

内閣府国際平和協力本部事務局 主催

国連広報センター（UNIC） 後援

第 6 回国際平和協力シンポジウム

第 1 部

『進む国連 P K O 活動の複合化－権利の追及と安定化に向けた諸課題』

第 2 部

『国連による平和活動の課題、今後の展望、我が国への期待』

報告書

平成 2 7 年 1 月 1 5 日（木）

国連大学ビル エリザベス・ローズ・ホール

内閣府国際平和協力本部事務局

第6回国際平和協力シンポジウム



基調講演 デイビッド・マローン 国連大学学長



総合司会 福島 安紀子 氏



開会挨拶 高橋 礼一郎 事務局長

第1部

「進む国連PKO活動の複合化－権利の追及と安定化に向けた諸課題」



矢野麻美子 研究員



片柳真理 準教授



藤井広重 研究員



野口元郎 理事長



平井礼子 研究員



上杉勇司 教授

第2部 特別講演 「国連による平和活動の課題、今後の展望、我が国への期待」



エルベ・ラドスース国連PKO局長



高橋礼一郎 事務局長



特別講演



公開討議

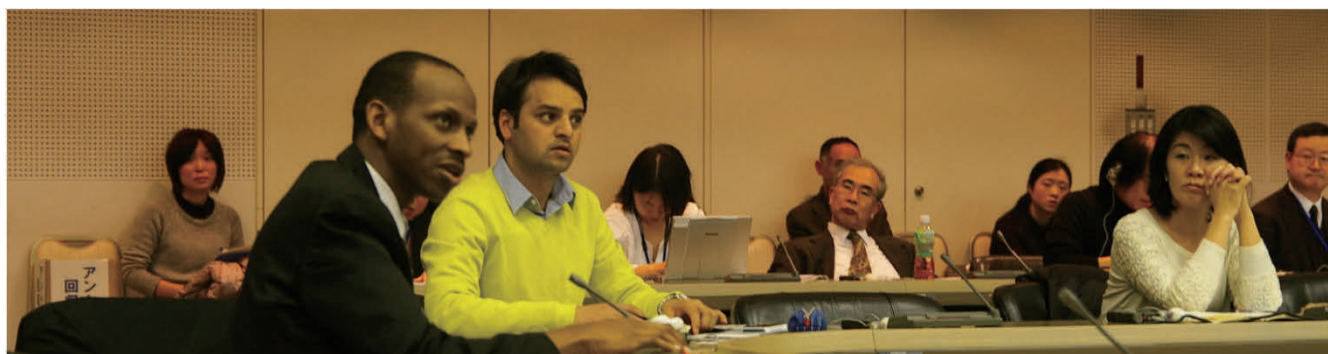
会場の様子



研究報告



コメンテーター



公開討議



質疑応答

内閣府国際平和協力本部事務局主催

国連広報センター後援

第6回国際平和協力シンポジウム

『アフリカ・中東地域での平和維持活動を取りまく課題』

平成27年1月15日（木）13:00～18:00

国連大学ビル5階 エリザベス・ローズ・ホール

プログラム

掲載ページ

第1部

「進む国連 PKO 活動の複合化－権利の追及と安定化に向けた諸課題」

総合司会：福島安紀子 東京財団上席研究員

開会挨拶：高橋礼一郎 内閣府国際平和協力本部事務局長 1

基調講演：デイビッド・マローン博士 国連大学学長 3

＜パネリスト＞

「平和構築における適切な居住権保障の役割：国連 PKO の可能性」

矢野麻美子 内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員 11

片柳真理 広島大学大学院国際協力研究科平和共生講座准教授 28

「国際刑事法廷が紛争後の地域で果たす役割－南スーダンハイブリッド法廷の可能性－」

藤井広重 内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員 38

野口元郎 国際刑事裁判所（ICC）被害者信託基金（TFV）理事長 50

「国際平和構築・安定化活動における民軍関係のあり方」

平井礼子 内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員 59

上杉勇司 早稲田大学国際教養学部教授 69

第2部

「国連による平和活動の課題、今後の展望、我が国への期待」

特別講演：エルベ・ラドスース 国際連合 76

司会：高橋礼一郎 内閣府国際平和協力本部事務局長

公開討議

閉会

出演者プロフィール

総合司会

福島 安紀子（ふくしま あきこ）

東京財団 上席研究員

1994 年米国ジョンス・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院 (SAIS) より修士号。1997 年大阪大学より博士号。総合研究開発機構 (NIRA) 主席研究員、国際交流基金特別研究員を経て現職。その他、在ブラッセル EU アジアセンター国際諮問委員を兼務。英国国際戦略問題研究所 (IISS)、International Studies Association (ISA) 会員。主な著作に Japanese Foreign Policy: A Logic of Multilateralism、『レキシコン：アジア太平洋安全保障対話』、『人間の安全保障』、『紛争と文化外交』等。

開会挨拶

高橋礼一郎（たかはし れいいちろう）

内閣府国際平和協力本部事務局長

東京大学教養学部卒業。1980 年外務省入省。アジア局南東アジア第一課、経済局技術協力課、在フィリピン日本大使館一等書記官、在アメリカ合衆国日本大使館参事官、アジア大洋州局南東アジア第一課長、大臣官房報道課長、在インド日本大使館公使、国際協力局参事官、在大韓民国日本大使館総括公使等を歴任。2011 年 1 月から在アフガニスタン日本国大使館大使。2012 年 9 月より現職。

基調講演

デイビッド・M・マローン博士

国連大学学長

デイビッド・マローン博士は、2013 年 3 月 1 日、第 6 代国連大学学長に就任しました。この役職の就任にともない、マローン博士は国連事務次長の地位を有します。

カナダ出身のマローン学長は、モントリオール商科大学から経営学士号、アメリカン大学（カイロ）からアラビア語修了証書、ハーバード大学ケネディ行政大学院から行政学修士号、オックスフォード大学から国際関係の博士号を取得しています。

国連大学に就任する以前は、開発途上国における政策関連の研究支援、資金提供を行なう機関であるカナダ国際開発研究センターの総裁を務めました（2008～2013 年）。

マローン博士は、カナダ国際開発研究センター以前は、国連経済社会理事会のカナダ代表、国連のカナダ大使および代表部次席代表を歴任しました（1990～1994 年）。さらに、カナダ外務・国際貿易省（DFAIT）の政策、国際機関、地球規模問題局局長（1994～1998 年）、ニューヨークの独立した研究・政策開発機関である国際平和アカデミー（現国際平和研究所）の所長（1998～2004 年）、カナダ外務・国際貿易省次官補（地球規模問題担当）（2004～2006 年）、カナダの駐インド高等弁務官、ブータンおよびネパールの非常駐大使（2006～2008 年）を務めました。

同博士はまた、ブルッキングス研究所の経済研究プログラム、トロント大学マッセイカレッジ、カールトン大学ノーマン・パターソン国際問題研究所の研究ポストに就き、コロンビア大学の客員研究員および非常勤教授、ニューヨーク大学ロースクールの非常勤教授も務めています。

マローン博士は、平和と安全保障問題に関して幅広く論文等を発表しています。近著に、『Nepal in Transition: From People's War to Fragile Peace（転換期のネパール：人民戦争から脆弱な平和へ）』（共編、2012 年、ケンブリッジ大学出版局）や『Does the Elephant Dance? Contemporary Indian

Foreign Policy (『ゾウは踊るか? インドの現代外交政策』) (2011 年、オックスフォード出版局) などがあります。

第 1 部 進む国連 P K O 活動の複合化—権利の追及と安定化に向けた諸課題

矢野 麻美子 (やの まみこ)

内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員 第 13 期生

国際基督教大学卒、ロンドン大学大学院 (UCL 校)、東京大学大学院修了。開発経済学、途上国の貧困・土地住宅 (スラム) 問題、法学の研究を行う。タイのスラムで NGO ボランティア活動、銀行員 (不動産ファイナンス)、NGO 事業、国際機関インターン等を経て、国連人権高等弁務官事務所 (OHCHR) (キルギス共和国勤務) にて中央アジアの居住権問題、ジェンダー主流化等に携わる。不動産証券化協会認定マスター。

片柳 真理 (かたやなぎ まり)

広島大学大学院国際協力研究科平和共生講座准教授

東京外国語大学大学院修士課程修了 (国際学修士)。エセックス大学国際人権法修士。ウォーリック大学法学博士。在ボスニア・ヘルツェゴビナ日本大使館専門調査員、同国の上級代表事務所 (Office of the High Representative) 政治顧問、国際協力機構研究所主任研究員等を経て現職。著書に *Human Rights Functions of United Nations Peacekeeping Operations* (Kluwer Law International 2002), 'Property Rights and Statebuilding in Bosnia and Herzegovina' in Shinichi Takeuchi (ed.), *Confronting Land and Property Rights for Peace* (Routledge 2014) など。

藤井 広重 (ふじい ひろしげ)

内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員 第 13 期生

獨協大学法学部法律学科、同大学院法学研究科卒 (国際人権法専攻法学修士)。オランダ・ライデン大学ロー・スクール (グロチウス・センター) にて国際刑事法を専攻、アドバンス・マスター (Adv. LL. M) を取得。国際刑事裁判所の管轄権に関する正当性について、ケニアとコートジボワールにおける選挙後の暴動事例の検証を通じ研究を行う。これまで、国連広報センターや国連大学本部でのアシスタント業務のほか、青年海外協力隊短期派遣員としてガーナでの HIV/AIDS 予防啓発活動、NGO スタッフとしてフィリピンでの開発事業、及びオランダのコンサルティング会社において、OECD 法務プロジェクトに従事。帰国後は難民事業本部援護課で難民認定申請者の支援事業に携わり、2014 年 4 月より現職。

野口 元郎 (のぐち もとお)

国際刑事裁判所 (ICC) 被害者信託基金 (TFV) 理事長

現職: 最高検察庁検事 (2014 年 4 月~)

国際刑事裁判所 (ICC) ・被害者信託基金理事長 (Trust Fund for Victims, Chair of the Board of Directors) (2012.12~)

東京大学大学院総合文化研究科客員教授 (2009 年~)

スリランカ失踪者調査委員会諮問委員 (2014.11~)

1961 年 4 月 1 日東京都生まれ。82 年司法試験合格。83 年東大法学部卒業。85 年検事任官し、東京、富山、前橋、福島各地検検事、法務省法務総合研究所教官を歴任。92-93 年米国ワシントン州立大学ロースクール客員研究員。2000 年から 4 年間、アジア開発銀行 (在マニラ) 法務部に出向し、ア

ジアの開発途上国のための法の支配の強化プロジェクトなどに従事。2004年6月から国連アジア極東犯罪防止研修所(UNAFEI)教官、2012年6月から2014年4月まで法務総合研究所国際協力部長。2004年6月から2014年4月まで外務省国際法局国際法課付検事兼務。2005年6-7月、ICC客員専門家。2006年5月から2012年7月まで、カンボジア・クメール・ルージュ裁判(カンボジア特別法廷)の最高裁判部国際判事を務めた。2006年-07年、米国イエール大学ロースクール国際人権センター客員研究員。

平井 礼子(ひらい れいこ)

内閣府国際平和協力本部事務局 国際平和協力研究員 第13期生

国際基督教大学教養学部国際関係学科卒業。民間金融機関勤務後、ジョンズ・ホプキンス高等国際問題研究大学院にて国際開発学・南アジア研究修了。特定非営利活動法人ピースウィンズ・ジャパンや国連アフガニスタン支援ミッション(UNAMA)職員としてアフガニスタンに6年以上勤務した。日本、パキスタンやアフガニスタン等において平和構築、人道・復興支援事業、民軍調整の業務に携わってきた。2014年6月より現職。

上杉 勇司(うえすぎ ゆうじ)

早稲田大学国際教養学部教授

国際基督教大学教養学部卒業後、米国ジョージメイソン大学紛争分析解決修士課程修了、英国ケント大学政治・国際関係大学院博士課程修了。沖縄平和協力センター事務局長、広島大学大学院国際協力研究科准教授などを経て現職。専門は平和構築、紛争解決、国際平和活動。*Peacebuilding and Security Sector Governance in Asia* (編著、LIT 2014年)、『平和構築における治安部門改革』(共編、国際書院 2012年)、『国家建設における民軍関係：破綻国家再建の理論と実践をつなぐ』(共編、国際書院 2008年)、『変わりゆく国連PKOと紛争解決—平和創造と平和構築をつなぐ』(明石書店 2004年)など。

第2部

特別講演

エルベ・ラドスース

国際連合事務局平和維持活動担当事務次長(PKO 局長)

2011年10月3日、前職のアラン・ルロワ氏に代わり、PKO 局長に就任。

ラドスース局長は外交の場で幅広く活躍し、合意形成の手腕には国際的な定評がある。現職の遂行にあたり、即座に政治的判断を下し、とりわけ平和維持の分野における高度な危機管理能力を発揮し、国連が直面している課題を熟知している。

1971年にフランス外務省に入省して以来、さまざまな職を歴任。若手外交官として、香港、キャンベラ、北京、ジュネーブの国連代表部等にて勤務、米州局事務次官を経て、ハイチ大使に任命された。以後、ニューヨークの国連代表部副代表も務めた。

また、ウィーンの欧州安全保障協力機構やインドネシア及び東ティモールでのフランス大使を務めた後、パリにおいて外務省報道官やアジア・オセアニア局長等を歴任。

近年では、在中華人民共和国フランス大使や外務・欧州省首席補佐官を務めた。

ラドスース氏は法学の学位に加え、フランス国立東洋研究所より中国語とマレー・インドネシア語の学位を取得している。

1950年生まれ、妻と3人の子どもがいる。

開会

○司会（福島） ご来場の皆様、本日はご参加いただきまして、ありがとうございます。
ただいまから第6回「国際平和協力シンポジウム」を開催いたします。

私は、本日、第1部の総合司会を務めさせていただきます東京財団上席研究員の福島安紀子と申します。座ったまま司会を務めさせていただきますことをどうぞお許してください。

今回のシンポジウムは2部構成となっております。第1部では「進む国連PKO活動の複合化－権利の追及と安定化に向けた諸課題」をテーマに、平和構築期における権利の確立を含めた安定化に主眼を置きまして、国連PKOの現状を検証してまいりたいと思います。

また、第2部では「国連による平和活動の課題、今後の展望、我が国への期待」と題しまして、ニューヨーク国連本部より、エルベ・ラドスース国連平和維持活動担当事務次長（PKO局長）をお招きし、現在の国連PKOにおける課題や国連の平和活動の今後についての展望や期待、また日本に期待する活動などについてご講演をいただきました後、今後の日本の国際平和協力のあり方につきまして、お集まりいただきました有識者の皆様の交えて討論させていただきたいと存じます。

これから第1部が始めるわけですが、国連平和維持活動、PKOも1948年に停戦監視の役割を担って発足した当時とは大きく変わっており、国づくりを含む平和構築の分野を包含し、いわゆる複合化、マルチディメンショナル化をしております。したがって、国際平和協力を私どもが考える上では、これまでには視野に入っていなかった権利やアプローチに関する視点も含めていかなければならなくなっています。

本日の第1部では、その中で居住権、紛争時の責任問題への法的な対処や紛争後の安定化への統合的アプローチ、Integrated Approachという今後重要性を増す視点について、内閣府国際平和協力本部の研究員の皆様から発表いただくことになっております。

なお、当シンポジウムでの発表は個人の見解であり、所属する組織の公式見解ではありません。あらかじめご了承ください。

それでは、シンポジウムを始めるに当たりまして、主催者を代表して、内閣府国際平和協力本部事務局、高橋礼一郎事務局長から開会のご挨拶をお願いいたします。

高橋局長の略歴につきましては、お手元の配付資料をご参照ください。

それでは、お願いいたします。

○高橋事務局長 内閣府主催、第6回「国際平和協力シンポジウム」の開催に当たりまして、一言ご挨拶を申し上げたいと思います。

まず、本日の会場をご提供いただきましたとともに、第1部での基調講演を快くお引き受けいただきましたディビッド・マローン国連大学学長にお礼を申し上げます。また、このシンポジウムの基礎となっております国際平和協力研究員制度の生みの親でもいらっしゃいます明石康日本政府代表にも改めて感謝の意を表したいと思います。

本日の運営に関しましては、去年に引き続き第1部の総合司会をお引き受けいただいた福島安紀子先生、どうもありがとうございました。研究員の発表にコメントをいただける諸先生方にもこの場を借りて改めてお礼を申し上げたいと思います。また、今回のシンポジウムは国連広報センターにご後援をいただくことができました。根本かおる広報センター所長に改めて感謝を申し上げたいと思います。

日本の国連PKOへの協力は平成4年、1992年の国際平和協力法の制定から始まりました。今年で23年が経過したことになります。その間、日本は13のPKOに延べ1万1,019名の人員を派遣してまいりました。自衛隊の施設部隊、輸送部隊といったいわゆる後方支援を中心にした我が国の協力は、国連から、そして国際社会全体からも高い評価を得られるようになってきております。現在も、アフリカの最も新しい独立国であります南スーダン共和国において、約350名の自衛隊員が避難民支援やインフラの修復等に日夜努力し、南スーダンの人々とともに汗を流しています。

一方で、この二十数年の間、国連PKOは大きな変化を遂げてまいりました。かつては国と国との紛争終結に当たって国連のプレゼンスによる停戦監視を専ら任務としていたものが、今やアフリカを中心に、いわゆる内戦型の紛争と、それに伴う文民保護の必要性を前に、国連はより多様で複雑な平和構築の課題に直面しなくてはならなくなっています。

安倍総理は積極的平和主義の考え方のもと、国連PKOへのより積極的な協力に強くコミットしました。そのための法制度の整備について、今の国会でこれを行うべく、与党、政府双方での議論が既に始まっているところであります。これを真に実効的な協力とするため、今まさに国連PKOが抱える課題の本質は何なのか、改めて真剣な議論の場が必要になってきていると言えるでしょう。

本シンポジウムは、こうした観点からさまざまな研究に取り組んでいるPKO事務局の研究員にその成果の発表の機会を与えるとともに、より広い観点から議論を触発する機会となることを目指しました。第1部では「進む国連PKO活動の複合化―権利の追及と安定化に向けた諸課題」という大きなテーマのもとに、それぞれの研究員が居住権、国際刑事法廷、民軍関係のあり方といったテーマの研究成果を発表し、それに引き続きまして第2部ではニューヨーク国連本部でまさにPKOの実務の最高責任者を務めるエルベ・ラドスース国連事務次長をお招きし、国連PKOの現下の課題、今後の展望についてご講演をいただきます。ご出席の皆様が積極的に討議に参加していただけることを心から期待します。

最後に、本日の発表、議論で述べられる見解は全て発言者個人の見解であり、日本政府あるいは内閣府の立場を代表するものではないことを申し添えます。また、シンポジウム終了後には2階レセプションホールにてささやかな懇親の場を設けさせていただきます。ぜひお立ち寄りください。

どうもありがとうございました。（拍手）

基調講演

○司会（福島） 高橋局長、どうもありがとうございました。

それでは、引き続きまして、デイビット・マローン国連大学学長より、国連安全保障理事会と国連平和維持活動に関する基調講演をお願いいたします。

マローン学長のご略歴につきましても、お手元の資料をご参照いただきたいと思います。

○デイビット・M・マローン学長 Thank you very much Prof. Fukushima. We' re delighted to have you all here today and we' re very flattered that the Cabinet Office team decided to host this meeting at UNU.

We' re very interested in engaging with Japan and have every reason to want to engage with various sectors of Japanese society, but we' re always doubly delighted when various sectors of Japanese society initiate contact with us. So, thank you very much for this initiative here and now.

I' d like to mention that Judge Noguchi, down the table and who will be speaking later today, has played an outstanding role for Japan in the world of international courts, in his case in Cambodia, and that illustrates the fact that Japan' s contributions can take many forms, from the very big and expensive to the individual and not so expensive.

So, there is a range of possibilities when Japan considers how to contribute to international peace, security, stability and recovery from conflict, and that is a good thing. I don' t think any country has yet found the perfect model. Which mix of these various instruments can be used will vary from country to country and even within countries. There is unlikely to be a consensus on what mix is exactly right. No country should allow itself to be paralyzed by the lack of perfection. There' s an expression in English and also in French that the perfect is the enemy of the good. So, moving ahead and acting is often quite important, as long as we have thought about how we propose to act. And my experience of Japan suggests that Japanese friends and colleagues do think very hard about what they are doing.

There is a considerable flurry of activity, at the moment, at the United Nations, not just in the field of peacekeeping, but generally, involving reviews of all sorts and international conferences and consultations of all sorts. We are coming to the

close of, I think, a very successful two terms of leadership of the United Nations by Ban Ki-moon, who is now in his penultimate year. And in order to leave the house in good order, he has accelerated some processes in the UN over the next two years.

One of them is a peacekeeping review, which is underway. The members of the UN have commissioned a review of the UN's Peacebuilding Commission and more broadly, its peace building activities. There are other reviews going on as well. And as you know, later this year, the Member States hope to adopt a new generation of development goals, this time strongly influenced by environmental factors, which were not as prevalent in the year 2000. They will be called the Sustainable Development Goals.

Also, in December of this year, the Climate Summit in Paris should be able to introduce a new regime as the umbrella for efforts all around the world to contain and limit climate change. It's too late to say we can stop it, but we can influence the future course of it. All of these activities have in common that they have an international character; they involve shared effort. And, some countries, which are richer, can contribute certain assets, and other countries that are poorer can contribute other assets.

There is no doubt that nearly every member state of the UN does and can contribute to efforts internationally in the field of development, on the global environment, on humanitarian action, and also on peace.

The high-level panel that is reviewing peacekeeping is composed of a number of personalities. It is led by the former President of Timor-Leste (East Timor), a country that Japan knows well and a country that owes a lot to Japan. His name is José Ramos-Horta and he will be in Tokyo in about 10 days or so.

Prof. Fukushima won't be surprised to hear this because she has been working with the Nippon Foundation, a sister foundation of the Tokyo Foundation, and President Ramos-Horta, who was originally visiting Japan to attend a consultation convened by the Nippon Foundation. Japan establishes networks internationally in many ways, and the Nippon Foundation, Tokyo Foundation, and the Sasakawa Peace Foundation have contributed a great deal to generating networks around Japan, including networks of young scholars through a partnership with the German Marshall Fund and in other ways. All of this is very, very helpful.

So while he is in Japan with two other members of the Commission Panel, José Ramos-Horta hopes to meet with Japanese civil society and with specialized groups that have more knowledge about peacekeeping. Public support for peacekeeping is critical for any country wishing to participate in peacekeeping. So, the public is a big part of the equation, and that's why the Panel Chair said first, "I meet with the public, then I'll meet with other people," and I think that's very wise. We also have this week – Ambassador Takahashi and I were just chatting about it – the visit of the UN Undersecretary General for Peacekeeping, who was speaking here at UNU yesterday evening in a public conversation. He's a terrific interlocutor because he is very frank about both the challenges the UN faces in the field of peacekeeping, but also quite proud of what peacekeeping offers. Again, perfection is something achieved in heaven: it isn't achieved on earth.

When I think of peacekeeping, I think of it at several levels. I should mention that many years ago I chaired the UN's negotiations on peacekeeping doctrine in the so-called Special Committee for Peacekeeping Operations and in the General Assembly. This would have been about 20 – 25 years ago. I had excellent Japanese colleagues, because Japan was a vice chair of the committee, and very active and in its vice chairmanship – a modest, but, at the UN, meaningful way for Japan to contribute. So I've been taking an interest in peacekeeping for quite a long time. On peacekeeping, in my own mind, I always distinguish between mandate – what does the Security Council set as the mandate for a particular peacekeeping operation? – and, why it choose peacekeeping as the instrument to carry out a decision? There are other instruments that the Security Council can use. It can simply encourage governments or a government and sometimes rebel forces to adopt a certain course, for example. It can also urge other countries to be helpful, often neighbors, sometimes some of the great powers.

It can – failing the success of some of these efforts – encourage mediation and even mandate mediation by the UN or by other actors, as it doesn't have to be the UN. It can be a regional organization, or as in one case of quite successful international diplomacy to bring an end to the Civil War in Mozambique, the mediator was an NGO, a Roman Catholic NGO sitting in Rome, the Sant' Egidio Community. It happened to have good relations with both sides in Mozambique and developed into a very, very skilled mediator. The Americans and others were in the background, but they weren't telling Sant' Egidio what to do: they were simply trying to encourage a successful outcome

and find out what was going on. And what was going on, ultimately, was successful in encouraging an agreement between the government and the rebel forces.

The Security Council can also decide if it thinks the situation would benefit from a UN presence – often more a psychological presence – to have either civilian, or military, or police, or any combination of those deployed as observers. They can be unarmed by the way, or armed only with light weapons – pistols, but no heavy artillery. So there's a great flexibility in what the Security Council can decide would be helpful in terms of a UN presence. And usually, nowadays, if there are going to be observers, there will also be a senior UN official responsible for political direction, mediation, negotiation. Prof. Hasegawa, who is with us today, a little down the table – played that role in Timor-Leste. It's a difficult role by the way, and a rather thankless one. You wind up being criticized a lot. And when things go well, unless you are very good at your own publicity, mostly people don't notice things are going very well.

So before it gets to a very large peacekeeping operation, usually the Security Council tries different approaches, because peacekeeping operations, especially, big ones are expensive.

And that brings me to my second point, money. In our countries, governments spend a huge amount of money, and they like to pretend they spend a huge amount of money internationally, but compared to the money they spend internally on their own citizens and communities, the amount of money they spend on international objectives is usually quite small. This spending requires choices, if the amount of money is not so huge overall. If you put together, for example, the budgets of the Ministry of Foreign Affairs, with its various offshoots; the budget of the Ministry of Defense and its offshoots; the JICA budget in Japan; and some other international programs, it's still not such a huge budget in Japan.

