみることができる。

日本は紛争予防の取り組みとして、「人間の安全保障」を ODA の基本方針の 1 つとし、紛争予防と平和構築の連結地点において、人々の生命や生活の安定の確保とともに、能力強化を促してきた。そのために日本の「人間の安全保障」は、幅広い分野にまたがり、一人ひとりのニーズに適した国際平和協力を実施するために、充実した支援枠組みを備えた概念となってきた。しかし、「人間の安全保障」がもつ汎用性、支援分野の幅広さは、適用範囲の広さを確保できるものの、「日本の顔の見えにくさ」も生じさせている。**対象国に固有の紛争予防に関する問題を、「人間の安全保障」という観点を軸に、いかに「日本らしく」解決しようとするのか。日本が自らの戦後復興の経験や得意分野を考慮し、国際平和協力を通じて支援したいと考える具体的項目を明示し、「人間の安全保障」に付加していくことが検討されるべきである。**

● **平和創造（peace-making）**は、現に存在する紛争に対し、外交や調停を通じて紛争当事者間の合意を生み出そうとする活動をさす。『ブラヒミ・レポート』³によれば、平和創造は、政府、国家間グループ、地域組織または国連、あるいは非公式なグループ、非政府組織、個人が担うことが可能である。日本は、1980年代末、カンボジア紛争についてパリ和平協定の締結に向けた積極的な外交を展開した。また、スリランカの和平プロセスにおいて、日本は2002年の停戦合意以降、明石康元国連事務次長を「スリランカにおける平和構築及び復興・復旧担当政府代表」に任命し調停努力に寄与したほか、和平交渉や「スリランカ復興開発に関する東京会議」を主導した。

和平プロセスに貢献しうる政府内外の関係者間の有機的な連携によって、より効果的な平和創造の活動が可能になる。**紛争地域における日本のプレゼンスは、政治・外交面だけではなく、経済面でも決して小さいものではない。これを積極的に活かす手立てがあろう。また、平和創造は平和的解決手法を素地としており、日本が法的制約にとらわれず、積極的に取り組むことができる分野である。平和維持や紛争後平和構築から役割をスタートさせるのではなく、より積極的に平和創造を日本の国際平和協力の射程に含める必要があろう。**

● **平和強制（peace-enforcement）**は、紛争の影響により悪化した治安や人道的危機に対し、軍事的な強制力を用いて平和を回復するための措置である。冷戦後の国際社会は、国連の安全保障理事会の決議に基づき、意思と能力のある諸国による多国籍軍の組織化や、国連が指揮するPKOに強制力を付与してきた。日本はこうした活動に対し、現行の国際平和協力法の下では協力可能な要件に合致しないため、特別措置法の形で時限立法を制定し、特にテロへの対処やイラクの復興を目的とした多国籍軍への協力という面で対応してきた。ただしその場合でも、支援の実態は、非戦闘地域と認められる現場での給油や輸送といった後方支援や人道復興支援の業務に限定され、自衛隊が多国籍軍部隊による武力の行使と一体化しない活動であることを慎重に確保した上での協力であった。平和強制

の本質は、国連の権威の下で軍事的強制力を用いて国家間紛争に対処し、平和を回復する集団安全保障の枠組みの下でとられる措置であるが、平和強制に関する冷戦後の取り組みの大半は、複合的危機に対処するために人道的あるいは平和維持的性格の任務を帯びた活動になっている。

そこで、こうした**平和強制の実態を正確に捉え、約 20 年の実績を積み上げてきた国際平和協力法、国際緊急援助法、時限立法での経験を組み合わせた一般的な法的枠組みの構築が必要であると考える**。国連の権威に基づく平和強制の場面において何の手だても打てないというのではなく、紛争予防や平和創造の局面での努力を継続しながら、諸国との協調行動をとりうる体制を日本が整備することは、「国際平和に積極的にコミットする」姿勢を示す上でも重要である。そのためには、**日本ならではの国際平和協力を実現する一般的な法的枠組みを構築する必要がある**。平和強制と武力行使は軍の活動を伴うが、両者は明確に峻別できるものであり、**集団的自衛権の行使とはいえない**⁴。こうした理解を国民的にも深める議論を喚起するべきである。

