

冷戦後の国連平和維持活動の 「武力紛争下の文民保護」任務規定の変遷 —安保理決議の分析を中心に—

雨 野 統

1. はじめに

本年は国連が創設されてから70年目の節目を迎える。国連憲章（以下、憲章）の起草過程で構想された国連軍による「国際社会の平和と安全」の維持は、周知のとおり米・ソ冷戦対立の結果、憲章起草者の予定どおりには機能せず、国連は実行上、主に国連の平和維持活動（以下、PKO）と安全保障理事会（以下、安保理）による授權決議に基づく多国籍軍方式により武力紛争への対応を図ってきた。国連の集団安全保障体制を補完する役割を担ってきたPKOは、今や国連による国際社会の平和維持の手段として欠くことのできない存在と言えよう。冷戦後、安保理による平和維持機能への期待が高まったことと世界各地で内戦の発生が急増したことが相俟ってPKOの派遣数が急増した。冷戦後の安保理の機能拡大は、PKOの派遣数の増加だけではなく安保理の機能拡大と対応する形でPKOの任務拡大をももたらした。PKOの任務拡大や任務拡大に伴うPKOの性格の変容で問題となってきたのがPKOの人道問題への対応である。激しい武力紛争の結果生じる重大な人道問題や大規模な人権侵害に国連がPKOを通じて対応する場合、PKOが国際社会の中で国連の実行として受容される過程で確立してきた基本原則（同意原則、中立・公平原則、自衛原則）の範囲内で、如何に実効的に対応するかが1990年代以降課題とされてきたのである。そして、このような課題への新たな対応策として生まれたのが武力紛争下で影響を受ける一般住民を保護する任務をPKOに付与し任務遂行に必要な行動を許可するという方法である。PKOにこのような新たな任務を付与することで、武力紛争下で身体的な暴力の直接の対象となる一般住民、とりわけ武力紛争下で脆弱な存在である子ども・女性の保護を図ろうとしたのである。

本稿では、「武力紛争下の文民保護」に関する問題について安保理でどのような議論が展開され安保理内でどのような認識が共有されているのかを概観し、武

力紛争下の文民保護に関する問題を扱う安保理決議の内容について明らかにする（第2章）。また、PKOの設立過程や任務更新過程で武力紛争下の文民保護が任務として如何に具体化されているのかについて明らかにする。具体的には武力紛争下の文民保護を扱う安保理決議がPKOの設立決議や任務更新決議にどのような形で反映されているか（第3章）や文民保護に関するPKOの任務（具体的活動）とその変遷（第4章1節）について明らかにする。さらに、文民保護を任務とするPKOについてPKOの機能の視点（「強化された（Robust）」PKOとの関係、多機能型PKOとの関係）から検討する（第4章2節、3節）。

以上の論点に関する考察を通じて、武力紛争下の文民保護という国際安全保障に関する一般的問題について採択された安保理決議の内容が文民保護任務を付与された個々のPKOの設立決議・任務更新決議の中にどのように反映され、PKOの任務として如何なる形で具体化されるのか、換言するならば安保理という国連の意思決定過程での決定がPKOの活動を通じて国連の活動現場でどのように実施されるのかという国連の意思決定過程と活動現場での任務遂行過程との関連性を明らかにすることが本稿の主眼である。関連する安保理決議の分析を中心に行うことで、以上の問題について明らかにしていく。

2. 安保理の一般テーマとしての「武力紛争下の文民保護」

安保理は、憲章第1条1項に掲げられた国連の目的を実現すべく「国際社会の平和と安全の維持」に主要な責任を有する（憲章第24条）。そのため、安保理の一般的機能は国際社会の平和の維持に関する警察的機能にあるとされ、安保理での会合も国際社会の平和と安全を脅かす特定の事態や紛争を取り上げることとなる¹。しかし、1990年代以降、特定の事態や紛争に限定せず、分野横断的なテーマが安保理の会合のテーマ

¹ 浅田正彦「国連安保理の機能拡大とその正当性」村瀬信也編『国連安保理の機能変化』（東信堂、2009年）4頁。

(テーマ別議題)として設定される傾向にある²。このような傾向の中で安保理の一般的なテーマとして取り上げられたのが、「武力紛争下の文民保護」である(1999年2月に開催された安保理公式会合で初めてテーマとなる³)。また、武力紛争下の文民保護という形で保護の対象を一般的に設定せず特定の主体に限定する形で一般的なテーマとして扱ったのが98年6月の「子どもと武力紛争⁴」、2000年10月の「女性と平和、安全保障」に関する安保理会合である⁵。

本章では、まず99年以来、安保理で一般的なテーマとして取り上げられてきた武力紛争下の文民保護につき、安保理会合においてどのような議論が展開され常任理事国・非常任理事国からなる安保理のメンバーやこの問題のために会合に参加している加盟国間で武力紛争下の文民保護に関してどのような認識が共有されているのかについて探る⁶。次に、武力紛争下の文民保護という一般的なテーマを扱う安保理決議の内容に焦点をあて、保護の対象者の射程、保護活動の内容の変遷について明らかにする⁷。

まず、問題となるのは、なぜ武力紛争下の文民保護が国家安全保障や消極的平和主義を前提とする国連の集団安全保障体制、とくに安保理の機能の中で重要な問題として認識され始められたのかという点である。この点について、清水は、一連の安保理会合での議論を紹介する形で、国際人権法・国際人道法の発展の一方で現代の武力紛争では紛争当事者により関連条約が遵守されず文民に甚大な影響が生じていること、その結果として人権法・人道法履行確保に関する活動が安

保理の主要な責任として位置づけられ、武力紛争下の文民保護という新たな責任も安保理の責任の中で中核的な位置に置かれるべきことを指摘する⁸。武力紛争下の文民保護をテーマに初開催となった安保理会合における議論の総括的な発言として、カナダは「安保理が人間の安全保障への脅威への対応に関して不可欠な役割を果たすことが今日の会合の焦点である。武力紛争下で文民を保護することは、国際社会の平和と安全を維持するという安保理の任務において副次的なものではない。それは安保理にとって主要なものである。安保理の活動の基本的な目的は、世界中の人々の安全を保障することであり、人々が暮らす国家の安全を保障するだけではない。現代の紛争が文民に与える不均衡な被害に直面し、諸個人の保護が安保理の活動の中で主要な関心事項であるべきことは明確である。」と発言している⁹。このようなカナダの発言の背景には、90年代に頻発した人道問題に国際社会が適切な対応ができず、未だに人道問題への対応が国際社会の課題になり続けていること¹⁰、2000年代に入り国連の中で取り上げられることとなる人権の主流化や人間の安全保障に通ずる認識¹¹があり、このような認識に基づく安全保障観の変化に伴い大規模な人権・人道問題の解決と安全保障問題が安保理の議論・対応の中で関連付けられていること¹²、PKOの多機能化に対応する形でPKOの機能の中で人権・人道法違反への対応や人権法・人道法の履行確保の支援・貢献がより中心的な機能として位置づけられていること¹³がある。99年の安保理における武力紛争下の文民保護に関する一連の会

² 松浦博司『国連安全保障理事会—その限界と可能性—』(東信堂、2009年) 213、214頁。

³ U.N.Doc. S/PV. 3977 : 12 February 1999.

