現代ＰＫＯと三つの国連報告書

高　井　　晉

はじめに

国連設立以来、紛争の当事者による平和的解決を推進するために、武力紛争の停戦合意後に国連加盟国の軍隊が国連平和維持活動(UN peacekeeping operations, PKO)が実践されてきたことは、周知のとおりである。国連 PKO の基本的な原則は、①紛争当事者間に停戦が成立し、②紛争当事者が PKO 活動に同意していることを前提に、③不偏と非強制の立場で、国連の権威と説得とにより、停戦確保等の任務を遂行することである。このように、国連 PKO の基本的な性格は不偏性(impartiality)を堅持することと強制的手段による平和回復機能をもたないことであるため、軍事要員に「自衛のための(in self-defense)」武器使用が認められるのは、国連要員の生命・身体等の防護の場合、および任務遂行を実力で妨害しようとする試みの排除の場合に限定されているのが通例であった。

安全保障理事会は、従来、伝統的 PKO (traditional peacekeeping)を設置する決議を採択する実践を重ねてきた。伝統的PKOは、紛争当事国間の国境に展開するため国境監視任務型PKOとも呼ばれるが、停戦合意の当事者が国家でありかつ停戦合意違反が少なかったことから、武器使用や不偏性に関わる問題は、国際的な論議を惹起しなかった。

冷戦後、数多くの現代 PKO(modern peacekeeping)が設置されるようになった。現代 PKO は、国家内戦争(intra-state conflict)[1]が停戦した後に設置されるが、すべての紛争当事者間の停戦合意が存在しない場合、あるいは停戦合意があっても紛争当事者がこれを遵守しない場合があり、武器使用にかかわる多くの問題を抱えている。暫定統治型とも呼ばれる現代 PKO は、さまざまな理由によって失敗に終わらざるを得ないこともあった。活動における不偏性や武器使用との関連で、任務をまっとうすることなく撤退を余儀なくされたのであった。

現代PKOの展開先では、非戦闘員である住民が戦闘に巻き込まれたり、攻撃の対象になったりする場合もある。とりわけ PKO 軍事要員[2]に対して認められた武器使用が極めて制限的なものであるため、住民に深刻な人権問題や人道問題をもたらす事態が発生した場合に、これを防

---

[1] 国家内戦争について包括的に検討したものとして、See; H. Wiberg and C. P. Scherrer ed., *Ethinicity and Intra-State Conflict: Types, causes and peace strategies,* (Ashgate, 1999).

[2] 現代 PKO における軍事要員の活動については、拙稿「現代平和維持活動と予防外交」、伊藤憲一編『現代予防外交論』(フォレスト出版、2000 年)所収を参照。

『防衛研究所紀要』第４巻第３号（2002 年 2 月）53 ～ 76 頁。

止し得ないこともあった。また、国連の側に迅速な対応がなかった場合、あるいは国連が要請しても加盟国の側に積極的な協力がなかった場合には、やはり同様の事態に際して適切に対応できなかった。かくして、活動における軍事要員の武器使用の問題、重大な人権や人道問題への国連の対応、さらには不偏性概念の明確化等の問題は、現代PKOが克服しなければならない重要なテーマとなっている。

この小論は、現代PKOの活動における武器使用と人権・人道の問題、さらには国連加盟国のPKOへの取組み方について示唆を得ようとするものである。先ず、冷戦後に数多く発生するようになった内戦で疲弊した国家の一般的状況および現代PKOとその特徴が検討され、次いで現代PKOの活動における武器使用と人権・人道問題の重要性に鑑み、現代PKOに関する国連の三つの報告、すなわち軍事要員がスレブレニツアにおける住民保護に失敗した問題を取扱った「スレブレニツア報告」[3]、展開先で住民が大量に虐殺されたルワンダのケースを取扱った「ルワンダ・ジェノサイド報告書」[4]、および国連平和活動検討パネルが作成した「ブラヒミ・レポート」[5]について、それぞれの報告書の内容が検討されている。

1　現代の平和維持活動とその特徴

（1） 冷戦の終結と国家内戦争

国連は1945年に設立されたが、その第一の目的は「言語に絶する悲哀を人類に与えた戦争の惨害から将来の世代を救」うことであり[6]、かかる問題への対処は安全保障理事会の責務とされた。経済、政治、文化、社会等の問題[7]は、国際の平和と安全の維持の問題と比較して二次的なものであった。設立当時の国連は国家主権を重要視しており、国連憲章においても、加盟国と国連は、それぞれ内政問題に対して不干渉原則を堅持することが規定されていた[8]。さらに、武力紛争が発生した場合の国連加盟国の対応として、憲章第６章は、先ず紛争当事国間による平和的解決義務を規定し、第７章は、憲章違反の存在の認定と違反国に対する国連の集団的強制措置による解決が規定され、地域的な機関が解決するに相応しい場合は、第８章に規定する方

---

[3] *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35 (1998) "Srebrenica Report* 15 November, 1999.
[4] *Report of the Independent Inquiry into Actions of the United Nations during the Genocide in Rwanda*, 15 December, 1999
[5] *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 8 August, 2000.
[6] 国連憲章前文。
[7] これらの問題は経済社会理事会の任務となっている。
[8] 国連憲章第2条7項。

法による解決が求められた。国連が設立された当初は、その後に世界を両極化した冷戦はもとより、安保理の機能麻痺についても予測さえされていなかった。

国連安保理あるいは総会は、停戦後の平和を維持するためのPKOという付属機関を設置してきた。しかし「国連 PKO」の文言は国連憲章の規定になく、このことは国連の設立者達がかかる活動を予定していなかったことを示している。したがって国連 PKO は、活動の必要性が生じる度に国連決議に基づいて設置されてきた[9]のである。国連 PKO の特徴は、その設置決議、設置場所、兵力提供国等がすべて異なっている点にある。

冷戦期間中に設置された多くの国連 PKO は、伝統的 PKO と呼ばれている。伝統的 PKO は、基本的に、紛争後に偶発的な軍事的敵対行動の再発の防止を目的として紛争当事の国境に展開するもので、軍事監視団（United Nations Military Observers, UNMO）または平和維持隊（Peacekeeping Force, PKF）が行なう軍事的介入活動である。この伝統的ＰＫＯは、軍事要員が行なう「単次元的(uni-dimensional)」活動であり、二つの国の交戦部隊間に介在し、戦闘の再発を防止することが主な任務であった。国連の PKOがかかる任務を遂行しないときは、別の国際機関が活動してきた[10]。これらの機関が行う戦闘再発防止の任務は、基本的に、国連加盟国の軍事要員によって遂行されていた。

国連が設立されて以来今日に至るまで、世界の人口や環境、あるいは経済や技術、さらには情報の量と伝達技術が劇的に変化したことは周知のとおりである。これらのグローバルな変化と冷戦の終結は、武力紛争のパターンを変化させ、国家間で争われる戦争よりも一国家内で争われる戦争を頻発させた。たとえばカンボディア、ソマリア、ユーゴスラビア、ルワンダ、ハイチ、アンゴラ等は、冷戦終結後の 10 年間に国家内戦争が発生した国であり、これらの国はすべて国際的介入を必要とした。

冷戦の終結は、弱小国家の多くが存続のために必要としてきた、大国によるサポート体制を取り除く結果もたらした。これらの国では一般的に、経済の衰退に伴って通貨制度が徐々に崩壊し、市場の喪失と失業などが発生し、これらすべてが国内の不安定要因となる。そこでは道路、港湾、橋、病院、学校、電気やガスや水道等の公共施設網などの物理的社会資本が荒廃する。これと相前後して教育制度、医療制度、法律制度などの社会制度も崩壊し始める。このような国家においては、多くの場合、この歴史的な変化を権力獲得のために利用しようと画策する、政治的日和見主義者が出現しがちである。国家の社会制度が崩壊し始めると、多くの社会

---

[9] これまでに設置された国連 PKO に関連する決議と展開先の状況については、拙著『国連 PKO と平和協力法』(真正書籍、1995 年)、および横田洋三編『国連による平和と安全の維持 - 資料と解説』(国際書院、平成 12 年)を参照。

[10] イスラエルとエジプト間のシナイ半島に展開する多国籍監視軍(Multinational Force and Observers, MFO)はその例である。