● **平和維持・紛争後平和構築**（peace-keeping/post-conflict peace-building）冷戦期から展開する伝統的 PKO は、紛争当事者間の停戦合意や兵力引き離しを中立・非強制的な立場で監視する軍事的側面が中心であった。その一方で、並行して紛争当事者同士の政治的な解決努力を促す平和創造の取り組みを進めるための暫定措置とも位置づけられていた。しかし、冷戦終結後、PKO は多機能化し、和平合意の履行監視といった伝統的役割に加え、治安維持や人道支援、人権状況の監視、国家の能力開発といった、紛争後に平和の基盤を創るための平和構築活動までを含む多様な役割を担うようになった。**日本は国際平和協力法に基づく約 20 年の要員派遣や物資協力の実績に加え、外務省設置法に基づく要員派遣や ODA といった政策枠組みを活用し、各地で支援実績を積み重ねてきた。イラク特措法における人道復興支援も、こうした活動に類するものであった。**

紛争の発生を未然に防ぎ、紛争の悪化を食い止め、紛争後に対処するといった、多様な段階で平和を創り出すことに日本が貢献するためには、多岐にわたる課題を包括的に俯瞰する視座が必要となる。**この視座を実際の活動に効果的に導入するには、実績に裏付けされた各局面における日本の強みを生かしつつ、平和という価値を実現するための支援対象国、あるいは地域別戦略を形成することが望ましいと考える。**事態発生後にその都度対処する受動的な姿勢では、支援対象国・地域の事情や紛争状況を十分把握できずに国際平和協力活動に関わることになり、平和活動の各局面を通じて効果的に取り組むことができない。日本が「国際平和に積極的にコミットする」ためには、支援対象国・地域との長期的関係構築の展望をもって、平和活動の様々な側面への戦略的な貢献を検討するべきである。

提言 2：「国際平和に積極的にコミットする日本」は、外交・防衛・開発を中心として、国際平和協力を戦略性をもたせるために、「全政府アプローチ」を採用すべきである。そのために、国際平和協力に関わる法的・政策枠組みを統合し、内閣官房の下に「国際平和協力推進室」を設置し、国際平和協力の本部、および現場機能を強化する。

● **国際平和協力における「全政府アプローチ」の有用性**：ある国家において、戦略的ビジョンを共有する国内アクターが限られた機会と資源を有効に活用し、全体の効率を上げるために、資金や資源の統合を目指す行政学の経営主義的な制度改善の手法が、「**全政府アプローチ(whole of government approach)**」である⁵。この手法は、国際平和協力においても有効な手段である。特に、**国際平和協力の実施には、防衛 (defense)、外交 (diplomacy)、開発 (development) の「3D」と呼ばれる3つの政府内アクターの協力がその核となる**。日本の国際平和協力の文脈でいえば、防衛省・自衛隊、外務省、JICA である。

全政府アプローチの制度的機能には、①国家戦略と国際平和協力の実施との間の整合性を政治的イニシアティブの下で図る「司令塔的総合調整」機能、②3Dを中心として、国際平和協力に関連する業務を所管する政府アクター（府省庁等）の活動を調整する「省庁間調整」機能、③国際平和協力における意思決定、戦略を具現化する事業（プログラム・プロジェクト）の計画・立案、実行および評価に至る過程とこれにかかる資源の運用を行う「実施官庁」としての機能の3つの機能が必要と考えられている⁶。**国際平和協力の財源の有効活用の狭間にあって、「国際平和に積極的にコミットする日本」を念頭に置く時、こうした機能を備えた「全政府アプローチ」の採用は有効である**と考える。

● **日本の国際平和協力にかかる体制の問題**：日本はこれまで国際平和協力に対し、ODA、安全保障、PKO の政策分野において、『ODA大綱』、『22大綱』、『「PKOの在り方に関する懇談会」中間取りまとめ』などの文書の中で、平和への貢献に一層寄与することを確認

し、そのためには関係アクター間の協力が必要であるとの認識を示してきた⁷。「平和を希求し、能動的にこれを追求する国家」としての日本像は適切だが、**政策分野別の法的・政策枠組みにそった国際平和協力の既存の体制は、国家安全保障の戦略目標を追求するという意味において、政治がリーダーシップを発揮し、国際平和協力を管理・実施する運用体制となっていない。**

