



平和構築支援における性的搾取・虐待問題を考えるワーキンググループ
研究レポート①

国連平和維持活動(PKO)にお ける性的搾取・虐待問題

吉成哲平 アフリカ平和再建委員会（ARC）インターン

大阪大学人間科学部グローバル人間学専攻 2 年

1. はじめに

国連平和維持活動(PKO)は、冷戦期における安全保障理事会の機能不全を背景に、紛争地域における停戦・休戦の監視及びその間の第三者による平和構築を目的として開始された。その起源は、第一次中東戦争(1948~49年)後の国連休戦監視機構(UNTSO)による活動にあり、以来、60年以上にわたって継続している。そして、こうした長年の活動を経てその性質は変化を遂げており、特に冷戦終結後、従来の停戦監視等を目的とした PKO から、1990 年代の武装解除・選挙監視あるいは難民帰還支援を目的とした複合型 PKO(第 2 世代型 PKO)、国連憲章第 7 章の強制措置に基づく積極的な武力行使による停戦監視を目的とした PKO(第 3 世代型 PKO)を経て、今日では国家再建から元兵士の社会復帰に至る、復興支援や人道支援を通じた平和構築を達成するための統合的な PKO が展開されている。その一方で、PKO の活動の大規模化、活動主体の多様化とともに、様々な課題が浮き彫りとなっている。本稿で述べる、PKO 要員による性的搾取・虐待(Sexual Exploitation and Abuse: SEA)は、そうした課題のうちの一つである。本稿では、国連 PKO における SEA を巡る現状について概観したのち、国際社会がこの問題に対しいかなる予防・対応策を講じているのかについて見ていくものとする。なお、2015 年 3 月現在、スーダンにおけるアフリカ連合(AU)との共同任務を含む 16 の国連平和維持活動が展開されており、120 の国連加盟国から総勢 12 万 5666 人が携わっている。このうち軍事要員が約 9 万人、文民が約 2 万人、警察要員が約 1 万人、そして軍事監視要員が約 2000 人である。

2. SEA とは何か

まず、国連は性的搾取(sexual exploitation)と性的虐待(sexual abuse)は、それぞれ異なる違反行為であると定義している。すなわち、性的搾取とは「経済的、社会的、政治的な見返りを含む、不均衡な力関係を背景にした性的虐待またはその未遂」であり、性的虐待とは「暴力または脅迫による性的関係の強要」だと定義づけている。なお、本稿では PKO 要員によるこれらの行為を Sexual Exploitation and Abuse(SEA)と呼ぶものとする。

さて、SEA はその行為自体が非難されるべきことであるが、その影響は大きく分けて 2 つある。すなわち、第 1 に、紛争後の社会において既に身体的・精神的に傷ついている人々に対し、それがさらなる苦痛を与えるものであるということ。そして、第 2 に、そのような行為が PKO 受入国及び地域社会の国連に対する信頼を傷つけるということである。特に後者については、PKO 要員が国際人権法に違反する一方で、PKO が当該政府に対し国際的な人権規範を遵守するよう求めることは困難であり、PKO の効果的な実施に支障をきたす恐れもある。そもそも、PKO が活動を展開する紛争後の地域は、脆弱な経済体制、機能不全に陥った法の支配に代表されるように、その地域の人々の人間の安全保障(恐怖と欠乏からの自由)が損なわれている状況が前提としてあり、SEA は要員と地域住民のこうした極めて不均衡な力関係を利用した行為であると言える。

3. PKO における SEA の具体的状況及び申立件数

次に、過去数年間の PKO における SEA の申し立て状況を概観する前に、昨年度に国連に対し申し立てがなされた SEA の件数及び内訳について見ていく。

国連の統計によれば、2014 年度は 79 件の被害申し立てがなされた。PKO 要員の所属別にこれを分類すると、派遣国の軍事・警察要員によるものが 24 件 (31%)、国連職員によるものが 28 件 (35%)、そ

してそれ以外の文民（現地採用の職員、国連ボランティア、警察官等）によるものが 27 件（34%）であった。つまり、被害申し立てのうち 69%は文民によるものであると報告されている。なお、全 PKO 要員に占める文民職員の割合に比べ、不釣り合いなほど多くの被害申し立てがなされている点は、今年 5 月に発表された国連内部監査部(Office of Internal Oversight Services : OIOS)による最新の報告書の中でも指摘されている。具体的には、2008 年から 2013 年の間に全 PKO 要員に占める文民職員の割合は 17%であったが、その一方で SEA への関与が疑われた要員に占める文民職員の割合は、その約 2 倍の 33%であった。なお、こうした要員の所属別に被害申し立てを分類することは、後述する SEA に対する処罰の現状を考える上で重要である。なぜなら、派遣国の軍事要員による SEA は当該政府がその処罰に対し責任を持つ一方で、文民に対する処罰は国連がその責を負うためである。(資料 2/3)

では、過去数年間における SEA の具体的な被害状況はいかなるものだろうか。例えば、2004 年には国連コンゴ監視団(MONUC)の要員が、卵や牛乳などの食料やわずかな現金と引き換えに、難民少女らに売春や性的関係を迫るなどの虐待を行っており、2007 年には、国連コートジボワール活動(UNOCI)において、モロッコ兵が地元の少女たちに性的虐待や買春をしていた疑惑が浮上した。更に、2015 年に入っては、8 月、中央アフリカで PKO を展開する中央アフリカ多面的統合安定化ミッション(MINUSCA)のトップが、隊員による地元少女らへの SEA 申し立てが相次いでいることを理由に更迭された。また、SEA における重大な課題の一つとして、生まれた子どもの父親が誰であるかがわからないという問題が挙げられるが、例えば 2015 年 10 月 7 日付の朝日新聞によれば、被害申告の多いコンゴ民主共和国において、当時 17 歳の少女が PKO 要員と性的関係を結び妊娠したものの、その後、その要員が帰国したために音信不通となった姿が描かれている。

