

PKO 要員による性的搾取および虐待に対する国連の取組み

UN Responses to the Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeeping Operations Personnel

坂本 一也

SAKAMOTO Kazuya

I はじめに

1 国連の平和維持活動(PKO)における性的搾取および虐待(Sexual Exploitation and Abuse)

冷戦終結以降、国際社会が対応を迫られる武力紛争が内戦や複合型武力紛争へと変化するに伴い、国連の平和維持活動は伝統的な停戦や軍の撤退の監視といったものに加えて、選挙監視や法の支配の支援といった平和構築活動、人道支援や文民の保護といった紛争後社会の再構築に密接に関わるものへとその任務を多様化させてきた。2018年11月末現在、PKOは14ミッション展開されており、124か国から10万人以上の要員(司令部要員約2千人に加え、各国から派遣される軍事部隊要員を含む軍事要員約7万5千人、各国から派遣される警察部隊要員(uniformed police unit)を含む警察要員約1万1千人、現地職員・国連ボランティア(UN volunteer)などを含む文民要員1万4千人)が関与しており、その規模も大きくなっている¹。また、2000年に採択された安保理決議1325²がPKOにおける女性の役割と貢献の拡大を求めて以降、PKOに従事する要員(以下、PKO要員)に占める女性の割合は増えつつあるが、圧倒的に男性が多い状況に変化はない(軍事要員4.2%、警察要員12.1%であり、全体でも5.1%に過ぎない³)。

その任務の変化が示すように、PKOが派遣されるのは国家制度が崩壊し、または、機能しなくなっている地域であり、支援や保護を必要とする住民は、特に、経済的・身体的・精神的に脆弱な立場にある女性や子どもであるという状況が存在する。また、こうした地域の紛争では戦争の手段として性的暴力が用いられていることも多い⁴。司法制度や社会制度が崩壊し、女性や子どもが家族や地域共同体からの支援や保護を受けられない中で、極度の貧困状態におかれているという経済的要因がある場合や女性や子どもに対する広範な差別や人権侵害が一般化している場合には、強かん、人身売買、売いんなどの性的搾取・虐待が行われやすいとされる⁵。そこに、主に男性であるPKO要員が多数派遣され、その任務遂行の過程で現地の住民と関係を持つようになったことから、PKO要員による性的搾取・虐待の問題が顕在化してきたものと考えられる⁶。もちろん、PKO要員が性的搾取・虐待を行うのは、主に、その個人的資質に関わるものが多いであろうが、それ以外にPKO要員を取り巻く社会的、文化的、経済的要因も影響を及ぼすものと考えられる。例えば、現地の女性は自国の女性よりも劣位したものと捉えるため性的搾取・虐待を行うが、自国ではPKO要員は買春したり、貧しい女性を性的搾取したりはしないとの報告もある⁷。このようにPKO要員の派遣国と現地の人種、文化、言語等の相違や現地の住民との経済的格差が性的搾取・虐待を増長させる要因になるものとも考えられる⁸。

2 性的搾取・虐待に対する不寛容政策の採用

¹ 国連PKO局(DPKO)が公開しているデータによる。DPKO, "United Nations Peacekeeping, Data", at <https://peacekeeping.un.org/en/data> (以下、本稿におけるインターネット上の資料へのアクセスは2018年12月25日である。)

² UN Doc. S/RES/1325 (31 October 2000), para.4.

³ 詳細なデータについては、DPKO, "United Nations Peacekeeping, Data: Gender", at <https://peacekeeping.un.org/en/gender>. なお、1957年から1989年までの間で軍事要員に占める女性の割合は0.1%に過ぎず、1993年の段階でも1%程度であった。See O. Simic, *Regulation of Sexual Conduct in UN Peacekeeping Operation* (Springer, 2012), p.18.

⁴ R. S. Burke, *Sexual Exploitation and Abuse by UN Military Contingents: Moving beyond the Current Status Quo and Responsibility under International Law* (Brill, 2014) [hereinafter Burke (2014)], p.4; V. Kent, "Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian workers: Sexual exploitation and abuse", in C. Aoi, C. de Coning & R. Thakur eds., *The "Unintended" Consequences of Peace Operations* (United Nations University Press, 2007), pp.51-52.

⁵ P. Higate, "Case Studies: The Democratic Republic of the Congo and Sierra Leone", *Gender and Peacekeeping Monograph* No.91 (Institute for Security Studies, 2003), p.7. See Burke (2014), p.6.

⁶ O. Simic, *op. cit.*, pp.31-38.

⁷ Higate, *op. cit.*, p.13.

⁸ Melanie O'Brien, *Criminalising Peacekeepers: Modernising National Approaches to Sexual Exploitation and Abuse* (Palgrave Macmillan, 2017), pp.19-21.

ところで、第二次世界大戦の戦中・戦後の例でも明らかのように、軍隊構成員等による性的搾取・虐待はいつの時代にもみられる問題であって、PKO も例外ではなく、1960年代のコンゴ国連軍(ONUC)において買春が行われていたとされる⁹。ただし、PKOの任務と規模が変化した1990年代以降、例えば、モザンビーク国連ミッション(ONUMOZ)のPKO要員による女兒売いと人身売買への関与¹⁰、カンボジアにおけるUNTAC(国連カンボジア暫定統治機構)到着後の売いんに従事する者の急増¹¹、ボスニア・ヘルツェゴビナにおける強制売いん目的の人身売買への関与¹²などPKO要員による性的搾取・虐待が報告されるようになった。また、性的搾取・虐待によって、その被害者である女性や子ども自身が身体的・精神的影響を受けるだけでなく、それによって子どもが生まれた場合(こうした子どもは「PKO要員の子ども(peacekeepers baby)」と呼ばれる)、その子どもとともに被害者が家族や地域共同体から追放されていること、さらに、いくつかの国では性感染症やHIV/AIDSの蔓延といった社会的問題をも生じさせていた¹³。当初、「男はいつまでたっても少年(boys will be boys)」との認識から、国連はこうした状況を重大な問題とは捉えてはいなかったとされる¹⁴。しかし、戦時性暴力の被害者を含む現地の住民の保護を目的に派遣されたPKO要員が同様の被害を与える性的搾取・虐待を行っていたことは、国際社会に大きな衝撃を与えた¹⁵。その後、「国連が活動しているほぼすべての国において、国連職員または関係要員による性的搾取・虐待の被害者がいる」¹⁶と国連自身も認めたように、PKOが派遣されている各国で要員による性的搾取・虐待が多くのメディアに取り上げられるようになった。こうした背景には国連におけるジェンダーの主流化の取組みや武力紛争における性的暴力に対する犯罪化といった国際社会の認識の変化があったものと考えられる。

こうした事態を受けて、国連事務総長は2003年に「性的搾取および性的虐待からの保護のための特別措置」と題する告示(以下、2003年告示)を出し、国連はPKO要員による非違行為(misconduct)、特に、性的搾取・虐待に対する不寛容(zero-tolerance)政策をとることになった¹⁷。この告示では国連職員が行うことを禁止される性的搾取・虐待の定義とともに、その違反に対する懲戒や各部局長が取組む内容が規定された。にもかかわらず、2004年にコンゴ民主共和国ミッション(MONUC)要員による性的搾取・虐待が大きく報道されたことから、より厳しい対応をとるよう国連への圧力が高まった。そこで、同年に性的搾取・虐待に関する国連事務総長アドバイザーに指名されたヨルダンのZeid王子主導で報告書「国連平和維持活動における将来の性的搾取および虐待を撲滅するための包括的戦略」の作成が行われ、2005年に提出された。この報告書(以下、Zeid報告書)では、性的搾取・虐待の現状のみならず、現行の規則、調査・捜査手続、国連による組織的なアカウントビリティ制度、個人の懲戒処分・刑事責任についての包括的な検討とそれに伴う一連の措置が勧告された¹⁸。

2003年以降、事務総長は「性的搾取および虐待からの保護のための特別措置」と題する年次報告書を出して

⁹ 金武真智子「国連平和維持要員の性的搾取・虐待に対する不寛容政策—誰による不寛容が問題か」日本国際連合学会編『国連研究の課題と展望』(国際書院、2009年)208頁。

¹⁰ G. Machel, “Impact of Armed Conflict on Children”, UN. Doc. A/51/306 (26 August 1996), para.98.

¹¹ UNTAC到着後、1992-3年で売いんに従事する者が6000人から10000(最大で25000人)に増加したとされる。See S. Martin, *Must Boys Be Boys? Ending Sexual Exploitation & Abuse in UN Peacekeeping Missions* (Refugees International, 2005), p.4. なお、このときの国連の主たる関心は、売いんに従事する者の激増に伴うHIV/AIDSの蔓延(UNAIDS Cambodia, HIV/AIDS Situation (at <http://www.unaids.org/en/regionscountries/countries/cambodia>))にあったため、性感染症予防のために避妊具の配布がなされた。

¹² 例えば、ボスニアで国連が人身取引に関与したとされることについては、J. Murray, “Who Will Police the Peace-Builders? The Failure to Establish Accountability for the Participation of United Nations Civilian Police in the Trafficking of Women in Post-Conflict Bosnia and Herzegovina”, *Columbia Human Rights Law Review* Vol. 34 (2003), pp.475-527.

¹³ See Burke (2014), pp.6-7; V. Kent, *op. cit.*, p.53. PKO要員によるHIV/AIDSの感染とそれによる派遣地域への蔓延防止については、安保理決議1308(UN Doc. S/RES/1308 (17 July 2000))で取り上げられている。

¹⁴ Simic, *op. cit.*, p.40-42. PKO内で性的搾取・虐待を助長する男性的文化とこうした問題に口外しないという伝統が広がっていたと考えられる。See Martin, *op. cit.*, p.5; Higata, *op. cit.*, pp.61-63.

¹⁵ N. Quéniévet, “The Role of the International Criminal Court in the Prosecution of Peacekeepers for Sexual Offences”, R. Arnold ed. *Law Enforcement within the Framework of Peace Support Operations* (Martinus Nijhoff, 2008) [hereinafter Quéniévet (2008)], p.399.

¹⁶ Letter dated 25 May 2006 from the Secretary-General to the President of the General Assembly, Annex A (Draft United Nations policy statement and draft United Nations comprehensive strategy on assistance and support to victims of sexual exploitation and abuse by United Nations staff or related personnel), UN Doc. A/60/877 (5 June 2006), para.4. See V. Kent, *op. cit.*, p.45.

¹⁷ Secretary-General’s Bulletin, “Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse”, UN Doc. ST/SGB/2003/13 (9 October 2003).

¹⁸ Secretary-General, “A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations, delivered to the General Assembly”, UN. Doc. A/59/710 (24 March 2005) [hereinafter Zeid Report].