So internationally, it's always true that money is scarce for any objectives that international actors might have. And particularly at the time when many of the traditionally richest countries, countries like Japan and many European countries, are in a period of economic stagnation or very slow growth—some of them with devaluing currencies making international activities even more expensive for the same amount of national or European currency—many are extremely cost conscious at this point.

The Security Council needs to have that in mind. If you don' t keep money in mind, you' re rapidly going to engage in delusional thinking and decision-making.

I mention money because peacekeeping isn' t cheap. And when you deploy a peacekeeping mission, you have to balance what would be ideal with what will the traffic can bear amongst the countries who pay the bill. All UN members share the bill for UN peacekeeping, but some countries pay much more than others and several of those countries have been going through several years of economic challenges at home. It' s obvious at the UN, for example, that European countries have been pressing very hard for cost containment of peacekeeping in recent years. So you can' t go on growing indefinitely simply because there is need. Where there is demand, you also have to have supply and supply of resources, as it turns out, is not infinite on the part of donor countries.

So money really matters. And with the UN fielding around 100,000 troops, lots of civilians, and a great deal of expensive equipment and airlift capacity around the world, the peacekeeping bill hovers around \$8 billion – not so much, you might think; perhaps the cost of a very large municipal fire department or police department in a large city. Those are often comparisons that are sometimes made, to make UN action sound cheap (which it is in relative terms); but when you' re looking for \$8 billion internationally, it' s a tough task.

Not just money, but people also matter. When I think of people in peacekeeping, I mentioned some of them earlier, special representativeness, political staff, sometimes observers, sometimes police – it turns out that the function requires a great variety of skills. In most peacekeeping operations, there are also quite a lot of military troops, and troops come with infrastructure – both command and control infrastructure, but also physical infrastructure. And it' s not easy to integrate the infrastructure that these different contingents in a peacekeeping operation bring to the field.

There is also the matter culture – the military culture, and the wider administrative culture of the different contributors to a peacekeeping operation. Military culture varies quite a lot from society to society. It' s a mistake to think there' s a universal norm. Our American friends think they are the best. They certainly are the strongest, but that doesn' t mean they are the best. Others are very good at

peacekeeping, which is something the Americans admit they are sometimes not particularly good at, although their military often enjoy it when they do it, as they did in Haiti, 1994-96.

I wrote a book about the decisions of the Security Council and the small country of Haiti in the Caribbean region. In 1994, the United States landed peacefully, a military intervention force in Haiti. And the UN Secretary-General - when the time came for the Americans to leave and the UN Peacekeeping Force to arrive in 1996 - asked the United States to stay on within the peacekeeping operation. The general commanding the American troops was a major-general at the time - who rose to be a three-star general, which even in the United States there aren't so many of - told me later that he learned more during his time in the UN peacekeeping operation than at any other time in his military career, because he had to learn about other people and how others people think. And he had to make compromises he didn't usually have to make, and he had to think about those compromises. These were not thought patterns that were really that much part of his training. They actually helped him get promoted later, something he mentioned in passing in the conversation we had when I was interviewing him.

But the most anonymous people in peacekeeping missions matter also, because the image peacekeepers create of themselves within the society or societies that they are trying to help is tremendously important. If they create a bad impression of themselves by abusing local people or failing to protect them, this makes the likelihood of success of the mission much less than if they create a good image for themselves. So it's not just the most important people who matter, but everyone in a peacekeeping operation. And it's difficult because nearly all of them are operating in an environment that is quite unfamiliar - unfamiliar culturally, unfamiliar in terms of tradition, religion, many dimensions. And unfamiliarity is always a challenge to deal with.

What the UN needs most, and Japan has quite a bit of, is high technology capacities. Many of the poorer countries have good troops, highly trained troops, and can provide them, but they lack high-tech capacity because it's very expensive. They lack air-lift to get their trucks from, say, Ethiopia to Burundi. They don't often have the transportation equipment for their armored vehicles, but also some other high-tech capacities you might not have thought of. For example, what did Sweden

provide in the Congo for a while? It provided air-traffic control over much of the Congo and some of the neighboring country areas because without reliable air-traffic control it's very difficult for UN peacekeeping operations to function. It did not cost Sweden very much. It was reimbursed for some of the cost of these air-traffic controllers. And they enjoyed it tremendously by the way. It was an adventure in their lives. I met two of them - one of them a woman, one of them a man-and for them, it was a life altering experience, in a positive way.

So that is one area, high-tech capacities and people with the high-tech capacities, in which rich countries can make a disproportionate contribution without sending 2,000 people. So this is something to bear in mind. As we're in Japan, and I was reading about the Japanese budget this morning, I did think I'd emphasize again that when you think about a country and the government, it's always useful to follow the money and how the money is being spent. The budget is extremely important in any country.

And what do we see? We see an increase in defense spending and a decrease in JICA spending. These are decisions for the Japanese government, but drawing a conclusion from that reality and also the devaluation of the yen, I would say if Japan is going to be spending more on defense, you might as well make that additional money, on top of already quite a large self-defense budget, useful to Japan's international image and Japan's overall international engagement, one element of which could and probably should be - in the medium and long-term future-s more peacekeeping. It's actually quite cheap relative to other things Japan can do. It's wonderful training for the individuals involved.

By the way, many Japanese civilians as well as military have by now been involved in UN peacekeeping. A number have done very, very well at it. It's been, for many of them, a terrific experience in their life. So, if you're going to be spending more on defense, get more use out of that money by being active on the peacekeeping front. What matters is helping resolve conflicts through the functions peacekeeping can play, that are often functions of interposition, calming conflict situations so that the negotiators can reach a definitive settlement in what today are generally civil wars, rather than wars between countries, which have proven to be often much harder to solve than wars between countries are.

I' ve spoken for too long, but I thought I' d share with you my excitement for the topic. I don' t underestimate how difficult peacekeeping is, quite the contrary. I don' t underestimate the risks. My own country, Canada, has taken a very large number of casualties in UN peacekeeping. We' re actually quite proud of that, although we mourn our dead and grieve for their families.

Thank you very much!

第 1 部

「進む国連PKO活動の複合化－権利の追及と安定化に向けた諸課題」

○司会（福島） それでは、第 1 部「進む国連PKO活動の複合化－権利の追及と安定化に向けた諸課題」を始めたいと思います。

実は、本日は、第 2 部の予定があり、3 時 25 分までには第 1 部を終了するようにというご要請を受けておりますのでこれから 3 人の研究員の方にご発表いただきますが、ご発表者の方には持ち時間 20 分以内で、またコメンテーターの先生方には 10 分以内でお話をいただき、それが守られますと質疑応答の時間が 10 分弱あるという計算でございます。本来ならばそれぞれの方からもっとたっぷり伺いたいところでございますが、時間の制約があることをあらかじめご了承くださいたいと思います。

それでは、早速、最初の発表に移りたいと思います。

最初は、内閣府国際平和協力本部事務局の矢野麻美子研究員より「平和構築における適切な居住権保障の役割：国連PKOの可能性」についての報告です。

矢野さんは、途上国のスラムや土地、住宅などの問題を研究してこられました。なお、矢野さんのパワーポイントは会場内では日本語で投影されます。しかし、受付のときにお配りをいたしました資料のほうには英文がついているそうでございますので、英語をご希望になられる方はお手元の資料をご参照いただきますようお願いを申し上げます。

矢野さん、パワーポイントの準備はよろしゅうございますか。

それでは、お願いいたします。

○矢野研究員 ありがとうございます。研究員の矢野と申します。よろしくお願いいたします。



国連の人権擁護といいますと女性や子供の権利など注目されがちですが、国連は社会権規約に規定のある居住権なども保護の対象としています。私、こちらの研究員を務める以前に、国連人権高等弁務官事務所にて「適切な居住権」の問題に従事しておりましたので、本日はこちらのテーマでお話しさせていただきたいと思います。

目次	
1. 適切な居住権の平和構築における役割	
○ 人権に基づく開発アプローチ	
○ 適切な居住権	
○ 各国事例	
○ 法的性格：人権の不可分性・相互依存性	
2. 国連PKOの可能性	
○ 紛争と居住権に関する国連文書	
○ ビネイロ原則	
○ 居住に関する特別報告者報告	
○ 現状の課題	
○ 制度化・政策の可能性	
3. 考察	

こちらが構成になります。始めに、居住権の平和構築における役割について理論的に考察しました上で、PKOの可能性を実務的な面から検討したいと思います。



人権に基づく開発アプローチ (Human Rights Based Approach: HRBA)

国連機関間における共通認識

1. 開発協力、政策、技術協力事業の全ては、世界人権宣言やその他の国際人権文書で定められた人権の実現を促進するものでなければならない。
2. 世界人権宣言やその他の国際人権文書で規定された人権基準・派生する人権の原則は、全ての開発協力や事業を、その全分野、計画の全過程において導く指針である。
3. 開発協力は、「義務の担い手 (duty-bearers)」の義務履行能力の促進、及び/又は、「権利保持者 (rights-holders)」の権利主張能力の促進に寄与するものである。

UNDP (2003) Report of The Second Interagency Workshop on Implementing a Human Rights-based Approach in the Context of UN Reform.

まず前提となる知識として「人権に基づく開発アプローチ」を紹介いたします。国連は90年代よりこのアプローチを導入しておりまして、内容をこちらに記載しておりますが、このアプローチは、開発協力は人権の実現を促進するものでなければならない、とするものです。また、世界人権宣言などで定められた人権の基準、原則は全ての開発協力や事業を導く指針である、としています。このアプローチをとりますメリットとしましては、誰が人権保障の義務の担い手であり、誰が権利保持者なのかということが明確になることです。居住権の問題ですと、一次的な義務の担い手は政府になります。そして、権利保持者は国民です。国連の事業、開発事業というものは、政府が義務を履行する能力、また、権利保持者である国民が権利を主張する能力を強化する、そういったものでなければならないという位置づけになります。

人権に基づく開発アプローチ
(Human Rights Based Approach: HRBA)

背景

- 国際人権条約の発展
- 1986年 国連総会決議41/128
「発展の権利に関する宣言」
- 「貧困」に対する見方の変化
- **人権の原則：人権の不可分性・相互依存性**
- 1997年 国連システム改革

国連PKOとの関係

- ・ 1990年代から紛争・平和構築の決議に人権アプローチが導入
- ・ **2000年ブラヒミ報告**

このアプローチが導入された背景です。86年、発展の権利に関する宣言が出されました。これは人権保障の前提となる権利とし、発展や開発を権利として位置づける、とらえるとする国際社会の意思を明確にしたものです。

また、貧困に対する見方が変化してきました。皆様、ご存じだと思いますが、ノーベル経済学者アマルティア・センの潜在能力アプローチ。センは、貧困の状態というものを競争社会で敗れた弱者と捉えるのではなく、人間が本来的に有する権利や自由が剥奪されている状態であるとの見方を提示しました。そして、開発援助におきましても、これまで事業をチャリティーだ、慈善事業だというふうに考えていたものが、そうではなくて途上国の人々が本来有すべき権利を擁護するものなのだ、という見方に変わってきました。

また、人権、特に社会権に関しまして議論が進展しています。従来の見解では、自由権が重要で、即座の実現が必要であるのに対して、社会権は予算や技術について政府の制約がある、政策的な裁量があるということで、実現は漸進的、時間をかけての実現でよいといった見方がとられていました。ところが、人権についての議論が進展してきて、自由権も社会権も人間の尊厳に内在する権利として区分することができない、という人権の不可分性や、1つの人権の実現は他の人権の実現に依存している、関連している、という人権の相互依存性、そういったことが注目されるようになりました。この人権の不可分性・相互依存性というのは、居住権の価値を考える上でも重要となってきますので、後ほど詳しくまた取り上げます。

そして、97年、国連システム改革が行われまして人権の主流化が進められています。

国連PKOも国連の事業の一環ですから、当然このアプローチの適用を受けます。90年代から人権が重点化され、2000年のブラヒミ報告、こちらで人権擁護をPKO活動の一環として統合していくことが強調されました。

適切な居住権 (the right to adequate housing)

- 全ての女性、男性、若者、子供が、安全な家とコミュニティを得て、平穏と尊厳において生活する権利（初代居住に関する権利特別報告者）
- 適切な居住権の要素
 - 借地借家権の法的安全 (Legal security of tenure)
 - 取得可能性 (Affordability)
 - 居住適性 (Habitability)
 - 水道電気、公衆衛生、インフラ設備、基本サービスの入手可能性 (Availability of services, materials, facilities and infrastructure)
 - 社会的弱者（少数部族、女性、子供、障害者、高齢者等）のアクセス可能性 (Accessibility)
 - 立地の適性 (Location)
 - 文化的充足 (Cultural adequacy)

社会権規約委員会：一般的意見4

本題に入ります。適切な居住権の概念がこちらに記載していますとおりです。「居住の権利」と日本語で訳されることもあります。これは全ての人間が平穏と尊厳において生活する権利であるとされています。そして、要素を見てみますと、住宅提供だけの問題ではなく、法的な安全ですとか、社会的弱者のアクセス可能性、そして、文化的充足など社会的な、また精神的な面も含めた権利であることがわかります。

また注意していただきたいのが、英語でHousingと記載されていますから、住宅問題だけを扱うのかと思われがちですが、そうではありません。この居住の問題の中で、平穏と尊厳において生活する権利との関連におきまして、土地や住宅、財産権、相続権、強制立退き、適正手続など様々な問題がこの居住権の問題として扱われています。権利の内容は非常に広義に解されています。

類似した概念としまして、HLP権という言葉もよく使われています。Housing, land, and property rightsという概念です。こちらは広く提唱されてはいるのですが、現在、国際人権条約上では土地の権利について記載がなく、明確な記載がございましてのがこの居住権の規定ですので、本発表ではこの居住権の用語を統一して使いたいと思います。

適切な居住権：法的枠組み

- 1948年 世界人権宣言(25(1))
- **1966年 社会権規約(11(1))**
- その他各種人権条約における規定
 - 1951年 難民の地位に関する条約(21)
 - 1965年 人種差別撤廃条約(5(e))(iii))
 - 1966年 自由権規約(17)
 - 1979年 女性差別撤廃条約(14(2)、15(2))
 - 1989年 子供の権利条約(16(1)、27(3))
 - 1990年 移住労働者等権利保護条約(43(1)(d))
 - 2006年 障害者権利条約(9、28)
- 1996年 第2回国連人間居住会議

The Right to Adequate Housing: Fact Sheet No. 21 (OHCHR, 2009), p11, 14

こちらが法的な枠組みです。社会権規約を中心に、このような条約で居住権が定められております。また、1996年の国連人間居住会議で、居住権を独立した基本的人権として捉える姿勢が確認されました。

紛争と居住権侵害：各国事例

レバノン



UN Photo/Pasqual Gotriz

- イスラエル軍の大規模な空爆によりレバノンの住宅、建造物、交通インフラが破壊。
- 文民の住宅土地が軍事活動目的・隠匿に利用された。
- 97万4千人の避難民の発生。避難民の劣悪過密な居住環境。数万人のホームレスの発生。
- 破壊された建物の不法な再建築。不動産を巡る紛争再発のおそれと法制度の不備が復興と避難民帰還の妨げに。

アフガニスタン



UN Photo/Fardin Waziri


- 帰還民の土地の不法な没収、二次占有、土地返還手続きの欠乏。
- 不透明な所有権、伝統的慣習法とイスラム制度・制定法による重法制、暴力的・不補償の強制立退。
- 部族軍長による土地占有。
- 相続財産権における女性差別。寡婦は土地住宅アクセスが制限され物理的な安全が欠乏。

各国の事例を見ていきたいと思います。紛争を通じて居住権侵害が深刻になっています。レバノンでは大規模な空爆により文民の住宅、建造物が破壊されました。また、軍事目的に利用されました。そして、100万人近い避難民が発生し、劣悪な環境に居住を強いられました。

アフガニスタンです。帰還民の土地が不法に没収されたり、二次的に占有される、返還手続が不十分であるなど問題があります。慣習法と制定法の齟齬が生じて混乱が生じています。政府による暴力的・不補償の強制立ち退きなどが行われます。また、相続財産権で女性差別があります。そのため、夫を紛争で失った寡婦が夫の住宅ですとか土地を相続することができずに土地、住宅へのアクセスが制限されています。

紛争と居住権侵害：各国事例

カンボジア



UN Photo/John Isaac

- ・クメールルージュによる前土地保有制度の破壊、数百万人の強制退去、土地所有権記録の破壊、大規模な土地強奪。
- ・帰還民の土地権利についてパリ和平合意で不言及。UNTACとUNHCRの難民帰還支援により母国帰還が促進されたが、元来の土地権利について保障不十分。
- ・土地法（2001）の制定、しかし実施は不十分。
- ・土地保有の所得間不平等。特に農村部、若年世帯や寡婦世帯、非武装化した元兵士世帯。

カンボジアです。クメール・ルージュによって土地保有制度が破壊されました。プノンペンから数百万人の強制退去が行われました。土地の所有権記録も破壊されました。そして、大規模な土地の強奪が行われました。この帰還民の土地の権利について、パリの和平合意では言及がなされませんでした。そのため、UNTACとUNHCRの帰還民支援によって帰還は促進されましたが、元来の土地について保障は不十分でした。

紛争と居住権侵害：各国事例

コソボ



UN Photo/Flaka Kuqi

- 1999年NATOの空爆により数十万のアルバニア系住民が難民化。住宅財産が破壊された。UNMIKの暫定統治が始まると、約26万人のセルビア人等がセルビアへ避難。帰還したアルバニア系住民はセルビア系住民の放置住居を二次占有。
- 数千人のロマ人もスラムやゴミ捨て場に居住を強いられた。
- UNMIKは裁判権能を有する住宅財産総局と住宅財産請求委員会を設置。放置住居の管理や居住財産返還請求事件に対処(26,790件が解決(2007年時点))。

キルギス共和国

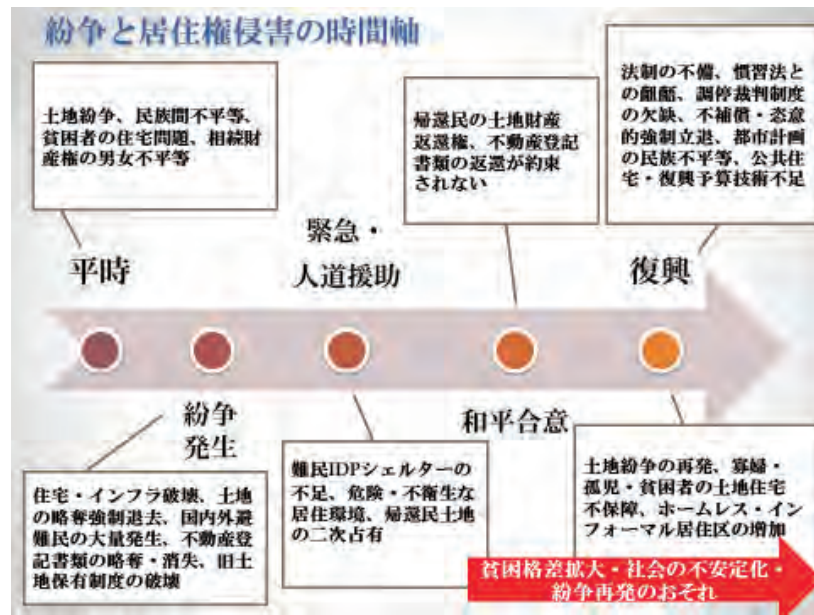


Photo/Author

- 1991年にソ連から独立。自由化、経済の伸び悩み、貧困格差の拡大。
- 2010年に南部でキルギス系・ウズベク系住民の大規模衝突。国内外避難民40万人の発生。
- 南部オシュ市による近代的集合住宅建設（民族統合型）は難航。ウズベク系住民の文化的充足の配慮が課題。
- 憲法、住宅法改正、国家住宅事業で居住権が保障されるも、予算不足で実施不十分。

コソボです。99年NATOの空爆により、アルバニア系住民の住宅財産が破壊され、難民化しました。UNMIKの暫定統治が始まりますと、今度はセルビア系住民がセルビアへ避難します。そして、帰還したアルバニア系住民が、セルビア系住民が放置した住宅等を二次的に占有してしまうという問題が生じました。数千人のロマ人もスラムやゴミ捨て場に居住を強いられました。UNMIKは裁判権能を有する住宅財産総局、そして住宅財産請求委員会を設置しました。そして、放置住居の管理や住宅財産返還請求事件に対処しています。

キルギス共和国です。2010年に南部でキルギス系・ウズベク系住民の大規模な衝突が起きました。南部のオシュ市は現在、復興のため近代的な集合住宅の建設を計画しています。こちらは民族統合型です。しかしながら、ウズベク系住民の文化的な居住様式についての考慮が足りずに建設は難航しています。また、国連の技術協力もあって、憲法や住宅法の改正がされ居住権保障の規定がされました。しかしながら、予算が不足しているために実施が不十分です。



以上、見てきました問題を時間軸でまとめてみたいと思います。

まず、平時におきましても、土地の紛争ですとか貧困者の住宅問題というのはございます。紛争が起きますと住宅財産が破壊されて大量の避難民が発生します。土地や住宅の登記書類も略奪・消失されます。人道援助においては、シェルターが不足したり、不衛生な居住環境に住まわされる、土地が二次的に占有されるなど問題が起きます。そして、和平合意で土地、住宅、財産の返還が約束されないと、後ほど問題となってきます。復興、開発の段階におきましては、法制度が不備、慣習法と齟齬がある、裁判制度が機能していない、不補償、恣意的な強制立ち退きが行われる、都市計画が民族不平等でなされる、復興予算が足りていないなど、様々な問題が生じます。そして、寡婦、孤児、貧困者などの社会的弱者の土地や住宅が保障されず、ホームレス・インフォーマル居住区が増加していきます。このような問題が積み重なりますと、貧困格差が拡大し、社会が不安定化、そして、紛争再発のおそれが生じるということが出来ます。

適切な居住権：平和構築における課題				
課題	紛争下	人道支援時 (緊急・短期)	復興・開発移行期	紛争予防
立法・法制度の課題	旧土地保有制度の破壊		土地住宅関連法制・憲法の不備、居住権関連条約の不批准、強制退去手続法（民事執行法）の不備、調停・裁判メカニズムの不備	相続財産権における女性差別、慣習法と新法の二重法制による混乱、調停裁判手続の不備
軍事行為、行政処分・手続による課題	住宅・インフラの破壊、住宅の軍事利用、不動産権利書類の略奪・消失、土地の不法な略奪・強制退去	避難民財産の二次占有	不法な強制退去の横行、土地収用時の恣意的・暴力的執行、民族不平等な換地処分・補償、住民参加の欠缺	女性、少数民族に対する不当、不平等な補償・換地処分
政策・行政計画の課題	国内外避難民の大量発生	IDPs・難民のシェルター不足、危険・不衛生な居住環境、和平台意で財産返還について不言及	不法な再建築増加、公用地の不法占有、ホームレス・インフォーマル居住区の発生増加、都市計画の不平等、復興予算技術不足	公営住宅供給、居住地域政策における民族不平等、伝統的生活様式・民族コミュニティへの不配慮

以上、見てきました問題を立法行為上の課題、行政処分・手続上の課題、行政計画上の課題として大まかに分けてみましたのがこちらの表になります。こちらの表をもとに居住権の法的性格について分析してみたいと思います。

居住権の法的性格：人権の不可分性、相互依存性				
課題	紛争下	人道支援時 (緊急・短期)	復興・開発移行期	紛争予防
立法・法制度の課題	旧土地保有制度の破壊		土地住宅関連法制・憲法の不備、居住権関連条約の不批准、強制退去手続法（民事執行法）の不備、調停・裁判メカニズムの不備	相続財産権における女性差別、慣習法と新法の二重法制による混乱、調停裁判手続の不備
軍事行為、行政処分・手続による課題	住宅・インフラの破壊、住宅の軍事利用、不動産権利書類の略奪・消失、土地の不法な略奪・強制退去	避難民財産の二次占有	不法な強制退去の横行、土地収用時の恣意的・暴力的執行、民族不平等な換地処分・補償、住民参加の欠缺	女性、少数民族に対する不当、不平等な補償・換地処分
政策・行政計画の課題	国内外避難民の大量発生	IDPs・難民のシェルター不足、危険・不衛生な居住環境、和平台意で財産返還について不言及	不法な再建築増加、公用地の不法占有、ホームレス・インフォーマル居住区の発生増加、都市計画の不平等、復興予算技術不足	公営住宅供給、居住地域政策における民族不平等、伝統的生活様式・民族コミュニティへの不配慮

まず、住宅やシェルターの提供というのは社会権の問題です。住宅の破壊ですとか強制立ち退きなどは経済的自由権である財産権の問題、相続における女性差別ですとか都市計画の民族不平等などは平等原則の問題です。恣意的な強制退去や行政の意思決定についての住民参加の欠缺などは適正手続原則の問題です。さらに、損害賠償や損失補償を求める

権利、裁判を受ける権利などは国務請求権の問題といえます。居住権の法的性格は社会権だ、と単純に可分しては考えられないということです。

そしてその他、移動の自由ですとか文化共有権、女性の権利、子供の権利などとも関係してまいります。他の人権と相互に依存しているということです。

このように居住権の法的性格というものは非常に複合的でございます、先ほど出てきました人権の不可分性、相互依存性ということがよくお分かりいただけるかと思います。居住権は社会権の問題だから漸進的な、時間をかけての実現でいい、と単純には言えないということです。個人の尊厳に資する基本的人権として、他の人権と同様に保障を検討していかなければならないということです。

