

1. PKO の創設の経緯等

国連平和維持活動（peace - keeping operation = PKO）は、東西冷戦構造を背景とした憲章 7 章に定める「集団安全保障」の機能不全を受け、憲章 6 章に定める「紛争の平和的解決手段」では対処できない地域紛争等に対し、実質的な紛争解決の素地を提供する手段として、国連がその慣行の中で編み出したものであると一般に言われている。このため、PKO の公式な定義は存在しないが、一般に、「国際的な平和と安全を脅かす地域的な紛争又は事態に対して、国連が関係国の要請又は同意の下に、国連の権威を象徴する一定の軍事的組織等を現地に駐留せしめ、これらの軍事的組織等による第三者的かつ中立的役割を通じて、当該地域的な紛争又は事態を平和的に収拾することを目的とした活動」をいうものとされている。

PKO の起源は、第一次中東戦争後の 1948 年に設立された国連休戦監視機構（UNTSO）に遡るとされている。ただし、実際に、国連の活動として加盟国の間で強く意識され、“PKO” の名称が定着するようになったのは、スエズ危機後の 1956 年に設立された国連緊急軍（UNEF）以降のことである。そして、2000 年 9 月現在までに、54 件の PKO が展開されてきた。

< 現在展開中の PKO (2000 年 9 月現在) >

名 称	派 遣 先	開始時期	主要な任務又は活動
国連休戦監視機構（UNTSO）	エジプト、イスラエル等	1948.6～	停戦監視
国連印・パ軍事監視団（UNMOGIP）	インド・パキスタン国境	1949.1～	停戦監視
キプロス平和維持隊（UNFICYP）	キプロス	1964.3～	衝突防止、治安維持・回復
国連兵力切離し監視隊（UNDOF）	ゴラン高原	1974.6～	停戦及び兵力引離しの監視等
国連レバノン暫定隊（UNIFIL）	南部レバノン	1978.3～	軍の撤退監視、主権回復援助
イラク・クウェート監視団（UNIKOM）	イラク及びクウェート	1991.4～	停戦監視、国境侵犯の抑止
西サハラ投票監視団（MINURSO）	西サハラ	1991.9～	住民投票監視、治安維持等
国連グルジア監視団（UNOMIG）	グルジア	1993.8～	停戦違反の監視及び調停
国連ボスニア・ミッション（UNMIBF）	ボスニア	1995.12～	裁判の監視、人道援助等
国連ブレヴラカ監視団（UNMOP）	ブレヴラカ（クロアチア）	1996.1～	非武装化の監視
コソヴォ暫定行政ミッション（UNMIK）	コソヴォ自治州	1999.6～	三権の行使
シオラレオネ・ミッション（UNAMSIL）	シオラレオネ	1999.10～	停戦監視、人道・経済援助等
東チモール暫定行政機構（UNTAET）	東チモール	1999.10～	三権の行使
国連コンゴ・ミッション（MONUC）	コンゴ	1999.11～	停戦監視、人道援助等
エチオピア・エリトリア・ミッション（UNMEE）	エチオピア、エリトリア	2000.7～	軍事調整委員会の設立準備等

ⁱ 香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣（1991年）2 - 3頁参照。なお、国連事務局により編纂された『ブルー・ヘルメット[第2版]』（1990年）では、PKOとは、「軍事要員を含むが強制力を持たず、紛争地域において国際の平和と安全の維持及び回復のために国連により行われる活動」と定義されている。

