

国際平和協力センター研究メモ (JPC7-1)

武力紛争下の国連 PKO が享有する法的保護の解釈問題
——2024年イスラエル・ヒズボラ紛争における UNIFIL を手がかりとして——

要旨

- 1 国連 PKO の活動環境は、必ずしも安全・安定的なものではない。2024年のイスラエル・ヒズボラ紛争においても、イスラエル国防軍 (IDF) による国連レバノン暫定隊 (UNIFIL) 攻撃疑惑が生起
- 2 両者の主張を分析した結果、武力紛争下において国連 PKO が享有する国際法上の保護の解釈に相違がある可能性が浮上
- 3 国連 PKO の安全確保に関する国際法枠組は、①国連と受入国間の地位協定、②国連要員安全条約、③慣習国際人道法上文民及び民用物に与えられる保護、の3層の国際法規の組み合わせであるが、②は対テロ条約をベースに作られており、武力紛争の規律の中心を担ってきた③の慣習国際人道法とは構造的に大きな違いがある。
- 4 以上の国際法枠組の整理を元に考察すると、2024年の UNIFIL の安全をめぐる、国際法上いかなる保護や義務があると国連事務局・UNIFIL と IDF が認識していたかという問題については、UNIFIL は安全確保の国際法枠組について①及び②を、IDF は③を想定していた可能性が高い。

本文

1 はじめに

国連平和維持活動 (国連 PKO) は、持続可能な平和に向けて紛争当事者間の停戦合意の維持を支援する活動であるが、停戦合意が破られて敵対行為が再発する場合や、和平プロセスに不満を持つ武装集団が抵抗する場合もあることから、その活動環境は必ずしも安全・安定的なものではない。国連事務局が公開している派遣前訓練資料の解説によれば、武装集団に対する攻勢作戦のような例外的な任務が与えられるケース以外では、国連 PKO が紛争当事者となることはないため、その要員は、軍人か警察か文民かにかかわらず、国際法上の保護対象となる¹。しかしながら、これだけで国連 PKO 要員の安全が確保されているとは言えず、国連 PKO が開始された 1948 年から 2025 年 6 月末までの間、悪意ある行為 (Malicious Act)

¹ United Nations Department of Peace Operations, United Nations Military Staff Officers Specialised Training Materials for United Nations Peace Operations, 2024, pp. 233-235.

によって死亡した要員は1,135名に上る²。

実際、2024年9月30日にイスラエルが撤退線として定められたブルーラインを越えてレバノン南部でヒズボラに対する地上作戦を開始した際も³、11月27日にいったん停戦⁴となるまでの間、イスラエル国防軍 (IDF)・ヒズボラ双方の敵対行為により14名の国連レバノン暫定隊 (UNIFIL) 要員が負傷した⁵。イスラエルは否定しているものの⁶、UNIFILの視点からは、後述するように、IDFがUNIFILの要員や施設を攻撃目標にしているように見えた事案もあったという。このような認識のギャップが生じた背景には、国連PKOが法的保護を享有するといっても、その範囲や条件が十分に明らかではないために、国連安全保障理事会からミッションの遂行を委託される国連事務総長と紛争当事者との間に法解釈のずれが生じていた可能性もあり得る。

よって、本稿では、2024年のイスラエル・ヒズボラ紛争におけるIDFの軍事行動の中から、国際法違反に当たると非難されたUNIFILへの侵害行為を取り上げ、国連PKOが武力紛争下で享有する法的保護の範囲や条件を検討していきたい。まず次項では、IDFの軍事行動をめぐるUNIFILの事実認識及び国際法違反との主張の根拠を明らかにするとともに、イスラエルからの反論を整理し、両者の間にある解釈上の争点を特定する。続く第3項においては、国連PKOの保護に関する国際法規則一般を整理するとともに、武力紛争下における国連PKOの法的保護の枠組がはらむ課題を明らかにしていくこととする。

2 UNIFILに対するIDFの侵害行為をめぐる争点の整理

(1) UNIFIL側の事実認識及び国連事務局による法的評価

UNIFILは以下の事案について、IDFが故意に行ったと主張した⁷。

² “(5) Fatalities by Year and Incident Type up to 30/06/2025,” *United Nations Peacekeeping*, https://peacekeeping.un.org/site/default/files/stats_by_year_incident_type_5_112_june_2025.pdf.

