

# 「文民保護に関するキガリ諸原則」

(2015年5月)

檜 林 建 司

ルワンダ政府は、2015年5月28日～29日に、「平和維持活動を通しての文民保護：任務設計から実施へ」をテーマとする国際会議を、首都キガリにて開催した<sup>1)</sup>。会議には、平和維持活動（PKO）への軍事要員および警察要員の派遣数上位30ヶ国の代表、同じく資金提供額上位10ヶ国の代表、国連の専門家、研究者、その他の関係者が参加した。

こうした会議が開かれ、多くの参加者を得た背景には、相互に関連する2つの事情がある。第1は、2014年に国連内部監査部が提出した報告書「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」<sup>2)</sup>にも示されているように、PKOがその文民保護任務をあまり達成しえていないという批判が聞かれるということである。第2は、他方で、平和維持部隊のなかでは、「現地の複雑で困難な状況を理解しない者によって、自分たちがスケープゴートにされている」と不満が高まっているということである。このような事態を改善ないしは解決することをめざして、会議の目的として掲げられたのは、「武力紛争下における文民保護任務を、どうすれば国連平和維持要員が効果的に達成しうるかにつき、より深い理解を得ること」である。

そして会議の終わりに、ルワンダ政府は、あるべき共通理解を「要員提供国の誓約」という形で18項目にまとめた、「文民保護に関するキガリ諸原則」を提示した。2017年10月30日現在、同諸原則に対する支持を表明した国は、欧州、米州、アジア、アフリカ、オセアニアに広がる44ヶ国である<sup>3)</sup>。そして国連事務総長は、同諸原則を支持するよう、各国に訴えかけている<sup>4)</sup>。

以下では、諸原則の内容を紹介したうえで、その内容を整理しつつ、諸原則全体の構造に関する筆者なりの理解を述べたい。

我々、部隊要員および警察要員の提供国は、(中略)、次のことを誓約する。

1. 我々のすべての部隊に、ミッションへ派遣される前に、文民保護の訓練を施すこと。
2. 我々の地区及び部隊の司令官、またミッション指導部への我々の候補者が、

PKO、特に文民保護に関する高度な訓練を受け、十分な準備ができていよう確保すること。

3. 必要に応じて、また任務と整合する形で、文民を保護するため武力を行使する準備すること。そうした行動には、抑止のために武力を示すこと、武装勢力と文民との間に我々の部隊を介在させること、文民を害する明確な敵対的意図を有する武装勢力に対し直接の軍事行動をとることが含まれる。
4. 文民を保護する我々の責任を任務にしたがって果たすことを妨げる、派遣部隊等への通知や他の制限を設けないこと。
5. 文民を保護する我々の能力を阻害する、あらゆる資金や手段の不足をつきとめ、国連に報せること。
6. 文民保護をより効果的にするために有益な手段（ヘリコプター等）を、可能な範囲でPKOに提供すること。
7. 緊急の場合に文民を保護するため武力を行使する権限を部隊司令官に付与し、本国政府との協議の必要をなくすことによって、文民保護における不当な遅延を避けること。
8. 文民を保護する責任の履行につき、受入国政府が対応しないか前向きの姿勢を示さない場合には、交戦規則にしたがいつつ、文民を保護する行動をためらわずにとること。
9. 国連およびミッション指導部に対し、どのような状況における武力行使が適当なのかを含め、交戦規則の明確性を求めること。
10. できるだけ早い段階で、文民に対する潜在的脅威をつきとめ、積極的にそうした脅威を軽減する措置をとるか、文民である住民の脆弱性を低減するよう努めること。
11. 迅速な展開に向けた用意を促進すること。これには、国連の待機軍制度を全面的に再検討すること、ミッション派遣用の部隊または警察のユニットを指定すること、アフリカ連合とその地域経済共同体など地域的機構とのパートナーシップの活用を進めることが含まれる。
12. 我々の要員が任務を遂行している地域において、人権侵害や暴力の予兆を監視し報告するよう注意を怠らないこと。
13. 我々の要員が、必要かつ可能な状況において文民を保護する行動をとらなかった場合には、懲戒処分を講ずること。
14. 我々の要員が文民を保護しえなかった場合には、原因についての我々自身の再検討を、他の事後的再検討と並行して行い、そうした失敗の再発を防ぐためにカギとなる教訓を明らかにし共有すること。

15. 我々の要員に最高の行動基準を維持させ、要員による人権侵害に対しては、精力的に真相究明し、適当な場合には訴追すること。
16. 文民保護任務を履行し我々の責任を果たすため、平和維持ミッションへの任務付与にあたり、我々は、より良好な、定期的でより広範囲の協議を要請する。平和維持ミッションの任務が再検討され変更されうる場合には、安全保障理事会は、ミッションに部隊や警察を提供しているすべての国と協議するよう義務付けられるべきである。我々は、そうした協議において、文民保護任務の履行を強化しうる、我々自身のアイデアと解決策を提示することを約束する。
17. 任務と必須の資金とを適合させるよう確保し、また、いくつかのミッションにおける現在の深刻な資金不足に対処するプロセスを支持することを約束するよう、安全保障理事会を促すこと。我々は、資金と任務のよりよい調整を確保しうる、より段階的な任務付与プロセスを支持する。
18. よく計画された任務であっても、機動性や後方支援その他の支援が不十分であれば、その履行が害されることに留意し、緊急事態計画を含め、すべての軍事計画に対する効果的な支援を要請すること、そして国連事務局とともに、現在の支援取極を再検討すると約束すること。この再検討には、より多くの後方支援機能に関する権限を、適当な場合には軍事部門に移譲する可能性に関する事項が含まれる。

