

# 国連平和維持活動 (PKO) 文民要員の任務に関する一考察 —南スーダンにおける文民の保護サイトの展開と教訓—

藤 井 広 重

## はじめに

日本ではつい先日まで、国連平和維持活動 (PKO) への関心が高まっていたようにも思われたが、昨今ニュースでも国会でもあまり取り上げられることはない。国連 PKO が盛んに議論された当時は、国際的に見れば、2015 年 6 月にラモス・ホルタ (José Ramos-Horta) を座長に設置された国連平和活動ハイレベル・パネル (High-level Independent Panel on Peace Operations: HIPPO) が、2000 年のブラヒミ報告書以来 15 年ぶりに国連の平和活動についての包括的な報告書を公表し、日本国内に目を向ければ、安全保障関連法が 2016 年 3 月 29 日に施行された。日本の安全保障をめぐる国会での議論が様々な形で報道される中、自衛隊が当時派遣されていた南スーダンでの国連 PKO とその任務をめぐる一般の国民も、この世界で一番新しいと言われる国の存在と国連 PKO の実態を垣間見ることになった。そして、改正された国際平和協力法のもと、国連 PKO への関与の在り方が拡充されることとなり、賛否両論が巻き起こった。このような国連 PKO をめぐる新たな動きの中で、特に日本で注目されてきたのは、国連 PKO に参加する自衛隊によって実施されるかもしれない、いわゆる安全確保業務や駆け付け警護についてであった (国際平和協力法第 3 条 5 号ト・ラ)。これら任務の付与にあたって、武器使用権限が見直されたこともあり、国連 PKO の軍事的側面が議論の中心となった。

もちろん、軍事部門を有する国連 PKO の軍事的側面は、自衛隊を派遣していた日本にとって重要な検討課題である。だが、今回改正された国際平和協力法では、第 3 条 5 号リ、又およびルにおいて、警察行政事務に加え、矯正行政事務及び行政事務に関する助言、指導や監視が盛り込まれている点も忘れてはならない。国際平和協力活動の俎上にこれまで載せられてきたのは主として自衛官や警察官

の派遣であったが、今回の改正により、矯正官や行政官の派遣も、法律上は可能となった。これは、現在の国連 PKO の性格を考えれば決して小さくはない改正点ではないだろうか。過去に主流であった軍事要員を中心に構成される伝統型の国連 PKO とは異なり、現在世界中に展開している国連 PKO の約半数は、これまでの教訓を踏まえた多機能型の PKO として、軍事要員とともに多くの文民要員も紛争後の平和構築に取り組んでいる<sup>1</sup>。つまり、今回の国際平和協力法改正は、日本が国連 PKO の枠組みを通じた平和への貢献を検討する際、軍事要員だけではなく、これまでより幅広い選択肢として文民要員の派遣も取り得るようになったことを意味しているのである。そのため、国連 PKO に勤務する文民要員が戦略レベルから求められている役割や戦術レベルで直面している現実の課題を考察しておくことが、今後、日本からの国連 PKO を議論する上で欠かせない視座となる。

これらの問題関心を踏まえ、本稿は、日本が 2011 年より自衛隊を派遣していた南スーダンでの PKO (国連平和維持活動南スーダン共和国ミッション: UNMISS) を対象に、UNMISS のマンデートが現地の情勢に合わせ変更を余儀なくされた影響が戦術レベルで顕著に現れていた 2016 年 12 月 (安保理決議第 2327 号採択<sup>2</sup>) までを射程とし、考察を試みる<sup>3</sup>。また、本稿では、国際平和協力法の改正によって文民派遣の対象となりうる上記の分野を中心に考察を進める。第一節では、UNMISS 文民部門が大きな影響を受けることとなった南スーダン 2013 年 12 月危機の背景とこれによって UNMISS マンデートが如何に変更され、現場での活動に如何なる影響を与えたのかを整理する。第二節では、2013 年 12 月危機への対応として、UNMISS が中心となり取り組んでいる文民の保護サイト (Protection of Civilians: POC サイト) の概要

とこれによって発生した新たな課題について明らかにする。そして、第三節では、先に提示された課題に対する UNMISS の取り組みと限界について、文民要員が現場で求められていた役割を通して考察する。以上、本稿の試みは、UNMISS による文民の保護に関する事例分析を足掛かりに、国連 PKO の文民要員が現場で求められる「柔軟性」を提示し、今後の国際平和協力に対する日本からの関与についての多角的な議論に貢献することを目的としている<sup>4</sup>。

## I 2013年12月危機とUNMISSマנדートの変遷

### 1 南スーダン2013年12月危機の概要

南スーダンは、2011年1月に独立の賛否を問う国民投票を実施し、98.83%の支持を得て、同年7月にスーダンから独立した世界で一番新しい国である。南スーダンでは、独立の立役者であったスーダン人民解放運動/軍 (Sudan People's Liberation Movement/Army: SPLM/A) による事実上の一党独裁体制が敷かれており、2015年には大統領選挙が予定されていた。しかし、党内抗争が激しくなった結果、2013年7月にデインカ族のキール (Salva Kiir) 大統領が、既に次期大統領選への出馬を表明していたヌエル族のマチャール (Riek Machar) 副大統領 (当時) を含む全ての閣僚を大統領命令で解任した。解任された閣僚たちは不満を募らせたため、2013年12月に SPLM 全国解放会議 (National Liberation Council) が開催されるが、ここで両者の不一致が決定的となった。同月に政府軍と、マチャールを中心とした主にヌエル族で構成される反政府組織 (SPLM/A-IO) との間で衝突が勃発し、瞬く間にこの衝突はデインカ族とヌエル族との民族紛争の様相を呈し全国へと拡大していった (2013年12月危機)。

この民族に基づく暴力の拡大は、100%に近かった独立への民意が、南スーダン人としての集合的アイデンティティを示していたわけではなかったことを意味した<sup>5</sup>。歴史的に見て、植民地時代の南部スーダンはハルツームを中心とした北部からの搾取の対象であった。これは、1956年のスーダン独立以降も続き、北部はアラブ・イスラム圏であることに對し、南部ではキリスト教や土着の信仰を中心に、北部とは異なる文化圏を形成し、両者の対立は深まっていた。1972年にはアディス・アベバ和平合意

が南北間で締結され、南部には自治権が付与された地方政府が誕生したが、1983年にスーダン全土でのシャリア法導入を契機にジョン・ガラン (John Garang) 率いる SPLM/A が北部への武力闘争を再開した。以降、2005年の南北包括和平合意 (CPA) によって SPLM による南部自治政府が認められるまでの22年間、南部スーダンは北部との抗争を継続していた。ここで南部スーダンの独立運動を支えていたのは、ハルツームを中心とするスーダンからの干渉に対する反発であり、この時の SPLM/A は確かに独立の立役者でもあった。

