



Title	資料で読み解く「保護する責任」：関連文書の抄訳と解説
Author(s)	中内, 政貴; 高澤, 洋志; 中村, 長史 他
Citation	
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/67203
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

資料で読み解く 「保護する責任」

関連文書の抄訳と解説

The Responsibility to Protect :

Basic Documents and Commentaries, from the end of the Cold War to 2016

中内政貴・高澤洋志・中村長史・大庭弘継 編

Nakauchi Masataka

Takazawa Hiroshi

Nakamura Nagafumi

Ohba Hirotsugu

巻 頭 言

世界で今なお多発する人道危機。過去や歴史のエピソードとしてではなく、私たちが暮らす現代のこの世界で、しかも、現在進行形で、人道にもとる極めて残虐な意図と手段によって罪のない尊い命が失われているとき、あるいは、まさにそうした事態が迫りくるとき、私たちは、そして国際社会は、いかなるロジックで内政不干涉原則の壁を越え、人々の保護のための行動がとれるのか。「保護する責任」概念は、国家主権を絶対視しがちな旧来の国際社会の発想や通念に風穴を開け、目の前の危機に取り組もうとする同時代性を背景にした一つの革新的なアプローチとして生まれました。「介入と国家主権に関する国際委員会（ICISS）」による2001年の報告書によって初めて提唱されて以降、「保護する責任」概念は、国際連合創設60周年を記念する2005年の国連総会首脳会合（世界サミット）の成果文書にも取り上げられ、注目を集めました。今日、この概念は、全ての国家にジェノサイド、戦争犯罪、人道に対する罪、民族浄化から人々を守る責任を求め（第一の柱）、国際社会には当事国政府がその責任を果たすよう促し支援する責任を求め（第二の柱）、それでも当事国政府が人々を保護できない場合には、国際社会が集団で適切な行動をとることを求める（第三の柱）というロジックで一般に定式化されています。

概念は行動と結果に裏づけられてこそその真価を発揮することができます。では、現実の動きはどうかというと、国連安全保障理事会がこれまで既に多数の決議において「保護する責任」に言及し、度重なる人道危機に際して当事国政府や国連加盟国に行動を促してきました。例えば、リビアでの内戦に対して、強制措置の実施をも許可する国連憲章第7章に言及して、加盟国に行動を求めた安保理決議1973号（2011年3月）では「責任」という言葉を用いてリビアの政府や紛争当事者に対して人々の保護を求めています。ただし、この決議の存在だけで国際社会に対して「保護する責任」に基づく対応を求めるところまでに至ることはなく、ましてや同決議の採択をめぐるのは安保理内で激しい議論を呼び、採決では15カ国中5カ国が棄権をしたことでコンセンサスの欠如をむしろ印象づけました。そのうえ、同決議に基づいて実施された北大西洋条約機構（NATO）を中心とした軍事介入は、当時のカダフィ政権の打倒をもたらしたことからロシアを中心に強い批判が行われ、「保護する責任」論を取り巻く環境はさらに変質を余儀なくされています。

また、「保護する責任」論においては、もっぱら「対応する責任」（上記の第三の柱に該当）に焦点があたりがちで、予防や紛争後の再建の面がおろそかになっているという傾向も認められます。今後、「保護する責任」概念が、その本来意図された目的に沿った成果を生み出していくためには数多くの課題があるといえるでしょう。

本書では、国際政治学や国際法学、国際機構論、平和構築論、倫理学等を専門とする気鋭の

研究者が中心となって幅広く資料を収集し、抄訳も施すことで「保護する責任」論の同時代の議論の軌跡や現状、そして課題が描き出されるような工夫がなされています。元々は高澤洋志氏と中村長史氏が温めてこられた資料集作成のアイディアに多くの研究者が共感してこのようなかたちに発展してまいりました。また、「保護する責任」をめぐる議論はなおも継続中ですが、電子出版という本書の特徴を活かし、利用者の皆様からの忌憚ないご意見ご批判をいただきながら、内容をさらに拡充・洗練させていくことで、本書が今後の研究や実践活動の有益な知的基盤を提供できるものと期待しております。

本書が、大阪大学大学院国際公共政策研究科の稲盛財団寄附講座「グローバルな公共倫理とソーシャル・イノベーション」の成果の一つとして出版できることもたいへんよろこばしく思っています。同寄附講座は、国際社会および国内社会の様々な課題の解決において実現されるべき公共的価値について、それが社会にとって適切な変革を生み出していくプロセス（「ソーシャル・イノベーション」の構想）を考察し、そうした社会変革に携わる人々がもつべき責任感や倫理観（「公共倫理」の実践）について熟考することにより、世界に通用するリーダーシップ人材の育成につなげていくことを目的に公益財団法人稲盛財団（理事長・稲盛和夫）からのご寄附を受けて2012年にスタートいたしました。

本寄附講座では、本年1月、元「保護する責任」担当の国連事務総長特別顧問であるエドワード・ラック教授にもご参加いただき、本書の執筆に関わる研究者が中心となって『「保護する責任」の15年と日本』と題するシンポジウムを開催しましたが、グローバルな観点から非人道的な危機を防止し、また人々に的確な保護を提供する倫理性やイノベーションについて検討することは極めて重要です。本寄附講座での研究教育に加え、本書の作成にあたり多大なるエネルギーを投入してくださった研究者各位やご関係者には心より感謝の意を表しますとともに、本書による「保護する責任」概念の批判的な検討を通じて、窮地に立つ同時代の人々の真の保護への道筋が切り拓かれることを願っています。

2017年6月

大阪大学大学院国際公共政策研究科 教授
稲盛財団寄附講座 初代講座長

星野 俊也

編集方針

1. 本書の狙い

「保護する責任」(Responsibility to Protect: R2P)という概念をめぐるのは、この言葉が人口に膾炙するようになった2001年以降、研究者・政策決定者の間で甲論乙駁の状況が続いている。主権国家が自国民を保護する意思や能力を持たない場合、一定の条件下で国際社会による軍事介入も許容されるというR2Pの考えは、人道危機下で苦しむ人々を国際社会がしばしば放置してきた過去を思えば、画期的なものである。一方、この概念は内政不干涉・武力不行使という国連憲章体制下の二大原則の重要な例外となるため、同概念を政策や制度として具体化していくことには今なお慎重な意見が根強い。

R2Pは、このように国際政治上の重要なテーマであるものの、それが誕生した背景や近年の新たな展開を踏まえていなかったり、類似概念と混同していたりするなどの誤解に基づく議論が散見されることも事実である。とりわけ日本では、R2Pに関する研究・議論の蓄積やR2P概念の理解が不十分であるといえる。その理由の一端は、R2Pをタイトルに掲げる書籍が続々と刊行され改訂を重ねている欧米においてさえ、関連文書を解説付きで収録した資料集（あるいは類似の書籍）がいまだ存在しない点にあらう。

以上の状況を踏まえ、本書は、R2Pをめぐる議論の分岐点となった重要な一次資料の抄訳と解説を掲載することで、R2Pという重要な概念に関する議論の発展・蓄積や理解の深化を妨げている障壁を取り除き、今後、正確な理解に基づく議論が蓄積されていく基盤を提供することを目的とする。

2. 本書の構成

本書には、計120の文書が収録されるが、各文書について解説と抄訳を付す。120の文書は、六つの章に分けて収録される。序章では、R2P概念が誕生した背景とその後の展開を捉えるために、特に重要な文書を挙げつつ、読者に全体的な見取り図を提供する。第1章から第4章までは、それぞれ「人道的介入」、「人間の安全保障」、「紛争予防」、「文民の保護」という類似概念とR2P概念との異同を明らかにする文書を掲載する。ここでは、類似概念との比較を通して読者がR2P概念の内容をより正確に理解するとともに、異同が生じることになった経緯についても理解を深められるように配慮する。終章では、ここまでの解説をまとめ、改めて大きな流れを掴めるようにする。

各章は、終章を除き、三つの節から構成される。第1節は2001年以前（R2P概念誕生の背景）、第2節は2001年から2009年（R2P概念をめぐる議論）、第3節は2009年以降（R2P概念の新たな展開をめぐる議論）といったように、R2P概念に関して特に重要な動きのあった

2001 年（ICISS 報告書）と 2009 年（潘基文国連事務総長による最初の R2P 報告書）を基準とした三つの時期区分を設けた。第 1 章から第 4 章までについても、序章における時期区分と合わせることで、類似概念と R2P とを相互に関連づけながら流れを掴みやすいように配慮した。

3. 資料の選択基準

120 の文書は、①それ以前の議論に比べての新規性、②それ以後の議論への影響のいずれか一つ以上を満たすものという選択基準に沿って収録される。「いずれか一つ以上」としているため、本書は、著名な一次資料を紹介するのみならず、議論のなかで消えていった資料の発掘・再評価という機能を果たすことにもなる。

各資料の解説は、基本的に、①当該資料に関する事実関係・経緯、②要点、③その後の R2P 概念の展開との関連の三点を意識して書かれている。そのため、各資料が、今なお影響力をもつものなのか、発掘・再評価の対象なのかについては、解説を読んで判断していただければ幸いである。

4. 資料の分類基準

120 の文書は、①イシュー、②時期区分、③「三つの国連」論との関係で分類されている。イシューとは、先述の人道的介入や人間の安全保障、紛争予防、文民の保護などを指しており、各章名に相当している。時期区分とは、これも先述の通り、特に重要な動きのあった 2001 年と 2009 年を基準とした三つの時期区分のことであり、各節名に対応している。

また、「三つの国連」論とは、第一の国連（加盟国や加盟国が集う総会や安保理など）、第二の国連（事務局）、第三の国連（有識者や NGO などの市民社会）と分けることで、一口に国連といっても、多様な面があることを示す見方である。⁽¹⁾ これらを三つの時期区分と合わせると、例えば、下表のようになる。次表は、序章の例であるが、各章の冒頭に、このような見取り図を掲載しているので、参考にしていきたい。

(1) Thoms Weiss, Tatiana Carayannis and Richard Jolly, “The ‘Third’ United Nations”, *Global Governance* vol.15 (1), 2009, pp.129-142. 「三つの国連」論を自覚的に用いて R2P に関する議論を整理したものとして、高澤洋志「保護する責任（R2P）論の『第 3 の潮流』——2009 年以降の国連における言説／実践を中心に」『国連研究』15 号、2014 年、145-172 頁がある。

	第一の国連	第二の国連	第三の国連
時期①	ブレア英国首相演説	アナン事務総長演説 デン『国内強制移動に関する指導原則』	クシュネル「介入の権利／法」 デン「責任としての主権」 CCPDC 報告書 AIV・CAVV「人道的介入」
時期②	世界サミット成果文書 安保理決議 安保理議事録	アナン事務総長報告書 潘基文事務総長演説	ICISS 報告書 ハイレベル・パネル報告書
時期③	総会決議 安保理決議 安保理議事録	潘基文事務総長報告書 デスコト総会議長注釈	(GCR2P フォーカルポイント ・イニシアティブ)

なお、重要な資料であればあるほど、該当章・節以外の解説においても言及される機会が多くなるため、解説中の資料番号を太字で強調することで、章・節をまたいで相互に関連づけていただきやすくした。ご活用いただければ幸いである。

(中村長史)

翻 訳 方 針

1. 基本方針

本書の収録資料の翻訳にあたっては、本書全体に共通する参考資料として、国連広報センター「国連決議・翻訳校閲チーム」による国連文書の暫定訳、⁽²⁾ 国際条約集、⁽³⁾ および**介入と国家主権に関する国際委員会（ICISS）報告書『保護する責任』の「概要（Synopsis）」[資料8]**の日本語訳を参照した。以下の「3. 翻訳の工程」で改めて説明するが、ICISS 報告書は2001年に「保護する責任（R2P）」概念を初めて提起した報告書であり、その「概要」は同概念をめぐる議論の出発点であることから、編著者および解説執筆者の間で慎重に「概要」の訳文を作成し、その作成過程において本書の翻訳の基本方針を共有した。

その基本方針として、まず、可能な限り意識を避け、直訳を心掛けることとした。意識より直訳を優先することで、訳文が読み難い日本語になってしまう点は懸念されたが、可能な限り、原文と訳文の単語およびフレーズが逐語的に対応し、原文が訳文から容易に推測できるような翻訳を心掛けた。これは、本書が「資料で読み解く R2P」という趣旨を掲げているからである。つまり、本書の目的は、R2P 概念の内容と展開を読み解くうえで重要な「一次資料」を紹介するとともに、一次資料の「原文」に即して R2P 概念の内容、類似概念（「人道的介入」「紛争予防」など）との相違、R2P 概念の展開を簡潔に解説することにある。

また、本書の収録資料の一覧からもわかる通り、本書には国連の公式文書のみならず、国連の議事録や、影響力のある人物の演説、シンクタンクの報告書、専門家の論考などの多様な文書が収録されている。そのため、必ずしも公式文書・法的文書の語彙や言葉遣いに馴染まない文書も多く存在する。そこで、本書では、国連広報センターによる暫定訳や条約集を参照・応用しつつも、既存の訳文を忠実に踏襲するというよりは、できるだけ本書の収録文書の間で訳文の統一感が損なわれないような翻訳を心掛けた。もちろん、既に定訳のある専門用語や単語、フレーズについては、基本的に定訳に従って翻訳をしている。

なお、「保護する責任（Responsibility to Protect）」の略語として、広く一般的に「R2P」または「RtoP」が用いられている。国連事務総長の報告書や国連のウェブサイトを見る限り、国連における正式な略語は「RtoP」であるようだが、⁽⁴⁾ 国連においても「R2P」という略語が用い

(2) 例えば、2009年の**潘基文事務総長報告書『保護する責任の履行』[資料16]**など。国連広報センターによる国連文書の暫定訳は、右 URL を参照。<http://www.un.org/News/Press/docs/2009/09/090821.html>

(3) 例えば、岩澤雄司編『国際条約集 [2016年版]』（有斐閣、2016年）など。

(4) 例えば、潘基文国連事務総長の2012年のR2P報告書（UN Doc. A/66/874-S/2012/578）や、ジェノサイド防止担当事務総長特別顧問およびR2P担当事務総長特別顧問の合同事務所のウェブサイト（右 URL）を参照。<https://www.un.org/en/genocideprevention/advancing-responsibility-to-protect.html>

られており、さらに国連の外では「R2P」の方が圧倒的に多く用いられている。⁽⁵⁾ また、学術的な著作においても、「RtoP」よりも「R2P」の方が頻繁に用いられている。⁽⁶⁾ こうした近年の状況に鑑み、本書では「保護する責任」の略語を「R2P」に統一することとした。

2. 先行する日本語訳からの抜粋・転載

本書の収録資料の多くは、国連広報センターや外務省による暫定訳がウェブサイト上で公開されているため、既に公開・公刊されている暫定訳のある資料に関しては、基本的にその暫定訳を抜粋・転載している。これは、本書の重点が「各資料を一から翻訳し、新たな定訳を作ること」ではなく、「一次資料に基づく R2P 概念の解説」に置かれているからである。ただし、国連広報センターや外務省などの暫定訳においては、それらの暫定訳の間で訳語・訳文が異なっている場合や、句読点の打ち方が不十分である場合などが散見されるため、本書に収録した資料の間では、なるべく訳語・訳文の統一が保たれるよう、必要最小限の修正を施している。⁽⁷⁾

3. 翻訳の工程

各資料の翻訳作業は、次のように進めた。初めに、ICISS 報告書の「概要」の新たな日本語訳を作成した。前述の通り、ICISS 報告書の「概要」は R2P 概念をめぐる議論の出発点である。この「概要」の翻訳にあたっては、堤功一氏の暫定訳⁽⁸⁾ が既に公刊されていたため、それを参考にした。まず、本書の編著者および解説執筆者が堤氏の暫定訳の修正すべき箇所や、修正後の新たな訳語・訳文を提案し、その提案をもとに高澤が概要全体を仮訳した。そして、その仮訳を叩き台として編著者・解説執筆者の間で複数回の協議を行い、「概要」の新たな日本語訳を確定した。その後、他の収録資料の翻訳作業を翻訳担当者と高澤・中村が進めた。大まかにいえば、翻訳担当者が各資料の仮訳を作成した後、その仮訳を高澤と中村が確認し、必要な範囲で仮訳の訳語・訳文の修正案を示し、最終的に翻訳担当者が訳文を確定した。

(5) あくまで参考までの数字ではあるが、国連ウェブサイトで「RtoP」というワードを検索した場合のヒット数は 46 件、「R2P」というワードを検索した場合のヒット数は 287 件であった。また、Google ウェブサイトで「“responsibility to protect” “RtoP”」という検索条件で検索した場合のヒット数は 24,500 件、「“responsibility to protect” “R2P”」という検索条件で検索した場合のヒット数は 179,000 件であった（2017 年 4 月時点）。

(6) 脚注 5 と同様、あくまで参考までの数字ではあるが、Google Scholar ウェブサイトで「“responsibility to protect” “RtoP”」という検索条件で検索した場合のヒット数は 1,540 件、「“responsibility to protect” “R2P”」という検索条件で検索した場合のヒット数は 10,200 件であった（2017 年 4 月時点）。

(7) 例えば、[安保理決議 2171 \(2014\) \[資料 91\]](#) の第 15 項に関して、国連広報センター暫定訳では「武力紛争を予防するために早めのまた効果的な行動を取りそして」と記述されているが、本書では「武力紛争を予防するために〔、〕早めのまた効果的な行動を取り〔、〕そして」と句点を追記している。

(8) 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』2002 年 5 号（第 285 号）、356-359 頁。

4. 翻訳上の細目 ― 接続詞・表記・頻出用語

各資料の翻訳にあたっては、次の細目を設けて作業を進めた。まず、前述の通り、意訳より直訳を心掛け、①原則として、原文の主語や能動／受動態は変えず、文の後方から訳していく方法を採用した。ただし、②忠実な直訳だと文意が不明確になってしまう場合などは、亀甲括弧〔 〕を用いて原文の補足や追記を行った。また、接続詞に関しては、基本的に、③ and は「および」、or は「または」と訳すよう統一した。なお、④ and が二段階で用いられている場合は、大きな括りは「ならびに」、小さな括りは「および」と訳し、or が二段階で用いられている場合は、大きな括りは「または」、小さな括りは「もしくは」と訳した。

表記に関しては、⑤接続詞はひらがな表記（「および」「かかわらず」「ならびに」など）に統一した。また、⑥「一つの」や「第二に」などのフレーズは漢数字で表記し、⑦国家や年数を数える場合は、「5カ国」というように、数字と「カ」で表記することとした。さらに、⑧可能な限り、カタカナ表記は用いず、適切な日本語に訳すよう努めた。例えば、以下の頻出用語で例示しているように、regime change は「体制転換」とした。ただし、commitment や genocide など、簡潔かつ適切な日本語に訳するのが難しく、カタカナ表記が一般的に用いられている原語については、カタカナ表記も用いることにした。また、⑨ globalization など、「-ization」で終わる原語は「グローバル化」や「～化」と訳した。

以下の表は頻出用語の一部であるが、⑩これらの用語に関しては、収録資料の翻訳を進める過程で、適宜、以下のように一覧化し、本書全体で訳語が統一されるように配慮した。なお、

原語	訳語
authorization	許可
commitment	コミットメント
consequence	帰結
genocide	ジェノサイド
globalization	グローバル化
harm	危害
human protection	人間の保護
impartial	不偏
International peace and security	国際の平和と安全
interference	干渉
intervention	介入
legitimacy	正当性 ⁽⁹⁾
Kosovo	コソボ
mandate	任務
needs	ニーズ
objective	目標
population	人々
regime change	体制転換
result	結果

国際法学では intervention を「干渉」、interference を「介入」と訳し分けるのが慣例であるが、国際政治学や一般的な言説では humanitarian intervention を「人道的介入」と訳するのが通例である。⁽¹⁰⁾ また、R2P は国際法学のみならず、国際政治学や国連研究などの様々な学問分野で議論され、政治・外交上の語彙としても用いられている。そのため、本書は intervention を基本的に「介入」と訳すことにした。ただし、文脈上、「内政不干渉原則」を意味している場合は、non-intervention および non-interference をいずれも「不干渉」と訳している。

(高澤洋志)

(9) legitimacy を「正当性」と訳すか「正統性」と訳すかは議論があるが、本書は基本的に「正当性」を採用することにした。その理由は、主に次の二点に関係する。第一に、日本語の「正統性」という語が「血統や家系の継続性・歴史性に由来する権威」や「orthodoxy (伝統的に受け継がれてきた正統派や正統的学説)」を多分に含意する点、第二に、しばしば「正統性は手続き的な正しさ、正当性は内容的な正しさを意味する」と対照的に捉えられる点である。しかし、legitimacy は本来「法や原則に適っていること」を意味し、必ずしも「正統性」が含意する上述の特徴を本義とするわけではない。また、上述の特徴は legitimacy や legitimate の語が実際に使われる場合に常に含意されているわけではない。そのため、上述の特徴が含意されている場合以外は、legitimacy を「正当性」と訳すことにした。legitimacy の訳を基本的に「正当性」とする考え方は、例えば J・M・クワコウ『政治的正当性とは何か』藤原書店、2000 年の「訳者あとがき」を参照。武内進一「序論『紛争後の国家建設』」『国際政治』第 174 号、2013 年、9 頁も legitimacy の訳について、日本語の「正統性」には「手続き的な正しさ」を強調するニュアンスが強く、今日の国家建設をめぐる議論で用いられる「規範的な正しさ」を強調するには、「正当性」を採用する方がよいと述べている。

(10) 例えば、大沼保昭『『人道的干渉』の法理——文脈的視点からみた『人道的干渉』』『国際問題』No.493、2001 年 4 月、2-14 頁を参照。

利 用 方 法

上記の編集方針でも述べたように、本書は、R2P に関係する重要な文書等を訳出することにより、R2P に関する議論の全体像を示し、また関連概念との関係性を明確にする意図で編まれている。初学者から実務家や研究者に至る幅広い層を読者として想定している。ここでは、編著者が想定している利用方法の一例を示してみたい。

1. 研究での利用方法

専門家の方々は辞書的な使用が多いものと考えられる。論文等で本書の翻訳や解説に言及・反論いただくとともに、ご意見や改善のご提案などもいただければと考えている。例えば、R2P 概念と関連概念の関係性や異同についてのご意見や、本書では未収録だが収録すべき重要資料についてのご提案などをいただいて、本書をさらに拡充させるとともに、本書を媒介として R2P および隣接テーマに関する研究・議論の発展に貢献できれば幸いである。

2. 授業での利用方法（教員向け）

大まかな流れは各章冒頭の概説に示されているので、入門的な授業では、そこを中心に扱うといったことも考えられる。一次資料に当たる機会を学生に与える場合には、授業の前や後に、該当箇所を読むように教員から指示することもできる。特に、一次資料に当たりながら思考を深めていくことの重要性や、一次資料それぞれの関係を意識した資料の読み方、また、同じ資料でも読者側の視座や意図によって読み方や着目点に相違が出てくることなどを具体的に示しながら授業を行うなど、本書は有効に利用していただけると考える。

3. 自習での利用方法（学生向け）

R2P に関心をもったが馴染みのない初学者は、本書の膨大な分量に躊躇するかもしれない。もし R2P に関心を抱き始めた初学者であれば、まず序章や各章の冒頭を読み、その後に興味をひかれた文書について翻訳と解説を読んでいくことをお勧めしたい。

本書を紐解く学生の多くは、レポートや卒業論文の資料として使用することが多いと思われる。以下では、レポートや卒業論文の資料としての活用法を例示してみたい。

■ テーマを決める。

もし予備知識が全くない場合は序章から読んでいただきたいが、多くの場合、レポートや卒業論文はある程度の知識があったうえで執筆されるものである。学生の中にはルワンダやスレブレニツァでの事例を授業で学んだうえでレポートに取り掛かる人も多いだろう。もしくは他

の事例や用語を既に学んでいるかもしれない。それらの中から、自分が執筆したいと考える用語や事例の一つを選択する。つまり、まずはレポートや卒業論文のタイトルに含める言葉を決めるわけである。その用語を中心にレポート等を執筆することになる。

■ 関連する用語や事例を確認する。

例えば「ルワンダのジェノサイド」をテーマに執筆したいと考えたとしよう。そこで、本書を活用する。電子版を用いて、「ルワンダ」「ジェノサイド」の用語で検索をかけるのである。その結果、『1994年ルワンダ・ジェノサイドの間の国連の行動に関する独立調査』報告書（UN Doc. S/1999/1257）[資料 28]、アナン国連事務総長「二つの主権」演説（UN Doc. SG/SM/7136,-GA/9596）[資料 30]、ジェノサイド防止担当事務総長特別顧問（SAPG）・R2P 担当事務総長特別顧問（SAR2P）合同事務所「扇動の予防・防止：行動の選択肢」[資料 89] など多数の箇所が引っ掛かる。これらの資料を読み込んで、関心がある部分に線を引きながら（ハイライト表示をしながら）、まずは問題の広さを実感しよう。

■ 問題を設定する。

ルワンダのジェノサイドに関わる問題は多数存在する。なぜ起きたのか、なぜ防げなかったのか、国際社会はどう対応したのか、虐殺を犯した者たちはどうなったのか、国際社会は何を教訓としたのか、などなど。問題の広さに圧倒されないように、資料を読み進めながら、自分が一番関心ある問題に焦点をあて、さらに問題設定を絞りこんでいこう。例えば、ジェノサイド時の国際社会の対応に関心をもったとする。『1994年ルワンダ・ジェノサイドの間の国連の行動に関する独立調査』報告書[資料 28]を読むと、「国連は1994年のジェノサイドの間、ルワンダの人々を見捨てた」とある。であれば、「なぜ見捨てたのか？」との疑問を抱くことができる。そういった疑問が、レポートの問題設定として、最初に記述する文章となる。

■ 関連する事例を調べ、ストーリーを考える。

問題を設定したならば、自分が多く線引きをした文書の前後の文章も読んでおく。そうすると、ルワンダのジェノサイドの前後に、ソマリア、ボスニア、コソボの事例があることに気がつく。全部を取り上げることはできない。ここでは、ルワンダの事例の直前にあったソマリアを取り上げるとしよう。ストーリーを作る簡単な方法は、時系列で並べることである。本書の文書も同じテーマ内で時系列に並べられているため、ソマリアの事例を引用して、ルワンダの事例を紹介することになる。その際、文章の出典を同時に記載しておくことが重要である。

■ オリジナリティを付与する。

レポートと異なり、卒業論文は、一定のオリジナリティが求められる。だが多くの学生が戸惑うのもまたオリジナリティである。どうすればオリジナリティを出せるのか。一番簡単な方

法は、反論を考えることである。例えば、[アナン国連事務総長報告書『スレブレニツァの陥落』\(UN Doc. A/54/549\) \[資料 27\]](#)と[『1994 年ルワンダ・ジェノサイドの間の国連の行動に関する独立調査』報告書 \[資料 28\]](#)で、「政治的意思の欠如」が国際社会の失敗の要因と指摘されているが、「政治的意思があれば問題を解決できたのか」と疑問を投げることができる。こういった疑問に根拠をつけることで、オリジナリティのある反論を構築することができる。例えば、1990 年代のソマリア介入が失敗だとする認識は、本書収録の資料でも数多く散見されるが、果たして失敗だったと断言できるのか？ ある先生から聞いた話だが、ソマリア人学生がレポートで 90 年代の介入は成功だったと書いてきたそうである。というのも、介入のおかげで食糧を入手でき、当時の飢饉を緩和できたからとのことであった。

本書収録の資料も解説も、多面的である事象の一面を捉えたものである。金科玉条では決していない。本書を読みながら、疑問に感じた箇所も線を引いておき、オリジナリティのある議論を組み立ててほしい。

(大庭弘継)

電子版の資料番号にリンクされた資料の閲覧方法

■本文中に青色の文字で『[保護する責任](#)』(ICISS 報告書) [資料 8] などと表示されている箇所にはリンクを設定している。マウスカーソルを当てると指の形 (☞) に変わるので、それをクリックすると当該資料が掲載されているページにジャンプする。

■ジャンプした後、閲覧していたページに戻る場合は右クリックする。メニューが出てくるので、「前の画面」をクリックすると、一つ前に閲覧していたページに戻る。ショートカットキーを使用する場合は、右クリックをせずにキーボードの「Alt+ ←」を押しても同様に閲覧ページに戻るることができる。

ただし、この動作ではあくまで一つ前に閲覧していたページに戻るなので、資料が複数ページにまたがっている場合は、上記の操作を繰り返すことにより、閲覧していた本文ページに戻るることができる。

略 語 表

ACT Group	Accountability, Coherence, Transparency Group	説明責任・一貫性・透明性（ACT）グループ
ADF	Allied Democratic Forces	民主連合軍（ウガンダ、コンゴ民主共和国）
AFISMA	African-led International Support Mission to Mali	アフリカ主導マリ国際支援ミッション
AIPR	Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation	平和・和解のためのアウシュヴィッツ研究所
AIV	Advisory Council on International Affairs	国際問題諮問評議会（オランダ）
AMIS	African Union Mission in Sudan	アフリカ連合スーダン・ミッション
AMISOM	African Union Mission in Somalia	アフリカ連合ソマリア・ミッション
ANF	Al-Nusra Front	アル＝ヌスラ戦線
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	アジア太平洋経済協力
APR2P	Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect	R2P アジア太平洋センター
AQIM	al-Qaeda in the Islamic Maghreb	イスラーム・マグレブ諸国のアルカーイダ
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
AU	African Union	アフリカ連合
BRICS	Brazil, Russia, India, China	ブラジル、ロシア、インド、中国に代表される新興諸国
BSA	Bosnian-Serb Army	ボスニア・セルビア軍
CAR	Central African Republic	中央アフリカ共和国
CAVV	Advisory Committee on Issues of Public International Law	国際公法問題諮問委員会（オランダ）
CCPDC	Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict	武力紛争の予防に関するカーネギー委員会
CIIS	China Institute of International Studies	中国国際問題研究院
CSCAP	Council for Security Cooperation in the Asia Pacific	アジア太平洋安全保障協力会議
CWC	Chemical Weapons Convention	化学兵器禁止条約
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration	武装解除・動員解除および社会復帰
DDRRR	Disarmament, Demobilization, Repatriation, Reintegration and Resettlement	武装解除・動員解除、帰還、社会復帰および再定住
DFS	Department of Field Support	国連フィールド支援局
DPA	Department of Political Affairs	国連政治局
DPKO	Department for Peacekeeping Operations	国連平和維持活動局
DRC	Democratic Republic of Congo	コンゴ民主共和国

EAD	Electral Assistance Division	選挙支援部（国連政治局内）
ECCAS	Economic Community of Central African States	中部アフリカ諸国経済共同体
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group	西アフリカ諸国経済共同体監視団
ECOWAS	Economic Community of West African States	西アフリカ諸国経済共同体
ESS	European Security Strategy	欧州安全保障戦略
EU	European Union	欧州連合
EUFOR	European Union Force	欧州連合部隊
EUFOR RCA	European Union Force in Republic of Central Africa	EU 中央アフリカ部隊
FARDC	Armed Forces of the Democratic Republic of the Congo	コンゴ民主共和国軍
FDLR	Democratic Forces for the Liberation of Rwanda	ルワンダ解放民主軍
FRCI	Forces républicaines de Côte d'Ivoire	コートジボワール共和国軍
GCC	Gulf Cooperation Council	湾岸協力会議
GCR2P	Global Centre for the Responsibility to Protect	保護する責任に関するグローバルセンター
GNC	General National Congress	国民会議（リビア）
GPID	Guiding Principles on Internal Displacement	国内強制移動に関する指導原則
HC	Humanitarian Coordinator	人道調整官
HOR	House of Representatives	国民代議院（リビア）
ICC	International Criminal Court	国際刑事裁判所
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty	国家主権と介入に関する国際委員会
ICRC	International Committee of the Red Cross	赤十字国際委員会
ICRtoP	International Coalition for the Responsibility to Protect	R2P 実現を求める国際 NGO 連合
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda	ルワンダ国際刑事裁判所
ICTY	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia	旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所
IDP	Internally Displaced People	国内避難民
IEMF	Interim Emergency Multinational Force	暫定緊急多国籍軍（コンゴ民主共和国）
IICK	Independent International Commission on Kosovo	コソボ問題独立国際委員会
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IPI	International Peace Institute	国際平和研究所
IRP	International Resource Panel	国連の行動に関する内部調査委員会
IS	Islamic State	イスラーム国
ISIL	Islamic State of Iraq and the Levant	イラク・レバントのイスラーム国

KFOR	Kosovo Force	コソボ駐留軍
LAS	League of Arab States	アラブ連盟
MARO	Mass Atrocity Response Operation	大量虐殺対処作戦
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MICOPAX	Mission for the Consolidation of Peace in the Central African Republic	中部アフリカ諸国経済共同体主導の多国籍軍
MIF	Multinational Interim Force	暫定多国籍軍（ハイチ）
MINURCA	United Nations Mission in the Central African Republic	国連中央アフリカミッション
MINURCAT	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad	国連中央アフリカ・チャド・ミッション
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	国連マリ多面的統合安定化ミッション
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti	国連ハイチ安定化ミッション
MISAB	Inter-African Force in the Central African Republic	アフリカ諸国主導の多国籍軍（中央アフリカ）
MISCA	African-led International Support Mission in the Central African Republic	中央アフリカ支援国際ミッション
MNLA	Azawad National Liberation Movement	アザワド解放国民運動（マリ）
MONUC	United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo	国連コンゴ民主共和国ミッション
MONUSCO	United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo	国連コンゴ民主共和国安定化ミッション
MUJWA	Movement for Unity and Jihad in West Africa	西アフリカ統一聖戦運動
NATO	North Atlantic Treaty Organization	北大西洋条約機構
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NPO	Non-Profit Organization	民間非営利団体
NTC	National Transitional Council	国民暫定評議会（リビア）
OAS	Organization of American States	米州機構
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整事務所
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights	国連人権高等弁務官事務所
OIC	Organization of the Islamic Conference	イスラーム諸国会議
OPCW	Organization for the Prohibition of Chemical Weapons	化学兵器禁止機関
P5	Permanent 5	国連安全保障理事会常任理事国 5 カ国
PBC	Peacebuilding Commission	国連平和構築委員会
PKO	Peacekeeping Operations	平和維持活動

PoC	Protection of Civilians	文民保護
PSI	Proliferation Security Initiative	拡散に対する安全保障構想
R2P	Responsibility to Protect	保護する責任
RC	Resident Coordinator	常駐調整官
RP	Responsible Protection	責任ある保護
RuF	Human Rights Up Front	人権を最優先に（行動計画）
RUF	Revolutionary United Front	革命統一戦線（シエラレオネ）
RwP	Responsibility while Protecting	保護の最中の責任
SADC	Southern African Development Community	南アフリカ開発共同体
SALW	Small Arms & Light Weapons	小型武器
SAPG	Special Adviser on the Prevention of Genocide	ジェノサイド防止担当国連事務総長特別顧問
SAR2P	Special Adviser on the Responsibility to Protect	保護する責任担当国連事務総長特別顧問
SPLM	Sudan People's Liberation Army	スーダン人民解放軍
SRSG-SVC	The Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict	紛争下の性暴力担当国連事務総長特別代表
SSR	Security Sector Reform	治安部門改革
UN	United Nations	国際連合（国連）
UNAMID	African Union / United Nations Hybrid Operation in Darfur	国連アフリカ連合ダルフル合同ミッション
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda	国連ルワンダ支援団
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone	国連シエラレオネ派遣団
UNCT	United Nations Country Team	国連国別チーム
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNMIH	United Nations Mission in Haiti	国連ハイチ・ミッション
UNMIS	United Nations Mission in Sudan	国連スーダン・ミッション
UNMISS	United Nations Mission in the Republic of South Sudan	国連南スーダン共和国ミッション
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire	国連コートジボワール活動
UNOSOM II	United Nations Operation in Somalia II	第二次国連ソマリア活動
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force	国連予防展開軍（マケドニア）
UNPROFOR	United Nations Protection Force	国連保護軍（旧ユーゴスラビア諸国）
UNSMIS	United Nations Supervision Mission in Syria	国連シリア監視団

UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia	国連カンボジア暫定統治機構
WFM	World Federalist Movement	世界連邦運動協会
WMD	Weapon of Mass Destruction	大量破壊兵器
WPAs	Women Protection Advisors	国連女性の保護アドバイザー

目 次

巻 頭 言	i
編集方針	iii
翻訳方針	vi
利用方法	x
略 語 表	xiii

序 章 「保護する責任」概念の誕生と変遷 ————— 1

第 1 節 国家主権と人権の相克（2001 年以前）	2
第 2 節 対応重視から予防重視へ（2001 ～ 2009 年）	17
第 3 節 予防と対応のバランスの模索（2009 年以降）	31

第 1 章 人道的介入と「保護する責任」 ————— 49

第 1 節 2001 年以前	50
第 2 節 2001 ～ 2009 年	62
第 3 節 2009 年以降	72

第 2 章 人間の安全保障と「保護する責任」 ————— 103

第 1 節 2001 年以前	104
第 2 節 2001 ～ 2009 年	112
第 3 節 2009 年以降	119

第 3 章 紛争予防と「保護する責任」 ————— 125

第 1 節 2001 年以前	127
第 2 節 2001 ～ 2009 年	138
第 3 節 2009 年以降	158

第4章 文民の保護と「保護する責任」	177
第1節 2001年以前	178
第2節 2001～2009年	195
第3節 2009年以降	209
終章 「保護する責任」概念の現在地	227
第1節 まとめ	227
第2節 現在の課題	232
第3節 本書にとっての残された課題	253
収録資料一覧	259
執筆者紹介	263

序 章 「保護する責任」概念の誕生と変遷

「保護する責任（R2P）」概念は、独立した有識者からなる「介入と国家主権に関する国際委員会（International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS）」が2001年に提出した報告書『**保護する責任**』（ICISS 報告書）[資料8]で提示され、「国家および国際社会が重大な人道危機から人々を保護する責任を負う」という理念を核とする。同概念は国際政治上、最も論争的な概念の一つであり、その内容や含意にはいまだ見解の相違があるが、国連文書として初めて同概念を正式なアジェンダと認めた2005年の**国連総会首脳会合（世界サミット）成果文書** [資料11]、および2009年に潘基文国連事務総長が提出した報告書『**保護する責任の履行**」 [資料16]が現在の国際的な共通理解の基盤となっている。

R2P 概念誕生の直接の契機は1999年の北大西洋条約機構（NATO）によるコソボ介入だが、その背景には1990年代に噴出した国内紛争や人道危機に国際社会が適切に対処できなかったという苦い経験がある。ルワンダ（1994年）やスレブレニツァ（1995年）での失敗は、今日、人道危機を語る際の枕詞となっている。これらの失敗を背景に実施されたのがコソボ介入だが、NATOが安保理決議なしに人道上の目的で介入を敢行したため、国際法（国連憲章）上の合法性と人道的介入の正当性をめぐる大論争が生じた。当時、トニー・ブレア（Tony Blair）英国首相は「**国際共同体のドクトリン**」と題した演説 [資料5]で介入が正当化されうる状況について論じたが、コフィ・アナン（Kofi Annan）事務総長は1999年の国連総会一般討論でより慎重な問題提起を行い、国際法の遵守と人道危機の防止の間に存在するディレンマの解決を訴えた [資料6]。そして、彼の問題提起に応えるため、ICISSが提示したのが、主権概念の再考および軍事介入の基準の策定を中核とする R2P 概念であった。

2001年以降の R2P 概念をめぐる議論と実践には紆余曲折あるが、2005年の世界サミットが一つの画期であったことは確かである。それ以前は、イラク戦争の影響などもあり、多くの国が同概念に懐疑的であった。R2P 概念の普及のために ICISS 委員やカナダ政府が説得活動を行ったが、その疑念は消えなかった。しかし、世界サミットに向けて国連の強化・改革に関する提言をまとめた**ハイレベル・パネル報告書** [資料9] および**アナン事務総長報告書『より大きな自由を求めて』** [資料10] は R2P 概念への支持を明記し、結果として、簡略化した R2P が世界サミット成果文書に盛り込まれた。換言すれば、R2P 概念の理念は国際的に了解されたが、具体的な内容や実施方法には十分な共通理解が得られなかったということである。実際、世界サミット後、**安保理決議** [資料12, 13] で成果文書の内容が再確認される一方、国連では同概念をめぐる議論が一時的に下火となり、2008年のグルジア（現ジョージア）やミャンマーの事例においては R2P の実施に関する共通理解の欠如が浮き彫りとなった。

R2P 概念の実践上、実質的な転機となったのは2009年の潘基文事務総長報告書である。同報告書はエドワード・ラック（Edward Luck）事務総長特別顧問を中心に準備され、その基本構想は潘基文の **2008 年の演説** [資料 15] で示されている。2009 年には同報告書をもとに国連総会で R2P 概念が審議され、**総会決議** [資料 18] で審議の継続が決定された。2009 年以降、毎年、潘基文は **R2P に関する国連事務総長報告書（R2P 報告書）** [資料 19-23] を提出し、同報告書を叩き台に総会で審議が継続されており、R2P の実践に向けた共通理解が醸成されつつある。実際、2011 年には安保理が R2P に言及し、リビアやコートジボワールでの強制措置を許可した [資料 43, 46]。2008 年までは R2P に言及した安保理決議は3件のみだったが、以後は52件に増加している（2016 年末時点）。⁽¹⁾ もちろん軍事力の行使に関しては論争が絶えないが、第二および第三の国連も R2P 概念の実現に向けた制度化やネットワーク化を進めるなど（例えば、The Global Centre for the Responsibility to Protect [GCR2P] のフォーカルポイント・イニシアティブ）、その理念と実践は次第に国際社会に浸透しつつある。

	第一の国連	第二の国連	第三の国連
時期①	ブレア英国首相演説	アナン事務総長演説 デン『国内強制移動に関する指導原則』	クシュネル「介入の権利／法」 デン「責任としての主権」 CCPDC 報告書 AIV・CAVV「人道的介入」
時期②	世界サミット成果文書 安保理決議 安保理議事録	アナン事務総長報告書 潘基文事務総長演説	ICISS 報告書 ハイレベル・パネル報告書
時期③	総会決議 安保理決議 安保理議事録	潘基文事務総長報告書 デスコト総会議長注釈	(GCR2P フォーカルポイント・イニシアティブ)

第1節 国家主権と人権の相克（2001 年以前）

国家主権と人権の相克は従来からの問題だが、この相克が最も切迫した問題となるのは、内戦や自然災害などの緊急事態が発生し、大規模な人命の喪失や人権侵害が予見される場合である。特に冷戦後は、人道主義の進展とともに、緊急時には国家主権（内政不干渉原則）に一定の制約を付し、国際機関や非政府組織（NGO）などの対外的な主体が被害者を救済できるようにすべきだという主張が強まった。例えば、1990 年前後に **ベルナル・クシュネル（Bernard Jean Kouchner）** などが提唱した「介入の権利／法」[資料 1] は、冷戦後の人道的介入論の嚆

(1) R2P に言及した安保理決議は右 URL 参照。http://www.globalr2p.org/resources/335

矢として言及される。また、フランシス・M・デン（Francis M. Deng）などは、同時期に国際的な関心が高まった国内避難民問題を背景として、「責任としての主権」概念〔資料2〕を提示し、各国政府には自国内の人々を保護する責任があり、その責任を果たせない場合は国際社会の支援を受け入れるべきだという指針を示した〔資料4〕。

R2P 概念の直接の契機はコソボ介入とアナンの問題提起にあるが、その土台となっているのは、1990年代に活発化した人道的介入論、主権論、紛争予防論である。アナンが提起したのは、まさに「国家主権（国際法／国連憲章）と人権（人道的介入）をいかに両立させるか」という問いであった。この問いに対する多くの回答〔資料7〕が人道的介入論の枠内に止まっていた一方で、ICISSはクシュネルやブレアの議論を批判的に乗り越えるため、「責任としての主権」概念を土台とし、人々の生命・権利を守ることが国家主権の責任かつ前提条件だと論じた。さらに、ICISSは紛争予防論を参照し、緊急時の介入だけでなく、介入前の予防と介入後の再建（再発の予防）の必要性を訴え、人道的介入論の射程を超えた、国家と国際社会の責任に関する広範な規範的枠組みを提示したのである〔資料3〕。

〔資料1〕ベルナール・クシュネル（他）『介入の権利／法』（1987年）⁽²⁾

「[...] 我々は、手渡しで行われる個人の人道支援はもはや人権の一つとして認められており、世界人権宣言もこれに沿って解釈されていると考えている。それは、この会議〔「人道的権利および倫理」に関する国際会議〕でフランス大統領に向けて発表された決議の趣旨である。この決議は首相にも宛てられる予定である。これを受けて、大統領が責任をもち、フランスの名において、当該決議を国連総会に提出することが目的である。

越えなければならない障害はまだ多い。私は、不安と官僚的な手続きに対する尊重の気持ちを抱きつつ、それらの多くの障害を列挙することができるだろう。どんな病にも通用する薬があるかのように、人道的活動のために公然と国家の垣根を越えられるようになるまでの道のりはまだ長いだろう。しかし、いつの日か、この基本的な行動は平等という名のもとに達成されるだろう。ソルフェリーノの戦いで近代の人道的介入の礎を築いた偉大な先駆者であるアンリ・デュナンは、当時、戦いには当然の付き物であると考えられていた負傷者の手当てを人々に求めた際、間違いなく現代の我々よりも孤独であった。

支援が単に個人的なものだとしても、ボランティアは必然的に欧米の密使、または、彼らの国の代理人であるかのように思われてしまう。したがって、彼らはジャーナリストのように、攻撃の標的となり、潜在的な人質となっている。ある一定の国々からは、人道支援はしばしば当然の行為であると同時に介入でもあるとみなされる。他の政府は都合のよい時に、自らの利益のために、独断で、助けや支援を求める権利を横取りしている。それでも、叫んでいるのは負傷者であり、声を聞いてもらわなければならないのは飢えに苦しむ人々である。人々、つまり、被統治者の苦しみはその政府にのみ向けられるべきなのか？ 我々はそうは思わない。むしろ、極限的な緊急事態の倫理から、憤慨と連帯の名の下に、危機に直面している全ての人に支援を行うことのできる新しい権利が浮かび上がってくる。

(2) Mario Bettati and Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérence*, Paris: Denoël, 1987. ©Éditions Denoël, 1987

この人道的介入の権利は、実際に我々が様々な任務を通して素描してきたものである。しばしば沈黙のうちに、時には公然と、稀に物議を醸しながら、我々はその権利を確実なものとしてきた。我々は、良心の結束、メディアの注目、そして政界の関心を引きつけたのである。[...] (pp.271-272) [...] いくつかのことが確かになってきている。第一に、人道支援は議論の余地なく、義務であり、権利である。その権利は人間に付与されたものであり、国境や国家に左右されない。なぜならば、非政府組織（NGO）の行う私的で中立な活動が技術的に可能である以上、当該権利は、単純に、早すぎる死を免れるという自然権の上に成り立つからである。

誰を助けるべきなのか？ その答えは要求にある。つまり、国家の内か外かにとらわれず、我々に助けを求めている全ての個人と共同体である。

いつ助けなければならないのか？ 答えは難しい。だからこそ我々は、何よりもまず、そして誤った希望を抱くことなく、マイノリティへの抑圧を最小限にする規則について説明しなければならなかったのである。それと同時に、我々は20世紀末の残虐行為や非人道性に直面し、極限的な緊急事態の倫理を定めた。

第二に確実なことがある。この自然権はある要請を含んでいるということである。つまり、言葉にする義務、証言する義務である。我々は、誤った希望を抱くことなく、ますます断固とした態度をとっている。我々は、国境に立つことができるし、それを越えることもできる。また、政治的なものの中に身を投じることもできる。このような介入の権利でもって、我々はまさにリスクを確実なものにするのである。ここでいうリスクが意味するのは、ミシェル・フーコーが述べたように、被害者が政府のために、また政府の名の下に、犠牲を払うことを我々は認めないということである。[...]

人道的介入の義務は、法的に確立されなければならず、新しく近代的な人権宣言の中に存在すべきである。(pp.276-277) (訳：三田真秀)

【解説】

本資料は、1987年1月26～28日にフランスで開催された「人道的権利および倫理」に関する国際会議（主催：「世界の医療団（Médicins du Monde）」およびパリ第11大学法学部）において、ベルナール・クシュネル（Bernard Kouchner）「世界の医療団」会長（当時）が行った演説の抜粋である。クシュネルは自身も医師として人道支援活動に参加した経験をもち、著名な国際NGO「国境なき医師団」および「世界の医療団」の創設者の一人である。彼は1980年代から90年代にかけて、国際法学者マリオ・ベタッティ（Mario Bettati）とともに「介入の権利／法（droit d'ingérence）」⁽³⁾を理論化するが、本演説はその嚆矢となった演説である。また、彼らの議論は、冷戦後に激しさを増した「人道的介入」をめぐる議論の先駆けでもあった。

本演説で素描されているように、介入の権利／法とは、紛争や自然災害に由来する極限的な緊急事態において、当該国以外の国家や国際機関、NGOが被害者への人道支援を行う権利を意

(3) 仏語の droit は「権利」に加え「法」も意味する。また、クシュネルたちは「droit d'ingérence」と同時に「devoir d'ingérence」という語も用いており、devoir は「道義的義務」を意味する。仏語では道義的義務を意味する devoir より、法的権利ないし法を意味する droitの方が規範的な意味合いは強い。Tim Allen and David Styan “A Right to Interfere? Bernard Kouchner and the New Humanitarianism,” *Journal of International Development*, vol.12, 2000, p.828.

味する。さらに、クシュネルは介入の権利（および義務）を法的に確立することを意図し、人道支援のためには国際社会の強制的な介入も必要だと考えていた。実際、彼は被害者の生命・人権の保護という観点から、ソマリア（1992年）やコソボ（1999年）に対する介入も肯定している。つまり、介入の権利／法は、「国家主権 vs 人権（人道的介入）」という二項対立的な理解を前提とし、緊急事態には人権が優先され、国家主権が人々の生命・人権を保護する際の障壁になってはならないという主張を基盤としていたのである。

上記の国際会議の後、フランスの人道問題担当大臣に就任したクシュネルの主導により、1988年および90年に「自然災害・緊急事態における被害者への人道支援」と題した国連総会決議【資料 92, 93】が採択された。両決議は国家主権の尊重および国家の第一義的な役割を確認する一方、国際機関や NGO による人道支援の重要性を主張し、国家に国際的な支援の受け入れを要請している。両決議は実際に冷戦後の人道支援および人道主義の基点となったが、国家主権の尊重が確認された点には注意すべきである。上述の通り、クシュネルは緊急事態には人権が優先されると考えたが、国連では国家主権の優位が再確認され、冷戦後、こうした絶対的な主権概念の修正が繰り返し訴えられるのである。（高澤洋志）

【資料 2】フランシス・M・デン（他）『責任としての主権』（1996年）⁽⁴⁾

〔…〕伝統的に、主権は最高かつ独立した独自（original）の権威を含意するが、民主的な精神に満ちた時代においては、当然、人々が自身を統治するということの意味するであろう。たとえ伝統的な意味においてであっても、主権とは国家の不可侵性を指すばかりでなく、政府としての機能を果たす能力をも意味する。主権とは単に外部から妨害されない権利ではなく、有能な政府に期待される役割を果たす責任をも指すのである。規範的にいえば、そうでないと主張することは、社会契約の元来の文脈における主権の目的を見失い、手段を目的と取り違えることになるだろう。主権的権威とは、調和が自然には存在せず、紛争が社会によって解決されない時に、調和を作り、問題を解決するための手段にすぎない。

国民が生命・生活を支えられる水準を保つという国家の義務は、主権の必要条件として認識されなければならない。この規範的原則は依然、現実において完全に、または常に守られているわけではないが、実際には、だんだんと主権の中核として認識されるようになってきている。国家は市民のニーズを満たす最初の代理人として行動する場合に限り、外部から妨害されずに行動する権利をもつ。しかしその権利は免許ではない。それは単に、そして通常は、最初的手段として〔行動する〕義務であり、代理人としての成果に左右される。もしその義務が果たされないのであれば、まずは国家自身が自発的に他国に援助を求めるという形で、次に自身の行動または能力の欠如、および自国民の満たされぬ要求への対応として、国家が非自発的に援助を押しつけられるという形で、不可侵性の権利は失われたとみなすべきである。

すると国際的な次元では、主権は、責任をもって行使されている場合には保護され、援助が必要な場合には共有される、共同の（pooled）機能ということになる。主権の通常の機能が国家からグ

(4) Francis M. Deng, Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild, and I. William Zartman, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1996.

ローバルな次元へと移ると、運用の管理や責任の明確化は難しくなるだろう。国際的な行使については、援助の層という観点から考えるのが最適だろう。国家は自国で主権を行使する。また、近隣諸国に援助を求め、続いて地域の協力者、そして最後に世界的機関である国連に頼ることができる。それらの間において、遠く離れた大国や、かつての宗主国などの特別な関係にある他国から選択して、二国間の援助を求めることもできるだろう。[...] (p.xviii)

[...] 主権と責任を一致させるという挑戦に直面する中で、政策の指針としていくつかの原則が明らかになってきている。第一に、主権は人々に対する責任を伴う。まさにこの責任を受容することから、政府の正当性が生じるのである。統治機構と人々との関係としては、最高基準の人間の尊厳を確保することが理想的だが、最低でも基本的な公共医療サービス、食料、住居、物理的な安全、その他の必需品を保証するべきである。

第二に、武力紛争および集団間の暴力によって大規模な国内強制移動が生じている国の多くでは、根本的な問題についてひどく分裂しているために、正当性および主権までもが激しく争われている。その結果、外部からの介入を招く、あるいは少なくとも歓迎する有力な派閥が常に存在する。このような状況下では、どれくらいの人々が代表され、周縁化され、あるいは排除されているかという合理的な基準によって、主権の妥当性が判断されなければならない。

第三に、主権の責任に従って行動するということは、主権者と仮定される主体に説明責任を課すことのできる、より高次の権威 (higher authority) の存在を示唆している。これまで何らかの国際システムが常に存在し、国家が受容された規範に従うこと、さもないと単独、多国間、あるいは集団行動による報いを受けるということを保証してきた。主権の主体の間の平等は、決して現実には裏づけられたことのない、都合のよい擬制 (convenient fiction) であり続けてきた。なぜなら、一部の国は常に他国より優位にあり、それゆえに、合意された行動規範を実行する責任を明示的ないし黙示的に負ってきたからである。

第四に、その優位にある権威または権力は、偏狭主義または排他的な国益を超越した責任を担わなければならない。そのような指導力は、主権の壁を超えて共同体および人類のより広い利益に資するのである。

食糧を用意できるにもかかわらず何十万、場合によっては何百万もの国民を餓死させ、住居を提供できるにもかかわらず彼らを致命的な自然の猛威にさらし、あるいは彼らが敵対勢力により無差別に拷問され、虐待され、殺害されるのを見過ごすような政府は、主権を主張することはできない。道義的指導に対する責任の空白の中で (in a vacuum of responsibility) 国民が苦しむことを許すような政府は、外部の世界が保護と援助を提供するために介入することを制止すべく、主権を主張することはできないのである。(pp.32-33) (訳：宮野紗由美)

【解説】

本資料は、フランシス・M・デンやI・ウィリアム・ザートマン (I. William Zartman) が中心となって執筆した書籍『責任としての主権』の抜粋である。『責任としての主権』は、1989～96年にブルッキングス研究所が実施した研究プロジェクト「アフリカにおける紛争解決」の研究成果として公刊された。デンは当時、国内避難民 (IDP) 問題担当の国連事務総長代表を務め、紛争と人道危機への対処に携わっていた。また、度重なる国内紛争を背景として、各国のガバナンス (統治能力や統治の在りよう) に対する国際的な関心が高まってきた時期でもあった。本資料もその潮流に倣い、アフリカ諸国が抱える人権・人道、民主化、開発などの諸

課題を各国のガバナンスの問題と捉え、主権概念を「責任」中心の視座から再解釈するよう主張している。

本資料によれば、人々（国民）に対する主要な責任は各国政府が負い、この責任を果たすことで国家主権の正当性が対内的・対外的に担保される。換言すれば、主権にはグッドガバナンス（よい統治）の責任が付随し、各国政府が負う責任には国内社会および国際社会への説明責任も含まれる。本資料はこのように「責任」を中心とする主権概念を「責任としての主権」と名辞し、伝統的な主権概念の再解釈を促している。つまり、国家は適切な統治および責任能力を有する限りにおいて、主権を保障されるのである。また、この再解釈の基盤には、主権国家よりも高次の権威の存在を認め、人間の尊厳や人類全体の利益を基本的価値とする国際秩序認識があるため、国家には国内のみならず国際社会への説明責任が課される。このような秩序認識からみれば、破綻国家や国内紛争は国際秩序への脅威であり、各国のガバナンス状況は国際的な関心事項となる。そして、各国政府が主権に付随する責任を果たしていない場合、国際社会が「責任の真空を埋める」ことが期待されるのである。

上述の「責任としての主権」概念は、ガレス・エヴァンス(Gareth Evans) ICISS 共同議長自身が述懐しているように、R2P 概念を考案するうえで最も重要な基盤となった。⁽⁵⁾ ただし、本資料の2年後にデンが中心となって作成した『国内避難に関する指導原則』[資料4]も示している通り、「責任としての主権」概念は必ずしも開発援助・人道支援を超えた軍事介入までを正当化するわけではない。実際、ICISS 報告書[資料8]が軍事介入に主要な関心を寄せていたのに対し、デンが本資料で主張したのは、むしろ外部からの強制的な介入を招かないために、アフリカ諸国は国際的な支援を受け入れ、グッドガバナンスの責任を果たすべきだということであった。この対照的な志向は、R2P 概念が抱える本来的な両義性を示唆している。

(高澤洋志)

【資料3】武力紛争の予防に関するカーネギー委員会(CCPDC)報告書『武力紛争の予防』(1997年)⁽⁶⁾

[...] 本委員会の研究では、予防行動の三つの大まかな目的を特定した。

- 第一に、武力紛争(violent conflict)の発生を予防する。これは、法の支配に基づく代表制統治、広範にわたる経済的機会、社会的安全網、基本的人権の擁護、および強靱な(robust)市民社会を伴う、有能な国家を作り上げることによって達成される。その目的は、これらのより望ましい環境を確立するための取り組みを通じて、危険な状況が進展したり、一つに合わさって拡大したりするのを防ぐことである。法の支配によって保証される国際レジームの連結的なネットワークは、この目的にとって支えとなるような環境を提供する。このアプローチは公衆衛生における一

(5) Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008, p.37.

(6) Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict (CCPDC), *Preventing Deadly Conflict: Final Report*, Washington, D.C.: Carnegie Corporation of New York, 1997.

次予防に相当し、また本委員会が主に強調してきたものである。

- 第二に、現在起きている紛争の拡大を防止する。これは、国内および国家間の紛争の拡大を制限するために政治的、経済的、また、もし必要ならば、軍事的な防壁 (barrier) を作り上げることによって達成される。無辜の被害者を救護する人道的な活動に加え、適切に策定された積極的な取り組みを通じて、戦闘員が武器、弾薬、交換可能な通貨を再供給する能力を断つことで、防火帯 (firebreak) が作り出されるであろう。
- 第三に、暴力の再発を予防する。これは、紛争後および和平合意の達成後に、安全で安心な環境を構築することによって達成される。このような環境は、敵対者を引き離し、武装解除計画を監視し、安定化に向けた駐留 (stabilizing presence) を行うために、治安部隊を迅速に導入することによって確立される。また、同時かつ即座に必要とされる措置として、正当な政治的権威の回復、機能する警察・司法・刑罰制度の導入、および不可欠な公益業務 (service) を回復し、正常な経済活動を再開するための内外の取り組みの統合であろう。[...] (p.xviii)

[...]

強制措置 一見すると、強制措置による威嚇または強制措置の行使について検討することは、本委員会の焦点である武力紛争の予防とは相反するように思われるかもしれない。しかし、外交的な対応が、たとえ強力な経済的措置によって補完されたものであったとしても、重大な暴力の勃発または再発を予防するには単純に不十分であるような事態は〔今後も〕発生し続けるだろう。疑問となるのは、各国、国際組織および地域機構が、初期の暴力を抑制し、さらに大規模な生命および財産の破壊が生じる可能性を押し止めるために、いつ、どこで、どのように強制措置を積極的に用いるべきか、ということである。[...] (p.xxv)

[...]

国家とその指導者 主要な予防行動は依然として国家、特にその指導者の責任である。国家は、何もしないか、単独で行動するのか、他の政府と協力して行動するのか、国際機関を通して働きかけるのか、あるいは民間部門の一部 (elements of the private sector) と協働するのかを決断しなくてはならない。最も大きな実行能力を保持するものが最も大きな責任を負うということが、一般的に認められた原則となるべきである。[...] (pp.xxxv)

[...] 国内紛争の増加に伴い、国際社会は国家主権と国際的な責任の関係に係る新たな概念を発展させなければならない。国家主権を尊重することと国内の殺戮を制止する道徳的・倫理的責務の間には根本的な矛盾があり、解決は困難である。国連憲章は、そのような場合に決定を下す自由を相当な程度、安保理に与えているが、同時に、その決定を施行する際の指針となる数々の一般的な原則も提示している。ある原則と他の原則のどちらが優先されるべきかを判断する責任は、個別の事例ごとに安保理および加盟国に与えられる。まさにその責任に対する感性 (sensitivity)こそが、安保理がより多くの加盟国を代表し、その責任の遂行がより正当であるようにするため、安保理改革の要求を高めてきたのである。[...] (p.xlii) (訳：今井ひなた)

【解説】

本資料は、1990年代にルワンダなどで重大な人道危機に至る紛争 (deadly conflict) が相次いだことを受け、97年に「武力紛争の予防に関するカーネギー委員会 (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict: CCPDC)」が提出した報告書の一部である。CCPDCは94年

にカーネギー財団によって設置され、紛争予防に関する数多くの研究成果を発表した。とりわけ本資料は、紛争予防を論じる際に頻繁に参照されている。CCPDCは16人の著名な有識者を委員とし、ICISS共同議長のガレス・エヴァンスもその一人であった。また、『責任としての主権』【資料2】の共著者であるデンとザートマンもCCPDCの諮問委員会に名を連ねている。このように本資料は、言わば **ICISS 報告書【資料8】** と近い関係にある。

その内容においても、本資料がICISS報告書の下地となっていることは明らかである。第一に、本資料が提示する紛争予防の基本的な枠組みは、紛争発生前の予防、紛争時の拡大の防止、紛争後の再発の予防という三つの段階を包含するものである。ICISS報告書も人道危機の発生を「予防する責任」、危機に「対応する責任」、危機後に「再建する責任」という三段階の責任をR2P概念の基本枠組みとしている。第二に、力点の相違はあるが、両報告書とも非強制的な予防を重視する一方、紛争ないし人道危機時に暴力・紛争の拡大を防止するため、強制措置が必要な場合があると論じている点は共通する。第三に、本資料は、紛争予防の主要な責任は国家、特にその指導者にあると認める一方、国家主権と国際的な責任の間には矛盾があり、両者を調停する新たな概念の発展や安保理改革が必要だと主張している。

以上のように本資料とICISS報告書の射程は概ね重なっているが、遡及的にみれば、ICISS報告書は本資料が十分にに取り扱っていない論点を重点的に検討した報告書といえる。つまり、強制措置をいつ、どこで、どのように用いるべきかという問い、また、国家主権と国際的な責任の矛盾をいかに解決するかという問いに対し、一つの回答を示したのがICISS報告書であった。そのため、ICISS報告書の焦点は強制的な「介入」にあり、本資料の焦点は非強制的な「予防」にある点で、両報告書の焦点にはズレがある。しかし、ICISS報告書の提出後、R2P概念をめぐる国際的な論争が生じ、2005年の世界サミットを経て、同概念の重心がむしろ「予防」に移されたことによって、近年、本資料に代表される紛争予防論は、同概念の展開上、一層重要な位置を占めるようになっていく。

（高澤洋志）

【資料4】 フランシス・M・デン国連事務総長代表『国内強制移動に関する指導原則』

UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998年2月11日)⁽⁷⁾

第一部 一般原則

原則1

1. 国内避難民は、十分平等に、自国において他の者が享受するものと同一の国際法および国内法上の権利および自由を享受する。国内避難民は、国内避難民であることを理由として、いかなる権利および自由の享受においても差別されてはならない。
2. これらの原則は、特にジェノサイド、人道に対する犯罪〔人道に対する罪〕および戦争犯罪

(7) 本資料の訳文は、GPID (Guiding Principles on Internal Displacement) 日本語版作成委員会による翻訳 (https://docs.unocha.org/sites/dms/Japan/GuidingPrinciplesIDP_Japanese.pdf) を転載。転載をご快諾いただいた同委員会代表・墓田桂先生および同委員会委員の皆様、この場を借りて御礼申し上げます。

に関して、国際法上の個人の刑事責任に影響を及ぼすものではない。

原則 2

1. これらの原則は、自らの法的地位のいかんを問わず、すべての当局、集団および個人によって遵守されるものとし、また、いかなる不利な差別もすることなく適用されるものとする。これらの原則の遵守は、関係するいかなる当局、集団または個人の法的地位にも影響を及ぼすものではない。
2. これらの原則は、国際人権法もしくは国際人道法のいかなる文書の規定をも、または国内法により個人に与えられる権利を、制限し、変更しまたは侵害するものと解釈してはならない。特に、これらの原則は、他国に庇護を求め、かつ、他国においてこれを享受する権利を害するものではない。

原則 3

1. 国家当局は、その管轄内にある国内避難民に対して保護および人道的援助を与える第一義的な義務および責任を負う。
2. 国内避難民は、国家当局に対して保護および人道的援助を要請し、かつ、国家当局からこれらを受ける権利を有する。国内避難民は、そのような要請を行うことにより迫害されまたは処罰されてはならない。

[...]

第四部 人道的援助に関する原則

原則 25

1. 国内避難民に対して人道的援助を与える第一義的な義務および責任は、国家当局に帰属する。
2. 国際的な人道的組織およびその他の適切な主体は、国内避難民を支援するために役務の提供を申し出る権利を有する。そのような申出は、非友好的な行為または国家の内政への介入と認められず、また、誠実に検討されるものとする。特に関係当局が必要とされる人道的援助を与える能力または意思を有しない場合には、その申出に対する同意は恣意的に保留されてはならない。
3. すべての関係当局は、人道的援助の自由な通行を許可しおよび容易にするものとし、また、人道的援助の提供に従事する者に対し、国内避難民への迅速なかつ妨げられることのない接触の機会を許可する。

原則 26 人道的援助に従事する者、これらの者の移動およびその物資は、尊重され、かつ、保護される。これらを攻撃またはその他の暴力行為の対象としてはならない。

原則 27

1. 国際的な人道的組織およびその他の適切な主体は、援助を提供する場合には、国内避難民の保護上の必要および人権に妥当な考慮を払い、かつ、これに関して適切な措置をとるべきである。これらの組織および主体は、その際に、関連する国際的な基準および行動規範を尊重するべきである。
2. 前項は、保護の職務を有する国際的な組織の保護責任に影響を及ぼすものではなく、これらの組織の役務の提供が申し出されることまたはその役務が国家によって要請されることがある。

(GPID 日本語版作成委員会の訳による)

【解説】

本資料は、国内避難民（IDP）問題を担当する国連事務総長代表フランシス・M・デンが1998

年に国連人権委員会に提出した『国内強制移動に関する指導原則』の抜粋である。IDPとは、災害や紛争によって居住地からの避難を余儀なくされたが、難民とは異なり、自国内に留まっている人々を指す。そのため、従来、IDPは基本的に各国の内政問題とみなされ、IDPの保護と援助に関する国際法は未整備であった。しかし、とりわけ冷戦終結後、IDP問題への国際的な関心が高まり、1992年にIDP担当国連事務総長代表のポストが新設された。そして、同代表に就任したデンを中心にIDPに関連する諸問題の検討や既存の法規範の編纂・分析がなされた後、30の原則からなる上記の『国内強制移動に関する指導原則』が提示された。

上掲の指導原則は、第一部で明記されているように、全ての個人が平等な権利・自由を享受するという普遍的人権の観念を基盤としつつ、いかなる主体もその人権を侵害してはならず、IDPに対して保護および人道的援助を与える第一義的な義務および責任が、各国政府（国家当局）に帰属するということを一般原則としている。他方、第四部で示されているのは、まず、当該国以外の主体にも保護・支援の提供を申し出る権利と責任があるということ、そして、特に当該国の関係当局が必要とされる人道的援助を与える能力または意思を有しない場合には、当該国は国際的な支援を受け入れるべきであるという主張である。このように、各国政府にIDP保護の第一義的な義務・責任があり、その能力または意思がない場合、国際組織や他の適切な主体がIDP保護の責任を果たすという論理構成は、いうまでもなく、デンが1996年に論じた「責任としての主権」[資料2]を踏襲したものである。

本資料は、IDP担当事務総長代表の報告書の付属文書として提示されたため、法的拘束力をもつわけではないが、むしろ法的拘束力をもたないがゆえに、比較的短期間のうちに国際的な承認を得られたといえる。実際、世界サミット成果文書[資料11]（第132項）では、「国内強制移動に関する指導原則をIDPの保護のための重要な国際的枠組みとして認識する」と明記され、本資料の国際的な位置づけが確認されている。また、デンは上記報告書の中で、「諸政府は自国内の人々を保護する主要な責任を負うことを認め、一層責任ある主体となりつつあり、また、責任を果たす能力が不足している場合、国際社会の支援を受け入れることに抵抗しなくなっている」と述べ、伝統的な主権概念の再解釈が徐々に進んでいることを示唆している。結果的に、90年代にデンが携わった研究や実務は、「保護する責任（R2P）」概念の形成を助けるのみならず、それが国際的に受容される環境の醸成にも寄与したのである。（高澤洋志）

[資料5] トニー・ブレア英国首相演説「国際共同体のドクトリン」（1999年4月24日）⁽⁸⁾

[...] 我々が直面している最も切迫した外交問題は、他国の紛争に積極的に関与すべき状況特定することです。不干渉は古くから国際秩序の重要な原則と考えられてきました。そして、我々がやすやすと捨て去るようなものではありません。どの国も他国の政治体制を変えたり、政権の転覆を扇

(8) Tony Blair, “Doctrine of the International Community” (Speech delivered at the Economic Club in Chicago, 24 April 1999), <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20061004085342/number10.gov.uk/page1297>

動したり、または自国が権利をもつはずだと言う領域を奪い取ったりする権利があると考えてはなりません。しかし、内政不干渉原則はいくつかの重要な点において制限される必要があります。ジェノサイド的行為が純粋に国内問題であることはありえません。抑圧が大量の難民を生み出し、近隣諸国を不安定化させる場合、その難民がまさに「国際の平和と安全に対する脅威」とみなされる可能性もあるのです。体制が少数派の支配に基盤をおいているならば、その体制は正当性を失います。南アフリカの例を考えてみてください。

世界を見渡せば、非民主的で、野蛮な行為に従事している体制は数多くあります。もしも現代世界において我々が目にする全ての間違いを正そうとすれば、他国の問題に介入する以外の手段はほとんどないでしょう。きっと対処しきれません。

では、我々はいつ介入するか、また、介入するかどうかをどのように決めればよいのでしょうか。私は、我々が心に留めておく必要のある主要な検討事項が五つあると思います。

第一に、我々は自分の主張に確信がもてるか？ 戦争は人道的な苦境を正すには不完全な方法です。ただし、軍事力は時に独裁者に対処する唯一の手段であります。第二に、全ての外交的な選択肢を尽くしたか？ コソボの事例においてそうしたように、我々は常に和平に向けたあらゆる機会を設けなければいけません。第三に、状況の実際的な評価に基づいて、賢明かつ慎重に判断した結果、請け負うことのできる軍事作戦があるか？ 第四に、長期的な準備ができているか？ これまで我々は出口戦略について議論しすぎていました。しかし、いったんコミットメントをしたのなら、戦闘が終わったとたんに立ち去るようなことはできません。大規模な軍事作戦を繰り返すために再訪するよりも、中規模な（moderate）軍隊が駐留する方がよいのです。最後に、我々の国益は関係しているか？ アルバニア系住民のコソボからの大量追放は、世界中が注目すべき事態でした。ただし、この事態が欧州の非常に不安定な地域で起きているということが、やはり違いを生み出しているのです。

私はこれらが絶対的な判断基準だと言っているわけではありません。しかし、今後、我々がいづ介入するか、また、介入するかどうかを決定する際には、このような問題を検討する必要があります。

しかしながら、どんな新しい規則であろうと、それを適用しようとする際に我々が活用する国際制度をまず改革しておかなければ、機能はしないでしょう。

法と国際協力によって統べられた世界を望むならば、我々はその中心的な柱である国連を支持しなければなりません。ただし、冷戦期に安全保障理事会の有効性を蝕んだ（undermine）膠着状態に戻りたくないのならば、我々は国連と安保理を機能させる新しい方法を見つける必要があります。これは、コソボ紛争が終結したら、すぐに常任理事国が検討すべき課題でしょう。

（訳：向山直佑）

【解説】

本資料は、コソボ介入の最中、1999年4月22日にトニー・ブレア英国首相が米国シカゴで行った演説である。当時、ユーゴスラビア連邦共和国南部のコソボ自治州では、アルバニア系住民が事実上セルビア指導のユーゴスラビア連邦共和国からの分離独立を求め、一部の住民による独立運動がユーゴスラビア政府との国内紛争に発展した。同政府はアルバニア系住民への迫害を強め、民族浄化の発生またはそのおそれが国際的な関心を呼んだ。国際社会と同政府の交渉は1年に及んだが、99年3月、NATOは中露の反対を押し切り、同政府による大量虐殺を理由に安保理決議なしの介入を敢行した。

ブレアが本演説で主張したのが、この NATO による介入の正当性である。彼によれば、相互依存やグローバル化の進展する現代世界においては、独裁的な体制による抑圧や大量虐殺は国際の平和と安全に対する脅威となるため、一定の条件下において国家主権（内政不干渉原則）は制限され、人道的介入も正当化される。彼の主張は、当時、国家（第一の国連）が人道上の目的で軍事介入を正当化しようとする際の典型的な議論であった。

本演説で重要なのは、軍事介入の際に考慮すべき検討事項が示されている点である。つまり、①介入の主張に確信があるか（正当な理由）、②全ての外交的な手段を尽くしたか（最後の手段）、③適当な軍事作戦があるか（合理的見通し）、④長期的な準備ができているか（戦争後の正義）、⑤国益は関係しているか（正当な意図）という五つの事項である。これらは概ね正戦論の伝統に沿うが、ブレアが「国益」を検討事項に含めている点は注意すべきである。なぜなら、この点は人道的介入論が基本的に「介入する側の論理ないし視座」を中心とした議論であることを明示しているからである。つまり、本演説を典型とする人道的介入論は、国家による介入の政治的判断・意思決定に関する議論であり、必ずしも、国際社会による人道危機への対処および関連する規範の形成を意図したものではない。

上述のような正戦論ないし人道的介入論の伝統は、R2P 概念に部分的に取り込まれ、同概念の主要な論争軸となっている。ただし、ブレアの議論は「国家主権 vs 人権（人道的介入）」という二項対立的な理解を前提としているため、両者の調和・両立を訴えたアナン事務総長【資料6】や、彼の問題提起への回答として提示された R2P 概念との相違には注意が必要である。実際、ICISS は同概念と人道的介入を峻別している。⁽⁹⁾ しかし、コソボ紛争後も英国や米国が人道上の理由を掲げて軍事介入を繰り返したことは、結果的に、「R2P 概念は、大国が恣意的な介入を行うための口実に過ぎないのではないか」という疑念を強め、とりわけ 2000 年代前半には、同概念に関する理解や議論を妨げることとなった。（高澤洋志）

**【資料6】 コフィ・アナン国連事務総長演説「二つの主権」 UN Doc. SG/SM/7136-GA/9596
(1999年9月20日)⁽¹⁰⁾**

「[...] この機会に、次の世紀における人間の安全保障と介入（intervention）の見通しについて話したいと思います。この一年に起きた劇的な出来事を踏まえれば、きっとこの決定をご理解いただけることでしょう。

私は事務総長として、平和および安全の追求における国連の本来的な（rightful）役割を回復すること、また、国連が奉仕する人々にとって国連をより身近な存在にすることを自らの最大の責務としてきました。新しい世紀の幕開けに際しても、この使命は継続しております。

(9) ICISS, *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, 2001, pp.16-18.

(10) 本演説は、国連が出版したアナンの演説集 *The Question of Intervention* (United Nations Department of Public Information, December 1999, pp.37-44)において「二つの主権（Two Concepts of Sovereignty）」という表題が付されている。

しかし、この使命は、地政学的、経済的、技術的および環境的な変化によって変容する世界において継続するのです。そして、これらの変化の長期的な意味を我々はまだ理解できていません。我々は戦争および貧困といった古来の敵と戦う新しい方法を求めているのですから、我々が成功するとすれば、我々全員が国連を新しい主体、新しい責任、および平和と進歩のための新しい可能性の存在する世界に適応させていくしかありません。

国家主権は、グローバル化と国際協力の影響によって根本的に (in its most basic sense) 再定義されつつあります。

国家は、現在、人々に奉仕するもの (servant) として広く理解されており、その逆ではありません。同時に、個人の主権 (individual sovereignty)、すなわち、国連憲章に記された人権およびあらゆる個人の基本的自由は、個々人が自らの運命を支配するという権利意識を取り戻すこと (renewed) によって強化されてきました。

これらの並行する進展 (parallel developments) は、注目に値し、多くの面で歓迎されるものですが、簡単な解釈あるいは単純な結論を与えられるようなものではありません。

しかしながら、これらの進展はまさに我々に考えを改める意思をもつよう要求しているのです。世界の大部分に影響を及ぼしている政治、人権、人道上の危機に国連がどのように対応するのか、切迫した窮状 (situations of need) において国際社会はどのような手段をとるのか、そして、ある紛争地域では積極的に行動を起こす一方、他の多くの危機においては、本来ならば我々を恥じ入らせ、行動へと駆り立てるほどの犠牲者・被害者が毎日出ているにもかかわらず、我々が人道的な一時しのぎの手段 (humanitarian palliatives) に終始しているということについて。[...]

ルワンダのジェノサイドは、我々の世代が終わる前に、大量殺戮に際して行動を起こさないことの帰結を明らかにするでしょうが、より直近のコソボ紛争は、完全な一体性の欠如した行動が国際社会にもたらす帰結について重要な問題を提起することになりました。

コソボ紛争は、いわゆる人道的介入のディレンマをはっきりと浮き彫りにしたのです。一方では、国連の任務なしに地域機構がとった行動の正当性に関わる問題があり、他方では、重大な人道的帰結を伴う大規模かつ体系的な人権侵害を効果的に食い止めるという普遍的に認められた義務があります。

コソボの事例において、国際社会がこのいずれも不可欠な二つの利益、すなわち普遍的な正当性と効果的な人権保護を調和させられなかったことは、悲劇以外の何物でもありません。

この事例が明らかにしたのは、安全保障理事会および国連全体が次の世紀に中核とすべき課題です。すなわち、どこであろうと大規模かつ体系的な人権侵害が発生しているのを見過ごしてはならないという原則を下支えする〔国際社会の〕一体性を築くことです。[...] (訳：向山直佑)

【解説】

本資料は、コソボ紛争の直後、1999年9月に行われた国連総会一般討論で、コフィ・アナン国連事務総長が行った演説である。NATOによるコソボ空爆は同年3月から6月まで実施され、結果的には、ユーゴスラビア政府に和平案を受諾させることに成功した。そして、コソボ自治州には安保理決議に基づく国際治安維持部隊 (KFOR) が派遣された。ただし、この括弧付きの「成功」は、かえって国際社会に重い宿題を残した。なぜなら、仮にNATOのコソボ介入がその人道上の目的と成果から正当性を認められるとしても、既存の国際法に照らせば、安保理決議なしの軍事介入 (武力行使) は違法だからである。そこで、アナンは、この正当性

と合法性のギャップを埋める必要があると訴えたのである。

コソボ紛争の最中に介入の正当性を主張したブレア英国首相に対し、アナンは国連事務局（第二の国連）の代表者として、より慎重な問題提起を行っている。確かに、アナン自身は必ずしも介入に消極的だったわけではなく、時に強制的な介入も必要だと認めている。⁽¹¹⁾ ただし、違法な介入は国際（法）秩序を動揺させるおそれがあるため、彼は人道目的の介入に関する国際法の発展を訴え、介入を法的に制御しようとした。つまり、ブレアの論理では、個別国家の判断で国際法上、違法な介入も正当化される可能性があるのに対し、アナンは、コソボ介入はあくまで例外的な事例であり、違法な介入が繰り返されないよう、国際的な介入の基準・規範を発展させる必要があると主張したのである。

本演説の内容を具体的にみると、重要なのは、まず、国家主権より人権を重視する形で主権概念を（再）解釈している点である。本演説には「二つの主権」という表題が付され、人権と基本的自由を意味する「個人の主権」が国家主権と対比されている。アナンによれば、現在、国家主権が再定義されつつある一方、個人の主権がその重要性を高めており、人権・人道上の危機には国際社会として対処すべきである。次に、「人道的介入のディレンマ」の解決を訴えた点である。人道的介入を検討する際、しばしば国家主権・国際秩序の尊重（安保理決議の採択）と人権の尊重（人道危機への効果的な対応）という二つの利益がディレンマを生む。そのため、国際法の発展を含めた解決策の考案を国際社会の課題としたのである。

アナンは2000年のミレニアム報告書でも同様の主張を行い、彼が訴えた人道的介入のディレンマの解決は、人道的介入に関する国際的な議論を喚起することとなった。例えば、彼の問題提起を受けて、カナダ政府がICISSを設置したほか、1999年10月にオランダ政府は、外交政策について助言を行う第三者機関「オランダ国際問題諮問評議会」に、人道的介入に関する報告書の作成を依頼し、翌年、[同評議会の報告書【資料7】](#)が提出されている。また、アナンが本演説の冒頭で、「人間の安全保障と介入の見通し」について話すと述べている点は注意を要す。当時は人間の安全保障と人道的介入（そしてR2P）が一連の概念と捉えられることが多く、2001年以降は三つの概念の異同が重要な論点となったからである。（高澤洋志）

【資料7】オランダ国際問題諮問評議会（AIV）／国際公法問題諮問委員会（CAVV）報告書

『人道的介入』（2000年4月）⁽¹²⁾

一般的枠組み 倫理および政治はもちろん、国際法の観点からも、人道的介入について評価する場合、国家間の武力行使の禁止および領土保全の尊重だけではなく、人権の擁護および促進の義務を考慮に入れることが不可欠である。〔オランダの〕国際問題諮問評議会（AIV）および国際公法問題

(11) Kofi Annan (with Nader Mousavizadeh), *Interventions: A Life in War and Peace*, New York: The Penguin Press, 2012, pp.59-60, 73-79. 左記の回顧録の書名が『介入』である点も示唆的である。

(12) Advisory Council on International Affairs, *Humanitarian Intervention*, April 2000, <http://aiv-advies.nl/69r/publications/advisory-reports/humanitarian-intervention#advice-summary>

諮問委員会（CAVV）の考えでは、両者とも国連憲章に基づいた国際秩序の本質的な部分を構成しており、同秩序の安定性および持続性にとって非常に重要である。[...]

無許可の人道的介入の法的根拠？ 安保理改革に関する議論が成果をもたらすか否かにかかわらず、安保理が政治的な理由によって、人道的な緊急事態に対する軍事介入を行う意思あるいは能力を欠くという状況は、将来も発生し続けるであろう。結果として、人道的理由で、安保理の許可なく、国家に他国の領域に軍事介入を行う権限が与えられるのかという問いは、以前にも増して妥当なものである。CAVV・AIVは、現在の国際法はそのような介入の法的根拠を何も規定しておらず、また、そのような法的根拠はいまだ台頭する見込みもないと結論づける。同時に、CAVV・AIVは、次のような認識の強まりを無視することはもはや不可能だと考える。つまり、たとえ安保理が何も行動を起こさなくとも、大規模な基本的人権の侵害が行われている、あるいは行われうる事態に対して介入する必要があるという認識である。この文脈において、AIV・CAVVは、国際的な義務である基本的人権の擁護および促進の重要性の高まりを特に重んずる。

国際法の下での正当化？ どうすれば人道的介入の概念が、国際法の観点から、より明確に組み立てられるのかという問いに関して、AIV・CAVVは、国際慣習法上、国家による特定の行動の違法性が阻却される、または、そのような行動に対して国家に法的責任を負わせることのできない事態が存在すると認められている点を参照する。すなわち、「必要の前に法律なし」という格言に要約される原則〔がその国際慣習法〕である。その「正当化根拠」は、国家責任にまつわる議論の一部として、国連国際法委員会が作成した数々の条文草案において提示されている。CAVV・AIVは、国際的な義務である人権の擁護および促進の重要性の高まりを勘案すれば、人道的介入の独自の正当化が、国家責任の理論の一部として練り上げられるべきだと考える。[...]

