

2 「保護する責任」とは何か

川 西 晶 大

目 次

はじめに	2 人間の安全保障委員会
I 「保護する責任」への道のり	3 「予防する義務」
1 「干渉と国家主権に関する国際委員会」	4 不干渉原則の擁護
2 ICISSをめぐる時代背景	5 日本政府の対応
3 ICISS報告書の理論的前史	IV 考察
II ICISS報告書	1 法的な位置づけ
1 「保護する責任」の原則	2 規範としての信頼性
2 報告書の内容	3 グローバリゼーションの責任
III 国際社会における受容と変容	おわりに
1 国連改革と「保護する責任」	

はじめに

「平和構築」の内容は、外交調停、人道支援や基礎インフラの復旧のような支援などにとどまるのではなく、相手国の国内治安制度、政治的枠組み、経済的枠組み、社会的枠組みの構築にまで及ぶとされる⁽¹⁾。

主権国家に対して、その国の政治、経済、社会の基本的制度に関するような事項にまで「支援」を行うことが、なぜ認められるのか。それは、不干渉義務の違反ではないのか。

あるいは、本来、その国が処理すべき事項を、他の各国がそれぞれの資源を使って支援しなければならないのはなぜか。ある国の国内事項のために、直ちに他の各国が、自らの資源を拠出し、人員を危険にさらす理由があるのか。

2001年に提唱され、2005年9月に開かれた国際連合（以下「国連」とする。）の首脳会合で採択された成果文書でも取り上げられた「保護する責任」(Responsibility to Protect) の概念は、このような疑問に対し、次のような考え方を示す。すなわち、国家主権は人々を保護する責任を伴い、国家がその責任を果たせないときには、国際社会がその責任を代わって果たさなければならない、そして、国際社会の保護する責任は不干渉原則に優先する、というものである。

本稿では、まず、「保護する責任」が生み出された経緯、内容の詳細及び最近の国連改革に対する影響など、国際社会における受容について概観する。次に、「保護する責任」が今後の「平和構築」に与える影響について考察する。

(1) 「資料篇平和構築活動を知るために（資料提供：外務省）」『外交フォーラム』220号, 2006.11, p.58. なお、国連における平和構築概念の変遷をまとめたものとして、山内麻里「国連における平和構築の潮流—平和構築委員会設立—」『外務省調査月報』2006年度2号, 2006.11, pp.27-30. がある。

I 「保護する責任」への道のり

1 「干渉と国家主権に関する国際委員会⁽²⁾」

「保護する責任」は、2001年12月18日に国連に対して提出された「干渉⁽³⁾と国家主権に関する国際委員会」(International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)の報告書(以下「ICISS報告書」とする。)で提唱された概念であり、この報告書のタイトルでもある。

ICISSは、カナダのアクスワージー外相が2000年9月14日に設立した。これは、1999年9月の国連総会におけるアナン事務総長の発言⁽⁴⁾や、2000年4月の国連事務総長のミレニウム報告書「われら人民⁽⁵⁾」などで、人道的干渉と国家主権の関係について、人道的危機を止めるという観点から注意が促されたことに対応したものである。ICISSに与えられた任務は、人権と人道法の大規模な侵害に直面した場合の対処法について、新しい国際的合意を構築することであり、干渉と国家主権という一見対立した概念の調和を図る、新しい道筋を見出すことが期待された。

委員長には、ギャレス・エバンス元オーストラリア外相と、モハメド・サヌーン国連事務総長特別顧問(アルジェリア)が就き、カナダ、米国、ロシア、ドイツ、南アフリカ、フィリピン、グアテマラ、インドの各国の学者、政治家、外交

官が委員となった。また、現在の政治状況からの助言や、報告後のフォローアップ支援を目的として、各国の前外相らによる顧問会議が置かれ、アクスワージー前カナダ外相⁽⁶⁾が議長に就いた。

ICISSの事務局は、カナダの外務国際貿易省内に置かれた。財源は、カナダ政府のほか、カーネギー財団、ウィリアム・アンド・フローラ・ヒューレット財団、ジョン・D・キャサリン・T・マッカーサー財団、ロックフェラー財団、シモンズ財団から拠出され、スイス政府とイギリス政府からも財政支援を受けた。

ICISSは、2000年から2001年にかけて委員会の会合を重ねる一方で、2001年の1月から7月にかけて、世界各地で、政府関係者、非政府組織(NGO)、学者、シンクタンクなどを招いて議論を行い、2001年12月に前出の報告書をまとめた。

2 ICISSをめぐる時代背景⁽⁷⁾

ICISSにおける検討の過程で主として念頭に置かれた事態は、1994年のルワンダでの大量虐殺、1999年の北大西洋条約機構(NATO)によるコソボ空爆、1995年のボスニアにおけるスレブレニツァの虐殺及び1992年から1993年にかけてのソマリアにおける国連平和活動の失敗である⁽⁸⁾。ルワンダとボスニアにおいては国際社会の関与が不十分であったことによる人道的悲劇

(2) ICISSの設立経緯及び活動については、International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001, pp.2-3, 77-85.による。

(3) interventionの訳語には、「介入」が当てられることもあるが、本稿ではinterference(介入)との違いを踏まえ、条約等の訳語との整合性を考慮して、「干渉」と訳した(大沼保昭『「人道的干渉」の法理』『国際問題』493号, 2001. 4, pp.2-6.参照)。ただし、日本語文献からの引用では当該文献の用語に従った。

(4) UN Doc. A/54/PV.4 (20 September 1999), pp.1-4.

(5) "We, the Peoples: the role of the United Nations in the 21st century," UN Doc. A/54/2000 (27 March 2000).

(6) アクスワージーは、2000年10月16日に外相を退任した。

(7) 1990年代の経緯について論じたものとして、上杉勇司「紛争下の社会的『弱者』の保護—『保護する責任』の視点から」『平和研究』31号, 2006.10, pp.31-36.がある。

(8) ICISS, *op. cit.* (2), pp.1-2.