³ イスラエルは、南レバノンへの地上侵攻を、2023年10月8日から南レバノンを利用して攻撃しているヒズボラと戦うためと説明。Prime Minister’s Office, “Statement by PM Netanyahu,” *Gov.il*, 14 October 2024, <https://www.gov.il/en/pages/spoke-unifil141024>; *Israel Defense Forces @IDF*, 23 December 2024, <https://x.com/idf/status/1870869446908100671>; *Israel Defense Force @IDF*, 8 December 2024, <https://x.com/idf/status/1865432461393395713>; “UNIFIL Statement on Rocket and Return Fire on 08 October 2023,” *UNIFIL*, 8 October 2023, <https://unifil.unmissions.org/unifil-statement-rocket-and-return-fire-08-october-2023>; “Israel, Hezbollah Exchange Artillery, Rocket Fire,” *Reuters*, 8 October 2023, <https://reuters.com/world/middle-east/israel-strikes-lebanon-after-hezbollah-hits-chebaa-farms-2023-10-08/>. また、イスラエル国防軍によれば、ヒズボラは南レバノンからトンネルを掘ることで停戦ラインを越えて北イスラエルに侵攻する「ガリラヤ征服」計画の準備もしていたという。 *Israel Defense Forces @IDF*, 1 October 2024, <https://x.com/IDF/status/1840890054819864776>; “Exposed: Hezbollah’s Plan to ‘Conquer the Galilee,’” *Israel Defense Forces*, <https://www.idf.il/en/mini-sites/exposed-hezbollahs-plan-to-conquer-the-galilee/>.

⁴ UN Doc. S/2024/870.

⁵ UN Doc. S/2024/817, para. 74; UN Doc. S/2025/153, paras. 15, 71.

⁶ Prime Minister’s Office, “Statement by PM Netanyahu,” *Gov.il*, 14 October 2024;

⁷ “UNIFIL Statement,” *UNIFIL*, 10 October 2024, <https://unifil.unmissions.org/unifil-statement-10-october>; “UNIFIL Statement,” *UNIFIL*, 11 October 2024, <https://unifil.unmissions.org/unifil-statement-11-october-2024-0>; “UNIFIL Statement,” *UNIFIL*, 13 October 2024, <https://unifil.unmissions.org/unifil-statement-13-october-2024>; “UNIFIL Statement,” *UNIFIL*, 16 October 2024, <https://unifil.unmissions.org/unifil-statement-16-october-2024>; “UNIFIL Statement,” *UNIFIL*, 20 October 2024, <https://unifil.unmissions.org/unifil-statement-20-october-2024>; “UNIFIL Statement,” *UNIFIL*, 25 October 2024, <https://unifil.unmissions.org/unifil-statement-25-october>

年月日	場所	事案
2024/10/09	国連拠点 1-31 (Labbouneh)	IDF 兵士が複数の外周監視カメラに発砲し無力化
	国連拠点 1-32A (Ras Naqoura)	IDF 兵士が故意に国連拠点 1-32A に発砲し、照明及び中継所が損傷
2024/10/10	UNIFIL 司令部 (Naqoura)	IDF の戦車が UNIFIL 司令部の監視塔に砲撃。監視塔への直撃により、2 名の要員が監視塔から転落し、負傷
	国連拠点 1-31 (Labbouneh)	<ul style="list-style-type: none"> ・ IDF 兵士が国連拠点 1-31 に発砲し、要員が避難していた掩体壕の入口に被弾するとともに車両及び通信システムが損傷 ・ IDF のドローンが国連拠点 1-31 内を掩体壕入口まで飛行
2024/10/11	国連拠点 1-31 (Labbouneh)	国連拠点 1-31 の塀が IDF のキャタピラ車の衝突及び同軍の戦車の移動の影響によって数か所にわたり崩壊
2024/10/13	国連拠点 (Ramayah)	4:30 頃、IDF の戦車 2 台が Ramyah の国連拠点の正門を破壊して侵入し、照明を消すよう複数回要求。連絡メカニズムを通じて、IDF がいることで UNIFIL 要員を危険にさらされる旨 UNIFIL が抗議した 45 分後、当該戦車は退去
2024/10/16	国連拠点 (Kafer Kela 近傍)	Kafer Kela 近傍の拠点の監視塔に IDF の戦車が砲撃したことにより、監視塔が損傷、2 台のカメラが破壊
2024/10/20	国連拠点 (Marwahin)	IDF のブルドーザーが Marwahin の国連拠点の監視塔及び外周フェンスを意図的に破壊
2024/10/22	国連常設監視ポスト (Dhayra)	Dhayra 近傍の常設監視ポストで要員が監視していたところ、監視に気付いた作戦中の IDF 兵士が監視ポストに発砲
2024/11/07	国連拠点 (Ras Naqoura)	IDF の掘削機 2 台及びブルドーザー 1 台が拠点のフェンスの一部とコンクリート構造物を破壊

UNIFIL は、以上の事案が PKO 要員に対する故意の攻撃や国連拠点の破壊・侵入として国際人道法及び国連安保理決議第 1701 号（2006 年）に対する重大な違反に当たると IDF を非難した⁸。また、国連事務総長も、「国連の要員及び財産の安全は保障されなけれ

2024; “UNIFIL Statement,” UNIFIL, 8 November 2024, <https://unifil.unmissions.org/unifil-statement-8-november-2024>.

