第８４４号

令和７年９月１日

公益社団法人　安全保障懇話会
発行所　東京都新宿区若松町１８－３
電話　３２０２－８６３１　㈹

安全保障を考える

ここに掲載された意見等は，執筆者個人のもので，本会の統一的見解ではありません。

自衛隊の国際平和協力活動の変遷と今後の方向性

研究班　鬼頭健司

1　はじめに

1992 年(平成 4 年)9 月、カンボジアの復興のため、国連の一員として自衛隊の部隊が派遣されて以来、33 年が経過した。この間、世界の安全保障環境は、国家間の紛争以上に地域・民族紛争が増加し、21 世紀に入ると大規模テロが世界を揺るがし、さらに気候変動や感染症といった新たな脅威も顕在化してきた。こうした中で、自衛隊の国際平和協力活動は、国際社会における日本の責任と役割を象徴する重要な柱のひとつとなり、積極的平和主義の一翼を担うようになった。

しかしながら、近年の大国間競争の中、わが国を取り巻く安全保障環境は戦後最も厳しく複雑な様相を呈しており、わが国の防衛との関係においても、自衛隊の国際平和協力活動の位置付けは変化しつつある。

本論考では、こうした状況下において、日本が今後いかにして国際社会と連携し、平和と安定に貢献していくのかについて、自衛隊の国際平和協力活動の視点から検討を行う。平和安全法制が整備され、活動における多くの課題が解決された今日において、国際平和協力活動の今後の方向性を考察することは意義あるものと考える。

なお、本論考における「自衛隊の国際平和協力活動」という用語は、防衛白書にお

いて使用されている定義に基づく。すなわち、国際平和協力業務(国際平和協力法[1]に基づく活動)、国際緊急援助活動(国際緊急援助隊法[2]に基づく活動)、諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等(国際平和支援法[3]に基づく活動)、イラク国家再建に向けた取組への協力(イラク特措法[4]に基づく活動)、国際テロ対応のための活動(テロ特措法[5]に基づく活動)である。ただし、本論考では、紙幅の制約により、自衛隊の国際平和協力活動の多くを担ってきた国際平和協力業務を主体に記述する。

次に、本論考の構成であるが、まず、自衛隊の国際平和協力活動の変遷について、その前史を含め、活動において実施可能な業務と武器使用権限の観点から考察を行う。その際、上記の定義から外れるものであっても、重要性が認められる事項については適宜言及する。これらの考察を通じて、それぞれの活動当時に生じた問題と対策を具体的に明らかにし、現状の国際平和協力活動が抱える課題を整理した上で、最終的に今後の方向性を導き出したいと考える。

2　自衛隊の国際平和協力活動の変遷

ここでは、自衛隊の国際平和協力活動の変遷について、主として活動において実施可能な業務と武器使用権限の視点から整理を行う。この視点を導き出す契機となったのは、日本政府による国際平和協力活動に関する代表的な文書として2002年(平成14年)に発表された「国際平和協力懇談会」[6]の報告書と2011年(平成23年)に発表された「PKOの在り方懇談会」[7]の中間取りまとめである。これら2つの文書では、自衛隊の活動にとどまらず、わが国としての国際平和への取り組み全般が論じられているが、国際平和協力活動の内容・範囲や関連法制、特に憲法上、自衛隊が実施可能な業務や武器使用権限などが両文書に共通する論点であった。したがって、本論考では、これら2つの文書における議論を手がかりに、憲法上、自衛隊が実施可能な業務と武器使用権限を中心に据えて、その変遷を考察する。

---

[1] 正式名称は「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」
[2] 正式名称は「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」
[3] 正式名称は「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律」
[4] 正式名称は「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」
[5] 正式名称は「平成13年9月11日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対してわが国が実施する措置及び国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」
[6] 内閣官房長官が開催した有識者の懇談会
[7] 内閣府副大臣を座長とした副大臣等の懇談会

(1) 国際平和協力活動の前史

自衛隊が初めて国際平和協力活動に派遣される 1992 年(平成 4 年)以前、1958 年(昭和 33 年)にハマーショルド国連事務総長から、国連レバノン監視団(UNOGIL)への 10 名の自衛官の派遣要請があった。これに対して、当時の岸政権は自衛隊法上に規定がないことを理由に、この要請を拒否した。その後、1961 年(昭和 36 年)に松平国連大使が「わが国が国連監視団への派兵を求められた時も、政府はこれを断ることになり、私としては窮地に立った。今後はせめてオブザーバーでも派遣したい」と述べた。これに対し、政府は国会において野党からの強い反発を受け、松平大使の発言を撤回するに至った[8]。しかしながら、大使の発言は後の国際平和協力活動の実施に向けた法解釈を導く契機となった。それは、林内閣法制局長官が、自衛隊の国連平和維持活動(以下、国連 PKO)が許されない理由として、自衛隊法にそのような任務に関する規定が存在しないためであると答弁したことである。すなわち、これは、自衛隊の国連 PKO 参加が憲法の規定に抵触するものではなく、必要な法的措置を講じれば可能であることを示唆するものであった[9]。

(2)国際平和協力活動の開始―1990 年代を通じて

1989 年(平成元年)11 月ベルリンの壁が崩壊し、同年 12 月にはマルタ会談において米ソ首脳が冷戦の終結を宣言した。世界が新たな国際秩序を模索する中、1990 年(平成 2 年)8 月突如としてイラクがクウェートに軍事侵攻を行った。この侵攻を受け、国連安全保障理事会は 2 つの安保理決議[10]を採択し、イラクを非難するとともに経済制裁を発動した。米国も直ちにイラクの行動を非難し、サウジアラビアへ米軍を派遣するなど軍事的対応を開始した。そして、日本に対しても、経済的支援に加え軍事的支援も求めた。具体的には、8 月 14 日にブッシュ米国大統領が海部首相に対し、多国籍軍への後方支援や掃海艇または補給艦の派遣を要請した[11]。

しかしながら、8 月 29 日に政府が示した貢献策には、軍事的支援は含まれていなかった。その後、米国からの再三の要請や自民党幹事長であった小沢一郎らによる積極的な支援論が高まる中、政府は自衛官(併任)の海外派遣を可能とする国際連合平和協

---

[8] この経緯は、村上友章「吉田路線と PKO 参加問題」『国際政治』第 151 号、124 頁による。なお、村上によれば、1972 年(昭和 47 年)にも、国連停戦監視団(UNTSO)への自衛隊幹部の派遣要請があったとされるが、この際も派遣は見送られている。

[9] 藤重博美『冷戦後における自衛隊の役割とその変容』【改訂版】(内外出版 2021 年)、116 頁

[10] 安保理決議 660(8 月 2 日)、安保理決議 661(8 月 6 日)