の拡大が、コソボにおいては国連憲章の枠外で行われた空爆の正統性が、ソマリアにおいては軍事活動への過度な依存などが、批判されてきた。このような事態を踏まえ、主に途上国の国内における人道的悲劇に対し、国際社会はどのように対応すべきか、ということが、ICISSの課題であった。

一方、2001年9月11日の同時多発テロ事件から、2001年のアフガニスタン攻撃、2003年のイラク攻撃へと続く一連の「対テロ戦争」の流れは、先進諸国自身を紛争当事者とするものであった。そこで第一に問題となるのは、他国の民衆の保護よりも、自国の安全保障である。アフガニスタン攻撃は、9月11日の米国への攻撃に対する自衛措置と主張され⁽⁹⁾、イラク攻撃も、法的には安保理決議違反が理由とされたが、国内への説明では、先進諸国を標的とするテロリストとの関係が理由の一つとされた⁽¹⁰⁾。国際社会の関心は「対テロ戦争」や、米国の一極主義的行動と集団安全保障体制の危機といった点に移り、ICISS報告書は、その文脈でも利用されることとなる。

3 ICISS報告書の理論的前史

「保護する責任」は、「国家が人々を保護する責任」であり、それが果たされないときは、国際的責任が「不干涉原則」に優先する。ICISS報告書以前の「保護する責任」に関係する議論の流れを、これら2つの概念に即して概観する。

(1) 不干涉原則

まず、不干涉原則とは、他国の管轄事項について、強制又は威嚇に基づいた命令的関与を行ってはならないとする、伝統的国際法以来、

認められてきた原則である。

国連憲章の中では、第2条7において、国連は、本質的に国家の国内管轄権内にある事項に干渉する権限を持たないとして、国連による国家に対する干渉を禁止している。ただし、同憲章第7章による軍事的又は非軍事的強制措置の適用は妨げられない。同憲章第2条7が、国家による不干涉義務をも規定しているとする見解もあるが、この点については、議論があるところである。

国家による不干涉義務を明示した文書としては、1965年の「国家の国内事項における干渉の不許容及び国家の独立と主権の保護に関する宣言」(国連総会決議2131(XX))がある。この本文第1項は、「いかなる国も、いかなる理由によっても、他国の国内又は対外事項に、直接又は間接に干渉する権利を有しない」と述べている⁽¹¹⁾。

また、1970年の「国際連合憲章に従った諸国間の友好関係及び協力についての国際法の原則に関する宣言(友好関係原則宣言)」(国連総会決議2625(XXV))は、「憲章に従って、いかなる国の国内管轄権内にある事項にも干渉しない義務に関する原則」を掲げ、いかなる国又は国の集団も他国の国内又は対外事項に干渉する権利を有しないこと、いかなる国も他国の内戦に介入してはならないことなどを宣言した。

いずれの文書も、間接的な干渉も不干涉原則の対象としており、直接の命令的関与だけではなく、他国の内戦の支援や、政権の転覆などの間接的な関与も「干渉」と見られるようになったことを示している。

一方で、1970年代には不干涉原則の適用範囲

(9) UN Doc. S/2001/946 (7 October 2001) ; S/2001/947 (7 October 2001).

(10) 例えば、George W. Bush, "President Says Saddam Hussein Must Leave Iraq Within 48 Hours: Remarks by the President in Address to the Nation," March 17, 2003, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html>> .

(11) この決議については、コンセンサスで採択されたものではなく、国際的正統性には疑問があるという指摘がある(大沼保昭『人権、国家、文明』筑摩書房, 1998, p.85.)。

を限定する議論も登場する。欧州安全保障・協力会議（CSCE）のプロセスにおいて合意された1975年ヘルシンキ議定書は、不干渉原則と人権の尊重を同じく国際法の原則として扱い、人権問題が、国内問題か、不干渉原則の範囲外となる国際的な義務かという東西間の議論を引き起こした。また、1970年代後半の米国カーター政権による人権外交は、他国国内での人権遵守の促進を外交の中心目標とするものであった⁽¹²⁾。

(2) 国家主権と人々の保護に関する議論

ごく基本的な人権は国家主権に優越するという考え方の一例として、「国境なき医師団」の思想を源として、フランスが提唱した「人道的救援権」あるいは「犠牲者へのアクセス権」がある⁽¹³⁾。この考え方は、危機に瀕している人々を救うという倫理的要請として「介入義務」が存在するとし、その実現のためにNGOなどが救援に向かう際には、犠牲者を放置している国家の主権は制限されるべきというものであり、国連総会の決議⁽¹⁴⁾にも反映された。

このような考え方は、1991年9月のデクエヤル国連事務総長による報告⁽¹⁵⁾にも見られる。この中で事務総長は、国家主権の重要性を認めながらも、不干渉原則を、人権が大規模又は組織的に侵害されていることを防御するためのものと見ることはできない、と述べている。1992年のガリ国連事務総長による「平和への課題⁽¹⁶⁾」においても、「絶対的かつ排他的な主権

の時代は過ぎ去った」とし、国家や国際機関などが、それぞれ、人間の安全保障にむけた統合的アプローチにおいて、特別かつ不可欠の役割を持つ、と述べている。

国家による人々の保護を「責任」という形で示したものとしては、1996年にブルッキングス研究所がまとめた「責任としての主権 (Sovereignty as Responsibility)⁽¹⁷⁾」がある。ここでは、主権は、国内の市民の安全と社会的福祉に関する最低限の基準を保障するという、国内的及び対外的な責任を伴うという考え方が既に示されている。その帰結として、国家は、自国に対する人道的支援を拒否することはできないことになる⁽¹⁸⁾。一方で、国際社会に、人々を保護する責任があるとは述べていない。

これらの議論と比べて、ICISS報告書における「保護する責任」の特徴は、主権には人々を保護する責任が伴い、それが失敗した場合に国際機関などが干渉できる、という考え方に加え、人々を保護する責任は、国家だけではなく国際社会によって最終的に担保される、という国際社会側の責任の考え方を提示したところにあるといえる。

II ICISS報告書⁽¹⁹⁾

1 「保護する責任」の原則

ICISS報告書の冒頭に掲げられている概要では、まず、「保護する責任」の核となる原則が示される⁽²⁰⁾。原則の内容は次のとおりである。

(12) 薬師寺公夫「人権外交と国内事項不干渉の原則」『国際問題』318号, 1986.9, pp.15-31.

(13) 西海真樹「『人道的救援権』論」『法学新報』102巻3・4号, 1995.12, pp.187-221; 最上敏樹『人道的介入』(岩波新書) 岩波書店, 2001, pp.152-156.

