

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 ——

榎 林 建 司

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 ——

楯 林 建 司

1. はじめに
2. 「文民の保護」と「保護する責任」
3. PKO における包括的な文民保護戦略
4. まとめ

1. はじめに

国連安全保障理事会（安保理）で、「武力紛争下における文民の保護」というテーマで審議が始められてから 15 年が経過した。本稿では、筆者がこれまでに概観した 2011 年夏までの審議以降、安保理において展開されてきた論議を整理し、その到達点と今後の課題を確認しておきたい。本テーマにつき 2011 年秋以降に出された安保理議事録、安保理議長声明および国連事務総長報告書は、次のとおりである。

*2011 年 11 月 09 日 S/PV. 6650 & S/PV. 6650 (Resumption 1)

*2012 年 05 月 22 日 S/2012/376

*2013 年 02 月 12 日 S/PV. 6917 & S/PV. 6917 (Resumption 1), S/PREST/2013/2

*2013 年 07 月 17 日 S/PV. 7003 & S/PV. 7003 (Resumption 1)

*2013 年 08 月 19 日 S/PV. 7019

*2013 年 11 月 22 日 S/2013/689

*2014 年 02 月 12 日 S/PV. 7109, S/PRST/2014/3

上述のような整理作業を行うに当たっての基本的な関心は、以前の拙稿¹⁾に示した

ものと同様である。つまり、第1に、憲章第7章下での武力行使がどの程度のもものと想定されているか、第2に、武力行使権限によって裏打ちされた任務をいかに実効的に達成するのか、ということである。

もっとも、本稿においては、関心の対象をもう少し絞り込みたい。第1点については、2011年のコートジボワールやリビアの事例²⁾をうけ、文民の保護 (protection of civilians) と保護する責任 (responsibility to protect) という2つの概念が、どのように整理されようとしているのかという点に着目する。第2点については、文民の保護を任務とするPKOにおいて包括的な文民保護戦略に関する論議のなかで、武力行使の位置づけに何らかの変化が見られるかという点に着目する。

2013年11月の国連事務総長報告書では、「文民保護に関する現在の状況に、楽観の余地はほとんどない」と述べられている³⁾。こうした状況を多少なりとも改善するため、安保理でどのような論議がなされ、国連事務局やPKOの現場では、どのような努力がなされてきているのであろうか。

2. 「文民の保護」と「保護する責任」

2011年11月の安保理会合においては、リビアに対するNATO等の軍事行動につき、各国の主張が激しく対立した。その対立は、NATO等の軍事行動が、安保理決議1973(2011)によって与えられた任務と権限を越えたものであったか否かをめぐるものであったのと同時に、「文民の保護」や「保護する責任」という概念に対する各国の理解につき、不明確な点や不一致があることを示すものだった。

介入の正当性を訴える国には、「文民の保護」に言及する国、「保護する責任」に言及する国、「文民を保護する責任 (responsibility to protect civilians)」に言及する国があり⁴⁾、少なくとも用語法は統一されていない。また、「文民の保護は、保護する責任と分けて考えることはできない」と、両者の関連性を強調する国もあった⁵⁾。

これに対し介入を非難する国のなかでは、例えばインドは、文民の保護という名目で体制変更をもたらすことを批判しつつ、文民の保護という概念を明確にすべきと主張している。また、ベネズエラは、保護する責任のイデオロギー性を正面から批判し、ブラジルは、「保護する際の責任 (responsibility while protecting)」という文書を提出している⁶⁾。

このような状況をふまえ、国連事務総長は、2012年5月の報告書において、2011年のリビアに対するNATO等の軍事行動につき、文民の保護という目的を越えたものであるという懸念を有する国があること、文民の保護というアジェンダへ意図しない悪影響を与えていることを指摘したうえで、文民の保護と保護する責任という2つの概念が混同されていると述べ、両者を区別するよう主張した⁷⁾

事務総長によれば、両者の概念の根本的な相違は、次の2点にある。第1に、文民の保護は、国際人道法、国際人権法、国際難民法に根拠をもつ法的概念であるのに対し、保護する責任は、2005年の世界サミット成果文書に表れた政治的概念であること。第2に、前者は武力紛争状況下における国際人道法や国際人権法の違反に関するものであるのに対し、後者は、武力紛争状況にあるか否かにかかわらず、戦争犯罪、人道に対する罪、ジェノサイド、民族浄化を対象とするものであること。

事務総長の指摘のうち、第2点については、そのように概念の整理を試みたとしても、武力紛争時における国際人道法違反（戦争犯罪）という重複部分は残る。この重複部分をどのように扱うかについては、下に述べるような区別で対応することが考えられる。