しかし、このような争いの歴史を背景に、南部スーダンでは、アイデンティティ・ポリティクスが動員の手段として利用され、民族に基づく民兵が形成されてきた<sup>6</sup>。そして、これが結果として民族間の分断へとつながり、スーダンからの独立を達成した南スーダンでは、南スーダン人としてのアイデンティティよりも、血統や部族へのアイデンティティをより強く感じている市民が多く存在する<sup>7</sup>。更に、この民族間の分断に拍車をかけたのが、SPLA の兵士による南部スーダン人への大規模な人権侵害であり、また、デインカ族が中心の SPLM 政権に対する他民族からの不満であった<sup>8</sup>。このため、独立後の南スーダンでは、民族間の亀裂が表面化し始め、政治的対立であったはずの2013年12月危機は、瞬く間に暴力を伴う民族紛争として市民の間に拡大したのである。そして、この結果、多くの市民が民族に基づき殺害された。

### 2 安保理決議第1996号から第2155号へ

2005年 CPA の成立を受け、国連安保理は決議第1590号を採択し、CPA の履行支援を目的として国連スーダン共和国ミッション (UNMIS) の展開を決定した。以降、UNMIS は、2011年の南スーダン独立までの間、活動を継続し、2011年7月以降は、国連安保理決議第1996号によって UNMIS の機能を UNMISS へ移管することが決定された。また、南北スーダンの帰属問題を抱える産油地域でもあるアビエには、安保理決議第1990号によって、国連アビエ暫定治安部隊 (United Nations Interim Security Force for Abyei) が新たに展開されることになった。当初 UNMISS は、7,000名の軍事要員と900名の警察要員に加え、人権調査の専門家を

含む文民部門によって構成され、国連安保理決議第 1996 号は、UNMISS に、平和と安全の定着及び南スーダンの発展を支援するといった国造りを主たる目的としたマンデートを付与した。

国造りに関する代表的な取り組みとして、UNMISS は、南スーダン政府の治安確保能力の開発、法の支配の確立、治安部門・司法部門の強化のための支援に取り組んでいた<sup>9</sup>。UNMISS には法の支配・治安機構支援室が設置され、同室内には矯正助言部、司法助言部、軍事司法助言部及び治安部門改革部が設けられた（図 1）。中でも注目を集めたのが、矯正助言部が実施したコロケーション（Co-Location）のプログラムである。筆者が 2014 年 12 月にジュバでインタビューを行ったうちの一人アブドゥラティフ・アルシャド（Abdullatif Arshad）氏は、UNMISS のシニア矯正官であったが、同時に南スーダン国営刑務所サービスと内務省の矯正担当チーフ・アドバイザーの任も兼ねていた。このコロケーションのプログラムにより、アルシャド氏を通じて UNMISS 法の支配・治安機構支援室と南スーダン政府とのコミュニケーションは促進され、また、同氏が政府内での意思決定プロセスに参加することで、UNMISS 法の支配・治安機構支援室による支援プログラムが、南スーダン政府内でのトップダ

ウンによって進められることも可能となり、より迅速に矯正分野の政策が同国内で実施に移されるなどの成果を挙げていた<sup>10</sup>。この時の矯正助言部は、安全で人道的な矯正施設の環境を助言や技術的支援を通して確立することで南スーダン政府を支援していた<sup>11</sup>。つまり、展開直後の UNMISS は、政府との良好な関係を維持しながら、南スーダンの発展に向けて政府を支援し、また、ともに取り組むことが求められていたのである。

しかし、2013 年 12 月危機によって、多くの市民が反政府側のみならず政府側による暴力の犠牲にもなり、UNMISS は方針の転換を迫られることになる。国連安保理は、2013 年 12 月危機発生直後に、国連安保理決議第 2132 号を採択し、軍事要員数を活動当初の 7,000 名から 12,500 名へと増員することを決定した。そして、これに続く派遣期間更新時の 2014 年 5 月に国連安保理は、決議第 2155 号を採択し、文民の保護を中心に、政府間開発機構（IGAD）の監視検証メカニズム（MVM）を支援することがマンデートに追加された一方、国造りに係るマンデートを削除した。同決議の採択は、これまでの国造りを主たる任務としていた UNMISS から、文民を保護することを主たる任務とする UNMISS への転換点となった。

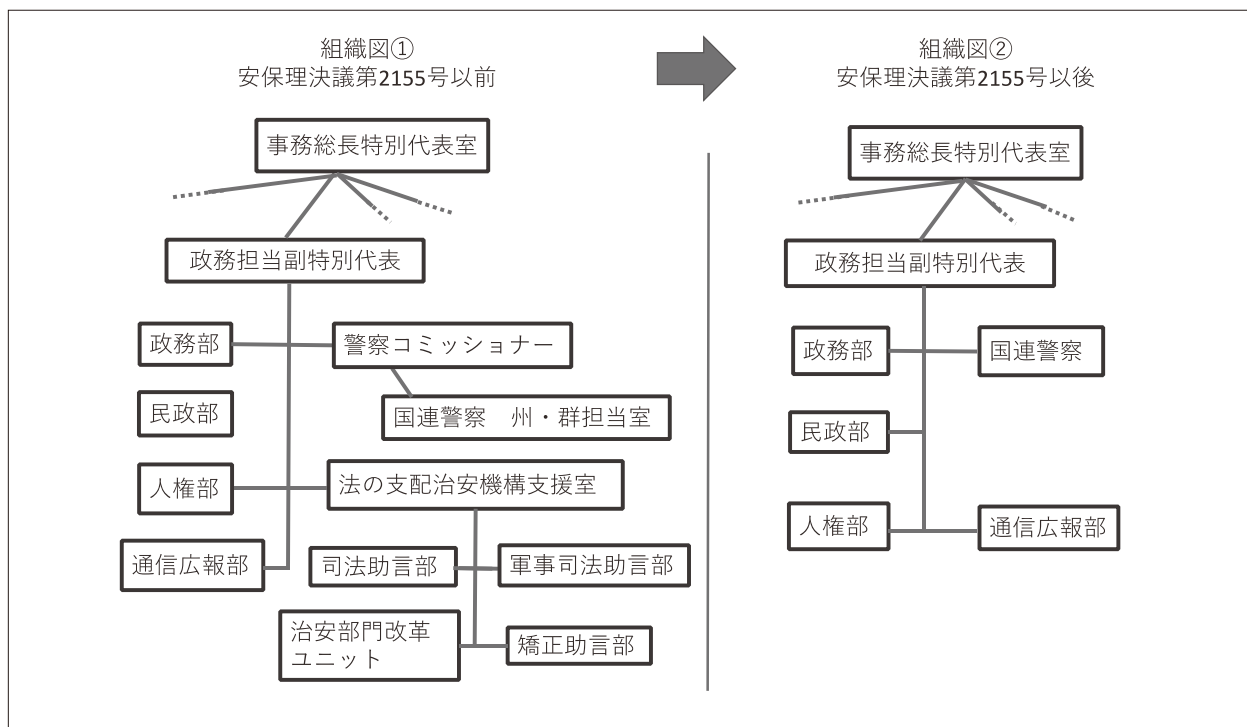


図 1. 安保理決議第 2155 号前後における UNMISS 組織図の一部

出典：UN Doc. A/67/716, 30 January 2013 および UN Doc. A/69/550, 24 October 2014 より筆者作成