(14) UN Doc. A/RES/43/131 (8 December 1988); A/RES/45/100 (14 December 1990).

(15) UN Doc. A/46/1 (13 September 1991).

(16) "An Agenda for Peace," UN Doc. A/47/277-S/24111 (17 June 1992).

(17) Francis M. Deng [et al.] ed., *Sovereignty as Responsibility: Crisis Management in Africa*. Washington D.C.: Brookings Institute, 1996.

(18) *Ibid.*, p.28.

国家主権は責任を意味し、人々を保護する主要な責任は国家自身にある。内戦などにより、民衆が深刻な被害を受けており、かつ、その国家がそれを回避し、又は防止しようとせず、又はすることができないときには、国際による保護する責任が不干涉原則に優越する。

その基礎となるのは、①主権概念に固有の義務、②国連憲章24条による安全保障理事会（以下「安保理」とする。）の責任、③国際人権文書、国際人道法及び国内法に基づく特定の法的義務並びに④国家、地域的機関及び安保理の実行である。

「保護する責任」は、紛争の原因に取り組む「予防する責任」、強制措置（極端な場合には軍事干涉）を含む手段により状況に対応する「対応する責任」、復興、和解などへの十全な支援を提供する「再建する責任」の3つの要素を包含する。

「保護する責任」の最も重要な側面は、予防である。干涉が実施される前に、予防手段が尽くされていなければならない。予防する責任と対応する責任の実施では、強制手段を適用する前に、より控えめで強制的でない手段をまず取らなければならない。

2 報告書の内容

ICISS報告書は、8章から構成されている。第1章はICISSの扱う課題について、第2章は「保護する責任」の意義について論じており、総論に当たる。第3章から第5章では、「保護する責任」を構成する「予防する責任」「対応する責任」「再建する責任」について、それぞれ論じている。第6章は、特に軍事干涉の際に

問題となる正当な権限の問題について、第7章は、実際の活動局面において留意すべき点について、第8章は、政治過程における意思決定を促す手法を中心に、実際の行動の必要性について論じている。

以下、重要と思われるポイントを概観する。なお、各節のタイトルは、筆者によるものであり、ICISS報告書の章の題名ではない。

(1) 責任としての主権から「保護する責任」へ（第1章、第2章）

国家主権について、主権平等の原則と、実効的かつ正統な主権の重要性を確認しつつ、主権行使の条件が1945年以降、人権などにより大きく変化していると論じ、主権には、外部的には他国の主権の尊重、内部的には国内にいる全ての人々の尊厳と基本的人権の尊重という含意があるとする⁽²¹⁾。

また、主権の意味を次のように説明する。国連は主権保護のための主要な場であり、国連加盟国は加盟に伴う責任を受け入れている。内部的及び外部的責任として主権を認識することは、市民の安全や生命の保護、市民の福祉の促進について、内部的には市民に対して、また、国連を通じ国際社会に対して、国家の代表者がその行動に責任を負うことを意味する⁽²²⁾。

人権の保護・促進は1945年以後大きく進展し、また、安全保障概念は「人間の安全保障」により拡大した。さらに、市民への重大な危害が起り、又は切迫しており、国家がそれを終らせようとせず、又は終らせることができない場合には、軍事干涉を含む保護のための干涉が支持

(19) 先行する資料として、概要が全訳されている堤功一「保護する責任（The Responsibility to Protect）—介入と国家主権についての国際委員会報告（2001年12月）」『立命館法学』285号, 2003.2, pp.355-365、人道的介入論からのアプローチによる千知岩正継「人道的介入論の最近の動向とその課題—『介入する権利』から『保護する責任』へ—」『政治研究』51号, 2004.3, pp.163-197.がある。

(20) ICISS, *op. cit.* (2), p.XI.

(21) *Ibid.* paras. 1.32-1.36.

(22) *Ibid.* paras. 2.14, 2.15.

されうるという原則が形成されつつあると論ずる。この形成途上の原則は、ソマリアに関する安保理決議において明らかであり、西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）のリベリア、シエラレオネでの活動、NATOのコソボでの活動でも援用されている。この原則は、自然法原則、国連憲章の人権条項、世界人権宣言、ジュネーブ諸条約、国際刑事裁判所規程、人権・人道関係の条約・文書により支持されるとする⁽²³⁾。

用語を「人道的干渉」から「保護する責任」に変えることにより、支援を求めている側からの視点、第一の責任は当該国家にあるという視点、予防や再建に対する責任を含むという視点ももたらされるとしている⁽²⁴⁾。

(2) 予防の重視（第3章）

予防は重要であり、手法としては、開発援助、統治・人権・法の支配への支援、仲介任務、対話、和解の促進などがあり、誘導の形をとるものもあれば、強制手段をとることもあるとする⁽²⁵⁾。

予防の態様を、早期警報、長期的な予防アプローチである根本原因予防、短期的な直接予防に分けて、それぞれ次のように論ずる。

早期警報の問題点は、警報の欠如よりも適時の対応の欠如にある。また、現在組織化されておらず、調整がないことが課題である。国連には、今後、情報の効果的な収集、分析の中心としての機能が期待される。また、安保理に少数による特別のユニットを設立することや、現地事情に明るい地域アクターの関与を支援することも検討すべきである⁽²⁶⁾。

根本原因予防については、まず、詳細な知識

と理解、援助者と被援助者の協力が必要である。内容は多面的であり、民主化や権限分配などの政治的ニーズ、資源配分、経済成長、外部市場へのアクセスなどの経済的な機会、法の保護や法制度の強化、軍などの安全保障組織の改革や軍縮・不拡散の促進等の手段があげられる⁽²⁷⁾。

直接予防努力にも、政治的・外交的手段、経済的手段、法的手段といった様々な手段がある。特別法廷の設置や国際刑事裁判所の設置、人道法違反などに関する普遍的管轄権も、人道に対する罪などを準備している者にリスクへの関心を向けさせるという点で、予防努力に含まれる。軍事的性質の措置も、限定的であるが、重要である。例えば、マケドニアにおける国連予防展開隊（UNPREDEP）のような予防展開の例がある。極端な例では武力による威嚇も含む。より強制的な措置に移行することは重要ではあるが、慎重に行われなければならない⁽²⁸⁾。

予防措置をまったく受け入れない国の問題にも言及している。国際の側はこの問題により敏感になることが求められるが、同時に対象となる国家自身も干渉のリスクを増やしていることになる、と警告している。また、効果的な予防には、運用戦略を持ち、多くの資源と努力を割く必要がある、と述べている⁽²⁹⁾。

(3) 軍事干渉の基準（第4章）

予防措置と軍事的措置の間に非軍事的措置が検討されるべきとして、標的を定めた制裁を効果的な監視の下で行うことの重要性を述べた上で、極端で例外的な場合（人類の良心に衝撃を与えるような暴力又は国際安全保障への明確かつ現在

⁽²³⁾ *Ibid.* paras. 2.16-2.27.