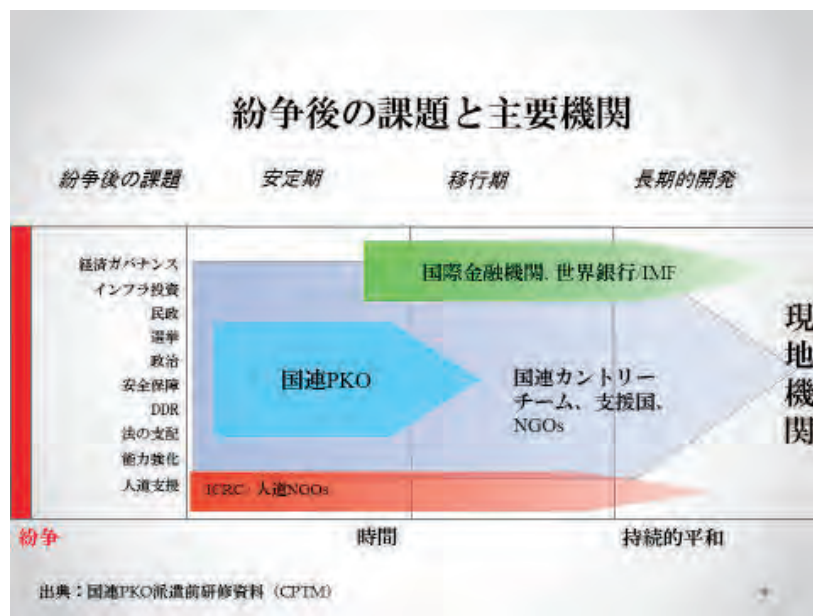
そして、国際社会の介入のあり方も、どのような法的性格が問題となっているかに応じて考えていく必要があると思います。住宅やシェルターの提供といった社会権が問題となる局面では、政府の予算不足が問題となりますので、資金提供が必要となります。また、平等原則違反や適正手続、財産権侵害などにつきましては、政府に権利侵害をするなという不作為を即座に勧告していく必要があります。また、法的な整備が問題となっている場合は、法整備支援等の技術協力が必要と言えます。

第二 国連PKOの可能性



UN Photo/Wolfgang Grebien *14

このような議論を踏まえた上でPKOがどのような居住権の権利擁護ができるか、その可能性について検討してみたいと思います。

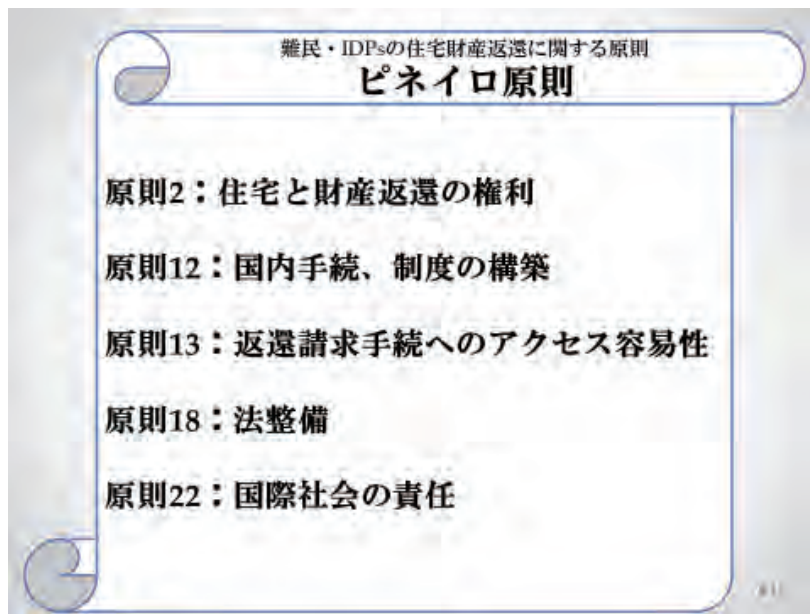


PKOが活動しますのは、紛争直後の安定化から移行期までになります。紛争後の初期の段階です。

紛争と居住権保障に関する国連文書

1998年	<ul style="list-style-type: none"> ・国内強制移動に関する指導原則 ・国連差別防止・少数者保護小委員会決議 1998/26 “難民・国内避難民の帰還における住宅と財産返還”
2004年	<ul style="list-style-type: none"> ・紛争および紛争後社会における法の支配と移行期正義に関する国連事務総長報告
2005年	<ul style="list-style-type: none"> ・経済社会理事会にて難民・IDPs政策の原則 <u>“ピネイロ原則（Pinheiro Principles）”</u> の採択
2007年	<ul style="list-style-type: none"> ・武力紛争における文民の保護に関する国連事務総長報告
2010年	<ul style="list-style-type: none"> ・居住に関する特別報告者報告書

この問題に関する国連文書になります。残念ながら、まだ多くの文書が作成されているとは言えません。しかしながら、2005年に難民、帰還民の住宅財産返還に関する原則である「ピネイロ原則」が採択されましたのは非常に大きな進展といえます。



このピネイロ原則では住宅財産の返還を権利として認めています。そして、国内制度や司法制度の設置を原則としています。また、国際社会の責任といたしまして、和平合意で財産返還規定を含めること、安保理は平和活動のマンデートで財産返還を考慮すること、と定めています。

UN Photo/Jean-Marc Ferré

2010年 居住に関する特別報告者報告書：
紛争後、災害後の復興と適切な居住の権利

1. 住宅は社会的価値を有する**社会資産**であり、**社会の安定、貧困削減、開発**のために不可欠な重要性を持つ。
2. 住宅破壊に対しては、複雑重層的な借地借家制度と地域の歴史、社会的ネットワーク、社会的弱者への深い理解に基づく、**多角的で長期的な対策**を要する。
3. 適切な居住権を再復興へ組み込むための3つの主要な課題：**借地借家権の保障、参加と連携**
4. **復興初期段階**での政策の選択、人権と借地借家制度に関する問題の看過が、復興と開発の長期的な成功失敗を決定付ける。
5. **住宅と土地問題は和平合意において言及されるべき。**
6. **国際的な援助が必要。**

2010年に人権理事会の居住に関する特別報告者も報告を行っています。特に、4番ですが、復興初期段階で施策の選択が長期的な開発の成功や失敗を決定づける、と指摘がなされています。初期段階で居住権を考慮することが重要だということです。

現状の課題

1. 制度的・政策フレームワークの欠如
2. 国連PKO内で居住権専門家の不足
3. 国家による住宅供給、計画策定、立法・法制度構築における予算・技術的制約
4. 人権問題としての国際的認知の遅れ

この居住権保障につきまして、現状の主要な課題です。

ピネイロ原則は住宅、財産返還を中心に扱うものでして、まだ居住権の問題に関する包括的なフレームワークというものは設置されていません。その他こういった問題がありまして、保障への取組みというのが未だ不十分とすることができるかと思います。



PKOの可能性を検討する上で3つのレベルに分けて、これまで専門家によってなされている提言等をもとに検討したいと思います。

制度化・政策の可能性

戦略レベル (Strategic level)

- ・ 居住権問題を和平合意、安保理決議（マンデート）、その他政策文書に記載する
- ・ 制度的政策的フレームワークの構築
- ・ クラスター・アプローチにおいて、居住権問題を保護のサブ・クラスターに導入し、国連ハビタットを先導機関とする（2007年に導入済）
- ・ PKOミッション枠組み内で住宅土地財産総局を設置

（参照：S.Leckie (2009, 2011)等）



UN Photo/Loey Felipe

まず、安保理を中心とします戦略レベルです。和平合意への言及といいますのは、近年、ブルンジやリベリアの例などで言及がなされる傾向にあります。またクラスター・アプローチへはHLPの問題として2007年に導入がなされました。コソボのUNMIKで見られましたような住宅財産総局を設置することも重要と言えます。

制度化・政策の可能性

作戦レベル (Operational level)

- ・ 居住権専門家の登用（ロスター制度）
- ・ 居住権ユニット・アドバイザーの創設
- ・ 現地の法の支配、立法、紛争解決メカニズム設置・機能強化を支援
- ・ 帰還民、女性、元兵士の土地住宅返還を支援
- ・ 国連専門機関（UNハビタット、UNHCR、世界銀行等）との調整・連携を強化
- ・ 当該国政府との交渉、アドボカシー、研修、技術協力

（参照：S.Leckie (2009, 2011)等）

ミッション本部を中心とします作戦レベルです。専門家の登用は進められています。そして、居住権ユニットですとかアドバイザーを創設することも可能と言えます。また、この分野はまだまだ経験においてPKOの機能的な限界もございますので、経験の深い国連の専門機関との調整、連携が特に重要な分野だと言えます。

制度化・政策の可能性

戦術レベル (Tactical level)

- ・ 文民の住宅土地の略奪、財産破壊、軍事利用の阻止、予防、パトロール。モニターと居住権アドバイザーへの報告
- ・ 住宅や財産記録が保存されている不動産記録オフィス等施設の所在を把握し保護する
- ・ 文民の土地アクセスの変化、住宅・シェルターのニーズを評価し対処する
- ・ 強制立退執行の監視立会い、違法な執行の阻止

(参照：S.Leckie (2009, 2011)等)

UN Photo/Pasqual Gorriz



各軍事、警察、文民部門を中心とする戦術レベルです。文民の保護の活動の一環として、文民の住宅、土地の略奪、財産破壊、軍事利用を阻止する、予防する、パトロールするなど、可能性があります。また、居住権侵害をモニターしてアドバイザーへ報告することもできると思います。強制立ち退きや執行を立ち会う、監視するということもできます。コソボのUNMIKでも住宅財産総局と国連警察が適法な強制立退きの民事執行を行っています。そしてその後、コソボ警察にその権限が移譲されています。

第三 考察

考察

1. 国連は人権に基づく開発アプローチを導入しており、国連PKOも人権保護の役割を担う。保護する人権には適切な居住権も含まれる。
2. 適切な居住権保障は人権擁護、平和構築のみならず、長期的・持続的開発にも重要である。人権の不可分性・相互依存性から、居住権も個人の尊厳に資する重要な権利として適切実効的な国際機関による介入支援が必要である。
3. 国連文書にて居住権保障が言及され、重要な指針が策定されているものの、国連PKOの取組みは未だ十分とはいえない。

最後に、考察になります。まず、1つ目として国連は人権に基づく開発アプローチを推進していることから、国連PKOも人権保護の役割を担い、その保護の対象として適切な居住権も含まれるのではないかとということです。

そして、居住権は人権擁護、平和構築のみならず、長期的な開発に重要な権利です。国際社会による介入支援が必要な分野と言えます。しかしながら、国連PKOの取組みというのは未だ十分とは言えません。

考察

4. 国連PKOが居住権を保護することは、紛争後初期段階の国造りの基礎を形成する上で重要である。戦略レベル、作戦レベル、戦術レベルで適切な政策を導入し、権利保障を成し得る可能性がある。
5. 居住権問題解決には知識・専門技術・資金が要される。他の専門機関との一層の連携・協調が求められる。国際社会のさらなる意識高揚と資金・技術協力が必要である。
6. 日本の国際平和協力への示唆

国連PKOが居住権を保護することは、紛争後、初期の段階で国づくりの基礎を形成する上で重要と言えます。そして、知識・専門技術・資金が要される分野ですので、他の専門機関との連携・協調、国際社会のさらなる意識高揚と資金・技術協力が必要と言えます。

最後に日本の国際平和協力への示唆ということで考えてみたいと思います。現在、日本

は自衛隊の施設部隊を国連PKOへ派遣し、現地で道路やインフラの整備を行っております。インフラへのアクセスというのは居住権の一つの重要な要素です。そのため、このような活動の中で居住権を考慮するということが可能なのではないかと思います。また、日本は人権に基づく開発アプローチをとっておりますが、現在、見直しが行われておりますODA大綱、こちらでは人間の安全保障を基本方針として重視しています。そこで、ODAが行う平和構築事業ですとか法整備事業などにおきまして、このような居住権の問題に対処していくということが可能なのではないかと考えております。

以上でございます。ありがとうございました。（拍手）

○司会（福島） 矢野研究員、居住権を中心とした発表、ありがとうございました。

それでは、ここでただいまの発表につきまして、片柳真理広島大学大学院国際協力研究科准教授からコメントをお願いしたいと思います。

片柳先生、よろしくお願いいたします。

○片柳氏 ご紹介ありがとうございました。本日は宜しく願いたします。

スライドを用意してきましたのですけれども、時間の関係で少し飛ばしながらお話しさせていただきますと思います。

国際平和協力シンポジウム
矢野麻美子研究員報告
「平和構築における適切な居住権
保障の役割：国連PKOの可能性」

コメント

広島大学大学院国際協力研究科
片柳 真理

本研究の重要性

- ◆人権に基づく開発アプローチの視点
- ◆紛争による居住権の問題発生そのものの頻度、影響
- ◆居住権の問題が平和構築の障害、紛争再発原因となる可能性
- ◆PKOの果たす役割の考察

まず、本研究の重要性ですけれども、人権に基づく開発アプローチという視点を基礎としている、ここが大きな特徴ということになると思います。そして、日本でこうした研究が増えてくることを私は歓迎したいと思います。

紛争において居住権の問題は非常に頻繁に発生しています。そして、その影響というのは紛争に対する影響があると同時に紛争を終結した後の平和構築にも非常に影響が大きいものですので、この問題に取り組むのは大変重要なことだと思います。また、この問題に対してPKOの果たす役割を考察するということも紛争を早期に和平に向かわせるという意味で重要だと考えています。

Shinichi Takeuchi (ed.) *Confronting Land and Property Problems for Peace*, Routledge 2014.

- JICA研究所プロジェクト 紛争影響国における土地・不動産問題
- 「土地」の重要性(財産としての価値のみならず精神的な支え、先祖伝来の土地、生計基盤としての土地)
- 土地にまつわる様々な権利の擁護
- 土地に関する紛争解決と国家の正当性との関係
- 人道援助としての土地・不動産問題への対応、開発の視点からの対応 → 短期的取り組み、長期的影響
- 紛争それぞれの原因・経緯によって求められる対応は異なる

私自身は、この問題に関して前職のJICA研究所で研究プロジェクトとして取り組んでまいりました。そのテーマは紛争影響国における土地、不動産問題ということだったので

けれども、研究成果のほうは武内進一さんが編集された『Confronting Land and Property Problems for Peace』という書籍として昨年発刊されました。

私たちの研究の中での視点をご紹介したいと思うのですが、今回のご発表は居住権というものに注目されていましたが、私たちはもう少し広く土地の問題も重要なテーマとして取り上げていました。わざわざLand and propertyというように併記する、LandをPropertyから切り出しているというところが、最近国際的にさまざまな研究の中で、土地が紛争で重要な問題になるのだということで注目されているということがありまして、私たちもPropertyの中に土地が入るわけですが、特にこの土地の問題、強調するためにこれを切り離そうということでLandを前に出しています。

なぜ土地が重要かということなのですが、それは土地が財産としての価値だけではなくて、精神的な支えであったり、先祖伝来の土地ということで、そこに執着するものがあったり、人々の生計の基盤として重要であるということがあります。

また、平和構築ということを考えますと、この問題、土地の問題あるいは居住権の問題というのを解決することができれば、和平を築いていく新たな国家、その政府の正当性というものが非常に力強くなるということで、その意味でも重要だと考えています。

もう一つ、私たちの視点としては、これまで人道援助として土地の問題あるいは居住権の問題に取り組むことが多かったのですが、開発の分野からの取り組みは、この紛争直後の段階ではまだ十分ではないのではないかという思いがあります。けれども、実際には紛争直後にとられる対策、政策というものがその後、長期的に非常に大きな影響を持ちます。ですから、この段階で開発の視点から取り組むことが大事なのではないかと考えています。

最後にもう一点、重要なところは、個々の事例によってとるべき対応というのは異なります。例えば不動産を元の所有者に返還するのがよいのか、あるいは元々の土地の所有あるいは居住権の格差が余りにも大きい場合には、ただ返還するだけでは済まないのではないかということがあります。ですから、個々の事例の特徴というものを知る必要があります。

現場の経験から

- 紛争の目的となる不動産
- 不動産を標的とする憎悪の表現
- PKOが不動産問題を認識する重要性(UNTAESの経験)
- 「仮設住宅」の半恒久化
- 大多数が「正義」であるとみなす解決を求めて

現場の経験から、これはごくわずかにとどめたいと思うのですけれども、一体現場でどういうことが起こるかといいますと、例えば二次占有していた家を離れるときに、全ての家具等を持っていきます。全てを持っていき、さらに私が実際に見たものは、壁を削って、そこに埋められている電気ケーブルなども持っていきます。そして、最後に、部屋をトイレのようにして使って出ていくわけです。汚して出ていくわけです。そういった人間の憎悪というものがこの問題に関わってくる。ですから、PKOであれ、その後の平和構築であれ、この問題に取り組むということは、そうした人間の感情とか行為とかに対峙しなければならないということになります。

ボスニア・ヘルツェゴビナの事例

◆元の所有者
に対する不
動産返還を
第一原則とし
た対応

法令整備

紛争処理機関

妨害の除去(公
職者の罷免)

国際社会連携
によるモニタリ
ング

情報キャン
ペーン

私自身が非常に長く関わった国というのはボスニア・ヘルツェゴビナなのですが、この国は先ほどありましたピネイロ原則の策定に大きな影響を与えました。というのは、この国では不動産を元の所有者に返還するという政策がとられまして、国際社会がこれを実施したためです。国際社会の対応というのは簡単ではありませんで、ここに挙げましたような様々な政策を多角的にとり、そうすることによってやっと不動産問題、90%以上の不動産を返還するという事に成功しています。ボスニア・ヘルツェゴビナの場合は返還するというのが多くの人にとって正義であると受け取られたからそれでよかったわけですが、先ほども申しましたように、必ずしもこの政策がどこの国にもよい政策であるとは限らないと言えます。

問題提起

- 「適切な居住権保障」は政策的に適切なアプローチなのか？
- Housing, Land and Property Rights (HLP Rights)が出てきた背景は？
- 国際人権法の発展性という視点から、「土地の権利」や「HLP権」に関する条約を策定しようとする試みをどうとらえるか？
- 世銀の「土地と貧困」年次会議などに見られるフォーラムの発展との協働？

矢野研究員のご報告に関する問題提起をさせていただきたいのですが、適切な居住権保障ということが政策的に妥当なのであろうかというところです。といいますのは、特に実務家の間で最近使われているのは、先ほどもご紹介のあったHousing, land, and property rights、HLP権と言われますけれども、こうした用語です。なぜこうした用語が出てくるかといいますと、これまで私がお話していますように、土地の問題が非常に重要である。あるいは土地の所有権だけではなくて、土地を使うという権利。その他、Property rightsと言われるさまざまな権利がかかわってくるので、居住権だけではなく、より広く、この問題を捉えたほうがいいのではないかという考え方があります。

国際人権法というのは発展するものであるというのはまさに今回のご報告で明らかなのですが、そうしますと、土地の権利、Right to landですね、あるいはHLP rightsといった、そうした新しい権利を法制化していこう、条約の中に位置づけていこうという動きが今大きくあります。こうしたアプローチというのは政策的にどうであろうかという

ことを質問として投げかけたいと思います。

例えば世界銀行が土地と貧困に関する会議というものを毎年開いています。私は昨年参加させていただいたのですが、ここでもまさに私が見たものは、これは規範形成の場なのだという事なのですね。学者あるいは実務家、土地に関する新しい技術を作っているような会社ですとか、そういった様々なアクターが参加して規範を形成しようとしています。こうしたところと一緒に土地の権利とかHLP権といったものを推進していくというやり方もあるのではないかと考えます。

PKOの役割

- ・ 帰還できる条件作り（矢野研究員報告の戦術レベル）
 - 文民の住宅土地の略奪、財産破壊、軍事利用の阻止
 - 住宅や財産記録が保存されている不動産記録オフィス等施設の所在を把握し保護する
 - 強制立退執行の監視、立会い、違法な執行の阻止
 - 住宅財産破壊の阻止、予防、パトロール
- ・ 技術的発展の利用による現状把握
- ・ アカデミアとの協力の可能性（個々の事例への適切な対応には蓄積された知見が重要）

最後に、PKOの役割ですけれども、特に、PKOが既に行っている、そして取り組みやすいというのは、矢野研究員の報告の中で戦術レベルと言われていたところではないかと考えます。これに加えて、今、申し上げましたように、技術的な発展というものがありますので、例えば航空写真で紛争直後の国の様子を撮る。それによって、土地の利用がその時点でどうなっているかというのが分かると言われてしています。例えば農地が紛争の間に放置されてきたところ、そして、現在も耕作されているところ、そういった区別がつくと言われてしています。そうしたことから、どこに人が居住しているのかといったことを直ちに把握する。そして、政策を考える、そういったこともできるのではないかと思います。

最後に、先ほど申し上げました個々の事例によって、必要な対策は違うということを考えますと、これは何かといいますと、歴史的な経緯というものが土地の権利、Property rights、財産権というものには非常に関わってきます。ですから、そうしたものを知らずに政策を作ってしまうと、後々大きな問題が起こってくる可能性が高くなります。そのため、特に地域研究者との共同ということで、アカデミアとの共同ということが考えられるのではないかと思います。

以上、コメントとさせていただきます。

○司会（福島） 片柳先生、どうもありがとうございました。

新しい分野でございますので、ご説明も含めて大変参考になりました。また、片柳先生からは矢野研究員へのご質問もございましたが、先に会場の皆様からのご質問もお受けして、矢野研究員にはまとめて最後にお答えいただくということでよろしゅうございますか。

それでは、会場の皆様からご質問あるいはコメントを頂戴したいと思います。手を挙げていただきまして、その上でお名前とご所属をお話しただいてご質問あるいはコメントをお願いしたいと思います。

長谷川先生、どうぞ。

○質問者（長谷川氏） ありがとうございます。長谷川祐弘と申します。

お二人の提示された問題が非常に重要なことで、今まで国連としてはこの問題に真正面に真剣にどちらかというと携わってこなかったというような感じがありまして、そういう意味で非常に重要な点をご指摘されたと思います。ありがとうございます。

そこで、お二人が言った点において、それをもう少しどちらかというと正義論として見た場合においてどうあるべきかという場合ですね。やはり今片柳さんが言われたような歴史的な観点から見ると、私にとっては歴史的な、あるいはその社会においてどのように今まで携わってきたかということを国際的な私たちが介入していく場合により深く理解すべきであると。そこにおいて問題になるのは、やはり私たちは一元論として追及していくかということを今まで私たちはやってきたのですけれども、やはり二元論ということがよりサステナブルなソリューションを持ってくると思うのです。すなわち、国際的にどちらかというとコモン・ローとかシビル・ローで、そういうような観念でもって、個人の権利として追及するという、そういうテンデンスがあるのですけれども、そうではなく、やはりその社会において住民がどういうことが正しいかということを受け入れるということですね。先ほど言われたボスニア・ヘルツェゴビナの場合においても、結局はピネイロ原則でやって、それなりには成功したのですけれども、現地の人たちがそれをどの程度受け入れるかということで、今、片柳さんが言われた、現地の人々の学者もどんどん入れていくべきだということには賛成するのですけれども、聞きたいのは、その後にほかのPKOでそういうアプローチがどの程度とられてきたか、もし分かったら教えていただきたいと思います。

○司会（福島） ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

どうぞ。

○質問者（近藤氏） UNDPの駐日代表の近藤でございます。

非常に詳細かつ建設的な研究成果発表、ありがとうございました。今、長谷川さんがおっしゃったことに関連するのですが、国連の平和維持活動を通じた人権保障というものにどういった限界があるのだろうかということなのですが、PKOのマンデートを与える安全保障理事会の常任理事国には必ずしも一致した意見があるわけではなく、やはり国連による国内の干渉、人権保障を含めた国家主権に対する介入というのがどこまで可能かということについては、意見の隔たりがあるように思います。

その中で、今、長谷川さんがおっしゃったような二元論的なアプローチを現実的に取り込んでいくということが必要なのではないかと。また、PKOはそもそも原状回復、復帰がマンデートとなり得るのかどうかということなのですが、紛争というのは何らかの利害関係の衝突の中で起きてくるわけですが、その結果をエンドースするのか、あるいはそういった衝突の前の状態に戻すことが目的なのか、そのあたりについて安全保障理事会に果たして判断する能力があるかどうかということについて疑問を感じます。

以上です。

○司会（福島） ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。もし私が気がつかないようでしたら、ちょっと手を動かしていただくと気がつくことができると思いますので、よろしくお願いいたします。ほかにご質問あるいはコメントがございましたらお受けしたいと思います。いかがでしょうか。よろしゅうございますか。まだまだご質問はあろうかと思いますが、それでは、幾つか大変重要なご質問をいただいたと思いますので、まず矢野研究員にご質問、先ほどの片柳先生のご質問も含めて、2～3分でお答えいただけますでしょうか。

片柳先生に大変恐縮なのでございますが、先ほど長谷川先生から頂戴したご質問について一言コメントを頂戴できればありがたいと思います。

それでは、矢野さん、お願いいたします。

○矢野研究員 まず、HLP権との関係なのですが、私、実務で国連人権高等弁務官事務所、OHCHR、で居住権の業務に従事していました時は、このHLPという用語もRight to adequate housingと同じような意味合いで用いられていたの、ほとんど同意義のように考えておりました。そのため片柳先生からご指摘いただきまして改めて検討してみました。

まず、Right to landというものが人権条約にはまだ記載がはっきりとは明記されていないのです。この理由としまして、どうも土地というのは植民地化からの独立という背景や、国有化の問題、天然資源の管理の問題とも関連してきますので、やはりそこは国家の裁量も大きくて、まだ人権として、権利として記載するというのがどうも難しい事情があるようです。

もっとも土地の問題も平和構築には重要ですから、Housingの権利を広く解釈して、居住

権の中で土地の問題も扱うというような形で現在実務上は対処しているのかなというのが私の印象でございます。ただ、私としては、居住権の問題というのは、土地と住宅は切っては切り離せないものですし、土地のない家というものはございませんから、居住権という権利の保護範囲には、それに関連した土地の問題も含まれると考えております。