これまで日本の国際平和協力の具体的なプログラム・プロジェクトの計画・立案、および必要な資源の調整は、どちらかという現場の外務省と自衛隊、自衛隊と NGO といったアクター間の協力によって実施されてきた⁸。現場で密接な協力をして互いの資源を相互補完し合うことは、有効な資源の活用であるが、これによって国家として期待される安全保障上の効果が得られるとは限らない。対象国・地域の平和において、日本が、いかなる分野にどれだけ貢献し、その効果を得ているのか、資源投下の戦略目標に対する効果、効率、および正統性⁹を判断することは、政治的リーダーシップおよび戦略目標の不在の下では困難であり、場当たりの協力では不十分である。グローバルな安全保障環境の維持、そして日本の安全保障上の関心において、**国際平和の実現に対し、日本がもつ有限の資源を最大限に活用していくための戦略性が求められている。この実現には、国際平和協力における様々な取り組みを政治的リーダーシップに裏付けられた国家戦略の下で運用する「司令塔的総合調整」機能が必要である。**

国際平和協法力の下での国際平和協力の事例では、内閣総理大臣を国際平和協力本部長として内閣府に設置されている国際平和協力本部事務局が事務処理を行うという体制が採られてきた。**現行の体制は、本省および現地の活動における政府アクター間の調整機能、つまり省庁間調整機能をもっているが、全政府アプローチを目指す「司令塔的総合調整」および「実施官庁」としての機能は付与されていない。**そのため、各省庁間の「政策」の整合性を図り、国際平和協力を日本の安全保障目的に沿うように、効果の最大化や効率的な資源の運用を実施する役割を果たすことはできないのである。この体制には、防衛、外交、開発等の諸分野のアクターが出

向制度として組み込まれてはいるものの、その役割は事務調整に留まり、各組織の政策の整合性を図り国際平和協力の効果を高める役割が与えられているわけではない。**国際平和協力を外交・開発といった側面から実施していく ODA の資金協力と、国際平和協力法の人的・物的協力とが相互補完的に組み合わせられ、効果を高めるための手続きや調整ネットワークが制度化されず、アドホックに形成されていることは、日本が国際平和を積極的に推進する体制として十分であるとは言い難い。したがって、現行の PKO 法に基づく体制を、「国際平和協力の戦略」に基づいた体制に改善し、政策の一貫性を確保する必要がある。**現在、ハイチおよび南スーダンへの自衛隊部隊派遣の事例では、内閣府国際平和協力本部、外務省および防衛省の関係部局による会合が開かれ、密な調整が行われるよう努力がなされており、これをより発展的に制度化していく必要がある。以下、4 つの具体的な改善案について述べる。

●国際平和協力の本部および現場機能を強化するため、内閣官

房に「国際平和協力推進室」を設置する。

国際平和協力の本部として、内閣官房に「国際平和協力推進室」を設置し、「国際平和に積極的にコミットする日本」を具現化するための機能強化を図る。上記の問題を解決するための政策調整だけでなく、以下のメリットが考えられる。まず、内閣官房にこれを位置付けることにより、国内外に「国際平和に積極的にコミットする日本」として明確な理念を打ち出し、国際平和協力を能動的に取り組む真剣な姿勢を示す意味合いがある。加えて、外務省や防衛省に新たな組織と資源を置くのとは違い、セクショナリズムを避け、援助の軍事化（militarization of aid）への国内外からの懸念を生じさせないという配慮もある。

国家安全保障に関わる脅威の多様化とともに、日本の安全保障政策に関わる政府組織は 3D に留まらず多岐にわたるが、これらと国際平和協力とのリンケージを強化し、日本の安全保障を高めることが「国際平和協力推進室」の目的である。そのために、まずは日本の国際平和協力における政策の一貫性を保持し、そこに継続的な