⁴ U.N.Doc. S/PV. 3896 : 29 June 1998.

⁵ U.N.Doc. S/PV. 4208 : 24 October 2000.

⁶ 安保理仮手続規則 37。国連諸機関の代表のような加盟国でないアクターの出席については安保理仮手続規則 39を参照。テーマ別会合は、多くの場合、公開討論として開催され広く加盟国から意見を募ることで安保理の正統性が補強されると指摘される(松浦『前掲書』(注2) 214頁)。

⁷ これらの点について先行研究として検討を行ったものに、清水奈名子『冷戦後の国連安全保障体制と文民の保護—多主体間主義による規範的秩序の模索—』(日本経済評論社、2011年)がある。本稿の議論は清水の先行研究の議論を踏まえうえて、最近の安保理決議の内容を明らかにすることで決議の内容の変遷を追うことに焦点をおく。

⁸ 『上掲書』2、81-92頁。安保理の権限と保護する責任の関係について、See also Hitoshi Nasu, “The UN Security Council's Responsibility and the “Responsibility to Protect”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 15 (2011), pp. 376-418.

⁹ U.N.Doc. S/PV. 3977 : 12 February 1999, p. 31.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 31, 32.

¹¹ *Ibid.*, p. 31. U.N.Doc. S/PV. 3980 : 22 February 1999.

¹² 佐藤哲夫『国際組織法』(有斐閣、2005年) 316-322頁。酒井啓亘「国連安保理の機能の拡大と平和維持活動の展開」村瀬信也編『前掲書』(注1) 100、101頁。藤田久一「国際人道法の機能展開—国連法との相互浸透—」藤田久一・松井芳郎・坂元茂樹編『人権法と人道法の新世紀』(東信堂、2001年) 67-75頁。安保理において国際人道法、国際人権法の履行確保が「国際社会の平和と安全の維持」の重要な構成要素となり、このような「法規範を用いた平和と安全の維持」という安保理の新しい実行に関する意義と問題点について、清水奈名子「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(2012年) 79-81頁を参照。

合を通じて、文民保護が安保理の果たすべき主要な責任の核心部分として位置づけられ始めたと言えよう。約15年経過した現在でもこの問題は継続的に安保理でのテーマになっており、最近3年間においてもこの問題は2013年には7件、2014年には7件、2015年は8月までに6件、安保理で取り上げられており、関連する安保理決議はこの3年間で計5本採択されている。

以下、保護の対象者や保護活動の内容を中心に文民保護を扱う安保理決議（以下、一般決議）の内容を分析する。必要に応じて、PKOの機能を一般テーマとして扱う決議にも言及する。

保護の対象者については、「文民」という形で包括的に規定するとともに、対象者を細分化し特定の保護対象者について個別に規定を行っている¹⁴。つまり、身体的な暴力から保護すべき対象を「文民」という形で一般的かつ広範に規定するとともに、暴力に対してより脆弱な存在となる子どもや女性を保護の対象として特定する形で規定している。その他に人道援助活動

従事者、国連要員も保護の対象とされてきた、また、最近では、武力紛争下で活動する報道関係者も保護の対象とされている¹⁵。

保護活動の内容は、当初より幅広く規定されてきた。文民保護に関する初めての安保理決議である決議1265¹⁶では、「ハーグ法、ジュネーブ法を中心とする国際人道法の遵守¹⁷」、「国際人道法違反（ジェノサイド罪、人道に対する罪、その他の国際人道法違反）の不処罰防止のための国家の責任¹⁸」、「人道援助活動従事者の被害者へのアクセスの確保および安全の確保¹⁹」、「文民の標的化や人道援助活動への意図的な攻撃への安保理の対応²⁰」、「PKOによる対応」、「経済制裁」、「小火器、地雷等に関する軍縮」、「ICRCや地域的国際機構のような他機関との協力²¹」と幅広く規定される。

本稿は、PKOの文民保護に関する任務と武力紛争下の文民保護（女性・子どもを含む）に関する一般決議との関係を明らかにすることも目的の一つとするため、ここで一般決議の中で文民保護に関するPKOの

¹³ 最近の文民保護を扱う安保理決議では、PKOによる人権法・人道法違反行為の監視・報告と領域国政府の人権保護や不処罰防止に関する取組みへの支援を通じた人権の保護・促進や文民保護に関する国際的な取組みに貢献することを強調する文言が盛り込まれ（決議2222前文（U.N.Doc. S/RES/2222：27 May 2015.））、PKOの任務の中に子どもの保護に関する特定の規定を盛り込み続けることを決定している（決議2143第24段落（U.N.Doc. S/RES/2143：7 March 2014.））。女性の保護に関する決議でも性的暴力を防止するためのPKOの役割の重要性が認識される（決議2106第14段落（U.N.Doc. S/RES/2106：24 June 2013.））。さらに、女性・少女の能力向上やジェンダーの平等と国際社会の平和・安全の維持との関連性、「女性・平和と安全保障」に関する決議1325の履行に関する障害の解消、国連の安全保障と人権分野との間のギャップの解消、国際社会の平和・安全の実現と女性・少女への暴力・脅威の原因除去のための安全保障と人権の関連性の強化の必要性も規定される（決議2122前文（U.N.Doc. S/RES/2122：18 October 2013.））。また、PKOの機能に関する安保理決議でも文民保護（女性・子どもを含む）を扱う安保理決議に言及し（決議2185前文（U.N.Doc. S/RES/2185：20 November 2014.））、決議2086前文（U.N.Doc. S/RES/2086：21 January 2013.））、国連の警察部門内での文民保護の中心的活動としての位置づけ、文民保護に関する領域国政府の取組み支援での警察部門の重要性（決議2185第1、2、17、18段落）、不処罰防止のための領域国政府による法の支配の確立のための支援、弱者（難民、国内避難民、女性、子ども等）への特別な配慮に基づく人道援助活動促進のための安全環境の確立、監視等による人権保護のための国際的な取組みへの貢献、領域国政府の人権の保護・促進に関する取組みへの支援、ミッションの展開範囲や能力を考慮し決議1674第16段落に合致する形での文民保護や領域国政府の文民保護の取組み支援のための任務をPKOに付与することに留意する点を規定している（決議2086第8段落）。

¹⁴ 安保理での議論で「文民」という用語が用いられる理由、非国際的な武力紛争に関するジュネーブ諸条約第二追加議定書13条や1949年のジュネーブ諸条約共通第3条等との関係について、清水「前掲論文」（注12）70-75頁を参照。保護の対象者を示す用語として「紛争の影響を受ける住民」、「文民たる住民」、「文民」という用語があるが、多くの先行研究を踏まえて本稿でも「文民」という用語を用いる。

¹⁵ 安保理決議1738第2項（U.N.Doc. S/RES/1738：23 December 2006.）報道関係者保護に関する最新の安保理決議2222（U.N.Doc. S/RES/2222：27 May 2015.）も参照。

¹⁶ U.N.Doc. S/RES/1265：17 September 1999.

