

令和 2 年 5 月 23 日現在

機関番号：14501

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2017～2019

課題番号：17K13618

研究課題名(和文) 平和維持活動から生じた大規模権利侵害に対する救済と国連の責任

研究課題名(英文) Remedies for human rights violations caused by UN peacekeeping operations

研究代表者

岡田 陽平 (Okada, Yohei)

神戸大学・国際協力研究科・准教授

研究者番号：30760532

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,200,000円

研究成果の概要(和文)：本件研究課題は、国連平和維持活動の過程で、不幸にも現地住民の権利の重大かつ大規模な侵害が生じてしまった場合、その被害者らが誰の責任をどのように追及できるかを明らかにするものである。

平和維持要員の違法行為に対して責任を負うのは、原則として国連であり、個々の部隊提供国ではない。しかし、国連が責任を負うという推定は、部隊提供国が行為者に対して実効的支配を行使していた場合には覆る。また国連は、国連憲章および国連特権免除条約に基づき、事実上の絶対免除を享有している。しかし、紛争解決のための代替手続の整備は不十分であり、その改善が喫緊の課題である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

国連のような国際機構は、より良い人類の未来を実現するために設立されるものであり、「悪をなしえないもの」とみなされてきた。しかし国連は今日、その活動を活発化させ、われわれのような私人に対していわば「権力」を行使するようになっており、それゆえに、国家同様、その権力の行使について責任を負わなければならない。この研究は、何よりもまず、国際機構が不幸にも「悪をな」す場合があるということを明らかにするとともに、その場合、被害者が誰の責任をどのように追及できるかを明らかにするものである。

研究成果の概要(英文)：Peacekeeping plays a pivotal role in UN endeavours to maintain international peace and security. However, peacekeeping has also generated a backlash. Despite the presence of UN peacekeepers the genocides in Rwanda and Srebrenica could not be prevented. Not only have peacekeepers failed to protect civilians, UN peacekeeping operations have also occasionally been a source of harm to the local population.

First, this study clarifies the rules that determine the attribution of UN peacekeepers' misconduct. The UN is presumed to be responsible for harmful conduct by peacekeepers. However, the presumption is rebutted when it is demonstrated that a troop contributing nation exercises effective control over the peacekeeper in question.

Second, despite the inadequacy of alternative means for dispute settlement, the UN remains entitled to de facto absolute immunity before domestic courts. The UN must improve its internal mechanisms for dispute settlement, especially for third-party claims.

研究分野：国際法

キーワード：平和維持活動 国連 行為帰属 ジェノサイド スレブレニツァ ルワンダ 責任

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。

1. 研究開始当初の背景

(1) 国連平和維持活動の過程で生じうる現地住民の権利の侵害

ある者が法に違反して行動した結果として他者に損害を与えた場合、その行為者は違法行為責任を負い、典型的には被害者に対してその損害に見合う賠償を行わねばならない。このことは、国内法のみならず国際法においてもあてはまる。そしてそれは、国際法の主たるアクターである国家のみならず、国際連合(以下、国連)のような国際機構が法的に「行為者」と認識される場合においてもそうである。

そして近年、国連がその主たる目的、すなわち、国際の平和と安全の維持を追求するために行う活動の過程において、他者(私人)の権利を侵害する事例が少なからず観察される。第一に、いわゆる「狙い撃ち制裁」の例を挙げることができる。これは、国際の平和に対する脅威となるような活動(たとえばテロリズム)への関与が疑われるとしてリストアップされた個人に対してとられる非軍事的な制裁措置(たとえば金融機関口座の凍結)である。こうした措置は、国連安全保障理事会(以下、安保理)の決議に基づいてとられるものの、これを実施するのは各加盟国であり、実務および通説的な見解では、それら国家の行為と法的にみなされている。その結果、この狙い撃ち制裁の対象とされた者が、その財産権や裁判を受ける権利を侵害されたとして、違法行為責任を追及しようとする場合、国連ではなく各加盟国を相手取ることになる。欧州人権裁判所に提起された *Nada* 事件や *Al-Dulimi* 事件(いずれも被申立国はスイス)がその例である。もっとも国連ではなく加盟国に請求が向けられるのは、国連の責任を追及する実効的な方法が存在しないという手続的な理由によるところも少なくない。