[11] 加藤博章『自衛隊海外派遣の起源』(勁草書房 2020 年)、154 頁

力隊の派遣等に関する法案を 10 月 16 日閣議決定した。この法案では、自衛官を含む公務員等により平和協力隊を構成し、武力行使を行わないことを前提として、①国連PKO への参加・協力、②多国籍軍への後方支援活動に従事する任務・権限などが規定された。法案の作成過程では、平和協力隊を自衛隊とは別組織として構成し活動させる方針が取られたが、派遣される自衛官の身分を休職・出向とするか、併任とするか等について議論があり、最終的に併任となった。

国会における法案審議では、自衛隊の海外派遣と憲法との関係が焦点となり、政府はこれを「参加」と「協力」という概念によって整理した。「参加」とは武力行使を伴う国連軍等の指揮下に入り行動することであり、これは憲法上許されないとされた。「参加」に至らない「協力」はすべて許されないわけではなく、国連軍等の武力行使と一体とならないようなものであれば憲法上許される[12]と説明された。この武力行使との一体化の概念[13]に関しては、その後の国際平和協力活動において、具体的な業務や活動地域に関して繰り返し議論されることとなった。なお、本法案は国会審議において、武器・弾薬の輸送や携行可能な武器の範囲に関する政府答弁の不一致や、野党との協議の不調などが影響し、11 月 8 日審議未了のまま廃案となった。

その後、11 月 29 日イラクに対して「必要なあらゆる措置」（武力行使）を認める安保理決議 678 が採択され、その決議に基づき、翌年 1 月 17 日米国を主体とする多国籍軍がイラクへ攻撃を開始した。これを受け、日本政府は経済支援として 90 億ドルの拠出を決定した[14]。併せて、自衛隊法(国賓等の輸送の規定)に基づき、国際移住機構(IOM)等の国際関係機関から輸送要請のあった避難民を、必要に応じて自衛隊輸送機により空輸する政令を制定した。この政令に基づき、航空自衛隊は輸送機派遣の準備を整えたが、結果として関係国際機関からの輸送要請はなく、同年 4 月 23 日政令は廃止され、自衛隊は対応を終了した。

多国籍軍とイラクの戦闘は 2 月 28 日に地上戦闘が終了し、4 月 11 日に正式に停戦が成立した。停戦後もペルシャ湾にはイラクが敷設した機雷が多数残存し、この海域

---

[12] 世界平和研究所「国際平和協力に関する調査研究　PKO 参加 20 年を迎えるに当たっての提言」2013 年、9 頁(中山外務大臣政府見解(第 119 国会衆議院国際連合平和協力に関する特別委員会議事第 4 号)(1990 年 10 月 26 日)

[13] 自らは直接武力の行使をしないとしても、他の者が行う武力の行使への関与の密接性などから、わが国も武力の行使をしたとの法的評価を受けることがあり得るという考え方（防衛庁『防衛白書』(平成 15 年版、88 頁)

[14] 湾岸危機時の支援を含め、総額 130 億ドルの支援を行った。しかしながら、3 月 11 日、クウェート政府が「ワシントンポスト」紙に掲載した広告に日本の名前はなかった。このことが、国際社会への日本の人的貢献が必要であると意識させるきっかけになったと言われる。

を航行するわが国の船舶に深刻な支障を及ぼした。こうした状況に対し、日本の経済界からの要請や、当時海外派遣を抑制していたドイツがこの地域へ掃海艇を派遣していたことを踏まえ、政府は4月24日、自衛隊法(機雷等の除去の規定)に基づきペルシャ湾における機雷の除去と処理を目的として、海上自衛隊の掃海部隊派遣を決定した。この決定に基づき、4月26日に掃海母艦1隻、掃海艇4隻、補給艦1隻、人員511名で編成されたペルシャ湾掃海派遣部隊が出航し、すでに掃海作業に従事していた8カ国に続き、6月5日より作業を開始し、事故なく同年9月11日任務を完了した。この派遣は、自衛隊が実際に海外で活動を行った初の事例であり、国内世論が自衛隊の海外派遣を容認する方向へと変化する契機となった。一方で、この派遣の根拠は従来から存在していた自衛隊法に基づくものであり、新たな法律の制定を伴うものではなかった。

掃海任務が終了した9月、政府は自衛隊の海外派遣を可能とする国際平和協力法案を閣議決定した。この背景には、掃海艇派遣を通じて自衛隊の海外派遣に対する世論が肯定に転じたことに加え、経済大国となった日本が国際社会において人的貢献を行う必要性について、政府内で検討が進められていたことがある。さらに、当時カンボジアにおいて内戦の終結が見込まれ、国連PKOの発足が予期された時期であり、日本としてもこの国連PKOへ要員を派遣したいとの意向もあったとされる[15]。

さて、法案の概略であるが、①実施する国際平和協力業務を国連平和維持活動と人道的な国際救援活動とすること、②内閣総理大臣を本部長とする国際平和協力本部を総理府に設置すること、③本部の下に国際平和協力隊を編成し業務を実施すること、④必要に応じて自衛隊の部隊等も参加して行うことであった。

法案作成においては憲法との関係整理が重要な論点となり、「武力行使」[16]と「武器使用」[17]の概念を区分し、自衛隊が国連PKOに参加する場合であっても、武力行使に至らない必要最小限度の武器使用は可能であるとされた。さらに、当事の野党である公明党・民社党と与党自民党の間における協議でPKO参加5原則[18]が合意され、憲法上禁止されている武力行使には関わらないことが担保された。

---

[15] 藤重博美、前掲書、148頁
[16] 武力行使とは、わが国の物的・人的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為を言う。
[17] 武器使用とは、直接人を殺傷し、又は武力闘争の手段としての物を破壊することを目的とする機械などをその物の本来の用法に従って用いることを言う。
[18] PKO参加5原則とは、①紛争当事者間で停戦合意が成立、②主要な紛争当事者による日本の参加への同意、③中立的立場の厳守、④上記の原則が満たされなくなった場合は撤収、⑤武器使用は必要最小限である。

国会審議においては、平和維持隊(いわゆるPKF)本体業務（停戦監視、緩衝地帯での駐留・巡回、武器の搬出入の検査、放棄武器の収集・保管等）の凍結、国会での事前承認の必要性、指揮と指図の区分[19]などが主な論点となった。この法案は、野党からの激しい反対もあったが、自民党、公明党、民社党による与野党間協議がまとまり、1992年(平成4年)6月15日に成立し、8月10日に施行された。これにより、自衛隊が国際平和協力活動を実施する法的根拠となる恒久法が成立した。それまで、国連PKOへの自衛隊派遣は法的措置がないことを理由に実施できなかったが、この法律の制定により実施可能となった。ただし、多くの課題を残したままの施行であり、その後の派遣を通じてこれらの課題の解決が図られていくこととなった。なお、この法律の成立と併せて、自衛隊が海外における大規模災害での活動を可能とするための、国際緊急援助隊法の改正も行われた。

