

平成28年（ワ）第2407号

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

証拠書類

甲A第253号証 乃至 甲A第254号証

原本より正写致しました。

弁護士 佐藤 博文

**Executive Summary of the Independent Special Investigation into the violence
which occurred in Juba in 2016 and UNMISS response**

Background

The crisis that took place in Juba, South Sudan, from 8 to 11 July 2016, saw three days of intense fighting that resulted in the death of many civilians, two peacekeepers of the United Nations Mission in South Sudan (UNMISS), and the collapse of the fragile peace agreement between the President of South Sudan, Salva Kiir, and his former First-Vice President, Riek Machar. The crisis brought unrestrained violence to the capital of the world's youngest nation and the participating fighters left a trail of destruction and suffering in their wake.

On 23 August 2016, the Secretary-General established an Independent Special Investigation led by Major General (ret) Patrick Cammaert, mandated to examine two aspects of the crisis in Juba, South Sudan, in July 2016: violence against civilians, including sexual violence, within or in the vicinity of the UNMISS Headquarters, known as "UN House" and its two adjacent "protection of civilians" (POC) sites, which house more than 27,000 internally displaced persons (IDPs), and the attack on Terrain camp, a private compound where UN personnel, aid workers and local staff were robbed, beaten, raped and killed by armed soldiers. This included determining whether the Mission and its contingents responded appropriately; assessing the UN security plans and procedures and the Mission's role in them; and, with regard to the attack on Terrain camp, determining the perpetrators. Under both areas of focus, the Secretary-General mandated the Special Investigation to put forward recommendations, including remedial actions, with regard to, inter alia, underperformance of UNMISS personnel, if necessary.

Methodology

The Special Investigation team undertook desk reviews and held meetings in New York, including with humanitarian protection partners. The team travelled to Entebbe, Uganda, and Juba, South Sudan, from 9 to 29 September 2016, where 67 interviews were held with numerous witnesses, victims, ministers and officials from the Government of South Sudan, staff from all components of UNMISS, the UN Country Team, and humanitarian non-governmental organizations (NGOs). In Juba, the Special Investigation visited the UNMISS headquarters at UN House and its Tomping base, the Juba Protection of Civilians (POC) sites, the Terrain camp, the looted World Food Programme (WFP) warehouse, and other locations.

Findings

Before the crisis

The return of former First-Vice President Riek Machar to Juba with more than 1,200 armed fighters was pursued as an essential starting point for the implementation of the peace agreement. Despite the security risks, and over the strong objections of the Special Representative of the Secretary-General (SRSG), international security advisors, and generals in the Government army, these Opposition soldiers were placed less than a kilometre from UN House and the POC sites, putting IDPs and UN personnel in the crossfire should fighting break out. International mediators working with the Government and Opposition at the time agreed that this was a necessary compromise in order to secure the peace agreement.

In the weeks prior to the violence, UNMISS and the humanitarian community saw timely and accurate warning signs of the resumption of hostilities in Juba between the Sudan Peoples' Liberation Army (SPLA) and Sudan Peoples' Liberation Army in Opposition (SPLA-IO). Despite the early warning that fighting would take place near UN House, the Mission did not properly prepare for three critical and foreseeable scenarios. First, that fighting along the northern perimeter of UN House would prompt IDPs in POC site 1 to enter the UN House compound to seek greater protection. Second, that the Mission would face significant movement restrictions from the Government, envisaged in many scenarios but never clearly planned for in integrated military and security contingency plans. Third, that UN House would likely be caught in crossfire; watchtowers and defensive positions along the perimeter were poorly prepared and equipped to stop even small arms fire, severely limiting the Mission's ability to respond when fighting with heavy weapons started.

During the crisis

Caught on the frontlines of active conflict, the Mission faced an extremely challenging set of circumstances during the crisis.. Artillery, tanks and helicopter gunships were all used, sometimes within meters of the UN House. In three days of fighting, two Chinese peacekeepers were killed and several injured, 182 buildings on the UN House compound were struck by bullets, mortars and rocket-propelled grenades (RPGs), and thousands of internally displaced persons fled into UN House from the POC sites seeking protection.

The Special Investigation found that a lack of leadership on the part of key senior Mission personnel culminated in a chaotic and ineffective response to the violence.

On the civilian side, despite strong efforts from the UNMISS Joint Operations Centre (JOC), Mission-wide and integrated coordination was poor before and during the crisis. The Mission's established culture of reporting and acting in silos inhibited effective action during a period in which swift, joint action was essential. The JOC and the Security Information Operations Centre (SIOC) were not co-located, as required by UN policy, contributing to a fragmented security response.