他方で、国連平和維持活動に従事する軍隊等構成員(平和維持要員)が有害行為を実行した場合、それは国連の行為とみなされることが多い。平和維持活動は、国連憲章に明文の定めこそないものの、国際の平和と安全の維持において重要な役割を果たしてきた。しかし、周知のとおり、国連は自らの軍隊をもたず、平和維持活動を遂行する軍隊(国連平和維持軍)は常に加盟国から派遣された部隊によって構成される。しかし国連事務局によれば、平和維持軍は国連安保理の補助機関として設置されるのであって、その行為は国際法上(部隊提供国ではなく)国連の行為とみなされ、それが国際法違反を構成するのであれば、それに対する責任を負うのは国連であるという。この立場に基づき、平和維持要員の行為によって現地住民の生命・身体または財産に違法に損害が発生した場合には、国連が現地に設置する請求審査委員会(claims review board)を通じて救済が図られてきた。

しかしながら、とりわけ近年、平和維持要員の作為または不作為によって現地住民の権利が大規模に侵害された事例において、国連の責任の追及が十分に行われず、賠償に至らない事例がみられる。その典型的なケースが、いわゆるハイチ・コレラ事件であった。2010年、ハイチ共和国を襲った大地震の後、すでに同国において平和維持活動、国連ハイチ安定化ミッション(Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, MINUSTAH)を展開していた国連は、平和維持要員を増員して復興を促進しようとした。しかし不幸にも、増員された要員が持ち込んだ菌によってコレラが大流行し、インフラの脆弱性も相まって、10,000に近い人命が失われた。いくつかの科学的な調査の結果、この大流行が国連平和維持軍のネパール部隊の駐屯地から河川に流入したコレラ菌によって引き起こされたものであることが判明している。そこで被害者(およびその遺族)らは、国連に対して救済を求めたが、国連はこの請求が受理不可能であるとして、いわば門前払いの判断を下した。そこで被害者らは、国連の内部手続を通じた責任追及をあきらめ、その本部所在地である米国・ニューヨークの国内裁判所に提訴した。しかし、ニューヨーク南部地区連邦地方裁判所および第2巡回区連邦控訴裁判所が、それぞれ2015年および16年に国連の裁判権免除を理由に訴えを却けた後、原告らは最高裁判所への上訴を断念した。

(2) 国際機構の責任をめぐる研究動向

このような事例において問題となる法的論点として、大きく分けて2つのものがある。第一に、違法だと主張される平和維持要員の具体的な作為・不作為を国際法上の法主体の行為とみなすかという問題、すなわち、行為帰属(attribution of conduct)の問題である。もし要員の行為が国連に帰属すれば、違法に損害を被った(と主張する)者は国連の責任を追及することになり、そうではなく、各部隊提供国の行為とみなされるのであれば、その国に対して請求を提起することになる。これは、言い換えれば、責任の配分の問題でもある。2011年に国連国際法委員会(ILC)が完成させた国際機構責任条文では、国家機関(軍隊はこれにあたる)が国際機構の利用に供された場合、当該国際機構がその機関に対して実効的支配(effective control)を行使している場合には、その行為は当該機構の行為とみなされると定められている(第7条)。国際機構責任条文およびそのコメンタリーは、この「実効的支配」という語を定義しておらず、したがって、この概念をめぐる学説上活発な議論がある。たとえばある論者は、実効的支配を、特定の有害行為を防止する権限(power to prevent)と理解し、国連平和維持要員の違法行為に関する限り、ほとんどの場合、実効的支配を行使しているのは部隊提供国であると結論づけた(Dannenbaum 2010)。