さらに、HLPという権利を主張する学者の間では、さらにLandをより切り離して明確にすることで、さらに広範な問題に対処できるという意味合いがあるのではないかと思います。最近の国際的な潮流としましては、HLP rightsという言葉がよく使われるということではないかと思います。

また、ご質問いただきましてありがとうございます。2つのご質問は非常に関連性があることですのでまとめてお答えしたいと思います。

まず、二元論の問題で、PKOは人権保障をいかに促進していくべきかということですが、大きな課題としては、現地国のオーナーシップをいかに尊重するか、そのバランスをどれほどとるべきなのかということが問題なのかと思います。

ただ、OHCHRで業務をしていた経験から、国連は人権を推進する、その普遍的な価値を普及していくものだ、それが国連の活動のスタンスでございますので、PKOの受入国のオーナーシップというのももちろんあるのですが、それはPKOの活動に同意して合意した上でのオーナーシップですから、合意があるというところで相手方の尊重を図った上で、普遍的な価値の推進に国連は取り組むという立場でやっているのではないかと思います。

また、原状回復の配慮がマンデートで可能かということでございますが、この土地の問題も片柳先生のコメントにはありましたけれども、必ずしも原状回復が最善の策というわけではないということは個々の事情において検討する必要があると思います。居住権も住宅財産返還が必ずしも必要とはしておらず、適切な補償による解決も認めるものです。

そして、紛争後というものを一つの社会的な発展の機会、といいますとポジティブ過ぎますけれども、都市の再生は新しい発展に向けて進展していくものであると私は考えていますので、原状回復といいますよりは、発展に向けてのさらなる新しい社会創造への支援というように考えてマンデートも構築していくべきなのかと私は感じました。

また、他のPKOのアプローチですが、この居住権の問題に関しましては、現状としましては個々のPKOでそれぞれ独自に活動を行っているということです。和平合意でも現在言及が進められておりますし、他のグルジア、リベリアなどの例ですとか、アフリカ大湖地域の和平合意の例ですとかあります。ただし、包括的なフレームワークがまだありませんので検討していく必要があるということかと思います。

以上でございます。

○司会（福島） ありがとうございました。

片柳先生、お願いいたします。

○片柳氏 私も全ての事例を調査しているわけではないので不十分なお答えになるかもしれませんが、1つ、ボスニアのモデルを適用しようとしたのはコソボだと思います。ところが、コソボの場合はそれほどうまくいっているわけではなく、始めからそういったことに取り組みはしたのですけれども、現在、コソボでこの問題でアドバイザーをしている友人などに聞きますと、今のコソボの問題、不動産の問題に関する取り組みというのは、ボスニアの取り組みの一番初期の頃に近い。ですから、ある意味UNMIKが始まって大分たっておりまして、この問題にUNMIKが始めから取り組んだので進んでいるだろうと思うとそうではないということなのです。

もう一つ問題は、コソボの場合には、マフィアがランド・グラブをしているということで、さらに問題を複雑にしています。ほかの国の事例の場合を考えますと、どちらかというとボスニア・モデルをそのまま当てはめるというよりは、例えば土地委員会を作るなどしまして、どのように配分するのがいいのかということを改めて考える—今、住んでいる人たちと帰ってくる帰還民との間でどうやって土地を配分するかといったような取り組みのほうが増えているように思います。

○司会（福島） どうもありがとうございました。

居住権の問題はまだまだ新しい分野でもあり、私もいろいろお尋ねしたいことがあるのですが、時間が限られておりますので、矢野研究員の報告はここで終了させていただきたいと思います。矢野さん、どうもありがとうございました。（拍手）

なお、時間の都合で、ここで次に移りますけれども、冒頭で高橋局長からご案内がございましたように、本日は最後に懇親会の予定がございますので、積み残されましたご質問やコメントはその場を活用して意見交換をしていただければ幸いに存じます。

それでは、次に、藤井広重研究員から「国際刑事法廷が紛争後の地域で果たす役割—南スーダンハイブリッド法廷の可能性—」と題した発表をお願いいたします。

藤井研究員は長く国際刑事裁判所の問題などを研究してこられまして、最近、南スーダンの現地調査にも行かれて、その結果も踏まえた発表と伺っております。

それでは、藤井研究員、よろしくお願いいたします。

○藤井研究員 福島先生、ご紹介ありがとうございます。研究員の藤井と申します。



本日はよろしくお願いいたします。私は、このシンポジウムで国際刑事法廷が紛争後の地域で果たす役割としまして、南スーダンにおきますハイブリッド法廷の可能性についてご報告させていただきたいと思います。

私、昨年の4月より、この研究員の職についておりまして、1つの大きなテーマを持って研究に取り組んでおります。それがこちらになります。



平和と正義の関係について、近づこうとすればするほどお互い傷つけてしまう、そんなヘッジホックのジレンマとしまして、刑事司法への国際的な介入が紛争後の地域におきまして、平和と安全にどのようなインパクトを与えているのか、このような視点をもって研究に取り組んできました。

1. はじめに：課題設定(2)



報告の目的：

2014年12月に実施した調査出張（ニューヨーク、ワシントンD.C、南スーダン）をもとに、2013年12月南スーダン共和国で起きた暴動への刑事訴追を巡る議論において検討されているハイブリッド法廷設置について、以下の点に着目しながら分析を行う。

- 1) ハイブリッド法廷設置のタイミング
- 2) 国連PKO活動への影響

3

その一環といたしまして、昨年12月に南スーダン及びアメリカへ事務局より調査出張に行かせていただく機会をいただきまして、南スーダンにおきますハイブリッド法廷をめぐる議論について、本日はハイブリッド法廷設置のタイミング及び国連PKO活動への影響といった点に着目しながら分析、報告を行わせていただきます。

報告の構成



1. はじめに
2. ハイブリッド刑事法廷とは
 - 2-1. 前例と特徴
 - 2-2. 期待されている役割
 - 2-3. 南スーダンにおける国際的な支援の必要性
3. 南スーダンにおける議論
 - 3-1. 課題① 刑事法廷の形態
 - 3-2. 課題② “unwillingness” と “inability” とは
 - 3-3. 課題③ UNMISSへの影響
4. まとめ

4

こちらが報告の構成になります。参考資料として2点つけさせていただきました。

参考：国際刑事裁判所





- ✓ 2002年に発効したローマ規程によって設置された常設の裁判所
- ✓ 青：8カ国で調査活動
- ✓ 赤：9カ国で予備的審査
- ✓ 被害者の権利の拡充
(裁判への参加、補償、被害者信託基金の設置)
- ✓ 補完性の原則
- ✓ 管轄権を行使する3つのトリガーマカニズム
 - ・締約国による付託
 - ・安保理による付託
 - ・検察官の自発的な付託

1点目が、国際刑事裁判所、通称、ICCです。2002年に発効しましたローマ規程によって設置されました常設の裁判所になります。

一番の特徴は、補完性の原則というものでして、国内でできることは国内で、最後の手段として国際刑事裁判所がその地域に介入するというような役目を担っております。これに対しまして、一時的な措置として設置されました特別刑事法廷がこちら、これまで約14、設置されております。

参考：特別刑事法廷





- ニュルンベルク	- シエラレオネ	- イラク	- セネガル
- 東京	- カンボジア	- コソボ	- DRG (予定)
- 旧ユーゴスラビア	- レバノン	- ボスニア・ヘルツェゴビナ	
- ルワンダ	- 東ティモール	- 中央アフリカ (予定)	

ニュルンベルク、東京などは第二次世界大戦後に設置されましたが、それ以降は全て1990年代以降に設置されております。紛争後の平和構築において、不処罰をなくす、という国際的なコンセンサスが前進した、これらの傾向を示している一つの最たる例かと思っております。

2-1. 前例と特徴



第二世代の国連による国際刑事法廷/ハイブリッド法廷（国連と受入国）

- ・シエラレオネ特別法廷（2002年）
（Special Court for Sierra Leone: SCSL）
- ・カンボジア特別法廷（2004年）
（Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia: ECCC）
- ・レバノン特別法廷（2007年）
（Special Tribunal for Lebanon: STL）



特徴

- ✓ 自国民と国際職員の採用
（法廷職員、検察官、裁判官）
- ✓ 柔軟性
（例：国内法の枠組みと国際基準）
- ✓ 司法へのアクセスの良さ
（被害者・証人）
- ✓ 比較的小規模な予算

その中で、本日はハイブリッド法廷についてご報告させていただきますが、こちらは第二世代の国連による国際刑事法廷とも呼ばれております。第一世代がどこなのかといいますと、旧ユーゴスラビアのICTY、及びルワンダのICTRが第一世代と呼ばれています。決定的に第一世代、第二世代、異なる点がございます。それは1つ目に第一世代、ICTY、ICTRが国連安保理の決議によって設置され、国際スタッフのみ、また国際法に則ってのみ運営されたことに対しまして、ハイブリッド法廷、こちらは国連と受け入れ国との合意によって設置されます。ここでは、自国民と国際的な職員が併用して採用され、また、国内法の枠組みを使いながら、また国際基準も援用するというような解釈がとられる傾向がある点に大きな特徴がございます。

スライドの左に写真を載せさせていただきました。本日、メンターとしてお越しいただきました野口先生が最高裁の判事をされておられましたカンボジア特別法廷になりますが、左に国連の旗、右にカンボジアの国旗が掲げられていますように、国連とカンボジアの双方によって運営されているというのが大きな特徴でございます。

2-2. 期待されている役割



国際刑事法廷が期待されている役割

- ◆ 不処罰文化の終止
(国際人道法違反への実行力のある取組)
- ◆ 真実の究明と和解の促進
- ◆ 被害者の権利保障 (司法への参加・補償)
- ◆ 法の支配の確立 (司法機関への信頼醸成)
- ◆ 公平な裁判

8

また、現地に設置されることが多いために、裁判所へ被害者や証人がアクセスしやすい。また、よく刑事法廷といいますと、非常にお金がかかるというようなイメージを持たれているのですが、ICTYやICTRは確かに年間予算が150億から200億円ほどで、国連加盟国にとって非常に大きな負担なのではございますけれども、特別法廷、ハイブリッド法廷などは数十億円の年間予算で運営され、紛争後には政治的な介入を受けやすい国内司法に対し、国際的なスタッフと国内スタッフがともに、公平で独立した裁判を行うことなどが、第二世代の国際刑事法廷の特徴として挙げられます。

2-3. 国際的な支援の必要性(1)



南スーダンにおける司法の現状

- 長期にわたる公判前拘留
- 不正、汚職
- 資金不足
- 拷問
- 職員の調査及び訴追における経緯不足
- 裁判官及び法律家への安全確保
- 弁護側のリソース不足
- 地理的範囲/アクセスの限定
- 法的支援の不足
- 収容過多の拘禁施設
- 証人の保護サービスの欠如
- 荒れ果てたインフラ

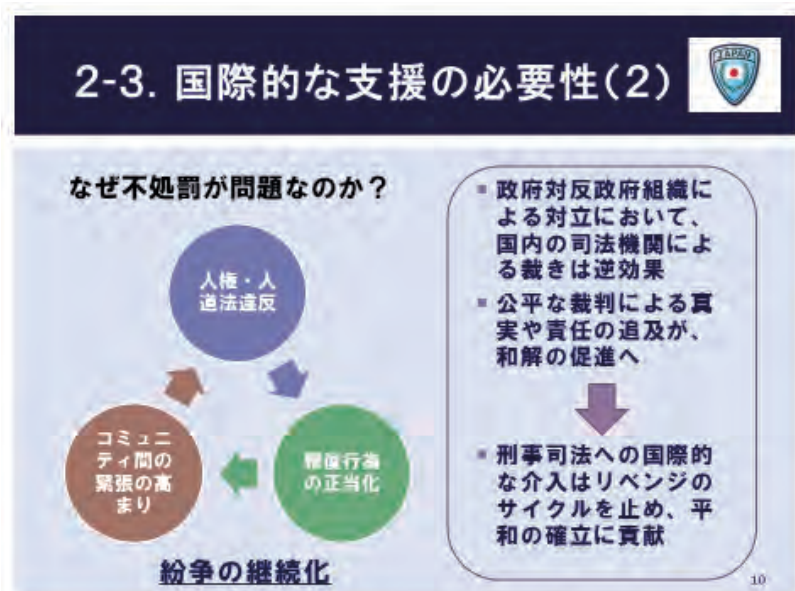


**特に2013年12月の暴動に
関与した者への不処罰が深刻**

9

では、実際に南スーダンにおきます司法の現状といたしまして、現地調査、そして各種レポート等を確認しながら簡単にまとめさせていただきましたのでご覧ください。このように非常に脆弱な司法の現状が浮かび上がってきます。特に2013年12月の暴動に関与した

者への不処罰が非常に深刻な問題として挙げられています。この暴動におきまして約数万人が殺害され、数百万人の方が避難民となっております。この不処罰、そもそもどこが問題なのかといいますと、リベンジのサイクルというものが形成されることに大きな問題があります。



人権、人道法違反が報復行為として正当化されることにより、さらにコミュニティ間の緊張が高まり、このサイクルが永遠に続くことによって紛争が継続化してしまう。つまり、真実や責任の追及を公平な裁判の下行う、国際的に介入する必要性がここに出てくるわけです。よって、刑事司法の分野への国際的な介入は、リベンジのサイクルをとめ、平和の確立に貢献するといえることが言われております。では、実際に介入にあたってどんな選択肢があるのか、ここで見ていきたいと思います。

3-1. 課題①刑事法廷の形態(1)



1. 国際刑事裁判所による介入の可能性

- ・ 非締約国 } 締約国による付託 (×)
- ・ 管轄権受諾宣言なし } ICC検察官の自発的な捜査 (×)
- ・ 安保理による決議⇒常任理事国による拒否権の発動 (×)

2. 国内のリソースによる(財政支援に限った)可能性

- ・ 司法機関の現状⇒ (×)
- ・ 例) ケニア特別法廷 (⇔ ICC "same person, same conduct test")

3. ハイブリッドな形態

- ・ どの組織から支援を得るのか?
- ・ UN, AU, EU, USA, etc...

■ 例: BiHのWCC (War Crime Chamber)
2007年17名の国際裁判官⇒2012年すべて自国の裁判官

13

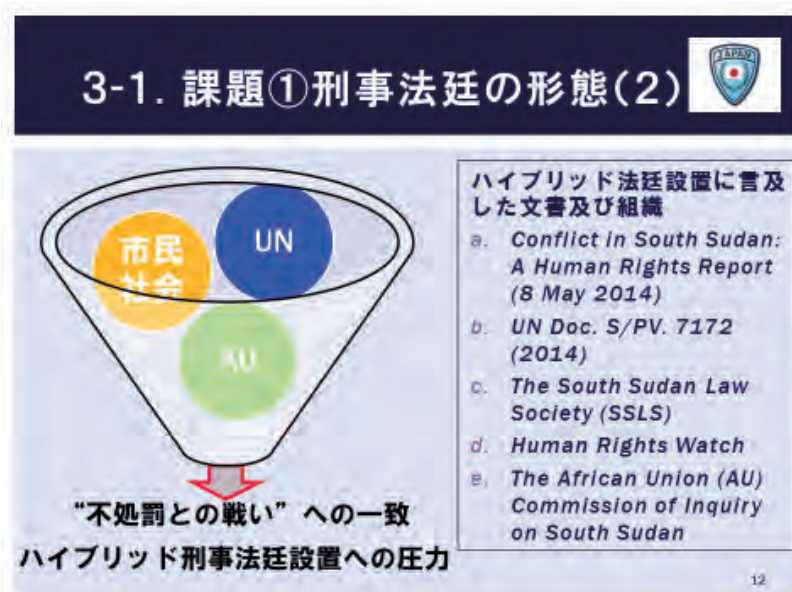
1つ目が、常設の機関、国際刑事裁判所ICCによる介入の可能性です。ですが、南スーダンはローマ規程の非締約国でありますし、また、管轄権受諾宣言もしておりません。ですので、締約国による付託ということはできず、またICC検察官による自発的な捜査というものも行うことができません。また、安保理による決議によってICCに南スーダンのことを付託することもできるのですが、残念ながら常任理事国による拒否権の発動が可能性として指摘されており、こちらも非常に可能性として低いと思っております。

では、2つ目に、国際的な財政支援に限った、あくまでも国内のリソースによって裁判を行うという可能性についてですが、先ほど見てきましたように、脆弱な司法の現状。特に確かに箱物はつくれたとしても、人を育てるというのは非常に時間がかかるプロセスでございます。ですので、現在の状況からは効果が期待できず、少し可能性が低いのではないかと。

また例えば、2007年、2008年にはケニアで大統領選後の暴動が起きました。これに対してICCは介入を決定したわけなのですが、ケニアはICCの介入は必要ない。なぜなら、その暴動に対してケニア特別法廷を設置した、これで、自分たちで裁きが行えるのだからというような主張を行います。これに対してICCは、ケニア特別法廷が捜査している被疑者や事件そのものと、ICCとの捜査には大きな隔たりがある。そのため、ケニア特別法廷があるからと言って、ICCが補完性の原則から外れているわけではないと判断し、特にケニアの事例では、現政権の者がICCの訴追対象になっており、国際的なアプローチとケニア国内で行われる訴追とに大きな開きがあるということが指摘されています。

ですので、やはり一番よい可能性としては、ハイブリッドな形態での設置になると思われるのですが、では、どこの組織から支援を得るのが一番良い選択なのかが、1つのポイントになってまいります。これまでUNはハイブリッド法廷設置にあたって、すでにいくつかの経験があります。また、AUに関しても、2012年にセネガルで初めてハイブリッド法廷

の設置を支援いたしました。また、EUはコソボなどで非常に積極的に支援をしております。このような組織から支援を得ながらハイブリッド法廷が設置されるべきだと考えるのですが、ハイブリッド法廷だからといって、ずっと同じ数の国際的なスタッフ、国内のスタッフでいなければいけないというわけでもありません。例えばボスニア・ヘルツェゴビナのWar Crime Chamberにおきましては、2007年、17名の国際裁判官がおりましたのが2012年には全て自国の裁判官に入れかわっております。このように柔軟な運営ができるのもハイブリッド法廷の一つの特色でございます。



実際、これまで主に5つの主たる組織からハイブリッド法廷設置について言及がなされています。UNMISSのHuman Rights Divisionが提示しました(a)、また潘基文事務総長による安保理でのブリーフィングにおける発言が(b)のドキュメントでございます。また、(c)、(d)は国内、国際的なNGOが南スーダンにおけるハイブリッド法廷設置の必要性を非常に強く求めておりまして、また現在、注目しておりますのが(e)のAU事実調査委員会です。こちらは2013年12月の暴動についての調査をしておりまして、この暴動に関してどのような説明責任が果たされなければならないか、刑事訴追を行うのか、ということについて、何らかの具体的措置についてのレコメンデーションが盛り込まれる予定でございます。といいますのも、こちらのレポート、今月末(2015年1月)のAUサミットにおきまして発表されるのではないかとされておりまして、非常に関心が高まっております。

3-2. 課題② “UNWILLINGNESS” と“INABILITY”とは(1)



■ 訴追の意思と能力がない（UnwillingnessとInability）とは？

Conflict in South Sudan: A Human Rights Report (8 May 2014)

- Recommendation five: A credible legal framework must be established in South Sudan. The capacity of judicial institutions and of law enforcement should be enhanced and their independence respected. Should the **Government** prove **unwilling** or **unable** to pursue genuine accountability, a **special** or **hybrid** tribunal with international involvement should be considered.

13

では、次にハイブリッド法廷設置のタイミングについて少し考えてみたいのですけれども、UNMISSのHuman Rights Divisionが作成いたしましたレポートの中にこのような記載があります。訴追の意思と能力がないとは一体どういうことなのか、ここで検討してみたいと思います。つまり、政府にそもそも訴追の意思、もしくは能力がないためにハイブリッド法廷が設置されるのかという点です。

3-2. 課題② “UNWILLINGNESS” と“INABILITY”とは(2)



政府に訴追の意思若しくは能力がないがためにハイブリッド法廷を設置するのか？



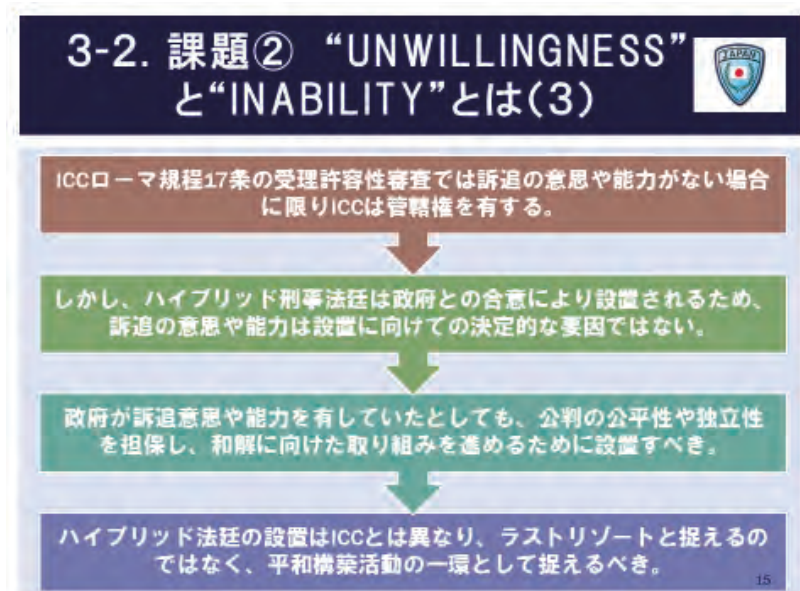
- 訴追意思の欠如⇒ハイブリッド刑事法廷は政府との同意に基づくため、適切な運営ができず、司法への政治的な介入につながる。
- 訴追能力の欠如⇒一方的な運営は、国際社会からの押し付けに見え、地域社会からの反発を生む可能性をはらむ。

そもそも政府がUnwillingness 若しくはinabilityの状態ではハイブリッド法廷を設置しても機能しない

14

まず、政府に訴追の意思がなければ、ハイブリッド刑事法廷は政府との同意に基づくため、そもそも設置することもできません。また、訴追の意思が消極的であれば政府からの協力を得ることができず、適切に捜査、訴追を行うことができません。さらに、政府から司法への理解がなければ、最終的には政治的介入につながる恐れがあり、非常に危うい。また、訴追能力が全くない状態では、国際社会による一方的な運営になってしまい、ハイ

ブリッド法廷、それ自体が国際社会からの押しつけに見え、地域社会からの反発を生む可能性もはらんでおります。この際たる例が、近年みられるアフリカ諸国からのICC介入に対する批判であると思われます。ですので、そもそも政府が訴追の意思もしくは能力がないような状態でハイブリッド法廷を設置しても機能しないということが言えると思います。



では、なぜ訴追の意思、能力という言葉が出てきたかといいますと、ICCローマ規程第17条に、受理許容性審査におきまして、訴追の意思や能力がない場合に限りICCは管轄権を有するという補完性の原則について規定されております。しかし、そもそもハイブリッド刑事法廷は政府との合意によって設置されるために、訴追の意思や能力は、法廷設置に向けての決定的要因ではございません。政府が訴追意思や能力を有していたとしても、公判の公平性や独立性を担保し、和解に向けた取り組みをあくまでも進めるために設置するべきだと考えます。

よって、ハイブリッド法廷の設置はそもそもラストリゾートのようなICCとは異なり、平和構築活動の一環として検討されるべきだというのが私の意見でございます。しかしながら、もちろん設置されたからといってハイブリッド法廷が機能的に動くかというところについてはございません。

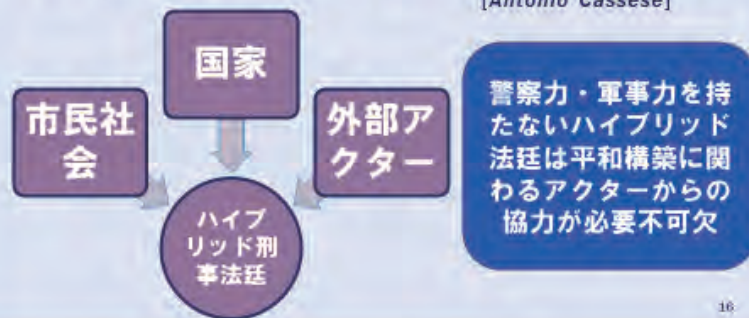
3-3. 課題③ UNMISSとの関係



全ての国際的な刑事法廷が直面する課題

"A giant without arms and legs"

[Antonio Cassese]



初代、ICTYプレジデント、Antonio Casseseが国際的な刑事法廷を手足の無い巨人と表現しました。これは警察力や軍事力を持たない国際的な刑事法廷は国家からの協力だけではなく、平和構築にかかわるアクターからの協力も必要不可欠だということを端的にあらわしていると思います。

3-3. 課題③ UNMISSとの関係



過去の平和維持活動による関与

- ✓ 裁判所の運営やスタッフへの安全な環境を提供
 - ・ シエラレオネ特別法廷とUNAMSIL
- ✓ 被害者や証人の保護
- ✓ 情報の共有、証拠収集
- ✓ ロジの支援や技術的支援
- ✓ 逮捕/移送
 - ・ UNMIL : SCSLの被疑者逮捕を許可したマンデート S/Res/1638(2005)
 - ・ MINUSCA : 反政府グループのリーダー逮捕 S/Res/2149 (2014)

国連PKOは、刑事司法への国際的な介入に対して「何を（逮捕/拘禁/移送）」・「どこまで（直接的or間接的な関与）」・「どのような手順（法的根拠/手続法）」に従って補完/支援するのか検討する段階へ

