

## 平和構築と自衛隊

### —国際平和協力の実相と日本流支援の形成—

本多倫彬

#### <論文要旨>

本論文は、自衛隊の国際平和協力活動と日本の平和構築政策の実相に関する研究である。近年、軍事組織に多様な活動が求められるようになってきた国際的な平和活動の中で、自衛隊が国際平和協力を通じて果たしてきた役割と機能とを明らかにすることを通じて、国際平和協力を含めた日本の平和構築政策の実相を分析している。

冷戦後、国連 PKO やイラク派遣等、自衛隊は海外での平和活動に広く利用されるようになってきた。この間、国際平和活動は実践上も理論上も劇的に変化し、その中で平和構築や国家建設の議論が発展してきた。このことは、自衛隊の国際平和協力を議論する際にも、派遣の増加や日本の外交政策の変化のみならず、派遣先での具体的な平和活動にも焦点を当て、その中での自衛隊の役割や機能を検証する必要性が示されていると言える。

言い換えれば、「1990年初頭から凡そ20年の間に行われてきた国際平和協力であるが、その間に軍事組織を含めて様々な国際協力アクターが国家建設に類する活動に積極的に参加するようになってきた中で、自衛隊は多様化してきた軍事組織の役割や国連 PKO の変化にどのように対応してきたのであろうか」という問いが建てられるということを意味する。

本論文はこの問いから始めて、軍事組織に多様な活動が求められる国際的な平和活動の中で、自衛隊が変化にどのように対応していかなる機能を担い、またなぜそうした対応を行ってきたのかを、国際平和協力活動の特に実施レベルの取り組みと、活動を通じて形成されてきた教訓と次の派遣への反映というフィードバックの過程に注目して検証を行っている。この検証を踏まえて、政策レベルの変容に併せて焦点を当てることで、20年に渡る国際平和協力を含めた日本の平和構築政策の制度とオペレーションの変容と特徴を、一次資料やインタビューに基づいて明らかにしている。

本論文は、以下の構成となっている。

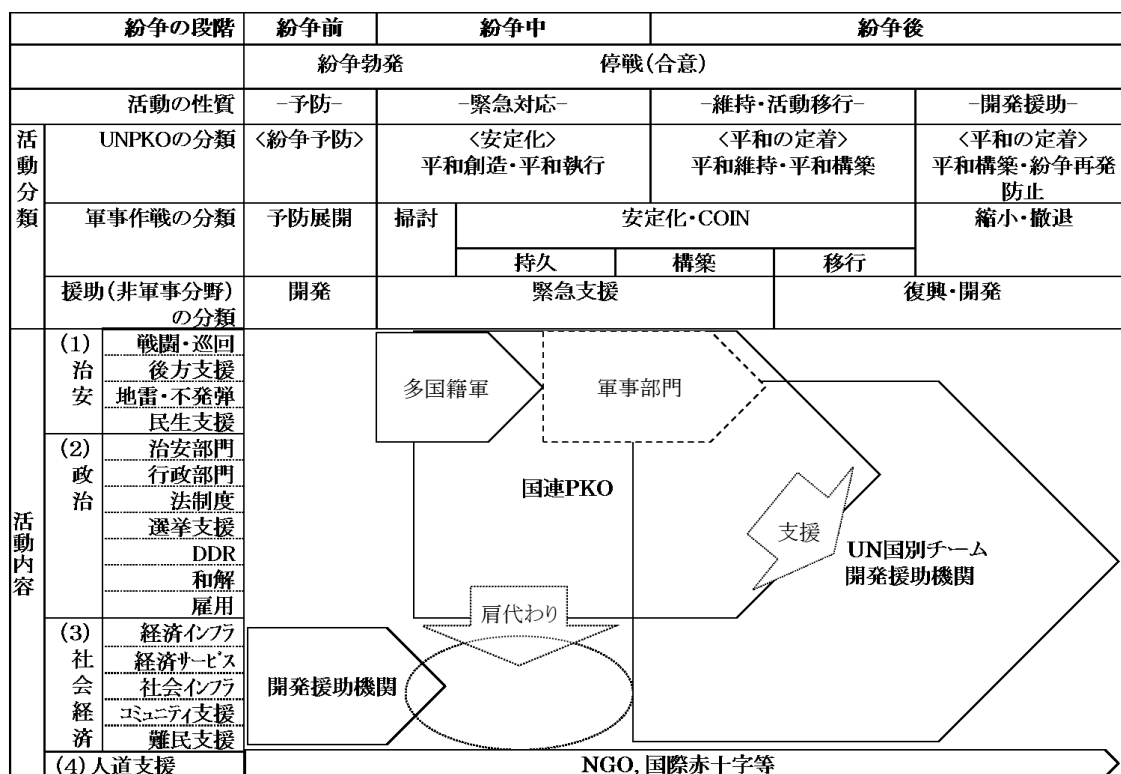
最初に序章では、自衛隊の国際平和協力を主題として扱う現代的必要性について検討した上で、国際平和協力を「自衛隊の海外派遣」という独立した政策として捉えずに相対化

