

ホルタ報告『我々の力を
平和のために結集する』（2015年6月）

—— 文民保護の視点から ——

榎 林 建 司

研究ノート

ホルタ報告『我々の力を 平和のために結集する』（2015年6月）

—— 文民保護の視点から ——

榎 林 建 司

1. はじめに

2014年10月、バン国連事務総長は、「今日の国連平和活動及び将来において生じるニーズにつき総点検すること」を目的として、東チモールのホセ・ラモス・ホルタ氏を議長とするハイレベル独立委員会を立ち上げた。そして、同委員会は、2015年の6月に「我々の力を平和のために結集する」と題する報告（以下「ホルタ報告」）を提出した¹⁾。同年は、「ブラヒミ報告」²⁾の15周年にあたる。

平和活動という用語は、2つの報告書ともに見られる。「ブラヒミ報告」によれば、平和活動とは、紛争予防と平和創造、平和維持、平和構築という3つの部門を柱とするものである³⁾。「ホルタ報告」によれば、それは、平和維持活動から特別政治ミッション、周旋や仲介の試みにまでわたるものとされている⁴⁾。両者を比べれば、前者は3部門の区別を基本的に維持しようとするものであるのに対し、後者はさまざまな活動の連続性を重視するものである、という相違点も指摘できようが、平和維持活動に認められる武力行使権限を超えた軍事的強制措置を、平和活動とは別の枠組みにあるものと考えするという点では、一致している。

筆者はこれまで、1999年以来今日まで続けている、「武力紛争下における文民の保護」というテーマに関する安保理での議論の推移に注目してきた⁵⁾。そうした視点から

見れば、「ブラヒミ報告」が発表されたのは、当該テーマにおける論議が安保理で開始され、当該テーマに関する初の安保理決議 1296 が採択されて間もない時期においてである。この時期とは、文民保護が国連の諸活動への信頼性にとって重要な意味をもつことや、「国際の平和と安全の維持」と文民保護とが密接に関連するものだという事につき、広く認識が共有されるようになり、文民保護に関する行動志向 (proactive) のアプローチということが、強調され始めた時期である。

「ブラヒミ報告」では、文民の保護に関する独立した項目が設けられている訳ではないが、上述の動向はその内容に反映されている⁶⁾。同報告は、(1)安保理決議 1296 を引用しつつ、現地に国連平和活動が展開済みである場合、文民保護はその責任となりうるので、これに備えておくべきだと指摘し、(2)平和維持要員は、軍事要員であれ警察要員であれ、文民に対する暴力を目撃した場合は、これを制止する権限を有すると推定すべきだと述べている。同時に、同報告では、国連部隊による文民保護任務の遂行には限界があるとの現実的な認識の下、白紙委任の形で文民保護任務を与えることにより、国連部隊への期待とその能力との間にギャップが生じることへの懸念が表明されている。もっとも、こうしたギャップを埋めるための措置として明示されているのは、「任務を遂行するために必要な具体的手段が、平和活動に与えられるべき」ということにとどまる。

こうした「ブラヒミ報告」と比較して、「ホルタ報告」は、「文民の保護」というテーマにつき、どのような特色を持つのであろうか。

2. 非暴力的手段の強調

まず、「文民の保護」の位置づけにつき注目されるのは、「文民の保護」というタイトルの独立した項目⁷⁾ が設けられていることである。文民保護の手段としては、まず、武力を用いない戦略の重要性が強調されている。国連平和活動は政治的道具であり、暴力的紛争の終結や和平プロセスの進展を図らなければならないとされる。そして、「国連ミッションは、受入国政府やさまざまなコミュニティに対し、文民保護に資する環境を改善するために支援を与えるのだ」という視点が明らかにされている⁸⁾。

より具体的には、ミッション指導部が事務総長や安保理の十分な支援を得て、文民の保護のために、政治的影響力を行使し啓発活動を行うことをはじめ、人権要員によ

る監視報告活動により、人権侵害の責任追及や防止を促進すること、行政要員が地方の紛争を見つけ緩和すること、適切な場合には人道援助諸機関と連携することなどが挙げられている。