この国際平和協力法に基づき、1992年(平成4年)9月から93年(平成5年)9月にかけて、国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)に対し、停戦監視要員(8名×2回)と施設部隊(600名×2回)が派遣された[20]。停戦監視要員は武器の保管状況および停戦遵守状況の監視等を担任し、施設部隊は道路や橋梁等の建設、UNTAC構成部門等への給油や給水等の業務を担った。この派遣は、自衛隊発足以来、初めてとなる国際平和協力活動(当時はこのような用語では整理されていない)であり、派遣間、さまざまな問題や課題が生じた。そのひとつが、後の「駆けつけ警護」につながる問題である。現地では制憲議会選挙へ向けて治安が悪化し、選挙監視要員の安全確保が課題となった。このため、安全確保の業務を有しない施設部隊は、業務遂行に必要な情報収集の一環として投票所に立ち寄り[21]、実質的に選挙監視要員の安全確保の処置をとった。

また、UNTACへの派遣と並行して、1993年(平成5年)5月から95年（平成7年）1月にかけて、国連モザンビーク活動(ONUMOZ)に対し、ミッション司令部要員(5名×2回)と輸送調整部隊(48名×3回)が派遣された。司令部要員は業務計画の立案および輸送業務の企画調整等を担当し、輸送調整部隊は輸送手段の割当てや通関の補助、その他輸送に関する技術的調整などを行った。この派遣では、初めてミッション司令部へ要員を派遣した。派遣に当たっては、武力行使との一体化を回避する観点から、司令

---

[19] 指揮とは、武器の使用を含む一体的な作戦行動の命令であり、これに対し、指図は現地の業務運営上の指示である。(宮澤首相の衆議院特別国会(1992年5月13日)の答弁)

[20] なお、本論考で使用する各派遣部隊等の派遣期間、人員数、業務は、基本的に内閣府国際平和協力本部の資料による。(https://www.cao.go.jp/pko/pko_j/info/other/other_data08.html)

[21] 防衛庁『防衛白書(平成5年版)』、190頁

部要員が、直接作戦計画や行動計画を作成しない業務であれば派遣可能と整理された。

さらに、ONUMOZ への派遣中の 1994 年(平成 6 年)9 月から同年 12 月にかけて、国際平和協力法に定める人道的な国際救援活動として、ルワンダ難民救済のために難民救援隊(283 名)と空輸派遣隊(118 名)が派遣された。難民救援隊はルワンダ難民等に対する医療や水の浄化などを担い、空輸派遣隊は難民救援隊等の物資や人員の輸送任務を実施した。この派遣に際しては、携行する機関銃の数（一丁か二丁か）について議論が生じ、当時与党であった日本社会党の判断により一丁の携行となった。この議論は、その後の国際平和協力活動における装備の種類や数を検討する上での教訓となった。

次に派遣されたのが、イスラエルとシリアの間で停戦監視・兵力引き離しを任務とする国連兵力引き離し監視隊(UNDOF)である。この派遣は、国際平和協力活動として最も長期間にわたるものであり、1996 年(平成 8 年)2 月から、シリア内戦により撤収する 2013 年(平成 25 年)までの 17 年間に及んだ。この間、ミッション司令部要員(2 名×13 回、3 名×4 回)、派遣輸送隊(43 名×33 回、44 名×1 回)が派遣された。司令部要員は広報および輸送等に関する企画および調整を担当し、派遣輸送隊は食料品等の輸送や物資の保管、道路の補修、重機材の整備などの業務を行った。この派遣は、規模としては小規模であったが、いわゆる「伝統的な国連 PKO」[22]への派遣であり、国連 PKO に関する知見や経験を蓄積する上で大きな意義があった。派遣隊員の中には、後にイラク人道復興支援活動で重要な役割を担う者や、陸上自衛隊の国際活動教育隊長となる者も含まれていた。

なお、UNDOF 派遣間の 1998 年(平成 10 年)6 月には、国際平和協力法の改正が行われた。この改正では、自衛官が部隊として武器を使用する際には、原則としてその場にいる上官の命令によることとされた。これは、統制を欠いた武器使用により生命・身体に対する危険や事態の混乱を招くことを未然に防止することを考慮したものであった。

以上のように、1990 年代の国際平和協力活動は、自衛隊にとって多くの初めての経験を伴うものであり、試行錯誤を重ねながらも、着実に実績と経験を積み重ねていった。当初は、自衛隊の国連 PKO への派遣について国民の間で賛否が分かれていたが、活動に従事する自衛隊部隊の姿を通じて国民の理解が深まり、派遣に対する肯定的な意見が増加していった。

---

[22] ここでは、当事者の同意・中立性・武力不行使を原則とする国連の停戦監視活動を言う。

(3)国際平和協力活動の拡大―2000 年代に入って

2000 年代に入り、自衛隊の国際平和協力活動は従来の枠組みから拡大していった。その一例が、2001 年(平成 13 年)9 月に発生した米国における同時多発テロへの対応である。国連安保理決議第 1368 号に基づき、テロに対応する米軍等への医療・輸送・補給等の支援活動を可能とするテロ特措法が、同年 10 月 29 日に成立した。これを受け、同法に基づく基本計画および実施要項が策定され、海上自衛隊によるインド洋上における米艦艇等への給油などの協力支援活動と被災民救援活動、航空自衛隊による米軍物資の輸送が実施された。この活動は、2007 年(平成 19 年)11 月まで継続されたが、時限立法であったテロ特措法が、参議院で多数を占める野党(民主党等)の反対により延長できず、同法の失効により終了した。この間、海上自衛隊は艦艇延べ 59 隻等を派遣し、艦艇用燃料約 49 万キロリットル、ヘリコプター用燃料約 990 キロリットルを補給した。航空自衛隊は空輸を 381 回、約 3,396 トンの物資を輸送した。補給活動は一時中断の後、補給支援特措法[23]に基づき再開され、2008 年(平成 20 年)1 月から 2010 年(平成 22 年)1 月まで実施された。この活動において、イージス艦の派遣と武力行使との一体化の関係や、補給された艦艇用燃料の使用目的について議論が生じた。

同時期のもうひとつの動きとして、2003 年(平成 15 年)のイラク戦争後、国連安保理決議 1483 号を踏まえ、米国からイラク復興への貢献が求められたことを受けて、自衛隊による人道復興支援活動や安全確保支援活動を可能とするイラク特措法が、同年 7 月 26 日に成立した。その後、派遣に向けた様々な検討がなされ、同年 12 月 26 日に航空自衛隊 C-130 輸送機が、翌年 1 月 16 日に陸上自衛隊部隊が派遣されて、イラクとクウェートにおいて人道復興支援活動と安全確保支援活動が実施された。陸上自衛隊部隊は、2006 年(平成 18 年)9 月まで活動し、この間、人道復興支援活動として、医療技術指導 277 回、給水活動約 53,500 トン、公共施設の復旧整備活動(学校の補修 36 校、道路の整備 31 カ所、その他施設の補修 66 カ所)を実施した。なお、この活動は自衛隊が自ら復旧整備を行うのではなく、事業案件ごとに関係機関と調整し、外務省所管の政府開発援助(ODA)等を用いて具体化し、イラクの現地雇用者などを活用して進める、いわゆる「施行監督型」[24]の支援であった。この支援要領は、現地の雇用に貢献し、派