具体的に、過去の平和維持活動による関与として幾つか挙げてみました。例えばシエラレオネ特別法廷において、同国で展開していたPKOは、この裁判所の運営やスタッフに対し安全な環境を提供しました。また、被害者や証人の保護、情報の共有や証拠収集、またロジの支援や技術的な支援といった面でもPKOと国際的な刑事裁判所との活動、協力関係が築かれてきております。


また、非常に議論があるテーマだとも思うのですが、逮捕や移送といった面でも

かわりが強まっています。例えばUNMIL、リベリアのミッションにおきましては、シエラレオネ特別法廷が逮捕状を出したチャールズ・テイラーの逮捕を許可したマンデートを安保理が作成しております。テイラーの逮捕にUNMILはかかわらなかったのですが、その後、テイラーの移送に関しましては重要な役目を担いました。

また、最近ですと、MINUSCA、中央アフリカのミッションにおきましては、先月、12月に反政府グループのリーダーが逮捕されました。昨年の8月に中央アフリカでは国際的な職員も配置されることが前提として、特別法廷の設置がMOUで締結されておまして、今回逮捕されました反政府グループのリーダー、どこで訴追されるのかまだ決まっていないのですが、もしかしたらMINUSCAが逮捕した者を特別法廷が裁く、というような事態になる可能性も決して否定できません。

ですので、1つの問題提起としまして、今後、我が国におきましても、国連PKOは刑事司法への国際的な介入に対して、何を、どこまで、どのような手段、手順に従って補完、もしくは支援していくのかを具体的に検討する段階に入ってきたのではないのでしょうか。

まとめ



- ◆ 不処罰の文化を終わらせることが目的ではなく永続的な平和を確立するための手段。
- ローカルの人々へのキャパシティ・ビルディング
- 国内法と国際的な基準との隙間を埋める
- 公平な裁判によりグループ間の対立を軽減、緩和する
- 政治的な介入を防ぎ、司法に対する信頼を高めることで、市民からの関与を促進する
- ◆ 司法機関だが、紛争後の平和構築の文脈においては、裁けばよいというわけではない。
- 処理の件数が成果ではない
- ◆ 出口戦略の必要性。あくまでも一時的な措置としての効果を期待し、戦略的にレガシーを残す。
- 司法機関や国内法のリフォームを促進

18

最後に、簡単にまとめさせていただきます。

ハイブリッド法廷の設置といいますのは、不処罰の文化を終わらせることだけが目的なのではなくて、あくまでも永続的な平和を確立するための手段なのだと、そのためにも設置を通してローカルの人々へのキャパシティ・ビルディングであったり、国内法と国際的な基準とのギャップを見つけ、それを埋めたり、また公平な裁判を通してグループ間の対立を軽減、緩和したり、政治的な介入を防ぐことで司法に対する信頼を高め、市民からの司法への関与を促進するというような目的をも当然持つべきだと考えております。

また、もちろん、ハイブリッド法廷は司法機関なのですが、紛争後の平和構築の文脈においては裁けばいいというわけでは決してないとは私は考えております。処理の件数が決して、ハイブリッド法廷の成果につながるというわけではなく、あくまでもどういっ

たレガシーを残していくのか。一時的な措置として設置される特別法廷の効果、法の支配というものを地元に、地域にどのように根づかせるのかということが大事であり、司法機関や国内法のリフォームを促進することが、このハイブリッド法廷の一つの重要な役目だと考えております。



以上が私のプレゼンテーションになりますが、最後に、昨年12月、南スーダンを訪問させていただいたときに当事務局職員の皆様に大変助けていただき、また現地でも自衛隊の方々、UNMISSで働いている国連職員の方々の活動に大変感動いたしました。これからも、私はアカデミックな面から微力ながら、平和構築と法の分野で貢献できるよう精いっぱい取り組んでいきたいと思っております。ご清聴、ありがとうございました。（拍手）

○司会（福島） 藤井研究員、どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの発表につきまして、本日の基調講演の中でマローン学長がご紹介くださいましたジャッジ野口にコメントをお願いしたいと思います。野口元郎様は現在、最高検の検事でいらっしゃるのと同時に、国際刑事裁判所・被害者信託基金理事長をもお務めでございます。

それでは、よろしくお願いいたします。持ち時間10分でお願いいたします。

○野口氏 ありがとうございます。藤井さんが提起されたジャスティスという問題、今、実務上も非常に難しい課題を提起しておりまして、きょう、発表いただいた、いわゆるハイブリッド法廷の可能性、役割といった問題も含めまして、非常に今実務上動いている問題だろうと思います。

藤井さんが短時間で非常に多くの問題点を提起されましたので、私のほうからはその全てにわたってコメントをすることができませんが、2つ、3つ、現場での動きと関係して

私が今重要なと思っている点を申し上げたいと思います。

1つは、国際刑事裁判所というパーマナントなInternational Criminal Tribunalが1998年に設置され、2003年から業務を開始して10年余りがたちました。そして、数件ですが、徐々に一審判決が出て、ことしは損害賠償も含めた控訴審判決が出るだろうといったところで、司法サイクル、事件の処理サイクルとしてようやく一巡してきたというところですが、今、一番問題になっているのは、やはりアフリカとの関係、国際刑事裁判所がこれまで訴追した事件が全てアフリカの事案であることから、アフリカ諸国またはAUの反発を招いておりまして、これはヨーロッパ、また欧米がつくったアフリカ処罰のためのツールであり、植民地支配の再来であるといったような、時には非常に政治的な反発を招いております。そういうコンテキストの中でスーダンのアル・バシール大統領、ケニアのケニヤッタ大統領、2名の現職の国家元首の訴追がなされておりましたところ、ケニアの事件につきましては検察側の公判維持の可能性が非常に乏しくなったという理由で、昨年12月に訴追の取り下げがなされました。また、アル・バシール大統領につきましては、引き続き身柄拘束に至っていないという状況で、結局のところ、1998年のローマ規程が非常に理想として高く掲げました法のもとの平等、ローマ規程の27条で何人もその公的地位にかかわらず処罰されなければならないと、国家元首も例外ではないということを高く掲げているのですけれども、現実にはこれまでの事例を見ますと、なかなかそれは思ったようにいっていないというのが実情であります。

そういう中で、今日、藤井さんが取り上げられました南スーダンのハイブリッド法廷というのは、1つの新しい可能性を開き得るものでありますが、非常に難しい問題もはらんでいるだろうと思います。

先ほどご紹介がありましたように、ICCは国家主権のもとに行われている通常の国内裁判の上に君臨するものではなく、国内裁判が何らかの理由で機能しないとき、先ほど発表のありましたunwilling or unable、要は意思または能力、もしくは両方を欠いているときに初めてラストリゾートとして介入するという仕組みですけれども、そのチャーター上は、それは国家対ICCという関係で定められています。つまり、本件で言えば南スーダンという国が意思、能力を持っているかどうか。ないときはICCが介入しますよというのがローマ規程上のcomplementarity principle、補完性の原則と言われているものなのですが、この南スーダンの事例、もしくは2012年のセネガルの事例のように、地域のイニシアチブに基づいた、リージョナルイニシアチブに基づいたアカウンタビリティーのメカニズムが機能した場合は、ICCは出て行かなくていいのか、もしくは出て行けるのかといった問題はまだ十分に議論されていないところであります。

理屈を言えば、ICCがラストリゾートであるということですので、そのcomplementarity principleは恐らくそのリージョナルイニシアチブに対する関係でも当てはまるのではないかと。つまり、リージョナルイニシアチブによって不処罰の文化が排斥される現状があれば、あえてICCが介入する必要はないのではないか、もしくは余地はないのではないかと

う議論は十分に成り立つところだろうと思います。この問題は、まだ実務上も十分に議論されていないところです。

もう一点、本日、藤井さんが指摘された中で実務上も非常に重要であることがますます明白になってきているのは、今の話の裏返しですけれども、キャパシティー・ビルディングの問題。要は、当該国家もしくはリージョナルイニシアチブの場合はアフリカユニオン等のリージョンのキャパシティーになりますけれども、こういうところが刑事司法をきちっと運営していく、その能力、これは必ずしもヒューマンリソースだけではなくてインフラストラクチャーとか法医学、いろんな鑑識に係る機材など、そういうハードインフラも含むのですけれども、総合的な意味合いでキャパシティーが十分でない場合がほとんどなのです。だからこそ、国際社会が介入する、援助するわけですが、最終的にはその国がサステナブルな能力を持って自分でやらしてもらわないとしようがない。国連にしろ、地域機関にしろ、ずっと面倒を見ることはできません。ですから、何らかの形でICCにしろ、ハイブリッド法廷にしろ、介入してそのアカウンタビリティーを追求するプロセスの中で、レガシーと現場では呼んでいますけれども、サステナブルなキャパシティー・デベロップメントが同時並行的になされなければならないということです。

カンボジアの場合は、非常に初めからはっきり言っていて、カンボジアの首脳がそもそもこの法廷の設置目的はキャパシティー・ビルディングが一つの重要な要素だと公言していましたから、そういう意味では非常にやりやすかった、また明白でしたけれども、そうでない国の場合がかなり多いと思います。そういう中で、本日、藤井さんが提起された問題というのは、PKOが文民による諸活動も含めていろんなコンテキストで広くなされていく中で、その国際刑事裁判、もしくはインターナショナルインターベンションによるアカウンタビリティーの追及というイシューに対してどういう役割分担ができるか。

そして、日本政府の場合は、例えば私のように国際判事として、国連職員として派遣される場合もあるでしょうけれども、JICAの長期専門家として文民派遣の側に入るとか、いろんな考え方があると思うのです。そういうPKOとODA、さらには国際刑事裁判によるインターベンションといったものの連携を今後どういうふうにとっていったって、そのキャパシティー・ビルディングにつながる形でアカウンタビリティーの追及をしていくかということが一つの大きなテーマになってきていると思います。

この辺で時間になりましたので、私のコメントは打ち切らせていただきます。ありがとうございました

○司会（福島） 野口理事長、ありがとうございました。最後に大変大きな問題提起も頂戴をいたしました。

それでは、会場の皆様からご質問あるいはコメントをお受けしたいと思います。手を挙げてご発言をお願いしたいと思います。いかがでしょうか。

どうぞ。マイクが参りますのでちょっとお待ちください。

○質問者（花谷氏） JICA研究所におります花谷と申します。

以前、南スーダンのJICAにおりましたもので、きょうのご発表、大変興味を持って聞かせていただきました。

2つほど伺いしたいことがあります。

1つは、不処罰文化なのですが、culture of impunityとアフリカでは言われていると思いますが、これは私のアフリカとの長いかかわりの中では、1つのアフリカ的な問題解決の方法であって、なかなか白黒はつきりつけないのがアフリカ的なway of lifeというか、やり方であって、これに終止符を打つとか、これを外から改善させるというのはなかなかアフリカの人たちからすると受け入れにくいものがあるのではないかと常々思っておりまして、これがハイブリッド型になったとしても、この実効性というのはどの程度あるのかなと思うところが一つあります。

もう一つは、南スーダンのスペシフィックな話でございますけれども、南スーダンの場合、今自体がまだ流動的で、どちらがいいとか悪いとかはつきり言えないような状況だと思うのですが、仮にこの法廷ができた場合に、有罪判決をするということになってしまうと、そこにおける国連とか国際社会の関与というのがどうしても認められるために、国連そのものの中立性というのが疑われてしまわないかなと懸念するのですけれども、そういう点について教えていただければと思います。ありがとうございます。

○司会（福島） どうもありがとうございました。

それでは、ほかにご質問、コメントはいかがでございましょうか。はい、どうぞ。

質問者（Benedicto Nshimiymana氏） Thank you! My name is Benedicto Nshimiymana from Rwanda. I work at the Embassy of Rwanda. I thank the presenters, the first one and even the previous one, even the current one. I wish to give comment on this presentation, particularly because of the Rwandan experience. And based on the previous question about the African way, I think the issue of Africa is not against justice, but it is a system that have been put in place in a way that it is as if you want to punish people, not because of making the society better or contributing to a peaceful and sustainable stability in society, rather trying to impose your personal interest of certain people.

I didn' t, he didn' t maybe mention if, of Kenya, where even before the elections, certain people from certain countries were saying, if you choose so and so, then you should know there is a consequence, because some candidates were hiding the investigation and ICC. So, the issue of justice for Africa is very important and we appreciate it, but we don' t want certain systems or mechanisms that are, kind

of, being imposed on us.

Then, there is the issue of punitive justice that is being brought and issue of restorative justice. In the case of Rwanda, after genocide in 1994, the established the ICTR. Since then up to today, ICTR has tried very few cases, and they have spent billions of dollars. In Rwanda, we had our own traditional system; that was called the Gacaca system.

It has used about 10% of the money ICTR used and we have tried several, about 2 million cases. And the focus was not really to punish people, but to show that there is no impunity and that people who committed wrong should be punished, but in a realm of restoring their humanity and their remorsefulness. So, the issue of really building a society - use - trying to use the mechanisms that are there, either local or the way you can improve on it is very important instead of bringing justice that is punitive or retributive. Thank you!

○司会（福島） それでは他にいかがでしょうか。時間がなくなってきましたので、短めをお願いをいたします。

○質問者（帯刀氏） UNHCRからJICAに出向しアドバイスをしている帯刀と申します。

花谷さんの質問の2番目と重なってくるので多分同じ質問になると思うのですが、プラスコメントで、現場への負の影響というのは私も非常に懸念していて、特に南スーダンの文脈で、今回、現地に行ってらっしゃったということなので、恐らくUNMISSの方ですとか国連機関あるいはNGOの方と話したときに、彼らがそういった相手に対してどう思っていたかというのを聞きたくて、というのは、私はまさにバシールが当選されたときにダルフルにいたのですが、非常に混乱を引き起こして、幾つかのNGO、UNがそれで国外退去になったりとかということがあったので、その辺を教えてください。

○司会（福島） ありがとうございます。

ほかにございますでしょうか。

高橋局長。どうぞ。

○高橋事務局長 済みません、私も今の方と軌を一にする質問なのですが、PKOと国際刑事法廷との関係で、PKOという比較的時間の限られた中でマンデートを実現することが求められる組織は、果たして国際刑事法廷のようなプロセスとか、常に整合性のとれた形で仕事ができるかどうかということなのです。

野口検事がおっしゃいましたように、私もパリ協定に至るカンボジアの和平プロセスの中で、実は当時のフン・セン政権はクメール・ルージュの犯した人道犯罪に対する法廷を直ちに開いて処罰することを最初パリ協定の条件にしようとしたのです。それは明らかに政治的なバーゲニングチップとして彼らはそれを使おうとしたわけで、当然クメール・ルージュは非常に強く反発して、一時はそのことをもとにしてパリ協定のある部分というのは合意が難しいではないか、と言われた時期があったわけです。

そういう意味では、まさにこれも野口検事がおっしゃっていましたように、カンボジアの法廷がポジティブな成果を生んだのはある程度の長い時間をとって、かつ、キャパシティー・ビルディングという新しいアングルも取り入れることによって、国内での和解プロセスとタイミングを合わせながら実現していったということが一つの成功の要因ではないかと思うのです。

その意味で、PKOという、繰り返しになりますけれども、比較的時間軸の短いオペレーションに国際刑事法廷的な要素を入れるというのは、実は非常に困難な場合が多いのではないかと思いますけれども、その点についてお考えがあればお伺いしたいと思います。

○司会（福島） ありがとうございます。それでは、長谷川先生、どうぞ。早くお願いします。

○質問者（長谷川氏） 2つだけコメントさせていただきます。先ほどのルアンダの件なのですけれども、私自身も95年に現地に入りまして、かなりの活動をしてまいりました。おっしゃっていることはよくわかりますけれども、これがその物語の全部はありません。彼は、国際刑事法廷を開催するということだけではなく、やはり報復的な判定を求めようとしていたのです。ですから、4つのカテゴリーにはボトムアップでできるけれども、あなたもご存じだと思いますけれども、トップからボトムという形でやろうとし、何人の方々が処刑されたか覚えてらっしゃいますか。

彼は、国家としましては、もしかしたらそういった権利を有しているのかもしれませんが。でも先ほどから出ているように、国家に意思がない、もしくは能力がないときには、ICCが補完の原則に基づいて入るわけです。そういった意味で、あなたのお国においてはICRTはもう不要だということを請求すべきだと思いました。ただ、国連が単独でやっていることではないことはお断りしたいと思います。

野口先生とこちらの方に聞きたいのは、移行期正義のことでもってトランジショナルジャスティスをするということが非常に大事なことは大事なのですが、私の場合には同じようなケースで東ティモールでは、結局は現地で普通のジャスティスシステムを早くからキャパシティー・ビルディングをするようにという要請があって、国際社会は移行期正義が大好きでそのことに非常に先進する。カンボジアとかシエラレオネの場合にはそういう問題は出てこなかったですか。

○司会（福島） ありがとうございます。

それでは、ここで藤井研究員に2～3分でお答えをいただきたいと思います。

また、あらかじめお願いはしていなかったのですが、もしできましたら、野口検事からも2～3分で提起されました問題点についてコメントを頂戴できればありがたいと思います。

それでは、まず最初に藤井研究員、お願いいたします。

○藤井研究員 たくさんのご質問をありがとうございます。今こうしたほうがいいという回答は持ち合わせておらず、まだ研究中ではございますが、ただ、こういった視点を持っているといったようなお話をさせていただきたいと思います。

まず、ベネディクトさんのご質問、ありがとうございます。私もアフリカ自体が正義に対して非常に反発的だとは一切思っておりません。アフリカそのものが例えばセネガルにおけるハイブリッド法廷の設置に貢献していたり、AUが昨年アフリカのICCと言われる裁判所を設置したりするための決議を可決したことを非常に大きな転換点だと思っております。これからはアフリカが様々な課題の中でどのように司法に対して取り組んでいくのか、私の研究の中でもしっかり考察していきたいと考えております。

次に、花谷さんのご質問なのですが、私は、はっきり言えば法律家なので不処罰の文化があるからそれを受け入れるべき、ということについては非常に難しい問いなのですが、白黒させる必要はない、特にアムネスティーの問題というのは、やはり和平合意、平和交渉におきまして必ず出てくる課題であります。実際、最近、ICCから逮捕状を出されていたウガンダのLRAの元リーダー格の者が中央アフリカでアメリカ軍によって捕まりまして、アメリカが彼をICCに移送するかどうかということが、一つ大きな論点になっております。といいますのも、ウガンダ政府が引き渡しを求めています、ウガンダ自体、アムネスティーの法律をLRAのメンバーに対して持っておりますので、こういった交渉は政治的に利用、取引されるという、やはりふたをあけてみないとわからないところがたくさんあると思います。ですので、不処罰というのが一つの文化だから国際的な介入に関して何もすべきではない、というようなことは思っていない、その中で政治的なプロセスを含めた、いかに説明責任を果たしていくのか、またもう一つの選択肢としては真実和解委員会のような被害者をセンターに置いたアプローチというものを平和構築の中でどのタイミングで取り入れていくのか、選択肢として必ずハイブリッド法廷における議論では、なされるべきだと考えております。

そして、2点目、帯刀さんと花谷さんからいただいたご指摘なのですが、政府との合意によって設置されるといっても、やはり現地での負の影響というのはUNMISSのなかでも非常に危惧している組織と危惧していない組織がございました。私の現地調査インタビューの中で、ハイブリッド法廷設置によって非常に心配している印象を持った組織はヒューマンライツディビジョンです。ヒューマンライツディビジョンのレポートに基づいて

ハイブリッド法廷設置の議論がなされているのですけれども、これは非常に興味深いことに、実際昨年2013年12月の暴動の影響を受けた被害者の聞き取り調査、そして彼らの保護を担当しているのがヒューマンライツディビジョンですので、ハイブリッド法廷を設置することによってさらなる任務がふえる、自分たちで被害者たちを保護し切れるのかというような懸念を抱いております。

ただ、それとは逆に、例えばルール・オブ・ローのセクションなどですとキャパビルし、ハイブリッド法廷設置をすべきだというような、聞き取り調査の中でそういう声が多かったです。やはりUNMISSの中でも各部門によって少し考え方が違うのかなというような印象を持っておりました。

また、南スーダンにおきます法律家グループという市民団体の会合にも私は参加してきました、新しい憲法をどう制定するかというようなディスカッションがされておりまして、その中でハイブリッド法廷の設置、つまりどのように政府は2013年12月の暴動に対するアカウンタビリティを果たすべきなのかということについても非常に活発な意見がありました。アフリカだから不処罰を受け入れる文化がみんなにある、というわけではないと思った瞬間でもありますので、国造りの中でこういった視点も大事にしながら、これから研究に取り組みたいと考えております。

時間的プロセス、高橋局長のご指摘に関しましては、ハイブリッド法廷の最大の特徴、最大の困難といった点におきまして私が考えておりますのは、証拠収集が非常に難しいという点にあります。確かに刑事法廷の設置となりますと非常に時間がかかりますし、平和構築の文脈において、こういった形態のPKOとのどんな役割分担といったところはまだまだ検討しなければならない課題がたくさんあるのですけれども、実際、設置した後に証拠収集が、ハイブリッド法廷としてきちんとできるのかといったところで非常にいつでも困難が待ち受けている。ですので、こういった暴動が起きて、最初にハイブリッド法廷のディスカッションが出た時点で、常に、いつ設置するのかというタイミングに関しては検討しなければいけないし、そのうえで、設置したときにすぐに証拠収集に当たれるような体制を整えるための準備というものは国際社会が必ず目を向けておかなければならない点ではないかと考えております。

確かにご指摘いただいたようにこれらは大変難しいプロセスだと思うのですけれども、国際的な刑事法廷自体、10年前、20年前、こんなに設置されるとは誰も思っていなかった中で、ご報告させていただきました通り、急速に発展を遂げてきました。たくさんの課題が同時につきまとうているわけですので、一つ一つの課題に対し、アカデミックの分野と実務の分野からのアプローチが重要になると考えております。

最後に、長谷川先生の移行期正義のご指摘につきましては、先ほども申しあげましたように、やはり真実和解委員会とどのようにコラボレーションして、役割分担をしながらハイブリッド刑事法廷というものを設置し、また訴追していくのか、戦略的に取組ことが重要であると考えております。

ありがとうございました。以上です。

○司会（福島） それでは、野口検事、お願いいたします。

○野口氏 難しい質問がいっぱいあったのでとても全部はお答えできませんが、最後に高橋局長、長谷川先生からご指摘のあった点につきましては、事案ごとにある程度アプローチが変わり得るのかなと思います。先ほど藤井さんから十数のハイブリッド法廷という紹介がありましたけれども、パターンは結構分かれていまして、長谷川先生が関与された東ティモールの例、またはコソボのように国連の暫定統治機構の枠組みの中、またそこから派生してできているものもありますし、シエラレオネとかカンボジアみたいに大分時間がたってから国連との間で条約を結んで設置するというハイブリッド法廷もあります。

また、ハイブリッドではありませんけれども、純粋な国際法廷としてはICTR、ICTYのように安保理決議、レバノンもそれに近いですが、そうやっていろんなパターンがあるのですけれども、当然、そのケースごとによって事件から何年ぐらいたっているかというのも変わってきます。そして、カンボジアの例みたいに法廷設置の交渉が7年も8年もかかるといったこともあります。ですから、なかなか一概にPK0との時間差というようなことは言うのは難しいかもしれませんが、多くの場合に、最後に藤井さんからも指摘がありましたけれども、アカウンタビリティーの問題が放置されたために証拠の、日本語で言うと初動捜査が失敗しておって、要は何の証拠もない、もう全部証拠が散逸して死体もない、DNAもとれないというような状況で何年もたってから入ってもなかなか思うようなことができないというようなことで、ICCのプロセキューション側から見ると、やはりできるだけ早いうちに物的証拠を確保したいという要請は相変わらずあるのです。ですから、そのあたりでPK0に限らずトランジショナルオーソリティーでも同様なのですけれども、比較的初期の段階に入っていくそういう機構と、多くの場合、かなり時間がたってから入っていく国際刑事裁判的なメカニズムとの間でどうしても時差があって、そこが埋められないことが犯罪者にとっては有利になっているという現状があることは事実です。

ですから、PK0にしても暫定統治機構にしても、どうしても当初は治安の維持、もう本当の基本的なルール・オブ・ローのところに焦点を当てざるを得ないのでけれども、比較的初期の段階で司法機能の強化、そして、重大犯罪の処罰といった問題に視点を移す糸口をつくらないとなかなか後を引き継ぐのが難しいということです。

あと1点だけ、先ほど最後に藤井さんが指摘されました恩赦の問題ですね。これはかなりまた別に大きな問題でありまして、和平合意の際にブラケット・アムネスティーと言われるものが入ってくることが結構ある。これは国際刑事法上の解釈としては、人道に対する罪やジェノサイドなどについては、アムネスティーは許されない、時効も成立しないという解釈になっておりますけれども、実際の政治上はなかなかそうはいっていない。このあたりのギャップというのも一つ大きな問題として残っています。

以上です。

○司会（福島） どうもありがとうございました。

藤井研究員、野口理事長、どうもありがとうございました。（拍手）

それでは、この発表はここで終わりにしたいと思います。どうもありがとうございました。

引き続きまして、平井礼子研究員から「国際平和構築・安定化活動における民軍関係のあり方」と題した発表をお願いいたします。

平井さんは、アフガニスタンのUNAMAに勤務された経験があり、その経験を踏まえた発表であると承っております。

それでは、平井研究員、よろしくお願いいたします。

○平井研究員 ただいまご紹介にあずかりました研究員の平井です。どうぞよろしくお願いいたします。



アフガニスタンに私合計6年間過ごしました。そのうち約3年間をアフガニスタンの北西部にあるファリヤブ州というところで、国連アフガニスタン支援ミッションUNAMAの政務官、その後、州事務所長として勤務しておりました。

UNAMAというのはアフガニスタンにおける政治的プロセス、治安、復興、開発支援分野における国際支援の活動の取りまとめを行っている任務がありまして、アフガニスタン政府の支援を行うということをその任務としておりました。

はじめに

▶ 目的

- ▶ 安定化における民軍関係のあり方とは？アフガニスタンの事例から考察する。

▶ 構成

- ▶ 国連アフガニスタン支援ミッション (UNAMA) 提唱の統合的アプローチとは
 - ▶ 背景
 - ▶ 「クリティカル・ディストリクト」の選定
 - ▶ ファリヤブ州とバドギス州ゴルマチ郡の事例
 - ▶ 実施手順
 - ▶ 「統合的アプローチ」における安定化モデル
 - ▶ その後の展開
- ▶ 考察: 「統合的アプローチ」と民軍関係
- ▶ まとめ: 教訓と課題

▶ 2

もともと私は人道復興支援に携わっている者でしたので、UNAMAに応募したときにはポストコンフリクトの人道・復興支援のコーディネーションに携わるつもりでいたのですが、残念ながら、治安悪化傾向によって、いつの間にか「イン」コンフリクトで、まさに治安情勢悪化の傾向にいかにも歯止めをかけられるかという課題に取り組むに至りました。

当時、UNAMAというのは、統合的アプローチというフレームワークで安定化を行っていくという取り組みを提唱していたのですが、私が駐在していた地域においても、この取り組みがパイロットとして行われまして、本日はこの事例を活用して安定化における民軍関係、文民組織であるUNAMAの民の視点から安定化の取り組みにおける民軍関係についてお話をしたいと思います。

UNAMA提唱の「統合的アプローチ」とは

2008年

- 全国的な治安悪化傾向
- 整合性のない国際社会による支援・介入への批判



"An integrated approach is being designed and piloted by the international community and the Afghan Government to ensure a more coherent and effective use of civilian and military resources.... the integrated approach is underpinned by the following common principles: there must be a genuine Afghan Government lead; there is no purely military solution to the country's instability; and civilian and military resources need to be committed where they can have the greatest impact."