On the uniformed side, the Force did not operate under a unified command, resulting in multiple and sometimes conflicting orders to the four troop contingents from China, Ethiopia, Nepal and India, and ultimately underusing the more than 1,800 infantry troops at UN House. The Force Commander appointed the Chinese Battalion Commander as the Incident Commander, commanding all the forces at the UN House in addition to his own battalion. Furthermore, the Force Commander ordered the Incident Commander to retain an explicit and ultimately confusing command link to Sector South headquarters in Tomping, which was physically cut off from the UN House for the duration of the fighting. This confused arrangement, in combination with the lack of leadership on the ground, contributed to incidents of poor performance among the military and police contingents at UN House. This included at least two instances in which the Chinese battalion abandoned some of its defensive positions at POC 1 on 10 and 11 July. The Nepalese Formed Police Unit's performance to stop looting by some IDPs inside UN House and control the crowd was inadequate.

Government and Opposition's role

The Special Investigation emphasizes that the responsibility for the protection of South Sudanese civilians rests first and foremost with the Government of South Sudan. During the crisis, Government and Opposition forces fired indiscriminately, striking UN facilities and POC sites, and attacked civilians, resulting in the deaths of more than 20 IDPs in the POC sites and injuries to dozens more. Government soldiers also perpetrated the attack on Terrain camp, a charge the Government did not dispute in a 15 September meeting with the Special Investigation team. Government forces have been implicated in the sexual violence against civilians around the POC sites in the aftermath of the fighting.

Terrain camp incident

The Mission failed to respond to the situation at Terrain camp, located 1.2 kilometres from UN House. When Government soldiers forcibly entered Terrain camp on 11 July, there were approximately 70 civilians in the camp. This included Terrain camp staff and residents, of which five were UN personnel whom the Mission had a clear mandate to protect, as well as more than a dozen humanitarian aid workers who fell within the UN's

security framework and the Mission's broader mandate to protect civilians. At approximately 15:30, when the soldiers began looting and forcing their way into the accommodations, the residents immediately notified UN Security and UNMISS. During the attack, civilians were subjected to and witnessed gross human rights violations, including murder, intimidation, sexual violence and acts amounting to torture perpetrated by armed Government soldiers.

The JOC made multiple requests to stand up a quick reaction force to respond but each UNMISS contingent turned down the request, indicating their troops were fully committed. The situation at UN House remained chaotic at this time, with thousands of IDPs in the staff accommodation area, armed men still threatening the perimeter of POC site 3, and large numbers of armed Government soldiers still on Yei road in front of UN House's main gate. Even after the Government's highest ranking general provided a liaison officer to meet an UNMISS quick reaction force at a checkpoint near the main gate to facilitate its movement to Terrain camp, no response team materialized.

By approximately 19:00, members of the South Sudan National Security Service had extracted the majority of residents at the Terrain camp. Three international female humanitarian workers were left behind. The Mission learned they were unaccounted for by 20:40 but made no attempt to send a force to extract the three women on the evening of 11 July. Between 21:00 and 22:00, one of the three women managed to call UN Security. The security officer, whom the Special Investigation was unable to identify, was dismissive of her appeal for assistance and did not call her back when her phone credit expired. UN Security did not log this call. While the UNMISS JOC worked through the night to prepare plans to launch a quick reaction force at first light, no team was deployed. The three women remained overnight at the Terrain camp, as well as about 20 Terrain camp staff in several locations around the camp. A private security company, dispatched by an NGO, extracted the three remaining female humanitarians at approximately 07:00 on 12 July.

Sexual violence

The weeks after the fighting also saw an increase in sexual violence against civilians in and around the POC sites in Juba. The Special Investigation reviewed several reports from the media and NGOs of sexual violence, particularly around the POC sites, alleging that peacekeepers failed to respond to incidents of sexual violence occurring directly in front of them on 17 and 18 July. While these incidents of sexual violence most certainly occurred, the Special Investigation was unable to verify the allegations regarding the peacekeepers' response. The Special Investigation received other information, however, that suggests poor performance by peacekeepers in protecting civilians from sexual

violence in the vicinity of the POC sites. On at least one occasion on 2 September, attackers assaulted a woman just metres away from the entrance to POC 1, in plain sight of UNMISS troops and UN Police. Despite the woman's screams, they did not react. UNMISS staff officers in the area intervened and prevented a further assault.

After the crisis, the Force and Police components continued to display a risk-averse posture unsuited to protecting civilians from sexual violence and other opportunistic attacks. More than two months after the crisis, the Mission still does not conduct regular dismounted (on foot) patrols, standing patrols or patrols outside its perimeter at night. When the Mission does conduct patrols, its soldiers peer out from the tiny windows of armoured personnel carriers, an approach ill-suited to detecting perpetrators of sexual violence and engaging with communities to provide a sense of security.

Looting

The end of the fighting brought widespread looting to areas around UN House. The World Food Programme (WFP) had requested UNMISS force protection for its compound and main warehouse prior to the crisis. The Mission did not provide this protection and USD 29 million of food, equipment and supplies were looted over more than three weeks. Similarly, the Food and Agriculture Organization (FAO) warehouse that contained seeds and agricultural equipment was looted.