2. PKO の憲章上の位置付けと法的根拠

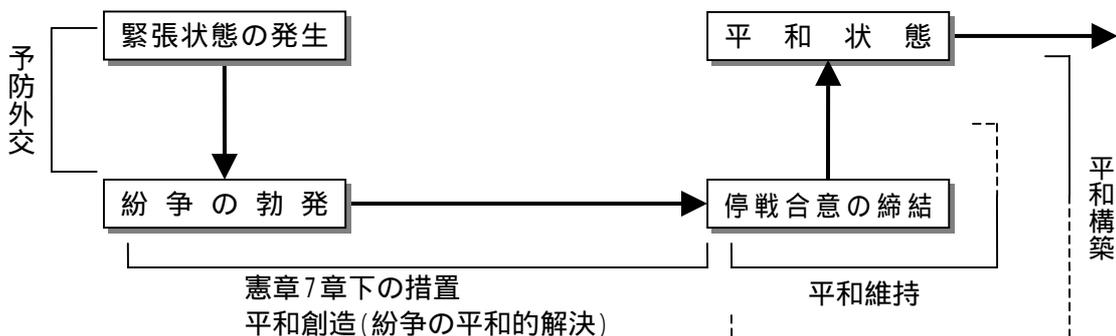
平和維持活動は、当事者間の紛争の最終決着を目指すものではなく、平和を脅かす地域的事態が悪化して国際的に拡大するのを防止し、事態の沈静化を通じて紛争の平和的解決の素地を創り出すことにより、間接的に紛争解決の道を開こうとするものである。このような活動の性質から、平和維持活動は、憲章 7 章（集団安全保障）の“peace - enforcement”と憲章 6 章（紛争の平和的解決）の“peace - making”との間に位置する第三の機能（憲章 6 章半）と位置付けることができるかと一般に解されている。

しかし、国連憲章に平和維持軍の編成及び派遣に関する明文上の規定は存在しないため、その活動の合法性（特に、総会が決定する場合）については、国連加盟国間における見解の対立を惹起させた。この点について、国際司法裁判所（International Court of Justice = ICJ）は、総会が平和維持軍を組織する旨決定する場合であっても、それは、安保理の主要な責任に属する強制措置に係る権限を侵害するものではなく、国際の平和及び安全の維持に関連する勧告を具体化するための措置であり、「推論された権能（implied power）」にその法的基礎を求めることができる旨の勧告的意見を出しているⁱⁱ。

< 集団安全保障・平和維持・平和的紛争解決の概念図 ⁱⁱⁱ >

憲章 7 章 (peace-enforcement)			憲章 6 章半				憲章 6 章		
国 連 軍	多 国 籍 軍	平和 執行 部隊	PKO (peace-keeping)				(peace-building) 平和 構築	(peace-making) 平和 創造	(preventive diplomacy) 予 防 外 交
			拡大 PKO	平和 維持 隊	軍事 監視 団	文 民 部 門			

< 紛争解決のメカニズム >



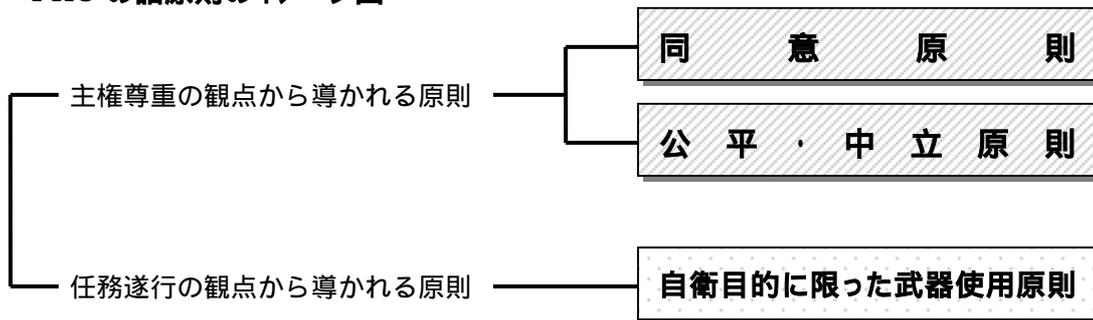
ⁱⁱ 特定経費事件（1962 年）。UNEF 及び ONUC（1960 年のコンゴ内戦の際に派遣された平和維持軍）の設置に係る経費分担要求にソ連、フランス等が応ぜず、国連が財政危機に陥ったことを受けて、総会が、PKO の経費が国連の経費（憲章 17 条）に当たるか否かについて、国際司法裁判所に勧告的意見を求めた事件。