⁽²⁴⁾ *Ibid.* para. 2.29.

⁽²⁵⁾ *Ibid.* paras. 3.1, 3.3.

⁽²⁶⁾ *Ibid.* paras. 3.10-3.17.

⁽²⁷⁾ *Ibid.* paras. 3.18-3.24.

⁽²⁸⁾ *Ibid.* paras. 3.25-3.33.

⁽²⁹⁾ *Ibid.* paras. 3.34, 3.36, 3.40.

の危険)にだけ、軍事行動の必要性が考えられるとする⁽³⁰⁾。軍事行動の具体的な正当化理由の核となる事項としては、次の6つがあるとする。

①正当な理由。大規模な人命の喪失、又は大規模な「民族浄化」が現在存在し、又は差し迫っていること。これを立証する情報の収集方法として、国際赤十字などの活用が考えられるが、政策決定に参加しないという国際赤十字の方針には合わない⁽³¹⁾。

②正当な意図。体制転覆を目的とすることはできないが、体制が人々を害する能力を無力化することは必須である。占領に際しては、国際連合の暫定統治が望ましい⁽³²⁾。

③最終手段。交渉、停戦監視、仲介による妥協など、あらゆる外交的手段、非軍事的手段を追求し、仮にこれらを行っても成功しないだろうという合理的な根拠があって、初めて軍事的手段をとることができる⁽³³⁾。

④比例的な手段。規模、期間、激しさは、人道目的を守るために必要最小限であるべきである⁽³⁴⁾。

⑤合理的な期待。干渉前より事態が悪くなりそうな場合には、干渉は正当化されない。この基準により、安保理常任理事国など有力国への干渉は否定されるが、それがすべての事態に干

渉しないという理由にはならない。有力国に対しては、他の手段による集団的行動が「保護する責任」の一部として考えられる⁽³⁵⁾。

⑥正当な権限。(5)にて後述。

(4) 再建と「信託統治」(第5章)

「保護する責任」は、軍事干渉後、持続的な平和、良い統治、持続可能な開発を構築するまで続く⁽³⁶⁾。紛争後平和構築の理論と性質については、1998年の国連事務総長報告を引いている⁽³⁷⁾。

留意点として、安全保障分野では、復讐行動への備え、DDR(武装解除・動員解除・社会復帰)の困難と重要性、新しい国軍・警察の構築の困難と敏感さ、「出口戦略」の重要性が、司法分野では、難民の帰還に伴う帰還者の法的権利の問題が、経済開発の分野においては、経済制裁の速やかな終了、DDRへの効果が触れられている⁽³⁸⁾。

国連機関による統治のガイドラインとしては、信託統治を定めた国連憲章第12章が有用であると論じている。これは国内事項へのある種の侵入になるとして反対する意見がある一方、信託統治の援用により資源の継続的な供給が可能となるとしている⁽³⁹⁾。

長期にわたる占領については、肯定的側面

⁽³⁰⁾ *Ibid.* paras. 4.1-4.13.

⁽³¹⁾ *Ibid.* paras. 4.18-4.31.

⁽³²⁾ *Ibid.* paras. 4.33-4.36.

⁽³³⁾ *Ibid.* paras. 4.37, 4.38.

⁽³⁴⁾ *Ibid.* paras. 4.39, 4.40.

⁽³⁵⁾ *Ibid.* paras. 4.41-4.43.

⁽³⁶⁾ *Ibid.* para. 5.1.

⁽³⁷⁾ UN Doc. A/52/871-S/1998/318 (16 April 1998) ; 概要は、①継続的な人道活動や開発活動に代わるものではないこと、②紛争再発の危険性を低め、和解、再建及び復興にとって最善の条件の整備に貢献するような形であること、③特別なニーズとして、和解の奨励、人権尊重の指導、政治参加の推進と国民統合の促進、難民及び国内避難民の安全でスムーズな早期の帰還と再定住の確保、元戦闘員等の生産的社會への再統合、小型兵器の入手可能性削減、復興及び経済再建への国内、国際の資源の動員があること。

⁽³⁸⁾ ICISS, *op. cit.* (2), paras. 5.8-5.21.

⁽³⁹⁾ *Ibid.* paras. 5.22-5.24.

と否定的側面があると述べる。肯定的側面としては、根本原因の除去、良い統治と経済安定の回復や民主制度への適応の促進が、否定的側面としては、占領当局への不健全な依存、大量の外貨流入による経済のゆがみ、長期間の負担に対する干渉者の意欲喪失などがあげられている⁽⁴⁰⁾。

(5) 軍事干渉を判断する権限 (第6章)

軍事干渉を判断する権限の源は、国連憲章第7章、第51条、第8章にあると述べる。第51条(自衛権)は、地域的機関がその加盟国内の事態に対して行う場合に適用されうる。第8章は、地域的機関が安保理の承認なく強制措置を行うことを否定しているが、ECOWAS監視団(ECOMOG)が行った軍事干渉を事後的に承認した例がある(1992年リベリア、1997年シエラレオネ)⁽⁴¹⁾。

主要な責任を負うのは安保理であるが、総会も平和のための結集決議による緊急特別会期の手続を通じて道義的政治的な役割を果たすことができる⁽⁴²⁾。

「保護する責任」に関する安保理の実行は慣習法となるには未成熟であり、また、安保理理事国の代表性も不十分であるとしながらも、安保理以上に軍事干渉の問題を扱える機関が存在しないため、安保理をよりよく機能させる必要があると論ずる。そのため、安保理常任理事国に対して、人道目的の行動に対しては拒否権の使用を慎むという「行動規範」に同意することを提案している⁽⁴³⁾。