POC challenges

The Mission continues to face challenges in providing security in and around the POC sites. As highlighted in the UN Board of Inquiry for Malakal, protecting the POC sites—effectively small cities of thousands of people—is beyond the capability of UNMISS or any peacekeeping mission, and a task that raises unreasonable expectations. The Mission recognizes however that the POC sites will likely remain for some years and that UNMISS has a key role in providing security and maintaining their civilian character. The POC sites at UN House have been surrounded by thick bush in some places, making observing criminal activities from perimeter watchtowers difficult, if not impossible. Porous perimeters with numerous holes allow IDPs to easily smuggle weapons in and out of the sites.

The Special Investigation found that the lack of preparedness, ineffective command and control and a risk-averse or “inward-looking” posture resulted in a loss of trust and confidence—particularly by the local population and humanitarian agencies—in the will and skill of UNMISS military, police to be proactive and show a determined posture to protect civilians under threat, including from sexual violence and human rights violations.

Recommendations

On the basis of the Special Investigation's findings and conclusions, the following actions are recommended:

To the UN Secretariat

- DPKO, DFS and the Executive Office of the Secretary-General should address peacekeepers' failure to protect civilians. Recognizing that failures by peacekeepers to act when civilians are attacked rises above the level of simple underperformance, the Secretariat should draw on the thorough and systematic follow-up procedures established to address allegations of sexual exploitation and abuse by peacekeepers. Inaction by peacekeepers when civilians are attacked within one kilometre of a peacekeeping base should be promptly investigated and peacekeepers, commanders and relevant troop contributing countries should be held accountable for failures to protect. Discussions with troop- and police-contributing countries will be critical to establish clear expectations on all sides.
- DPKO and DFS should promptly develop an action plan with short timelines that outlines the key actions required to restore both the UN and UNMISS' credibility and regain the trust and confidence of national and international partners in the Mission's will and ability to fully implement its mandate to protect civilians and UN staff. The status of the implementation of the Special Investigation's recommendations should be assessed within three months of the presentation of the report to the Secretary-General and take appropriate follow-up measures to ensure swift implementation.
- DSS, relevant humanitarian agencies and NGOs should ensure clear and country-specific expectations and obligations.
- DPKO, including its Office of Military Affairs, should take the following steps:
 - Provide clear guidance and direction to new incoming Force Commanders on UN HQ's vision and expectations on the implementation of the mandate, rules of engagement and the use of force. It should also consider reintroducing a written Force Commander directive with instructions and guidance on key elements of a Force Commander's work at the start of a Force Commander's tenure.

- Ensure that all UNMISS battalion commanders, key battalion staff officers, and military staff officers have a working command of English.
 - Establish and deploy a mobile training support team of experienced peacekeepers and officers from troop-contributing countries, including the UNMISS troop contributors, to train battalion officers on the UNMISS mandate, rules of engagement, the use of force and challenges in peacekeeping; these teams should use a scenario training concept, including training on sexual violence, based on DPKO and DFS guidance and training on the protection of civilians.
- DPKO and DFS should increase support for existing effective training programs for contingent commanders and female military and police officers.
 - DPKO and DFS should revisit the current Force Commanders' and Deputy Force Commanders' mentoring programs to provide scenario training on protection of civilians, including from conflict-related sexual violence and make it more mission oriented and less HQ focused.
 - DPKO, DFS and DSS should ensure that missions have rigorous contingency plans in place that are regularly rehearsed through table-top exercises and rehearsals. All missions should regularly conduct table-top exercises and rehearsals. These plans should be revisited following any significant change in the environment and/or in the mandate.
 - Provide clarity on the implementation of Security Council resolution 2304, particularly on violations of the Status of Forces Agreement, restrictions on freedom of movement and use of force ("*robust action*") for UNMISS forces and the planned Regional Protection Force. Concerns about two types of forces in UNMISS with a deployment of a Regional Protection Force should be addressed through clear orders and statements on "One Mission, One Force," with UNMISS troops and the Regional Protection Force having the same authorization to use force under the same rules of engagement and freedom of movement directives.

To UNMISS

- Together with DPKO and DFS and concerned troop-contributing countries, address and implement as soon as possible relevant recommendations of the Special Investigation into the 16-18 February 2016 attack on the UNMISS POC

site in Malakal (31 May 2016) and the UN Board of Inquiry on the circumstances of the clashes that occurred at the UN POC Site in Malakal (25 June 2016).