がより小さな民族集団に固まり、他のグループと武力抗争の状態になる。かかる抗争における暴力(violence)が国家内戦争へと拡大していくのである。

国家内戦争では、高度の技術を必要とする重装備の武器は使用されず、主として利用される武器は、簡単にかつ安価に入手可能となった小火器、軽迫撃砲や対人地雷などである。政府軍、民兵組織、組織犯罪者、一般犯罪者など多様な武装集団は、民族浄化(ethnic cleansing)や集団殺害(genocide)のような過激な目標を掲げて、これらの武器を利用する。これら武装集団の行動は、どこまでが軍事行動でどこからが犯罪なのか不明確であり、一般住民と戦闘員との区別があいまいになるため、多くの一般住民が攻撃目標となりがちである。この結果、難民となって国外へ流出したり、都市部へ避難する住民や、自宅拘禁状態になる住民が数多く出現し、これらの事態と共に伝染病、環境災害、飢饉、旱魃などの人道的緊急事態が発生する。国際社会は、このような国家内戦争を放置しておくことができず、可能な限りの支援を行なう努力を継続してきたといえよう[11]。

クラウゼビッツは、戦争とは平和でない状態を、そして平和とは戦争でない状態を意味し、二つは隣り合わせの関係にあり、戦争は別の手段による政治の延長であるとする[12]。しかし今日の国家内戦争の実態は、一方の極に戦争がもう一方の極に平和があり、この両者の間に幅広い連続した領域が存在しているのである。この領域が平和維持を目的とする国連加盟国による支援活動の場となるのである。

（2） 現代の平和維持のための活動

冷戦後の安全保障環境の変化に対応して設置されるようになった現代 PKO は、伝統的 PKO が単次元的であったのと異なり、多次元的な(multi-dimensional)ものとなっている。現代 PKO の任務を遂行する要員は、軍事要員のみならず複数の専門機関に属する文民要員も活動に関与するようになり、国連事務総長特別代表(Special Representative of Secretary-General, SRSG)の指揮の下に、UNMO と PKF で構成される軍事部門、および文民警察(Civil Police)[13]、選挙監視、行政監視、人権監視要員等の文民部門で構成される場合が多い。

---

[11] 国家内戦争と国際社会の取り組みについては、See; D. Carment and P. James ed., *Peace in the Midst of Wars: Preventing and Managing International Ethnic Conflicts,* (University of South Carolina Press, 1998).
[12] クラウゼヴィッツ著、篠田英雄訳『戦争論』上(岩波書店、1968 年) 4 頁。
[13] 法と秩序の維持は、現代 PKO における重要な活動であり、崩壊国家の民主化を達成する上での不可欠の条件である。国連教育訓練研究所(UNITAR)は、現代 PKO における文民警察活動の重要性に鑑み、1995 年の年次大会の共通テーマとした。See; The United Nations Institute for Training and Research, *The Role and Functions of Civilian Police in United Nations Peacekeeping Operations: Debriefing and Lessons, Report and Recommendations of the International Conference, Singapore, December 1995,* (Kluwer Law International, 1996).

伝統的PKOでは、平和維持の任務を行なう要員がUNMOまたはPKFであったが、現代PKOでは、現地の事情にもよるがUNMOとPKFがほぼ同時に現地へ展開する。さらに現代PKOの展開先では、PKO要員のみならず、同時に国連機関やNGOなど多数のさまざまな国際的あるいは国内的組織が活動しており、CNNやBBCなどの国際的メディアによる現場からの報道が即時に行われ、活動自体が国際的な監視にさらされている。

一国内で発生した戦争は、通常、暴力に拡大したものがある時点から内戦と呼ばれる状態にまでエスカレートし、やがて暴力が最大となった後に停戦が合意されるという、一連の流れをたどる傾向にある。国家内戦争は、この流れの中で当事者の一方の降伏、双方の疲弊、戦う理由の消滅、または外圧による強制的停止のいずれかで終結することになる。今日の国連平和活動(UN peace operations)は崩壊国家に対する国際社会の支援活動であり、国際社会が行なう支援活動は、このような国家内戦争の流れのさまざまな段階に重ね合わせることができる[14]。

国際社会は、国家内戦争発生の予防のための一定の支援活動だけでなく、予防に失敗して戦争になった場合に、暴力行為の過酷さを緩和し軽減するための支援活動を行なうことができる。しかし緩和軽減のための活動のほとんどは、非戦闘員、弱小者、国内避難民等のニーズに焦点を絞ったものでしかない。さらに国際社会は、停戦の促進や戦争の終結のため、あるいは停戦を監視して解決の糸口をつけるためや国家の復興を支援するために、国際的な介入を行なうこともある。換言すると、国際社会は、内戦によって引き裂かれた国内社会の再建を支援するために介入するのである。

これら国際社会が行なう支援と国家内戦争との関係は、次のとおりである。すなわち、国家内戦争の一連の流れにおける「予防(prevention)」領域における支援は、「平和創設(peace making)」、「予防活動(preventive action)」、「予防外交(preventive diplomacy)」、「紛争予防(conflict prevention)」あるいは「紛争前の平和構築(pre conflict peace building)」などの用語が用いられている。暴力行為の過酷さを「緩和(mitigation)」するための支援は、しばしば「人道的支援(humanitarian assistance)」と呼ばれ、武力紛争が当事者間の合意によって「終結(termination)」する場合の国際的支援は、「平和維持(peacekeeping)」と呼ばれる。完全な停戦合意が存在しないとき、あるいは無政府状態のために停戦合意が全く存在しない時にも、この「平和維持」の用語が使用される。さらに、和平達成のために軍事力を行使する必要がある場合は、しばしば「平和強制(peace enforcement)」という国際的介入の支援がある。最後に、戦争によって引き裂かれた社会の「復興(recovery)」段階における国際的支援は、「平和構築(peace building)」と呼ばれる。これら各段階における支援は、それぞれが全く別の活動ではあるが、相互に連続した密接な関係にあることに注意が必要である。

---

[14] 崩壊国家の秩序回復のための国際社会による支援活動については、See; Michael J. Kelly, *Restoring and maintaining Order in Complex Peace Operations,* (Kluwer Law International, 1999).

かくして現代 PKO は、正統な権限を有する国家や国際組織によって承認される活動で、軍隊、人道援助機関、合法的な統治組織、文民警察、その他の関連機関や団体が協力して行なう、国際の平和と安全を回復させるための国際的介入の中心的役割を果たすものといえる[15]。あるいは現代 PKO は、重大な国内危機に際して、当事国が武力紛争を終結できるよう、または武力紛争から復興できるように援助することを目的とした、国際社会の構成員による公平な介入であるともいえる。国際社会の役割は、紛争の当事者への援助の提供に限定されるのであって、究極的な問題解決の責任は、紛争当事者にあるということに注意しなければならない。

（3） 軍事要員と人権・人道の問題

人権侵害は、共同体間の信頼喪失や憎悪を発生させたり、国家内戦争を発生させたりする主要な原因となる。換言すると、人権侵害は国家内戦争の結果ではなく、国家内戦争は人権侵害の結果生じるのである。人権侵害との戦いは、今日の国連平和活動を成功させる上で、本質的に必要なことである[16]。

人権侵害には、ジェノサイドのような人権侵害による生命の危機、特定グループのアイデンティティを抹殺するような組織的試み、そして特定の個人の人権をもう一人の人権と組織的に競わせるものまで、さまざまなカテゴリーが存在する。多くの場合、人権侵害に対して現代PKOの軍事要員が介入することは不適切である。しかし①人権侵害が組織的に行われているか、政府によって公認されている場合、②物理的侵害が広範にわたる場合、③侵害が特定のグループを対象としているか、または集合的に行なわれている場合、および、④侵害が生命の危険を伴う場合には、現代 PKO の軍事要員が人権擁護活動に貢献できるといえよう。

軍事要員は、人権問題に関与する場合、監視と保護の任務を担うことになるため、監視や偵察の任務を行なう際に、人権問題の任務を明確に理解している必要がある。軍事基地の外に設置される軍民協力（Civil Military Cooperation, CIMIC）センターは、現地住民と軍事要員が直接的で気軽な接触を行なうことができる場として貴重な存在である。軍事要員の将校や下士官は、切迫した人権の脅威にさらされている住民が安全な場所を求めて保護を求めてくることがあり、自らの責任の範囲を把握しておく必要がある。

軍事要員による人権問題に関する支援には、一定の限界があることを認識する必要がある。こ

---

[15] 現代PKOが展開先で多元的な平和維持のための任務を遂行する場合、多くの国際的な機関とパートナーシップ関係を構築する。換言すると、平和維持の効果をあげるために各国軍隊、文民警察、政府、人権援助や人道援助に従事する国際機構、開発や民主化プログラムを支援する組織、あるいは非政府組織（NGO）等が、平和維持パートナーとして協力関係を構築し、国連平和活動を効果的なものとしているのである。