さて、SEA が行われる大きな背景としては PKO 受入国に広がる貧困が含まれるが、いわゆる「取引の性交渉」が行われる理由はそれだけではない。例えば OIOS は、ハイチにおいて 231 名の現地人女性が PKO 要員と不適切な性的関係を結んだと報告している。確かに農村部の女性にとっては、飢餓、住居の不足、そして乳幼児用品、医療品あるいは家具の不足がその動機となっている。しかし、その一方で、都市部やその周辺に暮らす女性たちにとっては、SEA が宝石やドレス、香水、携帯電話、ラジオ、テレビあるいはいくつかのケースではパソコンを得るための手段となつてさえいる実態がある。また、2012 年にリベリアで行われた、無作為に選ばれた 18 歳から 30 歳までの女性 489 名を対象とする調査によれば、4 分の 1 以上の都市部の女性が、金銭を受け取るために要員と性的関係を結んだという。ただし、こうした女性たちの多くは、後述する要員による SEA を禁ずるルールや通報制度について知らないとも考えられる。

PKO における SEA の申し立て件数自体は 2007 年の 127 件から減少傾向にあり、今年度は 8 月 31 日現在、31 件の SEA への申し立てが行われている。また、被害者の年齢に関しては、2008 年から 2013 年にかけて寄せられた 480 件の被害申告のうち 3 分の 1 以上が 18 歳以下であった。ミッション別に見ると、被害申告が最も多いのはコンゴ、リベリア、ハイチ、南スーダン(終了したスーダンでのミッションも含む)の 4 つであり、2008 年から 2013 年の間に、全ての PKO において申告された被害のうち 45%をコンゴ民主共和国安定化ミッション(MONUC)が占めていた。確かに、過去 10 年間に PKO 総要員数が約 8 万人から 12 万人に増加していることに鑑みても、SEA の申し立て件数は減少しているが、多くの場合、SEA は報告がなされないと考えられるため、実際にはこれは氷山の一角に過ぎないと考えられている。(資料 4/5/6)

さて、こうした過小申告の背後にはいくつかの理由があると見られているが、その一つは国連による要員へのコンドームの配布と、エイズに関するカウンセリング及び検査の実施であるとの指摘がなされている。すなわち、国連は要員による SEA に関し、ほんの小さな違反であったとしても必ず処罰を行うという方針、zero-tolerance 政策を打ち出している一方で、万が一の場合に備えた対策も採っているのである。こうしたある意味では矛盾するとも言える国連の対応が、PKO 要員と現地住民との間に性的関係が結ばれることが恒常化する温床となっている。(資料 7)次に、第 2 の理由としては、SEA であるか否かに関し、明確な基準が存在していない点が指摘されている。2003 年に国連は職員による SEA を防止するために、「性的搾取・虐待からの保護手段に関する事務総長告示」(ST/SGB/2003/13)を採択したが、この告示の中で PKO における現地住民との性的関係は 3 つに分類された。つまり、「禁止されるもの(FORBIDDEN)」、「強く懸念されるもの(STONGLY DISCOURAGED)」そして「許容されるもの(ALLOWED)」の 3 つである。(資料 8)しかしながら、そこに明確な判別基準が存在するわけではなく、その判断は個々人に委ねられているのが現状である。加えて、PKO 要員の中にはこうした現地住民との性的関係についての告示が、「プライバシーの侵害である」と見なす者もいると指摘されている。すなわち、彼らは性的関係を持つことも人権に含まれると主張するのである。

以上は、要員側から見た過小申告の背景であるが、一方では SEA 被害者自身が申し立てを避けるという実態もある。これにはいくつかの理由がある。第一に、仮に被害者が申し立てを行った場合、その家族や所属するコミュニティから汚名を浴びせられ、追放される可能性があるということ。第二に、場合によっては武装した要員自身から報復を受ける可能性があるということ。第三に、PKO が行われる国では多くの場合、法の支配が崩壊しているかあるいは十分に機能していないため、被害者自身が自国の統治機構を信頼していないということ。そして、第四に申し立てによって失われる経済的利益のほうが大きいということ。すなわち、売春を行わなければ生き残れないという背景がある。こうした背景は SEA の改善を阻む大きな障壁となっており、このため各ミッションでは幅広い通報制度を設けている。例えば、国連は鍵のついた書類投函箱、専用のホットラインの設置あるいは保護された E メールアドレスの設定、あるいは活動地域の NGO との協力を通じ、被害者に対し SEA の申し立てを促している。加えて、改善を阻む背景には、各国から派遣される要員個々人が持つ文化的規範の違いも存在する。というのも、売春の合法性や結婚が可能となる年齢は国によって異なるからである。しかし、当然のことながら文化的規範の違いを理由に SEA が正当化されることは許されない。前述の告示においては、SEA に関して以下の 4 つの統一的基準を定めている。(なお、これは 2007 年より PKO の軍事・警察要員に対しても適用されている。)具体的には、①子ども(18 歳未満)との性的行為の禁止、②性行為のために金銭、雇用機会、物品、支援等の取引を行うことの禁止、③子どもや大人を使用して他人へ性的サービスをあつせんすることの禁止、④支援の裨益者と性的関係を持つことは強く不奨励とする、という 4 つの規定が設けられた。

4. SEA に対する処罰

前述の通り、SEA に対する処罰は、派遣国の軍事・警察要員によるものか、それ以外の文民によるものかで管轄が異なる。以下ではまず、文民が SEA を行った場合の処罰体制について述べ、続いて派遣国要員への処罰体制について説明する。

