

第5章

民軍協力の発展に伴う法的課題

—国際社会の暫定統治を素材として—

山本 慎一

(大阪大学大学院博士後期課程)

はじめに

冷戦期より国際社会の紛争処理方法の一つとして登場した国連による平和維持活動（PKO）は、冷戦終結後、「多機能型 PKO¹」や「複合型 PKO²」といった形容に表されるように、その組織構造においても、また与えられた任務やマンデートにおいても³、複雑かつ多様な性格を有する活動となった。それは、単に軍事力を用いるのみならず、政治的あるいは人道的側面を併せ持つ活動であり、そのために文民組織と軍事組織が現場で共に活動する場面の増大を意味している⁴。こうした現場での民軍関係は、その概念・定義の拡散とともに、活動の是非についても議論が分かれるものの⁵、紛争処理の現場で民軍が協同する実態が存在することは確かであり、その理論的な整理が急務であることもまた事実である。

本章は、こうした状況を踏まえて、紛争後の平和構築、特に国家再建の過程における暫定統治の事例を素材として、そこに見られる民軍関係に焦点を当てる。そして、国際法の視座から暫定統治下の民軍関係にまつわる諸問題を指摘することで、民軍協力⁶の法的課題を明らかにすることを目的としている。扱う

¹ 上杉勇司『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）70-72頁。

² 酒井啓亘「国連憲章第七章に基づく暫定統治機構の展開—UNTAES・UNMIK・UNTAET」『神戸法学雑誌』第50巻第2号（2000年）83頁。

³ 「任務」と「マンデート」の用語の使い分けは、本章では特に意味を区別せず、安保理決議の規定ぶりと全体の文脈から訳し分けている。

⁴ Michael C. Williams, “Civil-Military Relations and Peacekeeping,” *Adelphi Paper*, no. 321 (1998), p. 13.

⁵ ここでは文民組織と軍事組織が係り合う諸事象を中立的に表現して「民軍関係」(civil-military relationship)という言葉を用いたが、各主体や論者によって異なる表現方法が用いられており、当然その意味合いも異なっている。これらを整理したものとして、例えば吉崎知典「国際紛争と民軍協力」(ブリーフィング・メモ)『防衛研究所ニュース』2005年5月号のほか、本論文集収録の他の論稿を参照のこと。

⁶ 本章では、民軍関係の中でも、共通または個別の目的の実現のために、両組織が共に展開し、

暫定統治の事例は、国連コソボ暫定行政ミッション（United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: UNMIK）、国連東ティモール暫定行政機構（United Nations Transitional Administration in East Timor: UNTAET）、イラクにおける連合暫定施政当局（Coalition Provisional Authority: CPA）の活動である。これらはいずれも国連や米英連合軍が、それぞれの展開地域において暫定的に統治⁷を担う役割を有しており、その中で文民組織と軍事組織の協同実態が看取される。そしてその活動内容は、国際法上重要な論点を内包しており、それは民軍協力の実施に係る法的課題を示しているときえ言える⁸。

そこで本章では、まず暫定統治の組織構造に着目して考察し、暫定統治に内在する民軍協力の実態を明らかにする。そして暫定統治機構の活動が惹起する国際法上の論点を指摘することで、民軍協力の法的課題を提示する。

I 暫定統治と民軍関係

1 暫定統治の組織構造

(1) UNMIK/KFOR

コソボの暫定統治は、安保理決議 1244 の内容が基礎になっている⁹。同決議は前文で、コソボの状況を平和に対する脅威と認定し、憲章第 7 章に言及して安保理がとりうる措置を規定する。同決議の本文第 5 項は、「国連の支援の下で、

互いに連携を図って活動することを特に「民軍協力」(civil-military cooperation)と呼ぶ。

⁷ 「統治」については様々な捉え方があるものの、ここでは「実効的かつ正統な政府の不存在という状況に際して、立法、行政、司法権限のいずれか、またはそのすべてを代替的に行使し、政府機能を補完すること」とした定義を行う。同様な理解を示すものとして、望月康恵「国際連合による『統治』—国連東チモール暫定行政機構（UNTAET）を題材として」『法と政治』第 55 巻第 4 号（2004 年）8-10 頁を参照。また、こうした「統治」を「領域管理」として捉える論者もいる。例えば、山田哲也「国際機構による領域管理と法」『国際法外交雑誌』第 104 巻第 1 号（2005 年）49-73 頁を参照。

⁸ 民軍協力に係る本章のような整理は、民軍関係や民軍協力をテーマにした他の論文における整理とは一線を画していると言える。一般的には、人道支援や平和活動の現場において民軍関係はいかにあるべきか、民軍の協力あるいは連携・調整のあり方に係る現場の経験や教訓を基に分析した論文が多い。例えば、Cedric de Coning, “Civil-Military Coordination and UN Peacebuilding Operations,” *African Journal on Conflict Resolution*, vol. 5, no. 2 (2005), pp. 89-118; Meinrad Studer, “The ICRC and civil-military relations in armed conflict,” *International Review of the Red Cross*, vol. 83, no. 842(2001), pp. 367-391; Raj Rana, “Contemporary challenges in the civil-military relationship: Complementarity or incompatibility?,” *International Review of the Red Cross*, vol. 86, no. 855 (2004), pp. 565-591 などを参照。これらをミクロ的視点による民軍関係として仮に捉えるとするならば、本章が扱う民軍関係は、マクロ的視点によるものということもできよう。

⁹ UN Doc. S/RES/1244 (10 June 1999).