安保理決議第 2155 号において、UNMISS は、軍事要員上限 12,500 名と武装警察 (Formed Police Unit) を含む警察要員上限 1,323 名から構成されることになった。さらに同決議で決められたマンデートに従って焦点を絞った活動の簡素化および特定のミッション業務の中止が決定され、これに伴い文民要員が削減されることとなった<sup>12</sup>。これまでの活動との違いがとりわけ顕著に現れたのは、法の支配や治安部門・司法部門の強化に関する取り組みであり、これらは中断され、法の支配・治安機構支援室は閉鎖されることとなった (図 1)。南スーダン政府を支援してきた以前の UNMISS とは異なり、2013 年 12 月危機以降は、政府及び反政府勢力による暴力から文民を保護し、両者の活動を監視することへと、UNMISS の求められる役割と現場での活動が大きく変化したのである。

## II UNMISS と POC サイトの展開

先述したように、UNMISS には文民の保護マンデートが付与されている。特に安保理決議第 2155 号以降、文民の保護を中心とした活動が戦略レベルからは求められ、戦術レベルでも 2013 年 12 月の危機発生直後から国連 PKO 初の取り組みである POC サイトと呼ばれる主として国内避難民 (IDP) を対象とした保護措置に取り組んでいる。この取り組みは、多くの避難民の生命を守ったと評価される一方、これまでの国連 PKO では見られなかった新たな課題も指摘されている。この新たな課題への対応にあたって一部文民要員の任務の性質が 2013 年 12 月危機前に予定されていたものとは異なってきており、次節でこの点を考察するため、本節ではまずこの POC サイトの概要と課題について明らかにする。

### 1 概要

文民の保護マンデートは、1999 年からシエラレオネで展開した国連 PKO (国連シエラレオネ・ミッション: UNAMSIL) に初めて付与された<sup>13</sup>。そして、これ以降、国連 PKO による文民の保護の取り組みは、主要な任務の一つとなっている<sup>14</sup>。当初は、文民の保護を国連 PKO のマンデートに加えることについて、PKO が平和執行の性格を帯びるのではないかとの慎重論も根強かった。しかし、ルワンダ

やボスニアでの大量虐殺を国連 PKO は防ぐことができず、国連 PKO はその存在意義までもが問われる事態となっていた。これらの教訓を踏まえ、国連は PKO の実効性を向上させるため、ブラヒミレポートの公表と中立性から公平性へと原則の読み替えを試みた。また、国連事務総長は、1999 年から武力紛争下における文民の保護についての報告書<sup>15</sup>の作成に着手し、身体的な脅威から文民を保護するべく、国連 PKO を国連憲章第 7 章下で「あらゆる手段」を講じることが承認された活動へと、その性質を変容させてきた。

南スーダンで発生した 2013 年 12 月危機では、多くの市民が、ルワンダやボスニアで見られたような民族に基づく大規模な暴力に直面した。アフリカ連合南スーダン事実調査委員会による報告書は、政府側および反政府側の両者がこの時の大規模な人権侵害に関与したことを指摘している<sup>16</sup>。この両者からの暴力に晒された大量の避難民が UNMISS 敷地内での保護を求めた。UNMISS はこれを、通常、軍が関与しない IDP キャンプとは区別するために POC サイトと名付け、多数の避難民を敷地内へ受け入れ、保護することを判断した<sup>17</sup>。

これまでに展開してきた国連 PKO は、小規模の避難民を敷地内で数時間及び数日単位で保護したことは過去にもあった<sup>18</sup>。2013 年 12 月危機発生以前の UNMISS でも、2012 年から 2013 年の間で数回にわたりジョングレイの UNMISS 敷地内にて短期間、避難民を保護し、2012 年 12 月 19 日から 21 日にかけては、ワウの UNMISS 敷地内で 5,000 名余りの避難民が保護されたことがあった<sup>19</sup>。そこで UNMISS は、これらの出来事を受け、2013 年 4 月に UNMISS 敷地での保護を求める文民に関するガイドライン (UNMISS Guidelines on Civilians Seeking Protection at UNMISS Bases) を作成する。だが、ここで予定された UNMISS 敷地内での保護も、あくまでも最終的な手段かつ一時的な保護措置であった。そのため、2013 年 12 月危機を受けて南スーダン各地で実施された UNMISS による同敷地内での避難民保護の対応は、長期に渡ることを想定しておらず、あくまでも、POC サイトを設置することによる文民への保護の提供は、同ガイドラインで示されていたように一時的な緊急の措置が意図されていた。

上述した過程が示すように、POC サイトは、これまでルワンダ、ボスニアもしくはイラクで見られたような安全地帯（Safe Havens）と呼ばれた、事前に計画され、土地が指定されていた保護措置とは異なる過程を経て設置に至っている<sup>20</sup>。もちろん、これまで設置されたことのある安全地帯が全て肯定的な結果を生み出してきたわけではないが、当初は全く予定されていなかった POC サイトでは、そもそも避難民の滞在できる最低限の環境さえ整えられていたわけではなかった。そこで、避難民のための人道支援が必要とされたが、軍事ミッションである国連 PKO の敷地内での人道支援活動には、援助団体があらゆる当事者に対し必要な人道支援を届けるための原則として掲げている中立性や独立性に抵触するのではないかといった懸念が抱かれた<sup>21</sup>。このため、UNMISS は、POC サイト設置直後において、任務として本来想定されていなかった避難民への水や食料の配布および医療行為を行うなどの人道支援に従事することが求められることとなった<sup>22</sup>。