まず、PKO 要員による違法行為に関しては、国連と受入国との間の地位協定(Status of Forces

Agreement: SOFA)において設置が定められる、請求委員会(claims commission)で本来被害者の請求を処理するものとされている。しかし、これまでそのような請求委員会は設置されたことがなく、加えて被害者がこれとは異なる手続きによって請求を行った場合、国連が享受する特権免除の存在により、被害者に対しいかなる救済も与えられない可能性がある。(坂本、2015) なお、要員が特権免除を享受する仕方は2通り存在する。一つは、先に述べた、国連がPKOを実施する際に取り結ぶ地位協定であり、そしてもう一つが1946年の国連特権免除条約によるものである。このような特権免除の規定が設けられた背景には、任務を遂行するにあたり、各国が国連加盟国の代表者及び国連職員を政治の道具として利用し、虚偽の告発や刑事訴追が行うことを防ぐ狙いがあった。しかし、前述の通り、この特権免除という盾によって現実には違法行為が野放しにされる可能性がある。

(I) 文民に対する処罰

PKOに従事する文民が違法行為を行った場合、その国際責任は国連に帰属する。従って、文民に対して国家管轄権が及ぶことはない。言い換えれば、文民の違法行為を処罰できるのは国連だけである。

PKOにおけるSEAの申し立てを最初に受けることが多いのは、国連PKOミッションの行動・規律チーム(Conduct and Discipline Team: CDT)である。CDTは申し立てを受けたのち、その申し立てに対する調査の必要性を判断し、国連事務局の部局の一つであるフィールド支援局(Department of Field Support: DFS)の中の行動・規律ユニット(Conduct and Discipline Unit: CDU)に勧告する。そして、調査の必要があると判断された場合、PKOから独立したOIOSが調査を行い、その結果が直接事務局に報告される。しかしながら、PKOにおけるSEAの調査は、多くの被害者や目撃者が証言をしたがらない等の理由から、しばしば大きな困難を伴う。加えて、国連職員は本部による処分が妥当ではないと考えた場合、その決定に対し異議申し立てを行う権利を有し、国連内部の司法府とも言えるUNDT(United Nations Dispute Tribunal, 第1審)及びUNAT(United Nations Appeals Tribunal, 控訴審)に告訴をすることが可能である。これは、全ての国連職員の権利保護の観点から有効ではあるが、本来責任を取るべきはずの職員までも不必要に保護してしまう可能性がある。例えば、2010年にUNDTは、「OIOSの調査官によってなされた、匿名の陳述のみに基づく告訴を支持することはできず、従って匿名の陳述を通して得た情報のみに基づく免職も許されない」との決定を下している。しかし、SEAにはしばしば多くの匿名の目撃者が含まれており、こうした決定は国連がSEA疑惑により告発された職員を懲戒処分とすることを困難にしている可能性があるとの指摘がなされている。なお、文民職員の処分の実態としては、2008年から2013年までの間、SEAに関わる42件の処分のうち、22件が免職または当該ミッションから外される措置が取られたことが明らかとなっている。

(II) 派遣国の軍事・警察要員に対する処罰

PKOに従事する国連平和維持軍(PKF)に対する全般的指揮権のうち、作戦上の指揮統制権限は国連が有するが、人事、財政及び懲戒をはじめとするそれ以外の権限は部隊派遣国が有する。加えて、前述の地位協定によって、派遣国の軍事・警察要員は受入国の刑事裁判権を免除される一方で、派遣国は申し立てを受けた違法行為に対する調査及び処罰に関し排他的な権限を有する。従って、仮に派遣国の軍事・警察要員がSEAを行った場合、派遣国の国内法に基づいて処罰がなされる。

さて、現在、派遣国は実際に行われた違法行為の調査と訴追の結果をCDUに報告する義務を負ってい

る。この国連と派遣国間の情報共有制度が開始された当初は、多くの派遣国がこれを無視しており、2011年、12年においてはその約50%が報告を行ったに過ぎなかったが、2013年の統計によれば90%以上の派遣国が報告を行っている。(資料9)しかしながら、派遣国により報告の程度にばらつきがあり、報告に関する最低限の統一的な基準の設定が求められている。加えて、CDUはPKOにおけるあらゆる違法行為の申し立てを記録するデータベースである、違反行為追跡システム(Misconduct Tracking System: MTS)を運用し、違法行為の申し立てに関して国連職員や受入国の国民に対し幅広い情報提供を行うことで、PKOに対する信頼性を高める試みを行っているが、実際にはこうした派遣国の軍事・警察要員に対する申し立てが処罰に至った例はほとんど存在しないと考えられており、派遣国が適切に処罰を行うことが切に求められている。ただし、文民にせよ派遣国の軍事・警察要員にせよ、重大な違反行為であるSEAが発覚した場合には、国連は関与が疑われる者を本国に送還し、その後のPKOに従事することを禁止する権限は有している。

*国際刑事裁判所(International Criminal Court: ICC)との関連について

仮に派遣国がSEAを犯した要員に対し、適切な処罰を行わないのだとすれば、国際刑事裁判所(ICC)への提訴は可能であるのか。以下に、ICCとの関連について述べる。

ICCは、国際社会全体の関心事である最も重大な犯罪につき個人の刑事責任を追及する任務を負う歴史上初めての常設の国際裁判所であるが、2002年に発効したICCを設立するローマ規程によれば、その対象となる犯罪は、①「集団殺害犯罪(The crime of genocide)」、②「人道に対する犯罪(Crime against humanity)」、③「戦争犯罪(War crimes)」及び④「侵略犯罪(The crime of aggression)」である。ただし、あくまでもICCは「国内刑事裁判権を補完する」立場にあり、ICCがこれらの犯罪に対し管轄権を行使しうるのは、対象犯罪につき刑事裁判権を有する関係国に被疑者の捜査・訴追を真に行う能力や意志がない場合等に限られる。これは、「補完性の原則(the principle of complementarity)」と呼ばれるもので、ローマ規程上の前提として定められている。加えて、仮にこの補完性の原則が充足されたとしても、さらに以下の3つの条件がすべて満たされなければ、ICCは管轄権を行使することができない。すなわち、(イ)ローマ規程の発効(2002年7月1日)後に行われた犯罪であること、(ロ)犯罪の実行地や被疑者の国籍についての一定の前提条件が充たされること(具体的には①犯罪の実行地国が締約国である場合、②犯罪の被疑者が締約国の国籍を有する場合、又は、③犯罪の実行地国又は被疑者の国籍国が非締約国である場合であって、当該非締約国が裁判所の管轄権を受諾したときのいずれかに当たることを要する)、(ハ)規程の定める方法によりICC検察官に事態が付託されるか又はICC検察官の捜査が開始されること(具体的には①締約国が事態をICC検察官に付託した場合、②国連安保理が国連憲章第7章に基づいて事態をICC検察官に付託した場合、③ICC検察官が予審裁判部の許可を経て捜査を開始する場合のいずれかに当たることを要する。)の以上3つの要件の充足が管轄権行使に必要である。