※ ※

このように「ホルタ報告」では、武力を用いない文民要員の活動により、文民保護に関する現地関係者の意思と能力を強化するということが重視されている。こうした視点は、「ブラヒミ報告」において、差し迫った身体的危機に瀕する文民の保護につき、平和維持活動の軍事要員や警察要員の役割に焦点が当てられていたのとは対照的である。2000年には、頻発する文民への攻撃を目の前にして、「文民保護のためには武力行使も辞さない」という視点が重視されていたのに対し、2015年には、これまでの経験に基づき、「武力で達成しうることには限界がある」との意識が広まっているのだと言えよう。

3. 差し迫った脅威への対応をめぐって

つぎに、「ホルタ報告」は、武力を用いない戦略が奏功せず、文民が差し迫った脅威にさらされた場合、武力行使の権限と能力をもった平和維持軍は、文民を攻撃から守る責務を有すると述べる。こうした責務を全うするために、報告は以下の5つの課題を指摘する。

第1は、脅威の評価と計画立案についてである。脅威の評価は、武装集団等の類型、暴力の形、大量虐殺の危険性、自己防衛に関する地元の能力などを含むもので、文民保護の計画は、そうした現地の個々の状況に対応したものでなければならない。事務局は現地の状況と必要とされる能力に関する率直な評価に基づき、安保理に明確な選択肢を提示せねばならない。

第2は、任務遂行能力についてである。国連加盟国は、ミッションがその任務を履行するのに適切な能力を提供せねばならず、安保理は、事務総長がそれを確保できるよう支援しなければならない。平和維持軍の武装要員が身体的保護を与えるためには、適切な地上部隊と十分な機動能力が必要である。しかし、保護責任を有するミッションの多くにおいて、そのための装備が不足している。任務遂行に必要な能力を確保できない場合には、展開計画や活動概念などは修正されるべきで、事務局は、安保

理に対し任務の変更などを勧告すべきである。

第3は、情報とコミュニケーションについてである。国連ミッションには、地域住民との信頼関係を構築することが求められ、そうした関係に基づく双方向的なコミュニケーションが、住民のニーズを把握すること、国連の能力の限界を伝えること、危機の際に適切な情報を提供することにつながるとされる。もちろん、政府当局ともあらゆる脅威につき、継続的に意思疎通を図らねばならない。

こうして得られた情報は、事務局を通じて適時に安保理に提供されねばならず、安保理は、理事国毎にあるいは全体として、文民保護を目的とした影響力を紛争当事者に行使すべきである。「強固な政治的関与は、軍事作戦に勝る」ということが強調されている。

第4は、リーダーシップと訓練についてである。ここでは、まずミッション指導部のリーダーシップと有効な指揮命令系統に重要性が指摘されている。軍事要員は、共通の活動概念に基づき、共通の姿勢で文民保護にあたらねばならない。そのためには、事前の訓練にも目を向けるべきである。事務局は、想定されたシナリオに基づく訓練教材を作成しているが、こうした訓練が効果的に行われたことを確認するメカニズムは不在であると述べられている。

第5は、任務と期待についてである。まず、保護任務が政治的解決と明確に関連付けられるべきだと指摘されており、ここでも政治の役割の重要性が強調されている。そのうえで、ミッションがいかにかに最善を尽くしても、すべての文民を常に保護することは不可能であるとの現実認識が示されている。そしてこうした観点から見て、ミッションの保護能力に対する期待が、過大なものになっていると述べられている。この点につき、ミッションと受入国政府や地域住民との率直な対話により、非現実的な期待が抱かれないよう努めることに言及された後、現地の期待を現実的なものとするにつき、安保理が主要な責任を負っていることが確認されている。

それと同時に、文民が大量殺戮の危険にさらされている場合、安保理は傍観することは許されないと主張されている。平和維持活動が成功し得ない事態に対しては、国連憲章第7章の下での多国籍軍等への「許可方式」による対応が想定されている⁹⁾。この点に関し、いかなる場合にそのような「許可方式」が認められるのかを明確にすること、および、派遣される軍隊の安保理に対する明確な説明責任と報告の要件を確立することが重要だと述べられている。