おり、Zeid 報告書の勧告に沿って様々な取組みを行ってきた。また、2017年の年次報告書では、従来の取組みに対する課題を受けて、「新たなアプローチ」（被害者第一主義、不処罰の終結、市民団体および外部協力者との連携、教育および透明性についての戦略的対話の促進¹⁹）を提案している。さらに、国連の対応を調整する特別調整官の任命や上級専門委員会(high-level task force)の設置、2017年9月の性的搾取・虐待の防止に関する国連のハイレベル会合の開催など、PKO 要員による性的搾取・虐待に関する問題は国連にとって最も重要な課題の一つと位置付けられている。というのも、PKO は国連を象徴する存在であり、その要員の一部分が行った性的搾取・虐待であっても、中立と公平を原則とする PKO それ自体、さらには国連の信頼やイメージを損なうことになるからである。また、国連と現地の住民との信頼醸成を難しくし、その任務の遂行や他の要員の安全確保に重大な害悪をもたらしているからである²⁰。

しかしながら、こうした取組みがなされてきたにもかかわらず、PKO 要員による性的搾取・虐待は継続して発生してきている。例えば、詳細な統計²¹が示されるようになった2010年以降のPKO 要員（要員別）に対する性的搾取・虐待の通報件数、立証件数は下記の表のようにになっている（なお、ここでいう「通報」は国連事務局の下部組織である内部監査室(UN Office of Internal Oversight Services: OIOS)に報告されたもので、1件につき、複数の通報を受けた要員と被害者が含まれる）。もちろん、これらの通報は氷山の一角に過ぎず、その実数はさらに多いものと考えられる。通報を受けた要員の国籍が公開されるようになった2015年以降のデータによれば、44か国の要員に対する通報がなされ、その上位5か国は、南アフリカ共和国28名（軍事要員のみ）、コンゴ民主共和国27名（軍事要員のみ）、コンゴ共和国18名（軍人要員17名）、カメルーン16名（軍事要員13名）、モロッコ14名（軍事要員のみ）となっている。これらの国は派遣人数も多かったということもあるが、軍隊等の規律や国内法制度の不十分さなどがあったものと考えられる。また、同期間において、全部で283件の通報がなされたが、そのうち通報件数が多いミッションは国連中央アフリカ多面的統合安定化ミッション(MINUSCA)111件、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション(MONUSCO)75件、国連ハイチ安定化ミッション(MINUSTAH)20件であり、特定のミッションで性的搾取・虐待が起きていることが分かる。

表 ①PKO要員に対する性的搾取・虐待の通報件数、調査結果（2010年から2018年11月まで）

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
通報件数	86	75	60	66	52	69	104	63	47
立証	28	28	8	21	17	25	25	27	5
嫌疑なし・不十分	49	35	37	37	28	30	39	11	2
調査係属中		1		3	1	12	33	25	40
その他	9	11	15	5	6	2	7		

②PKO要員別の通報件数、立証件数【なお、2012年は地位不明の者に対する通報が1件あり】

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
軍事関連要員（立証/調査完了）	38 (13/36)	40 (15/33)	19 (4/15)	37 (14/30)	25 (11/22)	38 (11/26)	73 (17/40)	41 (15/24)	38 (2/2)
警察関連要員（立証/調査完了）	14 (9/13)	10 (4/9)	9 (3/9)	7 (5/7)	13 (4/13)	16 (9/15)	7 (1/6)	11 (8/8)	3 (2/2)
国連職員等の文民要員（立証/調査完了）	35 (6/29)	25 (9/21)	31 (1/21)	22 (2/21)	14 (2/10)	15 (5/14)	24 (7/18)	11 (4/6)	6 (1/1)

（なお、軍事関連要員には、各国から派遣された部隊要員のほか、国連の軍事要員や軍事監視員などを含む。警察関連職員には、各国から派遣された警察部隊要員のほか、国連警察職員を含む。文民要員には、現地職員、国連ボランティア、コンサルタント・個人契約者を含む。）

2003年告示が出されて以降、PKO 要員による性的搾取・虐待に対する不寛容政策の取組みが進められて来たにもかかわらず、性的搾取・虐待は引き続き発生しており、現在でも国連の重要な課題とされている。そこで、本稿では、国連がとってきた様々な取組みの中で、特に、PKO 要員による性的搾取・虐待の違反に対してどのような措置がとられてきているのか、また、それらの措置が抱える課題について検討していくことにする。

¹⁹ Secretary-General, “Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach”, UN Doc. A/71/818 (28 February 2017), Summary and paras.20-73.

²⁰ G. Simm, *Sex in Peace Operations* (Cambridge UP, 2013), pp.12-13; 金武「前掲論文」198-199頁参照。また、「性的搾取・虐待からの保護に対する特別措置」に関する事務総長の最新の年次報告書でも同旨の見解が示されている。UN Doc. A/72/751 (15 February 2018), paras.1-2.

²¹ 統計は以下によった。Conduct in UN Field Missions, “Date: Sexual exploitation and abuse”, at <https://conduct.unmissions.org/date>.

II 国連によって禁止される性的搾取・虐待

1 2003年告示の内容

2003年告示で不寛容政策の対象となる性的搾取・虐待は、次のように定義される(1項)。

・性的搾取とは、性的な目的で行われる、脆弱性、力関係または信頼に基づく地位の実際の濫用またはその試みであって、他人を性的に搾取することから金銭的、社会的または政治的に利益を得ることを含むが、それに限定されるものではない。

・性的虐待とは、性的性質を持った実際の身体への侵入またはその脅威であって、力によるものかまたは対等でないもしくは強制的な状況の下で行われたものかとは問わない。

これらの行為は「普遍的に認められている国際法規範および基準の侵害」であり、国連職員規則・細則(Staff Regulations and Rules)で禁止されるとする(3.1項)。その上で、特に、女性や子どもを保護するために、「(18歳未満の)子どもとの性的行為」(3.2項(b))と「金銭、雇用、物品または役務と交換した性交(性的行為又はその他の形態の侮蔑的、体面を汚す若しくは搾取的態度を含む。これには支援の受益者のためのあらゆる支援の交換も含むものとする。)」(3.2項(c))は、禁止されるとする。また、「国連職員と支援の受益者の間の性的関係については、本質的に対等でない権力関係に基づくもので、国連の任務の信用性および統一性を毀損するもの」として、禁止されるのではなく、強く抑制(strongly discouraged)される(3.2項(d))とする。

この告示により定義された行為には、強かんや強制売いんといった犯罪行為に該当ものから、現地の女性や子どもに対する買春までが含まれることになる。また、「対等でない」関係の下で行われた性的関係も性的虐待に該当するとしており、この告示が国連職員と現地の住民は「本質的に対等でない権力関係」にあると捉えていることからすれば、国連職員と現地の住民の性的関係は性的虐待とみなされうることになる²²。確かに、国連職員が現地の住民よりも経済的、社会的に優位な立場にあるとは考えられるが、「対等でない権力関係」について明示されていないため、どういった場合に性的虐待とみなされるのかが不明確である²³。さらに、「強制的な状況の下」という要件は、武力紛争における性的暴力の犯罪化の文脈で発展してきたものであるが²⁴、PKOがこうした状況を作り出すかについては疑問が残るところである²⁵。

このように非常に広範な行為が性的搾取・虐待に含まれることになるが、不寛容政策では通常の性的関係との境界が曖昧な行為や買春を強く非難してきた。これに対しては、そもそも不寛容政策があらゆる性的関係を危険なものとし、女性を保護されるべき弱い存在というステレオタイプで捉えていることから、自らの意思でPKO要員と関係を持ちたいとする現地の女性や少女が性的自律を制限し、自己決定が妨げられているという強い批判もある²⁶。しかし、住民を保護し、人権の尊重を促進する任務を担い、現地の住民からは倫理的な存在と認識されている国連職員が買春などの性的搾取・虐待を行うことは、それが犯罪行為ではなくても、国連それ自体の信頼を損なうものであるとの認識があったためだと考えられる。こうした考え方を認めるとしても、この告示がこれらの行為も普遍的に認められている国際法規範や基準を侵害するものとしている点は、既存の国際条約の内容との整合性を欠くものである²⁷。例えば、売いんについて、「女子の売いんからの搾取」を禁止する女性差別撤廃条約6条においても、「あらゆる形態の性的搾取および性的虐待から児童を保護する」ことを定める子ども権利条約34条においても、それ自体を違法とするものではなく、強制や搾取によって行われる場合のみが禁止されている。確かに、子どもの売買等に関する選択議定書3条1項(b)においては、児童買春が犯罪とされているが、これをもって普遍的というのは問題があろう。

²² 金武「前掲論文」196頁参照。

²³ ただし、2003年告示4.5項において、18歳以上の者との間で行われた性的関係については、性的虐待の例外とみなしうるかの裁量が各部局の長に与えられている。

²⁴ 強かんについて、同意の有無にかかわらず(形式的な同意があっても)、「強制的な環境に乗じて」行われた場合にも犯罪が成立するとされた。国際刑事法上の強かんの定義については、ステファニー・クープ『国際刑事法におけるジェンダー暴力』(日本評論社、2012年)50-61頁参照。特に、同意の必要性については、同58頁以下。

²⁵ N. Quéniwet, "The Dissonance between the United Nations Zero-Tolerance Policy and the Criminalisation of Sexual Offences on the International Level", *International Criminal Law Review* Vol.7 (2007), [hereinafter Quéniwet (2007)] p.671; Simm, *op. cit.*, p.169.

²⁶ Eg. see Simic, *op. cit.*, pp.50-69. なお、こうした批判に対しては、PKOの文脈で性的搾取・虐待が問題となるような環境が全く異なる地域に、平時の、それも特に欧米諸国の女性に対する考え方を持ち込もうとしているとの反論もなされている。O'Brien, *op. cit.*, p.10.

