

国際連合平和活動局政策文書

「国際連合平和維持活動における文民の保護」

檜 林 建 司

本稿は、国際連合（国連）の平和活動局（Department of Peace Operations, DPO）が2019年11月1日に発表した政策文書“The Protection of Civilians in the United Nations Peacekeeping”¹⁾を紹介するものである。本稿筆者は、国連憲章第7章の下で平和維持活動（PKO）に与えられる、文民保護のための武力行使権限が、どの程度のもので想定されているのか、また実際にどのように用いられてきたのかについて、関心を持ち続けてきた²⁾。本稿では、そうした視点からこの同文書を紹介したうえで、若干の評価を試みる。なお、「文民の保護」を実現するためには、PKOを支える政治的な枠組みやPKOの文民要員の活動も重要であり、本文書でも当然そうしたことに関する記述が多くなされているが、本稿においては、武力行使に焦点をあてることにする。

同文書は、文書の目的として、PKOによる文民保護任務の履行とDPOによる関連する支援とのために、概念枠組、指導原則、考慮すべき重要事項を示すことを掲げている。そして、同文書の内容を遵守することは、文民保護任務を有するPKOのすべての国連要員にとって義務的だとの見解が表明されている。

もっとも、同文書も指摘するように、国別の軍事部隊構成員や国別の警察ユニット構成員については、国連の業績管理システムの対象とはならず、関係するすべての国連要員に法的な義務を課すことはできない。そこで、PKOの軍司令官や同警察長官が、国連の基準にしたがって、下部組織の文民保護任務を履行する能力と意思を保証せねばならないとの立場が示されている。また、国連の基地の直近で文民が殺害等の被害に遭った場合や、PKOが十分に対応できたはずであるにもかかわらず、そのような被害が発生した場合には、事後的調査が行われなければならないとされている。国連の行政文書として、文書内容の遵守を確保することに向けた、最大限の可能性を追求していると言えるであろう。

本稿執筆者がまず注目したのは、「文民の保護」と「保護する責任」との関係である。同文書の本文末尾近くに掲げられた「用語と定義」においては、両者は異なったものだと述べられており、受入国の同意の有無が両者を分ける基準である旨が明示されている。

このような理解を前提として、同文書は、PKOにおける文民保護任務を次のように定義している。「受入国の第一次的責任を損なうことなく、文民に対する物理的暴力の脅威を防止し、抑止し、それに対応するため、PKOのすべての要員（文民要員、警察要員軍事要員）によってとられる統合され調整された諸活動であり、ミッションの能力の範囲と展開地域の範囲において、殺傷兵器の使用を含むすべての必要な手段を用いて実施される」。

この定義には、いくつかの注釈が付されているが、本稿では、「能力の範囲において」と「展開地域の範囲において」に関する説明に着目したい。いずれのフレーズも、PKOの対応責任を限定するために用いられることがある。

前者については、文民の保護が、PKOの能力や資源の配分を検討する際に、優先されなければならないと述べられている。これは、同文書も指摘するように、安保理決議等でも掲げられていることであり、とくに目新しい内容ではない。

これに対して、後者の説明においては、従来よりも踏み込んだ内容が見られる。「展開地域」につき、特定のユニット（文民要員で構成されるものを含む）が活動責任を負っている地域を指すのであって、物理的に要員が配置されている地域には限定されないと説明されている。また、PKOが配置されている場所近くやその基地近くで文民に対する脅威が生じた場合には、PKOはその能力の範囲において介入せねばならないとされている。「展開地域」につき、限定的に解釈するのではなく柔軟に捉えようとする姿勢が表れている。

以上のような定義と注釈が示された後、文民保護任務を履行するための13の指導原則が掲げられている。本稿の関心に照らし、特に注目されるのは、「PKO諸原則との調和」である。この指導原則については、文民の保護が、武力行使の許可を含め、PKOの3原則（当事者の同意、公平性、自衛や任務擁護以外での武力不行使）と完全に調和するものであり、PKOの諸原則が、文民保護が失敗したときの言い訳にはならないと述べられている。

同文書は続いて、文民保護活動につき、「1. 対話と関与を通じた保護」、「2. 物理的保護の提供」、「3. 保護的環境の確立」の3階層に分けて、その活動概念を提示している。本稿の問題意識に照らして重要なのは「2」であり、その記述は、警察要員と軍事要員が行動志向的な態勢と発想態度を有していなければならない、という立場が基調となっている。以下では、3つの点について紹介する。

第1は、文民に対する物理的暴力が差し迫っているか生じている事態への対処である。こうした場合、PKOによって武力が行使されうるが、それは原則として段階的なものでなくてはならず、その強度や時間は文民保護を確かなものとするのに必要な限度に限られる。もっとも、文民保護という目的を達成するのに必要であれば、PKO

が攻撃側を上回るレベルの武力を用いることもできる。

第2は、受入国の政府軍構成員が、文民への脅威となっているケースへの対処である。政府軍からの脅威に対して強硬な対応をするのは、PKOの能力を超えるものであるだろうし、そうした対応が、受入国のPKOに対する戦略的同意に悪影響を及ぼす懸念もある。よって、こうしたケースについては、基本的に上述の「1」や「3」の枠組みで、防止や対処がなされなければならない。

しかしながら、こうした取り組みが奏効しない場合には、危機下にある文民を物理的に保護するため、PKOは介入する用意を調べていなければならない。平和維持軍の早期展開が政府軍に対する抑止になる場合もあるだろうし、文民と政府軍との間に平和維持軍が割って入ることが必要な場合もある。

受入国当局が文民を保護するPKOの試みを妨害するような事態においては、DPOは、PKOの求めに応じて指示を与え、安保理とも協議しながら、説得のための努力を支援する。

第3は、危機下にある文民が、PKOによる直接的な物理的保護を求めて、国連の敷地の周辺に集まってきたり、敷地へ入ることを求めたりしている状況への対処である。このような状況を想定し、すべてのPKO基地は、関係者と協議のうえ計画を立てておかなければならない。文民保護にあてられる場所の優先順位は、(1)国連の敷地外のキャンプや居留地、(2)PKOの敷地に隣接した、またはその近隣にある保護目的の区域、(3)極限的な状況においては国連の敷地内である。

本稿筆者は、「文民の保護」と「保護する責任」は明確に区別されるべきものであり、区別の基準は同意の有無に求められるべきだとの立場をとっている³⁾。そして、こうした区別を前提としたうえで、憲章第7章下での武力行使権限を与えられたPKOが、文民保護のために何ができるのか、何をなすべきかを具体的に検討することが重要であると考えている。

こうした視点に立つと、同文書は、上述の区別が国連の「行政レベル」において定着してきたことを表すものであり、また具体的な場面においてPKOが何をなすべきかを明らかにしようとするものでもあり、肯定的に評価されるべきものとする。今後の課題は、国連の「政治レベル」でこうした理解の共有を進めることや、同文書の内容につき部隊派遣国等の納得を確保することである。

1) 本文24ページ、附録11ページの計35ページ。2022年11月1日の見直しが予定されている。

2) 拙稿「武力紛争下における文民の保護—憲章第7章下で平和維持活動に与えられる任務と権限をめぐって—」安藤仁介先生追悼『実証の国際法学の継承』信山社、2019年12月、881-905ページなど。

3) 前掲拙稿、884ページ。