---

[23] 正式名称は「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援の実施に関する特別措置法」

[24] 施行監督型とは、派遣先の現地業者が施工し、自衛隊はその施工状況を確認・監督する支援要領を言う。(上杉勇司「日本の国際平和協力政策における自衛隊の国際平和活動の位置付け」『国際安全保障』第 36 巻第 1 号、57 頁)

遣部隊への理解を深め、派遣隊員の安全確保にも大きく寄与したとされ、後の国際平和協力活動に影響を与えることとなった。一方、陸上自衛隊の活動終了後も、航空自衛隊は2008年(平成20年)12月までの約5年間活動を継続し、輸送回数821回、輸送人員約46,500名、輸送物資重量約673トンを記録した。この派遣は、治安状況が悪化していたイラクへの派遣であったため、隊員の安全確保が重視された。また、武力行使との一体化の関係では、現に戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為）が行われておらず、かつ、当該地域において活動が実施される期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる地域が「非戦闘地域」と定義され、「非戦闘地域」で活動することにより憲法上の問題が整理された。また、部隊の迅速な派遣を可能とするため、特措法ではない一般法(恒久法)の必要性について議論が生じた。

この時期、航空自衛隊は国際平和協力法に基づき、人道的な国際救援活動として2001年(平成13年)10月にはアフガニスタン難民救援のためパキスタンへ、2003年(平成15年)3月～4月にはイラクの難民救援のためヨルダンへ、同年7月～8月にはイラク被災民救援のためヨルダンとイタリアへ、それぞれ空輸隊を派遣している。

この時期のもうひとつの活動拡大として、国連PKOの任務拡大に対応する動きがあった。国連PKOの任務拡大は、冷戦終結後、国連内部で様々な議論を経ながら進展してきたものであり、2000年代に入り「ブラヒミ・レポート」[25]や「キャップストーン・ドクトリン」[26]によって整理され、伝統的な平和維持にとどまらず、平和構築[27]まで派遣部隊の任務に含まれるようになった。この動きは、日本の国際平和協力活動にも反映され、2002年(平成14年)2月から04年(平成16年)6月まで派遣された国連東ティモール暫定行政機構(UNTAET)、これを引き継いだ国連東ティモール支援団(UMMISET)への派遣(ミッション司令部要員(10名×1回、7名1回)と施設部隊(680名×2回、522名×1回、405名×1回))に影響を与えた。この国連PKOは東ティモールにおける平和構築、すなわち、平和の定着から長期的な復興へ至る過程に関与するものであり、日本の派遣部隊もこの点を意識して活動を実施した。派遣部隊は、国連の業務に支障を来さない範囲で、民生支援として小学校のグランド整備などの公共施設の改修・整備

---

[25] 2000年に国連から発表され、正式名称は「国連平和活動に関する委員会報告」と言う。
[26] 2008年に国連から発表され、正式名称は「国連平和活動　原則と指針」と言う。
[27] ここでは、平和構築を、平和の定着と国づくりから構成され、人道・復興支援から国内治安維持や選挙管理・監視、武装解除・動員解除・社会復帰支援から、政治的・経済的・社会的制度づくりまでを含むものとする。(国際平和協力懇談会報告書、4頁)

や国連開発計画(UNDP)との協力による現地職員への施行に関する助言を行った[28]。また、東ティモール関係者に対し、施設器材の操作・整備の教育を実施し、併せて施設器材の贈与を行った。これらの活動に関するフォローアップは国際協力機構(JICA)や日本地雷処理復興支援センター(JDRAC)[29]により実施された。このように、自衛隊の活動は平和構築の一翼を担うものとなった。また、この派遣では、初めて女性隊員が活動に参加するとともに、それまで幹部のみであったミッション司令部要員に陸曹が派遣された。

以上のように、国際平和協力法が当初想定していた伝統的な PKO から、国連 PKO の任務拡大に対応する形で、自衛隊が実施する業務も実質的に拡大し、また米国における同時多発テロやイラク戦争後の対応における活動も、自衛隊の国際平和協力活動の一環として位置付けられていくようになった。

なお、時期として若干前後するが、同時多発テロ発生直後の 2001 年(平成 13 年)12 月には、2 度目の国際平和協力法の改正が行われた。主な内容は、①平和維持隊(PKF)本体業務の凍結解除、②武器使用に関して防護対象の拡大、③自衛隊法第 95 条(武器等防護のための武器使用)の適用除外の解除である。①については、国際平和協力活動の実績が積み上げられ、国民の理解が深まったことから、従来凍結されていた武力紛争の停止状況の監視や緩衝地帯等における駐留や巡回等の業務が可能となった。②については、活動の現場では国連職員や他国の要員などが同一地域に存在する現実を踏まえ、自己と共に現場に所在し、その職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命または身体の防護のために武器を使用することを可能とした。③については、現場の経験から、武器等の破壊・奪取を看過することが、派遣部隊の緊急事態への対応能力の低下や治安の悪化につながることが想定されると認識され、武器等防護の武器使用の適用除外規定が削除された。これらの改正は、国際平和協力活動の現場の実態を反映したものであり、活動の実績が信頼と期待を高めた結果と評価できる。

また、国際平和協力活動とは別に、2002 年(平成 14 年)12 月には、防衛庁派遣職員処遇法[30]により、陸上自衛官 1 名が初めて国連 PKO 局軍事部軍事計画課に派遣され、国連 PKO の方針や計画の策定業務に従事した。こうした国連本部への派遣は、一時中断

---

[28] 本多倫彬「自衛隊による国際平和協力活動の平和構築における役割　国連東ティモール支援ミッションへの陸上自衛隊部隊派遣を事例に」『国際安全保障』第 39 号第 2 号、85 頁

[29] 2003 年に設立された、紛争、自然災害に苦しむ人々に対し復興支援を行う NPO

[30] 正式名称は「国際機関等に派遣される防衛庁の職員の処遇等に関する法律」

した時期もあったが、現在も継続している。

(4)国際平和協力活動の本来任務化を受けて

2007 年(平成 19 年)1 月 9 日、防衛庁は防衛省へ移行した。これと同時に、国際平和協力活動は自衛隊の本来任務と位置付けられた。従来、国際平和協力活動は、自衛隊法第 8 章(雑則)に規定される付随的な業務とされていたが、法改正により、自衛隊法第 3 条に定められた本来任務のうち従たる任務として規定された。