第二に、平和維持要員の違法行為に対する責任をいかにして追及するか、という手続の問題がある。もし、行為が部隊提供国に帰属するのであれば、その責任は当該国の国内裁判所で追及することができる。他方で、平和維持要員の作為・不作為が、部隊提供国ではなく、国連の行為とみなされる場合、国内裁判所を利用することは原則としてできない。というのも、国連のような国際機構は通常、加盟国の裁判権からの免除(jurisdictional immunity/immunity from suit)を享有

しているためである。国連の場合、国連憲章第 105 条およびその細目を定めた国連特権免除条約に規定があり、後者によれば、「国際連合[...]は、免除を明示的に放棄した特定の場合を除き、あらゆる形式の訴訟手続の免除を享有する」(第 2 項)。国連特権免除条約は、この一見して広範な射程をもつ裁判権免除のいわば代償として、国連が負うべき、紛争解決のための代替手続を提供する義務について定めている(第 VIII 条 29 項)。実際、国連が平和維持軍を派遣する場合にはその受入国との間で地位協定が締結され、通常そこでは請求委員会 (claims commission) の設置が定められる。国連とハイチとの間の MINUSTAH 地位協定もその例外ではない(第 VIII 条 55 項)。この請求委員会は、個人の資格で行動する委員によって構成される中立な司法機関であるが、ハイチを含め、これまで一度も設置されたことがない。これに代わるものとして請求を処理してきたのが、上述の請求審査委員会である。しかしこれは、地位協定が定める請求委員会とは異なり、国連職員によって構成される行政的な性質をもつ機関であり、簡便な手続で迅速に請求を処理するという利点はあるものの、中立性を欠くものと評価せざるを得ない。かくして、こうした不十分な内部手続と相まって、国連の‘immunity’は時に‘impunity’と同義であるとして強く非難されている(たとえば Freedman 2014)。

2. 研究の目的

本件研究の目的は、ハイチ・コレラ事件のような事例に適用される既存の責任法理およびそこで利用される責任追及手続をめぐって我々国際社会が直面している課題を明らかにし、今後なされねばならない制度改革に出発点を提供することにある。

3. 研究の方法

本件研究は、具体的な事例、主に裁判例の分析を通じて実施される。上述のハイチ・コレラ事件に加え、1990 年代に国連平和維持活動が防ぐことのできなかった 2 つのジェノサイド、すなわち、1994 年のルワンダ、そして 1995 年のスレブレニツァをめぐる裁判例を扱う。これらのジェノサイドをめぐるのは、それぞれ、住民の保護に失敗した部隊の提供国であるベルギーとオランダにおいていくつもの司法判断が下されている。また、国際機構の法的責任や裁判権免除に関する事例であれば、直接に国連や平和維持活動を扱うものではなくても、分析の対象から排除することはせず、それが国連の責任をめぐる議論に与える影響を評価する。

4. 研究成果

まず、3 の最後で言及した、国連を直接に扱うものではないが本件研究課題との関係で重要と思われる最新の事例として、2019 年 2 月の *Jam v. International Finance Corporation* 事件米国最高裁判所判決がある。この事件は、国際金融公社 (IFC) の融資を受けてインド・グジャラートにおいて行われた発電施設の建設・稼働によって生じた環境等に対する被害に関するものである。たとえば、この発電施設から海に流入した温水によって、その水域における漁獲量が大幅に減少した。かくして、この地域において漁業や農業で生計を立てている住民らは、IFC の融資を受けたプロジェクトが現地の環境等に悪影響を及ぼさないかたちで実施されるよう監督することを IFC が怠ったとして、その法的責任を追及するため、その本部所在地である米国・ワシントン DC の国内裁判所に提訴した。地方裁判所および控訴裁判所は IFC に裁判権免除を与え、原告の訴えを却けた。