国際的な文民および治安プレゼンス（international civil and security presence）の
 コソボにおける展開を決定」するとともに、そうしたプレゼンスに対するユー
 ゴスラビアの同意を歓迎している。

文民プレゼンスについては本文第 10 項で、「事務総長に対し、関連する国際
 組織の支援を得て、コソボに暫定的な行政を提供するため、国際的な文民プレ
 ゼンスの設立を許可」している。これが UNMIK 設立の根拠となり、本文第 11
 項で表 1 に示す任務を規定している。

治安プレゼンスについては本文第 7 項で、「加盟国と関連する国際組織に対し、
 第 9 項の下での責任を果たすため、あらゆる必要な手段を持った国際的な治安
 プレゼンスの設立を許可」している。第 9 項が定める任務は表 2 のとおりであ
 り、これらの任務を遂行するため多国籍軍 KFOR が組織された。

表 1 および 2 で示す任務を伴ってコソボに展開した UNMIK と KFOR は、多
 様な国際組織が関与する構造であり、相互補完的でもある。まず UNMIK は、
 事務総長特別代表を頂点にして、それぞれ別々の国際組織が主導する 4 つの柱
 で構成されており、4 人の副代表を特別代表が統括する方式をとっている。4
 つの柱とは、国連が暫定行政部門、UNHCR が人道部門、OSCE が制度構築部

表 1 UNMIK の任務

a) コソボの実質的な自治と自治政府の確立促進
b) 基本的な文民行政機能の実施
c) 民主的かつ自律した自治のための暫定組織の構築および監督
d) 暫定組織への行政上の責任の移譲
e) コソボの将来的地位の確定のために計画される政治プロセスの促進
f) コソボの暫定組織から政治的合意の下で設立された組織への権限移譲の監督
g) 主要インフラの再建と経済復興の支援
h) 人道援助および災害救援の支援
i) 国際的な文民警察の展開を通じた法と秩序の維持
j) 人権の保護と促進
k) すべての難民・避難民のコソボへの安全かつ円滑な帰還の確保

(安保理決議の内容を基に筆者作成)

表2 KFOR の任務

a) 敵対行為の停止、停戦の維持、 ユーゴ軍・警察・準軍事組織のコソボからの撤退確保と帰還防止
b) KLA および他のアルバニア系武装組織の非武装化
c) 安全な環境の確立
d) UNMIK が責任を負えるようになるまで、公共の安全と秩序の確保
e) UNMIK が責任を負えるようになるまで、地雷除去活動の指揮
f) UNMIK の活動との緊密な調整および支援
g) 国境の監視
h) KFOR 自身、UNMIK、他の国際組織の防護と移動の自由の確保

(安保理決議の内容を基に筆者作成)

門、EU が復興部門を担当するという構造である¹⁰。一方、KFOR は、決議 1244 における許可の名宛人は「加盟国と関連する国際組織」であるものの、実質的には NATO の統合された指揮・統制の下で活動している¹¹。また、UNMIK は 4 つの部門で異なる国際組織が関与するものの、事務総長特別代表が全体を統括し、国連の指揮・統制の下で活動する PKO の一種である。他方、KFOR は NATO の指揮下に属しており、安保理決議によって設立が許可されたとはいえ国連の指揮下にはない多国籍軍である。しかし、決議 1244 に規定された任務上の関係は、KFOR が UNMIK を支援し、特に治安面において UNMIK が責任を負えるようになるまで、KFOR が責任を負う形になっている。また同決議本文第 6 項は、UNMIK 側のトップである事務総長特別代表に対し、共通の目標に向かい相互に支援し合って活動することを確保するよう、KFOR との緊密な調整を求めている。この点は事務総長報告の中でも指摘されており、事務総長特別代表と KFOR 司令官との間の定期協議のための取り決めの策定に言及があるなど¹²、

¹⁰ UN Doc. S/1999/672 (12 June 1999), para.5.

¹¹ UN Doc. S/RES/1244, Annex 2, para.4. 現在の KFOR は、NATO と非 NATO 諸国合わせて 36 カ国以上から約 1 万 6,000 人を超える要員が提供され、4 つのタスクフォースに分かれて活動している。NATO, *KFOR Headquarters* <http://www.nato.int/kfor/kfor/kfor_hq.htm> accessed on January 31, 2007.

¹² UN Doc. S/1999/672, para.7.

暫定統治下における民軍関係への一定の配慮が看取される。

こうした UNMIK と KFOR は、その法的地位において共通の枠組みに服している¹³。この点は、2000 年 8 月に公布された UNMIK 規則 47 号によって確認することができる¹⁴。同規則は、UNMIK と KFOR のそれぞれの要員と財産等を、コソボ領域内のあらゆる法的手続から免除するとともに、同領域内で適用される法および UNMIK 規則をそれら要員が尊重することを求めている。さらに UNMIK に対し、KFOR とその要員が任務を達成するために必要な公共施設を無料で使用できるよう、妥当な努力を払うことを求めている。こうした法的枠組みの存在は、統治主体としての UNMIK と KFOR の一体性が確認できると同時に、現場の活動レベルにおいて、民と軍の関係を調整しようとする意図も見取ることができる。

