

2016年、ジュバで発生した暴力とそれに対する UNMISS の対応についての 国連独立特別調査報告書 エクゼクティブのための要約版

(角田由紀子仮訳)

背景

2016年7月8日から11日にかけて南スーダンのジュバで起きた危機では、3日間にわたる激しい戦闘があり、その結果多くの民間人、国連南スーダン派遣団 (UNMISS) の二人の平和維持活動隊員 (peacekeeper) が死亡し、南スーダンの大統領サルバ・キールと彼のもとで前第一副大統領であったリエク・マシャールの脆弱であった和平合意を崩壊させた。その危機の結果、世界で最も新しい国の首都に対する暴力を制御のできないものにし、参加した兵士たちは次々となされる破壊とその後の苦難の中に取り残された。

2016年8月23日、国連事務総長は、パトリック・カマート陸軍少将 (ret) が率いる独立特別調査委員会を設立し、2016年7月に南スーダンのジュバで起きた危機の二つの側面を調査するように命じた。一つは、UNハウスとして知られている UNMISS の本部の内外とその隣接する国内難民 (IDP) 27000人以上が居住している二つの民間人保護区域 (POC) における性暴力を含む民間人に対する暴力と、もう一つは、民間の建物で、そこでは国連の職員や支援に従事している人々や地元の労働者が働いていたテライン・キャンプでのそれらの人々に対する武装した兵士たちによる強盗や暴行や強姦や殺人行為である。

これには、UNMISS とその分遣隊が適切に事態に対応したかの決定と、国連の安全計画とその手続きとそれらにおける UNMISS の役割の評価、そしてテライン・キャンプ攻撃に関しては攻撃者を決定することも含む。この二つの注目すべき場面において、事務総長は、特別調査委員会はさらに今後の改善のための提言も行うべきと命じた。その提言には、もし、必要であれば UNMISS の職員の不十分な行動に関する被害回復措置も含むものである。

調査の方法

特別調査チームは、机上調査を行い、共に活動する人道支援活動保護の人々を含む人々との面談をニューヨークで行った。調査チームは、ウガンダのエンテベ及び

南スーダンのジュバに 2016 年 9 月 9 日から 29 日にかけて赴き、そこで、多数の証人、被害者、南スーダン政府の大臣及び役人たち、UNMISS のあらゆる部門の職員、国連カントリー・チーム、NGO の人道支援者たちとの 67 回にわたる面談を行った。ジュバでは、特別調査チームは、UN ハウスの UNMISS の本部とトムピング基地、ジュバ民間人保護地（POC）、テライン・キャンプ、略奪にあった世界食糧プログラム（WFP）の倉庫その他の場所を訪れた。

調査結果

危機の前

1200 人以上の武装勢力を伴ったジュバへの前第一副大統領のリュク・マシャールの帰還は、和平合意の実施の重要な始まりとして追求された。安全上の危険にもかかわらず、そして事務総長の特別代表（SRSG）、国際安全アドバイザー、政府軍の将軍らの強い反対を抑えて、これらの反対勢力の兵士たちは UN ハウスと POC サイトから 1 キロ未満のところに配置された。この場合、もしも戦闘が始まれば、IDP 及び国連職員を戦火の中に置くことになる。政府及び反対勢力と交渉していた国際仲裁人たちは、その当時、これは和平合意を守るために必要な妥協だと合意した。