このように、ICCは大規模かつ組織的な犯罪の場合のみ裁判を行うことや、その管轄権行使の条件に鑑みても、SEAを犯した派遣国の軍事・警察要員をICCが直接裁くことは考えにくい。また、ICCが抱える最も困難な課題である国際協力の問題も、その大きな障壁となっている。つまり、ICC検察官による捜査には関係する領域国の協力が必要不可欠であるが、しばしばこのような協力が得られない場合が存在するため、実際の告訴に至るのかは疑問である。加えて、ICCが扱うことのできる事件数にも限りがある。以上の点から、ICCによる処罰は現実的ではないと考えられる。

(Ⅲ)被害調査活動における現状及び課題

以上が、要員に対する処罰の体制であるが、OIOS の報告によれば、既に SEA の調査段階で様々な課題が生じているという。ここでは、そうした課題についても簡単に言及しておきたい。

調査にあたっては幅広い活動主体がこれに関与するが、しばしばその過程は長期に及ぶ。実際に、2008 年から 2013 年にかけての、一つの申し立てあたりの OIOS-ID(Investigation Division of the Office of Internal Oversight Services)による平均調査時間(調査開始から申立人が報告書を受け取るまでの時間)は 16 か月であった。この事実は、OIOS への非難となりうるが、その原因は OIOS にのみ帰せられるものではない。その第 1 の理由としては、申し立てが行われた SEA に関する調査活動の決定を下すのは国連本部または派遣国政府であり、当該地域の PKO ではないということである。具体的なプロセスとしては、仮に派遣国軍事要員への申し立てが行われた場合、PKO ミッション本部から DFS へと通達が行われ、その後派遣国の政府代表部への伝達が、形式上はなされることとなっている。この通知に対し、派遣国は 10 営業日以内に独自に調査を行うか否かの返答をすることが求められるが、その間国連は調査開始の決定を保留しなければならない。OIOS による報告書から浮かび上がるのは、派遣国、CDT、OIOS-ID といった調査の実施にあたって一定の責任を持つ活動主体が、速やかな調査が行われない責任をお互いに押し付けるという構造的な問題である。すなわち、派遣国は国連に対し、申し立ての事実の通知が遅いと思われ、CDT は OIOS-ID に対し、調査の活動が遅いと思われ、そして OIOS-ID は CDT あるいは派遣国が申し立てに関して報告を行わないか、遅れて報告をしてくるか、あるいは勝手に調査を始めていると反論するのである。こうした調査の円滑な実施に伴う課題は、2011 年の国連平和維持活動局(Department of Peacekeeping Operations: DPKO)及び DFS による、各 PKO への通達においても明らかとなっており、この通達によれば、申し立てに関する調査にあたって多くのミッションで調査の手続きが正しく踏まれていない点が指摘されている。具体的には、①派遣国への通知を行うよりも先に PKO が独自の調査を開始する、②PKO から派遣国までの申し立ての事実の通知にあまりに時間がかかり、派遣国が調査を開始する時点ではすでに物的証拠や事件目撃者が失われてしまっている、そして③関連する派遣国からの人員を含めずに PKO が追加の調査を行うといった実態が存在するのである。国連本部は、証拠のすみやかな保持や調査活動の準備を除き、CDT あるいは OIOS が到着する前に、ミッションがあらゆる調査活動を行うことを禁止している。2010 年には、調査における手続きのガイドラインが発表されたが、「派遣の詳細を含む国連との了解覚書(MOU)」には証拠の保護に関わる活動は認められており、どの程度まで予備調査が許容されるのか明らかではないという声がミッションからは上がっている。

一方で、近年では軍事・警察要員に関しては派遣国による独自調査が主流となっている一方で、この調査にも同様に大きな問題が存在する。例えば、その一つは派遣国による調査活動に対する、信頼性・透明性の欠如である。というのは、派遣国は自国の要員による SEA の事実が判明することでイメージダウンが起こることを懸念し当該要員を処罰しない、という可能性が十分に考えられるからである。加えて、派遣国に調査を一任することで、当然のことながら国ごとによって調査基準が異なるという別の問題も存在する。さらに、派遣国による調査結果は、ほとんどの場合ミッションに伝えられないばかりか、SEA 被害者に対して何ら情報提供が行われないことも懸念されている。派遣国による調査に関わる問題点は、これだけに留まらない。派遣国の中には、SEA を犯した要員への処罰に向けての活動を弱めようとする動きすらある。例えば、ある派遣国はその軍事要員への処罰内容に関して、第 3 者への公表を行

わないよう国連に求めた。こうした状況を受け、DFSはMOUの改正が必要であると結論付けている。

以上のように、SEA防止に向けた執行策が直面する大きな課題として、その決定が中央集権的であること、すなわち国連本部と派遣国政府に調査の決定が委ねられているという構造的な問題が存在する。加えて、調査の基準と透明性についても改善される必要がある。

5. 国連による対策

現在、国連はSEAに関してzero-toleranceの姿勢で臨んでいることは前述の通りであるが、そのためにDPKOは、予防・執行・救済策からなる「3方面からのアプローチ」(Three-pronged strategy)を採用している。このうち、執行策(enforcement)については前項で説明済みであるため割愛し、ここでは予防及び救済策について見ていくものとする。