[16] 冷戦後の国際社会による人道的介入の事例については、Francis Kofi Abiew, *The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention,* (Kluwer Law International,1999), 137 頁以下を参照。

の場合の軍事的「保護(security)」は、人権団体の「保護(protection)」と異なり、「身体的な安全確保(assuring physical safety)」を意味している。人権保護が機能するのは、各種の機関や法的手段が潜在的人権侵害者の行動を抑止できる場合だけである。後述するスブレニツアの経験は、不十分なＰＫＦの軍事力が現地セルビア人勢力に残虐行為を許し、その結果として軍事要員が任務遂行に支障をきたし、ムスリム系ボス二ア人の人権保護に関して無力な存在になってしまったことを指摘している[17]。

平和活動における人道支援に関わる国連専門機関は、人道問題事務局（OCHA)、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR)、国連児童基金（UNICEF)、世界保健機関（WHO)、国連食糧計画（WFP)、国連食糧農業機関（FAO)、国連教育科学文化機関（UNESCO）等である。この他に各国の人道的援助機関として、アメリカ国際人道局（UNSAID)、カナダ国際開発局（CIDA)、英国国際開発局（DFID）等がある。

人道問題に関与する NGO は数限りなくあるが、その中で大規模な国際的かつ専門的な組織は、国境なき医師団（MSF)、オックスファム（OXFAM)、米国対外援助物資発送協会（CARE）などわずか数十しかない。NGO は、非営利であるがビジネスであり、常に寄付金獲得のために競争しているといわれている。赤十字国際委員会（ICRC）は、その厳格な中立性を維持するために、各国の赤十字社から一定の距離を置く傾向にある。これらの人道的援助機関が現代 PKO の要員と協力関係を維持し、国家内戦争の解決を促進するための人道的援助を行なっている。

人道的援助は、生活の維持、被害の救済、現地機関の強化、再建や復興の開始の支援や強化などであるが、緊急事態の場合、まず再建と復興を考えるため現地のさまざまな機関の強化を忘れがちになる。人道的援助は、飢饉における乳幼児への食糧供給等の緊急支援活動から、崩壊した現地社会を再建するための長期的視野に立った支援活動までの広範囲に及ぶ活動であり、これらの活動は、長期的影響を無視して実施されるべきではない。

現代 PKO の軍事要員が実施可能な人道的救援活動には、安全地帯の防衛、難民キャンプ地帯の安全確保、救助援護部隊の護衛、人道機関への兵站支援などの間接的なものから、直接的な人道的援助活動まで幅広くある。軍事要員が担当地域を防衛するための十分な武力を有しない場合は、安全地域(safe area)の防護は非常に重要な問題となる。後述するスブレニツアの悲劇はその例である。軍事要員は、居住者が安全地帯から敵を攻撃するために出かけ、その後、平和維持部隊の庇護を求めて退却するといった事態が発生しないように注意する必要がある。

人道的な支援として難民の管理問題がある。難民の管理は非常に複雑な業務であることから、

---

[17] 国連安保理は、1993 年 5 月、国際人道法上の重大な違反を行った個人の刑事責任を追及する旧ユーゴ国際刑事裁判所(ICTY)を設置する決議（827）を史上初めて採択した。これまで前大統領ミロシェビッチ、セルビア人指導者カラディッチ、軍最高司令官ムラディッチなど 99 人が起訴されていたが、身柄はまだ拘束されていない。

軍事要員は、人道的援助活動のための兵站支援は別として、たとえば難民の数が膨大で準備期間がないような極端な場合に限って実際の管理業務に関与すべきであり、実際のさまざまな難民の管理業務は、UNHCR 等の専門機関に委ねるべきであるとされている。

現代PKOの活動における重大な人権・人道問題は、前述した展開先の特殊な事情に起因しており、非強制性を活動の本質としている国連PKOは、活動における武器の使用や不偏性との関連でさまざまな経験を得た。国際社会は、人権・人道に関わる極端な政治的目的を掲げて武力行使する過激集団の行動をいかにして阻止するかについて、新たな検討を余儀なくされた。三つの国連報告書は、この問題に対して正面から取り組むものであった。

2　スレブレニツアに関する事務総長報告

「スレブレニツアに関する事務総長報告」は、1998年の国連総会決議[18]の要請を受けて1999年11月15日に提出された。155ページに及ぶこの報告は、1993年4月16日に安保理決議[19]によってスレブレニツアが国連の安全地域に指定された時点から、1995年12月15日の安保理決議[20]で安保理が和平合意を受け入れた時点までの間における、スレブレニツアに関する国連の活動について検証する目的で作成された。

同報告は、安全地域に関わる国連政策の失敗の背景を検証する中で、国連がいわゆる「スレブレニツアの悲劇」に直面したプロセスを解明する事、およびボスニア・ヘルツェゴビナの紛争に関与した当事者にとっての教訓事項を明らかにすることを目的としている。国連保護隊(UN Protection Force, UNPROFOR)という現代PKOの展開先で、しかも国連が安全地域に指定したスレブレニツアで生じた、非武装住民に対する大量虐殺は、マンデートと武器使用の問題が解決困難であることを如実に示した。国連はこの事態を繰り返さないように真摯に反省し、問題点の解明と解決のための方策を検討したのであった。

（1）　ボスニア・ヘルツェゴビナ情勢とUNPROFOR[21]

1991年10月15日、ボスニア・ヘルツェゴビナは、主権宣言とともに旧ユーゴスラビア連邦

---

[18] *GS Res. 53/35,* 30 November, 1998, para.18.
[19] *SC Res. 819,* 16 April, 1993.
[20] *SC Res. 1031*, 15 December, 1995.
[21] 国連が確認したスレブレニツアにおける情勢とUNPROFORに関わる事実関係の推移については、ここで取り上げる「スレブレニツア報告」の４頁～177頁（パラ１～466）に述べられているので、詳細はこれを参照。

から独立宣言を行なった。セルビアを中心とする新ユーゴスラビアは、ボスニアをはじめ他の独立を宣言した旧ユーゴスラビア連邦構成国の独立を承認しようとせず、これらの独立宣言諸国と内戦状態に入った。その後武力紛争の停戦合意が成立したので、UNPROFOR がこれらの国境に設置された。しかし、セルビア系ボスニア人、クロアチア系ボスニア人、ムスリム系ボスニア人の間で、住民を巻き込んだ武器使用が頻発する状態になった。

国連安保理は、1992 年 6 月 29 日、サラエボ空港の安全と機能および人道援助の提供を確保するため、UNPROFOR 要員 1500 名を同空港周辺に配置する決定を行なった[22]。次いで 8 月、ボスニアにおける戦闘の激化と人道状況の急速な悪化に伴い、各加盟国に対して、国連憲章第 7 章の下で、人道支援物資の輸送を用意にするため国連と協調しつつ「必要なあらゆる手段(all measures necessary)」をとるよう呼びかけた[23]。国連加盟国は、かかる決議にも関わらず要員を派遣しようとせず、UNPROFOR が現代 PKO の諸原則に従って、人道支援物資輸送の保護を行なうよう要求した。

これに応じて安保理は、9 月 14 日に採択した決議に基づいて、サラエボ周辺に展開していた UNPROFOR 軍事要員を 8000 人まで増員し、人道的物資輸送の保護のために、軍事要員をボスニア全土に拡大展開させた[24]。かかる決議には、国連憲章 7 章への言及や武器使用容認の文言もなかったにもかかわらず、そして、その後の任期延長決議のなかで要員の安全を確保すること、および要員の行動の自由を確保することのためにのみ国連憲章第 7 章を引用していたにもかかわらず[25]、人道物資輸送保護に際して武器使用を行なわなかったことに対して、UNPROFOR への批判が後々まで生じた。

セルビア系ボスニア人勢力が、1993 年 3 月、スレブレニツアを包囲し、人道的危機が深刻化した。安保理は、4 月 16 日、①全当事者に対して、スレブレニツアおよびその周辺を「安全地域」として処遇するように要求し、②セルビア系ボスニア人勢力に対して、スレブレニツアに対する攻撃の停止とその周辺からの即時撤退を要求した決議[26]を採択した。18 日には早くもカナダ部隊 170 名がスレブレニツアに展開し、ボスニア政府軍とセルビア系ボスニア人勢力は、5 月までにスレブレニツアの非武装化に合意し、これを実施した。

スレブレニツア以外のボスニア各地で女性、老人、子供に対するいわゆる民族浄化が発生し

---

[22] *SC Res.761*, 29 June, 1992.