²⁷ See Burke (2014), pp.30-31; Simm *op. cit.*, p.166. 金武「前掲論文」197頁参照。

議論はあるものの、以上のように定義された性的搾取・虐待に対しては、国連における「重大な非違行為(serious misconduct)」として即時解雇を含む懲戒処分が科されることになる(3.2項(a))。また、適切な調査の後、性的搾取・虐待を行ったとする証拠があれば、国連法務部(Office of Legal Affairs)との協議を経て、刑事訴追のために国家の権限ある当局へ付託できる(5項)とされる。以下で詳しく述べるが、性的搾取・虐待を行ったことが立証されたとしても国連自身はPKO要員に対して刑事手続をとることはできず、その訴追・処罰は刑事裁判権を行使しうる国に委ねられることになる。当然ながら、問題とされる性的搾取・虐待のすべてが各国の国内法令上、犯罪として捉えられているとは限らず、訴追・処罰が必ずしも行われるわけではない。

2 すべてPKO要員に対する2003年告示の適用

2003年告示が適用されるのは、「国際連合のすべての職員(staff)」(2.1項)とされている。また、「国連の指揮および統制の下で活動を行う国連軍(United Nations forces)」すなわち、PKO要員の大部分を占める軍事部隊要員などについても「性的搾取・虐待を行うことが禁止される」としているが、文言からすると1999年の「『国連軍による国際人道法の遵守』(ST/SGB/1999/13)と題する国連事務総長告示²⁸の7項(文民および戦闘外に置かれた者の取扱い)に従う」(括弧内は筆者補足)ことを確認したものに過ぎない(2.2項)。つまり、これらの要員については、武力紛争下での文民等の保護の文脈で女性や子どもに対する強かん、強制売いん、性的暴行などに該当するものが禁止されるのであり、2003年告示で規定される性的搾取・虐待が禁止されているわけではない。

PKOは国連職員だけでなく、各国から派遣される軍事部隊要員や警察部隊要員(uniformed police unit)、個人の資格で参加する軍事監視員(military observers)、国連警察要員(UN Police/civil police)、国連ボランティア(UN volunteer)、契約職員(individual contractors)やコンサルタント(consultant)など多様な要員から構成される。とりわけ、PKO要員の性的搾取・虐待が問題となったのが軍事部隊要員であったことからすれば、これらすべての要員に2003年告示が統一的基準として適用されるべきであろう。Zeid報告書でなされた勧告で強調された点の一つは、不寛容政策についてPKO要員には異なる基準が適用されていることに対する問題が性的搾取・虐待の抑止を害しているということであった²⁹。

国連職員については、国連憲章101条1項に基づいて制定された(その雇用条件でもある)「国連職員規則・細則(Staff Regulations and Rules)」³⁰の規則1.2(c)・細則1.2(a)に従って、その任命権者である事務総長の命令・指示(directions and instructions)に従う義務を負うことになっている。事務総長告示は国連の行政文書であり、この職員規則・細則事態も事務総長告示によって制定されているように、2003年告示も義務づけられることになる³¹。

しかし、国連職員以外のPKO要員については、2003年告示を国連職員と同様の方法で義務づけることができないため、要員や部隊要員派遣国との間で締結する取決めにおいて、2003年告示の遵守を含むよう改定される必要があった³²。まず、個人の資格で参加する各要員について、2006年のPKO特別委員会(C34)の報告書³³によれば、2005年の時点で、国連の任命によって参加する軍事監視員と国連警察要員については、任務開始にあたって署名する約束書(undertaking)³⁴を改定することによって、また、国連ボランティアについては、国連開

²⁸ この告示については、新井京「『国連軍による国際人道法の遵守』に関する事務総長告示」『京都学園法学』第1号(2000年)1-49頁参照。

²⁹ Zeid report, paras.23-25. この勧告を受けて開催されたPKOに関する国連総会特別委員会では、2003年告示をPKO要員の共通規則とすることを認めるべきであるとした。UN Doc. A/59/19/Add.1 (11 April 2005), para.8.

³⁰ 2018年に改訂された職員規則・細則については、Secretary-General's bulletin, "Staff Regulations and Rules", UN Doc. ST/SGB/2018/1 (1 January 2018).

³¹ なお、2013年の職員規則・細則改訂では、職員の基本的義務を定める職員細則1.2(e)において2003年告示を反映した性的搾取および虐待を特に禁止される行為として規定された。

³² こうした取決めの改定以外の方法で、2003年告示をすべてのPKO要員に適用する方法として、国連が有する作戦上の指揮(operational command)に基づき、各PKOの最高責任者(Head of Mission)である事務総長特別代表や部隊司令官(Force Commander)が発する指令によって新たな服務規則を策定できるとの指摘については、金武「前掲論文」200-201頁参照。

³³ General Assembly, "Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group at the 2006 substantive session", UN Doc. A/60/19 (22 March 2006), para.65.

³⁴ See Undertaking and Declaration by Experts on Mission: UN Police Officer/Collections Officer/Military Observers/Military Liaison Officer, paras.3-7.この文書については、DPKOが作成した国連警察要員ガイドラインの付属文書(Annex 3)に添付されている。See DPKO, "Guidelines for United Nations Police office on Assignment with Peace Operations", UN Doc. DPKO/PD/2006/00135 (29 June 2007), at

発計画の下部組織である国連ボランティア計画(United Nations Volunteers programme)が定める勤務条件(Conditions of Service)³⁵を改定草案が作成されており、これに従うことによって、2003年告示の遵守が義務づけられたとする。ただし、契約職員とコンサルタントについては、雇用を行う国連事務局の行政指令(administrative instruction)がまだ改定されておらず、2003年告示の遵守を含むよう改定の要請がなされていた。この要請を受けて、2006年、事務局は契約職員とコンサルタントの契約条件(General Conditions of Contracts)を定める行政指針に2003年告示の遵守について同意を求める条項を追加し、さらに、2013年、同告示の遵守を義務づける改定を行った³⁶。

ところで、各国から部隊単位で派遣される軍事部隊要員・警察部隊要員については、個々の要員ではなく、国連と部隊派遣国間の了解覚書(MoU)によって行動基準が決められることになる。この各国が締結するMoUのひな形となるモデルMoUが2007年に改正され、国連の行動基準(United Nations standards of conduct)に関する規定が新たに追加された³⁷。その中で2003年告示それ自体ではなく、その内容を反映した付属文書(DPKOが定めたPKO要員の行動基準である「我々は国連平和維持要員(We are United Nations peacekeeping personnel)」に従うことが規定された。ただし、この付属文書では「性的搾取および虐待、18歳未満の子どもの性的行為または金銭、雇用、物品もしくは役務と交換した性交を含むいかなる行為にも関わる」ことを「我々はしない(We will never)」と規定されており、この文言からはこれらの部隊要員が法的義務を負うといえるかは明らかではない³⁸。したがって、2003年告示を遵守するかについては、各部隊派遣国に委ねられることになる。ただし、警察部隊要員については、国連警察要員と同様にその任務開始に当たって約束書に署名しなければならないとされており³⁹、要員個人として2003年告示の遵守が義務づけられている。

このように国連職員以外のPKO要員に対しても、2003年告示の遵守が義務づけられるよう取組みがなされてきたものの、特別の法的地位を持つ軍事部隊要員については異なる対応をせざるを得ず、全てのPKO要員に統一的な基準が適用することは必ずしもできていないのが現状である。

III PKO 要員による性的搾取・虐待の違反に対する措置

1 研修、通報と調査

上述の取組みによって、性的搾取・虐待の禁止についてすべてのPKO要員に統一的な基準が適用されるようになったとして、その違反を行った者の責任が追及され、被害者が救済されることを確保することは、不寛容政策を実現するために極めて重要である⁴⁰。もちろん、それ以前に、こうした非違行為が行われないように予防的措置をとることも重要である。そうした予防的措置として、Zeid 報告書ではPKO要員と現地の住民の接触を防ぐ

<https://police.un.org/en/guidelines-un-police-officers-assignment-with-peacekeeping-operations-2007>. ガイドライン自体は関係国に情報を提供するものであり、法的拘束力を持つものではない。なお、このガイドラインによれば、国連警察要員は2003年告示に従うこと(para.20, 23)が求められている。

³⁵ 現在の勤務条件については、United Nations Volunteers (UNV) programme, Conditions of Service for national UN Volunteers (31 January 2017), at <https://www.unv.org/publications/overview-unv-conditions-service-national-un-volunteers>. その行動指針(UNV Code of Conduct) III 項において、2003年告示(Appendix V)の遵守が規定されている(なお、この条項では、“appendix VIII”と誤記されている)。

³⁶ Secretariat, “Administrative instruction: Consultants and individual contractors”, UN Doc. ST/AI/2013/4 (19 December 2013), Section 5.5, Annex I (General Conditions of Contracts for the Services of Consultants and Individual Contractors), 2 (Standards of conduct).

³⁷ General Assembly, “Revised draft model memorandum of understanding”, UN Doc. A/61/19 (Part III) (12 June 2007), Annex, Article 7 bis para.1. モデルMoUは部隊派遣国の部隊所有装備マニュアル(COE Manual)の付属文書となっている。Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions, (COE Manual), UN Doc. A/C.5/69/18 (Jan. 20, 2015), Ch.9. なお、その法的地位の相違から、軍事部隊要員のMoUについては同マニュアル185-220頁(以下、軍事部隊要員MoU)、警察部隊要員のMoUについては同221-237頁(以下、警察部隊要員MoU)と区別して定められている。なお、上記の改正は、軍事部隊要員MoU, Article 7 bis, 7.2、警察部隊要員MoU, Article 7 bis, 7.5に定められている。

³⁸ 尋木真也「国連平和維持活動(PKO)要員による性的搾取および虐待の規制」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』8号(2016年)94頁。

³⁹ 警察部隊要員MoU Article 7 bis, 7.7. 約束書の署名などについては、DPKOによる警察部隊要員ガイドラインに規定されている。DPKO, ‘Guidelines for Formed Police Units on Assignment with Peace Operations’, UN Doc. DPKO/PD/2006/00015 (8 May 2006), para.37. 約束書については国連警察要員と同一のものである(*Ibid.*, Annex 3)。なお、このガイドラインによれば、警察部隊要員は2003年告示に厳格に従う(para.23)とともに、これに規定される性的搾取・虐待を行うことを厳しく禁止される(para.17 (b))。

⁴⁰ 国連総会決議も責任追及の重要性を指摘する。See eg. UN Doc. A/RES/71/278 (10 March 2017), paras.3, 6-8.