ⁱⁱⁱ 神余隆博『国際平和協力入門』（1995 年）有斐閣 3 頁参照。

3. 活動に当たっての諸原則

1958年10月、ハマーショルド元国連事務総長は、「UNEFの設置及び活動に基づく経験の研究摘要（Summary Study of the experience derived from the establishment and operation of the force）」の中で、以下のPKOの基本原則を示した^{iv}。ここにおいて示された諸原則は、基本的に、その後のPKOにおける行動準則として引き継がれていると考えられている。

<PKOの諸原則のイメージ図>



(1) 同意原則

PKOは、関係当事者（受入国、要員提供国等）の同意を前提とする。この原則は、中立・非強制というPKOの本質に根差す基本原則であり、他の諸原則に優位するものであると考えられている。したがって、任務遂行の観点から導かれる自衛の原理は、上位原則である同意原則の範囲内でのみ認められる副次的な要素であると考えられている。

(2) 公平・中立原則

イ 構成における公平・中立原則

PKOの主体となる平和維持軍（peace-keeping force = PKF）及び軍事監視団（military observer mission）の選定に当たっては、安全保障理事会常任理事国を含まないこと、特別の利害関係を有する国を除外すること、公平な地理的配分を配慮すること等の基準が勘案される。平和維持軍及び軍事監視団は、国連の一機関と位置付けられ、国連の直接統括の下に置かれる。このため、特定国家の政策から真に独立したものとして、そ

^{iv} 「研究摘要」に示されたPKOの基本原則については、必ずしも体系的に整理されているとは言えない部分もあり、その整理の方法には諸説ある。例えば、香西茂教授は、非強制の原則（同意原則＋自衛目的に限った武器使用＋内政への不干涉）、中立性の原則、国際性の原則という整理をされている。ここでは、「プラヒミ報告」（後述）に示されたPKOの基本原則の整理に基づき、説明するものとする。

の構成員には国際公務員に類する地位が与えられ、また、平和維持軍の司令官は、直接国連によって任命される。

ロ 活動に当たっての公平・中立原則

平和維持軍は、国内紛争の当事者となってはならず、また、当面の紛争において一定の政治的解決を強制し、又は政治的解決に決定的となる政治的均衡に影響力を行使してはならない。

(3) 自衛の目的に限った武器使用

軍事監視員は、武器の保持及び携行が、原則として、認められていない。他方、平和維持軍については、武力行使のイニシアティブをとってはならないが、武力攻撃を受けた場合には、自衛目的で武力をもってこれに応える権利を有するものとされていることから、一定の武器携行が認められている^v。ここにいう「自衛」とは、自己、他の国連要員又はそれらの保護下にある者若しくは地域を防護すること、部隊の任務遂行に対する実力を伴う妨害を排除することを意味するものとされている。

< PKO における武器使用基準(例) >

武器使用は敵対行為に対応する最終手段であること。
武器使用前に敵対行為を抑止するあらゆる手段を尽くすこと。
武器使用に当たっては目標達成に必要な限度と期間に応じること。
武器使用は敵対行為のレベルと同等であること。
武器使用に当たっては致命的でない部分を狙って発射しなければならないこと。
自動射撃は最終手段であること。
武器使用基準違反は調査の対象となること。

4. PKO の変遷及びその改革

(1) 伝統的 PKO から多機能型（複合型）PKO へ

冷戦構造下におけるいわゆる「伝統的」PKO においては、紛争当事者間の停戦合意を前提として、平和維持軍及び軍事監視員による停戦監視、兵力引離し等を通じて、敵対行為の再発を防止することが目的とされていた。ここでは、PKO は、直接的に紛争を解決するものではなく、紛争解決に至る空間的・時間的余裕を創り出す機能を有するに過ぎなかった。

^v 武器は PKO の活動目的遂行上必要不可欠な手段ではなく、自衛行為の必要上やむを得ず所持することが認められているものであるから、その装備については、通常、軽火器等の所持が認められるに過ぎない。

しかし、冷戦構造の崩壊が決定的になると、国際の平和及び安全の維持に関する国連の役割と加盟国からの期待が高まり、多数の PKO が設立されるようになった^{vi}。また、国際の平和及び安全を脅かす紛争の様相が国家間の紛争から一国内における紛争へと変容した。これに伴い PKO の任務も多様化し、「伝統的」な PKO の任務である停戦、軍の撤退等の監視に加え、選挙監視、文民警察、人権擁護、難民帰還支援、行政事務、復興開発等の多くの分野での活動がその任務に加えられるようになってるとともに、その実施主体として、文民部門の重要性が認識されるようになってきた。

