

研究ノート

HAIDI WILLMOT, RALPH MAMIYA, SCOTT SHEERAN AND MARAC WELLER (eds.) “PROTECTION OF CIVILIANS”, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2016

楯 林 建 司

世界各地での武力紛争において文民が直面している悲惨な現実を前に、「文民の保護」が世界的な関心を集めるテーマとなっていることは周知の事実である¹⁾。2014年には、国連内部監査部が「国連平和維持活動における文民保護任務の履行と結果に対する評価」と題する報告書を発表し、「憲章第7章下での文民保護任務を与えられているPKOが、攻撃にさらされている文民を保護するために武力を行使したケースはほとんどない」と指摘して、より積極的な武力行使を求め反響を呼んだ²⁾。またそれとは逆に、リビアやコートジボワールへの介入については、「文民の保護」が名目として掲げられながら、体制変更のための武力干渉がなされたとの批判が根強い³⁾。本稿でとりあげる書籍が刊行された背景には、このような事情がある。

同書は、武力紛争における文民の保護をよりよく達成することに向け、研究者や実務家が「最初に参照すべき本」となることを意図して編まれたものである。同書は、「第1部：概念のおよび歴史的基盤」、「第2部：法的枠組み」、「第3部：政治と実践」の3部構成となっており、幅広い研究者や実務家による、単著または共著の諸論考を集めたものである。人道問題に永年かかわってきたヤン・エリアソン国連副事務総長による緒言、序論（各論考の著者と概要の紹介）、結論（編者たちによる若干の提言）

のほか、19編の論文が収められている。「文民の保護」に関する理論と実務の現在の到達点を示すとともに、さまざまな課題を多方面から検討している本である。

同書の全体像を明らかにしつつ、すべての論考を紹介することは、本稿執筆者の能力を超えるものである。以下においては、「保護する責任」と「文民の保護」という2つの概念の関係について、および、憲章第7章の下での文民保護任務を有するPKOが任務達成のために武力を行使する「義務」について、同書に収められたいくつかの論考を比較しつつ愚見を述べてみたい。

第1に、「保護する責任」と「文民の保護」という2つの概念の関係である。この問題を扱った Sheeran & Kent 論文⁴⁾において、筆者たちは、「人道的干渉」とこの2つの概念とを対置する視点を示し、「保護する責任」と「文民の保護」の共通性を強調している。2012年の国連事務総長報告書に示された「保護する責任は政治的概念であり、文民の保護は法的概念である」という考えに対しては、後者にも政治的な意味合いが残ると批判する。そして、実際の活動において「平和維持」と「平和強制」の境界があいまいになってきていることを指摘したうえで、受入国の同意によって「保護する責任」とPKOによる「文民保護」を区別しようとする主張に対しては、同意は往々にして強いられたものでありフィクションであること、また憲章第7章の援用により、同意は、少なくともPKOの任務更新までは、法的に無意味なものとなると反論する。

これに対して、Mamiya 論文⁵⁾や Khalil 論文⁶⁾では、2つの概念を同意の有無によって区別することが主張されている。Mamiya は、2011年のリビアの事例や2014年のシリアの事例の性格付けにつき論争の余地があるとしつつも、同意の有無を基準とした区別がなければ、両概念の相違がほぼなくなってしまうと主張している。

本稿執筆者は、上に紹介した2つの相対立する見解につき、同意の有無によって両概念を区別する主張に与するものである。主な理由は次の3つである。

1つめは、同意原則がPKOの根本原則だということである。PKOと性格づけられる活動における武力行使と、それを越えた武力行使とを法的に区別するための基準は、同意の有無に求める以外にない。PKOに第7章下で伝統的な自衛の範囲にとどまらない武力行使権限が与えられていても、それはあくまで同意原則の枠内にあるものと考えべきである。たしかに、実際の活動において「平和維持」と「平和強制」があいまいになる傾向⁷⁾も見受けられる。しかし、コンゴ民主共和国におけるMONUSCO

と介入旅団や、南スーダンにおける UNMISS と地域保護軍のように、PKO の活動と強制措置に基づく活動との区別を図ろうとする実践もある⁸⁾。武力行使に関する介入主体の権限を明確にするためには、後者の実践に見られるアプローチが推進されるべきである。

2 つめとして、受入国政府等の同意を引き出すために、さまざまなアメとムチが用いられることは当然のことであり、そのことが同意をフィクションにするものではないことが挙げられる。むしろ、受入国政府の同意を含め、文民の保護や紛争の解決に向けた政治的枠組みをできるかぎり強固なものとするために、安保理常任理事国等々による影響力をより有効に行使することが求められているのが現状である。

3 つめは、「文民の保護」という概念は諸国に広く受け容れられているが、「保護する責任」に対しては「南」の諸国を中心として根強い疑念が抱かれていることである⁹⁾。こうした状況の下では、両概念の相違点を明確にしておくのが、建設的な議論を進展させるためには得策である。「武力紛争下における文民の保護」をテーマとする安保理での審議においては、想定される武力行使の範囲が、PKO によるものに事実上限定されたうえで議論が続けられている。

もっとも、以上のように「保護する責任」と「文民の保護」を区別したとしても、憲章第 7 章下での文民保護任務を与えられた PKO が、伝統的な自衛の範囲をどの程度まで超えて武力を行使しうるのかという問題は残る。この問題については、一般論的な形で議論を進めるのと同時に、個々のケースにおいて、安保理、受入国、部隊提供国、国連事務局等の間において、できるだけ共通理解を深めるよう努める以外に策はなからう。