して観る必要性を指摘している。具体的には、「後方支援」という概念が有する現実への適用の限界を基本的な論点として提示し、国際平和協力を相対化して観るための概念枠組みの方向性として、「国際的な平和活動」と「オール・ジャパン」の2点を提示した。

第1章では、基礎作業として分析対象である「国際平和協力」に関する概念の整理と先行研究の検討を行った。ここでは最初に、日本の外交政策の1つを指す「国際平和協力」という概念が、時代ごとにどのように位置付けられ、また具体的にいかなる内容を含むものであったのかについて、政策文書を参照して整理を行った。その上で、先行研究において国際平和協力がどのように扱われてきたのかを検討し、国際平和協力が立脚する理論的位置付けを明確にしている。この作業を通じて、これまでになされてきた理論的・実践的検討において、国際平和協力がどのように位置付けられてきたのかを振り返るとともに、そうした議論の特徴を抽出している。また、序章でも指摘したように、そこで注目され明らかにされてきた点と、それによる問題点とを明確にすることを通じて、残されている課題として平和構築の観点から過去の国際平和協力を検証する必要性、すなわち「国際平和協力を通じて、現地の復興や平和構築に日本としてどのように寄与するのか」といった観点に基づく検証の必要性を浮かび上がらせることで、先行研究との関係における本稿の位置付けについても明らかにしている。

第2章では、国際平和協力を取り巻く外部環境、とりわけ平和活動に係る理論的また現実の変遷に焦点を当てて、平和構築概念や、国家建設とも言われる平和活動がどのように形成されてきたのか分析している。具体的には、国際社会の紛争への対応の変化について、とりわけ国連PKOの変容に着目することを通じて、国際平和協力を取り巻く時代背景や国際情勢の変化と、関連する国際平和活動の実施主体、とりわけ国際連合がどのように対応を進めてきたのかを整理している。また、平和構築や国家建設が国際社会の重要なテーマとなる中で、担い手である開発援助や軍事組織の役割もまた大きく変容してきたことを参照し、国際平和協力を取り巻く構造が1つのシステムのようになってきた変化を把握し、システムの様相を示している。これにより、国際平和協力を相対化して観る必要があるという本論文を貫く問題意識の背景を丁寧に描き出すとともに、それらを踏まえて国際平和協力を検証する基本的な理論枠組みを構築する必要性を提示し、それらの議論を踏まえた国際平和協力の分析枠組みとして、「国際平和活動の全体像」である平和活動の見取り図と、国内関係機関の連携・調整に基づく「オール・ジャパンの構造」である全政府アプローチの2点を提示している。