この本来任務化を受けて、防衛白書(平成 20 年版)では「近年、国際平和協力活動(中略)といった役割が一層防衛力に求められており、これらの役割について、防衛省として適切に取り組む体制が必要である」[31]と記述している。この具体的な体制整備として、2007 年(平成 19 年)3 月には、陸上自衛隊に国際平和協力活動部隊を指揮する中央即応集団が新編され、同集団の隷下に国際平和協力活動に関する教育、訓練支援、研究等を担う国際活動教育隊が新編された。また、2008 年(平成 20 年)3 月には、中央即応集団隷下に、活動の先遣隊として派遣が想定される中央即応連隊が創設された。また、2010 年(平成 22 年)3 月には、統合幕僚学校に国際平和協力活動等に関する教育および調査研究を行う国際平和協力センターが設置され、同センターでは防衛省職員のみならず、他府省庁の職員や外国軍人に対する教育も実施されている。このように、国際平和協力活動への派遣や教育・訓練のための体制整備が進められた。

さて、本来任務化以降、最初に派遣された国際平和協力活動は、2007 年(平成 19 年)3 月より 11 年(平成 23 年)1 月にかけて派遣された国連ネパール政治ミッション(UNMIN)であった。この派遣では、紛争当事者間で合意された軍隊の再配置や武装解除の履行監視の任務を担う軍事監視要員(6 名×4 回)が、ネパール各地に配置され活動に従事した。なお、このミッションは、国連 PKO 局ではなく国連政務局によって運営された特別政治ミッションであり、また、個人単位による派遣であるという特性があった。こうした派遣は、国際平和協力活動における主体的・積極的かつ新たな取組と評価できる。

この後、部隊派遣と併せて実施されていたミッション司令部等への個人派遣が単独でも実施されるようになった。具体的には、2008 年(平成 20 年)10 月から 11 年(平成 23 年)9 月にかけて派遣された国連スーダンミッション(UNMIS)で実施され、軍事部門の兵站全般の需要調整と情報分析室のデータベース管理を担当するミッション

---

[31] 防衛省『防衛白書(平成 20 年版)』、97 頁

司令部要員(2 名×6 回)が派遣された。さらに、2010 年（平成 22 年）9 月より 12 年（平成 24 年）9 月にかけては、国連東ティモール統合ミッション(UNMIT)に対し、武力紛争の停止の遵守状況の監視を任務とする軍事連絡要員(2 名×4 回)が派遣され、この派遣では個人派遣として初めて女性自衛官も派遣された。

部隊派遣としては、2010 年(平成 22 年)2 月より 13 年(平成 25 年)2 月にかけて国連ハイチ安定化ミッション(MINUSTAH)に対し、ミッション司令部要員(2 名×6 回)と施設部隊等(203 名×1 回、346 名×1 回、330 名×2 回、317 名×2 回、297 名×1 回、44 名×1 回)が派遣された。司令部要員は施設業務等の企画と調整に従事し、施設部隊等は整地、がれきの除去、道路補修、軽易な施設建設、耐震診断などを実施した。この派遣は、10 年(平成 22 年)1 月に発生したハイチ大地震に際しての国際緊急援助活動から連接して行われ、国連からの派遣要請への回答から 2 週間程度で派遣が実現した。国際緊急援助活動からの連接も初めてであったが、2 週間程度での迅速な派遣は先述した中央即応連隊が編成されており、平素の訓練や予防接種等の事前準備が整えられていた成果である。

この派遣と並行して、2011 年(平成 23 年)11 月より国連南スーダン共和国ミッション(UNMISS)へミッション司令部要員(3 名×5 回、4 名×10 回、6 名×1 回、現在 4 名を派遣中)と 12 年(平成 24 年)1 月から施設部隊等(239 名×1 回、349 名×3 回、401 名×2 回、353 名×4 回、354 名×1 回、58 名×1 回)が派遣された。司令部要員の派遣としては最も高位ポストである、司令部副参謀長(人事、評価、訓練担当)と同補佐官が派遣された。現在は、兵站、情報、施設、航空運用の各業務に関する企画・調整等を実施する司令部要員が派遣されている。施設部隊等は道路等のインフラ整備を中心とする業務に従事した。この派遣においても、東ティモールにおける国連 PKO への派遣以降実施した、平和構築への貢献が重視された。また、イラクにおける人道復興支援活動の成果やハイチでの活動の教訓を踏まえ、派遣当初は現地のニーズを踏まえた JICA 等の事業案件を、ミッション司令部において国連 PKO 任務として実行する調整の目的で現地支援調整所を設置し、JICA や NGO と連携しながら、外務省・内閣府と緊密に調整し復興事業を展開した[32]。具体的な活動としては、外務省の草の根無償資金協力を活用した、UNMISS の枠組みによる現地住民のコミュニティ道路の整備や、JICA と連携した浄水場の整備が行われた。

---

[32] 本多倫彬『平和構築の模索』(内外出版,2017 年)、281-284 頁

以上のように、この時期は、国際平和協力活動の本来任務化を受けて、自衛隊が体制を強化しつつ、派遣を通じて様々な知見や経験を蓄積し、業務の幅を広げていった時期である。特に、部隊派遣を伴わない軍事連絡要員やミッション司令部要員などの個人派遣の実施や、東ティモールに始まる施設分野を中心とした平和構築の業務の充実は顕著な成果であった。部隊派遣を伴わない個人派遣は、後述する多国籍部隊・監視団(MFO)への派遣へと繋がり、施設分野における平和構築の業務は、防衛省・自衛隊のみならず外務省等と連携したオールジャパン体制による復興支援にまで拡大されるに至った。中でも、施設分野の業務は派遣先国から高く評価され、わが国の国際平和協力活動の得意分野[33]と位置付けられている。

(5)新たな時代を迎えた国際平和協力活動―平和安全法制の成立を受けて

2015年(平成27年)国際平和協力活動において重要な転機が訪れた。平和安全法制の成立である。この法制では集団的自衛権の行使容認が大きな論点であったが、国際平和協力活動についても、過去の議論を踏まえ大きな改善がなされた。具体的には、国際平和協力法の改正において、国際連携平和安全活動[34](非国連統括型)の新設に加え、①いわゆる安全確保業務[35]の追加、②いわゆる「駆けつけ警護」[36]の追加、③統治組織の設立・再建援助などの業務の拡充、④司令部業務の拡充が盛り込まれた。安全確保業務と「駆けつけ警護」においては、従来からの自己保存型と武器等防護を超える武器使用、いわゆる任務遂行型の武器使用が可能となった。この任満遂行型の武器使用は、安全確保業務や「駆けつけ警護」の個々の任務を遂行するために武器を使用できるが、危害が許容されるのは正当防衛・緊急避難に該当する場合のみである。また、宿営地の共同防護における武器使用も追加された。

さらに、一般法(恒久法)として、国際平和支援法が新設された。この法律の制定は、迅速かつ効果的な活動を可能とすることを目的に、これまでテロ特措法やイラク特措法など個別の特別措置法で対応してきた枠組みを一般法として恒常化したものである。この法律では、国際平和共同対処事態[37]を新設し国連決議に基づき、①協力支

---

[33] 「国家防衛戦略」、25頁

[34] 国連の総会等の決議や国連の総会等により設立された機関の要請により、紛争に対処して国際の平和および安全を維持することを目的として行われる活動であって、2以上の国の連携により実施される活動を言う。