¹⁷ 最近の安保理決議でも、紛争当事者による国際人道法・人権法違反行為への非難、暴力行為停止、文民保護に関する国際人道法・人権法上の義務の完全な遵守や関連条約履行に関する必要な措置実施の紛争当事者への要求等が規定される（決議2222、決議2175（U.N.Doc. S/RES/2175：29 August 2014.））、決議2143）。

¹⁸ 最近の安保理決議でも、不処罰防止のための国際法上の義務の遵守、国際人道法の重大な違反に関係する容疑者訴追のための領域国政府の主要な責任の強調、不処罰防止のためジェノサイド、人道に対する罪、戦争犯罪、その他の国際人道法違反行為の容疑者の調査・訴追に関する全ての国（ジュネーブ条約当事国・国連加盟国）の責任、ローマ規程に基づく補完性原則に従った国際刑事裁判所（ICC）の役割やICC、特別裁判所、混合裁判所、国内裁判所における特別法廷を通じた不処罰防止の強化が規定される（決議2222、決議2175、決議2143、決議2122、決議2106）。

¹⁹ 決議2175前文、第3段落、決議2143第16、17、19段落も参照。

²⁰ 決議2175前文、第6段落、決議2143前文、第10段落も参照。

²¹ 決議2185第29段落、決議2167（U.N.Doc. S/RES/2167：28 July 2014.）も参照。

役割をどのように規定しているか概観する。当初の一般決議の中では、文民保護に関するPKOの役割として、「予防展開」、「武力紛争の影響を受ける文民への対応方法の検討」、「DDRR（武装解除・動員解除・再統合・再定住）における子ども兵への配慮²²」、「女性や子どもへの特別な保護と支援の任務化」、「要員への国際人権法・人道法・難民法に関する教育」、「文民警察の重要性」（以上、決議1265）、「保護任務のための適切な権限付与と装備²³」、「国連待機部隊の活用」、「国際人道法・人権法・平和教育・子どもの保護に関する情報を提供するためのメディア部門の創設」（以上、決議1296²⁴）に言及する。また、子どもの保護に関する当初の一般決議の中では、「子どもの保護、権利、福祉に関する要員の訓練実施の要請」（決議1261²⁵）、「PKOに子ども保護アドバイザーを派遣することの確認²⁶」（安保理決議1314²⁷）、「子どもの保護をPKOの任務として明確に規定すること」（安保理決議1379²⁸）について言及された。一方、女性の保護に関する当初の一般決議では、「ジェンダーの主流化やジェンダーの観点の活動への導入²⁹」、「全ての活動への女性の参加確保³⁰」（安保理決議1325³¹）が規定された。

国際人道法・人権法の発展と武力紛争下における人

道法・人権法の不遵守という矛盾する現実状況を踏まえて、安保理の主要な責任の一つとして武力紛争下の文民保護が位置づけられるようになり継続的に議論が行なわれているが、文民保護に関する安保理での議論は文民保護を現在の国際社会の平和と安全に関する一般的問題として単に議論し、紛争当事者や国連加盟国に文民保護に関する国際人道法・人権法の遵守を要請することで終わらない。関連安保理決議の内容からは、文民保護を実現するPKOの対応方法について人道法・人権法の遵守、不処罰防止、子どもの保護の主流化、女性の保護・社会参加・能力向上、ジェンダー平等の主流化等の幅広い視点から規定され、とりわけ紛争下で脆弱な存在となる女性・子どもに焦点が当てられていることが分かる。また、関連決議間の関係性として文民保護に関する一般決議とPKOの機能に関する一般決議との相互補完性を指摘できる。つまり、文民保護に関する一般決議の中で、文民保護や女性・子どもの保護に関する取組みが武力紛争時に文民により近い位置で活動を展開するPKOの役割として規定される一方で、PKOの機能を扱う一般決議でも、文民保護に配慮する形でPKOの任務について規定する傾向にある。

²² 決議2106第16段落では、女性・子どもの保護制度の確立やDDRでの女性の実効的な保護（武装勢力と関連のあった女性・子どもに対するトラウマ解消や再統合に関する支援を含む）を伴う性的暴力解決のための領域国政府への支援を事務総長に要求する。決議2143前文、第9、23段落、決議2122第14段落も参照。

²³ PKOの機能に関する決議2185では、PKOの基本原則の尊重が活動の成功にとって不可欠であることや同意原則・中立原則と領域国のオーナーシップ・責任の再確認、領域国政府との対話の重要性が規定され（前文）、性的・ジェンダーに基づく暴力や子どもの保護に関する責任を遂行するため、適切な訓練を受けた警察要員を提供するようPKO派遣国に要請すること（第21段落）が規定される。また、決議2086では、平和構築に関する領域国政府の主要な責任を規定する一方で、安保理の任務付与による活動の国際的正当性の強化（第9段落）、能力と合致し明確で信頼でき達成可能な任務のPKOへの付与が規定される（第10段落）。

²⁴ U.N.Doc. S/RES/1296: 19 April 2000.

²⁵ U.N.Doc. S/RES/1261: 25 August 1999.

²⁶ 決議2143でも、PKOにおける子どもの保護の主流化や監視、報告、防止活動にとって子ども保護アドバイザーが重要であることの認識（前文）、PKOへのアドバイザー派遣の奨励やアドバイザーの必要性・役割・派遣数についてPKOの設立・任務更新時に評価することの事務総長への要請が規定される（第24段落）。また、決議2086でも、PKOの設立・任務更新時にジェンダーの平等、女性の能力向上や子どもと武力紛争に関する規定を決議に盛り込むこと、ジェンダー、女性保護・子ども保護アドバイザーの任命について規定する（第12段落）。この点、決議2122第4段落も参照。

²⁷ U.N.Doc. S/RES/1314: 11 August 2000.

²⁸ U.N.Doc. S/RES/1379: 20 November 2001.

²⁹ 決議2106でも、女性の政治的・経済的・社会的能力の向上、ジェンダーの平等と武力紛争時や紛争後の性的暴力に関する長期的な取組みとの関連性、決議1325の完全な履行の重要性（前文）や女性の紛争解決・平和構築への参加促進のための性的暴力の解決（第5段落）が規定される。また、女性・平和と安全保障に関する決議の履行のための決議1888に従った女性保護アドバイザーの派遣（第7段落）、国連の全てのミッションの政策立案・履行過程でのジェンダーの主流化のためのジェンダーアドバイザーの重要性と国連ミッションへのアドバイザーの継続的派遣に関する事務総長への要請（第8段落）が規定される。

³⁰ 決議2185でも、紛争解決・平和構築への女性の参加促進に関する国連警察部門の役割、要員派遣国への女性要員の増員奨励を規定する（第19、20段落）。決議2086でも、紛争予防・紛争解決・平和構築過程への女性の参加支援や意思決定過程・紛争後の国家機構への女性の参加支援のための領域国政府の取組み支援のPKO任務化を規定する（第8段落(i)）。また、治安部門改革（SSR）、司法改革における性的暴力の解決の実現や女性の実効的な参加促進のための領域国政府の取組み支援に関する事務総長への要求（第16段落）も規定される。決議2122でも、女性への人権侵害のPKOによる評価や女性・少女に対する脅威のPKOによる解決（第5段落）、PKO派遣の初期段階からの女性団体との定期的協議の事務総長特別代表への要請（第7段落(a)）を規定する。

³¹ U.N.Doc. S/RES/1325: 31 October 2000.