図 1：平和活動の見取り図



続く第 3 章から第 5 章までは、2 章で提示した枠組みに則りながら事例検証を行っている。第 3 章では、東ティモールにおける国際平和協力（東ティモール派遣）を事例に、平和構築への寄与が求められる中、実施レベルにおいて自衛隊がどのような取り組みを形成していったのかを検証し、住民への直接支援や復興開発を企図した支援に取り組んだことを明らかにしている。この検証結果を踏まえて、自衛隊の取り組みが東ティモールにおける平和活動全体の中で、いかなる役割・機能を担ったのかについて分析を加えることで、自衛隊が支援形態の変容を特に求められる時期において支援分野・支援機関・支援段階の繋ぎ目の機能を担っていたことを帰納的に明らかにした。これにより、平和活動が軍事組織主体の段階から開発援助組織主体の段階へと移行するために必要な引き継ぎの役割である移行支援機能を担ったことを明らかにし、平和活動の中でそうした機能を積極的に担ったアクターとして、国際平和協力を見る新たな視点を提示している。

さらに、そうした機能が実現した要因を考察し、それは自衛隊にとって初の PKO 派遣であったカンボジアで残された教訓があったことを示している。具体的には、国連 PKO への協力として平和維持隊の後方支援のために派遣された自衛隊が、実際の活動に際して

は、後に国づくり支援とも言われる住民への支援を担おうとしたことで残されていた教訓に基づく活動が基盤となっていることを明らかにした。また中長期の取り組みを志向する国づくり支援への模索の過程で、任務期間の限定された自衛隊に日本の ODA や NGO との協力の必要性が認識され、調整・連携が実現したことで、オール・ジャパンとも捉えられる構図が実施レベルで生じたことを明らかにしている。

第4章では、前章で明らかとした東ティモールにおける自衛隊の移行支援機能とそれに伴って誕生したオール・ジャパンの構図に焦点を当て、それがなぜ、またどのようにして形成されたのかを明らかにしている。言い換えれば、全く活動の政策枠組みが異なる外務省・JICA、防衛省・自衛隊、NGO をつなぐ形の政策がどのように実現されていったのか、日本の関係機関間の調整・連携の過程に注目して考察を進めた。東ティモールでは、国連 PKO から軍事部門の各部隊に対して、住民を直接に対象とする民生支援に取り組むことが推奨されるとともに、カンボジアでの経験を踏まえて自衛隊派遣部隊は土木工事を専門とする工兵隊としての技能を活かして積極的に住民支援と機材譲渡に取り組むことになった。この過程で、「国づくりは人づくりから」とするエンジニアの視点に基づく状況認識によって活動を形成していったことで、ODA によって実施されていた経済インフラの復旧復興支援との目的の共有を生み、現地大使館が調整を主導する形で、結果的に PKO から ODA へと活動を引き継ぐ構図の全政府アプローチが実施レベルで形成されていったことを明らかにした。こうして東ティモール派遣は、その後の自衛隊派遣の雛型ともなった任務となったことを示し、2章で提示した分析枠組みを踏まえた日本の国際平和協力の様相を明らかとしている。

活動実施レベルでの調整・連携が試行された東ティモール派遣直後に実施されたのが、イラク人道復興支援であり、そこにおけるより直接的なオール・ジャパンの連携事業と、派遣部隊による民生支援機能のシステム化の試みであった。第5章では、このイラク派遣の検証を行っている。それまでに国連 PKO への協力として実施されてきたカンボジア、東ティモールと異なり、イラクへは特別措置法によって「イラク国民への人道復興支援の提供」を目的に派遣が実施された。また危険な治安状況が大きく懸念されたことから、派遣部隊はイラクの復興に貢献することによってイラク国民に受け入れられるためにも、住民のニーズを把握して、それに基づいて事業を形成する試みに国際平和協力として初めて正面から取り組むこととなった。