[35] 法律の規定は「防護を必要とする住民、被災民その他の者の生命、身体及び財産に対する危害の防止及びその他特定の区域の保安のための監視、駐留、巡回、検問及び警護」である。

[36] 法律の規定は「活動関係者の生命又は身体に対する不測の侵害又は危難が生じ、又は生ずるおそれがある場合に、緊急の要請に対応して行う当該活動関係者の生命及び身体の保護」である。

[37] 国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するために国際社会が国際連合憲章

援活動、②捜索救助活動、③船舶検査活動の対応措置を実施できる旨が規定された。なお、活動を実施するにあたっては、国会の例外なき事前承認が義務づけられている。一方で、武力行使との一体化の概念は維持されており、「現に戦闘行為が行われている現場」では活動を実施しないと規定し、地域単位の制約から現場単位の制約とした。

この法改正を受けて、2016年(平成28年)11月には、1992年(平成4年)のUNTACへの派遣以来、懸案となっていた「駆けつけ警護」の任務が、UNMISSへの派遣部隊に対し付与された。同時に、この派遣で宿営地の共同防護における武器使用も可能とされた。ただし、この派遣において、実際にこれらの任務等を行う場面は発生せず、同派遣は17年(平成29年)5月に終了した。

また、初の国際連携平和安全活動として、2019年(平成31年)4月より、エジプトとイスラエルとの間の対話と信頼醸成の促進を支援する多国籍部隊・監視団(MFO)へMFO司令部要員2名(現在は4名)が派遣された。MFOは、国連の部隊や監視団ではなくエジプトとイスラエルの議定書に基づき設立された組織である。MFOへの個人派遣は、国際平和協力活動の幅を広げるとともに、人材育成の新たな機会となることが期待されている[38]。

なお、航空自衛隊は、人道的な国際救援活動として2022年(令和4年)5月および6月に、アラブ首長国連邦、ポーランド、ルーマニアへウクライナ被災民のための救援物資輸送を実施した。

3　自衛隊の国際平和協力活動の現状

さて、前章では自衛隊の国際平和協力活動の変遷について、実施可能な業務と武器使用権限の視点等から整理を行ってきた。約35年にわたる活動の中で、知見と経験を積み重ね、国際社会と国内において信頼を確立し、想定される派遣における実施可能な業務は、法律的には、ほぼ十分な水準に達していると評価できる。また、武器使用権限に関しても、任務遂行型の使用が可能となったことは画期的である。しかしながら、このように活動に対する状況は改善されたにもかかわらず、現在の派遣状況は、UNMISS司令部に4名、MFO司令部に4名の合計8名のみが個人派遣されている状況に

の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、わが国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるものを言う。

[38] 防衛省『防衛白書(令和元年版)』、399頁

とどまっている。部隊派遣は、空輸隊を除き、UNMISS への派遣が終了以来、約 8 年間実施されていない。かつては、同時期に派遣されていた隊員が約 1500 名に達していた時期もあったことを踏まえると、派遣規模という観点からは、現在の状況は低調と言わざるを得ない。また、変遷で見たとおり、実施可能な業務や活動地域において議論となった、武力行使との一体化の概念は維持されている。

そこで、以下では、部隊派遣が低調にとどまっている現状を踏まえ、その要因分析を試みる。さらに、武力行使との一体化に関する課題についても併せて検討する。

(1)国際平和協力活動が低調である要因

ここでは、自衛隊の国際平和協力活動、特にわが国の国際平和協力活動の多くを担ってきた、国連 PKO への部隊派遣が近年低調となっている要因について考察する。その低調の一因として、昨今のわが国を取り巻く安全保障環境の厳しさが増大していることが考えられる。1990 年代、冷戦の終結に伴い、世界が新たな秩序を模索する中で、わが国周辺の安全保障環境も一時的に緩和されたと認識され、国際社会の安定化に対する人的貢献の必要性が高まり、防衛力の役割のひとつとして、国際平和協力活動が位置づけられ拡大してきた。しかしながら、近年は、わが国周辺の安全保障環境が再び悪化しつつあり、わが国の防衛に直結する課題が優先されるようになっている。わが国自身の防衛力の抜本的強化を図り、日米同盟による抑止力・対処力を強化し、わが国の安全を確保する目的で同志国等との連携を強化することに重点が置かれている。これにより、防衛力の役割に占める国際平和協力活動の比重が相対的に低下してきていると言える。

この傾向は、防衛計画の大綱の記述にも表れている。例えば、2010 年(平成 22 年)12 月に閣議決定された「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱」(22 大綱、以下、防衛計画の大綱についてはこうした元号を付した通称で記述)と 2013 年(平成 25 年)12 月に閣議決定された 25 大綱においては、表現に若干の違いがあるものの、防衛力の役割として「各種事態における実効的な抑止及び対処」と「アジア太平洋地域の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善」の 2 つと整理され、国際平和協力活動は「グローバルな安全保障環境の改善」の中で、「国際機関や非政府組織等と連携しつつ、平和維持から平和構築まで多様なニーズを有する(中略)国際平和協力活動に積極的に取り組むとともに、より主導的な役割を果たすことを重視する」と記述されていた。

これに対し、2018 年(平成 30 年)12 月に閣議決定された 30 大綱では、防衛力が果たすべき役割は、より具体的かつ現実的な脅威に即した形として「平時からグレーゾー

ンの事態への対応」「島嶼部を含む我が国に対する攻撃への対応」「あらゆる段階における宇宙・サイバー・電磁波領域での対応」「大規模災害等への対応」「日米同盟に基づく米国との共同」「安全保障協力の推進」と整理され、国際平和協力活動は、「安全保障協力の推進」の項目の一部として「派遣の意義、派遣先国の情勢、我が国との政治・経済的関係等を総合的に勘案しながら、主体的に推進する」と記述された。22 大綱・25 大綱と比較すると、国際社会全体での役割発揮を志向した表現から、わが国が置かれた安全保障環境に即した表現へ変化していると言える。また、大綱に代わり、2022 年(令和 4 年)12 月に決定された国家防衛戦略では、国際平和協力活動については「国際的な安全保障協力への取組」の項目の中で数行の記述[39]のみである。防衛白書(令和 7 年度版)おいても、この活動は「同志国などとの連携」の章の中で、数頁で記載されるにとどまっている。こうした記述だけで、国際平和協力活動の比重が低下していると断定することはできないまでも、防衛力の役割における国際平和協力活動の位置付けに関して、一定の公的メッセージを読み取ることは可能であろう。