暴力が起きる数週間前に、UNMISS と人道支援コミュニティには、ジュバでスーダン人民解放軍（SPLA）と反対勢力の人民解放軍（SOLA-IO）の敵対心の復活を適時、かつ、正確に警告する予兆があることが分かっていた。戦闘は UN ハウスの近くで起こるかも知れないという早期の警告にもかかわらず、UNMISS は、以下の三つの深刻で予見できたシナリオに対して適切に備えなかった。第 1 には、UN ハウスの北側周辺に沿っての戦闘により、POC サイト 1 の IDP がより安全な保護を求めて UN ハウスに雪崩込んだことである。第 2 には、UNMISS が政府からの重大な行動制限に直面したことであり、多くのシナリオが考えられていたが軍と派遣団との統合された明確な計画はなかったことである。第 3 には、UN ハウスは容易に戦火に捉えられる状況にあったことである。UN ハウス付近に沿った監視塔及び防衛拠点の準備は貧弱であり、小火器による戦闘を止める程度にしか準備されておらず、重火器による戦闘になったときには UNMISS の対応能力は厳しく制限されていた。

危機の間

活発な対立の前線に立たされて、危機の間、UNMISS は、極めて難しいいくつもの環境に直面させられた。大砲、戦車、武装ヘリがすべて使用され、それらは時には UN ハウスの数メートル先で使用された。3 日間の戦闘により、二人の中国人の平和維持活動隊員が殺され、数人が怪我をし、UN ハウスの 182 棟の建物が銃弾やグレネードランチャー（訳者注、RPG 携帯式のロケットランチャーの意味）や迫撃砲弾を撃ち込まれ、何千人にも上る国内避難民が POC サイトから保護を求めて UN ハウスへ逃げ込んだ。

特別調査委員会は、重要な UNMISS の要員のリーダーシップの欠如が混乱を招き、暴力への対応ができなかったとした。民間人についていえば UNMISS と合同作戦センター（JOC）の努力にもかかわらず、危機の前、危機の最中を通じて、UNMISS 全体を通じた統合された調整が不十分であった。UNMISS で出来上ってしまっていた、軍用サイロの中で報告し行動する文化のために、素早くかつ共同した行動が必要な時期に効果的な行動がとれなかった。国連の方針で求められていたにもかかわらず、JOC と警備情報作戦センター（SIOC）はそこにはいずれも設置されていなかったため、警備対応をバラバラに行う結果になった。

制服組についていえば、軍隊は統一された命令のもとで作戦を行わなかった。そのため、中国、エチオピア、ネパール及びインドの 4 国から派遣された兵士で構成された軍隊は、さまざまな、時には相反する命令を受け、結局 UN ハウスにいた 1、800 人以上からなる歩兵団を活用することがなかった。軍隊司令官（Force Commander）は、中国の大隊の司令官を事故対応司令官（Incident Commander）に命じ、彼自身の大隊に加えて、UN ハウスのすべての兵隊の指揮をさせた。さらに、その軍隊司令官は、その事故対応司令官をトンピングにある南部戦闘本部への明らかな、そして最終的には混乱した命令系統を保ち続けるように命じた。その戦闘本部は、戦闘の期間、UN ハウスから物理的に切り離されていたところである。この錯綜した配置は、地上でのリーダーシップの欠如と共に、UN ハウスでの軍隊と警察官部隊とが十分に活動できない結果となった。このことは、中国人の大隊が 7 月 10 日及び 11 日に POC1 のいくつかの防衛拠点を放棄したという少なくとも二つの例を含む。ネパールの警察官隊が、UN ハウス内での何人かの IDP の強奪を止めさせる活動と群衆をコントロールする活動は不十分であった。

政府及び反政府勢力の役割

特別調査委員会は、南スーダン民間人保護の責任は、最初から南スーダン政府にあることを強調した。危機の間、政府軍と反対勢力とは互いに無差別に戦火を交わし、国連の施設及び POC サイトを攻撃し、民間人を攻撃し、その結果、POC サイト内の 20 名以上の IDP が死亡し、何十名もの人が負傷した。政府軍兵士は、テライン・キャンプを攻撃し、9 月 15 日に行われた特別調査委員会の調査への反論ができなかった。政府軍は、戦闘後に POC 周辺で起きた民間人に対する性的暴力を行ったと示唆される。