⁸ “UN Chief Condemns Attacks against Peacekeepers in Lebanon,” *UN News*, 11 October 2024, <https://news.un.org/en/story/2024/10/1155621>; *UN News @UN News Centre*, 12 October 2024, https://x.com/UN_News_Centre/

ばならず (the safety and security of UN personnel and property must be guaranteed)」、
 「国連の構内の不可侵性は常に無条件で尊重されねばならない (the inviolability of UN premises must be respected at all times without qualification)」と繰り返し、「UNIFIL の要員及び構内は決して攻撃目標としてはならない (UNIFIL Personnel and its premises must never be targeted)」、「PKO 要員に対する攻撃は国際人道法を含む国際法の違反である。そのような攻撃は戦争犯罪を構成する可能性がある (Attacks against peacekeepers are in breach of international law, including international humanitarian law. They may constitute a war crime)」との声明を出した⁹。ただし、国連事務総長が挙げた「国連の要員及び財産の安全を保証する義務」や「国連の構内の不可侵性を常に無条件で尊重する義務」について法的根拠が何であるのかということまでは触れられていない。

ここから、少なくとも国連事務局として、国連 PKO 要員に対する故意の攻撃が国際人道法に対する重大な違反行為（戦争犯罪）であると認識されていることがわかる一方で、根拠不明であるが、「国連の要員及び財産の安全を保証する義務」や「国連の構内の不可侵性を常に無条件で尊重する義務」といった国連 PKO の安全を積極的に保障する何らかの義務の存在が国際法上前提とされているように思われる。実際、11月7日に UNIFIL の車列が IDF のドローン攻撃から巻き添え被害を受けた際にも、UNIFIL は「国連の要員及び財産の安全を保証する義務」に言及して IDF の行動を暗に非難した¹⁰。なお、UNIFIL は、2024年9月30日から IDF が「安全のため」という理由で拠点から離れるよう繰り返し要求したこと等をミッションに対する容認できない圧力であるとして問題視した¹¹。

(2) イスラエルによる反論と争点の特定

イスラエルのネタニヤフ首相は、IDF が UNIFIL の要員を故意に攻撃したという非難については完全な誤りであると反論した¹²。また IDF も、UNIFIL の要員2名が負傷した件について巻き添え被害であったこと¹³、及び UNIFIL の拠点に戦車が侵入した件につい

status/1844841130451730668; “UN Chief Calls for Safety of Peacekeepers After IDF Breaches UN Position in Lebanon,” *UN News*, 13 October 2024, <https://news.un.org/en/story/2024/10/1155666>; “Israeli Army ‘Deliberately Demolished’ Watchtower, Fence at UN Peacekeeping Site in Southern Lebanon,” *UN News*, 20 October 2024, <https://news.un.org/en/story/2024/10/1155906>; “Lebanon: ‘Deliberate Attacks’ on Peacekeepers Also Violate International Law,” *UN News*, 14 October 2024, <https://news.un.org/en/audio/2024/10/1155676>; UNIFIL Statement, 10 October 2024; UNIFIL Statement, 11 October 2024; UNIFIL Statement, 13 October 2024; UNIFIL Statement, 16 October 2024; UNIFIL Statement, 20 October 2024; UNIFIL Statement, 25 October 2024; UNIFIL Statement, 8 November 2024.

⁹ Stéphane Dujarric, Spokesman for the Secretary-General, “Statement Attributable to the Spokesperson for the Secretary-General – on the United Nations Interim Forces in Lebanon,” *United Nations Secretary-General*, 13 October 2024, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2024-10-13/statement-attributable-the-spokesperson-for-the-secretary-general-%E2%80%93-the-united-nations-interim-force-lebanon>.

¹⁰ “UNIFIL Statement,” UNIFIL, 7 November 2024, <https://unil.unmissions.org/unifil-statement-7-november-2024-0>; UN Doc. S/2025/153, para. 15.

¹¹ UNIFIL Statement, 8 November 2024.

¹² Prime Minister’s Office, “Statement by PM Netanyahu,” *Gov.il*, 14 October 2024, <https://www.gov.il/en/pages/spoke-unifil141024>

¹³ *Israel Defense Force @IDF*, 11 October 2024, <https://x.com/IDF/status/1844752156164829639>.