政治的リーダーシップを反映させることで、他の安全保障政策との有機的な結合と効果的な運用を促す仕組みが必要であると考える。

●国際平和協力の現場における活動に、柔軟性と即効性をもた

せるためのプロジェクトの財源を確保せよ。

全政府アプローチのための組織運用には、これを裏付ける財源が必要である。そこには組織運用費だけでなく、国際平和協力に関する活動費が付与されることが望ましい。これまで PKO 派遣と ODA は、防衛省・自衛隊（国際平和協力隊）と外務省が自律的な組織として互いの資源を組み合わせる形で「日本国としての支援」が形成されてきた。もちろん、ODA は国際平和協力のみだけでなく、より幅広い経済協力を対象としているものであり、ODA をそのまま「国際平和協力推進室」に移管せよというのではない。平和活動の各局面に柔軟かつ即応的に対応しようとするならば、必要な場面での活動を執行するための財源の確保は重要である。例えば、**国際平和協力を資するプログラム・プロジェクト実施のための共同基金**を設置し、「国際平和協力推進室」がこれを運用することが考えられる。こうした財源は、管理の問題とは別に、国家予算からだけでなく、平和に貢献したいと願う民間からの資金調達もあってよい。

●日本の国際平和協力に関する人材育成の促進とトレーニング

グ、人材のプール制度を設置せよ。

国際平和協力の効果的実施において重要であるのは、人材の確保である。日本としての国際平和協力の実施には、本部または現地に派遣される人材に、民軍を問わず、厳しい環境において安全かつ効果的に活動し、意図せざる結果を生じさせないような知識と技術が求められる。そのためには、実践的かつ継続的なトレーニングが必要である。現在、**連携レベルの協力を留まっている国際平和協力法に**

基づく派遣前教育、外務省が委託する人材育成事業、JICA の各種平和構築活動に関する研修、自衛隊統合幕僚学校国際平和協力センターおよび陸上自衛隊国際活動教育隊の事前教育活動を、統一した理念と政策の下で、統合的に運用する必要がある。また、現在は手薄になっている**海上保安庁・警察学校における教育とのリンク**もこれに含まれるべきである。

加えて、**国際平和協力に関する人材のプール**が必要である。これには、国際平和協力に関わる人材の流動性を加味した仕組み作りが念頭に置かれるべきである。個人として国外で経験を積んだ人材を「日本の国際平和協力」に取り入れていくことは、初期投資が低く、費用対効果の高い施策である。現在の**国際平和協力本部事務局の研究員制度**の具体的活用は始まったばかりであるが、こうした受け皿の積極的活用が望まれる。

平和活動の各局面への対応に鑑みると、緊急時にも対応可能な専門性の高い人材を確保する必要がある。各官庁・地方自治体および民間から、国際平和協力の各専門分野（治安維持、法の支配、人道、開発、ジェンダー等）の人材データベースを作成し、教育訓練とリンクさせながら人材のプールと質の向上を図り、**日本の国際平和協力の人的基盤を整備すべきである。**

●国際平和協力に関する研究が、教育・訓練や政策実施に一体

的かつ計画的に反映される仕組みを設置せよ。

充実した教育・訓練だけでなく、日本が国際平和協力を効果を見出していこうとするならば、各種専門分野にまたがる実践で得られた教訓を収集分析し、国際的な取り組みや刻々と変化する現場の動向に関する情報収集能力、および研究成果が集約されていることが望ましい。理論と実践の有機的結合によって高い政策効果を生じさせるためには、長期的・包括的視点から、政策志向の研究者および地域研究者の活用を図るべきである。こうした取り組みを可能とする**研究センターもしくはシンクタンクの設置が望ましい。**

提言 3：「国際平和に積極的にコミットする日本」は、同盟国である米国および協力連携を進めつつある豪州と国際平和協力における更なる連携強化を図るべきである。

●日米、日豪、日米豪の協力関係はすでに強化されている。

国際平和協力における国家間協力については、これまで日米、日豪、そして日米豪という 2 国間・多国間の安全保障協力体制の中に具体的に組み込まれることが確認されてきた。**日米間では**、「日米防衛協力のための指針」（新ガイドライン、1997 年）の中で、いずれかあるいは両国が国連平和維持活動または人道的な国際救援活動に参加する場合に相互支援するという基本的な方針があり、日米安全保障協議委員会（「2+2」閣僚会合）では、豪州を含めた 3 カ国間での安全保障、防衛協力の強化、災害予防、災害救援における国際的な協力の強化を確認している。一方、**日豪間では**「安全保障協力に関する日豪共同宣言（2007 年）」や日米以外での初めての日豪外務・防衛閣僚協議（「2+2」）を通じて、アジア太平洋地域を中心とした平和と安定に対処するための協力体制が整えられつつある。**日米豪の 3 カ国間連携では**、戦略的な観点から軍・軍協力を検討する中で、特に人道支援・災害救援、そして国際平和協力において協力していく旨が確認されている¹⁰。