テライン・キャンプ事件

UNMISS は、UN ハウスから 1、2 キロメートルしか離れていないテライン・キャンプの状況について責任がある。7 月 11 日に政府軍がテライン・キャンプに暴力的に押し入ったとき、そこにはおおよそ 70 名の民間人がいた。この 70 名には、テライン・キャンプの職員及び居住者が含まれており、これらの人々のうち 5 名の国連職員は UNMISS が保護するべき明らかな任務を負っていた人々であり、国連の安全保障の枠組みと UNMISS の広い民間人保護の対象になっていた多数の人道活動家もいた。おおよそ 15 時 30 分頃、兵士たちが強奪行為を始め、住居に突入したとき、居住者たちは直ちに国連の安全責任者と UNMISS にそのことを通報した。攻撃の間、民間人は攻撃の対象となり重大な人権侵害を目撃した。人権侵害には、殺人行為、侮辱、性的暴力及び政府軍兵士による拷問と同様な行為が含まれる。

JOC は、これに直ちに対応するために様々な要求をしたが、いずれの UNMISS の派遣団もそれらの要求に応じることを拒否し、自分たちの隊は他のことで手一杯であると説明した。UN ハウスにおける状況はこのとき混乱のままであり、職員居住部分に数千人の IDP がおり、多数の武装した男たちは POC サイト 3 の周辺を脅迫しており、武装した多数の政府軍兵士は引き続き国連の正門前イエイ街道にいた。政府高官レベルの将軍が、UNMISS が正門前の検問所で迅速な対応に必要な連絡將校を行かせたのに、いかなる対応も行われなかった。

おおよそ 19 時頃までに、南スーダン国立安全サービスのメンバーは、テライン・キャンプのほとんどの居住者を救出した。3 人の女性の国際人道活動家は、救出されずに残された。UNMISS は、20 時 40 分の点呼の時に 3 人を確認していなかったが、7 月 11 日の夕方、3 人を救出するための兵士たちは送り込まれなかった。21

時と 22 時の間に、3 人の女性たちの一人が何とか国連警備部隊に電話をした。その保安将校は、特別調査委員会はそれが誰であったかを確認できていないが、彼女の救援要求を拒否し、彼女の電話のクレジットがなくなる前に電話をしなかった。国連警備部隊は、この電話を記録していない。UNMISS JOC が、夜明けとともに迅速な行動をとるために夜を徹して準備をしていたが、救援チームは派遣されなかった。3 人の女性はテライン・キャンプに夜中取り残され、キャンプの周りの何か所にいたキャンプスタッフも同様であった。NGO が送った民間警備会社が 7 月 12 日のおおよそ午前 7 時にこの取り残された 3 人の女性人道活動家を救出した。

性的暴力

戦闘の後の数週間に亘ってジュバの POC サイトの周辺で民間人に対する性的暴力が増加した。特別調査委員会は、メディアと NGO からの性的暴力、特に POC サイトの周辺で 7 月 17 日及び 18 日に平和維持活動隊員の眼前で起きたと訴えられているもの、に関する情報を検討した。これらの性的暴力が起きたことはほとんど確かであったが、特別調査委員会は平和維持活動隊員に責任があるとする訴えを立証することはできなかった。特別調査委員会は、POC サイトの民間人を性暴力から守るには平和維持活動隊員は不十分な行動しかしていなかったと示唆した別の情報も受け取った。少なくとも 9 月 2 日の一つの事案では、攻撃者は POC1 からわずかに数メートルしか離れていない場所で、しかも、そこは UNMISS の兵士たちからも UN 警察官からも丸見えの場所であったのだが、女性が攻撃された。その女性が悲鳴を上げているにもかかわらず、彼らは何もしなかった。その地域の UNMISS の幹部が介入しさらなる暴力を防いだ。