評価枠組み（An assessment framework） 〔「平和のための結集」決議に基づく〕国連総会の関与は、安保理の許可のない人道的介入に最大限の正当性をもたらすために役立つ。しかし、この手続きが必ずしもうまくいくとは限らない。そのため、安保理の委任および国連総会の関与を欠く人道的介入が、将来、再び行われる可能性は残っている。そのような介入はおそらく道徳的および政治的理由から正当化されうるであろうが、いまだに明確な法的根拠はない。

それでもなお、CAVV・AIVは、国際法に基づいた正当化〔手続き〕がさらに発展するまで、極限的な状況において、また「非常口（emergency exit）」として容認される人道的介入を検討する理由は十分にあると考える。AIV・CAVVは、最低限、そのような介入を評価するための評価枠組みが不可欠であると考え。そのような枠組みは、国家が満たすべき最低限の条件を明確化する。また、具体的な介入事例に関する国連内での審議を構造化するうえでも役立つだろう。同時に、この枠組みは、既に行われてしまった無許可の人道的介入の事例を評価するため、そして、「正当性への熟慮（legitimacy considerations）」について十分な説明がなされたという条件の下で、その介入を許容するための共通基盤を国際社会に提供するだろう。CAVV・AIVの考えでは、何らかの評価枠組みは、もし厳密に遵守されるならば、人道上の必要が武力行使を禁ずる法よりも優先されるという国際法に従い、無許可の人道的介入に関する独自の正当化が国際的に受容されることを促しうるだろう。[...]（pp.33-35）

（訳：今井ひなた）

【解説】

オランダの国際問題諮問評議会（AIV）と国際公法問題諮問委員会（CAVV）は、同国政府または議会の依頼に応じて（あるいは自らのイニシアティブで）、外交政策や国際法に関する助言を行う第三者機関である。1998年に設置されたAIVおよびCAVVは現在までに100以上の報告書を作成し、その多くは外務大臣や国防大臣が議会に政府見解を示す際の資料として用いられている。本資料は、オランダ政府が1999年10月にAIVおよびCAVVに提出を依頼した報告書の抜粋である。同政府は、アナン国連事務総長が前月の「**二つの主権**」演説【資料6】で行った問題提起に回答するため、人道的介入と国際法の関係について助言を求め、AIVおよびCAVVは翌年4月に「人道的介入」と題した本資料を提出した。

本資料は、人権保障が国家間の武力行使の禁止および領土保全と並ぶ国際的な義務であると主張し、人道的介入が緊急時の非常手段として正当化されうると論じている。しかし、その反面、現在の国際法上、国家に人道的理由に基づいて、安保理の許可なく軍事介入を行う権限を与える法的根拠は存在しないと述べている。そこで、AIV・CAVVが提言したのは、安保理の許可のない人道的介入を検討する際に、その介入が道徳的ないし政治的に正当化しうるか否かを判断する、または、既に実施されてしまった人道的介入に正当性があるか否かを判断するための「国際的な共通基盤（評価枠組み）」を明確化することであった。そして、その共通基盤を形成するうえで、①どの国家が、②いつ、人道的介入の実施を許可されるべきか、③人道的介入の実施中、いかなる条件が満たされるべきか、④いつ、どのように人道的介入を終えるべきか、という四つの問いに答える必要があると指摘している。

以上の概要が示すように、本資料は人道的介入に関するオーソドックスな議論であり、ブレアの論じた「**国際共同体のドクトリン**」【資料5】とも基本的な思考様式において一致している。ただし、ここで重要なことは、こうした人道的介入論が「国家主権 vs 人権（介入）」という二項対立的な理解を前提し、介入する側の視点から「国家ないし国際社会の介入する権利」の正当化を図ったのに対して、ICISSは「責任としての主権」概念に依拠して、国家主権と人権（介入）を論理的に結びつけ、介入される側の視点から「人々の保護の要求に応える国家および国際社会の責任」を理論化しようとした点にある。それゆえに、**ICISS 報告書**【資料8】は人道的介入論から多くを受け継ぎながらも、R2P概念と人道的介入を峻別したのである。その結果、両者をめぐる議論の間には、いわば不即不離の関係が続いている。（高澤洋志）

第2節 対応重視から予防重視へ（2001～2009年）

国家主権と人権の相克に一応の答えを出した2001年の**ICISS 報告書**【資料8】では、予防する責任・対応する責任・再建する責任といった三つの概念が示され、予防が最も重要な局面であると位置づけられた。しかし、注目が集まったのは、やはり対応する責任、それも軍事介入に関してであった。これ以後、軍事介入の決定を行いうる機関は安保理に限られるかという

論点を中心に議論が展開されることになる。

2004 年の [ハイレベル・パネル報告書](#) [資料 9] および 2005 年の [アナン事務総長報告書『より大きな自由を求めて』](#) [資料 10] といった第二の国連・第三の国連に関わる文書においては、ICISS が提唱する R2P 概念への支持が明記されたが、第一の国連においては必ずしもそうではなかった。2005 年の [国連総会首脳会合（世界サミット）成果文書](#) [資料 11] では、軍事介入の決定を行う機関は安保理に限るといった理解で合意するに至った。これは、ICISS 報告書以前の状況に戻ったことを意味する。その後、2006 年には安保理の場において議論が繰り返されたが、成果文書の内容が再確認されることとなった [資料 12-14]。

こうして対応する責任に関する議論が下火になっていく一方、2008 年の [潘基文事務総長のベールリン演説](#) [資料 15] によって、予防する責任に着目した議論が展開されるようになっていく。本節では、議論の焦点が対応する責任から予防する責任へと変化していく軌跡をみていこう。

[\[資料 8\] 介入と国家主権に関する国際委員会 \(ICISS\) 報告書『保護する責任』概要 \(Synopsis\) \(2001 年\)](#)⁽¹³⁾

保護する責任——中核原則 (Core Principles)

1) 中核原則

- A. 国家主権は責任を含意し、自国民 (its people) を保護する主要な責任は国家自体にある。
- B. 内戦、騒乱、抑圧あるいは国家の破綻の結果、人々 (population) が重大な危害を被り (suffering)、かつ、問題の国家がその危害を停止または回避する意思と能力に欠ける場合、内政不干渉原則よりも国際的に保護する責任 (international responsibility to protect) が優先される。

2) 根拠 (Foundations)

保護する責任は、国際社会の指導原則 (guiding principle) として、以下を根拠とする。

- A. 主権概念に固有の義務
- B. 国連憲章第 24 条の下における、国際の平和と安全の維持⁽¹⁴⁾ に対する安全保障理事会の責任
- C. 人権および人間の保護 (human protection)⁽¹⁵⁾ に関する宣言、規約、条約、国際人道法並びに国内法に規定された特定の (specific) 法的義務
- D. 国家、地域機構および安全保障理事会自体において積み重ねられつつある実行 (the developing practice)⁽¹⁶⁾

3) 要素 (Elements)——保護する責任は、三つの特定の (specific) 責任を包含する。

- A. 予防する (prevent) 責任：人々 (populations) を危険にさらす国内紛争およびその他の人為的な危機に関して、その根本原因および直接の原因の両方に対処すること。
- B. 対応する責任：人々の切迫した窮状 (situations of compelling human need) に対し、適切な

⁽¹³⁾ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, 2001.

⁽¹⁴⁾ 【訳注】「国際の平和と安全の維持」と訳されることも多いが、ここでは国連憲章公定訳を採用。

⁽¹⁵⁾ 【訳注】「人命の保護」と訳すと、対象を生死に関わるものに限定してしまうため、日本語としてこなれていないくらいはあるものの「人間の保護」を採用。

⁽¹⁶⁾ 【訳注】state practice を「国家実行」と訳するのが定訳となっているため、「実行」を採用。

措置を用いて対応すること。その措置には制裁や国際訴追などの強制措置、そして極端な場合には（in extreme cases）軍事介入も含まれうる。

- C. 再建する責任：特に軍事介入の事後、その介入によって停止または回避しようとした危害（harm）の諸原因に対処するため、復興、再建および和解に対する十分な支援を供与すること。

4) 優先順位（Priorities）

- A. 予防は保護する責任の最も重要な局面（dimension）である。介入が考慮される前に、必ず（always）予防のための選択肢が尽くされるべきであり、より多くのコミットメントと資源が予防に向けられなければならない。
- B. 予防する責任と対応する責任のいずれかを遂行する場合でも、介入的（intrusive）かつ強制的な措置をとる前に、必ず介入および強制的度合いがより低い措置が考慮されるべきである。

保護する責任——軍事介入のための原則（Principles for Military Intervention）

軍事介入のための原則

- 1) 正当な理由⁽¹⁷⁾（Just Cause Threshold）：人間の保護を目的とする軍事介入は、例外的かつ特別な措置である。それが是認されるのは、以下のような重大かつ取り返しのつかない危害が人々に加えられている場合、または、まさに加えられようとしている場合でなければならない。
- A. 大規模な人命の喪失（実際に起こったか、起こるおそれがあるもので、ジェノサイドの意図の有無は問わず、国家の計画的な行動、国家の怠慢ないし能力不足による不作為、あるいは国家が破綻した状況のいずれかによって引き起こされたもの）、または
- B. 大規模な「民族浄化」（実際に起こったか、起こるおそれがあるもので、殺害、強制追放、テロ行為あるいは強姦によるもの）
- 2) 事前に考慮すべき原則（Precautionary Principles）⁽¹⁸⁾
- A. 正当な意図：介入の主要な目的は、介入国にその他の動機があるかどうかにかかわらず、人々への危害を停止または回避することで行なければならない。正当な意図は、当該地域の見解（regional opinion）および被害者（the victims concerned）によって明白に支持される多国間の作戦によって、よりよく担保される。
- B. 最後の手段：軍事介入は、危機の予防ないし平和的解決のための非軍事的な選択肢が全て検討され、軍事介入より弱い措置では成功の見込みがないと信じられる合理的な根拠がある場合にのみ、正当化されうる。
- C. 均衡のとれた手段⁽¹⁹⁾（proportional means）：企図される軍事介入の規模、期間および強度（intensity）は、人間の保護という限定された目標を確保するために必要最小限（minimum necessary）のものでなければならない。
- D. 合理的見通し：介入を正当化する危害を停止または回避できそうであり、不作為による帰結よりも作為による帰結が悪くなりそうにないという合理的な見込みがなければならない。

(17) 【訳注】 threshold は「閾値」や「しきい値」などと訳されるが、ここでは必ずしもそのような意味が含まれた用法ではないため、訳していない。

(18) 【訳注】 EU における環境政策の文脈では、「予防原則」が定訳となっているが、ここでは意味合いが異なるため、新たな訳語を設ける。

(19) 【訳注】 後出の principle of proportionality は定訳に倣い「比例原則」とするが、ここでは日本語として意味が通りやすい「均衡のとれた」を採用。

3) 正当な権威

- A. 人間の保護を目的とする軍事介入の許可⁽²⁰⁾ (authorization) に関して、国連安全保障理事会以上に望ましく、適切な機関は存在しない。課題は安全保障理事会に代わる権威の源泉を見出すことではなく、安全保障理事会をこれまでよりもうまく機能させることである。
- B. 全ての場合において、軍事介入の実行に先立って安全保障理事会の許可が求められるべきである。介入を要求するものは、正式にその許可を求めるべきである。または、安保理が自らの意思で問題を取り上げるように、もしくは、事務総長が国連憲章第 99 条に則って問題を取り上げるように働きかけるべきである。
- C. 安全保障理事会は、大規模な人命の喪失または民族浄化の訴えがある場合、介入の許可を求めるいかなる要請も迅速に処理すべきである。安保理は、その際、軍事介入を支える現地の事実や状況について十分な検証を行うよう求めるべきである。
- D. 安全保障理事会の常任理事国 5 カ国は、彼らの核心的な国益が関わっていない問題において、人間の保護を目的とする軍事介入に大多数の支持がある場合、軍事介入を許可する決議の採択を妨害するような拒否権の行使はしないということに同意すべきである。
- E. 安全保障理事会が提案 (proposal) を拒否するか、または合理的な期間に処理できない場合、代替の選択肢として、
- I. 「平和のための結集」手続きに従って緊急特別総会において問題を討議する。
 - II. 事後に安全保障理事会の許可を求めることを条件として、憲章第 8 章に基づき、地域機構あるいは準地域的機構 (sub-regional) が管轄地域内で行動する。
- F. 安全保障理事会は、あらゆる審議において、もし良心に衝撃を与え、行動が求められるような事態において保護する責任の遂行に失敗するならば、関係諸国は事態の重大性ならびに緊急性に対処する他の手段を排除しないであろうし、その結果、国連の威信と信頼性が損なわれるかもしれないということを考慮に入れるべきである。

4) 作戦上の原則 (Operational Principles)

- A. 明確な目的、常に明確で曖昧でない使命、見合った資源 (resources)
- B. 参加者 (involved partners)⁽²¹⁾ に共通の軍事的アプローチ、指揮の統一、明確かつ曖昧さのない通信指揮系統
- C. 制限の容認、漸進主義的・段階主義的な軍事力 (force) の適用、目標は人々の保護であり国家の打倒ではないこと
- D. 作戦構想に適合した交戦規則。また、同規則が厳格であり、比例原則 (principle of proportionality)⁽²²⁾ を反映し、国際人道法の完全な遵守を含むこと
- E. 部隊防護 (force protection) が主要な目標にはなりえないと容認すること
- F. 人道諸機関との最大限可能な調整 (maximum possible coordination) をすること

(訳：大庭弘継、清水奈名子、高澤洋志、千知岩正継、中村長史)

(20) 【訳注】「承認」や「授権」という訳語もありうるが、ここでは国連憲章公定訳を採用。

(21) 【訳注】「参加国」と訳すと、対象を国家に限定してしまうため、日本語としてこなれていないくらいはあまるものの「参加者」を採用。

(22) 【訳注】前出の proportional means は「均衡のとれた手段」と訳したが、ここでは、定訳に倣い「比例原則」とする。

【解説】

1999年のコソボ介入後、アナン国連事務総長が「人道的介入のディレンマ」の解決を訴えた点については、前節で確認した通りである。この問題提起を受けて、カナダ政府がICISSを設置し、そのICISSによってR2Pという概念が提示されるに至った。以下、その経緯を簡単に振り返ってみよう。

2000年9月に有識者12名からなるICISSが発足した。ICISSは発足後、約一年をかけて委員会内で議論を重ねるとともに、世界各国で会合を開き、委員会外の政府関係者や研究者、NGOの有識者とも協議を行ったうえで、2001年末にアナンに報告書を提出した。ICISSの共同議長を務めたのは、元豪州外相のG・エヴァンスと元アルジェリア国連大使・国連事務総長特別顧問のM・サヌーン（Mohamed Sahnoun）であったが、報告書の作成においてはエヴァンス、R・タクール（Ramesh Thakur）国連大学副学長、M・イグナティエフ（Michael Ignatieff）ハーバード大学人権政策センター所長、T・ワイス（Thomas G. Weiss）ニューヨーク市立大学教授の四人が中心的な役割を果たしたという。⁽²³⁾

このように、有識者が集まって作成された報告書は、まさしく「第三の国連」における成果物であった。委員会設置にあたってはカナダ政府がイニシアティブをとったが、委員達は、基本的に政府や国連事務局から独立した立場で議論を重ねたといっていよう。

では、独立した立場から議論を重ねた委員達は、どのような結論に達したのだろうか。最も注目すべきは、①国家が自国民を保護する責任を果たす意思や能力がない場合には、国際社会に保護する責任が移り、その責任には強制的な介入も含まれるとの理解を示した点であった。

この点につき、ICISSは、より具体的に、②「軍事介入のための原則」を提示したり、③安保理常任理事国の拒否権行使の抑制を提案したりしている。そして、④場合によっては、安保理以外の機関（国連総会、地域機構、個別国家など）も介入の決定を行いうると示唆した。政府や国連事務局から独立した「第三の国連」らしく、内政不干渉原則や武力不行使原則といった重要な原則について、従来とは異なる理解が打ち出されているといえる。

もっとも、ICISSは、軍事介入などの対応策にのみ目を奪われていたわけではない。報告書では、⑤予防する責任・対応する責任・再建する責任といった三つの概念が示され、予防が最も重要な局面であると位置づけられている点を看過することはできない。これらが、アナンの問題提起に対するICISSの答えであった。

この報告書が提出された2001年には、米国においては、単独行動主義を掲げるジョージ・W・ブッシュ政権が発足していたが、同年の9・11同時多発テロを契機に、アフガニスタンおよびイラクへの軍事介入がなされた。これらの事態は、R2Pそれ自体と直接関連するものではなかったが、特にイラクへの軍事介入には国際世論からの反発が少なくなく、同概念に対する

(23) Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2008, p.39.

各国の理解に大きな影響を及ぼすこととなる。上記の五つの要点についての議論が、どのように変化していくのかをみていこう。(中村長史)

【資料 9】 脅威・挑戦・変革に関するハイレベル・パネル報告書『より安全な世界へ』

UN Doc. A/59/565 (2004 年 12 月 1 日)

199. 残虐行為がはびこる国々の内部での人命救助に関し、国際連合憲章の規定はさほど明確でない。「基本的人権に関する信念を改めて確認する」という文言はあるが、その保護に向けた具体的規定はほとんどなく、しかも第2条7項は「本質上いずれかの国の国内管轄権内にある事項」への干渉を禁じている。その結果、国際社会では、人災に対する「介入の権利」を主張する者と、安全保障理事会は第7章により「国際の安全を維持または回復」する権限を与えられているだけで、国内で何が起きようとも、主権国家に対する強制行動を認めることは禁じられると主張する者との間で、古くから論争が繰り返されている。

200. 「集団殺害罪の防止および処罰に関する条約」(ジェノサイド条約)により、各国は平時、戦時を問わず、ジェノサイドを国際法上の犯罪とすることで合意し、その予防と処罰を約束した。それ以来、ジェノサイドはどこで起きようとも、すべての国々の安全に対する脅威であり、決して容認すべきでないとの理解が定着している。内政不干渉の原則でジェノサイド行為やその他の残虐行為を弁護することはできない。よって、大規模な国際人道法違反や大規模な民族浄化はまさに、国際の安全に対する脅威と見なすことができるため、安全保障理事会による措置の発動対象となる。

201. ソマリア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ルワンダ、コソボ、さらにスーダンのダルフルで人道災害が相次いだため、関心はいまや、主権を有する政府の免責ではなく、自国民と国際社会全般に対するその責任に集中するようになった。大虐殺やレイプ、強制退去とテロによる民族浄化、意図的な飢餓や病気の蔓延など、回避できる災禍によって人々が苦しんでいる場合に問題となるのは、何らかの国家による「介入の権利」ではなく、あらゆる国による「保護する責任」である。また、このような災禍から国民を守る第一の責任は主権を有する政府にあるが、当該政府がその能力または意思を持ち合わせていない場合、このような責任は予防、必要な場合の暴力への対応、および崩壊した社会の復興を含むあらゆる手段を用いて、より幅広い国際社会が担うべきだとする考え方も、ますます受け入れられるようになっていく。その主たる焦点は、調停などの手段を通じて暴力の停止を援助すること、ならびに、人道支援、人権および警察ミッションの派遣などの措置を通じて人々を保護することに置くべきである。仮に武力行使が必要な場合でも、兵力の展開は最後の手段とすべきである。

202. 安全保障理事会はこれまで、このような事案に対して一貫した取り組みも、実効的な取り組みも、あまり行っておらず、対応が遅すぎたり、あまりにも消極的だったり、まったくなかったりすることが多かった。安保理とより幅広い国際社会は徐々に、国連憲章第7章により、また、集団的かつ国際的な保護する責任という新たな規範に照らし、該当する事態を「国際の平和と安全に対する脅威」と宣言する用意があれば、被害の大きな国内的悪事を正すための軍事行動を常に認めることができるとの考え方を受け入れるようになった。国際法の違反が絡めば、これはさほど困難ではない。

203. われわれは、ジェノサイドその他の大規模殺りく、民族浄化または重大な国際人道法違反が発生し、主権を有する政府にこれを防ぐ能力または意思のないことが判明した場合、国際社会全体

に保護する責任があり、安全保障理事会は最後の手段として軍事介入を認めることにより、これを履行できるとする新たな規範に対し、支持を表明する。

[...]

207. 安全保障理事会は、武力行使を承認または支持するか否かを検討する際、他にどのような点を考慮するにせよ、少なくとも下記の五つの基本的な合法性要件に常に取り組むべきである。

- (a) 脅威の深刻度。国家または人間の安全保障に及びかねない害悪は、一見して武力行使を正当化する類のものであり、かつ、十分な明確性と深刻度を備えているか。内的脅威の場合、ジェノサイドその他の大規模殺りく、民族浄化、または国際人道法の重大な違反が現実起きていたり、差し迫って懸念されたりしているか。
- (b) 適切な目的。その他どのような目的や動機が絡んでいようと、提案された軍事行動の主たる目的は、該当する脅威を食い止めるか、回避することにあることは明白か。
- (c) 最後の手段。該当する脅威に立ち向かう上で、非軍事的な選択肢はすべて尽くされ、かつ、その他の措置が成功しないと信じるに足る合理的な根拠はあるか。
- (d) 「比例性の原則」をみたとす手段。提案された軍事行動の規模、期間および程度は、該当する脅威に立ち向かうために最小限必要なものか。
- (e) 結果への配慮。軍事行動が該当する脅威への対応に成功しても、武力を行使したがゆえに、武力を行使しなかった場合よりも悪い結果が生じるおそれは合理的に小さいか。

[...]

256. [...] われわれは、最も強大な国際連合加盟国にその利益の保護を保証する上で、拒否権が重要な機能を果たしたことを認識する。現行常任理事国の拒否権を変更する実際的な方法は見当たらない。それでも全体として、拒否権という制度が時代錯誤的であり、民主性を高めつつある時代の制度として不適切なことは確かであり、われわれとしても、その行使は真の意味で死活的利益がかかっている事項に限定するよう求めたい。また、常任理事国に対しては、ジェノサイドや大規模な人権侵害のケースで拒否権の行使は差し控えることを個別に誓約するよう要請する。いかなる改革提案でも、拒否権の拡大は行わないよう勧告する。（国連広報センター暫定訳による）

【解説】

脅威・挑戦・変革に関するハイレベル・パネルは、アナン国連事務総長が2005年に開催予定の世界サミット【資料11】を見据えて2003年9月に設置した有識者委員会であり（第三の国連）、現代の国際的な脅威や国連改革・強化に関する検討・提言を目的としていた。アナンは、ハイレベル・パネルに大胆な提言をするように求めたが、2001年にICISSから提起されたR2P概念【資料8】も報告書に盛り込まれることとなった。

では、ICISS報告書の解説で触れた五つの要点は、本報告書では、どのように議論されたのだろうか。まず、①人道危機への軍事介入は国際社会全体の保護する責任であるとしている（paras.199-203）。また、②ICISSと同様の介入の諸原則を提示し（para.207）、③拒否権の抑制にも触れつつ、④安保理以外による介入決定の可能性を否定しなかった（para.256）。ICISS報告書の特徴を多く受け継いでいるといえる。

一方、本報告書は「概説」「（紛争などの）予防」「武力行使」「国連改革」の四部から構成されたが、R2P概念は「予防」ではなく「武力行使」の部に盛り込まれた。⑤ICISSの提起した

三つの責任のうち、対応する責任に着目して議論が展開されたわけである。

本報告書がR2P概念に明示的に言及したことが一助となって、同概念が世界サミットの議題にのぼる流れが形成されたといえる。本節の以下の資料では、引き続き、ICISS報告書の五つの要点がどのように議論されていくのかに着目していこう。(中村長史)

**【資料10】 アナン国連事務総長報告書『より大きな自由を求めて』 UN Doc. A/59/2005
(2005年3月21日)**

132. [...] 我々はまた、大がかりな残虐行為の潜在的または現実的な犠牲者を「保護する責任」を受け入れ、これに基づき行動する方向へと歩を進めなければならない。個人の尊厳の尊重が口先だけで終わることが多い中で、各国政府が国民に対しても、そして相互に対しても、これについて責任を問われるべき時期は来ている。我々は立法の時代から実施の時代へと足を踏み入れねばならない。我々が宣言した原則から見ても、我々に共通の利益から見ても、これは当然のことである。
[...]

135. 介入と国家主権に関する国際委員会、および、さらに最近では全世界の有識者16名からなる脅威・挑戦・変化に関するハイレベル・パネルは、いわゆる「集団的な保護の責任があるという新たな規範」(A/59/565第203項を参照)に対し、支持を表明した。この問題の取り扱いには慎重を要することを認識しつつも、私はこのアプローチに強く賛同する。我々は保護する責任を受け入れるとともに、必要な場合には、これに基づく行動を起こさねばならないと考える。この責任は何よりもまず、国民の保護を第一の存在理由および責務とする各国が負わねばならない。しかし、国内当局に国民を守る能力も意思もない場合には、国際社会が外交、人道支援などの手段を用いて、民間人〔文民〕の人権と安寧の保護を助ける責任を負うことになる。どの手段も不十分と見られる場合、安全保障理事会が要請に応じ、国連憲章に基づいて行動を起こす必要に迫られることもあろう。この場合においても、上記第III章に定める原則に従うべきであることはいうまでもない。
(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

アナン国連事務総長の要請により組織された有識者委員会であるハイレベル・パネル（第三の国連）が報告【資料9】を提出した後、2005年3月にはアナン自身（第二の国連）も国連事務総長報告書の中でR2P概念への支持を表明した。ただし、その内容には、以下のような微妙な変化もみられる。

本報告書は、「概説」「欠乏からの自由」「恐怖からの自由」「尊厳をもって生きる自由」「国連強化」の五部構成であるが、R2P概念が盛り込まれたのは武力行使や介入の諸原則を扱った「恐怖からの自由」の部ではなく、法の支配や人権を扱った「尊厳をもって生きる自由」の部であった。これは同概念と介入との関連が強調される傾向に対する一部の加盟国の懸念を和らげるためであったとされる。⁽²⁴⁾

(24) Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities*, Cambridge: Polity

では、**ICISS 報告書 [資料 8]** の解説で触れた五つの要点は、本報告書では、どのように議論されたのだろうか。まず、①人道危機に対する国際社会の保護する責任については、ICISS 報告書やハイレベル・パネル報告書と同様に、支持が表明された (paras.132, 135)。一方、②介入の諸原則については、上述のように、R2P 概念とは別の部に切り離されて記載された。また、③拒否権の抑制や④安保理以外の機関による介入決定の可能性については、触れられておらず肯定も否定もされていない。⑤報告書全体としては予防についても行が割かれているが、R2P 概念については、外交や人道支援、安保理の行動などについて述べられている (para.135)。ICISS の提起した三つの責任のうち、対応する責任に着目して議論が展開されたといえる。

以上のように、第二の国連の手になる国連事務総長報告書は、第三の国連であるハイレベル・パネルの報告書に比べ、R2P に対する懸念を示す一部の加盟国（第一の国連）への配慮が随所にみられる。では、加盟国が集まる場では、R2P 概念はどのように捉えられることになるのだろうか。次の**世界サミット成果文書 [資料 11]** では、その点を確認しよう。（中村長史）

【資料 11】総会決議 60/1 (世界サミット成果文書) UN Doc. A/RES/60/1 (2005 年 10 月 24 日)

138. 各々の国家は、大量殺戮〔ジェノサイド〕、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪〔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。この責任は、適切かつ必要な手段を通じ、扇動を含むこのような犯罪を予防することを伴う。我々は、この責任を受け入れ、それに則って行動する。国際社会は、適切な場合に、国家がその責任を果たすことを奨励し助けるべきであり、国連が早期警戒〔警報〕能力を確立することを支援すべきである。

139. 国際社会もまた、国連を通じ、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪から人々を保護することを助けるために、憲章第 6 章及び 8 章にしたがって、適切な外交的、人道的及びその他の平和的手段を用いる責任を負う。この文脈で、我々は、仮に平和的手段が不十分であり、国家当局が大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪から自国民を保護することに明らかに失敗している場合は、適切な時期に断固とした方法で、安全保障理事会を通じ、第 7 章を含む国連憲章に則り、個々の状況に応じ、かつ適切であれば関係する地域機関とも協力しつつ、集団的行動をとる用意がある。我々は、総会が、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪から人々を保護する責任及びその影響について、国連憲章及び国際法の諸原則に留意しつつ、検討を継続する必要性を強調する。我々はまた、必要に応じかつ適切に、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪から人々を保護する国家の能力を構築することを助け、また、危機や紛争が勃発する緊張に晒されている国家を支援することにコミットする考えである。

140. 我々は、大量殺戮予防のための国連特別顧問の任務を完全に支持する。

（外務省仮訳による）

【解説】

2005 年 9 月に開催された世界サミットは、国連創設 60 周年を迎える節目の年に 170 カ国以

上の首脳が参加した史上最大規模の国連総会（第一の国連）であった。安全保障、開発、国連改革等の包括的な議題が加盟国により審議されたが、その成果文書に R2P 概念が盛り込まれたこと自体は、同概念の展開上、画期的な出来事であったといえる。

もっとも、本成果文書においても R2P 概念が「人権と法の支配」の部に盛り込まれるなど、**ハイレベル・パネル報告書【資料 9】** 同様、同概念と介入との関連が強調される傾向に対する一部の加盟国の懸念に配慮したものとなった。多くの国連総会決議と同様に、本成果文書もまた多数決ではなくコンセンサス採択⁽²⁵⁾ がなされた以上、どの国からも反対が示されないような内容に落ち着くのは当然であった。

では、**ICISS 報告書【資料 8】** の解説で触れた五つの要点は、本成果文書では、どのように議論されたのだろうか。まず、①保護する責任が各国家のみならず国際社会にあることが明記された点はこれまでと同様であるが、対象となる事態が大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する犯罪の四つに特定された点は新しい（paras.138, 139）。

②介入の諸原則については、本成果文書全体を通じても言及されることはなかった。また、③拒否権の抑制については触れられておらず、④安保理以外の機関による介入決定の可能性については、「安全保障理事会を通じ……集团的行動をとる用意がある」（para.139）と明記されたことで、事実上封印された。⁽²⁶⁾ 結局、加盟国の理解としては、ICISS 報告書が提出されるよりも前の段階、つまり安保理決議の許可を得ない武力行使が問題になったコソボ介入の局面にまで戻ったといえる。

一方、⑤早期警報能力を確立するための国連への支援⁽²⁷⁾（para.138）や、大量殺戮予防のための国連特別顧問の任務への支持についても言及がされている（para.140）。ICISS の提起した三つの責任のうち、対応する責任のみならず予防する責任についても一定の行が割かれたといえる。

以上のように、どの国からも反対が示されないような内容にひとまず落ち着いたが、これは積極派・消極派双方にとって完全に満足がいくものではなかったことを意味する。次の資料では、引き続き「第一の国連」の場において議論が展開されていく模様をみていこう。（中村長史）

【資料 12】安保理決議 1674（文民の保護）UN Doc. S/RES/1674（2006 年 4 月 28 日）

4. ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から人々を保護する責任に関する、2005 年世界サミット成果文書の第 138、139 項の規定を再確認する。（訳：高橋尚子）

(25) 票決によって加盟国の対立が表面化するのを避けるために投票なしで採択される方法であり、全会一致と異なり、消極的な合意を意味する。

(26) 「平和と安全保障」の部では、「国連憲章と両立しないいかなる形での武力による威嚇や武力の行使も慎む」という全加盟国の義務を改めて表明する」（para.77）という文言が盛り込まれた。

(27) ただし、「支援する」ではなく「支援すべきである」とトーンが低くなっている点に留意されたい。

【資料13】 安保理決議 1706（スーダン） UN Doc. S/RES/1706（2006年8月31日）

前文

〔…〕

〔安全保障理事会は〕また、従前の、女性、平和および安全に関する決議1325（2000）、人道援助および国際連合要員の保護に関する決議1502（2003）、子どもと武力紛争に関する決議1612（2005）、そして、とりわけ2005年世界サミット成果文書の第138、139項の規定を再確認している武力紛争下の市民の保護に関する安保理決議1674（2006）、ならびに2006年6月4日から10日までのスーダンおよびチャドへの派遣団の報告書を想起し、〔…〕

（訳：高橋尚子）

【資料14】 安保理第5519回会合議事録 UN Doc. S/PV.5519（2006年8月31日）

ピアス（Pierce）（英国）

〔…〕安全保障理事会がまさに直面していた試練とは、その〔スーダンへの〕国連ミッションに権限を付与し、ダルフルの人々に対する責任を引き受けるために行動する用意ができていのかどうか、ということでした。この決議の採択は、用意ができていことを示しています。この決議はダルフルの国連部隊に、文民を保護するためのあらゆる必要な手段を用いる、憲章第7章の権限を付与します。我々は勇気づけられています。本日の投票が示した通り、安保理理事国の間には、国連〔平和維持〕活動への転換がダルフル問題の唯一成功しうる解決策であるという点に広い合意があります。少しばかり他の国々を代弁することが許されるならば、自信をもって申し上げたいのですが、我々の対話に基づいて考えると、棄権した国々は国連が引き継ぐべき原則について根本的に反対しているのではなく、むしろ問題はタイミングでした。〔…〕およそ1年前、安保理理事国の首脳は、自国民を保護する各国連加盟国の責任と、当該国がそのような保護を独力で提供できない場合、これ〔人々の保護〕を支援する国際社会の責任に留意した世界サミット成果文書に署名しました。英国はこれを確保するために最前線で努力してきました。我々は、今般の安保理決議が、明示的にこの責任に言及して国連平和維持活動（PKO）に権限を付与する、初めての決議となることをとても嬉しく思います。自国民の安全を確保することは、これまで、そしてこれからも、常にスーダン政府の主要な責任です。過去数年、スーダン政府は明らかにその責任を果たしてきませんでした。〔…〕

（訳：高橋尚子）

【解説（資料12-14）】

2005年の世界サミット（国連総会）での議論の後、加盟国は安保理の場でもR2P概念に言及するようになった。安保理決議1674【資料12】が採択された「文民の保護⁽²⁸⁾」や安保理決議1706【資料13】が採択された「スーダン情勢」に関する議論に際してであった。前者のような一般的テーマ、後者のような具体的事案の双方について、「第一の国連」における議論が継続されたわけである。

(28) 詳細は、本書第4章を参照。

もっとも、上記の安保理決議は、いずれも **世界サミット成果文書【資料 11】** の R2P に関する記述を再度簡単に確認するにとどまっている。文面上は、新たな議論の展開はない。

ただし、「スーダン情勢」に関する議事録における英国政府代表の発言に示されているように、R2P 概念に明示的に言及したうえで平和維持活動（PKO）が派遣されたのは初めてであった。そして、ここで英国政府代表は、「文民を保護するための必要なあらゆる手段を用いる、憲章第 7 章の権限を付与」された PKO を派遣する理由として、スーダン政府が自国民の安全を確保するという主要な責任を果たしてこなかったことを挙げている。R2P が単なる議論の対象ではなく、政策を遂行する際に参照される（自国の推進したい政策を正当化する）概念として用いられるようになっていくことが読み取れるだろう。

上記の決議はいずれも 2006 年に出されたものだが、その後、2009 年になるまで安保理決議の中で R2P 概念に言及されることはなくなった。こうして「第一の国連」における議論はしばらく下火になったが、国連事務局（第二の国連）からは新たな提案がなされようとしていた。次の資料では、その点を確認していこう。（中村長史）

【資料 15】 潘基文国連事務総長ベルリン演説 UN.Doc.SG/SM/11701（2008 年 7 月 17 日）

「[...] 今晚は、私たちの時代においてかなり強力でありながら、あまりよく理解されていない概念、保護する責任、略して RtoP [R2P] について話したいと思います。いまやこの概念は国連の最高の栄誉を受け、特別な頭字語となったのですから、私たちは R2P とは何であり、また同様に重要なことですが、それが何でないか、ということについて共通の理解を必要としています。

R2P は人道的介入〔概念〕のための新たな規則（code）ではありません。むしろ、責任としての主権という、より建設的で積極的な概念を土台としています。責任としての主権とは、ジェノサイド防止のための私の特別顧問であるフランシス・デンと、彼のブルッキングス研究所の同僚が十数年前に発展させた概念です。

保護する責任という概念は、〔人道的介入と責任としての主権という〕二つの関連概念よりも、現行の国際法においてしっかりとした根拠が与えられています。保護する責任は、これまで世界が目撃した中で最大の国家および政府首脳による会合、2005 年の世界サミットで受容され、国連総会と安全保障理事会の両方から支持されました。保護する責任は三つの柱に支えられています。

第一に、諸政府は、国家の主要かつ持続的な法的責務として、自国民であるかないかにかかわらず、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪、ならびにこれらの扇動から、その国の人々を保護することを確認しました。これが R2P の基盤であり、諸政府は「我々はその責任を受け入れ、それに従って行動する」と宣言しました。

第二の、より革新的な柱は、国連に制度上の強みと比較優位があることを示しています。世界サミットは、国家がこれらの責務を果たすことを支援するという国際社会のコミットメントを強調しました。私たちの目標は国家が成功するのを助けることであり、単に彼らが予防と保護の責務を果たすことに失敗した時点に対応するということではありません。人類の選択肢を、罪なき人々の虐殺を傍観するか海兵隊を派遣するかに限定することは、健全な倫理観でも賢明な政策でもないでしょう。これらの四つの犯罪および違反の重大さは早期の予防的な措置を要求し、これらの措置〔を

実施すること〕には安保理の全会一致も、人々の良心に衝撃を与える残虐行為の写真が次々と明るみに出ることも必要ないはずです。

第三の柱は大いに議論されてきましたが、一般的に狭く理解されすぎています。それは、加盟国が先に挙げた四つの犯罪および違反から人々を保護することを支援するために、国連憲章に従い、適切な時期に断固とした方法で対応する責任を受け入れるということです。対応は、国連全体が持っているあらゆる手段を含むことができ、それが憲章第6章下の平和的手段、第7章下の強制的な手段、および／または第8章下の地域的および準地域的取極との協力であるかどうかは問われません。鍵となるのは、それぞれの状況の特定のニーズに合わせた早期かつ柔軟な対応です。

したがって、私たちの考える保護する責任は、狭く、しかし深いものです。その範囲は狭く、2005年に世界の首脳によって合意された四つの犯罪および違反にのみ焦点が合わせられます。この原則を他の災い、例えばHIV／AIDSや気候変動、自然災害への対応にまで広げることは、2005年の合意を傷つけ、見違えるほど、または実践上の効用を超える範囲にまで、この概念を引き延ばしてしまうでしょう。

同時に、私たちの対応は深いものであるべきで、国連システム、地域および準地域取極、市民社会の協力者、そして、特に加盟国自身が利用可能な予防および保護の手段一式を全て活用しなくてはなりません。世界サミットが強く勧めているように、私たちは国連システムのもつ情報および評価の多様な伝達経路を統合することで、国連の早期警報メカニズムを強化する必要があります。私たちは、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪へと至る進路をとることに抗う国家の能力を強化する必要があります。

この文脈において、能力構築（capacity-building）には、開発、グッドガバナンス、人権からジェンダーの平等、法の支配、治安部門改革まで、様々な領域を含めることができるでしょう。私たちの目標は新たな官僚的手続きを追加することでも、既存の国連の事業を改称することでもありません。つまり、私たちの目標は保護する責任という視点を、現行の活動に組み込むことなのです。

これは、ケニアの選挙後、今年のために実際に起きたことです。アフリカ連合、有力国、国連および私の尊敬すべき前任者コフィ・アナンの協調的な努力は、選挙後の暴力を抑制することに貢献しました。

2005年の世界サミットが認めたように、説得と平和的手段が不十分な時もあります。世界サミット成果文書から一部を引用させていただくと、四つの犯罪と違反から「国家当局が自国民を保護することに明らかに失敗している」場合には、政府は「適切な時期に断固とした方法で、安全保障理事会を通じ、第7章を含む国連憲章に則り、個々の状況に応じ、かつ適切であれば関係する地域機関とも協力しつつ、集团的行動をとる用意がある」のです。

補足説明はさておき、この宣言は深い意味をもちえます。もし加盟国が実際、このように、いくつかの事例で集团的に行動する意志を奮い立たすことができるなら、その時、他国は残虐行為の扇動や実施を思い止まるかもしれません。同様に、もしこの大胆な宣言に沿って国連の規則、手続きおよび実行が発展したなら、その時、他の目的で超法規的な介入を正当化するためにR2Pの原則が利用される可能性は小さくなります。

言い換えれば、保護する責任は、憲章に則らない武力行使は行わないという加盟国の法的義務を変更することはありません。むしろ、この義務を補強するのです。国連による予防、保護、対応および再建の手法・仕組みを強化することで、R2Pは法の支配を強化し、多国間の〔政策の〕選択肢を拡大しようとするものです。

最後に、あと二つの誤解を解消して、その後、私たちが約束を実行に、言葉を行動に移す取り組

みにおいて、どのように前進しているかを一言、述べさせていただきます。R2Pは西側または北側によって南側諸国（global South）に押しつけられた介入であると主張する人々がいます。これ以上に真実からかけ離れた主張はないでしょう。主権と人道的介入という概念の発展を初めて模索したのは、アフリカ出身の国連事務総長としては最初の2人であるブトロス・ブトロス＝ガリとコフィ・アナンでした。そして、アフリカ連合〔の立場〕ははっきりしていました。つまり、2000年、世界サミットの宣言の5年前にアフリカ連合は「重大な状況、すなわち、戦争犯罪、ジェノサイドおよび人道に対する罪に関する総会の決定に従って、アフリカ連合が加盟国に介入する権利」の存在を明言したのです。

同じくらい間違っているのは、保護する責任は主権と矛盾すると決めてかかることです。正確に理解すれば、R2Pは主権の味方であり、敵ではありません。しっかりした国家は国民を保護しますが、脆弱な国家はそうする意志または能力のどちらかがありません。保護は、国家とウェストファリア体制の形成において中核的な目的の一つでした。国家がその中核的な責任の一つを果たすよう支援することで、R2Pは主権を弱めるのではなく、強めることを目指しています。

皆さん、この仕事は重大です。第一歩として、私は私の特別顧問であるエドワード・C・ラックに、R2Pの概念的、制度的、および政治的特徴を研究するよう依頼しました。彼は、ここベルリン、先日のブリュッセル、また途上国における生産的な会合などで、幅広く協議を行っています。彼とフランシス・デンの2人は私の先生です。彼らはジェノサイド防止とR2Pに関する事務所を共同で使い、国連が一体となって発言し、行動するための助けとなるでしょう。

年内には、私たちが提案するR2Pへのアプローチと世界サミット成果文書によって提起された課題について国連総会に報告するつもりです。報告の際には、加盟国が団結して保護する責任の目標と目的を支持すると確信しています。

私のコミットメントは深く、揺るぎないものです。まだ単なる事務総長候補でしかなかった時に表明し、それ以降、表明し続けています。はっきり申し上げます、私は、R2Pという概念がもたらした論争と疑念を承知しているのと全く同様に、それが世の中の期待と熱狂を生み出したことも知っています。

目下のところ、保護する責任は概念であり、まだ政策ではありません。大志であり、まだ現実ではありません。大量殺戮を抑制することは、簡単でも、すぐに終わることでもありません。この仕事を成し遂げるための確かな青写真は無いのです。私たち全員が、この分野では初心者です。

しかしながら、私は、国連は簡単な調整や確実なこと、または利己的な打算ではなく、創意工夫、理想および大志に基づいて設立されたということをはっきり自覚しています。このことは、世界中の「われら人民（we the peoples）」に感銘を与えるだけでなく、時に挫折感を与えてきました。しかし、世界の人々は、それでもなお、この機構に対する信頼をもち続けてきました。なぜなら、国連が不可能なことを達成するための挑戦を決して止めないからです。それは、人間の条件の中で最も崇高で、最も永続的なことを取り扱う、保護する責任に関しても同じです。私たちはこうした非常に重要な事業にいつも成功するわけではなく、ただ長い道のりの最初の数歩を踏み出しているだけにすぎません。しかし、私たちの第一の責任は挑戦することです。皆さん、私とともに、この共通の試みに参加してください、そして、参加して下さった皆さんの提案や批判を歓迎いたします。[...]

（訳：高橋尚子）

【解説】

R2Pに関する加盟国間の議論が下火になっていく中、アナンの後任の国連事務総長に潘基文

が就任した。就任前より R2P の推進に関心を有していた潘基文は、就任から半年後の 2007 年 5 月、「責任としての主権」概念〔資料 2〕を提唱した F・デンをジェノサイド防止担当事務総長特別顧問に任命すると同時に、R2P 担当事務総長特別顧問の新設などにより取り組みを強化する意向を表明した。第一の国連における議論が下火になる中、第二の国連が議論を主導しようとしたわけである。

この R2P 担当事務総長特別顧問の新設自体は加盟国より認められなかったが、2008 年初頭、E・ラックが無報酬かつ R2P 担当という肩書の付かない特別顧問に、事務総長権限によって任命された。肩書こそ削除されたものの、実質的に与えられた任務は R2P の推進であった。ラックは、R2P 推進に向け、諸国間での共通の理解が可能になるような基本構想を国連事務局内で練ったが、それが初めて対外的に示されたのが、潘基文のベルリン演説（2008 年 7 月）であった。

本演説で、彼は **R2P に関する事務総長報告書〔資料 16〕** の提出を準備していることに触れ、後に同報告書の要点となる内容が披露された。ここでは、二点に絞って挙げたい。

第一に、R2P の対象事態を **世界サミット成果文書〔資料 11〕** と同様に四つの犯罪（ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪）に限定する一方で、予防および保護の手段は広範かつ多様なものを用い、深淵でなければならぬとするアプローチがとられた。一般的に「狭いが深い（narrow but deep）」アプローチと呼ばれている。

第二に、R2P 概念が「三つの柱」、すなわち、「国家の保護責任」（第一の柱）、「国際的な援助と能力構築」（第二の柱）および「時宜に適う断固とした（timely and decisive）対応」（第三の柱）に再構成された。なかでも、第二の柱が革新的な柱として提示されている点は注目に値する。

本演説は、R2P に関する国連事務総長報告書が毎年出されるようになる 2009 年以降の議論の方向性を示唆する内容であった。次節では、上記の二つの要点がどのように理解されていくのか、新たな論点が浮上するのかに着目していこう。（中村長史）

第3節 予防と対応のバランスの模索（2009年以降）

R2P 概念をめぐる議論と実践は、2009 年になって初めて実質的な進展を見せ始めた。その契機となったのは、2009 年初頭に提出された **潘基文事務総長報告書『保護する責任の履行』〔資料 16〕** である。その後、同年 7 月に同報告書を叩き台として、国連総会で議論が行われ、9 月に **R2P に関する総会決議〔資料 18〕** が採択された。同報告書の特徴は、R2P 概念を「三つの柱」に再構成し、人道危機の「予防」と人道危機への「対応」のバランスを取っている点にある。2009 年の総会での議論では、R2P の対応の側面に対する懐疑が根強く残っていることが浮き彫りとなり、改めて予防の側面が強調されたが、少なくとも、上記の潘基文事務総長報告書を土台に議論を継続するという点には大多数の国が同意した。

2010 年以降、上記報告書『保護する責任の履行』の各論にあたる事務総長報告書が毎年提出

され、一連の報告書を土台に総会で議論が続けられている。2010 年および 2011 年の **R2P 報告書 [資料 19, 20]** は、加盟国（第一の国連）の批判がほとんどない「早期警報の強化」および「地域機構の役割」を主題とし、R2P の実施に向けた共通理解の醸成に寄与した。2012 年の **R2P 報告書 [資料 21]** は、最も論争を呼ぶ「対応」を主題としていたが、予防と対応の境界は実践上、明確ではなく、対応はむしろ予防の文脈で理解すべきだと主張し、概ね好意的に受け止められた。2011 年のリビア介入をめぐる論争やシリア情勢の混迷が背景にあったにもかかわらず、同報告書が好意的に受け止められたことは、R2P 概念の議論・実施にとって大きな前進であった。

このように、2009 年以降、国連事務局（第二の国連）は定期的に報告書を提出し、予防と対応のバランスを図りながら議論の舵取りを行っている。確かに、2013 年以降、シリア情勢の混迷を一因として、R2P 概念をめぐる議論と実践に一種の停滞感が漂っているようにも見える。しかし、実際には、事務総長報告書の提出および総会での議論がしっかりと継続されており **[資料 22, 23]**、R2P に言及した安保理決議や、R2P に依拠した実践（PKO など）も着実に蓄積されている。こうした継続的な議論や実践の結果、三つの国連の間に、R2P の実施に向けた現実的な共通理解が少しずつ形成されてきている。

[資料 16] 潘基文国連事務総長報告書『保護する責任の履行』UN Doc. A/63/677

(2009 年 1 月 12 日)

10. 本報告書において記されている保護する責任へのアプローチは、[...] サミット成果文書の第 138、139 項の規定によって次のとおり定義されている。
 - (a) 参集した国家および政府代表が完全に明確にしているとおり、保護する責任は、主権に反対するものではなく、協力するものである。それは人道的介入という、より狭い考えではなく、むしろ、責任としての主権という肯定的かつ積極的な考えより生じている。中核となる保護の責任を国家が満たすことを助けるために、保護する責任は、主権を弱めるのではなく、強めようとしている。それは国家が失敗する際に単に対応するのではなく、国家の成功を助けようとしている。
 - (b) 保護する責任は、加盟国が他の方法を決定するまで、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪の、四つの特定された犯罪および違反に対してのみ適用される。HIV/AIDS、気候変動や自然災害への対応など、他の災害にも適用されるように拡大しようとすることは、2005 年の合意を損ない、理解あるいは活動上の有益性を超えるように概念を広げることになる。
 - (c) 範囲は狭く限定され続けるべきであるが、その対応については、加盟国、国際連合システム、地域的また準地域的機構、また市民社会のパートナーに利用できる、予防と保護の手段の広範かつ多様なものを利用し、深淵でなければならない。この目的のために、サミット成果文書の第 138 項において、国家はそのような犯罪と煽動を予防するために「適切かつ必要な手段」を用いることが求められており、国際社会は国家が自らの責任を行使するために国家を「奨励しかつ助ける」こと、また「早期警戒の能力を設立することについて国際連合を支援すること」

が求められた。サミット成果文書の第139項において、国連憲章第6章、第8章の下「適切な外交上、人道上および平和的な手段」と、第7章の下「集団行動」が言及されている。保護する責任に対する我々のアプローチは、したがって、狭くまた深淵でなければならない。

- (d) 早期警戒と評価は満足とはいえないが、国際連合を通して、加盟国による成功する予防および保護の行動のための必要な構成要素であることを、サミットは確認した。サミット成果文書の第138項において主張されているように、国際社会は「早期警戒能力の設立において国際連合を支援」すべきである。これは、(i) 特定された四つの犯罪と暴力への煽動、準備または行動に関して、国際連合の意思決定者への、正確かつ権威のある、信頼できる関連する情報の時宜を得た流れ、(ii) 地域における状況の文脈において、出来事のパターンの情報を評価し、また適切に理解する国際連合事務局の能力、(iii) 事務総長室へのアクセスの準備、を必要とする。しばしば頻繁に、警報装置は全く鳴らなかつたり、国際連合の事務局であろうと政府間組織であろうと、上部の政治階層において、注意を命じたり効果的な行動を促すことに失敗してきた(S/1999/1257、A/54/549を参照)。しかし、誤った警報のパターンや、さらにより悪いことに、選り好みされた報告は組織の信頼性を損ねてきた。したがって、早期警戒および評価は、政治的介入や二重の基準なくして、公平に慎重にまた専門的に、達成されなければならない。
11. サミット成果文書の第138、139項の規定は、保護する責任が次の三つの柱に基づいていると示唆する。

第一の柱 国家による保護の責任

- (a) 第一の柱は、自国民であるかないかに関わらず、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪ならびにこれらの煽動からその国の人々を保護する、国家の持続した責任についてである。煽動は、効果的かつ時宜にかなった防止戦略にとって重大であることを強調したい。サミット成果文書の第138項における、「我々は、この責任を受け入れ、それに従い行動する」という国家元首および政府首脳宣言は、保護する責任の基本原則である。この責任は何もよりもまず国家にあることを首脳たちは確認した。この責任は、単に、保護する責任についての比較的最近の宣言や受諾からではなく、国家主権の本質と、既存の継続する国家の法的義務の双方に由来する。

第二の柱 国際的な援助と能力構築

- (b) 第二の柱は、これら義務を満たし国家を支援する国際社会の公約についてである。この柱は、国際連合システムの制度的力と比較優位に加えて、加盟国、地域〔的〕および準地域的取極、市民社会および私企業の分野の協力をもたらそうとする。同様に専門家や政策作成者によって、しばしば見過ごされてきたが、第二の柱は、一貫して適用され広く支援される政策、手続きおよび実行を形作るために重要である。第一および第二の柱の上に築かれる予防は、保護する責任の戦略の成功にとって主要な要素である。

第三の柱 適切な時期と断固とした対応

- (c) 第三の柱は、国家が明らかに保護を提供できない場合に、適切な時期に断固とした方法で、集団として対応する加盟国の責任である。広く議論されたものの、第三の柱は一般的に狭く理解されすぎている。問題となったケニアでの選挙の後、2008年初期、一層の虐殺を回避するための、二国間、地域および地球規模の取り組みの成功によって示されたとおり、何もしないかあるいは武力行使か、という明確な選択である必要はない。一貫し、調整された、適切な時期における対応は、国際連合とそのパートナーにとって用いることができる広範な範囲のあらゆる手段を含むことができる。これらは国連憲章第6章の平和的手段、第7章の強制的な手段、

および／あるいは第8章の地域的および準地域的取極との協力を含む。最善の行動の進行を決定し履行する過程は、国連憲章の規定、原則および目的を十分に尊重しなければならない。憲章に従い、第7章の下での措置は安全保障理事会によって認められなければならない。総会は、決議377(V)において規定された「平和のための結集」の過程と同様に、国連憲章第10条から第14条に基づいて、関連する一連の機能を行使できる。第6章および第8章は、伝統的に、政府間機構あるいは事務総長のいずれかによって実行されてきた一連の広範な平和的手段を規定する。いずれの方法においても、成功の手がかりは、それぞれの状況の特定のニーズに合わせて用いられた、早期かつ柔軟な対応に在る。

12. 三つの支柱の高さが等しくない場合、保護する責任という建築物は、いずれかの方向に危うく傾き不安定となる。同様に、すべての三つの柱が強固でなければ、この構成は破たんし崩壊する。すべての三つがいかなる時点においても用いられるように用意されなければならない。というのは、特に早期かつ柔軟な対応の戦略において、ある柱から別の柱へと移動する定められた順序は存在しないからである。[…]

(国連広報センター暫定訳を一部修正)

【解説】

2009年以降、R2P概念に対する国際的な共通理解が徐々に形成されているが、その実質的な転機をもたらしたのは、同年に初めて提出されたR2Pを主題とする国連事務総長報告書『保護する責任の履行』（本資料）であった。本資料は、2008年に事務総長特別顧問に就任したE・ラックを中心に作成された。その内容は、潘基文事務総長が同年7月のベルリン演説[資料15]で概略した構想を拡充したものとなっている。潘基文は事務総長選挙の期間中からR2Pを強く支持し、自身が選任されれば、R2Pの実施を推進すると表明していた。そして、2007年に事務総長に就任した後、速やかにフランシス・M・デンとラックを特別顧問に任命するなど、水面下で着実に準備を進めた。本資料は、国連事務局の提案として、R2Pの実施に向けた基本方針・基本枠組みをまとめた画期的な報告書である。

本資料の要点は、まずR2Pへのアプローチである。それは、(a)R2Pは人道的介入よりも「責任としての主権」を源泉とし、主権の強化と予防を重視する、(b)R2Pの適用対象は四つの犯罪（ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪）に限定される、(c)適用範囲は狭く限定されるが、予防および保護の手段は広範かつ多様なものを用い、深淵でなければならない、(d)公平かつ専門的な早期警報・評価を行うための国連事務局の能力・役割を重視する、というアプローチである。また、(b)と(c)に示されているように、R2Pの対象事態を限定する一方で、それらの事態を防ぐために多様な手段を活用するというアプローチは、一般的に「狭いが深い(narrow but deep)」アプローチと呼ばれている。

次に、本資料がR2P概念を「三つの柱」、すなわち「国家の保護責任」（第一の柱）、「国際的な援助と能力構築」（第二の柱）および「時宜に適う断固とした(timely and decisive)対応」（第三の柱）に再構成した点が重要である。本資料によれば、第一の柱と第二の柱は「予防」に、第三の柱は「対応」に関わる。第一の柱の目的は「責任ある主権（国家）の構築」にあり、各国がR2Pを実現するための制度や能力、慣行を作り上げ、人々の保護を持続的に行っていく責

任である。第二の柱は、各国の取り組みを支援する国際社会の責任を意味するが、紛争や人道危機に対する非強制的な外交努力やPKO・予防展開などの軍事的措置も含まれる。また、第三の柱は軍事的な強制措置を意味するだけでなく、国連憲章第6章から第8章の多様な措置を含み、それゆえに第二の柱と部分的に重複する点は注意を要する。

上記の基本方針・基本枠組みは、2009年以降、国連総会における議論【資料18】などを経て、R2P実施・推進の基盤と位置づけられた。R2P概念の展開という観点から重要なのは、ICISS報告書【資料8】が予防・対応・再建という三段階の責任を示し、予防から対応、対応から再建という順序・移行を示唆していたのに対して、本資料は「三つ〔の柱〕がいかなる時点においても用いられるように用意されなければなら」ず、「ある柱から別の柱へと移動する定められた順序は存在しない」と述べている点である。この再構成が含意するのは、各国が「責任ある主体」として常にその責務を果たすよう促し、また、「人々を保護する」という世界サミットでの約束【資料11】を果たすために、「予防か対応か」という議論にとらわれず、国際社会が多様な手段を早期かつ柔軟に用いるという方針である。（高澤洋志）

【資料17】 M・デスコト・ブロックマン国連総会議長「R2Pに関する概念注釈」

(2009年7月17日) ⁽²⁹⁾

「[...] 偉大なる反植民地闘争および反アパルトヘイト闘争こそが、発展途上世界の全域で人々の人権を回復し、したがって、世界の歴史上、最も偉大な保護する責任の適用であった。それらの成功はおそらく欧州において、より人道的な統治をもたらし、また、その結果、少なくとも間接的に、欧州の人々の保護をも向上させるに至った。植民地主義および介入主義は、保護する責任という主張を用いた。発展途上国において国家主権は政治的、社会的および経済的権利を安定して得るための必要条件であり、この主権を取り戻し、自国民にこれらの権利を保障するために多大な犠牲が払われた。アメリカ独立宣言が述べているように、人々は、政府がかれらを抑圧し、その結果として人々への責任を果たすことができなかった時、その政府を排する権利を有する。人々は不可譲の権利を有し、主権者である。責任としての主権という概念は、このことを意味し、したがって何も新しいことを意味しないか、あるいは、外部の機関がこの責任を行使できるという、国際法上いかなる根拠もない何かを意味するかのいずれかである。この概念が「国家主権の扉をこじ開ける道具 (Jemmy in the door of national sovereignty)」となってはならない。保護する責任という概念は主権者の義務であり、もし外部の機関によって行使されれば、主権は対象国の国民から外部の機関に譲渡されてしまう。保護されるべき人々は権利の保有者からこの機関の被保護者へと変えられてしまうのである。

国際社会はジェノサイド、民族浄化、戦争犯罪、および人道に対する罪を前に沈黙し続けることはできない。しかし国連の対応は、国連憲章に掲げられた要となる価値基準に依拠して、国連の信用性を損なうことなく、予測可能、持続可能および有効でなくてはならない。したがって、保護す

(29) President of the General Assembly, “Concept note on responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity” (17 July 2009), <http://responsibilitytoprotect.org/R2P%20programme%20%20concept%20note%20%283%29.pdf>

る責任の中でも予防の側面が重要であるとともに実行可能であるが、それには正確な理解と政治的意思が必要である。能力開発を促すような国際環境（enabling international environment）における本当の経済協力は、保護する責任が求められる事態を予防するうえで大いに役立つだろう。これには、国際経済がバナンスの早急な改革が要請される。[...] モンテレー合意、ミレニアム開発目標、「世界金融・経済危機と開発への影響に関する国連ハイレベル会合」の成果を履行するには、開発に重点を置いた協調的な国際行動を行う政治的意思が不可欠である。人権理事会および平和構築委員会において、我々は能力構築および予防のための重要な手段を保持している。[...]

保護する責任にあてはまる事態が、国際の平和と安全に対する脅威となった場合、拒否権に関わる問題が生じる。拒否権が保障するのは、常任理事国またはその庇護下にある加盟国のいかなる違反行為も、〔国際〕行動を逃れることができるということである。したがって、加盟国は、常任理事国間の「相互理解」に基づき、保護する責任の対象事態において「拒否権の行使や、行使するという脅しを慎む」ことが適切か、もしくは、国連憲章の修正が必要か、について決定する必要がある。「相互理解」とはいかなる継続的義務も示唆せず、したがって法的影響力はない。問題は、もし拒否権が行使された場合、総会はそれを覆すことができないことである。もっとも、それがなくとも、総会は安保理の議題に上がる事柄について対処することはできないのだが。国際法委員会による国際機構の責任に関する条文草案および第三次報告書は、内部規則は義務の不履行について一切の免除を与えないと述べている。もし内部規則および国連憲章（拒否権に関する第27条3項）がいかなる将来的な保護する責任の行使も妨げるのならば、拒否権はかかる場合において手放されるべきなのか、あるいは責任は放棄されるべきなのか？ 拒否権の存在およびグローバル化の衰退は、保護する責任という個人の権利を中心とした理論的枠組みとは相対する、ウェストファリアの枠組みを強化する。安保理の手続きは法の適正手続きに関する規定もなく、その決定が司法審査の対象となるわけでもない。[...] 保護する責任の法的規範の不在よりも、むしろ拒否権の存在および国連安保理改革の欠如こそが有効な行動に対する本質的な障害なのだ [...] (pp.2-3) (訳：今井ひなた)

【解説】

2009年初頭に**事務総長報告書『保護する責任の履行』**【資料16】が提出され、国連総会でR2Pについて議論すべきだという機運が高まる中、元ニカラグア外相のミゲル・デスコト・ブロックマン（Miguel d'Escoto Brockmann）国連総会議長（2008～2009年、第63会期）は同年7月にR2Pに関する非公式対話を総会で開催すると決定した。ただし、彼自身はR2Pの推進に懐疑的であり、同対話を敢えて潘基文事務総長の出席できない日時に設定するなど、総会における議論を滞らせようとした。さらに、デスコト総会議長は、非公式対話の一週間前に、事前資料としてR2P概念に批判的な「概念注釈（concept note）」を配付している。本資料は、その概念注釈の一部を抜粋したものである。

デスコト総会議長は本資料の中で、植民地主義や介入主義は歴史的に「保護する責任」という議論を利用してきたと指摘し、各国の自決権（主権）および責任の重要性を強調するとともに、人道危機を防ぐための効果的な行動を妨げているのはR2Pという規範の不在ではなく、実際にはP5の拒否権と安保理改革の停滞だと主張している。また、彼は、現在の壊れた集団安全保障・国際経済体制の修復を含め、単に人道危機に早期に対応するというのではなく、むしろ

る根本原因の解決（構造的予防）に取り組む必要があると訴えている。換言すれば、彼は R2P の「第一の柱」と「第二の柱」に基づく能力構築ないし（構造的）予防には反対していないが、「第三の柱」に基づく国際的な対応には警戒を示したのである。

本資料は、R2P 概念の支持者に、同概念への警戒・懐疑が依然、根強く存在するということを改めて認識させた。実際、上述の主張は同概念への批判や懐疑論としては一般的であり、2009 年以前にも以後にも同様の見解が度々表明されている。ただし、注目すべきは、同年 7 月に開かれた初の総会非公式対話において、上記の事務総長報告書が概ね支持されるとともに、「責任としての主権」概念に対して大多数の了解が得られ、また、国連の早期警報能力の強化を求める声も多く出された点である。つまり、2009 年の R2P 概念をめぐる議論では、主に「第三の柱」が争点となる一方、「第一の柱」と「第二の柱」に関しては大きな見解の相違や強い批判は存在しないということが明らかになったのである。（高澤洋志）

【資料 18】総会決議 63/308（保護する責任）UN Doc. A/RES/63/308（2009 年 10 月 7 日）

総会は、

国連憲章の原則および目的への尊重を再確認し、

2005 年の世界サミット成果文書、とりわけ第 138 項および 139 項を想起し、

1. 事務総長報告書に留意し、また、2009 年 7 月 21、23、24 および 28 日に、加盟国の十分な参加と総会議長の取りまとめの下、保護する責任に関して、時宜に合った生産的な討論が行われたことに留意する。
2. 保護する責任の検討を続けることを決定する。

（訳：中村長史）

【解説】

2009 年 1 月に出された国連事務総長報告書【資料 16】を受けて、同年 7 月に国連総会全体会合において、保護する責任が取り上げられた。本資料は、その際に採択された決議である。

一見してわかるのは、この決議の短さと内容の「薄さ」である。安保理決議 1674【資料 12】や 1706【資料 13】と同様に 2005 年の世界サミット成果文書【資料 11】が想起され、事務総長報告書についても留意されているものの、極めて一般的・抽象的な内容の文言が並んでいる。「第一の国連」においてコンセンサスを心得て採択をするには、この程度の表現にまで落ち着かせる必要があったことが垣間見える。議事録を紐解き加盟国の発言をみていくと、事務総長報告書が打ち出している価値自体には多くの賛同が示される一方、⁽³⁰⁾それを具体的に実施していくことには少なからず懐疑的な意見があがっていたことが確認できる。⁽³¹⁾大まかにいえば、「必要な時に介入がなされない」点への批判と「不要な時に介入がなされる」点への懸念である。ス

(30) 南アフリカ政府代表は、その理由として、事務総長報告書が世界サミット成果文書で合意が得られた範囲に絞って慎重に作成された点を挙げている。UN Doc. A/63/PV.98 (24 July 2009)

(31) UN Doc. GA/10846 (23 July 2009); GA/10849 (24 July 2009); GA/10850 (28 July 2009)

ーダン政府代表が、1994年のルワンダにおいて人道危機下の人々を救えなかったのは、国連憲章上に保護する責任の実施を義務づける文書がなかったからではなく、安保理理事国の介入への意思が欠如していたからだと指摘しているのは、前者の典型例といえる。後者については、2003年のイラク戦争のような形の武力行使までもが、保護する責任として正当化されるのではないかという恐れを抱く国が少なくなかった。

このように原則的な合意が得られながらも、具体的な実施については懐疑的な見解が跡を絶たないという状況は、この後も基本的に続いていくこととなる。以下では、そのような状況下で、毎年、定期的に提出されていく事務総長報告書を確認していこう。（中村長史）

【資料 19】 潘基文国連事務総長報告書『早期警報・評価と保護する責任』 UN Doc. A/64/864 (2010年7月14日)

2. 2005年世界サミット成果文書は、起こりうるジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化ならびに人道に対する罪の早期警報および評価に関する国連の能力の拡大を求めた。また、〔成果文書の〕第138項において、国家元首および政府首脳は「早期警報の能力の確立において国際連合を支援」とすると明白に約束した。
3. [...] 保護する責任を実施するための戦略の三つの柱に関する議論において強調されたように（A/63/677 参照）、紛争の平和的解決および地域的取極に関する憲章第6章および第8章はそれぞれ、上記の四つの犯罪〔ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪〕および暴力から、平和的な手段によって人々を保護するために用いることのできる幅広い方策を提供している。そのような平和的かつ予防的措置は初期の段階で実行され、慎重に目的に合わせて調整された場合に、最も効果的になりうるという点を想起すべきである。このことは、したがって、早期警報と各事例の状況に関する個別的な評価を必要とする。
5. [...] 集団的行動に関する決定は、平和的手段が不適切であるかどうか、また「国家当局が〔人々を〕保護することに明らかに失敗している」かどうかの判断と同様、究極的には安全保障理事会によって、または稀ではあるが（less frequently）国連総会によって、なされるべきである。しかし、そのような決定は、通常、事務局の提供した情報と評価を少なくとも部分的には反映しており、とりわけ、世界サミット成果文書において求められているように、「適切な時期に断固とした方法で」決定が行われるべき場合にはそうである。このような場合、特に国家当局が幅広い情報源と分析力をもたない加盟国に対しては、事務局から提供される情報の質と適時性（timeliness）が極めて重要である。[...]
15. ジェノサイド防止に関する事務総長特別顧問フランシス・M・デンと、保護する責任の概念的、政治的および制度的発展を担当する事務総長特別顧問エドワード・C・ラックは、異なるが緊密に関係する責務を負っている。双方の職務は精力的に遂行される必要がある。
16. これら二組の責務の異なる要素を維持すること、および実践的な活動の共通する要素に関しては2人の特別顧問の緊密な連携を確保すること（例えば、可能な場合はいつでも共通の方法論を採用すること）の両方が不可欠であろう。[...]
17. 資源を節約し、重複を排除し、相乗効果および有効性を最大化するために、我々は、合同事務所〔の設置〕という選択肢を含め、2人の特別顧問の協同を制度化する方法について検討すべき

である。[...] この点に関する提案は、2010 年後半に総会へと提出されるだろう。[...]

18. 特別顧問が、主に他の国連の機関から提供された情報に依拠し、また、同機関との協議によって、ある事態がジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化または人道に対する罪に至りうると結論する時、彼らは私に、そして私を通じて安全保障理事会とその他の関連する政府間組織に早期警報を行う。もしその事態が継続し、国家当局がこれらの犯罪から自国民を保護することに明白に失敗している場合、私は、国連の対応および適切な政府間組織への勧告について検討する過程を促進し、調整するための新しい内部手続きに訴えるつもりである。[...]
19. しばしば、それなりの根拠とともに、早期警報は常に早期の行動をもたらすとは限らないと言われる。しかし、早期警報がなければ、早期の行動の可能性が極めて低いこともまた事実である。さらに、早期の行動は十分な情報に基づいた行動であることも肝要である。何もしないか、正確な情報なしに行動するか、これらの選択肢の間で置き去りにされないことがないようにするため、2005 年世界サミット成果文書において求められたように、国連は世界最高水準の早期警報および評価能力を必要とする。保護する責任を実施するための私の戦略は、個々の状況に合わせた早期かつ柔軟な対応を必要とする。現地の状況、ならびに国連、地域的および準地域的パートナーにとって実行可能な政策の両方に関して、正しい評価を下すことは、保護する責任の効果的、確実、持続可能な実施、および 2005 年世界サミットで国家元首および政府首脳によってなされたコミットメントの実現のために不可欠である。[...]

(訳：土井翔平)

【解説】

本資料は、潘基文事務総長が作成した二つ目の R2P 主題の報告書（2010 年 7 月提出）であり、「早期警報」が焦点とされている。本資料の提出および焦点は 2009 年の [R2P 報告書 \[資料 16\]](#) で既に予定されており、実際、本資料の内容は 2009 年の報告書の「付属文書」を拡充した内容となっている。その付属文書の要点は、① R2P の原理を国連の職務に組み込み、② 国連内部の情報共有や共通の分析、地域機構や市民社会との協力を促進し、③ 国連事務局は情報収集・分析のみならず、早期かつ柔軟な対応のための政策選択肢を安保理などに勧告し、④ 国連の早期警報能力を強化するため、ジェノサイド防止担当事務総長特別顧問と R2P 担当事務総長特別顧問の合同事務所を設置すべき、ということであった。

2010 年の R2P 報告書（本資料）も上記の要点を基本線としているが、そのうえで、本資料で提案されている「早期警報能力の強化」の方針に関して、改めておさえておくべき点は次の二点である。一点目は、国連の早期警報能力の強化は R2P の「三つの柱」全ての実施にとって重要な基盤になるという点である。本報告書によれば、国連事務局が提供する情報や早期警報、現地の状況の公平な評価は、平和的・予防的措置の実施のみならず、場合によっては強制的な集団行動を含む、時宜に適う断固とした対応（第三の柱）の実施においても重要である。二点目は、国連には「世界最高水準の早期警報および評価能力」が必要だと主張されるとともに、再度、ジェノサイド防止担当特別顧問と R2P 担当特別顧問の合同事務所の設置が提案されている点である。つまり、本資料では、[成果文書 \[資料 11\]](#) に盛り込まれた「国連の早期警報能力の確立を支援する」という約束の実現が主張されているのである。

本資料の提出後、同年8月に開かれた総会非公式対話では、本資料が概ね肯定的に評価され、参加者の大多数は国連事務局の早期警報能力の強化（合同事務所の設置を含む）を支持した。また、同年末にはジェノサイド防止担当特別顧問とR2P担当特別顧問の合同事務所の設置が承認された。この合同事務所の設置は、それまでの経緯を鑑みれば、R2Pの実施に向けた大きな一歩であった。なぜなら、潘基文は2007年に一度、同様の合同事務所の設置を要請したが、その時は国連総会において彼の要請が却下されたからである。このように、主に2009年以降、国連事務局・事務総長がイニシアティブをとることによって、次第にR2Pの実施に向けた共通理解の醸成や事務局における制度化が進展していくのである。（高澤洋志）

【資料20】 潘基文国連事務総長報告書『R2P実施における地域機構の役割』

UN Doc. A/65/877-S/2011/393 (2011年6月28日)

8. 文脈は重要である。保護する責任は普遍的な原則である。しかし、その実施は地域ごとの制度的・文化的な違いを尊重すべきである。各地域は自らの速度で、また自らの方法でこの原則を運用可能なものにするだろう。私は、ASEAN 地域フォーラムのアジア太平洋安全保障協力会議（CSCAP）の保護する責任に関する研究部会のような、政府関係者、市民社会の代表および独立した専門家の間でどのように「保護する責任の運用を」進展させるかに関する地域内対話が開かれるべきだと強く求める。グローバルな当事者意識（ownership）に加えて、地域の当事者意識も必要である。[...]
9. 地域機構や準地域機構による精力的な実施努力は、保護する責任の約束を実現するため、私が示した戦略の三つの柱のそれぞれに付加価値をもたらすだろう。すなわち、国家による保護の責任に関する第一の柱、国際的な支援と能力構築に関する第二の柱、そして、適切な時期と断固とした対応に関する第三の柱である。本報告書の次の三つの節では、三つの柱のそれぞれの地域的および準地域的側面を順番に扱う。
21. 私の戦略の第二の柱が扱うのは、大規模な虐殺を予防または阻止する加盟国の能力の強化を支援する方法である。これらの努力は構造的なものか実践的なものかいずれかでありうる。構造的予防は、そのような「虐殺という」激変がより生じやすい状況から、より生じにくい状況へと変化させることを目指している。その道程（timeline）はより長いものとなり、その結果は認識または測定しにくいものである。一方、実践的防止は、急迫した虐殺の脅威と思われるものを回避しようとする。これは、しばしば、虐殺防止に関する懸念を同時に存在する紛争予防に関する懸念と調和させる（be reconciled）必要のある、危険にさらされた社会を扱うものである。したがって、構造的予防が国家の責任に関する第一の柱とつながっているのと同じように、実践的防止は対応に関する第三の柱と関連するだろう。実践的防止の地域的および準地域的側面は広く認知されている。国連にとって、実践的防止に関するグローバル・地域的・準地域的な協力関係は週ごとに、危機の度に強まっている。広範囲の国連の機関が、現地レベルと本部レベルの双方で関与している。後述するように、実践的防止の改善と我々の地域的および準地域的パートナーとの協同は、我々の最も緊急性の高い優先事項である。
28. この「情報や分析の共有に関する地域的および準地域的取極という」点に関して期待のもてる動向は、世界中の相当な数の首都〔政府〕において自発的な保護する責任担当官（focal points）

のネットワークが発展していることである。時が経てば、このグループはコミュニケーション、学習、政策、能力構築および〔能力の所在と配置に関する〕実地調査・状況把握（mapping）という幅広い機能を担えるようになるだろう。もし、その担当官が、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪を予防するのに役立ちうる加盟国それぞれの能力について実地調査・状況把握活動を行えるのであれば、2 人の特別顧問の合同事務所を含む、国連における我々の活動の助けとなるだろう。加えて、市民社会や議会においても同様の担当官のネットワークが構築されうるだろう。

29. 保護する責任の実施に関する私の報告書において、10 年前のシエラレオネの革命統一戦線（the Revolutionary United Front）や今日の神の抵抗軍（Lord's Resistance Army）のように、大規模虐殺の罪を犯している武装集団に対抗するため、受け入れ国政府の同意に基づいた、〔憲章〕第 6 章下の PKO や第 7 章下の戦闘部隊の予防展開は、第二の柱の下での国家に対する支援活動だと考えうると私は言及した。しかし、世界各地での国連平和維持軍の需要を踏まえると、アフリカ待機軍のような地域的な軍事能力のさらなる発展は、たとえ当面は十分に活動できないとしても、代替手段として奨励されるべきである。欧州対外行動局や中米統合機構、アフリカ連合のアフリカ平和安全保障アーキテクチャーなどを通じて、生じつつある危機に関する地域的および準地域的な政策の形成を助ける文民の能力は、特に近い将来、虐殺の予防に一層重要な貢献を果たすことができるだろう。〔…〕

（訳：土井翔平）

【解説】

本資料は、潘基文事務総長が作成した三つ目の R2P 主題の報告書（2011 年 6 月提出）であり、「地域機構の役割」が焦点とされている。2011 年の事務総長報告書（本資料）の焦点を「地域機構の役割」とすることは、既に前年の [R2P 報告書【資料 19】](#) で提案されていた。そのため、2011 年前半にリビアやコートジボワールに対する国際社会の対応の是非が大きな論争となったが、⁽³²⁾ 2011 年の事務総長報告書ではこれらの事例への具体的な対応については短く触れているのみで、結果的に、本報告書は加盟国に冷静に受け止められ、本報告書の提出後、同年 7 月に開催された総会非公式対話でも比較的円滑に議論が進んだ。

2011 年の事務総長報告書（本資料）は、国連と地域機構の協力関係の向上を主たる目的とし、R2P の「三つの柱」それぞれに関する地域機構の役割を提案している。本報告書は基本的に 2009 年の [R2P 報告書『保護する責任の履行』【資料 16】](#) の内容を地域的文脈に置き直したもののだが、第二の柱を扱っている箇所で、「構造的予防」と「実践的防止」という予防戦略の区別を導入している点は重要である。⁽³³⁾ 本資料は、構造的予防は「第一の柱」、実践的防止は「第三の柱」に関連すると定式化し、実践的防止の改善は国連および地域機構にとって最優先課題だと主張している。実際、本資料は様々な地域機構の早期警報体制や、各国の R2P 担当官（focal point）のネットワーク形成を評価し、憲章第 6 章および第 8 章下の仲介や斡旋、PKO や予防

(32) 2011 年のリビアやコートジボワールに対する国際社会の対応に関しては、第 1 章第 3 節参照。

(33) 構造的予防と実践的防止の区別に関しては、第 3 章第 1 節の [資料 71](#) を参照。

展開を含む「第二の柱」の措置（実践的防止）の重要性を指摘すると同時に、「第三の柱」の対応には憲章第6章から第8章の措置が含まれると述べ、これら二つの柱において重複している実践的防止に関する能力・制度の発展を提唱している。

本資料が示唆するのは、2011年のリビアやコートジボワールへの強制的な対応とその対応への批判を背景に、R2P実施に向けて、議論をより紛争予防論（とりわけ実践的防止）に引きつけた形で進めていくという事務局の姿勢である。実際、構造的予防と実践的防止の区別は紛争予防に関する議論では既に一般的だったが、R2P関連の国連文書で明示的に言及されたのは本資料が初めてである。また、本資料は、2010年の **R2P 報告書 [資料 19]** に言及しつつ、早期警報は予防か対応かを問わず、国際社会が責任を共有するために有益だと再確認している。このように紛争予防論の主要な概念を前面に出すことで、いわば「R2P 概念＝軍事介入」という理解をなるべく後景化しようとしているのである。（高澤洋志）

【資料 21】 潘基文国連事務総長報告書『時宜に適う断固とした対応』

UN Doc. A/66/874-S/2012/578 (2012 年 7 月 25 日)

7. 2005 年の保護する責任に関する宣言は、予防に焦点をあてている。国家は、彼らの責任は「適切かつ必要な手段を通じ、扇動を含むこのような犯罪〔ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪〕を予防することを伴う」と宣言した（総会決議 60/1、第 138 項参照）。しかし、予防と対応は密接に関連しているとみなされなければならない。早期予防は、四つの特定の犯罪および侵害の予防と対応の両面における国家の能力に影響する、構造的要因を扱うべきである。2 人の事務総長特別顧問の事務所は、これらの犯罪および侵害のリスク評価に有用な要因を特定する「分析枠組み」を発展させてきた。それぞれのリスク要因に対処する手段の発展および強化のために、さらなる取り組みがなされるだろう。

8. 本報告書は第三の柱の様々な側面を強調するが、それはこの〔保護する責任〕概念、またジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から人々を保護することが極めて重要であるということを再検討したうえで、再度、声明するものでもある。本報告書は、予防と対応の間の区別を明確にしすぎるべきではないと提案しつつ、三つの柱の関係を検討する。本報告書は責任をもって保護する方法だけでなく、現在までに活用されてきた協力関係と、実施されてきた憲章に基づく手段を検討する。最後に、本報告書は、これまで保護する責任を履行する中で成し遂げられた進歩、および依然として待ち受けている課題に注目する。

[...]

13. 保護する責任に関する総会の審議で、いくつかの国家が三つの柱の関係性についての質問や、それらの柱は順番に並べられるのかという疑問を提起してきた。三つの柱は順番に並べられない。したがって、問題はどのような状況下で保護する責任を「適用」するかということでは全くない。これは不当にも、国家がジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪から自国の人々を保護する責任をもたない状況があるということを示唆する。全ての国家が本来的に保護する責任を有することは明白である。我々が直面する問題とは、異なる状況において R2P の目標を達成する最善の方法に関するものである。

14. 第三の柱は他の二つの柱の文脈において最もよく理解される。第三の柱は単独ではほとんど意

味をなさないであろう。当初から強調されてきた通り、その目標は国家を助け、保護の責任の履行を成功させることである。国家の責任の履行において国家に取って代わることは、国連の役割ではない。第三の柱の下での行動の目的は、国家が自らの責任を再確認するための土台作り、また、第一の柱で示された確立した法的義務に基づいて自国の人々への責任を果たすよう国家当局を支援または説得するための土台作りを助長することである。

[...]

59. 保護する責任は、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪を予防し、それらに対応するため、国際法の基本原則に基づく政治的枠組みを提供する。同概念が広く受け入れられてきたことは明らかである。安保理と総会を含む、国連の主要な政治的機関が同概念を援用してきた。これは、実施面に関して、特に人々を保護するための強制措置の行使について、論争がまだ続いているということを否定しない。本報告書が強調するように、我々の経験が示してきたのは、様々な非強制的措置が第三の柱の下で活用されるということである。我々は〔国連〕憲章第6章および8章下で利用可能な措置をよりよく理解し、必要に応じてそれらの手段を強化し、それらの使用をより賢明かつ上手に行う必要がある。これは早期の段階において、我々が利用できる手段を使用するというコミットメントを要求するだろう。予防および断固とした効果的な早期行動は、生命を救い、その後に人々を保護するためにより強制的な行動をとる必要性を減少させる。行動しないことは、選択肢の一つではない。

60. 憲章第7章に基づく強制行動は、他の措置が成功しそうにないと判断される時、または既に失敗している時に検討されるべきである。武力行使は最終手段の一つであるべきである。ルワンダおよびスレブレニツァの悲劇の後、憲章第7章の措置はいかなる時にも適切な対応にはなりえない、と主張する者は一人もいない。しかし、そのような措置の使用には慎重な検討が加えられるべきである。これはまさに、国家元首および政府首脳が2005年世界サミット成果文書の第139項で、国家が明らかに自国の人々の保護に失敗し、平和的手段が不十分な状況において、第7章下の措置を明確に容認した理由である。したがって、課題の一つは、何らかの状況では第7章下の措置が必要であることを認識し、過去の経験から学び、人々の保護という共通目標の実現方法に関する異なる見解を橋渡しするということである。

（訳：宮下大夢）

【解説】

本資料は、潘基文事務総長が作成した四つ目のR2P主題の報告書（2012年7月提出）であり、その焦点は「時宜に適う断固とした対応」、すなわちR2Pの「第三の柱」にある。第三の柱を2012年の事務総長報告書（本資料）の焦点とすることは、例年通り、前年の**R2P 報告書** **【資料 20】** で提案されていたが、2011年から2012年にかけてリビアやコートジボワールに対する国際社会の対応、およびシリアに対する不対応が大きな論争を呼んだために、潘基文（国連事務局）が2012年の報告書でいかなる指針を示すのかが注目された。⁽³⁴⁾

2012年の事務総長報告書（本資料）で示された基本的な指針は、第三の柱には強制措置だけでなく国連憲章第6章から第8章の広範な手段が含まれ、第三の柱を「第一および第二の柱の

(34) 2011年から2012年の論争の最中、ブラジルが提示したのが「**保護の最中の責任 (responsibility while protecting: RwP)**」概念 **【資料 112】** である。2012年2月には国連総会でRwP概念を主題とする非公式討論会も開かれており、2012年の事務総長報告書（本資料）には同概念に関する節が設けられている。

文脈」において理解すべきだということである。本報告書によれば、第三の柱の目的は、国家が自らの責任（第一の柱）を再確認する素地を作り、当局が責任を果たすよう支援あるいは説得すること（第二の柱）である。さらに、国際的な集団行動の準備ができていますと示すことによって各国の責任の履行を促すこともできる、すなわち強制措置は人道危機を抑止する手段として用いうると主張している。こうした主張は紛争予防論でしばしば用いられる議論であり、⁽³⁵⁾ 上記の目的と合わせて、本資料には R2P 概念を紛争予防論に近づける形で理解する方針が示されているといえる。この方針は、本資料が「予防と対応は密接に関」わり、両者の「区別を明確にしすぎるべきではない」と述べている点にも表れている。2012 年以前は一般的に予防と対応の区別が自明視されていたことを勘案すれば、国連の R2P 関連文書で初めて「予防と対応の相互連関」が明記された点は、本資料の大きな特徴である。

以上の「第三の柱を第一・第二の柱に引き寄せる」という基本的な指針には、もちろん第三の柱に対する批判や懐疑を和らげるという意図も込められており、結果的に、2012 年の総会非公式対話において本資料の内容が概ね好意的に受け止められた。2011 年のリビア介入後の論争やシリア情勢の混迷の最中にもかかわらず、こうした結果が得られたことは R2P 概念の展開上、重要な前進であった。他方、R2P 推進の旗振り役を担ってきたラックとデンの両特別顧問は、本資料の提出後に退任している。最も論争的な「第三の柱」について一定の国際的な了解が得られたということに加え、彼らの退任は R2P 概念の展開が 2012 年に一つの区切りを迎えたということを象徴しているといえよう。（高澤洋志）

【資料 22】 潘基文国連事務総長報告書『国家の責任と予防』 UN Doc. A/67/929-S/2013/399 (2013 年 7 月 9 日)

V. 前進の手段

71. 残虐犯罪を予防し、国際法上の義務を果たすことによって人々を保護する責任を果たすことを約束した加盟国は、上記の政策選択枝の範囲に留まらず、残虐行為を予防する国家的な取り組みを強化するために以下の手段を検討できるだろう。その手段は、国連、他の加盟国または市民社会との協力関係において実施されうる。私は、全ての加盟国に対して〔次のことを〕求める。

- (a) 残虐行為の予防という任務を実施するために、その責任および十分な資源を有する上級の担当官（senior-level focal point）を任命する、または他の国家的な仕組みを構築する。
- (b) 私の特別顧問が作成したジェノサイド予防に関する分析枠組み、また、必要に応じて、本報告書で概要を示したリスク要因や市民社会が開発した手段を用いて、リスクおよび〔社会の〕強靱さについて国家的な評価を実施する。この見直しはシステム全体に及び、脆弱な人々の特定および〔社会の〕強靱さに対する既存の構造の評価を含むべきである。この見直し過程には市民社会も含まれるべきである。
- (c) 関連する国際的な法文書に署名し、これを批准および実施する。

(35) 例えば、カーネギー委員会（CCPDC）報告書『武力紛争の予防』[資料 70] を参照。

- (d) 資源の効果的な利用の促進に向けて経験を共有し、協力を強化するため、他の加盟国および地域のまたは準地域的取極と連携し、これらを支援する。
- (e) 実施された措置の有効性を監視するため、人権理事会の普遍的定期審査ならびに地域的な専門家の見直し過程および他の選択肢を含む、専門家の見直し過程に参加する。
- (f) 技術支援および能力構築、得られた教訓の交換、ならびに資源の動員のために、他の加盟国、地域的および準地域的取極、または市民社会との協力関係を確認および形成する。
- (g) 保護する責任のさらなる発展と実施に関する国際的、地域的、国家的な議論に参加する。

VI. 結論

72. 国家が自国の人々の保護に失敗した帰結は、20世紀の残酷な余波において明らかであった。21世紀が始まって以来、コートジボワール、コンゴ民主共和国、ケニア、スリランカ、スーダン、シリア・アラブ共和国を含め、我々は再び、国家が予防行動をとることに失敗した直接の帰結である残虐犯罪を目撃してきた。これらの状況を防ぐことは可能だった〔が、失敗した〕と我々がわかっていることを思うと、それは殊更に悲劇である。
73. 本報告書が提示したように、残虐犯罪の予防は国家による不斷の努力を要求する。また、それは、国家が自国の人々の保護に明らかに失敗している場合には、支援または行動を通じた国際社会の関与を必要とする。シリア・アラブ共和国における受け入れ難い苦しみは、まずは国家が、次に国際社会がこの点における自らの責任の履行に失敗した時に、いかなる帰結がもたらされるかを想起させる悲劇である。過去2年半のシリア・アラブ共和国における残虐犯罪の予防に我々全体が失敗したことは、国際連合および加盟国の評判、具体的には国際の平和と安全に対する主要な責任をもつ者、ならびに様々な方法で紛争を長期化させている者にとって重い道義的な負担として残るだろう。私は、全ての加盟国に対して、ジュネーブにおける和平会議に最大限の支援を提供し、特にその時に達する〔であろう〕合意を履行するように要請する。
74. 本報告書で提示した政策選択肢のほとんどは、それほど新しいものではない。たとえ加盟国が残虐行為の予防という特定の目的で行っていないとしても、多くの政策は既に国家によって実施されてきている。したがって、急進的な変化は要求されないかもしれない。しかし、現行の取り組みを単に再構成するだけでは不十分である。残虐行為の予防がより効果的であるためには、リスクおよび脆弱性、ならびに時宜に合った方法でそれらに対処するために取りうる行動の、協調的、総合的、包括的な見直しを必要とする。私は、本報告書で概略した措置の実施を含め、既に自国の予防能力を強化する手段を講じてきた、全ての加盟国を称賛する。 (訳：宮下大夢)

【解説】

2012年に **R2P 報告書** **【資料 21】** が提出され、国連総会で非公式対話が開催された後、R2P 概念をめぐる議論・実践は、見方によっては「停滞」しているといえる。その外的要因として第一に挙げられるのは、シリア情勢の混迷であろう。また、内的要因としては、2012年にラックが事務総長特別顧問を退任してから、翌年7月に著名な国際政治学者ジェニファー・ウェルシュ（Jennifer Welsh）が正式に R2P 担当事務総長特別顧問に就任するまで、ラックの後任が不在であったという事情がある。そのため、2013年7月に提出された潘基文事務総長による五つ目の R2P 主題の報告書（本資料）は、新たな内容をほとんど提示しておらず、基本的にこれまでの議論や各主体の具体的な実践を確認した内容であった。

2013年の事務総長報告書（本資料）の焦点は「国家の責任」、すなわち R2P の「第一の柱」に置かれている。そのため、また、R2P 担当事務総長特別顧問が不在であったため、国連事務局は本報告書の作成にあたり、加盟国と市民社会に事前に本報告書で扱う論点や関連する質問を提示し、彼らに既存の有効な実践の報告と今後、実施すべき取り組みの提案を求めた。その結果、上記の通り、本報告書の内容および提言は、基本的に既存の議論・実践の再確認にとどまった。同年9月に開かれた総会非公式対話でも、肯定的な見解が大勢を占める一方、フランスなどが R2P 対象事態に係る安保理決議の採択時には「P5 の拒否権を抑制する」ことを主張した点を除けば、R2P 概念の発展を促すような議論はなかった。⁽³⁶⁾

以上のように、2013年には R2P 概念の内容に関わる進展はほとんどなかった。ただし、非公式対話の参加国は2010年以降で最多の70カ国で、初参加の国も多かった。つまり、同概念をめぐる議論の内容面には停滞がみられるかもしれないが、議論の量的な拡大と共通理解の醸成には一定の進展があるといえる。実際、R2P に言及した安保理決議が2009年以降、着実に増加している点からも、その進展が看取できる。⁽³⁷⁾ また、採択された安保理決議は、主に紛争予防に関連する決議である（例えば、紛争予防 [\[資料 91\]](#)、小型武器の管理 [\[資料 110\]](#)、PKO [\[資料 49-51, 108\]](#)）。つまり、一見、議論は停滞しているようにみえるが、紛争予防論を軸とする R2P 概念の議論・実践には着実な蓄積があるといえるのである。（高澤洋志）

[\[資料 23\] 潘基文国連事務総長報告書『集団的責任の実現：国際支援と保護する責任』](#)

[UN Doc. A/68/947-S/2014/449 \(2014 年 7 月 11 日\)](#)

5. 保護する責任に関する私の年次報告書は、その〔保護する責任〕原則を弁論の領域から具体的な行動に移すことに対する深いコミットメントを反映している。第二の柱が保護する責任の実施という重要な任務において中心的な位置を占めることを勧案すれば、第二の柱の精緻化は長年の懸案である。また、中央アフリカ共和国、イラク、南スーダンにおける危機を含め、現在の危機における人々の日常の現実、なぜそのような国際支援がこれまでになく重要であるかを鮮明に説明する。過激派集団の台頭に関連する課題を含め、今日、国際社会が直面している重大な保護の諸課題は、組織的暴力および残虐犯罪へと陥るのを予防するために、より早期かつより効果的な形で国家に支援を提供することが急務であることを際立たせている。
6. 第二の柱の一環としての国際支援は、適切に考案され、一貫して実行されれば、残虐犯罪から自国の人々を保護するために国家が既に講じている取り組みを強化し、第三の柱の下で国際社会による集団的対応の可能性を低下させることができる。こういうわけで、私は保護する責任の三つの柱は等しく重要で、相互に補強し合い、非連続的であると断固として主張してきた。また、これらの柱の実施において思い出されるべきは、国家は常にあらゆる場所で自国の人々を保護す

⁽³⁶⁾ 安保理常任理事国の拒否権の抑制に関しては、[ACT グループ「ジェノサイド、人道に対する罪または戦争犯罪に対する安全保障理事会の行動規範」](#) [\[資料 52\]](#) を参照。

⁽³⁷⁾ 2009 年以降の R2P に言及した安保理決議の数は、2009 年 = 1 本、2010 年 = 0 本、2011 年 = 6 本、2012 年 = 2 本、2013 年 = 7 本、2014 年 = 10 本、2015 年 = 14 本である。

る責任をもつため、特定の状況において保護する責任を「適用」するか否かではなく、むしろ残虐犯罪を予防し、それに対応するため、それぞれの柱の下で利用可能な具体的措置をどのように最大限活用するかが決定的に重要な問題だということである。

[...]