[23] 国連安保理は、安全地域に対する砲撃に対して、決議 770 および決議 776 の中で、これまでの任務に加えて、武器使用を含めた「必要なあらゆる手段」を自衛行動としてとることを軍事要員に授権した(*Srebrenica Report, op.cit.,* para.78)。

[24] *SC Res.776*, 14 September, 1992.

[25] 国連安保理は、紛争当事者による UNPROFOR 軍事要員に対する攻撃や行動の自由の妨害が繰り返されたため決議（807 および 847）を採択し、紛争当事者によるかかる行為に対する武器使用を授権した。

[26] *SC Res.819*, 16 April, 1993.

ていたため、安保理は5月6日に、サラエボ、ツズラ、ジェパ、ゴラジュデおよびビハチの5地域を安全地域に追加する決議を行なった[27]。その後の状況に対応しようとした安保理は、さらにUNPROFORに対して任務を拡大した[28]。すなわち、①安全地域への攻撃抑止のためUNPROFORのマンデート延長を決定し、②自衛のため武器使用を含む必要な措置をとることを許可するとともに、③UNPROFORのマンデート遂行支援のため、国連事務総長およびUNPROFORとの密接な調整を条件として、国連加盟国等が空軍力の使用を通じたあらゆる必要な手段をとることを決定したのである。

国連事務総長は、同月14日の報告書[29]で、総司令官の要請に基づき、安全地域に対する攻撃を実効的に抑止するためにはUNPROFOR要員34,000名が必要であると指摘したが、安保理は、18日、要員を7600名だけを増派する決定を行なった[30]。その後８月9日、決議836に基づく空軍力の使用を実施するために、国連とNATOは、双方が合意したときだけ空爆を実施するという、いわゆる「二重の鍵(dual key)」方式について合意した。

翌年３月、セルビア系ボスニア人勢力が攻撃を強めたため、ゴラジュデに危機が発生した。また同勢力は、8月に入り、コンタクト・グループが作成した和平案の拒否を通告してきた。12月１日付けの国連事務総長報告は、安全地域のレジームの修正を提言すると共に、安全地域に関するマンデート遂行のためには十分な追加要員の派遣が必要であること、および、安全地域政策を実施するための強制執行的なマンデートをUNPROFORに付与するべきではないことを指摘したのであった。

1995年の2月になると、セルビア系ボスニア人勢力は、スレブレ二ツア等の飛び地への住民の移動を制限し始めた。ボスニアにおける4ヶ月間の停戦合意が失効した5月1日以降、戦闘が再び激化し、25日にNATOがパレ近郊にあるセルビア系ボスニア人勢力の弾薬庫に対して空爆を実施したところ、翌日、同勢力は、国連要員32名を拘束した。安保理は、6月16日、UNPROFORの緊急対応能力を高め、要員の安全と任務の円滑な遂行を確保するために、要員を12500名にまで増員する事を決定した[31]。

セルビア系ボスニア人勢力は、7月9日、スレブレ二ツアに攻撃を開始し、11日にこれを制圧した。安保理は、翌日、同勢力に対してスレブレ二ツアに対する攻撃の即時停止と即時撤退を要求した[32]が同勢力はこれに従わず、14日からスレブレ二ツアにおける非武装の男性の住民

---

[27] *SC Res.824,* 6 May, 1993.
[28] *SC Res.836,* 4 June, 1993.
[29] *Secretary-General's report to the Security Council(S/25939) pursuant to resolution 836,* 14 June, 1993, para 5.
[30] *SC Res.844,* 18 May, 1993.
[31] *SC Res.998,* 16 June, 1993.
[32] *SC Res.1004,* 12 July, 1993.

と子供の大量虐殺を開始した。21 日、NATO15 カ国の外相と国防相は、ロンドンにおける会合において、NATO 空爆強化等の強硬措置をとる方針を表明した。

同月 25 日、セルビア系ボスニア人勢力は、ゼパを制圧した。国連事務総長は、27 日、本格的空爆を要請する権限を UNPROFOR の総司令官に委譲した。8 月 30 日に NATO は同勢力の軍事拠点に対する大規模空爆を開始したため、9月に入るとクロアチア系ボスニア人勢力が攻勢に転じた。NATO に夜大規模空爆は 20 日に停止し、10 月 12 日、ボスニアにおける全面的な停戦合意が成立した。11 月 12 日には、アメリカのデイトンにおいて包括的和平合意が成立し、この合意は、12 月 14 日に公式に調印されパリ和平協定となった。安保理は、翌日、同協定を歓迎すると共に支持を表明した[33]。12 月 20 日、ボスニアにおける活動について、UNPROFOR の任務が終了し、多国籍軍である IFOR (Implementation Force)へ権限が移管され、その後、SFOR (Security Force)へと引き継がれた。

（2） スレブレニツア報告

スレブレニツア報告は、旧ユーゴスラビア連邦から独立したボスニア・ヘルツェゴビナ内にある、国連の安全地域として指定されていたスレブレニツアにおいて、セルビア系ボスニア人勢力によるムスリム系ボスニア人の大量虐殺が発生した事件について、国連に責任があることを指摘するのみならず、安保理および国連加盟国の対応にも問題があったとして、これらについての責任を示唆している。

同報告は、先ず、本事件の発生について国連に責任があるとする理由として、セルビア系ボスニア人勢力がスレブレニツアに侵攻を開始した際、450人のオランダ軍兵士で構成されていた UNPROFOR の部隊が、上級司令官に対し NATO 空軍による支援を要請すべきであると進言していたにも関わらず、国連がこれを拒否したこと[34]等の事実に鑑みて、本事件の惨事発生について国連の失敗と責任を認めるとする基本姿勢を明らかにした。

次に、安保理および国連加盟国の対応に問題があり、本事件の惨事を引き起こした責任は国連のみに帰するものではなく、国際社会が共有しなければならないとする理由を二点挙げている。第一点として、安保理事会と国際社会が共有したいくつかの判断上のミスをあげる。すなわち、①ボスニア・ヘルツェゴビナに対し武器禁輸制裁を課すことによってセルビア系ボスニア人勢力の軍事的優位を事実上固定し、かつ十分な保護を与えることができないにもかかわらず、ムスリム系ボスニア人の自衛を阻んだこと[35]、②問題の解決にならない人道援助を行なっ

---

[33] *SC Res.1031,* 15 December, 1993.
[34] *Srebrenica Report, op.cit.,* para.471.
[35] *Ibid.,*para.490.

たこと[36]、③本来停戦合意がなく戦闘を継続している地域への設置は適切でないと思われる軽装備の平和維持隊を、守るべき「平和」が存在しないボスニア・ヘルツェゴビナの各地へ展開させたこと[37]、④現地の情勢に対応して柔軟に判断する権限をこれらに与えることなく、国連の権威をもってすれば安全が確保できるのではないかという非現実的な望みに依拠して、マンデートを現実に適合させるような柔軟性を発揮しなかったこと[38]というミスであった。

第二の理由として、かかる事態を招いたのは、国連加盟国の実質的な協力不足があったからであるとする。すなわち①オランダ軍部隊は、不十分な武器しか与えられなかったとはいえ、現実にかかる武器を使用してムスリム系ボスニア人保護の努力をしなかったこと[39]、②スレブレニツアの極めて深刻な十分に上層部へ報告しなかったこと[40]、③セルビア系ボスニア人勢力が侵攻するという情報を有していた国があったと思われるにもかかわらず、国連に情報提供がなかったこと[41]等の協力不足を指摘した。

この他、国連側に責任があるとする理由について、①当時の国連の責任者であったブトロス・ガーリ事務総長およびアナンPKO担当事務次長を含む国連幹部、UNPROFOR総司令官および事務総長特別代表が、セルビア系ボスニア人勢力に対する空爆という最後の手段としてのオプションについて、公に極めて慎重な態度をとりつづけたこと、および②セルビア系ボスニア人勢力が行なう攻撃を、日常的な出来事として事実上受け入れていた事実は、誤った判断であったこと[42]を挙げている。

最後に、必要な武力行使をUNPROFORに遅延させた責任は、安保理、コンタクト・グループ、関係国政府、国連事務局本部、国連フィールド・ミッションの共有するところであるが、この事件の最大の責任は、虐殺を指揮したミロシェビッチ、カラディッチおよびムラディッチにあり、これらを交渉相手としてきた事は事実上「融和(appeasement)」につながった[43]とする。そして、また、かかる両者は、旧ユーゴ国際刑事裁判所（International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, ICTY）によって戦争犯罪人として起訴されているにもかかわらず今日まで拘束されてもいないが、二人は、自らの残虐行為について責任を追及されるべきである[44]と指摘している。国際刑事裁判所については、誰が起訴された被疑者の身柄を拘束して裁判を受けさせる責任を負っている明確でなく、事実、旧ユーゴ国際刑事裁判所および後述するルワ

---

[36] *Ibid.,* para491.
[37] *Ibid.,* para.492.
[38] *Ibid.,* 493.
[39] *Ibid.,* 472.
[40] *Ibid.,* para.474.
[41] *Ibid.,* para.486.
[42] *Ibid.,* paras.482 and 483.
[43] *Ibid.,* para.500.
[44] *Ibid.,* para.501.