次に、派遣が低調である国外要因として、新たに設立される国連 PKO が少なくなっているという現状がある。現在、11 のミッションが展開しているが、過去 10 年間に新規の国連 PKO は設立されていない[40]。これは、冷戦後、新規設立がなかった期間が最長でも 2 年であったことを踏まえると、国連 PKO は「停滞」している[41]と言える。このような「停滞」により、展開する国連 PKO の絶対数が増加せず、結果として、わが国の国際平和協力活動の多くを担ってきた国連 PKO への派遣機会が限定される状況となる。この国連 PKO の「停滞」の背景は、①大国間競争の国連安全保障理事会への影響、②新たな内戦の登場と拡散などとされる[42]。これらを簡単に要約すると、①は米中の競争の激化やロシアのウクライナ侵攻などにより、安保理におけるコンセンサスや調整が困難となり、新たな国連 PKO の設立が困難となっていること、②は内戦を終わらせ国家の再建を目指す国連 PKO において、国家建設に非協力的な暴力的アクターにより、国連 PKO 要員に死傷者が発生している現実があり、新規 PKO の設立に慎重

---

[39] 「国際平和協力業務については、平和安全法制も踏まえ、必要に応じ、遠隔地であっても情報関連機能を用いて精緻な情報を収集し、機動展開能力により必要な部隊を迅速に移動させ、我が国が得意とする施設、衛生等といった分野を中心として活動を実施していく。また、高い専門性を有する自衛官の特性を生かし、引き続き、現地ミッション司令部要員等を派遣していく」との記述である。

[40] 正確に言えば、2017 年に国連ハイチ司法支援ミッションが設立されているが、国連ハイチ安定化ミッションの後継としての設置であり、新規ミッションとは言い難い。

[41] 山下光「国連平和維持活動（PKO）－「停滞」の構造と新たな方向性の模索」(笹川平和財団、2024 年) (https://www.spf.org/global-data/user200/PK01.pdf)

[42] 同上、3-11 頁に詳しい。

にならざる得ない状況となっていることである。さらに、国連 PKO の任務を遂行する上で、能力や装備の面で不十分な派遣国もあると指摘される。これらの要因が重なり、今後しばらくの間は、国連 PKO の「停滞」が継続することが予測され、わが国が国連 PKO へ部隊を派遣する機会も制約される。

また、上記した②と関連して、近年の国連 PKO では、国連シエラレオネ・ミッション(UNAMSIL)や国連コンゴ民主共和国安定化ミッション(MONUSCO)など、文民保護を目的に国連憲章第 7 章により授権された「ロバスト(Robust)PKO」[43](主要紛争当事者の同意を得つつ、必要に応じて軍事的強制措置を実施できる活動)が展開し、国連 PKO 要員が実質的に交戦主体となる可能性も生じている。特に、MONUSCO では介入旅団を通じた武装集団の無力化が任務とされ、武力行使も容認された。わが国は、平和安全法制により安全確保業務や「駆けつけ警護」の実施が可能となったものの、PKO 参加 5 原則および派遣隊員の安全への配慮の関係から、MONUSCO 型の国連 PKO への部隊派遣は実質的に不可能か、極めて困難な状況にある。

以上のように、わが国の安全保障環境の厳しさや国連 PKO そのものの「停滞」・国連 PKO の変化といった国内外の複合的な要因により、自衛隊の国際平和協力活動、特に、国連 PKO への部隊派遣は、今後しばらくは低調な状態が続くであろう。

(2)武力行使との一体化の課題

武力行使との一体化の概念であるが、これは憲法と国連軍への派遣との関係[44]において整理されたものであり、国際平和協力活動において援用された。実施可能な業務と活動地域との関係で議論となったが、具体的な事項については前章で述べたとおりである。

さて、この課題の前提であるが、政府の憲法解釈においては、国連 PKO 等に派遣された自衛隊の活動であっても、憲法で禁じられた国際紛争を解決する手段としての武力行使、または武力による威嚇に当たる活動と見なされ[45]、武力行使等を行う活動へは派遣できない。さらに、憲法解釈上、武力行使との一体化に当たる活動も許されていないので、国連 PKO 等への派遣に当たり武力行使との一体化を回避する方策として、PKO 参加 5 原則が策定されて、派遣が可能となった。

また、テロ特措法では、協力支援活動における武器・弾薬の提供と輸送が武力行使

---

[43] 「強靱な PKO」、「断固な PKO」と訳されることもある。
[44] 国連軍への派遣は、国内の問題であり、国際法上の問題ではない。
[45] 秋山内閣法制局第 1 部長の答弁(第 121 国会衆議院安全保障委員会議事録第 10 号、1998 年 5 月 14 日)

との一体化に該当するとされ、活動から除外された。また、テロ特措法とイラク特措法において、活動地域を「現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる地域」（非戦闘地域）と定義することにより、一体化の議論を整理した。

なお、武力行使との一体化の内容についても、現場の状況等を踏まえ変化してきている。平和安全法制では、国際平和支援法に基づく協力支援活動において、弾薬の補給も可能と整理された。また、同法では、内閣総理大臣が基本計画で活動を実施する区域の範囲を定め、その承認の下防衛大臣が実施要項で活動する実施区域を指定すると規定し、非戦闘地域という概念に変えて「現に戦闘行為が行われている現場」では活動を実施しないと定め、運用の柔軟性が向上したが、国際平和協力活動において武力行使との一体化の概念は維持されており、派遣部隊が活動を実施する場所の制約等は残っている。

4　自衛隊の国際平和協力活動の今後の方向性

さて、前章で述べたように、自衛隊の国際平和協力活動を低調とさせる要因は、当面継続すると考えられ、特に、国連 PKO への部隊派遣は困難であると思われる。

こうした状況の中、国家防衛戦略にある「国際協調を旨とする積極的平和主義の立場から」[46]、国際平和協力活動を引き続き推進することを考えた場合、国連 PKO ミッション司令部要員(平和安全法制の成立で派遣可能となった国際連携平和安全活動への派遣を含む)の個人派遣を充実させる方向がある。具体的には、次のような利点を考慮し、派遣ポストや人員数、派遣する現地ミッション数を増加する。個人派遣は、主として宿営地の外で業務を行う部隊派遣と比して、派遣隊員の安全確保を図り易く、また、派遣隊員の家族対応を含む派遣に関する管理の点においても、わが国の防衛への影響は小さいと考えられる。したがって、国際平和協力活動を低調とさせる要因の影響を相対的に軽減することができる。さらに、現地ミッションへの個人派遣は少人数であっても、ポストと数を考慮すれば、国際安全保障環境の改善に対する積極的な貢献として評価されうる。また、多様な個人派遣を継続することにより、国連 PKO 等に関する実務的な知見や経験が蓄積され、現在の派遣を低調とさせる要因が変化した場合における、部隊派遣の基盤にもなる。

---

[46] 「国家防衛戦略」、25 頁

なお、個人派遣の充実にあたっては、人材育成に留意する必要がある。現地ミッション司令部において主要な役職に就くには、現地ミッションでの経験が重視されるとともに、語学力や調整力が求められる。特に、ミッション司令官などの高官職には複数回の国連 PKO 派遣を経て就任する例が多い。わが国においても、個人派遣の充実を図るためには、早期の段階で国際平和協力活動要員として指定し、語学、現地情勢、統幕学校国際平和協力センターなどでの教育や海外留学などの教育機会を付与するとともに、現地ミッションへの複数回の派遣を通じた人材育成が重要である。