て銃撃を受けながらの負傷者搬送中に生じた事案であったことを説明し¹⁴、UNIFIL に生じた被害はあくまでヒズボラに対する作戦中に起きた巻き添え損害として正当化する旨の主張がなされた。また IDF は、UNIFIL の安全を確保するため国際法上の原則を遵守するとともに可能な限りの調整を通じて、UNIFIL の隣接地域では慎重に作戦を遂行する考えであることも表明したが¹⁵、国連事務総長が求めた UNIFIL の安全の保証や不可侵性まで認める発言をすることはなかった。

このことから、イスラエルも、国連 PKO に対して故意の攻撃を行えば国際法上違法になるとの認識及び国連 PKO の安全確保をめぐって何らかの国際法の原則が存在するとの認識を有していることがうかがえる。その一方で、武力紛争当事者が国連 PKO の安全確保に関していかなる法的義務を負っているのかという点については、イスラエル側が国連事務局や UNIFIL の声明を認識しているにもかかわらずコメントしない流れが続いた経緯を踏まえると、少なくともイスラエルは国連事務局との間で見解が一致していないように思われる。

3 国連 PKO の安全確保に関する国際法枠組と課題

(1) 一般国際法規則と国連要員安全条約¹⁶

国連 PKO には、直接扱った明文規定が国連憲章上存在せず、その活動の枠組みは国際の平和及び安全の維持に関係する国連の活動の積み重ねによって作り上げられてきたことから、元来、国連 PKO の安全確保に関する統一的な一般国際法規則といったものは存在しなかった。第 1 次国連緊急軍以降、国連 PKO の安全は、受入国との地位協定を通じて、都度、駐留する敷地の不可侵性及び排他的管轄権並びに移動の自由を確保することによって保証されてきた¹⁷。これは、国内の秩序を維持するとともに管轄内にある人や物を保護するという各国政府の通常かつ固有の機能を前提とした法的枠組であった¹⁸。国家間の停戦監視を中心とした伝統的な国連 PKO の場合には、十分な統治能力のある受入国によって公共の安全と秩序の維持は確保されていることが期待できたため、安全確保の規則が別途必要とされることはなかったと言える。

¹⁴ *Israel Defense Force @idfonline*, 14 October 2024, <https://x.com/idfonline/status/1845501294728872145>; *Israel Defense Force @idfonline*, 14 October 2024, <https://x.com/idfonline/status/1845501298159788375>.

¹⁵ Prime Minister's Office, "Statement by PM Netanyahu: 'I Appeal to the UN Secretary General: Your Refusal to Evacuate UNIFIL Soldiers Has Turned Them into Hostages of Hezbollah,'" *Gov.il*, 13 October 2024, <https://www.gov.il/en/pages/spoke-un131024>; Prime Minister's Office, "Statement by PM Netanyahu," *Gov.il*, 14 October 2024; "UNIFIL's Failure to Enforce UNSC 1701," *IDF Press Releases: Israel at War*, 10 November 2024, <https://m.www.idf.il/en/mini-sites/idf-press-releases-israel-at-war/the-northern-front/unifils-failure-to-enforce-uns-1701/>.

¹⁶ "Chapter XVIII Penal Matters: 8. Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel (New York, 9 December 1994)," *United Nations Treaty Collection*, accessed 20 August 2025, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-8&chapter=18&clang=en.

¹⁷ UN Doc. S/25667, paras. 6-7. 第 1 次国連緊急軍の地位協定については、UN Doc. A/3526, paras. 19, 32 及び United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping*, 2nd ed., United Nations Publications, pp. 54-55 を参照。

¹⁸ UN Doc. A/48/349, para. 4.

しかしながら冷戦後に増加した内戦直後の国連 PKO では、受入国に十分な秩序維持能力を期待することはできず、国連 PKO 要員の安全をめぐる国際法枠組の空白が認識されることとなった¹⁹。この際焦点となったのは政府軍の統制下でない武装集団による攻撃への対応であったことから²⁰、個人の刑事責任を中核とする国連要員安全条約が 1994 年に策定された²¹。国際的な性質を有する国連 PKO 要員等への攻撃を犯罪化し、国連 PKO 要員の保護、犯罪者の訴追又は引渡し、協力等の義務について、締約国がそれぞれの立場から措置をとる仕組となっている。なお、同条約は、平時だけでなく、武力紛争当事者となっていない限り、武力紛争下の平和維持活動にも適用可能とされた。同条約に定められた国連 PKO 要員の安全確保義務及び要員に対する犯罪は、以下のとおりである。

第 7 条（国際連合要員²²及び関連要員²³の安全を確保する義務）

- 1 国際連合要員及び関連要員並びにこれらの要員の装備及び施設は、攻撃その他これらの要員がその任務を遂行することを妨げる行為の対象とされてはならない。
- 2 締約国は、国際連合要員及び関連要員の安全を確保するための適当なすべての措置をとる。特に、締約国は、自国の領域内に配置された国際連合要員及び関連要員を第 9 条に定める犯罪から保護するための適当なすべての措置をとる。
- 3 締約国は、この条約の実施に当たり、適当と認める場合、特に受入国自身が必要な措置をとることができない場合には、国際連合及び他の締約国と協力する。

第 9 条（国際連合要員及び関連要員に対する犯罪）

- 1 締約国は、自国の国内法により、故意に行う次の行為を犯罪とする。
 - (a) 国際連合要員又は関連要員の殺害、誘拐又はこれらの要員の身体又は

¹⁹ UN Doc. A/47/277-S/24111; UN Doc. S/25493.