- Immediately change how UNMISS troops implement their mandate to protect civilians from physical violence, including sexual violence, by enforcing a forward-leaning, highly mobile posture; conducting robust, dismounted day and night patrolling; dominating areas around the POC sites; and providing adequate protection aimed at preventing and ending human rights violations and abuses of civilians.
- Regularly conduct scenario-based training and rehearsals on mandate implementation, use of rules of engagement and directives on the use of force; on integrated contingency plans, including evacuation and extraction with key actors to facilitate preparedness for worst-case and most dangerous scenarios; and on the division of responsibilities between the Force, UN Police and UN Security on security of the POC sites, including but not limited to handover procedures from FPU to the Force.
- Revise operational and tactical arrangements in Juba to better facilitate crisis management..
- Force Commander should ensure that integrated dismounted patrols are conducted when possible to include (female) military, police and civilian sections such as Human Rights and Women's Protection Advisors in areas around the POC sites, UN House and other locations as appropriate.
- Mission Support should work with UN Security to ensure preparedness for potential crises, including:
 - Building shelters to protect from direct and indirect fire in close proximity of working spaces or sleeping accommodation in UN House;
 - Improving trauma care and medevac capabilities in UN House to send a strong message of support to UNMISS personnel and, if needed, temporarily fill gaps in such care and capabilities by hiring from the civilian market.
- Mission Support should work with the Force, UN Police and UN Security to ensure sufficient security infrastructure for the POC sites.
- The Mission's Chief of Staff should revisit crisis response coordination arrangements and establish an Integrated Operations Centre incorporating all

actors in UN House (military, UNPOL, UN Security and FPU,) that are co-located with but separate from the JOC, which has no tasking authority.

- The Principal Security Adviser should ensure that UN agency, funds and programme security needs are appropriately prioritized in security planning. He should also ensure that UN Security personnel are aware of their responsibilities to non-UNMISS personnel under the UN Security Management System and the *Saving Lives Together* framework, and that failures to take the security concerns of UN agencies and humanitarian NGOs seriously will result in reprimand and, where necessary, dismissal.

To the Government of South Sudan

- Ensure that the Government investigation into the attack on Terrain camp is transparent, swift and credible, with a process that holds perpetrators to account. Make clear and public statements from the highest levels of military and political authority that violence and attacks on humanitarian actors, aid workers and civilians will not be tolerated, are illegal, and will be prosecuted and punished.

To the UN Security Council

- Utilize the full spectrum of Council Members' authority to address restrictions on freedom of movement, violations of the Status of Forces Agreement and obstructions in the medical evacuation of UN personnel. These restrictions endanger lives and paralyze the mission. Security Council members should put increased political and economic pressure on countries that obstruct the implementation of Security Council mandates, including South Sudan.
- Recognize that the Mission's role in providing security and protection cannot be separated from its political role. The UNMISS SRSG should have the Security Council's full and united support in playing a more proactive role in engaging with the parties.

To Troop and Police Contributing Countries

- Confirm to DPKO and DFS in writing (compact) that troops are willing and able to conduct dismounted patrols, including standing patrols by day and night

outside the perimeter of UN compounds and POC sites in surrounding areas as ordered by the Force Commander; to use the rules of engagement to the fullest extent; to improve interaction with the local population; and to implement the mandate to protect civilians, humanitarian personnel and UN staff. Troop- and police-contributing countries should also ensure that commanders on the ground are trained and instructed accordingly and held accountable for underperformance by DPKO.

- All junior and senior commanders should conduct scenario training on the mandate and rules of engagement, and police FPU commanders should be trained on the directives on the use of force during their pre-deployment training. Troop-contributing countries and PCCs should be required to provide DPKO/DFS with their pre-deployment training programs, including the curriculum for these training activities.
- Police-contributing countries should send more female police officers to UNMISS to carry out community policing activities and to reach out to victims and survivors of sexual violence.

2016. 11. 1付国連報告書（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）の要約の訳文

2019年 4月 5日

翻訳者

弁護士 平澤卓人



【背景】

1. 南スーダンの首都ジュバで2016年7月8日から11日にかけて発生した危機では、3日間の激しい戦闘があり、その結果、多数の非戦闘員の死亡と二人のUNMISS要員の死亡、及び南スーダン大統領サルバ・キールと前第一副大統領リエック・マシャールとの間での脆弱な和平合意を崩壊させた。危機は、世界で最も若い国の首都に無制限の暴力をもたらし、これに加わった戦闘員は破壊とそれに引き続く被害を残した。

2. 2016年8月23日、国連事務総長は、退役陸軍少将パトリック・カマートを長とする独立特別調査団を立ち上げて、2016年7月南スーダンのジュバにおける危機について次の二つの側面を調査する任務を与えた。すなわち、1つは、UN-HOUSEと呼ばれているUNMISS司令部、それに接近してある27000人以上の国内避難民が收容されている文民の保護サイト(POCサイト)の中と付近における性暴力を含む住民に対する暴力、もう1つは、民間施設であるテラインキャンプへの武装した兵士たちによる攻撃であり、テラインキャンプは国連要員、人道援助関係者とその国内要員が、略奪され、殴打され、レイプされ、殺された場所である。この任務には、南スーダン派遣団とその分遣隊(contingent)が適切に対処したのかどうかを判断すること、国連の治安計画、手続及びその任務における派遣団の役割を評価すること、テラインキャンプ事件については加害者を特定することが含まれる。焦点となった二つの分野につき、事務総長は特別調査団が提言を行うことを命じた。それには、もし必要であれば、特にUNMISS要員が予想よりも機能しなかったことについての是正措置が含まれる。