3. 一般決議とPKO設立決議・任務更新決議との関係

本章及び次章では、文民保護を任務として規定したPKOの設立決議（以下、設立決議）またはPKOの任務更新決議（以下、更新決議）と一般決議との関係性、とくに一般決議がPKOの設立決議や更新決議にどのような形で反映されているかについて設立決議等への一般決議の言及、一般決議の内容の設立決議等での具体化を中心に明らかにする。

PKOの任務として初めて文民保護が規定された国連シエラレオネミッション（UNAMSIL）の設立決議1270³²では武力紛争下の文民保護に関する国連事務総長報告書と文民保護に関する安保理決議1265が前文で言及される。これ以降、コンゴ国連活動（MONUC）の更新決議を除けば、文民保護を任務とするPKOの設立決議または更新決議の前文において「武力紛争下の文民保護」、「女性、平和と安全保障」、「武力紛争下の子どもの保護」、「人道援助活動従事者・国連要員の保護」に関する安保理決議を再確認または想起することに言及することが一般化している³³。言及される一般決議は、それぞれのテーマで基本となる決議³⁴と後に採択された関連決議である。国連リベリアミッション（UNMIL）の設立決議1509³⁵では、前文で一般決議への言及はないが、本文で関連する一般決議に基づく子どもの保護の重要性（第9段落）、ジェンダーの視点の重要性（第11段落）や女性・少女に対する暴力の解決の必要性に言及し、UNMILや紛争当事者に問題解決を奨励する（第11段落）。前文で一般決議に言及する場合でも、本文で任務におけるジェンダーや子どもの保護への配慮、女性・少女に対する暴力の解決やミッション内でのジェンダー平等の専門家の重要性、女性保護アドバイザーの任命に言及される場合がある。このような場合も関連する一般決議が引用されることが多い。

4. 文民保護に関するPKOの任務の内容

前章では、安保理で一般テーマとして取り上げられてきた武力紛争下の文民保護に関する決議が設立決議にどのような形で言及されているかを中心に検討した。

本章では、文民保護に関するPKOの任務の内容を分析することで、任務内容に関する設立・更新決議の規定ぶりの変遷を明らかにするとともに一般決議で規定された内容がPKOの任務にどのように盛り込まれているかについて明らかにする。この点、第2章と同様の視点（PKOの保護対象の射程、保護活動の内容）から分析する。

4-1 文民保護に関する任務規定の変遷

99年に初めてPKOの任務として文民保護が規定されて以降、アフリカに派遣されたPKOを中心に任務の中で文民保護が規定されることが増えている。そして、99年以降に文民保護が任務として規定された設立決議の規定ぶりを概観すると、2010年の国連コンゴ民主共和国安定化ミッション（MONUSCO）の設立決議1925³⁶をメルクマールに設立決議の規定ぶりに変化が見られるように思われる。2010年以前の設立決議の規定ぶりには以下のような2つの特徴がある。

第1の特徴は、設立決議には任務に関する規定とは別に、PKOに文民保護任務を遂行するため必要な行動をとることを憲章第7章に基づき許可する規定が存在することが一般的であるが、具体的にどのような手段をとるかに関する詳細な規定は必ずしも存在していないことが多いという点である。例えば、「国連要員・施設・装備の保護」、「国連要員の安全・移動の自由確保」、「領域国政府の責任を害することなく、かつPKOの能力の範囲内での身体的な暴力下にある文民の保護」、「確立された安全環境下での人道援助活動促進の支援」、「PKOの能力の範囲内および確立された安全環境の下での人権保護・促進への寄与—とくに武力紛争下で脆弱な存在となる者の人権を配慮した保護・促進—」、「PKOの能力の範囲内および展開範囲内での難民・国内避難民の自発的帰還支援の奨励」、「国際人道法・人権法の重大な違反の処罰支援のための調査」という形で文民を中心とした保護任務が規定される（UNMILの設立決議1509、国連コートジボワール活動（UNOCI）の設立決議1528³⁷、国連ブルンジ活動（ONUB）の設立決議1545³⁸）。これらの設立決議では、保護の対象、保護の目的・内容、保護を行う際の条件

³² U.N.Doc. S/RES/1270 : 22 October 1999.

³³ 例えば、2014年4月に設立された中央アフリカ国連多面的統合安定化ミッション（MINUSCA）の設立決議では、「武力紛争下の文民保護」に関する決議1265、1296、1674、1738、1894、「女性、平和と安全保障」に関する決議1325、1820、1888、1889、1960、2106、2122、「武力紛争下の子どもの保護」に関する決議1612、1882、1998、2068、2143に言及される（U.N.Doc. S/RES/2149 : 10 April 2014.）。

³⁴ 「武力紛争下の文民保護」に関する安保理決議1265、「女性、平和と安全保障」に関する安保理決議1325、「武力紛争下の子どもの保護」に関する安保理決議1379。

³⁵ U.N.Doc. S/RES/1509 : 19 September 2003.

³⁶ U.N.Doc. S/RES/1925 : 28 May 2010.

³⁷ U.N.Doc. S/RES/1528 : 27 February 2004.

への言及はあるが、どのような手段を用いて保護を行うのかへの具体的な言及は少ない。

第2の特徴は、PKOの他の任務に関連付けられることで文民保護に関する任務が規定されることが多いという点である。2000年代に派遣されたPKOの特徴は、多機能型PKOと称されることが多いが³⁹、多機能型PKOは和平合意の履行支援・履行確保、停戦監視、DDRR、地雷除去、SSR、法の支配の実現、司法制度改革、人権の保護・促進、国家機構の再構築、人道支援、難民・国内避難民の自発的帰還支援、復興支援など平和構築・国家機構の再構築に関する多様な任務を実施する。このような多様な任務の中で文民保護に関する内容が言及されることが多い。例えば、DDRを実施する際の子ども・女性への配慮の言及、治安維持と文民・国連要員の保護との関連付け（決議1509、決議1528、決議1545）、人道援助や難民の自発的な帰還のための安全確保、国家機構の制度改革、とりわけSSRにおける人権・基本的自由の尊重（決議1545）、人権保護と法の支配の関連づけ（中央アフリカ・チャド国連ミッション（MINURCAT）の設立決議1778⁴⁰、国連スーダンミッション（UNMIS）の設立決議1590⁴¹）という形で文民保護に関する任務が規定される。このように、和平合意に基づく紛争後の包括的な平和構築、国家機構の再構築過程の中に文民保護を位置づけPKOの任務として規定していると言えよう。

しかし、2010年以降の設立・更新決議では文民保護に関する任務の規定ぶりに変化が見られる。このような変化の契機となったのが決議1925である。同決議では、「この優先順位に従って以下の任務をMONUSCOは持つべきであることを決定する」（第12段落）と規定し任務の最上位に文民保護が位置づけられることになった。同決議では、任務に関する規定内で文民保護という見出しが付けられ単独の形で任務が規定される。まず実効的な保護の対象者として、人道援助・人権保護活動に従事する者を含めた文民で差し迫った身体的暴力の脅威に晒されている者、国連の要員・施設・装備が挙げられる（第12段落(a)(b)）。また、保護の方法としては、「性的・ジェンダーに基づくあ