緊密な協力を具現化するための制度である**物品役務相互提供協定（ACSA: Acquisition and Cross-Servicing Agreement）**は、1996 年 4 月に日米の間で、2010 年 5 月には日豪間でも締結された。協定が適用される活動対象は、日米と日豪間で差異はあるものの、その中で共通する活動対象は PKO や災害救援活動である¹¹。日豪間では ACSA 締結に至る前、すでにカンボジアや東ティモールの PKO、イラクで活動した陸上自衛隊に対する豪州陸軍の警備活動など、両国は国際平和協力における協力の実績がある。

米国との ACSA は、2004 年に適用対象が、武力攻撃事態、国際の平和および安全に寄与するための国際社会の努力の促進、大規模災害への対処等に拡大された。その改正後、東日本大震災におい

ては日米間で燃料や輸送用資材が相互に提供され¹²、また、豪州軍が米軍と緊密に連携しつつ、自衛隊の人員や救援物資などを輸送し¹³、米軍が自衛隊と豪州軍のハブとなって3カ国間の協力が実現した¹⁴。こうした実績は、戦略レベルにおける協力構築の上で、戦術レベルに至る効果的な協力の枠組みとして ACSA や日米・米豪同盟の日ごろの連携の成果が活かされた成果と考えられる。

このように、日本は米国ならびに豪州と、国際平和協力の分野における協力体制を整備してきた。ただし、戦略レベルにおける協力構築の合意は安全保障面において先行しており、必ずしも外交や開発面にまたがってはいない。前述したように、今日の国際平和協力の課題が多岐にわたるものであり、3Dを中心とした包括的な視野が欠かせないとする前提に立つのであれば、多国間協力体制においてもこの視点を導入する必要がある。したがって、**2つの戦略をより効果的に実現するためには、3カ国それぞれの3D・全政府アプローチを踏まえた日米豪の国際平和協力体制を整えていく**ことが次のステップとして求められている。ここではその例として、常設の協力体制の構築、人材交流と育成、プログラム・プロジェクトの連携を挙げる。

●国際平和協力に関する日米豪間の3D協力体制を構築せよ。

日米豪それぞれの全政府アプローチのあり方は異なるが¹⁵、3カ国が国際平和協力において協力する上で、各国の3Dを中心とした関係アクターが一同に会する場を日本がリードする「**国際平和協力に関わる日米豪3D会議**」を設置する。この目的は、平時より人道、災害支援、PKOあるいはPKO外の活動など多様な形態をもつ国際平和協力の可能性を模索することである。3D会議の定期的な開催は、他の政策分野の調整ではない3D関係者の交流機会となり、関係者間の協力意識の醸成と、具体的な施策を検討することが期待される。

●日米豪間の国際平和協力関連センターを活用し、教育・訓練

・研究を通じた人材交流を積極的に実施せよ。

国際平和協力における多様な分野でのニーズに対応するには、平時からの人材育成と、協力の実現のための交流が必要である。また、国際平和協力に関わる多様な情報や新たな課題に取り組むには、**基礎的な調査・研究を継続し、それを現場で活動する関係者や戦略を形成する実務者への教育・訓練に反映させていくべきである。**

人材交流と育成では、各国がすでに立ち上げてきているセミナーや教育・訓練・研究機関の一層の連携強化を図ることが挙げられる。例えば、日本の陸上自衛隊主催のアジア太平洋多国間協力プログラム（Multinational Cooperation Program in Asia and Pacific）、豪州国軍平和維持センター主催のIPOSセミナー（International Peace Operations Seminar）、日米共催のPKO幹部要員訓練コース（Global Peace Operations Initiative Senior Mission Leaders Course）など、アジア太平洋地域の国際平和協力関係者を招いている各種セミナーでは、軍が主体となっているが、3Dを意識した招致を継続することによって、3国間ならびに同地域における実務者間の交流深化が期待できる。また、UN-CMCoord（UN-Civil Military Coordination）のようなグローバルな国際平和協力の訓練基準となっている国連による研修を日米豪で出資し、アジアに積極的に誘致することも同様の効果が期待できる。

