

## 〔紹介〕

# 国際連合人道問題調整事務所特別政策文書 『保護の文化を構築する：文民の保護に対する 安全保障理事会の取り組み20年』（2019年5月）

楯 林 建 司

1999年2月、国際連合（国連）の安全保障理事会（安保理）は、「武力紛争下における文民の保護」を審議のテーマとして採択し、同年9月には、このテーマに関する初の決議1265を採択した。そして、同年10月、安保理は国連シエラレオネ派遣団を設立する決議1270において、初めて、国連憲章第7章を援用しつつ、平和維持活動（peace-keeping operations, PKO）に対して「文民の保護」のために必要な措置をとる権限を与えた。以後、PKOをはじめとする国連の諸活動において、「文民の保護」が主流化することになり、今日に至る。

本稿で紹介と批評の対象とする文書<sup>1)</sup>は、安保理に主たる焦点を当てながら、「文民の保護」に関する国連の20年の諸活動をふりかえり、その到達点と課題を明らかにしたものである。国際連合人道問題調整事務所（OCHA）の特別政策文書（Occasional Policy Paper）とは、主としてOCHA内部のために作成されたものであるが、インターネットを通じて広く外部に公開されている。文書は、必ずしもOCHAの公式見解を表すものではない。なおOCHAは、2009年以来現在までに19本の特別政策文書を発表している。

以下、『保護の文化を構築する』に示された状況分析の要点を紹介した後、本稿筆者なりの評価を示す。

※

※

過去20年の間に、「文民の保護」に関する安保理をはじめとする国連の取り組みにおいて、5つの主な潮流が現れてきた。

第1は、安保理が取り組むべき課題のなかで「文民の保護」の優先度が高まるとともに、国連全体に「保護の文化」が浸透してきたことである。安保理は2018年の議長声明等において、「文民の保護」は安保理が取り組むべき課題のうちの核心的な問題

の1つであると宣言している。平和活動（peace operations）における「文民の保護」の優先度の高まりは、すでに2006年の安保理決議1674に示されている。そして平和活動にとどまらず、安保理の決定に基づく制裁や、現地の状況を監視し報告するシステム、また責任者の追及という面においても、「文民の保護」が重要視されるようになってきた。こうした安保理の姿勢により、「保護の文化」は国連全体そして加盟諸国への広がりを見せてきた。

第2は、安保理の対応が、より明確かつ詳細で規範性の高いものになってきたことである。当初は、紛争当事者等が国際人道法等の下で文民の保護に関する一定の義務を負っていることを、一般的な形で指摘するにとどまっていたが、現在では、そうした義務の内容や義務の履行の程度につき、より明確性の高い指摘や評価を行うようになってきた。これは、現地における情報収集能力が向上し、現地と国連本部との間で情報と見解の交換が充実してきたこと等による成果である。もっとも、個別の任務に関する指示が明確かつ詳細になるということは、任務間における調整を難しいものとし、戦略的また戦術的な柔軟性を損なうことにつながりかねない。実際いくつかの平和活動にそうした問題が生じている。

第3は、「文民の保護」に関する規範を現地での保護活動において実現するための諸手段を、安保理が発展させてきたことである。平和活動に対しては、計画段階から撤退段階に至るまで、包括的なミッション全体の保護任務が与えられる。制裁の実施体制においては、国際人道法や国際人権法に関する明確で詳細な基準が設けられるようになった。現地の状況に関する監視と報告のメカニズムも強化され、現地と国連本部等の間で相互のフィードバックが生まれることにより、よりの確で実効的な保護活動が可能となっている。不処罰の問題に対処するため、安保理は、国際法廷や混合裁判所を創設し、また国際調査委員会の設立や案件の国際刑事裁判所への付託を行ってきた。もっとも、近年においては、安保理は各国の司法制度を支援することに、徐々に力点を移すようになってきている。

第4は、とくに過去10年において、安保理決議における文言が整備され、より一貫性のあるものになってきたことである。こうした一貫性は、とくに強力な保護任務をもつPKOが派遣されているケースにおいて顕著であり、行動基準と期待可能性を明確なものとするために重要な意味をもつ。しかしながら、事態の政治化が著しい場合においては、こうした一貫性を見出すことが難しくなるという現実もある。安保理の一貫性は、安保理における力学や事態の政治化の度合いによって大きく変わるものとなっている。

第5は、保護に関する課題の断片化が懸念されることである。安保理が「武力紛争下における文民の保護」に関わって最初の10年は、このテーマに関する全体論的

(holistic) な観点に立った諸決議を採択してきたが、その後の10年においては、より特定されたサブテーマに関する決議を採択するようになってきた。より特定されたサブテーマについて検討することは、よりきめ細かな対応を実現するために有益である反面、取り組むべき課題の断片化をもたらし、包括的で統合された保護の必要性という視点を曇らせることにつながりかねない。安保理は、今一度「文民の保護」が1つのテーマであることを再確認すべきである。

※

※

以上に示された分析は、過去20年における安保理での議論や安保理決議（テーマ別の決議と個別の事態に対応するための決議）、国連内外の諸文書等の検討に基づく労作である。

この特別政策文書は、安保理の動向を主な検討の対象としながらも、「保護の文化」が安保理の枠組みを超えて、国連全体および国連加盟諸国に浸透してきたことを明らかにしている。そして、安保理決議に求められる「明確性」と、事態への柔軟な対応に必要な「柔軟性」をいかに両立させるのかという課題の存在を提示し、また、きめ細かな対応を実現するために求められる「細分化」が、テーマの「断片化」をもたらすことがないように、と注意を喚起している。安保理の対応に求められる「一貫性」については、進展も見られるがまだ十分に実現されていないと評価している。こうした指摘は、必ずしも目新しいものではないかも知れないが、「文民の保護」への取り組みの現時点における到達点と課題を、説得力をとまなう形で明らかにした意義は大きい。

もっとも、「文民の保護」のために行使される武力につき、「平和維持」と「平和強制」を明確に区別すべきと考える本稿筆者<sup>2)</sup>にとっては、やや納得しかねる箇所もある。

例えば、同文書において、「保護する責任」が安保理決議1674で言及された旨が示されているが、この概念とPKOにおける「文民の保護」のための武力行使がどのような関係に立つのかについては分析されていない。武力行使が許可された諸事例についても、PKOの枠内にとどまるものと、「テロ掃討」を目的に掲げるサヘルG5合同軍の軍事活動<sup>3)</sup>等を区別する視点は乏しい。「文民の保護」概念がPKOの枠を超えて発展してきていることは確かであるし、「文民の保護」を1つの包括的概念と扱うべきだということも理解はできる。しかしながら、どのような原理に基づいて、どのような形態のどの程度の武力行使が認められるのかは、国際法の根幹に関わる問題であるということも忘れてはならない。

注

- 1) OCHA OCCASIONAL POLICY PAPER “Building a Culture of Protection: 20 Years of Security Council Engagement on the Protection of Civilians” May 2019
- 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
- 3) サヘルG5合同軍については、国連事務総長報告書（S/2021/442）等を参照。なお、サヘルG5とは、ブルキナファソ、チャド、マリ、モーリタニア、ニジェールの5ヶ国が参加する地域的協力の枠組みである。