第1点からは、まず、文民の保護という法的概念につき審議をする際に、保護する責任という政治的概念を持ち出すのなら、議論に混乱が生じないように十分に慎重に配慮すべきだということが導かれる。また、文民の保護という法的概念に基づいて、国際人道法等の履行確保をめざす場合には、その手段がどのような法的性格を有しているかにつき、明確に意識し、必要に応じて区別することが求められる。

とくに武力行使という観点から言えば、武力行使のレベルをPKOの文脈に限定して議論する場合と、それを超える軍事的強制措置を含めて議論する場合の区別が重要となる。たとえ憲章第7章下で武力行使権限を与えられているものであっても、PKOは、受入国政府の同意や紛争当事者の協力を前提に派遣され活動するものであり、最小限の武力行使や公平性といった原則が適用される。

このような区別の意識が表れた事例として、国連コンゴ安定化ミッション（MONUSCO）に関する安保理決議2098（2013）が挙げられる。安保理は、同決議の第9項において、複数の武装集団を無力化するための攻撃作戦を実施するため、MONUSCOのなかに介入旅団（Intervention Brigade）を創設することを許可したが、それはあくまで「例外であり先例を構成するものでなく、PKOの諸原則を害するも

のではない」と性格付けられていた⁹⁾。言い換えれば、安保理は、こうした軍事行動が、PKOとしての武力行使を超えるものであることを認め、介入旅団の軍事行動が、MONUSCOのPKOとして性格を変えるものではない旨を表明し、紛争当事者や諸国の懸念を払拭しようとしたのである。介入旅団をMONUSCOの一部として設立したことの是非に関する評価はさておき、介入旅団の活動とMONUSCO一般の活動の法的性格を区別したことは、PKOとしてのMONUSCOに対する信頼性維持という観点から、肯定的に評価されよう⁹⁾。

ふりかえって、2011年の国連コートジボワール活動（UNOCI）とフランス軍の共同作戦により、紛争当事者の一派が軍事的に排除される結果となったケースにおいては、PKOとしての武力行使とそれを超える武力行使につき、安保理決議においてそのような区別が示されることはなかった¹⁰⁾。もし、バグボ元大統領派に対するUNOCIの軍事行動を、文民の保護という法的概念に基づいて正当化しようとするなら、こうした区別を明らかにする必要がある。

もっとも、上述のような区別の意識が、このテーマにおける安保理の審議において、諸国に広く共有されてきたとまでは言えない。2013年2月に発表された安保理議長声明2013/2では、「2005年の成果文書に盛り込まれた保護する責任を再確認する」という旨が述べられるにとどまっている。2014年2月の安保理の審議では、国連事務次長（PKO担当）が、「国連平和維持活動と保護する責任の第3の柱の下での強制的介入とを、混同してはならない」と明言した¹¹⁾が、同会合で発表された議長声明には、こうした点に関する言及はない。

3. PKOにおける包括的な文民保護戦略

PKOに憲章第7章下で文民保護任務を与えることは、文民の保護を実現するため、安保理がとりうる重要な手段であることは言うまでもない。そして、任務の効果的な実現のため、すでに安保理決議1894（2009）において、文民保護任務を有するPKOがミッション全体としての文民保護戦略を策定することが提言されていた。その提言は、順次、実現されてきており、そうした戦略を策定することは、もはや常識の範囲に属する。

この点に関する安保理の審議は、決議1894の到達点を、具体的に進展させるもの

ではない。しかし、「PKO 要員 (peacekeepers) により、全ての文民の保護を保証できるわけではない」、「文民を保護するためとは言え、武力行使の機会が増えることは、紛争平和的解決のプロセスに対し、悪影響を与えることが懸念される」など、武力を用いてなしうることの限界の指摘や、武力行使の負の側面を挙げる見解¹²⁾が有力になってきたことは、注目に値する。

国連平和維持活動局と国連フィールド支援局が2012年に発行した『文民の保護～国連平和維持ミッションにおける調整メカニズム～』の冒頭では、「国連平和維持活動において、文民の保護は、兵士のみの責任ではない。身体的危険から文民を保護することが、主として軍事部門の役割だと考えるのは、今や時代遅れだ」と述べられている¹³⁾。安保理での審議を見ると、こうした認識が、加盟国の間でも共有されつつあることがわかる。言い換えれば、「差し迫った身体的危機から文民を保護するため、いかに武力行使をするか」ということより、「そうした武力行使の必要性を、いかに生じさせないか」ということに、議論の重点が移ってきたのである。