こうして文字通り隊員の命の掛かった強い動機に基づいて実行された取り組みは、過去

の対イラク ODA 事業の成果と、自衛隊の活動に並行して進められた ODA 供与案件とを活動基盤としながら、住民ニーズを把握して案件化するための技術的専門性を有する自衛隊組織の編成という形態の採用に至ることになる。この結果、自衛隊が案件形成を担い、そこに ODA が一部適用されるという形のシステムが形成され、これによって東ティモール派遣までに限定的に取り組みれていた自衛隊による住民支援という取り組みが、システム化されたことを示している。この基盤となったのが、東ティモール派遣で教訓として残された「国連 PKO から独立した調整部門の設置」等であったが、そうした教訓を踏まえた試みであるイラクでの活動が現地に受け入れられて概ね上手く機能したと言う「成功」体験を自衛隊に齎すことになる。

その後に行われたハイチ PKO 派遣において改めて案件形成、調整機能を有する組織の必要性が再確認されたことを踏まえて、南スーダン PKO 派遣ではニーズ調査と案件形成を専門とする部隊の編成として現れ、国連 PKO 派遣を通じた住民支援システム機能として結実することになった。要約するならば、技術者としての視点に基づいてカンボジア、東ティモールで限定的ながら住民支援の試みを進め、そうした活動の体系化の必要性を教訓として残してきた自衛隊は、イラクにおいて正面任務として住民支援に取り組んだ経験を踏まえて、国連 PKO の枠組みの中で自衛隊派遣部隊が住民への人道復興支援に直接に取り組む志向を強め、ハイチ派遣で改めてそうした活動の必要性に対する認識を強化し、南スーダン派遣で実際にそうした取り組みを体系化する結果に至ったのである。すなわちイラク派遣とは、国連 PKO への派遣を主体とする自衛隊の国際平和協力が、住民支援の活動をさらに強化していく契機であったことを明らかにしている。

第 6 章以降は、前章までに検討した国際平和協力の実施レベルの考察を踏まえて、そうした取り組みを支える基盤としてある日本の政策や制度に焦点を当てている。最初に第 6 章では、日本の平和構築政策を構成してきた ODA と国際平和協力が、それぞれ平和構築という概念をどのように解釈し、実施体制を整備してきたのかを分析している。すなわち、それぞれの政策レベルで平和構築がどのように議論され、関連する政策にいかなる形で反映され、またそれに伴って実施体制がどのように変化してきたのかを検証している。具体的には、2 つの政策枠組みの基盤となる政策文書（大綱、活動の根拠法等）を精査するとともに、ODA と国際平和協力それぞれの実施機関である JICA と自衛隊における平和構築の実施体制の変容を検討している。

ここでは、日本の平和構築政策を担う ODA が、平和構築という未知の取り組みを試み

ようになってきた過程で、当初は和解支援や地雷対策等の「特殊な取り組み」として考えられてもいた平和構築支援の核を、経済社会インフラの整備と人材育成に求めるように変化したことを明らかにした。また平和構築政策を担うもう一方の国際平和協力が住民への支援を積極的に行おうとする基盤には、技術者としての視点で状況を把握し、それに基づいてインフラ整備や人材育成に取り組む施設科の「エンジニア思想」に通じる考え方があることを示した。戦後日本の国内インフラ整備や災害派遣に従事してきた技術者集団でもある施設科の有していたそうした特性は、カンボジアや東ティモール等で中長期の経済発展を考慮するエンジニアの視点に基づく教訓という形で残され、そのフィードバックを通じてその後の国際平和協力の底流にあるものとして自衛隊のその後の活動を規定することになった。

この過程で、それまでの国連 PKO 派遣とは一線を画す危険地域であったイラクで人道復興支援を初めて本格的に試みたことを通じて、安全確保や安定化といった文脈から軍事作戦上も有用であることが確認され、専門部隊である中央即応集団（CRF）が編成された後においても、復旧・復興を目的とする軍隊による任務としての人道復興支援と、そのための民軍協力の推進に益々注力していくこととなったことを示している。

こうして2つの政策枠組みは、それぞれ独立した枠組みとして存在しながらも「平和の定着+国づくり=平和構築」という考え方の中で、経済発展の基盤となる人材育成を含めた経済社会インフラ支援にそれぞれの活動目的を収斂させ、民軍協力がなされる場合、安定化や自隊の安全確保を優先する安全保障優位のものではなく、経済復興や福祉の向上を企図する開発の取り組みの中に国際平和協力を位置付けるものとして発展していくことになっていることを示している。