(I) 予防策(Prevention)

SEAの予防策としては、訓練・注意喚起・予防的措置の三つに分けられる。まず、SEA予防の訓練は全ての国連職員及び派遣国の軍事・警察要員を対象とした、派遣前と派遣中の訓練からなる。具体的には、派遣前の国連職員への訓練はDPKOが担当し、軍事・警察要員への訓練はCDUの助言のもとに各国の該当する機関がその義務を負う。例えば、CDUは各国の訓練担当官に対し、行動規範の理解を促し、訓練方法等に関するトレーニングを行っている。2005年からは、PKO受入国に到着した全ての要員に対するSEA防止のための訓練が義務化され、CDUがこれを担当している。訓練内容としては、行動規範、違法行為の種類と定義、違法行為を行った場合の措置、違法行為の報告義務等に関する理解の徹底が図られる。次に、注意喚起についてであるが、これは主にPKO受入国に対するSEA啓発活動からなる。具体的には、受入国政府や地域社会、あるいはNGOに対して、ポスターやラジオ、新聞等を通じたSEAに関する注意喚起が行われている。最後に、予防的措置に関してであるが、これは各部隊への夜間外出禁止令の発令、制服着用の義務化、立入禁止区域の設定、パトロールの強化等の措置が含まれる。

(II) 救済策(Remedial Measures)

SEA被害者に対する救済に関しては、2007年に国連により報告書(“UN Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse by United Nations and Related Personnel”)が提出され、この報告書の中で、SEAにより生まれた子どもの父親の身元を明らかにすることや育児への支援を含め、被害者への医療・法・心理面からのケアを目的とする被害者救済の仕組み(Sexual Exploitation and Abuse Victim Assistance Mechanism: SEA/VAM)が、PKOの展開する全ての国に設置されることが求められた。SEA/VAMは、SEAの被害申立人、被害者及びその結果として生まれた子どもを対象とし、活動地域の状況に合わせて国連とNGOが共同で支援を行うとしている。(ただし、犠牲者及びその子どもとは、国連または派遣国の司法手続きによりSEAの事実認定がなされた者を指す。)具体的な支援内容は被害者のニーズによって異なるが、基本的には、まず被害認定の如何に関わらず、カウンセリングを実施すること、保護シェルターや衣服・食料の提供すること、そして被害申し立て手続きに関する助言を行うことが挙げられる。ただし、直接的な金銭の授受や補償はこれに含まれない。また、SEAの事実が認定された場合には、SEAによる被害に関するより幅広い支援を得ることができる。現在、CDTは各地域で使用可能なSEA/VAMのマッピングを進めているが、実際にはこうし

た被害者への救済はほとんど機能していない現状が浮き彫りとなっている。具体的には、2007 年の報告から 2011 年までの間に、11 の PKO のうち 6 つが救済のためのマップ作成を行い、そのうち 3 つのミッションにおいて、3 名の被害者に対し救済措置が取られた。加えて、2012 年から 2014 年の間には、さらに 3 つのミッションにおいてマップの作成が完了した。しかしながら、マッピングが進められるだけで、実際に救済されている被害者は少ないとみられ、被害者の中にはそもそもこうした救済制度に関して知らない者も多いと考えられている。以上の事実からも明らかであるように、SEA 被害者救済のための取り組みは遅々として進んでいない。

また、仮に救済策が機能したとしても、果たしてそれが効果的であるのかに関して、疑問が呈されている。その最大の理由として、救済に当てられる予算の不足と地元のサービスに頼らざるを得ない現状が指摘されており、いくつかの支援活動に関しては SEA が立証されない限り提供してはならないことが国連によって定められている。また、PKO が行われる地域では、国連開発計画(UNDP)や国連児童基金(UNICEF)をはじめとした、いくつかの国連機関が既に活動している場合が多いが、こうした国連諸機関は各機関間の活動調整及び受入国との支援活動の円滑化のために国連カントリーチーム(United Nations Country Teams: UNCT)を形成している。しかしながら、SEA 被害者救済のために UNCT は経済的支援を行いたがらない実態も指摘される。なぜなら、SEA は PKO に限定された問題であると UNCT は考えるからである。

以上のような被害者救済における困難から、いくつかの CDT は非公式な方法で被害者の支援を行っていることが明らかとなっている。すなわち、交通費あるいは緊急に必要な物などをスタッフ自らが被害者に与えているのである。こうした状況を受け、2014 年の SEA 防止に関する事務総長特別報告では、SEA 被害者救済のための基金の創設が提案されている。

2013 年に元国連高官や軍人、学者からなる専門家グループは、SEA 申し立て件数の最も多い 4 つのミッションを視察し、国連が PKO における SEA 根絶のための戦略をこれ以上強化することは困難であると指摘した。この報告を受け、国連では DFS、OIOS、DPKO 等の部局を超えた SEA 根絶のためのワーキンググループが設置されたが、依然として国連による対策としては以下の 5 つの点が課題として残っている。すなわち、①全ての PKO 要員に対する訓練の振り返り・強化・監視の実施、②地域社会とのより強力な信頼関係の構築、③SEA 防止のためのリスク評価活動の継続、④PKO 幹部の監督責任の明確化そして⑤被害調査の強化である。