(2) 「平和への課題」(1992 年)と「平和への課題・追補」(1995 年)

他方で、PKO に強制行動に係る権限を認める試みがなされた。1992 年 6 月、ガリ前国連事務総長は、「平和への課題 (an Agenda for Peace)」を発表し、平和執行部隊の創設、予防展開の実施、事務総長への大幅な財政権限の移譲等を提唱した。しかし、この報告書の提案に即した形で展開されたマケドニア国連予防展開隊 (UNPREDEP) は一定の成果を上げたものの、平和執行部隊構想の具体化措置として設立されたと言われている第二次ソマリア国連活動 (UNOSOM) はその目的を達成できずに撤退した。

< 「平和への課題」概要図 >



これらの実践を踏まえ、1995 年 1 月、「平和への課題・追補 (Supplement)」が発表された。そこでは、内戦が多発していることを受けて PKO の任務が

^{vi} 2000 年 9 月 1 日現在までに、合計 54 件の PKO が設立されているが、そのうち 41 件が冷戦終結直前の 1988 年以降に設立されたものである。

^{vii} ここにいう「平和創造 (peace-making)」は、紛争解決に係る強制手段等に言及するものであり、p.2 に掲げる図表中の「平和創造」とは異なる意味で使用されていることに注意願いたい。

^{viii} 1994 年に創設された国連待機制度は、PKO に機動的に対応するため、加盟国が提供可能な要員の種類及び数を国連との間であらかじめ定めおき、実際に展開が必要となった場合にこれに基づき各国が要員を早急に派遣することを目的とするものである。

多様化・複雑化しているという現状認識の下に、紛争終結の環境整備のために同意原則等の諸原則を踏まえた PKO を派遣すること、PKO の実効を上げるための環境を整備すること、紛争後の復興に対し国連の役割が増大していること、平和執行について慎重に検討すること等が指摘された。

<「平和への課題」と「平和への課題・追補」との比較>

	「平和への課題」(1992年)	「平和への課題・追補」(1995年)
予 防 外 交	<ul style="list-style-type: none"> ・ 信頼醸成、事実調査、早期警報等予防外交の重要性の指摘 ・ 予防展開の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国連の仲介を受け入れる環境の醸成 ・ 予防外交を実効的に実施するための経費及び人材の確保
平 和 創 造	憲章 40 条の暫定措置として、より重装備な平和執行部隊の創設	平和執行活動に対する限界の認識
平 和 維 持	<ul style="list-style-type: none"> ・ PKO の基本条件として、任務の明確性、当事者の協力等の指摘 ・ 待機制度の創設 	<ul style="list-style-type: none"> ・ PKO 活動の原則尊重の必要性 ・ PKO と強制措置との区別の認識 ・ 緊急展開部隊設置の提唱
平 和 構 築	<ul style="list-style-type: none"> ・ 日常回復に係る地雷除去の重要性 ・ 国内改革への支援 ・ 民主主義制度強化への支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ PKO から平和構築に移行する段階における PKO 撤収の時期及び方法 ・ 平和構築主体等の検討

(3)「ブラヒミ報告」(2000年)

2000年3月、アナン国連事務総長の指示の下、国連の平和活動に関するあらゆる問題を検討するための国際的な有識者パネル(国連平和活動検討パネル)が設置され、同年8月、その報告書(Report of the Panel on Peace Operation)^{ix}が提出された。同報告書においては、強制行動については国連の能力を超えるものであること、国際の平和と安全を維持するためには、平和維持(peace-keeping)と平和構築(peace-building)とを有機的に一体化させることを通じて紛争の解決を図る必要があることという認識の下に、紛争予防、平和維持及び平和構築活動から構成される一連の平和活動を国連がより効率的かつ実効的に展開できるようにするための提言がなされた。