これを受けて下された最高裁判決は、次の理由から、一見して画期的なものに見える。これまで国際法において国家の主権免除と国際機構との免除とは明確に区別されてきた。前者が主権平等原則に由来するものであるのに対して、後者はいわゆる機能的必要性 (functional necessity) の原則に基礎づけられるものとされ、それゆえに、これら免除の射程は異なるといわれてきた。すなわち、国家の主権免除の文脈においては制限免除主義が発展し、今日国家はその主権的行為についてのみ免除を享有し、その商業的行為については他国の管轄権に服するのに対して、機能的必要性の原則の論理的帰結は絶対免除であり、国際機構は行為の性質を問わず、およそすべての場合において加盟国の裁判権から免除される (De Brabandere 2010) と。ところが米国最高裁判決は、米国国際機構免除法の下では、国家の裁判権免除を規律する法と国際機構の裁判権免除を規律する法は、一方が発展すれば他方も同じように (in tandem with) 発展するものであり、したがって、国際機構はもはや絶対的な免除を享有するものではないと判示した。

しかし、この判決を詳細に分析すると、その影響は限定的なものといえる。その最大の理由は、裁判所が国内法の文言解釈に終始したところにある。またこの判決は、この特定の事案において IFC が米国国内裁判所の管轄権に服するとは述べておらず、むしろ反対の結論を示唆しつつ、事件を地方裁判所に差し戻した。その結果、2020 年 2 月 14 日、地方裁判所はやはり IFC に免除を与え、原告の訴えを却けた。この意味において、実践的にみても、*Jam* 事件最高裁判決はさしあたりこの事件の被害者の救済には結びついていない。この最高裁判決について、2019 年 5 月にイタリア・ミラノ大学にて研究報告を行った。そこでの議論と 2020 年の地方裁判所判決等その後の動向を踏まえてさらなる検討を行い、その成果はオープンアクセス雑誌 *The Questions of International Law* に掲載される (2020 年夏刊行予定)。

また2019年6月には、ドイツ・ケルン大学にて、ルワンダとスレブレニツァにおいて国連平和維持活動が住民をジェノサイドから保護することに失敗したことに対する責任をめぐる最新の国内裁判例について報告を行った。ルワンダの事例は、国連ルワンダ支援団（United Nations Assistance Mission for Rwanda, UNAMIR）のベルギー部隊が駐留していた学校に避難していた住民の虐殺に関するものである。同部隊が避難民を伴うことなく撤退した直後、残された住民は民兵組織によって虐殺された。ベルギー・ブリュッセル控訴審裁判所は2018年、平和維持要員の行為に対する責任は部隊提供国たるベルギーではなく、国連に帰せられるとして、ベルギーを相手どって提訴した虐殺の被害者遺族らの訴えを却けた。これに対して、安保理決議によって安全地域に指定されていたスレブレニツァを保護するために派遣された国連保護軍（United Nations Protection Force, UNPROFOR）オランダ部隊が、スルプスカ（セルビア人）共和国軍からボスニャク人を保護できなかった事例について、オランダ最高裁は2019年7月、部隊提供国であるオランダの法的責任を肯定した。以上のとおり、両裁判所は一見して反対の結論に至ったが、これらを詳細に検討すると、結論の違いを正当化する事実上の差異が両事件の間には存在したように思われる。すなわち、スレブレニツァでは、問題の時点において、オランダが作戦レベルでの意思決定過程に参加していたのに対して、ルワンダについては、そのような作戦レベルでの国の関与が立証されなかった。