安保理が行動しない場合も想定しないわけにはいかないとしながらも、総会の緊急特別会期手続、地域的機関による行動の他に、コンセンサスを得ることができる事例はないと結論付ける。そして、安保理が行動しない場合にその承認を得ずに行われる、単独又は有志による干渉は、正しい原則を守らないリスクがある上、仮にそのような干渉が成功した場合には、国連の信頼性に重大な帰結をもたらすと警告する⁽⁴⁴⁾。

(6) 人道目的の軍事作戦に伴う問題 (第7章)

人道目的の軍事干渉の性質について、通常の戦闘とは異なり、可能な限り、文民の人命の損失を抑え、紛争後の回復の見通しを広げるよう、損害を少なくすることが基本的な目的となる一方で、伝統的な平和維持活動(PKO)よりも強力である特徴があると述べる⁽⁴⁵⁾。

予防段階の軍事作戦について、関係国の同意を必要とする「予防展開」と、対象国の外で制裁監視や外交への圧力のために展開する場合をあげる。前者の運用は基本的に伝統的PKOと同様であり、後者は防衛的な運用がなされる。予防作戦に当たっては、予防の失敗時には、直ちに干渉軍の一部となるように計画すべきとする⁽⁴⁶⁾。

軍事干渉に当たって必要なのは、目的の共通化、明確で曖昧さのない任務、資源の確保であると述べる一方、人道目的という特性上、任務が漸増する傾向が指摘されている⁽⁴⁷⁾。

犠牲者の問題について、干渉部隊自身の防護は重要ではあるが第一の目的としてはならない

⁽⁴⁰⁾ *Ibid.* paras. 5.25-5.29.

⁽⁴¹⁾ *Ibid.* paras. 6.4-6.6.

⁽⁴²⁾ *Ibid.* para. 6.7.

⁽⁴³⁾ *Ibid.* paras. 6.13-6.21.

⁽⁴⁴⁾ *Ibid.* paras. 6.28-6.40.

⁽⁴⁵⁾ *Ibid.* paras. 7.1, 7.2.

⁽⁴⁶⁾ *Ibid.* paras. 7.4-7.7.

⁽⁴⁷⁾ *Ibid.* paras. 7.13, 7.15, 7.17, 7.18.

とし、干渉する西側諸国が戦争犯罪や人権侵害を止めるために自らの兵士の生命を危機にさらすつもりがあるかどうかが問題になる、と論じている。部隊防護が第一の懸念となる場合には、撤退が最善であるとも指摘している⁽⁴⁸⁾。

軍事干渉後の局面における軍隊の役割としてあげられているのは、安全な環境の提供、危険な地域の再建支援、警察的な役割である。敵対行為終了後、文民当局との責任の切り分けと移譲を速やかに行う必要があるが、「犯罪でもなく戦争でもない」状況での法執行に対しては、軍隊が唯一使える機構でありつづけると指摘している。事後の保護任務としてあげられているのは、①少数者保護、②安全保障部門の改革、③DDR、④地雷除去、⑤戦犯追及である⁽⁴⁹⁾。

(7) 政治的意思をどのように動かすか (第8章)

国内的なアピールとしてあげられているのは、道義的 (人道的悲劇の回避・停止)、財政的 (早い行動の方が結果として安価)、国益的 (近隣環境の安定、通商関係の安定、相互依存環境において良い国際市民であることの利益)、党派的 (政府の特定の支持基盤に対するアピール) なアピールである。ただし、道義的なアピールは、予防段階で効果をあげることは難しい⁽⁵⁰⁾。

国際的には、国連事務総長や事務局の役割が重要であり、また、その他の国連機関、地域的機関、国際NGO、メディアの役割も大きいとしている⁽⁵¹⁾。

III 国際社会における受容と変容

1 国連改革と「保護する責任」

(1) ハイレベル委員会報告

2003年11月に、国連改革のあり方のうち、平和や安全保障の問題への対処を検討するため、アナン事務総長の諮問機関として「脅威、挑戦及び変革に関するハイレベル委員会」(以下「ハイレベル委員会」とする。)が発足した。委員には、ICISS委員長の一人、ギャレス・エバンス元オーストラリア外相が加わっていた。

ハイレベル委員会は、2004年12月に「より安全な世界—我々の共有する責任」と題する報告書⁽⁵²⁾を国連に提出した。報告書は、主権が特権ばかりでなく、国家が自国民の福祉を保護し、広く国際社会への義務を守るという義務を伴うものであると述べる。そして、国家が自国民を保護し、隣人を害さないという責任を守らない状況にあっては、集団安全保障の諸原則により、これらの責任の一部は国際社会によって担保されなければならない、として、ICISS報告書と共通する考え方を示している⁽⁵³⁾。保護する責任が「予防、必要があれば暴力への対応、及び粉碎された社会の再建を含む一連の流れに及ぶ⁽⁵⁴⁾」ことも確認している。

また、予防の重要性を強調したICISS報告書と同様に、脅威の存在とその予防に関する部分に、本文の半分近くを割いている。そして、安保理の承認による武力行使が、国際の「保護する責任」の最終手段として認められるとした上

(48) *Ibid.* paras. 7.33, 7.34.

(49) *Ibid.* paras. 7.38-7.49.

(50) *Ibid.* paras. 8.8-8.17.

(51) *Ibid.* paras. 8.19-8.23.

(52) "A more secure world: our shared responsibility; Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change," UN Doc. A/59/565 (2 December 2004).

(53) *Ibid.* para. 29.

(54) *Ibid.* para. 201.