なお、この提言を受けて、同年10月、アナン事務総長は、同報告書を具体化するための第一次計画を発表した。

5. 各国における PKO への取組み

(1) 諸外国における取組み

イ 北欧諸国

スウェーデン、デンマーク、ノルウェー及びフィンランドは、国連と密

^{ix} 同報告書の詳細については、参考資料 参照。

接な連絡を保ちつつ、緊密な各国間協力の下に「北欧待機軍（Nordic UN Stand-by Force）」という合同部隊を設けている。各国の待機軍は、PKOに備える特別の組織として法律に基づき設置され、志願制による隊員から構成される^x。各国政府は、国連事務総長からの派遣要請があった場合、諸般の事情を考慮した上で態度を決定し、待機軍を派遣することになる。

これらの北欧諸国は、基本的に、中立的政策を掲げており、待機軍の設置は、大国依存の地域同盟機構よりも国連の諸活動を通じて世界の緊張を緩和していくことが自国の安全につながるという信念に基づいている。

ロ カナダ

カナダは、これまでに設置されたすべてのPKOに参加しており、また、最初に国連待機軍の制度を採用した国家である。このようなPKOへの積極貢献は、自らをミドル・パワーと位置付けるカナダが国際社会において自らの発言権を確保するための外交・安保政策の一環であると考えられる。

カナダ待機軍の特徴は、国内法上の特別の措置を講ぜず、慣行上採用していること、部隊の融通性及び機動性を重視し、国防軍の正規部隊の一部を国連用に指定し、特別の訓練を施す方式をとっていること等にある。

ハ オーストリア

オーストリアは、永世中立国としての地位を保ちながら、PKOに積極貢献する政策を維持している。そして、この政策に基づき、コンゴ紛争、キプロス紛争等に要員を派遣したが、部隊編成の兵員を国外に派遣するに当たっての法的根拠が問題となったことから、1965年、憲法的規範性を有する法律（憲法的法律）が制定された。

オーストリア待機軍は、特別の組織として志願制による隊員から構成され、国連からの派遣の要請があった場合、永世中立国としての地位その他諸般の事情を考慮した上で態度を決定する。また、近年の紛争では、民族間、宗教間の対立、国内政治体制の民主化等が問題となっていることを背景に、軍事力中心の組織とは別に、人権擁護、選挙監視、民主的行政機構の創設等を職務とする民生専門家部隊の創設が構想されている。

国際機関の要請に基づく海外援助のための部隊派遣に関する憲法的法律

第1条 連邦政府は、議会の最高委員会と協議し、かつ、オーストリアの永世中立の地位に反しないよう留意した上で、国際機関からの援助の要請に応じて、志願制に基づき、次に掲げる者で構成する部隊の海外派遣を行う権限を有する。

^x 志願制が採用される理由は、国防軍の使用目的について国内法上の制約があること及びPKOという特殊な任務に備えるためには国民各層に広く志願者を求め、高度の資質を有する者で構成しなければならないことにある。

- (a) 連邦軍の隊員
 - (b) 連邦警察隊の隊員
 - (c) 契約により当該目的のために勤務する義務を負う者
- 2 連邦政府は、援助目的の必要上、数個の部隊を派遣することができる。

ニ イギリス

イギリスでは、安全保障理事会常任理事国として国際社会に対する特別な責任を負っており、PKO に対しても相応の貢献をしなければならないという認識に基づき、UNFICYP や UNPROFOR に多数の要員を派遣している。また、PKO の公平・中立原則にかんがみ、PKO の中核をなす歩兵部隊に対する兵力の提供を差し控える一方で、兵站及び補給面での協力を行うための待機軍計画が立てられている。

ホ ニュージーランド

ニュージーランドでは、コンゴ紛争やキプロス紛争に警察官を派遣し、成果を上げたという実績を背景に、PKO のために警察官で編成する部隊を派遣するための待機軍計画が 1960 年代から提唱されていた。現在では、UNTAET をはじめとする PKO に多数の要員を派遣しており、また、地雷除去活動について高い評価を得ている。