らゆる形態の暴力を含めた国際人道法違反、人権侵害行為から文民を保護する」、「人権の保護・促進」、「不処罰と闘う領域国政府の努力の支援」、「不処罰防止に関する国際的・国内的な努力の支援」、「子どもに対する重大な侵害行為の解決、とくに子ども兵の解放や新たな勧誘の防止に関する行動計画を履行するための領域国政府との協働」、「国連システムにおける広範な保護戦略のMONUSCOの保護戦略を通じた履行」、「国内避難民・難民の自発的・安全な帰還や社会への再統合・再定住を促す環境を創出する領域国政府の努力への支援」、「国際人道法・人権法・難民法や文民保護の必要性に基づく軍事的活動終了に向けた領域国政府の努力への支援」、「紛争に関する情報共有のための周辺地域に展開している他のPKOとの戦略の調整⁴²」が規定されている（第12段落(c)-(k)）。

このような決議1925を契機に見られた文民保護任務に関する決議の規定ぶりの変化は後の設立決議においても見られる。例えば、MINUSCAの設立決議2149では、第30段落で文民保護を優先的な任務として位置づけ、文民保護を任務の中で最上位に位置づけ、独立した任務規定を設ける。文民保護の実施方法については、「積極的な巡回」、「女性・子ども保護アドバイザーの派遣による女性・子どもの保護」、「人道援助組織・人権団体との協力や文民との定期的な交流を通じた文民に対する脅威・暴力の特定・記録」、「人道援助組織・人権団体等との協議を通じたMINUSCAの文民保護に関する包括的戦略の立案・実施」が規定される（同段落(a)(i)-(iv)）。他の任務との関連では、移行支援過程（とくに選挙、国民和解）への難民・国内避難民・女性の参加について言及される（同段落(b)）。人道・人権問題への対応については「国際人道法違反行為、人権侵害行為（とくに武力紛争下のあらゆる形態の性的暴力を含む子ども・女性に対する侵害行為）に関する監視・調査の支援、情報の公開、安保理への報告、容疑者の特定・訴追に関する努力に寄与すること」、「違反行為の防止」について規定される（同段落(e)(i)(ii)）。また、法の支配の確立との関係では「戦争犯罪や人道に対する罪の容疑者の逮捕・訴追のため

³⁸ U.N.Doc. S/RES/1545: 21 May 2004.

³⁹ 酒井「前掲論文」(注12) 99頁。

⁴⁰ 同決議では、性的・ジェンダーに基づく暴力を考慮した人権監視・保護・促進への寄与、不処罰防止のため国家機構を確立する行動をとることの勧告、国際的な人権基準に基づく領域国政府と市民社会の能力強化のための努力等について規定される（U.N.Doc. S/RES 1778: 25 September 2007.）。

⁴¹ 同決議では、和平合意の履行支援という項目の中で人権保護と法の支配が関連付けられる。例えば、不処罰防止や持続的な平和への寄与を目的とする包括的戦略に基づく法の支配の実現（独立した司法制度の確立を含む）、人権保護の促進と国内法制度の確立における和平合意当事者の支援、UNMIS内に人権保護と文民保護実施のための適切な制度・専門家を確保すること、人権保護のための国際的な努力への寄与等が規定される（U.N.Doc. S/RES/1590: 24 March 2005.）。

⁴² PKOと文民との関係に関連し、任務に対する理解向上を目的とする文民との定期的な交流の確保（第16段落）、潜在的な暴力に関する情報や国際人道法・人権法違反に関する信頼できる情報の収集も規定する（第17段落）。

の移行政府の支援（ICC等との協力を含める）」が規定される（同段落(f)(i)⁴³。さらに、上述の女性の参加について、第35段落で任務全体に亘る横断的な問題としてジェンダーへの配慮を十分に考慮するようMINUSCAに要求し、あらゆる分野（治安維持、SSR、DDRR、国民的な政治対話、選挙）への女性の完全かつ実効的な参加・関与やあらゆる分野での女性の代表性をジェンダーアドバイザーの派遣を通じて確保するため領域国政府を支援することが規定される。

設立決議だけでなく2010年以降に任務が更新されたPKOの関連決議でも変化が見られる。UNMILの更新決議2190⁴⁴では、決議1925と同様に「優先順位に従ってUNMILが以下の任務を持つべきであることを決定する」としたうえで、文民保護を任務の最上位に位置づける（第10段落）。また、独立した任務として規定される。しかし、その内容は具体性に欠く。ただし、同じ段落内で人道援助活動への支援、国連要員の保護、人権の保護・促進が独立した任務として規定され、とくに人権の保護・促進については、「子ども・女性に対する暴力・侵害行為（とくに性的・ジェンダーに基づく暴力）を考慮した人権の保護・促進・監視活動の遂行」、「加害者の不処罰防止を含めた性的・ジェンダーに基づく暴力への領域国政府の対応の支援」（同段落(e)(i)(ii)）が規定され詳細な規定内容を有している⁴⁵。また、UNOCIの更新決議2226⁴⁶では、任務に関する規定の中で「優先順位に従って」という表現はないが、文民保護を任務の最上位に位置づけている点や優先性を示す関連表現を用いている点で、決議1925以降の規定ぶりの特徴が継承されていると考えられる⁴⁷。この決議でも文民保護任務の規定を独立さ

せてはいるが、文民保護に関する包括的戦略実施時の国連国別チームとの調整、危険性の高い地域での活動や避難民の帰還支援の際の人道援助機関との協働（文民に対する潜在的暴力に関する情報の収集・特定、注意喚起）という他の機関との協力関係について規定するのみである（第19段落(a)）。文民保護単独での任務規定は以上のように簡潔な形で規定されるのみであるが、その他の文民保護に関する問題についても他の任務の中で簡潔に言及されるのみである⁴⁸。ただし、設立決議1528に比べ詳細に任務内容を規定しているのが、人道・人権問題への対応に関する規定である。決議2226では、国際人道法・人権法の履行支援という見出しが付けられ人道・人権問題への対応が独立した任務として規定される。まず、子ども・女性に関する重大な違反・侵害行為に特別な配慮を示し、国連人権理事会により設けられた独立専門家⁴⁹と調整しながら領域国での人権保護・促進活動に寄与することが規定される。また、一連の関連決議に基づく人道法・人権法違反の防止、不処罰防止への対応や武力紛争で影響を受ける女性に対して特別の保護を与えること（一連の関連決議に従ったジェンダー専門家の派遣など）が規定される（第19段落(g)）。AU・国連ダルフール合同活動（UNAMID）の更新決議2113⁵⁰では、UNAMIDの必要性を強調する規定の中で文民保護任務に優先性を付与することが示される（第4段落⁵¹）。そして、文民保護の実施方法については、「広範な早期警報戦略の完全な履行（積極的な軍事部門の展開、危険地帯での巡回の強化）」、「文民に対する暴力の脅威への迅速かつ実効的な対応の強化（国内避難民キャンプや帰還地域での警察部門の巡回強化、国内避難民キャンプ・

⁴³ 他に、国内の司法制度や人権制度の構築支援、国民和解の支援が規定される（同段落(f)(ii)）。

⁴⁴ U.N.Doc. S/RES/2190: 15 December 2014.