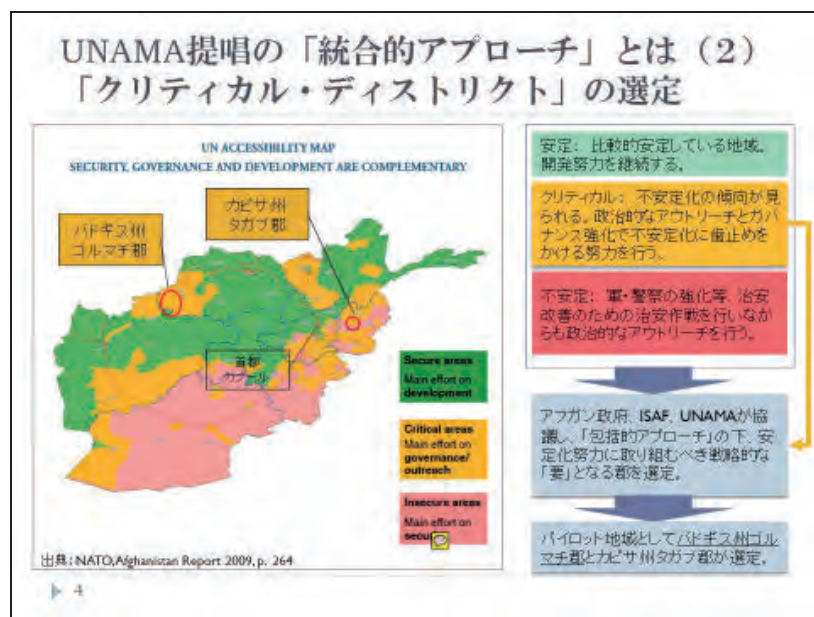
2009年3月アフガニスタンに関する事務総長報告
(A/63/751-S/2009/135)

▶ 3

これが提唱されたのは2008年、全国的にアフガニスタンの治安悪化傾向が見られ、タリ

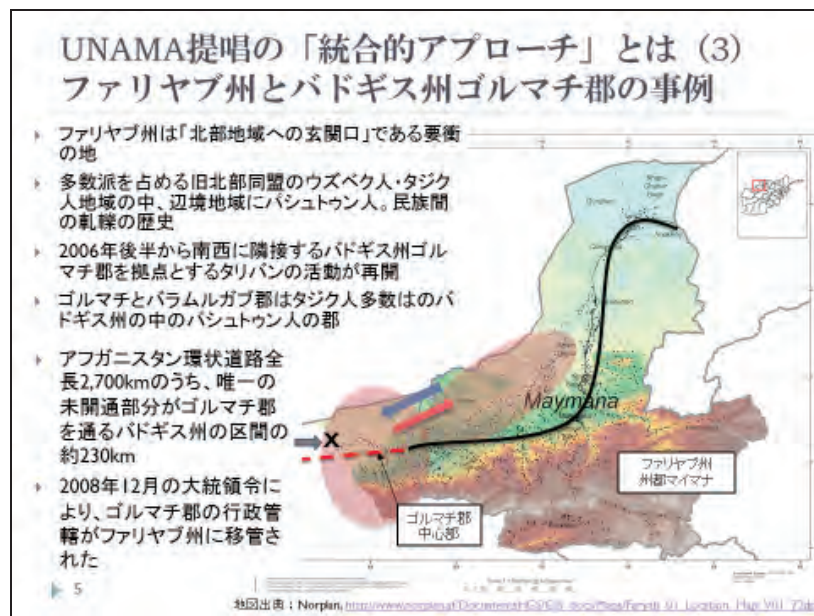
バンの活動範囲がどんどんと拡大している時期でした。アフガニスタンにおける国際コミュニティには何かしらの前進を見せなければならない、という焦燥感が漂っていた時期でした。

また、2008年にはアフガニスタンの国家戦略であるアフガニスタン国家開発計画、ANDSというのが発表されていますが、治安悪化の拡大によって政府自体のアクセスが限られていく中、その国家開発計画の実施が危ぶまれていました。そこでUNAMAはアフガニスタン政府、UNAMA、そして国際治安維持部隊（ISAF）、その他ドナー諸国がともに努力を統合して、ANDS実現のための安定化に取り組んでいくための枠組みとして、この統合的アプローチというものを提唱しました。



統合的アプローチというのをどこで実施しようとしたか。アフガニスタン政府、UNAMA、ISAF、それぞれがまず治安悪化傾向が見られるけれども、完全にアクセスが遮断されていない、かつ、戦略的に重要だと思われる地域を選定して、この三者のアセスメントが重なった所を、この黄色く塗り潰された部分ですけれども、「クリティカル・ディストリクト」と設定しました。こういった所は、51の郡だったのでした。こういった「クリティカル・ディストリクト」でアフガニスタン政府、UNAMA、ISAFの努力を集中することでこの地域を安定化させて治安悪化のドミノ倒しに歯止めをかけようといったようなコンセプトでした。

パイロットとして取り組むことになったのが2カ所だったので、そのうちの一つ、バドギス州のゴルマチ郡というのが私の担当していた地域であったので、この事例をご紹介します。



バドギス州、ゴルマチ郡と、私が駐在していたファリヤブ州をご紹介します。ファリヤブ州というのは、首都のカブールから州都のマイマナまで約700km、アフガニスタンの北西部に位置する州です。北部地域の玄関口と言われる要衝の地で、民族的には多数派を占めるウズベク人・タジク人の中に、ここの赤く塗られたところですが、少数派のパシュトゥン人が暮らしていて、長きにわたって民族間の軋轢があるところでした。

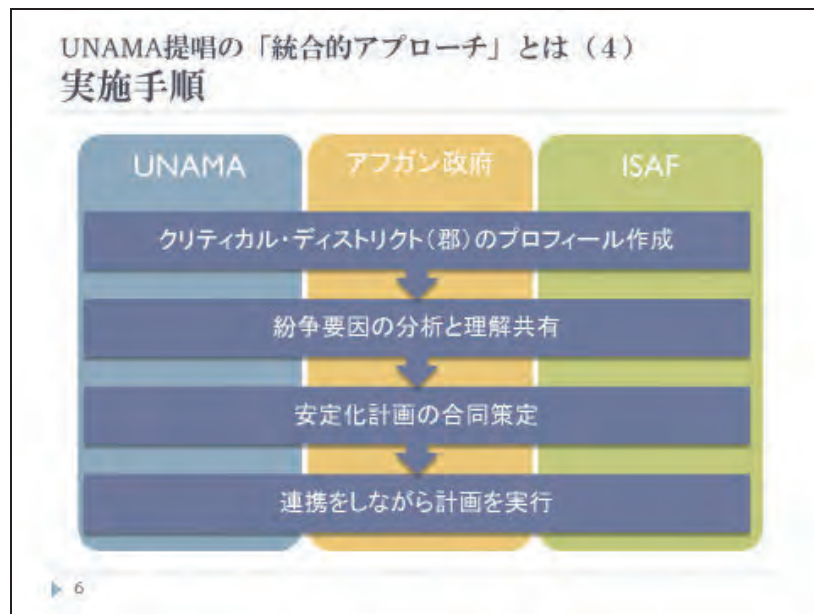
2007～2008年頃までは比較的治安も安定していきまして、国連やNGO組織も末端の村々まで行けたのですが、2006年の後半あたりから、この隣接するゴルマチ郡をベースとしたタリバンの反政府活動が見られるようになりました。このゴルマチ郡というのはバドギス州になるのですが、ファリヤブ州の南西に隣接しているところでした、タジク人が多数派であるバドギス州の中でほぼ人口の100%がパシュトゥン人であるという郡でした。

歴史的に見ても、中央政府の統治がほとんど及んだことのない、取り残されたような地域でした。タリバン政権崩壊後は、この地域にいたタリバンは一旦去ったのですが、また2006年頃にここに北西部戦線を設置して、ここを拠点に活動を再開しています。2007年頃にはゴルマチ郡の中心部に対する大規模な攻撃を行えるにまでなり、それが原因で西側、バドギス州の州都のカレ・ナウから陸路でアクセスできなくなっていました。

それが原因となって、ファリヤブ側からの軍事掃討作戦が行われることになりました。これに伴って、UNAMA、その他国連機関もファリヤブ側から調査ミッションを派遣したり、ゴルマチ郡に設置された長老たちのシュラ[会議]を通じた政治的なアウトリーチなども行うようになりました。これに伴って、2008年12月の大統領令によって、ゴルマチ郡の行政的な管轄がファリヤブ州に移管されることになりました。

さらに、ゴルマチが重要視されていたのにはもう一つ理由があります。アフガニスタンには、全長約2,700kmという環状道路、国家的な開発事業なのですが、これがゴルマチの手前までは完成していたものの、未開通となっていた約230km余りの区間がゴルマチ郡を含む

バドギス州を通る箇所にありました。したがって、バドギス州、またゴルマチ郡の治安平定が大きな戦略的な課題になっていたということがあります。

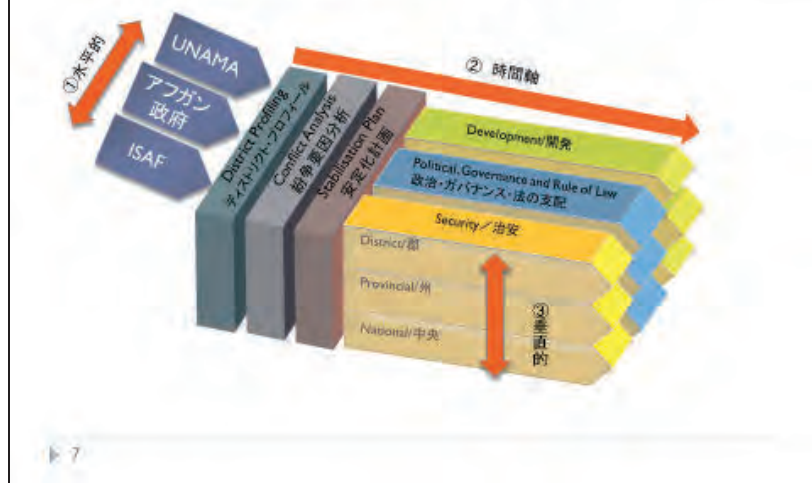


このような背景で「統合的アプローチ」のパイロット郡として選定されたのですが、「統合的アプローチ」というコンセプトに一旦戻ります。これは提唱している手順というのは、例えばイギリスの安定化ユニットが活用している手順と、それに類似しているものなのですが、これをアフガニスタン政府、UNAMA、ISAF、この主要3者でやるというのは新しい試みでした。

手順としては、ゴルマチの現状を理解するためのプロフィールを作成して、それに基づいた紛争要因分析を合同で行う。そして、それに基づいた安定化計画を策定し、それを連携しながら実行していくというようなコンセプトがありました。

UNAMAが目指そうとしていた安定化に向けたモデルというのを私なりの解釈でこのように図式化してみました。そのアプローチというのは「統合的アプローチ」という言葉のニュアンスに反して、それほど強固な連携を目指していたのではないのですけれども、3つの方向における包括というのを目指していました。

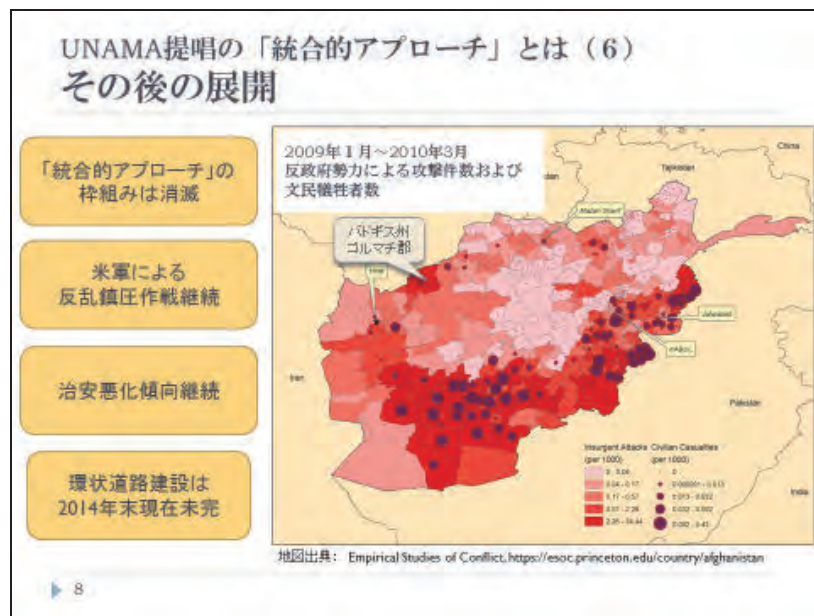
UNAMA提唱の「統合的アプローチ」とは（５） 「統合的アプローチ」による安定化モデル



水平方向というのは、まず分野的に開発、政治・ガバナンス・法の支配、そして治安、分野的な包括性、そしてまた、これらの分野に関わるさまざまな主体の横断的な「包括性」です。

次に、時間軸、安定化というのは短期的な成果、短期的な安定というのをもちろん目指しているのですが、中長期的な取り組みも必要ということで、長期と短期の取り組みの包括性です。さらには、垂直的包括性、その場、現場でのタクティカルなところでの問題というのを解決していかなければならないという認識はもちろんあったのですが、ここのタクティカルなところで見えている問題の多くは実はより政策的、もしくは戦略的な取り組みが必要であるという理解のもと、複合的な連携が必要になるということがありました。

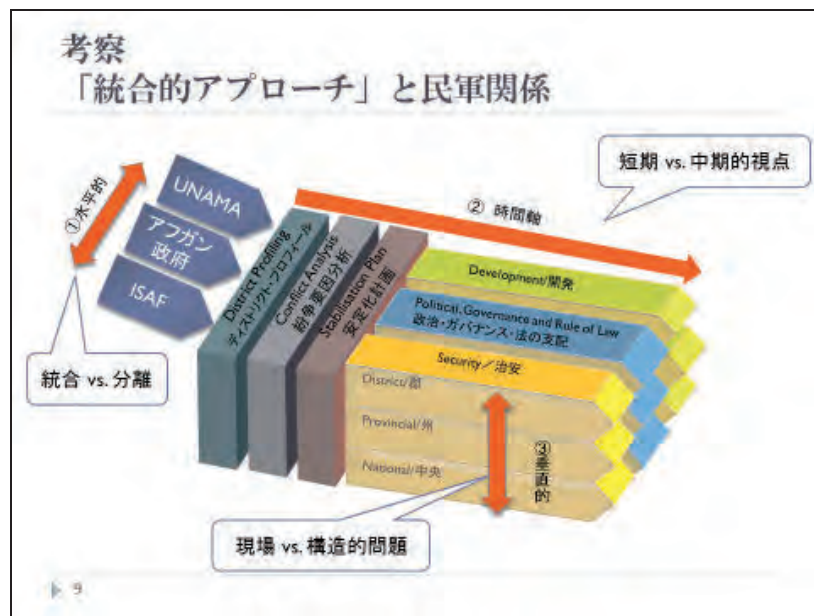
また、この3方向の包括性というのは、あくまでもアフガン政府の主導のもとで行っていくというのが、UNAMAが提唱しようとしていたものでした。先ほども申し上げたように、このコンセプト自体が何かすごく新しいものだったというわけではなかったのですが、マルチラテラルなステークホルダーをマルチレベルで包括しようといったことは非常に意欲的なものだったと思います。



時間的な都合から細かな経緯を省略しないといけませんが、結果から申し上げますと、この統合的アプローチという枠組み自体が1年たらずに自然消滅してしまいます。ゴルマチは、というと、その後治安上の取り組みというのは継続されたのですが、治安悪化の歯止めはかからず、2015年1月現在、道路がいまだに完成していないというような状態にあります。

次に、ゴルマチにおける統合的なアプローチの実践には失敗してしまったという結論から見ても、安定化におけるワースト・プラクティスの事例になるのではないかと思います。各所に問題がありました。

今日は民軍関係をテーマにしているので、本当に一部ではありますが、民としてのUNAMAと、軍としてのISAFというところだけをピックアップしてお話したいと思います。



民軍関係の課題というのは、先ほど説明したこの3つの方向において、ISAFとUNAMAが異なる方向を向いていたというところにありました。水平方向ではISAFとしては反乱鎮圧作戦のツールとして民政支援を実施する国連機関やNGOとの努力の統合を願っていましたが、一方で、国連機関やNGOは軍事作戦との一体化を敬遠しますので、これを理解していたUNAMAはもう少し緩やかな調整を考えておりました。

垂直方向においても、日々攻撃にさらされている軍や警察からすれば、その現場の問題に日々対処していかなければならないという一方で、これらの問題には、もっと政治的、政策的な取り組みが必要で、軍事的な作戦というのを条件が整わないうちに介入してしまうことによって、かえって逆効果であることもあると考えているUNAMAとの考え方の隔たりがありました。

時間軸もやはり6カ月ごとに作戦命令が策定されるISAF、また部隊の交代も6カ月ごとに行われているPRTと、より中長期的な取り組みを行おうとしているUNAMAとの間では、その視野に差がありました。もちろん、現場では、この取り組みの中で双方歩み寄りを行っていくという調整や努力というのは行われたのですが、やはり民のUNAMAと軍のISAFの間ではかなり考え方の隔たりがあったということで、残念なことに安定化のモデルが実は不安定なものになってしまったというような現実があったと思います。そもそも、本来であればこれはアフガニスタン政府主導で行っていくモデルでありまして、ここのアフガニスタン政府のリーダーシップが欠けていたことで、ISAFとUNAMAの連携がとれていないことと重なって、この統合的アプローチというものの自体が自然消滅してしまったのだと思います。

まとめ

▶ 教訓

- ▶ 安定化への取り組みにはテクニカルなアプローチがとられることが多いが、戦略的整合性なくして、現場で「統合」を試みることに限界がある
- ▶ 安定化の試みは複雑で、調整コストが高く、リスクも伴う

▶ 検討課題

- ▶ 問題は「統合」の不足だったのか？
- ▶ 国連として、「安定化」をどう定義し、国連の役割をどう位置づけるのか？

▶ 10

次に、ゴルマチでパイロットした統合的アプローチからの教訓ですけれども、例えば安定や治安というのが誰にとって何を指すものなのかという根本的な物の見方の違いがある中で、紛争要因分析安定化計画の協働作成というテクニカルなプロセスを経ることで、多様なアクターのコンセンサスを醸成することができるということに見積もりの甘さが一つあったのだと思います。

戦術的な取り組みを通じて戦略的な不整合性を調整することができないということだと思います。また、異なる目的や視点を持った数多くのアクターを包括していこうというのは、作業的には本当に調整コストが高いもので、ともすればミーティングばかりやっていて、その統合化は本来であればあくまでも手段であるところ、目的化してしまうリスクを伴うものであります。

また、UNAMAがISAFとの協力を統合的アプローチのもとで全面的に出したことで、国連カントリーチームやNGOから敬遠されてしまうという現実がありました。

また、UNAMAは政治的なアウトリーチというのを任務としておりましたけれども、タリバンに対する掃討作戦をリードしているISAFと直接現場で協力していくということにはやはりトレードオフがあり、こういったような統合化に伴うリスクがあったのではないかと考えました。

この統合的アプローチというものは、お話し申し上げた民軍関係以外の問題のところでも根本的な問題というのが様々ありました。アフガニスタンにおける国際コミュニティによる取り組みというのが非効率かつ非効果的であったというのは事実だったと思いますが、安定化という課題において政府、民、軍の努力を統合すれば成功する、ということが理論的な根拠を問わずに実践されていたのがアフガニスタンだったのではないかと思います。アフガニスタンにおける支援の問題というのは、果たして本当に統合の欠如にあったのかというような疑問が残りました。それぞれの主体がそれぞれに取り組んでいた活動自体の

非効率性や非効果の問題があり、こういったものに本質的に取り組んでいくことが必要だったのではないかと考えました。

アフガニスタンにおけるいろいろな国や組織が試みていた安定化の取り組みというのは、アフガニスタンの現状を見る限りでは悉く失敗していると言えるのではないかと思います。アフガニスタンでの経験というのが各国の全政府的なアプローチやステブライゼーションのドクトリンに影響しているのですけれども、アフガニスタンにおける失敗の分析が十分に行われ、これらに反映されているとは思えません。それでもなお安定化というのは脆弱国にどのように取り組むべきなのかという課題の中で依然と注目されているコンセプトであります。

国連PKOにおいても、中央アフリカ、マリ、コンゴなどのミッションの名前を見ても安定化という言葉が含まれていますが、国連における安定化という概念やこういった活動がどういうものを指すのか、ということが明確に定義されているわけではありません。国連の中で安定化というのをどう定義し、国連としてどう取り組んでいくべきなのか、まさに今行われているハイレベル・パネルによるレビューで検討されている課題ではあると思うのですが、きょうご紹介したアフガニスタンの事例やほかの地域の事例を取り入れながら、今後の研究課題にさせていただきたいと思います。



どうもありがとうございました。（拍手）

○司会（福島） 平井研究員、どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの安定化あるいは統合的アプローチにつきまして、上杉勇司早稲田大学国際教養学部教授よりコメントをお願いしたいと思います。

上杉先生、10分程度でお願いいたします。

○上杉氏 ご紹介いただきました上杉です。よろしくお願いします。

限られた時間の中でとても重要なテーマを語っていただき、問題点として幾つか挙げていただいた点は私も賛同するところが多かったということをまず申し上げておきたいと思っています。

アフガニスタンの具体的な事例を中心にお話ししていただいて、最後の方により一般的なお話という語り口でまとめていただきました。私としましては、その一般的な論点というところをさらに追求して、3点ほどコメントをさせていただければと思っております。

1点目に関しましては、そもそも統合化で安定化が進むのかという問題ですね。

2点目は、安定化というのを目指すときにどのような形の民軍関係がいいのであろうかという、少し大きな問題。

3点目は、もしかすると、そもそも論になってしまうのかもしれないのですが、外部介入者を主導とした国家建設による安定化を求めるというのが今の定番ですが、そのやり方に内包する矛盾というか、課題、その3点を指摘させていただきたいと思っています。

まず、統合はそもそも安定化の解になるのかということです。もちろん、平井さんもおっしゃったように、統合化が十分できなかったというのが問題の一つなのかどうかという問いとともに、統合化は何かの問題の解決にはなるかもしれないけれども、そもそもアフガニスタンで求められていた安定化の唯一の解であったかということ、そうではないのではないか。安定化をするために統合でやっていきましょう、というのは本質論の技術論へのすりかえではないかと言えるのではないか。平井さんがご指摘したように安定化というのはどういう状態を指して安定化とするのか。それは誰の視点から見たときにそういうもので、それはどういう取り組みをしたら安定するのかということに関して、必ずしも各アクターの共通理解がないまま、技術的にただ統合していきましょう、というのが課題、問題であったというご指摘があったと思います。そのところは我々研究者も含めて、安定化というのはどのように築いていけばいいのかというのをもっと深めていかなければいけないと思いました。

2点目。一応、セオリーとしては、民軍関係の理論を考えるとときには、常に民が主導であって、それを軍がお手伝いをするというような方程式が成り立っています。例えばアフガニスタンのこのような状況下において、まずは安定、あるいはまずは治安を確保しなければ、という時になると、常々言われているのが、いつも軍主導になってしまう。それに対して民が反論をして、そこで今回のように連携を解消してしまうというような感じなのです。果たしてこのような治安状況が不安定な状況で、民主導、軍支援という民軍関係のあり方がいいのか。あるいは第三の道として、脆弱国家の民軍関係を考えるとときには、新しい形の民軍のあり方というのを求めなくてはいけないのではないかというような質問もできるかと思います。