教育訓練機関／研究機関においては、米国陸軍平和維持・安定化作戦研究所（PKSOI）、米国国防省災害管理人道支援センター（The Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance）、豪州民軍センター（Australian Civil-Military Centre）、および日本の防衛省統合幕僚学校国際平和協力センター等との有機的な連携を図る。その際には、3Dに民間アクターを加え、実際の協力想定に基づく演習を戦略レベルから現場を包含して行う訓練が有用である。

●日米豪における国際平和協力のプログラム・プロジェクト

(事業レベル)の協力を蓄積し、関係を強化せよ。

国際平和協力における3Dのうち開発分野は、具体的にいえば人道・復興から移行期を経て経済開発期に至るまで長いスパンに関わる活動である。日米豪の2国間開発機関の間では、これまでも事業レベルにおける協力実績とともに、それぞれが紛争後地域に対する開発援助の経験をもっており、国際平和協力における事業連携の余地は大きい。

事業レベルの連携体制の形成に至るには、分野別あるいは対象国・地域別における取り組みから開始し、実績を重ねることも有効である。現在は、各国が被支援国に対して2国間ベースで各分野での関連制度の構築や人材育成の支援を行っている。

例えば、**治安部門改革 (Security Sector Reform)**には、**軍、警察、司法分野間の協力が考えられるが、こうした分野での3カ国協力において、3カ国合同のアドバイザーチームを結成し、被支援国のニーズにあった制度を3カ国の経験から導き出す手法も有用である**。具体的に考える事例として、豪州の警察分野における対外支援を担当するIDG (International Deployment Group) は、2004年2月に設立され、当初の400名から現在は約1200名規模に発展した部局で、これまで国連の文民警察への派遣を含め、30以上の国に対する警察支援を実施している。こうした協力を日本の警察・司法関係者の技術協力やODA等関連事業と組み合わせて、被支援国の制度構築あるいは人材育成に役立てるという手法は有効である。

また、2011年より日本が国際平和協力に取り組んでいる南スーダンでは、**豪州は UNMISS に文民警察、軍事専門家、幕僚を合わせて12名 (内女性4名：警察2名、幕僚2名) を派遣している**。そこで日豪間では、2名の豪軍要員が自衛隊に対して、UNMISSの任務遂行に必要な情報の提供と、国連を含む関係機関との連絡調

整のための連絡業務の提供を行うこととなった。さらに両者は、将来同国における重要なインフラ整備のための活動に共に取り組むとし¹⁶、現場での協力が実現する運びとなった。米国が主導的な援助国として平和創造の局面から継続的に支援し、少数であるが UNMISS に 5 名（内女性 1 名）を幕僚として派遣している点を踏まえれば、3 カ国連携も検討の余地がある。**国際平和協力が日米同盟の維持強化およびアジア太平洋地域の安全保障環境の強化に資するためには、「日米豪」という多国間協力体制の下、すでに確立された枠組みを利用した協力の実現が有効である。**また、将来的には日米豪に加え、韓国との連携も視野にいれるべきであろう。

3. 結論

1992年に国際平和協力が施行されて以来、20年にわたる歴史の中で、国際平和協力という概念は日本に定着し、その間に様々な政策枠組みや、時には特別措置法の下で、人的、物的、財政的資源を組み合わせた日本型の国際協力の構造を作り上げてきた。当初は資金協力を軸としながら、人的協力をいかに行うかという段階であったが、2000年代以降は限られた資源の中で、いわゆるヒト・モノ・カネの有機的結合により、いかに政策的効果を生じさせるかという点が課題となっている。さらに国際平和協力の実施は、国際の平和と安全の維持に対する貢献としてだけでなく、そうした貢献を通じて日本の安全保障にも資する活動として、法的・政策枠組みの中で位置づけられるとともに、認識も広がりつつある。他方、国際平和協力に関わるアクターは多岐にわたるため、その効果的な実施のためには国内外の関係省庁やNGOなどとの間で、戦略レベルから現場レベルのあらゆる領域で政策や利害の調整が求められている。