【調査方法】

3. 特別調査団は書類による調査とニューヨークでの人道援助関係者を交えた会議を行った。特別調査団は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。

【事実認定】

【危機発生前】

4. 前第一副大統領のリエック・マシャールが1200名以上の兵士を伴ってジュバへ帰還は、和平合意の履行の不可欠な出発点として行われたものであった。治安上のリスクにもかかわらず、国連事務総長特別代表や、国際安全保障顧問や政府軍の将官たちの強い反対を押し切って、UN-HOUSEとPOCサイトか

ら 1 キロメートルにも満たないところへ、反政府軍兵士が駐屯したが、これは戦闘行為時において国内の避難民及び国連職員を戦火に晒すものであった。その当時政府と反政府勢力の間に入って動いていた国際的な仲裁者たちは、この措置が和平合意を維持するための必要な妥協であるとして、同意したのであった。

5. 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。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。第 1 に、国連本部の北側周辺で行われた戦闘により、POC サイト 1 の国内避難民達がよりしっかりした保護を求めて UN-HOUSE へ入り込むこと。第 2 に、UNMISS は南スーダン政府によって重大な移動の制限に直面すること、それ自体は多くのシナリオにおいて想起できたのであるが、軍事・安全上の緊急事態に対する統合的な計画において明確に予見されていなかった。第 3 に、国連本部が（戦闘による）十字砲火に巻き込まれるであろうということ、国連本部付近に沿った監視塔と防衛拠点は小火器による戦闘を停止させるのにさえ十分ではない準備と設備がなく、重火器を使用した戦闘が始まれば UNMISS はそれに対処する能力には重大な制約があったこと。

【危機の間】

6. 衝突の最前線にあって、UNMISS は極度に挑戦的な環境に直面した。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 へ避難した。

7. 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判断した。

8. 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。報告と屋内における行動という UNMISS の確立した文化は、迅速かつ統一的な行動が不可欠な状況においては効果的な活動を行うことを妨げた。JOC と治安情報活動センター（SIOC）は、国連の方針によって同じところへ置かれていなかったが、そのことは、治安活動がばらばらの対応になったことの要因である。

9. 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。平和維持軍司令官は、中国軍大隊司令官を臨時司令官に任命して、UN-HOUSE 内のすべての部隊に中国軍大隊に加わるよう命令した。さらに、軍司令官は臨時司令官に対して、戦闘期間において物理的に遮断されていたトンピン地区にある南部方面司令部と結びつく明白かつ究極的に混乱した命令を維持した。この混乱した変更は、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。この事件には、7月10日及び11日に中国軍大隊がPOCサイト1の防衛の隊形を放棄するという少なくとも二つの事例が含まれている。幾人かの国内避難民が行ったUN-HOUSE 内での略奪を制止させ、群衆をコントロールするというネパールの武装警察部隊の行動は適切ではなかった。

【政府側と反政府勢力の役割】

10. 特別調査団は、南スーダン市民を保護する第一義的かつ主要な責任は南スーダン政府にあることを強調する。危機の間、政府軍も反政府軍も無差別に銃撃を行い、国連施設及びPOCサイトを攻撃し、非戦闘員を攻撃した結果、POCでは20名以上の国内避難民が死亡し、数ダース以上の者が負傷した。政府軍兵士は、テラインキャンプを攻撃するという罪を犯し、政府は9月15日の特別調査チームとの面談においてこの責任について争わなかった。政府軍は、戦闘が終了した後におけるPOCサイト周辺での非戦闘員に対する性的暴力にも関与している。

【テラインキャンプ事件】

11. UNMISS は、UN-HOUSE から1.2キロの地点にあるテラインキャンプでの事件への対応を失敗した。政府軍兵士が7月11日にテラインキャンプへ押し入った際には、約70名の非戦闘員が所在した。これには、テラインキャンプ職員、滞在者がおり、この中にはUNMISS が明確に保護を命じていた国連職員5名がいたうえ、国連の治安部門及びUNMISS の非戦闘員保護の広義の命令に含まれる1ダース以上の人道援助関係者がいた。およそ15時30分頃、政府軍兵士らが略奪及び施設内への侵入を開始し始めた時点で、滞在者らは国連治安部門やUNMISS へ明確な救助要請を行った。攻撃の間中、非戦闘員らは、政府軍兵士が行った殺害、脅迫、性暴力、拷問に匹敵する行為など人権全体への蹂躪にさらされ、これらを目撃することとなった。