例えば時系列に、初めは軍の役割が多くても徐々に減らしていくとか、あるいは機能別

に治安の部分に関しては軍が中心的でそれ以外は民中心。こういうような理論的な枠組みはあるのでしょうけれども、実務家の方々はやはりそれはわかっているにもかかわらず現場ではできないというような状況の中で、では、どのような民軍関係のあり方を安定化の中で求めていくのがいいのだろうかというのも引き続き検討しなくてはいけないと思いました。

最後、そもそも論のお話なのですが、例えば国際社会がこれまでアフガニスタンや、そのほかの国でやってきた安定化あるいは平和構築と呼ばれるような活動においては、まず国をつくって、国を機能させていくという非常に私たちから見れば当たり前のようなことを中心にやってきた。それに関して、一つのジレンマというのは、外部主導で、外部が例えば財政的な面も、あるいは軍事治安的な面も全て面倒を見つつ、現地社会、現地政府の主体性のある国家づくりをするというのが一つ矛盾としてあり、そこへの解決策というのはなかなかないのかもしれないのですが、その問題が大きくあると思っております。

長谷川先生が東ティモールでのご経験を踏まえてご本を書かれた中で、その一番の主要な結論だったかと思うのですが、現地におけるプリモディアル・リーダーたちを見出して、国連あるいは国際社会はそういうリーダーを見出して、彼らをサポートしていくことで国家づくりを支援していけば良い、というのが答えなのだと思います。例えば平井さんの今日のご報告でもあったように、アフガン政府のリーダーシップが欠けた中で国際社会が先走りをしていてこうなってしまったというような感じだったと思うのです。

そういった中で、やはりこれも永遠のテーマになってしまうのかもしれませんが、どのように現地社会における適切なリーダーを見出して、彼らを支援していくのかというのも、民軍関係を少し外れてはしまうかもしれませんが、より大きな課題として引き続き追求していかなければいけないのではないかと思います。

以上です。

○司会（福島） 上杉先生、問題点をご指摘いただきまして、ありがとうございました。

それでは、ここから会場の皆様からのご質問あるいはコメントをお受けしたいと思います。その前に、第二部の特別講演をお願いしておりますエルベ・ラドスース国連平和維持活動担当事務次長、PKO局長が今お着きになりましたので皆さまとともに拍手でご歓迎申し上げたいと思います。ラドスースさん、今日は本当にありがとうございます。（拍手）

○司会（福島） せっかくの機会でございますので、ただいまの平井研究員の報告につきまして、皆様からご質問あるいはコメントをお受けしたいと思います。手が挙がりまして一番奥の方から最初にお願いいたします。時間の関係がございますので、手短に、そして、お名前とご所属をお願いいたします。

○質問者（水田氏） 現在、国連ソマリア支援ミッションで働いております水田と申しま

す。

2011～2013年まで国連アフガニスタン支援ミッションで働いていて、ちょうど平井さんと入れ違いだったのですが、大変興味深くプレゼンを聞かせていただきまして、まず、アフガニスタンの統合のアプローチが失敗だったことに私は合意するのですが、同時に今、ソマリアが非常に同じような環境に置かれていまして、アフリカ連合軍によるワルシャワの対反政府勢力の掃討作戦がある程度ひと段落して、今、アフリカ連合軍も国連も含めてスタビライゼーション、安定化というものをことし進めることを求められている中で、私は今、ソマリアで統合分析チームという統合戦略を考えなければいけないチームを率いて非常に悩んでおります。

アフガニスタンの事例についていろいろ今後失敗例をしっかりと検討しなくてはならないという問題提起をされて、上杉さんのほうから、もう少し現政府との連携を深めるとか、恐らくそれは中央政府レベルと地方政府レベルといろいろと課題はあると思うのですが、いろいろ失敗事例から学ばなければいけないと言っている中で、もう少し暫定的でもいいので、今後、今回のアフガニスタンの反省を踏まえて、こういうアプローチをとるとうまくいくのではないかという、何となく暫定的に見えてきたものがあれば教えていただけると、私の実務の参考にもなるかなと思ひまして質問させていただきました。よろしくお願いします。

○司会（福島） ありがとうございます。

ほかにご質問、コメント、どうぞ。短くお願いいたします。マイクはその手前のマイクを使っていたらよいと思います。ボタンを押していただいて。

○質問者（落合氏） JICAの落合です。

本日は、平井さん、非常に事例に基づいた興味深いお話をありがとうございます。たくさん質問があるのですが、1つだけご質問したいのですが、上杉先生のご指摘もありましたとおり、民軍関係のあり方というのが非常に大切だと思うのですが、その文脈で、オン・ザ・グラウンドでオペレーションレベルで考えたときに、今回、統合アプローチと民軍関係の考察で図であらわしていただいたとおりの中で、非常に何か実行を行うに当たっては計画が大事だと思っていて、計画策定の部分では今回のアフガンでの統合的アプローチでどのような状況になっていたのか、この計画策定のところがその後の時間軸の流れの中で実行にどう影響したのかという点についてお伺いしたいと思います。

○司会（福島） ありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。吉崎先生、どうぞ。

○質問者（吉崎氏） ありがとうございます。防衛研究所の吉崎です。

民軍関係、民軍協力を専門に研究しております。非常に簡単にコメントを１点と質問を１点なのですが、コメントは形容詞、例えばジョイントとかコンピテンシブとかインテグレートという言葉がたくさん使うのですが、その形容詞自体には余りこだわらないほうがいいのではないかと。つまり、姿勢とか精神を示すかもしれませんが、それを具体的にどうするのかというのはやはり現場の感覚とか状況に応じますので、そういった意味で形容詞にこだわる必要はないと思います。

質問は、より本質的なところだと思うのですが、事例で挙げられた、例えば2007年、2008年、2009年の事例が持つ現代的な意味なのです。例えばクリティカル・ディストリクトのアプローチは、イラクの事例などを相当意識していると思いますし、インクのしみのように広がっていく。その意味では、イラクで戦っていた世界テロ戦争のような影響をアフガニスタンでもかなり受けていて、そして、ISAFが15万規模まで膨れ上がってしまった、それを国連が混同できない状況にあったのだと思います。そういう時代はもう終わりつつありますので、そうすると、この時期は例外だったのか、それともこういったものがやはり続いているのか、お聞きしたいと思います。

○司会（福島）　ありがとうございます。

そろそろ時間でございますが、ほかにございますでしょうか。

それでは、こちらの方と、それから、そちらでも手が挙がっていました。それぞれ本当に短くお願いします。

○質問者（谷口氏）　谷口と申します。

コンサルタント会社の適材適所というところにいますが、昨年までJICAの国際緊急援助隊事務局で民軍連携をやっておりました。きょうの話は私が携わったおとしのフィリピンの民軍連携の実務をやったのを非常に想起しながら聞いておりました。

民軍連携で調整、連携をするということが自己目的化してしまいがちだという、そういうベクトルが常にあると思うのです。平井さんのご経験の中でそれぞれの組織の上の部分とか、そういうところはどのようなせめぎ合いがあったのか、もしくはなかったのか。どれだけニーズに基づいてこの連携はしないのだという決定も非常に大事だと思うのですが、その辺のせめぎ合いのところについて何かあればお願いします。

○司会（福島）　ありがとうございました。

もう一人、こちらから手が挙がっておりました。どうぞ。

○質問者（三好氏）　読売新聞の三好といいます。

私の記憶に間違いがなければ、アメリカ軍が当時ISAFとはかなり独立した形でタリバンの軍事掃討作戦をしたと思うのですけれども、米軍との何らかの総合的アプローチの中で

連携があったのでしょうか。少なくとも情報提供とか情報の交換なとばあったのでしょうか。

○司会（福島） ありがとうございます。

ほかに、もうこれだけは聞かないと今晚寝られないというご質問のある方、いらっしゃいますか。よろしゅうございますか。

それでは、平井さん、2～3分でお願いをいたします。上杉先生、もし何かあったら一言お願いします。

○平井研究員 2～3分ですべてお答えできるかわかりませんが、失敗例からどうあるべきなのかというのが見えてきたかどうかですが、実は私、アフガニスタンを離れたのが3年前でして、アフガニスタンと対比する事例というのを十分に研究できていないということで、残念ながら失敗だったということは確信しているのですけれども、では、どうあるべきなのかというところまでは見出せないでおります。それを研究課題にしたいと思っていますところであります。

計画策定の部分でどのような課題があったか、というご質問なのですけれども、まさに、ここは先ほども申し上げた民と軍のペースの違いによるものが大きいと思うのですけれども、合同で安定化の計画を策定していくというプロセスを数日間を実現しようとしたのです。カブールからISAF司令部、UNAMA、そしてアフガニスタン政府のワーキングレベルの人たちがマイマナに来て合同で会議を行いながら計画を策定するという作業が行われました。しかし、やはり最初に申し上げたように、国際コミュニティ全体に焦燥感があったので、この新しいコンセプトで何か早く結果は出さなければいけないという焦りがあったということもあって、この計画策定のプロセスを数日の間におさめてしまおうと思ったということが一つ問題でして、十分な議論がなされないまま、その一歩手前のプロフィール作成かというような段階があったのですけれども、そこでさえも、そもそも誰もプレゼンスをゴルマチに有していなかったので、十分な情報もなかったという状態でした。十分な情報や分析がない中で計画も進んでしまっていて、計画も非常に表面的なものになってしまいました。ここの最初の肝心要のプロセスから問題があったということで安定化の試み自体が失敗したということにつながっていると思います。

吉崎先生がおっしゃられた形容詞にあまり捕われてしまう必要がないということなのですが、これは本当にまさにそうで、統合的アプローチにおいていろいろと苦労したところがこういった漠然としたコンセプト、形容詞というものが実は似ているようなコンセプトを指しているようで指していなかったということ、形容詞は似ているけれども、考えている中身は全く異なっていたというところで、その戦略的なところでこういったターミノロジーが具体的にどういった活動を指すのかというところの整合性がとれていなかったということが問題にあったと思います。

おっしゃったように、2008年、2009年頃の事例の現代的な意味というところなのですが、これが例外的なものだったのか、それとも普遍的なものであるのかというところにおいては、特殊な事情下における事例であったと。当時、おっしゃったようにアフガニスタンにおけるCOIN戦略が全盛期の頃であった中、特に民軍関係というところでは民軍の活動の統合、シーケンシャルに活動を実行していくということで、非常に緊張が高まっていたコンテキストであったということは確かに言えると思います。

あとは統合自体が目的化してしまうという点なのですが、これはまさに現場の事務所として、カブールの事務所が「統合的アプローチ」をやりたいと言ってきたときに、まず指摘したのがこの点でした。やはり、ただ、先ほど申し上げたように焦燥感があったということで、何か新しいことをやってみないと、このままどんどんずるずると治安が悪化していくのではないかとということで、そういったようなリスクがあるということも含めて実行に移したものだと思います。

最後に米軍との関係ですけれども、ファリヤブ州の場合には、PRTはノルウェー主導のものでしたのですが、警察の訓練というのは米軍がやっていたし、同時にゴルマチでも米軍の特殊部隊が活動していたので、ここの情報の交換と警察の訓練活動の部分については、同じワーキンググループに入って情報等調整を日々行っていました。

以上です。

○司会（福島） ありがとうございます。

上杉先生、何かございますか。

○上杉氏 一言だけ。水田さんの失敗事例を学ぶということに関連してなのですが、私たちは失敗から学ぶということは余りできていないのかもしれませんが、少なくとも失敗を分析しようということはします。

片や、成功してしまうと、その成功の余韻にひたってそのままやってしまう。成功は必ずしも十分に分析されていないのかもしれない。特に我々研究者は、いつも批判的に物を見る訓練を受けていますので、成功というのは忘れてしまいがち。国連の方たちは、例えばベストプラクティスとかというのを積み上げてらっしゃるので、そういう意味では我々研究者と違うのかもしれないのですが、やはり成功事例をちゃんと分析してみて、どういうときに成功したのかという教訓を他から学ぶのも一つの手ではないかなと思ったのと、成功事例ではないのかもしれないのですが、私が思ったのは権力と権威と能力のブレとかずれを正していくのが、必ずしもいい社会かどうかは別にして、安定化には近道なのかなと思いました。

以上です。

○司会（福島） ありがとうございます。

大変示唆に富んだ発表とコメントをいただきました。平井研究員と上杉先生に皆様とご

一緒に拍手で感謝を申し上げたいと思います。どうもありがとうございました。（拍手）

第1部は時間的な制約がございましたので、皆様のご質問、コメントを十分に伺うことができませんでした。これは後ほど夕方に予定されているレセプションのところで、研究員の方々あるいはコメンテーターの先生方をつかまえてディスカッションを続けていただければ幸いです。

予定より遅れておりますけれども、もしよろしければ10分程度ストレッチしてリフレッシュする休憩をとらせていただいてもよろしいでしょうか。

それでは、10分後でございますから、3時55分から第2部を始めたいと思います。恐縮ですが、3時55分までに必ずお席にお戻りください。どうもありがとうございました。（拍手）

第2部

「国連による平和活動の課題、今後の展望、我が国への期待」

○司会（高橋事務局長） それでは、第2部のセッションを始めさせていただきたいと思
います。

第2部の司会をさせていただきます、内閣府国際平和協力本部の事務局長をしておりま
す高橋です。よろしくお願いいたします。

第2部から来られた方もいらっしゃると思いますので、まず冒頭、このシンポジウムを
実現するために協力していただきました皆様に心からのお礼を申し上げたいと思います。
まさにこのシンポジウムのもとになっております国際平和協力員制度の設立をしていただ
きました明石政府代表には特にお礼を申し上げたいと思います。どうもご臨席ありがとう
ございました。

第2部は「国連による平和活動の課題、今後の展望、我が国への期待」と題しまして、
第1部では我々の国際平和協力本部事務局の研究員の発表を中心にセッションを進めさせ
ていただいたわけですが、第2部では本日のゲストでございますエルベ・ラドスース国際
連合事務次長、PKO局長の特別講演をもとに質疑を進めていただきたいと思います。

ご存知の方も多いかと思いますが、国連PKOはこの20年の間、大変大きな変化を経
てまいりました。そして、この20年というのは、実は日本がPKOに協力するようになった、
国際平和協力ができてからまさに二十数年という年月がたった、そういう月日でもござ
います。したがって、日本と国際社会、国連の双方でPKOについていろいろな経験を積んで
きたわけでございますけれども、もちろん、日本の事情とニューヨークあるいは国際社会
を取り巻く事情というのは必ずしも同じではございません。

そういう中で、今年、このタイミングでラドスース事務次長に来ていただき、お話をい
ただくというのは、私は大変タイムリーな企画であったらと思っております。これも第
1部の冒頭、短く申し上げましたけれども、昨年7月1日、安倍総理は積極的平和主義と
いう考え方に基づいて、今までの日本の安全保障関係の法的な基盤についての、かなり実
質的な変化をもたらすようなステートメント、閣議決定を7月1日にされました。その中
には、国際平和協力にかかわる部分もたくさん盛り込まれております。

この閣議決定をもとにして、私どもはこれから始まります通常国会のある場面で国際平
和協力を含めます日本の安全保障法制について、包括的な法改正の試みをするようになる
であろうと考えております。その中には、当然、今の国連のPKOがどういう課題を抱えてい
るのか、それに対して国連がどうしようとしているのかということ十分に勉強した上で、
私どもの法律に反映することが重要であろうと思っております。その意味からも、そして、
またこれも最初に申し上げましたけれども、これからニューヨークでラモス・ホルタ元東
ティモール大統領を議長にしますハイレベルパネルで、まさにブラヒミ報告以来15年を経
て、国連の場でもPKOに対する総合的なレビューが行われようとしている、そういう中でラ

ドスース事務次長のお話を聞けるというのは大変幸運なことだと思っております。

ラドスース事務次長には20分程度お話をいただいた後で、このフロアでぜひ活発な議論をしたいと思っておりますので、皆さんからも質問あるいはご意見をいただくことを期待しております。

余り私ばかり話しても仕様がないので、最後に、ラドスース局長のご経歴について、ごく短くご紹介をしたいと思います。ラドスース事務次長は、フランスの外交官として大変長い経験をお積みになってきております。駐インドネシア、駐中国のフランス大使を務められたほか、外務本省ではスポークスマンあるいは外務大臣に対する首席補佐官の重責を務められた後、2011年10月から現職で国連のPKOの事務方の総責任者としての責任を果たされておられます。

それでは、ラドスース事務次長、よろしくお願いいたします。

Mr. Harve Ladsous: Thank you very much for your kind words, Ambassador Takahashi.

Excellencies, ladies and gentlemen, I would like to start by expressing my warmest thanks to the International Peace Cooperation Headquarters and in particular to its chief, His Excellency Prime Minister Shinzo Abe, for inviting me before you today. I am aware that the International Peace Cooperation Headquarters since 2005 has served as a very important counterpart for the United Nations, not only for PKOs, but also for, for instance, humanitarian relief and election support, and it reflects very much on the active engagement of Japan in high-priority peace and development activities around the world. It is a strong sign of the commitment of Japan at the highest level to play an active and positive role in the maintenance of international peace and security.

Indeed, Japan has a long and rich history of engagement with United Nations Peacekeeping Operations in countries that have emerged from conflict and struggling to achieve lasting, durable peace. Since the enactment of the International Peace Cooperation Law in '92, Japan has contributed to more than a dozen peacekeeping operations: Cambodia, Timor-Leste, Haiti and currently South Sudan, to name just a few. And this says nothing of the financial support of Japan to peacekeeping, which stands close to 11% of all the financing – that makes your country the second largest financial contributor to UN Peacekeeping. So, yes, your country is a critical partner for us. It is a vital stakeholder in discussions for the future of UN Peacekeeping, and I am very honored to be here to speak to you about the role of peacekeeping in addressing threats to international peace and security, and how I see this role in

light of the changing world around us.

I will also speak about the challenges that we currently face, and what demands they place on the Secretariat and Member States to improve our preparedness and our performance. And finally, I wish to offer some thoughts on our hopes to see Japan build on its already considerable contributions to ensure the future success of UN Peacekeeping. Indeed, peacekeeping is among the most visible, the most challenging and important of the many roles that are played by United Nations. You know, of course, about the UN Charter. The principal purpose of the UN is to maintain peace and security, and to that effect, to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace.

The first peacekeeping mission by the UN was established in 1948 -- a mandate to observe the implementation of armistice agreements between Israel and four of its neighbors. This is still in force, by the way. But in the period since the beginning of Japan's contribution of personnel and in-kind support to peacekeeping, we have seen our operations evolve into multi-dimensional, complex operations that provide comprehensive post-conflict support to countries in crisis that assists them in creating a pathway to sustainable peace and development. And today, our peacekeepers are involved in the stabilization of post-conflict situations, the protection of civilians, the support to national elections, and the building or re-building of the capacity of the state -- just to mention a few of these tasks.

In the Democratic Republic of the Congo, for instance, we have no less than 41 tasks in the mandate and that creates a real difficulty, because every one of these tasks is legitimate as its justification, but how to establish the strategic priorities? That is a constant challenge. But one has to see that we have helped countries like Liberia to move beyond many long years of conflict and violence. We have assisted in addressing gang violence, which was entrenched in the slums of Port-au-Prince and supported the development of the Haitian National Police. Peacekeeping has proven its value also as a state-building tool in Timor-Leste and other new countries. We have developed in all this a broad spectrum of competences to execute these activities. Political analysis, support to rule of law, and security sector reform management: all of these elements are a part of the multi-dimensional challenge. In each case, the missions were deployed to provide a degree of security and stability at a critical moment of a conflict. It is a matter of getting the parties to the conflicts some

breathing space in which to conduct more peaceful negotiations towards solving the crisis, and to allow the state to shift its energy from waging war to serving its population.

And of course, such moments, in some cases, might last for years. The evidence, however, shows that peacekeeping is one of the most effective tools of the international community for restoring and preserving peace and security. Studies tell us that when peacekeeping missions are deployed in post-conflict situations, there is at least a 50% lower likelihood of renewed conflict. And the Security Council has been continually using peacekeeping to respond to such a wide variety of crises. This is proof, in my opinion, of its ongoing relevance in this world around us, a changing world. Just to look at recent years over my watch in this position, there was a peacekeeping mission to observe a ceasefire in Syria -- this was short-lived, but we did give it a try. We have been authorized to support Government forces in bringing armed groups to the negotiating table in the DRC (Democratic Republic of the Congo). We have been asked to support a peace process in Mali, while countering threats that include violent extremism and jihadism. We have lately been asked to protect civilians in the Central African Republic, in the absence of a viable state apparatus outside of the capital. It is said in **Bangui** that the authority of the state stops at *pointe kilomètres douze*, which means 12 kilometers from the center of the government. The rest of the country is open.

As we execute these mandates, it is critically important that we understand how the global operating environment for peacekeeping is evolving. We must ask ourselves how to ensure that we remain an effective tool for years to come and that importantly, we continue to improve. And this is why the Secretary-General, as you mentioned, Ambassador, has appointed a high-level independent panel of very distinguished experts to conduct this comprehensive assessment of the state of our operations today, but also of emerging needs for the future.

When he announced this Review of Peace Operations, the Secretary-General described a number of important trends. I would like to highlight a few for you. He noted that our missions today are operating increasingly in dangerous environments, where violence makes it more of a challenge for our people to do their jobs safely and effectively. We see this daily in Mali, where we face asymmetric threats from armed groups, from criminal organizations, and lately, one has to say, we have become the

target of those spoilers. In such environments, missions more often than not are tasked with advancing a process where there is no peace agreement in place.

It means that our missions have to first attempt to bring about a cessation of hostilities while providing protection to civilians, before then we can move on to focus on long-term sustainable peace. It's evidently the case in the CAR, where we have difficulty to actually identify the parties to the conflict, and the line between the combatant and the civilians is blurred. It's a matter of loosely formed bands--gangsters, very often--that attack rival ethnic groups. In South Sudan, a rapid escalation in renewed conflict has forced the Mission to drastically change its approach. We had to refocus our approach to protection, to returning our attention to political engagement, and to move away from providing support to the authority of the State because it was involved directly, with others, in the massive violations of human rights and the violence we have seen.

In many cases, the threats that missions face are increasingly transnational, while, of course, we continue to operate within national boundaries. Drug trafficking, organized crime, terrorism activities in ungoverned spaces and at sea pose new challenges and they require a rethink of our approaches to conflict resolution. In Darfur in Sudan, in the Sahel in Central Africa, it is clear that political settlements require engagement with stakeholders outside the boundaries of the State, and this is another challenge. Finally, there has been a high expectation from Member States on our role for the protection of civilians. It is at the core of our responsibilities in more recent mandates. And as we are deployed earlier in the cycle of conflict, I think these demands are likely to continue to grow. Let's face it, it is the correct role for the United Nations. When we see the scale of human suffering in many of those places, it is clear that we have a collective responsibility to respond, and in many cases our peacekeepers are the tool used for that. But of course, that demands the capabilities and the willingness for uniformed peacekeepers to be proactive, and to be decisive in those high-risk environments.

Overall, however, the fundamental objective has not changed. Let us never forget that peacekeeping is a political tool – a tool aimed at supporting the implementation of peaceful settlements, and at enabling long-term recovery and sustainable development. So we must ask ourselves how to ensure that our missions perform at a high level. For us, it is the issue of performance, which is, by the way, my top-most priority

for this year. We define it as obviously the efficiency, the efficacy in meeting the objectives given to us by the Security Council. So the question is, how do we execute our mandates in those environments? How do we do it to the satisfaction of our stakeholders? And I will say there are five principal key challenges.

First, our mandates today present political challenges. When one of our missions is deployed in a conflict that lacks a clear political framework to guide the parties towards peace, the central political role of a mission can be challenged by some, sometimes in fact many, parties. Our political, military and police roles are equally important to promote the establishment and consolidation of peace. But how do we carry out our political good offices? How do we balance working with non-state armed groups and national governments? This has a clear effect, a direct effect, on our perceptions in the country, and it has an impact on our ability to carry out our job. So it's a matter of striking a proper balance between the two principles of consent and impartiality. It's always been challenging and we see it evermore in South Sudan, in Mali or in Eastern Congo. And I ask you a question, ladies and gentlemen: Can we be impartial when we face those dreadful armed groups in Eastern Congo who have been chasing millions of people for two decades, millions of refugees, millions of displaced, who have been killing civilians, who have been raping women, who have recruiting children in their armed groups? This is a big difficulty.

We face a second challenge that relates to state-building, and what we have to do to restore and extend state authority. And CAR is a good example, because as I mentioned briefly earlier, the Central African Republic state has hardly ever existed, and we have to help it exist again. It's about promoting inclusive governance, about institutional development, service delivery. All this is absolutely essential, but when it is very weak, we do face a considerable challenge in supporting the extension of legitimate and effective state actors beyond the capital to the rest of the country.

South Sudan is another different case, where the state itself has become a perpetrator of violence against its own population, and that means that any efforts by us to enhance the authority of the State would actually be at cross purposes.

The third challenge is our capacity to deploy the necessary capabilities rapidly. When a crisis comes up, it's a race against time where we endeavor to deploy peacekeepers to stabilize the country before the situation escalates. And this is

more and more important as we go into situations where conflicts are ongoing, and in which every day we are not on the ground is another day of violence, a day of destruction and suffering. Today, and we've looked at that very closely, the process of generating and deploying uniformed contingents normally takes at least six months, and probably more when we have logistical difficulties as we have in landlocked countries. That is really an issue, and we need to try our best to significantly shorten this timeframe, and this is where, of course, we need specialized capabilities that are critical in the start-up phase of an operation. And that includes, in particular, engineering, air transportation, medical support, and better technology to establish the camps and deploy the units across the country.

The fourth challenge is when we are on the ground, we need to ensure that our missions possess the capabilities necessary to implement effectively their mandates and confront the threats. We expect our peacekeepers to undertake challenging assignments in risky areas, but conversely, of course, we have a major responsibility to ensure that they are equipped to execute these tasks as safely as possible.