また、長期化し収容過多となった POC サイトの現状を受け、UNMISS は、POC サイトに滞在できる避難民をあくまでも身体的暴力の脅威下にある者たちへと限定する必要に迫られた<sup>23</sup>。例えば当初は、エチオピアやソマリアといった近隣諸国から南スーダンへ逃れてきた難民も POC サイトで受け入れ、2015 年 8 月の時点で約 500 名の南スーダン国外からの難民がジュバの POC サイトに滞在していた。しかし、UNMISS はこれ以上南スーダン国外からの難民を POC サイトで受け入れることはせず、POC サイトではない避難民キャンプを始めとする他の場所へ自主的に移ることを支援するための移転プログラム（Relocation Program）を実施するなど、

難民だけではなく国内避難民に対しても POC サイトからの自発的な帰還や IDP キャンプへの移転を促している<sup>24</sup>。

## 2 POC サイト内における避難民の推移

2015 年 8 月には、IGAD にアフリカ連合、国連、ヨーロッパ連合、中国、米国、イギリス及びノルウェーが加わった IGAD-Plus の働きかけによって全 8 章から構成される「南スーダンにおける衝突の解決に関する合意文書（Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan: ARCSS）」が、南スーダン政府と反政府組織との間で成立し、国民統一暫定政府が設置されることとなった。この翌月 3 日の時点で POC サイトにおける避難民の数は、189,610 名<sup>25</sup>にまで膨れ上がっていたが、2014 年 2 月に南スーダン国内各地 9 箇所を設置されていた POC サイトは、この時までに 6 箇所に集約された。例えば、以前はジュバのトンピン地区に設置されていた POC サイトは、雨季による衛生環境の悪化や人道基準に定められている最低限の 1 人あたりの空間の 10 分の 1 以下しか確保できていないといった理由から、2014 年 4 月に閉鎖が告知され、避難民は他の比較的スペースのある POC サイトもしくは IDP キャンプに移ることになった<sup>26</sup>。だが、ARCSS 成立以降も、POC サイトで生活する避難民の数は依然として多く、2016 年 1 月 4 日の時点で、ARCSS 締結直後よりも多い 193,789 名が滞在していた（表 1）。

この状況が一時好転したのが、2016 年 4 月にマチャールがジュバに戻り、ARCSS に則り第一副大統領に就任したことで、政治的和解が進められようとした後であった。POC サイト内の避難民の数は

表 1. 約半年毎の POC サイトにおける避難民の推移

	2014年 1月7日	2014年 7月2日	2014年 12月31日	2015年 7月6日	2016年 1月4日	2016年 7月4日	2016年 12月8日
中央エクアトリア州（ジュバ）	29,464	31,840	33,079	28,663	27,950	27,959	38,874
ジョングレイ州	9,008	4,123	2,694	2,289	2,289	2,004	2,004
レイク州	83	29	—	—	—	—	—
上ナイル州	10,704	19,923	22,355	31,075	48,491	33,419	33,752
ユニティ州	9,200	40,521	43,718	91,640	114,825	93,817	120,333
西バハル・アル・ガザール州	—	559	450	202	234	12,219	29,049
総数	58,459	96,995	102,296	153,769	193,789	169,418	224,012

出典：UNMISS Update, 12 December 2016 までの情報を基に筆者作成。

減少し、2015年7月4日の時点で169,418名となった。しかし、2016年7月8日、ジュバにおいて両者の衝突が再び発生した。ジュバに帰還したばかりのマチャールは、ジュバから離れ、国外へ逃亡したことで、両者の和解の兆しは再び遠のいた。その後、UNMISSはこれまで以上の避難民をPOCサイトで保護する必要性に迫られている。2016年12月12日の時点で224,012名にまで達し、POCサイトを設置するきっかけとなった2013年12月危機直後よりもはるかに多くの避難民が現在もPOCサイトに滞在している。

### 3 新たな課題をめぐるUNMISSのジレンマ

POCサイトを巡っては、混雑した居住地、衛生環境や治安悪化の問題を始め、負傷した反政府側の元兵士が、POCサイトに滞在し治療を終えた後に、再び戦闘に参加しているのではないかと、南スーダン政府によるUNMISSへの不信感へとつながっている。また本稿で、とりわけ深刻な課題として考察したいのが、POCサイト内で発生した犯罪への対処である。POCサイト内では、2013年12月から2015年9月までの間、軽犯罪や重犯罪を含み2,900件を超える事件がUNMISSには記録されている<sup>27</sup>。これら犯罪に関与したと疑われる者たちをUNMISSは如何に扱うべきか、手探りの状態が続いている。

まず国家主権の観点から、司法権は国家によって行使されるべきものである。UNMISSと南スーダン政府との間には地位協定(SOFA)が締結されており、UNMISS敷地内へ入るには同政府であってもUNMISSからの許可が必要とされるものの、同敷地内での私人間の犯罪には通常南スーダンの法律が適用される。このため、POCサイト内であろうと、南スーダン人による犯罪には南スーダンの司法行政が対処するのが原則である。しかし、ここで問題なのは、南スーダン政府側の兵士によって暴力を受け、POCサイトに避難している者たちも大勢いるという点である。つまり、POCサイト内で、犯罪に関与した被疑者をUNMISSが確保したのであれば、この被疑者に身体的な脅威を与えている南スーダン政府の司法機関に引き渡して良いのであろうか。この点、国際法では、たとえ本国で犯罪に関与した疑いがある者を第三国が確保したとしても、

当該人を迫害する恐れのある国へは送還してはならないといったノン・ルフールマンの原則が強行規範として確立している。当然ながら、本件は国境を越えた事例ではないものの、同様の図式が見られ、UNMISSがPOCサイト内で犯罪に関与した者を、迫害のおそれがある南スーダン政府に引き渡せば、国際法上の違反行為に抵触する可能性がある。

仮にUNMISSが展開地の司法行政を代替できるようなマンデートを有しているのであれば、POCサイト内で犯罪に関与した者に対し、南スーダン政府に代わって法を執行することも可能である。例えば、東ティモール(UNTAET)やコソボ(UNMIK)で展開した国連PKOは、暫定行政を担うマンデートも付与されていたため、国内の検察官や判事の他に国際的な検察官や判事が、両国内で起こった刑事事件を処理したこともある。また、中央アフリカで展開中のMINUSCAについては、緊急で一時的な措置(urgent temporary measures)として、通常の国連PKOにはない広範な司法権を行使する権限が与えられている。仮にこのようなマンデートがUNMISSに付与されていれば、POCサイト内での犯罪の発生に対しUNMISS内で司法手続きを進めることが選択肢の一つとなろう。しかし、南スーダン政府は国家主権の侵害であるとし、UNMISSの権限拡大に対し非常に強い警戒感を有している。PKOの派遣三原則のうち、特に同意原則の観点から上記のようなマンデートが安保理で採択されることは難しいと思われる。