12. JOC (UNMISS 合同作戦センター) は、これに対処するために緊急即応部

隊の立ち上げを複数回要請したが、UNMISS の派遣隊は完全に活動体制にあるという理由で要請を退けた。数千名の国内避難民を国連職員施設で抱えていたこと、武装した男たちが POC3 周辺で威嚇し続けていたこと、国連本部のメインゲート前のイエイ街路では武装した多数の政府軍兵士がいたことから、国連本部は当時混乱状態にあった。UNMISS 緊急対応部隊がテラインキャンプへ出動することを促すことを目的として、政府軍の最高位の将官がテラインキャンプ正面入り口付近のチェックポイントにおいて緊急対応部隊と会うために部隊将校を派遣した後でさえ、何の反応もなかった。

およそ午後 7 時までに、南スーダン政府国家安全保障部門の要員達が、テラインキャンプにいた住民の大半を救出した。3 人の女性人道援助関係者が残されていた。派遣団は午後 8 時 40 分までには彼女たちが含まれていないことに気付いたが、派遣団は 11 日夕方まで 3 人の女性を救出するために軍隊を派遣しようとしなかった。午後 9 時から午後 10 時までの間に、一人の女性がなんとか国連治安維持部署へ電話をかけてきた。治安部門職員は一調査チームはそれが誰であるかは特定できなかつたが一援助を求める彼女の訴えを無視し、彼女の電話番号が消失したため、掛け直すことができなかった。国連治安維持部門は、この電話の番号を記録していなかった。UNMISS の JOC は夜明けとともに緊急対応軍を派遣する計画を準備し夜通し待機したが、どのチームも派遣されることはなかった。3 名の女性はテラインキャンプに一晩中取り残され、約 20 名のテラインキャンプ職員もキャンプ周辺に残されていた。ある NGO が派遣した民間警備会社が、7 月 12 日のおよそ午前 7 時ころ 3 人の女性の人道援助関係者を救出した。

【性暴力】

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、性暴力、とりわけ POC サイト周辺での性暴力についてのメディア及び NGO による複数の報告書を調査したところ、それによれば、平和維持要員は 7 月 17 日、18 日に彼らの面前で引き起こされた性暴力事件に対し対応に失敗したとされている。これらの性暴力の発生が確実なものであるにもかかわらず、特別調査団は、平和維持要員の対応に関するこれらの主張について証明することはできなかった。しかしながら、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。9 月 2 日の少なくとも一つのケースでは、POC サイト 1 に通じる道のわずか数メートル先において、戦闘員が一人の女性を襲ったが、その場所は UNMISS の部隊や国連警察はよく見通せるところであった。その女性が叫び声

をあげたにもかかわらず、UNMISS 部隊も国連警察も対応しなかった。その地域に居た UNMISS 職員が止めに入りそれ以上の暴行を防いだのである。

15. 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。危機の後の2か月間以上、UNMISS は通常の降車しての（徒歩による）パトロールや夜間の周辺でのパトロールはまだおこなわれていなかった。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。

【略奪】

16. 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。

【POC が直面する問題】

17. UNMISS は POC サイトの中及びその周辺での安全を保持するうえで、複数の問題に直面し続けている。国連マラカル事件調査委員会において強調されたように、POC サイトを防護すること、数千名の小規模なサイトを効果的に防護することは、UNMISS に限らずどのような平和維持活動でもその能力を超えているが、そのような防御を行うことが不合理にも期待されている。しかしながら、UNMISS は、POC サイトの保護が何年も続くであろうことや、UNMISS は安全を提供し、その文民的な性格を維持することに主要な役割があることを自覚している。UN-HOUSE にある POC サイトは、いくつかの個所が厚い茂みに囲まれており、そのことによって周辺の監視塔から犯罪行為を監視することを、不可能ではないにしても困難なものにしている。ポロウスの周辺では無数の穴があり、国内避難民が POC サイトの内外から武器をこっそり持ち込んだり持ち出すことを可能にしている。

18. 特別調査団は、準備の欠如、非効果的な指揮及び命令、リスク回避的又は「車内からの見学」の姿勢が、性暴力と人権侵害を含む脅威にさらされている非戦闘員を保護するために積極的に行動し断固たる姿勢を示すべき UNMISS の軍と警察の意志と能力に対する信頼—とりわけ地域住民や人道援助関係者か

らの信頼を失わせることになったと認定する。

【提言】

19. 特別調査団による事実認定及び結論に基づき、以下の行動をとることを提言する。

【国連事務総長に対して】

(a) DPKO (平和維持活動局)、DFS (フィールド支援局) と事務総長事務所は、平和維持要員の住民保護の失敗に取り組まなければならない。住民が攻撃された際における平和維持要員の活動の失敗は、単に想定通り機能しなかったというレベルを超えるものであるということを認識したうえで、事務総長は、平和維持要員による性的搾取と虐待の主張に対して取り組むための徹底的かつ組織的なフォローアップの手順を作成すべきである。

