

事件番号 平成28年(ワ)第2407号
事件名 自衛隊南スーダンPKO派遣差止等請求事件
原告 平和子
被告 国

準備書面 18

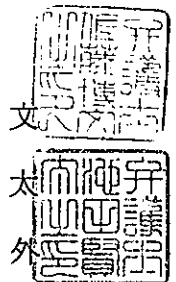
－ 国連独立調査団報告書に基づく主張 －

2019(平成31)年 4月 5日

札幌地方裁判所民事第1部合議係B 御中

原告訴訟代理人

弁護士 佐藤 博
弁護士 池田 賢



第1. 本書面の目的

2016年11月1日付け国連独立調査団報告書(甲A第253号)は、2016年にジュバで発生した暴力とそれに対するUNMISSの対応についての独立特別調査報告書であるが、この要約文の邦訳を甲A第254号証として提出し、その内容について敷衍し、もって本件派遣がPKO協力法にいう参加5原則に違反し、ひいては憲法第9条1項に違反する派遣であることを明らかにするものである。

後述するように、この国連独立調査団は、ジュバ・クライシスが国連にとっても極めて衝撃的な事件であり、南スーダンの情勢を正しく理解する必要があった。国連事務総長は、同調査団の設置を指示し、退役陸軍少将パトリック・カマートを長とした。同調査団は、現地からの報告のみならず、ジュバ・クライシス直後の2016年9月9日から同月29日までの間、ウガンダのエンテベ、南スーダンのジュバへ赴き、そこで多数の目撃者、犠牲者、南スーダン政府の閣僚、公務員、UNMISSの全ての構成機関の職員、国連職員、人道援助活動を行っているNGOからの合計67のインタビュー調査を行った。特別調査団はジュバでは、UN-HOUSEのUNMISS司令部とトンピンの駐屯地、ジュバのPOCサイト、テラインキャンプ、略奪された世界食糧計画(WFP)の倉庫やその他の地区を訪問した。

このように、独立調査団報告は、その当時あたうる限りの調査を行ったものであり、その報告の信ぴょう性は特に高いというべきものである。

第2. 2016年11月1日付け国連独立調査団報告書の概要

1. 国連独立調査団設置の背景

国連独立調査団は、2016年7月8日から11日にかけて発生した、いわゆるジュバ・クライシスと呼ばれる大規模戦闘の被害の甚大さに鑑み、国連事務総長が同年8月23日に退役陸軍少将パトリック・カマート氏を長とする独立調査団を設置し、ジュバにおける性暴力を含む住民に対する暴力と民間施設（テラインキャンプ）に対する兵士にたちによる攻撃に対する調査が命じられた。この調査に当たっては、UNMISSが適切に対処できたかどうか、その役割についての評価も含まれるとされている。

2. 国連独立調査団報告書の概要

(1) 国連独立調査団報告書の構成

国連独立調査団報告書の構成は、国連独立調査団設置の背景、事実認定、提言の大きく3つにわかれており、事実認定部分においては、危機発生前と危機発生中の事実認定に加え、政府側と反政府勢力の役割、テラインキャンプ事件の概要、性暴力の発生状況、略奪の状況、POCが直面する問題に関する事実認定がなされている。提言部分では、事務総長に対する提言のほか、UNMISSと安保理、軍隊や警察を派遣している国、南スーダン政府に対する提言がなされている。

(2) ジュバ・クライシス前の状況について

特別調査団は「戦闘行為の前の数週間においては、UNMISSと人道援助関係者は、ジュバにおけるSPLAとSPLA-IOとの間での戦闘行為の再開の時機に適う正確な警告を示す兆候を認識していた。」とし、「UN-HOUSE近くで戦闘が発生することについての早い段階での予兆はあったにもかかわらず、UNMISSは三つの危機的かつ予見し得るシナリオに対して適切な準備を行わなかった。」と認定した。