したがって、現行のマンデートの範囲で現場は対処しなければならない。POCサイト内での犯罪発生に対し、増員された国連警察によるパトロールの強化などの予防措置が取られたものの、これだけで十分に防ぎきれものではなく、犯罪発生時には被疑者を確保する必要にも迫られた。だが、先に指摘したように被疑者を迫害の恐れのある南スーダン政府にそのまま引き渡すわけにもいかない。そこでUNMISSは、南スーダン政府との間で、被疑者に対し国際人権基準に則った司法手続きを取ることを約束した覚書(MOU)を締結してから、同国司法機関へ引き渡すことにした。そして、MOU締結までの間、UNMISSはPOCサイト内に矯正施設を設置し、ここに被疑者を収容している。

しかし、ここでも新たな問題が発生する。南スー

ダンでは、法の支配ならびに司法行政が脆弱で<sup>28</sup>、国内の矯正施設も既に収容過多と言われており、南スーダン政府は UNMISS から引き渡される被疑者を受け入れることに対して前向きではない。更に、国連が求める人権基準には死刑を行わないことが盛り込まれているが、南スーダンは死刑制度を維持しており、同国政府との MOU の締結には非常に時間がかかる。このことが結果的に、UNMISS による裁判前の長期にわたる被疑者の拘禁につながってしまっている<sup>29</sup>。

このように、POC サイトを設置したことによって、UNMISS は、POC サイト内での犯罪行為にまで直接対処しなくなってきた。そして、犯罪発生後の処置として、被疑者を南スーダン政府へ引き渡す必要があるが、これが困難であるため、POC サイト内での矯正施設で一時的に拘禁している。しかし、現実には一時的な拘禁とはなっておらず、裁判へのアクセスを妨げてしまっているかのような状況が拘禁者の人権との関係で懸念されている。POC サイトの設置によって新たに引き起こされた多岐に入り組んだ現場での課題が、結果としてミッションの正統性までも脅かしており、POC サイトは、UNMISS にとっての時限爆弾とも評される所となっている<sup>30</sup>。

### Ⅲ 課題への対応と限界

2015 年 8 月の ARCSS の成立は、政治的和解を通じ、市民への身体的脅威を減らすことが期待された。また、これを受けたその後の UNMISS マンデートの更新は、上記で指摘した課題に対応すべくいくつかの変化が見受けられた。2015 年 12 月に採択された安保理決議第 2252 号は、同決議第 2155 号以降、大幅な変更なく派遣期限の延長が続けられてきたマンデートとは異なり、UNMISS に再び治安部門改革のマンデートを付与し、法の支配助言ユニットが設置された（図 2）。更に、政府派遣要員（Government Provided Personnel: GPP）である矯正担当官を 78 名に、国連警察要員も 1,323 名から 2,001 名へと増員することが決定された<sup>31</sup>。これら文民要員の増加は、現場で直面している課題への戦略レベルからの対応であった。

#### 1 POCサイトの縮小に向けた条件

そもそも国際社会が UNMISS に求めていたのは、南スーダン国内の治安環境の維持であった。しかし、POC サイト設置後は、POC サイト外での治安にまで、UNMISS は手が回っていなかった。その理由の一つに、異なる民族も共に生活しなければならない混雑する POC サイト内での避難民同士の争いは多く、これに対応しなければならなかつ

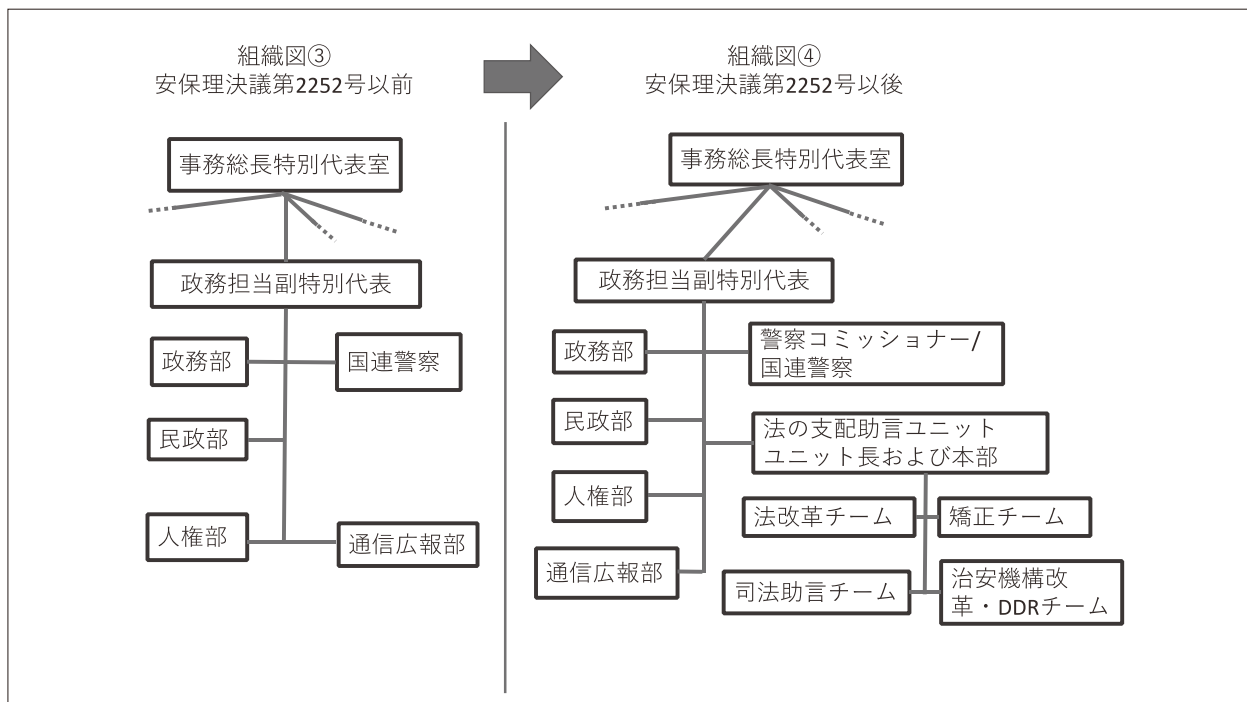


図 2. 安保理決議第 2252 号前後における UNMISS 組織図の一部

出典：UN Doc. A/69/800, 27 February 2015 および UN Doc. A/70/791, 18 March 2016 より筆者作成

た点が挙げられる。POC サイト内で争いが発生すれば、国連警察がその対応に当たることになっているが、国連警察による対応だけでは不十分なこともあり、対応を見誤れば個人の喧嘩が民族間の争いになってしまう危険もある。このため、本来は POC サイト外の治安を主として担当するはずの UNMISS の部隊が、POC サイト内での国連警察の活動をサポートすることもあった。また、2013 年 12 月危機以降、POC サイトで反政府側の住民までも保護している UNMISS に対し、南スーダン政府は不信感を高めていた。この頃から SPLA からの国連職員に対するハラスメントの事例が相次いで報告されるなど、UNMISS は敷地外での活動が事実上、制限されるようになった。そのため、POC サイト外での治安の悪化は、市民への身体的脅威を高め、POC サイトでの保護を求める避難民が減少しない理由の一つになっていた。このような状況からも、武装警察を含む国連警察の増員は、POC サイト内の治安を安定させ、UNMISS の軍事部門が、POC サイト外の治安の維持に再び重きを置き、本来の任務を果たすことにつながる事が期待された。