²⁰ 国連要員安全条約の必要性を提起したニュージーランドの分析について、UN Doc. S/25667, paras. 13-23 を参照。

²¹ UN Doc. A/RES/49/59, pp. 1-2; UN Doc. A/49/PV.84, pp. 13-14; UN Doc. A/C.6/48/SR.13, paras. 6-8.

²² 国連要員安全条約の適用上、「国際連合要員」とは、次の者をいう。(i) 国際連合事務総長により、国際連合活動の軍事、警察又は文民の部門の構成員として任用され又は配置された者、(ii) 国際連合、その専門機関又は国際原子力機関の職務を行うその他の職員及び専門家であって、国際連合活動が行われている地域内に公的資格で所在する者（第 1 条(a)）。なお、同じく「国際連合活動」とは、国際連合憲章に従い国際連合の権限のある機関によって設けられ、かつ、国際連合の権限及び管理の下で実施される活動であって、次の(i)又は(ii)に定める条件を満たすものをいう。(i) 当該活動が国際的平和及び安全の維持又は回復を目的とするものであること、(ii) この条約の適用のため、安全保障理事会又は国際連合総会が当該活動に参加する要員の安全に対して例外的な危険が存在する旨を宣言したこと（第 1 条(c)）。

²³ 国連要員安全条約の適用上、「関連要員」とは、次に掲げる者であって、国際連合活動の任務の遂行を支援する活動を行うものをいう。(i) 国際連合の権限ある機関の同意を得て、政府又は政府間機関によって配属された者、(ii) 国際連合事務総長、専門機関又は国際原子力機関によって任用された者、(iii) 国際連合事務総長、専門機関又は国際原子力機関との合意に基づいて、人道的な目的を有する非政府機関によって配置された者（第 1 条(b)）。

自由に対するその他の攻撃

- (b) 国際連合要員又は関連要員の公的施設、個人的宿泊施設又は輸送手段に対する暴力的攻撃であって、これらの要員の身体又は自由を害するおそれのあるもの
 - (c) そのような攻撃を行うとの脅迫であって、何らかの行為の実施又は自粛を自然人又は法人に対して強要することを目的とするもの
 - (d) そのような攻撃の未遂
 - (e) そのような攻撃若しくはその未遂に加担すること又はそのような攻撃を行わせるために他人を組織し若しくは他人に命ずること
- 2 締約国は、1 に定める犯罪について、その重大性を考慮した適当な刑罰を科すことができるようにする。

まず、問題となり得るのは、第7条第2項の「安全を確保するための適当なすべての措置」や「犯罪から保護するための適当なすべての措置」が何を要求しているのかは明らかではないという点である。例えば、条約案を検討する作業部会では「適当な (appropriate)」という部分について、小国にとって過度の負担とならないよう予防的な意味があると解釈する者もいれば、そうではなく国際法を参照して解釈されるべきとの意見も出た。必要な措置について明文化すべきという意見もあったが、反対意見が出されたという事情もあり、当該条約上の「適当な措置」は結果的に定義されなかった²⁴。

次に第9条の犯罪類型であるが、これは、国家代表や外交官等を対象としたテロ行為の抑止及び処罰を目的とする国際的に保護される者に対する犯罪の防止及び処罰に関する条約 (1973年) の犯罪類型を模倣して作成されたことから、テロ行為をベースとして規定されている²⁵。作業部会においては、国連PKO要員の死傷者増加が武力紛争下のことであったことを踏まえて、国際人道法の中でも普遍的に認められた1949年ジュネーヴ諸条約を基礎に犯罪類型を検討しようとした代表らもいたが²⁶、結果的には、そのままテロ行為に対応した犯罪類型を手本として国連PKO要員に対する犯罪類型が規定された。また、作業部会では、第9条の文言中、「自由」(Liberty)、「脅迫」(threat)、「未遂」(attempt)という用語に関して削除するか又は適用されるケースを限定すべき旨の意見も複数寄せられた²⁷。これら3つの用語は維持されたものの、その様な結論に至った経緯は明らかではない。少なくとも「脅迫」については、全ての対テロ条約で使用されていることを理由に文言を維持すべきとの意見が提出された記録があり²⁸、起草者らが国連PKO要員への攻

²⁴ UN Doc. A/49/22(SUPP), para. 58. なお、「締約国は地位協定に従って国連要員の保護のための必要な措置をとる」という修正も提案されたが、すべてのケースで地位協定を締結しているわけではないことを理由として当該提案は反対された。A/AC.242/2, para. 96.