一方で、前章で考察した、派遣が低調である要因は、国連 PKO に関する事項であり、いわゆる一般法である国際平和支援法に基づく活動を対象としたものではない。今後、国際平和共同対処事態として、同時多発テロ後のインド洋や、イラク戦争後のイラクへの部隊派遣のように、同盟国である米国や同志国との関係から、わが国の防衛に影響を及ぼす部隊派遣が求められる可能性は十分に想定される。そのため、現在保持している国際平和協力活動のための編成や装備、待機態勢、教育訓練などは、引き続き維持することが必要である。また、これまでの派遣で得られた経験や教訓なども、意識的に継承するとともに、将来の活動を担う人材育成も重要である。

欧州連合(EU)などの地域的機構や多国間条約により設立された機関による活動へ派遣する、国際連携平和安全活動における部隊派遣も可能性があるので、態勢維持が必要である。現在進行中であるが、ウクライナとロシアの停戦後の派遣があれば、この枠組みで部隊を派遣する可能性はある。

また、国際平和協力活動の定義から外れるが、国連 PKO への貢献として、国連三角パートナーシップ・プログラム(TPP)[47]への協力推進も重要である。わが国は 2015 年(平成 27 年)より、アフリカ諸国の要員に対し重機操作訓練を実施しており、18 年(平成 30 年)からはアジア諸国の要員に対しても同種の訓練を行っている。さらに、このプログラムは衛生分野にも拡大され、わが国は 19 年(令和元年)からウガンダにある国連エンテベ地域支援センターにおいて、アフリカ等の派遣要員に対し教育を実施した。昨年 11 月から 12 月にかけては、カンボジアにおいて同プログラムの枠組みにより、初めてオーストラリアと韓国と共同で重機操作の訓練を実施した。なお、TPP の枠組みではないが、アフリカなどに所在する PKO 訓練センターでの教育も支援している。

---

[47] 国連 PKO を支えるために 2015 年(平成 27 年)に立ち上げられた国連、支援国、要員派遣国の三者が互いに協力し、PKO に派遣される要員の訓練、必要な装備品の提供を行う協力枠組み

さらに、国連PKOへの貢献として、わが国は2013年(平成25年)以降、国連PKO部隊マニュアルの策定支援を行っている。具体的には、工兵(施設)に関する部会の長を務め、国連PKO工兵部隊マニュアル[48]の策定に寄与した。18年(平成30年)には、同マニュアルの改訂に際して再度議長国を務め、19年(令和元年)に改訂を完了した。

また、国連事務局への防衛省職員の派遣[49]も継続しており、派遣された職員は、国連PKOの方針や計画の作成、各国派遣隊員の能力評価、TPPに関する業務などを担っている。

国際平和協力活動の今後の方向性を考察するにあたっては、こうしたTPP、マニュアル策定といった取組[50]や国連事務局への派遣を含め、国際社会の安定に資する貢献を総合的に捉える視点が重要である。

最後に、武力行使との一体化の検討の方向性について述べる。根本的な検討の方向性として、国際平和協力活動において武力行使との一体化の概念を採用しないという選択肢[51]が考えられる。しかし、この場合、過去の国会答弁との整合性などの観点から、当面実現は困難であろう。そこで、一体化の概念を前提として考察を進める。

まず、一体化回避のために設けられている、現に「戦闘行為」が行われている現場では活動を実施しないという規定に関して、法律用語の「戦闘行為」(国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷しまたは物を破壊する行為)と自衛隊の訓練等で一般的に使用している「戦闘」との用語の違いについて、齟齬を生じさせないことである。このため、政府から、統合作戦司令部等の上級部隊を経て派遣部隊長・派遣隊員まで、これらの用語の内容について、認識の共有を図ることが重要である。また、一体化の回避に関連して、派遣部隊長は部隊の安全を確保するため必要がある場合、活動の一時休止または避難を判断する規定があり、その際の安全確保の基準に関しても部隊長の判断に支障を及ぼすことがないよう、関係部署の間で認識の共有を図っておくことも必要である。併せて、派遣部隊から上級部隊等への迅速な情報共有体制や通信手段の強化も不可欠である。

---

[48] 国連は、PKO派遣部隊に求められる能力の明確化と参加国の理解促進を目的として、職種ごとに、その目的、能力、任務などを規定するマニュアルを作成しており、このPKOマニュアルはそのひとつである。

[49] 2025年3月現在、4名の自衛官と1名の事務官が派遣されている。

[50] その他の取組として、わが国は国連平和維持活動即応能力登録制度に施設部隊や司令部要員のほか、空自輸送機も登録している。

[51] 武力行使との一体化の概念を採用しない等の選択肢は、2008年の「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の報告書で提示されている。

派遣部隊が円滑かつ安全に活動できるように、部隊派遣が低調である今から、武力行使との一体化の具体的な課題に関して検討を進めることが必要である。

5　おわりに

以上、自衛隊の国際平和協力活動の変遷と今後の方向性について考察してきた。

国際平和協力活動は、防衛白書(令和７年版)において「同志国などとの連携」の章のひとつの節として、「多角的・多層的な安全保障協力[52]の戦略的な推進」「軍備管理・軍縮や不拡散への取組」「同志国との訓練・演習など」と横並びで記述されている。国際平和協力活動以外に、二国間や多国間の会談・協議・会議、同志国等との共同訓練・演習、技術指導・教育訓練による能力構築支援、防衛装備・技術協力など、自衛隊が国外で行動する場面が増えている。

本論考で述べたように、自衛隊は、国際平和協力活動を通じて積極的平和主義を具現化し、国際社会の平和、安定、繁栄に貢献するとともに、国内外における信頼を獲得し、国連や国外関係機関、他国軍、外務省・内閣府・NGO などとの調整能力や連携要領を向上させ、国際的な人材を育成し、国外への展開や国外での活動要領、不測事態対応等の軍事的知見を蓄積してきた。しかしながら、自衛隊が実施する、国外での行動が増加している現状において、国際平和協力活動が、わが国の安全保障の中で、どういう意義を持ち、どう位置付けられるか、そして、どのような活動へ派遣するのか、他の国外での行動との関係も整理しながら検討することが必要な時期に差し掛かっている。

本論考が、今後の自衛隊の国際平和協力活動を考察する上で一助となることを期待する。

鬼頭健司（きとうけんじ）

1988 年東京大学（経済学部）卒業

同年陸上自衛隊に入隊

第 10 次ゴラン高原派遣輸送隊長

陸上自衛隊幹部候補生学校長、第６師団長

等を歴任し、2023 年退官

[52] この形態として「人による交流」「部隊による交流」「能力構築支援」「防衛装備・技術協力」が列挙されている。

「安全保障を考える」に対する投稿について

（編 集 部）

「安全保障を考える」に対する会員各位の積極的なご投稿をお願い致します。

投稿される場合は原稿用紙（400字詰）10～15枚程度が適当と考えております。

なお、既に発表されているものについてはご遠慮下さい。