(2) 日本における取組み

イ PKO 協力法の成立の背景及び経緯

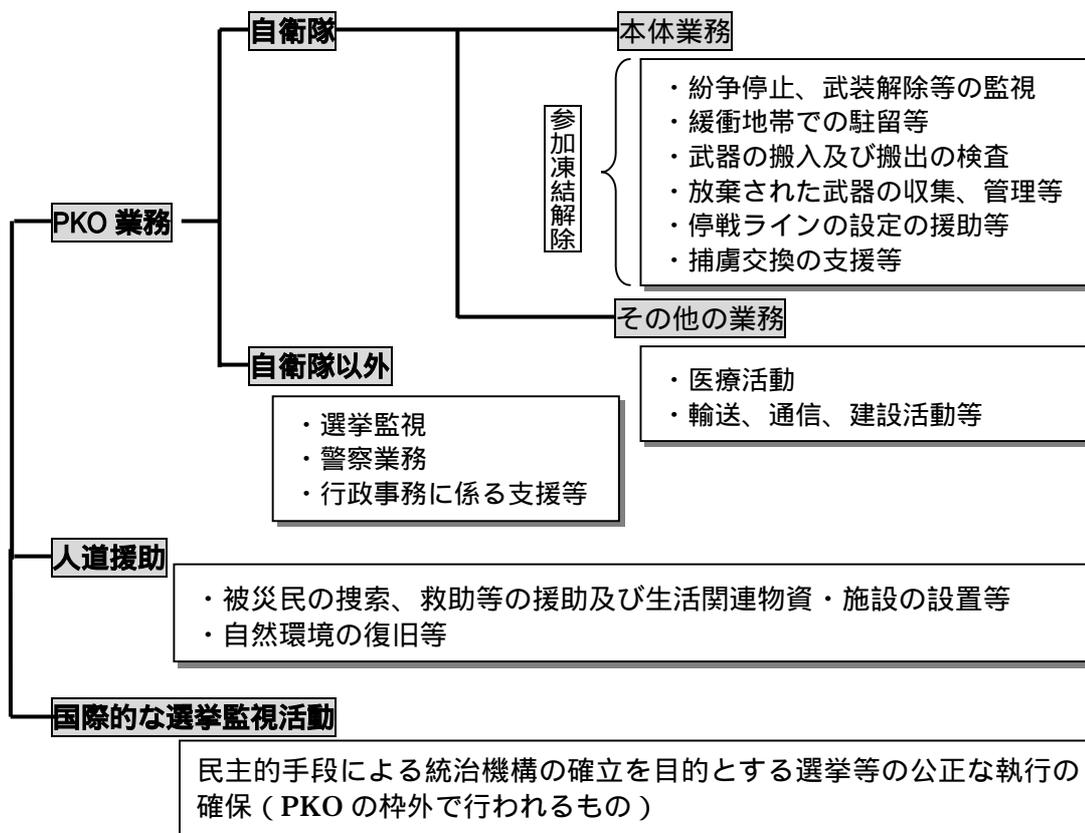
1990 年の湾岸危機を契機に、日本の人的貢献の側面における国際協力の在り方及び国内体制の未整備が厳しく問われた。そして、「国際連合平和協力法案」の廃案等の紆余曲折を経て、1992 年 6 月、「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」(PKO 協力法)が成立した。同法は、1998 年改正(国際的な選挙監視活動への参加、停戦合意がない場合における物資協力、部隊単位での武器使用等を内容とする改正)及び 2001 年改正(本隊業務凍結の解除、武器使用による防衛対象の拡大、武器等の防護に当たっての武器使用を内容とする改正)を経て、今日に至っている。

ロ PKO 協力法の概要

(1) 総論

PKO 等に要員を参加させるに当たっては、停戦合意の成立、紛争当事者による日本の参加に対する合意、中立的な活動、前述の条件が満たされない場合の撤収、隊員の生命又は身体等の防衛のための必要最小限の武器使用という「参加 5 原則」が定められている。

< PKO 協力法に規定する平和協力活動の概要図 >



(ロ) 武器使用に係る憲法上の論点

政府見解によると、9条1項の「武力の行使」とは、「我が国の物的・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」をいい、他方、「武器の使用」とは、「火器、火薬類、刀剣類その他直接人を殺傷し、又は武力闘争の手段として物を破壊することを目的とする機械、器具、装置をその物の本来の用法に従って用いること」をいうとされている。