コソボでは、多様な国際組織が関与する文民組織の UNMIK と、NATO 諸国が主導する軍事組織の KFOR が展開し、暫定統治主体として活動する UNMIK を、KFOR が治安確保の面で支援するという構図があった。両者は別々の指揮系統に属するものの、コソボ領域内での法的地位は共通しており、その設立当初から相互に緊密な連携・調整を図ることが求められていたことと相まって、民軍関係の調整努力の足跡を確認することができる。

(2) UNTAET

東ティモールの暫定統治は、安保理決議 1272 の内容が基礎となっている¹⁵。同決議は前文で、東ティモールの状況を平和に対する脅威と認定し、憲章第 7 章に言及して安保理がとりうる措置を規定する。同決議の本文第 1 項は、東ティモールの統治に全面的な責任を負い、司法を含む立法、行政のあらゆる権限を行使する UNTAET の設立を決定し、続く第 2 項で表 3 に示す UNTAET のマンドートを規定し、さらに第 4 項で UNTAET に対し、当該マンドートを実施するためにあらゆる必要な措置をとることを許可している。

¹³ 新井京「暫定統治型の平和活動における占領法規の適用可能性—コソヴォ暫定統治機構を中心に」浅田正彦編『二一世紀国際法の課題』（有信堂高文社、2006 年）466 頁。

¹⁴ UN Doc. UNMIK/REG/2000/47 (18 August 2000).

¹⁵ UN Doc. S/RES/1272 (25 October 1999).

表3 UNTAET のマンデート

a) 東ティモール全土にわたる安全の提供、法と秩序の維持
b) 実効的な行政の確立
c) 市民・社会サービスの発展支援
d) 人道援助、復興・開発援助の調整と実施の確保
e) 自治のための能力構築支援
f) 持続可能な開発のための環境確立支援

(安保理決議の内容を基に筆者作成)

こうしたマンデートを与えられた UNTAET は、統治・公共行政部門、人道援助・緊急復興部門、軍事部門という 3 つの部門で構成されていた¹⁶。統治・公共行政部門と人道援助・緊急復興部門には副代表が置かれ、軍事部門には参謀総長を配し、それらを事務総長特別代表が統括する方式である¹⁷。このうち軍事部門は、UNTAET 設立前に展開して治安回復に努めた多国籍軍 INTERFET の活動を引き継ぎ、①東ティモールの領域全土にわたる安全な環境の維持、②国連の要員と財産の保護、③インドネシア兵の即時かつ完全な撤退の監視、④武装集団の武装解除と動員解除、⑤難民・国内避難民の安全な帰還を含む人道的活動の支援、といった任務を強力な交戦規則 (robust rules of engagement) の下で実施することが求められていた¹⁸。

このように UNTAET は、先に見た UNMIK と比較すると、軍事部門を自らの組織内に組み込むことで、暫定統治における民軍関係の一体性をより高めた構造を有していたと言える。実際に事務総長特別代表が中心となり、2 名の副代表と 1 名の参謀総長で構成される執行委員会 (Executive Committee) が、UNTAET のマンデート実施に関して大きな権限を持っていた¹⁹。

¹⁶ このうち、統治・行政部門は 1640 人までの定員で構成される国際警察隊を含み、軍事部門は 8950 人までの部隊と 200 人までの軍事監視員の定員で構成されるという。UN Doc. S/RES/1272, Article.3.

¹⁷ UN Doc. S/1999/1024 (4 October 1999), para. 39.

¹⁸ Ibid., para. 75, 77.

¹⁹ Ibid., para. 40-41. この点につき、UNMIK の執行委員会は、事務総長特別代表と、その下にある 4 人の副代表で構成されており、KFOR 司令官はメンバーに入っていない。しかし、UNMIK と KFOR の連携・調整の必要性は認識されており、事務総長特別代表と KFOR 司令官との間の定期協議のための取り決めの策定が求められるほか、事務総長特別代表のスタッフの中に、KFOR との関係を進捗するための軍事リエゾン・ユニットを含めようとしていた。こうした

(3) CPA

イラクの暫定統治は、米英連合軍による対イラク武力行使の延長線上にあり、米英が CPA 創設を報告した安保理議長宛書簡²⁰と、その後に採択された安保理決議 1483²¹によって、統治主体としての CPA の法的地位が確定した。これは、決議 1483 が前文で占領当局としての地位を CPA に認めており、本文第 5 項で 1907 年のハーグ陸戦法規や 1949 年のジュネーヴ諸条約を含む、国際法の下での義務を完全に履行するよう要請している点からも、占領統治としての性格を有していたことは明らかである²²。

こうした背景もあり、CPA の組織構造は軍当局が中心であるものの、その任務は、一時的な行政権限の行使、安全の提供、人道援助の分配、大量破壊兵器の除去といったように多様な内容を持つものであった。そしてこれらの任務を実施するため、CPA の中に復興・人道支援事務所が含まれていた²³。また CPA は、イラクを統治する際、国内の軍や警察の再建を中心とする治安 (security)、国内の立法、行政、司法機能の再建を中心とするガバナンス (governance)、国内のインフラ、公衆衛生の再建を中心とするエッセンシャル・サービス (essential service)、国内の財政再建や市場経済の導入を中心とする経済 (economy) の 4 つの柱に分かれて活動を行った²⁴。このような CPA の任務や組織上の特徴は、米英連合軍が中心となり治安の安定化に努めるといった軍事的性格が強調されると同時に、民生の安定のために人道支援や復興活動を担う組織も包含しており、民軍の連携・調整が強く要請された姿を表していると言えよう²⁵。

取り組みが見られるとしても、UNMIK と KFOR が異なる指揮系統にあることには変わりなく、さらに執行委員会の構成も鑑みれば、民軍関係の一体性の程度は UNTAET に劣ると言わざるを得ない。UN Doc. S/1999/672, para. 6-7.