ンダ国際刑事裁判所では、起訴段階にとどまっていて身柄を拘束できない被疑者が多い[45]。

スレブレニツア報告は、ムスリム系ボスニア人虐殺という重大な人権上の惨事から学ぶ点について、以下のように指摘する。すなわち①PKO と戦争を混同してはならないのであって、今後二度と再び、停戦・和平合意のない地域に PKO を設置して、確実ではない国際社会の意思を強制する道具としてはならないこと[46]、②安全地域は非軍事化されなければならず、紛争当事者の合意がなくかつ信頼すべき軍事的抑止手段が付与されない場合には、安全地域を設置してはならないこと[47]、③カラジッチおよびムラディッチを交渉相手としたことは「融和」につながったこと[48]、④国際社会が無辜の住民を虐殺から保護すると約束する以上は、必要な手段でこれを担保すべきであり、それが出来ないなら、そのような期待を住民に抱かせ、かつ住民の自衛能力を阻害してはならないこと[49]等であった。

さらに、スレブレニツアにおいて国連が失敗した最大の教訓として、特定の民族を恐喝、排除、殺害しようとする意図的かつ組織的な行為に対しては、論理的帰結に到達するまで、政策を完遂する政治的意思と必要なあらゆる手段をもって、決定的に対応すべきであったこと[50]を挙げている。

3　ルワンダ・ジェノサイド報告書

「ルワンダにおける 1994 年ジェノサイド時の国連活動に関する独立調査報告書」は、1999 年 3 月 18 日付の国連事務総長書簡に基づいて、安保理が指名した 3 名によって 1999 年 12 月 15 日に国連に提出された。このルワンダ・ジェノサイド報告書の目的は、ジェノサイド時に国連が果たした役割についての事実を究明することであった。

ルワンダに展開した PKO は、国内情勢が悪化し、大量の住民虐殺が始まったにもかかわらず、不偏性の堅持と武器使用の制限により、何らの阻止行動がとれなかった。加えて、国連も適切なマンデートの変更をなしえず、また、展開先がアフリカであったため、国連加盟国の十分な協力が得られなかったことも、事態を悪化させた原因であったといえる。ルワンダ・ジェノサイド報告書は、約 80 万人の住民が殺害されたジェノサイドという悲惨な事態を招来した原因を

---

[45] 旧ユーゴ国際刑事裁判所は、2001 年 8 月、約 8 千人のムスリム系ボスニア人男性が殺害された「スレブレニツアの虐殺」に関わったとして、セルビア人勢力の元司令官クロスティッチ被告に対して、「集団殺害」や「人道に対する罪」などで禁固 46 年の判決を初めて言い渡した(2001 年 8 月 3 日付朝日新聞)。
[46] *Srebrenica Report, op.cit.,* para.498.
[47] *Ibid.,* 499.
[48] *Ibid.,* para.500.
[49] *Ibid.,* para.504.
[50] *Ibid.,* para.502.

分析し、国連自身に責任があったことを明らかにしている。

事実を究明するにあたって、1994年4月から6月の間にルワンダでツチ過激派が行なった、25万から50万人のフツ族大量殺害は、ルワンダ国際刑事裁判所（International Criminal Tribunal for Rwanda, ICTR）[51]が認定したように、「ジェノサイド」[52]であったこと、および、国際社会とりわけ国連はかかるジェノサイドの防止に失敗したが、これは国際システム全体の失敗であり、虐殺は活動に必要な資源、政治的関与と意思の欠如がその根本にあることが前提とされていた[53]。

（1） UNAMIRの設置とルワンダ情勢

王国として数世紀の歴史を誇るルワンダは、1885年にドイツの植民地となり、その後、国際連盟の委任によりベルギーの委任統治領となった。第２次世界大戦後は、国連の信託統治領として、ベルギーが引き続いて統治していた。王国時代から生じていたフツ族とツチと族間の抗争は、1962年の独立後も断続的に続き、その間、フツ族を中心とするハビャリマナ長期独裁政権の弾圧の下で、25万人ともいわれる大量のツチ族難民がウガンダなどの周辺諸国に流出した。

1990年頃からルワンダ愛国戦線（Rwandese Patriotic Front, RPF）がウガンダからルワンダ北部に侵入し、内戦状態になったが、1993年3月フツ政府側との間に停戦が成立した。国連安保理は、同年6月22日にUNOMUR（United Nations Observer Mission in Uganda and Rwanda）の設置決議を採択し[54]、81人の軍事監視団要員がルワンダに展開した。UNOMURは、ウガンダとルワンダ間の国境地帯の武器搬出入を監視する事を任務としていた。同年8月4日、戦闘終結と国民の和解への道を示すものとして、包括的和平協定と6つの議定書からなるアリューシャ和平協定(Arusha Peace Agreement)が締結された。同協定は、民主的な選挙に基づいて政府を樹立する事を目的とし、暫定政権、難民の帰還と両当事者の軍隊の統合、中立的国際軍(Neutral International Force, NIF)による協定の実施支援を内容としていた[55]。

同年10月5日の安保理決議[56]に基づいて、伝統的PKOであるUNAMIR (United Nations Assistance Mission for Rwanda)が設置され、現地の政治的手詰まり状態の中で、当初1428人の

---

[51] 1995年2月22日の安保理決議977に基づきタンザニアのアリューシャに設置された。
[52] ジェノサイド条約採択に際して国連総会は、1946年の決議96で、「殺人が個人の生存する権利の否定であると同様に、ジェノサイドは全人間集団の生存する権利の否定である。…ジェノサイドの処罰は国際的関心事である。したがって、総会はジェノサイドが文明社会によって罪悪と認められる国際法上の犯罪であることを確認し、…処罰されることを確認する」とした。
[53] *Report of the Genocide in Rwanda, op.cit.,* pp.1-2.
[54] *SC Res.846,* 22 June, 1993.
[55] *Report of the Genocide in Rwanda, op.cit.,* p.2.
[56] *SSC Res.872,* 5 October, 1993.

軍事要員がルワンダに展開した。マンデートは、停戦監視、暫定期間の治安監視、地雷撤去支援、紛争当事者間の軍隊統合化の監視、難民帰還と定住の監視、人道的援助、武器保管地域の治安維持などであった[57]。

1994年1月から2月にかけて、フツ側とツチ側は、アリューシャ協定にある和平プロセスに従わず、治安が悪化してきた。UNAMIRの軍事司令官ダイレールは、フツ過激派によるベルギー兵を殺害し同部隊を引き揚げさせる戦略、ツチの大量殺害計画、武器貯蔵庫の存在等について住民から通報があったため、現地において軍事要員による武力行使の可能性を検討した上で、国連事務総長の軍事顧問へ報告し本部の指示を仰いだが、国連からの明確な対応がなかった[58]。

4月6日の飛行機事故でハビャリマナ大統領が死亡し、翌日にかけて、政府要人や裁判官などへの大統領警護隊等による襲撃事件が続発したが、このとき、首相を警護していたPKO要員のベルギー兵が巻き込まれて犠牲となった。8日になって、フツ過激派はいわゆる暫定政府の樹立宣言を行ない、ツチ過激派はキガリに侵攻した。同日、フランス軍とベルギー軍は自国民保護と外国人救出のためにキガリに到着した[59]。この緊迫した情勢のなかでUNAMIRはとくに行動せず、国連本部からは、自衛以外の目的で武力行使をしないようにとの指示と外国人保護活動への協力要請だけがあった。ベルギー外務大臣、事務総長、安保理、ベルギー国連代表の間で12日に折衝が行なわれ、結局ベルギーは、UNAMIRの目前で約2万人が殺害されているのにこれを阻止できずかつアリューシャ和平協定の実施が妨げられている以上、UNAMIRの活動の余地がないとして、14日に自国部隊の撤退を開始させた[60]。