このような認識の変化により、PKOの文民保護戦略の策定と実施においては、いかに受入国政府や紛争当事者と協力し、それらを支援し、文民の保護に関するそれらの意思と能力を高めるかに、より大きな関心が向けられるようになってきた。

もっとも、文民の保護と政府に対する支援とを両立させることが容易でない場合もありうる。たとえば政府軍が、文民に対する非人道的行為を行っている場合である。この点につき、安保理は、国連コンゴミッション(MONUC)に関し、決議1906(2009)において、MONUCがコンゴ政府軍の軍事活動を支援する際には、政府軍が国際人道法に則り文民保護のための適切な措置を講じることを条件とする¹⁴⁾という方針を打ち出していた。

このようなMONUCの経験を一般化する形で、2011年7月、国連事務総長は、国連が各国の治安部隊(security forces)を支援する際には、「人権に関する相当の注意政策」を採用することとした¹⁵⁾。この政策は、政府軍等が国際人道法等に対する重大な違反をするという現実の危険性があると信ずるに足る実質的な根拠がある場合には、そうした軍に対する支援を行わないというものである。

この政策に対し、安保理での審議において、国連人権高等弁務官や国連事務次長(PKO担当)のみならず、数ヶ国が高い評価を示した¹⁶⁾。安保理議長声明の本文で、この政策に言及されることはなかったが、議長声明2014/3の附属文書「覚書～武力

紛争下における文民の保護に関する問題の検討のために～」では、事務総長が提出する国別報告書に、この政策の履行状況を含めることが要請されている。また、覚書の「補遺：合意された文言の例」には、「人権に関する相当の注意政策」の履行に関する項目が設けられ、この点に関しそれまでに採択された安保理決議の文言が掲載されている。

4. ま と め

文民の保護と保護する責任の区別について、安保理の審議において共通理解が成立したとは言えない。しかし、具体的な PKO に関する決議や、事務局スタッフの発言には、PKO レベルでの武力行使とそれを超える武力行使を区別する必要性の認識が表れている。包括的な文民保護戦略に関し、受入国政府や紛争当事者との協力促進ということが重視される傾向は、このような区別の必要性を再確認させるものである。「人権に関する相当の注意政策」は、具体的事例で採用された措置を、事務総長が一般化しようとしたものである。これは、安保理議長声明の附属文書に取り入れられた。

2009 年以来、「武力紛争下における文民の保護」というテーマの下での安保理決議は、まだ採択されていない。新たな決議で、上述の諸点がどのように扱われるか注目したい。

注

- 1) Takeshi Narabayashi 'Protection of Civilians in Armed Conflict : Interaction between thematic debate in the Security Council and activities in the field' "Ehime Law Journal" Vol. 39 No. 1 = 2, 2012, pp. 45-51
- 2) 両事例の評価をめぐる安保理における各国の対立については、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 24 年度外務省国際問題調査研究・提言事業）平成 25 年 3 月，147-159 ページ。
- 3) S/2013/689 para. 8
- 4) 「文民の保護」：アメリカ [S/PV. 6650 p. 20]，「保護する責任」：ドイツ [ibid., p. 28]，「文民を保護する責任」：フランス [ibid., p. 19] など
- 5) ノルウェー [S/PV. 6650 (Resumption 1) p. 13]
- 6) インド [S/PV. 6650 p. 18]，ベネズエラ [S/PV. 6650 (Resumption 1) p. 26]，ブラジル [A/

- 66/551-S/2011/701]
- 7) S/2012/376 para. 21
 - 8) S/RES/2098(2013) para. 9
 - 9) なお、ボスニアの国連保護軍のなかに緊急反応軍 (Rapid Reaction Force) を設立した決議 998 (1995) では、このような明確な区別が示されることはなかった。この事例については、拙稿「国際連合による人道的介入—文民のための『保護地域』の設置をめぐる—」(山手治之・香西茂編集代表『現代国際法における人権と平和の保障』東信堂, 2003年所収) 275-281 ページ。
 - 10) S/RES/1975(2011)
 - 11) S/PV. 7109 p. 7
 - 12) グアテマラ [P.V. 6917 p. 21], ブラジル [S/PV. 6917 p. 28] など
 - 13) DPKO/DFS “PROTECTION OF CIVILIANS: Coordination Mechanisms in UN Peacekeeping Missions” 2012, p. 1
 - 14) S/RES/1906(2009) para. 22
 - 15) S/2012/376 para. 27
 - 16) 国連人権高等弁務官 [S/PV. 7109 p. 2], 国連事務次長 (PKO 担当) [ibid., p. 7], アルゼンチン [ibid., p. 19], フランス [ibid., p. 24], スウェーデン [ibid., p. 32] など