V. 課題および提言

70. 第二の柱に基づく国際行動の三つの主要な形態、すなわち奨励、能力構築および保護支援は、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪から自国の人々を保護する第一の柱の責任の履行に成功するよう国家を支援し、より論争的な第三の柱の下での措置を回避することができる。しかしなお、国家を支援する我々の集団的な責任を果たすには、多数の主体が〔これまでと〕異なるやり方をする必要があり、より意識的に、残虐犯罪およびその力学に関する知識を中核的な活動に組み込む必要があるだろう。

71. 国際連合は既にこの方向に沿って具体的な行動をとっている。スリランカ紛争の最終局面における国連の失敗への応答として私が提案した「権利〔人権〕を最優先に（Rights up Front）」行動計画は、残虐犯罪につながりうる国際人権・人道法の侵害を含め、それらの重大な侵害のリスクまたは進行中の侵害を防止し、それらに対応するためのシステム全体の取り組みを要求する。「人権を最優先に」は、国連の任務の幅広さを利用して、国連諸機関が早期警報と早期行動の間の連結を強化する集団的な責任をしっかりと認識するようにし、人権保障を国連の活動の中心にする。また、地域のおよび国家的な次元を含め、他の主体は、残虐行為の予防および対応のための明確な戦略を発展させることによって、重要な成果を上げている。例えば、欧州連合は、他の地域機関および市民社会との協力の下、自らが提供している支援をよりの確にするために早期警報および紛争分析能力を著しく強化してきた。しかし、これらの積極的な構想は歓迎される一方で、第二の柱の実施は一連の課題を克服する必要があるだろう。

[...]

76. 最後に、第二の柱は国家に対する支援を強調する。これは非国家主体が一般市民を苦しめている場合には、特に適切である。しかし、政府が残虐犯罪を行うために国家機構を能動的に利用する場合、国内組織の強化は支持できなくなる。ただし、そのような状況においてさえ、国際的な主体は国家が保護の責任を果たすよう奨励し、多くの場合、支援を続けることができる。朝鮮民主主義人民共和国における人権に関する調査委員会の2014年の報告書（A/HRC/25/63）は、加盟国および特別報告者に対し、保護する責任の実施にとって最も困難な環境の一つのままである朝鮮民主主義人民共和国に関与しようという努力を継続するよう要求している。また、国際的な主体は、残虐犯罪の支持者に対抗する市民社会の集団の政治的および組織的な技術の向上を支援し、人々に対する脅威に向けられた国際的な注目を維持し、加害者を処罰または隔離する取り組みを支援することによって、国家主導の残虐行為への動員に対処することができる。事務総長として、私は特にそのような状況において、脆弱で脅威にさらされている人々の代弁者として行動する責任がある。

（訳：宮下大夢）

【解説】

本資料は、J・ウェルシュがR2P担当事務総長特別顧問に就任して以来、二つ目のR2P主題の事務総長報告書（2014年7月提出）である。本報告書の焦点は「国際支援」、すなわちR2Pの「第二の柱」に置かれ、この焦点は前年のR2P報告書【資料22】で提案されていたもので

ある。2014 年も 2012 年以降の基本的な傾向（資料 22「解説」参照）が継続し、本資料および総会非公式対話では目新しい展開はほとんどなかった。他方、潘基文事務総長は 2013 年末に「**人権を最優先に（〔Human〕 Rights up Front: RuF）**」[資料 114] という行動計画を提唱し、本資料で触れられている通り、RuF を国連の早期警報・分析能力を高め、R2P 実現に向けて早期かつ適切な行動をとるための新たなブースターにしようとしている。

2014 年の事務総長報告書（本資料）の内容を概観すれば、まず、冒頭で、第二の柱が R2P の実施上、「中心的な位置を占めることを勘案すれば、第二の柱の精緻化は長年の懸案であ」ったと述べるなど、R2P の実現にとって第二の柱が重要であることを強調している。本資料によれば、第二の柱は第一の柱の成功を助け、第三の柱の集団行動を回避しうるのである。また、本資料は、国際支援に係る諸原則（例えば、被支援国のオーナーシップ、「害を及ぼすこと勿れ（Do no harm）」原則）や、様々な支援のありかた（例えば、「第一の柱」の履行の奨励、予防外交、能力構築、国際機関や市民社会による監視・調査・人道支援、PKO・安定化活動）を概念的に整理するとともに、それぞれに関連する各主体の既存の実践を例示している。ただし、上述したように、本報告書は基本的に既存の議論を整理し、充実させるに止まり、議論の新たな展開を促すような内容はほとんど盛り込まれていなかった。

2014 年 9 月の国連総会非公式対話でも、各国の発言は概ね既存の議論の踏襲に終始し、前年の非公式対話でフランスなどが提起した「P5 の拒否権の抑制」を、前年の約 2 倍にあたる 15 カ国が主張した以外には、目立つ動きはなかった。要するに、2014 年の展開が示すのは、R2P 概念の議論・実践が前年の延長線上で「停滞」しながらも、紛争予防論を中心とする議論がさらに「蓄積」されたということである。この展開を裏づけるように、同年にはジェノサイド防止（安保理決議 2150）やテロ対策 [資料 115]、紛争予防 [資料 91]、PKO 下の治安活動（安保理決議 2185）に関する安保理決議の中で R2P が言及され、国家の責任やジェノサイド防止担当特別顧問・R2P 担当特別顧問の役割の重要性が再確認された。（高澤洋志）

第1章 人道的介入と「保護する責任」

本章では、三つの重複する概念を扱う。人道的介入、保護する責任（R2P）、国連平和維持活動（PKO）である。まずこの三つの概念について言及しておこう。

人道的介入とは、人道危機に際し人々を保護することを目的に行われる軍事介入である。保護する責任は、国家主権が国民を保護する責任を果たしたうえでの権利と再定義し、その責任が果たされない場合、最終手段としての人道的介入を容認する概念である。PKOは紛争後の停戦監視を主任務としていたが、本章で詳述する1990年代の失敗を経て、文民保護のための武力行使を容認した軍事活動として国連が主に実行している。⁽¹⁾ これらは、武力の行使を容認する点で共通するが、PKOはあくまで当該国家の同意を必要とする一方で、人道的介入と保護する責任に基づく軍事介入は当該国家の同意を必要としない。これらの前提のもとに、本章では冷戦後の人道的介入との関連で保護する責任の資料を取り扱う。

発端は、1990年代の国連PKOの失敗と限界であった。冷戦終結後、当時の国連事務総長ブトロス＝ガリ（Boutros Boutros-Ghali）のもと国連はPKOの役割を変更した。従来は停戦監視を主任務としていた国連PKOを、平和達成の手段と位置づけなおし、積極的な活用へと舵を転じたのである。しかし、1993年ソマリアでの第二次国連ソマリア活動（UNOSOM II）は、現地武装勢力の激しい抵抗により撤退に追い込まれ、早々に出鼻をくじかれる形になった。各国がPKOへの積極的関与に足踏みした結果、翌1994年のルワンダにおけるジェノサイドにおいては、派遣されていたPKOの事実上の撤退を決議し、数十万人が虐殺される結果となった。さらに翌1995年、旧ユーゴスラビアのボスニア紛争において、国連が避難民を保護するために設置した安全地域（safe area）スレブレニツァが、ボスニア・セルビア軍の侵攻により陥落、保護していた避難民約8,000人が犠牲となったといわれるスレブレニツァの虐殺が生じた。逆に、1999年、コソボでの人道危機に対して、露中の反対により安保理決議がないなか、米英仏を中心としたNATO諸国は人道的介入に踏み切った。

これら90年代における、従来型のPKOの限界と法的正当性のない人道的介入という問題が、2001年のR2Pの提言へとつながった。⁽²⁾ しかし、提言にもかかわらず、人道危機と人道的介入とされる事象がある一方、R2Pに基づく介入とされるものは数少ない。また同じく2001年に生じた米国での同時多発テロ事件は、グローバルな対テロ戦争へとつながり、2000年代の国際社会の中心的争点となる。確かに、2004年にはダルフール危機が注目され、R2Pの適用が議論されたこともある。だが、相対的に、保護する責任への注目度は対テロ戦争の後景に退いた形

(1) 文民の保護については第4章で詳述。

(2) R2Pの提言の経緯については序章を参照。

となった。

R2P が再び脚光を浴びるのが、2011 年のリビア介入である。反政府デモへの武力弾圧に踏み切ったカダフィ政権に対し、国連安保理は 2011 年 3 月、R2P に言及した決議 1973 を採択し、NATO 諸国を中心にリビアに対する軍事介入に踏み切った。しかし一方で、同時期に始まるシリアの内戦に対し、介入を積極的に支持する英仏と協調する米と、反対する露中とで分裂し、一致した行動はとられていない。リビア介入において、R2P がレジーム・チェンジ（体制転換）の手段として用いられたとの懸念が一因である。なお 2014 年以降、米国とロシアによって行われている軍事介入は、自衛権の行使であって、R2P を目的とはしていない。

R2P の提唱から 15 年経つ 2016 年末現在、総人口の半数以上が難民・国内避難民となったシリアに対し、国際社会はいまだ保護する責任を果たせていないのである。

	第一の国連	第二の国連	第三の国連
時期①	安保理決議 安保理議事録	アナン事務総長報告書 アナン事務総長演説	ルワンダ報告書 HCK 報告書
時期②	ブッシュ・ドクトリン 安保理決議 デルフルの人権状況に関するハイレベルミッション報告書		「予防する義務」 イグナティエフ講演
時期③	安保理決議 安保理議事録 『大量虐殺対処作戦』 オバマ大統領声明 英国政府の法的見解 ACT グループ「行動規範」		『大量虐殺対処作戦』

第1節 2001 年以前

冷戦後の 1990 年代に国際社会では人道的介入の試行錯誤が続いた。まずは 1991 年、湾岸戦争が終わった直後に米国などが**安保理決議 688** [\[資料 24\]](#) に基づいてイラク北部で展開した軍事作戦が、人道的介入の先駆的事例としてある。その翌年のソマリア介入では、安保理において武力行使を認める**安保理決議 794** [\[資料 25\]](#) が採択された。これは人道危機の存在自体を理由に武力行使を許可した初めての決議であり、画期的なものだった。しかしながら、国際社会がいつでも介入を決断できるようになったわけではない。同時期に内戦が始まったボスニアの事例では、人道危機が日に日に深刻さを増していたにもかかわらず、欧米諸国は介入を躊躇しつづけた。武力行使を認める**安保理決議 836** [\[資料 26\]](#) が採択されたものの、その内容は限定的で曖昧だった。結果、内戦の激化・長期化に歯止めはかからず、ついにはスレブレニツァの悲劇へと至る。その経緯を検証した**国連事務総長報告書** [\[資料 27\]](#) には、多くの教訓が含まれ

ている。残念ながら同じ失敗は1994年にルワンダでも生じており、これについても**独立委員会による報告書**【資料28】が作成された。

そして1990年代の最後に、国際社会はコソボで人道危機の試練に直面した。最終的にはNATOが空爆に踏み切ったが、安保理では米英仏と中露の間で合意が成立する見込みが立たなかったため、武力行使を許可する決議は採択されていない。その意見対立は**安保理議事録**【資料29】にはっきり表れている。後にこの事例を検証したコソボ問題独立国際委員会（Independent International Commission on Kosovo: IICK）は、NATOの空爆について「正当だが合法ではない」という評価を下した【資料31】。ボスニアやルワンダのような失敗を繰り返してはならないのは確かだが、だからといって決議なき武力行使が許されるのか。我々がこのようにしてディレンマに直面していることを、当時のアナン国連事務総長は鋭く指摘した【資料30】。2001年にR2P概念が登場した背景には、このような1990年代の経験と反省がある。

【資料24】安保理決議688（イラク北部）UN Doc. S/RES/688（1991年4月5日）（抜粋）

1. 最近では、クルド人居住区を含むイラクの多くの地域における、イラクの一般市民に対する弾圧——それは結果として地域における国際の平和と安全を脅かす——を非難する。
2. イラクが即座にこの弾圧を停止すること——地域における国際の平和と安全に対する脅威を取り除くという貢献——を要求し、同じ文脈で、全てのイラク国民の人権や政治的権利が尊重されることを確実にするため、公開の対話の場が設けられるだろうという希望を表明する。
3. イラクが、イラクの全地域における支援が必要な全ての人々に対し、国際人道機関が即座にアクセスすることを許可し、活動に必要な全ての施設を利用可能にすることを要求する。

（訳：中村長史）

【解説】

冷戦後の世界は湾岸危機で幕を開けた。1990年8月にサダム・フセイン政権のイラクが隣国のクウェートに侵略すると、事態を重くみた米国が周辺国に軍隊を展開、一気に緊張感が高まった。侵略に対する国際的な批判は強まり、各方面から撤退を求める声が上がったが、イラクはこれを無視した。結局、同年11月に採択された安保理決議678に基づき、翌年1月から米軍主導の多国籍軍が武力行使に乗り出し、2月にはイラク軍をクウェートから排除した。湾岸危機は米国の対応と安保理決議を経て、湾岸戦争になったのである。

クウェートが解放されて戦争が終わった直後の3月、イラク国内では少数民族のクルド人がフセイン政権の打倒を目指して蜂起した。これに政権側は厳しい弾圧で対抗し、その結果、多くのクルド人が死亡あるいは難民となった。安保理決議688（1991）（本資料）は、安保理がそうした人道危機を憂慮して、クルド人を保護するために採択したものである。決議では、イラクの状況は「国際の平和と安全に対する脅威」であるとの認識が示されている。しかしながら、厳密に読めば、政府による弾圧や人権侵害そのものというより、そこから発生した大量の難民

が周辺国に押し寄せていることが「脅威」であるとの論理構成になっている。また、武力行使の許可はしていない点にも注意が必要である。

安保理が決議の中でイラクに求めているのは、クルド人の弾圧を止めること、人権や政治的権利を保障するための話し合いをすること、人道援助組織がイラク国内で十分に活動できる環境を整えることである。そして、この決議を根拠に米国をはじめとするいくつかの国々が軍隊を派遣して、「安全地帯 (safe haven)」と呼ばれるキャンプを複数設営するなど、クルド人を保護するための軍事作戦、安心提供作戦 (Operation Provide Comfort) を展開した。

この事例は、人道的介入の先駆的事例として位置づけられるが、安保理決議は人権侵害そのものを「脅威」とみなしたわけではなく、また武力行使も認めていない。さらに、そもそも決議 688 とそれに基づく軍事作戦は、湾岸戦争の延長線上で行われたものであり、いわば戦後処理の一環だった点も忘れてはならない。(小松志朗)

【資料 25】 安保理決議 794 (ソマリア) UN Doc. S/RES/794 (1992 年 12 月 3 日)

ソマリアにおける紛争によって引き起こされた人道悲劇の規模は、人道援助の分配の困難によってさらに悪化しており、国際の平和および安全に対する脅威を構成すると認定し、

[...]

8. かかる安全な環境を創出するための活動の設置に関して、上記事務総長書簡に述べられている加盟国からの提案を歓迎する。

9. また、そうした活動に参加するという他の加盟国の申し出を歓迎する。

10. 国連憲章第 7 章のもとで行動し、事務総長と、上記第 8 項に述べられている提案に協力する加盟国に対し、ソマリアにおける人道的救援活動のための安全な環境を可能な限り早急に確立するべく、必要なあらゆる手段を用いることを許可する。

[...]

12. また、事務総長と関係加盟国に対し、上記第 8 項で言及された提案を反映させるよう、参加する軍隊の統一された指揮・統制のために必要な取決めを作ることを許可する。

13. 事務総長と上記第 10 項のもとで行動する加盟国に対し、国際連合と加盟国の軍隊の間に調整のための適切な手続きを設けるよう要請する。(国連広報センター暫定訳を一部修正)

【解説】

アフリカ大陸の北東部に位置するソマリアは、21 世紀の今日に至るまで内戦と混乱と事実上の無政府状態が続いている。その淵源は冷戦期までさかのぼれるが、一つの重要な局面、ターニングポイントは 1990 年代前半にあった。およそ 20 年間にわたり独裁体制を敷いていたバレー政権が 1991 年に内戦で倒れると、その後釜をめぐる様々な勢力が乱立し、抗争を繰り返した。政府は機能しなくなり、治安は極度に悪化し、多くの一般市民が暴力や飢餓に苦しむ人道危機が発生した。こうしてソマリアは破綻国家へと転落したのである。

当時のソマリアに関して、国際社会が何より問題視したのは、外から人道援助の手を差し伸

べようとしても、それができないことだった。あまりにも治安が悪すぎて、援助物資を人々に届けることすらままならなかったのである。そこで、最低限、人道援助活動が展開できる環境を確立するべく、安保理が1992年12月に決議794(1992)(本資料)を採択し、これに基づき同月から米軍主導の多国籍軍が希望回復作戦(Operation Restore Hope)と称する軍事介入を始めた。

決議794は画期的な決議である。まず、一国内の人道危機それ自体が「国際の平和と安全に対する脅威」とであると認めた点が重要である。そのようにして、もともとは国家間の侵略行為を前提としていた国連の集団安全保障体制を、人道危機を理由に国内問題にも適用する道を切り拓いたのである。また、憲章第7章下の強制措置として、加盟国に武力行使を許可した点も重要である。これら二点をまとめれば、一国内の人道危機を「脅威」として認定し、それを止めるために武力行使を許可するという形の、「安保理決議にもとづく人道的介入」のモデルができあがったのである。

ただし注意しなければならないのは、多国籍軍が実際には積極的に武力を行使したわけではないことである。明白な軍事介入であったにもかかわらず、多国籍軍を率いた米国は一貫して武力行使—現地勢力との戦闘—に慎重だった。介入の目的はあくまで人道援助活動のために安全な環境を確立することであり、それ以外の問題に手を広げることは極力避けていたのである。結果、ソマリアの人道状況は一時的に改善したものの、内戦の根本にある政治的な問題は解決されなかった。ソマリア介入は、人道的介入の可能性と限界の両方を示したものだといえよう。(小松志朗)

【資料26】安保理決議836(ボスニア) UN Doc. S/RES/836 (1993年6月4日)

5. この目的を延長するため、決議824(1993年)に言及されている安全地域において、1992年9月14日付決議776(1992年)に規定されている市民への人道支援の提供に参加することに加えて、安全地域に対する攻撃を抑止し、停戦を監視し、ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国政府以外の軍隊または準軍事部隊の撤退を促進し、および、現地の主要地点を占拠することを可能とするためにUNPROFOR〔国連保護軍〕の職務権限を延長することを決定する。

[...]

9. UNPROFORに対し、1992年8月13日付決議770(1992年)および776(1992年)に規定されている職務権限を実行する際、〔自衛の行為として(acting in self-defence)、〕必要な措置をとることを許可する。それは、いずれの当事者かを問わず安全地域に対する砲撃もしくは安全地域への武装襲撃への応戦、または、同地域内もしくは周辺でのUNPROFORもしくは人道的護送団の移動の自由に対する計画的妨害の場合における武力行使を含む。

10. 決議816(1993年)第1項にもかかわらず、国家として、または、地域的機関もしくは取極によって行動している加盟国が、安全保障理事会の権限に基づき、および、事務総長およびUNPROFORとの密接な調整に服して、ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国の安全地域内およびその周辺において、上記第5および第9項に示されている職務権限の遂行においてUNPROFORを支援するために、空軍力の使用によってすべての必要な措置をとることを決定する。

(国連広報センター暫定訳を一部修正)

【解説】

かつて、欧州には六つの共和国からなるユーゴスラビア連邦という国家があった。ところが1990年代前半から各共和国が次々に独立したため、最終的にユーゴスラビアは消滅した。その共和国の一つボスニア・ヘルツェゴビナは、1992年3月の独立宣言をきっかけに激しい内戦へと突入した。この内戦は三つの民族（セルビア人、クロアチア人、ムスリム人）が入り組んで争っていたうえ、様々な外部アクターがそこに関与したので、全体としてかなり複雑な様相を呈した。そうした中で、「民族浄化」という言葉に象徴される人道危機が発生した。

ボスニア紛争に対する国際社会の対応は終始ちぐはぐで、決め手を欠いた。内戦が複雑で介入のリスクが高かったことや、政治的な利害がからんでいたことなどから、危機を止める有効な対策が実施されることはなかった。途中から軍事介入が始まったものの、やはりそれも不十分で曖昧なものだった。それを象徴するのが安保理決議836（1993）（本資料）である。

1993年6月に採択された決議836は、ボスニア内に設定された六つの「安全地域（safe area）」の保護を目的としていた。安全地域とは、激化する内戦の中で重点的に保護すべき地域を指定したものであり、基本的にムスリム人の居住・避難地域をセルビア人の攻撃から守るものとして考えられていた。当時、安全地域にはPKOの国連保護軍（United Nations Protection Force: UNPROFOR）が展開していたが、それだけでは事態の悪化に歯止めがかからないことは明白だった。そこで安保理は決議836によりUNPROFORに武力行使を認め、さらにUNPROFORを支援する国連加盟国（実際にはNATO）にも武力行使を認めたのである。ところが、そこには重要な条件が付けられていた。すなわち、UNPROFORの武力行使は「自衛の行動において（acting in self-defence）」のみ認められると規定されたのである。そして加盟国（NATO）の方は、UNPROFORを支援する目的に限って武力行使が認められた。果たしてこれは、本当に安全地域を守るための武力行使だったのか。人道危機に対しては時に軍事介入が必要とされる厳しい現実と、危機の大きさと複雑さを前に逡巡する国際社会の姿が、本決議のこの部分に凝縮されている。

（小松志朗）

【資料27】 アナン国連事務総長報告書『スレブレニツァの陥落』 UN Doc. A/54/549（1999年11月15日）

XI. スレブレニツァの陥落：評価

467. スレブレニツァの陥落の後に生じた悲劇は二つの理由で衝撃的である。何よりもまず、行われた犯罪の重大さのために衝撃的である。第二次世界大戦の恐怖以来、これほどの虐殺をヨーロッパは目撃したことはなかった。2,500名ほどの男性および少年の亡骸が地べたに、集団墓地に、そして二次埋葬地（secondary burial sites）にて発見されている。数千人以上の男性はいまだに行方不明であり、その他の墓地が、その多くは見つかってはいるが発掘はされておらず、さらに数千の男性および少年の遺体を明るみに出すと信じるに足る理由が存在する。殺された大半の者は

戦場で殺されたのではない。つまり、発掘された犠牲者の遺体は、多くが手を縛られ、あるいは目隠しをされ、はたまた背中や後頭部を撃ち抜かれていたのである。目撃者の多くの話が、法医学的な証拠によって十分裏づけられ、非武装の犠牲者の大量殺戮の状況を証明している。

468. また、スレブレニツァの陥落は、〔セルビア人勢力に包囲され〕孤立した地域の住民たちが、国連安全保障理事会の権威と国連保護軍（UNPROFOR）の存在、NATO 空軍の力が彼らの安全を保障するだろうと信じていたために、衝撃的であった。それどころか、ボスニア・セルビア軍は安保理を無視し、UNPROFOR を追いやり、正しくも、〔NATO〕空軍は彼らを止めるためには用いられないだろうと見抜いていた。彼らはたやすくスレブレニツァの安全地域を蹂躪し、それに続いて、48 時間以内にその領域にいる住民を激減させた。現場のボスニア・セルビア軍が数日の間に数千の男性および少年を処刑し、埋葬している一方、彼らの指導者は、同時に、国際社会の代表者とハイレベル交渉を行っていた。

[...]

G. 将来への教訓

498. スレブレニツァの陥落はこの〔国連という〕組織と加盟国に対する教訓で満ちている。すなわち、もし我々が世界の人々に対し、国連に信頼を置いてほしいと思うなら、学ばなければならない教訓である。進行中の武力紛争に対する特定の対応に関して、加盟国が合意に達しえない場合や、多くが適切と考える可能性のある一連の行動を遂行する意思をもたない場合がある。第一の一般的な教訓は、平和維持活動がこうした政治的合意の代替物として利用される場合、失敗する可能性が高いということである。平和維持の役割は存在し、紛争によっていまだに分断されている世界においては誇るべき役割である。また、特定の状況下では保護地域や安全地帯（safe haven）の役割すらも存在する。しかしながら、平和維持と交戦は、混同されるべきでない、まったく異なる活動である。平和維持軍は停戦または和平合意のない環境に二度と展開されてはならない。平和維持軍は、軍事的手段によって紛争当事者のいずれかに国際社会の不明確な要望を押しつけるために、彼らの平和維持のための手段、すなわち点在する軽武装の兵士の使用を二度と命じられてはならない。もし必要な資源が提供されず、しかも必要な政治的、軍事的および道徳的な判断がなされていないとすれば、その〔平和維持という〕職務は絶対に果たしえない。

[...]

501. 国際社会は全体として、この戦争の初期段階に武力行使をずっと拒否してきたことで一連の悲劇的な出来事を放任してしまったことに関し、共通の責任があると認めなければならない。この責任は、国連事務局と現地の派遣団はもちろん、安保理、交渉団（Contact Group）、その他、武力行使の遅滞に関係した政府にも共有される。ただし、明らかに主要かつ最も直接的な責任は、ボスニアで企てられたジェノサイドの計画者および実行者たちにある。ラドヴァン・カラジッチとラトコ・ムラディッチは、彼らの主要な協力者たちとともに、旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所によって起訴されている。今日まで、彼らは自由な身のままである。告発されている彼らの野蛮な犯罪について、彼らに弁明させなければならない。

502. スレブレニツァの極めて重要な教訓は、人々全体を恐怖に陥れ、追放し、または殺害するという計画的かつ組織的な試みには、必要なあらゆる手段でもって断固として立ち向かわなければならないと、また、その方針を最後の最後まで完遂するという政治的意思をもたなければならないということである。バルカン半島諸国では、この 10 年間に、この教訓を一度ならず二度も学ばなかった。ボスニアとコソボの両事例において、国際社会は悪辣で残忍な体制と交渉による解決を達成しようとした。〔しかし〕両事例において、国際社会は、計画的かつ組織的な文民の殺害と追放を止めるために、武力行使を求めることになった。

（訳：土井翔平）

【解説】

1995年7月、ボスニア・ヘルツェゴビナの内戦において、避難民を収容するべく国連が設置した安全地域（safe area）のスレブレニツァが、侵攻してきたボスニア・セルビア軍（Bosnian-Serb Army: BSA）に占領され、ムスリムの避難民への虐殺が発生した。犠牲者は、正確な人数は不明だが、約8,000人ともいわれている。

問題となるのは、このスレブレニツァを国連PKOである国連保護軍（UNPROFOR）のオランダ部隊（Dutch-Bat）が防衛していたことであり、オランダ部隊は、ほとんど抵抗せずにスレブレニツァを明け渡した点にある。つまりは、国連が虐殺を黙認したともとられた点が大きな問題となった。

本報告書『スレブレニツァの陥落』は、国連、UNPROFOR、オランダ部隊の意思決定を分析し、原因を探究している。本報告書によれば、スレブレニツァの虐殺の責任は、一義的にはBSAにあるが、オランダ部隊に転嫁されるものではなく、[ルワンダ報告書【資料28】](#)と同じく、国際社会の政治的意思の欠如と資源の欠如が失敗の主因とされている。そして、「この悲劇は我々の歴史に永遠につきまとうであろう」（p.108, para.503）と国連の歴史におけるトラウマになったことを示している。

なお教訓として示された「国際社会は、計画的かつ組織的な文民の殺害と追放を止めるために、武力行使を求めることになった」（p.108, para.502）との文言は、R2Pにおける国際社会による武力行使を正当化する根拠ともなっている。（大庭弘継）

【資料28】『1994年ルワンダ・ジェノサイドの間の国連の行動に関する独立調査』報告書

[UN Doc. S/1999/1257（1999年12月15日）](#)

約80万人が1994年のルワンダ・ジェノサイドで殺された。1994年の4月から7月の約100日間にわたって行われた男性、女性および子どもの組織的な殺戮は、20世紀における最も忌まわしい事件の一つとして永遠に記憶されるだろう。ルワンダ人がルワンダ人を殺し、国内のツチ人口の大部分を容赦なく殺戮しただけでなく、穏健なフツも標的としたのである。市民に対する恐ろしいまでの残虐行為が民兵や軍隊のみならず、他の市民によっても行われた。

国際社会はジェノサイドを予防しなかっただけでなく、ジェノサイドが始まった時点で殺戮を止めることもなかった。この失敗はルワンダの社会およびルワンダと国際社会との関係、特に国連との関係に深い傷を残した。これらはルワンダの人々、そして国連のためにも治癒されなければならない傷である。真実をはっきりさせることは、ルワンダ、国連、そして、居住地を問わず、今後ジェノサイドの被害者になるおそれがある全ての人々にとって必要である。[...]

国連がルワンダにおけるジェノサイドの予防、またそれに続いて、阻止に失敗したことは、国連システム全体の失敗であった。その根本的な失敗は、ルワンダの発展およびルワンダに駐留する国連に向けられた資源と政治的なコミットメントの不足にあった。行動をとる、または、十分な自己主張を伴った行動をとるという加盟国の政治的意思は相変わらず欠如していた。この政治的意志の欠如は、国連事務局の対応および安全保障理事会の意思決定に影響を及ぼしたが、同時に国連ルワ

ンダ支援団（UNAMIR）に必要な軍隊の確保が度々困難に陥ったことから明らかであった。最後に、UNAMIRは資源および政治的優先性の慢性的な欠如に苦しんでいたが、国連が自由に使える資源について深刻な過ちが犯されたということも述べられなければならない。[...]

ジェノサイドの危険、そして、その後の組織的なジェノサイドの実施にルワンダで直面し、国連は伝統的な平和維持の原則を超越した措置をとる義務があった。事実上、ジェノサイドを前にして中立はなく、また人口の一部の殲滅を目的とした組織的運動を前にして不偏はない。ルワンダにおける国連平和維持軍の駐留は既存の和平合意の実施を監視する伝統的な平和維持活動として始まったかもしれないが、ジェノサイドの猛襲は、国連事務総長や安保理から事務局職員やUNAMIR指揮官に至る国連の意思決定者に、初期の任務、つまり国連の中立的な仲裁の役割がもはや適切ではなく、異なった、より積極的な対応が要請され、そうした対応をとるうえでは必要な手段を兼ね備えなければならないと自覚させたはずである。[...]

本調査〔委員会〕は、「国際社会が無辜の市民を虐殺から保護し、守るという厳粛な誓いを立てた時、国際社会は必要な手段を用いて、その誓いを支持する意思をもたなければならない。」（「スレブレニツァに関する事務総長報告書〔資料27〕」の第504項）という事務総長の見解に同意する。ルワンダ・ジェノサイドの経験から付言しなければならないのは、作戦遂行上、必要な手段を分析する時に、国連は〔次のことを〕認識するべきだということである。紛争地域における国連の駐留が、同地域の市民の間で保護への期待を高めるということを念頭に置かなければならない。文民保護の義務が平和維持活動の任務に明示されているか否かを問わず、ルワンダ・ジェノサイドが示すことは、国連はまさに自らが駐留することによって生じる認識および保護への期待に応えられるよう準備をしなくてはならないということである。

自身の「スレブレニツァに関する」報告書の中で事務総長は、様々な形態の紛争に対応するために国連の能力の明確化および改善を目的とした省察のプロセスに従事するよう、加盟国に推奨した。〔同報告書で〕強調されている問題の中で、彼は、ジェノサイドの画策に直面した場合でさえ、任務と手段の間の溝や不偏性という制度的信条（ideology）が存在すると言及した。上記からも明らかのように、これらの問題は両方ともルワンダにおける国連の主な失敗の一部となっていた。本調査〔委員会〕は、スレブレニツァ報告書で提案された分析と審議のプロセスが、今世紀末の平和維持の過ちに対処し、次世紀の課題に対応するために、迅速に着手されなければならないと確信する。本調査〔委員会〕は本報告書がそのようなプロセスをさらに促進するものとなることを願っている。

平和維持活動を遂行するうえでの国連の能力および意志に関して、ルワンダの危機から学ぶべき制度的な教訓が存在する。ただし、特に国連とルワンダの関係に関連する教訓として学ばなければならないこともある。

国連は1994年のジェノサイドの間、ルワンダの人々を見捨てた。その失敗について、組織としての国連だけではなく加盟国も、より明確に、より率直に、そしてもっと早くに謝罪すべきであった。本報告書はその失敗の範囲と理由を特定しようと努めている。また、国連の対応における問題について導き出された結論に基づき、本調査〔委員会〕は将来に向けた提言も考案した。そうすることにより、本調査〔委員会〕は、一方ではルワンダ政府とルワンダの人々の間、他方ではルワンダ政府と国連との間で、よりよい関係を構築するための基盤を提供できることを願っている。これには、治癒を求める双方の誠実な意思が必要である。本調査〔委員会〕が任務中に行ったルワンダ人および国連職員との会合は、このような意志が存在することを明らかにした。

今後の課題に取り組むためには、新たなパートナーシップが必要であろう。ジェノサイドの余波は現実のままである。愛する者を失った人々の痛みの中で、ルワンダ人の間に和解を築こうとす

る努力の中で、責任者を裁きにかけるという難題の中で、そして、絶え間ない強制移動の問題の中で。同様に、ルワンダ国内にいるジェノサイドの生存者と国外で難民として生活していた帰還者のそれぞれのニーズと関心を調和させる方法を見つけようとする努力の中で。また、大湖地域に武装勢力であるインテラハムウェ（Interahamwe）が存在し続け、その地域がいつまでも不安定な中で、いまだにジェノサイドの余波は現実のものである。今後の課題となるのは、国連による支援が可能なルワンダの再建と和解である。
（訳：今井ひなた）

【解説】

1994年の4月、アフリカ中部のルワンダにおいて、約80万人といわれる犠牲者を出したジェノサイドが発生した。このジェノサイドは、犠牲者の多さやホロコーストを上回る速さでの虐殺であった点もさることながら、ナタなどの原始的な武器を使用した殺戮の形態においても注目される。

このジェノサイドは国際社会のトラウマとなった。というのも、国連PKOである国連ルワンダ支援団（United Nations Assistance Mission for Rwanda: UNAMIR）がこのジェノサイドの際にルワンダに展開していたにもかかわらず、ジェノサイド発生後に安保理は大部分を撤退させる決定を下し、⁽³⁾ 事実上ジェノサイドを放置する決定をしたからであった。

本報告書は、ルワンダ・ジェノサイドにおける国連の行動に関する独立の調査委員会の報告書であり、UNAMIRを含めた国連の対応を検証した報告書である。

本報告書によると、国際社会の対応の失敗の原因は大きく三つあった。まず、ジェノサイドでなく内戦であるとの「判断ミス」を犯したこと。つまり国連の中立が求められる内戦としたことで、国連の対応が遅れたとしている。次に、「政治的意思の欠如」と「物資の欠如」を指摘している。加盟各国にリスクを冒して兵員を提供するといった「政治的意思が欠如」しており、また現場が行動するにも基本的な「物資」さえ「欠如」しており、効果的な対応がとれなかったとしている。

ルワンダ・ジェノサイドは、人道危機への対処を、各国の個別の政治的意思ではなく、国際社会の集合的な責任へと転換させようとする最大の契機となった。
（大庭弘継）

【資料29】安保理第398回会合議事録(コソボ介入直後) UN Doc. S/PV/3988 (1999年3月24日)

ラブロフ大使（ロシア）

[...] 主権的なユーゴスラビア連邦共和国に対する一方的な武力行使は、国連憲章に違反し、安全保

(3) 4月21日に安保理は、オーソライズする UNAMIR の軍事要員 2,548 名から 270 名へ縮小することを決議した（安保理決議 912）。この縮小は、前日の事務総長報告（S/1994/470）で示された、増強、縮小、完全撤退という三つから選択されたものであった。なお増強の選択肢は、数千人の部隊を追加して、憲章第7章の下、UNAMIR に停戦を強制（coerce）させることが提案されていた。また、同報告では、ベルギー部隊の撤退等もあり、UNAMIR の要員が既に実数 2,486 名から 1,705 名に減少していることも報告されている。

障理事会の許可なしに実施されたものであり、それに関与した国々は、国連憲章とその他の国際法の規範を覆し、事実上、武力と一方的な命令 (diktat) の優位性を世界に確立しようとしていることについて、重大な責任を負っていると自覚しなければならない。

NATO 加盟国には、他の主権的な独立国の運命を決定する権利は与えられていない。彼らは同盟の一員であるだけでなく、国連の加盟国でもあるということ、また、国連憲章に従うことが彼らの義務であり、とりわけ、国連加盟国にとって他のあらゆる国際的な義務よりも憲章の義務が完全に優位すると明瞭に制定している憲章第 103 条に従う義務があるということを忘れてはならない。[...] [...] コソボ紛争に解決をもたらすための政治的・外交的手段の可能性は確実に残っていたのだから、NATO の軍事力行使の決定はいかなる観点からであろうと容認できない。国際社会が成し遂げてきた膨大で複雑な仕事は、現在、非常に強力で、極めて由々しく、おそらく不可逆的な一撃に見舞われている。[...]

バーレイ大使 (米国)

現在のコソボ情勢は、我々全てにとって重大な懸念である。我々と我々の同盟国は極めて不本意ながら軍事活動を開始した。しかし、我々は、ユーゴスラビア政府によるコソボ系アルバニア人の凄惨な迫害、国際法の違反、過剰で無差別な武力行使、問題の平和的解決のための交渉の拒絶、およびコソボにおける近年の軍備強化に対応するため、こうした行動が必要であると信じている。これら全ての行いは、計り知れない規模の人道破局の前兆なのだ。 (訳：土井翔平)

【解説】

人道的介入の諸事例の中で最も論争を呼ぶのは、やはり 1999 年のコソボ介入だろう。なぜなら、この時に NATO は安保理決議がないまま空爆を強行したからである。ユーゴスラビア連邦のセルビア共和国では、コソボ自治州に住む少数民族のアルバニア人が独立運動を展開していて、1998 年には内戦状態になっていた。内戦が激化する中でユーゴ政府はコソボの一般市民にも武力弾圧の矛先を向けるようになり、同年中には人道危機の発生が危ぶまれた。そこで米英の主導により NATO が空爆するというオプションが浮上してきた。しかし、ロシアがユーゴ政府寄りの立場であったことから、安保理で武力行使を許可する決議を採択することは不可能だった。このような状況において、結局 NATO は決議がない中で同盟の力作戦 (Operation Allied Force) と称する空爆を 99 年 3 月に始めたのである。

空爆が始まってからすぐに開かれた安保理第 3988 回会合の議事録 (本資料) には、当時の米国とロシアの意見対立が如実に表れている。ロシアの代表は、決議なき NATO の空爆を厳しく批判し、それが国際社会の法秩序を壊すものだ主張する。ロシアからすれば、まだ外交努力の余地は残っており、武力行使は必要なかった。片や米国の代表は、空爆をすることにはためらいがあったと認めながらも、ユーゴ政府がアルバニア人の弾圧を止めず、外交交渉による問題解決にも協力的ではなかったため、武力行使は必要だったと述べている。

本議事録には、ここに引用した以外にも多くの国々の代表の発言が記録されている。全体を読むと、二つの現実が見えてくる。第一に、米露の対立が雄弁に物語るように、人道的介入の

是非をめぐってはまだ国際的な合意が成立していない。いわばそれは正当性の面で中途半端な状況にある。第二に、安保理は国際連合の中核機関として国際社会の平和と秩序を支える重要な存在だが、その内実、各国の利害や意見がしばしば激しく対立する政治的闘争の場なのである。

(小松志朗)

【資料 30】 アナン国連事務総長「二つの主権」 演説 UN Doc. SG/SM/7136-GA/9596

(1999 年 9 月 20 日)⁽⁴⁾

シエラレオネからスーダン、アンゴラ、バルカン諸国、カンボジア、そしてアフガニスタンまで、国際社会からの単なる同情の言葉以上を必要とする膨大な数の人々が存在します。彼らは、彼らが自分たちの暴力の連鎖を止め、繁栄に向けた安全な移行を開始するのを助けるという誠実かつ持続的なコミットメントを必要としています。

ルワンダのジェノサイドは、我々の世代が終わる前に、大量殺戮に際して行動を起こさないことの帰結を明らかにするでしょうが、より直近のコソボ紛争は、完全な一体性の欠如した行動が国際社会にもたらす帰結について重要な問題を提起することになりました。

コソボ紛争は、いわゆる人道的介入のディレンマをはっきりと浮き彫りにしたのです。一方では、国連の任務なしに地域機構がとった行動の正当性に関わる問題があり、他方では、重大な人道的帰結を伴う大規模かつ体系的な人権侵害を効果的に食い止めるという普遍的に認められた義務があります。

コソボの事例において、国際社会がこのいずれも不可欠な二つの利益、すなわち、普遍的な正当性と効果的な人権保護を調和させられなかったことは、悲劇以外の何物でもありません。

この事例が明らかにしたのは、安全保障理事会および国連全体が次の世紀に中核とすべき課題です。すなわち、どこであろうと大規模かつ体系的な人権侵害が発生しているのを見過ごしてはならないという原則を下支えする〔国際社会の〕一体性を築くことです。

コソボ紛争とその結果は、バルカン諸国から中央アフリカ、東アジアに亘る紛争の解決にとって極めて重要な幅広い論争を引き起こしてきました。そして、この重大な論争のいずれの側に対しても、困難な疑問が提起されるでしょう。

国際秩序の将来への最大の脅威は、安保理の委任がない中での武力行使であるとする人々に対し、人はコソボではなくルワンダの文脈に照らして、こう尋ねるかもしれません。もし、ジェノサイドに至るまでの陰鬱な日々と時間において、国家連合がツチ系住民を保護する行動の準備があったにもかかわらず、安保理の迅速な許可を与えられなかったら、そうした連合は傍観し、惨事が進展するのを許すべきだったのだろうか？

〔他方で、〕コソボの行動は、国家と国家集団が国際法を強制する既存の仕組みの外部で軍事行動をとれる新たな時代を布告したと考える人々に対し、人はこう尋ねるかもしれません。そうした介入には、第二次世界大戦後に創られた不完全だが強靱な安全保障体制を蝕む危険はないのか、また、誰がどんな状況でこの先例を持ち出すことができるのかについて明確な基準がなく、将来の介入にとって危険な先例とならないのか？

(訳：千知岩正継)

(4) 本資料は、序章第1節で取り上げた資料6と同じ資料であるが、抄録箇所が一部異なっている。

【解説】

NATO がコソボ紛争に対して安保理決議がないまま空爆を強行した1999年当時、国連事務総長を務めていたのはコフィ・アナン（Kofi Atta Annan）である。彼は強い危機感を抱いていた。なぜなら、コソボ介入は二つの意味で国連に対する重大な挑戦だったからである。第一に、**IICKの報告書【資料31】**が「合法ではない」と指摘したように、この空爆は国連憲章（特に、武力不行使原則を規定した第2条4項）に違反する疑いの強い行為だった。第二に、それでも NATO の空爆があってようやく紛争が終わった事実は、国連が平和や人権という極めて重要な問題領域において機能しなかったことの裏返しでもある。そこでアナンは1999年に行ったこの演説において、人道的介入の問題を念頭に国連の課題と展望を論じた。

アナンはルワンダとコソボの二事例を対比している。ルワンダの事例において、国際社会は異常な事態が進行中であることに気づきながらも十分な対応を怠ったせいで、ジェノサイドが起きるのを許してしまった。他方コソボでは、国際社会の合意がない状況下で NATO が空爆を強行し、論争を巻き起こした。人道危機に対しては、行動しないことにも、行動することにも大きな問題が伴うわけである。ここに浮かび上がるのは、人道的介入のディレンマである。すなわち、国連の承認すなわち安保理決議がない時に一部の加盟国が独断で武力行使に訴えることには正当性の問題がある一方、大規模な人権侵害は止めなければならないことも普遍的に認められているはずである。このようなディレンマを克服し、人権侵害を止めるために一致団結することが、これからの国連の大きな課題とされている。

1990年代の人道的介入の諸事例は国連にとって厳しい試練の連続だったが、アナンはそれを真正面から受け止めて、真摯に考え、そして重大な問題提起を行った。それは国際社会に大きなインパクトを与え、R2P 概念の登場と普及を促すことになる。（小松志朗）

【資料 31】 コソボ問題独立国際委員会（IICK）『コソボ報告書』（2000 年）⁽⁵⁾

5. もしコソボが疑いようもなく平和になるまで、介入が成功だったか否かという問いに答えられないならば、とりわけコソボが将来、他の場所で、さらなる介入〔が実施される場合〕の先例を提供する可能性がある以上、介入が正当だったか否かという問いには答えなければならない。委員会〔IICK〕の答えは、既存の国際法を踏まえると、介入は正当だが、合法ではない、ということである。介入は不可避であったため、正当であった。つまり、他の外交的選択肢は尽くされており、〔紛争当事者〕双方は、人道的破局をもたらし、バルカン半島中を不安定にするおそれのある紛争に熱中していた。介入は、もし介入が実施されていなかったら起こった見込みのあることを明確に理解した中で、判断される必要がある。つまり、〔介入が実施されなければ〕コソボは今なおセルビアの統治下にあり、凄惨な内戦の只中にあつただろう。多くの人々がいまだに死に直面し、難民の流出が近隣諸国を不安定化させていただろう。（訳：土井翔平）

(5) Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, 2000.

【解説】

1998年から始まったコソボ紛争は、翌年に NATO の空爆を経て和平合意が成立したことで一応の決着をみた。しかしながら、人道的介入をめぐる論争は決着がつくどころか、むしろそこからさらに活発になった。なぜなら、この事例は人道的介入がいかに困難な問題であるかを露わにしたからである。果たして、内戦や人道危機を終わらせるための方法として武力行使は正当で実効性のある手段なのか。国際社会は人道的介入について意見を一致させることができるのか。

この問題を考えるうえで重要な手がかりを与えてくれるのが、コソボ問題独立国際委員会 (IICK) の報告書 (本資料) である。同委員会は、コソボ紛争・介入を事後検証する組織としてスウェーデン政府が立ち上げたものである。本報告書は紛争・介入の経緯や重要な論点、残された課題をわかりやすく整理しており、この事例の全体像を把握するのに役立つ。人道的介入の問題を実態に即して考えるのには、格好な文献といえる。

本報告書の内容の中で、最も注目を集め、かつ論議を呼んだのは結論部分である。そこには、安保理決議なき NATO の空爆について、「正当だが合法ではない (legitimate, but not legal)」との評価が書かれている。「正当」だといえるのは、考えうる外交努力が全てやり尽くされて他に手段が残っていなかったうえ、終わらない戦闘が人道危機を引き起こし、ひいてはバルカン半島全体の秩序をも揺るがしかねなかったからである。そして、もし空爆が行われなかったら事態はさらに深刻になっていただろうと述べられている。

国際社会は秩序 (主権) と正義 (人権) のディレンマに直面している。一方では、内政不干渉原則と武力不行使原則を軸とする国際秩序があり、他方では、全ての人間の権利が守られなければならないという正義の要請がある。どちらも大切であることは間違いない。しかし、今後またコソボのような事態に直面した時、我々はどうすればよいのか。この難問が世紀をまたいで持ち越され、そして R2P 概念へとつながっていくのである。 (小松志朗)

第2節 2001～2009年

この2000年代は、保護する責任 (R2P) が国際社会に提言され、展開していく時期であった。だが、R2P を根拠として人道的介入が実践された事例は存在しない。

また2000年代は、テロとの戦争の時期であった。米軍は不朽の自由 (Operation Enduring Freedom) 作戦として、アフガニスタン、パキスタン、フィリピン、イエメン、インド洋上などで軍事作戦を行った。広義ではイラク戦争もまた、対テロ戦争に位置付けることができよう。またこの時期、チェチェンやグルジア (現ジョージア)、パレスチナ等でも「テロとの戦い」として軍事作戦が行われた。その結果、当該地域で進行していた人道危機が、押し隠されたといってもよいかもしれない。

同時に、R2P を掲げずに、2000年代は、目立たない形で人道的介入が多国籍軍の派遣とい

う形式で行われた。その任務は、第4章で扱う「文民の保護」を名目としたものであり、特にサブ・サハラ諸国において実行された。また人道的介入終了後は、多国籍軍がPKOに権限を委譲するか、多国籍軍そのものがPKOに名称変更するという点も重要である。この役割分担は、現在も続いている。

また注目すべき点として、R2Pの観点から、ダルフル紛争が語られたことである。最終的には、国連とアフリカ連合（AU）の合同ミッションという形で展開することになり、R2Pを掲げた任務とはならなかった。

総括すると、テロとの戦いに隠れながらも、R2Pは国際社会に浸透し、またR2Pを冠さない人道的介入が行われた年代であったということができよう。

【資料 32】 米国国家安全保障戦略（ブッシュ・ドクトリン）（2002年9月）⁽⁶⁾

我々は、差し迫った脅威という概念を、今日の敵がもつ能力と目標に適合させなければならない。ならず者国家やテロリストは、通常的手段を用いて我々を攻撃しようとはしない。彼らは、そのような攻撃をしても失敗するであろうことを知っている。その代わりに、彼らはテロ行為や、潜在的には、容易に隠し、密かに運搬し、予兆なく使用できる大量破壊兵器の使用に頼るものである。〔…〕

米国は、我々の国家安全保障に対する十分な脅威に対抗するための先制行動（preemptive actions）という選択肢を長きにわたり維持してきた。その脅威が大きければ大きいほど、不作為のリスクは大きくなり、そして、たとえ敵の攻撃の時期や場所については不確実性が残るにしても、我々を防御するために先を見越した行動をとることが一層強く要請されるようになるのである。我々の敵による、そのような敵対行動を未然に防ぐ、または中止させるために必要とあらば、米国は先制的に行動するだろう。（p.15）

（訳：中村長史）

【解説】

2001年9月11日の米国同時多発テロは、国際安全保障環境を大きく一変させた。それは、国際安全保障の主要な課題が、人道危機という途上国における他者の戦争から、テロリズムという米国や他の先進国が直接脅威にさらされるという事態への変容、いわば認識の転回を意味していた。多くの場合、他者の問題よりも自己の問題が優先される。テロリズムの脅威は、冷戦後の多様な脅威の存在を浮かび上がらせたのであった。

その中で、米国が最も恐れたのが、大量破壊兵器（WMD）によるテロである。WMDによるテロは、ごく少数で多大な犠牲を引き起こしうる脅威であり、通常の状態による戦争と異なり、文民が直接のターゲットとなる。

本資料は2002年9月に公表された国家安全保障戦略であり、ブッシュ・ドクトリンと通称される。その骨子は、見えない脅威に対処するため、テロリストによるWMD入手の阻止、WMD

(6) United States, *The National Security Strategy*, 2002.

を提供しうる「ならずもの国家 (rogue state)」とテロリストの連携阻止である。そして WMD の破壊力の大きさゆえに、必要ならば先制行動も辞さない (if necessary, act preemptively) とした。

先制行動とは、通例、国家や国家集団が差し迫った脅威への対処として武力を行使することを指す。また差し迫った脅威とは、敵側の攻撃意図と軍事的準備が明白で、手段の選択の余地も熟慮の時間もない状況である。先制行動ないし先制的自衛は、国際法上合法かどうか論争の余地があるものの、正当な武力行使だと認められる場合がある。ここで注意を要するのは、ブッシュ・ドクトリンのいう「先制行動」が通例理解される先制行動とは似て非なるものだという点である。というのも、ブッシュ・ドクトリンは、「たとえ敵の攻撃の時期や場所については不確実性が残るにしても」と述べることで、将来の不確かで潜在的な脅威まで含むように差し迫った脅威の概念を拡張しているからである。要するにブッシュ・ドクトリンが実質的に主張したのは、現時点では不確かではあるが将来想定される脅威に対する武力行使、つまり予防行動ないし予防戦争にほかならない。予防行動は国際法上違法であるばかりか、政治的・道義的に正当ならざる行為である。

保護する責任は、国連憲章の内政不干涉原則との関連で批判が強かった。しかし、それでも保護する責任における軍事介入は、ジェノサイドなどが発生した後に最終手段として適用される受動的な手段であった。それに対して、ブッシュ・ドクトリンは国連憲章の自衛権を無制限に拡大解釈しうる、先制行動や先制的自衛権すら超える予防行動や予防戦争の権利を主張するものであり、保護する責任よりも一層、内政不干涉原則や武力不行使原則と真っ向から衝突するものであった。翌年から始まる米国によるイラク戦争は、このブッシュ・ドクトリンに基づき予防戦争を実行したものであったといえる。

(千知岩正継、大庭弘継)

【資料 33】 リー・ファインスタイン、アン＝マリ＝スローター「予防する義務」(2004 年)⁽⁷⁾

【解説⁽⁸⁾】

R2P 中の予防する責任 (responsibility to prevent) は、武力を含めた実力行使を想定していない。R2P において武力行使が最終手段として許容されるのは、あくまで実際に人道的悲劇が生じた後に、「対応する責任 (responsibility to react)」の中での最終手段としてである。対して、ブッシュ・ドクトリン [資料 32] は、自衛権に基づいて先制攻撃を許容するものであり、国際的行動を前提とする R2P の思考とは大きく異なっている。

「予防する義務 (Duty to Prevent)」は、大量破壊兵器 (WMD) などの脅威に対し、国際的

(7) Lee Feinstein and Anne-Marie Slaughter, "A Duty to Prevent", *Foreign Affairs*, vol.83, no.1, 2004, pp.136-150.

(8) 著作権上の取り扱いにより、本資料の掲載は見送り、解説のみ記載する。なお、解説中の引用は宮野紗由美氏の翻訳による。記して感謝したい。

行動での武力行使を容認する提言であるといえる。この論文は、「〔大量破壊兵器の〕拡散という類のない危険に対応するため、新たな国際的義務が生じて」いることを指摘し、いわゆる脆弱国家等と言い換えてもいいが、内部統制が不十分な国が、「WMD またはその運搬手段を獲得することを防ぐこと」、「兵器を所有している場合、最も重要な責任はこれらの計画を中止させ、WMD に関する能力または実際の兵器の移転を防ぐ」ことを国際的な義務だと主張している。そして R2P を援用しながら、最終手段としてではあるが、プッシュ・ドクトリンのように武力行使を含めた強制行動 (coercive action) を「予防」のために使用することを許容している。注意が必要だが、この強制行動が「予防的に武力を行使すべき」とまでの主張かどうかは、本論文からは読み取れず、逆に否定もしていない。明確に指摘しているのは、WMD の被害が生じた後に対処しては遅い、という点である。

なお、WMD の拡散に対抗して、プッシュ政権は「拡散に対する安全保障構想 (Proliferation Security Initiative: PSI)」を提唱し、2003 年 9 月には有志国が「阻止原則宣言 (Statement of Interdiction Principles)」に同意し、「大量破壊兵器等の拡散懸念国等への及び拡散懸念国等からの輸送を阻止する」ために措置をとることとした。⁽⁹⁾ しかし、この PSI で言及されているのは、WMD の移転・輸送の阻止であり、WMD の製造・保有主体に対する強制行動についての言及はない。

(大庭弘継)

【資料 34】マイケル・イグナティエフ講演「人権、主権、介入」(2001 年 2 月)⁽¹⁰⁾

【解説⁽¹¹⁾】

R2P や人道的介入をめぐる言説を牽引し、本資料集と密接な関係がある人物の一人に、マイケル・イグナティエフ (Michael Ignatieff) がいる。ジャーナリスト、作家、学者、政治家といった多様な経歴をもつこの人物は、⁽¹²⁾ 介入と国家主権に関する国際委員会 (ICISS) 【資料 8】およびコソボ問題独立国際委員会 (IICK) 【資料 31】の一員として、R2P 概念の誕生に貢献したからである。またイグナティエフは、世界中の紛争地域に赴き、人権や人道主義、民族紛争、欧米諸国による軍事介入に関して刺激的な評論を次々と発表してきた。さらに、NATO によるコソボ介入を支持したのに引き続き、2003 年には英米主導のイラク戦争を特にフセイン政権打倒の観点から正当化したことで、トニー・ブレア 【資料 5】と並ぶ「リベラル・ホーク」の代表格としても認知されている。最近ではシリア紛争に関して、バッシュール・アル＝アサド

(9) 外務省「拡散安全保障イニシアティブ (PSI) 阻止原則宣言 (仮抄訳)」、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaikou/fukaku_j/psi/sengen.html (最終閲覧日：2017 年 5 月 13 日)。

(10) Michael Ignatieff, “Human Rights, Sovereignty and Intervention”, in Nicholas Owen (ed.), *Human Rights, Human Wrongs: The Oxford Amnesty Lectures 2001*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp.52-87.

(11) 著作権上の取り扱いにより、本資料の掲載は見送り、解説のみ記載する。なお、解説中の引用は、千知岩正継の翻訳による。

(12) 来歴と現在の活動に関する詳細は、右 URL を参照。<http://www.michaelignatieff.ca/>

(Baššār Ḥafīz al-ʿAsad) 政権の攻撃が続くアレッポをサラエボやスレブレニツァ【資料 27】に擬え、米国主導で NATO がアレッポ上空に飛行禁止区域を設定すべきだと訴えていた。

ここで特に注目したいのは、2001 年 2 月のオックスフォード大学アムネスティ講義でイグナティエフが行った講演「人権、主権、介入」(本資料)である。イグナティエフは本講演において、R2P と人道的介入に常につきまとう難問を提示したからだ。

諸国家の結集が間に合わない状況では、または国連安全保障理事会の拒否権によって国際的な協調行動が妨げられる状況では、虐殺から住民を保護するために、一方的な行動を限定的に発動することが不可欠になるかもしれない。国連安保理の承認を求めるのは常に望ましいものの、いつも可能であるとは限らない。国際法の文言にこだわるのか、困窮している人間を救援するべく国際法を破るのか。このどちらかを選ばねばならないとしたら、政策が配慮すべきは完全な合法性よりも完全な正しさの方であることは明らかのように思われる。⁽¹³⁾

これは要するに、人道的介入の合法性と正当性を一致させるのは可能なのか、もし不可能なら、どちらを優先すべきか、ということである。⁽¹⁴⁾ この問題が顕在化したケースとしては、議論の余地はあるものの、1999 年 3 月時点のコソボ、現在のシリア紛争を指摘できるだろう。そうした場合、欧米諸国は国連安保理の承認を得ずとも、人命救助という「完全に正しいこと (what is strictly right)」を為すべきだ、つまり人道的介入に踏み切るべきだ、というのがイグナティエフの結論である。

熟慮の末に導き出されたイグナティエフの答えは、一見すると、「完全に正しい」ように思われるかもしれない。しかし、この考え方にはいくつかの問題がある。例えば、軍事介入という手段が「完全に正しい」と予め確信できるような人道危機はほとんど存在しない。さらに、NATO のコソボ介入が示すように、「完全に正しい」手段と思われた軍事力の行使が、解決するはずの人道危機を短期的には劇的に悪化させることすらある。それにそもその話、自衛権行使の場面以外で、国連安保理の承認を得ずに武力を行使すれば、国際秩序の根幹をなす武力不行使原則に違反することになる。

他方で、国連憲章上の合法性にこだわるあまり人道的介入を発動できず、人道的悲劇をみすみす放置するなら、それは道義的に不正を犯すことになる、という意見もあるだろう。国連安保理がシリア紛争で文民保護にも紛争解決にも十分な役割を果たせていない今、イグナティエフの投げかけた問題は改めて現実味を帯びている。

(千知岩正継)

⁽¹³⁾ Ignatiff, *ibid.*, p.84.

⁽¹⁴⁾ 資料 6, 8, 31, 47, 52 も参照。

【資料 35】 安保理決議 1464（コートジボワール） UN Doc. S/RES/1464（2003年2月4日）

9. [...] ECOWAS〔西アフリカ諸国経済共同体〕軍に参加している諸国が、憲章第8章の下に、ECOWAS軍を支援する仏軍とともに、隊員の安全と移動の自由を確保するために、また、活動地域内で身体的暴力により差し迫った脅威にさらされている文民の保護を、国民和解政府（the Government of National Reconciliation）の責任を損なうことなく確実にするために、利用可能な手段を用いて、理事会が以下の第10項で参照されている報告書に基づいて状況进行评估し、この許可を変更するかどうかの決定を下してから6カ月の間、必要な手段をとることを許可する。

（訳：中村長史）

【解説】

グローバルな関心が対テロ戦争に向く中、2000年代は人道危機が多発した時代でもあった。特に隣接しているコートジボワールとリベリアの紛争は、映画『ブラッド・ダイヤモンド』で描かれたように、政治腐敗やダイヤモンド鉱山の利権争い、さらに腕を切り落とすなどの残虐行為という点で特筆されるものであった。

この紛争に対し、西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）は、西アフリカ諸国経済共同体監視団（ECOMOG）の介入を皮切りに、その後はECOWAS軍を編成し、2000年にコートジボワールとリベリアに介入した。その法的根拠となったのが、安保理決議1464（コートジボワール）（本資料）と決議1497（リベリア）であった。上記には、安保理決議1464のみ掲載しているが、解説では両者について触れる。

この二つの決議はともに次の点で画期となった。第一に、国連憲章第8章に基づく地域機構への軍事介入の委任という点である。第二に、国連憲章第7章を根拠として、文民保護のための武器使用を承認したという点である。この武器使用を許可した文民保護の任務化は、その後のPKO、地域機構、多国籍軍などへの軍事介入を承認する際の、任務のスタンダードとなっていた。

なお、コートジボワールとリベリアへの軍事介入は、仏軍のサポートなくして成立しないものであった。部隊の主力はナイジェリア軍が担い、仏軍が戦術等のサポートを行うという、2010年代のマリ内戦への介入【資料50】という現在まで続く一つの型式を提供することとなった。

（大庭弘継）

【資料 36】 安保理決議 1484（コンゴ民主共和国） UN Doc. S/RES/1484（2003年5月30日）

国際連合憲章第7章のもとに行動し、

1. ブニアにおける治安状況の安定化および人道状況の改善に寄与し、ブニアの空港とキャンプの国内避難民の保護を確保し、また、もしも状況が必要とするならば、同市において一般市民、国際連合要員および人道組織の安全に寄与するために、MONUC との、とりわけ、現在同市に展開

している部隊との緊密な調整のもとに、2003年9月1日まで暫定緊急多国籍軍をブニアに展開することを許可する。
(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

コンゴ内戦の和平協定であるルサカ協定(1999年)は、コンゴ領域を占拠している外国軍隊の撤退とPKO、国連コンゴ民主共和国ミッション(the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo: MONUC)の展開を明記していた。コンゴ東部イツリ(Ituri)は、コンゴの対立する部族であるヘマとレンドゥの抗争の舞台となっていたが、ウガンダ軍の占領によって対立は抑えられていた。しかし2003年になってウガンダ軍が撤退し、MONUCのウルグアイ部隊が展開を始めると、この間隙をぬって、ヘマ民兵はレンドゥに対する攻撃をはじめたのであった。2週間で約400人が殺害される人道危機であったといわれる。MONUCのウルグアイ部隊は、辛うじて自部隊兵士とブニア周辺の市民(約2万人)を保護できた。

この状態を打開するため、安保理決議1484(本資料)によって、EUが主導する暫定緊急多国籍部隊(IEMF)が治安回復のため憲章7章に基づく権限を付与され、約1,400名がブニアに展開し治安を回復した。IEMFは武装解除地帯を設定するとともに、ヘリコプターの偵察等により武器の流入を阻止、民兵に対する攻撃などを行い、治安を回復させた。IEMFの活動は従来MONUCが行っていた活動と大きく異なるものであった。IEMFは軍事力の使用をためらわなかったのである。このためIEMFが回復した治安を維持するためにMONUCはIEMFと同様のやり方を継続する必要に迫られることになった。

このIEMFを引き継いだMONUCは、[安保理決議1493](#)【資料101】によって権限を強化されることになる。
(大庭弘継)

【資料37】安保理決議1529(ハイチ) UN Doc. S/RES/1529 (2004年2月29日)

2. 暫定多国籍軍が即時派遣、展開されることを許可する。ただしそれは本決議の採択の日から3か月を超えない期間とする。
- (a)ハイチで進行中の憲法に基づいた政治プロセスを支援するための国際援助を求めたアレクサンドル・ハイチ大統領の要請を支援するために、必要に応じ、かつ、状況が許す限りにおいて、同国の首都およびいずれの場所においても安全かつ安定した環境を創出することに貢献すること。
 - (b)人道援助の供給および国際人道活動の従事者の困っているハイチ国民に対するアクセスを容易にすること。
 - (c)公共の安全および法と秩序を創出し、維持するために、ならびに人権の保護を促進するために、ハイチ警察およびハイチ沿岸警備隊への国際援助の供給を容易にすること。
 - (d)国際連合や米州機構を含む、国際機構および地域的国際機構がハイチ国民を援助することができる諸条件を創出するのを支援すること。

(e)人道状況のさらなる悪化を防止するために、必要に応じ、OAS 特別ミッションおよび国際連合ハイチ問題特別顧問（アドヴァイザー）と活動の調整を行うこと。

（国連広報センター暫定訳による）

【解説】

ハイチは冷戦終結以降、国際介入を度々経験している。1991年にクーデターによってジャン・ベルトラン・アリスティド（Jean-Bertrand Aristide）大統領が追放されて後、国連はハイチに経済制裁を課し、さらに94年7月には米軍が主力となる多国籍軍に武力行使を許可した（安保理決議940）。この武力を背景にハイチの軍事政権は9月に退陣し、多国籍軍が展開、アリスティド大統領が帰還した。多国籍軍は、95年3月に国連ハイチ・ミッション（United Nations Mission in Haiti: UNMIH）に移行し、97年11月に撤退する。

しかし、このアリスティド大統領が独裁化の傾向を強めるとハイチの治安は再び乱れ、2004年初頭には反乱軍に国土の大部分を占拠される事態となった。このハイチの治安回復のために展開された多国籍軍（the Multinational Interim Force: MIF）に、憲章第7章に基づく行動を許可したのが、2004年2月29日に採択された安保理決議1529（本資料）である。なお、多国籍軍の展開と鎮静化の後、4月30日に安保理決議1542が採択され、国連ハイチ安定化ミッション（United Nations Stabilization Mission in Haiti: MINUSTAH）が、6月1日にMIFの任務を引き継ぎ、2017年4月現在まで長期にわたる駐留を継続している⁽¹⁵⁾。

本決議は、R2Pに直接言及したものではないが、他の事例と異なり、比較的スムーズに混乱を鎮静化した人道的介入として挙げることができるだろう。ただし、ハイチの治安そのものはギャング団や感染症（コレラ）といった他の事例と異なる事象が重なり、PKOによる低強度の危機対処の試金石としての特徴も帯びている。（大庭弘継）

【資料38】 [ダルフールの人権状況に関するハイレベル・ミッション報告書 UN Doc. A/HRC/4/80 \(2007年3月9日\)](#)

ダルフールにおける効果的な文民の保護は目下の中心的な課題であり、この問題に対処する最も適切な枠組みは国際人権法および国際人道法の枠組みであるという判断に基づいて、〔ダルフールの人道状況の調査・報告のため、人権理事会によって2007年2～3月にダルフールに派遣された〕ハイレベルミッションは、保護する責任〔という概念〕に依拠した分析を実施することを決定した。スーダンが保護する責任を受け入れてきたことを確認したうえで、ハイレベルミッションは、紛争の複雑な歴史的、経済的、政治的および他の原因に注目しつつ、ダルフールの状況の評価に取りかかる。この地域においては、武装した反乱が発生し、その反乱に対応するために政府が代理となる

(15) 2017年4月13日の安保理決議2350で、2017年10月15日付でのMINUSTAHの終了と、文民警察が中心となる国連ハイチ司法支援ミッション（United Nations Mission for Justice Support in Haiti: MINUJUSTH）の設立が決定された。

ような民兵 (proxy militias) を募ったことで、文民が主要な標的や犠牲者となるに至った。政府軍はしばしばジャンジャウィード (民兵) と協調して行動し、人権侵害などを行った。反政府運動もまた人権侵害に加担した。武装した強盗団や犯罪行為が著しく増えてきた。[...]

国際社会による多数の取り組みは、これまで紛争を終わらせることに成功しなかった。(p.2)

(訳：中村長史)

【解説】

スーダンのダルフル地方はアラビア語でフル人の国を意味し、ムスリムでネグロイド系のフル人を主要民族とした地域である。フル人を中心とした非アラブ系住民は、同じくムスリムだがアラブ系が主導するスーダン政府と対立し、2003年には本格的な紛争に至った。スーダン政府は、アラブ系住民からなる民兵ジャンジャウィード (Janjaweed) を支援し、2004年1月には、多数の難民が国境を越え隣国チャドに流出する事態となった。この人道危機は、同年9月には米 국무長官 コリン・パウエル (Colin Luther Powell) が米国政府として初めて「ジェノサイド」の呼称を用いるなど、国際的な注目を浴びることとなった。しかし国際社会の対応は鈍く、同年にアフリカ連合はアフリカ連合スーダン・ミッション (African Union Mission in Sudan: AMIS) をダルフルに派遣するが十分な成果を出せず、ダルフルへの国連 PKO の派遣もスーダン政府が反対し実現しなかった。⁽¹⁶⁾

このダルフル紛争への対処の流れで、国連人権理事会のダルフル情勢に関する報告書 (本資料) は、具体的な人道危機と関連させて、初めて R2P に言及したのであった。本報告書は、スーダン政府の国民を保護する責任に言及したうえで、国際社会の R2P について言及し、文民保護の履行を要求するものであった。

この報告後に、安保理決議 1769 で設立された国連とアフリカ連合の初のハイブリッドミッションである国連アフリカ連合ダルフル合同ミッション (African Union / United Nations Hybrid Operation in Darfur: UNAMID) がダルフルに派遣されることとなった。しかし、R2P が盛んに論じられていた一方で、決議での R2P への言及はなかった。また R2P に関連する概念である文民保護 (protection of civilian) は主任務とされず、貢献する (contribute) との表現で副次任務とされている点も特徴的である。

(大庭弘継)

(16) なお、スーダンは当時、南北の内戦も抱えており、南北の停戦監視を主任務とする PKO、国連スーダン・ミッション (UNMIS) は 2005 年に設置されている (安保理決議 1590)。

【資料 39】 安保理決議 1744（ソマリア） UN Doc. S/RES/1744（2007年2月20日）

4. アフリカ連合加盟国に対し、以下の任務を履行するために必要なあらゆる措置を講じる権限をもつ部隊を6カ月間ソマリア国内に設置する権限を与えることを決定する。
- (a) 第1、第2、第3項において言及されたプロセスに関するあらゆる人員の自由な行動、安全な移動、身柄の保護を支援することによってソマリアにおける対話と和解を支援すること。
- (b) 必要に応じて、暫定連邦機関に助力して、同機関がその政府の機能を遂行することを守り、主要な社会基盤の安全を守ること。
- (c) その能力の範囲で、他の当事者と連携して、国家安全・安定化計画履行、とりわけ包括的なソマリア治安部隊の効果的な再構築と訓練を支援すること。
- (d) 要請があれば能力の範囲内で、人道支援の提供に必要な治安条件の整備に貢献すること。
- (e) 人員、施設、設備、装備、部隊を保護し、人員の移動の安全と自由を確保すること。
- （国連広報センター暫定訳による）

【解説】

1993年のモガディシュの戦いにおいて、米軍は被害を受け、ソマリアからの撤退を宣言した（米軍の撤退完了は94年3月、国連の撤退完了は95年3月）。以降、ソマリアの内戦は国際社会から放置されてきた。しかし、世界的なイスラーム過激派のテロに呼応する形で、ソマリアではイスラーム法廷連合が勢力を増し、世俗的な武装勢力を圧倒し、首都モガディシュを制圧した。ここに至り、自国の安全保障環境の悪化を嫌ったエチオピアは、オガデン紛争等もあって歴史的な対立関係にはあったが、ソマリアの暫定政府支援のために軍事侵攻を開始した。しかし、ソマリア国民のエチオピアへの反発は強く、2007年1月にエチオピアはアフリカ連合の部隊の派遣を要請し、2007年1月19日アフリカ連合の平和安全保障理事会は平和維持軍の派遣を決定した。

安保理決議1744（本資料）は、このアフリカ連合による平和維持軍、アフリカ連合ソマリア・ミッション（African Union Mission in Somalia: AMISOM）派遣について、憲章第7章に基づく必要なあらゆる措置（all necessary measures）をとることを、国連安保理が承認したものであった。本決議で示された任務は、端的には暫定政府の支援であった。しかし、その後には任務はより明確になり、2016年現在、アルシャバブ（Al-Shabaab）の脅威の削減を任務とするなど、戦闘的な性格を前面に出している。なお同時期、ソマリア沖での海賊活動が活発化するなど国際社会の脅威となっており、ソマリア情勢への対処は喫緊でもあった。この海賊対処については、安保理決議1816、1838によって、憲章第7章に基づきあらゆる必要な措置をとることが各国に許可されている。

なお、これらソマリアに対する一連の決議において、R2Pのみならず、文民の保護についても言及がない点が特徴である。国連のトラウマの一つとして挙げられるソマリアは典型的な崩壊国家であり、治安を新たに打ち立てるためにはある種の暴力性を伴わざるをえない。それゆ

え、そもそも実行不可能な文民の保護は任務とせず、さらに人道や人権による監視が厳しい国連の活動としてではなく、アフリカ連合の活動とすることで、国連はうまく批判を回避しているようにも思える。

(大庭弘継)

第3節 2009年以降

この期間は、国連がR2Pを「約束から実践へ (from promise to practice)」移そうとした試行段階に位置づけられよう。とりわけ重要なのは、安保理が決議でR2Pに言及したうえで、文民保護の軍事介入を国連加盟国に許可するようになったことである。これが意味するのは、R2Pの履行に関して潘基文事務総長が2009年に打ち出した三本柱の戦略【資料16】のうち、第三の柱の「時宜に適う断固とした対応」が実践されている、ということだ。

そうした実践の主要舞台となったのがアフリカ大陸である。アフリカで多発する武力紛争や人道危機のうち、コートジボワール(2011年)【資料46】、マリ(2012年)【資料50】、中央アフリカ(2013年)【資料51】に関しては、R2Pに基づく軍事介入が実践されたと考えられる。安保理はいずれの事例においても、戦争犯罪や人道に対する罪の発生を認定し、文民保護を目的とした軍事的な強制措置を発動しているからだ。

もっとも、R2Pの真価が殊に試されることになったのは、リビア内戦(2011年)とシリア紛争(2011年～)においてである。前者については、国連によるR2Pの模範的な実践だという指摘がある。R2Pに言及した安保理決議【資料43】に基づき、NATO主導で軍事介入が行われ、文民保護の点で一定の成果を上げたと評価されている。

対照的にシリア紛争は、現時点でR2Pの失敗といわざるをえない事例である。紛争が激化の一途をたどり、一般市民の犠牲が増える中、安保理は紛争解決にも文民保護にも今のところ決定的な役割を果たせていない。そればかりか、R2Pに言及する決議【資料49】の採択に安保理がようやく漕ぎつけたのは、2014年2月のことだ。他方で2013年8月には、アサド政権による化学兵器使用疑惑を受けて、米国や英国が安保理決議による許可なしで武力行使に着手しようとする一幕もあった【資料47, 48】。

シリア紛争への対処で安保理が機能不全に陥っている原因の一つに、常任理事国の拒否権という制度上の問題がある。安保理によるR2Pの実効的な履行を可能にするには、拒否権の制限を検討しなければならないだろう【資料52】。

本節では以上の経緯を踏まえ、文民保護の軍事介入としてR2Pが実践されたとみられる事例を中心に、重要だと思われる関連資料をピックアップした。

【資料40】ハーヴァード大学ケネディ校カー人権政策センター／米国陸軍平和維持・安定化作戦研究所『大量虐殺対処作戦』（2010年）⁽¹⁷⁾

このような〔大量虐殺対処作戦（MARO）に関わる状況の〕三つの際立った特徴〔複数の当事者間の力学、不偏性の幻想、状況悪化の力学〕には、八つの重要な作戦上および政治上の含意がある。

1. 多様な情報を最初から

大量残虐の開始や進行を予測することの難しさ、作戦環境の複雑さ、および介入が予期しない結果をもたらす可能性は全て、MAROの可能性を検討し始める時から、非伝統的な情報源から〔得られる〕非伝統的な種類の情報を含め、多様な情報〔を有していること〕が決定的に重要なことを強調する。

2. 機関間の事前計画

大量虐殺に潜在する急速な状況悪化の力学は、MAROのための機関間の事前計画および準備が決定的に重要であることを示唆する。MAROは、臨機応変に対処する、または既存の慎重な計画あるいは危機時の計画の修正が必要な不測の事態となる可能性が高い。

3. 速さか量か

MAROは、従来の計画立案の指針をひっくり返す可能性がある。例えば、大量虐殺の急速な悪化の可能性は、MAROの計画立案において量よりも速さに優先権を与えるよう要求する可能性がある。したがって、不確かな状態およびリスクに直面した際の迅速な政治的および軍事的意思決定だけでなく、作戦地域に到着し、地域内を移動するための輸送用のアセットの性能および機動部隊の能力などに重点を置くことになる。

4. 目撃の力

大量虐殺の恥ずべき性質は、目撃の潜在的な力を示唆する。つまり、監視ならびにハイテク技術およびローテク技術の両方を用いた他の形の目撃は、文民に対する暴力を抑止し、和らげることができる。介入の間、将来の刑事訴訟に用いられる証拠を収集するために、目撃が決定的に重要になることもある。

5. 症状か根本原因か、引き継ぎはあり得るか？

MAROの計画立案に関わる最も重要な疑問の一つは、市民に対する介入軍の責任の程度である。この限度に関する疑問は、任務の範囲および期間の長さの両方に関連する。介入軍は、相対的な安定が回復されるまで可能な緊急支援は何でも提供するだろうが、単に殺害を止めて、後続のミッションまたは当事国の政府に引き継げば十分なのだろうか。または、公益業務の提供およびガバナンスの回復を含め、殺害の停止を超えた活動を継続することが期待されるのだろうか。いずれのアプローチにも厳しい課題があるが、その選択は軍の介入（および同行する民間機関）にとって大きな違いを生み出す。

6. 即座に必要な非軍事的要件

MARO軍が将来的に国家建設の責任を負うかどうかにかかわらず、短期的に、暴力の水準が高いままであるうちは当然、多くの非伝統的な軍事上の任務が〔MAROの〕軍隊に課せられることになるだろう。MAROの計画は、大量虐殺に付随する人道、治安、裁判およびガバナンス上の課題の特定の組み合わせと対応するものでなければならない。また、MAROにとって、他者への具体的な責

(17) Sewall, Sarah, Raymond, Dwight, Chin, Sally, *Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Handbook*, 2010.