²⁵ UN Doc. A/C.6/48/L.2, para. 5; UN Doc. A/8710/Rev.1(SUPP), para. 65.

²⁶ UN Doc. A/AC.242/2, para. 113.

²⁷ UN Doc. A/49/22(SUPP), paras. 77-78; UN Doc. A/AC.242/2, paras. 113, 115.

²⁸ UN Doc. A/49/22(SUPP), para. 78.

撃とテロ行為との間に一定程度の類似性を見出していたことが推察される。正義なきテロリストへの対処のための条約がベースとされた国連要員安全条約と、軍事的必要性を重要な要素の1つとする国際人道法との間には、趣旨及び目的、解釈原理、履行確保の考え方等、構造上の相違があるはずであるが、起草過程においてその問題を克服するような修正は確認できなかった。

なお、起草メンバーであるニュージーランド代表は、国連 PKO は国際共同体から保護を与えられており、その活動を妨げ要員を攻撃することが国際犯罪として既に確立しているものと考えていたが²⁹、国連要員安全条約の締約国は 95 か国にとどまっている（2025年8月20日現在）³⁰。同条約は、国連 PKO 要員等に対する故意の攻撃に起因する死傷者数の増加への「国際共同体の深い懸念（international community's deep concern）」から³¹、約 2 年という短期間で国連総会における条約案採択に成功したものの、締約国数という結果に鑑みれば、あくまで条約規則として締約国を拘束するに過ぎず、全ての国が拘束される慣習国際法であるとは言えない³²。

(2) 慣習国際人道法上の保護

国際人道法の条約は国連 PKO を特別保護対象として規定してないことから、その保護については慣習国際人道法に照らして検討する必要がある。基本的には、国連 PKO が武力紛争当事者ではない以上、その要員は戦闘員の定義に当てはまらないことから、たとえ軍人であったとしても文民として扱われ、軍事目標主義に照らして攻撃の対象とすることが禁止される³³。同様に、国連 PKO の拠点や車両等の物は民用物として保護される³⁴。文民又は民用物を故意に攻撃することは、まごう事なき戦争犯罪である（ジュネーヴ諸条約第 1 追加議定書第 85 条第 3 項、国際刑事裁判所ローマ規程第 8 条第 2 項(b)(i)・第 8 条第

²⁹ UN Doc. S/25667, para. 10; UN Doc. A/C.6/48/SR.13, para. 1

³⁰ 本稿の取り上げた事案に関するレバノン国連要員安全条約締約国であるが、イスラエルは非締約国。
“Chapter XVIII Penal Matters: 8. Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel (New York, 9 December 1994),” *United Nations Treaty Collection*, accessed 20 August 2025. なお、国連要員安全条約採択に際して、国連総会は反対意思の表明がないことをもって決定するコンセンサス方式をとったため、この条約案に対して各国がどの程度賛成していたか、つまり、棄権相当の国がどれだけあったのかは明らかではない。UN Doc. A/49/PV.84, pp. 13-14.

³¹ UN Doc. A/49/PV.84, p. 6.

³² 国連加盟国又は国連システム内で「平和維持要員に対する犯罪」について一般に合意された定義はない。Agathe Sarfati, “Accountability for Crimes against Peacekeepers,” IPI Publications, 2023, p. 6. なお、国際刑事裁判所ローマ規程は、管轄権を有する戦争犯罪の一類型として「国際連合憲章の下での人道的援助又は平和維持活動に係る要員、施設、物品、組織又は車両であって、武力紛争に関する国際法の下で文民又は民用物に与えられる保護を受ける権利を有するものを故意に攻撃すること」（第 8 条第 2 項(b)(iii)及び(e)(iii)）と規定しており、さらに「当該犯罪を実行する試みを放棄し、又は犯罪の完遂を防止する者は、完全かつ自発的に犯罪目的を放棄した場合には、当該犯罪の未遂についてこの規程に基づく刑罰を科されない」（第 25 条第 3 項(f)）とされていることを踏まえても、国連要員安全条約上の犯罪との間には相違がある。

³³ “Rule 33. Personnel and Objects Involved in a Peacekeeping Mission,” *ICRC International Humanitarian Law Databases*, https://ihl-databases.icrc.org/en/customary-ihl/v1/rule33#Fn_9CA377C0_00004; International Group of Experts at the Invitation of the International Society for Military Law and the Law of War, *Leuven Manual on the International Law Applicable to Peace Operations*, Cambridge University Press, 2017, pp. 98-99.