措置として、例えば、門限の設定や立入禁止区域の指定、パトロールの強化や住民の基地へのアクセス禁止などが挙げられていた。また、性的搾取・虐待に関する PKO 要員の研修、現地の住民やコミュニティに対するアウトリーチや啓発活動も有用であろう。とりわけ、十分に研修を受けていない要員の存在が、性的搾取・虐待を生む大きな要因と考えられたこともあり、研修の質的・量的改善の必要性が唱えられた⁴¹。そこで、2005 年以降、すべての PKO 要員について着任時研修が義務づけられ、また、部隊派遣国が PKO 派遣前研修を行う責任を負う軍事および警察部隊要員を除き、すべての文民要員は DPKO による事前研修を受けなければならないとされた⁴²。ただし、同時期に行うべき作業も多く、すべての要員が着任時研修を受けられていないことや部隊要員については 3-6 カ月で交代するというローテーションのため、同研修を常時開設しなければならないという問題も指摘されている⁴³。このように PKO 要員に対する研修は強化されてきたが、それが直接的な抑止効果を持つのかを短期的に評価することは難しい。むしろ、こうした研修や現地の住民に対するアウトリーチは、性的搾取・虐待を不寛容とする環境を作り出すことに資すると考えられる。

さて、PKO 要員による性的搾取・虐待に対する責任追及の端緒となるのが、通報であり、それが十分に機能していなければその後の措置をとることはできない。通報は PKO 要員、NGO、目撃者や被害者である現地の住民からなされることになる。PKO 要員は性的搾取・虐待に関する通報義務を負っており⁴⁴、この義務に基づき通報がなされるものと考えられる。しかし、非違行為を行った仲間を売ることではないとの認識や通報者は他の要員から報復を受けるのではないかとの懸念があるとされる⁴⁵。特に、通報者がそれによる報復を怖れて、義務を果たさないことは問題であるとして、2017 年に事務総長が「非違行為の通報および正式に認められた監査または調査への協力に対する報復からの保護」⁴⁶と題する告示を出したことから、こうした同調圧力は存在するものと考えられる。これに対し、現地の住民についてはもちろん通報義務は課されておらず、また、通報による報復の恐れ、PKO 要員に対する敬意と脅威、言語上の障壁、通報手続に対する知識の欠如が問題として指摘される。特に、被害者に関しては、通報により収入源を失うことの恐れ、当該社会で受け入れられている規範や文化の障壁、さらに、そもそも性的搾取・虐待が禁止されていることの認識の欠如といった通報に対する障害があるとされる⁴⁷。この点からすれば、上述の研修や現地の住民に対するアウトリーチは重要な取組みであるといえよう。

通報はさまざまな方法で行われるが、一般的には PKO の各ミッションにおかれている行動規律チーム(CDTs)または国連本部におかれた OIOS の調査課もしくは CDTs を統括する行動規律ユニット(CDU)に対して行われる。現地におかれる CDTs はしばしば通報を一次的に受ける機関であり、非違行為に関する通報をミッションの最高責任者(SCSG)に報告する。CDTs 自らは調査を行うのではなく、通報の事実から調査に付すべきか非違行為があったか否かを判断する⁴⁸。また、CDTs に通報された情報は CDU が運用する非違行為追跡システム(Misconduct Tracking System: MTS)に集約されることになる。なお、この CDTs、CDU は性的搾取・虐待を予防するための研修を担う機関でもあることから、通報を受ける機関として適切かという批判もある⁴⁹。

⁴¹ Zeid Report, paras.39-40, 47, 62-63.

⁴² J. Stern, "Reducing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping: Ten Years after the Zeid Report", *Stimson Policy Brief* No. 1 (2015), pp.12-13. さらに、2009 年以降は DPKO と国連フィールド支援局(DFS)が作成した国連派遣前研修必修資料(CPTM)を通して性的搾取・虐待についての研修を受けることになっており、2016 年からオンラインでの研修も導入されている。なお、CPTM は 2017 年に改訂されており、性的搾取・虐待に関する現在の研修内容については、DPKO/DFS, *Core Pre-deployment Training Materials for United Nations Peacekeeping Operations (CPTM 2017)*, Module 3, Lesson 3.4, pp.1397-1465 参照。

⁴³ O'Brien, *op. cit.*, p.9.

⁴⁴ UN Doc. ST/SGB/2003/13, Section 3.2 (e).国連職員、国連ボランティア、契約職員・コンサルタントについては2003年告示に基づき、軍事監視員、国連警察要員、警察部隊要員については約束書(Undertaking and Declaration by Experts on Mission, para.6)に基づいて通報義務を負うことになる。

⁴⁵ 多くの PKO ミッションでは(軍事部隊要員を送還から守るため)沈黙の文化があり、通報に対する否定的態度(通報者に対して烙印を押すことなど)が示されてきたとされる。E. Defeis, "UN Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: An End to Impunity" (2008) *Washington University Global Studies Law Review* Vol.7 (2008), p.192; Zeid report, para.13.

⁴⁶ Secretary-General's bulletin, "Protection against retaliation for reporting misconduct and for cooperating with duly authorized audits or investigations", UN Doc. ST/SGB/2017/2/Rev.1 (28 November 2017).

⁴⁷ See C. Csáky, *No One to Turn To: The Under-Reporting of Child Sexual Exploitation and Abuse by Aid Workers and Peacekeepers* (Save the Children, 2008), pp.12-14; Inter-Agency Standing Committee Task Force on Protection from Sexual Exploitation and Abuse, *Draft: Model Complaints and Investigation Procedures and Guidance Related to Sexual Abuse and Sexual Exploitation* (Mar. 2004), p.19.

⁴⁸ See OIOS Investigations Division, *OIOS Investigation Manual* (January 2015), p.10.

⁴⁹ O'Brien, *op. cit.*, p.4.

ところで、CDTsなどが受理する通報は、性的搾取・虐待を含む重大な非違行為(Category I)と通常の非違行為(Category II)に大きく分けられ⁵⁰、OIOSは重大な非違行為に該当する事案について調査を行うことになる⁵¹。とりわけ、2005年の総会決議で性的搾取・虐待が重大な非違行為であることが明示されたことから、2007年に国連と部隊派遣国の間のモデルMoUが改定されるまで、軍事部隊要員に対する通報も含めてOIOSは積極的に調査を行ってきたとされる⁵²。しかし、PKOの軍事部隊要員は部隊派遣国の軍隊の構成員であることから、OIOSの調査権限は制限されることになった。改定モデルMoUによれば、軍事部隊要員に関する非違行為を調査する主要な権限は部隊派遣国にあるとし⁵³、国連が通報を受けた場合には遅滞なく当該国に報告しなければならないとする⁵⁴。ただし、重大な非違行為については、部隊派遣国が独自の事実調査手続を行わない場合、証拠を保全するために国連が予備的な事実調査を行うとされる⁵⁵。さらに、部隊派遣国が国連から通知を受けてから10日以内に調査を開始せず、部隊派遣国が調査する意思や能力を欠くと考えられる場合には、国連は「行政調査(administrative investigation)」を開始できるとされている⁵⁶。

このように性的搾取・虐待を行ったPKO要員の地位によって、特に、軍事部隊要員について、調査主体が異なっているため、調査結果の統一性を確保できない可能性がある。また、自国部隊要員が性的搾取・虐待を行ったとされる烙印に対する強い反感を持つ部隊派遣国に当該要員の調査権限を与えることは利益相反しており、そもそも適切な調査がなされるかという懸念さえある⁵⁷。ただし、Zeid報告書で言及されていたように⁵⁸、部隊派遣国による調査への関与は手続の透明性を確保するだけでなく、各国の有する専門的知識の活用やその後の懲罰等に関わる国内法令に合致した証拠の収集という点では評価できる。

2 懲戒

2003年告示は、調査の結果、性的搾取・虐待が行われた事実が立証された場合、それを重大な非違行為として懲戒処分の対象になるとしている。しかし、国連がその懲戒権を行使できるのは、国連と雇用関係を持つ国連職員などに対してのみである。国連職員が性的搾取・虐待を行った場合には、国連職員規則・細則に従って懲戒処分が科されることになる。具体的には、職員規則10.1条(a)において事務総長の非違行為に対する懲戒権が規定され、同条(b)において性的搾取・虐待が重大な非違行為を構成するとしている。その上で、処分内容を規定する細則に基づき、最も重い処分である解雇(dismissal)を含む処分がなされることになる⁵⁹。また、2016年からは、さらなる措置として、性的搾取・虐待で解雇された職員に対しては年次休暇の振替払いを行わないとの財政上の処分に関する細則が追加された⁶⁰。

なお、国連には国連職員の身分保障を担う内部司法機関⁶¹(国連紛争裁判所(United Nations Dispute Tribunal: UNDT)と国連上訴裁判所(United Nations Appeals Tribunal: UNAT))がおかれており、そこで性的搾取・虐待により懲戒処分を受けた職員からの訴えも数多く審議されている。これらの裁判所の判断についてはさらなる分析を要するが、それらの中で懲戒処分の法的妥当性が確認されており、こうした判断の蓄積は性的搾取・虐待に対する抑止効果をもたらすものと考えられる⁶²。しかし、2010年にUNATにおいて「OIOSに対してなされた

⁵⁰ *Ibid.*, p.9; Secretary-General, “Report of the Office of Internal Oversight Services on strengthening the investigation functions in the United Nations”, UN Doc. A/58/708 (10 February 2004), paras.26-27; UN Doc. A/RES/59/287 (21 April 2005), paras.6, 9.

⁵¹ OIOSが軍事部隊要員を除き、他のPKO要員の重大な非違行為について調査できることについては、OIOS Investigations Division, *op. cit.*, pp.19-26.

⁵² 金武「前掲論文」202頁。

⁵³ 軍事部隊要員 MoU Art.7 quater, 7.10. なお、同じく部隊として派遣される警察部隊要員については、国連が非違行為を調査する権利を持つとし、OIOSを含む国連の調査機関による調査を認めている。警察部隊要員 MoU, Art.7 quater, 7.14.

⁵⁴ 同上 Art.7 quater; 7.12.

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 同上 Art.7 quater; 7.13.

⁵⁷ See OIOS, “Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations”, IED-15-001(15 May 2015), pp.15-16.

⁵⁸ Zeid Report, paras. 33-36.

⁵⁹ Secretary-General’s bulletin, Staff Regulations and Rules, Rule 10.2 (a) (i)(文書による譴責)-(ix) (解雇) .

⁶⁰ Staff Regulations and Rules, Rule 9.9 (b).

⁶¹ これらの司法機関は2009年に国連行政裁判所を改組する形で設置された。UN Doc. A/RES/63/253 (17 March 2009), Annex I (Statute of the United Nations Dispute Tribunal), Annex II (Statute of the United Nations Appeals Tribunal).

⁶² G. L. Moli, “Autonomy and Accountability of the UN in Peacekeeping Operations: The Case of the Central African Republic”, *Max Plank Yearbook of United Nations Law* Vol.20 (2017), p.227.