任の移行を促進するために民生部門の主体および機関と早期に統合することは最も役に立つ〔方法〕であろう。

7. 道徳的ディレンマ

MARO に関わる状況の複雑な力学は、例えば、いかに犯罪者と被害者の人々を区別すべきか、また、いかに復讐のための殺人に加担することになるのを避けるべきかといった、複数の道徳的ディレンマを生み出す。これらのディレンマは、介入の当事者に重大な政治的脆弱性をもたらすことがある。

8. 政治の指導

MARO の計画立案過程における政治と軍事の緊密な相互作用は、決定的に重要である。MARO に関わる厄介な問題のほとんどは、例えば、いかに犯罪者を特定すべきか、徴候と根本原因のどちらに対処すべきか、迅速に行動するうえでどの程度のリスクを引き受けるべきか等であり、文民の当局によって解決される必要がある。(pp.18-19) (訳：清嶋友喜)

【解説】

人々を保護する責任を果たすために軍事介入を許容する、とした R2P だが、どのような軍事介入が具体的に求められるか、明確ではなかった。その軍事介入について具体的に提案したドクトリンが、ハーヴァード大学ケネディ校のカー人権政策センター (the Carr Center for Human Rights Policy) と米国陸軍の平和維持・安定化作戦研究所 (the US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute) による『大量虐殺対処作戦 (Mass Atrocity Response Operations: a Military Planning Handbook、以下 MARO)』である。

MARO の最終目的 (Endstate) は「広範な大量虐殺を阻止もしくは回避し、将来において発生しないようにすること (Widespread mass atrocity is stopped (or) prevented and is unlikely to occur in the future)」であり、以下の項目を軍事目標 (Military Objectives) としている (p.56)。

- 虐殺からの住民の保護
- 虐殺首謀者の特定、逮捕、拘束
- 必要に応じて、人道支援を可能とすること
- グッドガバナンス、恒久的な安全、社会福祉を確立する文民政権への適切な移行

また想定する具体的な戦術として、①飽和戦術 (Saturation)、②油のシミ戦術 (“Oil Spot”)、③分離 (Separation)、④安全地域 (Safe Areas)、⑤パートナー強化 (Partner Enabling)、⑥封じ込め (Containment)、⑦虐殺者の打倒 (Defeat Perpetrators) が挙げられている。

なお、全ての軍事活動にはリスクがある。以下、考慮事項を列挙する。「介入は抵抗を生み、公平性の欠如は介入軍を危険にさらす」、「不十分な資源投入は、介入を危険にさらす」、「展開の遅延は虐殺の阻止を困難にする」、「介入によって『泥沼化』する」、「受け入れ国政府の腐敗」など (pp.63-64)。

この考慮事項という名のリスクを踏まえて、政治と軍事で検討すべき課題が、訳出した「八

つの重要な作戦上および政治上の含意」である。内容を項目ごとに確認しよう。

①多種多様な情報や②十分な事前計画は当然といえるが、それ以降の項目は熟考に値する。③「速さか量か」は、早すぎでは準備不足で現場で対処できないし、実行力を重視して準備万端で臨んでも、時機を逸してしまうおそれがあることを示している。④「目撃の力」は、軍事介入の正当性を担保するためには証拠が重要だということであり、現場での個別の介入事例の正当性もまた「目撃」によって担保されることを示している。⑤「症状か根本原因か」は、出口戦略をどう組み立てるかという悩ましい問題を示している。最初からミッションクリープを覚悟して介入する覚悟はあるか、と言外に問われている。⑥「即座に必要な非軍事的要件」は、短期での敵の撃滅という軍隊の文化ではなく、警察を含めた行政機関のような日常的に市民とともにある文化を求めている。⑦「道徳的ディレンマ」は、実際に軍隊が直面する倫理的問題である。特に加害者／被害者が頻繁に入れ替わる状況も想定され、そもそも解決困難なアポリアであることも多い。⑧「政治の指導」は、軍隊が行動を担うが、計画ならびに解決策の考案を政治に委ねるべきだと指摘する。

このMAROが有効かどうかを判定するには、圧倒的に事例が不足している。しかし、MAROの指摘の含意は、保護する責任は民間人を無条件に保護する「銀の弾丸」ではなく、介入する側もされる側もリスクを背負わざるをえず、しかも、リスクに見合う結果が得られるのかも明確ではない、ということである。なおリビア介入後にカナダR2P研究所(Canadian Centre for the Responsibility to Protect)が軍事介入の戦術を列挙した提言を行っていることも明記しておきたい。⁽¹⁸⁾

(大庭弘継)

【資料41】 安保理決議 1970 (リビア) UN Doc. S/RES/1970 (2011年2月26日)

安全保障理事会は、
 リビア・アラブ・ジャマーヒリーヤにおける状況に重大な懸念を表明し、また、文民に対する暴力と武力の行使を非難し、
 平和的なデモ参加者に対する抑圧を含む、人権の甚だしくかつ組織的な侵害を憂慮し、文民の死亡に深い懸念を表明し、またリビア政府の高いレベルから行われた一般市民に対する戦闘行為および暴力の明白な扇動は受け入れられず、[...]
 リビア・アラブ・ジャマーヒリーヤにおいて一般市民に対して現在行われている広範かつ組織的な攻撃は、人道に対する罪と同然でありうることを考慮し、[...]
 リビア国民を保護するリビア当局の責任を想起し、[...]
 その支配下の兵力によるものを含む、文民に対して攻撃した者の責任を問う必要性を強調し、
 いかなる捜査または訴追についても、安全保障理事会がこれらを開始せず、または続行しないことを要請した後12か月の間、国際刑事裁判所により開始または続行することができないという口

(18) Rubbini, Rob. and Alex Vindua, *By Sea, Air, and Land: Plausible "Responsibility to React" scenarios and their military requirements*, Canadian Centre for the Responsibility to Protect, 3 May 2012.

ーマ規程第16条を想起し、[...]

リビア・アラブ・ジャマーヒリーヤの主権、独立、領土保全および国の統一に対する安保理の強い公約を再確認し、

国際連合憲章の下での国際の平和および安全に対する安保理の主要な責任に留意し、

国際連合憲章第7章にもとづいて行動し、また、同第41条にもとづいた措置を講じ、

1. 暴力をすぐに止めることを要求した国民の合法的な要求を叶える措置を要請する。

[...]

4. 2011年2月15日以降のリビア・アラブ・ジャマーヒリーヤにおける状況を国際刑事裁判所の検察官に付託することを決定する。

[...]

9. 全ての加盟国は、リビア・アラブ・ジャマーヒリーヤへの、自国領域からまたは自国領域を通じて、あるいは自国民若しくは自国旗を使用する船舶または航空機による、兵器および弾薬、軍事車両と装備、準軍事的装備並びに前記の物の予備部品を含む全ての形態の武器および関連物資、軍事活動に関連する技術的支援、訓練、財政的またはその他の支援、または、武器および自国領域に起因するか否かを問わない武装傭兵の提供を含む、関連物資の提供、維持または使用の、直接あるいは間接の供給、売却または移転を防止するため、直ちに必要な措置を講じるべきであることを決定し、また、この措置は、以下のことには適用されないことをさらに決定する。

[...]

15. 全ての加盟国が、本決議添付書類Iに記載されたまたは、以下の第24項に従って設置された委員会により指定された個人が、自国領域に入国または通過することを防止するために必要な措置を講じることを決定する。

[...]

17. 全ての加盟国は、自国領域にあり、本決議の付属書IIに記載されているか、以下の第24項に従って設置された委員会によって指定された個人または団体、または彼らに代わって若しくは彼らの指示で行動する個人または団体、または彼らにより所有されているか管理されている団体により、直接または間接に、所有されているか管理されているあらゆる基金、その他の金融資産および経済的資源を、遅滞なく凍結するものとすることを決定し、また、全ての加盟国は、あらゆる基金、金融資産または経済的資源が、自国領域内の国民または個人若しくは団体により、本決議の添付書類IIに記載されている個人または団体若しくは委員会により指定された個人へのまたはそれらのために、利用可能とされることを防止することを確保するものとするを更に決定する。
(国連広報センター暫定訳による)

【資料42】安保理第6491回会合議事録（リビア）UN Doc. S/PV.6491（2011年2月26日）

スーザン・ライス（Susan Rice）大使（米国）

[...] 安全保障理事会は今晚、国連憲章第7章、暴力を非難し、説明責任を追求し、リビアの強情な指導者を対象とする厳しい制裁を採用するために団結した。国際社会は、政府や治安部隊がリビア国民に向ける暴力をいかなるものであれ容認しないだろう。

[...] オバマ大統領が今日述べたように、指導者の政権にとどまる唯一の手段が自国民に対して大規模な暴力を振るうことであるなら、彼は支配の正当性を失っており、即時の退陣によって自国のた

めに正しい行いをするべきである。

ヴィタリー・チュルキン (Vitaly Churkin) 大使 (ロシア)

「[...] 私たちはリビア政府に対し、安全保障理事会の支持を得た、アラブ連盟およびアフリカ連合を含む国際社会の要求に従うよう勧告する。これは、全面的な内戦を防止し、領土一体性を有する統一された主権国家としてのリビアを保存するために必要である。

ジェラルド・アロー (Gérard Araud) 大使 (フランス)

今日全会一致で採択された本決議は、自国の人々を保護する各国の責任と、国家がその義務を怠る場合に介入する国際社会の責任を想起させる。我々は、リビア政府の責任者が国際社会のメッセージに耳を傾け、民主主義・自由・正義への権利を有するリビア国民に対する許し難い暴力に終止符を打つことを望む。

自由の風が地中海の南から発生した。安保理は、リビア国民の側に立って、この歴史的な日を迎えなければならなかった。それが今晚の投票の歴史的意義である。この投票が、リビアを越えて、国際社会全体にとって新しい時代を開くものとなることを私たちは望む。

イブラヒム・ダバシ (Ibrahim Dabbashi) 氏 (カダフィ政権から離反したリビア国連次席大使)⁽¹⁹⁾

トリポリ [リビアの首都] の政権はもはやいかなる正当性も有していない。言うまでもなく、この決議は、トリポリの残虐な殺戮者によって始められた熾烈な武力攻撃に抵抗している、我々の [国の] 不屈の人々に対する強力な道義的支援を表している。これは、我々が今日のリビアで目撃している殺戮を背景に、国際社会が下した重大かつ画期的な決定である。文民を保護しようとする誠実な試みである。

(訳：千知岩正継)

【解説 (資料 41, 42)】

R2P コミュニティ——R2P を支持する国連機関やその職員、非政府組織 (NGO)、各国政府、研究者、ジャーナリストなどから成り立つ——では、リビア紛争は、国連による R2P 適用のテストケースとして注目を集めた。安保理決議 1970 [資料 41] は、リビア紛争に関して国連安保理が R2P を発動した最初のステップとみなされるものである。

リビア紛争の発端は、2010 年末にチュニジアで始まった「アラブの春」がエジプト経由でリビアに到達したことにある。2011 年 2 月 17 日、リビア第二の都市ベンガジで発生した反政府デモはまたたくまに全土に拡大し、カダフィ政権打倒を目指す大規模な民主蜂起へとつながった。そしてカダフィ政権によるデモ鎮圧の激化から、デモ参加者が多く犠牲になる事態を招いた。これを契機に反体制派がベンガジを掌握し、政権交代の武装闘争を開始したことで、リビアは内戦状態に突入する。

国連安保理は以上の経緯を踏まえ、早くも 2 月 26 日には決議 1970 を全会一致で採択している。この決議のポイントは三つある。第一に、安保理が、平和的なデモ参加者の弾圧や一般市

(19) 安保理の暫定手続き規則 (S/96/Rev.7) 第 37 条に基づき、投票権なしで討論に参加。

民への暴力に代表される甚大かつ組織的な人権侵害を人権法や国際人道法の深刻な違反と捉え、人道に対する罪の発生を認めた点だ。これは R2P 適用の引き金となる事態である。第二に、「リビア国民を保護するリビア当局の責任」に言及したことである。これは、R2P の「第一の柱」に該当する。第三に、暴力の即時停止、人々の正当な願望を満たすため措置をとるようリビア政府に要請するとともに、国連憲章第 41 条に基づく非軍事的な強制措置の発動を決定したことである。具体的には、武器禁輸措置、カダフィ政権の主要人物の資産凍結および移動の禁止、リビア情勢の国際刑事裁判所（ICC）への付託、といった措置をとるものとされた。これらの措置は、議論の余地はあるものの、R2P の「第三の柱」である「時宜に適う断固とした対応」がとられたものとみなせよう。

これに関連して[安保理第 6491 回会合議事録【資料 42】](#)は、決議 1970 を採択した安保理会合の仮議事録である。リビア反体制派を筆頭に、この会合に出席した政府代表の発言はどれも興味深い、やはりひときわ目を引くのはフランス政府代表による発言だろう。各国が自国民を保護する責任を負い、この責任が果たされない場合は国際社会が介入する責任を担う、という R2P の基本的なロジックが端的に述べられているからだ。そのうえフランス政府は、決議 1970 の採択がリビアにとどまらない歴史的意義をもつとまで主張している。

もっとも、その後の展開が示す通り、この決議 1970 によってリビア情勢が文民保護の点でも紛争解決の点でも好転したわけではなかった。国連安保理は 3 月に新たな決議を採択し、文民保護の軍事介入という次のステップへ踏みだすことになる。（千知岩正継）

[【資料 43】 安保理決議 1973（リビア） UN Doc. S/RES/1973（2011 年 3 月 17 日）](#)

リビア当局が決議 1970（2011）を遵守しないことを憂慮し、悪化する状況、暴力の拡大および並はずれた文民の犠牲に重大な懸念を表明し、リビア国民を保護するリビア当局の責任をくり返し表明し、また武力紛争の当事者が文民の保護を確実にするためのあらゆる実行可能な措置を講じる主要な責任を負っていることを再確認し、恣意的な拘留、強制失踪、拷問および略式処刑を含む、人権の甚だしくかつ組織的な侵害を非難し、〔…〕

リビア・アラブ・ジャマーヒーリーヤにおいて一般市民に対して現在行われている広範かつ組織的な攻撃は、人道に対する罪と同然でありうることを考慮し、〔…〕

文民および文民居住地区の保護および文民支援の即時かつ支障のない通過並びに人道支援要員の安全を確保する安保理の決意を表明し、〔…〕

リビア軍用機に関する飛行禁止空域を課すことを求めまたリビア国民およびリビア・アラブ・ジャマーヒーリーヤに定住する外国人の保護を可能とする予防的措置のような、砲撃にさらされている場所に安全地区を設置する 2011 年 3 月 12 日のアラブ連盟理事会の決定にも留意し、〔…〕

リビア・アラブ・ジャマーヒーリーヤの空域に対して全ての飛行禁止を命ずることは、文民の保護並びに人道支援の提供の安全にとって重要な要素およびリビアにおける敵対行為の停止にとって決定的な措置を構成することを考慮し、〔…〕

リビア・アラブ・ジャマーヒリーヤの主権、独立、領土保全および国の統一に対する安保理の強い公約を再確認し、

リビア・アラブ・ジャマーヒリーヤにおける事態は、国際の平和および安全に対する脅威を構成すると認定し、

国際連合憲章第7章にもとづいて行動して、

1. 停戦の即時確立および暴力並びに文民に対するあらゆる攻撃および虐待の完全な終りを求める。
[...]

4. 事務総長に通知するとともに、国としてまたは地域的機関若しくは取り決めを通じて行動する、そして事務総長と協力して行動する加盟国に対し、リビア領域のいずれかの部分におけるあらゆる形態の外国軍の占領を排除する一方で、ベンガジを含む、リビア・アラブ・ジャマーヒリーヤにおいて攻撃の脅威の下にある文民および文民居住地区を守るために、決議1970(2011)の第9項にもかかわらず、必要なあらゆる措置を講じる権限を付与し、また関係加盟国に対し、本項により与えられた承認に従って講じた、安全保障理事会に直ちに報告されるべき措置を直ちに事務総長に報告することを要請する。

[...]

6. 文民保護を援助するためリビア・アラブ・ジャマーヒリーヤの空域に対して全ての飛行禁止を命ずることを決定する。

[...]

8. 事務総長およびアラブ連盟の事務局長に通知するとともに、国としてまたは地域的機関若しくは取り決めを通じて行動する加盟国に対し、必要に応じて、上記第6項により課された飛行禁止命令の遵守を執行するために必要なあらゆる措置を講じる権限を付与し、またアラブ連盟と協力する関係国に対し、上記第6および7項の規定を実施するための適切な組織を設立することを含む、この飛行禁止命令を履行するために講じた措置に関して事務総長と密接に調整を行うことを要請する。

[...]

13. 決議1970(2011)の第11項は、以下の項と置き換えられるものとすることを決定する。すなわち、「国としてまたは地域的機関若しくは取り決めを通じて行動する全加盟国、とりわけ同地域の国に対し、決議1970(2011)の第9および10項により設けられた武器禁輸の厳格な実施を確保するために、関係国が、武装傭兵の提供を含む、決議1970(2011)の第9および10項により供給、販売、移転または輸出が禁止され本決議により修正されたような品目を貨物が含んでいると信じる合理的根拠を与える情報を有している場合には、空港および海港を含む自国領域、公海、リビア・アラブ・ジャマーヒリーヤに向かう若しくは同国からの船舶および航空機を検査することを求め、そのような船舶および航空機のあらゆる旗国に対し、かかる検査に協力することを求め、また加盟国に対し、かかる検査を実行する特定の状況にふさわしいあらゆる措置を用いることを承認する。」

(国連広報センター暫定訳による)

【資料 44】安保理第 6498 回会合議事録（リビア） UN Doc. S/PV.6498（2011 年 3 月 17 日）

アラン・ジュペ（Alain Juppé）外相（フランス）

本決議案は、まず飛行禁止区域を設定し、アラブ連盟加盟国および、本決議案の条項を履行するために必要な措置を講じようとする国連加盟国に対し許可を与えることで、リビアの一般市民を保護する手段を安保理に提供する。さらに、本決議案はこれらの同じ国々に対し、カダフィ大佐の部隊による攻撃の脅威の下にある文民や、ベンガジなどの領域を保護するために、必要なあらゆる措置を講じることを許可する。

ナッワフ・サラーム（Nawaf Salam）大使（レバノン）

今日の決議はリビアの文民の保護を目的としている。我々は、本決議によってリビア領域のいかなる部分が占領されることにはならないという事実を強調する。レバノン自身、戦争と暴力の残虐行為を経験してきたので、世界のどこであろうと武力行使を唱道したり戦争を支持したりすることは決してないということはまったく明白である。特に、兄弟国たるリビアではそうである。したがってレバノンが望むのは、本日採択された決議が抑止効果をもち、リビア政府が自国民に対する全ての形の暴力行使から手を引くことを確実にし、そして武力行使を避けることである。

ペーター・ウィッティヒ（Peter Wittig）大使（ドイツ）

軍事力の使用に関する決定は、常に困難を極める。我々は軍事力行使の選択肢を、その影響および限界を含めて、非常に慎重に検討した。我々は大きなリスクを予見している。人命の大規模な喪失の見込みが過小評価されるべきではない。提案された措置が効果的でないと判明すれば、より広範な地域に影響を与えかねない長期的な武力紛争に引き込まれる危険性があると我々は理解している。我々は、ほとんど犠牲を出すことなく成果を速やかに実現できるという楽観的な前提で軍事的衝突に踏み込むべきではない。

マリア・ルイザ・リベイロ・ビオッティ（Maria Luiza Ribeiro Viotti）大使（ブラジル）

[...] 私たちは、本決議第 4 項で認められているような武力行使が暴力の即時停止および文民保護という我々の共通目標の実現をもたらすとは思わない。また、そうした措置が現地の緊張を悪化させ、我々が保護を約束した、まさに同じ文民に対して利益よりも損害を多く与えるという意図せざる結果をもたらすかもしれないと懸念する。

ネストル・オソリオ（Néstor Osorio Londoño）大使（コロンビア）

コロンビアは決議 1973（2011）に賛成票を投じた。同決議の目的が本質的に人道的であり、全ての正当性を失った体制の残虐行為から一般市民を保護するための状況を作るのに資する、と確信するからである。[ただし] 我々は、無差別な武力行使または国家の占領は賛成票を投じていない。我々が賛成票を投じた措置は、自国の人々を保護する国際的な責任を果たすつもりはないことを、自らの行為および声明を通じて示した政府による切迫した攻撃から一般市民を保護することを目的とした措置である。

チュルキン大使（ロシア）

[...] 要するに、ロシアや他の安保理理事国によって提起された疑問の全てが未回答のままである。

これらの疑問は具体的かつ正当で、どのように飛行禁止区域が強制されるのか、交戦規則はどのようなのか、武力行使にどのような制限があるのかということに言及していた。

さらに、本決議案は我々の眼前で姿を変え、アラブ連盟により提示された当初の構想を超えていった。大規模な軍事介入に道を開きかねない項目が決議本文に盛り込まれた。

「[...] 国外の武力の過剰な行使がリビアにもたらす不可避的な人道上の帰結の責任は、公明正大にも、そうした行動を実施する国々の肩にのしかかるだろう。」

バソ・サンクー (Baso Sangqu) 大使 (南アフリカ)

「[...] 国連および安全保障理事会は、罪なき文民に加えられる、そのような重大な暴力行為を前に、沈黙してはならず、何もしていないと見られるわけにもいかないだろう。」

私たちは、南アフリカが賛成票を投じた決議 1973 (2011) を採択することで、安全保障理事会が決議 1970 (2011) の履行強化を求める「アラブ」地域諸国の要請に適切に応答し、リビア政府によって実行された残虐な暴力行為に直面する無防備な文民の生命を保護し救出するべく責任ある行動をとったと思う。

「[...] 私たちは、原則の問題として、リビアの主権および領土保全を維持し、文民保護にかこつけたいかなる他国の占領または一方的な軍事介入も拒絶するという不可欠の警告とともに、本決議を支持したのである。」

李保東 (Li Baodong) 大使 (中国、安保理議長国)

「[...] 中国がずっと強調してきたのは、安全保障理事会が関連する行動において、安全保障理事会は国連憲章および国際法の支配的な規範を遵守し、リビアの主権、独立、一体性および領土保全を尊重し、リビアにおける現在の危機を平和的手段によって解決すべきだということである。」

中国は国際関係における武力行使に常に反対する。決議 1973 (2011) に関する安全保障理事会の協議において、私たちおよび他の理事国は具体的な疑問を提起した。ところが、遺憾なことに、それらの疑問の多くは明確にされないか未解決である。中国は本決議の一部について重大な困難を覚える。

(訳：千知岩正継)

【解説 (資料 43, 44)】

2011 年 3 月 17 日、リビア紛争への R2P の適用は新たなステージに入った。国連安保理が**決議 1973** [資料 43] を採択し、これに基づき欧米諸国主導で文民保護の軍事介入が遂行されたからである。

決議 1973 に至る展開で重要なのは、まず 2011 年 3 月 5 日に反体制派が国民暫定評議会 (NTC) を結成し、国際社会に向けて、ジェノサイドや人道に対する罪からリビア国民を保護する義務を果たすよう訴えたことである。また同時期に、湾岸協力会議 (GCC)、イスラーム諸国会議 (OIC)、アラブ連盟 (LAS) が相次いで、文民保護の責任を果たすよう国連安保理に呼びかけたことも見逃せない。欧米諸国がリビアへの軍事介入に傾斜していくのには、こうした背景がある。そして、国連安保理が新たな決議の採択へと進んだ直接の契機は、人道危機の切迫性があったといわれる。その具体的な証拠としては、カダフィ政権が決議 1970 を遵守しないばかりか、当のカダフィ大佐が反体制派の虐殺を予告するような演説をしたことが指摘されてい

る。⁽²⁰⁾ 3月17日、カダフィ政権の部隊による進撃を前に、反体制派の本拠地ベンガジは陥落の瀬戸際に立たされていた。

こうした事態の切迫を受けて、安保理は同日、米国、英国、フランス、レバノンの4カ国が作成した決議案を賛成10、棄権5で採択した。ちなみに、棄権に回ったのは、ロシア、中国、ブラジル、インド、ドイツである。

決議1973のポイントは三つある。第一に、**決議1970 [資料41]**と同様、「リビア国民を保護するリビア当局の責任」が言及されている点である。これはR2Pの第一の柱、各国の保護責任を喚起するものである。第二点目も決議1970と同じように、R2Pの発動条件の一つである人道に対する罪が発生している可能性を指摘したことだ。そして第三に、決議1970とは異なる点として、安保理は、リビアの状況が「国際の平和および安全に対する脅威を構成する」と認定したうえで、憲章第7章の強制措置を発動している。その中でも特に重要なのは、カダフィ政権の攻撃から文民を保護し、リビア上空の飛行禁止を強制するために、国連加盟国に武力行使が許可されたことである。これは、R2Pの第三の柱、「時宜に適う断固とした対応」として人道的介入が発動されたとみなせるかもしれない。ただし、決議1973において安保理は「文民および文民の居住地区の保護」に関する決意を表明したにとどまり、国際的な保護責任を担うとは宣言していない。また、アラブ諸国やリビアの反体制派の要請に考慮してか、地上軍による介入が排除されたことにも注意を要する。

なお、**本議事録 [資料44]**は、決議1973を採択した安保理会合の仮議事録である。ここで特に注意を向けたいのは、決議に賛成した国々の中にも逡巡や警戒心がみえてとれることだ。例えば、南アフリカ、コロンビア、レバノンなどは、決議によって外国によるリビアの占領や無制限の武力行使を許可したのではない、と釘を刺している。

要するに、決議1973採択の背後にあったのは、国連安保理における両手を挙げての支持や確固たる決意ではなく、薄氷の合意にすぎない。しかもこの危うい合意は、軍事介入とセットになったR2Pの履行に対する一部の理事国の根強い警戒感や曖昧さを内包したものだといえよう。

(千知岩正継)

(20) Paul D. Williams, and Alex J. Bellamy, “Principles, Politics, and Prudence: Libya, the Responsibility to Protect, and the Use of Military Force,” *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 18 (3), 2012, pp.278-279. もっとも、アラン・J・クパーマンによれば、カダフィ大佐の演説は、反体制派の兵士に投降を呼びかけ、投稿した兵士には攻撃しないと確約するものであり、またカダフィ政権の部隊は文民に対する無差別攻撃など行っていないとされる。Alan J. Kuperman, “A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO’s Libya Campaign,” *International Security*, 38 (1), 2013, pp.108-113.

【資料 45】 安保理第 6528 回会合議事録（リビア） UN Doc. S/PV.6528（2011 年 5 月 4 日）

マーク・ライアル・グラント（Mark Lyall Grant）大使（英国）

シリア政府は平和的抗議者たちを攻撃するのではなく、保護する責任を有している。

ウィッティヒ（Wittig）大使（ドイツ）

本決議は文民の保護に焦点をあてている。つまり、各国は最も深刻な犯罪から自国民を保護することに責任を負っている。それは〔安保理〕決議 1970（2011）が暗示している第二のメッセージである。その重要性はリビアに限られず、同国を越えていくものである。

チュルキン（Churkin）大使（ロシア）

我々は、反リビア政府側による行動、特に無差別兵器の使用の結果として、文民の犠牲者数が増加し、民用施設が破壊されていることを深く危惧している。

不運なことに、特にトリポリでの最近の空爆で見られたように、NATO 主導の連合軍による行動も文民の犠牲者を出す結果になっていることに言及しなければならない。我々は再度、リビアでの連合軍によるいかなる武力の行使も〔安保理〕決議 1973（2011）の厳格な遵守において実行されなければならないことを強調する。何らかの方法で、あるいは武力の不均衡な行使によって、同決議が確立した任務の範囲を超えるいかなる行動も容認できない。

李保東（Li Baodong）大使（中国）

中国は、安全保障理事会の関連する決議の完全で厳格な履行を要求する。国際社会は、リビアの主権、独立、統一および領土保全を尊重しなければならない。リビアの国内問題と運命は、リビアの人々の決定にゆだねられなければならない。我々は安保理決議のいかなる恣意的な解釈、または安保理が指示した決議を超えるいかなる行動にも賛同しない。

マシャバネ（Mashabane）外相（南アフリカ）

〔安保理〕決議 1973（2011）の範囲を逸脱するいかなる行動も、〔安保理決議 1970 の第 6 項に示された〕但し書きによってもたらされる保護から利益を受けるべきではない。我々の誠実な希望は、〔国際刑事裁判所の〕検察局が証拠を検討する際に、意図的な決議 1973（2011）の履行と思われるあらゆる行動について検討することである。

ライス（Rice）大使（米国）

攻撃の脅威下にある文民および人口密集地域の保護、リビアの人々に対する暴力の終結、ならびに我々全員が共有する普遍的権利の擁護に対するコミットメントにおいて、国際社会が一体であり続けることが重要である。

アロー大使（フランス、安保理議長国）

政府が文民を保護するのではなく攻撃する時、虐殺が人間の良心を麻痺させる時、また、ある地域全体の安定が影響を受ける時、国際社会は介入し、文民を保護する責任を有している。それが、我々がリビアでなしたことである。

（訳：篠木 慎）

【解説】

国連安保理決議 1973 [資料 43]に基づき、米国、英国、フランスが2011年3月19日にリビア空爆を開始し、3月末からはNATOが指揮権を引き継いで、ユニファイド・プロテクター作戦を遂行した。反体制派軍とはいえば、カダフィ政権側の圧倒的な戦力を前に当初は劣勢を強いられたものの、NATOによる空爆の助けもあってしだいに攻勢に転じ、8月21日には首都トリポリを制圧、カダフィ政権を崩壊させる。10月20日にカダフィ大佐が反体制派の民兵に殺害されて、リビア紛争は終結した。同月27日に国連安保理は決議2016を採択し、これによってNATOの空爆作戦は終了している。

決議1973とこれを根拠にしたNATOの空爆は、R2Pの成功例としてR2Pコミュニティの一部から高く評価される一方で、非難や論争を招くことにもなった。その一端を垣間見せるのが、本資料である。本資料は、2011年5月4日にリビア情勢に関して開かれた安保理会合の仮議事録である。この文書をみればわかる通り、NATOのリビア空爆について、フランス政府代表がR2Pの実践である旨の発言をしたのに対し、他方のロシアと中国は決議1973から逸脱した武力行使であるとの批判を展開した。南アフリカ政府代表にいたっては、NATOの軍事行動についてもICC検察局が調査すべきであると示唆している。さらに、その後の安保理会合でも、NATOの空爆は文民保護よりもカダフィ政権の崩壊を狙ったのではないかと、R2Pは体制転換の隠れ蓑に利用されたのではないかと、といった疑念や批判が一部の理事国から繰り返し表明されている。⁽²¹⁾

事実、NATOによる空爆には、反体制派を支援して体制転換を試みた節がある。例えば、撤退中のカダフィ軍やカダフィ政権の拠点に対する爆撃、反体制派の攻勢を支援する攻撃は、決議1973が許可する文民保護の武力行使から外れるものだ。また、NATOの空爆作戦に参加している英国やフランス、カタルが反体制派に武器弾薬、軍事訓練、情報などの支援を提供したことも明るみになっている。⁽²²⁾ こうした経緯があったからこそ、リビア介入後は、「**保護の最中の責任**」[資料112]や「**責任ある保護**」[資料113]が提唱されたわけである。これらのアイデアは、R2Pや文民保護という名目で軍事介入が無制約に行われることに歯止めをかけようとするものだ。

最後に、決議1973に基づくR2Pの適用を正しく評価するための判断材料として、カダフィ政権崩壊後の展開にも簡単に触れておこう。結局のところ、反体制派のNTCは新政府の受け皿とはならず、ポスト・カダフィのリビアは、多数の民兵組織が跋扈し対立しあう混沌とした状況に陥った。特にイスラーム国(IS)やアルカーイダ系のイスラーム過激派武装勢力が浸透し、活動領域を広げている。また一時は、トリポリにイスラーム勢力の国民会議(GNC)が、トブルクに世俗派の国民代議院(HOR)が、それぞれ政府を樹立し、二つの政府と議会が競合

(21) UN. Doc. S/PV. 6531 (10 May 2011), S/PV. 6627 (4 October 2011).

(22) Geir Ulfstein and Hege Føsum Christiansen, "The Legality of the NATO Bombing in Libya," *International and Comparative Law Quarterly*, 62(1), 2013, pp.159-171.

する事態にもなった。2015年12月以降、国連主導で大統領評議会が統一政府の樹立を進めているが、難航している。要するに、現在のリビアは、いわゆる破綻国家のような様相を呈しているわけだ。

以上の経緯をみると、リビア紛争へのR2Pの発動は果たして成功であったといえるのか、疑わしくなる。これに関連して、さらに2016年9月、英国のリビア介入を検証した報告書が英国議会下院の特別委員会から公表された。この報告書によると、リビア介入は誤った情報を根拠に開始され、介入の目的は文民保護から政権交代へといつの間にか拡大し、反体制派への支援はイスラーム過激派勢力の拡大を招いた。⁽²³⁾ かくして、R2Pの実効的な履行を今後進めていくには、国連安保理が軍事介入という形態でR2Pをリビア紛争に適用したのは妥当であったのかどうか、改めて検証する必要がある。

(千知岩正継)

【資料 46】 安保理決議 1975 (コートジボワール) UN Doc. S/RES/1975 (2011年3月30日)

コートジボワールの主権、独立、領土保全および統一に対する安保理の強い支持を再確認し、また、善隣、不干渉および地域協力の原則の重要性を想起し、

人道法、人権法および難民法を含むコートジボワールにおける国際法の重大な侵害および違反を非難し、文民を保護する各国の主要な責任を再確認し、また、武力紛争の当事者が文民の保護を確保しました人道支援の迅速且つ支障のない通過並びに人道支援要員の安全を促進するため全ての実行可能な措置を講じる主要な責任を負っていることをくり返し表明し、[...]

1. 全てのコートジボワールの当事者およびその他の利害関係者に対し、国民の意思およびECOWAS、アフリカ連合並びに国際社会の残りの部分により承認された、コートジボワールの大統領としてのアラサン・ドラマヌ・ウワタラの当選を尊重することを促し、最近の暴力の拡大に安保理の懸念を表明しました女性、子どもおよび国内避難民を含む、文民に対する暴力をすぐに終わらせることを要求する。

[...]

6. 安保理の承認を想起しましたその職務権限を公平に履行しながら、一般国民に対して重火器の使用を防止することを含む、その能力と展開の範囲内で、肉体的暴力の差し迫った脅威の下で文民を保護するその職務権限を実行する全ての必要な手段を用いるために、UNOCIに与えた安保理の完全な支持を強調し、また、事務総長に対し、これに関連して取られた措置および行われた取組について、緊急に報告することを要請する。

[...]

12. コートジボワールにおける平和と和解を妨害する個人、UNOCIおよびコートジボワールにおけるその他の国際関係者の活動を妨害する個人並びに人権および国際人道法の重大な違反を犯す個人を含む、決議1572(2004)およびその後の諸決議に定められた条件を満たす個人に対する

(23) House of Commons Foreign Affairs Committee, *Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options inquiry* (Third Report of Session 2016-17), 14 September 2016, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmfa/119/119.pdf>

対象を特定した制裁を採択することを決定し、またそれ故、本決議の添付資料Iに記載された個人は、決議1572(2004)の第9から11項により課された財政的および渡航的措置に従うものとすることを決定し、また、適当な場合には、公然と憎悪および暴力を扇動することによるを含む、関連する制裁条件を満たすメディア関係者に対する対象を特定した制裁を含む、更なる措置を考慮する安保理の意図を再確認する。

(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

本資料は、国連安保理が2011年3月30日にコートジボワールに関して採択した決議1975である。本決議とこれに基づく一連の措置も、同時期のリビア介入【資料41-45】とともに、R2PのテストケースとしてR2Pコミュニティの耳目を集めることになった。

2002年9月に内戦が勃発してからというもの、国連安保理はコートジボワール情勢に長いこと関与している【資料35】。決議1975とこれに基づく一連の措置については、2010年の大統領選挙後に生じた危機に端を発する。同年10月31日、2005年10月開催という当初の予定から度重なる延期を経て、ようやく大統領選挙が行われた。もっとも、同日の投票では決着がつかず、11月28日、現職のローラン・バグボ(Laurent Gbagbo)大統領と共和主義者連合のアラサン・ウワタラ(Alassane Ouattara)候補との決選投票が実施される。12月2日に選挙管理委員会がウワタラ候補の勝利を認定するものの、翌日には憲法評議会がウワタラ候補の支持基盤である北部地域で不正投票があったとして多数のウワタラ票を無効とし、バグボ氏が大統領選挙の勝者であると宣言。これに対し、大統領選挙の認証を任務の一つとしていた国連コートジボワール活動(UNOCI)のチェ・ヨンジン(Choi Young-jin)国連事務総長特別代表が、大統領選挙の勝者はウワタラ氏であると確認した。また、アフリカ連合(AU)、西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)、欧州連合(EU)なども相次いで、ウワタラ氏を大統領と認定する。他方で、12月4日、バグボ氏もウワタラ氏もそれぞれ大統領就任を宣言したことで、二人の大統領が併存する事態となる。

アフリカ諸国や国連の働きかけをよそにバグボ氏が大統領職に居座り続ける一方、現政権を支持する治安部隊はバグボ退陣を求めるデモを武力弾圧。またウワタラ氏はといえば、2011年3月にコートジボワール共和国軍(FRCI)を独自に組織し、28日にはバグボ派に対して軍事力による攻勢に踏み切った。結果、ウワタラ軍とバグボ軍との暴力の応酬は激化し、双方とも一般市民の虐殺に及んだ。要するに、国連安保理が決議1975を採択した当時、コートジボワールの状況は内戦再発と人道危機の間際にあったといえよう。

決議1975のポイントは四つある。第一に、関連決議への言及に続いて、コートジボワールの主権・独立・領土保全・統一に関する安保理の公約が確認されている。同時に、不干渉原則の重要性が想起されていることにも留意しておきたい。第二に、コートジボワールの事態がR2Pの適用を要すると示唆されていることだ。決議1975は、暴力の激化、内戦再発のおそれ、国際人道法・人権法・難民法などの国際法違反などを非難しつつ、特に一般市民に対する攻撃が人道

に対する罪に相当する可能性を指摘した。この点では、R2P 関連の他の安保理決議と同じように、各国の主要な保護責任に言及し、R2P の第一の柱を想起させる内容となっている。第三に、決議 1975 が体制転換を目指していたことだ。この点はリビア介入の法的根拠となった**安保理決議 1973 [資料 45]** とは大きく異なる。決議 1973 がカダフィ政権の退陣を目標としていないのに対し、決議 1975 はウワタラ氏が大統領選挙の勝者であると認定し、バグボに即時退陣を促している。しかも、決議 1973 が5カ国から棄権されたのに対し、決議 1975 は全会一致で採択された、という違いもある。第四に、決議 1975 は、国際社会の保護責任に言及していないものの、国際社会による「時宜に適う断固とした対応」、つまり R2P の第三の柱に該当すると考えられる措置を発動した。一つは、和平や和解、UNOCI の任務を妨害する人物に対する狙い撃ち制裁の発動である。いま一つは、特に文民に対する重火器使用の防止という形で、文民保護に関する UNOCI の武力行使権限が強化されたことだ。そこで UNOCI はフランス軍と連携し、文民保護と自衛という名目でバグボ派の拠点を攻撃し、その重火器を破壊している。この攻撃はウワタラ派に有利に働き、2011 年 4 月 11 日の FRCI によるバグボ氏逮捕につながったと思われる。

決議 1975 に基づく UNOCI の武力行使には問題がなかったわけではない。特に、ウワタラ派の FRCI による一般市民の虐殺が放置された事実は、UNOCI の公平性に重大な疑義を突きつけている。このことは同時に、主任務であるはずの文民保護よりも体制転換を UNOCI が優先させた可能性も示唆している。実際に UNOCI の武力行使に関して、PKO の基本原則および文民保護の範囲から逸脱しているのではないか、という旨の批判が一部の安保理理事国から提起された。決議 1975 とこれを根拠とした UNOCI の活動も、R2P の理想的な実践とはいえそうになり。

(千知岩正継)

【資料 47】 オバマ米国大統領のシリアに関する声明 (2013 年 8 月 31 日)⁽²⁴⁾

「[...] この攻撃は、人間の尊厳に対する冒瀆です。我が国の安全保障に対する深刻な脅威でもあります。化学兵器使用の世界的な禁止を愚弄することになるおそれもあります。イスラエル、ヨルダン、トルコ、レバノン、イラクを含め、シリアの国境沿いにいる我々の友人および仲間を危険にさらします。化学兵器の使用を助長することや、我々に危害を加えるかもしれないテロリスト集団に化学兵器が拡散することにもつながりかねません。

たくさんの危険がある世界において、この脅威に立ち向かわねばなりません。

そこで、熟慮の末、私は、アメリカ合衆国はシリア政権に対して軍事行動をとるべきだと決断しました。これは無制限の介入ではありません。むしろ、我々の行動は、期間および範囲において限定的に計画されるでしょう。

また、私は、自分が世界最古の立憲民主主義国の大統領であるということも自覚しています。私

(24) Statement by the President on Syria, August 31, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/08/31/statement-president-syria>.

は、我々の力が軍事力のみではなく、我々が、人民の、人民による、人民のための政府という模範を示してきたことにも根差しているということはずっと信じてきました。だからこそ、私はもう一つの決定をいたしました。そう、議会におけるアメリカ国民の代表者たちに、武力行使の許可を求めようと。

[...] 私は、国連調査団〔の報告〕を待つことなく、我々の政府が主張したことに自信をもっています。アサドの責任の追及に躊躇し、完全に無力化している国連安保理の承認をとらずに前進することに対して、不安はありません。

[...] もし独裁者があからさまに何百人もの子どもをガスで殺し、何も報いを受けないとしたら、我々はどのようなメッセージを送ることになるのでしょうか？ もし世界人口の98%の〔代表である〕諸政府によって同意され、アメリカ合衆国議会の圧倒的多数によって承認された化学兵器使用の禁止が実施されないとしたら、我々が築いた国際システムの目的とは何なののでしょうか？

[...] もしこの凶悪な行為に直面して、説明責任を追及（enforce accountability）しないのならば、国家間の根本的な規則を無視する他者に立ち向かう、という我々の決意はどうなるのでしょうか？ 核武装しようとする政府に対しては？ 生物兵器を拡散しようとするテロリストに対しては？ ジェノサイドを行う軍隊に対しては？

[...] 我々はアメリカ合衆国であり、ダマスカスで起こったことには目をつぶれず、つぶるべきでもありません。世界大戦の灰の中から、我々は国際秩序を築き、それに意味を与える規則を執行してきました。そして、我々がそうしてきたのは、個人が平和と尊厳の中に生きる権利は諸国の責任に依拠していると信じるからです。我々は完璧ではありませんが、この国は他のどの国よりもこれらの責任を果たそうとしてきたのです。[...]

（訳：宮野紗由美）

【解説】

2013年8月、シリア紛争は重大な局面を迎えた。同月21日、ダマスカス近郊の東ゲータにおける反体制派の支配地域で、化学兵器によるものと思われる攻撃が発生し、多数の一般市民が殺害されたのである。シリア政府軍による化学兵器攻撃で約1,300人が死亡したと反体制派が主張する一方、これをアサド政権側は否定。同年9月に公表された国連調査団の報告書は、神経ガス・サリン搭載のロケット弾による攻撃を確認したものの、政権側の関与を仄めかすにとどまり、攻撃の実行者を明確に特定するには至らなかった。

もっとも、国連の調査よりも先に米国、英国、仏国が化学兵器による攻撃をアサド政権側の仕業であると断定したことで、対シリアの軍事介入が現実味を帯びることになる。というのも、オバマ（Barack Hussein Obama）大統領は前年8月20日の記者会見で、シリアにおける化学兵器の使用を「越えてはならない一線（red line）」とし、この一線が越えられる時には軍事介入に踏み切ると示唆していたからである。⁽²⁵⁾ したがって、2013年8月末の時点で、米国によるシリアへの軍事介入は不可避であるかのようにみえた。

事実、ここに取り上げた資料は、シリアに対する武力行使の決定を説明したオバマ大統領の

(25) Remarks by the President to the White House Press Corps, August 20, 2012, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/08/20/remarks-president-white-house-press-corps>.

声明である。この声明によれば、8月21日の攻撃は「人間の尊厳に対する冒涇」であるだけでなく、化学兵器の使用を禁じる国際法に違反し、化学兵器の使用拡大や拡散によって米国やその同盟国の安全保障をも脅かすおそれがあるもので、到底見逃すことのできない事態であった。そこで、米国がシリア政府に対して地上軍の派遣を伴わない限定的な軍事行動、つまり空爆を遂行すべきだ、という決定が下されたわけである。オバマ大統領はまた、国連安保理は無力化しているため、米国の行動は安保理の承認がなくてもかまわないと述べ、代わりに連邦議会に承認を求めるとした。

ところが、結局のところ、シリアに対する武力行使は不発に終わった。一つには、オバマ大統領の演説に先んじて8月29日、英国のキャメロン（David William Donald Cameron）首相がシリアへの軍事介入に関する承認を議会下院に求めたところ、拒絶されたからである。そしていま一つは、シリア保有の化学兵器を国際的な管理の下に置きつつ最終的に破棄するための枠組みをロシアが提案し、これに米国が同意したからだ。これを受けて9月27日、国連安保理は決議2118を採択した。本決議の下、シリアは化学兵器禁止条約（CWC）に加入し、化学兵器禁止機関（OPCW）による査察・検証のもとで2014年6月末までに化学兵器の全廃を完了するものと義務づけられた。

なお、アサド政権はこの決議に従い、化学兵器の廃棄ないしシリア国外への搬出は当初の期限通り完了した。その点では、化学兵器のさらなる使用による一般市民の被害を防止することに安保理決議2118が貢献したのは間違いない。ただ気がかりなのは、国連・OPCWによる最新の合同調査報告書が、2014年から2015年に発生した9件の化学兵器攻撃のうち、2件をシリア政府軍による攻撃であったと結論づけていることである。⁽²⁶⁾（千知岩正継）

【資料48】シリア政府による化学兵器の使用——英国政府の法的見解——（2013年8月29日）⁽²⁷⁾

1. 本覚書は、2013年8月21日に東部ダマスカスで化学兵器が使用されたことを受け、シリアにおける軍事行動の合法性に関して、英国政府の見解を述べる。
2. シリア政府による化学兵器の使用は、化学兵器の使用を禁止した国際慣習法の違反として、国際的な懸念をもたらす深刻な犯罪であり、戦争犯罪および人道に対する罪にあたる。ただし、軍事行動の法的根拠は人道的介入となるだろう。つまり、その目的は、化学兵器のさらなる使用を抑止する、または中止させることで人道上の被害を軽減することである。
3. 英国は、国連憲章第7章に基づいて、シリア当局による化学兵器の使用を非難し、シリア当局

(26) 本報告書は、1件をイスラーム国による攻撃と断定した。残り6件については攻撃の実行主体を特定するにはいたっていないものの、アサド政権の関与を示唆している。「シリア化学兵器、2件は政府軍使用国連が初認定」毎日新聞（2016年8月31日）、<http://mainichi.jp/articles/20160831/k00/00e/030/208000c>。また同報告書、UN Doc. S/2016/738 参照のこと。

(27) Chemical Weapon Use By Syrian Regime-UK Government Legal Position, 29 August 2013, <https://www.gov.uk/government/publications/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position-html-version>.

が全ての化学兵器の使用の中止を含む、国際法および過去の安保理決議に基づく自らの義務を厳格に遵守することを要求し、とりわけ、化学兵器の使用からシリア市民を守り、シリアが備蓄している化学兵器のいかなる将来的な使用も防止するために必要なあらゆる手段をとる権限を加盟国に与え、シリア情勢を国際刑事裁判所に付託する、国連安保理決議を追求している。

4. 安保理における行動が妨害されたとしても、英国は、国際法上、シリア政府によるさらなる化学兵器の使用を抑止し、中止させることで、シリアにおける極度の人道的破局の程度を軽減するために、例外的な措置をとることを認められるだろう。そのような法的根拠が得られるのは、人道的介入の理論 (doctrine) においては、三つの条件が満たされた場合である。

- (i) 大規模で、即時かつ緊急の救援を必要とする極度の人道上の苦境が生じているということについて、国際社会全体が一般的に受け入れている説得的な証拠が存在すること、
- (ii) 人命が守られるためには、武力行使に代わる実行可能な手段がないということが客観的に明らかでなければならないということ、そして、
- (iii) 提案された武力行使が、人道上の窮状 (humanitarian need) の軽減という目的にとって必要かつ均衡のとれたものでなければならない、また期間と範囲は目的に合わせて厳密に限定されなければならないということである (すなわち、その目的を達成するのに必要最小限でなければならない、他の目的のためであってはならない)。

5. 本件においては、三つの条件全てが明らかに満たされるだろう。

- (i) シリア政府は2年間にわたって国民を殺戮し続けており、いまや10万人以上の死者と200万人近くの難民がいると報告されている。政府が2013年8月21日に人口密集地域において行った化学兵器の大規模な使用は戦争犯罪であり、おそらくこの紛争における最も悲惨な事件である。シリア政府の数カ月にわたる化学兵器の使用傾向を考えると、政府はそのような兵器を再び使おうとする可能性が高い。また、起きたことを正確に立証しようという国連の努力が挫折し続ける可能性も高い。シリア政府による化学兵器を用いた新たな攻撃は、さらなる被害と市民の犠牲を生み、劣悪な状況下で大規模な人々の強制移動 (displacement) を引き起こすであろう。
- (ii) この紛争をしっかりと解決し、関連する人道上の被害を終わらせ、安保理の有意義な行動を通して化学兵器の使用を防止する、という英国およびその国際的なパートナーによるこれまでの試みは、過去2年にわたって妨害されてきた。安保理における行動が再び妨害された場合、実行可能な代替手段は、シリア政府による化学兵器のさらなる使用を抑止し、その能力を低下させるための武力行使以外には残っていないであろう。
- (iii) このような状況において、そして極度の人道的な必要性に基づく例外的な手段として、〔化学兵器による〕攻撃がさらに実行されるのを抑止し、中止させるために、特定の目標を攻撃する軍事介入は必要かつ均衡のとれたものであり、それゆえに法的に正当化可能である。そのような介入は、もっぱら人道的破局を避けることを目的とし、その目的にとって必要最小限〔の手段〕と判断されるだろう。

2013年8月29日

(訳：向山直佑)

【解説】

2013年8月末から9月初旬の期間、シリア政府軍による化学兵器の使用に対し、米国と英国が国連安保理の許可を得ないまま限定的な軍事介入に着手しようとした。この一連の経緯と顛

末は、先に述べた通りである。ここで注目したいのは、英国外務省が当時示した武力行使の法的根拠である。それが、8月29日公表の覚書「シリア政府による化学兵器の使用——英国政府の法的見解——」にほかならない。

この覚書が目につくのは、英国政府が軍事介入の合法性を論じるにあたり、人道的介入の法理を引き合いに出したところにある。その重要なポイントは三つある。第一に、人道的介入にはっきりと言及した点で、異例の内容であったということだ。実のところ、武力行使を正当化するにあたって、人道的介入の合法性をあからさまに主張する国家は極めて少ない。

第二に、シリア政府による化学兵器の使用が、化学兵器使用を禁じる国際法に違反するばかりでなく、戦争犯罪と人道に対する罪をも構成するとした点である。2005年の[世界サミット成果文書【資料11】](#)をみれば明らかなように、戦争犯罪も人道に対する罪もR2Pの発動条件に該当する。もっとも、この覚書にはR2Pへの言及は見当たらない。

第三に、安保理の行動が妨げられる場合、例外的措置として人道的介入が国際法上許されると述べ、合法的な人道的介入が満たすべき条件を三つ設定したことである。それらは、①緊急の人道危機の存在が説得力ある証拠で示されること、②武力行使だけが人命救助の唯一の現実的な選択肢であること、③武力行使の規模や期間が人道目的の達成に必要最小限のものであること、といった具合に要約できる。

なお英国外務省は、本件では以上の条件全てが満たされていると主張した。その説明が妥当かどうかは紙幅の都合もあって、ここで検証することはできない。いずれにしても、国連安保理の承認に基づかない人道的介入は違法である。これが現段階における国際社会の総意であるのは間違いない。そのうえで一つ興味深い事実として言い添えておきたいのは、先の三条件が、1998年10月に英国政府がコソボ紛争への軍事介入に関してNATO諸国に回覧した覚書⁽²⁸⁾のものとはほぼ同じであったことだ。その意味で、シリア政府を標的とした英米両国の軍事介入は、不発という結果に終わったが、強い既視感を覚えさせるものだった。ちなみに、化学兵器という大量破壊兵器の問題および国連安保理の迂回に着目して、2003年に英米主導で強行されたイラク戦争を想起する人もいるだろう。

いずれにしても、国連安保理をバイパスして軍事介入が行われるというコソボ紛争やイラク戦争の誤りを繰り返さないためには、常任理事国を筆頭に国連安保理が一致団結し、R2Pの実効的な履行を進めるしかない。

(千知岩正継)

[【資料49】安保理決議2139（シリア）UN Doc. S/RES/2139（2014年2月22日）](#)

シリアの主権、独立、統一および領土保全に対する、並びに国際連合憲章の目的および原則に対する、安保理の強い公約を再確認し、

(28) “FRY/Kosovo: The Way Ahead; UK View on Legal Base for Use of Force,” quoted in Adam Roberts, “NATO’s ‘Humanitarian War’ over Kosovo,” *Survival*, 41(3), 1999, p.106.

シリアにおける人道状況の著しくまた急な悪化、とりわけ包囲された地区に閉じこめられた数千の市民、その大部分がシリア軍によりそしてある者は反体制派集団により包囲されている悲惨な状況、並びに辺鄙な地区にいる 300 万名以上の悲惨な状況に深刻な憂慮を表明し、またシリア国内で困っている全ての市民に対して人道援助の入手方法を提供することにおける問題点と提供できないことを憂慮し、

全体の地域に不安定な影響を有する、シリアにおける紛争を原因とする難民および国内避難民の増加している数に深刻な懸念を表明し、そして現行の暴力の結果としてシリアを逃れてきた 240 万以上の難民に便宜をはかるために、地域の諸国、特にレバノン、ヨルダン、トルコ、イラクそしてエジプトにより行われてきた著しく且つ称賛に価する取組に対して安保理の感謝の念を強調し、その一方でこれらの諸国における大規模な人々の存在の莫大な政治的、社会経済的および財政的影響を確認し、そして難民および国内避難民のためのキャンプの安全と非軍事的性格を尊重し且つ維持する全ての当事者の必要性を強調し、

全ての当事者に対し、シリアにおける人間の苦しみを導き出したあらゆる暴力を直ちに止め、シリアの豊かな社会のモザイクと文化的遺産を守り、そしてシリアの世界遺産の保護を確保する適切な措置を講じることを求め、

アルカーイダと関係のある組織や個人、その系列組織および他のテロ集団により実行された多くの犠牲者と破壊をもたらした増加したテロ攻撃を強く非難し、そしてそのような組織や個人により実行されたテロ行為に終止符を打つことを約束させるという全ての当事者への安保理の呼びかけをくり返し表明し、あらゆる形態および表現におけるテロリズムは、国際の平和および安全に対する最も重大な脅威の一つを構成すること並びにテロリズムのどんな行為も、その動機、何時また誰により犯されたものかにかかわらず犯罪でありまた正当化できないことを再確認する一方で、

人道的状況は、危機に対する政治的解決がないので悪化し続けることを強調し、[...]

1. [...] あらゆる形態の性的およびジェンダーに基づく暴力を含む、シリア当局による人権と国際人道法の広範な違反並びに武装集団による人権侵害および国際人道法違反、並びに勧誘と使用、殺害と傷害、レイプ、学校や病院に対する攻撃並びに恣意的な逮捕、勾留、拷問、虐待および人間の楯としての使用のような、適用可能な国際法に違反して子どもに対して犯されたあらゆる重大な違反や虐待を強く非難する。
2. 全ての当事者が、その由来にかかわらず、あらゆる形態の暴力に直ちに終わりをもち、国際人道法のあらゆる違反と人権侵害を止めまた思いとどまり、そして国際人道法と国際人権法の下での自らの義務を再確認することを要求し、またこれらの違反の幾つかは、戦争犯罪および人道に対する罪に相当する可能性があることを強調する。
3. 全ての当事者が、文民に対するあらゆる攻撃並びに砲撃および空爆を含む、人口密集地区への、樽爆弾の使用のような、無差別な武器の使用、それと過度な傷害または不必要な苦しみの原因となる性質の戦闘方法を直ちに止めることを要求し、

[...]

9. 全ての当事者が、民族的、宗教的および宗派的共同体の構成員を含む、文民を保護するためにあらゆる適切な措置を講じることを更に要求し、そして、これに関連して、その住民を保護する主要な責任は、シリア当局にあることを強調する。

(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

R2Pの真価がいま最も問われているのは、他でもないシリア紛争に関してだろう。本資料は、シリア紛争関連ではR2Pに初めて言及した国連安保理決議2139（2014）である。

シリア紛争の発端は、2011年3月中旬に「アラブの春」がシリアに波及した後、アサド政権と反体制派武装組織との間で武力衝突が発生したことによる。もっとも、シリア紛争の現状は、アサド政権と反体制派武装組織の内戦にとどまらない。反体制派の内部抗争、自治権獲得を目指すクルド人組織、外国勢力（米国、英国、フランス、サウジアラビア、トルコ、カタール、ロシア、イラン、ヒズブッラーなど）の関与と利害対立、イスラーム国（IS）に代表されるイスラーム過激派民兵の流入、ISに対して米国とロシアがそれぞれ別個に行う空爆、といった具合に、シリア紛争は様々なアクターや利害が複雑に絡み合う重層的な武力紛争となっている。さらに憂慮すべきは、シリア紛争に起因する人道危機が深刻化していることだ。2016年11月24日時点で480万人以上がシリア国外に避難し、870万人が国内避難民となっている。⁽²⁹⁾ 2011年以降の死者数は40万人を超えるとの指摘もある。⁽³⁰⁾

もちろん、この間、国連安保理は全く無策だったわけではない。2012年には決議2042に基づき、コフィ・アナン特使の進める6項目和平案の履行支援と停戦監視を目的とした国連シリア監視団（UNSMIS、同年4月21日～8月19日）を派遣した。また2013年8月にシリア政府軍による化学兵器使用疑惑が浮上した際には、決議2118の下でシリア政府に化学兵器を破棄させることに貢献している。⁽³¹⁾ とはいえ、国連安保理はR2Pの適用に関して一致団結できておらず、文民保護および紛争解決の両面で実質的な役割を果たせていない。その唯一の原因ではないにしても、とても重要な一因となっているのが、中国とロシアの拒否権行使によって6本の決議案が否決されたことである。それら各決議案の要諦は以下の通りである。

- ① UN Doc. S/2011/612（2011年10月4日） シリア住民を保護するシリア政府の主要な責任の確認、国連憲章第41条に基づく措置発動の威嚇
- ② UN Doc. S/2012/77（2012年2月4日） シリア国民主導の政治的移行を促すアラブ連盟への支持表明
- ③ UN Doc. S/2012/538（2012年7月19日） シリア政府による住民地域への兵力展開と重火器使用の停止、停止が遵守されない場合の非軍事的な強制措置の発動
- ④ UN Doc. S/2014/348（2014年5月22日） 2011年3月以降のシリア情勢を憲章第7章に基づき国際刑事裁判所（ICC）・検察局に付託
- ⑤ UN Doc. S/2016/846（2016年10月8日） アレッポ上空の軍用機の飛行と空爆の即時

(29) 右 URL を参照。http://www.unhcr.org/syria-emergency.html

(30) John Hudson, “U.N. Envoy Revises Syria Death Toll to 400,000,” *Foreign Policy* (22 April 2016), <http://foreignpolicy.com/2016/04/22/u-n-envoy-revises-syria-death-toll-to-400000/>.

(31) 資料47の解説も参照。

停止、アレッポへの人道支援のアクセス確保

- ⑥ UN Doc. S/2016/1026 (2016年12月5日) 決議採択後24時間以内のアレッポにおける攻撃の停止、シリア全土における人道支援のアクセス確保、テロ集団との連携停止

これらの決議案のうち、R2Pに触れているのは、2011年3月以降のシリア情勢関連で初めて票決に付された決議案①のみである。しかも、R2Pの第一の柱、つまり国家の保護責任が確認されているにすぎない。ちなみに、新しいところでは、反体制派が支配するシリア北部の都市アレッポをめぐる3本の決議案が未採択に終わっている。アレッポでの戦闘激化と人道危機を受けて、2016年10月8日の安保理会合では2本の決議案が票決にかけられた。フランス主導の作成による⑤と、ロシア作成の決議案(UN Doc. S/2016/847)である。前者はロシアの拒否権により、後者は必要な賛成数を得られず、それぞれ否決される結果となった。その後、12月にも⑥の決議案が中露の拒否権により否決されている。付言すると、ロシアは①から⑥の6本の決議案全てで、中国は⑤を除く5本の決議案で、それぞれ拒否権を発動してきた。

話を戻すと、決議2139自体は、文民を保護するシリア政府の主要な責任を強調するにとどまり、安保理として文民保護に関わる具体的な措置を発動する内容になっていない。安保理は、暴力の激化による人道状況の重大かつ急速な悪化を強調し、戦争犯罪や人道に対する罪が発生している可能性を認めつつも、シリア国内の状況を「平和に対する脅威」と認定しなかった。紛争当事者全てに対し、文民保護のための措置をとり、人道支援を受け入れるよう要求しているにすぎない。

なお、決議2139以降から2016年12月末まで、文民保護に関するシリア政府の主要な責任という形でR2Pに言及した安保理決議は、決議2165(2014年7月14日)、2254(2015年12月18日)、2258(2015年12月22日)、2332(2016年12月21日)の4本にとどまる。これらの経緯から明らかなのは、国連安保理はこれまでシリア紛争にR2Pを適用できず、紛争下の文民を保護・支援するための実効的措置を発動できないでいたということだ。

他方で国連安保理は2016年12月31日、ロシアとトルコの主導により成立したシリア停戦合意を支持する決議案を全会一致で採択した。この決議2336は、R2Pに一切言及していないものの、シリア政府と反体制派との和平協議再開と、シリア全土における人道支援のアクセス確保に道を開くものとなっている。この和平への機運を持続させ、文民の苦しみを軽減できるのかどうか。国連安保理の常任理事国を筆頭に、R2Pへの、文民保護・支援への国連加盟国のコミットメントが今改めて問われている。

(千知岩正継)

【資料50】安保理決議2085(マリ) UN Doc. S/RES/2085 (2012年12月20日)

マリの主権、統一および領土保全に対する安保理の強い公約を再確認し、マリ北部における状況およびテロリスト集団の定着並びに犯罪組織網は、マリ全体の住民に対するおよびサヘル地域、より広範なアフリカ地域並びに全体としての国際社会における安定に対する

重大な且つ緊急の脅威を与え続けていることを強調し、[...]

分離独立運動、テロリストおよび犯罪組織網を含む武装集団の存在並びに彼らの増加する活動およびこの地域における国家の平和、安全並びに安定を脅かす同地域内外からの武器の継続的拡散により更に錯綜している、サヘル地域における不安定さおよび著しい現行の人道危機について重大な懸念が残存し、

文民、特に女性や子供、に対する暴力、殺人、人質を取ること、略奪、窃盗、文化的小および宗教的遺跡の破壊並びに子ども兵士の勧誘に関係するものを含む、武装叛徒、テロリストおよび他の過激派集団によるマリ北部における人権のあらゆる侵害を強く非難し、そのような行為の幾つかは、ローマ規程の下での犯罪と同然であることおよびそれらの犯人は責任を問われなければならないことをくり返し表明しそしてマリの暫定当局が2012年1月以降のマリにおける状況を2012年7月13日に国際刑事裁判所に付託したことに留意し、[...]

マリ当局が、同国が直面している相互に関連している危機を解決するための主要な責任を有していることおよびマリにおける危機に対するあらゆる持続可能な解決がマリ主導でなされるべきことを強調し、

国際社会に対し、治安、開発および人道問題を網羅している当面のまた長期的な必要性のための調整された行動を通してマリにおける危機を解決するための支援を提供することを奨励し、

マリにおける事態が、国際の平和および安全に対する脅威を構成していることを認定し、国際連合憲章第7章にもとづいて行動して、[...]

9. 初動期間1年のマリにおけるアフリカ主導の国際支援ミッション（AFISMA）の展開を承認することを決定する。それは、以下の任務を実行するため、適用可能な国際人道法および人権法に一致してまたマリの主権、領土保全および統一について十分に尊重して、あらゆる必要な措置を講じるものとする。

[...]

(b)一般市民に対する軍事行動の影響を削減するための適切な措置を講じつつ、テロリスト、過激派および武装集団の支配下にあるマリ領域の北部における地域を回復すること並びに AQIM [イスラーム・マグレブ諸国のアルカーイダ]、MUJWA [西アフリカ統一聖戦運動] および関連する過激派集団を含むテロ組織により与えられた脅威を削減することにおいてマリ当局を支援すること。[...]

(d)住民を保護するというマリの主要な責任においてマリ当局を支援すること。

(e)その能力の範囲内および人道支援関係者との密接な調整において、人道援助の文民主導の提供および国内避難民並びに、要請された場合には、難民の自発的帰還のための安全な環境を創設するためにマリ当局を支援すること。

[...]

17. マリ当局が、マリにおける文民を保護する主要な責任を有していることを強調し、[...]

(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

シリア紛争への対応をめぐる足並みの乱れとは全く対照的に、国連安保理が一致団結してR2Pを実践したとみられるのが、マリと中央アフリカ共和国の事例である。手始めに、本資料は、国連安保理が2012年12月20日にマリ情勢に関し全会一致で採択した決議2085である。

2012年3月、マリ南部の首都バマコで軍事クーデターが発生した。かねてから分離独立を目指していたトゥアレグ部族のアザワド解放国民運動(MNLA)が南部の混乱に乗じ、同年4月にマリ北部のアザワド地域の独立を宣言する。MNLAは当初、イスラーム・マグレブ諸国のアルカーイダ(AQIM)やアンサール・ディーンなどのイスラーム過激派と同盟を結んでいたが、この同盟は崩壊。イスラーム過激派が勢力を拡大し、北部のキダル、トンブクトゥ、ガオの三地域を占拠したことで、6月末ぐらいまでにはMNLAは放逐されることとなった。要するに、マリは民兵組織やテロ集団によって政治的独立と領土保全が脅かされる事態に陥っていたのである。マリ暫定政府は9月18日、国連事務総長に対し、マリ北部の占領地域奪回に関しマリ軍を支援する国際部隊を派遣するよう要請した。

以上が、決議2085(本資料)採択に至る大雑把な経緯である。この決議の重要なポイントを四点指摘しておきたい。第一に、マリの主権・統一・領土保全を真っ先に確認しつつ、マリ北部のテロ組織や犯罪ネットワークの脅威がいかに重大かを強調したことだ。これに関連して第二に、武装勢力やテロ集団による暴力や人権侵害について、ICCローマ規程(資料71)に定められた犯罪に該当する可能性があるとし、戦争犯罪や人道に対する罪にも言及している点である。

第三に、R2Pの三本柱【資料16】のうち、最初の二つを密接に連動させていると読み取れることである。まず、住民を保護するマリ暫定政府の主要な責任が強調されている箇所は、第一の柱に該当する。これは他の安保理決議にも多くみられるものだ。そのうえで決議2085が興味深いのは、マリ暫定政府が住民保護の主要な責任を担えるようにするための支援を国際社会に奨励したことである。これは、R2Pの第二の柱、つまり国家の保護能力を構築するための国際的支援に相当するとみなせよう。決議2085はその具体的措置の一つとして、憲章第7章に基づき、アフリカ主導マリ国際支援ミッション(AFISMA)の派遣と同国際部隊による武力行使を許可した。なおAFISMAの主要任務は、治安部隊の能力構築、北部の領土回復、テロ集団や武装集団への対処、住民保護などに関してマリ暫定政府を支援することである。ここで注意を要するのは、AFISMA自体は文民保護を任務としていない、ということである。したがってAFISMAは、R2Pの第三の柱である「時宜に適う断固とした措置」として武力行使により文民を保護するわけではない。最後に、決議2085が全会一致で採択されたという事実である。その理由としては、AFISMAの派遣がマリ暫定政府の要請に基づき、その主要任務がマリの主権と領土保全を擁護して既存政府を支援し、違法な武装勢力やテロ集団への対応を主眼としていた、という点が推測される。

なお、AFISMAの展開に先立つ2013年1月、イスラーム過激派武装組織の攻勢により首都バマコが陥落の危機に陥った。そこでフランス軍がマリ暫定政府からの要請を受けて介入し、首都陥落を阻止しつつ、北部の一部地域を奪還した。その後、西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)からの部隊が到着し、AFISMAが展開することとなる。2013年7月1日、国連安保理決議2100に基づき、AFISMAの後継として国連マリ多面的統合安定化ミッション

(MINUSMA) が設立され、移行政権の支援、マリ北部の主要な居住区の安定化、同地域への武装集団の帰還の阻止、文民保護などの任務を遂行している。

まとめるなら、決議 2085 は、リビア紛争に関する **安保理決議 1970** [【資料 41】](#) および **1973** [【資料 43】](#) とはかなり異なる形で R2P を実践するものだったといえよう。さらに、フランスの軍事介入が危機回避に一定の役割を果たした点で、マリの事例はコートジボワール [【資料 35, 46】](#) と中央アフリカ [【資料 51】](#) の事例と重なる部分がある。 (千知岩正継)

【資料 51】 安保理決議 2127 (中央アフリカ) UN Doc. S/RES/2127 (2013 年 12 月 5 日)

CAR (中央アフリカ共和国) の主権、独立、領土保全および統一に対する安保理の強い公約を再確認し、そして善隣と地域協力の原則の重要性を想起し、

法および秩序の総合的な崩壊、法の支配の欠如、セクト間の緊張に特徴付けられた、CAR における治安状況の継続している悪化に深い懸念を表明し、そして中部アフリカ地域およびその先における、CAR の不安定の結果について安保理の深刻な懸念を更に表明し、そして迅速に対応する国際社会の必要性をこれに関連して強調し、[...]

重大な地域的影響をもった、国際法の下での重大な犯罪、とりわけ戦争犯罪および人道に対する罪を含む、制御できない状況に落下する可能性をもった、全国的な宗教上および民族の分断へ悪化している暴力や報復の新しい原動力およびその危険性に安保理の格別の懸念を強調し、[...]

暫定当局が一般住民を保護する主要な責任を有していることを想起し、[...]

CAR における一層悪化している人道状況に安保理の重大な懸念をくり返し表明し、[...]

CAR における事態が、国際の平和および安全に対する脅威を構成していることを認定し、国際連合憲章第 7 章にもとづいて行動して、[...]

28. 本決議の採択後 6 か月で再検討されることになっている、本決議の採択後 12 か月の期間の間 MISCA の展開を承認し、そしてそれは、2013 年 7 月 19 日に採択されそして 2013 年 10 月 10 日に更新された活動概念に一致して、以下の事柄に寄与するあらゆる必要な措置を講じるものとする。
(i)適切な措置の使用を通して、文民の保護および治安と公的秩序の回復。

(ii)国の安定および国の全領域にわたる国家権力の回復。

[...]

50. CAR におけるフランス部隊が、その能力と展開地区の範囲内で、また一時的な期間の間、上記第 28 項に規定されたその職務権限を遂行することにおいて MISCA を支援するためあらゆる必要な措置を講じることを承認し、[...]

(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

本資料は、国連安保理が 2013 年 12 月 5 日に中央アフリカ共和国 (CAR) に関して採択した決議 2127 である。これも、マリ情勢 [【資料 50】](#) と同様に、国連安保理が一致団結して R2P の適用を試みている事例といえよう。

CAR は 1960 年の独立後、独裁、クーデター、反乱など度重なる危機に見舞われてきた。ま

た1990年代以降になると、CAR国内の混乱や人道危機に対して、国際社会は監視団や国際部隊の派遣により長きにわたって関与している。その具体例としては、アフリカ諸国主導の多国籍軍（MISAB）、国連中央アフリカミッション（MINURCA）、国連中央アフリカ・チャド・ミッション（MINURCAT）、欧州連合部隊（EUFOR）、中部アフリカ諸国経済共同体（ECCAS）主導の多国籍軍（MICOPAX）などが挙げられる。

以上の経緯を踏まえつつ、決議2127（本資料）採択の直接のきっかけとなったのは、宗教を異にする民兵組織間の武力紛争である。2012年12月、ミシュル・ジョトディア（Michel Am-Nondokro Djotodia）率いるイスラーム教系反乱勢力セレカがキリスト教徒やフランソワ・ボジゼ（François Bozizé Yangouvonda）政権支持派に対する暴力や略奪を開始し、かつ首都バンギに向けて進撃した。2013年1月にはボジゼ政権とセレカの間で和平合意が成立する場面もあったものの、戦闘は継続。最終的に3月、セレカが首都を制圧したことで、ボジゼは国外に逃亡、ジョトディアが大統領に就任する。なお、セレカの暴力に対抗してキリスト教徒の住民は武装組織アンチバラカを結成し、イスラーム教徒の住民に対する略奪や暴力行為に及んだ。2013年後半になるとセレカとアンチバラカの暴力の応酬は激化し、外部からの介入なしには歯止めがかからない様相を呈することになった。11月には、人権問題や人道支援に関わる複数の国連高官がジェノサイドの危険性を警告したほどである。⁽³²⁾

決議2127採択には、以上のような背景があった。本決議は、12ページにも及び、紛争解決に向けた政治プロセスや人道支援、天然資源の保護など、実に様々な分野を扱っている。そのいずれも意義深い、R2Pとの関連で以下の3点に言及しておきたい。

第一に、**安保理決議2085【資料50】**と同様に、前文冒頭で真っ先にCARの国家としての統一が強調されていることである。

第二に、CAR国内の状況がR2Pの適用を要する緊急事態に該当すると示唆されていることである。すなわち、治安の完全な崩壊や法の支配が欠落している状況に深刻な懸念が示されたほか、宗教間・民族間の対立が戦争犯罪や人道に対する罪を招くおそれも表明された。もっとも、他のR2P関連の安保理決議と同じように、R2Pの第一の柱にあたる各国の保護責任が喚起されるだけで、国際社会の保護責任は一切明示されていない。

とはいえ第三に、国際社会による「時宜に適う断固とした対応」、つまりR2Pの第三の柱に該当するとみなせる措置が発動されたことだ。具体的にいえば、安保理は、中央アフリカ支援国際ミッション（MISCA）（2013年7月、アフリカ連合により設立）の派遣を許可したうえで、MISCAに対し文民保護や治安回復などの任務を割り当て、また任務達成のための武力行使権限も与えている。さらに、MISCAの任務遂行を支援するフランス軍も武力行使を許可された。これに関連して、2014年1月28日、国連安保理はEUからの申し出に基づき、決議2134にて、

⁽³²⁾ Mike Pflanz, "Urgent call for UN troops to 'prevent genocide' in Central African Republic," *The Telegraph*, 20 November 2013, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/centralafricanrepublic/10463083/Urgent-call-for-UN-troops-to-prevent-genocide-in-Central-African-Republic.html>

EU 中央アフリカ部隊（EUFOR RCA）の展開を承認し、文民保護と安定化の任務遂行における同部隊の武力行使を許可している。

なお、2014 年 4 月 10 日に採択された安保理決議 2149 により、国連 PKO として国連中央アフリカ多面的統合安定化ミッション（MINUSCA）が設立され、MINUSCA から文民保護や人道支援など多岐にわたる任務を引き継ぎ、2016 年現在、現地で活動している。

（千知岩正継）

【資料 52】説明責任・一貫性・透明性 (ACT) グループ「ジェノサイド、人道に対する罪または戦争犯罪に対する安保理の行動規範」UN Doc. A/70/621-S/2015/978 (2015 年 10 月 23 日)

我々、以下の一覧表に記載された国際連合の加盟国は、現在、安全保障理事会の一員として職務にあたっている、または将来、職務にあたる可能性のあるものとして、

国連加盟国が安保理に国際の平和と安全の維持に関する主要な責任を負わせたことを想起し、
国連憲章の目的および原則を支持することを決意し、

世界サミット〔国連総会首脳会合〕成果文書の第 138 および 139 項に含まれた国連加盟国の国家および政府元首によるコミットメントを再確認し、

ジェノサイド、人道に対する罪および戦争犯罪が国際社会全体にとって関心のある犯罪であり、国際慣習法の下で禁止され、国際の平和と安全に対する脅威となりうることを認識し、

「人権を再優先に」行動計画（Human Rights Up Front Action Plan）と、ジェノサイド防止および保護する責任に関する〔合同〕事務所によって作成された残虐犯罪の分析枠組み（Framework of Analysis for Atrocity Crimes）を歓迎し、

特に国家的または地域的な仕組みが失敗した場合、安保理の時宜に適う断固とした行動がジェノサイド、人道に対する罪および戦争犯罪を予防または終結させるために必要な場合もあるということを確認し、

1. ジェノサイド、人道に対する罪もしくは戦争犯罪を予防または終結させることを目的とする、安保理による時宜に適う断固とした行動を支持することを誓う。
2. 特に、ジェノサイド、人道に対する罪もしくは戦争犯罪を終結させる、またはそのような犯罪を予防するための時宜に適う断固とした行動について、信頼できる決議草案が安保理の審議にかけられている場合、反対票を投じないことを誓う。
3. 事務総長に対し、国連システムの専門知識および早期警報能力、特に国連人権高等弁務官事務所ならびにジェノサイド防止および保護する責任に関する〔合同〕事務所を最大限に活用し、彼女または彼の評価において、ジェノサイド、人道に対する罪もしくは戦争犯罪を伴う、またはそれにつながりうる状況について、安保理の注意を喚起し続けることを求める。
4. 事務総長によるそのような評価を十分かつ迅速に考慮することを誓う。
5. また、国連の他の加盟国全てに対し、この行動規範へのコミットメントを表明することを求める。

2015 年 10 月 23 日、ニューヨーク

（訳：向山直佑）

【解説】

R2P を最初に提起した **ICISS 報告書** [資料 8] は、国連安全保障理事会こそが文民保護の軍事介入を発動・許可するのに最も相応しい機関であるとした。同じ趣旨の見解は、2005 年の**成果文書** [資料 11] をはじめとし、国連の R2P 関連文書で繰り返し確認されている。近年では**2012 年の事務総長報告** [資料 21] が、「安保理だけが憲章第 7 章 42 条の下で武力行使を許可できる」と改めて念を押したところだ。

しかし当の国連安保理は、ジェノサイドや人道に対する罪、戦争犯罪などの甚大な人道危機に際して、常任理事国（P5）の拒否権ゆえに機能不全に陥る場面がままある。深刻なのは、拒否権の行使ないし行使の威嚇によって、軍事介入の許可どころか、経済制裁や武器禁輸措置を発動する決議案、文民に対する暴力を非難し即時の停戦を求める決議案までもが否決されてしまうことだ。例えば 1990 年以降では、米国がパレスチナ問題で 14 回の拒否権を発動してきた。またシリア紛争では、中国が 5 回、ロシアが 6 回、拒否権を行使し、安保理の決議採択を妨げている。⁽³³⁾

P5 の享受する拒否権の問題については ICISS も認識し、R2P と合わせて拒否権の抑制を定める行動規範を採択するよう P5 に呼びかけていた。加えて近年では、そうした提案の実現に向けた動きが国連内部で顕在化し、大きな潮流になっているようだ。これには、シリア紛争での安保理の機能麻痺も少なからず関係していると考えられる。

P5 の拒否権行使の抑制を目指す提案の一つに、コスタリカ、ヨルダン、リヒテンシュタイン、シンガポール、スイスの 5 カ国（スモール・ファイブ）による 2012 年 5 月の総会決議案があった。⁽³⁴⁾ これは、P5 に対し、ジェノサイド、人道に対する罪、戦争犯罪を阻止しようとする安保理の措置に関し拒否権行使の自制を勧告するものである。もっとも、この決議案は、P5 の支持を得られず、また採択の見込みが乏しかったこともあり、票決以前に撤回を余儀なくされた。

この後継にあたるのが、説明責任・一貫性・透明性（Accountability, Coherence, Transparency: ACT）グループ作成の行動規範、つまり本資料である。同グループは、27 の国連加盟国⁽³⁵⁾ で構成され、安保理の説明責任、一貫性、透明性の向上を目指して 2013 年 5 月から活動しており、行動規範はその活動の重要な成果といえるだろう。行動規範の主眼は、ACT グループおよびこれに賛同する国連加盟国が、理事国として安保理に参加する場合に従うべき規範を示すことにある。ここで実に興味深いのは、先のスモール・ファイブの提案とは異なり、P5 に拒否権行使の自制を直接求めている点だ。本資料をみればわかるように、ジェノサイド、人道に対

(33) 資料 49 の解説を参照。

(34) UN. Doc. A/66/L.42/Rev.1 (3 May 2012), paras.19-21.

(35) ACT グループの構成国は、旗振り役および調整役たるスイスを筆頭に、オーストリア、チリ、コスタリカ、デンマーク、エストニア、フィンランド、ガボン、ガーナ、ハンガリー、アイルランド、ヨルダン、リヒテンシュタイン、ルクセンブルク、モルディヴ、ニュージーランド、ノルウェー、パプアニューギニア、バレー、ポルトガル、ルワンダ、セントビンセントおよびグレナディーン諸島、サウジアラビア、スロベニア、スウェーデン、タンザニア、ウルグアイ。

する罪、戦争犯罪の阻止を目的とする安保理決議案に反対票を投じないと誓約するのは、行動規範を支持する国連加盟国である。おそらく、ACTグループが意図しているのは、P5の反感を極力買わずに、行動規範の支持国の増大による間接的な圧力でP5に拒否権行使の自制を促すことだろう。

ちなみにACTグループの行動規範は、2015年12月14日の時点で、日本を含む国連加盟国106カ国とパレスチナ国から支持を集めている。P5の中ではフランスと英国が支持にまわった。特にフランスは、メキシコとの共同声明で「拒否権は特権ではなく、国際的責任である」とし、大量虐殺の場合に拒否権行使を抑制する旨の合意をP5が自発的に取り決めるよう提案しており、注目に値しよう。⁽³⁶⁾

軍事介入に限らず、R2Pの三本柱を安保理が実効的に履行するには、P5の拒否権行使の制限をはじめとする安保理改革が不可欠となろう。とりわけ、拒否権行使の多い米国、ロシア、中国をいかに説得し、行動規範を受容させるかが極めて重要な意味をもつ。 (千知岩正継)

(36) “70th General Assembly of the United Nations Political Statement on the Suspension of the Veto in Cases of Mass Atrocities Presented by France and Mexico Open Signature to the Members of the United Nations,” <http://centerforunreform.org/sites/default/files/French%20Mexican%20Proposal%20English.pdf>.

第2章 人間の安全保障と「保護する責任」

人間の安全保障とは、「人間一人ひとりに着目し、生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化を通じて持続可能な個人の自立と社会づくりを促す考え方」とされる。⁽¹⁾ この概念が誕生した背景には、冷戦後の世界において、環境問題や感染症、貧困など、従来の国家安全保障の枠組みでは対処できない脅威が、国境を越えて人々の生活や生命に深刻な影響を与えるようになったことがある。

人間の安全保障が概念として初めて国際社会に登場したのは、国連開発計画（UNDP）が1994年に公表した『人間開発報告書』【資料53】においてである。その後、同概念を積極的に推進したのは、カナダと日本であった。カナダ政府は、人間の安全保障を構成する「欠乏からの自由」（freedom from want）と「恐怖からの自由」（freedom from fear）のうち、特に武力紛争下の文民の保護に焦点をあてた後者の側面を発展させる形で、「介入と国家主権に関する国際委員会（ICISS）」を設立し、「保護する責任（R2P）」の名のもとで人道的な軍事介入の規範化を追求した。日本も同様に、人間の安全保障には早い時期から注目していたが、貧困や開発、教育などの非軍事的な問題に焦点をあてた「欠乏からの自由」を特に重視していた。

2001年には日本政府の主導で「人間の安全保障委員会」が設置され、2003年に最終報告書『今こそ人間の安全保障を』【資料57】が公表された。その後、日本政府の強いイニシアティブもあって、2005年には国連総会首脳会合（世界サミット）の成果文書【資料59】で人間の安全保障が合意され、加盟国間で概念の定義づけを行っていくことが確認された。2006年からは、日本の提案により設立された「人間の安全保障フレンズ」を通じて、2005年世界サミット成果文書のフォローアップや関心国の拡大に向けた取り組みが行われた。2008年5月には、国連総会において初めて人間の安全保障に関する非公式討論が開催された【資料60】。

2010年3月、人間の安全保障に関する国連事務総長報告書【資料61】が初めて公表された。その後、フォローアップの報告書が二度公表されている。2010年と2012年には、人間の安全保障に関する総会決議【資料64】が採択され、特に2012年の決議採択によって、人間の安全保障の定義や対象範囲、共通理解が明確になった。一連の事務総長報告書や総会決議を通じて、人間の安全保障はR2Pと異なる概念であるという理解が明確になり、また人間の安全保障は武力行使や強制力を伴う手段はとらないということもはっきりとしてきた。R2Pと人間の安全保障は出自こそ同じであるものの、現在の国連においては、異なる概念であるという理解が定着

(1) 外務省、「人間の安全保障——分野をめぐる国際潮流」、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html>（最終閲覧日：2017年1月25日）

しているといえる。

	第一の国連	第二の国連	第三の国連
時期①	小渕首相政策演説 カナダ外務・国際貿易省 『恐怖からの自由』	国連開発計画『人間開発 報告書 1994』 アナン事務総長報告書	
時期②	世界サミット成果文書 総会非公式テーマ別会合 における討論		人間の安全保障委員会報告書 欧州の安全保障に関する 研究グループ報告書
時期③	総会公式討論 総会決議	潘基文事務総長報告書	

第1節 2001 年以前

人間の安全保障は、国連開発計画（UNDP）が 1994 年に公表した『人間開発報告書』[資料 53] の中で初めて概念として取り上げられた。その後、同概念を積極的に推進したのは、カナダと日本であった。カナダ政府は、人間の安全保障を構成する「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」のうち、特に武力紛争下の文民の保護に焦点をあてた後者に特に強い関心をもち[資料 55]、理念に賛同する諸国と人間の安全保障ネットワークを構築して、文民保護や紛争予防、平和活動などの分野で国際的な合意形成を目指した。日本も同様に、人間の安全保障には早い時期から注目していたが、貧困や開発、教育といった非軍事的な問題に焦点をあてた「欠乏からの自由」を特に重視した[資料 54]。

人間の安全保障の推進に向けた各国政府の取り組みは、国連の活動にも次第に反映されていた。例えば、日本政府が 1999 年 3 月に国連に設置した「人間の安全保障基金」は、貧困や難民問題などに取り組む国連機関などへの資金の拠出を通じて、人間の安全保障の理念の実現を目指すものである。また、当時のアナン（Kofi Annan）国連事務総長は 2000 年 3 月、いわゆる『ミレニアム報告書』[資料 56] を公表したが、同報告書を構成するセクションに「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」が含まれた。「恐怖からの自由」のセクションでは、ルワンダやスレブレニツァでの悲惨な状況に言及し、最終手段として軍事介入を否定しない事務総長の姿勢を明確にした。

【資料 53】国連開発計画『人間開発報告書 1994』（1994年3月16日）⁽²⁾

第2章 「人間の安全保障」という新しい考え方

[...] 安全保障という概念はかなり長い間、狭義に捉えられてきた。[...] 安全保障の概念は、人間よりも国家とのつながりが強かった。

[...] 大半の人びとが不安を感じるのは世の中の激変よりも、日常生活における心配事である。自分と家族の食べものは十分にあるだろうか。職を失うことはないだろうか。街頭や近所で犯罪は起こらないだろうか。圧政的な政府に拷問されないだろうか。宗教や民族背景のために迫害されないだろうか。[...] 「人間の安全保障」という考え方は単純ではあるが、21世紀の社会に大変革をもたらすカギとなるのではないか。「人間の安全保障」の基本概念を考察するに当たって四つの特徴に注目したい。

- 「人間の安全保障」は**世界共通**の問題である。富裕国とか貧困国に関係なく、あらゆる国の人びとに関係がある。失業、麻薬、犯罪、汚染、人権侵害などすべての人に共通した脅威は多い。どれが最も深刻かは地域や国によって異なるが、いずれも切実な問題であり、しかも深刻化しつつある。
- 「人間の安全保障」を構成する要素は、**相互依存**の関係にある。世界のどこかでだれかが危機にさらされれば、すべての国がその危機に巻き込まれる可能性がある。飢餓、病気、汚染、麻薬取引、テロ、民族紛争、社会の崩壊などはいずれも単独の問題ではなく、国境で食い止めることができない問題である。
- 「人間の安全保障」を強化するには、後手の介入よりも**早期予防**のほうがやさしい。下流よりも上流で脅威に対峙するほうが安くあがる。たとえば、1980年代に HIV/エイズ（ヒト免疫欠如症ウイルス／後天性免疫不全症候群）に対する直接、間接の対策費は約 2,400 億ドルだった。公衆衛生と家族計画教育に約 10 億ドルかけていれば、この死に至る病の蔓延は防げたはずである。
- 「人間の安全保障」は人間中心でなければならない。人びとがどう生き、どのような社会生活を営み、どれだけ多くの選択肢を持ち、どれだけ自由にそれを行行使しているか、市場や社会へ参加するさまざまな機会がどれくらいあるか、などにかかわってくる。紛争のさ中に暮らすのか、平和な世界に暮らすのかも重要な問題である。

[...] 安全保障を定義する際に重要なことは、「人間の安全保障」と「人間開発」とを混同しないことである。人間開発はより広義の概念で、以前の『人間開発報告書』では「人びとの選択の幅を拡大する過程」と定義している。「人間の安全保障」とはこれらの選択権を妨害されずに自由に行使でき、しかも今日ある選択の機会は今後も失われたいという自信を持たせることである。

[...] 「人間の安全保障」には二つの主要な構成要素がある。恐怖からの自由と、欠乏からの自由である。国連の発足当初からこの点は正しく認識されていた。しかしその後前者を指して安全保障とすることが多くなり、後者を指すことが少なくなった。

[...] 安全保障に関する考え方を、二つの基本的な方法で、直ちに切り替えなくてはならない。

- 領土偏重の安全保障から、人間を重視した安全保障へ。
 - 軍備による安全保障から「持続可能な人間開発」による安全保障へ。
- 人間の安全に対する脅威は数多くあるがおおむね次に挙げる 7 種類に分類される。
- ・経済の安全保障
 - ・食糧の安全保障
 - ・健康の安全保障

(2) <http://www.undp.or.jp/newsletter/index.php?id=128>（国連開発計画 駐日事務所ウェブサイト）

- 環境の安全保障
- 個人の安全保障
- 地域社会の安全保障
- 政治の安全保障

[...] 21世紀の「人間の安全保障」を脅かすのは、数カ国の間で闘われる侵攻よりは、むしろ何百万もの人間の行動のなかから生まれるものと思われる。いろいろな形をとる脅威のいくつかを、以下に挙げる。

- 爆発的な人口増加
- 経済的機会の不公平
- 国際間の過度な人口移動
- 環境の悪化
- 麻薬生産と取引
- 国際テロ

これら六つの脅威（これ以外に発生する可能性もある）が発生したときに、それに対処するための新しい対策について、すべての国が協力して検討することが、それぞれに国にとって利益となるはずである。[...]