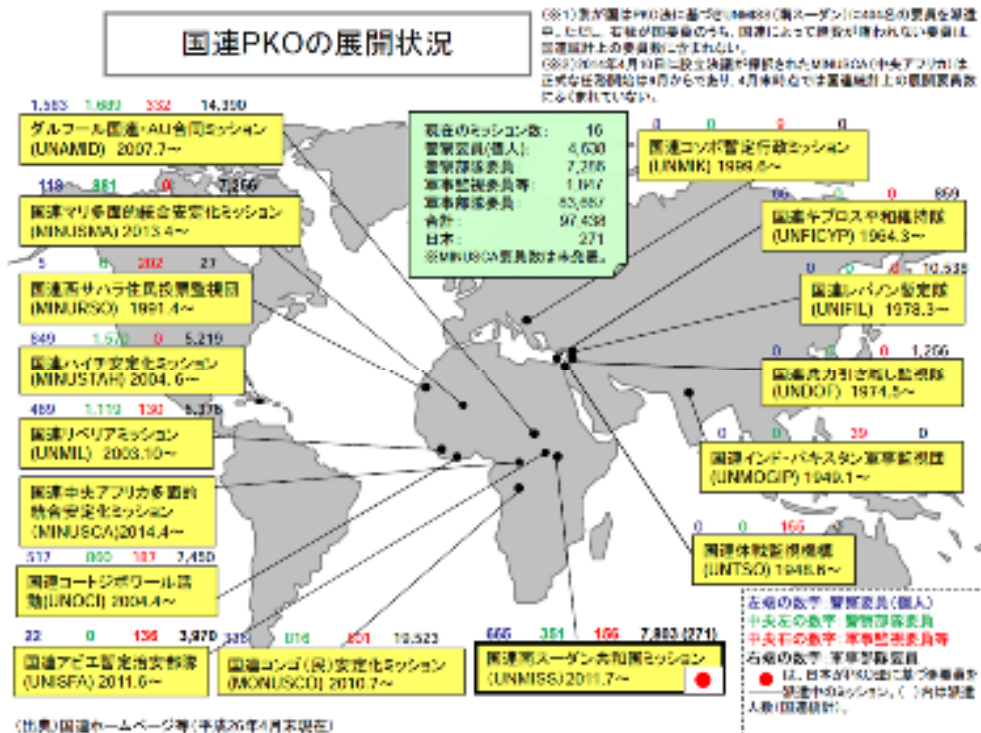
6. 終わりに

以上では、国連平和維持活動における要員による性的搾取・虐待の実態、国連及び派遣国による対応、そしてその課題点について述べた。国連により SEA 根絶に向けた包括的戦略が初めて打ち出されてから 10 年という節目の年を迎えた今年、国連やシンクタンクによりいくつかの報告書が公表されたものの、そこから浮かび上がるのは大規模化した PKO において依然として続く SEA の実態である。根絶に向けた課題は、現地ミッションや派遣国をはじめとする PKO に関わる全てのアクター内部に、そして、そうしたアクター間にいくつも存在している。予防、執行、救済、そのいずれをもないがしろにすることはできないが、根絶に向け私たちが何よりも忘れてはならないのは、極めて不安定な社会状況の中で、それでも生き延びねばならない数多くの人々の、時に身を切るほどの「痛み」への想像力ではないかと私は思う。

[引用・参考文献]

- 坂本一也、2015、「国連平和維持部隊による違法行為の帰属と派遣国の責任—Nuhanović 事件/Mustafić 事件オランダ最高裁判決を素材に—」『岐阜大学教育学部研究報告（人文科学）』、63(2):63-93
- 大矢根聡・山田高敬編、2011、「グローバル社会の国際関係論」有斐閣、93-114
- 小松一郎、2011、「実践国際法」信山社、218-223
- 矢野麻美子、2015、「第 86 回性的搾取・虐待（SEA）防止の取組み」内閣府国際平和協力本部
http://www.pko.go.jp/pko_j/organization/researcher/atpkonow/article086.html
- 佐藤美央、2012、「第 17 回国連 PKO と国連カンントリーチーム」内閣府国際平和協力本部
http://www.pko.go.jp/pko_j/organization/researcher/atpkonow/article017.html
- 金成隆一、2015、「PKO 残した幼子と女性—コンゴ 隊員の性的搾取問題」朝日新聞（10 月 7 日東京本社版朝刊 15 ページ）
- 金成隆一、2015、「中央アフリカ性的虐待問題—PKO トップ更迭」朝日新聞（8 月 13 日東京本社版夕刊 2 ページ）
- United Nations Office of Internal Oversight Services. *EVALUATION REPORT-Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*. United Nations, 2015, 1-28
- Jenna Stern. *Reducing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping-TEN YEARS AFTER THE ZEID REPORT*. STIMSON, 2015.
- CODE BLUE-A CAMPAIGN BY aids-free world. *FACT SHEET: SEXUAL EXPLOITATION AND ABUSE BY UN PEACEKEEPING PERSONNEL-UN Peacekeeping today*. CODE BLUE, 2015
<http://www.codebluecampaign.com/fact-sheets-materials/2015/5/13/sexual-exploitation-and-abuse>
- United Nations Department of Peacekeeping Operations. *UN Peacekeeping Operations Fact Sheet*. New York: United Nations, 2014.
- United Nations Mission in Sudan. *AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF SUDAN AND THE UNITED NATIONS CONCERNING THE STATUS OF THE UNITED NATIONS MISSION IN SUDAN(SOFA)*: United Nations, 2005
- United Nations Conduct and Discipline Unit. *UN Strategy*: United Nations
<https://cdu.unlb.org/UNStrategy/Prevention.aspx> (Prevention)
<https://cdu.unlb.org/UNStrategy/Enforcement.aspx> (Enforcement)
<https://cdu.unlb.org/UNStrategy/RemedialAction.aspx> (Remedial Action)
- United Nations Dispute Tribunal. *About UNDT*: United Nations
<http://www.un.org/en/oaj/dispute/index.shtml>

<資料 1>国連 PKO の展開状況



(引用元: 外務省 HP <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000019806.pdf>)

<資料 2> 要員別の SEA 発生割合(2014 年)

	Military	Non-Military*	UN Agency Staff	Total
Personnel deployed in UN peacekeeping operations	87,538	31,253	No total #s of staff provided	Total cannot be calculated
'Allegations' by category**	24	27	28	79
Percentage of all 'allegations' of sexual exploitation and abuse by category of peacekeeping personnel	31%	34%	35%	100%

Sources: UN DPKO, Peacekeeping Fact Sheets / Conduct and Discipline Unit, Department of Field Support. Statistics