第 2 に、憲章第 7 章下での文民保護任務を有する PKO が任務達成のために武力を行使する「義務」についてである。上述したように、「文民の保護」という概念は広く諸国に受け容れられているが、この概念の下で国際社会がどのようなことをなすのか、またなすべきなのかということについて、明確な共通理解があるとは言えない。また、憲章第 7 章下での文民保護任務を持つ PKO が派遣されている場合、一般的にまたはケースごとに、どのような状況に対しどの程度の武力行使が認められ、あるいは求められているのかについても、明確になっているとはいえない。

この点に関して Khalil は、文民保護任務を履行するため、PKO 部隊が憲章第 7 章下で、文民に対する組織的な攻撃等を防止するためや攻撃に対応するため、その能力

と駐留の範囲において、武力を行使する権利のみならず義務を有していると主張する。そして、文民保護任務に優先性が与えられていることに着目して、「その能力と駐留の範囲において」という限定条件につき、受入国領域の全体において常に文民保護を実現できるものではないという現実を認めたものではあるが、任務達成のためにあらゆる必要な手段をとる義務を、部隊に免れさせるものではないと述べる。

PKOの諸活動において文民保護任務に優先性が与えられていることは確かであるが、その任務を達成するための手段として武力行使がどのように位置づけられているのか、どのような状況に対してどのような形で武力行使がなされるべきかにつき、共通理解は未だ存在していないと本稿執筆者は考える。また、Khalilは、安保理決議の解釈について、「安保理が、少なくとも文民への組織的な攻撃に対し、国連部隊が対応することを期待している」と述べているが、なぜ「期待」が「義務」と解されるのかは明らかにしていない。さらに「義務」を強調することは、部隊提供国にPKO参加への躊躇を憶えさせ、要員確保が難しくなるという結果につながりかねない。

安保理決議により介入義務が設定されているという見方に対して、Wills¹⁰⁾は、そうした主張が少数説にとどまることを指摘したうえで、ジュネーブ諸条約共通第1条「締約国は、すべての場合において、この条約を尊重し、且つ、この条約の尊重を確保することを約束する。」に表れている緩やかな義務等に着目する考えを展開する。Willsによると、このような義務は明確さを欠いており強制できるものではないが、少なくとも問題についての議論がなされるよう確保することにつながるものである。

Willsが重視するのは、手続的な義務の設定である。Willsによると、文民の保護という責務を果たすためには、PKOが文民保護戦略を作成し、それを実施すること、また実施できなかった場合には、その理由を示すことが必要である。そして文民保護戦略の作成や実施のためには、ミッションは少なくとも、文民への脅威をモニターし、脅威に対する自らの対応を文書化し、上層部へ報告しなければならないのである。このような手続が整えられなければ、ミッションの対応は場当たりのものに過ぎず、積極的に行動する責務を果たすには不十分である。

こうした考えは、Khalilの主張と比べ、現状を漸進的に改善していくことに着実に貢献する可能性を持つものである。PKOに関する説明責任を充実させるという観点からも評価されよう。もっとも、こうした手続的義務が安保理や国連事務局によって一方的に設定されるのであれば、部隊提供国の理解が得られないおそれが大きい。

あくまで、安保理、国連事務局、部隊提供国の共通理解を促進しながら、手続を整えてゆくことが必要である。

以上に見た諸論考の他、本書には、「文民保護任務がPKOにおいて優先性を与えられているのは、安保理が分裂して、政治問題に取り組むのが困難になってきていることの表れかも知れない」との危惧を表明する Guehenno 論文¹¹⁾も収められている。「文民の保護」のための活動が、紛争解決に向けた政治的決断の欠如の隠れ蓑として用いられてはならない。また同論文では、先進国からの要員派遣がごく少なく、訓練や装備が十分でない途上国の部隊が過度の危険に晒されているという現実も指摘されている。こうした点も、武力紛争下における「文民の保護」を促進するために解決すべき重要な問題である。

注

- 1) 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(平成24)年, pp. 45-51, および, 同「武力紛争下における文民の保護-2011年秋以降における安保理における議論状況-」愛媛法学会雑誌 第41巻第1・2合併号 2015(平成27)年, pp. 127-133。
- 2) 拙稿, 「『国連平和維持活動における文民保護任務の履行と結果に対する評価』(2014年3月)」愛媛法学会雑誌 第43巻第3・4合併号 2017(平成29)年, pp. 95-100。
- 3) 立山良司「体制移行期における内戦と『保護する責任』: リビアとシリアの比較」日本国際問題研究所『アラブの春の将来』平成25年, pp. 147-159。
- 4) Scott Sheeran and Catherine Kent "Protection of Civilians, Responsibility to Protect and Humanitarian Intervention: Conceptual and Normative Intersections" pp. 29-62.
- 5) Ralph Mamiya "A History and Conceptual Development of the Protection of Civilians" pp. 63-87.
- 6) Mona Ali Khalil "Legal Aspects of the Use of Force by United Nations Peacekeepers for the Protection of Civilians" pp. 205-223.
- 7) 前掲注4), p. 52等。
- 8) 前掲注2), pp. 99-100。もっとも, 介入旅団がMONUSCOの一部として, また地域保護軍がUNMISSの一部として設立されたことの適切さには, 大きな疑問符がつく。介入旅団の軍事行動により, MONUSCO全体が「正当な攻撃対象」となりうるという見解につき, 本書所収, Haidi Willmot "The Evolution of the UN Collective Security System" pp. 109-137, p. 133等を参照。
- 9) 前掲注4), p. 29や, 前掲注8) (Willmot論文), p. 135等。

研究ノート

- 10) Siobhán Wills "International Responsibility for Ensuring the Protection of Civilians" pp. 224-252.
- 11) Jean-Marie Guehenno "The United Nations and the Protection of Civilians" pp. 257-274.