また、避難民が POC サイトに滞在する理由のもう一つが、人道支援へのアクセスである。当初は、POC サイト内での人道支援の実施を躊躇していた各援助団体も、POC サイトの長期化が避けられなくなったため、POC サイト内で人道支援を提供し始めた<sup>32</sup>。このため、多くの避難民は、治安が悪く既に他の民族が支配しているかもしれない故郷や比較的都市部から離れた場所に設置される IDP キャンプに滞在するよりも、POC サイトに留まる方が、人道支援を得やすく、生活しやすいと考えている<sup>33</sup>。これが、ARCSS の成立によって、政治的な和解を促進し、身体的脅威の減少につながる事が期待されたにもかかわらず、POC サイト内の避難民の数が根本的に減少しない大きな理由となっている。つまり、政治的和解が達成されたとしても、2 年間以上故郷を離れて生活している多くの避難民たちは、すでに行き場を失っており、また、帰還したとしても生活の糧を得る手段を持たないため、支援を得やすく比較的安全な POC サイトから離れられないのである。POC サイトを縮小させるためには、他の IDP キャンプへの移動を含めた、人道支援団体による帰還民支援のアプローチが肝要になってくるが、こ

れにはやはり人道支援団体が POC サイト外でも安全に活動できる治安環境が必要不可欠となる。

## 2 文民要員への負担

次に、POC サイト内での犯罪発生後の対処について指摘したい。現場レベルでは、POC サイト内での犯罪に対し、すべての被疑者を南スーダン司法当局に引き渡すのではなく、軽犯罪に関しては POC サイト内のコミュニティを組織化し、伝統的司法を導入することで解決が図られている。しかし、伝統的司法による解決は、例えば、信念を共有している道德共同体でのみ成立するとの指摘もあるように<sup>34</sup>、民族が混在している POC サイト内では、民族間の争いも多く、伝統的な解決方法が常に機能するわけではない。また、伝統的司法による解決が国際人権基準と相容れないこともある。軽犯罪に関与した者に対し、POC サイトからの退去を言い渡しても、再び同じ POC サイトに戻ってきている事例も報告されており、これはキャンプ運営の難しさと相まってコミュニティによる伝統的司法による対処が、軽犯罪であろうと効果的な司法機能の役割を果たしきれないことを示している。

重犯罪に関与した被疑者について UNMISS は、先に触れたよう南スーダン側との MOU 締結まで POC サイト内の矯正施設に一時的に収容しているが、本来予定されていなかったこの矯正施設の管理を誰が行うのか、という点についても見落とすべきではない。矯正施設の設置以降、GPP である矯正官が POC サイト内の矯正施設の管理運営を担当している。しかし、この GPPs は元々、南スーダンの矯正施設に対する助言や指導を本来の任務として本国から UNMISS へ派遣されていた。2013 年 12 月危機によって UNMISS のマンデートが変更されると、当初予算上はこの GPP のポストは無くなったにもかかわらず<sup>35</sup>、UNMISS 敷地内にある矯正施設を管理することの必要性から、矯正担当の GPP がここの業務に従事することとなった。当初の計画では、1 日 2 回のシフト制で 9 人体制を敷いて矯正施設の管理が予定されていたものの、決議第 2155 号のマンデート変更による GPP 削減の方針が影響し、矯正担当官の数は、UNMISS が予定していた 98 名ではなく 57 名しか集まらなかった。このため各 POC サイトに設置された矯正施設では、5 人体



制のもと POC サイト内の矯正施設が 24 時間管理されることになった<sup>36</sup>。人手不足も深刻な問題であったが、とりわけ女性の被疑者に対応するための女性矯正官が全く足りていなかったことも指摘されていた<sup>37</sup>。決議第 2252 号による矯正担当の GPP 増員は、これら戦術レベルでの課題を踏まえて決定されているといえよう。だが、この点、新たに設置された法の支配助言ユニット内の矯正チームは、過去のマンデート下で設置された矯正助言部とは異なり、POC サイト内の矯正施設の管理運営が主たる任務となっていることに留意する必要がある。つまり、UNMISS の設置当初、戦略レベルにおいて想定された矯正担当の GPP の任務と、現在求められている同 GPP の任務は、表面上は同じ矯正担当の GPP ではあるが、その任務の性質が全く異なっているのである。さらに、POC サイトの設置から決議第 2252 号が採択されるまでの間、POC サイト内における矯正施設の管理運営をめぐっては戦術レベルでの柔軟な対応に依存してきたことを示している。

結局のところ、国連安保理で UNMISS に司法行政分野の権限を担うような決議を採択できないのであれば、国内の司法行政に被疑者を速やかに引き渡すことが、本件の最も望ましい（もしくは唯一の）解決方法といえる。しかし、これまでの歴史を振り返れば、暴力によって問題の解決を図ってきた南スーダン社会には、軍事文化が根強く残っており、法に基づき、更に国際人権基準の遵守を求めるのは、非常に難しいのが現状である<sup>38</sup>。MOU 締結後に南スーダンの司法機関に既に引き渡された被疑者に関しては、UNMISS 人権部がフォローアップしているが、引き渡し件数が増えるに連れ、その全てをフォローできるわけではなく、また、国際人権基準からの逸脱が見られたとしても、これに UNMISS から対処できるような実効的な手立てがないことが課題として挙げられている<sup>39</sup>。決議第 2252 号にて治安部門改革のマンデートは付与されたものの、根本的な課題を解消するためにも、司法インフラの整備や能力構築など長期的な支援が必要不可欠な南スーダンにおいて、とりわけ即効性の見えにくい司法分野への国際社会からの拠出金不足は頭を悩ませる問題である。これへの対応として、例えば、現在もアフリカ連合を中心に検討されている南スーダンハイブリッド刑事法廷の設置を進めることによって、