国連は、現地、国連PKO局、事務総長、安保理事会の間で協議した後、21日になってUNAMIRの規模を270人に縮小するとともにマンデートを変更した[61]。国連事務総長は、内戦における中立的調停者としての国連から、住民への大量虐殺を終了させる国連へとシフトすることを検討した。これに伴って安保理は、UNAMIRの武器使用を含む新たなマンデートを検討し、大量虐殺への反対表明と武器禁輸措置の可能性を示唆した。現地では、UNAMIRの活動の優先順位について、第1に大量虐殺を停止させること、第2に停戦努力を行なうことという変更が見られた[62]。

安保理は、5月17日、UNAMIRの規模と任務を拡大し、憲章第7章の下でのルワンダへの武器禁輸措置を決定し、UNAMIR IIを設置した[63]。住民保護のために人道地域を設置することが任務とされ、さらに自衛のための武器使用に加えて、国連職員、住民、人道活動スタッフに対

---

[57] *Report of the Genocide in Rwanda, op.cit.,* p.4.
[58] *Ibid.,*pp.5-6.
[59] *Ibid.,* pp.10-11.
[60] *Ibid.,* p.13.
[61] *SC Res.912,* 21 April, 1994.
[62] *Report of the Genocide in Rwanda, op.cit.,* pp.14-15.
[63] *SC Res.918,* 17 May, 1994.

する攻撃や任務妨害のための武器使用が、国連憲章７章に基づくものではないとしながらも任務とされた。しかしながら、増員が決議されたにもかかわらず、国連加盟国の政治的な意思の欠如のためか、軍事要員の自発的提供がなく、25 日になっても 550 人の規模であった。この間すなわち 22 日から 27 日までの間に、25 万人から 50 万人もの大量の住民が組織的に虐殺されている[64]。

国連事務総長は、５月 31 日、ルワンダの事態について初めて「ジェノサイド」の用語を使用し、対応の遅れを自己反省した。６月８日になって、UNAMIR の拡大任務、すなわち、人道的目的を果たすために必要なあらゆる手段をとること[65]を確認した[66]。6 月 22 日、フランスとセネガルから UNAMIR II の展開までの間をつなぐ多国籍軍派遣の申し込みがあり、安保理事会は、国連憲章 7 章の下で多国籍軍に対して武力行使を許可し[67]、「トルコ石作戦(Operation Turquoise)」が開始された。多国籍軍は、即時に南西部に展開すると共に安全な人道地帯を設置し、8 月下旬までルワンダに止まった。暫定政府軍は、7 月 17 日から 18 日にかけてザイールへ敗走し、RPF は停戦を宣言した。RPF は、19 日、国民統一政府の樹立宣言を行ない、アメリカと EU はこれを承認し、安保理事会へ代表を派遣した[68]。

（２） ルワンダ・ジェノサイド報告書の結論と勧告

ルワンダ報告書は、ルワンダでの 1994 年のジェノサイドの前とその最中における国連の対応について、多くの点で根本的に失敗であったと結論する。さらに、かかるジェノサイドの防止と停止に失敗した責任は、異なるアクター、とくに国連事務総長、国連事務局、安保理事会、UNAMIR および国連加盟国にあり、国際的な責任が問われなくてはならないし、ジェノサイドを行なったルワンダ人の責任は、引き続きルワンダ国際刑事裁判所で裁かれるべきであると述べた[69]。

また報告書は、国連の主な失敗の原因が、人的・物質資源の不足と政治意思の欠如を起因とする、UNAMIR の基本的能力の問題にあるとする[70]。すなわち、アリューシャ協定締結時の楽観的な雰囲気があったために、UNAMIR に与えられた最初のマンデートの範囲、および職務権限の範囲を決定する際に過ちを犯したが、この伝統的 PKO の性格と任務は、現地情勢の悪化に即して調整されず、国連本部との間に ROE をめぐる意思の疎通も十分に行なわれなかったと指摘する。

---

[64] *Report of the Genocide in Rwanda, op.cit.,* p.19.
[65] *SC Res.925,* 8 June, 1994.
[66] *Report of the Genocide in Rwanda, op.cit.,* p.19.
[67] *SC Res.929,* 22 June, 1994.
[68] *Report of the Genocide in Rwanda, op.cit.,* pp.19-20.
[69] *Ibid.,* pp.20-21.
[70] *Ibid.,* p.21.

次に、報告者は、ジェノサイド対応における失敗について言及する[71]。すなわち、ジェノサイドが開始されたときに2500人のUNAMIR要員がいたのに、大統領機事故直後のルワンダでの事態を止められなかったことの責任は、一方的に撤退を決定したベルギー政府、および、UNAMIR強化論議を先導せずかつルワンダの状況をジェノサイドと認定するのが遅れた安保理と事務総長にあるとする。

UNAMIRは非強制的任務をもつPKOとして設置されたため、長期にわたる武力紛争シナリオに必要な資源も兵站も欠いていただけでなく、さらに、1994年5月に拡大された任務[72]を遂行する決意に欠けていたたことから、和平プロセスにとって重要な政府要人達を保護できず、住民の犠牲を阻止できなかった。換言すると、ベルギー等からの参加部隊は、UNAMIR本部からの指令ではなく、自国軍部隊からの指令に従って引き揚げたため、UNAMIR駐留地に保護を求めてきた住民を保護できなかったのである[73]。

報告書は、最終所見として[74]、国連のルワンダでの活動は、和平協定実施の監視という任務をもって開始されたが、ジェノサイドという大量虐殺に直面して、国連事務総長、安保理事会、国連事務局、UNAMIR司令部といった国連の政策決定者達は、次のことを認識すべきであったと総括している。すなわち、①PKOの当初の任務と国連の中立的な調停者としての役割がもはや現実の状況にそぐわないということ、②一層断固とした対応が求められているということ、③そのためにはそうした活動をとるのに必要な手段を整えなければならないことを認識すべきであったと述べる。

換言すると、UNAMIRの経験は、UNAMIR自体が非強制的PKOであったとしても、ジェノサイドに直面した場合には、武器使用原則を超える行動をとる義務があったという教訓を示している。ジェノサイドを阻止するための武器使用は、ジェノサイドに直面して中立の立場はありえず、国民の一部を抹殺しようとする試みに対して公平な立場もありえないし、国際社会がジェノサイドに対処するにはそれなりの必要な手段を用いた行動が必要であった、という理由で肯定されるというのである。

ルワンダ・ジェノサイド報告書は、最後に次のような勧告を行なっている[75]。すなわち、国連の能力改善に関して、①国連事務総長がジェノサイド防止行動計画を立ち上げるためのイニシャチブをとること、②国連PKOの分野における国連の能力改善の努力をすること、③ジェノサイドもしくは大規模な人権侵害がおこった場合、それを阻止するための行動が国連に用意されること、④国連の早期警戒能力を改善することが勧告された。また、要員や住民の保護に関

---

[71] *Ibid.,* p.25.
[72] 人道に対する罪の阻止のための武力行使任務。
[73] *Report of the Genocide in Rwanda, op.cit.,* p.27.
[74] *Ibid.,* p.36.
[75] *Ibid.,* p.37-38..