(引用元: CODE BLUE- A CAMPAIGN BY aids-free world

<http://www.codebluecampaign.com/fact-sheets-materials/2015/5/13/sexual-exploitation-and-abuse>

)

<資料 3>PKO 要員と申し立て件数の関係

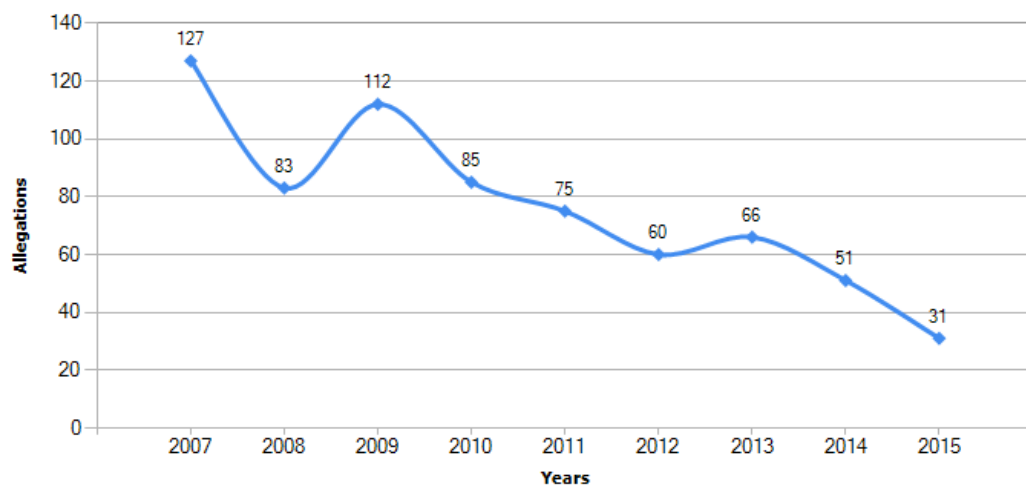
Table 1
Relationship between personnel numbers and SEA allegations by peacekeeping personnel category 2008 to 2013

Personnel type	Share of peacekeeping personnel (per cent)	Share of SEA allegations (per cent)*
Military	71	50
Civilian	17	33
Police	11	12

*The remaining 5 per cent come from unknown and unidentified alleged offenders. Source: Averages of categories of personnel as per Fact Sheets of United Nations Peacekeeping Personnel, 2008-2013, http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet_archive.shtml.

(引用元 : OIOS)

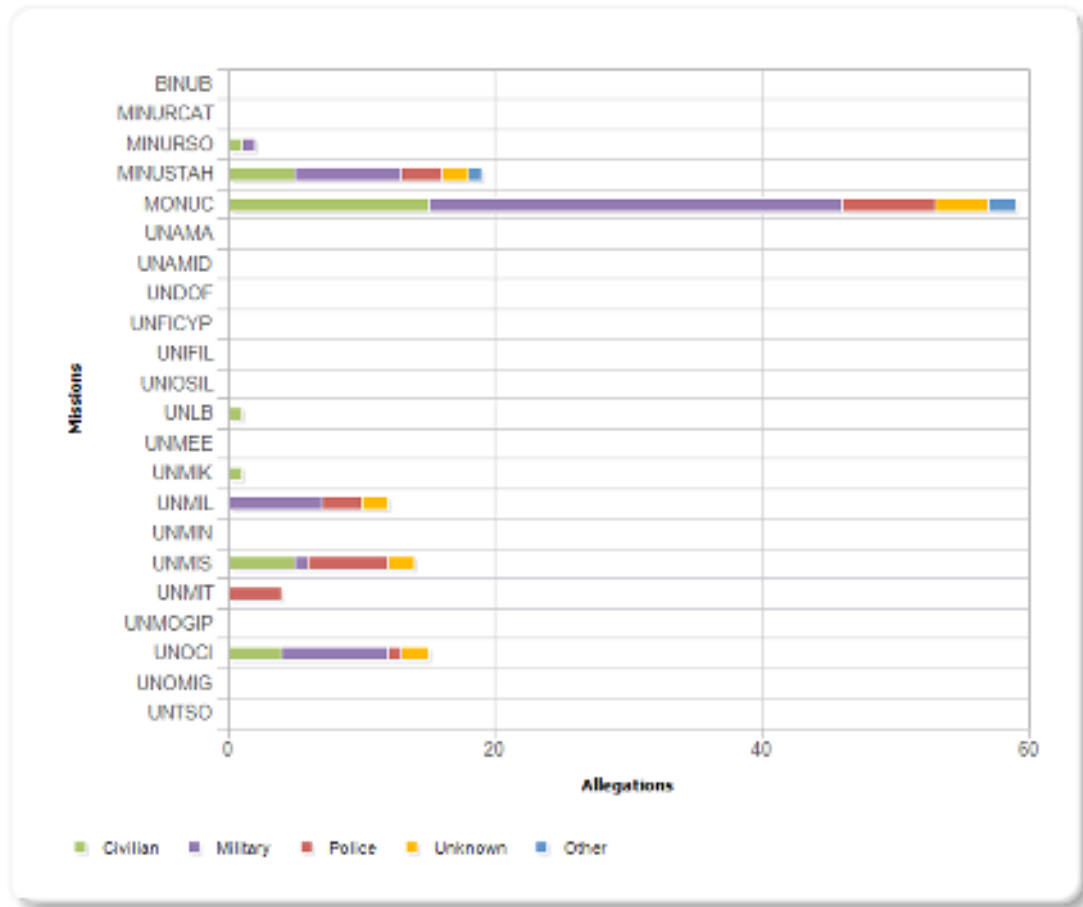
<資料 4>SEA の申し立て件数 (2007 年-2015 年 8 月末)



(引用元 : United Nations Conduct and Discipline Unit

<https://cdu.unlb.org/Statistics/AllegationsbyCategoryofPersonnelSexualExploitationandAbuse/AllegationsforAllCategoriesofPersonnelPerYearSexualExploitationandAbuse.aspx>)