²⁰ UN Doc. S/2003/538 (8 May 2003).

²¹ UN Doc. S/RES/1483 (22 May 2003).

²² 米英連合軍によるイラク占領は、占領当事者、安保理、赤十字国際委員会 (ICRC) などが一致して法的な占領状態の存在を認めた第二次世界大戦後初の事例とされる。新井京「イラクにおける占領法規の適用について—占領法規の現代的意義」『同志社法学』第 314 号 (2006 年) 455 頁。

²³ UN Doc. S/2003/538, para. 2.

²⁴ CPA, *An Historic Review of CPA Accomplishments*, pp. 2-3 <http://www.iraqcoalition.org/pressreleases/20040628_historic_review_cpa.doc> accessed on January 31, 2007.

²⁵ CPA のような統治権限は与えられていないものの、軍による治安の安定化と同時に人道支援や復興支援活動が求められた例に、アフガニスタンにおける地方復興チーム (PRT) の活動がある。アフガニスタンの PRT については、上杉勇司「地方復興支援チーム (PRT) の実像—アフガニスタンで登場した平和構築の新しい試みの検証—」『国際安全保障』第 34 巻第 1

2 小括

本節でそれぞれ取り上げた UNMIK、UNTAET、CPA による暫定統治の特徴について、その異同をまとめると次のような点が指摘できる。相違点については第一に、暫定統治機構の統治主体が異なっている。特に安保理決議に依拠して国連が統治主体となったコソボや東ティモールの事例と、米英連合軍が占領統治を行ったイラクの事例では、後述するように国際法の適用面で大きな違いがある。第二に、民軍関係に関して、その連携・調整の方式がそれぞれ異なっている。コソボでは、PKO が全体を統括しながらも、治安面においては多国籍軍の協力を仰ぎ、その中で活動調整の試みが見られた。東ティモールでは、PKO が多国籍軍の活動を引き継ぎ、一つの PKO の中に民政部門と軍事部門が共存して活動することで、民軍の一体性が高められた。イラクでは、連合軍が占領当事者として進駐するものの、その施政はイラク国家の再建を目標に、治安の回復から人道・復興活動までも含む多様な活動であり、CPA の存在自体が民軍協力の一つの形と言えるものであった。

他方、これら暫定統治の事例には、いくつかの共通性も見て取れる。第一に、いずれの事例も統治主体が広範な立法・行政・司法権限を行使して統治を行った。この点は後述するように、暫定統治主体が規則制定権限を保持していたことに由来する。第二に、これまで述べてきたことから明らかなように、民軍の協同実態が看取される。これは、暫定統治という活動の性質上、民軍の連携・協力は不可欠との認識に基づくものと言えよう。そして第三に、暫定統治の実施において、国際機構や米英連合軍といった外部の主体が統治を担っていたことが指摘できる。この点は、タリバン政権崩壊後のアフガニスタンの復興に際し、国連は仲介役に回り、アフガニスタンの人々自らが復興を主導した例とは性格を異にする²⁶。

II 国際法上の論点

1 憲章第7章の効果

号（2006年）35-62頁を参照。

²⁶ アフガニスタンの復興プロセスに関しては、総合研究開発機構、武者小路公秀、遠藤義雄編著『アフガニスタン—再建と復興への挑戦』（日本経済評論社、2004年）の各論稿を参照。

前節で指摘したように、コソボ、東ティモール、イラクにおいては外部主体が当該領域に関与し、現地で民政部門と軍事部門が互いに連携・調整を図って広範な立法、行政、司法上の権限を行使することにより、領域の統治を行っていた。この広範な統治権限の法的根拠は、いかなる点に求められるであろうか。

コソボと東ティモールでは、いずれも安保理が決議の中で、平和に対する脅威の存在を認定した上で憲章第 7 章に言及し、暫定統治機構の設立を決定している。安保理がこれらの事例に第 7 章の言及を行った理由については、それぞれに特有の事情が考慮されたとも指摘されるが²⁷、重要な点は、憲章第 7 章が有する国際法上の効果である。すなわち、安保理は、国際の平和と安全を維持するために第 7 章の下で広範な措置をとる権限を有しており²⁸、同章の下でとられる強制措置は、憲章第 2 条 7 項の規定に従い、内政不干渉原則に囚われない。さらに第 7 章の下での決定は、憲章第 25 条および第 48 条 1 項に従い、加盟国は受諾し履行する義務を負う。また、第 7 章下の措置は、人道法や人権規範、あるいは国際法上の強行規範 (*jus cogens*) に抵触する場合以外は、何ら制約を受けることはない²⁹。UNMIK や UNTAET は、こうした第 7 章の広範な権限の下で設立されており³⁰、それは、ユーゴスラビアやインドネシアによる残余の権限を停止して³¹、国連が領域統治を行う上での必要性から生み出されたものと言えよう³²。

²⁷ 例えば、コソボであれば NATO による空爆と政治的合意の確保という側面があるろうし、東ティモールであれば多国籍軍と暫定統治機構の時系列的展開がある。こうした特有の事情を指摘するものとして、酒井啓亘「国連憲章第七章に基づく暫定統治機構の展開」105-108 頁を参照。

²⁸ Bruno Simma et al., eds., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2002), p.705.