³⁴ “Rule 33. Personnel and Objects Involved in a Peacekeeping Mission,” *ICRC International Humanitarian Law Databases*.

2 項(b)(ii)及び第 8 条第 2 項(e)(i)³⁵。

ただし、国際人道法が文民及び民用物に対して与える保護はそれほど強力なものではない。文民等の武力紛争犠牲者の保護だけでなく、軍隊の安全を含めた軍事的必要性も国際人道法の重要な要素であるからである。そのため、文民・民用物に対してはそもそも過度でない巻き添え損害の発生が許容されていることに加え、文民であっても敵対行為に直接参加していると判断できる場合には当該参加の間攻撃の対象とすることが許容されている³⁶。しかも、ここで重要となる「敵対行為への直接参加」の概念について、国際人道法上の合意された定義はないため³⁷、武力紛争の当事者が何をもって「敵対行為への直接参加」と判断するか完全に予測することは難しい。例えば、軍事目標の近傍にある文民に対して国際人道法が要求する予防措置の一環として退避するよう事前警告を行っても、当該文民が人間の盾として軍事目標への攻撃を妨げようとする状況に接したとき、軍隊指揮官が、当該文民は敵対行為への直接参加を行っているため保護を喪失している状況にあるとの評価を下すようなケースは生起し得る³⁸。

また、物に関しても、民用物か軍事目標かの区別はその都度の状況判断によって変化する。例えば、ある民間の建物を敵が軍事利用する計画があるという情報を入手し、その建物を破壊、奪取又は無効化することによって自分たちに明確な軍事的利益がもたらされると判断するなら、その建物は一時的に民用物という評価から軍事目標という評価に変更されて攻撃の対象となり得る（ジュネーヴ諸条約第 1 追加議定書第 52 条第 2 項）。つまり、国連 PKO は文民・民用物として国際人道法上保護されるとはいえ、その保護は紛争当事者側の法解釈、巻き添え損害の計算、事実関係の評価に左右されることには変わりはないことになる。

(3) 国連 PKO の安全確保に関する国際法枠組の UNIFIL・IDF 事案への適用

以上から、国連 PKO の安全確保の国際法枠組は、①国連と受入国間の地位協定、②国連要員安全条約、③慣習国際人道法上文民及び民用物に与えられる保護、の 3 層の国際法規の組み合わせであるといえよう。なお、②に関して、受入国が締約国でない場合、国連事務局の SOP 上は地位協定で同条約の適用を約束させることになっている。この点を踏まえると³⁹、国連 PKO が前提とする国際法枠組は原則①及び②であり、それら 2 種類の

³⁵ ただし、国際刑事裁判所ローマ規程締約国は、2025 年 8 月 29 日現在、125 か国にとどまる。特に、米国、中国、ロシアといった大国が非締約国であることには注意が必要。本稿の取り上げた事案に関するイスラエル及びレバノンもともに同規程の非締約国。

³⁶ ジュネーヴ諸条約第 1 追加議定書第 51 条第 3 項及び第 5 項(b)。

³⁷ 赤十字国際委員会が国際人道法上の敵対行為への直接参加の概念に関する解釈指針を出しているものの、米国等はその解釈を受け入れていない。Nils Melzer, Legal Adviser, International Committee of the Red Cross, *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities Under International Humanitarian Law*, 79 (May 2009); Office of General Counsel, Department of Defense, *Department of Defense Law of War Manual*, 2015 (Updated July 2023), para. 4.26.3.

³⁸ *Department of Defense Law of War Manual*, 2015 (Updated July 2023), para. 5.12.3.4.

³⁹ United Nations Department of Operational Support, Department of Peace Operations, Department of Political and Peacebuilding Affairs, and Office of the High Commissioner for Human Rights, *Standard Operating Procedures: Prevention, Investigation and Prosecution of Serious Crimes Committed against United Nations*

保護より弱い③の保護が問題となることはあまりないように思われる。更に言えば、③の保護しか期待できない状況というのは、国家主体が受入国に侵攻して国連 PKO が巻き込まれる場合に限られるため、例外的なケースと思われる。2024 年の南レバノンでの IDF の地上作戦はそうした例外的ケースに当たる。国連事務局及び UNIFIL が、紛争当事者の軍事的必要性を考慮せず、「国連の要員及び財産の安全を保証する義務」や「国連の構内の不可侵性を常に無条件で尊重する義務」といった厳格な法的義務の履行を求めたのも①及び②の枠組を背景としていたと考えれば十分理解できる。