匿名の陳述のみに基づく告発は支持できず、匿名の陳述で得られた情報は解雇を正当化できない」との判断が示されている⁶³。性的搾取・虐待に関する通報の多くが匿名によるものであることからすれば、この判断の基準によれば国連による懲戒は難しくなると考えられ、これまでの調査手続などの見直しも必要となろう⁶⁴。

それでは、他の要員に対してはどのような対応がなされるのであろうか。まず、国連と契約を結んでPKOに参加する契約職員・コンサルタントについては、事務局が定める契約条件において⁶⁵、性的搾取・虐待が契約の重要事項の違反であり、国連は契約を終了することができる⁶⁶とされている。次に、軍事監視員・国連警察要員については、国連との間で交わす約束書の5項(a)において性的搾取・虐待が重大な非違行為を構成し、それが任用終了を含む懲戒処分⁶⁷の理由となることが記載されている。非違行為に対する懲戒処分については、DPKOが作成した「文民警察職員および軍事監視員の懲戒事由に関する指令」⁶⁸に基づいて行われることになる。この指令において、性的搾取・虐待は重大な非違行為であるとされ(4項)、その違反については送還処分(repatriation)や配置転換などの行政上の措置および/または懲戒処分を受ける(23項)とされる。また、国連による懲戒などにかかわらず、各要員は国籍国による懲戒手続に服するとされる(24項)。国連職員とは異なり、これらの要員が国籍国の警察や軍隊に所属しつつ派遣される個人であるということから、国連には限定的な懲戒権のみが認められているものと考えられる。国連ボランティアについては、国連ボランティア計画により雇用されており、その勤務条件XVIII節に定められる非違行為と懲戒手続に基づいて処分が行われる⁶⁹。非違行為である性的搾取・虐待を行った者はUNV懲戒パネル(UNV disciplinary panel)による懲戒手続に付されることになり、即時解雇を含む懲戒処分が課せられることになる。

これに対し、軍事部隊要員・警察部隊要員については、それぞれが部隊派遣国の国家機関である軍隊や警察それ自体としてPKOに参加するという点で他の要員とは異なる地位を持つ。国連はこれらの部隊に関する全面的な指揮のうち、PKOの活動を規律する作戦上の指揮(operational command)を有するのみであり⁶⁸、これには要員の懲戒権や以下で述べる刑事裁判権の行使は含まれないとされる。軍事部隊要員については、例えば、1991年のモデル兵力提供協定草案において規定されているように⁶⁹、伝統的に部隊派遣国が懲戒権を持つものとされてきた。また、警察部隊要員についても、軍事監視員・国連警察要員に対する懲戒処分を取り扱うDPKOの指令において、この指令が警察部隊要員には適用されず、部隊派遣国が懲戒権を持つとしていることから、やや曖昧ではあるものの⁷⁰、部隊派遣国が継続して懲戒権を持つものと考えられる。ただし、国連も懲戒処分ではなく、行政上の措置としてはあるが⁷¹、性的搾取・虐待を行った軍事(警察)部隊要員に対して、「派遣部隊要員に関する懲戒事由に係る指令」⁷²に基づいて送還処分の決定を行うことはできるとされる。

このように、部隊要員による性的搾取・虐待に対する懲戒には、部隊派遣国の関与が不可欠である。そこで、2007年に改正されたモデルMoUでは、部隊派遣国が懲戒権を持つことを前提に、部隊派遣国が部隊要員による非違行為について懲戒手続をとることを国連に対して確約する(assure)こととした。また、当該事案を適切な

⁶³ Liyanarachchige c/ Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, ARRET, 2010-TANU-087 (27 octobre 2010), para.20.

⁶⁴ Stern, *op. cit.*, p.16.

⁶⁵ UN Doc. ST/AI/2013/4, Annex I (General Conditions of Contracts), art. 2 (Standards of conduct).

⁶⁶ DPKO, "Directives for Disciplinary Matters Involving Civilian Police Officers and Military Observers", UN Doc. DPKO/CPD/DDCPO/2003/001 & DPKO/MD/03/03/00994 (2003), paras.4, 23, 24. この文書については、国連警察要員ガイドライン(UN Doc. DPKO/PD/2006/00135)の付属文書(Annex 12)に添付されている。なお、23項に記載されている行政上の措置・懲戒処分に"Recommendation to repatriate"が複数記載されており、いずれかが"Repatriation"の誤記であると考えられる。

⁶⁷ UNV programme, "Conditions of Service", XVIII A 2 (非違行為), XVIII C (UNV懲戒パネルの手続), XVIII D 1 (懲戒処分)。

⁶⁸ See M. Bothe, "Peacekeeping" in B. Simma *et al.* eds., *The Charter of the United Nations: A Commentary 3rd ed.* (OPU, 2011), p.1183; 藤田久一『国連法』(有斐閣、1998年)371-375頁。

⁶⁹ See Secretary-General, "Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peacekeeping Operations", UN Doc. A/46/185 (23 May 1991), Annex, para. 8.

⁷⁰ UN Doc. DPKO/CPD/DDCPO/2003/001 & DPKO/MD/03/03/00994 (2003), para.2, ft.1. 警察部隊要員のガイドライン(UN Doc. DPKO/PD/2006/00135)によれば、その25項が重大な非違行為である性的搾取・虐待に関する懲戒処分は「文民警察職員および軍事監視員の懲戒事由に関する指令」によるとしており、結果として、懲戒権は部隊派遣国にあるとされる。これに対し、要員個人が国連との間で署名する約束書によれば、その最終段落で、行動基準の違反をすれば懲戒手続に従うとされており、ここでの懲戒手続は、文言上、国連の懲戒手続とも解しうる。このように懲戒権行使の主体について曖昧な部分が残っている。

⁷¹ See Zeid Report, A.35.

⁷² DPKO, "Directives for Disciplinary Matters Involving Military Members of National Contingents", DPKO/MD/03/00993 (2003), para.24. なお、この決定は、それに従わない者がいることを前提としてその後の対応が想定されていることからすれば、必ずしも拘束力を有するものではないと考えられる。Ibid., para.25.

当局に付託することを確保するとともに、事務総長に対して事案の最終結果を含め、進捗状況を報告することとした⁷³。これらの文言からすれば、部隊派遣国を法的に拘束するものではなく、また、報告に対して国連が何らかの措置をとることはないと考えられるが、少なくとも国連に対して報告を行うという道義的な責任を負うのみである⁷⁴。しかし、かつて行われたように OIOS による調査を部隊派遣国が妨害する⁷⁵ということはないとしても、様々な理由から懲戒手続をとることに消極的になることは考えられる。例えば、性的搾取・虐待を行った部隊要員がいるということ自体が不名誉であり、そうした事実を隠蔽しようとするかもしれない。また、懲戒は部隊派遣国の国内法令(各国の軍法など)に従って行われるが、必ずしも重大ではなく、法令上の犯罪にもならない性的搾取・虐待に厳しい懲戒処分を下さないと考えられる。実際のところ、各国の性的搾取・虐待に対する懲戒等の対応は十分なものとはいえなかった⁷⁶。

そこで、事務総長は部隊要員の送還という従来の措置に加え、いくつかの新たな措置をとることにした。例えば、2015 年から通報を受けた部隊要員の国籍(派遣国の国名)の「公表とそれによる非難(naming and shaming)」がなされることになった⁷⁷。また、広範または組織的な性的搾取・虐待を行っている複数の部隊要員がいる一応の証拠があれば、その所属する部隊全体を送還しようとの措置も示されている⁷⁸。これまでのところ、部隊全体の送還といった措置はとられてはいないが、その実効性を担保するため、2016 年に安保理は決議 2272 を採択した。この決議によって、性的搾取・虐待が広範または組織的に行われた確かな証拠がある部隊については、当該部隊を送還させること、部隊派遣国が性的搾取・虐待を行った要員について調査をしない場合、責任追及や事務総長に対する報告を行わない場合には部隊全体を配置転換させることを事務総長に要請した⁷⁹。さらに、性的搾取・虐待を行った疑いのある部隊要員に係る費用については、調査を完了し、被疑事実がないことが明らかになるまで払戻しをしないと⁸⁰、経済的側面の措置も合わせてとるようにした。この措置は、部隊派遣国は派遣にかかる費用を自ら負担しなければならないが、(軍事部隊・警察部隊ともに)部隊要員一人当たり 1 か月 1410 ドル(2017 年)の払戻しを国連から受け取るという要員提供のための費用に対する払戻金(reimbursement payments)制度を逆に利用したものである⁸¹。というのも、通報を受けることの多い途上国にとっては、この払戻金が貴重な外貨獲得の手段であり、部隊派遣の目的になっているとされるからである。こうした措置をとることによって、事務総長はこれまで十分に対応してこなかった国家に対して圧力をかけるようにしている。

ところで、以上述べてきた要員に対する懲戒処分や行政上の措置は、最も重いもので(即時)解雇、契約終了または送還であり、その目的は性的搾取・虐待を行った要員を PKO から排除することにある。こうした要員がいかなる処分も受けずに、PKO に参加し続けることによる弊害を考慮すれば、有用な手段の一つといえる。しかし、こうした処分を受けた個人にとっては、経済的損失や面目を失うといった限られた制裁の意味しかない。そこで、重要になってくるのは、犯罪行為に該当する性的搾取・虐待を行った PKO 要員に対する刑事責任の追及である。

⁷³ 軍事部隊要員 MoU, Article 7 *quinquies*, 7.23, Article 7 *sexiens*, 7.24. 警察部隊要員 MoU, Article 7 *quinquies*, 7.20, Article 7 *sexiens*, 7.22.

⁷⁴ C. Ferstman, *International Organization and the Fight for Accountability: the Remedies and Reparations Gap* (OPU, 2017), p.192.

⁷⁵ General Assembly, “Investigation into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa: Note by the Secretary-General”, UN Doc. A/57/465 (11 October 2002), para. 38. See Simm, *op. cit.*, p.59; 金武「前掲論文」204 頁。

⁷⁶ 部隊派遣国の調査段階の消極的対応については、例えば、2015 年の OIOS の報告書で指摘されている。See OIOS, “Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations”, IED-15-001 (15 May 2015), paras.9-29.

⁷⁷ Secretary-General, “Special measures for protection from sexual exploitation and abuse”, UN Doc A/69/779 (13 February 2015), para. 55. 翌 2016 年の年次報告書から、国名が記載された。UN Doc. A/70/729 (16 February 2016), para. 28. この取組みによる効果であるかは判断しえないが、例えば、Conduct in UN Field Missions のデータによれば、2008 年には国連から部隊派遣国に送付された通報の報告 69 件に対する各国の回答は 8 件、2009 年には 82 件に対して、14 件に過ぎなかった。しかし、2015 年には 107 件に対して、(それ以前の報告に対するものを含めて) 115 件、2016 年には 189 件に対して、174 件へと増加している。Conduct in UN Field Missions, *op. cit.*

⁷⁸ UN Doc A/69/779, para.54.

⁷⁹ UN Doc. S/RES/2272 (11 March 2016), paras. 1-2. なお、この決議の採択に係る審議において、単独の要員の非違行為によって部隊全体の配置転換を規定する 2 項について、「集団処罰(collective punishment)」を科すものとして、中国、エジプト、ロシアなどからより厳格な条件を課すべきとの反対意見が出された(UN Doc. S/PV.7643 (11 March 2016), pp. 2, 3)。さらに、部隊の送還を受けた派遣国については、将来の PKO への参加それ自体を見合わせることもあるとする。*Ibid.*, para.3.

⁸⁰ UN Doc A/69/779, para.64.

⁸¹ 軍事部隊要員 MoU, Annex A; 警察部隊要員 MoU, Annex A.