（国連開発計画『人間開発報告書 1994』日本語版より引用）

【解説】

「人間の安全保障」という概念が初めて国際社会に登場するのは、UNDPによる本資料においてであった。『人間開発報告書』は、1990年、経済成長による貧困削減を目指す従来の開発援助政策の再考を促す取り組みとして創刊された。1980年代、経済危機への対応として世界銀行／IMFによって推し進められた構造調整政策が、途上国の社会保障を後退させ、貧困層に破壊的な影響を与える中、UNDPは開発への別のアプローチを模索していた。そこで提唱されたのが「人間開発」という概念であった。同概念は、ノーベル経済学者で、のちに人間の安全保障委員会【資料57】の共同議長を務めるアマルティア・セン（Amartya Sen）のケイパビリティ（潜在能力）の考え方に影響を受けた、パキスタン出身の経済学者マブブール・ハク（Mahbub ul Haq）によって『人間開発報告書』の創刊号で打ち出された。同報告書は、人間開発が、人間の選択の幅を広げる側面（機会の自由）と参加のプロセスの側面（過程の自由）に関わることを強調し、一人ひとりが個人あるいは集団としての目標を追求できるように能力強化することを目的に、開発に社会正義の視野を入れることを提案した。人間の安全保障は、この人間開発論を発展させる過程で提起された。

『人間開発報告書 1994』で人間の安全保障が取り上げられた背景には、1989年の冷戦の終結とともに、軍事費が削減され開発分野に向けられる「平和への配当」への期待が高まったことに加え、安全保障環境の変化があった。それまで軽視されてきた人びとの生活への脅威が焦点化され、安全保障概念が、国家の安全だけではなく、雇用、環境、食糧など普通の人びとの安全に関するものとして再定義されたのである。本報告書は、失業や麻薬、犯罪、飢餓、政治的弾圧、環境災害、戦争など、人びとの生存や生活、尊厳を脅かす問題が世界共通であり、また

それらの脅威が国境を越えて影響を及ぼすこと、対応策として事後よりも早期予防が効果的であること、そして人間の安全保障が人びとの選択肢の制限や喪失といった脅威に対する人間中心の安全保障概念であることを強調した。そのうえで、より明確な人間の安全保障の定義として、第一に、飢餓や病気、抑圧などの慢性的な脅威からの脱却、第二に、日常生活が突然崩壊しても困らないように保護することとした。

本報告書は、人間の安全保障を構成する七つの領域として、①経済の安全保障、②食料の安全保障、③健康の安全保障、④環境の安全保障、⑤個人の安全保障、⑥地域社会の安全保障、⑦政治の安全保障を挙げている。さらに、人間の安全保障の課題を抽象化して、戦争や政治的弾圧などの惨禍からの解放としての「恐怖からの自由」と貧困や飢餓などからの生存の確保としての「欠乏からの自由」の二つの自由を提示した。そして領土偏重の安全保障から人間を重視した安全保障へ、軍備中心の国家安全保障から「持続可能な人間開発」による安全保障に転換することを提起した。

UNDP が創案した人間の安全保障は、欠乏や不安全、政治的不平等といった人間の自己実現を阻害する様々な脅威を包括的に対処することを求めるものである。このため、UNDP の人間の安全保障に対する見解は広義の定義と位置づけられた。しかし、本報告書は「内戦の原因は、社会経済的な貧困と経済格差の増大に深く根ざしている」ことを指摘し、「後手の介入よりも早期予防」を提唱する。つまり、恐怖からの自由を確保するためには、欠乏からの自由の達成が優先されるべきであることを強調している。本報告書の第4章では、南北問題の解決のための開発協力という新たなアプローチが提唱され、さらに翌年の社会開発サミットに向けた、既存の世界経済システムの変革が強く訴えられている。

(クロス京子)

【資料 54】小渕恵三首相政策演説「アジアの明るい未来の創造に向けて」（1998年12月16日）⁽³⁾

さて、我々は、21世紀にはどのようなアジアを築いていくべきなのでしょう。私は、アジアの21世紀を「人間の尊厳に立脚した平和と繁栄の世紀」にするべきであると考えます。私は、人間は生存を脅かされたり尊厳を冒されることなく、その個性を生かし創造的な生活を営むべき存在であると考えています。国家や市場もそのために資するものでなくてはなりません。しかしながら、国家も市場も、その運営に細心の注意を払わなければ社会的弱者へのしわ寄せなど却って人間の尊厳を傷つけることにもなりかねないことは、我々のこれまでの経験が示しています。我々は、21世紀のアジアを、全ての人々が平和と繁栄を実感でき、誰もが未来はより明るいということを確信できる社会にしなければならないと考えます。そして私は、勤勉さ、高い教育水準、すぐれたモノ作りの能力、高い貯蓄率といったその本来の特質を適切に生かしつつ、アジアが一体となって協力するならば、その実現は十分可能であると考えます。[...]

我々が行うべき努力の第二は、「人間の安全保障を重視すること」です。「人間の安全保障」とは人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的に捉え、これらに対する取り組みを

(3) http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1216.html（外務省ウェブサイト）

強化するという考えです。現在アジア諸国が直面している経済危機は、それぞれの国で貧困層、女性、子供、高齢者といった社会的弱者を直撃し、こうした人々の生存や尊厳に対する脅威となっています。我々は、まずアジア経済危機の影響を受けている社会的弱者対策を緊急に進める必要があり、我が国としても引き続き政府開発援助、APEC等多国間の枠組み等を活用してこの分野の取り組みを推進して参ります。また、我々は、経済危機の中にあっても環境破壊、薬物、国際組織犯罪等といった人間の生存、生活、尊厳を守るために対応が不可欠な中長期的問題についての協力も忘れてはなりません。我が国は、この度、関係国際機関がこの地域で実施するプロジェクトに対する支援を機動的に実施するため、国連に「人間の安全保障基金」を設置するため5億円（約420万ドル）を拠出することにしました。

また、こうした人間の安全保障に関する問題は人間一人一人の生活に密接に関わることから、NGOを始めとする市民社会における活動が最も効果的に力を発揮できる分野であり、各国政府・国際機関としてもこのような活動への支援・連携が重要と考えます。我が国でも、最近いわゆる民間非営利団体（NPO）に法人格を認めることによってその活動を促進する法律を制定しました。

（外務省ウェブサイトによる）

【解説】

1994年にUNDPが提唱した人間の安全保障概念をいち早く取り入れたのが日本であった。日本が推進する人間の安全保障は欠乏からの自由に主眼を置くものであるが、その底流には、日本が長らく安全保障の非軍事的側面に注目してきたことがある。それは、人間の安全保障が国際社会に登場する20年ほど前の大平正芳首相時代の「総合安全保障戦略」に遡る。1980年に発表された「総合安全保障研究グループ」の報告では、エネルギー安全保障、食糧安全保障、大規模地震対策などの軍事以外の安全保障の目標が掲げられ、また目標達成においては軍事的要素を最小限化し経済協力など非軍事的手段を最大限活用するアプローチが提唱された。

その後総合安全保障が、日本の主流の安全保障政策となることはなかったが、安全保障の非軍事的側面への対応としての経済援助は、日本の外交政策を支える論理として生き続けた。冷戦後の1989年には日本は世界一のODA拠出国となり、また世界第二位の経済大国として、日本政府はさらに非軍事的側面から国際社会に主体的に貢献し指導力を発揮できる分野を求めている。この時期登場した人間の安全保障という概念は、日本が得意とする従来のODAを中心とする開発援助や人道支援と親和的であり、それらを総括する概念として捉えられたのである。

人間の安全保障を本格的に日本外交の政策概念として位置づけたのが、小渕恵三首相（当時）であった。小渕はまず、1998年5月橋本内閣の外務大臣として行ったシンガポールでの演説の中で、同年起こったアジア通貨危機に対する日本の支援の中核を成す政策概念として人間の安全保障を用いた。そして首相就任後の12月、東京で開催された「アジアの明日を創る知的対話」における政策演説「アジアの明るい未来の創造に向けて」（本資料）で、人間の安全保障を「人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的に捉え、これらに対する取り組みを強化するという考え方」と定義し、アジア通貨危機によって困窮する社会的弱者への対策に人間の安全保障の観点から取り組むとともに、人間の安全保障を重視した新たな経済発

展の戦略を構築することを提唱した。さらに、同月のハノイでの演説において、人間の安全保障に基づく弱者救済プログラム支援のために、日本政府が資金を拠出して国連に「人間の安全保障基金」を設置することを表明した。

小渕によって推進された人間の安全保障は、2000年のミレニアム・サミットでの森喜朗首相の演説の中で正式に日本の外交の柱に据えると表明された。さらに、2003年に改訂されたODA大綱では、人間の安全保障の視点に立った支援が援助政策の基本方針の一つと位置づけられ、主に途上国の開発援助・協力の側面から人間の安全保障が日本の外交政策として確立していくことになった。

(クロス京子)

【資料 55】カナダ外務・国際貿易省『恐怖からの自由——人間の安全保障のためのカナダの外交政策』（2000年）⁽⁴⁾

〔…〕ルワンダにおけるジェノサイドおよびスレブレニツァにおける大量殺害の恐怖は、危険にさらされている一般市民を保護するため、必要ならば軍事力を伴う、国際的介入への要求を高める結果となった。1999年のコソボ危機は、人道的介入がいつ正当化され、どのように許可および実行されるのかという点について、非常に論争的かつ賛否の分かれる議論を引き起こした。コフィ・アナン国連事務総長は、文民を大規模な虐待と苦難から保護するという根本的な責務と国家主権を調停するための新たな国際合意を求めた。

この課題に応じて、カナダは2000年9月に、独立した国際委員会、介入と国家主権に関する国際委員会（ICISS）を立ち上げた。ICISSは、人間の保護に関する国際社会の役割について、新しい全世界的な合意の形成に着手するために設立された。本委員会の最終報告書『保護する責任』は、自国の国民を保護する主権国家の根本的な責任に依拠した、建設的で新しいアプローチを提唱している。このような保護を国家が確保できない、または、する意思のない場合、この責任は国際社会にかかってくる。極端な場合、この責任の実行は、外部からの軍事介入を要することもある。本報告書は、保護する責任に三つの局面があることを論じている。すなわち、予防・対応・再建である。本報告書は、予防策が尽くされた時にのみ軍事介入が考慮されるべきであること、また、介入は国連安全保障理事会によって許可されるべきであることを強調している。

コソボ危機以来、政府およびNGOによる数々の新規構想は、文民の保護を目的とする軍事介入の問題について、共通基盤を見出すことに集中してきた。この問題はまだ係争中だが、国家間の隔たりが狭まってきていることを示す証拠はある。カナダは、国連内および地域的な次元で「保護する責任」に基づく取り組みを推進していくことを決意している。これらの取り組みには、武力紛争下にある文民のさらなる保護の確保に従事しているNGOや市民社会集団だけでなく、志を同じくする政府との緊密な協調も含まれる。〔…〕

(訳：宮野紗由美)

(4) Canada, Dept. of Foreign Affairs and International Trade, *Freedom from fear : Canada's foreign policy for human security*, 2000.

【解説】

UNDP が発案した人間の安全保障を外交政策に積極的に導入した国のもう一つにカナダがある。[\[資料 54\]](#)にあるように、日本の立場が UNDP の路線を踏襲した欠乏からの自由に傾倒したものであったのに対し、カナダは人間の安全保障を恐怖からの自由の確保を優先する政策概念として捉えた。カナダ政府の人道主義を重視する外交方針は冷戦期より一貫しており、暴力の脅威から文民を保護するという人間の安全保障のアプローチはその外交政策の継続であったと考えられる。

この方針は実は同時にカナダの国益と経済合理性を踏まえた実用的な政策選択に基づいていた。カナダは冷戦期より対米協調路線を維持しながら、他方では国際主義に基づくミドル・パワー外交を展開していた。しかし冷戦崩壊に前後して質・量ともに変化した紛争に対し、大幅な防衛予算の削減に迫られていたカナダは、その外交の象徴としての平和維持活動（PKO）に十分対応できなくなっていた。同時期カナダ外交に大きな転換をもたらしたのが、ロイド・アックスワージー（Lloyd Axworthy）外相（当時）であった。アックスワージーは、1999 年の概念ペーパー『人間の安全保障-変化する世界における人びとの安全』において、UNDP の概念は広範すぎて、政策手段としての実用性が低いことを指摘した。そして、人間の安全保障の追求においては恐怖からの自由が優先されることを強調し、武力紛争下の文民保護や大規模人権侵害の予防など、武力紛争に関わる諸問題に焦点をあてる外交方針を打ち出した。これは、短期的に成果が見込まれるアジェンダに焦点を絞り、限られた予算や資源のなかで効率よく目標を達成しようとする「隙間外交」と評される。このようにして、カナダでは政策的実用性の達成のために、恐怖からの自由を主眼に置く狭義の定義が採用されることとなった。

2000 年、上記アックスワージー外相の方針の下、カナダ外務・国際貿易省が外交政策文書『恐怖からの自由——人間の安全保障のためのカナダの外交政策』（本資料）をまとめた。本文書では、恐怖からの自由の重点目標として、①武力紛争下にある文民の保護、②平和支援活動、③紛争予防、④ガバナンスと説明責任、⑤公共の安全確保が掲げられた。さらに、それぞれの目標に具体的な政策課題が明記された。アックスワージーは、こうした政策課題ごとに志を同じにする中小諸国と連携することに加え、非政府組織（NGO）など市民社会との対話・協働を重視した。その政策的成果として、対人地雷禁止や国際刑事裁判所（ICC）の設立が挙げられる。

本文書が重要であるのは、武力紛争下の文民の安全を脅かす明確な脅威に対し、国際社会の取り得る政策オプションとして武力を伴う人道的介入を排除しないことを提起したことにある。そのうえで、人道的介入が許可される正当な条件を検討するため、本文書においてカナダ政府は ICISS を設立することを表明した。2001 年の [ICISS 報告書 \[資料 8\]](#) で提起された R2P が、2002 年に公開された本文書の第二版において、カナダの外交政策の一つとして位置づけられていることからわかるように、R2P 概念の創出はカナダ外交の帰結の一つといえよう。

（クロス京子）

**【資料 56】 アナン国連事務総長報告書『われら人民——21世紀における国連の役割』
(ミレニアム報告書) (2000年3月31日)⁽⁵⁾**

要旨

[...]

IV. 恐怖からの自由

国家間の戦争の頻度は低下したものの、過去10年間には、内戦によって500万人以上が命を失い、その数倍の人々が故郷を追われました。同時に、大量破壊兵器は恐怖の影を投げかけ続けています。私たちは今、安全保障を領土の防衛よりも、「人間」の保護という観点で捉えています。残虐な紛争の脅威には、あらゆる段階で対処しなければなりません。

- **予防** 紛争は貧困国、特に統治状態が悪く、民族あるいは宗教集団間に際立った不平等が存在する国でもっとも頻発しています。これを防止する最善の方法は、人権、少数者の権利、および、すべての集団が公平に代表される政治的仕組みを備えた、健全でバランスの取れた経済発展を促進することにあります。また、武器、資金あるいは天然資源の不正な移転を暴かなければなりません。
- **弱者の保護** 私たちは国際法および人権法のよりよい実施方法を見出し、重大な違反が不処罰で終わることのないようにしなければなりません。
- **介入のジレンマへの取り組み** 国家主権は、仲間である人間の権利と生活を悪意で侵害する者の隠れみのかたまりとして用いられてはなりません。大量虐殺に直面した場合、安全保障理事会が認める武力介入は、放棄できない選択肢なのです。
- **平和活動の強化** ミレニアム総会は、平和活動のあらゆる側面を再検討するために事務総長が設置したハイレベル・パネルによる勧告を検討するよう求められます。
- **制裁の目標限定** 最近の研究では、目標を絞り込むことで制裁を「巧妙化」する方法が模索されています。安全保障理事会は、今後の制裁体制を立案、適用する際、この研究に依拠すべきです。
- **軍縮の追求** 事務総長は加盟国に対し、小火器の移転の取締りを厳重にするとともに、現存する核兵器および今後の拡散双方の危険を軽減することを再び公約することを訴えています。

(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

UNDPの『人間開発報告書1994』[資料53]で登場した人間の安全保障は、1998年の事務総長報告において、紛争の根本原因解決と平和の促進、持続的な開発を相互に関連させる国連の中心概念として位置づけられるなど、国連システム内に徐々に取り入れられるようになっていた。しかし、各国の外交政策としての人間の安全保障の捉え方には差異があった。開発や人道支援に基づき人間の安全保障を広義に捉える日本に対し、カナダやオーストラリアが武力紛争下の人命保護に焦点をあてる狭義の人間の安全保障を主張するなど、同概念が新しい規範として広く国際的に受容されるにはいまだ非常に曖昧であった。とりわけ、開発途上国の中には、

(5) United Nations, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21 Century*, 2000.

恐怖からの自由を優先する狭義のアプローチが国家主権を脅かすことや、恣意的に利用される可能性を指摘し抵抗する国も存在した。

しかし、ルワンダやボスニアで起こった市民に対する残虐行為を防ぐことができなかった反省から、当時の国連事務総長であったコフィ・アナンは、危機的状況にいる人々を物理的に保護する恐怖からの自由の確保の方法や要件に関する、国際社会のコンセンサス形成の必要性を訴えた。1999年、安保理決議を経ずに行われた北大西洋条約機構（NATO）のコソボ空爆に対し、同攻撃の法的・道義的正当性をめぐる議論が活発化すると、アナンは、同年の論文「二つの主権概念」、および続く国連総会事務総長報告で、大規模かつ組織的な人権侵害を阻止するために有効な政策を協議することを国際社会に呼びかけた。

アナン事務総長の人道的介入を容認する姿勢は、2000年のミレニアム・サミットに向けた事務総長報告書『われら人民—21世紀における国連の役割』（本資料）で明らかにされた。本報告書は、今日世界が直面する安全保障上の課題を欠乏からの自由と恐怖からの自由の二つの自由に対する脅威として位置づけ、大量虐殺に対する武力介入を「放棄されえない選択肢」として容認されるとした。「人道的介入は敏感な問題」としながら、「国家主権の原則があっても、人道に対する罪を覆うことはできない」とし、「人々の安全が脅かされ、それを止める平和的措置が尽くされたとき、安保理は国際社会に代わって行動する道義的義務がある」と国家主権原則の相対化に言及した。

UNDPの報告書【資料53】が人間の安全保障の課題を欠乏の自由と恐怖からの自由としながらも、欠乏からの自由を重視していたのに対し、本資料は二つの自由を並列に扱っている点で、人間の安全保障概念を再定義するものであったといえる。また、紛争予防や平和活動の強化などを恐怖からの自由達成のための目標として明記し、さらに軍事的介入が最後の手段であることを強調している点で、同年9月に設置されるICISS報告書【資料8】とも親和的である。本報告書は、当時論争のあった人々中心の安全保障概念の再定式化と、R2P概念登場に向けた環境醸成を目指して、アナン事務総長が主体的に調整者としての役割を果たしていたことを示すものである。

（クロス京子）

第2節 2001～2009年

2001年から2009年にかけては、人間の安全保障についての理解の促進と各国間の合意形成が特に国連を中心に進められた時期である。2001年には日本政府の主導で「人間の安全保障委員会」が設置され、2003年に最終報告書『今こそ人間の安全保障を！』【資料57】が公表された。同報告書では、人間の安全保障が欠乏からの自由と恐怖からの自由の両方の問題領域にまたがる包括的な概念として理解されている。一方、2004年に公表された、欧州の新たな安全保障戦略を実施するための、いわゆる『バルセロナ報告書』【資料58】は、恐怖からの自由により焦点をあてた内容となっている。そこでは、人間の安全保障を鍵概念として、深刻な人権侵害に

よって引き起こされる基本的な不安から人々を解放するために、軍事力を積極的に使用することが提案されている。

人間の安全保障の概念に関して一つの転機となったのは、2005年の[世界サミットの成果文書](#) [資料 59] で人間の安全保障が合意されたことである。そこでは、日本政府の強い働きかけもあり、人間の安全保障は欠乏からの自由、恐怖からの自由、さらに尊厳をもって生きる自由までもを含む幅広い概念として位置づけられ、加盟国間で概念の定義を行っていくことが確認された。2006年からは、日本の提案により「人間の安全保障フレンズ」が設立され、2005年世界サミット成果文書のフォローアップや関心国の拡大に向けた取り組みが行われた。2008年5月には、国連総会において初めて人間の安全保障に関する非公式討論が開催され、概念自体の議論や同概念が国連の活動にもたらす付加価値の検討などが行われた [資料 60]。

[\[資料 57\] 人間の安全保障委員会報告書『今こそ人間の安全保障を』（2003年5月1日）](#)⁽⁶⁾

第一章 今こそ人間の安全保障を

「[...] 人間の安全保障と人間開発は両方とも根本的に人間の生、すなわち寿命、教育および参加の機会に関係している。両者とも人々が享受する基本的自由に関係している。ただし、これらは共有される目標を異なる視野において扱うものである。人間開発は「人々に関わり、彼らが価値あるものとする人生を送るための選択肢を拡大することに関わる」。人間開発は、進歩が公正になるように人々の機会を拡大すること、すなわち「衡平さを伴う成長 (growth with equity)」に焦点を置くので、楽観的な特質を有している。人間の安全保障は、意識的に「[状況が] 悪化する危険性 (downside risks)」に焦点を置くことで、人間開発を補完するものである。

「[...] 人間の安全保障は、本来的に、欠乏からの自由や恐怖からの自由、また自分自身のために行動をとる自由などのいくつかの自由を結びつける。人間の安全保障を確保することは、「人々が享受する実際の自由」を拡大する。では、私たちは、人々が必要とする基本的自由をいかに守ることができるのか？ 人々が自分自身のために行動する能力をいかに向上させられるのか？ [そのために] 国家、国際機関、NGO および民間部門によって立案される保護戦略とは、人々を脅威から守ることである。能力強化 (empowerment) 戦略は、人々が困難な境遇への強靱さを発展させられるようにすることである。両戦略の [実施の] 仕方やバランスは千差万別になるだろうが、両者は人間の安全保障に関わるほとんど全ての状況において必要とされる。

人々の安全を守ることは、深刻かつ広範な帰結をもたらしうる出来事を突きとめ、その出来事に備えることを必要とする。蔓延する危機的な境遇は、人々の人生における中心的活動を蝕んでいる。紛争もしくは経済的または政治的な崩壊のように、リスクおよび脅威は突然 [生ずる] かもしれない。しかし、必ずしもそうではない。なぜなら、人間の安全保障への脅威を特徴づけるのは、脅威の突然の発生だけでなく、その根深さだからである。そして、多くの脅威および悲惨な境遇は浸透性があり、多くの人々に繰り返し影響を及ぼす。人間の安全保障が確保されていない状況 (human insecurity) の原因は、意図的に画策されたものだったり、不注意や予期されない [状況] 悪化の危険性だったりする。その一部は、ジェノサイドまたは少数者に対する差別のように、人々の安全を

(6) Commission on Human Security, *Human Security Now*, United Nations, 2003.

直接、脅かすものである。その他に、例えば、軍への過剰な投資が公衆衛生への過小な投資に帰結する時や、国際社会が恵まれない地域における難民を保護するために十分な資源を提供しない時には、間接的な脅威もある。ただし、これらの脅威は突きとめられ、能力強化の方法において優先的に対処されなければならない。

(訳：高澤洋志)

【解説】

コフィ・アナン国連事務総長が発表した**ミレニアム報告書** [資料 56] に呼応して、国連ミレニアム総会演説において森喜朗首相は、日本外交の柱として人間の安全保障を据えること、そして人間の安全保障に関する国際委員会を発足させることを宣言した。ここには、カナダ政府の支援を受けた ICISS が、恐怖からの自由を強調した R2P 概念をまとめつつあったという背景がある。日本政府は、恐怖からの自由に加え、⁽⁷⁾ 欠乏からの自由を含む、より包括的な概念としての人間の安全保障の普及を梃子として、国際社会における存在感の向上を模索していた。したがって、開発途上国の間で介入を正当化するレトリックとしてみなされかねない R2P と人間の安全保障の両概念が混同されることを避けなければならなかったのである。その後、日本政府が中心となって国際委員会の設置が検討され、緒方貞子元国連難民高等弁務官、およびアマルティア・セン ケンブリッジ大学教授を共同議長とする人間の安全保障委員会が発足し、2003 年 5 月に最終報告書がアナン事務総長に提出された。

『今こそ人間の安全保障を (Human Security Now)』と題された人間の安全保障委員会報告書 (本資料) では、人間の安全保障を「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、全ての人の自由と可能性を実現すること」と定義し、⁽⁸⁾ 安全保障の焦点を国家から人々 (およびコミュニティ) に移すことを主張しつつ、両者が相互補完的な関係にあることが指摘される。そのうえで、人々の生存・生活・尊厳を確保するため、状況が悪化する危険性 (ダウンスайдリスク) への配慮を強調し、最も脆弱な立場に置かれた人々を中心に据えた政策形成の必要性が訴えられた。さらに、人間の安全保障を実現するための戦略として保護と能力開発の重要性が指摘され、相互に関連する課題に対処するため、包括的なアプローチが必要とされた。本報告書内で具体的に検討されている課題は、暴力を伴う紛争下にある人々の保護 (第二章)、難民や国内避難民といった移動する人々への対応 (第三章)、紛争後の復興・移行期における支援 (第四章)、貧困削減や能力開発に焦点をあてた経済安全保障 (第五章)、HIV/AIDS やマラリア、結核などの保健問題 (第六章) である。

本報告書をもとに、国連においては、国連人間の安全保障基金 (1999 年設置) の活動指針を示す人間の安全保障諮問委員会、および国連人道問題調整事務所 (OCHA) 内に国連における

(7) 当時、日本政府では恐怖からの自由は武力行使が含まれるかどうかは要検討とされていた。

(8) Commission on Human Security, *Human Security Now*, United Nations, 2003, p.4. 本報告書の邦訳は『安全保障の今日的課題』(朝日新聞社、2003 年)。なお、本文中の定義の日本語訳は外務省訳に依拠した。
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html> (最終閲覧日：2017 年 1 月 24 日)

人間の安全保障の主流化活動を牽引する人間の安全保障ユニットが設置された。本報告書は、日本政府が推進する人間の安全保障——当事国の同意と非軍事的な手段により人権と基本的権利を実現しようとするもの——をより国連において精緻化する土台となり、カナダ政府が推進する R2P とは一線を画した概念化がそれ以後進められることになった。（赤星 聖）

【資料 58】欧州の安全保障能力に関する研究グループ報告書『欧州にとっての人間の安全保障ドクトリン』（バルセロナ報告書）（2004 年）⁽⁹⁾

本報告書は欧州のための「人間の安全保障ドクトリン」を提示している。人間の安全保障は、著しい人権侵害によって引き起こされる基本的な不安全からの個々人の自由に関連している。このドクトリンは三つの要素からなる。

ひどく不安全な状況における作戦の目的および手段の双方にあてはまる七つの原則。その原則とは、すなわち、人権の優越、明確な政治的権威、多国間主義、ボトムアップアプローチ、地域への焦点、法的措置の利用、および適切な武力の行使である。本報告書は特にボトムアップアプローチ、すなわち、早期警報、情報収集、現地の支持の動員、履行および持続性を改善するためのコミュニケーション、協議、対話および現地の人々との協力を強調する。

15,000 人の男女からなり、そのうち少なくとも三分の一は文民（警察、人権監視員、開発・人道専門家、行政官など）であるような「人間の安全保障対応部隊」。この部隊は、提案された「人間の安全保障ボランティアサービス」と同様、加盟国によって既に利用可能〔な状態〕にされている専用の部隊および文民の〔支援〕能力から選抜されるだろう。

介入の決定と現場の作戦の両方を管理する新たな法的枠組み。これは受け入れ国の国内法、派遣国の国内法、国際刑事法、国際人権法および国際人道法に基づくだろう。（訳：篠木 慎）

【解説】

UNDP が発表した当初、欧州諸国は人間の安全保障概念にそこまで関心を示さなかった。ハビエル・ソラナ（Javier Solana）欧州連合（EU）共通外交・安全保障上級代表は、2003 年 12 月に欧州理事会で採択された欧州安全保障戦略（ESS）を具体的に実践に移すための安全保障ドクトリンの研究を、メアリー・カルドー（Mary Kaldor）ロンドン大学教授らに依頼した。その研究グループが**人間の安全保障委員会報告書【資料 57】**を参考にして人間の安全保障をドクトリンのタイトルとしたことで、同概念が ESS に組み込まれることになった。この背景には、軍勢力を基盤としたハードな安全保障だけでなく、法的措置やボトムアップアプローチなど包括的な手法を用いたソフトな安全保障の視点が必要であるとの認識の変化や、コソボ空爆やイラク戦争への NATO 軍の派遣を経て、欧州が米国とは一線を画した安全保障政策をもちたいという機運が高まったことなどがあるとされる。

(9) A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, Presented to EU High Representative for Common Foreign Policy, Javier Solana, Barcelona, 15 September 2004.

『欧州にとっての人間の安全保障ドクトリン』（通称、バルセロナ報告書。本資料）において、人間の安全保障は「著しい人権侵害によって引き起こされる基本的な不安からの個々人の自由」と定義される。⁽¹⁰⁾ 欧州の安全保障戦略は国家安全保障のみならず人間の安全保障に基づくべきだとされ、それは人道的考慮などの倫理、国際人権法の遵守といった法、また民主主義的価値や制度の維持という利益の三つの観点から正当化される。さらに、本報告書では、七つの原則として、①人権の優越、②明確な政治的権威、③多国間主義、④ボトムアップアプローチ、⑤地域への焦点、⑥法的措置の利用、⑦適切な武力行使を挙げたうえで、15,000人からなる「人間の安全保障対応部隊」を創設し、少なくともその三分の一は警察や人権監督者、開発・人道専門家、行政官などの文民とすることを提唱した。とりわけ、早期警報、情報収集、ローカルな支持、履行と持続性を改善するための対話やコミュニケーションを基礎とするボトムアップアプローチが重視されている。

バルセロナ報告書は、恐怖からの自由を中心に据えていること、また「人間の安全保障対応部隊」など武力行使の可能性も検討している点で、示唆を得た人間の安全保障委員会報告書とは点点が異なり、R2P概念に近いものであるといえよう。2007年11月には同グループが『安全保障の欧州的方法』（通称、マドリッド報告書）を発表し、人間の安全保障の重要性を再び強調した。⁽¹¹⁾ しかし、EUの会合で同概念はほとんど正式に取り上げられておらず、またESSを補強するためにソラナ上級代表によって改めて2008年に提出された報告書における人間の安全保障への言及は2回のみであった。⁽¹²⁾ つまり、欧州においては人間の安全保障が正式の政策用語として採用されたわけではなく、人間の安全保障というラベルをわざわざ使う付加価値は何か、その後も議論が続けられた。

（赤星 聖）

【資料 59】 2005 年世界サミット成果文書 UN Doc. A/RES/60/1 (2005 年 9 月 16 日)

人間の安全保障

143. 我々は、人々が、自由に、かつ尊厳を持って、貧困と絶望から解放されて生きる権利を強調する。我々は、全ての個人、特に脆弱な人々が、全ての権利を享受し、人間としての潜在力を十分に発展させるために、平等な機会を持ち、恐怖からの自由と欠乏からの自由を得る権利を有していることを認識する。このため、我々は、総会において人間の安全保障の概念について討議し、定義付けを行うことにコミットする。

（外務省仮訳）

(10) *A Human Security Doctrine for Europe*, *ibid.* p.5.

(11) *A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report*, Madrid, 8 November 2007.

(12) *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World*, S407/08, 11 December 2008.

【解説】

人間の安全保障委員会報告書【資料57】によって、人間の安全保障概念が一定程度整理されたとはいえ、依然として各国レベルでの理解は十分には深まっていなかった。とりわけ、同概念の国際的な普及を目指す日本政府にとって、開発途上国が内政干渉のためのレトリックとしてみなしかねないR2Pとの概念整理は引き続き懸案事項であり、2005年の国連総会首脳会合（世界サミット）の成果文書（本資料）に人間の安全保障に関する独立した項目を導入するための働きかけを活発に行った。日本外務省は、人間の安全保障は軍事介入の問題に還元されてはならず、より広い観点から恐怖からの自由および欠乏からの自由に対応するために、当該国家と国際社会の予防能力を強化することに焦点をあてるべきだとし、成果文書では人間の安全保障とR2Pを明確に区別するために、別の段落で言及するよう主張した。

このような日本政府の整理は、メキシコやチリなど15カ国からなるメキシコ・フレンズ・グループという非公式ネットワークの支持を獲得した。成果文書の協議過程においてジョン・ボルトン（John Bolton）米国国連大使による大幅な修正要求もあったものの、最終的にはR2Pについては第138項から140項、人間の安全保障については第143項と別立てで導入することに成功し、成果文書草案全体はコンセンサスを得た。⁽¹³⁾

本成果文書においては、R2Pが対象・要件を限定した一方、人間の安全保障は、脆弱な人々に焦点をあてつつ、恐怖からの自由および欠乏からの自由双方に対処するための広範な概念として明記され、また「人間の尊厳（dignity）」への言及も登場した。しかし、成果文書の中では概念について「討議し、定義付けを行う」と書かれているように、定義の問題については未決着のままであり継続審議とされた。それは、定義について法的な議論を始めると同概念に懸念を抱く国々が政治的な議論を際限なく起こすことが予想されたためであった。世界サミットにおいて日本政府にとって重要であったのは、概念の精緻化というよりは、R2Pとの区別、および成果文書への導入であったといえよう。

成果文書の採択によって、人間の安全保障は規範的な「参照元」を確保した。また、人間の安全保障はR2Pと明確に区別され、国連において異なる概念としての精緻化がより一層進められることになった。また同概念のさらなる普及を目指し、日本とメキシコは共同議長として「人間の安全保障フレンズ」を立ち上げ、ネットワークの拡大を図ってきた。人間の安全保障フレンズは同概念に消極的な国家へのアウトリーチ、説得活動を行い、エジプトやパキスタン、中国など懐疑国によるフレンズへの参加、またインドやロシアの姿勢、対応の変化を生じさせてきた。さらにこのような動きは、2008年5月に国連総会の場を用いて開催された、**人間の安全保障に関する非公式テーマ別会合における討論【資料60】**につながった。（赤星 聖）

(13) UN Doc. A/RES/60/1, 24 October 2005. ちなみに、R2Pと人間の安全保障の各項目の間に挿入されたのは「子どもの権利」（第141, 142項）である。

【資料 60】人間の安全保障に関する非公式テーマ別会合（国連総会）における討論

(2008 年 5 月 22 日)⁽¹⁴⁾

「[...] 一方、人間の安全保障を保護する責任と区別することの重要性が、いくつかの加盟国によって強調された。この問題を扱う中で、諸国の政府は自国民に安全を提供する主要な責任をもっており、国際社会は必要な支援または能力構築を提供することで、諸政府が自身の義務を果たし、自国民に対する人間の安全保障を確保できるように、支援するべきだと述べられた。加盟国はまた、人間の安全保障は全ての主体間の協働を強化することで、複数の取り組みを統合するべきであり、複数の利害関心をめぐる不一致や衝突の原因となるべきではないと付け加えた。[...]」 (訳：中村長史)

【解説】

人間の安全保障が、独立した項目として**世界サミット成果文書【資料 59】**に導入された後、日本政府は同概念の理解を深め議論することを目的とした「人間の安全保障フレンズ」をメキシコとの共同議長のもとに立ち上げた。フレンズは、2006 年 10 月から 2009 年 12 月までに 7 回の会合を開催し、参加主体は 24 カ国・7 国際機関から 85 カ国・21 国際機関へと 3 倍強に拡大した。⁽¹⁵⁾ 人間の安全保障に対する懐疑国がフレンズ会合に参加するなど同概念への理解を示す国々が増加する中、第 3 回会合（2007 年 11 月）では、スルジャン・ケリム（Srgjan Kerim）国連総会議長が挨拶を行い、第 62 回国連総会において人間の安全保障に関する非公式テーマ別会合を開催することを支持（endorse）した。

2008 年 5 月 22 日に開催された人間の安全保障に関する非公式テーマ別会合では 40 カ国以上が同概念に関する発言を行った。⁽¹⁶⁾ まずケリム総会議長が、①多くの国連加盟国にとって人間の安全保障は重要なツールとなりうること、②安全保障、開発、人権という国連が達成すべき三つの課題を人間の安全保障概念は包含し、包括的かつ統合的なアプローチを可能にすること、③人間の安全保障には恐怖からの自由、欠乏からの自由に加えて、尊厳をもって生きる自由（freedom to live in dignity）が含まれることを宣言した。その後の参加主体による討論では、人間の安全保障概念の過剰拡張は同概念の付加価値を見えにくくする懸念がある一方、範囲を限定しすぎると具体的な事業の実施において同概念の適用が難しくなるとされた。この中で、フレンズは人間の安全保障がもつ付加価値として、①人々中心アプローチ、②統合的・包括的・分野横断的アプローチ、③予防的アプローチの三つを強調した。また、人間の安全保障ネットワーク⁽¹⁷⁾や太平洋島嶼国（トンガなど）が気候変動を人間の安全保障の課題として提示したこ

(14) <http://www.un.org/humansecurity/publications/UN%20General%20Assembly%20Resolutions%20and%20Debates%20on%20Human%20Security>（最終閲覧日：2017 年 1 月 24 日）

(15) 人間の安全保障フレンズ会合の各回概要については以下のウェブサイト参照のこと。http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/friends/（最終閲覧日：2017 年 1 月 24 日）

(16) このテーマ別会合に関する関連資料は以下のウェブサイトより入手可能である。<http://www.un.org/ga/president/62/ThematicDebates/humansecurity.shtml>（最終閲覧日：2017 年 1 月 24 日）

(17) カナダとノルウェーが主導し、人間の安全保障の中で恐怖からの自由を強調するネットワーク。

とは興味深い。キューバなどは依然として反対姿勢を崩さなかったが、議論を通して、多くの参加主体の中で人間の安全保障への理解はさらに深まっていった。最終的には、同テーマ別会合のフォローアップ作業部会の設置が勧告された。

テーマ別会合を受けて、第5回（2008年11月）、第6回（2009年7月）、第7回（2009年12月）と引き続きフレンズ会合は開催されてきた。これらの会合では、2008年金融危機によるミレニアム開発目標（MDGs）への影響、新型インフルエンザなどの保健問題、平和構築、女性に対する暴力、気候変動、食糧問題、文民の保護といった内容が議論された。第7回会合では、翌2010年に潘基文国連事務総長が**人間の安全保障に関する報告書【資料61】**を発表し、**国連総会での討論【資料62】**を行うことが発表された。これらフレンズ会合における人間の安全保障に関する理解の促進が、2012年**国連総会決議 66/290【資料64】**の採択を可能にする土台となっていたのである。（赤星 聖）

第3節 2009年以降

人間の安全保障に関する2009年以降の国際的な動向としては、国連事務総長報告書の公表や総会討論の開催、総会決議の採択などを通じて、国連加盟国全体の理解が深まってきたことが挙げられる。2010年3月には、人間の安全保障に関する初の**国連事務総長報告書【資料61】**が公表され、その後フォローアップの報告書が二度公表されている。2012年4月の**事務総長報告書【資料63】**と2013年12月の**事務総長報告書【資料65】**の作成にあたっては、加盟国に加えて地域機構や他の国連機関、研究機関、NGOなどからも意見が集められた。一連の報告書では、2005年世界サミット以降の概念の進展状況が整理され、国家主権やR2Pとの関係について検討され、加盟国が提出した意見に基づく概念の共通理解が示されている。また、国連の主要政策に人間の安全保障を適用するための原則や手法も提示されている。

これらの事務総長報告書に基づき、国連総会では討論が行われてきた。2010年5月に総会で開かれた討論**【資料62】**を経て、同年7月、人間の安全保障に関する初の総会決議が採択された。同年12月には、高須幸雄元国連大使が人間の安全保障に関する国連事務総長特別顧問に任命されている。また、2012年の**事務総長報告書【資料63】**に基づき同年6月に総会討論が開かれ、同年9月、人間の安全保障に関する二度目の**総会決議【資料64】**が採択された。同決議では、人間の安全保障に関する共通理解が示され、R2Pとの明確な区別や、人間の安全保障を実施するにあたっての武力行使の排除などが明記された。2013年5月には、緒方貞子元人間の安全保障委員会共同議長も参加して、国連で人間の安全保障に関するハイレベル・イベントが開催された。2014年6月にも、人間の安全保障に関する総会討論が開催された。このように、現在の国連においては、人間の安全保障に関する議論が進み、R2Pとは明確に異なる概念であるという理解が定着しているといえる。

【資料61】 潘基文国連事務総長報告書『人間の安全保障』 UN Doc. A/64/701 (2010年3月8日)**B. 人間の安全保障と保護する責任**

23. 世界サミット成果文書の第143項で同意されたように、人間の安全保障の目的は全ての個人が恐怖と欠乏から自由になり、全ての権利を享受した人間としての潜在能力を十分に発展できるようになることである。武力行使は人間の安全保障の適用には予想されていない。人間の安全保障への着目は政府と地域の能力を涵養することと、また両者が、相互に強化し、予防的かつ包括的な方法で、生じつつある挑戦に対する両者の回復力を強化することである。

24. その一方で、世界サミット成果文書の第138から140項で加盟国によって同意された保護する責任は、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪など特定の事例から人々を保護することに着目する。保護する責任の履行に関する事務総長報告書に記されているように(A/63/677)、憲章の原則が指導となる国際社会は、これら事例の段階的な拡大を防止した制限するためにその役割を果たさなければならない。そのような事例は、人間の生命、社会資本と財政資源の損失の観点から費用がかかり、また時が経つにつれて解決が困難となる、広範かつ複雑な人道危機をもたらす。
(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

この事務総長報告書は、**2005年世界サミット成果文書【資料59】**の人間の安全保障に関する規定を受けて、フォローアップのために初めて作成されたものであり、同サミット以降の人間の安全保障の進展に関する最新情報を提供することを目的としている。具体的には、人間の安全保障に関する議論や様々な定義、国家主権やR2Pとの関係などを検討している。また、人間の安全保障を進展させ、国連の近年の優先課題に適用するための原則やアプローチを整理することも目的としている。本報告書の中では、人間の安全保障の概念の広がりや受容の拡大を示す例として、各国政府や地域的な政府間機関、国連諸機関による主な取り組みが挙げられている。最後に、人間の安全保障の主要な要素や付加価値が特定され、今後のフォローアップとして提言が盛り込まれている。

本報告書で最も重要なことの一つは、人間の安全保障とR2Pの関係が整理されたことである。具体的には、人間の安全保障の概念を適用するにあたっては、武力行使は想定されていないことが明記された。人間の安全保障はむしろ、政府や現地の能力を構築し、相互強化的かつ予防的で包括的な方法を通じて、新たな課題に対する当事者の強靱さ(resilience)を高めることに主眼があるとされた。R2Pについては、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪という特定の状況からの人々の保護に主眼があり、国際社会は、これらの事態の悪化を予防し阻止するために、国連憲章の原則に従って行動することが強調された。また、これらの事態が人命や社会関係資本、金融資産などに損害をもたらす、後で解決することがより難しくなるような大規模で複雑な人道危機という結果になりうることに言及がなされた。

人間の安全保障の文脈において武力行使は想定されないと明記されたことは、内政不干渉原則を重視する途上国に配慮した結果であるといえる。この背景には、人間の安全保障を外交政

策の一つとして推進したいと考えていた日本政府らの強い働きかけがあった。しかしその一方で、武力行使以外の側面については、人間の安全保障と R2P の関係は必ずしも明確になったとはいえない。R2P が特定の事態にのみ適用されることが確認された一方で、これらの事態が大規模かつ複雑な人道危機に発展しうる可能性にも言及がなされた。また、国際社会には事態の悪化を予防することが求められており、人間の安全保障が想定する事態や手段と共通していることがわかる。本報告書はこの点について具体的な記述をしておらず、人間の安全保障がこうした事態に全く関与しないのか、それぞれ用いられる予防の手段がどう異なるのかが不明確である。人間の安全保障と R2P を概念上区別することはできても、実際にこれらを運用していくにあたって重複する部分が生じうる。

(政所大輔)

【資料 62】 人間の安全保障に関する国連総会公式討論 (2010 年 5 月 25 日)⁽¹⁸⁾

人間の安全保障に関する国連総会公式討論 (概要)

平成 22 年 5 月 25 日地球規模課題総括課、国連代表部経済部

4. 参加国の主な発言

(3) 国家主権、「保護する責任」との関係 フィリピンを始めとする複数の国より、事務総長報告は国家主権への干渉や保護する責任に対する懸念を解消するものであるとの発言がなされました。一方、スペイン (EU) は、「保護する責任」が人間の安全保障の一側面を構成する旨発言しました。また、イラン等の慎重国からは、いまだ国家主権や「保護する責任」との関係性が不明確であるとして引き続き人間の安全保障に対する懸念が表明されました。

(外務省ウェブサイトによる)

【解説】

2010 年 5 月 20 ～ 21 日、国連総会において、人間の安全保障に関する初めての公式討論が開催された。本討論は、同年公表された**人間の安全保障に関する事務総長報告書 (A/64/701)**【資料 61】の検討を目的とし、「人間中心の対応：人間の安全保障の付加価値」という題目が付けられていた。本討論が開催された背景には、日本政府の強い働きかけのもと、人間の安全保障を推進する他の加盟国と協力してなされた、総会議長への要請があった。本討論には、およそ 130 カ国の代表が参加し、54 カ国が発言するなど、人間の安全保障に対する加盟国の関心の高さがうかがえる。この討論を受けて、同年 7 月、人間の安全保障に関する総会決議 64/291 が初めて採択された。

本討論に参加した加盟国からは、人間の安全保障と R2P との関係について、様々な意見が示された。例えば、EU を代表して発言したスペインは、R2P と人間の安全保障がともに人間中心の概念であるという意味で関連していると主張した。一方、日本は、R2P がジェノサイドな

(18) 外務省、「人間の安全保障に関する国連総会公式討論 (概要)」2010 年 5 月 25 日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/pdfs/hs_discussion.pdf、最終閲覧日：2017 年 1 月 25 日。

どの特定の人道危機に限定されているとして、人間の安全保障との違いを強調した。ブラジルも同様に、2005年世界サミットの**成果文書**【資料59】で人間の安全保障とR2Pが分けて記載されたように、これら二つの概念は公式には関係がないものであると述べた。イランなどの懐疑的な諸国からは、R2Pとの関係が不明確であるとして、人間の安全保障に対する懸念が表明された。また、同年7月に採択された人間の安全保障に関する総会決議64/291は、前年9月に採択されたR2Pに関する**総会決議63/308**【資料18】と同様、手続き的な内容にとどまった。

本討論について日本は、「今後、人間の安全保障に関する理解促進を進めるにあたり、重要な転換点とな」ったと評価した。⁽¹⁹⁾これ以降、2011年4月14日、2012年6月4日、2014年6月18日と継続的に、人間の安全保障に関する公式討論やテーマ別討論が開催されてきた。また、2013年5月8日には、人間の安全保障に関するハイレベル・イベントが国連本部において開催された。これらの会合には、国連加盟国や国連機関関係者、NGO関係者などが参加した。会合の参加者からは、人間の安全保障とR2Pとの関係について様々な意見が表明されたものの、一連の総会決議の採択を通じて概念整理がなされ、それぞれ共通理解が形成されてきたといえる。

(政所大輔)

【資料63】 潘基文国連事務総長報告書『人間の安全保障に関する総会決議64/291のフォローアップ』 UN Doc. A/66/763 (2012年4月5日)

8. 「現在および新興の脅威に対して包括的、統合的および人間中心の戦略が必要であるという」ことに関して、人間の安全保障は、国連がその活動の関連する要素を一つにまとめ、調和的、協調的および効率的な対応を発展させる重大な機会をもたらすということが認識された。また、加盟国が繰り返し述べたのは、人間の安全保障の適用が、確実に、国連憲章の原則に合致し、保護する責任と分離され、さらに、国家主権を十分に尊重しながら、現在および新興の脅威に対処する政府と人々の能力を強化する目的で実施される必要があるということである。(訳：篠木 慎)

【解説】

この事務総長報告書は、人間の安全保障の考えうる定義を含めて、その考えに関する加盟国の見解をまとめるよう事務総長に求めた総会決議64/291に従って、作成されたものである。同決議に基づき、加盟国は、書面の提出や人間の安全保障に関する事務総長特別顧問との非公式の協議を通じて見解を示すよう求められた。これらの見解をもとにして、人間の安全保障に関する総会討論の概要や、人間の安全保障の共通理解の形成に向けた主要な側面、共通理解そのもの、国連の活動に対する人間の安全保障の付加価値などがまとめられた。最後に、加盟国に対してさらなる検討を促す提言が盛り込まれた。

(19) 外務省、「人間の安全保障に関する国連総会公式討論（概要）」2010年5月25日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/pdfs/hs_discussion.pdf（最終閲覧日：2017年1月25日）

この報告書では、人間の安全保障に関する最初の**事務総長報告書【資料61】**と比べて、R2Pとの関係がより明確に整理された。まず、人間の安全保障の適用は、R2Pから切り離される必要があるということが繰り返し強調された。また、人間の安全保障は人々が直面する多面的な不安全に対応するものであり、R2Pはジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪という特定の事態からの人々の保護に主眼があることが明記された。すなわち、人間の安全保障はより広範な問題への適用を想定し、国連システムの三つの柱（安全保障、開発、人権）を統合しようとするものであるとされた。さらに、人間の安全保障の共通理解として、人間の安全保障はR2Pの概念やその実施と異なること、武力の行使や威嚇を含まないことが示された。

このように、本報告書は、特に人間の安全保障とR2Pがそれぞれ想定する事態に関して違いがより明確になったといえる。しかし、この報告書で示された人間の安全保障は少なくとも概念上はジェノサイドや戦争犯罪などの深刻な人道危機を除外しておらず、その意味でR2Pと完全に区別されたといえるかは疑問が残るところである。また、人間の安全保障を実際に適用するにあたっての具体的な手段や提言は記述されているものの、これらがR2Pの実施とどのように異なるのか、重複する部分はないのかについては依然として不明のままである。R2Pの実施は常に武力行使を伴うわけではないため、例えば、R2Pに基づく国際支援活動が実施される場合などには人間の安全保障との関係が不明瞭になることがありうるだろう。（政所大輔）

【資料64】 国連総会決議 UN Doc. A/RES/66/290 (2012年9月10日)

3. 人間の安全保障は、加盟国国民の存続、生活および尊厳に対する広範な且つ分野横断的な課題を特定しまた対処することにおいて加盟国を支援する一つの対処方法であることに合意する。これに基づいて、人間の安全保障の観念に関する共通の理解は、次のことを含む。
- (d)人間の安全保障の観念は、保護する責任とその実施とは性質が異なっている。
 - (e)人間の安全保障は、武力による威嚇または武力の行使若しくは強制手段を必要としない。
- （国連広報センター暫定訳による）

【資料65】 潘基文国連事務総長報告書『人間の安全保障に関する総会決議 66/290 のフォローアップ』 UN Doc. A/68/685 (2013年12月23日)

4. 2012年9月10日の国連総会決議 66/290の採択は、人間の安全保障の進歩にとって画期的なことであった。その決議の第3項において、総会は以下のことを含む人間の安全保障の共通理解に合意した。
- (d)人間の安全保障の観念は、保護する責任とその実施とは性質が異なっている。
 - (e)人間の安全保障は、武力による威嚇または武力の行使、もしくは強制手段を必要としない。人間の安全保障が国家安全保障に取って代わることはない。
- （訳：篠木 慎）

【解説（資料 64, 65）】

本事務総長報告書は、国家、地域、国際の各レベルにおける人間の安全保障の経験に関する報告書の提出を事務総長に求めた本総会決議に従って、作成されたものである。この決議に基づき、加盟国政府や地域機関、国連諸機関、研究機関、NGO などから意見や見解の聴取が行われた。これらの意見をもとにして、人間の安全保障の適用に関する経験や教訓の概要が示された。本報告書では、21 世紀における広範な課題や機会に対応するための普遍的な枠組みとして、人間の安全保障の中心性が強調された。また、安全保障、開発、人権という国連の三つの柱の関係をさらに強化するために、人間中心かつ包括的かつ背景依存的かつ予防志向の解決策の必要性が示された。さらに、紛争の蓋然性を減らし、持続可能な開発に対する障害を乗り越え、あらゆる人の尊厳ある生活を促進するためのアプローチとして、人間の安全保障の価値について説明がなされた。最後に、加盟国がさらに検討するための提言が盛り込まれた。

本報告書では、人間の安全保障と R2P との関係については非常に簡潔に記述されている。すなわち、人間の安全保障は R2P の概念とその実施とは異なること、人間の安全保障の適用にあたって武力や強制措置の使用や威嚇を伴わないこと、のみである。これらの記述は、本総会決議で合意された人間の安全保障の共通理解を再掲したものである。本決議は、2010 年 7 月に採択された人間の安全保障に関する初の総会決議 64/291 と比較した場合、R2P との関係も含めて実質的な内容を盛り込むことに成功していた。また、本決議はコンセンサスで採択されており、人間の安全保障と R2P が明確に異なるということに全ての加盟国が合意したことを意味する。したがって、少なくともこれらの点については、国連事務総長だけでなく加盟国の間でも共有された理解であるといえよう。

本総会決議および本事務総長報告書において、R2P との関連についての記述が簡素な理由として、一連の総会決議や事務総長報告書などを通じて人間の安全保障の議論が進み、同概念が R2P や武力的行使と峻別されるとの理解が国連において定着してきたことが挙げられるだろう。そのため、R2P と人間の安全保障の関係について詳しく説明する必要はないと判断されたと考えられる。また、R2P 自体も、**事務総長報告書** [資料 16, 19-23] や**総会討論** [資料 17, 18] などを通じて概念が精緻化されてきたため、今回の事務総長報告書で敢えて取り上げる必要がなかったという考慮もあったかもしれない。人間の安全保障と R2P が異なる概念であるという理解が加盟国の合意事項となったことは、人間の安全保障を一貫して積極的に推進してきた日本にとっては重要であった。他方、今回の事務総長報告書は総会に対して、人間の安全保障の主流化の進展状況と得られた教訓について 2 年ごとに報告書を公表するよう事務総長に要請することを求めている。しかし、総会は本報告書については 2014 年 6 月に検討しているものの、事務総長は本報告書の公表以降、人間の安全保障に関する報告書を公表していない。（政所大輔）

第3章 紛争予防と「保護する責任」

紛争予防とは、武力紛争の発生・拡大・再発を予防または防止することである。国連の本来の目的は国家間紛争の予防・防止だったが、冷戦終結後、国内紛争も国際社会が対処すべき問題とみなされるようになった。そのため、紛争予防には長期的かつ一貫した取り組みが必要とされ、紛争発生前の予防・防止のみならず、紛争後に国内秩序を回復し、紛争の再発を予防する「平和構築 (peace-building)」も含まれる。また、紛争予防の手段は「構造的予防 (structural prevention)」と「実践的防止 (operational prevention)」に大別できる。前者はそもそも紛争の発生し難い環境を整える長期的取り組み、後者は紛争の差し迫った状況において紛争の発生を防ぐ、あるいは紛争発生時にその拡大を防ぐ短期的措置である。

紛争予防と「保護する責任 (R2P)」は似て非なる概念である。R2P の対象事態は重大な人道危機に限定されるが、紛争予防はより広く、紛争一般を対象とする。もちろん、人道危機は紛争下で生じる場合が多いため、両者には一定の連続性があるが、人道危機は紛争下でなくても発生しうる。他方、両者のアプローチや手段は重なる部分が大きい。例えば、[介入と国家主権に関する国際委員会 \(ICISS\) 報告書 \[資料 8\]](#) は R2P を「予防・対応・再建」という三段階に分けたが、これは紛争の発生・拡大・再発の予防という三つの局面と概ね重なる。また、潘基文の [R2P に関する国連事務総長報告書 \(R2P 報告書\) \[資料 16, 19-23\]](#) が取り上げている様々な手段は、基本的に紛争予防の手段の焼き直しである。ただし、人道危機と国内紛争は発生メカニズムが異なるため、その手段の使い方については相違が生じうる。

冷戦終結後、旧東側諸国やサハラ以南アフリカにおいて国内から生起する紛争が続発したことを受け、ブトロス＝ガリ国連事務総長は、安保理の要請に基づいて『[平和への課題](#)』[\[資料 66\]](#) を提示した。予防外交や平和構築と並んで平和強制の実施をも勧告する同報告書は、冷戦後の国連の役割に対する楽観的な期待を反映しており、その後のソマリアやルワンダ、ボスニアでの失敗を受けて、『[平和への課題・追補](#)』[\[資料 68\]](#) において平和強制を事実上断念するという方向修正を余儀なくされる。それでも『[平和への課題](#)』が、国連の活動の大きな方向性を示したことには大きな意義があった。初の予防的な国連平和維持活動 (PKO) である [国連予防展開軍 \(UNPREDEP\) の派遣 \[資料 69\]](#) は、例外的な事例にとどまったとはいえ、同報告書が示した方向性の一つの帰結と呼べよう。その後、紛争予防については [武力紛争の予防に関するカーネギー委員会 \(CCPDC\) 報告書 \[資料 70\]](#) が構造的予防と実践的防止の区別を提示し、また [ブラヒミ報告書 \[資料 72\]](#) が大幅な PKO の増強を提案し、『[平和への課題](#)』で提案された諸概念は徐々に精緻化、具体化されてきている。

2000 年のブラヒミ報告書で平和活動における平和維持と平和構築とのリンケージを重視する必要性が指摘されたことや、[ICISS 報告書 \[資料 8\]](#) で R2P が予防・対応・再建という 3 フェ

ーズにおよぶパッケージとして認識すべきと打ち出されたことは大きなインパクトをもった。2001年の**紛争予防に関する報告書**【資料73】でアナン事務総長が述べている通り、国連が対応の文化から予防の文化へと移行するのに伴い、R2Pにおける予防・再建の在り方が追求された。具体的成果は2005年の**平和構築委員会設立決議**【資料77】採択である。2004年の**ハイレベル・パネル報告書**【資料74】を受けてアナン事務総長がまとめた**報告書**【資料75】で提言されたものであり、R2Pの「再建する責任」を追求するうえでもフォーカルポイントとなる組織である。ただし、紛争予防・平和構築の追求がR2Pの「構造的予防」「実践的防止」といかなる相互関連性を有するかについてはこの時期まだ検討の緒に就いた段階だったといえよう。

2009年に潘基文事務総長が**R2P報告書**【資料16】を提出して以来、R2Pの具体的な実施方法に関する議論が蓄積され、紛争予防との関連も明確化されてきている。まず、同報告書が、2008年のケニア危機への対処を例に、非強制的な措置（実践的防止）の重要性を指摘している点は注目される。他の**R2P報告書**【資料86】でも、その対処が繰り返し言及されるなど、実践的防止はR2Pの実施上、重要な要素とされている。他方、より長期的な紛争予防（構造的予防）という観点から、PKOと「平和構築」活動の統合【資料84】や「法の支配」の確立（国際刑事裁判など）【資料88】の重要性も指摘されている。近年、紛争予防活動の多様化・長期化が進み、包括的な戦略が求められる中、紛争予防とR2Pの密接な関係は自明になりつつあるが【資料91】、両者の目的と手段の相違に関する議論はまだ不十分であり、両者をいかに効果的・効率的に実施していくかという課題は残されたままである。

	第一の国連	第二の国連	第三の国連
時期①	安保理決議（ICTYの創設、 ICTRの創設、国連予防展 開軍の派遣） ICCローマ規定	『平和への課題』 『平和への課題・追補』	CCPDC報告書 ブラヒミ報告書
時期②	世界サミット成果文書 安保理決議（平和構築委員 会の設立）	アナン事務総長報告書 潘基文事務総長報告書 ケニアに関する声明 キャップストーン・ドクトリン 法の支配に関する覚書	ハイレベル・パネル 報告書
時期③	平和構築の見直し 総会決議（法の支配に関す る宣言） 安保理決議（紛争予防）	潘基文事務総長報告書 『新パートナーシップ基本方針』 「扇動の予防・防止」 「分析枠組み」	IPI報告書

第1節 2001年以前

R2P論は、人道危機が発生した段階での介入を正当化する論理として捉えられることが少なくない。しかし、序章第2節および第3節で示されたように、人道危機が発生する前にこれを予防することはR2Pの不可欠の一部であり、[ICISS報告書【資料8】](#)が述べるように、予防はR2Pの最も重要な次元ともいえる。また、紛争予防は、介入に消極的・否定的な諸国に対してR2Pを受け入れやすくさせるという側面もっており、今後も両概念は、重なり合いつつも異なる方向性を内包する関係のまま議論がなされていくと考えられる。

国連においては、既に1960年にダグ・ハマーショルド（Dag Hammarskjöld）事務総長が南アフリカ問題に関して予防外交（preventive diplomacy）という語を用いており、冷戦後に多くの紛争が国内から生起するに及んで、予防の重要性が再確認された。ブトロス＝ガリ（Boutros Boutros-Ghali）の『[平和への課題【資料66】](#)』で平和構築や平和強制とともに予防外交が提唱されたことは、この概念が注目され、また実際の取り組みが行われる重要な契機となった。ただし、続発する人道危機への対応の必要性から、ここでもより国際社会の注目が集まったのは平和強制の面であった。予防の重要性が真に痛感されるのは、ソマリアやルワンダやボスニアでPKOが失敗し、国際社会の関与にもかかわらずジェノサイドや民族浄化という極めて深刻な人道危機を止めることができないという事態を受けてのことである。

他方で、[旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所（ICTY）およびルワンダ国際刑事裁判所（ICTR）の設立【資料67】](#)は、人道に対する罪や戦争犯罪の容疑者を国際法廷の場で訴追することを可能にした。これらは国際社会が止めることができなかった人道危機に対して、せめて事後的に当事者の責任を問おうとしたものであるが、こうした実践の積み重ねによって、新たな戦争犯罪を予防することも期待されている。さらに[国際刑事裁判所（ICC）の設立【資料71】](#)は、恒常的な国際法廷によって、人道に対する罪や戦争犯罪の訴追が確実に行われる体制を目指すものであるが、一方で、国内法廷の補佐的な役割にとどまる点や条約方式ゆえの弱点も存在する。この面での法の支配の確立はまだ緒に就いたばかりであるといえよう。

[【資料66】 ブトロス＝ガリ国連事務総長報告書『平和への課題』 UN Doc. A/47/277-S/24111 \(1992年6月17日\)](#)

42. もしも平和的手段が失敗した場合には、「平和に対する脅威、平和の破壊または侵略行為」に對抗して国際の平和と安全を維持あるいは回復するため、安全保障理事会の決定に基づいて憲章第7章で規定された措置を取ることが、憲章に示された集団安全保障の概念の真髄である。安全保障理事会はこれまではまだ、そうした措置のなかでも最も強制的なもの、すなわち憲章第42条で想定されたような軍隊による行動は取っていない。安全保障理事会はイラク・クウェート両国間の紛争にさいしては、理事会に代わって措置を講じる権限を加盟諸国に与えるという方法を選んだ。しかし憲章は詳細にわたる取り組み方を規定しており、この点についてはいまやすべて

の加盟国が留意する必要がある。

43. 安全保障理事会は憲章第42条に基づき、国際の平和と安全を維持または回復するために軍事行動を取る権限を持っている。この種の行動を取るのはいかなる平和的手段が失敗した場合のみでなければならないが、国際の安全を保障する機構としての国連の信頼性にとっては、こうした行動も辞さないという選択権を持つことが肝要である。それには交渉を通じて、憲章第43条で規定されたように、加盟国が第42条に掲げられた目的のために安全保障理事会に対して特定の場合のみならず恒久的にも、兵力、援助および便益を利用させることを約束する特別協定を締結する必要がある。憲章が採択されて初めて存在する現在の政治状況においては、この種の特別協定の締結を長らく妨げてきた障害も、もはやその力を失ったはずである。安全保障理事会が自由に使える対応手段を持つことには侵略者も当然気づくはずであるから、常備軍をいつでも使用できる態勢が整うことは、それだけでも平和の破壊を抑止する手段として役立つ。第43条に基づく軍隊はおそらく絶対に、最新兵器を装備した大規模な軍隊からの脅威に対抗できるほどの規模や装備を整えることはあるまい。しかし小規模の軍隊による脅威であるならば、必ずや対処できるはずである。私は安全保障理事会が第43条に基づき、軍事参謀委員会によって支持された交渉を開始するよう勧告する。軍事参謀委員会は第47条第2項に基づき、必要とあれば他の加盟国の参加を求めて増強することができる。私は、軍事参謀委員会の役割は平和維持活動の立案あるいは実施の文脈においてではなく、憲章第7章の文脈において判断されるべきだと考えている。

(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

冷戦終結および1991年の湾岸戦争を受け、それまで常任理事国の拒否権行使によって機能不全に陥っていた安全保障理事会が機能を回復できるのではないかという期待が急激に高まった。本資料の冒頭に記されているように、1992年1月、史上初めての首脳による安保理会議が開催され、その場に招かれた新任のブトロス＝ガリ事務総長は、国連の機能強化と効率化のための分析と提言を行うことを求められたのである。だが、当時国連が直面していたのは、設立当初の目的とされた国家間の戦争ではなく、連邦国家の崩壊や体制移行に伴う国内型・地域型の武力紛争の多発であった。

本資料の冒頭部分および第一章では、冷戦の終結によってもたらされた新たな可能性への期待が率直に述べられている。そのうえで、大量破壊兵器の拡散から環境問題に至るまで様々な新たな脅威に触れ、冷戦期に安保理で行使された279回もの拒否権行使によって国連が危機に対応することができなかったことを悔やみつつも、今後の取り組みとして以下を提言している。紛争につながりかねない危険を可能な限り早期に発見して暴力の発生前に外交によって問題を解決する予防外交、発生してしまった紛争の解決を目指す平和創造、停戦や和平を継続させる平和維持、紛争後の制度やインフラの復興や国家間の関係修復を目指す平和構築、紛争の根本原因への対処である。

第二章ではこれらの活動の定義づけが行われ、以下第三章では予防外交、第四章では平和創造および平和強制、第五章では平和維持、第六章では紛争後の平和構築の詳細が述べられている。特筆されるべきは、平和創造の文脈で述べられた平和強制の概念についてであろう。「軍事

力の使用」と題した節（第42および43）においてブトロス＝ガリは、国連の集団安全保障の中核に、憲章第7章に定められる軍事力の使用とそれを決定する安保理の役割があることを強調し、憲章第43条に規定される特別協定による加盟国からの軍事力供与を求めている。そのうえで、次節において、安保理が加盟国から提供された軍事力を平和強制部隊として使うことを提言するのである。

本資料で行われた提言の一部は、実際に、国連PKOの急増、大規模化、多機能化（第二世代化）、そして平和強制の試みとして実践されるに至る。しかしながら、今日の目から見れば、国連が果たすことができる役割を過度に楽観的に捉えており、3年後の『**平和への課題・追捕**』【資料68】による事実上の修正を迫られることになるのである。（中内政貴）

【資料67】 安保理決議 827 (ICTY) UN Doc. S/RES/827 (1993年5月25日)

国際人道法に対する広範なかつ明白な違反が旧ユーゴスラヴィアの領域（特にボスニア・ヘルツェゴビナ共和国）内において発生していることが引き続き報告されていること（大量殺人、大規模、計画的かつ組織的な女子の抑留及び強かん並びに「民族浄化」（領土の獲得及び保有を目的とするものを含む。）の実行の継続が報告されていることを含む。）に同理事会の重大な懸念を改めて表明し、この状況が引き続き国際の平和及び安全に対する脅威を構成していると決定し、

そのような犯罪を停止させること及びこれらの犯罪について責任を有する者を裁判に付するため有効な措置をとることを決意し、〔…〕

国際連合憲章第七章の下に行動して、

2 1991年1月1日から平和が回復された時に安全保障理事会が決定する日までに旧ユーゴスラヴィアの領域内で行われた国際人道法に対する重大な違反について責任を有する者を訴追することのみを目的として国際裁判所をこの決議により設置し、〔…〕国際裁判所規程を採択することを決定する。〔…〕

4 すべての国が、この決議及び国際裁判所規程に従って国際裁判所及びその機関に十分に協力すること、したがって、同規定第29条の規定に従って第一審裁判部が発出する援助要請又は命令に従う義務を含め、すべての国がこの決議及び同規程を実施するために必要なあらゆる措置を自国の国内法の下で取ることを決定する。〔…〕

国際裁判所規程

第一条（国際裁判所の権限）国際裁判所は、この規程に従い、1991年以後旧ユーゴスラヴィアの領域内で行われた国際人道法に対する重大な違反について責任を有する者を訴追する権限を有する。

第二条（1949年のジュネーヴ諸条約に対する重大な違反行為）国際裁判所は、1949年8月12日のジュネーヴ諸条約に対する重大な違反行為、すなわち、関連するジュネーヴ条約に基づいて保護される者又は財産に対する次の行為を行い又は行うことを命令した者を訴追する権限を有する。〔…〕

第三条（戦争の法規又は慣例に対する違反）国際裁判所は、戦争の法規又は関連に違反した者を訴追する権限を有する。〔…〕

第四条（集団殺害〔ジェノサイド〕）1 国際裁判所は、2に規定する集団殺害〔ジェノサイド〕を行った者又は3に掲げるその他の行為を行った者を訴追する権限を有する。〔…〕

3 次の行為は、処罰するものとする。

- (a) 集団殺害
- (b) 集団殺害の共謀
- (c) 集団殺害の直接かつ公然の扇動
- (d) 集団殺害の未遂
- (e) 集団殺害の共犯

第五条（人道に対する犯罪〔罪〕）国際裁判所は、武力紛争（国際的な性質のものであるかないかを問わない。）において文民に対して直接行われた次の犯罪について責任を有する者を訴追する権限を有する。〔…〕

第九条（管轄権の競合）

- 1 国際裁判所及び国内裁判所は、1991年1月1日以後旧ユーゴスラヴィアの領域内で行われた国際人道法に対する重大な違反について人を訴追することに関し、ともに管轄権を有する。
- 2 国際裁判所は、国内裁判所に優越する。国際裁判所は、国内裁判所に対し、手続のいかなる段階においても、この規程並びに国際裁判所の手続及び証拠に関する規則に従って、国際裁判所の権限に服することを正式に要請することができる。

（外務省告示第四百八十五号（1993年）による）

【解説】

冷戦終結直後に多発した国内型の武力紛争の中でも世界的に注目を集めたのが、欧州の一角で起こった旧ユーゴスラビア諸国での一連の紛争であった。特にボスニア・ヘルツェゴビナの紛争では、1992年5月に首都サラエボがセルビア人勢力に包囲されて市民の死傷者が多数発生し、また同年8月には強制収容所の存在が報じられるなど、いわゆる「民族浄化」が行われているとして介入を求める国際世論が高まった。この影響下で実施されたのが同年の米国の大統領選挙であり、クリントン（William Jefferson “Bill” Clinton）候補はブッシュ（父）（George Herbert Walker Bush）政権の対ボスニア政策を批判し、「殺戮をやめさせるための強い手段をとる」ことを訴えた。

こうして誕生したクリントン政権が強く求めたのが、ユーゴ紛争中の戦争犯罪を裁くための国際法廷の設置であり、この米国政府の動きが1993年の国連安保理での旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所（ICTY）設立文書（本資料）採択につながった。紛争が継続している中でありながらICTYが設立されたのは、訴追の可能性を示すことで紛争の悪化を食い止めることを意図したものであったが、実際に訴追が活発に行われるようになるのは1995年末にボスニア紛争が終結してからであった。

一方でルワンダの1994年の大虐殺に関しては、前年にソマリアで平和強制を試みた結果、国連安保理が武力行使を許可した米軍部隊などに多数の死傷者が出て失敗に終わったこともあり、国際社会の対応は後手に回った。国連安保理が専門家委員会を設立して調査を実施することを決定したのは、戦闘終結間近の1994年7月であった。同委員会は国際人道法に対する重大な侵害を裁くための国際法廷の設置を勧告、この勧告に基づき、またルワンダ政府自身が国際法廷

の設置を要請していたこともあって1994年11月に国連ルワンダ国際刑事裁判所（ICTR）設立規定が安保理において採択された。ただし、当時安保理の非常任理事国であったルワンダ政府代表が、この規定では十分に戦犯を裁くことができないとして、死刑の導入などより厳格な方向への規定改訂を求めて決議に反対票を投じたことは明記される必要がある。

両法廷ともに、国内の法廷に対して優越して管轄する権限を有し、また訴追の対象となるのは国際人道法への重大な違反であり、犯罪の実行者、実行を命じた者、扇動した者もその対象とされた。だが、特にルワンダでは訴追対象となりうる容疑者の数が膨大であり、国際刑事裁判での訴追はごく一部の主要な責任者にとどまる。（中内政貴）

【資料 68】 ブトロス＝ガリ国連事務総長報告書『平和への課題・追補』 UN Doc. A/50/60-S/1995/1 (1995年1月3日)

19. これはボスニア・ヘルツェゴビナやソマリアにおける新たな種類の国連活動を生じさせた。たとえ国連軍の利用が憲章第7章に基づき承認されても、国連は侵略者（確認されれば）に攻撃中止を命じたり、休戦を強要することなく、交戦当事者間で中立かつ公平な立場を保つ。これも従来からの平和維持ではない。なぜなら、交戦状態は続行しており、平和維持使命が基礎としうる交戦当事者間の協定が存在しないことが多いからである。ボスニア・ヘルツェゴビナにおける「安全地帯」の概念は、同様の事例である。それは国連に対し、武力行使を承認させる人道的援助使命をもたらすが、それは限られた局所的な目的であり、戦争を終結させるものではない。

（国連広報センター暫定訳による）

【解説】

『平和への課題』【資料 66】による提言を受け、国連はPKOの任務拡大に乗り出した。カンボジアに派遣された国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC：1992～1993年）は、治安権限の執行や選挙実施など政府機能の代行を任務に含み第二世代のPKOの先駆けとなった。また、国連憲章第7章に基づき、武力行使による平和強制を担うミッションとして第二次国連ソマリア活動（UNOSOM II：1993～1995年）が派遣され、紛争当事者への武力行使を実行し、司令官の逮捕をも試みた。しかし、UNOSOM IIは多数の死傷者を出して撤退し、また紛争中のボスニア・ヘルツェゴビナに派遣された国連保護軍（UNPROFOR）でも、国連が設定した安全地帯（safe area）が紛争当事者の攻撃により陥落して市民が殺傷される事件が発生した。このような事態に直面し、『平和への課題』の修正を行ったのが本資料である。

本資料の冒頭部分でブトロス＝ガリ事務総長は、平和と安全の分野における国連の活動が質的・量的な変化を遂げたことに触れ、そこに失敗もあったことを認めている。しかし一方でブトロス＝ガリ事務総長は、加盟国に対して「困難な決定」を下して国連PKOを強化する必要性を強調することを本資料の目的であると述べる。『平和への課題』の特徴であった平和強制については、たとえばPKOが憲章第7章に基づくものであっても、紛争当事者に対して攻撃停止や

休戦を強いるものではなく、中立かつ公平な（neutral and impartial）立場を保つとしており（第19項）、武力行使を行う場合も人道援助を可能にするための限定的な措置に限られるとしている。そのうえで、平和と安全保障のための手段として予防外交、平和創造、平和維持、平和構築、軍縮、制裁、平和実施の重要性を強調するのである。制裁に関しては、特に紛争当事者に対する懲罰としての性格が否定され、人道援助を可能にするための手段として用いられるべきことが強調される。また、制裁の影響を事前に評価するなどの機能を担う機関を設立するよう呼びかけており、制裁に対する慎重な姿勢が際立っている。

本資料の最終部では、ブトロス＝ガリ事務総長は、国連の利用拡大に向けた前進が行われており、不満や悲観に陥る必要はないと強調している。しかし、『平和への課題』が高らかに理想を掲げたのに対し、本資料が全体として国連の役割の後退を印象づけるものとなったことは否定できまい。ただし、何らかの手段により紛争を止める必要性自体が後退したわけではなく、広義の平和強制に該当する考え方は、これ以降も形を変えて現れてくることになる。

（中内政貴）

【資料 69】 安保理決議 983（国連予防展開軍：UNPREDP） UN Doc. S/RES/983

（1995年3月31日）

国際的に承認された国境内ですべての国家の主権および領土保全を確保し、旧ユーゴスラビアにおける紛争の包括的交渉による解決の模索に対する公約を確認し、国境の相互承認の重要性を強調し、旧ユーゴスラビア・マケドニア共和国の独立、主権および領土保全に対する公約を再確認し、旧ユーゴスラビア・マケドニア共和国の信頼および安定を損ない、または、その領土を脅かす可能性のある事態の進展に懸念を想起し、

[...]

2. 旧ユーゴスラビア・マケドニア共和国における、UNPROFOR が 1995 年 3 月 22 日付事務総長報告書の第 85 項において設定された職務権限を有する国際連合予防展開軍（UNPREDEP）として知られるものとする、また、UNPREDEP の職務権限は、1995 年 11 月 30 日に終了するまでの期間、継続することを決定する。

（国連広報センター暫定訳による）

【解説】

1991 年から始まったユーゴスラビア社会主義連邦共和国の崩壊過程では、多くの武力紛争が勃発した。最初の本格的な紛争となったクロアチア紛争が 1992 年初頭に停戦を迎えると、国連安保理は PKO である国連保護軍（UNPROFOR）を派遣して停戦監視にあたらせた。UNPROFOR は、紛争がボスニアに及び、さらに 1991 年に独立を宣言したマケドニアにも及ぶことが懸念されるにつれ、次第に対象を広げていった。当時のキロ・グリゴロフ（Kiro Gligorov）マケドニア大統領は、セルビア政府がマケドニアの独立宣言に対して反対の立場をとっていたことから、セルビアとの衝突を懸念していた。また、マケドニア国内に人口の 2～3 割のアルバニア系住民が

居住しており、隣接するコソボでアルバニア系住民によるユーゴからの独立運動が活発になっていたことから、マケドニア国内でも分離主義的な動きが起こることも考えられる状況であった。

本資料は、マケドニアに展開していた UNPROFOR のマケドニアへの展開部分を 1995 年に国連予防展開軍（UNPREDEP）へと組織替えるために採択された決議である。UNPREDEP は国連史上初めて、紛争の勃発前の国に対して派遣された PKO であり、約 700 人の部隊で構成される小規模なミッション（1998 年に約 1,000 人規模に増強）ながらも、1999 年 2 月に派遣が終了するまでの間、マケドニアにおける紛争の勃発を予防したと評価された。派遣の終了は、マケドニア政府の台湾承認に対して中国政府が UNPREDEP 派遣延長決議に拒否権を行使したことによるものであり、この後、2001 年にマケドニアは小規模ながらも武力紛争を経験することになる。（中内政貴）

【資料 70】武力紛争の予防に関するカーネギー委員会（CCPDC）報告書『武力紛争の予防』

（1997 年）⁽¹⁾

有効な予防戦略は三つの原則の上に成り立つ。すなわち、紛争（trouble）の兆候への早期対応、武力紛争を引き起こす圧力または危険因子の軽減に向けた包括的かつ均衡のとれたアプローチ、および潜在する暴力の根本原因を解決するための長期的な取り組みである。

- **紛争の兆候への早期対応** 早期行動には、進展中の動向の早期探知および専門的な分析が求められる。さらに、指導者および政府は、関心を有するという明確な声明を公表し、警戒すべき兆候への計画的かつ現実的な行動方針を発展させ、現地において持続可能な解決策への支援を提供する必要があるだろう。通常、早期対応には、紛争当事者の信頼を獲得し、予防的関与のための共通枠組みを構築するために、幅広く政治的な協議を行うことも必要であろう。そして、政府には、危険な動向に歯止めをかけるために政治的、経済的、軍事的措置からなる柔軟な〔対処策の〕一覧、また、それらの措置を用いるための選択肢を発展させることが求められるのである。
- **圧力または危険因子の軽減に向けた包括的かつ均衡のとれたアプローチ** 大規模な危機は全ての政府または国際機関の能力を圧迫する。国内紛争では頻繁にあることだが、政府自体が紛争を悪化させる当事者である場合、このような圧迫は特に耐え難いものとなる。国内および国家間で高まる危機に対処するには、しばしば外部からの支援が必要である。効果的な対応には通常、政治、経済、社会、軍事的領域にまたがる措置、およびこれらの措置の計画的な調整が要請される。
- **潜在する暴力の根本原因を解決するための長期的な取り組み** 差別と剥奪は、特に計画的かつ組織的に強要された場合、致命的な形で結合する。暴力の根本原因に対処するには、指導者および政府が基本的な安全、福祉、正義を全ての市民に保証しなくてはならない。そのような予防への構造的アプローチは人々の暮らしを向上させるだけでなく、差異を解消するために暴力が用いられる傾向を抑制する。

予防のための戦略は大きく二種類に分けられる。すなわち、実践的防止（差し迫る危機に直面している場合に適用可能な措置）と構造的予防（そもそも危機が発生しないこと、または、発生した

(1) 本資料は、序章第1節の資料3と同じ資料であるが、抄録箇所が異なっている。

場合、危機が再発しないことを保証するための措置）である。本報告書はこれらのアプローチを発展させるとともに、どのように政府、国際機関、および市民社会の様々な団体がこれらのアプローチを実施できるかを提案する。[...] (pp.xviii-xix)

強制措置 [...] 武力紛争の勃発もしくは再発を予防するうえで、武力行使および軍隊（軍事要員または警察職員）が重要な役割を担う活動として、三つの異なる種類の活動がある。すなわち、紛争後の平和維持、予防展開、および「緊急即応」展開（“fire brigade” deployments）である。これらのうち第三の活動のみが、（自衛以外の）強制措置を施行する任務または能力を有する現場の人員を必要とする。ただし、三つ[の活動]全ての予防戦略としての確実性は、もし平和が破綻すれば、おそらく平和を回復するための強制措置がすぐに実施されるだろう、という認識に依存する。[...] (p.xxvi)

国連の政府間組織としての特質は、ある種の早期予防行動（例えば、水面下のハイレベル外交）をとる際に、個別の政府が必ずしも有しているとは限らない、実践上の利点をもたらす。この点で、事務総長室は、特に国際的な関心を必要とする多様な国際問題に関して有用であることを示してきた。事務総長は、平和に対する脅威、ジェノサイド、近隣諸国を不安定化させるおそれのある大規模な難民流出の初期の兆候や、組織的かつ広範な人権侵害、暴力的な政権転覆への試み、潜在的もしくは現実的な環境破壊の兆候について、安保理の注意を喚起してきた。事務総長はまた、特使もしくは特別代表を派遣し、特定の問題を注視している加盟国の一団（いわゆる、事務総長フレンズ）を招集し、また、大量破壊兵器や環境の悪化、世界の貧困層の窮状などの主要課題について発言することによって、コンセンサスを形成したり、安保理の早期対応を取りついたりするのを手助けしてきた。(p.xli)

（訳：今井ひなた）

【解説】

本資料は、1990年代にルワンダなどで重大な人道危機に至る紛争（deadly conflict）が相次いだことを受けて、97年に「武力紛争の予防に関するカーネギー委員会（CCPDC）」が提出した報告書の一部である。94年にカーネギー財団によって設置されたCCPDCは、本報告書を含め、紛争予防に関する数多くの研究成果を発表している。CCPDCは16人の著名な有識者を委員とし、ICISS共同議長のガレス・エヴァンス（Gareth Evans）もその一人であった。また、『責任としての主権』【資料2】の共著者であるデン（Francis Deng）とザートマン（I. William Zartman）もCCPDCの諮問委員会に名を連ねている。このように本報告書は、いわば **ICISS 報告書【資料8】** と近い関係にある。⁽²⁾

本報告書は紛争予防の包括的な枠組みを提示し、紛争予防を論ずる際に頻繁に言及されている。とりわけ、本報告書の提示した「構造的予防」と「実践的防止」の区別は重要である。前者は、例えば「法の支配」の確立や基本的ニーズの充足など、そもそも紛争の発生し難い環境を作るため、紛争の潜在的かつ根本的な原因を解決する取り組みである。後者は、例えば早期警報や予防外交など、武力紛争の兆候に早期に対処することで、紛争の発生あるいは拡大を防

(2) 序章第1節の**資料3**参照。

ぐ短期的な措置である。⁽³⁾ さらに、本報告書は、紛争予防の確実性を高めるためには「平和が破綻すれば [...] 強制措置がすぐに実施されるだろう」という認識が必要だと論じている。つまり、強制措置を紛争予防の戦略に組み込み、非強制的および強制的手段を包括的に準備することで、強制措置の実施が予見されるようになり、紛争を抑止する効果が生じると論じているのである。

本報告書の提出後、その包括的枠組みは、アナン（Kofi Atta Annan）事務総長の報告書に反映されるなど、国連における紛争予防論の基本枠組みとして定着し、各国および国連事務局の紛争予防能力の強化は国際社会の重要な課題とされた。例えば、2001年の**紛争予防に関する事務総長報告書**【資料 73】は、本報告書の枠組みを採用し、国連全体の紛争予防能力の強化に向けた提言をまとめている。その末尾には10の原則が提示され、紛争予防の主要な責任は各国政府にあり、国際社会は各国の努力と能力構築を支援すべきこと、国連憲章第7章下の強制措置も抑止の手段として用い得ることなどが確認されている。この原則は**世界サミット成果文書**【資料 11】のR2P概念と軌を一にしているが、他方、強制措置を「抑止」の手段と位置づける視座は、紛争予防論とR2P概念の交錯を考える際に興味深い論点となろう。（高澤洋志）

【資料 71】 国際刑事裁判所（ICC）に関するローマ規程（1998年）⁽⁴⁾

第五条 裁判所の管轄権の範囲内にある犯罪

1 裁判所の管轄権は、国際社会全体の関心事である最も重大な犯罪に限定する。裁判所は、この規程に基づき次の犯罪について管轄権を有する。

- (a) 集団殺害犯罪
- (b) 人道に対する犯罪
- (c) 戦争犯罪
- (d) 侵略犯罪

（外務省訳による）

【解説】

ICTY【資料 67】およびICTRが、特定の紛争を対象として緊急措置として設置された時間制限付きの法廷であるのに対して、全ての戦争犯罪に対する訴追を可能にするための恒久的・常設の裁判所の設置への期待が高まった。また、ブトロス＝ガリ事務総長がその報告書において本来は国連総会における条約方式による法廷の設置が望ましいとの見解を述べたように、国連安保理において設立されたICTYおよびICTRに対して、国際法廷は総会場で全加盟国によって認められるべきものであるとの認識も広がった。

1994年に国連国際法委員会が国連総会に裁判所規定の草案を提出すると、総会の下に国際刑

(3) ICISS報告書は「予防する責任」の手段として「根本原因に関わる予防（root cause prevention）」と「直接的防止（direct prevention）」を分けており、内容上、前者は構造的予防、後者は実践的防止と一致する。

(4) *The Rome Statute of the International Criminal Court*, 1998.