※

※

「ブラヒミ報告」でも指摘されていた「期待と能力とのギャップ」への対処につき、「ホルタ報告」では、3つ点でより踏み込んだ指摘がなされている。

1つめは、平和維持軍等のミッションが、任務遂行に必要な能力を持てるよう確保せねばならないということである。これは、「ブラヒミ報告」でも打ち出されていた方向性であるが、「ホルタ報告」は、それを実現するための課題を、装備、訓練、指揮命令系統につき、より詳細に指摘している。

2つめは、文民保護任務の設定についてである。「ブラヒミ報告」でも、白紙委任の形で文民保護任務を設定することに懸念が表明されていたが、「ホルタ報告」はより踏み込んで、安保理への情報提供に関する事務局の責任に言及するとともに、現地の期待を現実的なものとするようコントロールすることにつき、安保理が主要な責任を負うとし、また場合によっては、達成不能な任務を、確保できたミッションの能力に合わせて縮小することにつき、事務局の勧告に基づき安保理が決定すべきとの立場を示唆している。

このような主張は、事務局と安保理の責任を強調し、国連本部が自らの責任をはたさず、困難な問題への対処を現場に「丸投げ」することを戒めたものと評価されよう。こうした立場は、多国籍軍に対する「許可方式」につき、安保理の責任を確保しようとする姿勢ともつながっている。

3つめは、ミッションと現地住民等との双方向的コミュニケーションを重視することである。「ブラヒミ報告」では、この点につき、文民保護任務との関係では直接に言及されておらず、ミッション一般に関する広報活動の重要性が述べられているにとどまる¹⁰⁾

4. おわりに

以上のように、「ホルタ報告」は、文民保護任務の達成につき、介入する平和維持軍の能力を装備・訓練・活動に関する共通概念などの面で、向上させることにも言及しているが、非軍事的手段の重要性、また文民保護に向けた政治の責任を、より強調するものとなっている。さらに、文民保護に関する現地の能力を促進することや、ミッションと住民や政府などとのコミュニケーションを重視している。

これは、過去 15 年の経験をもとに、十分な能力を持った平和維持軍を編成するのが実際には困難であること、また仮に平和維持軍が望ましい能力を持ったとしても、軍事的手段で達成できることには大きな限界があるとの認識が反映されたものである。人道的危機に際し、「何かしているふり」をするために平和活動を派遣することを排し、安保理の常任理事国などが、その政治的責任を果たすべきことを強く訴えているのである。

注

- 1) A/70/95-S/2015/446
- 2) A/55/305-S/2000/809
- 3) A/55/305-S/2000/809 para. 10
- 4) A/70/95-S/2015/446 para. 2
- 5) 拙稿 “Protection of Civilians in Armed Conflict: Interaction between thematic debate in the Security Council and activities in the field” 愛媛法学会雑誌第 39 巻第 1・2 号 2012 年 45-51 ページ。同「武力紛争下における文民の保護——2011 年秋以降の安保理における議論状況——」愛媛法学会雑誌第 41 巻第 1・2 号 2015 年 127-133 ページ。
- 6) A/55/305-S/2000/809 paras. 62-63
- 7) A/70/95-S/2015/446 pp. 36-42
- 8) もちろん、そうした支援を与える際には、「人権に対する相当な注意政策」が守られなければならない旨も、あわせて述べられている。
- 9) 平和維持軍による武力行使と軍事的強制措置の下での武力行使の区別につき、報告は次のような線引きをしている。前者は、文民や国連要員を脅威から保護するため、行動志向的 (proactive) で先制的 (pre-emptive) な戦術的な武力行使を含むものであるが、後者は、敵対者を、弱体化、無力化または打倒するための攻撃的な武力行使であり、両者は全くタイプの異なるものである。後者の例としては、1993 年のソマリアの事例 (筆者注: 安保理決議 814 に基づくものであろう) と 2013 年のコンゴ民主共和国の事例 (同: 安保理決議 2098 に基づくものであろう) が挙げられている。A/70/95-S/2015/446 p. 45 para. 121。
こうした区別は、「ブラヒミ報告」などにおいても見られるものである。松葉真美「国連平和維持活動 (PKO) の発展と武力行使をめぐる原則の変化」レファレンス No. 708 2010 年 1 月 34 ページ。
- 10) A/55/305-S/2000/809 para. 146