3 PKO 要員が享有する免除と刑事責任の追及

PKO 要員による性的搾取・虐待のうち、例えば、強かんや強制売いんなどは、各国の国内法令上も犯罪行為とされている。2003 年告示でも言及されているように、こうした犯罪行為の場合、国の権限ある当局に付託できるが、その際、どの国が刑事裁判権を行使できるかは重要な問題である。国際刑事裁判所の対象犯罪となるような国際犯罪⁸²を除き、一般的には犯罪行為地（および被害者の国籍国）である PKO の受入国と加害者である PKO 要員の国籍国が裁判権を行使できるものと考えられる。しかし、2017 年に事務総長が提示した「新たなアプローチ」や国連総会決議⁸³などでも言及されているように、これらの国が刑事裁判権を行使できずに犯罪行為が処罰されずに終わっている。ここには、PKO 要員が享有する免除や各国の刑事司法制度が抱える問題があるとされる。

PKO の法的地位は、国連とその受入国との間で締結される地位協定によって定められることになるが、そのひな形であるモデル地位協定⁸⁴によれば、PKO には国連特権免除条約が適用され、PKO 自体は国連の補助機関として国連の特権免除を享有するものとされる。PKO 要員についても、その地位に応じて特権免除を享有するとされる。各ミッションの長である事務総長特別代表や各部門の司令官等は、国連特権免除条約 5 条 19、27 項に規定される事務総長や事務次長と同一の外交特権免除を享有する（モデル地位協定 24 条）。文民要員である国連職員は、国連特権免除条約 5 条に規定される「職員」の特権免除を享有する（同 25 条）。軍事監視員、国連警察要員⁸⁵といった国連職員以外の要員については、国連特権免除条約 6 条に規定される「任務を行う専門家」の特権免除を享有するとされる（同 26 条）。なお、モデル地位協定には明示されていない契約職員やコンサルタントは、上述の契約条件⁸⁶において「任務を行う専門家」の地位を持つものとされ、国連ボランティアは上述の勤務条件⁸⁷において、国連開発計画の一部として活動することから、国連開発計画標準基本援助協定（UNDP Standard Basic Assistance Agreement (SBAA)）に基づいて「職員」と同等の特権免除を享有するとされる。また、警察部隊要員は国連警察要員と同様に「任務を行う専門家」の地位を持つものと考えられ、このことは警察部隊要員 MoU など⁸⁸においても規定されている。ただし、その組織の態様から軍事部隊要員と同様に捉えられるのではないかと指摘もある⁸⁹。

これらの「職員」や「任務を行う専門家」はいわゆる機能的免除を享有しており、「公的資格で」や「任務の遂行中に」行った行為、すなわち当該行為が「公務(on duty)」に該当する場合には免除が認められることになる⁹⁰。この免除については、事務総長が放棄する権利や義務を持つものとされている⁹¹。

⁸² 本稿においては検討しないが、性的搾取・虐待のうち広範または組織的に行われた重大な犯罪行為について、国際刑事裁判所(ICC)での訴追可能性が議論されてきた。Eg. M. O'Brien, "Sexual Exploitation and Beyond: Using the Rome Statute of the International Criminal Court to Prosecute UN Peacekeepers for Gender-based Crimes", *International Criminal Law Review* Vol.11 (2011), pp.803-827; Quéniévet (2008), pp.420-430. しかしながら、ICCで訴追するにはいくつか検討すべき大きな問題がある。例えば、ICCの対象犯罪である人道に対する犯罪や戦争犯罪の構成要件（特に、文脈的要件）該当性、管轄権行使のための条件であるトリガーメカニズムや補充性の原則、安保理決議に基づく捜査又は訴追の12カ月間の延期（先例としては、UN Doc. S/RES/1422 (12 July 2002)とそれを更新したUN Doc. S/RES/1487 (12 June 2003)のみである）や部隊要員のICC管轄権からの除外（先例として、リベリア多国軍派遣にかかるUN Doc. S/RES/1487 (12 June 2003), para.7）、ICC規程98条2項に基づく二国間協定、いわゆる「98条協定」による部隊要員のICC管轄権からの除外などが挙げられる。これらの諸問題については、さしあたり、R. S. Burke, "United Nations Military Peacekeeper Complicity in Sexual Abuse: The International Criminal Court or a Tri-hybrid Court" in M. Bergsmo ed., *Thematic Prosecution of International Sex Crimes* 2nd ed. (Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2018)[hereinafter Burke (2018)], pp.323-382.

⁸³ Eg. UN Doc. A/RES/71/278 (10 March 2017), para.6.

⁸⁴ Secretary-General, "Model status-of-force agreement for peace-keeping operation", UN Doc. A/45/594 (9 October 1990), Annex. 同協定3条（国連特権免除条約のPKOへの適用）、同15条（補助機関としてのPKO）参照。

⁸⁵ 因みに、国連警察要員ガイドラインにおいても「任務を行う専門家」の特権免除を享有するとされる。UN Doc. DPKO/PD/2006/00135, para.30.

⁸⁶ UN Doc. ST/AI/2013/4, Contractual terms and conditions, Section 5.4.

⁸⁷ UNV programme, *op. cit.*, Introduction C. Privileges and Immunities.

⁸⁸ 警察部隊要員 MoU, Article 7 *quinquies* 7.17. 警察部隊要員ガイドラインも任務を行う専門家であるとする。UN Doc. DPKO/PD/2006/00015, para.30.

⁸⁹ 例えば、PKOにおける犯罪行為に関する国連職員および任務を行う専門家の刑事責任に関する法律専門家部会の報告書での指摘が挙げられる。General Assembly, "Report of the Group of Legal Experts Ensuring the Accountability of United Nations Staff and Experts on Mission with Respect to Criminal Acts Committed in Peacekeeping Operations", UN Doc. A/60/980 (16 August 2006), para.22, ft.8.

⁹⁰ 国連特権免除条約5条18項(a)、6条22項(b).

これに対し、軍事部隊要員については、モデル地位協定で「特にこの協定に規定される特権及び免除を享有する」（同27条）と規定され、PKO受入国で行われた犯罪行為については部隊派遣国に排他的な刑事裁判権が認められるとする（同47条(b)）。この排他的な刑事裁判権は第一次国連緊急軍(UNEF I)地位協定や兵力提供協定において明記され、その後のPKOに承継されてきたものである⁹²。すなわち、軍事部隊要員は、その行為の性質にかかわらず、受入国の刑事裁判権からの絶対的免除(absolute immunity)を享有することになる⁹³。そこで、部隊要員による犯罪行為の責任追及を確保するために、部隊派遣国は「裁判権を行使するという確約」を国連に対して行うこととされた（同48条）。しかし、UNEF Iなど初期のPKOでの実行を除き、こうした確約がなされてこなかったことから、Zeid報告書⁹⁴はMoUにこうした確約を定めるよう修正の勧告を行った。これを受けて、2007年に改正された軍事部隊要員MoU⁹⁵において裁判権を行使する確約を行うとする規定が挿入されることになったが、部隊派遣国が排他的な刑事裁判権を持つことには堅持された⁹⁶。このように、伝統的にPKOの部隊派遣国に排他的な刑事裁判権が認められてきたのは、機能をしていない受入国の司法制度では部隊要員の権利が保障されず、安全が確保しえないとの判断によるものと考えられる。また、国連からの払戻金を期待する国にとっては、受入国の裁判権行使を認めれば、部隊要員の確保がより困難になるとの懸念があるとも考えられる⁹⁷。

ところで、部隊派遣国が刑事裁判権を行使する軍事部隊要員以外の要員について、その享有する免除との関係でどの国の刑事裁判権が行使されることになるのか。一般的には、当該要員による行為が公務として免除が与えられるものか否か、また、免除が与えられる場合には当該免除を放棄するか否かを事務総長（PKOの場合は特別代表）が判断することになる。この判断は、大きな重みを持つものと「推定」され、最も説得力のある理由によらなければ排除しえないものとされる⁹⁸。犯罪行為については、免除が与えられた上で事務総長による免除の放棄がなされる例もあるなど⁹⁹、実行が一致しているわけではない。ただし、性的搾取・虐待に関わる犯罪行為については、そもそも国連の任務や機能と決して関わるものではなく、公務中に行われない（公務外(off duty)）の行為と考えられるため、免除が与えられないと考えるべきであろう¹⁰⁰。

免除が与えられなければ、受入国が刑事裁判権を行使できるということになるが、受入国が一方的に手続を開始することはできない。例えば、モデル地位協定によれば、受入国が手続を開始する前に国連から「許可」を得なければならぬとされる（モデル地位協定47条(a)）。その際、問題となるのが受入国の刑事司法制度が抱える問題である。PKOが派遣される国の司法制度は完全にまたは実質的に機能しておらず、また、国際的な人権

⁹¹ 国連特権免除条約5条20項、6条23項。なお、国連ボランティアについても、免除の放棄は事務総長が判断するとされる。UNV programme, *op. cit.*, Introduction C. Privileges and Immunities.

⁹² 金武「前掲論文」204頁。

⁹³ なお、各国の軍事部隊およびその要員は、こうした地位協定が発効していなくても、国家の有する主権免除によって駐留国などからの裁判権免除を享有することになる。See *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy; Greece intervening)*, Judgement (3 February 2012), paras.77-78. この問題については、水島明則『主権免除の国際法』（名古屋大学出版会、2012年）153-172頁参照。

⁹⁴ Zeid Report, para.78.

⁹⁵ 軍事部隊要員MoU, Article 7 *quinquies*, 7.22.

⁹⁶ 中央アフリカに関する性的搾取・虐待の審査報告書では、いずれかの国の専属的裁判権の対象犯罪を除き、派遣国と受入国が犯罪について競合的裁判権を持ち、一次的裁判権を持つ国がそれを行行使しないときに他方の国が裁判権を行使できるとするNATO軍地位協定と同様の内容に変更すべきと勧告している。M. Deschamps, H. B. Jallow & Y. Sooka, Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers: Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic, (17 Dec. 2015), p.87; Simm, *op. cit.*, p.63.

⁹⁷ F. Rawski, "To Waive or Not to Waive: Immunity and Accountability in UN Peacekeeping Operations", *Connecticut Journal of International Law* Vol.18 (2002), p.129. See Ferstman, *op. cit.*, pp.191-192; Simm, *op. cit.*, p.59.

⁹⁸ *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion (29 April 1999), para.61.