すなわち、前者は後者を含む概念であるが、後者のすべてが前者に含まれるのではなく、自己の生命又は身体を防護するため必要最小限の「武器の使用」は、いわば自己保存のための自然権的権利であり、同項で禁止されている「武力の行使」に当たらない^{xi}。

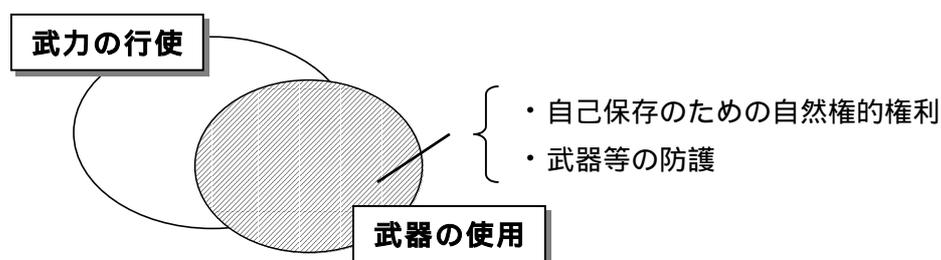
また、武器等の防護のための「武器の使用」は、自衛隊の武器等という我が国の防衛力を構成する重要な物的手段を破壊し、又は奪取しようとする行為からこれらを防護するための受動的かつ必要最小限のものであり、たとえそれが領域外で行われたとしても、同項で禁止されている「武力の行使」に当たらない。なお、その行使の要件として、武器の使用は、

^{xi} 1991年11月18日の衆議院国際平和協力特別委員会における宮下国務大臣の答弁。

職務上武器等の警護に当たる自衛官に限られること、他に手段のないやむを得ない場合であること、警察比例の原則に基づき、事態に応じて合理的に必要と判断される限度に限られること、防護対象である武器等が破壊された場合又は相手方が攻撃を中止し、若しくは逃走した場合には、武器の使用ができないこと、正当防衛又は緊急避難の要件を満たす場合でなければ、人に危害を加えてはならないこと、以上の5点が挙げられている^{xii}。

ただし、上述の解釈から、PKOの「自衛」要件の一つである任務遂行に対する実力を伴う妨害を排除する場合における武器使用は、同項で禁止されている「武力の行使」に該当するものであり、その場合における自衛隊による武器使用は、認められないとされている。

< 武力行使と武器使用との関係図 >



八 日本による PKO の実績

日本は、PKO 協力法に基づき、これまでに 6 件の PKO 活動、3 件の人道的援助活動及び 3 件の国際的な選挙監視活動に参加している。

< 日本の PKO 参加実績 >

名 称	期 間	活動概要
第 2 次アンゴラ監視団 (UNAVEM)	'92.9 ~ 10	選挙監視
カンボジア暫定機構 (UNTAC)	'92.9 ~ '93.9	停戦監視、選挙監視、治安維持等
モザンビーク活動 (ONUMOZ)	'93.5 ~ '95.1	物資輸送、選挙監視等
エル・サルバドル監視団 (ONUSAL)	'94.3 ~ 4	選挙監視
ルワンダ難民活動	'94.9 ~ 12	難民支援及び食糧、衣料等の空輸
兵力切離し監視団 (UNDOF)	'96.2 ~ 現在	物資輸送等
OSCE 選挙監視団	'98.8 ~ 9	選挙管理及び選挙監視
東チモール・ミッション (UNAMET)	'99.7 ~ 9	文民警察官派遣による治安維持等
東チモール避難民救援活動	'99.2 ~ '00.2	食糧、衣料等の空輸
OSCE 選挙監視団	'00.3 ~ 4	選挙管理
東チモール国際平和協力隊	'01.8 ~ 9	選挙監視
アフガン難民救援支援活動	'01.10	食糧、衣料等の空輸

は PKO 活動を、 は人道的援助活動を、 は国際的選挙監視活動を表す。

^{xii} 1999 年 4 月 23 日の衆議院防衛指針特別委員会理事会提出。