新任務付与に関する基本的な考え方

平成28年11月15日
内閣官房
内閣府
外務省
防衛省

【前提】

- 1 南スーダンにおける治安の維持については、原則として南スーダン警察と南スーダン政府軍が責任を有しており、これをUNMISS（国連南スーダン共和国ミッション）の部隊が補完しているが、これは専らUNMISSの歩兵部隊が担うものである。
- 2 我が国が派遣しているのは、自衛隊の施設部隊であり、治安維持は任務ではない。

【いわゆる「駆け付け警護」】

- 3 「駆け付け警護」については、自衛隊の施設部隊の近傍でNGO等の活動関係者が襲われ、他に速やかに対応できる国連部隊が存在しない、といった極めて限定的な場面で、緊急の要請を受け、その人道性及び緊急性に鑑み、応急的かつ一時的な措置としてその能力の範囲内で行うものである。
- 4 南スーダンには、現在も、ジュバ市内を中心に少数ながら邦人が滞在しており、邦人に不測の事態が生じる可能性は皆無ではない。

（注）現時点において、ジュバ市内に約20人。

5 過去には、自衛隊が、東ティモールやザイール（当時。現在のコンゴ民主共和国）に派遣されていた時にも、不測の事態に直面した邦人から保護を要請されたことがあった。

その際、自衛隊は、そのための十分な訓練を受けておらず、法律上の任務や権限が限定されていた中でも、できる範囲で、現場に駆け付け、邦人を安全な場所まで輸送するなど、邦人の保護のため、全力を尽くしてきた。

6 実際の現場においては、自衛隊が近くにいて、助ける能力があるにもかかわらず、何もしない、というわけにはいかない。

しかし、これまでは、法制度がないため、そのしわ寄せは、結果として、現場の自衛隊員に押し付けられてきた。本来、あってはならないことである。

7 「駆け付け警護」はリスクを伴う任務である。

しかし、万が一にも、邦人に不測の事態があり得る以上、

① 「駆け付け警護」という、しっかりとした任務と必要な権限をきちんと付与し、

② 事前に十分な訓練を行った上で、

しっかりと体制を整えた方が、邦人の安全に資するだけでなく、自衛隊のリスクの低減に資する面もあると考えている。

8 自衛隊は自己防護のための能力を有するだけであり、あくまでもその能力の範囲で、可能な対応を行うものである。

他国の軍人は、通常自己防護のための能力を有しているが、それでも対応困難な危機に陥った場合、その保護のために出動するのは、基本的には南スーダン政府軍と UNMISS の歩兵部隊であり、そもそも治安維持に必要な能力を有していない施設部隊である自衛隊が、他国の軍人を「駆け付け警護」することは想定されないものと考えている。

9 これまでの活動実績を踏まえ、第十一次隊から南スーダンにおける活動地域を「ジュバ及びその周辺地域」に限定する。

このため、「駆け付け警護」の実施も、この活動地域内に自ずと限定される。

【宿営地の共同防護】

- 10 国連PKO等の現場では、複数の国の要員が協力して活動を行うことが通常となっており、南スーダンにおいても、一つの宿営地を、自衛隊の部隊の他、ルワンダ等、いくつかの部隊が活動拠点としている。
- 11 このような宿営地に武装集団による襲撃があり、他国の要員が危機に瀕している場合でも、これまでは、自衛隊は共同して対応することはできず、平素の訓練にも参加できなかった。
- 12 しかし、同じ宿営地にいる以上、他国の要員がたおれてしまえば、自衛隊員が襲撃される恐れがある。他国の要員と自衛隊員は、いわば運命共同体であり、共同して対処した方が、その安全を高めることができる。
- 13 また、平素から共同して訓練を行うことが可能になるため、緊急の場合の他国との意思疎通や協力も円滑になり、宿営地全体としての安全性を高めることにつながると考えられる。
- 14 このように、宿営地の共同防護は、厳しい治安情勢の下で、自己の安全を高めるためのものである。これにより、自衛隊は、より円滑かつ安全に活動を実施することができるようになり、自衛隊に対するリスクの低減に資するものと考えている。

【武力紛争】

15 南スーダンにおいては、武力衝突や一般市民の殺傷行為が度々生じている。

自衛隊が展開している首都ジュバについては、七月に大規模な衝突が発生し、今後の状況は楽観できず、引き続き注視する必要があるが、現在は比較的落ち着いている。

政府としても、邦人に対して、首都ジュバを含め、南スーダン全土に「退避勧告」を出している。これは、最も厳しいレベル四の措置であり、治安情勢が厳しいことは十分認識している。

こうした厳しい状況においても、南スーダンには、世界のあらゆる地域から、六十か国以上が部隊等を派遣している。現時点で、現地の治安情勢を理由として部隊の撤収を検討している国があるとは承知していない。

16 その上で、自衛隊を派遣し、活動を継続するに当たっては、大きく、二つの判断要素がある。

- ① まずは、要員の安全を確保した上で、意義のある活動を行えるか、という実態面の判断であり、
- ② もう一つは、PKO参加五原則を満たしているか、という法的な判断である。

この二つは、分けて考える必要があり、「武力紛争」が発生しているか否かは、このうち後者の法的な判断である。

17 自衛隊の派遣は、大きな意義のあるものであり、現在も、厳しい情勢の下ではあるが、専門的な教育訓練を受けたプロとして、安全を確保しながら、道路整備や避難民向けの施設構築を行うなど、意義のある活動を行っている。

危険の伴う活動ではあるが、自衛隊にしかできない責務を、しっかりと果たすことができている。

18 このような自衛隊派遣は、南スーダン政府から高い評価を受けている。例えば、キール大統領及び政府内で反主流派を代表するタバン・デン第一副大統領からも自衛隊のこれまでの貢献に対して謝意が示されている。また、国連をはじめ、国際社会からも高い評価を受けている。

19 しかしながら、政府としては、PKO参加五原則が満たされている場合であっても、安全を確保しつつ有意義な活動を実施することが困難と認められる場合には、自衛隊の部隊を撤収することとしており、この旨実施計画にも明記している。

20 PKO参加五原則に関する判断は、憲法に合致した活動であることを担保するものであり、そのような意味で「法的な判断」である。

21 具体的には、憲法第九条が、武力の行使などを「国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」と定めているように、憲法との関係では、国家または国家に準ずる組織の間で、武力を用いた争いが生じているか、という点を検討し判断することとなる。

- 22 仮にそのような争いが生じているとすれば、それはP K O法上の「武力紛争」が発生している、ということになる。
- 23 政府としては、従来から、P K O法上の「武力紛争」に該当するか否かについては、事案の態様、当事者及びその意思等を総合的に勘案して個別具体的に判断することとしている。
- 24 これを南スーダンに当てはめた場合、当事者については、反主流派の内、「マシャール派」が武力紛争の当事者（紛争当事者）であるか否かが判断材料となるが、少なくとも、
- 同派は系統だった組織性を有しているとは言えないこと、
 - 同派により「支配が確立されるに至った領域」があるとは言えないこと、また、
 - 南スーダン政府と反主流派双方とも、事案の平和的解決を求める意思を有していること
- 等を総合的に勘案すると、UNMISS の活動地域においてP K O法における「武力紛争」は発生しておらず、マシャール派が武力紛争の当事者（紛争当事者）に当たるとも考えていない。
- 25 南スーダンの治安状況は極めて悪く、多くの市民が殺傷される事態が度々生じているが、武力紛争の当事者（紛争当事者）となり得る「国家に準ずる組織」は存在しておらず、P K O法上の「武力紛争」が発生したとは考えていない。