危機の後、軍隊と警察の部隊は、民間人を性暴力やその他の便乗した攻撃から守るためにふさわしくない危機回避的態度をとり続けた。危機から 2 か月以上後になっても、UNMISS はいつも行っている車に乗らず歩いてのパトロールや立歩哨や夜間の周辺部でのパトロールはまだ行っていない。UNMISS がパトロールを行うときは、武装した職員用の車の小さな穴から外部を覗き見するというもので、犯罪実行者を捜査するには不適切なやり方である。

略奪

戦闘の終了によって UN ハウス周辺地域には、広範囲にわたり略奪が行われた。世界食糧機構（WFP）は、UNMISS に危機以前から彼らの建物と主要な倉庫を武力

で守ってほしいと申し出ていた。UNMISS は、この要請に応じず、3 週間以上に亘って 2900 万 US ドルに相当する食糧と機器及び補給品が強奪された。同様に、種子と農業用機械及び器具を保管していた食料及び農業機構（FAO）の倉庫も略奪被害にあった。

POC の挑戦（困難なこと）

UNMISS は、POC サイトの中及び周囲に警備を提供することでの困難に直面し続けている。マラカルについての国連調査理事会で強調されているように、数千人の人々が住む事実上の小さな町であるが POC サイトを守ることは UNMISS あるいはいかなる平和維持活動の能力をも超えたものであり、不合理な期待を高める仕事である。UNMISS は、しかしながら、POC サイトは数年間存続するだろうし、UNMISS は警備の提供と POC の民間性を維持するために鍵となる役割をもっていると認識している。UN ハウスの POC サイトは数か所で茂った藪に囲まれており、仮に不可能ではないにしても、周囲の監視塔からは犯罪活動を観察することは困難である。周辺地は実際に多くの穴があり、抜け穴だらけであるため、IDP がそのサイトの内外で簡単に武器の密売買をすることができる。

特別調査委員会は、準備不足、効果的でない命令とコントロールと危険回避的或いは「内向きの」態度は、結局、とりわけ地域の人々や人道活動団体の人々の UNMISS 軍や警察に対する信頼と信用を失うことになってしまったとした。これらの人々には、UNMISS 軍隊と警察が活動的であり、性的暴力と人権侵害を含んだ脅威のもとにある民間人を守るというはっきりとした姿勢を示す意思も技量もないことが分かったのである。

提言

特別調査委員会の調査結果と結論に基づき、以下の行動がなされることを提言する。

UN 事務局に対して

●DPKO,DFS と事務総長室は、平和維持活動隊員が民間人を守れなかったことを表明すべきである。平和維持活動隊員は民間人が攻撃されているときに行動すること

に失敗し、それは単純な活動不足を超えるレベルに達していたことを認識して、事務局は、平和維持活動隊員による性的搾取の訴えがあったことを表明するために確立された全面的で組織的なフォローアップ手続きを活用すべきである。平和維持活動基地から1キロメートル近くで民間人が攻撃されていた時に平和維持活動隊員が行動しなかったことは早急に調査され、平和維持活動隊員、司令官及び関連する兵隊を派遣した国々は、保護に失敗したことの責任を明確にすべきである。兵隊及び警察官を派遣している国々による、すべての側にとって明確な期待を確立するためにこれは決定的に重要である。

●DPKO と DFS は、短期間の内に国連と UNMISS の双方の信頼性を取り戻すために鍵となる行動を明示した行動計画を開発しなければならない。その行動計画は、さらに国内及び国際的な共同行動者から、UNMISS が民間人と国連スタッフを守るために、その命令を全面的に実行する意思と熟練した技量への信頼を取り戻すために必要である。特別調査委員会の提言の実施状況は、事務総長への報告から3か月以内になされねばならず、早急な実施を確保するために適切なフォローアップ手続きがとられねばならない。

●DSS、関連した人道活動団体及び NGO はそれぞれの国に応じた期待と責任を明確にすべきである。

●軍事事務所を含む DPKO は、以下の処置を取るべきである。

○新任の軍隊司令官に、命令、実行の規則の実施及び兵力の使用についての国連本部の展望及び期待に関する明確なガイドライン及び指示を与える。軍隊司令官の任務を始めるにあたり、軍隊司令官の仕事の重要な要素に関する指示を文書で与えることを再開することを考えるべきである。