事裁判所（ICC）設立に関する特別委員会が設けられ、1995年から3年間をかけて各国の意見を反映する形で草案の修正が行われた。最終的に1998年6月から160カ国が参加してローマで国連全権使節外交会議（ローマ会議）が開催され、5週間に及ぶ交渉の末に本資料の設立条約が採択された。採択は賛成120カ国という圧倒的多数でのものであったが、米国、中国を含む7カ国が反対に回り、全会一致での採択は達成できなかった。

2002年に批准国が60カ国を超えたことで、第126条1項に従って2002年7月から本規定が発効し、ICCが設立された。しかしながら、国連安保理常任理事国の中で本規定の締約国となっているのは英国およびフランスのみであり、ICCの実効性には大きな疑問符が付されたままとなっている。このように、ICC最大の課題は、条約方式をとったために、本規定の締約国になっていない国は、容疑者の逮捕や引き渡しの義務を負わないことにある。その点を象徴するのが、ダルフール紛争をめぐって2009年にICCが逮捕状を発出したスーダンのオマル・バシル（Omar Bashir）大統領に対する逮捕や訴追のプロセスが一向に進展していないことである。加えて、米国はICC参加国に対して軍事援助を停止する等の政策によって米国籍の人間がICCにおいて訴追されることを防止しようとしてきた。それでも現在までに124カ国が本規約の締約国となりICCは普遍性を高めてきたが、2016年には、ICCの捜査や訴追がほとんどアフリカを対象としていることに反発して南アフリカなどが脱退を表明した。

この他、ICTYおよびICTRとの比較において特筆されるべきは、両法廷が当事国に優越する裁判管轄権を有していたのに対して、ICCは、あくまでも当事国の裁判管轄権を補完する位置づけにあり、加盟国がこれらの犯罪に対する調査や訴追を行えないか、もしくは行おうとしない場合にのみ介入することとされる（第17条1項）ことである。したがって、当事国が付託を行う場合（第13条(a)および第14条）、もしくは国連安保理によって付託された場合（第13条(b)）に管轄権を有することとなる。（中内政貴）

【資料 72】 国連平和活動に関するパネル報告書（ブラヒミ報告書） UN Doc.

A/55/305-S/2000/809（2000年8月17日）

3. 予防努力で緊張緩和や紛争回避を達成するためには、加盟国が事務総長に明確、強力かつ持続的な政治支援を提供する必要がある。また、国際連合が過去10年間に何度も辛酸をなめてきたとおり、平和維持を達成するためには、どれだけの善意をもってしても、信頼できる兵力を展開できる根本的能力に代わることはできない。とはいえ、武力だけで平和を構築することはできない。平和構築を可能にする空間が生まれるのみである。

[...]

28. 複合型平和活動を現地に展開する場合、平和維持要員は平和構築に向けた現地の環境を整える任務を負う一方で、平和構築要員は、自律的な安全環境を整える政治的、社会的、経済的変革を支援する任務を負う。このような環境がなければ、国際社会に部隊撤退後の紛争再発を容認する用意でもない限り、平和維持部隊が簡単に撤収できる見通しは立たない。歴史を見ても、平和維

持要員と平和構築要員は、複合型活動において切っても切れない関係にあることがわかる。平和構築要員は、平和維持要員の支援なしに役割を果たせないおそれがある一方で、平和維持要員は平和構築要員の活動がない限り、撤退し得ないからである。

[...]

49. 国際連合はこれまで、このような課題に効果的に対処できないことが多かった。しかし、この報告書では、国連がその能力を備えることを大前提としている。国際連合の平和維持要員を展開するからには、プロとして職務権限を完遂する能力が備わっていなければならない。つまり、国際連合が派遣する部隊は自らを守るだけでなく、他のミッション部門やミッションの職務権限も守れなければならないのである。交戦規則は、国連部隊に後手の対応を強いるのではなく。国際連合部隊や、その保護下にあるべき人々を標的とする武力攻撃の源を断つのに十分な反撃を認めるものとすべきであり、特に危険な状況においては、国際連合部隊が敵対勢力に主導権を譲ることを強いるべきではない。

50. よって、このような活動にとっての衡平性とは、国際連合の原則、および、これら憲章の原則に根ざした職務権限の目的を順守することと同義とせねばならない。この衡平性は、純粋な中立を保ったり、すべての当事者を常時同じく取り扱ったりといった、融和政策まがいの立場とは異なる。現地当事者が道徳的に平等ではなく、加害者と被害者が明確に分かれる場合、平和維持要員は作戦上、武力行使を許されるだけでなく、そうする義務も負う可能性がある。ルワンダでジェノサイドがあればほど広がった一因は、国際社会が当時、同国で展開中の活動を活用または強化し、明らかな悪に立ち向かえなかったことに求められる。安全保障理事会はその後、決議1296(2002)により、武力紛争で民間人を標的にすることと、民間人被災者に対する人道的アクセスを拒むことがそれ自体、国際の平和と安全に対する脅威を構成し、安全保障理事会による行動の対象となりうることを明確にした。現地にすでに国際連合平和活動が展開済みの場合、こうした行動の遂行はその責任となりうるため、平和活動はこれに備えておくべきである。

(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

1997年に新事務総長に選出されたコフィ・アナンは、ルワンダやボスニアでの失敗を踏まえ、2000年に元アルジェリア外相のラフダール・ブラヒミ（Lakhdar Brahimi）を代表とするハイレベル・パネルを立ち上げ、国連の平和と安全保障に関する活動の徹底的な見直しを行い、その強化のための具体的提言を行うことを要請した。PKO局の事務次長としてソマリア、ルワンダでの失敗を経験し、後に認めたように自らの責任をも感じていたアナンにとっては、PKO実施体制の強化は悲願であったといえる。

本資料の冒頭、過去10年間に於いて国連は戦争の惨害から将来の世代を救うという創設の目的に失敗し続けており、加盟国の決意と機構の大々的な改革と財政支援の強化がなければ、平和維持や平和構築は不可能であるとの強い警告が述べられる。そのうえで、『**平和への課題**』【資料66】で提唱された予防（予防行動）、平和構築、平和維持のそれぞれにとって必要とされる改革を詳細に述べる。まず予防に関しては、国連が全ての紛争に対応することはできないとして、貧困削減と経済成長による長期的予防の重要性を強調する。また短期的予防のために事務総長が緊張地域への事実調査団の派遣をより頻繁に行うことを提唱する。平和構築に関しては、

即効性プロジェクトの有用性や動員解除・社会復帰プログラムの組み入れや戦略の策定を提言する。

本資料の重要な特徴の一つは、平和維持に関する以下の提言部分にあらう。国連 PKO の原則とされてきた武力行使の自衛目的への限定について、「国際連合が派遣する部隊は自らを守るだけでなく、他のミッション部門やミッションの職務権限も守れなければならない」(para.49)として、国連 PKO の衡平性 (impartiality) とは、「国連憲章の原則、および、これら憲章の原則に根ざした職務権限の目的を順守することと同義」(para.50)として、そのための武力行使の容認を唱えるのである。

また本資料は、平和維持と平和構築を分割不可能な一連の活動と位置づけている点も特筆されるべきであろう。冒頭部分で、信頼できる兵力による平和維持の意義を強調しており、平和維持によって平和構築が可能となると述べ (para.3)、後の部分で、平和構築の仕事がはかどらない限り、平和維持はその任務を終了することができない (para.28)として、両者が相互に補完関係にあることを述べている。

上記の具体的な提言を実現するために、本資料は、政治面、財政面、活動面で支援してゆく政治的意思を加盟国に求め、また国連事務局内の PKO 支援能力の向上のための組織改革をも提言する。アナンの意思を汲んだ本資料の提言は「国連を信頼に足る平和への力とするため」に必要な措置として、その実現を強く求めるアナンのコメントとともに国連総会に回覧され、以降の PKO の在り方に強い影響を与えることとなった。(中内政貴)

第2節 2001～2009年

2001年の**事務総長報告書**【資料73】以降、国連で紛争予防と平和構築が追求されたのに伴い、2005年の**国連総会首脳会合（世界サミット）成果文書**【資料76】では平和構築委員会設立が盛り込まれた。平和構築アーキテクチャーを通して平和構築と紛争予防を統合的に進める方針は、R2Pの予防・対応・再建の包括性と親和性をもつ。紛争予防や平和構築の重視は、『**人権の促進と保護：五つの行動計画とジェノサイド防止特別顧問**】【資料78】でも示されている通り、ジェノサイドや民族浄化をはじめとする大規模な人権侵害を繰り返さないという国連および加盟国の強い意思を表している。例えば、ケニアの選挙後の騒乱について、潘基文事務総長は2008年1月2日の**声明**【資料79】で、ケニア政府と同国の政治・宗教指導者らが一般市民の生命を保護する法的・道義的責任があることを強調し、騒乱のさらなる拡大阻止を訴えた。注目すべきは、この声明や世界サミット成果文書など一連の文書において、地域機構の重要性が強調されたことである。R2Pの実行においても国連と地域機構との関係が緊密化したことと並行して、予防・再建の推進において地域的枠組みの重要性が指摘されるようになった。

R2Pと紛争予防・平和構築との関連で特筆すべき点として、「構造的予防」については2000年代後半に顕著となる「法の支配」の追求が挙げられる。**治安部門改革（SSR）に関する事務**

総長報告書【資料 81】や『国連の「法の支配」の支援方法』に関する事務総長覚書【資料 82】において、治安部門改革や「法の支配」の確立は持続的平和の達成や確実な人権の保護・促進の前提条件とされている。ジェンダーや移行期正義などが盛り込まれていることから、紛争下の人々が復興期において構造的・包括的なアプローチで保護される必要性を示している。また、「実践的防止」について、**キャップストーン・ドクトリン**【資料 80】では、複合的 PKO が短期的暴力の抑止に重点を置きがちな傾向が指摘されるとともに、持続的平和の達成手段として国内避難民・難民の帰還・再定住を含む平和構築活動の重視が挙げられた。

**【資料 73】 アナン国連事務総長報告書『武力紛争の予防』 UN Doc. A/55/985-S/2001/574
(2001 年 6 月 7 日)**

4. 我々には、ルワンダやその他の場所における暴力の犠牲者に対する義務があり、この予防という課題を真剣に受け止めなければならない。私は、国連〔の文化〕を、対応の文化から予防の文化に変えると約束してきた。2000 年 7 月 20 日、安保理は、武力紛争の予防における国連の役割を検討するために集まった。その後に出された〔安保理〕議長声明の中で、安保理は私に対し、2001 年 5 月までに、武力紛争の予防に関するこれまでの経験および加盟国によって表明された見解や懸念を考慮しつつ、国連内のイニシアティブについての分析および提言を含んだ報告書を提出するように要請した。予防行動は本質上、その最も広い意味において、国連システム全体に関わるようなものであるため、私はここにおいて、安保理だけではなく、独自に紛争予防に関する多くの決議を採択してきた総会にも本報告書を提出する。

[...]

160. 本報告書において、私は以下の点を強調してきた。紛争予防は、国際の平和と安全の維持における国連の任務の中心に位置している。また、加盟国の間では、包括的で首尾一貫した紛争予防の戦略が、永続的な平和を促進し、持続可能な開発を可能にする環境を作り出すうえで、最も大きな可能性をもたらすという一般的な合意ができてきた。加えて、紛争予防が成功すれば、開発への投資も健全に保護されるという点は強調に値する。私が示してきたのは、主要な国連諸機関と国連システムの双方が、その広範囲に及ぶ部局、事務所、基金および計画を通じて、世界中の武力紛争の予防にますます貢献してきたということである。

(訳：中村長史)

【解説】

本報告書は、コフィ・アナン国連事務総長が総会と安保理に提出したものである。その直接的背景は、2000 年 7 月、安保理が、紛争予防に関する討議後の議長声明で、事務総長に報告書の作成を要請したことである。アナン事務総長は、国連職員として、1990 年代にルワンダのジェノサイドやボスニア紛争の「民族浄化」、カンボジアをはじめとする暫定統治型 PKO を経験した。報告書には PKO 局長などを務めた彼の視点が反映されている。

本報告書は第一部で紛争予防における国連主要機関の役割を扱い、第二部で国連システム全体および他の国際アクターの役割を取り上げている。イントロダクションで国連および関連アクターが「紛争に対応する文化」から「紛争を予防する文化」へと発想を転換する必要がある

と指摘している。しかも、事務総長はこの点を強く認識することがルワンダにおける暴力の犠牲者に対する義務であるとも述べている。ルワンダのジェノサイドは、武力紛争における文民に対する暴力的行為の苛烈さを明らかにし、武力紛争下の文民保護の重要性和難しさもまた明らかにした。このことが武力紛争の予防重視の潮流を作る大きな要因になった。

武力紛争予防の方策として本報告書が取り上げる内容は、紛争の政治的解決やPKO、軍縮から人権・開発、ジェンダーや薬物管理の取り組みと多岐にわたる。なかでも、人道分野に紙面を割いており、食糧安全保障や難民問題、保健衛生、そして子どもの保護が武力紛争の予防と密接に関連していることを強調した。事務総長がもう一点報告書で指摘しているのは国連システムと外部アクターとの関係である。武力紛争予防は地域機構、非政府組織（NGO）、メディア、市民社会、プライベートセクターとの協力・連携なしに成り立たないとしている。

事務総長は、結論において紛争予防と開発の関連性を強調した。「紛争を成功裏に予防することは開発のための投資を効果的に保護することにつながる」としている。本報告書は、R2Pの「再建・予防する責任」と密接に関連する国連の紛争予防が本格的に検討されるに至った潮流を体现している。

(井上実佳)

【資料74】 脅威・挑戦・変革に関するハイレベル・パネル報告書『より安全な世界へ』 UN Doc. A/59/565 (2004年12月1日)⁽⁵⁾

平和構築

XI. 紛争後の平和構築

B. 平和構築任務の拡大

224. 平和執行・維持部隊の展開は、紛争の終結に不可欠ではあっても、長期的な復興には不十分である。さらに長期的な平和構築過程のあらゆる側面を真剣に注視することが極めて重要といえる。平和構築に十分な投資を行わなければ、同じ国で紛争再発の危険性が高まるからである。

225. 内戦勃発前の時期と内戦終結後の移行期においては、国際連合も、国際金融機関を含む国際社会全般も、各国の平和構築努力を援助する態勢が整っていない。平和維持要員が撤収した国は、安全保障理事会の視界から外れてしまう。経済社会理事会がアドホック委員会を設置し、具体的な事例に取り組んだ例はあるが、結果ははかばかしくなく、しかも、このような委員会の推進者でさえ、不安定な移行期を支援するために不可欠な資源を確保できなかったことを認めている。平和構築を専門に担当し、リスクを抱えた国々を強い関心を持って監視し、ドナー、機関、計画および金融機関による協調行動を確保し、持続可能な和平に向けた資金を集集する権限を与えられた単一の政府間機関が必要である。この必要性については、下記の第4部で取り扱う。

226. 現地レベルでも同様に、国際連合システムの各種要素や国際社会全般が何らかの平和構築に関与しているが、その作業はあまりにも遅く、十分な調整もとれていない。実効的な調整は不可欠である。国内当局は、中心となってこの調整に取り組むとともに、一貫性のある国際連合と国際社会のプレゼンスによる支援を受けるべきである。現地レベルで政府、二国間ドナー、国際金融

(5) 本資料は、序章第2節の資料9と同じ資料であるが、抄録箇所が異なっている。

機関、ならびに、国際連合の基金、計画および機関を代表する国際連合調整官（事務総長特別代表または駐在調整官）によるドナー調整メカニズムをしっかりと設ければ、実効的な平和構築の確保に役立つことが判明している。特別代表は、このようなメカニズムを確立するために関係者と連携するという権限や指針のほか、国際連合による評価と活動の順序立てが政府の優先課題に沿うようにすることを含め、調整機能を実効的に遂行するための資源も与えられるべきである。

227. 多くの平和活動で資源不足が予想されることから、資源の効率的利用もそれだけ重要になる。平和維持活動の成否を決する最重要要素は、戦闘員の動員解除である。動員解除がない限り、内戦を終結させることはできず、民主化、司法、開発といったその他の重要目標が達成できる見込みもほとんどなくなる。しかし、どの事例を見ても、動員解除がドナーにとって優先課題となっていないのが現状である。平和活動を展開する場合には、戦闘員の動員解除と武装解除を行う資源を確保せねばならない。これは平和実施を成功させるための優先課題である。これらの任務は、ミッション責任者の権限のもと、平和維持活動予算に組み入れるべきである。安全保障理事会は、分担金予算を用いた武装・動員解除プログラムの職務権限を与えるとともに、総会はこれを承認すべきである。

228. しかし、再統合と社会復帰のための資源がなければ、武装・動員解除プログラムの効果は上がらない。このようなプログラムをうまく実施できなければ、若年層の失業が発生し、犯罪集団の結成や暴力、さらに最終的には紛争の再発を助長するからである。平和構築を目的として、少なくとも2億5,000万ドル規模の常設基金を設置し、発足したばかりの新政府の経常支出や、社会復帰・再統合分野で各機関が実施する重要なプログラムに利用できるようにすべきである。

229. 平和構築の中心的任務としては、治安確保のほかに、市民社会との話し合いを通じて、法の支配による同意に基づいたガバナンス枠組みを確立できる実効的な公的機関の構築があげられる。警察や司法、法治面での改革、人権と和解に関する現地の能力育成、および、現地の公務能力育成を通じ、治安維持に比較的小額の投資を行えば、長期的な平和構築に大きく役立つ可能性がある。このことは国際連合や国際金融機関、ドナーの政策に反映させるとともに、長期的な戦略や資金供与においても優先課題とすべきである。

230. この任務に取り組むため、国際連合の現地代表（平和維持活動の最高責任者を含む）には、法の支配の分野をはじめ、平和構築戦略のさらに幅広い側面に関する専門的な支援が必要である。平和構築支援室（下記の第4部を参照）を創設すれば、この必要性に取り組むことができる。

（国連広報センター暫定訳による）

【解説】

本報告書は、アナン事務総長が設置した独立パネルがまとめたものであり、委員には1990年代の人道危機に対処してきた緒方貞子元国連難民高等弁務官も名を連ねている。本報告書の目的は、テロ、組織犯罪、感染症をはじめとする新たな脅威に国際社会がどのように対処すべきかを提言することであり、脅威認識とそれらへの対処を論じる二部構成になっている。その中で、人道危機下にある文民の保護をより複合的に実施することが求められている。

本報告書で平和構築・紛争予防に関しポイントは三つである。まず、紛争国・地域に対する国際社会の対応として、平和維持に多くの資源が割かれている一方、平和構築・紛争予防が手薄になっていることを指摘した。しかも、それが現場レベル、ニューヨーク双方にみられること

を強調している。特に現場レベルについては、現地代表について調整機能を実効的に遂行するための資源と平和構築戦略のさらに幅広い側面に関する専門的な支援が必要であると指摘した。

第二に、紛争勃発前の時期と紛争終結後の移行期を特に重要視し、スムーズな移行こそが持続可能な平和の達成に不可欠との姿勢を示した。特に、若年層の失業が発生し、犯罪集団の結成や暴力、さらに最終的には紛争の再発を助長することを防ぐために武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）の重要性を指摘した。また、法の支配の確立によって移行期正義の達成を確立することも提言している。これらは、紛争後社会における一般市民の安全を確保し、社会全体として復興・開発のフェーズにソフトランディングすることが不可欠であるというパネルの認識を示している。

そして第三に、**2005年の事務総長報告書**【資料75】、**世界サミット成果文書**【資料76】につながる提言として、平和構築委員会、平和構築支援室の設置を提言していることも特筆すべきである（第230, 261-269項）。特に平和構築支援室については、フィールドで活動する現地責任者の支援が不可欠との認識に依拠しており、平和維持と平和構築を架橋するアプローチの重要性を示している。（井上実佳）

**【資料75】 アナン国連事務総長報告書『より大きな自由を求めて』 UN Doc. A/59/2005
(2005年3月21日)⁽⁶⁾**

平和構築

114. 和平合意の調停、実施面で我々があげた成果は、悲しいことに、いくつかの破滅的な失敗によって損なわれている。事実、1990年代で最も暴力的かつ悲劇的な事例の中には、1993年のアンゴラ、1994年のルワンダをはじめ、和平合意の締結後に生じたものもある。紛争終結国の実に約半数は、5年後までに再び内戦に突入している。この2点から明らかなのは、和平合意の継続的で持続可能な実施を確保できなければ、紛争は予防しえないということである。ところが、まさにこの点で、国際連合の制度機構には大きな欠陥がある。国際連合システム内には、各国の戦争から恒久的平和への移行を助けるという課題を実効的に取り扱う部分がないからである。よって、私は加盟国に対し、この目標を達成するため、政府間の平和構築委員会とともに、国連事務局内に平和構築支援事務所を設けるよう提案する。

115. 平和構築委員会は次のような役割を果たすことができよう。

紛争直後の時期について、必要な制度の確立に向けた早期の取り組みに重点を置いた、国際連合による持続的な復興に向けた計画策定を改善すること

分担金、自発的拠出金および常設基金による資金供与メカニズムの概要を提示するなどして、初期の復興活動に対する予見可能な資金供与を確保すること

国際連合の基金、計画、機関による数多い紛争終結後活動の調整を改善すること

国際連合、主要な二国間ドナー、兵力提供国、関連地域主体と機関、国際金融機関、および関係国の中央政府または暫定政権が、一貫性を向上させるためにそれぞれの戦後復興戦略に関する情

(6) 本資料は、序章第2節の**資料10**と同じ資料であるが、抄録箇所が異なっている。

報を共有できるフォーラムを提供すること

中期復興目標に向けた進捗状況を定期的に審査すること

紛争後復興まで政治的な関心を持続させること

116. 私としては、このような機関に早期警報や監視の役割を与えるべきではないと考えるが、加盟国が何らかの段階で、平和構築委員会の助言を活用し、法の支配に関する機構の強化によるものを含め、紛争緩和に向けた国内機構を構築するために、平和構築を目的とする常設基金からの援助を要請できれば、極めて有意義であろう。
117. このような機関は、紛争の段階に応じて、まず安全保障理事会に、次いで経済社会理事会に報告を行えば、実効性と正当性をともに最大限に高めることができよう。同時に両者への報告義務を課すことは、重複と混乱につながるため、回避すべきである。
118. 平和構築委員会の核となるメンバーとして、安全保障理事会理事国の一部、同様の数の経済社会理事会理事国、主要な兵力提供国、および平和維持常設基金に対する主要資金拠出国から構成すれば、最も実効性が高まろう。国別活動を展開する際には、当該国の中央当局または暫定当局、妥当地域主体と機関、適用する場合には兵力提供国、および当該国にとっての主要ドナーも平和構築委員会に参加させるべきである。
119. 国際金融機関の参加は極めて重要である。私は、その職務権限や管理取り極めを十分に尊重しつつ、国際金融機関との間で、その参加のあり方を判断するための協議に着手した。私は2005年9月に先立ち、この協議が終わり次第、さらに踏み込んだ提案を加盟国に提示し、その検討を仰ぐ所存である。
- (国連広報センター暫定訳による)

【資料 76】 2005 年世界サミット成果文書 UN Doc. A/RES/60/1 (2005 年 10 月 24 日)⁽⁷⁾

平和構築

97. 持続可能な平和を達成するために、紛争後の平和構築及び和解において、調整され、一貫性があり統合されたアプローチが必要であることを強調し、特定のかつ制度的なメカニズムが、紛争状態から復旧・社会復帰・復興へと向かう国々の特別なニーズに取り組み、持続可能な開発の基礎を創設することを支援するための専用の制度的な仕組みが必要であることを認識し、そして、当該分野における国連の重要な役割を認識し、我々は、政府間諮問機関として、平和構築委員会を設立することを決定する。
98. 平和構築委員会の主要な目的は、関連する全ての主体を整理するために一堂に集結させ、資源を割り当て、紛争後の平和構築と復旧のための統合戦略を助言および提案することである。平和構築委員会は、復興、および紛争からの復旧に必要な制度構築努力に焦点を当て、持続可能な開発の基礎を創設するために、統合された戦略の開発を支援すべきである。右に加え、平和構築委員会は、国連内外の関連する全ての主体の調整を向上させるための勧告および情報を提供し、ベスト・プラクティスを蓄積し、早期の復旧活動に対する予見可能な資金調達を支援し、紛争後の復旧に対する国際社会の関心をより長く集めるべきである。平和構築委員会は、あらゆる事項において、その構成国の全会一致によって行動すべきである。
99. 平和構築委員会は、議論の成果及び勧告を、国連文書として公表し、国際金融機関を含む、関

(7) 本資料は、序章第2節の資料 11 と同じ資料であるが、抄録箇所が異なっている。

連するあらゆる機関や主体に対して入手可能とすべきである。平和構築委員会は、国連総会に年次報告を提出すべきである。

100. 平和構築委員会は、様々な形態において招集されるべきである。パラグラフ 101 にて言及されている組織委員会の招集のもとでの国別部会は、その構成員として、組織委員会メンバー国に加えて、以下を含むべきである：

- a) 当該国
- b) 地域内で紛争後プロセスに関わる国と、救済活動及び／若しくは政治対話に関与しているその他の国、並びに関連する地域的及び準地域的な機関
- c) 復旧努力に携わる財政、部隊、文民警察の分野での主要貢献国
- d) 現地の国連の高位の代表およびその他国連の適当な代表者
- e) 適当な地域および国際金融機関

101. 平和構築委員会は手続き及び組織事項の策定に責任を有し、以下のとおり構成される常設の組織委員会を有すべきである。

- a) 常任理事国を含む安全保障理事会の構成国
- b) 地域グループから選出される経済社会理事会の構成国（紛争後の復旧を経験した国を然るべく考慮する）
- c) 上記 a) や b) で選出されていない、国連分担金及び常設平和構築基金を含む基金・計画機関への任意拠出金上位国。
- d) 上記 a)、b)、c) で選出されていない国連ミッションへの軍事要員及び文民警察の派遣上位国

102. 事務総長の代表に加え、世界銀行、国際通貨基金及びその他の機関ドナーの代表は、それぞれの管理規則に適合した形で、平和構築委員会のすべての会合に参加するよう招かれるべきである。

103. 我々は、既存の仕組みに然るべく配慮して、任意拠出による紛争後の平和構築のための多年度の常設平和構築基金を設置するよう事務総長に要請する。平和構築基金の目的は、平和構築活動を開始するために直ちに必要となる資金の確保及び復興のための適切な資金調達を含む。

104. 我々は、事務局内に、既存の資源の範囲内で、平和構築委員会を支援するために有能な専門家を配置した小規模の平和構築支援事務所を設立するよう、事務総長に要請する。同事務所は最良の専門知識を利用出来るようにするべきである。

105. 平和構築委員会は 2005 年 12 月 31 日までにその作業を開始すべきである。

(外務省仮訳による)

【解説（資料 75, 76）】

両資料は、2000 年のミレニアムサミットから 5 年が経過したことを受け、国連加盟国がミレニアム宣言に挙げた目標の達成度合いを測るとともに、より長期的な指針を提示することを目的とした。2004 年の『**より安全な世界へ：脅威・挑戦・変革に関するハイレベル・パネル報告書**』

【資料 74】などで示された具体的提言を踏まえつつ、加盟国間の調整をもとにまとめられた。

事務総長報告書および世界サミット成果文書は、平和維持と平和構築の連関を強化しつつ、紛争対応においてより統合的アプローチをとるという方針を改めて強調した。これは、2000 年以降、**ブラヒミ報告書**【資料 72】を筆頭に、各種の国連文書が打ち出してきたものである。より持続的な平和を達成する手段として、特に平和維持と平和構築の相互関連性に着目した提言が

なされてきた。持続的平和の達成はR2Pの「再建する責任」でも強く打ち出されているコンセプトであり、紛争予防や「予防する責任」も持続可能な平和追求の一環と位置づけることができる。

上記の方針を具体化するものとして、国連加盟国が事務総長報告書を受け世界サミット成果文書において平和構築委員会の設置を提言していることは特筆に値する。平和構築委員会は総会と安保理が2005年にそれぞれ決議を採択し共同で設置した諮問機関である。同委員会設置については、アナン事務総長が2005年の**事務総長報告書『より大きな自由を求めて』**【資料77】で提唱し、加盟国が世界サミット成果文書でそれを承認した形である。平和構築委員会は、国連および関連国際機関による平和構築・紛争予防のフォーカルポイントとして機能することが期待された。ほかにも、平和構築支援事務所や基金の設置により、国連は平和構築・紛争予防のアーキテクチャーを形成した。加盟国にとっては、紛争当事国、ドナー国、リード国をはじめとするステークホルダーが事例ごとに対処する枠組みを有することとなった。（井上実佳）

【資料77】 安保理決議 1645（平和構築委員会）UN Doc. S/RES/1645（2005年12月20日）

安全保障理事会は、
 国際連合憲章に掲げられた目的と原則によって導かれ、
 2005年世界サミットの結果を再確認し、
 とりわけその決議の第97から105項を想起し、
 発展、平和および安全保障並びに人権は、関係し相互に強化しあうものであることを認識し、
 持続可能な平和を達成するために、紛争後の平和構築および和解に対する、調整された、一貫性のある且つ統合されたアプローチの必要性を強調し、
 復旧、再統合および再建に向けて紛争から立ち直ろうとしている国家の特別なニーズに対処し、
 持続可能な発展への基盤の敷設を支持する、専用の制度的手続の必要性を認め、
 また、紛争を防止し、戦闘行為の停止および、復興、再建並びに発展に向け立ち直るために紛争当事者を支援すること、および国際的注目と支援の持続した動員することにあたって国際連合の重要な役割を認め、
 国連憲章に明確にされた国際連合機関のそれぞれの責任と機能およびそれらの間での調整を促進する必要性を再確認し、
 国の主体的取組の保障を目的として、紛争後の平和構築の優先順位と戦略の確認において、それが確認された場合、紛争から立ち直るかまたは紛争に逆戻りする危機のある国家の中央政府および暫定政府並びに当局の主要な責任を認識し、
 これに関連して、能力構築を含む紛争から復興する国家の実効的な行政のための制度構築、再発展または改革に対する国家の努力を支援する重要性を強調し、
 自らの地域における紛争後の平和構築活動の実行における地域的および準地域的機構の重要な役割を認識し、この目的に対するその努力および能力構築への持続的な国際的支援の必要性を強調し、
 近年紛争後の復旧を経験した国家は、平和構築委員会の任務に貴重な貢献を果たしたであろうことをまた認識し、
 さらに、財政的、軍隊と文民警察の貢献を通して国際連合の平和維持と平和構築の取組を支援する加盟国の役割を認識し、

女性団体を含む、市民社会および非政府組織（NGO）の平和構築の取組への重要な貢献を認識し、紛争の防止および解決並びに平和構築における女性の重要な役割を再確認し、平和と安全の維持および促進にあたっての全ての努力に彼女らが平等に参加し完全に関与する重要性、それと紛争の防止および解決並びに平和構築に関する意志決定に彼女らの役割を拡大する必要性を強調し、

1. 世界サミットの決定を運用させる目的で、国際連合憲章第7、22 および 29 条に従い総会と一致して行動し、国家間諮問機関として平和構築委員会を設立することを決定する。
2. また、以下のことが委員会の主要な目的であることを決定する。
 - (a) 資金を整理し、紛争後の平和構築と回復のための統合された戦略を諮問し提案するために、全ての関係者を一堂に集めること。
 - (b) 紛争からの復旧のために必要な再建および制度構築のための取組に注意を向け、また持続的発展の基盤を敷設するための統合的戦略の発展を支援すること。
 - (c) 国際連合内外の全ての関係者の調整を改善するための勧告と情報を提供すること、模範例を開発すること、早期復旧活動のための予測可能な財政確保の支援、および紛争後の復旧への国際社会の注目期間の延長をはかること。

（国連広報センター暫定訳による）

【解説】

本決議は、2004 年の『より安全な世界へ：脅威・挑戦・変革に関するハイレベル・パネル報告書』[資料 74]、2005 年の事務総長報告書『より大きな自由を求めて』[資料 75] と世界サミット成果文書[資料 76] を根拠として、平和構築委員会の設立を決定したものである。加盟国は、まず、前文において、委員会設立の意義として持続可能な平和の達成のために調整・統合された一貫性のある（特に紛争後の）平和構築アプローチを採用する必要があることを指摘している。

本文について「予防する責任」「再建する責任」と関連する要点は二つである。まず、決議は、委員会の主要な目的として、平和構築における統合的戦略を発展させることを挙げている。紛争後の社会が短期・中期的な復興・人道支援段階から長期的な国家再建・制度構築の段階へとスムーズに移行し、最終的には持続可能な発展の追求をなしうる社会へと移行させることが不可欠との認識を示している。

第二に、決議は、平和構築の実施主体として、当事国、リード国をはじめとするステークホルダー国、ブレトンウッズ機関はもちろん、NGO をはじめとする市民社会など広い射程を想定している。特に、平和構築における女性の役割を前文、本文で強調している。保護する責任が生じるような武力紛争を経験した国・社会において、被害者としてだけでなく予防・再建の担い手としても女性の役割を重視していることがわかる。これは、本文第 20 項で平和構築委員会の全ての活動にジェンダーの視点を盛り込むよう述べていることにも表れている。

以上の特徴は、『平和への課題』[資料 66]、ミレニアム宣言、ブラヒミ報告書[資料 72] から 2005 年までの一連の流れにおいて、国際社会の様々なアクターが、武力紛争後の社会基盤を強固にすることで人々の安全を確保していくことの重要性を認識したことを示している。また、

かつては「紛争後の」という枕詞とともに語られた平和構築が、予防と再建を合わせた統合的アプローチによって達成されるべきという認識も共有された。平和構築委員会のようなフォーカルポイントとして機能する組織の設立は、まさに平和構築の統合的アプローチ重視とアクターの多様化を受けた出来事であった。(井上実佳)

【資料 78】 アナン国連事務総長報告書『人権の促進と保護：五つの行動計画とジェノサイド防止担当特別顧問』 UN Doc. E/CN.4/2006/84 (2006 年 3 月 9 日)

五つの行動計画

3. 2004 年 4 月 7 日、1994 年のルワンダ・ジェノサイドを考える国際日に捧げられた人権委員会特別会合に際し、〔アナン国連〕事務総長は、自らの演説の中で、ジェノサイドを防止するための五つの行動計画の概略を示した。それは以下〔の五項目〕を含むものであった。(a)通常、ジェノサイドの背景を提供するのは武力紛争であり、武力紛争を防止すること、(b)国連 PKO に対する文民保護任務を含めた、武力紛争下の文民保護、(c)国内および国際裁判所の双方における司法措置を通じ、不処罰を終わらせること、(d)潜在的にジェノサイドに陥りうる状況の早期かつ明確な警戒と、情報を分析し、管理する国連の能力の開発、(e)軍事措置を含み、一連の段階的な措置に沿う、迅速かつ断固とした行動。
4. 潜在的なジェノサイドの早期かつ明確な警戒に向けた国連システム内の能力開発に関し、事務総長は、彼を通じて安保理に報告を行うジェノサイド防止担当特別顧問の職を新設すると決定し、これを発表した。

〔…〕

ジェノサイド防止担当特別顧問の任務

7. 特別顧問の任務は、国連総会第 60 会期のハイレベル全体会合で採択された成果文書（決議 60/1）ではっきりと支持されている。「ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪から人々を保護する責任」という項目の下、国連加盟国の国家および政府首脳は、国際社会に対して、「早期警報の能力の確立において国連を支援する」こと、また「ジェノサイド防止に関する事務総長特別顧問の任務を完全に支援する」ことを要請した（第 138-140 項）。
8. 特別顧問の責務は、彼の任務に概略が示されているように、(a)民族および人種を起源とし、予防あるいは阻止されなければ、ジェノサイドへと至るかもしれない、大規模かつ重大な人権および国際人道法の違反に関して、特に国連システム内から現存の情報を収集すること、(b)潜在的にジェノサイドへと至る可能性のある状況に安保理の注意を促すことで、事務総長の、また、事務総長を通じて安保理の早期警報メカニズムとして行動すること、(c)事務総長を通じて、ジェノサイドを予防あるいは防止する行動について、安保理に勧告を行うこと、(d)ジェノサイド防止のための活動に関して国連システムと連携し、ジェノサイドまたは関連犯罪に関する情報を分析し、管理する国連の能力を強化するために働くこと、である。

〔…〕

早期かつ明確な警戒

28. 介入と国家主権に関する国際委員会（ICISS）は、自国民を保護する国家の責任は「予防する責任」を伴うと指摘した。すなわち、人々を危険にさらす国内紛争と人為的な犯罪の根本原因および直接的な原因に対処することである。予防に関して、同委員会が見出したのは、ほとんどの場

合、不足しているように思われるのは基礎的なデータではなく、むしろ、そのデータの分析および政策的処方への転換、そして行動する意思であるということだった。

[...]

迅速かつ断固とした行動

39. ジェノサイドを防止するための「行動」によって、事務総長が言わんとしたのは、一連の段階的な措置のことであり、軍事措置が含まれる場合もある。しかし、軍事措置は常に最後の手段として、極限的な状況においてのみ用いられるべきである。そのような極限的な状況の特定の仕方、および対応の仕方に関する指針が必要である。そのような指針は、ジェノサイドの現実的な危険が生じた時に、その危険が無視されないことを保証するだろう。それはまた、〔ジェノサイドの特定の仕方および対応の仕方に〕より一層の明確さをもたらし、したがって、ジェノサイドの申し立てが侵略の口実として利用されるかもしれないという疑念を弱めるのに資するだろう。そのような指針を準備する真剣な試みは、上記の第28項で言及されている介入と国家主権に関する国際委員会によってなされた。ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪から人々を保護する責任が存在するという認識を越えて、国連総会第60会期のハイレベル全体会合の成果文書は、総会がこの保護する責任の検討を続ける必要があると強調した。

40. ジェノサイド防止担当特別顧問は、彼の役目として、人権および人道法の大規模かつ重大な侵害という危険にさらされている人々を保護するには、時として軍隊と警察の双方からなる国際部隊の展開が必要であると繰り返し指摘してきた。時には、人道的破局を防ぐ唯一の方法が、現地当局の同意にかかわらず、そのような展開を命じることである場合もある。我々はその最終手段をとる準備がなければならない。ただし、事態を悪化させないという責任を意識しながら行動する必要もある。というのも、最近の同意なき武力行使の例は、そのような措置が常に無辜の人々を助け、決して傷つけることはないだろう、という安心感を少しも与えないからである。しかしながら、たいていの場合は、当該政府の同意とともに国際保護部隊を展開することは可能であり、その機会が得られるならば、それは常に望ましいだろう。(訳：篠木 慎)

【解説】

この文書は、人権委員会決議2005/62に基づき提出された。ジェノサイド防止に関する五つの行動計画の進捗状況と、2004年8月1日付で任命されたジェノサイド防止に関する事務総長特別顧問の活動について情報提供することが目的である。そもそも、五つの行動計画は、1994年のルワンダにおけるジェノサイドを想起すべく特別に開かれた人権委員会において、アナン事務総長自身が公表したものだ。背景には、アナン自身がPKOの責任者としてルワンダを担当しながらジェノサイドを防ぎ食い止めることができなかったという後悔と、当時の国際社会がジェノサイドに対処するに十分な行動計画をもち合わせていなかったことへの反省がある。

武力紛争下の文民保護は五つの行動計画の二番目に挙げられている。PKO任務については文民保護を含めつつ論じており、フィールドレベルでいかに対処するかという現実的問いに答える行動計画の策定を意図したことがうかがえる。また、特別顧問の任命とその任務が2005年の世界サミット成果文書〔資料76〕を根拠としていることは、R2Pをめぐる論点が、その是非から具体的施策へと移行しつつあることを示している。

紛争予防・平和構築との関連でこの文書が指摘しているのは、ジェノサイドを早期に、かつ

明確に認識し対処することの重要性である。例えば、「予防する責任」における危機予測データの扱いについて ICISS の指摘を援用している。これは、ルワンダでジェノサイドに関する通報が国連に届いていたにもかかわらず適切に対処できなかった経験を背景としているとも考えられる。ジェノサイドへの対処を、軍事行動も含め検討する際には、現実的なジェノサイド発生予測に基づかねばならないと論じていることから（第 39, 40 項）、この文書が「予防する責任」と「対処する責任」の相互関連性に焦点をあてていることがわかる。（井上実佳）

【資料 79】 潘基文国連事務総長声明（ケニア） UN Doc. SG/SM/11356-APR/1641

（2008 年 1 月 2 日）

事務総長は、先週行われた選挙以降のケニアにおける緊張の高まり、および暴力の悪化にますます苦悩している。彼は、数十人の文民が〔ケニア中部の都市〕エルドレットの教会で焼死したうえ、報道によれば、いまや 300 人がこの嘆かわしい暴力の勃発によって殺されたという報告に衝撃を受けている。事務総長は、政府ならびにケニアの政治的・宗教的指導者に対し、人種、宗教または民族にかかわらず、無辜の人々の生命を保護するという彼らの法的小および道徳的責任を想起させる。また、事務総長は、これ以上のいかなる暴力も防ぐために、彼らの能力の限りにおいてあらゆることを行うよう強く促す。彼〔事務総長〕は、木曜日に予定されているデモの間、挑発〔行為〕および暴力を避けるために、あらゆる取り組みがなされるよう要請する。

また、多くの人々が暴力によって行き場を失ったことから、事務総長は悪化する人道状況を懸念している。彼は、全ての関係者に対し、最近の出来事に影響を受けた人々に対する救援活動に取り組む人々に、安全なアクセスを認めるよう呼びかける。国連は、苦難にある人々への支援を届けやすくするために、ケニア赤十字および他の協力者と密接に連携して活動し続けるだろう。

事務総長は、この危機に対処する方法に関して、ケニアの指導者やアフリカ連合、その他の関係者と接触しているところである。対話の精神を通じ、また、組織上および法律上の規則および仕組みを全て活用して、至急、解決することが求められる。（訳：中村長史）

【解説】

2007 年末にケニアで起こった選挙後の騒乱は、R2P の「予防する責任」が一定程度果たされたケースとして 2011 年の**事務総長報告書**【資料 86】で取り上げられた。しかし、この声明をみると、当時、潘事務総長が強い危機感と方針をもってケニア情勢に対処しようとしたことがうかがえる。まず、声明では、既にケニアにおいて深刻な人道危機が発生していることを指摘し、ケニア政府および関係アクターに対し文民保護を適切に実施するよう求めた。選挙後の衝突によって生じた人道危機は、かねてより R2P の重要性を論じてきた事務総長からみれば、試金石となりうる重大な事案だった。注目すべきは、事務総長が、ケニア政府および関係アクターに対し、文民保護に関する法的責任を果たすよう求めていること、問題解決の手段としてケニアの憲法や法的メカニズムの活用を求めていることである。紛争予防および R2P における法の支配の追求という潮流につながる動きだといえよう。（井上実佳）

【資料 80】国連平和維持活動局（DPKO）・フィールド支援局（DFS）報告書『国連平和維持活動：原則と指針』（キャップストーン・ドクトリン）（2008 年 1 月 18 日）⁽⁸⁾

2.4 平和構築活動

複合型国連 PKO の展開は、短期的に暴力を抑えることに役立つかもしれないが、紛争再発を防止するためのプログラムを伴わない限り、持続可能な平和につながる公算は低い。状況が変われば、具体的な課題も大きく変わる。しかし経験によれば、持続可能な平和を達成するためには、少なくとも 4 つの重要分野での前進が必要である。

- a) 国家が安全を提供し、治安を維持できる能力を回復すること
- b) 法の支配と人権尊重を強化すること
- c) 正当な政治制度・機関と参加プロセスの発現を支援すること
- d) 紛争で生じた国内避難民や難民の安全な帰還または再定住を含め、社会的、経済的な復興と発展を促進すること

複合型国連 PKO には通常、効果的な平和構築プログラムの包括的实施に必要なプログラム資金も技術的ノウハウも備わっていない。にもかかわらず、安保理からは、下記の重要な平和構築活動に触媒的な役割を果たすマンデート（任務）を与えられることが多い。

- 戦闘員の武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）
- 地雷対策
- 治安部門改革（SSR）その他の法の支配関連活動
- 人権の保護と促進
- 選挙支援
- 国家権力の回復と拡張への支援

武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）：DDR は、復興プロセスをスタートできる安全で安定した環境を整備する取り組みに欠かせない一要素である。国連の複合型 PKO には通常、国内 DDR プログラムの策定と実施を支援するマンデートが与えられる。これによって、専門的な助言の提供、武装解除・宿営地点の確保や、武器、弾薬その他元戦闘員が引き渡した装備の回収と廃棄が必要となる。その他の機関は、国連平和維持活動と密接な調整を行いながら、動員を解除された元戦闘員に持続可能な生活手段を与えることをねらいとした重要な社会復帰プロセスの支援にあたる。

地雷対策：紛争後の状況では、地雷その他の不発弾が民間人（文民）の安全にとっての脅威となり、紛争後の復興を成し遂げるうえで大きな障害となることが多い。したがって、普通の生活と発展につながる安全な環境を再生するためには、地雷対策が必要となる。複合型国連 PKO はしばしば、緊急地雷対策支援の提供に加え、国内当局による中長期的地雷対策計画の策定を支援するマンデートを与えられる。

治安部門改革（SSR）その他の法の支配関連活動：SSR は、法の支配を回復、強化する取り組みに欠かせない要素である。SSR 分野での進展は、複合型国連 PKO の成功にとって重要なだけでなく、

(8) United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008, http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf

「出口戦略」を定める際の一助にもなる。この戦略は、国内の治安機関や治安制度が実効的に機能できる能力によって大きく左右されるからである。複合型国連 PKO はそのマンデートに応じ、国家警察や軍の再編、改革および訓練を支援するよう求められることがある。複合型国連 PKO はまた、国内の司法・矯正制度の強化にも触媒的な役割を果たすほか、安保理から法制・司法改革の促進または必須法案の策定支援のマンデートを受けることもある。

人権の保護と促進：人権の侵害は現代の紛争の中心的要素であると同時に、その帰結でもある。最悪の人権侵害は武力紛争中に起きることが多いため、人権の保護は紛争対策の中心に据えなければならない。すべての国連主体は、そのフィールド活動により、また、フィールド活動の内部で、人権の促進と保護を確保する責任を負う。したがって、国連の複合型 PKO はほとんど、人権侵害の監視と調査支援を行ったり、国内の主体や機関が独自にこれを行う能力を育成したりすることにより、人権を促進、保護するマンデートを与えられる。人権の取り入れと人権プログラムの持続可能性は常に、複合型国連 PKO 立案の際の重要な要因とすべきである。

国家の権限の回復と拡大：複合型国連 PKO はしばしば、国家の権限の回復と拡大への支援を求められる。所得を創出し、国民に基本的なサービスを提供するためには、国家がその国土に支配権を行使できなければならない。複合型国連 PKO は、治安環境を整備したり、政治的指導力を発揮したり、その他の国際主体の取り組みを調整したりすることにより、国家の権限の回復と拡大を支援することができる。国家の権限の回復または拡大には、国家機関の当面の活動への支援だけでなく、政治参加を促す取り組みも含まれる。妥当な場合には、小規模な能力育成や、憲法または制度の再編という、より大きなプロセスへの支援が含まれることもある。

選挙支援：自由で公正な選挙の実施はしばしば、複合型国連 PKO の根拠となる和平合意に盛り込まれており、正当国家の樹立に向けた一大転機となる。複合型国連 PKO は通常、安全、専門的助言、後方支援その他の選挙支援の提供を通じ、自由で公正な選挙の組織、監視および実施のための取り組みに直接的な役割を果たすマンデートを与えられる。このため、複合型国連 PKO の選挙要素には、国連政治局（DPA）選挙支援部（EAD）の推薦を受けた専門家が配属されるのが普通である。複合型国連 PKO は、きわめて重要な平和構築活動にいくつか着手するよう要求されることがあるものの、長期的な制度・能力育成への取り組みに関与するという意図も装備も持たない。こうした取り組みは通常、UNCT 内の開発担当主体や国連外部の重要なパートナーなど、長期的な制度・能力育成活動を効果的に実施する資源や専門的ノウハウを備えた組織が担当する。それでも経験によれば、国連 PKO は短期的に、その他の主体が主導的な役割を果たせないという理由から、長期的な制度・能力育成への取り組みに着手せざるを得ないこともある。国連 PKO が制度・能力育成的な性質を有する活動にかかわる場合には、十分な資源を確保するとともに、必要なノウハウを発掘することが不可欠となる。このような状況において、国連 PKO による取り組みは、長期的な平和構築支援のマンデートを有する国連システム内外の主体が行う活動に向けた事前の環境整備に徹すべきである。

（国連広報センター暫定訳を一部修正）

【解説】

国連平和活動、なかでも PKO の原則と指針を示したキャップストーン・ドクトリン本資料は、PKO が紛争対応においていかなる機能を担うべきか、国連事務局がまとめた文書である。

この中で、PKO による平和構築については、1990 年代以降、伝統的 PKO から複合・統合型 PKO へと変化するにつれ、紛争の再発防止が PKO の重要な任務になったと指摘した。平和維持が短期的な暴力の停止を意図してきたことと、持続可能な平和・発展の追求の重要性を強調することにより、予防・再建面でも PKO の原則・方針を改訂していくことが不可欠との認識を示した。国連事務局が PKO と紛争予防・平和構築とのリンケージを強く意識したことを物語っている。しかも、キャップストーン・ドクトリンがいうところの PKO の平和構築活動と、「予防する責任」「再建する責任」との間には共通点が多い。国連平和活動と文民保護が関連性を深めていくプロセスを把握するうえでも示唆に富む資料である。

キャップストーン・ドクトリンでは、PKO の平和構築活動として、DDR、SSR、「法の支配」と人権尊重、制度構築、難民・国内避難民の帰還・再定住、選挙支援、そして社会・経済的復興支援を挙げている。いずれも人々が安全な環境のもと生活するために不可欠である。なかでも、「法の支配」は国連が平和活動で特に重視する施策の一つであり、PKO が積極的に取り入れられるべきとした。

しかし同時に、キャップストーン・ドクトリンは、PKO には平和構築活動を実施するうえで十分な資金もノウハウも備わっていないと指摘している。必要な活動内容と PKO が使う能力との間にギャップが存在することを改めて浮き彫りにした。国連事務局としては、PKO が紛争経験国・社会の持続的平和と発展に重要な貢献をするとの認識に立ち、加盟国をはじめとする諸アクターが十分な資源とノウハウを提供することを求めている。(井上実佳)

【資料 81】 潘基文国連事務総長報告書『平和と発展の保障：治安部門改革（SSR）の支援における国連の役割』 UN Doc. A/62/659-S/2008/39 (2008 年 1 月 23 日)

V. 国際連合による治安部門改革への関与からの教訓

35. 国際連合にとって最も根本的な教訓は、安全が持続的な平和、開発および人権のための前提条件ということである。国際的な平和活動の撤退や、大抵の場合、十分になされている国際的な投資の成功は、紛争後の国内組織が人権を基盤とした持続可能な平和および開発を確立できる度合いによる。このような組織的能力の構築に失敗した結果は、ハイチ、リベリアおよび東ティモールの度重なる平和活動において示されてきた。これは、国際連合の平和維持活動が、効果的で責任のある治安部門を確立する必要性をますます強調するようになってきた第一の理由である。
36. 第二の重要な教訓は、治安部門の変革は本来的に、国の目標と国内の異なる組織および集団間の関係と結びついていることである。それゆえに、SSR は、当該国および地域の固有の文脈に置かれなければならない高度に政治的な過程である。同様に、治安部門の改革が成功するには、政治的なコミットメント、基本的な合意、国内の関係者間の調整を必要とする。幅広い国家的な話し合いは、国民的な当事者意識の中心である。しかしながら、SSR は、最終的には伝統的な指導者、女性団体、その他を含む、国家および地方当局、議会ならびに市民社会が積極的に関与する国家主導の包括的な過程においてのみ成功しうる。
37. 第三に、SSR にジェンダーの観点を統合することは、安全に対して社会全体として応じる包括

的な取り組みにとって本質的である。ジェンダーに配慮した SSR は、差別的でなく、人々を代表し、様々な集団の安全に関する特有のニーズに効果的に応じられる治安部門組織の発展にとって鍵である。

38. 第四に、国内過程として、SSR は他の国家戦略および優先事項から切り離すことはできない。アフガニスタン、リベリア、シエラレオネでは、SSR は国家改革の議題に含まれ、貧困削減戦略と開発計画に反映されてきた。原則として、加盟国は、幅広い国家改革の議題と関連させた包括的な方法で、SSR を計画するよう奨励される。このような取り組みはいかなるものであろうと、国の安全に関するニーズの徹底的および幅広く包括的な評価から始めなければならない。
39. 第五の基礎的な教訓は、治安部門の改革が財政上、活動上、事業遂行上、実行可能なものであることを明確かつ現実的に考慮したうえで、進められなければならないということである。議会や財務・経済関係の省庁などの国内経済主体の専門知識をニーズの評価および立案に組み入れることに失敗すれば、長期的には持続不可能かもしれない〔治安〕能力を設置するという結果になりうる。
40. 第六に、基本設備、訓練および装備の問題は、改革過程の一部として扱われる必要がある。増加した活動の実施能力への需要は、脆弱な紛争後の環境において特に差し迫っている。二国間および地域の協力者は能力開発に資源を注ぐ準備ができていなければならない、また、そのために、どうすれば内容のある SSR の取り組みに資源が提供されうるかに注目しなければならない。
41. 第七に、治安部門の効果的なガバナンスおよび文民による監査は不可欠である。経験が示してきたように、規範的枠組みや協議の枠組み、組織管理および監査の仕組みのような問題は SSR の過程でしばしば軽視され、そのような改革によって達成されるはずだった目標を台無しにし、総合的には安全を低下させる結果になりうる。また、法の支配、ガバナンスおよび監査への関心の欠落は、SSR に対する外部からの支援の実効的な有効性と継続可能性を制限しかねない。市民社会組織やメディアのような非国家主体の参加は非常に重要である。
42. 過去 20 年間の経験にもかかわらず、国際連合は SSR の一部の分野で、国内および国際的な利害関係者に対する、その場限りの協力者に留まってきた。SSR の一貫した枠組みの欠如は、国際連合が継続的かつ一貫した手法を築くための基盤が限られていることを意味する。結果として、現場での関与を導くための〔国連〕システム全体にわたる政策枠組みはなく、限定的な組織構造または能力が設けられてきたにすぎない。平和維持〔活動〕の期間中を含む、多くの場合において、SSR に関する活動は国際連合による適切な戦略的評価または分析なしに実施されてきた。共通の枠組みと共通の政策の欠如は、国内の協力者への国際連合の援助の一貫性と質に影響を与え、国連がどの程度、自らの取り組みを国連内部で、また国内および国際的な協力者との間で調整するかに影響を与える。大抵、その結果は、資源の不足した断片的な活動になる。
43. SSR に関わる領域、関係者の範囲および時間枠については、共通の手法をとることが極めて重要である。有力で一貫した国際連合の手法は、SSR の原則および実践に関する国際的な合意の発展を援助し、SSR に取り組む国々への資源および援助の提供を促進し、現場における国際連合の既存の取り組みの有効性および効率を向上させることができ、それにより国際連合の平和維持ミッションの時宜に合った撤退と、持続可能かつ長期的な開発に必要な条件の創出を促進するだろう。一貫した手法と能力はまた、国際連合の現場の人員が必要とし要求する、専門的で時宜に合った指針と支援を、彼らが確実に受け取れるようにするだろう。
44. 現在、SSR に関連した多くの分野で支援を与える国際連合の能力の向上において前進はなされてきたが、多くの現地ミッションは改革に関連した任務または計画の実行上、限られた指針しか

与えられていない。本部または現場には、SSRに焦点をあてたユニットまたは調整メカニズムはほとんどない。国際連合の平和活動は、指示された任務を実行するために自身の組織構成と指針を工夫する以外に選択肢はほとんどない。数少ない国際連合の機関は、改革に関連した活動の実施を援助するため、技術的な支援の手段を設けており、そのような能力は増加する需要にうまく対処するために強化される必要がある。

VI. 国際連合のSSRの手法に関する基本原則

45. 継続的かつ一貫した国際連合のSSRの手法にとって、出発点は、得られた教訓、国際法および基準、ならびに広く法の支配に関する国際連合の既存の政策をもとにした、中核的な指導原則を明確に示すことである。その原則は、SSRに関する国連の目的および目標を確立し、具体的な状況における国連の関与〔の仕方〕を指示すべきである。基本原則は、以下を含む。

- (a) SSRにおける国際連合の目標は、国際の平和と安全、持続可能な開発、ならびに全ての人々の人権の享受に貢献するために、効果的、包括的および説明責任のある治安機構を発展させることにおいて、国家と社会を支援することである。
- (b) SSRは国家の決定、安全保障理事会の任務および／または総会の決議、国連憲章、ならびに人権法と人権基準に基づき着手されるべきである。
- (c) SSRの分野における支援は、成果に富み、持続可能であるために、国民的な当事者意識、ならびに関係国および社会のコミットメントに根差さなければならない。
- (d) 国際連合のSSRの手法は、柔軟でなければならず、改革が実施される国、地域および／または具体的な環境、ならびに全ての利害関係者の異なるニーズに合わせて調整されなければならない。
- (e) 国際連合のSSRの手法は、その立案、計画、実行、監視および評価の全段階にわたって、ジェンダーに配慮しなければならない。また、性的およびジェンダーに基づく暴力に対処し、これを防ぐために、SSRは雇用過程の改革および警備サービスの提供の改善を含まなければならない。
- (f) SSRの枠組みは紛争後の活動の立案および実行に不可欠である。理想的には、SSRは和平プロセスの初期から開始すべきであり、早期の回復と開発戦略に組み込まれるべきである。
- (g) 優先事項、明示的な予定表および協力関係の特定を含め、明確に規定された戦略がSSRの実行過程において必要とされる。
- (h) SSRへの国際的な支援の有効性は、動機の誠実さ、説明責任の水準、提供される資源の量によって決まるだろう。
- (i) 国内および国際的な協力者の取り組みの調整は不可欠である。主導的な国内機関と、それに対応するよう指定された国際機関が、可能な範囲で、明確に認定されるべきである。
- (j) 確立された原則と具体的な指標を背景とした監視および定期的な評価は、SSRにおける進展を追跡し、維持するために不可欠である。

[...]

X. 結びの所見および提言

67. 国際の平和と安全にもたらされた複雑で重大な課題は、人々と国家の安全および福祉が根本的に絡まり合っていることを繰り返し裏づけている。平和、開発および人権の追求は集団的な責任であり、国際連合の基盤である。

68. 国際連合の経験が示してきたのは、効果的な協力は、SSRの目的と目標に関する共有された理

解に基づきつつ、国内の関係者による対処が異なる方法でなされても、その方法を尊重しなければいけないということである。人々のニーズに応え、説明責任のある治安体制を導入しようとする国家の取り組みへの支援は、国際連合が国連憲章の責務を果たす際の、最も基本的な任務の一つとして実行されるべきである。

69. この試みにおいて、国際連合は SSR の共通理解および手法の発展に貢献しうる。国際連合は基本原則および基準を洗練し、国家の取り組みに対して責任ある持続的な国際支援を促進しうる。その任務、正当性および駐在のおかげで、国際連合は、特に紛争後の環境において、国内の関係者が治安に関する情報に基づき、長期的な開発、持続可能な平和および民主的なガバナンスに資する選択を行うように支援しうる。調停および平和維持の機能、ならびに平和構築および開発の活動を通して、国際連合は SSR の実施において実務的な援助を提供するのみならず、それが可能となるような環境の創出を手助けしうる。
70. 国際連合は既に多くの異なる状況で、このような機能を引き受けている。国家、地域および国際的な SSR 関係者にとって接触しやすく反応のよい協力者となることが、最優先事項である。国際連合は、効果的な協力者として、治安部門の国家的な改革への支援を調整し、準備する際に、幅広い専門技術と資源を取り付けること、特に加盟国、地域機構および他の協力者からの提供を促進できるだろう。国際連合はまた、政策を定め、SSR の実施を評価し、その実践の発展について議論するため、包括的で透明性のある公開討論の場を提供しうる。
71. 本報告書は、国際連合の全体論的で一貫した手法の発展へとつながりうる、多くの実践的な提言を含んでいる。これらの提言には、
 - (a) SSR 政策および指針の発展（第 55 項）
 - (b) 特に優先順位に不一致のある分野における、戦略的な現状報告および専門的な能力の開発、ならびに適切な資源を動員するための計画立案の導入（第 56 項）
 - (c) SSR に効果的な支援を提供するための主導的な機関の指定（第 59 項）
 - (d) 国際連合が SSR の着手を委任され、および／または要請された場合に、国際連合本部の機関間 SSR 支援ユニットによる支援のもと（第 60 項）、一貫し統合された実施を確保するための適切な現場能力の確立（第 57 項）、が含まれる。
72. しかしながら、国際連合による効果的な SSR の手法の発展は、最終的には国内の協力者に依存する。包括的な安全保障を練り上げ、実施する国家の取り組みが成功するかどうかは、国内の関係者のコミットメント、指導力および能力によるだろう。効果的で責任のある治安〔部門〕を構築する真の意思が存在しない場合、または国家的な治安体制の目標および手法について国内の関係者間で基本的な合意がない場合、国際連合（および他の協力者）がなしうる貢献はせいぜい限定的である。同時に、国内の関係者は単一の機関を構成するわけではなく、特に紛争の影響を受けた国々では、全ての適切かつ正当な国内の協力者を特定することは必ずしも容易ではない。国民的な当事者意識の感覚は安全に関するニーズおよび優先事項についての合意から生まれる。国際連合はこの合意を構築し、包括的な対話を促進するのに貢献しうる。
73. 効果的で責任のある治安組織を確立するための手軽な解決策はない。戦略、組織および能力の開発は時間のかかる取り組みである。展望、対話および理解の発展も同様に長期にわたる過程である。加盟国〔中心〕の組織として、国際連合は、男性と女性が尊厳とともに自分の人生を生き、子どもを育て、飢えから、また暴力・抑圧・不正義の恐怖から自由な世界を築く取り組みにおいて、国内の関係者の恒久的な協力者としての役割を果たす。

（訳：立石泰佳）

【資料 82】 潘基文国連事務総長覚書『国連の「法の支配」の支援手法』（2008 年 4 月）⁽⁹⁾

この覚書は、各国内における「法の支配」に関して、国際連合の活動の指針となる原則および枠組みを提供するものであり、危機、危機後、紛争予防、紛争、紛争後および開発の文脈を含めた、全ての状況に適用される。包括的で一貫した国際連合の手法を保証するために、この覚書は国際連合の規範、基準および指針に由来し、枠組みは「法の支配」に関する取り組みに不可欠な構成要素を概説するものである。

国際連合システムにとって「法の支配」はガバナンスの原則であり、全ての人、組織および機関は公的か私的かを問わず、また国家それ自体も、公的に制定され、平等に施行され、独立に裁判される法、ならびに国際人権規範および基準と一致する法に責任を負う。また、「法の支配」には、法の優位、法の前平等、法に対する説明責任、法適用の公正さ、権力分立、意思決定への参加、法の確実性、恣意性の回避、ならびに手続きおよび法の透明性という諸原則が確実に遵守されるような措置が必要である。正義とは、権利の保護・擁護および不正の予防・処罰における説明責任と公正さ〔の実現〕という理念である。その執行機関には、公式の司法機関および非公式・慣習的・伝統的な仕組みの両方が含まれる。この理論的枠組みの中では、治安部門改革、正義の執行、保護、不処罰との闘いなどの様々な用語が、「法の支配」を強化する多様な手法および活動を表現するために使われている。

A. 指針となる原則

1. 国際的な規範および基準に支援の基礎を置く
2. 政治的状況に配慮する
3. 当該国に特有の状況に支援の基礎を置く
4. 人権およびジェンダーに関する正義を前進させる
5. 国民的な当事者意識を確保する
6. 国家改革の支持者を支援する
7. 包括的で一貫した戦略的手法を確保する
8. 効果的な調整および協力に関与する

B. 「法の支配」を強化するための枠組み

1. 憲法または同等のもの
2. 法的枠組みおよびその実施
3. 選挙システム
4. 司法、ガバナンス、安全および人権に関する制度
5. 移行期正義のプロセスおよびメカニズム
6. 「法の支配」の強化に貢献し、公務員および公的機関に説明責任を課す公共的な市民社会

序

国連憲章に明記されているように、国連の使命における三つの柱は、国際の平和と安全を維持すること、経済的・社会的進歩および発展を達成すること、人権および基本的自由の尊重を奨励することである。「法の支配」の推進は、この使命にとって根本的である。この覚書は、各国内における「法の支配」に関して、国連の活動の指針となる原則および枠組みを提供するものであり、危機、危機後、紛争予防、紛争、紛争後、および開発の文脈を含めた、全ての状況に適用される。

(9) Guidance Note of the Secretary General, *UN Approach to Rule of Law Assistance*, April 2008, <https://www.un.org/ruleoflaw/files/RoL%20Guidance%20Note%20UN%20Approach%20FINAL.pdf>

国連「法の支配」への支援において、規範面での基盤となっているのは、国連憲章、国際法、ならびに多数の国連条約、宣言、指針、また、「法の支配」に基づく各国社会および国際秩序の推進の中で発展した一連の諸原則である。全ての人権、「法の支配」および民主主義は連結し、相互に強化し合っており、これらは国際連合の普遍的かつ不可分な中核的価値および原則の一部となっている。国際的な次元で「法の支配」を強化することは、武力行使、国家の主権平等の尊重、および人々をジェノサイド、人道に対する罪、民族浄化、戦争犯罪から保護する国家の責任の承認を含め、国連憲章および国際法の尊重を伴う。それには、国内および国際的な次元の双方で、一連の主要な国際法への参加〔を促進すること〕や、国内での効果的な実施が必要である。

各国内における国連の「法の支配」に関する活動において、実践上の基盤となっているのは、加盟国の要請および／または安全保障理事会による委任、ならびに加盟国の国内政策、優先事項および計画に従って、加盟国の利益のために実行される技術支援および能力構築である。これは、国連が各国のニーズに柔軟に対応することを可能にするとともに、画一的な方式や他国のモデルの輸入を回避し、その代わり、国内の評価、現地のニーズ・願望および幅広い参加に我々の支援の基盤を置くことを可能にする。

(訳：立石泰佳)

【解説（資料 81, 82）】

SSR に関する事務総長報告書と、「法の支配」支援における国連のアプローチに関する事務総長覚書は、治安部門改革および「法の支配」を国連の平和活動、なかでも平和構築に位置づけ、その意義と実施方法についてまとめた文書である。これらが2008年に登場した背景として、[世界サミット成果文書【資料 77】](#)をはじめとする様々な文書を通して、持続可能な平和と発展の追求が紛争国・地域に不可欠であること、また、そのプロセスにおいて「法の支配」の促進支援が重要な役割を果たすことが関係アクター間で認識されるに至った。

SSR に関する事務総長報告書は、総会と安保理からの要請を受けて治安部門改革に特化してまとめられた。国連が得た教訓として、治安の確保は持続可能な平和と発展、人権保障の前提条件だと指摘している。しかも、治安部門改革が極めて政治的なプロセスであることを強調し、ステークホルダーを巻き込んだうえで、平和構築の様々な取り組みとの相互関連性を念頭において実施されるべきとしている。にもかかわらず、国連では治安部門改革のためのフレームワーク開発が遅れていることを受け、まずは指針を作成することが必要とした。また、ジェンダーを念頭に置いたアプローチをとることで、性暴力への対処と予防につながると指摘している。この点は、市民、特に女性が武力紛争下で受ける暴力について、予防と再建それぞれのフェーズで直接的に対応するものである。さらに、当事国のオーナーシップを強調している点は、治安部門改革を通して市民に安全を提供する責務が一義的には当事国にあることを示している。

SSR に関する事務総長報告書に続き公表されたのが「法の支配」支援における国連のアプローチに関する事務総長覚書である。国際レベルでの「法の支配」強化は、国連憲章や国際人道法の尊重に加え、諸国家が市民をジェノサイドや人道に対する罪、民族浄化、戦争犯罪から保護する責任を果たすことによっても達成されるとしている。潘事務総長は、「法の支配」強化をR2Pの発生要件と関連づけることにより、国連による「法の支配」強化支援がR2Pの予防・対

応・再建各フェーズでも機能することを示した。

(井上実佳)

第3節 2009年以降

2009年以降、潘基文の **R2P 報告書『保護する責任の履行』[資料 16]** を契機に、R2P 実施に向けた具体的な手段・方法に関する議論や、実際の紛争（例えば、2011 年のリビア、コートジボワール、2012 年のマリ）への R2P の適用が進むにつれて、紛争予防と R2P が実践上、相当に重なり合うことが明らかとなってきた。しかし、紛争予防と R2P の目的・手段の相違や、各々の実践が相互に及ぼす影響などについては、いまだ議論や理解が不十分なままである。そのため、実践上、両者の任務の衝突あるいは重複が生じる可能性もある。

紛争予防と R2P の関係を整理する際、国連事務局の指針の一つになったと考えられるのが、国連と関係の深い **国際平和研究所 (IPI) の報告書『紛争予防と保護する責任』[資料 83]** である。本報告書は、あらゆる措置が含まれうる「構造的予防」よりも焦点の明確な「実践的防止」を重視し、「国連の早期警報能力の確立」を中心に R2P 実施に向けた提言をまとめている。E・ラック (Edward C. Luck) は当時、R2P 担当事務総長特別顧問と IPI 上級副所長を兼務し、本報告書の作成に関わっていた。実際、ジェノサイド防止担当特別顧問 (Special Advisor of the Secretary-General on the Prevention of Genocide: SAPG) および R2P 担当特別顧問 (Special Advisor of the Secretary-General on the Responsibility to Protect: SAR2P) の合同事務所は、重大な人道危機のリスクに関する情報収集・分析と早期警報を主要任務の一つとし、そのための **「分析枠組み (Framework of Analysis)」[資料 90]** を策定している。

他方、紛争予防と R2P の目的を達成するため、事務局中心の実践的防止に限らず、多様な主体による多様な手段の活用・発展が求められている。例えば、上記の共同事務所は「暴力の扇動」を予防・防止するために各主体がとるべき政策を提案している **[資料 89]**。また、潘基文はブトロス＝ガリの **『平和への課題』[資料 66]** 以来、初となる **「予防外交」主題の事務総長報告書 [資料 87]** を提出している。その他、平和構築委員会の「予防的役割」**[資料 85]** や「法の支配」**[資料 88]** など、構造的予防の取り組みについても議論が進んでいる。これらの個別の手段をいかに統合的・効率的に運用するかは今後の課題である。

【資料 83】国際平和研究所 (IPI) 報告書『紛争予防と保護する責任』(2009年1月)⁽¹⁰⁾

要旨

多国間システムは、紛争の性質が変化し、市民への影響がますます残酷になることに、必死に対応しようとしてきた。紛争を予防し、市民を保護するという切迫した要請に関して、数え切れないほどの雄弁な演説が行われ、多くのインクが消費されてきた。しかし、レトリックと現実の間の隔たりは、依然として受け入れ難いほど大きい。

紛争予防と保護する責任 (RtoP[または R2P]) は、関連するが異なる概念である。紛争予防が広義の概念である一方、RtoP は大量虐殺、具体的にはジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪という四つの犯罪および侵害から人々を保護するために、より狭く焦点を絞った枠組みを提供する。予防のいずれの枠組みに関する行動も、同様の障害に直面する。すなわち、これらの二つの概念を適用する国家の動機に対する不信や懐疑、ならびに言葉から行動に移るための政治的意志および資源の欠如である。ただし、紛争予防と RtoP は同義ではなく、全ての場合において同一の手法を必要とすることはないかもしれない。それでもなお、この報告書は、それぞれの直面する課題および機会を検証することが、両領域において、相互補強的な形でレトリックから行動に移行する方法を明らかにするのに役立つかもしれない、という期待の中、両方の問題〔紛争予防と R2P〕を扱う。

加盟国間で集团的行動のための枠組みを精緻化し、その枠組みに合意すれば、〔その枠組みの下で〕予防または保護活動の乱用の防止を助けつつ、信頼を再構築することによって、道が開けるだろう。国連加盟国は、予防および保護のためのグローバルおよび地域的な仕組みに対し、政治的かつ物質的に投資するべきである。

行動案

- I. 早期警報能力を確立する。2005 年世界サミット成果文書 138 項で言及されているように、加盟国は国連の早期警報能力を確立するという彼らの約束を果たすべきである。加盟国は、RtoP 犯罪および侵害の早期警報・評価に関する国連の能力を改善するために事務総長が作成している提案を熟慮するべきである。
- II. 多国間の対応能力を強化する。加盟国は、ジェノサイド防止および RtoP のための合同事務局を国連〔事務局〕内に創設すること、国連の政治的能力および仲介能力を強化すること、国連の紛争予防資金を増やすことにより、国連が早期警報情報に対応するうえで利用可能な資源を拡充するべきである。
- III. 加盟国の監査およびインプットを効果的にする。〔加盟国間の〕信頼の再構築および十分な監査を確保するために、加盟国は RtoP の継続した検討を行う包摂的な公開討論の場として総会を利用し、安全保障理事会の作業方法をより包摂的かつ透明にするべきである。
- IV. 戦略的な協力関係を強化する。加盟国の協力関係の強さを向上させるため、国連および地域的取極は、予防および保護のための各々の能力を高めるべきであり、また利害関係のある加盟国の支持を得て、彼ら〔国連および地域的取極の間〕のコミュニケーションおよび関与をより定期的、頻繁、実質的にするべきである。

(10) International Peace Institute (IPI), *Conflict Prevention and the Responsibility to Protect* (IPI Blue Paper No.7, Task Forces on Strengthening Multilateral Security Capacity), January 2009, https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/rtop_epub.pdf

V. RtoP について継続的な研究を行う。独立した研究者および関連する国連機関は RtoP 犯罪および侵害の具体的な原因、引き金および指標に関する研究をさらに実施するべきである。この点については、詳細な事例研究が特に有益であろう。(訳：今井ひなた)

【解説】

本報告書は、国連と関係の深い国際平和研究所 (International Peace Institute: IPI) が 2008 年に設置した「多角的な安全保障能力の強化」特別委員会 (Task Forces) による研究成果の一部である。同特別委員会は国連および関係主体の能力強化のための政策提言を目的とし、大きくは「国際安全保障上の課題 (国際組織犯罪や大量破壊兵器など)」を扱う部会と「国内および国家間の武力紛争に係る課題 (R2P や平和活動など)」を扱う部会に分かれ、IPI 内外の専門家を含めて総勢 50 人以上が参加した。後者の部会では「紛争予防と R2P の関係」が研究課題の一つとされ、本報告書は同課題に係る提言として 2009 年 1 月に提出された。

紛争予防と R2P の関係について、十分に深く、まとまった検討を加えている研究や文献は現在でも数少ないが、本報告書はその関係を簡潔に説明し、国連が両者を効果的に実施するための指針を提示している。本報告書によれば、紛争予防と R2P は「関連するが異なる概念」である。そして、R2P の実施を進めるうえで、紛争予防の戦略の中でも、あらゆる措置が含まれる「構造的予防」より、焦点の明確な「実践的防止」に議論を絞るよう促している。実際、本報告書の提言は、「国連の早期警報能力の確立」を中心とし、それに関連する「ジェノサイド防止担当特別顧問および R2P 担当特別顧問の合同事務所の設置」「国連と地域機構の連携強化」「R2P 対象事態の具体的な原因や誘因の研究」を進めるというものである。つまり、R2P 実施に向けて、実践的防止と関連する制度化や研究の推進を促しているのである。

国連事務局が本報告書を指針に R2P 概念の議論を牽引したという直接の証拠はないが、その影響は明らかである。まず、2009 年 (本報告書とほぼ同時) に最初の **R2P 報告書** [資料 16] が提出された後、2010 年の **報告書** [資料 19] は「早期警報能力の確立」(合同事務所の設置を含む)、2011 年の **報告書** [資料 20] は「地域機構の役割」を焦点としている。また、2014 年には R2P 対象事態の原因や誘因を監視・分析するための「**分析枠組み**」[資料 90] が提示されている。上記の報告書はラック特別顧問を中心に作成されたが、彼は IPI 上級副所長を兼務し、本資料の作成にも関わっていた。⁽¹¹⁾ さらに、本特別委員会の研究には 61 カ国の国連代表部が参加し、本報告書は各国の見解を参考にしている。以上を鑑みれば、2009 年以降の紛争予防論と R2P 概念の関係を考察する際、本報告書は重要な起点であるといえよう。(高澤洋志)

(11) IPI の前身である International Peace Academy は 1999 ～ 2000 年に共同研究「対応から予防へ」を実施し、ラックもこれに参加している。そして、彼は当時から一貫して、実践的防止を優先すべきだと主張し、特に早期警報と平和強制が国連の機能を高めるうえで重要だと論じている。Edward C. Luck, “Prevention: Theory and Practice,” Fen Osler Hampson and David M. Malone eds., *From Reaction to Conflict Prevention: Opportunities for the UN System*, London: Lynne Rienner Publishers, 2002, pp.251-271.