他方、イスラエルが国連要員安全条約の締約国でなく、UNIFIL に関する地位協定を国連と締結しているわけではないことを踏まえると、慣習国際人道法が UNIFIL の安全を確保する IDF の義務の根拠であるとイスラエル側が認識していた可能性が高い。ネタニヤフ首相の「イスラエルは UNIFIL と戦っているわけではない」、「UNIFIL に危険な場所から出て欲しいと繰り返し依頼し、戦闘区域から一次的に離れて欲しいと繰り返し依頼した」⁴⁰との発言も、国際人道法の文脈で、武力紛争当事者でない UNIFIL を文民とみなして予防措置の一環として退避勧告をしていたと考えれば筋が通る。UNIFIL と IDF の間には、適用法規の考え方からして相違があった可能性がある。

このような状況に鑑みれば、武力紛争下における国連 PKO 要員の法的保護は、依然として不安定なものと言わざるを得ない。UNIFIL の安全確保という現実問題については、結局、国際法の原則の遵守と併せて「可能な限り UNIFIL と作戦活動を調整し、その要員及び拠点の安全を確保する」として IDF が譲ったことで一応の解決がなされたように思われる⁴¹。IDF と UNIFIL との調整は、ヒズボラが「国連施設や民間のインフラを悪用して工作人員を保護するような困難な戦闘状況でも継続」され、「国連施設隣接地域では、作戦上不利になったり、部隊を危険にさらすことになっても引き続き慎重に行動する」ということであるから⁴²、IDF にとっては実質的に軍事的必要性への追加的制約であるといえよう。国連 PKO と武力紛争当事者の間の調整に基づく安全確保措置の実施は基本的に武力紛争当事者の政策的配慮であって国際人道法上の義務とまでは言えないが、もしそれが継続して法的確信を伴ったものとなる場合には、慣習国際人道法への発展の可能性もあり得る。

なお、UNIFIL については、2025 年 8 月 28 日に国連安全保障理事会決議 2790 号によって延長されたものの、米国の反対も踏まえ、2026 年末までに活動を終了し、その後、1 年以内に部隊を縮小、撤収させることとなった⁴³。しかしながら、要員の安全が、国連 PKO

Personnel in Peacekeeping Operations and Special Political Missions, 1 December 2020, pp. 17-19.

⁴⁰ Prime Minister's Office, "Statement by PM Netanyahu," *Gov.il*, 14 October 2024.

⁴¹ LTC Nadav Shoshani @LTC_Shoshani, 11 November 2024, https://x.com/ltc_shoshani/status/1855725762214780978.

⁴² *Ibid.*

⁴³ "Unanimously Adopting Resolution 2790 (2025), Security Council Extends Mandate of United Nations Interim Force in Lebanon," *United Nations Meeting Coverage and Press Releases*, SC/16159, 28 August 2025, <https://press.un.org/en/2025/sc16159.doc.htm>; "UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL): Vote on Final Mandate Renewal and Drawdown," *Security Council Report*, 28 August 2025, <https://www.securitycouncilreport.org/what-sinblue/2025/08/un-interim-force-in-lebanon-unifil-vote-on-final-mandate-renewal-and-drawdown.php>. なお、

の強化と改善の鍵の1つであるという事実が変わることはない。他のPKOの状況も踏まえ、引き続きこの問題を注視していくことが必要である。

筆者：国際平和協力センター 教育・研究室 2等空佐 鳥居 真由子

本研究に示された見解は統合幕僚学校国際平和協力センターにおける研究の一環として発表する執筆者個人のものであり、防衛省又は統合幕僚学校の見解を表すものではありません

UNIFILは、47か国から10,000人以上が参加する4番目に大きな国連ミッションであり、かつ、G7参加国が部隊派遣を行っている数少ない国連PKOミッションの1つである（派遣人数は、2025年8月1日現在で、ドイツ255名、フランス747名、イタリア1,193名）。UNIFILが撤収すれば、国連PKOに部隊派遣を行うG7参加国は英国のみとなる。英軍は、国際連合キプロス平和維持隊（UNFICYP）に257名を派遣（人数は2025年5月現在）。ただし、UNFICYPの任務は、停戦線の監視、緩衝地帯の維持、人道活動の実施、及び事務総長による周旋の支援といった伝統的な範囲のものであり、ミッション自体の規模も約1,000名と比較的小さい。こうした状況を踏まえ、UNIFIL撤収が欧州諸国の国連平和活動の考え方にどのように変化を及ぼすか、引き続き注視していく必要があるだろう。“UNIFIL Troop-Contributing Countries,” *UNIFIL*, <https://unifil.unmissions.org/unifil-troop-contributing-countries>; “UNFICYP Fact Sheet,” *United Nations Peacekeeping*, <https://peacekeeping.un.org/en/mission/unficyp>.