で、次の5つの正当化基準が示される。即ち、①脅威の深刻さ、②適正な目的、③最終手段、④比例した手段、⑤結果のバランス⁽⁵⁵⁾である。これらは、ICISS報告書が掲げた基準と対応するものである。なお、「正しい権限」の基準は含まれていないが、これは安保理が承認する際の基準であり、安保理以外の武力行使の決定権限について検討する必要がないためと思われる。また、拒否権の行使についても、ICISS報告書同様、大量虐殺と大規模な人権侵害の場合には使用しないことを誓約するよう求めている⁽⁵⁶⁾。

紛争後の平和構築についても、現在の平和維持活動にとどまらず、より広範な活動を求め、平和構築基金の設立、平和構築委員会の設置などを提言している。

(2) 「より大きな自由を求めて」

2005年3月、アナン国連事務総長は、ハイレベル委員会報告書などの報告を受け、同年9月の国連首脳会合に向けて、「より大きな自由を求めて」と題した報告書を発表した⁽⁵⁷⁾。

この報告書では、ハイレベル委員会報告書で述べられた「保護する責任」の概念を受け入れることが表明されている。国家が人々の保護について主要な責任を持つが、保護しようとしなない、又は保護できない場合には、その責任は国際社会に移り、まず、保護のための外交的、人道的手段を使用し、それが不十分である場合には、国連憲章の下で安保理が強制措置を含む必

要な手段を講じることになる⁽⁵⁸⁾。武力行使の基準については、ハイレベル委員会報告書の基準を引いた上で、安保理にこれらの原則を設定する決議を採択するよう求めている⁽⁵⁹⁾。

ICISS報告書が強調していた予防の重要性については、「暴力を伴う紛争の防止及び解決ほど、国連にとって基本的な任務はない⁽⁶⁰⁾」として、その重要性の認識を示し、調停、制裁、平和維持、小型武器等の拡散阻止に加え、平和構築を予防の目的のもとに置く構成をとっている。これは、暴力的紛争を終結させた国々の半数が、5年以内に再び紛争に入ってしまうという認識に基づくものである⁽⁶¹⁾。平和構築委員会の設置などのハイレベル委員会の提言は、ここでも引き継がれた。

(3) 国連首脳会合成果文書

以上の文書を経て、各国の合意により国連総会決議として採択された2005年の国連首脳会合の成果文書⁽⁶²⁾は、国家が、大量虐殺、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する罪からその国の人々を「保護する責任」を負うことを認めた。国家が保護に失敗している場合の国際社会の責任については、まず国連憲章第6章及び第8章による平和的手段により、さらにそれが不十分である場合には、国連憲章第7章による手段を含む手段により、安保理を通じて集団的行動をとる用意があるとした。その上で、国連総会が、保護する責任とその影響について検討を継続する必要性を強調した⁽⁶³⁾。

⁽⁵⁵⁾ *Ibid.* para. 207.

⁽⁵⁶⁾ *Ibid.* para. 256.

⁽⁵⁷⁾ "In larger freedom: towards development, security and human rights for all," UN Doc. A/59/2005 (21 March 2005)

⁽⁵⁸⁾ *Ibid.* para. 135.

⁽⁵⁹⁾ *Ibid.* para. 126.

⁽⁶⁰⁾ *Ibid.* para. 106.

⁽⁶¹⁾ *Ibid.* para. 114.

⁽⁶²⁾ "2005 World Summit Outcome," UN Doc. A/RES/60/1 (16 September 2005)

⁽⁶³⁾ *Ibid.* paras. 138, 139.

一方で、武力行使の基準と拒否権の使用自粛については、成果文書作成の最終段階での米国からの要求により、明記されなかった⁽⁶⁴⁾。また、紛争予防と平和構築についてはそれぞれ別の箇所でも触れられており、平和構築委員会の設立などが謳われたが、「保護する責任」が予防から再建までを包括する概念であることへの言及はなかった。

2 人間の安全保障委員会

「保護する責任」が掲げる、人々の保護を重視する考え方は、日本政府が積極的に主張している「人間の安全保障」と通底するものである。

アナン事務総長のミレニアム報告書「われら人民」を受け、日本政府の発案により2001年に設立された「人間の安全保障委員会」は、2003年に公表した報告書において、ICISS報告書を参照している。人々を保護する責任を果たすため、武力行使が認められる場合もある、という考え方については、ルワンダ虐殺の経験が反映された「踏みこんだ姿勢」であると評するにとどまり、否定でも肯定でもない慎重な態度を示している⁽⁶⁵⁾。しかし、「紛争からの回復」については、『「保護する責任」は、国際的な軍事介入をも含む紛争後に国家を『再建する責任』を果たすことにより初めて完結する⁽⁶⁶⁾』として、紛争後の「再建する責任」の概念を積極的に援用している。

「保護する責任」が、暴力を伴う紛争への対応に主眼を置いているのに対し、「人間の安全

保障」は、「国家の安全に対する脅威とは必ずしも考えられてこなかった要因を、人々の安全への脅威に含める」ものであり、経済的安定、保健衛生、知識と技能などを含む幅広い概念である。このことから、「保護する責任」は「人間の安全保障」の狭義のアプローチであるともいわれる⁽⁶⁷⁾。

3 「予防する義務」

ICISS報告書は、作成者の意図とは異なる方向で援用されることにもなった。

2004年に、米国で発表された「予防する義務」と題する論文⁽⁶⁸⁾は、「保護する責任」の概念に連なるものとして、「大量破壊兵器の獲得・使用について国内で絶対的な権限を持つ指導者が率いる国の行動を阻止する国際社会の集団的な義務⁽⁶⁹⁾」を提唱した。それは、「国内での絶対的な権限を確立している独裁政権が保有する大量破壊兵器の脅威とは、大規模な無差別殺戮が行われるという危険にほかならない⁽⁷⁰⁾」ためだとする。「保護する責任」が極端な場合に武力行使を容認するのと同様に、「予防する義務」においても非軍事的手段が尽くされた上での武力行使の選択肢は排除されていない。

一方で、ICISSの共同委員長を務めたエバンス元オーストラリア外相とサヌーン国連事務総長特別顧問は、「予防する義務」が提唱される以前に、大量破壊兵器開発・保有国に対する先制攻撃の問題や対テロ攻撃の問題は、「『国が自己防衛のためにとり得る行動に関する権利の範

(64) 「安保理改革 米『大幅拡大削除を』」『日本経済新聞』2005. 8. 6, 夕刊; "U.S. Wants Changes In U.N. Agreement." *Washington Post*, August 25, 2005, p.A01.

(65) 人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題—人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社, 2003, p.52.

(66) 同上 p.109. 同書p.62では「予防する責任」の概念も援用されている。

(67) ポール・エヴァンズ「人間の安全保障をめぐるアジアからの視座」佐藤誠・安藤次男編『人間の安全保障：世界危機への挑戦』東信堂, 2004, p.233.