(3) ジュバ・クライシス中の状況について

特別調査団は、「一部の派遣団の上級幹部のリーダーシップの欠如によって、暴力に対する無秩序かつ非効果的な対応となった」と述べ、「文民職員の側では、UNMISSの統合作戦センター(JOC)からの強い働きかけがあったにもかかわらず、派遣団全体の規模の統合された共同活動が危機の前及びその最中において貧弱であった。」とし、「軍事要員の側では、軍隊は統一された指揮の下で活動せず、その結果、中国、エチオピア、ネパール、インドの4部隊に対して、複数の、時には矛盾した命令が出され、結局、UN-HOUSEに居た1800名以上の歩兵部隊は活用できなかった。」「混乱した(命令の)変更は、基本的なリーダーシップの欠如と結びついて、UN-HOUSEにおける軍事・警察上の分遣隊間における十分でない活動の事件の原因となった。」と認定した。

(4) 性暴力に対する対応について

特別調査団は、「戦闘が終了したから数週間の間でも、ジュバ市内の POC サイトの中及び周辺において非戦闘員に対する性暴力は増大していた。」「特別調査団は、POC サイト付近での性暴力から住民を保護することについて、平和維持要員が消極的な態度であったことについての他の情報を得た。」とし、「危機の後、平和維持軍と警察部隊は、性暴力と散発的な攻撃から住民を保護するにはふさわしくないリスク回避的な態度をとり続けていた。」「UNMISS がパトロールを行う際には、装甲兵員輸送車の小窓から兵士が外を窺うだけであったが、これは性暴力の犯人を発見したり、安心感を与えるために地域社会に関与する上では不適切な対処であった。」と認定した。

(5) 戦闘終了後の略奪について

特別調査団は、「戦闘の終結によって、国連本部の周辺で広範な略奪が発生した。世界食糧計画 (WFP) は、危機に先立ち、UNMISS 部隊に対して、その施設や主要な倉庫の防護を要請していた。しかし、UNMISS はその様な防護をせず、3 週間余の期間において、2900 万米ドル相当の食糧、資材、補給品が略奪された。同時に、種子と農業資材を保管していた国連食糧農業機関 (FAO) 倉庫も略奪された。」と認定した。

第 3. 本件派遣が P K O 参加 5 原則を充足していない違法な派遣であり、憲法も違反すること

1. P K O 参加 5 原則

原告が繰り返し主張してきたとおり、日本国が国際平和協力法に基づき国連平和維持活動に参加する際には、5 つの基本方針があり、これを P K O 参加 5 原則と呼んでいる。その具体的内容は、以下の 5 つであり、それぞれ P K O 協力法に反映されている。

- ① 紛争当事者の中で停戦合意が成立していること
- ② 国連平和維持隊が活動する地域の属する国及び紛争当事者が当該国連平和維持隊の活動及び当該平和維持隊への我が国の参加に同意していること
- ③ 当該国連平和維持隊が特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的立場を厳守すること
- ④ 上記の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、我が国から参加した部隊は撤収することができること
- ⑤ 武器の使用は、要員の生命等の防護のための必要最小限のものを基本とし、受入れ同意が安定的に維持されていることが確認されている場合、いわゆる安全確保業務及びいわゆる駆け付け警護の実施に当たり、自己保存型及び武器等防護を超える武器使用が可能

これは、憲法9条のもとで、自衛隊を海外派遣するに当たり、憲法との矛盾を解消するための苦肉の策であり、基本方針としつつも、憲法違反とならないための最低限クリアしなければならない基準というべきである（なお、⑤の後段における安全確保業務及び駆け付け警護に関する部分は、安保関連法〔戦争法〕の制定により導入されたものであり、そもそも同法は憲法9条に違反するものであって、当該部分については違憲無効であると解し、それに関する主張は既にしたところであるが、本書面ではひとまず措いておく。）。

2. 南スーダンの状況は参加5原則が充足されていなかったこと

- (1) 特別調査団の報告を見れば、ジュバ・クライシスの数週間前には、UNMISS と人道援助関係者は、ジュバにおける SPLA と SPLA-IO との間での戦闘行為の再開の時機に適う正確な警告を示す兆候を認識していたというのである。また、実際のジュバ・クライシスにあつては、大砲、戦車や武装ヘリが使用され、時には国連本部の数メートルの場所