○すべての UNMISS の大隊司令官、重要な大隊将校及び軍隊の将校には、英語による命令を確実に与える。

○軍隊派遣国からの経験のある平和維持活動隊員及び将校の移動訓練サポートチームが設立され配備されるべきである。これには、UNMISS 軍隊派遣国が大隊の将校に命令及び武力の使用及び戦闘の規則を訓練することが含まれる。これらのチームは、性的暴力に関する訓練及び DPKO 及び DFS のガイダンスに基づき民間人保護の訓練を含めた訓練シナリオを使うべきである。

●DPKO 及び DFS は、派遣団の司令官及び女性兵士及び女性警察官のための現存する効果的な訓練プログラムへの支援を増やすべきである。

●DPKO 及び DFS は、戦闘関連の性暴力及びそれを含めた民間人保護の訓練シナリオを提供するために、現在の軍隊司令官及び副軍隊司令官の指導プログラムを

見直すべきである。そして、それは、より使命を中心に据えたものであり、国連本部中心のものではあってはならない。

- DPKO,DFS 及び DSS は、彼らの使命が、定期的に机上訓練及び予行演習を通じて試行された所定の強力な緊急プランを有していることを明確にすべきである。全ての使命について、定期的に机上訓練及び予行演習が行われねばならない。これらの計画は、環境又は命令のいかなるものであっても重要な変更がされた場合には、それに従って見直されなければならない。
- 安全保障理事会決議 2304 の実施について明確にされるべきである。特に、地位協定違反及び行動の自由の制約,UNMISS 軍及び計画された地域防衛軍のための武力の行使 (robust action) が明確にされるべきである。UNMISS の二つの武力を地域防衛軍の配置との関係でどうすべきかであるが、「一つの使命、一つの軍」として明確な命令及び声明として表明されるべきである。UNMISS と地域防衛軍は、同一の戦闘規則のもとでの武力の行使及び行動指示の自由について同じ権限を有する。

UNMISS に対して

- DPKO、DFS 及び関係する軍隊派遣国は共に、2016年2月16日から18日にかけての特別調査委員会のマラカルの UNMISS POC サイトへの攻撃 (2016年5月31日) 及び国連調査理事会のマラカルの国連 POC サイト (2016年6月25日) で起きた衝突の状況への調査に関連する提言をできるだけ早く表明し実施すること。
- UNMISS 軍隊は、民間人を性暴力を含んだ身体的暴力から守るための命令を実施するため、従来やり方を直ちに变更しなければならない。その変更は、前向きで、素早い動き方を示すことであり、活発に行動し、日夜徒歩でのパトロールを行い、POC サイトの周辺を制圧し、民間人に対する人権侵害及び虐待を防ぎ、終わらせるための適切な保護を提供しなければならないことである。
- 定期的にシナリオに基づいた訓練を実施し、命令の実施の予行演習を行わねばならない。その際には、武力使用の規則を用い、統合された危機対応計画により、避難及び救出を含めて、重要な行為者と共に最も危険なシナリオと悪いケースへの備えを行い、POC サイトの警備に関して軍と国連警察及び国連保安部隊 (UN Security) との間の責任に関しては FPU から軍に引き継がれるが、これに限定されない。
- 危機管理のためにジュバにおけるより良い実務的な対応を見直さねばならない。
- 軍の司令官は、統合された徒歩によるパトロールを可能な時には (女性) 隊員、