深刻な同国司法分野に対する国際的な注意を喚起することも重要であると思われる<sup>40</sup>。

### おわりに

文民の保護が国連 PKO の主要な任務となって久しく、先行研究においても、理論上及び戦略レベルでの考察は蓄積されてきたものの、軍事的側面を有する戦術レベルでの現実の対応については、その具体例も乏しく、更なる検討が今後必要である。そのような中、南スーダンで実施された POC サイトをめぐる取り組みは、多くの教訓を提供している。中でも本稿では、POC サイトの現状を整理し、国連 PKO が市民に対し具体的な保護策を提供すればするほど、現場において国連 PKO の文民要員に課される役割も増し、本来想定されていた任務からの変更を余儀なくされることもあり得る点を明らかにした。

2016 年 12 月の時点で、南スーダンでは約 180 万人が IDP となり、約 140 万人が難民として流出したことが報告されている<sup>41</sup>。だが、2013 年 12 月危機を受け UNMISS は限定的でありながらも、過去の国連 PKO からの教訓を踏まえた対応を取り、多くの文民を保護するなど重要な役割を果たしたことは評価されるべきである。他方で、これに付随した課題への対処のため、戦術レベルで判断が必要な新たな負担が発生し、これが戦略レベルからの後追いつきの対応によって解決が図ろうとされている。このような現場と安保理との間のギャップやタイムラグは、紛争後の平和構築において国連 PKO が直面する現実の課題とこれに対処するための柔軟性が現場で働く人々には求められていることを如実に示している。国連 PKO が戦術レベルで抱える本稿で考察したような課題に留意しつつ、国連 PKO への文民派遣を国際的な平和に貢献する際の選択肢の一つとする日本を含めた国々は、今後も慎重な検討が必要であろう。

### 【付記】

本稿は、日本平和学会 2016 年度秋季研究集会部会での研究報告「国連 PKO 文民の保護マンデートにおける文民要員の重要性：国連南スーダン共和国ミッションの教訓からの考察」において提出したペーパーを大幅に加筆修正したものである。また、

内閣府主催第7回国際平和協力シンポジウムにて「The Protection of Civilians Sites in South Sudan: The Lessons Learnt from UNMISS」と題し本稿に関連するテーマでの研究報告の機会を得た。それぞれの機会に大変貴重なご指摘を頂いた。関係者の皆様に改めて感謝申し上げたい。なお、南スーダンでの現地調査は、2014年12月に内閣府国際平和協力研究員として実施したものであるが、本稿の内容はすべて筆者個人の見解である。

<sup>1</sup> 国連憲章第7章下の任務に着目して国連PKOの変遷を考察した論考として、たとえば井上(2011)参照。

<sup>2</sup> 本決議によりUNMISSの2017年12月15日までの派遣期間の延長を承認。S/RES/2327, 16 December 2016.

<sup>3</sup> 自衛隊のUNMISSへの派遣は、2017年3月10日に「UNMISSにおける自衛隊施設部隊の活動終了に関する基本的な考え方」が政府より発出され、自衛隊の派遣期限を迎える同年5月末を目処に、UNMISSから司令部要員を除く自衛隊の部隊を撤退させ、今後日本としては、政治プロセスや人道支援を継続・強化していくことで南スーダンの国造りに貢献する旨が明らかにされた。2018年5月現在、UNMISSに自衛隊からは、司令部要員として兵站、情報、施設及び航空運用幕僚の4名が派遣されている。

<sup>4</sup> また、南スーダンは、自衛隊の派遣だけではなく、国際協力機構(JICA)を中心に自衛隊を含むNGOとの「オールジャパン」案件として取り組まれている国もあり、援助業界からの関心も高く、実践と理論の両面から民と軍との関係を捉えなおそうとする試みも行われている。上杉(2016)。

<sup>5</sup> 藤井(2016:114)。

<sup>6</sup> 栗本(2000:78)、Straus(2015:253-256)。

<sup>7</sup> Frahm(2015:256)。

<sup>8</sup> HRW(2009:13)。

<sup>9</sup> UN Doc. S/RES/1996, 8 July 2011, para. 3(c)。

<sup>10</sup> しかし、現実には課題も多く、2014年12月にジュバにて行った筆者とのインタビューの際、同氏は、南スーダン政府側から用意された事務所には基本的な設備がほとんど揃っておらず、UNMISSの事務所で行うことが多かったため、コロケーションではなく、実際には、「ニア(near)・ロケーション」であったと指摘した。この点について、UN DPKO(2014:36-37)も参照。

<sup>11</sup> UN Doc. A/67/716, 30 January 2013, para. 66.

<sup>12</sup> UN Doc. S/RES/2155, 27 May 2014, paras. 8-9.

<sup>13</sup> UN Doc. S/RES/1270, 22 October 1999.

<sup>14</sup> 清水(2012:60-61頁)。

<sup>15</sup> UN Doc. S/1999/957, 8 September 1999.

<sup>16</sup> AU Commission of Inquiry on South Sudan (2014)。

<sup>17</sup> この時について、ボル施設長を務めていたケン・パユーモ(Ken Payumo)氏は国連TVでのインタビューで、保護を求めてきた者たちが政府側か反政府側なのかの判断ができるような状況ではなかったことを語っている。なお、同インタビューは2015年マイヒーロー国際映画賞を受賞している。UNTV(2015)。

<sup>18</sup> たとえば、2009年6月にダルフル北部で約350名の文民がダルフル国連・AU合同ミッションの敷地内での保護を求めたことが報告されている。UN DPKO/DFS(2009)。

<sup>19</sup> Lilly(2014)。

<sup>20</sup> 安全地帯についての国際法学からの考察として島田(2005)を参照。

<sup>21</sup> Stamnes(2015)。

<sup>22</sup> なお、ベンティウに展開していたモンゴルの部隊は給水車を提供していたことが報告されている。

<sup>23</sup> だが、理論上はそうであっても、POCサイトに滞在していたIDPも、他に避難したIDPも大差のないのが現実であったことが指摘されている。Lilly(2014)。

<sup>24</sup> UNMISS Press Release, 5 September 2015.

<sup>25</sup> UNMISS Update, 7 September 2015.

<sup>26</sup> UNMISS Press Release, 9 April 2014.

<sup>27</sup> UN Doc. S/2015/899, 23 November 2015, para. 41.

<sup>28</sup> 藤井(2016)。

<sup>29</sup> また通常、国連警察は72時間以内に確保した被疑者を解放するか国内司法機関に引き渡さなければならないが、この原則からも逸脱している。UN Radio(2014)。

<sup>30</sup> Mamiya(2014)。

<sup>31</sup> UN Doc. S/RES/2252 15 December 2015.