【資料84】国連平和維持活動局（DPKO）・フィールド支援局（DFS）報告書『新パートナーシップ基本方針：国連平和維持活動の新たな展望』（2009年7月）⁽¹²⁾

平和構築の任務

国連平和維持活動は、紛争後の平和構築、復興と開発活動のための条件作り、および安定と早期の平和確立に必要な任務の遂行に重要な役割を果たす。最近の平和構築に関する事務総長報告（A/63/881-S/2009/304）では、ただちに対処すべき優先課題〔以下の「平和構築においてただちに対応すべき優先課題」〕が示され、その中にはマンデート〔任務〕として国連平和維持活動の支援が求められているものがある。複雑なミッションでは、国連の上級指導者が、平和維持活動に対する全国連ファミリー共通のビジョン形成と統合的実施の責任を負う。またときにより、国連平和維持ミッションが国際的取り組み全体の調整を委任されることもある。

平和構築のニーズはきわめて多様であり、これに対応する国際および国内の能力には大きなギャップがあるため、複雑な平和維持ミッションを成功裏に終了させるのは非常に難しい。平和維持部隊は現地では最大で最も目立つ国際的存在であり、合理的に達成可能なことと比較して非現実的な期待に直面することが多い。ときには、平和維持部隊がほとんど能力や資源を持たない分野において国際支援提供のギャップを埋めることもあり、そこで限界に達する、あるいは努力が無駄になるリスクも背負う。平和維持部隊が、ある国の移行期において重要なすべての任務に備えることは不可能であり、状況によってやり方も異なる。統合ミッションでは、指導者は進捗を評価し、専門知識に基づいて重要なギャップを特定し、様々なパートナーと協力して平和構築のニーズを満たす能力を要求される。

国連平和維持活動が集団的平和構築の取り組みに貢献できる主な能力および相対的な利点として、国の政治プロセスに対する支援と基本的安全・治安の提供があげられる。前者では、複雑なミッションが調停を行い、対話と和解を促進する。多くの場合、統治の枠組みの再建と国内機関強化の支援を任務とする。平和維持部隊と警察の活動、地雷対策、DDR（武装解除、動員解除、社会復帰）、司法および矯正制度改革などを通じた基本的安全・治安提供の支援が、効果的な安定と平和の確立に不可欠である。

結局のところ、平和維持部隊の撤退と継続的平和構築は、安全を確保する国内機関をいかに迅速かつ効果的に設置できるかにかかっている。従って早期のSSR（治安部門改革）に対する支援が国連平和維持活動の最も重要な任務の一つであり、国内関係者ができる限り早く機能的で正当な安全・治安の枠組みを定め、これを実施するのを支援する必要がある。中核的能力分野では、平和維持部隊は、優先順位を決めて活動を計画し、主導し、実施する能力を求められる。DPKOは、紛争後の一貫した安定戦略の第一歩として、早期の重要任務の特定作業を開始している。

他にも、たとえば基本的サービスの提供などにおいて、平和維持部隊が統合的取り組みの一環として他者への支援を求められることがある。国連平和維持活動は、平和構築の社会・経済的側面に対処できる能力が十分あるとは言えず、持続的開発と能力強化の支援は他者に頼らなければならない。しかし移行を成功させるためには、これらのパートナーができる限り早く関与することが必要である。基本的インフラ、国の軍人と警察官に対する報酬制度、および緊急雇用事業に対する投資への支援が早期の平和構築において特に重要である。加盟国は国連およびその他のパートナーがこ

(12) United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping, July 2008, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf>

これらの分野で活動する能力に投資し、国連平和維持ミッション、国連の開発パートナー、国際金融機関、および二国間資金提供者との間で予測可能な仕事の分担を進めなければならない。

平和構築においてただちに対応すべき優先課題

- 地雷対策、武装解除、動員解除および社会復帰（DDR）、法の支配の強化、治安部門改革の開始など、基本的安全と治安に対する支援
- 選挙プロセス、参加的対話と和解の促進、国および下部レベルにおける紛争管理能力の開発など、政治プロセスに対する支援
- 水と公衆衛生、保健、初等教育、IDP（国内避難民）と難民の安全かつ持続的な帰還と社会復帰など、基本的サービス提供に対する支援
- 中核的政府機能の再建に対する支援、特に国および下部レベルでの基本的な公共行政と財政
- 特に若者と動員解除された旧戦闘員のための雇用創出と生計（農業および公共事業）および基礎インフラ復興など、経済回復に対する支援

広範な平和維持の取り組みに貢献するため、DPKO と DFS は：

- マンデートに基づいた早期の安全・治安確立の任務を順序立て、資源を投入し、実行するための一貫性ある戦略を開発する。
- 妥当と思われる場合、ミッションに対し、マンデートに基づいた任務の定期的評価の中で平和構築の進展に関する情報および国連機関、基金、プログラム、他のパートナーなどの関連行動に関する情報を含め、全体として重要なギャップに注目させるよう要請する。（pp.22-24）
（国連広報センター暫定訳による）

【解説】

本資料は、国連事務局がPKO改革の議論を促進するために提出した非公式文書（ノンペーパー）である。2000年に**ブラヒミ報告書** [資料72] が提出された後、国連において議論が続けられ、PKOの規模および活動内容は顕著に拡大・複雑化してきた。この拡大・複雑化するPKOの役割と課題を整理するため、潘基文事務総長の就任後、2007年には国連平和維持メカニズムの再編成の一環として「フィールド支援局（DFS）」が新設され、2008年には平和維持活動局（DPKO）とDFSがPKOの立案・実施に際して参照すべき基本原則・指針をまとめた**キャップストーン・ドクトリン** [資料80] を提示した。そして、本資料では、キャップストーン・ドクトリンでも触れられていた国連PKOと他の国際機関・主体との協力や国連システム内の協力、PKOの強化・効率化などに関する提言がまとめられた。

本資料では、PKO改革の基本方針として、PKOの統一的な計画・管理および関係者の結束の強化（目的におけるパートナーシップ〔第二節〕）、PKOおよび任務遂行手段に対する信用の向上（行動におけるパートナーシップ〔第三節〕）、PKOの能力構築（未来のためのパートナーシップ〔第四節〕）が掲げられ、これらのパートナーシップを推進するための具体的な施策が提言されている。紛争予防とR2Pという観点からすれば、「行動におけるパートナーシップ」が重要であろう。本資料は、現在のPKOにとって特に困難で、射程の不明瞭な任務として「文

民の保護」「強力な（robust）PKO」「平和構築」を挙げ、この三分野における任務の明確化と、より有効な行動のためのパートナーシップを訴えている。とりわけ、武力紛争への短期的な対処や停戦監視といった伝統的なPKOのみならず、平和構築に資する政治・社会基盤の再建（早期の安全・治安の確立）を含めた統合的なPKOの重要性を再確認する一方で、PKOの限界を正しく認識すること、また、平和構築活動に携わる他の主体との協力および彼らの早期の関与が必要であると主張している。換言すれば、本資料のいう新パートナーシップの要諦とは、「実践的防止（紛争への対処）としてのPKO」と「構造的予防（平和構築）に資するPKO」を統合的に実施し、発展させるという方針にある。

上記の三分野（文民の保護、強力なPKO、平和構築）がR2Pをめぐる議論でもしばしば焦点となり、R2Pの実施上も非常に重要な課題であることは論を俟たないが、それにもかかわらず、本資料ではR2Pへの直接的な言及はみられず、両者の関連は不明瞭である。この不明瞭さが物語るのは、2009年7月に国連総会でR2Pに関する非公式対話が初めて開催されるまで、R2Pに対する各国の支持や共通理解が不十分だったという事実である。⁽¹³⁾ しかし、非公式対話の後、R2Pをめぐる議論と実践は、本資料のちょうど半年前に出された[潘基文の報告書『保護する責任の履行』](#)〔資料16〕に沿って進展していく。そのため、本資料と潘基文の報告書を重ね合わせて読むことで、紛争予防とR2Pの関連および2009年以降の議論の展開がよりよくみえてくるだろう。（高澤洋志）

[【資料85】アイルランド、メキシコおよび南アフリカ国連常駐代表『国連平和構築アーキテクチャの見直し』UN Doc. A/64/868-S/2010/393（2010年7月19日）](#)

I. 見直しの枠組み

B. 重要な問題

3. 順序立てという幻想

20. 効果的な平和構築は平和維持活動〔PKO〕に後続するのではなく、初めから平和維持活動とともになされなければならない、〔つまり〕順序立ては機能しないということは、各方面から認められている。これは新しい洞察ではなく、ブラヒミ報告書およびニューホライズン〔新パートナーシップ基本方針〕アプローチの両方で明確に述べられている。
21. こうした認知にもかかわらず、国連では順序立てのアプローチがいまだ支配的という意識が広く存在している。たとえ任務に平和構築の要素が控えめに組み込まれていても、活動の焦点と考え方は〔あくまで〕平和維持のそれである。平和構築は、PKOの継続期間中には付加的な活動とみなされる傾向があり、その〔PKOの〕後にそれ自体の活動が始まると思われる。
22. そのような順序立てのアプローチは、平和構築の重要性を適切に評価することなく、現地のニーズや現実に応えることもない。多数の国連PKOの今後に関する現在の議論の文脈において、この問題は一層、直接的な関連性を有するようになってきた。
23. 課題は、確実に、原則上または方針上の変更が新しい組織的なアプローチに完全に反映される

(13) 国連総会における初の非公式対話と当時の状況については、序章第3節の[資料17](#)を参照。

ようにすることである。障害はひどくたくさんあり、特に平和維持と平和構築を支えている財政上の取極が異なっている点は厄介である。しかし、安保理による任務の設計および資源配分の双方において、意味のある前進は可能であろう。

24. 順序立ての問題は〔平和構築〕委員会の予防的役割に関する議論にも関連する。現地の現実には区分けされてはおらず、ほとんど気づかないうちに〔平和と紛争の〕境界を越え、紛争に陥るか、または後戻りすることがありうる。本委員会はこれらの現実十分に警戒し、既存の任務の予防的側面に留意する必要がある。

IV. 重要な関連

C. 予防的役割

130. 我々の協議の過程で、多くの発言者が、本委員会の役割の予防的側面をより率直に受容する機は熟しており、現地の状況もそれを要請しているという見解を表明した。

131. 〔平和構築委員会の〕設立決議は予防的側面の余地を備えている。第12項は、安保理と事務総長の双方に、本委員会からの助言を要請する無制限の特権を与えている。他の照会経路（経済社会理事会、総会および加盟国自身）に関しては、助言の要請は、当該加盟国が「紛争に陥る、または後戻りする寸前の例外的な状況」にある場合や、安保理が機能しない場合に生じうる。

132. 〔我々〕共同とりまとめ役は、この点に関して、2005年に平和構築委員会を設立する前になされた論争に留意し、また、国連システム全体で実施されている予防の仕事を意識している。紛争への後戻りのリスクがある状況に対処することが、本委員会の仕事の焦点であり続けるだろう。ただし、その任務はより広範な余地を備えている。

133. 予防的役割に着手する際、本委員会は影響を受ける諸国からの要求と、もたらされうる付加価値の現実主義的な評価の双方によって導かれる必要があるだろう。当該国家が援助を求める決意と意思をもち、本委員会が有意義に対応できると考える時、本委員会は既存の任務によって与えられた可能性を最大限に活用すべきである。

（訳：篠木 慎）

【解説】

本資料は、2005年に設立された平和構築委員会（PBC）の5年間の成果や課題を見直すために、アイルランド、メキシコ、南アフリカの国連常駐代表（国連大使）が提出した報告書である。PBCは2005年の世界サミットにおける大きな成果の一つと考えられており、実際、世界サミットに至る過程で度々提案され、世界サミットの3カ月後（2005年12月）に安保理および総会によって正式に設立が決定された。ただし、PBCの設立は必ずしも順風満帆に進展したわけではなく、国家間の困難な交渉と妥協の末に合意されたものであった。結果的に、2005年12月に採択された **PBC 設立決議** [資料 77] には「5年後に〔同決議〕を見直す」（第27項）ことが予め定められ、2010年（および2015年）にPBCの見直しが行われている。本資料はこの見直しのために、上記3カ国が取りまとめ役となって作成した報告書である。

本報告書の内容は多岐にわたり、数多くの提言を含んでいるが、紛争予防とR2Pとの関連という文脈から興味深いのは次の二点である。第一に、平和構築ないしPBCの「予防の役割」について再考を促している点である（第130-133項）。世界サミットに至る過程では、「平和構築」の射程を紛争後に限定するか、紛争前（および再発）の予防も含むかで議論が分かれた。2004

年の**ハイレベル・パネル報告書**【資料74】は、紛争前の予防を含めた包括的な活動（早期警報から復興・開発）を訴えたが、2005年の**アナンの報告書**【資料75】は、その射程を紛争後に限定した。この限定には、「PBCが紛争前の早期警報の機能も担うことで、内政干渉の危険が高まる」と警戒した途上国への配慮があった。その結果、**世界サミット成果文書**【資料76】では、平和構築は主に紛争後の再建、R2Pは主に人道危機前の予防に関わる概念と捉えられ、両者は切り離された。しかし、本報告書は改めてPBCの予防の役割を検討することを提言している。そのため、この提言が容れられれば、当然、世界サミット後に疎遠になっていた平和構築とR2Pの関係が再び重要な争点となるだろう。

第二に、本報告書（第20-24項）が、紛争中の平和維持から紛争後の平和構築に移行するという形式的な「順序立て（sequencing）は幻想」だと明言している点は重要である。この点は、上述の「予防の役割」の再考を促す論拠となっているのみならず、R2Pをめぐる議論の展開とも重なっている。潘基文は2009年の**R2P報告書**【資料16】でR2Pを「三つの柱」に再構成し、それらの柱の間に定められた順序はなく、全ての柱が常に利用可能でなければならないと強調している（第12項）。こうした、いわば包括的・統合的な戦略の重視は、2009年以降、PKOや平和構築、R2Pをめぐる議論の基調となっている。無論、包括的・統合的な戦略を主張するのは、ある意味、容易いが、実際に様々な活動や様々な主体の間に効果的・効率的な協力・協調関係を築いていくのは困難である。さらに、各々の活動や主体の領分を不明瞭にすることで、むしろ負の結果を生む危険もあろう。平和構築、紛争予防、R2Pをいかに統合的・効果的に実施できるのか、議論はまだ緒に就いたばかりである。（高澤洋志）

【資料86】実践的防止の事例：2008年ケニア危機への対処（2009年、2011年、2012年潘基文事務総長報告書） UN Doc. A/63/677, A/65/877-S/2011/393, A/66/874-S/2012/578

潘基文国連事務総長 2009年 R2P 報告書【資料16】

第三の柱 適切な時期と断固とした対応

(c) 第三の柱は、国家が明らかに保護を提供できない場合に、適切な時期に断固とした方法で、集団として対応する加盟国の責任である。広く議論されたものの、第三の柱は一般的に狭く理解されすぎている。問題となったケニアでの選挙の後、2008年初期、一層の虐殺を回避するための、二国間、地域および地球規模の取り組みの成功によって示されたとおり、何もしないかあるいは武力行使か、という明確な選択である必要はない。一貫し、調整された、適切な時期における対応は、国際連合とそのパートナーにとって用いることができる広範な範囲のあらゆる手段を含むことができる。これらは国連憲章第6章の平和的手段、第7章の強制的な手段、および／あるいは第8章の地域的および準地域的取極との協力を含む。(para.11)

国際連合は対話および平和的な説得をより好んで選択する。したがって第三の柱は、より強力な措置に加えて、憲章の第6章と8章の下、広範囲に及ぶ非強制的および非暴力的な対応措置を包含する。憲章の下、これら多くは、安全保障理事会の明示の許可なく、事務総長あるいは地域や準地

域的取極によって行われる。これは2008年始めのケニアの状況であり、地域の主体と国際連合が、この危機を、部分的に保護する責任の観点から初めて捉えた。(para.51)

(国連広報センター暫定訳による)

潘基文国連事務総長 2011 年 R2P 報告書〔資料 20〕

V. 時宜に適う断固とした対応

30. 保護する責任は、〔国連〕憲章の6、7、8章で述べられている、あらゆる範囲の政策手段に依拠している。より強制の度合いが低い手法では、多くの人々を危害から守るのに不十分な時や場所があるかもしれないので、保護する責任を実施するための広範な戦略は、7章下の方法への言及なしには完成しえない。しかし、そのような〔7章下の〕行動は、保護する責任の〔政策手段の〕一覧の中で最も目立ち、最も劇的な手段かもしれないが、慣用表現でいうところの氷山の一角に過ぎない。水面下では、〔7章下の行動に比べると〕ほとんど注目を集めることのない、憲章6章および8章下の調査や事実調査、斡旋、仲介、個人的な説得、紛争解決という手段によって、静かな対応が行われている。ここ数年間、保護する責任は、ダルフール、ケニア、キルギスタン、コートジボワール、イエメン、アビエイ、シリアにおいて、安保理や私自身、私の2人の特別顧問、他の同僚による非強制的な手段の下で行使されてきた。安保理が保護する責任を7章〔に関わる〕決議の前文で引用したのは、リビアの事例（2011年の安保理決議1970および1973）においてのみであった。もし、この原則が、地域および準地域的な協力者との全面的な協力によって、効果的で、バランスがとれ、持続可能な方法によって実施されるべきならば、憲章に明記された、あらゆる手段や手続きは、国連が自由に行使できる状態にあるべきだろう。この原則が、グローバルおよび地域的なレベルで言葉から行動へ移される時に、必要とされるのは、一般化または慣例化された一連の政策の選択肢よりも、むしろ、それぞれの状況に応じた早期かつ柔軟な対応である。

(訳：中村長史)

潘基文 国連事務総長 2012 年 R2P 報告書〔資料 21〕

Ⅲ. 実施に利用可能な手段

23. 危機の予防および危機への対応における仲介と予防外交の重要性には、多くの注意が払われてきた。2008年のケニアにおけるアフリカ連合の仲介や、2010年のキルギスタンにおける住民間の(inter-communal)暴力〔同年6月、キルギス系住民とウズベク系住民との間で起こった大規模な衝突〕に対処した国連中央アジア予防外交センターの役割は、しばしば、保護する責任に関連する犯罪や暴力の予防を目的とした〔憲章〕6章の適用例として参照される。また、仲介と予防外交は、リビア関連の場合と同様、対話を始め、現地や地域または国連の仲介および円滑化の取り組みを準備するために、著名人や特使を任命するという形で実施されるようになってきた。

(訳：中村長史)

【解説】

2009年に潘基文事務総長が **R2P 報告書〔資料 16〕** を提出した後、R2Pの実現に向けた具体的な実践や制度化に関する議論が進展していくが、その議論において、2008年のケニア危機への対処は、しばしば「予防外交の成功例」であり、「R2Pの初の実践例」であると言及される。同国では2007年末の大統領選挙後、選挙結果への不満が暴動に発展し、多くの死傷者が出た。

潘基文は翌年1月2日、ケニア政府および政治指導者・宗教指導者の責任に言及し、人々の保護と暴力の拡大防止を訴えた【資料79】。国連事務局の対応は比較的早く、ジェノサイド防止担当事務総長特別顧問やアナン前事務総長が大統領選を争った2人の候補者を仲介し、2月1日には危機の収束に向けた協議事項と時間枠が合意された。

以後、ケニア危機に対し、国連事務局が中心となって実施した早期の対応（予防外交）は、R2Pの国際的な実践の典型的な成功例と評価され、同概念をめぐる議論でも頻繁に言及されるようになった。⁽¹⁴⁾ ここで重要なのは、一般的に国連事務局や地域機構による予防外交はR2Pの「第二の柱」の措置と捉えられるが（2009年 R2P 報告書【資料16】参照）、それと同時に「第三の柱」の措置としても位置づけられる点である。抜粋した事務総長報告書が繰り返し述べているように、第三の柱には憲章第6章および第8章下の幅広い措置が含まれ、これらの措置は安保理の明示的な許可なしに事務総長や地域機構が実施しうる。つまり、潘基文（国連事務局）は、第7章下の強制措置よりも第6章および第8章下の非強制的な措置によって、より積極的に、また、早期かつ柔軟に「対応」すべきだと提言しているのである。

このように、憲章第6章および第8章下の「実践的防止」を中心にR2Pの実践を推進するという方向性は、2009年以降、次第に明確になってくる。実際、潘基文は2008年のベルリン演説【資料15】以来、繰り返し、ケニア危機への対応を高く評価してきた。また、ラック特別顧問は2010年の論文で、構造的予防と実践的防止の区別に言及しつつ、ケニア危機では構造的予防の失敗後、アナンによる仲介（実践的防止）が行われたが、こうした実践においては予防と対応は明確に線引きできないと論じている。⁽¹⁵⁾ 要するに、実践的防止（早期警報・早期対応）の措置においては、第二の柱と第三の柱、予防と対応が重なり、2009年以降、国連事務局はこの実践的防止に重点を置いてR2Pを推進しようとしているのである。こうした方向性は、2009年のIPI報告書【資料83】と軌を一にしている。（高澤洋志）

**【資料87】 潘基文国連事務総長報告書『予防外交：結果をもたらす』UN Doc. S/2011/552
(2011年8月26日)**

特使

18. 国境紛争、領土問題、地域紛争、憲法上および選挙の危機、再統合の交渉、平和会談および他の幅広い事項を背景とする緊張を緩和し、問題を解決することを支援するため、この数年間、私は特使を任命してきた。ジェノサイドの予防や、保護する責任、そして他の重要な横断的懸念に

(14) 例えば、「**予防外交**」に関する事務総長報告書【資料87】はこれを最たる成功例とし、ラック特別顧問やアナン前事務総長も同様の評価をしている。Edward C. Luck, “From Promise to Practice: Implementing the Responsibility to Protect,” Jared Genser and Irwin Cotler eds., *The Responsibility to Protect: The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our Time*, New York: Oxford University Press, p.98.

(15) Edward C. Luck, “The Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise,” *Ethics & International Affairs*, vol.24, no.4, 2010, pp.351-352. 予防と対応の密接な関係については、2012年の事務総長報告書【資料21】も参照。

関する私の特別助言者〔特別顧問〕は、特定のテーマによる専門的知識により貢献を行ってきた。多くの場合、国連の特使は、国家あるいは地域を、紛争の瀬戸際から引き戻す主要な役割を担ってきている。

19. 例えば、2008年の秋には、コンゴ民主共和国が地域戦争の戦域に再び陥るのではないかと、増加する緊張と広範な恐怖の文脈において、私は前ナイジェリア大統領の、オルセガン・オバサンジョ將軍を、大湖における特使として任命した。本部からの支援と、地上における国際連合平和維持活動との緊密な協議により、特使は、コンゴ民主共和国東部における交渉された平和を模索し、集中的に往復する外交に従事した。大湖地域における国際会議と協働しながら、合同の後方支援、通訳サービスおよび会議と出張支援と共に仲介支援チームの緊急展開を通じて可能になった、国連の支援下での複雑な和平会談において、たった数週間の間にこれらの努力は結果をもたらした。2009年3月までには、会談は、反乱グループの動員解除と非武装化および彼らの潜在的な不満を表明する方法を見越した一連の合意へと導いた。進捗を監視する特使の継続する関与とともに、公約の大部分は一年も経たないうちに履行された。2009年末には、カガメ大統領とカビラが長年のうちに初めて会い、それからすぐにルワンダとコンゴ民主主義共和国は公式の外交関係を樹立した。コンゴ民主共和国の東部の状況は、一般的な不安定性や人道的な苦痛という点では深刻であり続けているが、地域戦争の再開は防げた。
20. 他の事例では、機構は支援的な役割を果たした。例えば、2008年1月には、アフリカ連合は、ケニアにおける選挙後の暴力の最中に民族主義に沿った内戦へとさらに悪化することを防ぐために、前事務総長のコフィ・アナングが議長とするプロセスを委任した。この努力は、局の選挙支援部と他の主体から専門的なアドバイスに関する戦略的に導かれ、地上においては国際連合国別現地チームと、政務局から出向した職員により強力に支援された。権力配分の到達した合意は、紛争を防いだのみならず、新憲法の基礎を供した。同様に、マダガスカルにおいては、国際連合仲介支援チームが、国における政治危機を解決し、憲法上の秩序を回復する目的の南アフリカ開発共同体（SADC）の仲介努力を支援するために展開した。
21. 私たちは、予防外交の効果を増加させるために、早急に展開可能な基金や技術専門家のような多くの手段を開発しており、また現代の紛争を解決するために働く特使の役に立っている。一つの例はリビアであるが、そこでは私の特使が、安全保障理事会決議1970（2011）と1973（2011）に従って紛争の政治的解決に達するため、そしてさらなる人道上の苦痛を予防するために活動している。他の特使は、キプロスや西サハラのように、国際連合が円滑にする特別の責任を持つ、長期の政治的プロセスに関与している。それが緊張を緩和するバルブとなり、信頼を築き、当事者が相互に会談を継続できることから、他のいくつかの事例ではプロセスにおける存在そのものが本質的な予防の価値を有する。（国連広報センター暫定訳による）

【解説】

本資料は、潘基文事務総長が2011年に提出した「予防外交」を主題とする報告書である。本報告書は、ブトロス・ブトロス＝ガリ元事務総長が著名な『[平和への課題](#)』[【資料66】](#)を冷戦終結直後に提出して以来、予防外交を主題とする事務総長報告書としては初めての報告書である。また、2011年は、国連で最初に「予防外交」の概念を提唱したダグ・ハマーショルド元事務総長の死（1961年）から、ちょうど50周年にあたる。本資料の直接的な契機は、2010年に安保理で開催された「アフリカにおける予防外交」公開討論会にあり、討論の結果、いかに国

連や地域機構が協力し、予防外交を効果的に実施するという点に関して、改めて事務総長が報告書をまとめるよう要請された（安保理議長声明 2010/14）。

本報告書は、『平和への課題』を引用しつつ、予防外交を「当事者間に発生した争いを予防するため、存在する争いが紛争に段階的に拡大するのを防ぎ、それらが発生した際には後者の広がりを制限するために、なるべく早く可能な段階で講じられる外交的な行動」と定義している。この予防外交が「実践的防止」戦略の典型であることは論を俟たない。また、本報告書では、予防外交の主要な関係者として、総会や安保理、事務総長、特使などの様々な主体を挙げ、各々の主体が取りうる方法・手段について簡潔にまとめている。さらに、予防外交の成功に欠かせない要素として、早期警報や柔軟性、（国連と地域機構、他の主体の）協力、（人的）資源などを挙げている。予防外交は成功時には大きな紛争や報道にならず、むしろ失敗時に大きく報じられるため、過小評価される傾向にあるが、本報告書はその内容や意義を具体的かつ簡潔にまとめており、国連の役割を考察するうえで参考となろう。

R2P 概念との関係という観点から、本報告書で特に注目されるのは、事務総長の任命する「特使」が予防外交の重要な主体とされている点である。2009 年の **R2P 報告書** [資料 16] が述べている通り、「第三の柱」には安保理の明示的な許可なしに事務総長や地域機構が実施しうる措置が含まれる（資料 86「解説」参照）。特使の任命は、彼らが早期かつ柔軟に実施し得る「第三の柱」の措置の好例であり、ジェノサイド防止担当および R2P 担当の両特別顧問（助言者）による予防外交は、R2P の実践上、最も頻繁に用いられる措置の一つである。また、2008 年のケニア危機に対するアナン元事務総長を中心とした仲介が、予防外交の成功例として挙げられている点も重要である。ケニア危機のこうした位置づけは、R2P 実施に向けて事務局の「実践的防止」能力を強化するという方針とも軌を一にしている。（高澤洋志）

【資料 88】国連総会決議 67/1「国内および国際レベルにおける法の支配に関する総会のハイレベル会合の宣言」 UN Doc. A/RES/67/1（2012 年 9 月 24 日）

18. 私たちは、紛争予防、平和維持、紛争の解決および平和構築の主要な要素の一つとしての法の支配の重要性を強調し、移行期司法を含む司法が、紛争中および紛争後の状況にある国において持続可能な平和の重要な基本的要素であることを強調し、また国際連合を含む国際社会が、そのような国々が移行期間中に特別な課題に直面する時、その要請に基づいて、そのような国々を援助し〔、〕また支援する必要性を強調する。
19. 私たちは、より効果的な文民能力の提供を目的とした、平和維持活動の職務権限〔任務〕に一致した平和維持活動を通したものを含む、紛争直後の時期における、国の文民能力開発と制度構築並びに法の支配の分野を含む、強化された国際的、地域的、南北、南々および三角協力を支援することの重要性を強調する。
20. 私たちは、国際人道法のより重要な遵守が、武力紛争の犠牲者の状況を改善するための絶対不可欠な必要条件であることを強調し、また私たちは、あらゆる状況において国際人道法を尊重し〔、〕またその尊重を確保する全ての国家並びに武力紛争のあらゆる当事者の義務を再確認し、ま

た国のレベルでの国際人道法の広範な普及と完全な履行の必要性をまた強調する。

21. 私たちは、説明責任を確保し、司法の役目を果たし、被害者への救済を提供し、治癒と和解を促進し、治安制度についての独立した監督を規定し〔、〕そして国家機関の信頼を回復し〔、〕また法の支配を促進するための最大範囲の司法上の〔、〕また司法上でない措置と一体となっている移行期司法に対する包括的な対処方法の重要性を強調する。この観点から、私たちは、国際人権法と国際人道法の過去の違反およびその原因と結果の様式を調査するものを含む、真実追求過程が司法過程を補完することができる重要な手段であることを強調する。
22. 私たちは、刑事責任の免除が、ジェノサイド、戦争犯罪および人道に対する罪若しくは国際人道法違反と人権法の甚だしい違反を寛大に取り扱うものではないこと、そしてそのような違反は、適切に調査され〔、〕また国内制度または適切な場合には、国際法に従った、地域的若しくは国際的な制度を通して、あらゆる犯罪の実行者を訴追することによるものを含む、適切な制裁が科されることを確保することを約束し、またこの目的のために、私たちは国家に対し、国内の司法制度および機関を強化することを奨励する。
23. 私たちは、刑事責任の免除を終わらせ〔、〕そして法の支配を確立することを目的とする多国間制度における国際刑事裁判所の役割を認識し、またこの観点から、私たちは国際刑事裁判所のローマ規程の当事国となった国家を歓迎し、そしてまだ同規程の当事国でない全ての国家に対し、それを批准することまたはそれに加入することを考慮することを求め、そして同裁判所との協力の重要性を強調する。
(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

本資料は、2012年9月24日に国連総会で行われた「国内および国際レベルにおける法の支配」を主題とするハイレベル会合において、各国の首脳が採択した宣言である。法の支配の重要性は、2000年代前半から国連において広く認識されるようになり、例えば、2008年の**キャットプストーン・ドクトリン**【資料80】や2009年の『**新パートナーシップ基本方針**』【資料84】では、法の支配が紛争予防やPKO、平和構築にとって不可欠な要素として組み込まれている。ただし、法の支配を主題とする首脳級（ハイレベル）会合が総会で開催され、各国首脳の共通理解を示す宣言（決議）が採択されたのは本会合が初めてであり、本宣言の採択は国際社会における法の支配の推進・強化という観点から画期的な出来事であった。

本宣言は、冒頭で国連の三つの柱（安全保障、人権、開発）の全てにとって法の支配が根本的に重要であると述べている。換言すれば、法の支配は（各国の国内社会も含めた）国際社会全体の政治、社会、経済の基盤であると宣言しているのである。このように法の支配の普遍的な重要性を世界の首脳が確認したという点で、本宣言は画期的であった。ただし、本宣言はわずか6ページの簡潔な文書であり、その内容は法の支配の意義を網羅的かつ抽象的に確認するに止まっている。そのため、上記のハイレベル会合では、法の支配の推進・強化に向けた具体的な施策を各国が自発的に実施していくことが奨励された。⁽¹⁶⁾ また、本宣言は、紛争予防に関

(16) 本宣言の採択時には、40の加盟国およびオブザーバーが合計250を超える施策を誓約している。ハイレベル会合の概要については右URL参照。<https://www.un.org/press/en/2012/gall1290.doc.htm>

して、「紛争予防、平和維持、紛争の解決および平和構築の主要な要素の一つとしての法の支配の重要性を強調し、移行期司法を含む司法が[...] 持続可能な平和の重要な基本的要素であることを強調」する（第18項）と明言するなど、法の支配が紛争の「構造的予防」に不可欠な要素であることを示している。さらに、各国の能力開発や制度構築などの構造的予防を推進するために、国際協力・支援が必要なことも主張している。

他方で、本宣言はR2Pに直接言及しているわけではない。ただし、ジェノサイドなどの重大な犯罪に対する各国および国際的な司法制度の強化を訴えており（第22項）、全く同様の主張が潘基文の **R2P 報告書（2009年、2013年、2014年）** [資料16, 22, 23] でもなされている。この重複が示しているのは、少なくとも「適切かつ有効な司法制度」という意味での法の支配が、R2Pの実施上、重要な要素として認識されているということである。今後、本宣言を基礎とする各国の具体的な努力が必要であると同時に、各国および国際社会がR2P概念と法の支配の関係を再考し、いかにR2Pの実施と整合的に法の支配を強化していけるかを具体的に検討することが重要な課題の一つとなるだろう。（高澤洋志）

【資料89】ジェノサイド防止担当事務総長特別顧問（SAPG）・R2P担当事務総長特別顧問（SAR2P）合同事務所「扇動の予防・防止：行動のための政策選択肢」（2013年11月）⁽¹⁷⁾

概念的な枠組み

以下の政策提言は残虐な犯罪、すなわちジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から人々を保護するために、国家および国際社会を支援する目的で作成された。国際連合の加盟国は、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から自国の人々を保護する主要な責任を負うということを認識してきた。この責任は、これらの犯罪の扇動を含め、適切かつ必要な手段による残虐な犯罪の予防を伴い、国際人権法、国際人道法および難民法の下での既存の義務と一致する。国際社会は、国家と並行して、自国の人々に対する責任を果たすよう国家を奨励し、支援する責任を負う。ここに示されている政策選択肢は、特に残虐な犯罪につながりうる暴力の扇動を予防することを目的としている。その政策選択肢は、国家および国際社会がとることのできる構造的および実践的な措置というより広い文脈の中に位置づけられるべきであり、それらの措置は保護する責任に関する事務総長報告書において提示されている。

国家への政策選択肢

1. 国家は残虐な犯罪につながりうる暴力の扇動に対する強靱さ〔抵抗力〕を築くために対策を講じるべきであり、そのような暴力の扇動を予防するための緊急対応計画を準備するべきである。強靱さを築くには、とりわけ、正当性があり、一般に国際人権法および法の支配を尊重し、緊張の原因に対処し、その原因を取り除く能力を有する国家制度および構造を構築すること、そして、多様性を容認および尊重し、異なる共同体が平和的に共存する社会を構築することが必要とされ

(17) United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect, “Preventing incitement: Policy options for action,” 2013, http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/our-work/Doc_10_of%20incitement.Policy%20options.Nov2013.pdf

る。緊急対応計画が目的とするのは、扇動の影響を最小化し、残虐な犯罪につながりうる暴力の扇動行為から帰結するあらゆる危機に的確に対応するため、政府、市民社会、人々に準備をさせることである。また、緊急対応計画は、事前に人材・財源、調整、伝達手続きおよび内容の管理〔方法〕について決定しておき、技術的およびロジスティックスな対応の範囲を意識することを意味する。

(訳：今井ひなた)

【解説】

本資料は、ジェノサイド防止担当事務総長特別顧問（SAPG）と R2P 担当事務総長特別顧問（SAR2P）の合同事務所が作成した政策提言「扇動の予防・防止」の冒頭を抜粋したものである。SAPG・SAR2P 合同事務所は、当初から「ヘイトスピーチ」や「暴力の扇動」を主要な調査・研究対象の一つとしている。その調査・研究の一環として、SAPG・SAR2P 合同事務所は 2013 年 2 月に「民族や宗教、人種に依拠する暴力の扇動を抑制する手段」を主題とするセミナーを主催し、そのセミナーの結果を受けて、同年 11 月に提示されたのが上記の政策提言（本資料）である。同セミナーには、国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）やユネスコ（UNESCO）に加え、研究者やメディア、シンクタンクも参加している。

本資料は、大規模な人道危機の誘因となりうる「暴力の扇動」を予防・防止し、R2P 対象事態（ジェノサイド、民族浄化、戦争犯罪、人道に対する罪）の発生を防ぐために、各主体（国家、地域機構・国際機関、市民社会・メディア、国連）がいかなる政策をとるべきかを提案している。例えば、ルワンダにおいては、同国政府がジェノサイド発生の 1、2 年前からラジオを用いて、いわゆる「ツチ族」に対する暴力を執拗に扇動したことが大量虐殺の発生につながった。⁽¹⁸⁾ そのため、本資料が提言するように、各国政府のみならず、市民社会やメディアを含めた各主体の「実践的防止」の取り組み（operational measures）は、大量虐殺の予防にとって重要である。また、本資料は、「構造的予防」の取り組み（structural measures）によって扇動を予防する必要もあると指摘しており、例えば、人権や法の支配を尊重する制度構築を行い、扇動に対する抵抗力（resilience）の強い社会を作ること提言している。

本資料が提言する「扇動（incitement）」の予防・防止のための手段は、基本的に既存の紛争予防論を参考にしてしているが、その一方で、扇動は、国内紛争一般というよりもジェノサイドなどの大量虐殺の発生において大きな要因となり、人道危機の発生メカニズムの特徴的な要素である。そのため、R2P の実現に向けて、「ヘイトスピーチ」や「扇動」の研究は重要な課題となっている。また、以上の観点から、ラック事務総長特別顧問が述べているように、**ICISS 報告書【資料 8】** が明記していなかった「扇動」の予防・防止を **成果文書【資料 11】** が明記したことは、R2P 概念の展開にとって重要な「追記」であった。⁽¹⁹⁾

(高澤洋志)

(18) 1994 年のルワンダ・ジェノサイドに関しては、**資料 28, 67** 参照。

(19) Edward C. Luck, “From Promise to Practice: Implementing the Responsibility to Protect,” Jared Genser and Irwin Cotler eds., *The Responsibility to Protect: The Promise of Stopping Mass Atrocities in Our*

【資料90】ジェノサイド防止担当事務総長特別顧問（SAPG）・R2P担当事務総長特別顧問（SAR2P）合同事務所「虐殺犯罪予防のための分析枠組み」（2014年7月）⁽²⁰⁾

どうすれば残虐な犯罪は予防できるか。

ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪を予防することは、主として個別の国家の責任である。予防は、確実に法の支配が尊重され、差別なしに、あらゆる人権が守られるようにすること、正当で説明責任のある国内機関を設立すること、腐敗を排除すること、多様性を建設的に管理すること、ならびに強く多様な市民社会および多元的なメディアを支援することによって、残虐な犯罪に対する社会の強靱さ（resilience）を構築するための不断の努力を必要とする継続的なプロセスである。国家がそのような保護および保証を人々に提供することに失敗すれば、残虐な犯罪を助長する環境を生み出しかねない。そのような場合、予防には起こりうる事態の発展を止める努力も必要である。

残虐な犯罪はたいてい単独または無作為の出来事ではない。むしろ、その発生を予防するために行動を始めるべき時点を提示するような、一連の精力的な過程において発展する傾向がある。残虐な犯罪に結びつく程の暴力に従事できるようにするためには、犯罪者はそのための能力を発達させ、資源を動員し、自分たちの目標の達成を促進する具体的な工程を踏む時間が必要である。これは、残虐な犯罪を行うための明白な計画が常にその過程の最初から存在するはずだ、ということの意味しない。例えば、過去のジェノサイドの事例では、ある集団を殲滅しようという意図はその暴力の終盤に明確化された。

しかし、残虐な犯罪は一連の過程であるため、それらが発生するかもしれないという危険信号または指標を確認することは可能である。これはジェノサイドや人道に対する罪の場合にとりわけ当てはまる。もし我々がこれらの犯罪の根本原因および前兆を把握し、しかも犯罪の実行につながりうる、または可能にするリスク要因を特定することができれば、当然、我々はこれらの犯罪を予防するために国家および国際社会が取ることでできる手段も特定できるということになる。

リスク要因の特定が早ければ早いほど、早期予防の機会は多くなる。時間の経過とともに、予防行動はより困難で、より費用のかかるものになる。例えば、もし特定の集団に対する暴力の増加の背後にある動機が早期にわかれば、国家または国際社会がこの動機に対処し、その動機を弱めるための戦略を立てることが可能である。しかし、残虐な犯罪が既に発生している場合、〔それに〕対応するための選択肢はかなり限定され、全ての平和的手段が失敗した場合には、時として、武力行使を含む強制的な手段が求められるかもしれない。

II. 残虐な犯罪の分析枠組み

共通のリスク要因

- リスク要因1 武力紛争の状態または他の形での不安定
- リスク要因2 国際人権法および国際人道法の重大な違反の記録
- リスク要因3 国家機構の脆弱性
- リスク要因4 動機または誘因

Time, New York: Oxford University Press, p.92.

(20) United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect, “Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A tool for prevention,” July 2014, http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/framework%20of%20analysis%20for%20atrocity%20crimes_en.pdf

リスク要因 5	残虐な犯罪を行う能力
リスク要因 6	緩和要因の欠如
リスク要因 7	〔残虐な犯罪を〕可能にする状況または準備行動
リスク要因 8	引き金となる要因
特定のリスク要因	
ジェノサイド	
リスク要因 9	集団間の緊張または保護される集団に対する差別の様式
リスク要因 10	保護される集団の全体または一部を破壊する意図の兆候
人道に対する罪	
リスク要因 11	一般市民に対する広範または組織的な攻撃の兆候
リスク要因 12	一般市民を攻撃する計画または政策の兆候
戦争犯罪	
リスク要因 13	国際人道法の下で守られる人々に対する深刻な脅威
リスク要因 14	人道活動または PKO に対する深刻な脅威

(訳：宮下大夢)

【解説】

本資料は、ジェノサイド防止担当事務総長特別顧問（SAPG）と R2P 担当事務総長特別顧問（SAR2P）の合同事務所が策定した「虐殺犯罪予防のための分析枠組み」の概要である。この分析枠組みは、元々、「ジェノサイド」のリスクに関する情報収集・分析（早期警報）のために、SAPG 事務所が 2009 年に策定したものであった。しかし、2010 年末に SAPG・SAR2P 合同事務所の設置が承認された結果、同分析枠組みの対象範囲の拡大が求められ、2014 年 10 月に「R2P の対象事態（ジェノサイド、民族浄化、戦争犯罪、人道に対する罪）全て」をカバーする新たな分析枠組み（本資料）が提示された。

2014 年に提示された「分析枠組み」（本資料）は、R2P の対象事態の発生へとつながりうるリスクを監視・分析し、そのリスクに早期かつ適切に対処するために、14 のリスク要因（risk factor）を特定している。また、リスク要因の下位カテゴリーとして、より具体的な指標（indicator）を各リスク要因につき平均 10 程度、指定しており、合わせて約 140 の指標が早期警報のためのチェックリストとして示されている。その中には、例えば、人道危機の誘因となりうる事態（不正な体制転換、自然災害など）や実際の行為（殺害・誘拐、必需品の意図的な欠乏など）の他、各国の過去および現在の人権侵害、国内制度や社会環境（法制度、中立的な治安部隊、独立したメディアの存在など）、主導的な主体の意図や計画（治安部門の強化、緊急事態法の制定など）も監視・分析の対象として含まれ、実質的には各国の国内統治に関わる事柄をかなり網羅的にカバーする内容となっている。

この「分析枠組み」の策定は、国連の早期警報能力の強化にとって重要な一步である。ただし、SAPG・SAR2P 合同事務所は依然リソース不足で、2016 年現在、両特別顧問を含め、基本的に十数人で世界各地の動向の監視や情報管理、アウトリーチを行っている。そのため、重要なのは、2010 年の**事務総長報告書**【資料 19】でも指摘されているように、国連全体において

同一の「分析枠組み」を用い、情報収集・共有を円滑にするのみならず、他の主体（地域機構やNGO）にも同じ枠組みの活用を推奨することである。たとえ合同事務所のリソースが不十分であっても、紛争地域で活動する国連開発計画（UNDP）やNGOが同じ「分析枠組み」を用い、人道危機のリスクに関する情報を国連事務局と共有できるようになれば、安保理を通した大がかりな強制措置を実施することなく、早期警報や説得・斡旋などの外交努力（実践的防止）によって危機の発生・拡大を防止できる可能性が高まるだろう。（高澤洋志）

【資料 91】 安保理決議 2171（紛争予防） UN Doc. S/RES/2171（2014年8月21日）

15. 武力紛争を予防するために早めのまた効果的な行動を取り、そしてこの目的のために国際連合憲章の規定に従って、安保理が自由に使えるあらゆる適切な措置を用いるその公約を表明する。
16. その任務はジェノサイド、人道に対する罪、戦争犯罪および民族浄化の結果をもたらし得る潜在的な事態を予防するための早期警戒メカニズムとして行動することを含む、ジェノサイドの防止および保護する責任に関する事務総長特別顧問の重要な役割、並びに紛争時の性的暴力に関する特別代表および子どもと武力紛争に関する特別代表が、紛争予防に貢献することにおいて果たすことができる重要な役割を想起し、国家に対し、ジェノサイドおよび国際法の下での他の重大な犯罪を予防し、そしてそれと闘うことを再約束することを求め、またジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から住民を保護する責任に関する2005年世界サミット成果文書（A/60/L.1）の第138および139項を再確認する。
17. 国際連合人権高等弁務官事務所およびジェノサイドの予防に関する特別顧問事務所が紛争予防において果たすことができる重要な役割を認識し、そして人権侵害およびヘイトスピーチに関する同事務所の口頭説明が潜在的な紛争を早めに気づくことに貢献することにおいて果たす役割もまた認識する。
18. 女性および女性組織や公式並びに非公式の地域社会指導者を含む市民社会が、武力紛争の当事者に影響力を働かせることにおいて果たすことができる重要な役割を強調し、仲介の全ての段階および紛争後の解決に女性の参加を増やすことにより、また紛争予防に関連がある全ての議論におけるジェンダー関連の問題の審議を増やすことにより紛争予防における成功を増やすための継続的必要性をくり返し表明する。
19. 事務総長および彼の特別使節並びに国際連合ミッションに対する特別代表に対し、それらの定期的な概況説明の一部として、紛争の予防および解決、平和および安全の維持並びに紛争後の平和構築に関連する議論に参加するために、女性組織を含む、市民社会との協議を含んで、女性を招請することにおける進展について、安保理に最新情報を提供するという安保理の要請をくり返し表明する。
20. 国際連合憲章に従って、最も適切な国際連合あるいは地域的な関係者により、またはそれらと調整して、潜在的な紛争の早期警戒を、文民を保護することについての目標を含む、早期の、具体的な予防行動につなげることを確保するために国際連合システムの手段を審議し、また使用する安保理の公約を表明する。
21. 憲章第八章に従った地域的取極を通じた地域紛争の平和的解決を奨励し、紛争予防を目的とした国際連合と地域的および準地域的機関との間の運用上の、また制度上の協力を強化するためにとられた取組を認め、そしてこれに関連して戦略的な対話、提携および予防外交に関連した国の、

また地域の能力を構築することを目的に、事務レベルでの見解や情報のより定期的な交換を強化することを続ける必要性をくり返し表明する。(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

国連安保理は、2014年8月21日に「紛争予防」に関する公開討論会（安保理第7247回会合）を開催し、安保理決議2171（2014）を採択した。本資料は同決議の一部を抜粋したものである。本討論会の開催にあたっては、安保理議長国の英国が事前に論点を提示し、その論点として、安保理が利用しうる憲章第6章下の幅広い手段（調査、仲介、仲裁など）、事務総長や特使の重要な役割（特に、斡旋〔good offices〕機能）、国連の地域事務所の役割（早期警報、予防外交など）、国連の統合的（system-wide）かつ柔軟なアプローチの必要性が挙げられている。また、統合的かつ柔軟なアプローチに関し、国連の早期警報機能を担っている国連事務局内の部署として SAPG・SAR2P 合同事務所が例示されている。

本決議は、紛争予防の「主要な責任」が国家（第一の国連）にあることを確認しつつ、安保理が事務局（第二の国連）や市民社会（第三の国連）と協力して紛争予防に取り組むべきであることを確認している。また、本決議の前文では「紛争の根本原因への対処（構造的予防）」の必要性も主張されているが、主文では、上記の論点に沿い、早期警報や予防外交、国連・地域機構の協力などによる「実践的防止」の強化が具体的に主張されている。紛争予防と R2P の関連については、とりわけ第 16、17 項で、SAPG・SAR2P 合同事務所による早期警報体制（ヘイトスピーチへの対処⁽²¹⁾を含む）が紛争予防にとって重要な役割を果たしうると明記している。また、SAPG および SAR2P の役割と並んで、「紛争時の性的暴力」担当および「子どもと武力紛争」担当の事務総長特別代表（Special Representative）の役割が言及されている点は、これらの特別顧問／代表の密接な協力が重要であることを示唆している。

本決議に示されている紛争予防の考え方は、2009 年以降の R2P 概念の理解と軌を一にしている。確かに、本決議は紛争予防を主題としているため、憲章第 7 章の強制措置には触れず、第 6 章および第 8 章下の幅広く柔軟な措置の活用に焦点が置かれているが、その点を除けば、本決議は、2009 年以降の潘基文事務総長による [R2P 報告書](#) [資料 16, 19-23] と基本的な考え方において合致している。こうした紛争予防と R2P 概念の重複を勘案すれば、次章で扱われている「子どもと武力紛争」の問題や「紛争時の性的暴力」の問題、紛争・人道危機の予防に係る「女性の役割」[資料 94, 95, 100, 104] などが、近年、R2P 概念に関する議論において頻繁に取り上げられるようになってきたのも、極めて自然な流れといえよう。(高澤洋志)

(21) ヘイトスピーチや扇動に関しては、SAPG・SAR2P 合同事務所 [「扇動の予防・防止」](#) [資料 89] も参照。

第4章 文民の保護と「保護する責任」

冷戦が終結した直後には、国際社会に新たな秩序が誕生し、永久の平和が訪れると楽観視されていたが、実際には、武力紛争や民族浄化によって多くの民間人（文民）が殺害される時代に突入したのであった。ボスニアでは、スレブレニツァで無辜の男性や少年が虐殺され、ルワンダでは、少なくとも 50 万人もの男性や女性が鉈などで殺害された。

このような時代にあって、国際社会に求められたのは、当然のことながら武力紛争における文民の保護であった。1999 年には、国連安保理が文民の保護に関する初めての**決議 1265** **[資料 97]** を採択し、武力紛争において意図的に文民を攻撃の対象とすることを強く非難し、国際人道法などの文民の保護に関する国際法上の規定を遵守するように要求した。また、国連安保理は、特に保護を必要とする子どもや女性に関する決議も採択している（**決議 1261** **[資料 95]**、**決議 1325** **[資料 100]**）。

このような文民の保護を実効的なものにするために、国連安保理は、紛争地域に派遣している国連平和維持活動（PKO）やその他のミッションに対して、文民を保護するための任務を与え、必要なあらゆる措置をとるように権限を与えることになった。例えば、文民の保護に関する任務が初めて与えられたのは、国連シエラレオネ・ミッション（United Nations Mission in Sierra Leone: UNAMSIL）であった（**決議 1270** **[資料 98]**）。現在では、国連 PKO やその他のミッションにおいて、文民の保護に関する任務が与えられるのが一般的である（**[資料 101, 資料 107, 資料 108, 資料 109]** を参照のこと）。このような国連 PKO などの平和活動における課題や展望をまとめたのが、**平和活動に関するハイレベル独立パネル報告書（ホルタ・レポート）** **[資料 111]** である。

国連安保理の中で文民の保護に関する議論が高まる一方で、保護する責任（R2P）に関する議論はより控えめなものであった。それでも、文民の保護に関する国連安保理会合において、多くの理事国や加盟国が R2P に言及し、それが文民の保護の問題と深い関係にあることを主張してきた（**[資料 101, 資料 105]**）。2005 年の**国連総会首脳会合（世界サミット）成果文書** **[資料 11]** では、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪から文民を保護する責任が提唱され、それが国際社会における共通の理解となっている。文民に対する甚大な人権侵害が発生した場合に、国連安保理が R2P に基づいた介入を実施できるかは、国際社会における議論の深まりにかかっている。

	第一の国連	第二の国連	第三の国連
時期①	総会決議 安保理議長声明 安保理決議 安保理議事録		
時期②	安保理決議 安保理議事録		
時期③	安保理議事録 安保理決議	南スーダン派遣のPKOの 文民保護戦略	ホルタ・レポート

第1節 2001年以前

国連安保理や国連総会は、武力紛争や自然災害などの緊急事態において文民を保護するための決議を採択してきた。1998年、国連総会は、[決議 43/131](#) [\[資料 92\]](#) を採択し、自然災害の被災国が被災者の人命に責任を負い、被災者の生命や安全を確保するために、国際機関や非政府組織（NGO）と協力することを求めた。

1999年には、武力紛争において文民や子どもを保護するための決議が採択されている。国連安保理は、子どもと武力紛争に関する初めての[決議 1261](#) [\[資料 95\]](#) を採択し、子どもに対する殺害と暴行、性暴力、誘拐と強制移動、徴兵と徴用、学校や病院などの施設に対する攻撃を強く非難した。また、国連安保理は、文民の保護に関する[決議 1265](#) [\[資料 97\]](#) を採択し、武力紛争において意図的に文民を攻撃の対象とすることを強く非難し、全ての紛争当事者に対して国際人道法、国際人権法、国際難民法などの国際法規の遵守を要請し、武力紛争における文民の保護を要求している。文民を保護するための国連安保理の対応は、国連PKOの任務にも反映されることになった。例えば、国連安保理は、[決議 1270](#) [\[資料 98\]](#) を採択し、UNAMSILの任務に、文民に対する窮迫した攻撃に対して、文民を保護するために必要な措置をとることを含めた。

2000年には、国連安保理は、「女性、平和、安全保障」に関する初めての決議を採択している。[決議 1325](#) [\[資料 100\]](#) では、全ての紛争当事者に対して、国際人道法などの国際法規を遵守し、あらゆる形態の暴力から女性を保護するための必要な措置をとるように要請し、紛争解決プロセスに女性を参加させることも求めた。

【資料92】国連総会決議 43/131（自然災害・緊急事態における被害者への人道支援）

UN Doc. A/RES/43/131（1988年2月9日）

国連総会は、

国連の目的の一つは、経済的、社会的、文化的または人道的な性質を有する国際問題を解決し、人種、性別、言語または宗教による差別なしに、全ての人々の人権および基本的自由に対する尊重を促進し、奨励することによって国際的協力を達成することである、ということを想起し、

国家の主権、領土保全および国民的統一を再確認するとともに、当該国家の領域内で発生した自然災害および類似する緊急事態の被害者を助けることは、何よりもまずそれぞれの国家の責任であることを確認し、

自然災害および類似する緊急事態の被害者の苦しみ、人命の損失、財産の破壊、ならびに災害による人々の大規模な避難に関して深く懸念し、

自然災害および類似する緊急事態は、全ての関係国の経済および社会計画に重大な帰結をもたらすということに留意し、

国際社会が特に国連事務総長を通してなされた緊急人道支援の要請に迅速および効果的に対応することを望み、

自然災害および類似する緊急事態の被害者への人道支援の重要性に注意し、

健康と生命が深刻な危険にさらされうる、そのような被害者の生活維持および保護に対して国際社会が重要な貢献をすることを確認し、

人道支援なしに自然災害および類似する緊急事態の被害者を見捨てることは、人間の生命への脅威および人間の尊厳の侵害であるということを考慮し、

自然災害および類似する緊急事態の被害者が人道支援を受け取る際に経験するであろう困難を懸念し、

被害者へのアクセスが必須である人道支援、特に食料、医薬品または医療の供給においては、迅速な救援が悲劇的な被害者の増加を防止すると確信し、

政府および政府間組織の行動に加えて、こうした支援の迅速さと効率性は、しばしば、厳密に人道的な動機から活動している現地の非政府組織の助力と援助にかかっていることを意識し、

自然災害および類似する緊急事態においては、人道、中立性および不偏性の原則に対して、人道支援を提供する全ての関係者から最大限の考慮が払われなければならないことを想起し、

1. 自然災害および類似する緊急事態の被害者への人道支援の重要性を再確認する。
2. また、被災国の主権、ならびにそれぞれの領域内での人道支援の開始、組織、調整および実施における国家の主要な役割を再確認する。
3. 厳密に人道的な動機から活動する政府間および非政府組織による人道支援の提供によって重要な貢献がなされることを強調する。
4. そのような支援を必要とする全ての国々に、被害者へのアクセスが必須である人道支援の実施、特に食料、医薬品または医療の供給において、これらの組織の活動を促進するよう求める。
5. それゆえ、全ての国々に対し、必要ならば、自然災害および類似する緊急事態の被害者に人道支援を提供するために活動しているこれらの組織を援助するよう訴える。
6. 自然災害および類似する緊急事態にある地域の近隣諸国に対し、特にアクセスが困難な地方の場合、被災国との緊密な連携のもと、人道支援の輸送を可能な限り促進することを目的として、

国際的な行動に参加することを促す。

7. 人道支援に取り組む全ての政府間、政府および非政府組織に対し、国連災害救済調整官事務所または事務総長によって援助の調整のために臨時に設立された他の仕組みを通して、できる限り緊密に協力することを求める。
8. 事務総長に対し、自然災害および類似する緊急事態の被害者のために考える最良の状態という点で、必要ならば、国際的な仕組みの有効性を高め、支援の速度を上げるという可能性に関して、政府、政府間および非政府組織の見解を調べることを、また、事務総長自身が発見したことを総会第45会期に総会に対して報告することを要請する。 (訳：秋元 悠)

【資料 93】 国連総会決議 45/100 (自然災害・緊急事態における被害者への人道支援)

UN Doc. A/RES/45/100 (1990年6月15日)

6. 決議 43/131 の実施に関する事務総長報告書および人道支援活動の促進方法に関する彼の提案、特に、一時的な措置として、必要ならば、また被災国政府および〔各国〕政府、ならびに政府間、政府および非政府組織による一致した行動によって、緊急医療・食料援助を配布するための救済回廊〔人道的回廊〕を設置するという可能性に満足しつつ留意する。

[...]

8. 事務総長に対し、事務総長報告書に基づき、本決議の第6項に明記された条件で、救済回廊の設置を含め、自然災害または類似する緊急事態の被害者への適切な人道支援の配布を促進する方法を決定することを目的として、既存の資源の範囲内で、政府ならびに政府間、政府および非政府組織との必要な協議を続けること、また、その結果を総会第47会期に総会に対して報告することを要請する。
9. 事務総長に対し、〔各国〕政府ならびに関連する政府および非政府組織から提供された情報に基づき、また、この分野について国連、特に国連災害救済調整官事務所によって既に実施された活動を考慮に入れたうえで、緊急人道支援の配布や管理の専門知識をもつ人間や組織のうち、国連が、関係国の同意のもと、ニーズの正確で迅速な評価および援助の最適な配布手段に関する現実的な決定を行うことを要請しうると考えられる人間および組織の一覧を用意する可能性について、既存の資源の範囲内で、検討するよう求める。 (訳：秋元 悠)

【解説 (資料 92, 93)】

国際社会において自然災害の被害は、人口増加や都市化などの人為的要素と、気候変動などの自然的要素によって拡大し、自然災害の被災者は増大の一途をたどっている。

そのような状況を受けて、国連総会は、1988年に決議 43/131、1990年に決議 45/100（ともに本資料）を採択し、自然災害や緊急事態における人道支援が、被災者の救援にとって不可欠な活動であることを再確認している。被災国政府は、災害救援において、被災者の人命に責任を負い、被災者の生命や安全を確保するために、国際組織や非政府組織と協力することが求められる。各国に対しては、そのような被災者に対する人道支援を実施し、特に被災国の周辺国に対しては、人道支援のアクセスを確保することを要請している。これらの国連総会決議は、

自然災害や緊急事態の被災者を救援することを目的とするものであるが、文民の保護に関する一連の決議につながるものでもある。(上野友也)

**【資料 94】安保理議長声明 1998/18 (子どもと武力紛争) UN Doc. S/PRST/1998/18
(1998年6月29日)**

「子どもと武力紛争」と名づけられた議題に関する安保理の審議に関連して、1998年6月29日に開催された安全保障理事会の第3897会合において、安全保障理事会議長は安保理を代表して以下の声明を発した。

安全保障理事会は、武力紛争が子どもに与える有害な影響に深刻な懸念を表明する。

安全保障理事会は、国際法に違反する子どもの徴兵と戦闘行為における徴用と同様、子どもに対する陵虐、残虐行為、性的虐待、誘拐および強制移動など、武力紛争下の子どもを標的にすることを強く非難し、全ての関係当事者にそのような活動をやめるよう要請する。

安全保障理事会は、全ての関係当事者に、国際法の下での彼らの義務、特に1949年のジュネーブ諸条約、その1977年の追加議定書および1989年の国連子どもの権利条約の下での彼らの義務を厳格に遵守するよう要請する。理事会は、国際人道法の重大な違反に責任のある者を訴追するという全ての国家の義務を強調する。

安全保障理事会は、子どもと武力紛争に関する事務総長特別代表の任務の重要性を確認し、彼の活動を支援し、彼が適切だと判断する国連システムの関連する計画、基金および機関と彼の協力を歓迎する。

安全保障理事会は、武力紛争によって影響を受ける子どもの状況に真剣な注意を払い、このような目的のために、適宜、事務総長特別代表ならびに国連システムの関連する計画、基金、および機関との連絡を維持する安保理の意図を表明する。

安全保障理事会は、武力紛争の状況に対処する一方で、適切な場合には、窮地にある文民たる住民、特に女性および子どもへの人道援助・支援の効果的な提供と保護を手助けする方法を検討し、通常、子どもにとって重要な位置を占める建物や場所、特に学校、運動場、病院などが明確に狙われた時はいつでも適切な対応を検討し、国際法に違反する武力紛争への子どもの徴兵と使用を終わらせるというコミットメントの獲得を目指す努力を支援し、子ども兵士の武装解除・動員解除、および武力紛争の結果として障害を負い、また、そうでなければトラウマを負った子どもの社会復帰に特別な配慮をし、子ども中心の身体的および社会的復帰プログラムだけでなく、子どもに焦点を合わせた地雷除去・啓発プログラムを支援または促進する安保理の用意を表明する。

安全保障理事会は、子どもの治療および保護だけでなく、子どものニーズ、関心および権利に関する平和創造、平和維持および平和構築活動に従事する人員の特別な訓練の重要性を確認する。

安全保障理事会はさらに、国連憲章第41条下の措置が採択される場合はいつでも、適切な人道的免除を検討するため、子どものニーズに留意し、それらの措置の一般市民への影響が検討されるべきであることを確認する。

(訳：秋元 悠)

【資料 95】 安保理決議 1261（子どもと武力紛争） UN Doc. S/RES/1261（1999 年 8 月 30 日）

安全保障理事会は、

1998 年 6 月 29 日 (S/PRST/1998/18)、1999 年 2 月 12 日 (S/PRST/1999/6)、および 1999 年 7 月 8 日 (S/PRST/1999/21) の議長声明を想起し、

国際法、すなわち、武力紛争における使用のための子どもの強要された、または強制的な (forced or compulsory) 徴集を含む、強要された、または強制的な労働を禁止する、最悪の形態の児童労働の禁止および撤廃のための即時の行動に関する国際労働機関の条約 (第 182 号)、ならびに 15 歳未満の子どもの国の軍隊に徴兵または入隊させること、もしくは敵対行為に積極的に参加させるために使用することを戦争犯罪とみなす国際刑事裁判所ローマ規程に違反する、子どもの兵士としての使用に終止符を打つための近年の取り組みに留意し、

1. 武力紛争の子どもへの有害かつ広範な影響、ならびにこのことが持続的な平和、安全および開発にもたらす長期的な帰結について、安保理の重大な懸念を表明する。
2. 国際法に違反する、武力紛争における子どもの殺害と暴行、性暴力、誘拐と強制移動、徴集と徴用を含め、武力紛争の状況下において子どもを標的とすること、ならびに学校や病院のような通常、子どもにとって重要な存在である場所を含む、国際法の下で保護される対象への攻撃を強く非難し、全ての関係当事者に対し、そのような慣行を終わらせることを要請する。
3. 全ての関係当事者に、特に 1949 年 8 月 12 日のジュネーブ諸条約における国際法の下での義務、ならびに 1977 年のジュネーブ諸条約の追加議定書および 1989 年の国連子どもの権利に関する条約の下で関係当事者に適用される義務を厳格に遵守することを要請し、全ての国家が不処罰に終止符を打つ責任と 1949 年 8 月 12 日のジュネーブ諸条約の重大な違反に責任を負う者を起訴する義務を強調する。
4. 子どもと武力紛争事務総長特別代表、国際連合児童基金 (UNICEF)、国際連合難民高等弁務官 (UNHCR)、武力紛争の影響を受ける子どもに対処する国連システムの他の組織および他の関連する国際機関の継続中の活動への支援を表明し、事務総長に対し、それらの間の調整および一貫性を発展させ続けることを要請する。
5. 子どもと武力紛争の問題に対してより一貫した効果的な手法を発展させるための、国内および国際レベルの全ての関連主体による取り組みを歓迎し奨励する。
6. 武力紛争における子どもの関与に関する子どもの権利条約の選択議定書の草稿について、人権委員会の無期限で会期をまたぐ作業部会の活動を支援し、その活動を仕上げることを視野に入れた、さらなる進展がなされるであろうという期待を表明する。
7. 武力紛争に関わる全ての当事者に、和平交渉の最中および紛争後に平和を確立する過程を通じて、子どもの保護、福祉および権利が配慮されることを確実にするよう強く求める。
8. 武力紛争に関わる当事者に対し、子どもが被る危害を最小化するために、必要な基本的サービスの供与を認める「休戦の日」のような、武力紛争中に実行可能な措置をとることを要求し、さらに武力紛争に関わる全ての当事者に対し、そのような措置を促進、実施、尊重することを要求する。
9. 武力紛争に関わる全ての当事者に対し、武力紛争の状況下で確実に子どもを保護するためになされた具体的なコミットメントを遵守することを強く求める。
10. 武力紛争に関わる全ての当事者に対し、武力紛争の状況下で子ども、特に少女をレイプおよび他の形での性的虐待ならびにジェンダーに基づく暴力から保護する特別な措置をとり、人道支援

- の供与を含め、武力紛争の最中および紛争後における少女の特別なニーズに配慮することを強く求める。
11. 武力紛争に関わる全ての当事者に対し、武力紛争の影響を受ける全ての子どもへの人道要員の十分かつ安全で制約のないアクセス、および人道支援の供与を保証するよう要求する。
 12. 武力紛争の子どもへの影響を緩和する国連要員および関連要員の安全、安心および移動の自由の重要性を強調し、武力紛争に関わる全ての当事者に対し、国連要員および関連要員の立場を十分に尊重することを強く求める。
 13. 国家および国連システムの全ての関連組織に対し、子どもが武力紛争への参加以外の選択肢をとれる可能性を促進することを含め、政治的および他の取り組みを通じ、国際法に違反する武力紛争での子どもの徴集および徴用を確実に終わらせる取り組みを強化することを強く求める。
 14. 武器、特に小型武器の拡散が、難民および他の脆弱な人々、特に子どもを含む文民の安全にもたらす有害な影響を確認し、これに関して、とりわけ、武力紛争を勃発または長期化させうる、もしくは現在の緊張または武力紛争を悪化させうる武器移転を制限している全ての加盟国、そして特に武器の製造・販売に関わっている加盟国がそのような制限を行うことの重要性を強調し、違法な武器流通に対抗する国際的な協調を強く求める 1998 年 11 月 19 日の〔安保理〕決議 1209 (1998) を想起する。
 15. 国家および国連システムに対し、国際法に違反して兵士として徴用された子どもの武装解除、動員解除、社会復帰および再統合を促すことを強く求め、特に子どもと武力紛争事務総長特別代表、UNICEF、UNHCR および国連システムの他の関連機関に対し、これに関連して、彼らの取り組みを強化するよう要求する。
 16. 平和および安全を促進する目的で行動をとる際に、子どもの保護、福祉および権利に特別な関心を払うことを約束し、事務総長に対し、これに関連する勧告を彼の報告書に含めるよう要請する。
 17. 武力紛争の状況に対処する際に、〔以下に関して〕安保理の用意が整っていることを再確認する。
 - (a) とりわけ、子どものニーズに応じた医療および教育サービスの提供と復興、深刻な傷害を負い、または精神的に傷つけられた子どもの社会復帰、ならびに子どもに焦点をあてた地雷撤去および地雷啓蒙プログラムを含め、子どもの特別なニーズを考慮しつつ、窮地にある一般市民に対する人道支援の提供を支持し続ける。
 - (b) UNHCR による、また必要に応じて、他の組織による子どもの再定住を含め、強制移動させられた子どもの保護を支持し続ける。そして、
 - (c) 国連憲章第 41 条の下での措置を採用する時はいつでも、適切な人道的免除措置 (humanitarian exemptions) を考慮するために、子どもに及ぶ影響に配慮する。
 18. また、通常、子どもにとって重要な存在である建物または場所が、国際法に違反して武力紛争の状況下で明確に攻撃対象とされる際はいつでも、適切な対応を考慮する安保理の用意が整っていることを再確認する。
 19. 事務総長に対し、国連平和創造、平和維持および平和構築活動に関与する要員が、確実に、子どもの保護、権利および福祉に関する適切な訓練を受けるようにすることを要請し、国家ならびに関連する国際機構および地域機構に対し、同様の活動に関与する要員への適切な訓練が計画に含まれていることを確実にするよう強く求める。
 20. 事務総長に対し、国連システムの全ての関連組織に諮問し、その他の関連活動を考慮したうえで、この決議の実施に関する報告書を 2000 年 7 月 31 日までに理事会に提出するよう要請する。〔…〕

(訳：立石泰佳)

【解説（資料 94, 95）】

冷戦終結後の武力紛争では、子どもに対して様々な形態の暴力が行使されてきた。ボスニア内戦のスレブレニツァでの大虐殺では、多くの少年が殺され、その虐殺は、旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所（ICTY）においてジェノサイドに認定された。また、ウガンダでは、神の抵抗軍が少女を拉致して家事労働や性的奉仕に従事させるなど、少女に対する様々な暴力も問題となっていた。

このような子どもに対する暴力に対処するために、1998年6月29日、国連安保理は、子どもと武力紛争に関する初めての会合を開催し、この会合に、子どもと武力紛争に関する国連事務総長特別代表オララ・オトゥヌ（Olara Otunnu）を招くことになった。国連安保理は議長声明【資料 94】を出し、その中で、武力紛争において子どもが深刻な被害を受けていることを懸念し、子どもと武力紛争に関する国連事務総長特別代表と継続的に連絡を取り合うことを表明した。

このようにして、国連安保理理事国は、子どもと武力紛争の問題について認識を共有し、1999年8月30日、決議 1261【資料 95】を全会一致で採択した。その中で、国連安保理は、武力紛争が子どもに与える有害かつ広範な影響に対して重大な懸念を表明し、このことが持続的な平和、安全、開発に与える影響にも懸念を示している。そのうえで、子どもに対する殺害と暴行、性暴力、誘拐と強制移動、徴兵と徴用、学校や病院などの施設に対する攻撃を強く非難した。

（上野友也）

【資料 96】 安保理議長声明 1999/6（武力紛争下の文民保護） UN Doc. S/PRST/1999/6
（1999年2月12日）

「武力紛争下の文民の保護」と名づけられた議題に関する安全保障理事会の審議に関連して、1999年2月12日に開催された安全保障理事会の第3987会合において、安全保障理事会議長は安全保障理事会を代表して以下の声明を発した。

安全保障理事会は、武力紛争下の文民の保護の問題を検討した。

安全保障理事会は、武力紛争下の文民の犠牲の増大に深刻な懸念を表明し、現在、文民が武力紛争における犠牲者の大多数を占め、ますます戦闘員や武装集団から直接狙われていることを苦悩とともに留意する。安保理は、国際人道法および人権法を含む国際法の関連する規則に違反する、武力紛争の状況下の文民、特に女性、子どもおよび他の無防備な集団、また難民および国内避難民を含む文民への攻撃または暴力行為を非難する。

安全保障理事会は、国際法の規則に違反する人道支援活動者への攻撃について特に懸念する。

安全保障理事会は、強制移動、暴行または他の残虐行為のいずれによるものであろうと、大規模な人的被害は〔社会の〕不安定とさらなる紛争の帰結であり、時にそれらをもたらす一因であることに留意する。国際的平和と安全の維持に対する安保理の主要な責任に留意し、安保理は、武力紛争に影響される文民たる住民を国際社会が支援し、保護する必要性を確認する。安保理は、全ての関係当事者に対し、文民の安全を確保し、困窮している人々への国連および他の人道要員の安全で支障のないアクセスを保証するよう要請する。この点に関して、安保理は、1997年6月19日の安

保理議長声明（S/PRST/1997/34）を想起し、また、難民の地位および取り扱いに関する1998年10月19日の安保理決議1208（1998）を想起する。

安全保障理事会は、武力紛争の子どもへの有害な影響に特別の懸念を表明し、この点に関して、1998年6月29日の安保理議長声明（S/PRST/1998/18）を想起する。

安全保障理事会は、全ての当事者に対し、安全保障理事会の全ての決定はもちろん、国際法の下の彼らの義務、特にハーグ条約、1949年のジュネーブ諸条約および1989年の国連子どもの権利条約の関連する義務を厳格に遵守することを求める。

安全保障理事会は、武力紛争において戦闘員が文民を意図的に攻撃の対象とすることを強く非難し、全ての関係者がそのような国際人道法および人権法の違反をやめるよう要求する。安保理は、文民自体が狙われ、または文民への人道支援が意図的に妨害されている状況に対して、国連憲章に従って、対応する安保理の意欲を表明する。

安全保障理事会はまた、武力紛争の状況下の文民に対する暴力を扇動する全ての試みを非難し、国家に対し、国内で措置を講ずる彼らの義務を果たすよう求める。安保理は、武力紛争の状況下の文民に対する暴力を扇動または引き起こし、もしくは、そうでなければ国際人道法および人権法に違反する個人を、適切な方法で、裁判にかけねばならない必要性を確認する。この点に関して、安保理は、旧ユーゴスラビアおよびルワンダの特別法廷によってなされた仕事の重要性を再確認し、全ての国に対し、関連する安保理決議に則って、これらの法廷に協力するよう要請する。安保理は、国際刑事裁判所に関するローマ規程の採択の歴史的重要性を認める。

安全保障理事会は、武器の拡散、特に小型武器の拡散が難民や他の無防備な人々を含む文民の安全に、有害な影響を与えることに留意する。この点に関して、安保理は、全ての加盟国、特に武器の生産と販売に関与している国が、武力紛争を引き起こし、または長引かせ、もしくはアフリカにおける既存の緊張や武力紛争を悪化させうる武器の移転を制限することの重要性を特に強調した、そして、アフリカにおける違法な武器流通をやめさせるための国際協調を促した1998年11月19日の安保理決議1209（1998）を想起する。

安全保障理事会は、国際人道法の規則と適用の間にある隔たりが拡大していることに懸念を表明する。安保理は、第一回ハーグ国際平和会議の100周年およびジュネーブ諸条約の50周年を祝うために計画された記念行事を歓迎する。こうした行事は、国際社会が、国際人道法の規則など、関連する国際法の規則の武力紛争当事者による遵守を強化しうる方法や手段について、さらに模索する機会を提供する。

安全保障理事会は、赤十字国際委員会による国際人道法の実施への継続的な貢献を歓迎する。

安全保障理事会は、武力紛争の状況下の文民の保護の問題に対処するために、加盟国ならびに国際組織および機関による包括的かつ調和のとれたアプローチが求められることを考慮する。この目的のために、安保理は、事務総長に対し、安保理が自らの責任の範囲内で行動し、武力紛争の状況下の文民の身体的および法的な保護を改善しうる方策について、具体的な提言を含む報告書を1999年9月までに安保理に提出するよう要請する。その報告書はまた、既存の人道法の効果的な実施に向けて安保理がなしうる貢献を明らかにするべきである。その報告書は、この点に関する近年の報告書の再検討を通して、既存の法規範に重要な欠陥があるかどうかを調査するべきである。安保理は、事務総長が提言を作成するにあたって、機関間常設委員会と協議することを推奨する。

安全保障理事会は、国連憲章に基づく安保理の責任に従って、事務総長の提言を再検討する安保理の意図を確認する。

（訳：秋元 悠）

【解説】

1999年2月12日に国連安保理は初めて、「武力紛争下の文民の保護」を議題として公式会合を開催した。その際に採択されたのが、本議長声明である。冷戦中に国連安保理の議題とされていたのは、「中東の状況」や「南アフリカ問題」などのように、特定の事態や紛争であったのに対して、冷戦後には「武力紛争下の文民の保護」をはじめとした一般的なテーマを取り上げるようになった。関連するテーマとしては、1997年5月21日に「紛争状況における難民などへの人道支援活動の保護 (Protection of humanitarian assistance to refugees and others in conflict situations)」が、また1999年1月21日には、「平和と安全の促進：安全保障理事会に關係する人道的活動 (Promoting peace and security: Humanitarian activities relevant to the Security Council)」が取り上げられ、加盟国だけでなく、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 等の国連機関関係者も出席して、武力紛争下における文民の被害が深刻化している状況が報告されていた。

1999年2月という時期に「武力紛争下の文民の保護」が初めてテーマとして取り上げられた背景には、以上のように文民の保護に関連する一般的なテーマを議題とする会合の積み重ねがあった。加えて、90年代の国連安保理がソマリア、ルワンダやボスニア・ヘルツェゴビナにおいて文民の保護に失敗したことが問題視されていたこと、1999年が1949年のジュネーブ諸条約採択から50周年、1899年のハーグ法成立から100周年にあたるなど、国際人道法や武力紛争法にとって記念すべき年であったこと、また同時期に新ユーゴスラビアにおけるコソボ危機の解決を目指す和平交渉が、フランスのランブイエにて行われていたことも、文民の保護が重視される国際的機運を作り出していた。さらに2月の安保理議長国であったカナダが、アックスワージー (Lloyd Axworthy) 外相のもとで「人間の安全保障 (human security)」を外交政策の軸として展開し [資料 55]、武力紛争の犠牲者の保護をその中核として重視していたことも、文民の保護をテーマとした安保理公式会合の開催実現を促した。

2月12日の会合には、赤十字国際委員会 (ICRC) や国連児童基金 (UNICEF) の関係者に加えて、子どもと武力紛争に関する事務総長特別代表も出席し、文民が犠牲となっている実態について報告したうえで、国連安保理が文民を保護する主要な責任を負っていると指摘する発言が相次いでなされた。これらの発言を受けて議長国を務めたカナダは、「武力紛争下の文民の保護を促進することは、国際の平和と安全を確保するという安保理の任務において周縁的なものではなく、むしろその中心部分をなす」と発言している。⁽¹⁾

同会合後に発表された議長声明 (本資料) では、文民や人道支援要員の犠牲の増加に懸念が示され、文民に対する意図的な攻撃が非難されたほか、国際人道法や国際人権法の遵守が要請され、その適用が不十分である点が指摘された。そして最後に事務総長に対して、武力紛争下の文民の身体的ならびに法的保護に関する報告書の提出を要請している。その後事務総長によ

(1) UN Doc. S/PV.3977 (1999)

る報告書の提出を受けて、1999年9月に開催された公開討論の結果採択されたのが、**安保理決議 1265 [資料 97]**であった。本資料の中ではまだ R2P 概念は使われていないが、国連安保理の主要な任務として文民の保護が認識されるきっかけを作った本声明は、文民を保護する責任の一部を国連安保理も担うとする R2P 概念の形成にも大きな影響を与えたといえよう。

(清水奈名子)

【資料 97】安保理決議 1265 (武力紛争下の文民保護) UN Doc. S/RES/1265 (1999年9月17日)

安全保障理事会は、
[...]

武力紛争における犠牲者の大半を文民が占め、戦闘員および武装勢力から次第に標的にされつつあることに留意し、とりわけ、難民や国内避難民を含む女性、子ども、および他の脆弱な集団を対象とした暴力行為の結果による、武力紛争中に文民が被る苦難を深く懸念し、これが持続的な平和、和解、および開発に結果として及ぼす影響を認識し、

国連憲章下における国際の平和および安全の維持のための安全保障理事会の主要な責任に留意し、紛争予防および解決を目的とする措置をとる重要性を強調し、

長期的に文民保護を強化するために、経済成長、貧困の根絶、持続可能な開発、国民和解、グッドガバナンス、民主主義、法の支配、および人権の尊重や保護を促進することを含め、武力紛争の原因に包括的な方法で対処する必要性を強調し、

武力紛争中の国際人道法、国際人権法、および国際難民法ならびに原則の侵害、特にそのような法の下で保護される者全てに対する意図的な暴力行為に対して安保理の深い懸念を表明し、また、苦難にある人々に対する安全で妨げられないアクセスの否定に懸念を表明し、

国際人道法、国際人権法、および国際難民法の可能な限り幅広い普及の重要性、ならびにとりわけ文民警察、軍隊、司法や法律の専門家、市民組織、および国際機関や地域機構の要員に対する、適切な訓練の重要性を強調し、

1999年7月8日の議長声明(S/PRST/1999/21)を想起し、適切な場合に特定の和平合意に、および個別の事情によって国連平和維持任務に、安全で時宜に合った武器および弾薬の処分を含む、元戦闘員の武装解除・動員解除・社会復帰に関する明確な条件を含めるという〔議長声明の〕要請を強調し、

難民および国内避難民の特別な脆弱性に留意し、特に難民および国内避難民キャンプの安全および文民的性格を維持することで、彼らの保護を確実にするという国家の主要な責任を再確認し、

武力紛争の状況下における、少女を含めた子どもの特別な権利およびニーズを強調し、

事務総長報告書第18項で言及されている、武力紛争が女性に与える直接的で特別な影響を認識し、この点に関して、人道支援へのジェンダー視点の導入および女性に対する暴力に関する国連システム内の進行中の取り組みを歓迎し、

1. 1999年9月8日の事務総長報告書を歓迎し、その中に含まれている包括的な勧告に留意する。
2. 武力紛争の状況下での意図的な文民の標的化、ならびに国際法の下で保護されている対象への攻撃を強く非難し、全ての当事者に対し、そのような慣行に終止符を打つよう要求する。
3. 国際の平和および安全を脅かしうる紛争を予防することの重要性を強調し、この文脈において、

- 関連する国連憲章の条項、安保理決議、および関連する国際的な手段に従った、国際連合および他の紛争解決メカニズムの利用、ならびに予防的な軍および文民の展開の利用を含め、紛争を解決する適切な予防的措置を実行することの重要性を強調する。
4. 全ての関係当事者に対し、国際人道法、国際人権法、および国際難民法の下での義務、特に1899年および1907年のハーグ条約、1949年のジュネーブ諸条約、および1977年のジュネーブ諸条約追加議定書に含まれる義務、ならびに安全保障理事会の決定を厳格に遵守するよう強く求める。
 5. まだそうしていない国に対し、国際人道法、国際人権法、および国際難民法の主要な文書を批准することを考慮し、ならびに、赤十字国際委員会および国連諸機関を含む関連国際機関からの必要に応じた技術援助を活用することで、これらの文書を国内で実施する適切な法的、司法的、および行政的措置をとることを要求する。
 6. 国家が不処罰に終止符を打ち、ジェノサイド、人道に対する罪および重大な国際人道法違反に責任を負う者を起訴する責任を強調し、この点に関して、ジュネーブ諸条約第一追加議定書第90条によって設立された国際事実調査委員会を利用する可能性を確認し、旧ユーゴスラビアおよびルワンダのためのアドホックな裁判所による取り組みの重要性を再確認し、全ての国家がその裁判所と十分に協力する義務を強調し、国家の署名および批准に開放されている国際刑事裁判所ローマ規程採択の歴史的な意義を認識する。
 7. 難民および国内避難民を含む、武力紛争における文民に対する人道要員の安全で制約のないアクセスの重要性、および文民に対する人道支援の保護を強調し、この点に関して1997年6月19日(S/PRST/1997/34)および1998年9月29日(S/PRST/1998/30)の議長声明を想起する。
 8. 戦闘員に対して、国連要員および関連要員、ならびに国際人道機関要員の安全、安心、および移動の自由を保証する必要性を強調し、この点に関して1997年3月12日(S/PRST/1997/13)および1998年9月29日の議長声明を想起する。
 9. 1994年の国際連合要員および関連要員の安全に関する条約の発効に留意し、その中に含まれる関連原則を想起し、武力紛争に関わる全ての当事者に対し国連要員および関連要員の立場を十分に尊重することを強く求め、この点に関して、国連要員および関連要員、ならびに国際人道機関要員に対する攻撃および武力行使を非難し、そのような行為に関わる者に説明責任を課す必要性を確認する。
 10. 文民が標的とされるか、または文民に対する人道支援が意図的に妨害される武力紛争の状況に、国連憲章に従った安保理の裁量による適切な措置の考慮を含め、対応する〔安保理の〕意思を表明し、その点に関して、事務総長報告書に含まれる関連する勧告に留意する。
 11. 平和維持任務が、武力紛争の文民に及ぼす悪影響に対してどのようによりよく対処しうるか考慮する〔安保理の〕意思を表明する。
 12. 和平合意および国連平和維持ミッションの任務権限に、適切な範囲で、少年兵の動員解除および社会復帰、ならびに過剰な武器および弾薬の破棄のための明確で詳細な取り決めに特別な関心を払った、元戦闘員のDDRのための特別で適切な措置を含めることに対する〔安保理の〕支援を表明し、この点に関して、1999年7月8日の議長声明を想起する。
 13. 平和創造、平和維持、および平和構築活動の任務権限において、女性および子どもを含め特別な配慮を必要とする集団への特別な保護および援助供与を含めることの重要性に留意する。
 14. 事務総長に対し、平和創造、平和維持および平和構築活動に関与する国連要員が、子どもおよびジェンダーに関する支援、交渉およびコミュニケーション能力、文化的意識、ならびに軍民間の調整を含め、国際人道法、国際人権法、および難民法の適切な訓練を確実に受けることを要請し、国家ならびに関連する国際機関および地域機構に対し、同様の活動に関与する要員への適切

- な訓練が計画に含まれていることを確実にするよう強く求める。
15. 平和維持活動の構成要素としての文民警察の重要性を強調し、文民の安全および福祉を保証するうえでの警察の役割を確認し、適任で十分に訓練された文民警察の迅速な展開における国際連合の能力を強化する必要性を認識する。
 16. 国連憲章第41条の下での措置を採用する時はいつでも、適切な人道的免除措置を考慮するために、子どものニーズを心にとどめながら一般市民に対する影響に配慮する安保理の準備があることを再確認する。
 17. 小型武器・軽兵器の過度な蓄積および不安定効果が、人道支援の供与に対する著しい障害となり、紛争を悪化および長引かせ、文民の生命を脅かし、平和および安定の再来に必要な安全および信頼を傷つける可能性があることに留意する。
 18. 1997年の対人地雷の使用、貯蔵、生産および委譲の禁止ならびに廃棄に関する条約の発効、1980年の過度に傷害を与えるまたは無差別に効果を及ぼすことがあると認められる通常兵器の使用禁止または制限に関する条約に付属する、修正された、地雷、ブービートラップおよび他の類似の装置の使用禁止または制限に関する議定書（議定書II）の発効に留意し、その中に含まれる関連する条項を想起し、それらの実施が文民の安全にもたらすであろう有益な効果に留意する。
 19. 武力紛争の子どもへの有害かつ広範な影響に対する〔安保理の〕重大な懸念を繰り返し表明し、1999年8月25日の〔安保理〕決議1261を想起し、その中に含まれる勧告を再確認する。
 20. 国際連合、赤十字国際委員会、および地域機構を含めた他の関連機関の間で、事務総長報告書のフォローアップに関する協議および協力の重要性を強調し、事務総長に対して、この問題についての協議を継続し、武力紛争における文民保護を改善するために国際連合の能力を強化する目的で具体的な行動をとることを奨励する。
 21. また、地域機構と協力して、これらの機関がどのように武力紛争における文民保護をより良く強化しうるか検討するよう取り組む〔安保理の〕意思を表明する。
 22. 事務総長報告書に含まれる勧告をさらに再検討するための適切なメカニズムを速やかに確立し、国連憲章の下における責任に従って2000年4月までに適切な措置を考慮することを決定する。

（訳：立石泰佳）

【解説】

「武力紛争下の文民の保護」についての初の安保理決議として知られる決議1265（本資料）は、1999年9月16日から17日の安保理公式会合を受けて採択された。公開討論の形式で開催された同会合には、日本を含む18カ国の安保理理事国以外の加盟国も参加したほか、メアリー・ロビンソン（Mary Robinson）人権高等弁務官も出席している。⁽²⁾

1999年の2月12日に初めて「武力紛争下の文民の保護」を議題として公式会合をもった国連安保理は、[議長声明【資料96】](#)を採択した後、同年2月22日にも同じ議題で公式会合を開催しており、9月の会合が3回目となる。上記の議長声明が、事務総長に文民の保護に関する報告書の提出を要請していたことを受けて、アナン事務総長は同年9月8日に安保理に宛てて完成した報告書を提出した。9月の安保理公式会合は、この報告書を受けて開催されたもので

(2) UN Doc. S/PV. 4046 (1999).

ある。

事務総長による報告書の中では、文民に対する攻撃、難民と国内避難民のキャンプの軍事化、小火器や地雷の広範な使用、安保理による経済制裁が文民に与える影響に至るまで、文民の保護に関連する問題を幅広く取り上げている。そのうえで、政治・外交的な手段から国連 PKO、さらに国連憲章第7章下での強制措置を含めて、安保理が採用すべき措置を勧告する内容となっていた。⁽³⁾

このように広範な問題に言及している事務総長報告書の内容を反映して、決議 1265 の内容も文民の保護に関する法的、制度的な問題から、現場における保護の在り方に至るまで扱っており、包括的なアプローチをとることが提言されている。この点は、2001 年以降に議論されるようになった R2P 論にも通じる特徴であるといえよう。例えば、国際人道法の遵守と違反者の不処罰を終わらせる国家の責任の強調は、R2P の実施手段の一つとして国際刑事裁判所 (ICC) 等の裁判制度の活用につながっている。また決議 1265 では、人道支援要員の文民被害者へのアクセス権と要員の安全性の確保、文民の標的化と人道支援に対する意図的な妨害への安保理の対応、経済制裁が文民に与える影響への配慮、小火器や地雷など文民に多大な被害を与える兵器の問題性など、国際人道法や国際人権法に関係する論点も取り上げている。

さらに特徴的なのは、2月の安保理議長声明では言及されていなかった国連 PKO が、文民の保護との関連で取り上げられている点である。具体的には、紛争を予防するための軍事要員もしくは文民要員の予防展開、文民が受ける被害に対応するための任務権限の検討、任務権限の中での女性と子どもへの特別な配慮、活動要員に対する文民の保護任務に必要な訓練の実施、文民警察の重要性などが言及されている。この安保理決議採択後の 10 月 22 日には、国連 PKO の任務として文民の保護を初めて設定する [決議 1270](#) [【資料 98】](#) が、UNAMSIL に関連して採択された。事務総長報告と決議 1265 が、PKO の任務として文民の保護を組み込んでいく流れを作ったのである。

(清水奈名子)

【資料 98】安保理決議 1270 (シエラレオネへの PKO 派遣) UN Doc. S/RES/1270
(1999 年 10 月 22 日)

14. 国連憲章第7章に基づいて行動して、国連シエラレオネ・ミッション (UNAMSIL) が、シエラレオネ政府および西アフリカ諸国共同体 [ECOWAS] 停戦監視団 (ECOMOG) の責任を考慮しつつ、任務の遂行にあたって、要員の安全および移動の自由を確保するために、また、その能力と展開地区の範囲内において、身体的暴力の差し迫った脅威の下にある文民に保護を提供するために必要な行動をとりうることを決定する。

(訳：高橋尚子)

⁽³⁾ Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflicts, S/1999/957, (8 September 1999).