第7章は、ここまでの検討で明らかにしてきた自衛隊の国際平和協力を含めた日本の国際協力において、特に実施レベルで2つの政策枠組みを繋ぐ重要な役割を担い、日本の平和構築政策の成果を拡充する主体ともなってきた NGO に焦点を当て、NGO と日本の平和構築政策との関係の変容を検討している。NGO は、東ティモールやカンボジアでは自衛隊の国際平和協力の成果を踏まえて ODA を活用して活動を引き継ぐ主体として、またイラク以降では、自衛隊と直接に協力した活動をも行う主体として、実施レベルにおいてしばしば ODA と自衛隊の結節点にあった。

従来 NGO は、自律的活動を行う組織として、しばしば政府の対立者ないし補完者として扱われてきた。また、軍事組織と協力するアクターとしては、例えば国際機関や JICA

のような援助専門機関と比しても課題が多く、その関係自体が民軍関係として研究分野ともなっている。しかしながら、これまでの国際平和協力活動の検証を進める中で、無視できない重要な主体として度々現れ、日本の全政府アプローチの構造において不可欠な存在ともなっている。本章はこの現象の要因について考察を加えたものである。具体的には、NGOを取り巻く日本の制度の変容に焦点を当て、実態としてNGOは国際協力政策の中でどのような役割を担い、また自衛隊との関係はどのように位置付けられてきたのかについて、制度の変容とその過程におけるNGO自身の係りに注目して検証を行っている。

ここでは、NGOが平和構築への係りを1つの契機として、政府のパートナーと呼ぶべき存在として政策形成にまで係るようになってきたことを明らかにしている。具体的には、日本の平和構築支援の実施レベルで不可欠な役割を担うことを通じて、NGOが政策への関与を強化してきたことを明らかにし、NGOの主張する方向へ政策を誘導もする存在へと変容してきたことを示した。この結果、オール・ジャパンの構図の中で、NGOが合目的的にその一翼を担うようにも発展してきたことを示している。政府か非政府かといった属性の違いを重視し、違いを強調する存在としてあったNGOは、次第に日本の国際協力政策の形成過程に積極的に関与するようになってきており、またそれに伴って合目的的に日本の全政府アプローチを担うようになってきたという国際平和協力との共通の潮流が存在することを明らかにした。

第8章では、防衛省が2011年から開始した「途上国の軍等に対する能力構築支援」に焦点を当てている。対処療法に留まっていた防衛省・自衛隊の取り組みを、対米協力や中国戦略の一環として、予防活動に拡大するものとして能力構築支援は開始された。こうした側面がある一方で、実際にはカンボジアと東ティモールという過去の国連PKO派遣において寄せられていた自衛隊による各国軍隊への訓練の要請に応えるという、国際平和協力の延長として形成されてきていることを明らかにした。具体的には、カンボジアでの地雷処理能力と東ティモールでの災害派遣能力の強化を対象にした事業が形成されていることを示すとともに、取り組みの実施を担ってきたのが、それまでODAを活用しながら両国で自衛隊の国際平和協力の成果を拡充する活動に取り組んできた自衛隊OBを中心に構成されるNGOであることを明らかにしている。

すなわち、それらが国連PKO派遣を通じて住民支援に取り組んだ過去の国際平和協力のフォローアップという性格の強いものであることを明らかにすることによって、能力構築支援が実態としては、本論文全体で明らかにしたように経済社会インフラ整備を通じた

住民支援として発展してきた国際平和協力の拡充として取り組まれていることを示し、防衛省・自衛隊がこれまでの国際平和協力を踏まえて、軍事組織の任務としての人道復興支援を、NGO 等とも協力しながら組織的に拡大している側面があることを明らかにしている。同時にこの中では、ODA が逆に安全保障目的で活用されつつある様を併せて参照し、軍事・非軍事を切り分けて、後者に特化してきた日本の国際協力政策が転換点を迎えていることを示し、こうした垣根の溶融する環境下において自衛隊の形成してきた国際平和協力の位置付けを再確認している。