²⁹ *Ibid.*, pp.710-711.

³⁰ 決議文中に明示の規定はないものの、UNMIK や UNTAET 設立の法的根拠を具体的な憲章条文に求めると、第 41 条に基づく非軍事的措置の一つに位置づけられる。Erika de Wet, *The Chapter: Powers of the United Nations Security Council* (Oxford: Hart Publishing, 2004), p. 315. この論拠は、第 41 条の規定は非軍事的措置を例示列挙しているに過ぎず、安保理によって第 7 章の下で設立された特別法廷も、第 41 条に基づく措置の一つという理解と同旨である。Michael J. Matheson, "United Nations Governance of Postconflict Societies," *American Journal of International Law*, vol. 95 no. 1 (2001), p. 84.

³¹ Matthias Ruffert, "The Administration of Kosovo and East-Timor by the International Community," *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 50 no. 3 (2001), p. 620.

³² 第 7 章に言及のない暫定統治機構の例として、カンボジアで統治を行った国連カンボジア暫定機構 (UNTAC) がある。カンボジアでは、唯一の正統機関と権威の源たる最高国民評議会が、パリ和平協定の実施に必要なあらゆる権限を国連に委譲する形で統治が行われており、UNTAC は、関係当事者の同意を基に、伝統的な PKO としての性格を有していた。したがっ

このような第7章の効果が具体的な措置として現れた例に、暫定統治主体が公布する規則 (regulation) がある。例えば、UNMIK 規則1号³³は、コソボに関するあらゆる立法および行政権限は、司法制度の運営も含めて UNMIK に与えられ、事務総長特別代表によって行使される(第1項)と規定している。UNTAET 規則1号³⁴においても同様の規定が見られ、さらに CPA も安保理による承認を受ける前に規則1号³⁵を公布している。それによると、CPA がイラクにおいて暫定的な統治権限を行使することを確認し(第1項)、決議1483を含む関連する安保理決議と戦争の法規慣例の下で行使されうる、その目的達成のために必要なあらゆる行政、立法、司法権限が CPA に付与されている(第2項)ことを明記している³⁶。暫定統治主体によるこうした規則の公布は、広範な統治権限を自らに与え、活動領域における「国内法」たる性格を持ち³⁷、それは憲法的規則とも呼びうるものであるが³⁸、他方で以下のような法的問題も内包している。

2 適用法規の問題

暫定統治を実施する上で、統治領域における適用法規の問題は重要である。なぜなら、国家再建の途上で拠り所となる法の存在は、暫定統治の正統性を担保するだけでなく、国家の将来像をも法が規定するためである。特に、旧法と新法の適用関係については慎重な考慮が求められる。そこで暫定統治主体は、規則を公布することによりこの問題の処理にあたった³⁹。

て、国連による暫定統治といえどもコソボや東ティモールの事例と同列に論じることはできない。UNTAC の活動については、一柳直子「国連カンボジア暫定統治機構 (UNTAC) 活動の評価とその教訓—カンボジア紛争を巡る国連の対応 (一九九一—一九九三) (一) (二・完)」『立命館法学』第252号(1997)387-429頁、第253号(1997)570-614頁を参照。

³³ UN Doc. UNMIK/REG/1999/1 (25 July 1999).

³⁴ UN Doc. UNTAET/REG/1999/1 (27 November 1999).

³⁵ CPA/REG/16 May 2003/01 (16 May 2003).

³⁶ ただし、CPA による規則の公布は、憲章第7章の効果ではなく、占領法規の下で認められる占領行政の一環として、占領当局が立法権を行使したものとみるべきである。後述するように占領法規の適用により、占領国は一定の法令を改廃する権限を有する。例えばジュネーブ第4条約第64条を参照。

³⁷ UNMIK と UNTAET の規則は、「国連に固有の法」であると同時に活動領域における「国内法」でもあるとして、二重の性格を持つとされる。山田哲也「国際機構による領域管理と法」64-65頁。

³⁸ Ruffert, "The Administration of Kosovo and East-Timor," pp. 622-623.

³⁹ 規則の公布によって適用法規の問題を処理した理由について、コソボと東ティモールで法律

コソボでは、UNMIK 規則 1 号において、1999 年 3 月 24 日以前に適用可能な法令は、国際的に認められた人権基準、UNMIK の任務遂行、または UNMIK によって公布される他の規則と矛盾しない限り、引き続き適用される（第 3 項）と規定し、さらに、安保理決議 1244 の下で暫定統治機構に与えられた義務を遂行するため必要であれば、UNMIK は規則の形で立法を行う（第 4 項）ことを明記している。しかし、差別的な内容を含むユーゴスラビア法に対するアルバニア系住民の反発により⁴⁰、UNMIK は新たに適用法規に係る規則を公布し⁴¹、UNMIK 規則に加えて、ユーゴスラビアによってコソボの自治が取り消される前、すなわち 1989 年 3 月 22 日に有効であった法を適用するとして、規則 1 号の第 3 項は修正された⁴²。東ティモールでは、UNTAET 規則 1 号において、UNTAET 規則または民主的に設立された東ティモールの組織によるその後の立法によって廃止されるまで、1999 年 10 月 25 日以前に東ティモールに適用されていた法律が、国際的に認められた人権基準、UNTAET の任務遂行、UNTAET によって公布される他の規則と矛盾しない限り適用される（第 3 項）と規定している。また、イラクでも CPA 規則 1 号において、CPA により停止、変更されない限り、またはイラクの民主的な組織によって公布された法令によって変更されない限り、2003 年 4 月 16 日にイラクで有効であった法律が適用されるが、CPA が権利を行使し、義務を履行することを妨げる場合、または本規則もしくは CPA によって公布されるその他の規則や命令と矛盾する場合は、その限りではない（第 2 項）と規定している。