⁹⁹ 例えば、「文民警察官及び軍事監視員の懲戒事由に関する指令」28項は、犯罪と認められた場合、可能であれば(if applicable)、事務総長による免除の放棄がなされると規定する。UN Doc. DPKO/CPD/DDCPO/2003/001 and DPKO/MD/03/03/00994, para.28. この「可能であれば」という条件が、免除がそもそも認められないことを指すかは明確ではない。これに対し、警察部隊要員MoU Article 7 *quinquies*, 7.18は、事務総長が犯罪行為に対して免除が与えられない場合と放棄される場合があることを規定する。

¹⁰⁰ UN.Doc. A/60/980, para.21. See also M. Frederic, "The Vicarious Responsibility of the United Nations for 'Unintended Consequences of Peace Operations'", in Aoi, de Coning & Thakur, *op. cit.*, p.258; A. J. Miller, "Legal Aspects of Stopping Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping Operations", *Cornell International Law Journal* Vol. 39 (2006), p.92; Simm, *op. cit.*, pp.82-83. なお、いかなる行為に免除が付与されないか、また、免除が放棄されるかについての検討は別稿で論ずることにしたい。

基準や適正手続が保証されないといったことが考えられる¹⁰¹。こうした受入国に刑事裁判権の行使を認めることに対しては、人権上の考慮から判断権を持つ事務総長（特別代表）が免除を維持しようとすることも考えられる¹⁰²。この場合、これらの要員は免除を享有することになり、受入国だけでなく、いずれの国も刑事裁判権を行使することができなくなり、結果として免責されることになる。さらに、刑事裁判権を行使できる受入国であっても、PKOに従事する国連職員などに対して訴追を行う意思を欠くことがあるとされる¹⁰³。すなわち、受入国が支援を提供する国際組織の職員や大国の外国人に対して刑事裁判権を行使することに畏縮し、また、法的な知識の欠如から（絶対的な）免除を享有しているため刑事裁判権を行使できないと考えることもあるとされる。

免除が与えられないにもかかわらず、受入国が刑事裁判権を行使しない場合、犯罪行為を行った要員の国籍国が刑事裁判権を行使するしかない。しかし、多くの国家では拷問や戦争犯罪といった条約で規制される犯罪行為を除き、自国民の国外犯に対する処罰規定は限定的であることが多く、そのため、性的搾取・虐待に関わる犯罪行為に対しては必ずしも国籍国の刑事裁判権が行使できるわけではない¹⁰⁴。また、犯罪行為の証拠や証人は刑事司法制度が機能していない受入国にあるため、司法共助に係る訴訟経済上の問題や（司法共助ができたとしても）国籍国において公判を維持する証拠要件を満たしうるかという問題もあるとされる¹⁰⁵。

そこで、「職員」や「任務を行う専門家」であるPKO要員が免責される裁判権上のギャップを失くすことを目的に、2006年に事務総長が指名した法律専門家部会によって「国連職員および任務を行う専門家の刑事責任に関する条約」草案を提出された¹⁰⁶。この草案は、その後審議に付されることはなかったが、この課題について一つの方向性を示すものである。まず、この条約が対象とするのは、PKO要員による性的搾取・虐待に関わる犯罪行為を含む重大な犯罪であり、それらは国内法令上の通常犯罪であり、各国に新たな立法を求めるものではない¹⁰⁷。こうした犯罪行為について、犯罪行為地である受入国と加害者である要員の国籍国には裁判権の設定を義務づけ、被害者の国籍国（無国籍者については常居所国）には裁判権の設定を許容している¹⁰⁸。また、証拠・証人の利便性や要員による受入国の国内法令尊重義務などから、受入国の裁判権行使が優先するもの¹⁰⁹、受入国の司法制度が機能しないことを考慮して、既存の国際法に基づいていかなる国が裁判権を行使できるかを確認している¹¹⁰。それゆえ、受入国の国内司法制度の機能回復や能力構築が最も重要な課題であるとされる¹¹¹。

なお、この条約に特徴的なのは、犯罪者所在地国に（普遍主義に基づく）裁判権行使を認め、いわゆる「引渡すか訴追するか」の原則を採用したところにある¹¹²。その理由として、保護すべき現地の住民に対してPKO要員が性的搾取・虐待を行うという信頼の毀損が、通常犯罪を国際社会の関心事である国際犯罪へと変化させるからであるとする¹¹³。ただし、これまでのところ、PKO要員による犯罪行為に対して第三国が裁判権を行使した例は見当たらないため¹¹⁴、「あるべき法」を示したものであると考えられる。この条約草案はその後審議されることはなかったが、軍人部隊要員を除くPKO要員¹¹⁵について統一的な規則の法典化を行ったことやこれまで裁判権行使が議論されてこなかった国が果たす役割にも着目した点では評価ができる¹¹⁶。

¹⁰¹ See Ferstman, *op. cit.*, p.195; Simm, *op. cit.*, p.57; Quéniwet (2008), p.408.

¹⁰² Simm, *op. cit.*, p.84; Miller, *op. cit.*, p.92.

¹⁰³ See Simm, *op. cit.*, p.57; Quéniwet (2008), p.408.

¹⁰⁴ Ferstman, *op. cit.*, p.196.

¹⁰⁵ Ferstman, *op. cit.*, pp.191-192; Simm, *op. cit.*, p.59.

¹⁰⁶ UN Doc. A/60/980, Annex III Draft convention on the criminal accountability of United Nations officials and experts on mission [hereinafter Draft convention on the criminal accountability]. この条約草案は総会の審議に付されることなく、総会第6委員会のアド・ホック委員会に付託された。アド・ホック委員会からは報告書(UN Doc. A/62/54 (13 April 2007); UN Doc. A/63/54 (11 April 2008))が出されたものの、その後は作業部会で継続審議されている。

¹⁰⁷ Draft convention on the criminal accountability, art.3, art.5.

¹⁰⁸ Draft convention on the criminal accountability, art.4 (1), (2).

¹⁰⁹ UN Doc. A/60/980, para.27 (b)-(d), para.44 (a).

¹¹⁰ UN Doc. A/60/980, paras. 40-42, 45-54.

¹¹¹ UN Doc. A/60/980, paras.38-39.

¹¹² Draft convention on the criminal accountability, art.4 (4).

¹¹³ UN Doc. A/60/980, paras.55-58.

¹¹⁴ F. Hampson and A. Kihara-Hunt, "The Accountability of Personnel Associated with Peacekeeping Operations", in Aoi, de Coning & Thakur *op. cit.*, p.204. See Simm, *op. cit.*, p.61.

¹¹⁵ Draft convention on the criminal accountability, art.2 (1), (2). 警察部隊要員に対する派遣国の排他的な刑事裁判権の行使の可能性に言及及び言及している(art. 2 (2), ft.18).

¹¹⁶ Quéniwet (2007), p.666.

ところで、軍事部隊要員による性的搾取・虐待に関する犯罪が大きな問題とされてきたことからすれば、部隊派遣国が適切に刑事裁判権を行使してきたとは考えられない。例えば、2015年以降のデータではあるが、性的搾取・虐待を行ったと立証され、最も重い刑事処分を受けた者は5年の懲役（偽装した売いん）、その他（強かんを含め）は長くて1年、短いものだと2カ月以下の投獄等に過ぎない¹¹⁷。このように、軍事部隊要員の犯罪行為については、懲戒と同様に部隊派遣国の国内法令（軍法など）に従って軍事法廷などで訴追されることになるが、必ずしも、当該国内法令が犯罪行為と均衡性を持った罰則を設けているわけではないのである。また、（懲戒事由とはされつつも）そもそも犯罪行為として規定されていないのかもしれない。このほか、上述のように国外犯の処罰規定がない場合や公判を維持する証人・証拠の収集が困難な場合もある。手続の問題として、軍事法廷自体が抱える独立性・公正性への疑義¹¹⁸に加えて、特殊な男性文化を持つ軍隊と関連性のある軍事法廷が性的搾取・虐待を審理することが適切かといった懸念もある。

そこで、軍事部隊要員に対する刑事裁判権を行使するための手段として、いくつかの提案がなされてきた。一つは、Zeid 報告書も勧告していた現地軍事法廷(on-site court martial)の設置である¹¹⁹。部隊派遣国が排他的な刑事裁判権を行使しつつ、現地で裁判を行うことで、証拠収集や証人喚問に資するだけでなく、被害者や住民へのアウトリーチ機能も果たすことができる¹²⁰。その設置のために国内法の改正や受入国による受諾が必要であり、実行はほとんどみられないが、近年の例としては、南アフリカ共和国がこうした法廷を設置したとされる¹²¹。ただし、軍事法廷に関わる上述の懸念が払拭できるわけではない。もう一つは、国連職員・任務を行う専門家の刑事責任に関する特別委員会の法律専門家部会が2006年の報告書で提案した混合法廷(Hybrid tribunals)の設立である¹²²。提案された混合法廷とは裁判官・適用法などについて「国際化された」国内司法制度であり、これまでシエラレオネ、東チモール、カンボジア、コソボ、セネガルなどで設立され、一定の成果を挙げてきたものである¹²³。この報告書は上述のように軍事部隊要員の刑事責任を取り上げたものではなかったが、混合法廷は国際的主体の関与による正当性の確保、国内法と国際法上の犯罪の双方の審理、統一的な判断基準の採用などの利点があり、部隊派遣国と受入国の利害対立を調整しうる制度であるといえよう。しかし、その設立のためには部隊派遣国と受入国との間の合意を得る必要があり、また、その設置に莫大な費用がかかってきたという問題がある¹²⁴。このほか、PKOを派遣する条件として地位協定やMoUにおいて部隊派遣国と受入国が国連と三者で合意して設置する特別法廷の設置も提案されているが¹²⁵、現在のところ、現地軍事法廷以外の手段はとられていない。このことからすれば、部隊派遣国が自国の軍事部隊要員の犯罪行為に対する排他的な刑事裁判権を他国を含め他の機関に移譲することに対する強い危惧があるものと考えられる。

4 被害者支援

ところで、PKO 要員が性的搾取・虐待によって被害を与えた場合には、被害者に対して賠償する義務を負うことになる。公的な任務ではないため、民事裁判権からの免除を受けることなく、被害者がいずれかの国で訴訟を提起すれば、その手続は継続されることになる¹²⁶。しかし、自国の国内司法制度は機能していないことが多く、また、財政上の問題や言語上の障害などから外国の司法制度を利用できないため、被害者による提訴は現実的ではない。そこで、救済を受けられない被害者を支援するための取組みがなされてきた。

¹¹⁷ Conduct in UN Field Missions, *op. cit.*

¹¹⁸ Burke (2018), p.372.

¹¹⁹ Zeid report, paras.35-36.

¹²⁰ Simm, *op. cit.*, pp.59-60.

¹²¹ UN Doc. A/71/818, Annex II, Best Practice of Member States. コンゴ民主共和国安定化ミッション(MONUSCO)で性的搾取・虐待を行ったと通報された3名について審理をしたとされる。

¹²² UN Doc. A/60/980, paras.33-37.

¹²³ See L. A. Dickinson, "The Promise of Hybrid Courts", *American Journal of International Law* Vol. 97 (2003), pp.296-300.

¹²⁴ See Ferstman, *op. cit.*, pp.197-198.