で使用された。3日間の戦闘により、二人の中国兵が殺害され数名が負傷し、UN-HOUSEの管轄地上の182の建物が銃弾や迫撃砲弾、グレネードランチャー（RPG 携帯式のロケットランチャーの意味）により被弾し、数千名の国内避難民が身を守るためにPOCサイトからUN-HOUSEへ避難するなど、甚大な被害を出している状況にあると認定している。

さらに、報告書では、国連が特別調査団を設立する背景事情を述べる中で、明確に「激しい戦闘（intense fighting）」と記載しており、前述の状況を的確に表現している。

- (2) かかる状況は、PKO参加5原則の①原則「紛争当事者間で停戦合意が成立していること」を到底満たすものではない。

そうであるならば、被告国は、PKO参加5原則の④原則「上記の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、我が国から参加した部隊は撤収することができること」により、部隊を撤収しなければならなかった。

それにもかかわらず、被告国は派遣部隊の撤収をさせることなく、漫然と派遣を続け、自衛隊員の命を脅かし、その家族には真実を告げずに事実を糊塗していたのである。

第4. 報告書が求めているのは、武力行使を前提とする活動であること

1. PKOの変遷

PKOの変遷については、すでに原告準備書面（8）において、武力行使原則を中心に大きく変質していることについて主張をしているところであるが、本報告書を読み解くにあたり、この点を理解していなければその意味するところを正解できないので、念のため再度主張する。

PKO協力法が前提としているPKO活動は、変遷する前の停戦合意を

前提とする停戦監視等によって紛争解決に至る空間的・時間的余裕を作り出す「伝統的PKO」である。しかし、冷戦崩壊後は、停戦監視に加え、選挙監視、文民警察、人権擁護、難民帰還支援、行政事務、復興開発等より積極的な行動が求められるようになった（第二世代のPKO）。さらにルワンダのジェノサイドを契機として「保護する責任」と結びついたより強力なPKOが求められるようになった。

現在のPKOは、両当事者間に中立の立場での活動ではなく、国連憲章の原則とそれに基づく任務の忠実な遂行が求められており、その遂行のためには武力行使を厭わないと大きく変遷しているのである。

2. 本報告書が求めているのは武力行使を前提とする活動であること

以上のPKOの変遷を前提にしてみると、本報告書の【提言】部分ではUNMISSに対し、より積極的な武力行使を求めていることがわかる。

すなわち、国連事務総長に対しては、文民保護というマンデートの履行のために、マンデート、交戦規則、軍事力行使及び平和維持活動における障害を前提として大体の将校を訓練すべきとしている。また、UNMISSに対しては、マンデートの履行、交戦規則の運用、軍事力行使の指令に基づいたシナリオ訓練及び演習を平素から行うべきとし、これらの訓練及び演習は避難や救出を含む不足事態対処計画によるものであり、最悪の事態や最も危険なシナリオへの対応であると明記する。

そして、日本との関係でも、【軍隊や警察を派遣している国に対する提言】では、報告書19.(u)において「軍隊司令官の命令に応じて国連施設及び周辺にあるPOCサイトの周辺における昼夜を問わない立歩哨を含めた、降車して行うパトロールを軍隊が行うことの意味を有し、かつ可能であることを、国連平和維持局と国連フィールド支援局に対し文書で（簡潔に）誓約すべきである。また、交戦規則を最大の限度で用いるべきであり、地域住民との相互協力を増進すべきであり、非戦闘員、人道支援要員及び国連職員を

保護するというマンデートを履行すべきである。」としている。これはつまり、停戦合意が崩れて政府軍と反政府軍の武力衝突している場面でも、自衛隊は文民保護というマンデート遂行のために、積極的に軍事行動を取ることの誓約書の提出を求められているというものである。

日本がこの誓約書を提出したかどうかは明らかではないが、少なくとも、自衛隊が派遣されている南スーダンPKOとは、このような誓約が派遣国に求められる状況下で行われていることは間違いない。もはや、停戦合意は全く前提とされていないことは明らかである。