周知のようにルワンダは、1994年に同国でジェノサイドが発生した際、国連ルワンダ支援団が大幅に縮小されるなど、国際社会に放擲されてしまった。そしてこの悲惨な経験をもとに、同国は復興後、国連やアフリカ連合の平和維持活動に積極的に参加してきた実績をもつ。こうした経験と実績を有するルワンダは、武力紛争下における文民保護の現状に対して、強い危機感を抱くゆえ、今次の国際会議を開き、キガリ諸原則を発表したのである。

その内容は、PKOによる文民保護が少なくとも十分には達成されていない現状を分析し、改善が必要な点をできるだけ具体的に明らかにしたうえで、改善に向けての要員提供国の前向きな姿勢を示したものであると、肯定的に評価される。また、ルワンダの「まずは自国が積極的な立場を表明し、有志を募る」という手法は、同諸原則に対する諸国や国連関係者等による支持の広がりを見れば、現在までのところ奏効していると言えよう。

しかしながら、18の原則がお互いにどのように関係づけられるのか、全体としてどのような構造になっているのかは、自明でない。以下においては、キガリ諸原則の全体的構造に関する筆者なりの理解を示したい。

同諸原則で最も注目されるのは、文民保護のための武力行使に躊躇しない姿勢が示

されていることである（原則3、8）。原則8にいう行動（action）は、武力行使に限定されるものではないだろうが、「交戦規則にしたがいつつ」という文言が挿入されていることから、武力を用いることが主として想定されていることは疑いない。

もっとも、文民保護につき、軍事要員の役割のみを強調するのはまちがっている<sup>5)</sup>。警察要員や文民要員、またミッション上層部を含むミッション全体が、統一された文民保護戦略に基づき、それぞれの役割を果たさねばならない。そうした戦略には、原則10から汲みとることができるように、住民の危機回避能力等を高めることも含まれるであろう。原則12が掲げるように、治安情報等を早期に収集し共有することも欠かせない。さらに、諸原則には掲げられていないが、安保理理事国をはじめ、紛争当事者に影響を与える諸国が一致して、文民保護に対して強いコミットメントを示すことも必須である。武力行使が必要となるケースを可能な限り少なくしつつ、万やむを得ない場合には、断固とした、かつ抑制のきいた行動をとるという姿勢が求められる。

そして、こうした行動を可能とするためには、いくつかの条件が満たされねばならない。

まず、文民保護に関するミッションの任務、権限、戦略につき、関係諸国の共通理解が確立していることである。この点に言及したのが、原則9と16である。安保理、国連事務局、ミッション指導部、要員派遣国の対話を深めることは不可欠である。

つぎに、ミッションの権限と任務にふさわしい数と質の要員を早期に確保し、十分な資金や装備を提供することが必要となる。この点に言及したのが、原則1、2、5、6、11、17、18である。この点については、要員派遣国の自助努力と相互協力も必要であるが、それと同等以上に先進国の果たすべき役割が強調されるべきである。PKOにおいて先進国要員の比率が低下している現在、資金や装備の提供に関する道義的責任は大である。

これまでに述べた条件を確保したうえで、現場にいる要員が迅速に行動することを可能とするには、原則4と7に掲げられた措置が必要となる。派遣部隊の行動に対する本国政府からの隠された制限や、文民に対する危急の事態において、派遣部隊が対応する方法につき本国政府の許可を得なければならないことは、しばしば、必要な行動がとられない原因や口実となっていると批判されてきた<sup>6)</sup>。こうした批判には一面の真理があるが、より根本的な問題は、上述の条件が満たされず、要員が過度の危険にさらされるおそれ大きいことであると考え。こうした条件が整えられれば、原則4と7で指摘されているような問題は、自然と解消してゆくであろう。

そして、以上のすべてが実現された後で、原則13に示された懲戒による抑止が効果を持ちうるようになると思われる。この順番をまちがえれば、最前線に立つ要員を、

「過度の危険か、懲戒か」という、非人間的なジレンマに直面させることになる。

また、要員に対する懲戒が、「トカゲの尻尾切り」とならないようにするため、原則14に掲げられた、原因の究明と教訓の共有も重要となってくる。責任を個人に押しつけるのではなく、失敗の構造的原因を明らかにしたうえで、再発防止策を練ることが求められる。

原則15に示されたことは、要員の非行による信頼失墜を防ぐために不可欠である。

PKOによる文民保護能力を向上させるためには、上に示したような形でキガリ諸原則の全体的構造を理解することが求められる。注目を集めがちな原則3、8、13のみが強調されるようでは、逆効果となるであろう。

- 
- 1) この会議の概要とキガリ諸原則については、  
[http://civilianprotection.rw/wp-content/uploads/2015/09/REPORT\\_PoC\\_conference\\_Long-version.pdf](http://civilianprotection.rw/wp-content/uploads/2015/09/REPORT_PoC_conference_Long-version.pdf) を参照。
  - 2) 国連文書 A/68/787。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年 95-100ページ。
  - 3) 支持を表明した国のリストについては、  
<http://www.globalr2p.org/media/files/kp-signatories-19-december-2017.pdf> を参照。ちなみに、日本は未だ支持を表明していない。
  - 4) 国連事務総長報告書で訴えかけた例として、S/2017/414 para.59。安保理の審議で訴えかけた例として、S/PV.7951 p.4。
  - 5) 例えば、「ホルタ報告」(A/70/95-S/2015/446) も、武力で達成しうることには限界があるという認識に立っている。拙稿、「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—」愛媛法学会雑誌第42巻第2号 2016年 99ページ。
  - 6) 注2、97ページ。