⁴⁵ 同決議では、子どもを含め性的・ジェンダーに基づく暴力が継続する課題であることの認識、「女性・平和と安全保障」に関する一連の一般決議の想起が規定され（前文）、女性の能力向上や女性のあらゆる意思決定過程への参加支援、決議1325の完全履行に関する障害の一貫した情報や行動に基づく解消、女性・少女に対する暴力継続への懸念、領域国政府への取組み要請（不処罰の防止、公的なキャンペーン、警察能力向上を通じた被害者への補償・支援・保護の提供、性的暴力に関する既存の国内法への認識向上、行動計画実施への資金拠出や女性・少女の司法制度へのアクセス改善による政府の関与の強化）が規定される（第8段落）。

⁴⁶ U.N.Doc. S/RES/2226: 25 June 2015.

⁴⁷ 同決議では、文民保護任務を規定する段落内で、UNOCIの予防的な対応への歓迎を示す際に「任務の優先性を求めて」という文言が用いられる（第19段落(a)）。また、「第19段落(a)に従い文民保護はUNOCIの優先的課題のままであることを決定する」と規定する（第21段落）。

⁴⁸ 例えば、治安維持活動との関連では、文民保護任務と合致する形での国境地帯を中心とする治安問題解決に向けた領域国政府の取組み支援、他地域に展開するPKOとの協力が規定される（第19段落(c)）。また、DDRとの関連では、DDRの対象者の権利への配慮や子ども・女性への配慮にのみ言及される（同段落(d)）。また、SSRとの関連では、人権保護、子どもの保護、性的・ジェンダーに基づく暴力からの保護にのみ言及される（同段落(d)）。人道援助活動の支援についても、安全環境の改善を通じたアクセスの促進、難民・非国内避難民の帰還準備のための領域国政府への支援という従来通りの規定が盛り込まれる（同段落(h)）。

⁴⁹ U.N.Doc. A/HRC/RES/17/21: 19 July 2011, paras. 10, 11.

⁵⁰ U.N.Doc. S/RES/2113: 30 July 2013.

⁵¹ 同決議第5段落では設立決議1769で規定されたUNAMIDの憲章第7章に基づく任務を強調するという文脈で文民保護を核心的な任務と位置づける。

帰還地域を担当する地元警察の訓練・能力向上の支援」等が示される(同段落(a)(b))。また、任務遂行に関する包括的戦略の実施過程で UNAMID に国連国別チーム、他の国際機構や NGO と協力し、UNAMID の能力を最大限活用することが要求される。人道・人権問題との関係について同決議では、UNAMID に対して性的・ジェンダーに基づく暴力に関する報告、女性保護アドバイザーの任命、暴力の排除に関する進捗状況の評価を要求し(第 25 段落)、事務総長に対しては、紛争解決・平和構築過程への女性(女性による市民社会組織を含めて)の参加支援、ジェンダー専門家の任命による「女性・平和と安全保障」に関する決議 1325 等の関連決議の UNAMID による履行確保を要求する⁵²。

文民保護を任務とする PKO に関する設立・更新決議の規定ぶりを検討してきたが、本節冒頭で指摘したとおり、決議 1925 を契機に任務の規定ぶりには変化が見られる。まず、決議 1925 以降、文民保護任務の最優先化が明示的に規定され、その結果、文民保護任務が独立した形で規定され最上位の任務として位置づけられることが一般化してきている⁵³。次に、独立した形で規定される文民保護任務の内容の詳細性・具体性についてであるが、決議により濃淡の差異はあるものの決議 1925 以前の決議と同様、概して具体性に欠ける規定が多い⁵⁴。また、決議 1925 以前の決議と同様に文民保護任務と他の任務との関連付けについても他の任務の中で簡潔に言及されることが多い。ただし、文民保護に関する任務規定の 2010 年以降の変化で特徴的なのは、文民保護任務規定とは独立して人道・人権問題への対応に関する規定が設けられ、国際人道法・人権法違反行為への対応方法に関してある程度詳細な決定がされることで、実際にはこのような規定の中で文民保護任務の内容が具体化されていることである。また、このような形での文民保護に関する任務の

規定内容を見ると、第 2 章で扱った文民保護や PKO の機能に関する一般決議で取り上げられた文民保護に関する PKO の取組みと同様の取組みが任務として規定され、これら一般決議と同様、幅広い視点(とりわけ、女性・子どもへの配慮)から任務が具体化されていることが分かる。

4-2 文民保護に関する任務と憲章第 7 章の関係

以上のような内容、特徴を有する PKO による文民保護任務のために、安保理は PKO にどのような権限を付与しているのだろうか。このような問題は、90 年代にガリ国連事務総長が『平和の課題』の中で提唱した平和強制型の PKO がユーゴ、ソマリアで失敗して以来、PKO にどの程度の強力な措置を取ることを許可すべきなのかという問題に関連する問題である。

前述のとおり、文民保護を任務とする PKO の設立決議では、任務遂行のため必要な行動をとることを憲章第 7 章に基づき許可する規定が盛り込まれることが多い。99 年に設立された UNAMSIL の設立決議 1270 では、第 8 段落で規定されるミッションの任務規定とは別に第 14 段落で、「憲章第 7 章に基づき行動し、UNAMSIL の任務を遂行するに際し、PKO 要員の安全と移動の自由を確保するために、また、その能力と展開地域の範囲内で、差し迫った身体的な暴力の脅威の下にある文民に保護を与えるために、シエラレオネ政府と ECOMOG の責任を考慮しながら、必要な行動をとることを決定する。」と規定する。この決議の特徴は、PKO が任務遂行のために必要な行動⁵⁵をとることを憲章第 7 章に基づき⁵⁶許可する際に、条件づけを行っている点である。このような許可を含む設立決議を概観すると、(1) 保護対象者の限定、(2) PKO の能力範囲・展開地域範囲での行動という限定、(3) 領域国政府の主要な責任の尊重(領域国の主権の尊重)という限定⁵⁷を付すことが一般化している⁵⁸。こ

⁵² 子どもの保護については、子どもの状況に関する継続的な監視・報告や子どもの兵士としての利用、兵士への勧誘、その他の国際人道法・人権法違反終了のための行動計画の作成・履行に向けた紛争当事者との対話の確保を事務総長に対して要求する(第 26 段落)。

⁵³ 清水「前掲論文」(注 12) 60 頁も参照。また、「保護能力不測事態」と「保護意志欠如事態」という枠組みを設定し、前者への対応として PKO による文民保護任務を位置づけるものに、上杉勇司「『保護する責任』の概念の現実への適用—国連平和維持活動を通じた武力紛争下の『文民の保護』の議論を中心に—」『国際安全保障』第 40 巻第 2 号(2012 年) 76-92 頁がある。

⁵⁴ See also Hitoshi Nasu, "Operationalizing the Responsibility to Protect in the Context of Civilian Protection by UN Peacekeepers", *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 4 (2011), pp. 364-378.