第5. 結論

日本国内では、正確に事実関係が報道されていないが、本報告書をはじめとして、国際社会においては、南スーダンは戦闘状態にあると理解されていたのであり、PKO参加5原則を充足する状況にはなかった。

また繰り返し主張しているとおり、PKOは変質し、武力行使を前提とした組織に変質しているものであり、マンデートの忠実な実行が任務となっているが、それすらできない状況におかれていたことが明らかとなった。

PKO参加5原則のうち、紛争当事者間で停戦合意が成立している状況とは到底言えないものであったのであり、本件部隊の派遣は違法な派遣であるとともに、憲法9条に違反する派遣であった。

第6 求釈明

1 ジュバ・クライシスと本件PKO派遣の時系列的整理

改めて、ジュバ・クライシスと本件PKO派遣を時系列的に整理すると以下のとおりである（訴状第2・2(3)以下に加筆する。）。

- ① 被告防衛大臣は、2016年3月22日、陸上自衛隊に第10次隊の派遣命令を発した。

上記命令に基づき、東千歳基地に司令部を置く陸自北部方面隊第7師団を中心に編成された部隊約350名が、同年5月から6月にかけて逐次南スーダンに派遣された。

- ② 同年7月8日から11日にかけて、南スーダンで、ジュバ・クライシスが発生する。
- ③ 同年8月23日、国連事務総長は、ジュバ・クライシスについての特別調査団を設置。
- ④ 被告は、同年10月25日、南スーダンPKOへの自衛隊派遣について、10月31日までとなっていた派遣期間を2017年3月31日まで5カ月間延長することを、閣議決定した(甲7)。
- ⑤ 同年11月1日、独立調査団が報告書を提出した。
- ⑥ さらに被告は、11月15日、南スーダンPKOに対して、改正PKO協力法に基づく新たな任務である「駆け付け警護」と「宿营地共同防護」を付与する閣議決定「南スーダン国際平和協力業務実施計画の変更」を行ない(甲8、9)、同月18日、同内容に基づき、陸自第9師団(青森市)を主力とする第11次隊隊長に派遣命令を発した(甲10)。なお、「UNMISSにおける自衛隊の活動」の概要については、統合幕僚監部参事官付・平成28年10月作成ペーパー/甲11及び「別紙1」)。

2 求釈明

- (1) 上記時系列からすれば、被告の2016年11月15日のPKO派遣部隊への新任務付与に関する閣議決定及び同月18日の第11次隊派遣命令に先立ち、ジュバ・クライシスに関する国連特別調査団報告書が発せられている。

前記閣議決定ないし派遣命令を発出するに当たり、国連特別調査団報告書の内容は考慮されたのか釈明を求める。考慮した場合には、ジュバ・クライシスが発生してなお、PKO派遣5原則に反しないとした根拠を明確に主張

されたい。考慮していない場合には、その理由を明確に主張されたい。

- (2) 特別報告書19.(u)にいう「誓約書」を被告は提出しているか明らかにされたい。

3 求釈明の理由

- (1) 自衛隊のPKOへの派遣については、PKO協力法に基づいて行われるが、その前提として、参加5原則が満たされている必要がある。既に繰り返し原告は停戦合意が破棄されている以上、参加5原則を満たさないという主張を行っている。今般提出した国連特別調査団報告書は、明確に南スーダン、とりわけジュバでの紛争状態を明らかにしている。自衛隊員の安全確保の観点、憲法上の制約からも、その派遣にあつては逐次現地情勢をあらゆるルートを使って把握していたはずである。同報告書は、現地調査とヒアリングを尽くした、もっとも客観的かつ信頼度の高い報告書であり、被告も当然に入手して検討を行ったはずである。

そこで、この報告書に記載された事項を考慮してなお、派遣に踏み切ったのか、その場合には如何なる考慮を行ったのかを明らかにされたい。

- (2) 本件報告書19.(u)は、部隊派遣国に対し、「誓約書」の提出について提言がなされているところ、武力交渉を前提とするマンダートの履行確保についての制約であり、日本国憲法9条およびPKO参加5原則にも反することになるが、UNMISSに参加する統治国として、この提言を受け入れているかどうかについて明らかにされたい。

以 上