平和維持活動基地から1キロ以内で住民が攻撃された際に、平和維持要員が行動しなかったことにつき、速やかに調査されなければならない。司令官たちとその部隊を提供した国は、保護の失敗について責任を取るべきである。平和維持軍と警察を提供している国による協議は、すべての側面において明確な見通しを立てるうえで肝要である。

(b) DPKO (平和維持活動局) と DFS (フィールド支援局) は、住民と国連職員を保護するというマンデートを完全に履行する UNMISS の意志と能力の範囲内において、国連と UNMISS 双方の信用を修復し、南スーダンと国際社会のパートナーからの信頼を取り戻すために必要な鍵となる概要を示す行動計画を、短い時間軸の中で速やかに作成すべきである。特別調査団の提言の履行状況は、この報告書が事務総長に提出されてから3か月以内に点検されるべきであり、提言の履行を確実にするため適切なフォローアップの措置がなされるべきである。

(c) DSS (安全保安局) と関連の人道援助当局及び NGO は、明確であり、かつ各国毎の期待される役割と義務を確実に履行すべきである。

(d) 軍事関係事務所を含む DPOK は以下のステップを採用すべきである。

(i) マンデートの履行、交戦規則及び軍事力の行使について、国連司令部のビジョンと期待に基づき、新任の軍司令官たちに明確なガイダンスと指令を提供すること。軍司令官に在職する冒頭において、軍司令官の業務の中核的な要素についての訓令とガイダンスを含む軍司令官のための指導書の再導入を検討すべきである。

(ii) UNMISS の大隊長、主要な大隊参謀将校、及び軍の参謀将校は実用的な英語による指揮ができるようにすべきである。

(iii) UNMISS のマンデート、交戦規則、軍事力の行使及び平和維持活動にお

ける障害を前提として大隊の将校を訓練するため、UNMISS への部隊派遣国を含む部隊提供国から経験を積んだ平和維持活動要員と将校で構成される実動訓練支援チームを編成して派遣すべきである。これらのチームは、DPKO と DFS のガイダンスに基づく性暴力に対する訓練や、非戦闘員の保護の訓練を含めた、シナリオ訓練の方法を使用すべきである。

- (e) DPKO と DFS は、部隊指揮官と女性の軍と警察の将校のための現在行われている効果的な訓練プログラムに対する支援を増やすべきである。
- (f) DPKO と DFS は、紛争に関連した性暴力からの保護を含む非戦闘員保護のためのシナリオ訓練を提供し、指導プログラムをより指令に即応しつつ司令部に依存しないものとするために、軍司令官及び副官のための現在の指導プログラムを再検討すべきである。
- (g) DPKO、DFS 及び DSS は、PKO ミッションが、机上演習と実動演習を通じて定期的に予行演習するための、厳格な不測事態用の計画を策定することを保証すべきである。すべての PKO ミッションは定期的に机上訓練と演習を行うべきである。これらの計画は、今後起こるすべての重要な環境の変化あるいは（又は）マンデートの変更があった際にも再検討されるべきである。
- (h) 安保理決議 2304 号（2016）、とりわけ兵力地位協定の違反、UNMISS 部隊と計画されている地域防護軍に対する移動の自由及び武力の行使（強力な行動（robust action））の制約について、その決議の履行を明確にすべきである。UNMISS 部隊と地域防護軍について、明確な命令と「一つのミッション、一つの軍事力」という宣言、及び同一の交戦規則及び移動の自由を定める指令の元で、UNMISS 部隊と地域防衛軍が武力行使についての同一の授權を行い、地域防護軍と共に配置された UNMISS の軍隊という二つの異なるタイプの軍事力についての懸念に取り組むべきである。

【UNMISS に対して】

・DPKO、DFS 及び関係する兵力提供国と協同して、2016 年 2 月 16 日から 18 日の間のマラカルの UNMISS 避難民保護施設に対する攻撃を調査した特別調査団の勧告（2016 年 3 月 31 日）と、マラカルの POC サイトで発生した衝突の状況に関する国連調査委員会の調査の勧告（2016 年 6 月 25 日）に可能な限り迅速に取り組み履行すること。

- (j) 性暴力を含む物理的暴力から非戦闘員を保護する UNMISS のマンデートの履行の方法を直ちに変革すべきである。その方法としては、積極的に高度に機動的な態勢を強化すること、厳格で車両から降車して行う昼夜を問わないパトロールの実施、避難民保護施設の周辺地域を管理下に置くこと、人権侵害と非戦闘員に対する虐待を防止し終わらせるための適切な保護を提供することによる。