これら最新の事例をより深くかつ包括的に検討する機会を設けるため、2019年11月に神戸大学にて国際シンポジウム「国連平和維持活動におけるアカウンタビリティ」を開催した。海外からは、英・ノッティンガム大学の Nigel D. White 教授およびイタリア・ミラノ大学の Martina Buscemi 氏を招き、行為帰属や裁判権免除にとどまらず、国連平和維持活動の文脈における法的責任およびアカウンタビリティの種々の側面について議論を行った。そこでは、たとえば、平和維持活動に参加する民間企業（private contractors）の行為から現地住民に損害が生じる事例が近年報告されており、場合によって、それが国連の法的責任を惹起させるという指摘がなされた。また、加盟国から派遣される要員や民間企業の職員の行為が国連に帰属しない場合であっても、国連が国際法上負う相当の注意義務に違反した場合には、その責任が追及される余地があるという結論を得た。このシンポジウムの成果については、2020年度中の公表を目指している。

< 引用文献 >

- Dannenbaum, Tom, ‘Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers’, *Harvard International Law Journal*, vol. 51 (2010), pp. 113-192.
- De Brabandere, Eric, ‘Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administrations’, *International Organizations Law Review*, vol. 7 (2010), pp. 79-119.
- Freedman, Rosa, ‘UN Immunity or Impunity? A Human Rights Based Challenge’, *European Journal of International Law*, vol. 25 (2014), pp. 239-254.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 3件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 Okada Yohei	4. 巻 15
2. 論文標題 Interpretation of Article VIII, Section 29 of the Convention on the Privileges and Immunities of the UN	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 International Organizations Law Review	6. 最初と最後の頁 39 ~ 76
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） https://doi.org/10.1163/15723747-01501003	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 Okada Yohei	4. 巻 32
2. 論文標題 Effective control test at the interface between the law of international responsibility and the law of international organizations: Managing concerns over the attribution of UN peacekeepers' conduct to troop-contributing nations	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Leiden Journal of International Law	6. 最初と最後の頁 275 ~ 291
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） https://doi.org/10.1017/S0922156519000062	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 岡田陽平、高田陽奈子、阿部紀恵	4. 巻 26巻2号
2. 論文標題 国際司法裁判所による慣習法の認定を巡る近年の議論について	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 国際協力論集	6. 最初と最後の頁 125-149
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 Okada Yohei	4. 巻 24
2. 論文標題 What 's Wrong with Behrami and Saramati? Revisiting the Dichotomy between UN Peacekeeping and UN-authorized Operations in Terms of Attribution	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 Journal of Conflict and Security Law	6. 最初と最後の頁 343 ~ 371
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） https://doi.org/10.1093/jcs1/krz003	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計6件（うち招待講演 3件 / うち国際学会 4件）

1. 発表者名 Martina Buscemi, Yohei Okada
2. 発表標題 The Responsibility of the UN for Human Rights Violations in Peacekeeping Operations: Recent Case Law and New Questions
3. 学会等名 The Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Human Rights Discussion Group (国際学会)
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 岡田陽平
2. 発表標題 国連特権免除条約第VIII条29項の解釈 - 人権アプローチの法的基礎と限界
3. 学会等名 国際法研究会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 Yohei Okada
2. 発表標題 Jam et al. v. IFC: Towards Sustainable Rules on Immunities of International Organizations?
3. 学会等名 Seminar on Law and Sustainable Development (招待講演) (国際学会)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Yohei Okada
2. 発表標題 The Question of Responsibility in Case of a Failure by UN Peacekeepers to Protect Civilians from Genocide
3. 学会等名 Seminar of the Institute for International Peace and Security Law (招待講演) (国際学会)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 岡田陽平
2. 発表標題 国家責任条文第5条の適用における主権的行為と業務管理行為の峻別論について 国家責任法による行為帰属の規律の動態的把握
3. 学会等名 国際法学会2019年度研究大会（招待講演）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Yohei Okada
2. 発表標題 Is the UN Developing Autoimmune Diseases in Peacekeeping Operations? Accountability Falling into the Gap between Attribution and Jurisdictional Immunity
3. 学会等名 Kobe Seminar on International Law: Holding UN Peacekeeping Operations Accountable (国際学会)
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考