⁵⁵ 設立決議で用いられる文言としては、「必要な行動をとる」、「必要なあらゆる手段を用いる」がある。このような行動には武力行使も含まれると解される。

⁵⁶ 憲章第 7 章への言及は、決議前文で言及する場合と本文で言及する場合がある。前文での言及の場合、本文での許可に関する規定で「任務を遂行するため」という文言が用いられ包括的に武力行使が許可される傾向があるが、本文での言及の場合、文民保護等本文の任務規定で限定された特定の任務遂行のための許可となる傾向がある。酒井啓巨「国連平和維持活動と自衛原則—ポスト冷戦期の事例を中心に—」浅田正彦編『21 世紀国際法の課題(安藤仁介先生古稀記念)』(有信堂高文社、2006 年) 358 頁も参照。

のような限定が付された背景として、清水は、文民、とくに子どもの被害を前に文民保護のためにはPKOの強化された任務権限が必要であるという意見が加盟国間にある一方で、米国、英国、アルゼンチン等が、実施可能な範囲内（保護対象、展開地域、PKOの能力）でPKOの保護任務の範囲を限定し、平和強制型のPKOとなることを回避すべきと主張したため、文民保護任務に関する積極論と慎重論を折衷する形でPKOへの授権に関する文言が決められた点を指摘する⁵⁹。そのため、このような授権方法に基づき設立されたPKOによる武力行使は、決議内で規定された任務の範囲と関連付けられ、一定の条件下で行使されることになり限定される。文民保護を任務とするPKOではUNAMSILで採用された授権方法が踏襲され授権方法の内容も一貫していることから、安保理は文民保護など特定の任務に限定する形で武力行使を含む強力な措置をとることを憲章第7章に基づき許可する傾向にあり、このような授権方法が安保理の実行として定着しつつあることが伺える⁶⁰。

しかし、この点で問題となるのが、憲章第7章に基づく行動とPKOの結合やそれに伴うPKO原則の変容という古くて新しい問題である。憲章第7章に基づき文民保護を中心とする任務遂行のため武力行使を含むあらゆる行動をとることをPKOに許可した場合、PKOの原則、とりわけ自衛原則を維持することは可能かという問題である。このような問題に対応するため、2000年代以降に登場したのが「強化された」PKOである。UNAMSIL以降、文民保護を任務として規定したPKOの多くは、憲章第7章に基づく行動とPKOの結合が確認されることから「強化された」PKOの範疇に位置づけられよう。酒井は、このような「強化されたPKO」について4つの特徴を指摘するが⁶¹、ここで関係する特徴は、『事前の合意で紛争当事者が憲章第7章に基づく武力行使が許可されたPKOの展開に同意している』というものである。このような特徴は、自衛原則と同意原則の関係性を示すものである

が、「強化された」PKOでは、PKOの設置・現地展開（受入れレベル）だけでなく、「限定された憲章第7章の行動」（任務実施レベル）でも紛争当事者からの同意を得ているため、PKOに自衛原則を越える武力行使が許可されたとしても同意原則が放棄されることはなく、各原則の機能に応じた原則間の新たな関係性の成立可能性を示すものと説明される⁶²。このようなPKOによる自衛原則をこえる武力行使と同意原則との新たな関係性と上述の文民保護に限定する形でのPKOへの武力行使の授権方法を踏まえると、「強化された」PKOでは武力行使の目的・範囲が和平合意の実施のために豊富化した任務遂行のためという形で限定され、和平合意の締結過程で紛争当事者がPKOによる自衛原則を越えた武力行使に同意を示しているため、PKOの原則は修正を受けているもののPKOの範疇を越えるものではないと結論づけられる⁶³。つまり、上述のような限定条件を安保理決議内で付し、修正は施されるもののPKOの原則を維持することで、「強化された」PKOを平和強制型PKOと峻別しようとしているのである。また、このように文民保護を任務とするPKOは「強化された」PKOの範疇で、上述のような授権方法に基づき任務遂行のため必要な行動をとることが認められるが、一方で安保理決議における任務の規定ぶりからも領域国政府の主要な責任を前提に文民保護等に関する領域国の取組みを支援することを基本姿勢としていることが確認される⁶⁴。

4-3 包括的な平和構築戦略の中での文民保護の位置づけ

上述のような多機能型PKOの任務の中で文民保護はどのように位置づけられるのだろうか。多機能型PKOの任務は、前述の通り多岐に亘るが紛争当事者間で締結された和平合意の実効的な履行を基本に遂行される。つまり、和平合意を履行することで国家機構の再構築、治安維持、DDRR、復興支援を進め、紛争の再発を防ぎ国家秩序の安定を図ることになる⁶⁵。こ

⁵⁷ このような条件付けは、PKOの機能に関する安保理決議でも確認される（決議2185、決議2086）。また、文民保護に関する一般決議でも自国民・領域内にいる個人の人権の尊重・保護、文民保護、不処罰防止、関連国際法の遵守に関する領域国政府の主要な責任が確認される（決議2222、2175、2143、2106）。

⁵⁸ 清水『前掲書』（注7）104頁も参照。

⁵⁹ 『上掲書』102-104頁。

⁶⁰ このような許可を含む設立・更新決議の採択結果をみると全会一致での採択が一般的である。

⁶¹ 酒井啓亘「国連平和維持活動と公平原則—ポスト冷戦期の事例を中心に—」『神戸法学雑誌』第54巻第4号（2005年）299、300頁。

⁶² 酒井「前掲論文」（注56）364頁。

⁶³ 「上掲論文」356-365頁。

⁶⁴ 「現地社会のオーナーシップ」が平和構築の具体的な分野においてどのような意味を持つか、オーナーシップを誰が担いどのように育成するかについて論じたものに、篠田英朗「平和構築における現地社会のオーナーシップの意義」『広島平和科学』第31号（2009年）163-202頁がある。

のように多機能型 PKO は、国家秩序の安定または国際社会の基本単位となる主権国家の確立を前提に安全保障を維持していくことを前提条件にする。このような前提は、設立決議前文で領域国の主権・領土保全や PKO の原則の遵守を確認していることや前述のように決議の前文・本文の規定ぶりから領域国政府の文民保護に関する主要な責任が確認されることから伺える。一方で、激しい内戦の結果、大規模な人権侵害、人道問題が発生する現実を前に、武力紛争下で暴力の対象となっている文民に適切な保護・人道支援を与えること、彼ら・彼女らの人権・基本的自由を保護すること、国際人道法・人権法の重大な違反を許さず責任者を処罰することなども平和構築、国家再建の過程では重要となる。つまり、個人の生命・安全・自由を保障する人間の安全保障の視点が平和構築の過程に導入されることになる。2000 年代の多機能型 PKO の任務をみると、多機能型 PKO が国家を前提とした安全保障と人間の安全保障の双方を実現する包括的な平和構築戦略を採用していることが分かる⁶⁶。このように二つの安全保障を結び付けることで多機能型 PKO の任務が規定されることになるが、文民保護に関する任務もこのような文脈の中で位置づけられることになる。この点、改めて設立決議の内容を確認すると、例えば、UNAMID の設立決議 1769⁶⁷ では「和平合意の履行過程での子どもの保護の紛争当事者への要請」(第 17 段落)が、決議 1925 では「安全、平和構築、開発に関する領域国政府の主要な責任と領域国政府による確立した治安部門を通じた文民保護への関与の奨励」(第 6 段落)、「子どもと武力紛争担当の事務総長特別代表・武力紛争下の性的暴力担当の事務総長特別代表と領域国政府の協力の要請」(第 14 段落)が規定される⁶⁸。このような規定や第 4 章 1 節で検討した任務規定の内容からも二つの安全保障の結合とこのような結合の中での文民保護任務の位置づけは明らかである⁶⁹。