¹²⁵ Burke (2018), pp.396-401. 国際 NGO である AIDS-Free World が PKO 要員による性的搾取・虐待の処罰を終わらせることを目的に2015年に立ち上げた Code Blue Campaign も部隊派遣国の管轄権を制限する「独立、公正な特別な司法制度」の設立を提案している。Code Blue, at <http://www.codebluecampaign.com>.

¹²⁶ 例えば、モデル SOFA, para.49 (b).

その基礎となるのが、2008年の「国連職員および関連要員による性的搾取・虐待の被害者に対する援助と支援に関する国連の包括的戦略」¹²⁷に関する総会決議である。この決議では国連が被害を受けたと通報した「通報者」、被害が立証された「被害者」、性的搾取・虐待の結果生まれた「PKO要員の子ども」に対して、それぞれに必要な（医療、司法、心理などの）援助と支援を行うこと、PKO要員の子どもによる親子関係確認の訴えに国連と加盟国が協力することも規定された¹²⁸。ただし、この戦略が性的搾取・虐待に対する個人の責任を減じるものでも、代替するものでもなく、賠償を意図するものではないとされるように¹²⁹、国連としては性的搾取・虐待についての法的責任はあくまでもPKO要員個人が負うものであり、国連自身が負うことはない¹³⁰と捉えている。

この包括的戦略に基づき、国連要員などが活動する各国に被害者援助機関(SEA Victim Assistance Mechanisms: SEA/VAMs)が設けられ、関連国際機関や現地NGOなどと協力して被害者への支援を行ってきた。しかし、2015年のOIOSの報告書において、これらの支援機関によって認定を受けた犠牲者のうち一部の者しか支援を受けられておらず、また、提供される支援内容について十分な説明がなされていなかったという重大な問題があることが指摘された¹³¹。このように、非常に限定的な被害者にしか支援がなされなかった理由としては、支援に係る資金の不足とその実施を現地の機関に依存していたことが挙げられている¹³²。そこで、2015年に事務総長は支援の資本を提供するための被害者支援信託基金(Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse)を設立することとし¹³³、翌年3月から運用を始めた。基金の原資は、国連総会決議に基づき性的搾取・虐待を行ったPKO要員に対する国連の払戻金と加盟国からの自発的拠出金で賄うこととされ¹³⁴、2017年12月の段階で拠出金189万ドル、払戻金176千ドルが集められた¹³⁵。こうした基金は被害者への支援の提供という点では重要であるが、本来求められるべき被害者個人への賠償という観点からは問題が残るものもある¹³⁶。しかしながら、被害者が各国の国内司法制度の下で被害の救済がなされない現状を鑑みれば、次善の策ではあろう。

IV おわりに

PKO要員による性的搾取・虐待は国連に対する信頼、とりわけ、PKOが活動する現地の住民との信頼関係を毀損するものであり、その任務の遂行を侵害することになるという認識から、国連は性的搾取・虐待に対する不寛容政策をとってきた。その中核となるのが当時のAnnan事務総長による2003年告示である。Annan事務総長がPKO改革とHIV/AIDS対策に力を注いでいたことからすれば、PKO要員による性的搾取・虐待の問題は

¹²⁷ General Assembly, “United Nations Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personnel”, UN Doc. A/RES/62/214 (7 March 2008), Annex [hereinafter Comprehensive Strategy]. この決議はZeid報告書でなされていた勧告を受けたものである。Zeid報告書では、性的搾取・虐待の通報を行う被害者に対する支援は国連の道義上の責務(incumbent)であるとし、その上で、被害者のための信託基金の設置を勧告していた。See Zeid Report, paras.52, 56 and 64. また、被害者の多く、とりわけPKO要員の子どもとその母親が劣悪な経済状況下におかれていることから、彼(女)らに対する支援実施の前提としてのPKO要員とその子どもの親子関係確認のためのDNA鑑定への援助やPKO要員個人の制裁金制度の勧告がなされていた。See *ibid.*, paras.72, 76 and 73-75.

¹²⁸ Comprehensive Strategy, paras.6-8. PKO要員の子どもについては、必要な支援を受けるためにはPKO要員との親子関係の確認がなされることが前提となる。そのためには、DNAのサンプルを含めた明確な証拠が不可欠となる。そこで、事務総長は部隊派遣国に各部隊要員のDNAサンプルを提供するよう要請しているが、現在のところ、この手続は当事者の自発性に委ねられている。See UN Doc. A/71/818, para.59 (b) (xiii).

¹²⁹ *Ibid.*, para.3.

¹³⁰ 2006年に提出されたこの包括的戦略に関する草案では、国連が性的搾取・虐待に対して法的責任を負わないことが明記されていた。UN Doc. A/60/877 (5 June 2006), Annex B (Draft United Nations comprehensive strategy on assistance and support to victims of sexual exploitation and abuse by United Nations staff or related personnel), para.6. 国連のこうした考え方に対して、国連自身が性的搾取・虐待に対する十分な措置をとっていない場合の法的責任やPKO要員の権限超越の行為の帰属による法的責任を考慮していないとの批判もある。A. Devereux, “Selective universality? Human rights accountability of the UN in post-conflict operations” in B. Bowden, H. Charlesworth & J. Farrall eds., *The Role of International Law in Rebuilding Societies after Conflict: Great Expectations* (Cambridge UP, 2009), p. 210.

¹³¹ この報告書では、217名の被害者のうち26名(12%)の者しか支援の提示がなされなかったとする。OIOS, IED-15-001, para. 57.

¹³² Ferstman, *op. cit.*, p.108.

¹³³ UN Doc. A/69/779, para.66; UN Doc. A/70/729, para.76.

¹³⁴ UN Doc. A/RES/70/286 (8 July 2016), para.75. See also UN Doc. A/70/729, para.76, UN Doc. A/71/818, para.34.

¹³⁵ UN Doc. A/72/751, para.31.

¹³⁶ See Deschamps, Jallow & Sooka, *op. cit.*, p.84.

まさに喫緊の課題であったといえよう。この2003年告示が性的搾取・虐待として禁止する行為は非常に広範であり、PKO要員と現地の住民とのいかなる性的関係をも認めないという立場が貫かれていたこと、また、その違反に対しても国連が取りうる最も重い懲戒処分が科されるとしていたことも然るべきであったと考えられる。しかし、本稿で検討したように、2003年告示に基づく不寛容政策はいくつかの課題に直面している。

まず、事務総長の告示は、原則として、国連職員に対してのみ拘束力を持つものであり、多様な要員で構成されるPKOのすべての要員に適用できるものではなかったということである。同一のミッションに参加する他の要員、特に、性的搾取・虐待が大きく取り上げられていた軍事部隊要員に同一の行動基準が適用されないことは大きな課題であった。そのため、2003年告示の遵守がすべての要員に義務づけられるよう取組みがなされてきたが、部隊派遣国が懲戒権と刑事裁判権を持つ軍事部隊要員については各国に委ねざるを得ず、統一的な基準を必ずしも適用できているわけではない。この相違は、性的搾取・虐待の違反に対する措置についても影響をもたらしている。例えば、性的搾取・虐待に関する通報を受けて、OIOSが調査を行う機関として活動するが、軍事部隊要員について調査に関する主要な責任は部隊派遣国にあるとされ、また、実際の懲戒や刑事責任の追及も部隊派遣国の判断によらざるを得ない。部隊派遣国がこの問題に対して消極的な態度をとれば、不寛容政策は実効性を失うことになる。そこで、2015年以降、国連は通報を受けた部隊要員の国籍の公表を行い、また、調査や責任ある部隊要員の懲戒等に消極的な派遣国に対しては部隊全体の送還を命じるといった手段を講じることで、政治的な圧力をかけるようになった。まだ始まったばかりのこうした措置が十分な効果を持つかは、今後の展開を俟つかない。

さらに大きな課題は、性的搾取・虐待に関する犯罪行為に対する刑事責任の追及についてである。国連には犯罪行為を処罰する刑事裁判権は存在していないため、すべての要員に対する刑事責任の追及はいずれかの関係国に委ねられる。部隊派遣国に排他的な刑事裁判権に服する軍事部隊要員を除けば、国連職員を含む他の要員は犯罪行為地であるPKO受入国の刑事裁判権に服することになる。ただし、PKO受入国の多くは国内司法制度が十分に機能していないため、いずれかの国がこれに代わって刑事裁判権を行使せざるを得ない。そのためには性的搾取・虐待に対する国外犯の処罰規定など、各国の国内法令の整備が不可欠であるが、その取組みはほとんど進んでいない。また、軍事部隊要員に対して刑事裁判権を行使する部隊派遣国についても、適切な刑事手続がとられていないとの批判もあり、さらなる取組みが必要となっている。このように不寛容政策の実施にかかる課題は、それに関わる各国の認識の差も大きく、容易に解決できるものではないため、粘り強い取組みが不可欠であろう。

ところで、冒頭で述べたように、性的搾取・虐待は司法制度や社会制度といった国の機能が失われ、また、本来なら保護されるべき女性や子どもが家族や地域共同体から保護が受けられないという状況において、男性中心で組織されるPKO要員が関与することから生じるものである。本稿ではPKO要員の性的搾取・虐待についてのみを取り上げたが、多国籍軍の部隊要員、(治安維持などにあたる)民間軍事会社(PMSC)の職員、国連の他の機関の要員¹³⁷や人権NGOの職員¹³⁸による性的搾取・虐待も多数報告されてきている。つまり、PKO要員だけでなく、紛争後の社会に経済的、社会的に優位にある現地住民でない男性が関与することによって性的搾取・虐待は生じるものなのである。さらに、派遣された多様な要員と現地の住民の人種、文化、言語等の相違が、特に、現地の女性に対する差別意識を惹起し、性的搾取・虐待を増長させているとも考えられる。このように、性的搾取・虐待はある種のジェンダー差別¹³⁹、文化的な差別意識に深く根差したものであるといえる。そうであれば、女性や子どもの市民的、政治的、経済的及び社会的権利について派遣された要員だけでなく、現地の住民自身の認識も変えていくことで、特に、紛争後の社会において女性や子どもが晒されるであろう状況を改善する戦略が進められていかなければならない。

【付記】本研究はJSPS 科研費 16K03319 の助成によるものである。

¹³⁷ 事務総長の年次報告書によれば、例えば、国連難民高等弁務官事務所(UHCHR)に対して39件、国連移住機関(IOM)に対して9件、国連児童基金(UNICEF)に対して8件などの通報があったとされる。UN Doc. A/72/751, para.65, ft.15. これらの機関が難民、国内避難民、子どもを対象とし、その支援に当たるものであることを鑑みると、性的搾取・虐待の問題がいかに根深いものかということの証左であろう。

¹³⁸ NGOの職員と現地住民の間の通報されていない性的関係が多数あるとされる。See Csáky, *op. cit.*, p.11.

¹³⁹ UN Doc. A/71/818, para.9.