これらの規則により、原則的にはコソボではユーゴスラビア法の適用が否定され、東ティモールではインドネシア法の適用が認められ、イラクにおいても引き続き同国法の効力が認められた。しかし実際は、東ティモールでは破壊活

顧問を務めた Hansjorg Strohmeyer によると、第一に、暫定統治の初期の場面で法的真空状態（legal vacuum）を避けるためと、第二に、完全な外国の法体系を導入するために国内の大学で学位を取得した現地の法曹関係者の要求を退けるという二つの実際的理由があったと指摘されている。Hansjorg Strohmeyer, “Collapse and Reconstruction of Judicial System: The United Nations Mission in Kosovo and East Timor,” *American Journal of International Law*, vol. 95 no. 1 (2001), p. 58.

⁴⁰ Ibid., pp. 58-59.

⁴¹ UN Doc. UNMIK/REG/1999/24 (12 December 1999); UN Doc. UNMIK/REG/1999/25 (12 December 1999); UN Doc. UNMIK/REG/2000/59 (27 October 2000).

⁴² Carsten Stahn, “The United Nations Transitional Administrations in Kosovo and East Timor: A First Analysis,” *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 5 (2001), p. 145.

動防止法など人権基準に満たない法律や死刑制度が廃止され⁴³、イラクでも CPA が規則制定権限を行使して、政治・経済の様々な分野で国内制度の抜本的改革を実施した⁴⁴。コソボでは、適用可能な法規が、①UNMIK 規則、②1989年3月22日にコソボで有効であった法令、③1989年3月22日から1999年12月12日までの間にコソボで適用された法令、④国際的に認められた人権基準という4種類存在し、これらの適用に係る優先順位が不明確という問題を残した⁴⁵。

暫定統治の局面では、税法や投資法の整備による経済制度の構築、法執行の担保法令として刑事法分野の整備とそれに付随する司法制度の構築といったように、適用法規の確定が国家の諸制度を造り上げていくためには不可欠である。そのため、統治領域における適用法規の確定に関しては、一層の考慮を払う必要がある。

3 国際法上の権利・義務との整合性

(1) 国際的な人権基準の確保

UNMIK と UNTAET の規則 1 号は、それぞれ国際的に認められた人権基準の遵守を求める規定を置いている⁴⁶。しかし、暫定統治主体の活動を個別具体的に検討すると、人権基準違反の可能性を指摘することができる。例えばコソボでは、KFOR が UNMIK 警察と協力して法執行任務を遂行する際、拘留が欧州人権条約や自由権規約の違反を構成する⁴⁷との指摘があるほか、UNMIK 規則自体も公法から私法に至るあらゆる法領域で、それら人権条約違反の可能性が指摘される⁴⁸。東ティモールでも、その脆弱な財政基盤と特有の政治状況であるが故に、UNTAET 規則の実施を国際的な法基準に適合させるために腐心した形跡が見て取れる⁴⁹。

⁴³ Joel C. Beauvais, “Benevolent Despotism: A Critique of UN State-Building in East Timor,” *Journal of International Law and Politics*, vol. 33 no. 4 (2001), p. 1151.

⁴⁴ 新井「イラクにおける占領法規」462-463頁。

⁴⁵ Stahn, “The United Nations Transitional Administrations,” p. 156.

⁴⁶ UN Doc. UNMIK/REG/1999/1, Section2; UN Doc. UNTAET/REG/1999/1, Section2.

⁴⁷ 具体的には、欧州人権条約第5条4項や自由権規約第9条4項が規定する身体の自由や逮捕・抑留の適正手続違反を構成するというものである。

⁴⁸ 例えば公判前の拘留延長や治安を理由とした身体の拘束など、詳細は Carsten Stahn, “International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead,” *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 61 (2001), pp. 152-161 を参照。

⁴⁹ 詳細は藤井京子「国連東ティモール暫定統治機構 (UNTAET) の法的地位」*NUCB Journal of*

さらに現地の人々の視点から問題なのは、統治主体による権利侵害に対する救済手段が不十分ということである。例えばコソボでは、UNMIK 規則 47 号が UNMIK と KFOR の特権・免除を定めるために、それらの行為によって侵害を受けた個人は救済を受けることができなかった。コソボの裁判所も、UNMIK 規則を無効にする権限を有していなかった⁵⁰。

暫定統治事例への適用可能性の問題は別にあるとして、人権条約にはデロゲーション (derogation) 条項が存在し、緊急時には一定の範囲で条約上の義務からの逸脱が許容される場合もある⁵¹。しかし、行政と立法が法に縛られることは、民主的な国家の基本原理の一つであり、公的機関の恣意的な行為に対する保護制度の欠如は、民主的な統治、あるいは法の支配の原理と両立するものではない⁵²。統治主体の行為からの救済制度の欠陥は、統治の正統性にも疑問を投げかけよう。