以上のような背景の下で本提言が意図した点は、

第1に、平和実現に向けた紛争予防、平和創造、平和強制、平和維持・紛争後平和構築といった各段階の連続性を念頭に、包括的活動を意識した上で、支援対象国や地域別に日本の国際平和協力戦略を構築することである。そのため、

第2に、国際平和協力の一貫性を確保し、効果的かつ効率的な運用のための現行体制の見直しが必要である。そこで本提言では、3Dを中心とした全政府アプローチを提唱し、現行体制の不備を指摘しながら同アプローチを導入するための具体的な施策を提示した。

第3に、国際平和協力における国家間協力の推進である。本提言ではすでに協力の基盤が整備され、アジア太平洋地域の安全保障環境の強化にも繋がりうる米国と豪州との連携強化の方策を挙げた。

日本の国際平和協力政策は、20年の実績を踏まえた戦略を新たに構築し、次の10年、20年先を見据えた実施体制と国家間の協力連携を模索する時期に来ている。本提言は、こうした問題意識の下で作成されたものであり、今後の政策立案の一助となることを願っている。

*本政策提言作成にあたり、公益財団法人野村財団からの研究助成を受け、「国際平和協力に関する政策提言のための意見交換会」を開催し、研究者、NGO関係者、内閣府・外務省・防衛省の関係者から貴重な意見を頂戴した。ただし、意見交換会の内容は参考として、本提言書の内容は執筆者の見解に基づき作成したものである。ご協力頂いた皆様には、心より御礼申し上げます。

¹ National Defense University, *Interagency Management of Complex Crisis Operations Handbook*, January 2003,

www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ndu/interagency_mgt_crisis_ops_2003.pdf. (2013年1月9日アクセス) 類似語として、複合的緊急事態 (complex emergencies) の概念がある。これは人道機関間常設委員会 (Inter-Agency Standing Committee: IASC) や国連人道問題調整事務所 (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA) を中心に議論が整理されており、その定義では、国内外の紛争 (internal or external conflict) に起因する国内、地域、社会における多面的な人道的危機 (multifaceted humanitarian crisis) として位置づけられている。Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Glossary of Humanitarian Terms: in relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict*, United Nations, 2003, p.9.

² 山本慎一、川口智恵、田中(坂部)有佳子編著『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程—』内外出版、2012年、第11章参照。

³ United Nations, *Report of the Panel on United Nations Peace Operation*, UN, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000. 国連平和活動は、2000年に公表された『国連平和活動に関する委員会報告書』(通称、「ブラヒミ・レポート」)の中で、紛争予防および平和創造、平和維持、平和構築の3つの活動を含み、平和活動の枠組みの中でそれぞれが相互に活動を調整しつつ連携することが意図されている。

⁴ 平和・安全保障研究所『集団的自衛権の行使へ』2006年10月26日。

⁵ 開発援助の議論において多国間援助機関、NGO、民間企業などの間におけるパートナーシップ構築を目指す「援助協調」、「政策・方針の共有」と「資金・資源の利用の統合」という2つの取り組みが発展した。開発援助の対象は、紛争や自国民に対する大規模な人権侵害を起こす「脆弱国家 (fragile state)」を含む。大野泉「第1章 ODAの戦略的再構築に向けて—成長策への貢献で国際開発潮流に能動関与を—」『開発援助の新たな課題に関する研究会』財団法人国際金融情報センター、平成16年2月、38頁。NATOでは「主要な国際アクターが連携し、各アクターの強みと任務に従って協調する努力をもたらすための文民と軍事的な手段を含む幅広いスペクトラムの適用」として「包括的アプローチ」を提唱している。The Joint Doctrine & Concepts Centre, Ministry of Defense, *United Kingdom, The Comprehensive Approach. Joint Discussion Note 4/05*, January 2006, pp.1-5.