終章では、最初に提示した 2 つの分析枠組みから見た国際平和協力の役割についての解答を示している。最初に、日本の国際平和協力の特徴とそれによって日本の全政府アプローチとして形成された平和構築支援の様相という本論文の全体構造を再整理した上で、日本の平和構築支援の歴史を、「紛争後の秩序の再構築という困難な課題に対応するための NGO 等を含めた制度の発展」という側面から再度描き出し、その要因と特徴とを整理している。具体的には、国際平和協力を含めた日本の平和構築政策の実相として「平和活動の中で、経済復興を強く企図する移行期の支援としてある国際平和協力を取り込んだ長期的な全政府アプローチ」を提示した。その上で、そうした政策手段を有する日本が、開発援助や安全保障という異なるアプローチによって形作られてきた構図の溶融の中で、平和活動にどのように取り組むべきか、日本の国際協力政策の向かう地平についての示唆を示し、結語としている。

本論文の考察結果は、次の 4 点に集約することができる。第 1 に、国際平和協力における自衛隊の位置付けは、後方支援といったように戦闘任務を前提とする軍事の一領域、ないしニッチな分野を担うに留まる中途半端な軍事組織としてではなく、軍事と開発の間に位置する中庸的な軍事組織として認識すべき存在であるということを、事例検証を通じて明らかにしたことである。

第 2 に、そうした自衛隊の国際平和協力の主たる担い手の特徴と、それを踏まえた自衛隊流の活動の実相を明らかにしたことである。事例研究の中では、軍服を着たエンジニア集団である施設科によって活動の基盤が構築されていき、国際平和協力の取り組みが進展する過程で次第にシステム化されてきたことを示し、国際平和協力が技術者としての視点によって形成されてきた活動となっていたということが示されている。

第 3 に、従来は別個のものとして捉えられてきた開発援助を担う ODA と、安全保障措置である国際平和協力の関係が、別個の政策として捉えられてきたが、本格的に自衛隊が



国際平和協力を従事した 1992 年以降、両者の関係、担い手や活動の目的を含めて、大きく変貌してきた中で、次第に同一の目標に活動を収斂させてきたということを明らかにしたことである。

第 4 に、日本の平和構築における自衛隊の役割についての概念整理を改めて行ったことである。自衛隊の国際平和協力は、復旧・復興を主に担う ODA による取り組みの中に位置付けられるものであった。言い換えれば、経済発展を問題解決の手段と位置付ける ODA の基本方針のもと、自衛隊の活動をそのために活用するという形の全政府アプローチとして形成されてきたということを明らかにしたものである。この点は、「開発援助を軍事オペレーションにどのように役立てるか」という従来の民軍協力アプローチの在り方への批判として捉えることもできるものでもある。

国際平和協力を政策レベルよりも活動の実施レベルに焦点を当てて扱った本論文は、軍事組織の海外派遣という政策意図の元で派遣されながらも、実際には後方支援や人道復興支援という軍事のニッチな領域に従事する中、そうした領域に特化しながら自衛隊が独自に発展させてきた国際平和協力の実相を提示するとともに、その平和構築における機能と、それに基づく日本の平和構築政策という視座を提供した。自衛隊の国際平和協力は、紛争後も含めてダイナミックに展開されてきた平和活動のシステムの一環であることが十分に考慮されないままに進められてきた中で、自衛隊が技術者集団である工兵部隊の特性を活かしながら活動を形成してきたことで、結果的にはそれが日本の平和構築政策の重要な一翼を担ってきたということを明らかにしている。これによって、国際安全保障環境の改善に向けた取り組みにおける自衛隊を含めた日本の役割に対して、新たな視座の提供を企図したものでもある。

キーワード： 自衛隊, 国際平和協力, 平和構築, PKO, 国際協力