- (k) 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である。そのような訓練及び演習は、避難や救出を含む統合された不測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を促進するため鍵となる関係者と共同したものであり、POCサイトの安全保障に関する軍、国連警察、国連保安部門の責任の区分に基づくものであり、これは警察組織から軍隊への手続の移行を含むがそれに限られるものではない。
- (l) ジュバにおける作戦上、戦術上の諸要素を、危機管理をよりよく促進するために改善すべきである。
- (m) 平和維持軍司令官は、POC サイト、UN-HOUSE やその他の適宜の場所において、(女性の) 軍事要員、警察官、文民部門の要員例えば、人権と女性保護顧問のような要員に対し可能な場合限り、車両から降車して行う完全なパトロールが確実に遂行されるようにすべきである。
- (n) UNMISS 支援部は、以下を含む潜在的危機への対処を保証するよう国連保安部門と共同して活動すべきである
- (i) UN-HOUSE のワーキングスペース及び宿泊設備の近くにおいて直接または間接の戦火からの保護を目的としたシェルターの建設
 - (ii) UNMISS の人員への援助をするという力強いメッセージを送るため、UN-HOUSE におけるトラウマの治療及び医療救助の能力を増進させること、もし必要であれば非戦闘員の市場から雇用して治療と医療救助の隙間を一時的に埋める
- (o) UNMISS 支援部は、軍、国連警察及び国連保安部門とともに、POC サイトの十分な安全保障の基盤を確実に構築するよう共同しなければならない。
- (p) UNMISS の参謀長は、危機対応の共同体制を再検討し、UN-HOUSE の全てのアクター（軍隊、国連警察、国連保安部門及び組織された警察隊）を統合する統一的な指令本部を構築すべきであり、この統一的な指令本部は、職務を命じる権限を有しない JOC と隣接するが分離されるべきである。
- (q) 主要な治安の諮問機関は、国連機関、基金、及びプログラムの安全上の必要性 (security needs) は、安全保障の計画のうえで適切に優先されるべきことを保証すべきである。諮問機関は、国連保安部門の職員は、国連の治安維持制度及び「ともに生命を救う (Saving Lives Together)」の枠組みのもとで、UNMISS 以外の職員への責任を自覚すること、国連機関と人道的 NGO の不安を取り除くことに失敗した場合は、懲戒、必要によっては免職に至ることをいずれも保証すべきである。

【南スーダン政府に対して】

(r) テラインキャンプへの攻撃についての政府による調査が、透明性を持ち、迅速で信頼できるものとする、その調査が被疑者の釈明できる手続をもって行われることを保証すべきである。人道的活動者、支援員及び非軍事要員への攻撃は許されるものではなく、違法であり、かつ訴追され処罰されることを軍事及び政治的な最高レベルにおいて明確かつ公に宣言すべきである。

【安全保障理事会に対して】

(s) 移動の自由に対する制約、兵力地位協定の違反、国連職員の医療救助の妨害について、安保理加盟国の権限を完全な範囲で利用して取り組むべきである。これらの問題は、人命を危険に晒し、UNMISS の活動を麻痺させるものである。安保理加盟国は、理事会のマンデートの履行を妨げる国—これには南スーダンが含まれる—に対し政治的及び経済的な圧力を強めるべきである。

(t) 治安と保護を提供するという UNMISS の役割は、UNMISS の政治的役割と切り離せないことを認識すべきである。事務総長の UNMISS 特別代表は、加盟国の中でより率先した役割を果たすことについて、安保理の完全かつ統一的な援助を受けられるようにすべきである。

【軍隊や警察を派遣している国に対する提言】

(u) 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。

(v) 若手ベテランを問わず全ての司令官は、マンデート及び交戦規則に則ったシナリオ訓練を実行すべきである。警察組織の司令官は配置前の訓練期間において、軍事力の行使についての指令に基づいた訓練を行うべきである。軍隊や警察を派遣している国は、国連平和維持局と国連フィールド支援局に対し、訓練活動のカリキュラムを含む配置前訓練のプログラムを提示すべきである。

翻訳者

平澤卓人

平成 19 年 最高裁判所司法修習生

平成 20 年 弁護士登録（札幌弁護士会）

商標法と表現の自由の関係について米国の判例法・学説を参照しつつ論じた「表現規制としての標識法とその憲法的統制」で平成 29 年 6 月に博士号（法学、学位授与機関 北海道大学）を取得した。

主要著書・論文

田村善之＝高瀬亜富＝平澤卓人『ロジスティクス知的財産法Ⅱ 著作権法』（2014、信山社）、「商標的使用論の機能的考察(1-2・完)」知的財産法政策学研究 48 号（2016）213 頁、49 号（2017）201 頁、平澤卓人「表現規制としての標識法とその憲法的統制(1)-(3)（未完）」知的財産法政策学研究 50 号（2018）61 頁・51 号（2018）197 頁、52 号（2018）185 頁。