(2) 占領法規との関係

イラクでは、CPA が占領当局としての地位を認められ、ハーグ陸戦法規やジュネーヴ諸条約といった国際法上の義務の遵守が要請されることで⁵³、占領法規の適用が認められていた⁵⁴。とりわけハーグ陸戦法規第 43 条は、占領者に対して絶対的支障がない限り占領地の現行法律を尊重することを求めている。また同法規第 43 条を具体化した文民条約第 64 条も、被占領国の刑罰法令は、それらの法令が占領国の安全を脅かす場合か、その条約の適用を妨げる場合において、占領国が廃止または停止するとき以外は、引き続き効力を有することが規定されている。他方、CPA は規則 1 号の公布により、一定のイラク法令の有効性を認めつつも、実際には現地法令を改変し、政治・経済体制の抜本的変更を実施した。そのためイラクの暫定統治では、占領法規の上記規定から導かれ

Economics and Information Science, vol. 49 no. 1 (2004), pp. 177-179 を参照。また UNTAET が展開する前の INTERFET の活動についても、現地で一時的な法執行を実施し、それに伴い設置した拘留施設の法的根拠が問題視されている。Stahn, “The United Nations Transitional Administrations,” pp. 169-170.

⁵⁰ Stahn, “International Territorial Administration,” p. 164.

⁵¹ 例えば欧州人権条約第 15 条 1 項、自由権規約第 4 条 1 項を参照。

⁵² Stahn, “The United Nations Transitional Administrations,” p. 160.

⁵³ UN Doc. S/RES/1483, Article 5.

⁵⁴ 占領法規は、「陸戦ノ法規慣例ニ関スル規則」(ハーグ陸戦法規)やジュネーヴ第 4 条約(文民条約)、ジュネーヴ諸条約の第 1 追加議定書、それらに関連する慣習法規則に見出される。

る現状維持原則と、CPA の各種施策とが、矛盾あるいは衝突する可能性が指摘されている⁵⁵。

この問題に対しては、占領統治をイラク人民や国際社会全体に対する責任、すなわち対世的義務（*obligations erga omnes*）として捉え⁵⁶、イラクの治安回復と基本的人権の保障といった現実的要請から、CPA の施策の正当化を試みることも可能ではある⁵⁷。しかし、イラク人民の保護の視点に立つならば、被保護者の利益保障⁵⁸を定める占領法規の遵守が確保されてしかるべきであり、自決権の観点からも外部主体による現地法令の改変は必要最小限に抑えられるべきであろう。いずれにせよ、イラクの占領統治では、占領法規を現代的要請に合わせて解釈することが求められており⁵⁹、占領統治が人権法や人道法の下での権利義務とバランスを保ちうるか、また慣習法や強行規範といった一般国際法上の各種規範と整合性を保ちうるか、さらに憲章第 7 章下の安保理決議の効果といった視点からも、さらなる検討が必要である。

(3) アカウンタビリティの視点

暫定統治の実施に係る諸問題を、アカウンタビリティ（*accountability*）の問題として捉え⁶⁰、その確保を目指す動きも見られる。アカウンタビリティには多様な意味が含まれるが⁶¹、暫定統治のアカウンタビリティを考えた場合、大別すると、国際社会に対するものと国内社会、すなわち統治領域の人々に対するものに分けることができよう。後者の顕著な例が、オンブズパーソン

⁵⁵ 新井「イラクにおける占領法規」464-469 頁。

⁵⁶ Alexander Orakhelashvili, “The Post-War Settlement in Iraq: the UN Security Council Resolution 1483 (2003) and General International Law,” *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 8 no. 2 (2003), pp. 309-310.

⁵⁷ John Yoo, “Iraq Reconstruction and the Law of Occupation,” *UC Davis Journal of International Law and Policy*, vol. 11 no. 1 (2004), pp. 21-22.

⁵⁸ 文民条約第 47 条を参照。

⁵⁹ David J. Scheffer, “Beyond Occupation Law,” *American Journal of International Law*, vol. 97 no. 4 (2003), p. 843.

⁶⁰ 暫定統治のアカウンタビリティを指摘したのものとして、例えば Simon Chesterman, *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building* (Oxford: Oxford University Press, 2004), pp. 126-153; 望月康恵「国際機構による『統治』—国連の暫定統治機構の事例」『法と政治』第 57 巻第 2 号（2006 年）37-42 頁を参照。

⁶¹ 「アカウンタビリティ」を邦訳すれば「説明責任」と訳出されようが、この邦訳の意味内容は本章の文脈には妥当しないと思われる。多様な含意を表す意図で、本章ではあえて「アカウンタビリティ」と表記した。

(ombudsperson) 制度の導入である⁶²。

コソボでは、統治主体の行為によって権利侵害を受けた個人が異議申立てをする機関を欠いており、救済を受けられる制度が不十分であった。そこで UNMIK は、規則 38 号によってオンブズパーソン制度を設けたのである⁶³。オンブズパーソンの目的は、個人や法主体の権利と自由を保護、促進し、国際的な人権基準によって保障されている人権および基本的自由の権利を、コソボのあらゆる人々が行使することを確保することである（第 1 項）。そのためにオンブズパーソンは、独立した立場で（第 2 項 1 号）、UNMIK や現地政府当局による不当な扱いや人権侵害に関し、あらゆる個人や主体からの異議申立てを受理して調査する管轄権を有している（第 3 項 1 号）。