⁶ 国際平和協力を対象とした場合には、3Dを中心としてその政策立案、実施、評価に到るプロセスにおいてアクター間の調整ネットワークが形成され、アクター毎に異なる政策の間で整合性 (coherence) が重視される。OECD DAC, *A DAC Reference Document, Whole of Government Approaches to Fragile States*, 2006, p.18, p.22. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf>. (2013年1月9日アクセス)

⁷ 『ODA大綱』では、「ODAを通じて開発途上国の安定と発展に積極的に貢献する」ことは、「我が国の安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進することに深く結びついている」としている。『22大綱』では、安全保障の目標として「世界の平和と安定および人間の安全保障の確保に貢献すること」を掲げ、「平和構築」において防衛力を使用していくことを明言しつつ、「より効率的かつ効果的にこれに対応する」ためにも様々な機関と協力する方針

を打ち出している。『「PKOの在り方に関する懇談会」中間取りまとめ』は、「世界に開かれた我が国の安全と繁栄は、国際社会の平和と安定という基盤の上にこそ成り立つ」として、国際平和協力に積極的に参加し、これを日本の安全保障に反映させるには、もてる能力を最大限に活用するためのアクター間の協力が欠かせないとする。

⁸ 山本慎一ら、前掲書、第11章参照。

⁹ 正統性とは、国際平和協力の実施と結果が、資源の提供者、受入先の国家や社会といった関係者から合意が取り付けられているのか、あるいは支持されているのかを示す。

¹⁰ 防衛省「第22回シニア・レベル・セミナーにて『日米豪共同声明』に署名」

<http://www.mod.go.jp/gsdf/news/other/2012/0711.html>. (2012年10月11日アクセス)

¹¹ 「日豪間の安全保障協力の円滑化～日・豪物品役務相互提供協力の概要～」『立法と調査』2011年4月、No.315.

¹² 「東日本大震災 日米改正ACSA初適用 燃料や資材など提供」朝雲ニュース、2011年5月19日。<http://www.asagumo-news.com/news/201105/110524/11052401.html>. (2012年10月11日アクセス)

¹³ 防衛省防衛研究所編「第7章 日本一動的防衛力の構築に向けた取り組み」『東アジア戦略概観2012』、

<http://www.nids.go.jp/publication/east-asian/pdf/eastasian2012/j08.pdf>. (2013年1月9日アクセス)

¹⁴ 豪軍は、横田基地に連絡・調整要員を派遣し、米大3空軍空輸管制センターを通じて豪軍のC-17輸送機の派遣に関する自衛隊との調整を実施していた。ただし、岩崎航空幕僚長(当時)とマーク・ビギンス豪空軍本部長は、地震発生直後から1日に数回にわたりメールやSMSで情報交換を行い、ノース米太平洋空軍司令官もこれに参加するなど、日米豪空軍トップレベルの情報交換・意思疎通が行われていた。有江浩一、今村英二郎他「大規模災害に際する国際／軍官民協力—東日本大震災における実相と教訓—」『防衛大学校紀要(社会科学別冊)』第105号、平成24年9月、15頁。

¹⁵ 豪州は活動事例ごとに「省庁間委員会(Interdepartmental Committee)」を設け、戦略レベルから現場までを貫く全政府アプローチを導入した協力体制を形成する形をとり、国際平和協力のための常設の組織や機関は存在しない。しかし、2004年政府諮問委員会の報告書の中で、全政府アプローチを「共通の目的および特定の問題に対する総合的な行政対応が達成できるように、個々の職責を超えて機能する公共事業」と定義し、国として各分野に取り組む。米国の場合は、9.11テロ以降、開発志向の援助政策が一変し、アフガニスタンおよびイラクにおける対テロ戦争において、人道支援や平和構築に深く関与していく中で全政府アプローチが必要とされるようになったものの、国務省、国防総省、USAIDの統合的な取り組みに至っていないのが現状である。ただし、民主化の促進と脆弱国家への取り組みが国家安全保障戦略に組み込まれ、全政府アプローチは脆弱国家の国家建設において不可欠であるとの認識が強いことが特徴である。

¹⁶ 防衛省「国連南スーダン共和国ミッション(UNMISS)における日豪協力に関する日豪共同プレス発表(仮訳)」http://www.mod.go.jp/j/press/news/2012/08/31a_1.html. (2012年10月8日アクセス)