<sup>32</sup> Stamnes(2015)。

<sup>33</sup> たとえ、帰還できたとしても南スーダンでは重要な財産である家畜の牛をめぐる強奪事例が相次いで報告されるなどの脅威も存在している。South Sudan Protection Cluster(2016)。

<sup>34</sup> 栗本(2016:100頁)。

<sup>35</sup> 2013年には92名(内10名は軍事司法分野)のGPPsがUNMISSには派遣されていた。しかし、2014年7月からの年間予算では、矯正分野への予算はまったく当てられておらず、GPPではない2名の矯正担当の職員は警察コミッショナーへの配置換えとなった。UN Doc. A/69/550, 24 October 2014.

<sup>36</sup> UN Doc. A/70/599, 8 December 2015.

<sup>37</sup> 2015年12月ジュバUNMISS敷地内での法の支配治安機構支援室へのインタビュー。

<sup>38</sup> 藤井(2016)。

<sup>39</sup> 2015年12月ジュバUNMISS敷地内での人権部へのインタビュー。

<sup>40</sup> 南スーダンハイブリッド刑事法廷の議論については藤井(2016)を参照。

<sup>41</sup> UNOCHA, Humanitarian Snapshot, December 2016.

## 参考文献

- AU Commission of Inquiry on South Sudan (2014), *Final Report of the African Union Commission of Inquiry on South Sudan*, 15 October.
- Frahm, Ole (2015), "Making borders and identities in South Sudan." *Journal of Contemporary African Studies*, Vol.33, No.2.
- Human Rights Watch (HRW) (2014), *Ending the Era of Injustice: Advancing Prosecutions for Serious Crimes Committed in South Sudan*

- ([https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/southsudan1214\\_ForUpload\\_0.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/southsudan1214_ForUpload_0.pdf) 2018年5月25日アクセス).
- (2009), *There is No Protection: Insecurity and Human Rights in Southern Sudan* ([https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/southsudan0209\\_webwcover.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/southsudan0209_webwcover.pdf), 2018年5月25日アクセス).
- Lilly, Damian (2014), “Protection of Civilians sites: a new type of displacement settlement?” *Humanitarian Exchange Magazine*, 64.
- Mamiya, Ralph (2014), “Legal Challenges for UN Peacekeepers Protecting Civilians in South Sudan” *ASIL Insight* Vol. 18, Issue 26.
- Mooney, Erin (2016), “Displacement and the Protection of Civilians under International Law,” *Protection of Civilians*, edited by Haidi Willmot, Ralph Mamiya, Scott Sheeran, and Marc Weller: Oxford University Press.
- South Sudan Protection Cluster (2016), *Protection Trends South Sudan January- March 2016*.
- Stamnes, Eli (2015), “The United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS): Protecting Civilians in a Volatile Environment” *Norwegian Institute of International Affairs Policy Brief*, 24.
- Stern, Jenna (2015), “Establishing Safety and Security at Protection of Civilians Sites”, *civilians in conflict policy brief no. 2*. ([https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/CIC-Policy-Brief\\_2\\_Sept-2015.pdf](https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/CIC-Policy-Brief_2_Sept-2015.pdf) 2018年5月25日アクセス).
- Straus, Scott (2015), *Making and Unmaking Nations: War, Leadership, and Genocide in Modern Africa*. Cornell University Press.
- UN DPKO (2014), *Justice and Corrections Update 2014*.
- UN DPKO/DFS (2009), *Lessons Learned Note on the Protection of Civilians In UN Peacekeeping Operations: Dilemmas, Emerging Practices and Lessons*.
- UNMISS (2013), *Guidelines for Coordination between Humanitarian Actors and the United Nations Mission in South Sudan*.
- UN Radio (2014), *UN Mission in South Sudan battles crime in its IDP camps* (<http://www.unmultimedia.org/radio/english/2014/08/un-mission-in-south-sudan-battles-crime-in-its-idp-camps/> 2018年5月25日アクセス).
- UNTV (2015), *South Sudan - In their Own Words: Ken Payumo's Story* (<https://www.youtube.com/watch?v=GLcTd7mf02Q> 2018年5月25日アクセス).
- 井上実佳 (2011), 「1990年代以降の国連平和維持活動の変遷 - 国連憲章第7章下の任務に着目して」『修道法学』33巻2号。
- 上杉勇司・藤重博美・吉崎知典・本多倫彬編 (2016), 『世界に向けたオールジャパン —平和構築・人道支援・災害救援の新しいかたち—』内外出版。
- 栗本英世 (2000), 「『上からの平和』と『下からの平和』 - スーダン内戦をめぐる—」『N I R A政策研究』13(6)。
- (2016), 「紛争解決と和解への潜在力の諸相」遠藤貢編『武力紛争を越える - せめぎ合う制度と戦略のなかで』京都大学学術出版会。
- 島田征夫 (2005), 「国内避難民の安全地帯と国際法」島田征夫編『国内避難民と国際法』信山社。
- 清水奈名子 (2012), 「国連安全保障理事会と文民の保護—平和維持活動における任務化とその背景」『国際法外交雑誌』第111巻第2号。
- 長嶺義宣 (2014), 「『文民の保護』とPKO: 概念と現状」『国連ジャーナル』秋号。
- 藤井広重 (2016), 「南スーダンにおけるハイブリッド刑事法廷設置の試み—外と内の論理からの考察」『アフリカレポート』第54号。

# **An Analysis of the Mandate of Civilian Personnel in UN Peacekeeping Operations: The Lessons Learnt from the Protection of Civilians Sites in South Sudan**

FUJII Hiroshige

## **Abstract**

The aim of this paper is to analyze challenging aspects for UN Peacekeeping Operations in terms of the protection of Internally Displaced Persons (IDPs) in South Sudan from my field-based research in December 2014. After severe violence due to ethnic tensions occurred in December 2013, the United Nations Mission in South Sudan (UNMISS) set up a new protection approach in order to prevent further violence among citizens. Within several UN compounds, secured environment, called the Protection of Civilians (POC) sites, have been created for IDPs who have fled from atrocities spread over the country. Since it has been reported the atrocities had been committed by not only rebel groups but also the government, the POC sites managed by the UNMISS were first regarded as one of effective measures to protect civilians. However, new challenges have emerged from this approach. First, although the UNMISS claims that POC sites are temporary measures, approximately 200,000 IDPs are still staying there over the past 2 years. Second, according to the guideline for the Civil-Military Cooperation, the UNMISS should not directly offer humanitarian activities, while humanitarian aid groups initially hesitated to support there. Third, although many crimes in POC sites have been reported, UNMISS simply cannot hand over the suspects to the national authorities which committed violence, due to the principle of Non-Refoulement. Bearing the above issues in mind, this paper will show the current limitation and problem-solving approach for the protection of IDPs by revisiting the importance of civilian personnel in UN peacekeeping operations.

(2018年5月30日受理)