して、①紛争下の住民保護の改善努力を行なうこと、②国連PKO要員の安全確保のための改善を行なうこと、③その他要員の安全確保のための改善を行なうこと、④加盟国と自国民保護について調整することであった。さらに情報の交換について、①国連システム内における情報の効果的な流れを確保すること、②安保理への情報の流れを改善すること、③人権問題に関する情報の流れを改善することが指摘された。最後にルワンダとの関係では、①ルワンダの非常任理事国として立場の一時凍結の可能性を考えるべきだったこと、②ジェノサイド後のルワンダ再建に対し国際社会が支援すること、③国連はルワンダのジェノサイドを防止も停止もできなかった責任を認めること、④国連事務総長は国連とルワンダとの新たな関係づくりの道を積極的に模索すること等、が指摘されたのであった。

４　ブラヒミ・レポート

国連事務総長は、2000年3月に開催された国連平和活動検討パネルにおいて、平和活動にかかわる国連の能力に関する現状評価とかかる能力強化のための方策について勧告を行なうことを、ブラヒミ・元アルジェリア外務大臣をはじめとする10人で構成された同パネルに要請した。「国連平和活動検討パネル報告書」、すなわち本文6章および約60の勧告で構成されているブラヒミ・レポートは、かかる要請に応え同年8月21日に国連へ報告された。

検討パネルは、その作業を開始するにあたって、①国連が過去10年間国連憲章の前文にある「戦争の惨害から将来の世代を救済」する目的達成の遂行に失敗したこと、②平和維持任務においては、「善意」と「軍事力」の双方が必要なこと、③平和活動を成功させる条件は、政治的支持、強固な軍事力をもってする迅速な展開および健全な平和構築(peace building)戦略であること[76]、④制度の変革、財政的援助増と国連加盟国の新たなコミットメントが必要であることの現状認識と問題意識を前提にしていた[77]。検討パネルが行なう勧告の目的は、国連平和活動の三つの主要な活動である「紛争予防」、「平和維持」および「平和構築」に関して、戦略的方向性、意思決定、迅速な展開、活動の計画と支援、現代情報技術の使用との関連で、現在の制度の欠点にかかわる評価、およびかかる変革に関わる現実的な解決策を提示している[78]。

---

[76] 国連教育訓練研究所(UNITAR)は、平和維持活動と平和構築活動との強固な連携の必要性について国際シンポジウムを行っている。See; The United Nations Institute for Training and Research, *The Nexus Between Peacekeeping and Peace-building: Report of 1999 Singapore Conference*, (Kluwer Law International, 2000).
[77] *Report of the Panel, op.cit.,* para.1.
[78] *Ibid.,* para.2.

（1） 国連平和活動のための原則および戦略と意思決定

① 予防活動と平和構築活動に関する勧告

ブラヒミ・レポートは、まず国連平和活動のうちの予防活動に関してつぎのように述べる。すなわち、紛争予防に関わる中長期的な効果的戦略の構築が必要であるとし、かかる戦略の構築にあたって、国連事務総長のミレニアム・レポートにおける紛争予防の提案を支持し、かつ国連事務総長による「調査ミッション」を積極的に活用することを指摘している[79]。

次いで、国連平和活動における平和構築の戦略については、①活動地域ですぐに効果が現れる事業への資金提供のために、国連事務総長特別代表が、ミッション初年度予算の数パーセントを利用できることとする、②「法の支配」および人権擁護のため、文民警察、司法および人権の専門家等を積極的活用すること、③PKO の経費を自発的拠出ではなく、分担金により賄うことにして、武装解除および再統合事業を現代 PKO の予算へ組み込むこと、④国連の平和構築戦略の策定能力を強化するための計画を検討することを勧告した[80]。

② 平和維持活動に関する勧告

ブラヒミ・レポートは、過去 10 年間で、国連 PKO が、国家間の戦争後の停戦監視や兵力引き離しを行なう伝統的 PKO から、内戦の解決と平和構築を兼ねた複合型へと変化してきたことを前提にし、現代 PKO について、次のような理由により活動のリスクとコストが大きいと指摘する。すなわち、①現代 PKO は、勝者のない紛争後に状況を創出するための展開を行なったり、現地政府が存在しないため国連が法執行と行政権限を有するといった、平和維持と平和構築が一体不可分となる任務を遂行しなければならないこと、②現地勢力が極めて不安定であること、③現地の紛争当事者の中には、態勢を整備するための時間稼ぎの目的で和平合意に調印し、その後にこれを反故にする撹乱分子(spoilers)が存在することなどの理由を挙げている。次いで、これを克服するためには、大国または地域大国による積極的な政治的、兵站的、軍事的支持が不可欠であると勧告している[81]。

国連 PKO の原則についての基本的な考え方は、次のとおりである。すなわち、①受入国の同意、不偏性の維持および自衛目的に限る武器の使用という PKO の基本原則は、これを堅持するべきであり[82]、②国連は戦争を行なうのではないから、強制力を伴う行動は、憲章第 7 章に基づく安保理による授権の下に多国籍軍が行なうべきものであり、「PKO」と「強制力を伴う行動」

[79] *Ibid.,* para.34.
[80] *Ibid.,* para.47.
[81] *Ibid.,* paras.15-28.
[82] *Ibid.,* para.48.

を峻別すべきであるとする[83]。

さらに、現代PKOは、紛争当事者により受入れ同意が操作され(manipulate)、国連がこれに対応できないことが多いのに鑑みて、次の分野について勧告している。すなわち、①強力な交戦規定（ROE）の必要性、②不偏性概念の明確化、③武器使用権限の明確化の必要性、④PKO参加国のリスクと関連情報の提供、⑤地域機関等に対する訓練、装備、兵站支援等の提供の必要性である。

武器使用との関連における具体的な勧告として、①のROEについて、PKO要員は専門性を有する者として任務を遂行し、「要員自身および他の要員」を守る必要があるので、警察比例(stroke-for-stroke responses)に限定せず、武力行使の根源を沈黙させるに足る反撃力の付与を認めるべきであると勧告する[84]。②の活動における不偏性については、「公正」とは国連憲章の原則とPKO任務の目的への忠誠ということであり、中立(neutrality)および「当事者に対する平等性」とは異なるものであるとする。例えばルワンダにおけるジェノサイドのような行為は、武力行使の対象として考えるべきであると述べている[85]。③の武器使用権限については、活動のマンデートとしての武器使用の権限を明確にすべきであって、実質的な抑止的効果を有するものとするために必要な要員、装備および予算を確保すべきであるとする[86]。

情報や兵站に関連する具体的な勧告には、④のリスクと関連情報について、国連PKOへの参加国は、自己の要員その他を犠牲にするリスクを覚悟すべきであって、他方、事務総長は、部隊提供の可能性がある国に対し、紛争状況、紛争当事者の能力、目的と資金源、平和の維持に対しかかる資金源を有する意味等のリスク関連情報を提供すべきであると勧告する。⑤の訓練等については、紛争地域は、現代PKOに必要な軍事的資源と能力が不足している傾向にあるため、国連PKOへの参加、あるいは地域機関によるPKO設置のために、地域機関と小地域機関に対し訓練、装備、兵站支援等の提供が必要であるとする[87]。

③　明確かつ信頼性のある実現可能な任務に関する勧告

不明確なマンデートを付与することは、任務遂行に混乱をきたすと共に、撹乱分子に口実を与えることにもなりかねないので、安保理は、特に危険な地域にPKOを設置するにあたっては、明確なマンデートを付与すべきであると勧告する。このために必要な注意すべきこととして、①中途半端なミッションは失敗すること、②PKO設置にあたっては慎重にすること、③停戦合意の条件を満たしているか確認すること、④要員提供国と安保理の協議の機会を確保すること、

---

[83] *Ibid.*, para.53.
[84] *Ibid.*, para.49.
[85] *Ibid.*, para.50.
[86] *Ibid.*, para.51.
[87] *Ibid.*, para.57.

⑤文民保護のマンデートを付与する場合は特別の資源を与えること、を指摘する[88]。

国連事務局は、ミッションが必要とする要員や装備のレベルについて、政治的に受入れ可能か否かに関わりなく、安保理に正確に報告すべきであり、また安保理は、国連事務総長が PKO 活動に必要な要員等の確保について加盟国から十分なコミットメントが得られてから、中途半端ではない PKO 設置決議を採択すべきであるとする。さらに、安保理は、停戦合意と和平合意の履行に関して、PKO を設置する場合には、かかる合意が国際的な人権規準との整合性、任務および期間の現実性等の条件を満たしていることを確認することが必要であるとする[89]。

さらにレポートは、平和活動に関する情報収拾、分析能力を強化すべく、情報技術戦略・訓練の実施について、策定、監督する部署として、平和安全執行委員会に情報・戦略分析事務局(Information and Strategic Analysis Secretariat, ISAS)を設置することを勧告している[90]。この他に、コソボと東チモールに見られる暫定行政機構が最近の新たな国連の役割となっているが、暫定行政の役割を今後とも果たすか否かについて、検討を要するとし、国連がかかる役割を果たすとするのであれば、新たな制度や機構の創設について検討する必要があり、これについてはとりあえず国連 PKO 局が担当すると述べているのである[91]。

（2） 迅速かつ効果的な展開能力のための能力

国連 PKO は、停戦合意後の最初の 6 ～ 12 週間に行なわれる初動が極めて重要だとされていたにもかかわらず、実際には、安保理の決議採択後から要員が実際に展開するのに時間がかかるという問題を抱えていた。このためレポートは、伝統的 PKO については、決議採択後 30 日以内に、現代 PKO については、90 日以内に、それぞれ部隊を展開できるような体制を整備するよう勧告している。国連加盟国は、国連待機郡制度の文脈で協力関係に入る事が奨励されている[92]。

レポートは、国連 PKO を効果的に推進するにあたって、平和活動の幹部、軍事要員、文民警察および文民専門家についても言及する。すなわち幹部については、国連事務総長は、平和活動の幹部の選考方法を制度化すべく、加盟国の情報提供に基づいて、事務総長特別代表、軍司令官、文民警察コミッショナー等の包括的な幹部候補者のリストを作ること、および、国連事務局は、かかる幹部を可能な限り国連本部に召集して、これに戦略的指針と計画を提供するよ

---

[88] *Ibid.,* para.64.
[89] *Ibid..*
[90] *Ibid.,* para.75.
[91] *Ibid.,* para.83.
[92] *Ibid.,* para.91.