So we need to provide them with mobility. We need to gather and analyze information. We need to respond robustly sometimes to threats when they come up. Currently, we face considerable shortfalls in delivering the capabilities that we require, and I mention particularly the issue of helicopters. We also have to ensure consistency in capacity, in equipment, in training across the units, particularly when our missions take over from prior existing operations, such as was the case from the African Union in Mali and the CAR. We have to increase standardization across the uniformed components of our operations. That is critical if you want to utilize fully the capabilities that are critical.

One final, fifth challenge is about command and control. When a country deploys a contingent of its military personnel they are placed under the operational command of the force commander, and we require them to follow his – or now, her, orders, because we have the first woman force commander in Cyprus from last year. We ask them to follow the orders exclusively, and I say this without reference to any other chain of command. I say this because in practice, we have seen that some contingents do retain an operational link to the capital, and will sometimes be tempted to refer to national leadership prior to obeying or even to disobeying an order from the Force Commander.

In other cases, the contributing countries have pledged units, but with conditions or caveats including where the unit is going to be deployed, type of actions they will not take, and parallel rules of engagement. That is an issue that we have to address. Because such disruptions to the chain of command hamper seriously the capacity of the mission to use the Force to its full capacity. Failures by units to respect the chain of command sometimes have led to critical failures, and have placed mission personnel in considerable danger. So when a Force Commander issues an order, he or she must be fully confident that it will be followed unequivocally, including the military concept of operations and the rules of engagement that we said at the beginning, and that has to be shared 100% by every single element of the Force. Adherence to the authority of the command and control framework is not an option, nor is adherence to the full spectrum of possible actions that the unit may be required to undertake.

So, many challenges, and of course some also relate to the performance of individual contingents and units which affect the performance of the organization. So let me mention five priorities that I see as critical to enhance this performance at all levels.

We must first strengthen our political and state-building roles. No matter how high the performance, there will be hard limits to the protection capability of our missions. For example, in South Sudan, we have 11,000 military in a large country of 600,000km², where, at the end of the day, we have to search for political solutions and support the extension of state authority to provide more enduring protection and enable long-term stability and sustainable development. So we have to focus on strengthening our range of capabilities that are essential to help consolidate peace.

It means that we must support local-level reconciliation, DDR, and the restoration and extension of state authority. And when there is a very weak government, we must focus our early efforts on assisting all parties to agree on a basic roadmap for peace. Our good offices roles are also critical, as is our insistence on political inclusivity so as to establish a degree of legitimacy in the interim political structure and to build confidence. And then, when there are political openings, we must be prepared with all that follows – the strengthening of the rule of law, DDR, Security Sector Reform, democratic processes, not to forget mine action also. We do this, of course, in close cooperation with the Country Teams of the UN, and we use

integrated planning systems to build up national capacities.

A second priority is to expand the base of major contributors, while deepening the engagement of current contributors – the only way to retain the universal character of peacekeeping and to draw effectively on the full array of capabilities across Member States. And I would like to, in that context, salute the role played by Japan during the general debate in September last year, when Prime Minister Abe joined the Secretary-General, the presidents of Bangladesh, Pakistan and Rwanda, and the U.S. Vice President, in co-chairing a Summit on how to enhance the capabilities of peacekeeping operations. More than thirty Member States made pledges, including some participating for the first time in UN peacekeeping. All these pledges will go a long way to enhance the range of tools that we can use. And we must now work to make sure that these pledged contributions are indeed available for deployment as soon as possible.

The Summit also contributed to our third priority, which is to enhance and modernize the capabilities of our people. For these new environments, we need to ensure appropriate duty of care. We must enhance the capacities of our military and police to confront new threats. Once they are in theatre, there will be a requirement for robust, highly mobile capabilities, and an ongoing need for reserve capabilities to adjust the ability to operate safely in asymmetric threats. That requires improved training, improved planning, and the strengthening of information gathering, analysis and intelligence tools. And all this we need to standardize across all our contributors.

At Headquarters, we have been working with Member States to develop military unit manuals that clearly articulate the levels that every Member State is expecting to possess. And I would like to salute the role played by Japan in the preparation of the manual relating to engineering.

Fourth, we must enhance the management of performance at all levels. We are held to an increasingly high standard of performance, so we need to measure and monitor our performance more systematically and transparently. I have initiated, for this reason, periodic reviews of our missions to ensure that we are fit for the purpose in real time, configured appropriately. We have established what we call the Office of the Peacekeeping Strategic Partnership, but in fact, to my mind, it is the “Inspector

General” – somebody who is now fully operational. Any army has an inspector general to address systemic issues, to identify gaps. All of these problems have an impact on our delivery, and we have to incorporate the lessons learned and best practices identified by this Office.

We are also developing an operational readiness assurance framework that will assist Force Commanders in measuring the state of readiness of all units. And, let me say very clearly, in situations where a contingent fails to adhere, we must be more vocal in identifying the costs of these incidents, but also in taking measures. I can tell you that we now have a policy that where there is a clear failure by a unit to execute its tasks, well, that unit goes home straightaway. It happened for the first time just recently, and it will happen again, because the expectations are too high. We have to live up to them.

So let me say, finally, on that, that the quality of mission support is critical. We need flexibility to respond quickly to adjust, to deploy, to change whatever needs to be changed. Our field support arrangements are based on a structure that has been better tailored to Headquarters than complex field operations, so we need to update this constantly and to reform our model of field support. This is, of course, going to be a very important topic for the Panel.

In conclusion, I would like to touch on how I believe Japan can continue to play a role in each of these priority areas. Since 1992, Japan has made a number of very important contributions to our operations around the world. The most recent, the deployment that is going on of an engineering unit to South Sudan, represents exactly the type of high-capacity, technologically-advanced deployment that is needed sorely by most of our missions. And I do hope very much that the Government of Japan will continue its consideration of how your country can increase its contribution of such units. And, should it so decide, it is vital that these deployments be made without caveats, because what we need is to ensure that our forces on the ground are flexible, and are able to respond to fluid environments. I know that the Government of Japan is putting together new legislation. It, I’ m sure, would lead to an enhanced participation of Japan in our operations, and I welcome that.

Another area which I would note is the expansion of the support of Japan to the capacity building of other Member States. And the announcement by Prime Minister Abe at the

Summit meeting that it would provide equipment and training to assist African Member States in providing engineering units is most welcome. I believe that this is now reaching the stage where it is going to be implemented. We look forward to working with Japan on the implementation of this proposal.

Finally, of course, we need the continued support of Japan politically and diplomatically. This is critical. And I remember when Japan was sitting on the Security Council a few years back, it played a critical role by chairing the Security Council Working Group on peacekeeping operations. And, of course, never to forget the leading financial contributor that your country is, that remains vital.

At the end of the day, UN Peacekeeping is a truly global endeavor, a truly global partnership that reflects the collective will of the international community through the Security Council to respond to threats to international peace and security. The universal nature of the UN is at the root of its global legitimacy – something that is unique in the world. And therefore, the success of UN Peacekeeping depends on the unified will, the unified support, the unified participation of the international community as a whole. Maintaining and strengthening this consensus requires ongoing, inclusive, and transparent dialogue with all stakeholders in this partnership of peacekeeping. Japan has played an admirable role in contributing to this dialogue and I hope, I know in fact, that we will continue to work closely together and we will work further. We will make progress together.

I thank you very much.

(APPLAUSE)

○司会（高橋）：Thank you very much, Mr. Ladsous, for your excellent presentation. You have been surprisingly candid and straightforward in summarizing the challenges and opportunities that's facing the UN Peacekeeping operations. Now floor is open for the further debate and questions and answers. Anybody who have got questions or comments, please raise your hand and identify yourself with your name and affiliations. Floor is open, please. May I ask Mr. Akashi for kicking off?

○質問者（明石氏）：Thank you very much, Mr. Chairman. As you have said, I' m also

deeply impressed by a very candid and very comprehensive and very convincing presentation by the respected Under-Secretary-General Herve Ladsous. He has a thankless, unenviable huge mandate and I can well imagine that he's bearing the huge burden of immense tasks for the United Nations and equally for the global community. I think his challenges are indeed enormous--almost unachievable. And I also appreciate those five priority areas of his work. And as to his expectation about Japan, I very much hope that Japan would--within its own limitations--do its best to help the difficult tasks of Mr. Ladsous and PKO department, and I have no doubt that Prime Minister Abe and his government will go a long way towards supporting and cooperating with the UN.

Having said that, I hope Mr. Ladsous would appreciate certain characteristics of post-war Japanese pacifism. One element has been its component which is rather pacifism of isolationist kind. Japan has adored the United Nations, but the people of this country tend to draw a rather idealistic, sometimes utopian, picture about the organization and expect what should not be expected of the organization.

So I have been tormented by these two aspects of Japan. On the one hand, it wants to do everything possible to be with the United Nations, because the basic idealism of Japanese constitution and that of the UN Charter is identical. But somehow there's unproven expectations on the part of the many Japanese for UN to do this, that, everything, without they themselves bearing a great burden, great share of that global responsibility. And I hope Mr. Ladsous will not be disappointed in the future, but we, on our part, I think, we are committed Japanese who believe in the compatibility of ideas of Japan as a country and ideas of the United Nations as such.

Having said that, I note Mr. Ladsous in this how far you can go in this evolution of UN Peacekeeping. We are dangerously close to the final limitations, I might say, that PKO which is part of Chapter 6 of the UN Charter is coming very close to a Chapter 7 on enforcement and on the use of force. Also the robust PKOs, which I called fourth generation PKOs, they tend to become almost undistinguishable from Chapter 7 military operations. Although in the case of the Korean operation, it was done first by Security Council then by General Assembly, and in the case of the Gulf War and the unanimous support of the Security Council which is not very often. So I wonder like Brahimi did 15 years ago, do you expect this expert group coming with a clear-cut drawing line as to what a new UN peacekeeping should do, must do and are able to do, making

distinction from that which they should not venture into or cannot do under the present structure of the United Nations?

○司会（高橋） 国連と日本外交の経験に基づいた大変貴重なご示唆と重要な質問だったと思います。時間の制約がありますので、よろしければ幾つかの質問をしていただいて、後でまとめてラドスース局長に反応していただければと思いますけれども、ご質問はおありでしょうか。

では、長谷川先生、お願いします。

○質問者（長谷川氏）： I also like to thank Mr. Ladsous for your very insightful analysis. I have two questions. The first one relates to your initial point made that you have to strengthen the capability of peacekeeping operations (PKOs) and so forth, to counter not only the insurgents within the country, but transnational nature, and in saying so, you also at the same time mentioned the limit of current capacity of the UN operations.

Now, I remember that in several cases you have resorted to France, UK and other national or multi-national forces to come in and to help you in Congo, Ivory Coast and other places and that they tended to be successful in very limited way, but made effective contributions. Is it your policy to continue that or is it your policy to replace it? Because prior to your coming here, we had discussion on Afghanistan and so forth, and we learned that in fact these multi-national forces tend to take over and they, in fact, make the UN operations sometimes in the case of Afghanistan to fail. So that' s my first question.

The second relates to what I like to follow-up on Mr. Akashi' s comment and I would like to ask you a questions. To what extent do you, in fact, expect Japan to change to enhance or to even increase its contributions? And I' m very much interested in specific natures. You mentioned that you expect that Japanese engineering troops to train the local people. Are you talking about the national, let' s say, African forces to increase their military and security operational capabilities by even providing training on helicopter maintenance and so forth.

Now, related to that, could you explain to us or respond to some sort of concern I have myself received in recent days. Now that these sources of conflicts have become ideological, not only the traditional power and grievances, and if you' re - the

Japanese are to engage in training UN forces to counter these transnational terrorists and so forth, what would be the impact on that? And I have to respond to them and my answer to that maybe not so quite convincing, so maybe you can help me to enlighten on that. Thank you!

○司会（高橋） 申しわけありません。できるだけ質問は短くしていただければと思います。我々には優秀な同時通訳者のヘルプがありますので、日本語で質問していただいても結構です。

どうぞ。

○質問者（佐崎氏）： My name is Junko Sazaki. I am a Director of UNFPA. I have worked with UNMIN in Nepal, especially promoting UN Security Council 1325. The Maoist insurgents are often women and because of the UNMIN' s special involvement, Nepal approved the UN Security Council 1325 as a policy and they have a budget. This has been very successful and you have mentioned about the gender issues in Mali and also the Central African Republic. Your priority is operationally, politically very important, but you have also said that typical, it is very important for transformational, nation building and the peace process. In that sense, I would like to hear from you what is your vision on this issue? Thank you!

○司会（高橋） もう一問質問をとって、それからとりあえずラドスース局長にお答えをいただきたいと思います。どなたかいらっしゃいますでしょうか。

どうぞ。

○質問者（与那嶺氏） Mr. Ladsous, welcome to Japan, and thank you for your presentation. I' m Ryoko Yonamine. I' m a consultant from ALMEC Corporation, I have two questions. I heard that protection of civilians is a prioritized mandate in 10 out of 16 peacekeeping operation missions now, but even though PKO stationed, women are continuously raped and especially it' s prevalent in African countries, so I wonder how - what' s the strategy to protect civilians in terms of women' s security.

The second question is the Brahimi report has launched for 15 years. Likewise, the UN Security Council Resolution 1325, women, peace, and security also has been adopted at the same time, so 15 years. How would you boost number of women' s participation in peacekeeping operations? Thank you!

○司会（高橋） 後半にジェンダーに関する質問があったと思いますが、それでは、ラドスース局長、お願いいたします。

Mr. Harve Ladsous: Thank you very much to Ambassador Akashi, whom I' ve known and respected for many years. I would like to thank him for his comments and let me assure you that I am fully aware of how complicated it is, how delicate it is for Japan. And I respect, fully, of course, the spirit in which it has been handled, and I have great admiration for the way the problem has been put on the table now. Of course, it is a matter for the Japanese authorities to consider, but I am confident that this mix of devotion to international idealism, but also for the desire to contribute more proactively and concretely, will materialize.

Yet, of course, on your specific question, it is true that the line is very fine on many of our missions. Some ideas do stand out. Let me take the example of Mali, where very clearly we' re not and will not be an anti-terrorist operation. Yet, the environment is what it is. So, this is why, in that country as in others, when there emerges a country or a group of countries who are willing to do that specific job very explicitly, well, the Security Council gives its blessing. I recall a number of cases: in Côte d' Ivoire five years ago, in Mali two years ago, **in the Central African Republic** last year, and let' s also not forget the UK in Sierra Leone a few years back.

Many of these cases have been successful - Côte d' Ivoire, Sierra Leone, for example. So, it' s a matter of dividing the roles, but, of course, very clearly, none of these actors operate in a vacuum. So, it' s a matter of drawing very precisely, and that is a daily - a matter for daily coordination. We should not be taken as an anti-terrorist operation in Mali, but we are the targets. So, we cannot simply stay idle. We are never going to project fighting on the ground, but we have to be able to defend ourselves. We have to have the right information and coordinate very closely with the other actors.

It' s not easy. I' m not sure that the Panel, of course, I would not speak for them, the review panel, but it is certainly an issue that is on the table and that will have to be addressed. And not forgetting that sometimes the Council gives us a very specific mandate; you remember maybe that resolution on the Democratic Republic of Congo almost two years ago, where admittedly, on an exceptional basis, we were tasked

with creating within MONUSCO, a new type of unit. It's called the Force Intervention Brigade, which is part of MONUSCO, which is not distinct, but which has specific requests to, and I quote the exact formula, "To prevent the expansion of armed groups, to neutralize them, and to disarm them."

Now, that is really under Chapter 7, of course. Now, if that is not yet another innovation - by the way, it has worked to some extent. The task is not finished, but it is a reality for that particular operation and that is also on the table for the Panel to consider.

We have an effective number of models, ranging from Somalia, where - in fact, it's the African Union that deals with the operations on the ground, with strong support from us. We have Darfur where it is a hybrid. It's shared between the African Union and the UN; by the way, not always so easy to manage on a daily basis. The time we lose -unnecessarily--to agree on appointments and on certain issues is not always terribly easy, but it's another model.

We have the latest model, if I can call it that, where the African troops deploy first under a sub-regional organization, then it becomes an AU mission, and then it becomes a UN mission. That is also an option, so we have a number of formulas and maybe there will be others that will appear.

Now, to the question of Hasegawa-san about my expectations from Japan. I think - I will be very clear--I would not expect Japan, given the sensitivities and the complexities involved, to provide us with frontline troops. No. But at the same time, for a force to work it needs considerable backing and support. Much work has been done in the field of military engineering, much more can still be done in terms of - I'll give you a few examples, of medical units, of transportation, in particular, air assets. We constantly need more helicopters, we don't have enough. We need, also, highly competent staff officers in force headquarters to coordinate work.

So, I think there's a whole menu of options that would become really of direct interest to us that are already, and, of course, I mention again, the contribution that Japan is now going to implement regarding African military engineering units that need both to be equipped, because on the ground, we discovered that as good as the people might be, sometimes they come up with just a couple of bulldozers and

that's it. So, they need the adequate thing to build airstrips, to repair roads, all that is crucial to our operations, and, of course, to make sure that they are fully trained to do the job. That is what is at object.

On the issue of women: it so happens - it all happens together - that there is indeed, now, a review of Resolution 1325 that is being launched and, of course, we need this to be seen together in synergy. The logic of 1325 is not maybe - is one aspect, which is crucial; women in conflict, the situation in conflict, the role in going beyond the conflict. So, we have made it so that the two Panels will be working very conjunct - very much in conjunction. Ms. Radhika Coomaraswamy is now ex-officio a member of the Panel on the Review of Peace Operations. So, she'll make it so that all this happens with a good, holistic approach and that there is no contradiction. I think this is very good.

Of course, gender issues are something crucial in the Review, in my personal view. We devote a lot of energy and the Secretary-General took the lead. You see, now, that there are six women as Special Representativeness of the Secretary-General, Heads of Peacekeeping Operations, where there were zero before Ban Ki-moon came in. This is, I think, a good development. He made it so that we appointed the first woman Force Commander in Cyprus last year. And generally, we tried to push the agenda as much as we can, because this is the way to go, the only way to go actually.

Finally, about the protection of civilians. Well, it is indeed a core mandate. Never forget that the Charter of the UN starts by, "We, the people...", and so it's about people.

When we see so many millions of people who are suffering from these conflicts, it's not a matter of concept; it's really a matter of doing all we can to make it happen that people suffer less. We'll never be able, because of the limits, obviously, not to have terrible incidents. And when there are no incidents, no civilians killed, that is no news. Good news is never news. What is highlighted are the terrible incidents, and any incident is one incident too many, but we work, we train our people, we make them aware that this is the core of their job, and we experiment every year, new practical recipes to do a better job about it.

○質問者（垣内氏） 国連経済社会理事会特別協議資格を持つNGOの言論・表現の自由を

守る会の事務局長をしております垣内と申します。私は、看護師です。そして、きょう、大変貴重な時間をいただいて、本当に感謝いたします。

私は、紛争の解決、大変重要な課題だと思うのです。そして、その紛争を起こさないということが極めて重要であり、この日本の状況がお役にたつのではないかと考えて発言させていただきます。

まず、法の支配ということをおっしゃいましたけれども、やはり国連の人権理事会のもとでさまざまな人権条約、今193カ国加盟しているわけですが、それぞれの加盟国の批准している条約審査、定期的報告審査、それに対して出された勧告、これは大変重いものがあると思いますし、そして、今、人権理事会ではUPR審査、定期的・普遍的審査は2回目になっております。これが機能し始めてきているところでなかなか効果が見えていないのですけれども、やはり個人通報制度を批准するということが、これが法の支配を確立させる上では極めて重要であると私は考えております。日本はいずれの個人通報制度も批准していないわけです。

ですから、この人権の視点、そして参政権の問題ですね。日本は2008年の自由権、第5回日本報告書審査のときにパラグラフ26におきまして参政権と表現の自由に対して課されたいかなる非合理的な法律をも撤回せよと。日本の公職選挙法には戦後からずっと文書配布と個別訪問が禁止されている条項があります。そして、国家公務員、一般国家公務員の政治活動が全面一律に禁止するという102条、これは人事院規則14の7と110条の罰則規定によって罰せられるわけなのですが、こうした一般国家公務員の政治活動が禁止されるということは、私たち市民がその政府のやろうとしていることを知ることができない。そういう意味で国家公務員の参政権の問題だけではなくて、国民の参政権の問題として極めて重要な問題であり、そして、この2つの法律によって2003年以降、次々と市民が逮捕されるということがありまして6事件のうち5事件が有罪になっているのです。ですから、この表現の自由、参政権の確立、その前に、法の支配を確立するために個人通報制度を批准するということが、これは全ての加盟国に対してPKOの活動の中で平和を構築していく上で極めて重要だということをぜひ共通の理解にさせていただけたらと思うのですけれども、いかがでしょうか。

○司会（高橋） ありがとうございます。

申し上げましたとおり、時間がありませんので、私も第1部で大変有能な議長を務めていただいた福島先生に倣いまして、これだけは聞かないとどうしてもきょう眠れないという質問があと1問だけありましたらお受けしたいと思うのですけれども、どなたかありますでしょうか。よろしいですか。ありがとうございました。

それでは、ラドスース局長、お願いします。

Mr. Harve Ladsous: Thank you very much. I would agree, of course, with you, madam,

that violations of human rights on a massive scale are very often - most often than not--an indicator that something is going wrong; and, prevention is a bit like, if I may say so, apple pie and motherhood. Everybody agrees that prevention is, should be, the priority, but the fact of life is that very little has been done in terms of prevention. Usually, those whose responsibility it is to act decide too late, and already by that time things have happened.

I think the only UN operation that was of a truly preventive nature and that actually worked was something called UNPROFOR in the 90s in the former Yugoslav Republic of Macedonia. That was a success, but it' s the only instance where a deliberate decision was made by the Council to anticipate, to act, and that actually prevented conflict from developing.

On the issue of state building, I think, we really have to see that problem, which is a root cause for many difficulties, as a continuum, as a process. Let me give you the example of the Central African Republic. We as a peacekeeping operation are not going to build back or build, period, the whole state of the Republic. We have to deal with priorities, and the priorities are of a very practical nature and the first one is to make the citizens get the feeling, the proof that the State is back. In my country, we say that wisdom comes with the sight of *gendarme*. So, it' s a matter of re-establishing the police, the judge, and the prisons, and that the judiciary chain becomes operational.

In fact, the government, the transition government has done what the Timor-Leste government did some years back. It has subcontracted to the UN, the resetting of the judiciary chain. It' s called, politically-correctly, "Urgent/Temporary Measures", but that' s really what it means. So, we' re bringing judges, investigators, prosecutors, and prison wardens. We are training the remnants of the *gendarmerie*, so that this can happen. But we' re not going to build every administration, every segment of the civil service. There comes a time when we have to consider that we' ve done essentially what was done, what had to be done, to bring law and order and some degree of stability back to the country, and then logic has it that we should hand those responsibilities over to the government, to the state.

That is what we are about to do, hopefully, by the end of next year in Haiti, when we complete the training of the Haitian National Police. Then, in all logic, we should

bow out, but going out will not mean that the UN presence stops. In fact, then, we hand over the regular duties to the agencies and programs of the Country Team.

Those countries will find themselves back into the normal situation of developing countries where UNDP, UNHCR, and ILO all do their parts, but, of course, it's not under peacekeeping anymore.

So, we as peacekeepers, we are peace builders from day one in our mission, but there comes a time when the peace building institutions and the mainstream agencies and programs take over. There is, as you know, a review of peace building that is starting, also, right now. This makes it also very timely. You know, all these processes I think show that the UN is capable at the initiative of either the Secretary-General or its membership, looking at itself, asking itself whether this is working properly or whether - and that is my impression. We still have to make an effort to make it work better, but this is a process and we are all very much aware of this.

I think there is no other way to go, and needless to say, our partnership with development agencies, including the national ones, is absolutely crucial in that context. Thank you!

○司会（高橋） ありがとうございました。

ラドスース局長に大変効率的なプレゼンテーションと質問に対する答えをしていただきましたので、ラップアップの発言は必要ないと思いますけれども、私はただもう一度ラドスース局長に、お忙しい中時間をいただいて、今日、このセッションを共にしていただいたことに対してお礼を申し上げたいと思います。どうもありがとうございました。（拍手）

最後に一言だけ申し上げれば、午前の最初の基調講演でマローン学長は、いつも完璧さを求めることは時によって必ずしも正しくない道であるとおっしゃいました。PKOが今直面している課題はまさにそうでありまして、私どもは完璧な世界に住んでいるわけではなく、日々変わっていく色々な挑戦にそれぞれの国のやり方で応じていくしかないのだと思います。ただ、今回、ラドスース局長の訪日で我々が学んだことは、今後我々が法制化あるいは日本のPKOをより良いものにしていくために大変大きな参考になることは間違いないと私は確信いたしました。

もう一度、ラドスース局長に大きな拍手を差し上げたいと思います。（拍手）

○司会（高橋）：As I told you at the outset that we are going to have a humble, small reception at the second floor reception room. I would like you to join us and continue

our very productive discussions. Thank you very much!

○司会（福島） 本日は、第6回「国際平和協力シンポジウム」にお越しいただき、ありがとうございました。

懇親会会場は2階でございます。皆様ご参加いただけますのでぜひお立ち寄りください。どなた様もお忘れ物のないよう、いま一度、身の回りをお確かめの上、ご退場ください。

本日のご来場、まことにありがとうございました。

編集・発行

内閣府国際平和協力本部事務局
〒100-8970 東京都千代田区霞が関 3-1-1
中央合同庁舎第4号館8階
Tel. 03-3581-2550
Fax. 03-3581-2548
ホームページ : www.pko.go.jp