5. おわりに

UNAMSIL の活動以降、安保理における文民保護に関する議論の深化や関連決議の蓄積と連動しながら、文民保護が多くの PKO 設立・更新決議の中で PKO の新たな核心的な任務として位置づけられ、文民保護任務を盛り込む設立・更新決議が蓄積しつつある⁷⁰。第 2 章における考察で明らかになったように、文民保護に関する一般決議と PKO に関する一般決議は相互関連性を有しており、それぞれの決議内で文民保護に関する PKO の役割が規定される。さらに、第 3 章の考察からは、文民保護に関する一般決議が PKO の設立決議で言及されることが一般化していること、第 4 章 1 節の考察からは、文民保護に関する一般決議で規定された PKO の役割が設立・更新決議内で文民保護に関する幅広い視点、とくに不処罰防止、子どもの保護・ジェンダーの主流化、女性の参加を考慮して任務として具体化されていることが明らかになった。また、第 4 章 2 節及び第 4 章 3 節の考察からは、2000 年代の PKO の新たな範疇(「強化された」PKO、多機能型 PKO)と関連付けられる形で PKO に文民保護任務が付与され、PKO の原則も変容していることが明らかになった。

安保理で一般決議として採択された文民保護に関する内容が、関連決議間の相互関連性を通じて少なくとも安保理決議という形では PKO の任務として具体化され、PKO の活動現場で実施されてきている。この意味では安保理という意思決定過程と国連の活動現場との連動性が確認される。しかし、関連決議の相互関連性を通じて安保理の意思の具体化が図られたとしても、武力紛争下で脆弱な存在となる文民を確実に保護することで実際に安保理の意思が実現されるかは別問題である⁷¹。関連国際法の履行を通じた実効的な文民保護と安保理の機能との関係については改めて検討したい。また、米・露対立の結果、シリア内戦、イスラム国 (IS) の行動へ安保理が憲章に基づき十分な対応を実施していないため、中東諸国、欧州諸国へ大量の

⁶⁵ 佐藤『前掲書』(注 12) 322、326 頁。

⁶⁶ 包括的な戦略の重要性について、決議 2185 前文、2143 前文、決議 2122 前文、決議 2086 前文、第 1 段落を参照。See also Report of the Panel on United Nations Peace Operations, U.N.Doc. A/55/305, S/2000/809 : 21 August 2000, paras. 10-13, 35-46.

⁶⁷ U.N.Doc. S/RES/1769 : 31 July 2007.

⁶⁸ 国連南スーダン共和国ミッション (UNMISS) の設立決議 1996 前文、第 10、12 段落も参照 (U.N.Doc. S/RES 1996 : 8 July 2011.)。

⁶⁹ 決議 2185 第 18 段落、決議 2143 第 13、14、21 段落、決議 2122 第 7、11 段落、決議 2106 第 1、7、18 段落、決議 2086 第 8、12 段落も参照。

⁷⁰ See also Victoria Holt, Glyn Taylor and Max Kelly, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations* (United Nations, 2009), pp. 33-84.

⁷¹ 井上実佳『「保護する責任」と国連平和維持活動—アフリカに焦点をあてて—』『国際安全保障』第 40 巻第 2 号 (2012 年) 58-75 頁も参照。See also Susan Willett, "Introduction: Security Council Resolution 1325 : Assessing the Impact on Women, Peace and Security", *International Peacekeeping*, Vol. 17, No. 2 (2010), pp. 149-151, 156, 157.

難民が流入しているが、これは憲章に基づく安全保障体制の機能低下の一端を示している。人道的干渉論、保護する責任論の国際法上の位置づけにつき国連加盟国間で見解が分かれる以上、文民保護任務とそのため武力行使権限が今後より一層PKOに付与される状況が想定される。人間の安全保障を外交政策の柱に掲げる日本政府が今後どのような外交・安全保障政策をとるべきなのか、とりわけ今夏、「積極的平和主義」に基づき「平和安全保障法」を成立させより軍事面での国際貢献を進めようとする中、日本がPKOにどのように関与すべきかが問題となる。とくに湾岸危機への「不十分な対応」を契機とする日本のPKOへの参加の経緯を考えると無条件にPKOに参加すべきか否かは今後の大きな政策的課題であろう。これらの点についても改めて検討したい。

【参考文献】

- Breakey, Hugh, and Sidney Dekker, "Weak Links in the Chain of Authority: The Challenges of Intervention Decisions to Protect Civilians", *International Peacekeeping*, Vol. 21, No. 3(2014).
- Holt, Victoria, Glyn Taylor and Max Kelly, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations* (United Nations, 2009).
- Nasu, Hitoshi, "The UN Security Council's Responsibility and the "Responsibility to Protect", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 15 (2011).
- Nasu, Hitoshi, "Operationalizing the Responsibility to Protect in the Context of Civilian Protection by UN Peacekeepers", *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 4(2011).
- Report of the Panel on United Nations Peace Operations, U.N.Doc.A/55/305,S/2000/809: 21 August 2000.
- Willett, Susan, "Introduction: Security Council Resolution 1325: Assessing the Impact on Women, Peace and Security", *International Peacekeeping*, Vol. 17, No. 2(2010).
- 浅田正彦「国連安保理の機能拡大とその正当性」村瀬信也編『国連安保理の機能変化』(東信堂、2009年)。
- 井上実佳『「保護する責任」と国連平和維持活動—アフリカに焦点をあてて—』『国際安全保障』第40巻第2号(2012年)。
- 上杉勇司『「保護する責任」の概念の現実への適用—国連平和維持活動を通じた武力紛争下の「文民の保護」の議論を中心に—』『国際安全保障』第40巻第2号(2012年)。
- 上野友也『「女性・平和・安全保障」—国連安保理決議1325(2000)の履行に向けた制度化を中心に—』日本国際連合学会編『ジェンダーと国連(国連研究第16号)』(国際書院、2015年)。
- 酒井啓亘『「平和に対する脅威」概念の機能的展開とその意義—<9.11>事件への国連安保理の対応を手がかりとして—』日本国際連合学会編『国際社会の新たな脅威と国連(国連研究第4号)』(国際書院、2003年)。
- 酒井啓亘「国連平和維持活動と公平原則—ポスト冷戦期の事例を中心に—」『神戸法学雑誌』第54巻第4号(2005年)。
- 酒井啓亘「国連平和維持活動と自衛原則—ポスト冷戦期の事例を中心に—」浅田正彦編『21世紀国際法の課題(安藤仁介先生古稀記念)』(有信堂高文社、2006年)。
- 酒井啓亘「国連安保理の機能の拡大と平和維持活動の展開」村瀬信也編『国連安保理の機能変化』(東信堂、2009年)。
- 佐藤哲夫「国連安全保障理事会機能の創造的展開—湾岸戦争から9・11テロまでを中心として—」『国際法外交雑誌』第101巻第3巻(2002年)。
- 佐藤哲夫『国際組織法』(有斐閣、2005年)。
- 篠田英朗「平和構築における現地社会のオーナーシップの意義」『広島平和科学』第31号(2009年)。
- 清水奈名子『冷戦後の国連安全保障体制と文民の保護—多主体間主義による規範的秩序の模索—』(日本経済評論社、2011年)。
- 清水奈名子「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(2012年)。
- 藤田久一「国際人道法の機能展開—国連法との相互浸透—」藤田久一・松井芳郎・坂元茂樹編『人権法と人道法の新世紀』(東信堂、2001年)。
- 松浦博司『国連安全保障理事会—その限界と可能性—』(東信堂、2009年)。