<資料 5> ミッション別申し立て件数（2007 年-2015 年 8 月末）



(注)MINURSO: 国連西サハラ住民投票ミッション/MINUSTAH: 国連ハイチ安定化ミッション/MONUC: 国連コンゴ民主共和国ミッション/UNLB: United Nations Logistics Base /UNMIK: 国連コソボ暫定行政ミッション/UNMIL: 国連リベリアミッション/UNMIS: 国連南スーダンミッション/UNMIT: 国連東ティモール統合ミッション/UNOCI: 国連コートジボワール活動

(引用元: United Nations Conduct and Discipline Unit

<https://cdu.unlb.org/Statistics/AllegationsbyCategoryofPersonnelSexualExploitationandAbuse/AllegationsforAllCategoriesofPersonnelPerYearSexualExploitationandAbuse.aspx>)

＜資料 6＞派遣国別の SEA 申し立て件数（2010 年-2013 年）

Table 3
Substantiated SEA allegations against uniformed personnel, by Member State
2010 to 2013

Country	Number of substantiated allegations*	Country	Number of substantiated allegations*
Algeria	1	Mali	1
Bangladesh	2	Mauritania	1
Benin	2	Morocco	2
Cameroon	1	Nepal	1
Canada	2	Niger	1
Chad	2	Nigeria	7
Chile	1	Pakistan	4
Djibouti	1	Samoa	1
Egypt	1	Senegal	1
Gambia	1	South Africa	9
Ghana	2	Togo	2
Guatemala	1	Tunisia	1
Guinea Bissau	1	Turkey	1
Guinea	1	United Kingdom	1
India	3	Uruguay	8
Jordan	1		

* Allegations can include one or more personnel. Source: OIOS-IED compilation of DFS-CDU data.

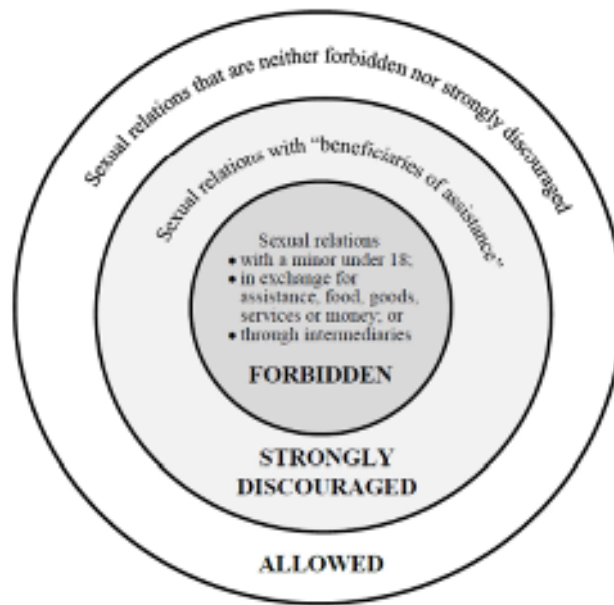
＜資料 7＞PKO におけるコンドームの配布数と、VCCT 利用数

Table 6
Condom distribution and use of voluntary counselling and confidential testing (VCCT) for HIV in selected peacekeeping missions

Mission/years	Condoms distributed (Number)	Personnel using VCCT (Number)
UNMIL (2008-2013)	1,671,361	30,625
MINUSTAH (2008-2013)	1,985,386	12,090
UNAMID (2009-2013)	1,704,090	9,995
MONUSCO (2012-2013)	1,694,694	830
UNMISS (2008-2013)	1,009,553	37,310
UNIFIL	1,003,729	5,124
UNOCI (2008-2013)	328,431	3,743
UNDOF	150,000	2
UNMIK	39,946	33

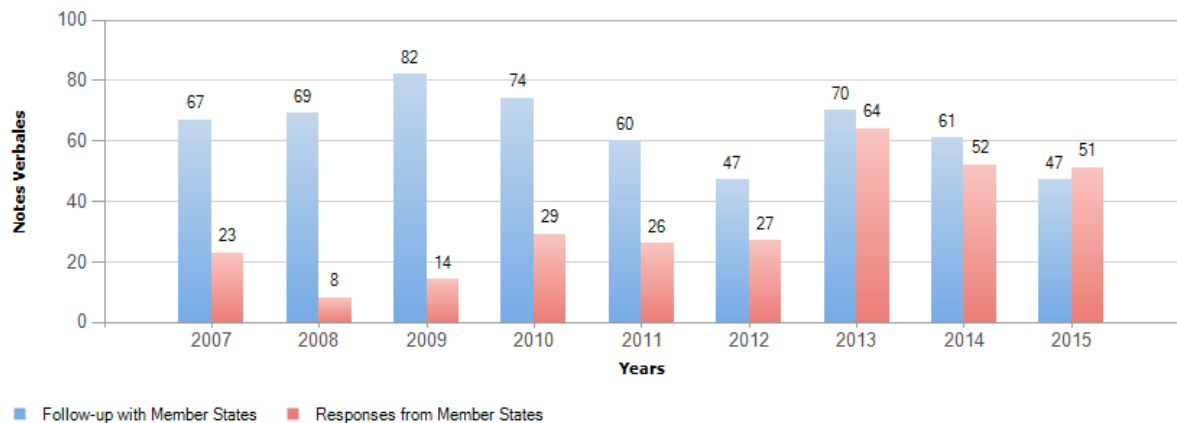
(引用元：OIOS)

<資料 8>性的関係の 3 分類



(引用元 : OIOS)

<資料 9>派遣国によって行われた措置に関する返答数(2007-2015 年 8 月末)



(引用元 : UN Conduct and Discipline Unit: UN Follow-up with Member States (Sexual Exploitation and Abuse) 2011-2015, July, 31th

<https://cdu.unlb.org/Statistics/UNFollowupwithMemberStatesSexualExploitationandAbuse.aspx>