うに提言する[93]。

軍事要員については、安保理決議採択後に迅速に展開できるように、伝統的 PKO は 30 日以内、現代 PKO は 90 日以内に効果的な展開が出来るように準備された、一貫した旅団規模の部隊を形成すべきであり、国連待機制度(United Nations Standby Arrangements System, UNSAS)との関連で、相互に協力関係に入ることを勧告する。さらに、国連事務総長は、国連の役割が期待される地域の停戦合意等の可能性が見うけられる場合には、国連待機制度参加国に対して、かかる活動に部隊を提供する意思を公式に依頼する権限が与えられるべきであるし、国連待機制度の枠内で、100 名程度の将校リストを作成して、これを維持すべきであると述べられている[94]。

文民警察については、文民警察の役割について、伝統的なアドバイスや訓練や監視に止まることなく、現地警察の改革・再編を第一義的な任務とすべきであると勧告している。このために、①国連待機制度との関連で、加盟国による文民警察要員の「プール」を作成すること、②国連が作成した指針、標準行動規範および運用標準に従って、共通の準備レベルを促進すべく、各国の「プール」にある文民警察のための地域的な訓練強力関係に入ること、③国連待機制度の枠内で、100名程度の文民警察官および関係者の待機リストを作成し、これを維持することであった[95]。

文民専門家については、国連事務局による文民候補者の待機リストを直ちに作成し、これを維持すること、および、すぐれた人材確保のため、外部から募集する文民スタッフの条件を改善することを勧告している[96]。

おわりに

内戦により疲弊した国家にとって、公正な社会と経済開発が平和の機会確保のために最も重要となるのは、紛争予防の段階と紛争からの回復段階である。救援と開発は表裏一体の関係にある。救援は差し迫った危機の下で住民の生活を保護することであり、開発は長期的な生活を向上させることである。現代PKOは、国家内戦争終了後の混乱した社会を回復させるための国際的支援活動の中核を担っているが、武器使用の制約下で、重大な人権問題や人道問題とどのように取り組んでいくかが問題となる。ボスニア・ヘルツェゴビナのスレブレニツアおよびルワンダにおける状況は、その典型的なケースであったことがわかる。それぞれの報告書に見ら

[93] *Ibid*., para.101.
[94] *Ibid*., para.117.
[95] *Ibid*., para.126.
[96] *Ibid*., para.145.

れるように、これらのケースは、不偏性と武器使用原則の堅持という PKO の原則が、現地の事情によっては住民の保護が十分に行われなかったことを明らかにした。

スレブレニツアとルワンダの事態に対処するために安保理が決議を採択した時期は、ブトロス・ガーリ事務総長が、現代 PKO における武器使用原則を拡大する新たな提案を行なっていたときであり[97]、したがって国連自体も武器使用原則についての逡巡があった。また、これら二つの状況と PKO 活動の推移を検討すると、現代 PKO の抱える問題は、単に国連幹部や安保理だけの問題ではなく、同時に国連加盟国の協力態度の問題であることが知れる。

スレブレニツア報告は、その最後で、国連がさまざまな形態の紛争に対する対処能力を明確にし、かつ向上させるため、この事件を反省し分析するよう加盟国に要請する。すなわち国連事務総長は、現代 PKO が抱える諸問題、具体的には①マンデートと手段の乖離、②組織的な暴力に対して非強制活動という国連の象徴的活動による抑止の不十分性、③平和を追求するために武器を使用するという国連内に存在する発想の矛盾、④虐殺を前にした場合の不偏性という組織の理想主義の取り扱い、⑤武力紛争から住民を保護し、平和を維持する国連の能力の核心に至るさまざまな原則的かつ組織的な問題について取り組む所存であり、国連事務局としてもこうしたプロセスに参画する用意がある[98]と述べるとともに、国連加盟国に対してこれらの問題についての分析を呼びかけるのである。

ブラヒミ・レポートは、予防活動、平和維持活動、平和構築活動を一体のものとして考え、これを平和活動と位置付け、総合的に取り組んでいかなければならないことを勧告する。すなわち、21 世紀における国際の平和と安全の維持と確保については、国連のみならず国連加盟国が強固な意思をもって積極的に行動しなければならないことを強調している。さらに、憲章第7章下の多国籍軍による強制行動[99]と現代 PKO とは峻別すべきであり、現代 PKO においては、要員保護のための ROE の必要性、不偏性概念の明確化、武器使用権限の明確化、情報交換の必要性を強調していることは、注目に値するものといえる。換言すると、人権侵害や人道問題に対しては不偏性堅持原則の例外であり、ROE を明確にして断固としてこれを阻止する必要があるとするのである。

21 世紀における現代 PKO に関する論議は、人権と人道の問題との関連で、武器使用の問題をめぐって沸騰することになろう。日本は、2000 年 7 月に国際協力法を改正して、国際的な選挙活動を平和協力業務に追加し、あわせて隊員の武器使用との関連で、部隊指揮官の指揮権と

---

[97] See; Boutros Boutros-Ghari, *An Agenda for Peace*, A/47277-S/24111, 17 June, 1992.
[98] *Report of the Genocide in Rwanda, op.cit.,* pp.1-2.
[99] 軍事力による人道的干渉については、See; The International Development Research Centre, *The Responsibility to Protect :Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty,* (December 2001).

管理下にある者の防護を認めた。さらに2001年12月、長い間の関心事であったいわゆるPKO本体業務の凍結が解除された。換言すると、停戦監視活動等のPKO本体業務に従事でき、かつ通常の形態の武器使用が認められたことによって、現代PKOにおけるさまざまな業務への貢献の可能性を選択したのである。現代PKOが直面しうる重大な人権問題、具体的にはルワンダ報告書、スレブレニツア報告、ブラヒミ・レポートが提起している、活動における不偏性や武器使用の規準にかかわる問題、あるいは待機制度の問題は、日本にとって避けてとおれないであろう。

国際PKO教育訓練学会(IAPTC)は、2001年10月、年次大会を東京の国連大学で開催し、ブラヒミ・レポートの勧告に従った現代PKO要員の教育訓練のあり方について、研究報告と討議を行なった。各国の国防大学やPKO教育訓練センターからの年次大会への参加者によると、それぞれが所属するセクションにおいて、ブラヒミ・レポートが提起した勧告に対する検討を重ねているという。日本においても、これらの問題あるいは勧告をどのように考えるかについて十分な検討を行なうとともに、日本の態度を明確にする必要がある。

日本の防衛構想の一つに「安定した安全保障環境の構築」があり、「安保対話と防衛交流の促進」、「軍備管理と軍縮分野への協力」と並んで「国際平和協力業務の実施」をその具体的な内容としている。21世紀における日本の安全保障政策の一環として、国際平和協力業務への積極的な貢献を考えるのであれば、平和協力隊員の人的制限の撤廃はもとより、かかる業務を自衛隊の本務とすることも視野に入れる必要があろう。

軍人は、一般に、小銃等の武器で敵に対峙することを行動の基本として教育されている。現代PKOの軍人要員の武器はコミュニケーションであり、敵は暴力であることを徹底して教育する必要がある。PKOの現場で重大な人権問題に直面した場合あるいは血相を変えた群集に囲まれた場合等に対する軍事要員の教育訓練は、日本では十分行なわれてこなかったものである。日本は、これら報告書の提言や勧告に対する態度を明確にするだけでなく、新たな事態に対応できるように教育訓練、部隊編成、待機制度、装備等あらゆる分野において自衛隊の見直しを行なう必要が生じてくると思われる。これらと併行して、国連PKOへ貢献する上での国家理念の形成、および教育訓練センター等の知的インフラの整備についても考慮しなければならない。三つの国連報告書の提言と勧告に対する検討は、日本が現代PKOへの貢献を見直す重要な契機となるであろう。