(68) Lee Feinstein and Anne-Marie Slaughter, "A Duty to Prevent." *Foreign Affairs*, Vol.83, No.1 (January/February 2004), pp.136-150. (邦訳は、『論座』106号, 2004. 3, pp.268-280.)

(69) *Ibid.* p.137. (邦訳p.269から引用)

(70) *Ibid.* pp.141-142. (邦訳p.273から引用)

困と制限』についてであり、『自国民以外の民衆を保護するために介入する権利、あるいは義務』ではない⁽⁷¹⁾』と述べている。「保護する責任」の概念自体が直ちに「予防する義務」を是認しているわけではない。

「予防する義務」の議論は、ICISS報告書の武力行使基準などの諸原則により国家単独の先制攻撃を牽制する一方で、「保護する責任」の概念に国家主権を超える国際の責任を見出し、それを大量破壊兵器阻止の局面にも援用して不干渉原則をより狭めようとする試みであったともいえる。一方で、人道的危機に際しても、伝統的な国家主権と不干渉原則を守ろうとする考え方もある。

4 不干渉原則の擁護

ICISSの検討過程において、2001年6月に北京で行われた会合では、中国側から、理論的に見て、人道的干渉の概念化は全く誤りであること、「人道的支援」と人道的干渉との間に明確な区別をつけるべきこと、地域紛争における人道的支援の提案が提起された⁽⁷²⁾。

この中で、中国側は、人道的干渉の理論に対する反論として、全く法的基礎を欠いているという主張、実行において二重基準であるという主張に加えて、「人権が主権に優越する」のは誤謬であるとの主張を展開した。その一方で、人道的干渉と「人道的支援」の違いを主権の尊重に置き、紛争当事者の同意が第三者による人道的行動の前提であること、軍事要員を含む人

道的行動には国連安保理の承認が必要であることを述べた。「人道的支援」には、安保理による平和維持軍の派遣も含まれる。

北京会合で明らかになったことは、人道的危機において、国連が武力行使を含む手段をとることに對しては同意があるとしても、それが主権概念の変容に対する同意には直ちにつながるわけではなく、特に、不干渉原則が否定されることに對しては、強い拒否反応があるということである⁽⁷³⁾。

その後、2005年の中国の国連改革問題に関するポジションペーパー⁽⁷⁴⁾では、国家による人々の保護については、「第一に重要な責任」と認めながらも、人道的危機への対処については、「国際社会の正当な関心」として、「責任」よりも弱い表現を使っている。また、「ある国の政府に国民を保護する能力と意思があるかどうかの判断は慎重でなければならず、何かというところから介入してはならない」「強制的行動に及ぶ時はそれぞれのケースに合わせて、一層慎重を期すべきである」として、全般に慎重な運用を求めている。

5 日本政府の対応

「保護する責任」について、安倍晋三首相は、国連首脳会合成果文書に即し、平和的手段が不十分な場合には「状況に応じ、安保理を通じて行動する用意がある」という認識を示した上で、「我が国としても、国連憲章及び憲法を含む我が国法制度の下で、具体的な事例を勘案し

(71) Gareth Evans and Mohamed Sahnoun, "The Responsibility to Protect." *Foreign Affairs*, Vol.81, No.6 (November/December 2002), pp.99-100. (邦訳『論座』93号, 2003. 2, p.269.から引用)

(72) ICISS, *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background: Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001, pp.391-394.

(73) 中国は実際の介入に對して必ずしも硬直した姿勢をとっているわけではないとの指摘もある(ポール・エヴァンズ 前掲論文, pp.236-238.)。

(74) 「中華人民共和国の国連改革問題に関するポジションペーパー」2005年6月7日 <<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cj/p/jpn/xwtd/t199272.htm>>。中国政府が国連改革に對する立場を明らかにした資料である。

つつ適切に対応していくことが重要」と答弁した⁽⁷⁵⁾。また、保護する責任と人間の安全保障を分けて考えているのではないかの指摘に対しては、成果文書において人間の安全保障の定義を国連総会で討議することになったことを指摘し、人間の安全保障が国連における重要な指針となるよう努力していくと述べた⁽⁷⁶⁾。

日本政府としては、「保護する責任」について、法制度の枠内であらゆる選択肢をとる可能性を排除してはいないが、積極的に政策を構築するという姿勢は見られず、日本外交に与える影響も、現時点ではそれほど大きくないことがうかがえる。

IV 考察

1 法的な位置づけ

「保護する責任」の法的な意義に関しては、否定的な見解が多い。例えば、ノルテ・ミュンヘン大学教授は、「保護する責任」は法的な意味としては曖昧であり、有力国による法的手続きの回避につながるリスクがある、と指摘し、主権は、国際法の範囲内での国家の自由である、との1923年ウィンブルドン号事件判決⁽⁷⁷⁾で示された定式に立ち戻るべきではないかと論じている。また、アナン事務総長報告書「より大きな自由を求めて」も、主権が集団虐殺や人権に対する罪を許容する理由となるわけではないとしているのであり、国際法の範囲内での国

家の自由という定式において理解できるとしている⁽⁷⁸⁾。

「保護する責任」を支持する側からは、その市民の基本的な尊厳や安全などは、最初の拠り所としての意味を除き、もはや国連憲章第2条7の「本質的に国内管轄権内にある事項」ではないという主張がある⁽⁷⁹⁾。しかし、国家又は国連の実行がそれを裏付けているかどうかは疑わしい。ICISS報告書も、「保護する責任」は、国際慣習法とまではいえず、作られつつある準則 (guiding principle) である、と述べている⁽⁸⁰⁾。

ただ、ICISS報告書を完全に反映したものでないとはいえ、国連の首脳会合の成果文書において「保護する責任」が認められたという意義は大きい。現状では、法的には未成熟であるが、各国及び国際機関の政策を道義的に方向付けるための原則として、一定の価値が認められると考えられるのではないかと。

2 規範としての信頼性

ICISS報告書は、「対応する責任」の文脈で、「合理的な予測」を基準とする限り、どれほど深刻な人道的危機があったとしても、安保理常任理事国に対する干渉は行われなことを認めている。ICISS報告書は、同時に、全てのケースに適用できないことが、あらゆるケースに適用しないということになるわけではない、とも述べて、大国への不適用が「保護する責任」の必要性を減ずるわけではない、との立場を示し

(75) 第162回国会参議院会議録第7号 平成18年10月23日, p.7.