警察官、人権及び女性保護アドバイザーなどの民間人部門を含めて、POC サイト、UN ハウス、適切であればその他の場所で行うことを確保すべきである。

● ミッションサポート (Mission Support) は、国連保安部隊と共に、以下を含む起こりうる危機に対する備えを行うべきである。

○ UN ハウスの事業部分及び睡眠スペースに近接した場所に直接あるいは間接の火事から人々を守るために避難所を建設すること。

○ UNMISS の職員に強い支援のメッセージを送るために、UN ハウスにトラウマ・ケアと負傷兵輸送用ヘリコプターの能力を向上させ、もし必要であれば、一時的にそのケアと能力のギャップを埋めるために民間人を雇い入れること。

● ミッションサポートは、POC サイトの十分な安全機能を確実にするために、軍、UN 警察及び UN 保安部隊と共に仕事をする。

● ミッションの職員の主任は、危機対応の連携を再検討し、業務命令のための権限を持っていない JOC から離れているが同じところに位置している UN ハウス(軍隊、UNPOL, 国連保安部隊及び FPU) の中にすべての関係者を組み込んだ統合的作戦センターを作るべきである。

● 主席安全アドバイザーは、国連の部局、資金及び安全プログラムの必要性が安全計画の中で優位に置かれているようにしなければならない。彼は、さらに、国連安全職員に、国連安全管理システムと「共に生きる」枠組みの下で、非 UNMISS 職員への責任をしっかりと自覚させねばならない。そして、国連部局と人道支援 NGO の安全への関心を持たないことは、懲戒に、場合によっては免職になることを明確にしておかねばならない。

南スーダン政府に

テライン・キャンプ攻撃への捜査は、攻撃者に責任を取らせるもので、その手続きは透明で、素早く、信頼できるものでなければならない。最高の地位にある軍人及び政治家から、人道活動家、救援活動家及び民間人に対する暴力は許されず、違法であり、起訴され処罰されることをはっきりと公衆に示すこと。

国連安全保障理事会に

● 移動の自由の制約、軍の地位に関する協定違反行為、国連職員が病気のために退避することへの妨害行為は許されないことを示すために理事のあらゆる権限をすべて使うこと。これらの制限、妨害は生命を危機にさらし、使命をゆがめるものである。理事会のメンバーは、南スーダン政府を含めて安全保障理事会の任務

の実施を妨害する国々に政治的経済的制裁をさらに加えるべきである。

●安全と保護を提供するミッションの役目は、その政治的役割から切り離すことはできないことを認識しなければならない。UNMISS SPSG は、安全保障理事会に参加国と共に一致した全面的な支援によりもっと積極的な役割を果たさせねばならない。

軍隊及び警察官派遣国に

- DPKO 及び DFS に対して、文書で（簡潔に）、軍隊は、国連の建物の敷地と軍司令官に命じられた POC サイトを取り囲む周辺地での徒歩でのパトロール及び日夜に亘る立歩哨を、喜んで行い、かつ、できることを確認しなければならない。そのために、戦闘規則を最大限活用し、地元の民間人との交流を改善し、民間人、人道活動家及び国連職員を守る命令の実施をしなければならない。兵隊及び警察官を派遣する国々は地上軍団が訓練されており、指示に従い、DPKO による不十分な活動には責任を負うことを明確にしておかねばならない。
- すべての新人及び経験ある兵士は、戦闘の規則及び命令についてシナリオ訓練を行なわねばならない。警察官 FPU 兵士は配置前の訓練の間に武力行使の指令について訓練を受けねばならない。軍隊派遣国及び PCC は、訓練活動のカリキュラムを含んだ配置前の訓練プログラムを DOKO/DFS に提供しなければならない。
- 警察官派遣国は、地域警備と性暴力の被害者及び被害経験者に接触できるように、もっと多くの女性警察官を派遣するべきである。

注：

①本文書の作成日は、文書自体には記載されていないが、これを伝える UN News Centre の記事によれば、2016年11月1日に発表されている。

②3頁の RPG の説明は、訳者注としているが、井上正信先生の抄訳（日弁連会議での資料）によっている。ネットには写真等が出ている。