しかしこの管轄権は、UNMIK 規則 38 号が公布された 2000 年 6 月 30 日以後の事件に限定されており、さらに KFOR が関与する事件と、UNMIK およびその職員間の争議は除外されていた⁶⁴。UNMIK とその職員間の争いについては国連組織内の救済制度の管轄であるとしても、コソボでは KFOR の法執行任務に伴う人権条約違反が指摘されていたため、KFOR の活動を管轄から除外した点には問題が残る⁶⁵。とはいえオンブズパーソン制度の導入は、UNMIK による国際的な人権基準の遵守要請と、その侵害によるアカウンタビリティの喪失の間にあるギャップを埋める機能を果たし、さらに UNMIK 規則に表れる国連の立法行為を監視して、UNMIK が国際人権法に拘束されることを明確化したことで⁶⁶、一定の意義が認められる⁶⁷。

他方、国際社会に対するアカウンタビリティとして、安保理への活動報告制

⁶² オンブズパーソン制度の歴史的展開とその導入例については、Marten Zwanenburg, *Accountability of Peace Support Operations* (Leiden: Nijhoff, 2005), pp. 294-310 を参照。

⁶³ UN Doc. UNMIK/REG/2000/38 (30 June 2000).

⁶⁴ Chesterman, *You, The People*, p. 147.

⁶⁵ この点は、UNMIK 規則 47 号第 2 項 2 号の規定から、安保理決議 1244 によって付与された KFOR のマンデート遂行のためには、コソボ領域内での適用法規からの除外が認められる点や、KFOR が NATO 主導の多国籍軍であることから、軍隊派遣国による人権法や人道法の適用問題に焦点が移るため、オンブズパーソンの管轄権とは切り離されたと言える。KFOR の人権法および人道法適用問題については、John Cerone, "Minding the Gap: Outlining KFOR Accountability in Post-Conflict Kosovo," *European Journal of International Law*, vol. 12 no. 3 (2001), pp. 469-488 を参照。

⁶⁶ Stahn, "International Territorial Administration," p.165, 172.

⁶⁷ 東ティモールでも同様の制度が導入されたものの、コソボのオンブズパーソンで行われたような OSCE のような組織の支援がなく、人権状況を調査するマンデートも欠いていたため、その役割は限定的であり、効果的ではなかった。Chesterman, *You, The People*, pp. 149-150.

度が挙げられる。安保理は決議の中で、その履行状況について、加盟国や関連する国際組織に対して直接に、また時には事務総長を通じて間接的に、定期報告を行うよう求めている。コソボでは、UNMIK と KFOR の活動と、決議 1244 の履行状況を定期的に報告するよう事務総長に求めており⁶⁸、東ティモールでも同様に、UNTAET の活動状況の定期報告を事務総長に対して求めている⁶⁹。イラクでは、事務総長特別代表の活動について、事務総長を通じて安保理に定期報告するよう求めており、同時に、CPA の中心である米国と英国に対し、CPA の取り組みに関する定期報告を促している⁷⁰。

しかしこうした活動報告制度は、政治的に重要な問題や予算上の問題で議論を呼び起こさない限り、概して額面どおりに受け取られる⁷¹。また安保理の会合は、活動の妥当性や行動と権限の正当性などを審議して評価する場としては想定されておらず、報告書の内容も、活動やその権限の妥当性について審議して評価することを目的とはしていない⁷²。だが少なくとも活動報告が安保理に提出され、その内容を国連文書の形で公開して透明性を高めることは、活動に対する評価を行う材料を一般に提供しており、一定のアカウントビリティ機能を果たしていると言えよう。それは、国連自身による活動検証機能にとどまらず、国連加盟国、さらに言えば国家を構成するわれわれ個々人に対してアカウントビリティを果たすものであるとも言える。

おわりに

国際社会の暫定統治は、すでに見たように決して一様ではないものの、共通する部分もある。それは、外部の主体が関与して統治領域内で広範な権限を駆使し、実効的な統治のために文民組織と軍事組織が協同する実態が存在するということである。統治主体による広範な権限の行使は、統治の必要性から当然に要請され、その合法性も、憲章第 7 章や占領法規の下で制定される各種規則により担保される。しかし、外部の統治主体が制定した規則によって合法とされる行為であっても、人権法や人道法上の義務と衝突し、現地の人々の権利を

⁶⁸ UN Doc. S/RES/1244, Article. 20.

⁶⁹ UN Doc. S/RES/1272, Article. 18.

⁷⁰ UN Doc. S/RES/1483, Article. 24.

⁷¹ Chesterman, *You, The People*, p. 151.

⁷² 望月「国際機構による『統治』」39 頁。

侵害してアカウントビリティを損ねる可能性があることは、これまでに指摘したとおりである。

暫定統治の現実的要請によって生まれた民軍協力は、適用法規の確定や、国際人権法・人道法上の義務の履行、さらに統治のアカウントビリティの確保といったことを統治主体たる文民組織と軍事組織の双方に求めている。本章では、暫定統治の構造から民軍関係を捉え、統治に係る法的課題を中心に論じたが、ここではその一端を示したに過ぎない。暫定統治下の民軍協力の態様を法的視座からより具体的に評価するためには、その活動内容を統治主体が公布した各種規則の規定に照らして詳細に検討する必要がある。したがって本章の位置づけは、暫定統治が抱える法的課題の一端を示すことにより、暫定統治下における民軍協力の今後のあり方を考えていくための一つの材料を提供するものである。

*本研究の成果の一部は、(財)松下国際財団の研究助成によるものである。