(76) 同上

(77) 1923年8月17日常設国際司法裁判所判決 (Vapeur Wimbledon, arrêts, 1923, Cour permanente de Justice internationale, Recueil des arrêts n° 1.)。ドイツ政府が英国汽船ウィンブルドン号のキール運河通航を拒絶したことは、ヴェルサイユ条約第380条の同運河の自由通航に関する規定に照らして、違法であるとした判決。

(78) Georg Nolte, "Sovereignty as Responsibility?" *Proceedings of the 99th annual meeting, American Society of International Law*, 2005, pp.389-392.

(79) Anne-Marie Slaughter, "Security, Solidarity, and Sovereignty: the Grand Themes of UN Reform." *American Journal of International Law*, vol.99, no.3 (July 2005), p.629.

(80) ICISS, *op. cit.* (2), p.15.

ている⁽⁸¹⁾。

しかし、このような選択的適用は、国際的な合意を損なうことになりかねない。「保護する責任」という概念は、単に道義的なものではなく、大国中心の新しい現実政治 (Realpolitik) の必要性と無関係ではない、との指摘がある⁽⁸²⁾。

また、保護対象の決定に当たって、同様の人道的危機であっても、各国の国益との関係で、干渉が行われる場合と、行われない場合、阻止される場合がある。有力国の国益が反映されたこのような実行は、「保護する責任」の規範としての信頼性を高めることにはならないだろう⁽⁸³⁾。

3 グローバリゼーションの責任

「保護する責任」は、「文明社会」によるパターンリズムであるとして、「普遍主義の名の下での植民地支配正当化の論理」へと、さらには「『野蛮』に対する容赦ない暴力」に転化する危険性があるとの指摘もある⁽⁸⁴⁾。

さらに、「保護する責任」が一義的な責任を国家自身に負わせることによって、「急速なグローバリゼーション (急速な民主化・経済自由化) の負の側面や、それに対応した形での権力エリートによるエスニック・ポリティクスの操作」という紛争の原因が隠蔽されるおそれも指摘されている⁽⁸⁵⁾。

そうであれば、問題は、「対応する責任」の

実行として行われる武力行使にとどまらず、むしろ、その前後にわたる「予防」や「平和構築」の局面にも存在することになる。法制度整備や法執行、経済制度整備の支援が「文明社会」の論理で行われることが、隠れた植民地支配としての性格を持ちかねないためである。

一方で、国際的な干渉を積極的に論ずる立場は、「国際介入の目指す目標は、具体的な統治制度の設計図でなければならない⁽⁸⁶⁾」と述べる。干渉が和平戦略を欠いた状態では、かえって紛争を長期化させることになるためである。また、干渉される国家の側も、国連加盟国として、国際法の原則や諸規則を遵守しなければならないため、当然従うべき規範も定まっているともいえる。ただ、問題は、これらの規範自体が急速な民主化・経済自由化をもたらすことにより、人々の保護に負の影響を与える性格を有しているのではないか、というところに存在する。規範を定立し執行する、国際金融機関や国連安保理などの国際機関が、より公平で民主的であるべきだとする提言⁽⁸⁷⁾も、この文脈で考えることができる。

おわりに

様々な問題点を内包しながらも、「保護する責任」の考え方は国際的に認められてきた。

問題点としてあげられるのは、国連首脳会合

(81) *Ibid.*, p.37.

(82) David Chandler, "The Responsibility to Protect? Imposing the 'Liberal Peace'." *International Peacekeeping*, vol.11, no.1 (Spring 2004), pp.59-81.

(83) Mohammed Ayoob, "Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration." *Global Governance*, vol.10, no.1 (Jan.-Mar. 2004), pp.99-118. Ayoobは、特にイスラエルの行動に対する国連の実行について論じている。

(84) 土佐弘之『アナーキカル・ガヴァナンス』御茶の水書房, 2006, pp.52-54.

(85) 同上, p.55.

(86) 滝澤美佐子「人間の安全保障と国際介入—破綻国家ソマリアの事例から—」望月克哉編『人間の安全保障の射程—アフリカにおける課題—』アジア経済研究所, 2006, p.140.なお、この論文では、「国際介入」が紛争の長期化をもたらしている現状を指摘し、「設計図」の策定には現地の参画が必要とも論ずる。

(87) 例えば、コフィ・アナン「平和と繁栄へ五つの教訓」『朝日新聞』2006. 12. 16.

成果文書の作成過程に見られるように、実践的な基準や提言は無視される傾向にあること、予防から再建までの一貫した責任という観点が軽視されかねないことである。また、基本的な責任を国家に負わせ、国際社会の責任を補完的なものとしたことで、責任の分担を具体的にどう定めるかが問題となる。国際社会の責任を過剰に強調して軍事干渉を進めることへの懸念も大きい一方で、国家の基本的な責任を強調することにより、かえって悲惨な状況を放置することを正当化しているとの指摘もある⁽⁸⁸⁾。

一方、国連首脳会合成果文書における、主権には責任を伴うこと、そして国際社会がある国内の人々の保護に責任を負うことへの合意により、「保護する責任」という概念の枠組み自体は国際的に認められたといえる。日本政府は、外交政策として、平和構築に積極的に参画して

いくことを掲げている。「保護する責任」の概念と、それに対する国際的な合意は、この政策に対する国内の合意を形成する上で有力な裏づけとなるのではないか。

ただし、「保護する責任」は、ようやく国際的な認知を受けた段階である。「保護する責任」という概念は、応用範囲の広い、基本的なものであるだけに、その実行には様々な陥穽がある。「保護する責任」を国際的な規範として定立し、人々の保護をよりよく実現するためには、この概念が本質的にもつパターンリスティックな側面、目的における干渉国の国益の混入という実行上避けがたい側面など、その影の部分にも十分に留意することが、不可欠であろう。

(かわにし あきひろ 外交防衛課)

⁽⁸⁸⁾ Alex J. Bellamy, "Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq." *Ethics & International Affairs*, vol.19, no.2 (Summer 2005), pp.31-53.