**【資料 99】 安保理第 4054 回会合議事録（シエラレオネへの PKO 派遣）UN Doc. S/PV.4054
(1999 年 10 月 22 日)**

カマラ大使（シエラレオネ）

「...」我が〔シエラレオネ国連〕代表部の見解では、この特定の項〔安保理決議案（S/1999/1069）第 14 項〕に他の人々がどんな解釈を与えようとしても、それを国際平和維持軍および無辜の市民双方のために危険を予防する手段とみなす。また、その項は、大規模な人権侵害のいかなる潜在的な侵害者に対しても、明確なメッセージを送ると信じる。つまり、もし無辜の文民が身体的暴力の脅威の下にある時には、国際社会は見ても見ぬふりをしない〔というメッセージである〕。

デジャメ大使（フランス）

「...」ロメ合意が西アフリカにおける平和および安全への前向きな動きを表しているとしても、安全保障理事会は明らかにその合意を実行する手段をもたねばならない。これが、国連シエラレオネ・ミッション（UNAMSIL）の創設を求める事務総長の勧告を、我々がいつも支持してきた理由である。〔UNAMSIL は〕自らを守ることができ、また、安保理の全ての理事国に共有された望み、すなわち、まさにカナダの〔常駐〕代表の望み通りに、自らの任務の範囲内で脅威にさらされた文民たる住民の保護を保障できるように、相当数の軍事要員および堅固な交戦規定を伴う。

ペトレッラ大使（アルゼンチン）

「...」我々は、平和維持活動の任務を背景として、憲章第 7 章下の文民保護が適切な発展であることを信じる。この〔安保理〕決議案〔S/1999/1069〕は、新しく、根本に関わる政治的、法的および道徳的要素をもたらす点で重要である。この決議案は安全保障理事会の信頼性に影響を与えるとともに、理事会が自身の体験から学んできたこと、また文民たる住民に対する無差別攻撃に対して無関心のままではいけないだろうということを示している。同時に、我々は現実的である。実現されるべき目標は、与えられた方法と一致しなければならない。したがって、この決議案の主文の第 14 項が UNAMSIL の行動に設ける制限に我々は同意する。

ファウラー大使（カナダ）

「...」国連平和維持軍はいまや文民への脅威に直面した際、断固として、また強制力をもって行動する権限を有している。このことは重要な抑止効果をもつだろう。強力な（robust）国連の存在は、小さな子どもを含む無防備な市民を脅かすかもしれない人々に、自らの行動の帰結を考慮するさらに大きな理由を与えるだろう。

（訳：黒田和裕）

【解説（資料 98, 99）】

シエラレオネでは、1991 年に革命統一戦線（RUF）の反乱以降内戦状態が続き、1999 年 10 月のロメ和平協定により、一応の終息を見た。この決議 1270 は、ロメ協定履行のための国連 PKO、UNAMSIL を設置したものである **【資料 98】**。本決議の最大の特徴は、国連 PKO で初めて、物理的脅威の下にある文民に対し、憲章第 7 章に基づき「必要な手段をとる」ことを承認したことである。つまり、国連 PKO に対し、文民保護のための武力行使を任務として許可したのであった。

この画期性については、安保理における議事録でも確認できる【資料 99】。シエラレオネ大使は本決議を「もし無辜の市民が身体的暴力の脅威の下にある時には、国際社会は見て見ぬふりをしない」という「明確なメッセージを」送ることになると歓迎した。アルゼンチン大使は、この決議が「新しく、根本に関わる政治的・法的・道徳的要素をもたらす」と指摘する一方で、部隊の「展開範囲内で」との限定条件を、手段との整合性の観点から、現実的（realistic）だと評価している。

R2P とは「姉妹」とも称される、PKO における文民保護がここに任務として付与された。しかし、シエラレオネに限ってみても、この任務を果たす道のりは平坦ではなかった。UNAMSIL が展開した後、政府と RUF の関係は悪化、再度内戦状態となり、さらに 2000 年 5 月には、RUF によって UNAMSIL 兵士約 500 名が捕虜とされる事件も発生した。同年 11 月に政府と RUF は再度和平合意に達し、2002 年に政府は武装解除終了と非常事態宣言の解除を宣言し、UNAMSIL は 2005 年に完全撤退に至る。

文民保護任務そのものは、その後、「強力」（robust）と呼ばれるほどの変容をみせることになった。（大庭弘継）

**【資料 100】安保理決議 1325（女性、平和、安全保障）UN Doc. S/RES/1325
(2000 年 10 月 31 日)**

一般市民、とりわけ女性と子どもが、難民および国内避難民を含む、武力紛争により不利な影響を受ける者の圧倒的多数を占めており、またますます戦闘員や武力装置により標的とされていることに懸念を表明し、このことが結果的に持続的な平和と和解に及ぼす影響を認識し、

紛争の予防および解決並びに平和構築における女性の重要な役割を再確認し、また平和と安全の維持および促進のあらゆる取組における女性の平等な参加と完全な関与の重要性および紛争予防と解決に関わる意思決定における女性の役割を増大する必要を強調し、

紛争中および紛争後に女性と少女の権利を保護する国際人道法および人権法を十分に履行する必要もまた再確認し、

地雷除去および地雷に関する意識向上プログラムが女性と少女の特別なニーズを考慮することを、全ての当事者が確保する必要を強調し、

平和維持活動にジェンダーの視点を早急に主流化する必要を認識し、またこれに関連して、多面的平和支援活動におけるジェンダーの視点の主流化に関するウィンドホーク宣言およびナミビア行動綱領（S/2000/693）に留意し、

紛争下における女性と子どもの保護、特別なニーズおよび人権について、全ての平和維持活動要員に対する特別研修のために 2000 年 3 月 8 日の安保理議長の記事発表声明に含まれる勧告の重要性もまた認識し、

武力紛争が女性と少女に与える影響についての理解、また彼女らの保護と和平プロセスにおける完全な参加を保障する効果的な制度的取極が、国際の平和および安全の維持並びに促進に重大に貢献しうること認識し、

武力紛争が女性と少女に与える影響に関するデータを集積する必要に留意し、

1. 加盟国に対し、紛争の予防、管理と解決のための国、地域および国際的な機関並びに機構におけるあらゆる意思決定レベルに女性の参加が増えることを確保することを促す。
2. 事務総長に対し、紛争解決および和平プロセスにおける意思決定レベルに女性の参加を増やすことを求める事務総長行動戦略改革（A/49/587）を履行することを奨励する。
3. 事務総長に対し、彼の代理として周旋を追求するために、特別代表や使節としてより多くの女性を任命することを促し、またこれに関連して、加盟国に対し、定期的に更新される集約名簿に含むために、事務総長に対し候補者を提供することを求める。
4. 事務総長に対し、国際連合の現地活動における、特に軍事監視、文民警察、人権および人道要員の中の、女性の役割と貢献を拡大することを求めることを更に促す。
5. 平和維持活動にジェンダーの視点を取り入れる安保理の意思を表明し、また、事務総長に対し、適切な場合には、現地の活動にジェンダーの構成要素を含むことを確保することを促す。
6. 事務総長に対し、女性の保護、権利および特別なニーズについて、並びに、あらゆる平和維持と平和構築手段における女性の関与の重要性について、研修指針や資料を加盟国に提供することを要請し、これらの要素および HIV/AIDS に関する意識向上研修を、展開のための準備における軍人および文民警察要員のための国家研修プログラムの中に取り入れることを招請し、また事務総長に対し、平和維持活動の文民要員が同様の研修を受けることを確保することを更に要請する。
7. 加盟国に対し、関連する基金や計画、とりわけ国際連合女性基金と国際連合児童基金により、また国際連合難民高等弁務官事務所や他の関連機関により行われている取組を含む、ジェンダーに敏感な研修の取組に対する自発的な資金的、技術的および物質的支援を増加することを促す。
8. 全ての関連する関係者が、和平協定の交渉および実施に際し、ジェンダーの視点を採用することを求める。なかんずく下のことを含む。
 - (a) 帰還および再定住の間並びに社会復帰、再統合および紛争後の再建のため女性と少女の特別なニーズ
 - (b) 紛争解決のために、地区の女性の平和イニシアティブおよび先住民のプロセスを支援し、和平協定のあらゆる履行手続において女性が関与する措置
 - (c) とりわけ憲法や選挙制度、警察および司法に関係するような女性と少女の人権を保護しまた尊重することを確保する措置
9. 武力紛争の全ての当事者に対し、特に文民としての女性と少女の権利と保護に適用可能な国際法、とりわけ 1949 年のジュネーブ諸条約および 1977 年の追加議定書、1951 年の難民条約および 1967 年の追加議定書、1979 年の女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約および 1999 年のその選択議定書および 1989 年の子どもの権利に関する国際連合条約および 2000 年 5 月 25 日のその二つの選択議定書の下で適用される義務を十分に尊重し、また、国際刑事裁判所のローマ規程の関連条項を念頭におくことを求める。
10. 武力紛争の全ての当事者に対し、ジェンダーに基づく暴力、とりわけレイプおよびその他の形態の性的虐待から、また武力紛争の状況におけるその他のあらゆる形態の暴力から、女性と少女を保護するための特別な措置を講じることを求める。
11. ジェノサイド、人道に対する罪および女子と少女に対する性的およびその他に関するものを含む戦争犯罪に責任を有する者の不処罰に終止符を打ち訴追する全ての国家の責任を強調し、またこれとの関連で、実行可能な場合には、恩赦規定からこれらの犯罪を除外する必要性を強調する。
12. 武力紛争の全ての当事者に対し、難民キャンプおよび定着地の文民的および人道的性格を尊重し、その構想を含めて、女性および少女の特別なニーズを考慮することを求め、また 1998 年 11

- 月19日の安保理決議1208(1998)と2000年4月19日の安保理決議1296(2000)を想起する。
13. 武装解除、動員解除および再統合の計画に関与する全ての者に対し、元戦闘員の女性と男性の異なるニーズを考慮し、また彼らの被扶養者のニーズを考慮することを奨励する。
 14. 国際連合憲章第41条の下での措置が採択された場合には、女性と少女の特別のニーズを念頭に置き、適切な人道的免除を考慮するため、一般市民に対するかかる措置の潜在的影響について考慮を与える安保理の用意があることを再確認する。
 15. 安全保障理事会は、現地のまた国際的な女性団体との協議を通して行われることを含む、ジェンダーに基づく配慮と女性の権利を考慮して、任務を遂行することを確保する安保理の意図を表明する。
 16. 事務総長に対し、女性と少女に武力紛争が与える影響、平和構築における女性の役割および和平プロセスと紛争解決におけるジェンダーの次元に関する研究を実行することを招請し、また更に、彼に対し、この研究の結果について安全保障理事会に報告書を提出することおよび全ての国際連合加盟国がこれを利用できるようにすることも招請する。
 17. 事務総長に対し、平和維持活動およびその他の女性や少女に関する側面を通じたジェンダーの主流化に関する進展を、適切な場合には、彼の安全保障理事会への報告に含むことを要請する。
- (国連広報センター暫定訳による)

【解説】

武力紛争における女性に対する暴力の問題は、冷戦終結後の世界においても頻繁に見られるものであった。ボスニア内戦では、武装集団が異民族の女性を集団で強姦し、戦場の後方では、ホテルや民家に拘束された女性たちが、兵士の性欲を満たす道具にされていた。また、ルワンダでのジェノサイドでは、女性に対する集団強姦が広範囲で行われ、敵対する民族を壊滅させるための「兵器」として組織的に利用された。

決議1325(本資料)は、武力紛争における女性に関する諸問題について、以下の三つの目的を掲げている。第一は、紛争解決プロセスへの女性の参加の促進である。国連加盟国に対して、武力紛争を予防・管理・解決するためのあらゆるレベルの意思決定に、より多くの女性が参加できるようにし(第1項)、国連事務総長に対しては、意思決定過程への女性の参加を促進するために、行動計画の履行を推奨した(第2項)。

第二は、武力紛争における暴力からの女性の保護である。全ての紛争当事者に対して、国際人道法などの女性の権利や保護に関する国際法を尊重し(第9項)、あらゆる形態の暴力から女性を保護するために必要な措置をとるように要請した(第10項)。また、全ての加盟国が、集団殺害犯罪、人道に対する罪、戦争犯罪を構成する性暴力の加害者を訴追すべき責任を負うことを強調している(第11項)。

第三は、武力紛争における女性のニーズの充足である。国連加盟国や紛争当事者などの関係者に対して、難民キャンプでの避難生活(第12項)、武装解除・動員解除・社会復帰(DDR)(第13項)における女性のニーズを尊重するように求め、国連安保理は女性に対する経済制裁の影響に配慮する意思も示している(第14項)。さらに、この決議では、和平交渉の関係者に

対して、交渉の過程や和平合意の履行においてジェンダーの視点を取り入れ、女性の基本的人権を擁護するように要請している（第8項）。（上野友也）

第2節 2001～2009年

2000年以降も、武力紛争において文民に対する暴力が繰り返され、そのような暴力に対する国連安保理の取り組みも強化されてきた。国連安保理は、文民の保護に関する**決議 1674** [**資料 103**] を採択し、拷問、ジェンダーに基づく暴力・性暴力、子どもに対する暴力、子どもの徴兵と徴用、人身売買、強制移動、人道支援の意図的な拒否を深刻な問題として強く非難している。

このような文民に対する暴力を抑止するために、国連PKOの活用が促進されることにもなった。例えば、国連安保理は、**決議 1493** [**資料 101**] を採択し、国連コンゴ民主共和国ミッション（Mission of the United Nations in the Democratic Republic of the Congo: MONUC）に対して、文民を暴力から保護するために、必要な措置をとる権限を与えた。このような国連PKOにおける任務はさらに強化されることになった。「女性、平和、安全保障」に関する**決議 1888** [**資料 104**] では、強姦やその他の性暴力から女性を保護する規定を、国連PKOの任務に盛り込むことを決定した。

また、武力紛争における文民の保護を強化し、PKOを活用して文民を保護するだけでなく、文民の保護とR2Pを関連するものとして主張する傾向もみられることになった。例えば、**文民の保護に関する国連安保理会合** [**資料 102**] では、理事国の多くがR2Pについて言及している。

【資料 101】 安保理決議 1493（コンゴ民主共和国派遣のPKO強化）UN Doc. S/RES/1493 **（2003年7月28日）**

25. 国連コンゴ民主共和国ミッション（MONUC）に対し、その軍隊の展開地区において必要な手段をとることを許可し、また、その能力の範囲内にあると考えられる場合、
 - 国連要員、施設、設備、および機材を保護する、
 - 特に監視、検証、または武装解除、動員解除、帰還、社会復帰および再定住（DDRRR）に従事する者を含む、国連要員の安全および移動の自由を確保する、
 - 身体的暴力の差し迫った脅威の下にある文民および人道要員を保護する、
 - そして、人道支援が提供される治安状況の改善に貢献する権限を与える。
26. MONUC に対し、イトゥリ地区において、また、その能力の範囲内にあると考えられる場合、南北キヴにおいて、その任務を遂行するために必要なあらゆる手段を用いることを許可する。

（訳：高橋尚子）

【解説】

コンゴ民主共和国におけるPKOであるMONUCは、UNAMSIL設置と時期的には近く、1999年11月に設立されたが、紛争の主要舞台であるコンゴ東部地域へ展開したのは、2003年であった。ここで事件が生じる。それまで東部のイトゥリ（Ituri）を占領していたウガンダ軍が撤退し、MONUCのウルグアイ部隊が展開すると、その間隙を突く形で民兵が武装蜂起し、MONUCは自軍兵士と周辺住民を保護するのが精いっぱいであった。結局は、欧州連合（EU）による緊急暫定多国籍軍（IEMF）が展開することで、治安は回復された。

このイトゥリの失敗を受け、EU部隊の武力行使基準を引き継ぐために決議1493（本資料）は、より明確な武力行使についての任務を定めた。第一に従来と同じく「その展開地区において」かつ「能力の範囲内」で、「身体的暴力の差し迫った脅威の下にある文民および人道要員を保護する」ために「必要な手段をとること」（第25項）が許可され、加えて二つ目の任務として「イトゥリ地区において、また、[...]南北キヴにおいて、その任務を遂行するために必要なあらゆる手段を用いる」（第26項）ことも許可された。この「必要なあらゆる手段」とは国連独特の表現であり、1991年の湾岸戦争の際に多国籍軍に武力行使を許可した文言と同じである。

なお、従来任務でも、「必要な手段」という文言は記載されていたが、現場では交戦規則として明確化することを避ける傾向があった。しかしこの決議以降、交戦規則に武器使用を明記する方向へと変わっていく。

だが実際には、この翌年、南キブ州の州都ブカブ（Bukavu）が武装勢力に占領されるなど、国連PKOが存在意義を疑われる事例がコンゴにおいて多発し、文民保護任務の実践で試行錯誤が繰り返されることになった。

（大庭弘継）

【資料 102】 安保理第 5319 回会合議事録（武力紛争下の文民保護） UN Doc. S/PV.5319

（2005 年 12 月 9 日）

サルデンベルグ大使（ブラジル）

保護する責任について、ブラジル外務大臣アモリンが、〔国連〕総会第60回会期の開会時に我々に想起させたのは、確かにこの「保護する責任」概念は我々のシステム内で適切な地位を得るに値するが、「国連は、秩序は武力によって押しつけられるべきだ」という考えを広げるために創設されたのではない。そうした極端で当座しのぎの処置は、他のすべての試みが尽くされ、平和的な解決が望むべくもないことが明らかになった時にのみ検討されうる」ということであった。（A/60/PV.9, pp.5-6）

さらに、世界サミット成果〔文書〕は、総会がジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から人々を保護する責任を精査するべきであること、また、国連憲章に留意しつつ、保護する責任の全ての派生的な結果を評価するべきであることを強調している。同時に、国連憲章下の武力行使に関する節において、サミット成果〔文書〕は、該当する憲章の規程が国際の平和と安全に対するあらゆる種類の脅威に対処するのに十分であることを再確認している。

ロガチョフ大使（ロシア連邦）

我々は、保護する責任に関して、〔武力紛争下の文民の保護に関する事務総長〕報告書の調査結果に衝撃を受けた。我々は、安保理の文書においてこの概念を発展させることは明らかに早計であると考え。我々は皆、2005年サミット成果文書にこの問題を反映させるために必要とされた複雑な妥協をよく覚えている。このことに関して、成果文書も述べている通り、我々は、保護する責任の実施が議論可能になる前に、保護する責任の問題について総会で詳細な議論を行う必要がある。

張大使（中国）

保護する責任の概念は、さらに包括的かつ徹底的な議論の対象となるべきである。

サミット成果文書は、「ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪からその国の人々を保護する責任」に明確に言及している（総会決議 60/1、第 138 項）。

成果文書は、慎重な取り扱いを要する複雑な問題であるために、長い時間かかってようやくこの概念の発展に取りかかった。国際社会のもっともな要求であり、一致した見解でもあるのは、大規模な人道危機および著しい人権侵害を軽減および終了させるために迅速な手段がとられなければならないということである。

安全保障理事会は、現場の現実在即して自ら状況の評価を行い、それに則って行動するべきである。

同時に、我々は、全ての紛争が一般的に多くの複雑な要因によって引き起こされるという事実を見失うことはできない。政府が自国の市民を保護することができるか、または保護する意思があるかどうかを決定する際には、慎重なアプローチがとられるべきである。恣意的および拙速な介入は、状況を複雑にし、無辜の市民へのさらなる災いとなりかねないので、避けられなければならない。

アブデルアズィーズ大使（エジプト）

武力紛争下の文民の保護という問題は、国連の活動にとって非常に重要である。私は、この問題に関する事務総長報告書（S/2005/740）を歓迎する。この問題について5年にわたる検討の後、我々の信念となったのは、我々は一定の基本原則に忠実なままだが、我々の仕事を続けなければならないということである。

第一に、安全保障理事会は、安保理〔の協議〕を、その協議事項によって定義されているような武力紛争下の文民の保護の事例に限定するべきである。安保理は、人道的課題および人権を扱うために一般的な政策を制定することによって、自らの権威を拡大するべきではない。そのような一般的な政策を作り上げることは、総会および主要な委員会の任務のうちにある。

したがって、我々は、事務総長報告書や決議案において、いわゆる保護する責任の下で規則を制定し、行動をとるという役割を安全保障理事会が担う可能性があると言及されていることに懸念を抱いている。より一層大きな懸念は、この問題に関する全ての面について検討を継続することをサミット成果〔文書〕（総会決議 60/1）によって委任された総会が、その検討をいまだに始めていないという事実である。

デュクロ大使（フランス）

私の第一の関心事項は、保護する責任である。これは我々の 2000 年の決議、すなわち〔2000 年〕9 月のサミット以降に持ち上がってきたものであって、先の登壇者による特定の声明には保護する責任への誤解もあることに気づいた。私は、議長国英国が提案しているのはこの対象についての議

論の再開ではないと考える。[というのは]我々は皆、サミットにおいて合意したように、総会の枠組みの中でこの概念が洗練されていくことに合意しているからである。

つまり、安全保障理事会は、国家元首または政府首脳の会合で示された主要な政治的および哲学的発展、すなわち、目下、保護する責任と呼ばれているものに関する偏りのない展望に関する基本的な合意を考慮することから免除されない。我々は、保護する責任が国家元首または政府首脳の間の総意を得たことから、安全保障理事会がこの観念に言及することが異常ではないであろうと考える。当然、保護する責任は、特に人々の保護という安保理の役割において、安保理の仕事を導くべき観念である。

議長（英国）

3カ月前の世界サミットにおいて、我々の国家元首および政府首脳は、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から人々を保護する責任について歴史的な合意に達した。私の政府および欧州連合は、この概念を首脳レベルで受け入れており、サミットの最も重要な成果の一つとみなした。保護する責任は、世界サミット成果〔文書〕において慎重に提示された明確な概念である。しかし、武力紛争下の文民の保護という問題に明らかに関連しており、我々が取り組んでいる決議案で保護する責任が想起されるべきであることは、まさに適切としか言いようがない。

レバルド大使（ノルウェー）

女性に対する性的暴力は、ダルフルおよびコンゴ民主共和国において特に深刻な問題であり、それは以前より広がっている。性的犯罪は非正規の武装集団によって行われているだけでなく、保護の主要な責任を有する人々、すなわち、軍隊および法執行機関によっても行われている。ここ数カ月間のスーダン南部およびダルフルにおける人道組織への攻撃は、武装集団が自らの戦略の一部として人道要員を標的にしているという恐怖を付け加えた。こうした状況は、文民の保護および文民へのアクセスを極めて困難にする。

ノルウェーは、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から人々を保護するという我々に共通の責任を明確に提示した2005年世界サミット成果〔文書〕（総会決議60/1）を強く歓迎する。その点に関して、我々は、不処罰に対抗する効果的な国内メカニズムがない場合に、国際社会によって提供される最終的な安全策として役に立つ国際刑事裁判所（ICC）の大きな重要性を再度、強調する。

文民の保護に関する新しい安保理決議は、我々を効果的な国際保護体制に向けて前進させるものでなければならない。その決議が保護する責任への明確かつ明白な言及を含まなければならないというのは、我々の固い信念である。さらに、不処罰を終わらせ、正義を保証するというICC特有の役割が、その決議において強調されるべきである。

ブリアン大使（スロヴァキア）

コフィ・アナン事務総長が数年前に呼びかけた保護の文化の確立は、現実となるべきである。今年9月の世界サミットの間に概要が示された保護する責任の原則を国際的な法体系に導入することは、疑いなくこの方向への主要な一歩である。保護する責任の原則のさらなる発展および法制化はまた、文民の保護に関する新しい安保理決議を通じて継続されるべきである。

世界サミット成果〔文書〕の中で、世界の指導者たちが合意したのは、国際社会が適切に、国家が自らの責任を果たすのを奨励および援助し、また、早期警報能力を確立する国際連合の努力を支

援すべきだということである。それらのコミットメントは、実践的な措置に反映されなければならない。この点に関して、我々は、武力紛争下の文民の保護に関するアドボカシー・普及活動の一部として、国連人道問題調整事務所（OCHA）が行っている活動を歓迎する。この活動は、安全保障理事会および関心のある加盟国の支援で組織されてきた。また、文民の保護に関する一連の地域的なワークショップも、保護政策の支持者を広げ、保護政策を加盟国の意思決定過程において主流化する取り組みの一環として、その活動に含まれる。

一方で、国際の平和と安全の維持に対する主要な責任をもつ機関として、安全保障理事会は、この問題に対処すること、また、国際社会の対応能力を強化することにおいて果たすべき特別な役割を有する。安保理は、文民および彼らの生活手段への大規模な攻撃が発生しつつある状況に、即座に、断固として、また迅速に対応することを保証しなければならない。政治的な問題または利己的な国益は、特に政府機関が文民の保護のために実行可能な方法を実施できない、または実施する気がない状況において、保護する責任の原則の適用を含め、安全保障理事会を通して行動する国際社会の障害となるべきではない。

（訳：秋元 悠）

【解説】

2005年9月の[世界サミット成果文書](#)【資料11】の中でR2Pが取り上げられたことを受けて、同年11月に国連安保理に提出された「武力紛争下の文民の保護」に関する事務総長報告書では、国連PKO等によって、安保理がR2Pの実施を促進するように勧告した。⁽⁴⁾ 本資料は、この事務総長報告書を審議するために2005年12月9日に開催された公式会合の議事録である。公開討論形式で開催された同会合には、安保理理事国を含めて34カ国が参加したほか、人道問題・緊急支援調整担当のヤン・エグランド（Jan Egeland）事務次長や、ICRCのジャック・フォースター（Jacques Forster）副総裁など、非国家主体も出席して審議が行われた。

議事録から明らかになるのは、加盟国の間でR2Pを積極的に支持する国々と、批判的な立場をとる国々が、成果文書採択後も対立を続けている点である。事務総長報告書の中で、文民の保護とR2Pが結びつけられていただけでなく、議長国であった英国がR2Pの重要性を強調する決議案を用意していたことから、⁽⁵⁾ 会合ではR2Pに懐疑的な加盟国から批判的な見解が示されることになった。

常任理事国ではロシアが、R2Pは国連総会において議論を継続することになっており、安保理でその実施について取り上げることは時期尚早であると発言した。こうした批判的な見解は、常任理事国である中国に加えて、非常任理事国であったアルジェリア、フィリピン、ブラジル、エジプト等からも表明されている。なかでもエジプトは、「事務総長報告書や決議案において、いわゆる保護する責任の下で規則を制定し、行動をとるという役割を安全保障理事会が担う可能性があると言及されていることに懸念を抱いている」と直截的な表現で懸念を表明していた。こうした発言からも、R2Pが文民の保護を名目とした軍事介入と同一視され、こうした介入を

(4) Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict, S/2005/740.

(5) Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocity*, Cambridge: Polity Press 2009, pp.135-136.

許可する一般的規範の定立を安保理が推し進めることへの警戒感を、読み取ることができる。

他方で、英仏をはじめとする欧州諸国や、非常任理事国であった日本、そして公開討論に参加していたノルウェー、スロヴァキア、ベニン、カナダ、韓国、ネパール、ペルー、ルワンダ、南アフリカ、タンザニア等の加盟国が、決議案への積極的な支持を表明している。議長国の英国は、世界サミットで合意に至った R2P の概念は、武力紛争下の文民の保護と密接な関係があることから、決議の中でも言及される必要があると発言した。これらの対立する見解を前にして、**決議 1674 [資料 103]** の採択は、翌 2006 年 4 月の会合に持ち越されることになったのである。(清水奈名子)

【資料 103】安保理決議 1674（武力紛争下の文民保護） UN Doc. S/RES/1674
（2006 年 4 月 28 日）

武力紛争下の文民の保護に関する決議 1265（1999）および 1296（2000）、子どもと武力紛争および女性・平和・安全保障に関する様々な決議、ならびに国際の平和と安全の維持における国連と地域機構の協力に関する決議 1631（2005）を再確認し、さらに、これらの決議の尊重を保証し、追跡調査を行うという安全保障理事会の決意を再確認し、

全ての国家の政治的独立、主権平等、領土保全の原則への安保理のコミットメントを含む、国連憲章第 1 条（第 1-4 項）に規定された目的および第 2 条（第 1-7 項）に規定された原則への安保理のコミットメント、ならびに全ての国家の主権に対する尊重を再確認し、

平和と安全保障、開発、人権は国連システムの柱であり、集団安全保障および福祉の基礎であることを認識し、また、この観点から開発、平和と安全保障、人権は連結し、相互に強化しあうことを確認し、

武力紛争の状況下において被害者の大半を文民が占めていることに安保理の深い遺憾を表明し、小型武器・軽兵器の違法な取引のみならず、天然資源の違法な搾取および取引の影響、ならびに武力紛争の影響を被る文民への小型武器・軽兵器の使用を深刻に懸念し、

武力紛争下の文民の保護への地域機構による重要な貢献を確認し、この観点から、アフリカ連合によってとられた措置を認識し、

武力紛争の影響を被る文民に対する虐待を停止および予防するための取り組み、特に性的搾取、人身売買、子ども兵士の徴用・再徴用に適用される国際法の侵害を予防する取り組みを支援することにおいて、教育が果たすことのできる重要な役割を確認し、

武力紛争が難民および国内避難民を含む女性と子ども、ならびに特定の脆弱性を有する他の文民に及ぼす著しい影響を想起し、また影響を被る全ての一般市民の保護および援助の必要性を強調し、

武力紛争の当事者は、影響を被る文民の保護を保証するため、実行可能な全ての措置をとる主要な責任を負うということを再確認し、

国際の平和と安全の維持に対する国連憲章下の安保理の主要な責任に留意し、紛争予防および解決を目的とした措置をとることの重要性を強調し、

1. 武力紛争下の文民の保護にまつわる問題の理解に対し、2005 年 11 月 28 日の事務総長報告書がなした貢献に感謝しつつ留意し、同報告書の結論に留意する。
2. 武力紛争とその再発を予防することの重要性を強調し、この文脈において、経済成長、貧困撲

減、持続可能な開発、国民的和解、グッドガバナンス、民主主義、法の支配、人権の尊重・保障を促進する包括的な手法の必要性を強調し、また、この観点から、加盟国の協力を要請し、国連の主要機関がそれぞれの任務の範囲内で相互に協力しつつ、首尾一貫した包括的かつ調整された手法〔をとること〕の重要性を強調する。

3. 武力紛争の状況において文民および他の保護される人々そのものを故意に標的とすることは、国際人道法の甚だしい違反であるということを想起し、そうした慣行に対する最も強い文言での安全保障理事会の非難をくり返し表明し、全ての当事者がそうした慣行を即時に止めることを要求する。
4. ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から人々を保護する責任に関する、2005年世界サミット成果文書の第138、139項の規定を再確認する。
5. また、武力紛争の状況における文民に対する全ての暴力または虐待行為、特に(i)拷問および他の禁止された扱い、(ii)ジェンダーに基づく性的暴力、(iii)子どもに対する暴力、(iv)子ども兵士の徴用と使用、(v)人身売買、(vi)強制移動、(vii)人道支援の意図的な拒否に適用される国際義務の違反に対する最も強い文言での安保理の非難を再確認し、全ての当事者がそうした慣行を止めることを要請する。
6. 全ての関係当事者が国際法の下、彼らに適用される義務、特に1899年および1907年のハーグ条約および1949年のジュネーブ諸条約と1977年の追加議定書に含まれている義務、ならびに安全保障理事会の決定を厳密に遵守することを要請する。
7. 紛争中または紛争から復興中の社会が武力紛争の影響を被る文民に向けられた過去の虐待を受け入れ、そうした虐待を将来的に予防し、国内、国際および「混合」刑事裁判所・法廷および真実と和解委員会を含む、司法および和解メカニズム全般への注意を喚起しようとするならば、不処罰を終わらせることが最も重要であるということを再確認し、また、そのようなメカニズムは深刻な犯罪に対する個人の責任だけでなく、平和、真実、和解および犠牲者の権利を増進することができるということに留意する。
8. この文脈において、国家には不処罰を終わらせ、戦争犯罪、ジェノサイド、人道に対する罪および国際人道法の重大な違反に責任ある者を訴追するという関連する義務を遵守する責任があることを強調しつつ、紛争中または紛争から復興中の国家が、独立した国内司法体制および制度を復興または構築する必要性を確認する。
9. 国際人道法、人権法および難民法の関連文書をまだ批准していない国家に対し、批准を検討し、これらの文書の下での義務を履行するための適切な法的、司法的、行政的措置をとるように要請する。
10. 全ての国家が安全保障理事会の全ての関連する決定を完全に履行し、これに関連して、これらの決議のフォローアップおよび履行にあたり、国連平和維持ミッションおよび国別チームと十分に協力することを要求する。
11. 全ての関係当事者に対し、全ての和平プロセス、和平合意、紛争後の復興および再建計画が確実に、女性および子どもの特別なニーズを尊重し、(i)文民への攻撃の中止、(ii)人道支援の提供の促進、(iii)難民および国内避難民の尊厳が守られ、自発的、安全、持続可能な帰還の助けとなる状況の創出、(iv)教育および訓練への早期のアクセスの促進、(v)法の支配の再構築、(vi)不処罰の終結を含む、文民の保護に関する具体的な措置を含むようにすることを要請する。
12. 国際人道法の下での当事者の義務が違反されている状況下で、武力紛争の状況における文民の強制移動の禁止を想起する。

13. 国際社会に対し、国家が難民および国際人道法の下で保護される他の人々の保護に関する責任を果たすことができるように、援助および支援を提供するように促す。
14. 難民および国内避難民キャンプの安全および非軍事的な性質を維持する必要性を再確認し、これに関連して各国の主要な責任を強調し、事務総長に対し、必要な範囲で、また既存の平和維持活動および各活動の任務に照らして、そのようなキャンプの内部と周辺、ならびにキャンプ居住者の安全を確保するために実行可能な全ての手段をとるように奨励する。
15. 国連緊急援助調整官との協力を継続する安保理の意図を表明し、事務総長に対し、国連平和維持活動および他の関連するミッションの計画の最初期の段階から、同調整官を十分に関係させるように招請する。
16. 国連平和維持・政治・平和構築ミッションの任務が、適切な場合および事例ごとに、(i) 文民の保護、特に活動地域内で切迫した身体的危険の脅威にさらされている人々の保護、(ii) 人道支援の提供の促進、(iii) 難民および国内避難民の尊厳が守られ、自発的、安全、持続可能な帰還の助けとなる状況の創出に関する規定を含むことを保証する安保理の慣行を再確認し、(i) その任務がミッションの目的を達成するためにできることとすべきことに関する明確な指針を含み、(ii) 任務の実施にあたり、情報・諜報資源を含む利用可能な能力および資源の使用について決定する際に、文民の保護に優先順位が与えられ、(iii) 保護任務が実施されることを保証する安保理の意図を表明する。
17. 適切な場合、国連平和維持活動および他の関連するミッションは、国際人道法、人権法および難民法に関する情報の普及、ならびに安全保障理事会の関連決議の適用に備えるべきであることを再確認する。
18. 武力紛争の影響を被る文民の保護において元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）の重要性を強調し、これに関連して、(i) 国連平和維持活動および他の関連するミッションの任務に、適切な場合および事例ごとに、DDRのための具体的かつ効果的な措置を含むことへの安保理の支持、(ii) 適切な場合および関係者との協議の上、具体的な和平合意にそうした活動を組み込むことの重要性、(iii) DDR プログラムおよび活動の十分な達成のために適切な資源が利用可能にされることの重要性を強調する。
19. 武力紛争における文民、特に女性および子どもに対する全ての性的および他の形態の暴力を最も強い文言で非難し、全ての平和支援活動が確実にそうした暴力を予防し、暴力の発生した場合にはその影響に対処するため、全ての実行可能な措置をとるように取り組む。
20. 国連活動に従事する軍、警察、文民要員による女性および子どもの性的搾取、虐待および〔人身〕売買の全ての行為を同等に強い文言で非難し、この点において一切容認しない方針を履行するために国連機関および平和維持活動によって実施される取り組みを歓迎し、事務総長および人的貢献国に対し、例えば平和維持〔活動〕特別委員会報告書（A/59/19/Rev.1）の勧告に基づいて総会の関連決議で採択された措置の全面的な実施を遅滞なく行うことを通じて、上記のような要員による虐待を防ぐために必要な全ての適切な行動をとり続けるように要請する。
21. 人道援助の枠組みの中で、人道、中立、不偏および独立という人道的原則を支援および尊重することが、全ての者にとって重要であることを強調する。
22. 全ての関係者に対し、ジュネーブ諸条約およびハーグ陸戦規則を含む国際人道法において明記されているように、武力紛争の状況で支援を必要とする文民への人道要員の十分かつ円滑なアクセスを可能にし、また、可能な限り、彼らの活動に必要な全ての施設を利用可能にすること、人道要員、国連要員および関連要員、ならびに彼らのアセットの安全、安心および移動の自由を促進することを要請する。

23. 人道ミッションに従事する国連要員および関連要員、ならびに他の人道要員を故意に標的とする全ての攻撃を非難し、そうした攻撃が発生している領域の国家に対し、責任者の訴追または引き渡しを行うことを要請し、これに関連して、総会による2005年12月8日の国連要員および関連要員の安全に関する条約選択議定書の採択を歓迎する。
24. 地域機構および他の政府間機関が文民の保護において果たす役割がますます貴重になっていることを確認し、これに関連して、事務総長および地域機構・政府間機関の代表に対し、彼らの協力関係を強化する取り組みを続けることを奨励する。
25. 事務総長に対し、文民保護に関する関連情報または分析が問題の解決前にその解決に貢献すると彼が考える場合、安全保障理事会はそうした情報および分析を安全保障理事会に紹介し続けるよう求めることを繰り返し表明し、安全保障理事会が取り組んでいる問題に関する彼の安保理への報告書に、適当な場合、武力紛争下の文民の保護に関わる見解を記載し続けることを要請し、これに関連して、国連の能力を高めるための協議を継続し、具体的な措置をとることを奨励する。
26. 文民および他の保護される人々を故意に標的とすること、また、武力紛争の状況において国際人道法および人権法の組織的で甚だしく、広範に及ぶ違反を犯すことは、国際の平和と安全に対する脅威を構成しようということに留意し、これに関連して、そうした状況を審議し、必要な場合には、適切な措置を採択する安全保障理事会の用意が整っていることを再確認する。
27. 事務総長に対し、本決議の日付から18カ月以内に、武力紛争下の文民の保護に関する彼の次の報告書を提出するように要請する。
28. この問題に引き続き取り組むことを決定する。

(訳：高澤洋志)

【解説】

2005年12月9日の**安保理公式会合議事録** [資料 102] に示されているように、**世界サミット成果文書** [資料 11] 採択後の国連安保理においては、武力紛争下の文民の保護と R2P を積極的に結びつけようとする英仏をはじめとする一部加盟国と、両者を結びつけようとする議論を警戒し、安保理で R2P を取り上げること自体にも懸念を表現する加盟国の間で、意見が対立していた。その結果、12月の会合では安保理議長国の英国が R2P に言及する決議案の採択を目指したが実現しなかった。

しかしその後、2005年末に非常任理事国が交代し、最も強硬な反対国であったアルジェリアやブラジルが非常任理事国の席を離れ、R2P への支持を表明していたコンゴ、ガーナ、ペルー、カタール、スロヴァキア等が新たに非常任理事国になったことで、決議採択に向けた流れが形成されていった。

翌2006年の4月に提出された新たな決議案（本資料）は、中国等の反対意見に配慮して、第4項において「ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から人々を保護する責任に関する、2005年世界サミット成果文書の第138項、139項の規定を再確認する」と短く言及するにとどめている。そして本決議採択をめぐる加盟国間の意見対立を踏まえて、その後の安保理においては決議の中で R2P 概念に言及することは避けたまま、武力紛争下の文民の保護の議論を継続することになるのである。

(清水奈名子)

**【資料 104】安保理決議 1888（女性、平和、安全保障） UN Doc. S/RES/1888
(2009 年 9 月 30 日)**

安全保障理事会は、

2009 年 7 月 16 日の事務総長報告書（S/2009/362）を歓迎し、しかしながらとりわけ女性と子どもに対する、特に少女に対する武力紛争状況における性的暴力の問題に対する進展の欠如を深く懸念し続け、また事務総長報告書に文書化されているように、性的暴力が世界中の武力紛争下で生じていることに留意し、

武力紛争の状況におけるすべての形態の性的暴力を含む女性と子どもに対する暴力への繰り返される非難にもかかわらず、また即座の効果を持つそのような行為の停止について武力紛争のすべての当事者に対する呼びかけにもかかわらず、そのような行為が生じ続けまたある状況においては体系化あるいは大規模化してきたことに深い懸念をくり返し表明し、

北京宣言および行動綱領（A/52/231）また「女性 2000 年：21 世紀に向けた男女平等、開発および平和」（A/S-23/10/Rev.1）と題された第 23 回国際連合特別総会の成果文書に含まれた、とりわけ女性と武力紛争に関する公約を想起し、

女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約、同選択議定書、児童の権利に関する条約および同選択議定書の当事国の義務を再確認し、またそのようにしていない国家に対しては、批准または加入を考慮するように促し、

国際人道法が、武力紛争中の文民の一部として女性と子どもの一般的な保護を、また彼らが特に危険にさらされる可能性があるという事実から特別な保護を提供していることを想起し、

不処罰を終わらせ、集団殺害、人道に対する罪、戦争犯罪および市民に対して行われる他の残虐な犯罪に責任を有する者を訴追する国家の責任を想起し、この点に対して、紛争中および紛争後の状況において国内の司法制度が著しく弱体化していることを確認しつつ、性的暴力を犯した者のわずか少数の者のみが訴追されていることに懸念しつつ留意し、

紛争中または紛争から回復する社会が、武力紛争によって被害を受けた市民に対して行われた過去の虐待を受け入れ、そのような虐待を将来防止するのであれば、不処罰を終わらせることは必要不可欠であることを再確認し国内、国際および「混合」刑事裁判所や法廷ならびに真実と和解の委員会を含む、裁判や和解の手段の十分な種類が考慮されるべきことに注意を払いそのような手段が重大な犯罪についての個人の責任のみならず、平和、真実、和解および犠牲者の権利をも促進できることに留意し、

国際刑事裁判所のローマ規程およびアドホックな国際刑事法廷の規程における性的暴力の違反の範囲の包含を想起し、

すべての国家および紛争の非国家当事者が、すべての形態の性的暴力に関する禁止を含む、適用される国際法上の彼らの義務に完全に従うことの必要性を強調し、

命令の責任原則に合致して、性的暴力を防止しまた不処罰と闘い責任を執行するという公約と政治的意思を表明することの文民と軍人の指導者の必要性、また不作為は紛争における性的暴力の事件が容認されるというメッセージを伝える可能性があることを確認し、

停戦以前の人道上のアクセスおよび人権についての合意、停戦および停戦監視、武装解除、動員解除および社会復帰（DDR）、司法分野改革（SSR）の取極、正義と救済、紛争後の回復と開発の分野を特に含み、危険にさらされている人々を保護しまた完全な安定を促進するために、和平プロセスおよび仲介の取組みの最初から、性的暴力の問題に取り組む重要性を強調し、

正式な和平プロセスにおける女性の代表不足、性的暴力に対応する適切な訓練を得た仲介者および停戦監視者の不足、国際連合が主催する和平会談における、長または指導的な和平仲介者としての女性の不足を懸念しつつ留意し、

女性の促進と能力の強化、また女性組織とネットワークの支援は女性の平等かつ完全な参加を促進するために、平和の統合において必要不可欠であることを確認し、加盟国、援助供与者、および非政府組織を含む、市民社会に対してこの点に関して支援を提供することを奨励し、

文民、軍事および警察機能の平和維持ミッションの女性の包含を歓迎し、武力紛争によって被害を受けた女性および子どもは平和維持ミッションにおいての女性と共に行動しまた虐待を報告することにより安心感を感じること、また女性の平和維持隊員の存在は、現地の女性による国家の武装および治安部隊への参加を促す可能性があり、したがってすべての者に対して、特に女性にアクセスしやすくまた対応のよい治安分野の構築を助けることを確認し、

決議 1325 (2000) および 1820 (2008)、ならびに決議 1820 (2008) を効果的に履行するための平和維持ミッションの文民、軍事および警察部門を支援する活動指針を促すために平和維持活動における軍事要員のためのジェンダー指針を発展させる平和維持活動局の取組みを歓迎し、

2009 年 7 月 16 日の事務総長報告書 (S/2009/362) を審議し、本決議は、事務総長報告書において言及されている状況がジュネーブ諸条約およびその追加議定書の文脈における武力紛争か否かということに関する法的な決定を求めるものではなく、またそれら状況に関与する非国家当事者の法的地位に予断を与えるものではないことを強調し、

国際法に違反して子どもを勧誘または使用することに従事する武力紛争の状況における当事者についての、子どもおよび武力紛争に関する事務総長年次報告書における添付資料のリストを、適用する国際法に違反し、武力紛争の状況において、子どもの殺害および不具の様式ならびに / または子どもに対するレイプおよび他の性的暴力に従事する武力紛争に対する当事者をも含めるように拡大する 2009 年 8 月 4 日の決議 1882 (S/RES/1882) における安保理の決定を想起し、

決議 1325 の履行を監視し、また国際連合システム内でのジェンダーの主流化、女性の能力の強化および男女平等を促進するために、ジェンダー問題に関する特別アドバイザー室に現在与えられている役割を留意し、この分野における国際連合システム内の効果的調整の重要性を表明し、

国家が自らの市民の人権、また関連する国際法によって規定されている領域内でのすべての個人を尊重し守る主要な責任を負うことを確認し、

武力紛争の当事者が、被害を受けた市民の保護を確実とするすべての可能な措置を取る主要な責任を再確認し、

国際の平和と安全の維持に対する主要な責任と、これに関連して、性的暴力に関するものを含み、市民に対する武力紛争の広範に及ぶ影響に対応し続ける公約をくり返し表明し、

1. 性的暴力が、意図的に市民を標的とする戦略としてあるいは市民に対する広範囲または体系的な攻撃の一部として用いられあるいは行われる際には、武力紛争の状況を著しく悪化させた国際の平和と安全の回復を妨げる可能性があることを再確認し、この点に関して、そのような性的暴力の行為を予防しまた対応するための効果的措置は国際の平和と安全の維持に著しく貢献できることを確認し、また、安保理の議題として状況を審議する際には、必要な場合には、武力紛争の状況における広範なまたは体系的な性的暴力に対処する適切な措置を取る用意のあることを表明する。
2. 武力紛争のすべての当事者による、即座に効果を持つ、性的暴力のすべての行為の完全な停止

を求める要求をくり返し表明する。

3. 特に適切な軍事的訓練措置を行い、命令責任の原則を維持し、市民に対するすべての形態の性的暴力の無条件の禁止に関して軍を訓練し、性的暴力を煽る通念を暴露し、性的暴力を含む国際人道法および人権法の重大な違反に関与する者の排除を確実とする、国軍および治安部隊の候補者の身元を調査することを含み、すべての形態の性的暴力から、女性と子どもを含む市民を保護するために、武力紛争のすべての当事者が、即座に適切な措置を取ることを求める。
4. 一貫したまた戦略的な指導力を提供し、現存の国際連合の調整メカニズムを強化するために効果的に働き、主には機関間のイニシアティブである「紛争における性的暴力に対する国際連合の行動」を通じて、すべての関連する利害関係者の間の努力の協力および調整を促進しながら、とくに本部および国のレベルにおいて、武力紛争における性的暴力に取り組むために、軍および司法代表を含む政府と共に、また武力紛争のすべての当事者また市民社会とも同様に、啓蒙の取組みに従事する、特別代表を任命することを、国際連合事務総長に対して要請する。
5. 紛争における性的暴力に対する国連行動を構成する構成員、および国際連合システムの他の関連部分に対して、上述の事務総長特別代表の仕事を支援し、また調整を強化し、本部および国レベルでの重複を回避し、またすべてのシステムに及ぶ対応を改善するために、協力およびすべての関連する利害関係者の間の情報共有を継続し強化することを奨励する。
6. 国家に対して、遅滞なく、紛争における性的暴力の犯罪者を訴追し、生存者が司法にアクセスし、司法プロセスを通じて尊厳を持って扱われ、彼らの苦しみについて保護されまた救済を受けられることを確保する目的で、適宜、国際法に合致して、包括的な法および司法改革を行うことを促す。
7. 紛争のすべての当事者に対して、市民あるいは軍事要員によって行われた性的暴力のすべての報告が完全に調査され、犯罪行為の容疑者が訴追され、国際人道法に従い、文民の上官および軍の司令官が、不処罰と戦うことを含み、性的暴力を予防するために自らの権限および権力を用いることを確実とすることを促す。
8. 事務総長に対して、現地における国際連合の現地関与を通じてまた受け入れ国の合意のもとに活動する、法の支配を強化するために国家当局を支援し、武力紛争における性的暴力に関する特別な懸念の状況に対する、専門家集団を即座に配置する適切な措置を確定しまた取ることを求め、また、適宜、法の支配、文民と軍事司法制度、仲介、刑事捜査、治安部門改革、証人の保護、公正な公判の基準および一般広報における必要な専門性を活かしつつ、国際連合システム内の現存の人的資源および自発的拠出金を用いることを勧告する。とりわけそれらには以下のものを含む。
 - (a) 国家の能力の強化によるものを含み、不処罰に対応するために、また司法メカニズムのすべての範囲が考慮されるように注意を払い、関連する政府の文民および軍事司法制度における、国家の法的小および司法の職員および要員と密接に働く。
 - (b) 国家の対応におけるギャップを確定し、刑事上の説明責任、犠牲者への配慮ある対応、および司法能力の強化を含む、武力紛争における性的暴力に対処するための包括的な国家の取組を奨励する。
 - (c) 武力紛争における性的暴力に対応する政府の能力を強化するため国内および国際的な努力および資源の調整をする勧告を行う。
 - (d) 決議 1820 (2008) により求められた措置の完全な履行に向けて、国際連合ミッション、国別現地チーム、および上述の事務総長特別代表とともに、適宜活動する。
9. 国家、関連国際連合諸団体、および市民社会に対して、武力紛争における性的暴力に関する特

- 別な懸念の状況において司法および法執行システムの国家能力を構築するために、適宜、国家当局との密接な協力において、支援を提供することを奨励する。
10. 武力紛争の状況において目標とされる制裁の採用あるいは更新において、適当な場合には、レイプの行為およびその他の性的暴力の形態に関連する明示された基準を含み、考慮するその意図をくり返し表明し、またすべての平和維持およびその他の関連する国際連合ミッションおよび国際連合諸機関、とりわけ、子どもと武力紛争に関する作業部会に対して、関連する国際連合安全保障理事会制裁委員会の監視グループおよび専門家集団を含み、関連する国際連合安全保障理事会制裁委員会と、性的暴力に関するすべての関連する情報を共有することを求める。
 11. 平和維持の職務権限を設立しあるいは更新する決議が、適宜、安保理への報告の要請に対応して、性的暴力の予防また対応に関する規定を含むことを確実にする意図を表明する。
 12. 事例に応じて、ジェンダーアドバイザーと人権保護ユニット内の女性の保護アドバイザー（WPAs）の確定を含み、国際連合平和維持活動の職務権限にレイプおよび他の性的暴力からの女性および子どもの保護についての特定の規定を、適宜、含めることを決定し、事務総長に対して、各国際連合平和維持活動の準備の間、WPAsの数および役割が体系的に評価される必要性を確実にすることを要請する。
 13. 国家に対して、国際社会の支援のもと、とくに農村において、性的暴力の犠牲者に対する健康上のケア、心理社会的な支援、法的支援および社会経済的な統合サービスへのアクセスを増加するように奨励する。
 14. 武力紛争の分野における女性の懸念およびニーズに関して現地において地方の女性および女性組織との相互に影響する会合の組織化を通じて、紛争地域の定期的な現地訪問のよりよい利用を行うその意図を表明する。
 15. 存在する場合には伝統的な指導者および宗教指導者を含む、国家および地方のレベルでの指導者に対して、犠牲者を社会の隅に追いやったり犠牲者の烙印を押すことを防ぎ、社会復帰を支援しまたこれら犯罪への不処罰の文化と闘うために、性的暴力に関して共同体が十分な注意を促すようにより積極的な役割を果たすことを奨励する。
 16. 事務総長、加盟国および地域機構の長に対して、紛争解決および平和構築に関して仲介のプロセスおよび意思決定プロセスに女性の代表を増加する措置を取るよう促す。
 17. 性的暴力の問題が国際連合主催のすべての平和交渉の議題に含まれることを促し、またそのような状況において、とりわけ、停戦前、人道アクセスおよび人権の合意、停戦および停戦監視、DDR および SSR の取極、武装および治安部隊の身元調査、司法、救済および回復 / 開発の分野において、和平プロセスの最初から性的暴力の問題を包含することを促す。
 18. 社会の再構築における女性の重要な役割に留意しながら、紛争後の状況における不安定を減少させる包括的なジェンダーに基づいた取組を促進することにおける平和構築委員会の役割を再確認し、また平和構築委員会に対して紛争後の戦略において性的暴力を減少させるための措置を組み入れまた履行する議題に関して、国内のすべての当事者を奨励するように促す。
 19. 加盟国に対して、国際連合平和維持活動により多くの数の女性の軍事および警察要員を配置し、またすべての軍事および警察要員に対して責任を実行するために十分な訓練を提供することを奨励する。
 20. 事務総長に対して、展開前および導入時の訓練において性的暴力の対応に関して軍事および警察要員への指針を含めるために、技術支援が兵力および警察提供国に提供されることを確実にすることを要請する。

21. 事務総長に対して、国際連合平和維持活動における性的搾取および虐待を容赦なく取り締まるという政策を履行する取組みを継続しまた強化することを要請し、兵力および警察提供国に対して、展開前および現地での啓発訓練をふくむ適切な事前予防策を講じ、および自国の要員がかかる行為に関係した場合には、全面的なアカウンタビリティを確保するためその他の行動を取ることを促す。
22. 事務総長に対してすべての関連国際連合諸団体に対して、すべての関連する事務所および部局内および現地において十分な財政上および人的支援の配分を確保とすることを含み、それぞれの組織内でジェンダー問題の体系的な主流化を確保とし、またそれぞれの職務権限内で、武力紛争における性的暴力の問題に対応する際に協力および調整を強化する特別な措置を取るよう指導を続けるように要請する。
23. 関連の事務総長特別代表および緊急支援調整官に対して、国連行動ネットワークからの戦略的および技術支援とともに、すべての関連する利害関係者との協議において、性的暴力と闘う合同政府-国際連合包括的戦略を発展させるために、また本部に対して彼らの基準報告書においてこれに関して定期的に最新情報を提供するために、加盟国とともに働くことを促す。
24. 事務総長に対して、安保理へのすべての関連する報告において、武力紛争における事件の傾向、生じつつある攻撃のパターン、および性的暴力の使用についての早期警戒指標に関するより体系的な報告を確保とすることを要請し、また事務総長特別代表、緊急支援調整官、人権高等弁務官、女性に対する暴力に関する特別報告者、および国連行動の議長（達）に対して、上述の特別代表との調整において、安保理に武力紛争における性的暴力に関する追加の要旨および文書を提供することを奨励する。
25. 事務総長に対して、適当な場合には、個別の平和維持活動に関する彼の定期報告書において、性的暴力に対して、市民、特に女性および子どもを保護するための措置を履行するために取られた措置に関する情報を含むことを要請する。
26. 事務総長に対して、彼の報告書に含まれた提案およびその他のいかなる関連する要素を考慮しつつ、緊急にまた望むべくは3か月以内に、適切な行動を取ることを考慮して、国際連合機関の対応のギャップに関して、時宜にかなった、客観的、正確、また信頼できる情報を提供するために、国際連合システムからの専門性および国家政府、地域的機構、助言的能力を有する非政府組織および様々な市民社会の主体からの貢献を利用しつつ、武力紛争および紛争後の状況において、レイプおよび他の性的暴力からの女性や子どもの保護に関する現存の国際連合システムにおけるより効果的また効率的な方法において勧告および報告を確保とする方法について特別な提案を考案することを要請する。
27. 事務総長に対して、決議 1820（2008）の履行に関して安保理に年次報告書を提出し続け、また本決議および決議 1820（2008）の履行に関して、彼の次の報告書を、次の事項を特に含み、2010年9月までに提出することを要請する。
 - (a)時宜にかなったまた道義にかなった情報の収集に関する詳細な調整および戦略計画
 - (b)性的暴力に対応するために、常駐調整／人道調整官（RC/HC）、国際連合国別現地チーム、および適当な場合には、上述の特別代表および／あるいは専門家チームと密接に働くために性的暴力に関する国際連合ミッションフォーカルポイントによる取組みに関する最新情報
 - (c)安保理の議題となっている状況における、レイプあるいは他の形態の性的暴力が行われる様子についてのきわめて疑わしい武力紛争の当事者に関する情報
28. 国際連合の混成のジェンダー団体に関する総会決議 63/311により設立されたプロセスを考慮し

つつ、主文第4項において要請された特別代表および主文第8項における専門家チームの職務権限を2年以内に、またその後は適宜、再検討することを決定する。

(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

武力紛争における女性の保護において、特に深刻な問題は性暴力からの女性の保護である。国連安保理決議1888(本資料)は、「女性、平和、安全保障」に関する初めての決議である**決議1325** [資料100] に比べて、性暴力からの女性の保護のための措置が強化されることになった。

武力紛争において女性を性暴力から保護する取り組みは、国連全体で行われていたので、国連本部レベルでの統括と調整が必要になった。そこで、安全保障理事会は、紛争下の性暴力担当国連事務総長特別代表(The Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict: SRSG-SVC)を創設することを求め、国連事務総長は、2010年4月にスウェーデンの政治家マルゴット・ヴァルストルム(Margot Wallström)を指名した。フィールド・レベルでは、女性保護アドバイザー(Women Protection Advisors: WPAs)が、武力紛争における性暴力に関する調整にあたっている。

また、女性に対する性暴力に対抗するためには、現地で活動する国連PKOの能力を最大限に活用する必要がある。そこで、本決議1888(2009)は、強姦やその他の性暴力から女性を保護する規定を、国連PKOの任務に盛り込むことを決定した。例えば、本決議に先立って、決議1856(2008)では、コンゴ民主共和国政府が女性を保護することをMONUCが支援し、女性を保護するためにあらゆる手段を講ずる権限をMONUCに与えている。⁽⁶⁾ (上野友也)

第3節 2009年以降

国連安保理は、文民の保護に関する**決議1894** [資料106] を採択し、前文において、**2005年の世界サミット成果文書** [資料11] 第138項、第139項に述べられた、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪から文民を保護する責任について言及した。また、同決議は、国連PKOやその他の関連するミッションの任務に文民の保護に関する規定を置くことを再確認し、任務を履行するうえで、その能力や資源を利用する場合に、文民の保護を最優先の課題にするべきであることも確認している。

このように文民の保護は、国連PKOやその他のミッションの任務に組み込まれるようになってきた。例えば、国連安保理は、**決議2098** [資料107] を採択し、国連コンゴ民主共和国安定化ミッション(United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic

(6) UN Document, S/RES/1856 paras. 3(a), 4(c), 22 December 2008.

of the Congo: MONUSCO) が、国内避難民や難民キャンプに身を寄せている文民を保護するために、必要なあらゆる措置をとる権限を付与している。[決議 2155](#) [[資料 108](#)] では、国連南スーダン共和国ミッション (United Nations Mission in the Republic of South Sudan: UNMISS) に対して、その能力と派遣地域に応じて、文民を保護する権限を与えている。国連 PKO が文民を保護する場合の課題と展望については、[平和活動に関するハイレベル独立パネル報告書 \(ホルタ・レポート\)](#) [[資料 111](#)] に整理された。

[【資料 105】安保理第 6216 回会合 \(武力紛争下の文民保護\) UN Doc. S/PV.6216](#)

[\(2009 年 11 月 11 日\)](#)

事務総長

最後だが他に劣らず重要なことに、我々は、戦争犯罪、人道に対する罪、ジェノサイドおよび他の国際人権法の深刻な違反を犯した個人の説明責任を強めなければならない。この点については、一貫性および忍耐力が必要である。刑事訴追および他の断固たる行動を通して、我々は法を犯した者の責任を問わなければならない。この法は、我々が非常に懸命に働いて整備してきたものである、と私は強調すべきだろう。

ホルムズ人道問題担当国連事務次長・緊急人道調整官

第一に、我々が対処しなければならないのは、国連平和維持ミッションおよび国連平和維持ミッションの個々の主体が実際に文民を保護するために行うべきこと、そして、重要なことに、彼らがそれをどのように行うべきかという点に関する不確実性である。我々は、たとえ彼らが憲章第 7 章下の文民保護任務を有する場合であっても、国連平和維持活動〔PKO〕は依然として平和維持の基本原則に従うということを明確にするべきである。PKO は平和強制活動ではない。DPKO〔国連 PKO 局〕は、軍および警察の提供者ならびに他の利害関係者と協議して、平和維持の文脈において保護が何を意味するかを明確にする実践上の概念を発展させており、さらなる指針の基礎となるであろう。その概念は、軍および警察の提供者を含む、加盟国、事務局および国連平和維持ミッションそれぞれが保護任務に関する期待と限界について同一の理解をもつことを保証するだろう。安全保障理事会および総会において、この概念および指針の発展を加盟国が支持することは極めて重要であろう。

我々はまた、自国の人々を保護する受け入れ国の能力を強化する必要性に留意しなければならない。平和維持は、紛争直後の再建および再建中の文民保護という点で国家を支援できる。しかし、国民の安全および福祉に対して主要な責任を有する国家に取って代わることはできない。

最後に、私は、文民の保護への明示的なコミットメントを達成しようとする安保理自身の一貫性に関連して、レトリックと現実の隔たりがあると思う。例えば、狙い撃ち制裁は、法の遵守を要求するための重大な手段である。その制裁は、コートジボワールおよびスーダンにおいて人道法・人権法違反に責任を有する人々に課されてきた。ただし、コンゴ民主共和国においては、子どもまたは女性を標的としたこと、もしくは人道支援へのアクセスまたは配布の妨害などの侵害を行った人々だけがそのような手段〔狙い撃ち制裁〕の対象である。ソマリアにおいては、人道支援を妨害した人々だけが対象とされている。

チュルキン大使（ロシア連邦）

我々は、国際人道法を厳格に固守し、文民の保護を保証することは全関係者の共有責任であると強調したい。我々はまた、責任ある人々の処罰も含め、暴力を伴う事件の徹底した調査を支持する。それはまた、しばしば無辜の人々を犠牲にする行動を伴う民間軍事会社の活動にも適用される。

文民の保護は、第一に紛争に巻き込まれている国の政府の責任である。武力紛争の全関係者は文民を保護する責任を有する。国際社会の行動は、この点に関わる国家の取り組みを支援することに集中すべきである。国際社会は、特に武力行使に関していえば、国連憲章に従うとともに、安全保障理事会の指揮と同意の下、適切な段階を踏む以外にない。もちろん、我々は、それぞれの紛争の特有の性格とそれを解決するのに可能な手段を含め、経済的、社会的、歴史的、宗教的、文化的、ならびに他のそれぞれの国および地域の具体的な特徴を常に念頭に置くべきである。

張大使（中国）

安全保障理事会は、国際の平和と安全の維持に対する主要な責任を有しており、それゆえ、武力紛争下の文民の保護を議題として維持すること、また、適宜それに対処することは当然の義務である。安全保障理事会は、紛争を予防し、封じ込めることに一層大きな注意を払いつつ、この問題の根本〔原因〕に取り組まなければならない。同時に、この問題が、紛争の平和的解決を目指した政治的過程の全体的な枠組みの中で扱われることを確認する必要がある。

文民の保護に対する主要な責任は、国の政府にある。支援を提供する場合、国際社会および外部の組織は、国連憲章の規定に従い、当事国の意思、主権および領土保全を十分に尊重し、強制的な介入を控えなければならない。国連と非国家的武装集団の間の対話は文民の保護に役立つであろうが、そのような対話は、国連と渦中にある国の間の全般的な協力枠組みの中で、同国政府の同意のもと行われるべきである。

スピンデレガー議長（オーストリア）

文民を保護する主要な責任が国の政府にあることは明白である。これは、戦争犯罪、人道に対する罪およびジェノサイドから一般市民を保護する責任という概念によって再確認されている。国際の平和と安全の維持に対する主要な責任をもつ国連の機関として、安全保障理事会は重要な役割を担っている。焦点があてられるべきなのは、国家、地域および国際的な次元で、時宜に適う断固とした行動を通じて人命を救助することである。

ラガリーニ大使（イタリア）

より一般的な点として、〔安保理〕決議 1674（2006）において保護する責任の原則が再確認されたことは国連の極めて重要な成果であり、これを想起することで〔私の発言を〕締めくくらせていただきたい。私はまた、本日、安全保障理事会によって採択された決議 1894（2009）においてなされた〔保護する責任〕原則への参照を歓迎する。この原則は、主権は特別な責任を伴うということを含意している。政府は自国の人々を保護しなければならず、政府がそうするための最適な方法は、人権、法の支配および民主的統治を促進することである。

政府がそうすることに明らかに失敗している時にだけ、国際社会は介入すべきである。保護する責任は、対立的な仕方でもって考えられるべきではない。そうではなく、2005年の世界サミット成果文書（総会決議 60/1）の第138および139項において言及されている条件が満たされるという条件で、国際社会が危機に打ち勝つために利用可能な道具として理解されるべきである。この文脈

において、我々は7月に総会で行われた事務総長報告書（A/63/677）に関する議論を歓迎する。我々は、今会期中の追跡調査を期待する。

アンダーソン大使（アイルランド）

保護する責任について、アイルランドは保護する責任に関する議論の進展に積極的に参加してきた。我々は、それを武力紛争下の文民の保護に関する仕事を前進させるために極めて重要な手段とみなしている。9月に総会で採択された決議63/308は非常に歓迎された。しかしながら、この仕事の将来的な発展をより明確に計画した文書が採択されたならば、他の多くの国と同様に、我々はそれをより歓迎していたであろう。本日、採択された決議1894（2009）における保護する責任への言及は、間違いなく〔今後の〕取り組みを活性化するのに役立つであろう。

モハマド大使（スーダン）

武力紛争下の文民の保護の原則は、我々全てが切望していた卓越した原則である。しかし、現在、いわゆる保護する責任が喧伝されているように、特定の政治的目的のために〔文民保護〕原則に基づいた目標を利用しようとする国家もいることに、我々は懸念を抱いている。

そして、我々はこの会合において、保護する責任の原則は2005年の世界サミット成果文書に含まれているが、周知のように、いまだに様々な加盟国による様々な解釈の対象となっているということを強調したい。

我々はまた、各国の主権、正当性、そして一般市民の保護に対する国家の完全かつ十分な責任に関して、国連憲章に制定されている原則に留意しなければならない。

我々は、武力紛争下の文民を保護する権利が、同じく成果文書で確認された統合的かつ相関的な権利義務体系の要点であることを想起しなければならない。

サミットの主要な論点は、既に言及したように、ミレニアム開発目標の実施を追跡調査することであり、特に開発、貧困削減および紛争予防の根本原因への取り組みであった。

したがって、文民の保護は包括的かつ統合的な枠組みの中で実施される必要がある。

繰り返すが、文民の保護は、和解および政治的解決を導く過程への安全保障理事会の支持を実際に取りつけたうえで、主として紛争の根本原因への早期の取り組みに焦点を置く統合的かつ包括的な枠組みの中でなされなければならない。

これは、人道的側面や持続可能な経済開発の支援に関わる国連事務局および専門機関、ならびに彼らのコミットメントの履行に寄与するドナーの並行する役割によって補完されるべきである。

ルゲマ大使（ルワンダ）

我々は、保護する責任が文民の保護にとって不可欠であるとみなしており、今朝、採択された決議における保護する責任への言及を歓迎する。保護する責任に関する総会の議論および決議63/308は、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪からの人々の保護において、この〔保護する責任〕概念を追加的な要素として運用可能にする必要があることを示している。

（訳：秋元 悠）

【解説】

1999年以降、「武力紛争下の文民の保護」を議題とする国連安保理公式会合が定期的に開催されるようになったが、2009年は1月、6月に続き、11月11日に3回目の公式会合が開催された。その議事録が本資料である。公開討論方式で行われた同会合では、安保理理事国を含めて68カ国が参加したほか、人道問題・緊急支援調整担当事務次長や人権副高等弁務官も参加しており、多くの加盟国や国連機関が文民の保護問題に興味をもっていることがうかがわれる。

文民の保護を議論する公式会合が、2009年にこれだけ多く開催された背景には、同年1月に事務総長報告書『保護する責任の履行』[資料16]が提出されたことを受け、7月に4日間かけて国連総会においてR2Pに関するテーマ別対話が開催されたことも関係している。本資料の中でも議長国のオーストリアをはじめイタリア、アイルランド、ルワンダなどが総会における議論について言及し、R2Pと文民の保護の関連性を重視する立場を明確に示している。一方でロシア、中国は慎重な姿勢を崩しておらず、またスーダンのように、R2Pと文民の保護を結びつけて議論することへの懸念を表明する加盟国もあり、対立する見解が残存していることがわかる。

とはいえ、この11月公式会合の際には、「武力紛争下の文民の保護」についての6番目の決議である1894[資料106]が採択され、その前文において世界サミット成果文書[資料11]に言及する形でR2Pについても取り上げられている。その背景には、上述したように同概念を支持する積極的な加盟国の声があった。同時に、多数の理事国が成果文書に記載されたR2P概念の重要性を認めていたことを、裏づけるものでもある。

また本議事録にもあるように、11月11日の公式会合では、国連PKOによる文民の保護任務の強化を求める要請も、多くの加盟国から寄せられている。その結果決議1894[資料106]においても、PKOによる文民の保護任務の強化が勧告されることになった。(清水奈名子)

**【資料106】安保理決議1894（武力紛争下の文民保護）UN Doc. S/RES/1894
(2009年11月11日)**

安全保障理事会は、
決議1265(1999)、1296(2000)、1325(2000)、1612(2005)、1674(2006)、1738(2006)、1820(2008)、1882(2009)、1888(2009)および1889(2009)並びに関連する全ての議長声明の、相互に補強し合うやり方で、継続的且つ完全な履行への安保理の公約を再確認し、
全ての国家の政治的独立、主権の平等、領土保全の原則に対する安保理の公約を含む国連憲章第1条(第1-4項)に規定されている目的および憲章2条(第1-7項)に規定されている原則に対する安保理の公約および全ての国家の主権の尊重を再確認し、
今年が、安全保障理事会によって武力紛争下の文民の保護を議題とし前進的に審議することとなった10周年にあたることを留意し、また安全保障理事会および加盟国が、武力紛争下の文民の保護をさらに強化しつづける必要性を確認し、

さらに今年が、1949年ジュネーブ諸条約の60周年にあたり、議定書とともに武力紛争下の文民の保護に関する法的枠組みの基盤となっていることに留意し、

国家が、関連する国際法によって規定されるように自国民、さらに領域内の全ての個人の人權を尊重し確保する保護、尊重の主要な義務を負うことを認識し、

ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から人々を保護する責任に関する第138および第139項を含む、武力紛争下の文民の保護に関する2005年世界サミット成果文書の関連規定を再確認し、

武力紛争状況下の死傷者の大半を文民が占め続けていることに安保理の深い遺憾をくり返し表明し、

武力紛争が、難民および国内避難民を含む女性と子ども、並びに障害者や高齢者を含む明確な脆弱性を有するその他の文民に対してもっている、特別な影響を強調し、また影響を受けた全ての文民たる住民に対する保護と援助の必要性を強調し、

アフリカにおける国内避難民に対する保護および援助に関するアフリカ連合条約（2009）の採択を留意し、

人道的アクセスに対する制約が苛酷且つ広く行き渡っていること、および人道的な要員とものに対する攻撃が頻繁且つ重大であり、また人道活動に対するこのような攻撃の重要な意味に深い懸念をもって留意し、

武力紛争下にある、あるいは武力紛争から立ち直りつつある国家が、責任ある保安制度および独立した国内的司法制度を復興あるいは構築する必要があることを認識し、

国際刑事裁判所のローマ規定およびアド・ホックの国際刑事裁判所の規程に、戦争犯罪、人道に対する罪、ジェノサイドが含まれていることを想起し、これに関連して、相互補完性の原則を強調し、

国際人道法の深刻な違反および重大な人権違反に対する賠償プログラムの重要性を認識し、

武力紛争の状況下での文民する虐待を停止し、予防するための取組を支援する手段として、弱い立場にある市民を教育や訓練を通して強化することの重要性を認識し、

決議1612（2005）に沿った結論と勧告を含む、子どもと武力紛争に関する国連事務総長特別代表および子どもと武力紛争の安全保障理事会作業部会による武力紛争下の子どもの保護についての貴重な貢献を認識し、また、武力紛争の状況下における子どもの保護を強化することを目的とする決議1882（2009）を想起し、

特別代表の任命を事務総長に要請したことにより、武力紛争の状況下における女性と子どもに対する暴力の問題に対処し、また武力紛争における性的暴力に関して特に懸念される状況に対し、その専門家チームを迅速に派遣するための適当な措置を取ることとした決議1888（2009）における安保理の決定を想起し、

公式および非公式ルートを通して、国際連合人道コミュニティを代表する国際連合人道問題調整事務所による安全保障理事会理事国に対する説明の慣行を留意し、

文民の効果的保護に対する中核的な挑戦、具体的には国際法の遵守を促進すること、非国家主体武装集団が国際法義務の遵守を促進すること、より効果的で資金が与えられた国際法連合平和維持およびその他の関連ミッションを通しての保護を促進すること、人道的アクセスを促進すること、および暴力に対する責任を促進することを認識した、2009年5月29日の文民の保護に関する事務総長報告書（S/2009/277）および人道アクセスの制約についてのその付属資料を留意し、

平和維持活動の特別委員会およびその作業部会の報告書（A/63/19）に含まれた、文民の保護に関する提案、結論および勧告並びに保護に関する職務権限の実施の促進を目的としたその取組を含む、安全保障理事会平和維持活動作業部会が行った重要な活動を歓迎し、

2009年8月5日の安保理議長声明（S/PRST/2009/24）を想起し、国連平和維持を強化する現行の努力を歓迎し、

国際連合平和維持ミッションは、武力紛争の状況下における文民の保護を国際連合が自由裁量で行いうるいくつかの手段の一つであることを留意し、

1. 武力紛争の当事者は、国際人道法、人権法および難民法の下で彼らに適用される義務を厳格に遵守し、関連する全ての安全保障理事会決議の実施を要求し、またこれに関連して、彼らが文民を尊重し保護するために要求される全ての措置を取り、またその基本的必要性を満たすことを促す。
2. 国際人道法の甚だしい違反として、武力紛争の状況において、文民それ自体やその他の保護されている人々とともにに対して向けられた攻撃並びに無差別または不均衡な攻撃、および特定の地点、地区または軍事作戦から免除された部隊を利用する文民の現地関与の利用に対する強い文言での安保理の非難をくり返し表明し、また全ての当事者がかかる慣行を即時に止めるように要求する。
3. 文民それ自体やその他の保護されるべき人々を故意に目標としたこと、および武力紛争の状況に適用される国際人道法および人権法の組織的で甚だしく且つ広範囲に及ぶ違反を犯すことは、国際平和と安全の脅威を構成し得ることを留意し、また、かかる状況を審議し、また必要な場合には、適当な措置を取る安保理の用意が整っていることを、これに関連して再確認し、
4. 文民が目標とされるか、または文民に対する人道支援が故意に妨害された武力紛争の状況に、国際連合憲章に従い安全保障理事会の裁量による適当な措置の審議を含め、対応する安保理の意志をくり返し表明する。
5. まだそうしていない国に対し、国際人道法、人権法および難民法の関連文書に署名し、批准し、加入することを考慮することを、また、かかる文書の下での義務を実施するための適当な法的、司法的、行政的措置をとるという、安保理の求めをくり返し表明する。
6. 全ての国家および武力紛争の当事者が、安全保障理事会の全ての関連決議を完全に実施し、これに関連して、かかる決議のフォローアップおよび実施にあたり、国際連合平和維持ミッションおよび国別現地チームと十分に協力することを要求する。
7. 全ての関係当事者に対し、以下のことを要請する。
 - (a) 国際人道法、人権法および難民法の情報を最も可能な広い範囲に普及することを保障すること。
 - (b) 公務員、軍隊や武装集団の構成員、軍隊に関連した要員、文民警察と法執行官、および司法的と法的専門家に対する訓練を提供し、また、国際人道法、人権法および難民法並びに紛争状況における女性や子どもの保護、特別な必要および人権に関する市民社会および一般市民の間での認識を高め、また完全且つ効果的な遵守を達成すること。
 - (c) 軍隊やその他の関係者に対して出された命令や指令が、適用される国際法と合致していること、またそれらが、例えば、国際人道法の遵守を支える命令義務責任の原則に厳格に従うべきことが核となった、実効的な統制手続きの設置を通して、守られていることを保障すること。
 - (d) 適当な場合には、国際連合平和維持とその他のミッション、並びに国際連合国別現地チームおよび赤十字国際委員会並びに適当な場合には、国際赤十字・赤新月運動の他のメンバーからも、国際人道法、人権法および難民法の訓練および意識向上のための支援を求めること。
8. 安保理の国家特定審議において、武力紛争の当事者が国際人道法、人権法、難民法の遵守に対処することの重要性を強調し、文民の保護に関連する適用可能な国際法の違反容疑に関する情報収集のための、それぞれの状況で用いられる多様な既存措置を留意し、これに関連して、時機に

かなった客観的で正確且つ信頼される情報を受領することの重要性を強調する。

9. このために、ジュネーブ諸条約の第1追加議定書の第90条によって設立された国際事実調査委員会を用いることの可能性について審議する。
10. 国際人道法および人権法の重大な違反に対する刑事責任の免除に強く反対することを確認し、またこの文脈において、刑事責任の免除に終止符を打つための関連義務を遵守すること、および違反を予防し、再び起こることを回避し、持続的平和、正義、真実および和解を探究するために、戦争犯罪、ジェノサイド、人道に対する罪またはその他の国際人道法の重大な違反に責任を有する者を入念に捜査し、訴追する国家の責任を強調する。
11. かかる重大な罪の責任は、国家レベルにおける措置をとること、および国内手続を支援する国際協力を促進することによって保障されねばならないことを想起し、検討対象となりうる国内、国際および「混合」刑事裁判所並びに法廷、および真実と和解委員会、並びに被害者のための国内補償プログラムを含む、幅広い司法および和解メカニズムと制度改革に注意を促し、また刑事責任の免除に終止符を打つ安全保障理事会の役割を強調する。
12. ニーズのある者に対して人道アクセスを容易にするのに資する環境を促進する役割を安保理が持っていることを再確認する。
13. 人道援助の枠組み内で、全ての者にとっての人道、中立、不偏および独立の人道的原則を支援し且つ尊重する重要性を強調する。
14. 武力紛争の全ての当事者が、武力紛争によって影響を受けた文民たる住民に対するアクセスを許可しまた促進するために人道要員と協力する重要性を強調する。
15. 安保理の意図を表明する。
 - (a) 武力紛争の当事者が、国際人道法の下で彼らに適用される義務を履行し、文民の保護のために全ての必要な措置を取り、救助移送品、装備および人員の迅速且つ妨害のない通行を促進することを求める。
 - (b) 国連平和維持およびその他の関連ミッションが、必要とあらば、安全、時機にかなった且つ妨害を受けない人道救助の助けとなる条件の創出を支援するように、職務権限を与える。
16. 安保理の意図をさらに表明する。
 - (a) 人道要員に向けられた、故意による全ての暴力行為およびその他の脅迫の形態を継続して非難し、即時に止めるよう要請する。
 - (b) 武力紛争の当事者が、国際人道法の下で彼らに適用される義務を履行し、人道要員および人道救助活動に用いられる移送品を尊重し保護することを求める。
 - (c) 人道要員に対する故意による攻撃に対応して、適切な措置を取る。
17. 事務総長が、組織的な監視および人道アクセスへの制約の分析を継続し、適当な場合、安保理に対する彼の説明と国家特定報告書に見解や勧告を含むことを招請する。
18. 文民保護にあたり平和維持活動が重要な役割を果たしていることに注意して、平和維持活動の戦略的監督の改良に関する決定を想起し、また、平和維持活動の再考および強化された計画と支援を提供する事務総長の努力に対する安保理の支援を再確認し、さらに、かかる努力を軍隊と警察の提供国やその他の関連利害関係者とのパートナーシップによって、深めることとする安保理の奨励を更新する。
19. 国連平和維持およびその他の関連ミッションの職務権限に、適切な場合および事例ごとに、文民保護に関する規定を含めるという安保理の慣行を再確認し、かかる職務権限の実施にあたって、職務権限を与えられた保護活動が、情報や諜報資金を含む使用可能な能力および資金についての

- 決定に優先権が与えられなければならないことを強調し、また文民の保護は、職務権限として与えられた際、および職務権限の履行に際して、全てのミッションの構成要素の調整された対応が必要となることを認める。
20. また、文民保護を担う平和維持およびその他の関連ミッションが、現場状況の正確且つ信頼できる情報、および関連利害関係者との協議とともになされた、文民およびミッションに対する脅威の現実的な評価に基づいた、明確で達成可能な職務権限が与えられる重要性を再確認し、またさらに、決定の財政的および現地支援の見通しに関し、安全保障理事会がより高い認識をもつ重要性を再確認しまた現場の文民保護を目的とした前述の職務権限の執行を保障する必要性を強調する。
21. 職務権限起草の初期段階および国際連合平和維持活動およびその他の関連任務の一連の過程において、武力紛争下における、とりわけ女性と子どもの文民保護に必要なものを考慮する必要性を認識しまたこれに関連して、関連国との関わりや、事務局、部隊および警察提供国、およびその他の関係者との緊密な協議の重要性を強調する。
22. また、文民保護任務の実施にあたっての平和維持ミッションの任務や責任に関し、包括的な業務手引きが必要であることを認識し、事務総長が部隊および警察提供国並びにその他の関係者を含む加盟国と密接に協議し、文民保護の業務構想を作り上げ、その進展について安保理に報告することを要請する。
23. 事務総長が関係者との協議のうえ、文民保護の職務権限が与えられた平和維持任務が、派遣、全任務を見渡した計画の実施、展開前訓練、文民の保護に関する上級指揮官の訓練の実行といった戦略計画に従うことを、保障することを要請し、部隊および警察提供国が、国連平和維持およびその他の関連任務に参加する要員の国連平和維持ミッションにおける HIV/AIDS および性的搾取および虐待のゼロ・トレランスに関する訓練を含む、認識および対応の向上するための適切な訓練に関する規定を保障するように要請する。
24. 事務総長は、保護任務を有する全ての関連平和維持ミッションが、潜在的脅威の評価、危機の対応に関する選択肢、およびリスク緩和策を含む、包括的任務実施計画および緊急事態計画内に包括的保護戦略を含め、全ての関係者の関与および国際連合国別現地チームとの協議のうえ、国連事務総長特別代表 (SRSG) の指導力および調整の下で、優先順位、活動および明確な役割と責任を設立することを要請する。
25. 事務総長は、地元共同体に対して国際連合ミッションが、任務に関する適切な情報を提供し、これに関連して、国際連合ミッションと関連人道機関との間の調整を保障するように要請する。
26. すでに実行されている平和維持ミッションと国際連合国別現地チームによる現場の文民保護に関する実行的措置に留意し、事務総長が安保理に提出する次の報告書内に文民保護に関する模範例を含むように要請する。
27. 必要な場合、平和維持任務実施の進展を判断し再検討する際、達成条件を要求する安保理の慣行を再確認しまた関連任務の達成条件に文民の保護に関する進展指針を含めることの重要性を強調する。
28. 経済成長、良い統治、民主主義、法の支配、および人権の保護と尊重をとおして、保護任務実施を促進する包括的アプローチの必要性を強調し、これに関連して、加盟国の協力を促しまた国際連合主要機関が、一貫した、包括的で調整されたアプローチを取り、互いに自らの職務権限内で協力することの重要性を強調する。
29. 小型武器の過度な集積と不安定効果は、人道援助の供給にかなりの障害となり、紛争を悪化さ

せ長期化させる可能性があり、また平和および安定を取り戻すのに必要な安全および信頼を傷つけることを留意し、武力紛争の当事者が、子どもを含む文民たる住民を、地雷その他の戦争遺留爆発物からの影響から保護されるように全て可能な予防策をとるよう求め、これに関連して、地雷およびその他の戦争遺留爆発物除去にあたっている国家の努力を国際社会が支援し、また障害者を含む被害者のケア、社会復帰および経済的社会的再統合のための支援を提供するように奨励する。

30. とりわけ平和維持任務の審議中に鍵となる保護の問題のより改良された分析および診断の基礎を提供する実行的道具としての文民保護に関する覚書（S/PRST/2009/1）の重要性をくり返し表明し、その中に規定されたアプローチを、より一定且つ継続的に、各紛争の特殊な状況を踏まえて実施する必要があることを強調する。
31. 安全保障理事会に、武力紛争下の文民の保護に関する時機にかなった情報を、特にテーマ別国家特定状況報告書および説明を通して提供する、事務総長の重要な役割を認識する。
32. 事務総長が、安保理に提供する国家特定状況に関する報告書に、武力紛争下の文民の保護に関連した、保護関連事件および難民、国内避難民、女性、子どもおよびその他の弱者の保護のニーズに関する特定情報を含む文民の保護および尊重義務実施のために武力紛争の当事者が取った行動を含む、より包括的且つ詳細な情報を含むことを要請する。
33. 報告の合理化および国連平和維持およびその他のミッションの保護任務の実施の安保理による監視と監督促進を目的として、事務総長が、国連平和維持およびその他の関連任務における武力紛争下の文民の保護に関する報告のための手引書を策定することを要請する。
34. 武力紛争下の文民保護を改善するために、国際連合、赤十字国際委員会および地域機構を含むその他の関連組織との間で協議し協力することの重要性を強調する。
35. 事務総長が、武力紛争下の文民保護に関する次の報告書を2010年11月までに提出するように要請する。
(国連広報センター暫定訳を一部修正)

【解説】

本決議は2009年11月11日に開催された「武力紛争下の文民の保護」をテーマにした公式会合【資料105】の際に採択されており、同テーマに関連する安保理決議としては、1999年の**決議1265【資料97】**以降6番目の決議となる。10年の間に文民の保護をテーマとした安保理決議がこれだけ多く積み重ねられたことから、冷戦終焉後の国連安保理において「武力紛争下の文民の保護」が重視されてきたことを読み取ることができよう。

決議前文の中では、**世界サミット成果文書【資料11】**の第138、139項の内容について言及があり、「ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪から人々を保護する責任」についても明示的に記載している。R2Pを安保理において議論することに抵抗をもつ理事国が存在する一方で、R2Pと文民の保護の関連性を強調する加盟国も存在すること、そして成果文書に盛り込まれたR2P概念については、多数の理事国がその重要性を認めていることを示していると考えられよう。

決議の内容としては、文民の保護に関する国際人道法、国際人権法、難民法ならびに関連する国連安保理決議を遵守するよう強く要請しているほか、その違反者の不処罰問題について安

保理が対応すると同時に、国内および国際的な刑事裁判や、真実と和解委員会等の活用によって、正義と和解を実現させる仕組みの必要性が指摘されている。さらに文民の中でも、人道支援要員とその活動が意図的な攻撃対象となっていることを批判し、その保護の必要性についても複数の段落にわたって強調している。

さらに、国連PKOによる文民の保護任務の優先化と、そのために必要な資源提供の必要性についても詳しく取り上げている。保護任務を実施するに際しては、女性や子どものニーズについても注目するように促し、さらにPKO要員による性的搾取を防止するための訓練の必要性についても指摘している点は、これまで積み重ねられてきた「女性、平和、安全保障」に関する安保理決議[資料100, 104]や、「子どもと武力紛争」に関する安保理決議[資料95]の内容をも考慮した内容になっているといえるだろう。これらの文言からも、この時期に国連PKOにおいて文民の保護任務が重視され、優先されていった流れを読み取ることができる。

(清水奈名子)

【資料107】安保理決議2098（コンゴ民主共和国〔DRC〕への「介入旅団」派遣）

UN Doc. S/RES/2098（2013年3月28日）

9. DRCにおけるMONUSCOの職務権限を2014年3月31日まで延長することを決定し、DRCに関する事務総長特別報告書の勧告およびMONUSCOに関する大湖地域における事務総長特別報告書の勧告に留意し、そして1年の初動期間と承認された部隊上限19,815名以内で、特別な原則でまた前例を作ることまたは平和維持活動の合意された原則を害すること無しに、MONUSCOが、MONUSCO軍司令官の直接の指揮の下、下記第12項(b)に定められたように武装集団を無力化することについての責任と東部DRCにおける国家権力と文民の安全に対する武装集団により与えられた脅威を減らすことおよび安定化活動のための場所を作ることに貢献する目的をもって、ゴマに本部を置く、3歩兵大隊、1砲兵隊および一つの特殊部隊並びに偵察中隊で特に構成する「介入部隊」を含むものとすることを決定する。[...]

12. [...]

(iii) 文民に対する脅威を特定したあらゆる形態の性的およびジェンダーに基づく暴力並びに子どもに対する深刻な違反を含む、国際人道法の違反と人権に対する虐待と暴行から文民を保護することを確保する既存の対応計画を実施するためDRC政府と協働し、そしてMONUSCOに対し、関係する子ども保護がMONUSCOの活動の全ての作戦および戦略的側面に統合されることを確保した決議1960（2010）で求められた紛争関連性的暴力に関する監視、分析並びに報告取極の履行を加速しそして紛争関連性的暴力の要望と対応に関する誓約を追求するため紛争当事者と関与する女性保護アドバイザーを雇用することを要請する。

(b) 介入部隊を通して武装集団を無力化すること

DRCの当局の支援を得て、情報収集と分析を基礎として、そして文民を保護した軍事作戦の前、最中およびその後の危機を和らげる必要性を考慮しつつ、単独またはFARDC〔コンゴ民主共和国軍〕と合同のいずれかで、強固で、高度に機動性がありまた汎用性のあるやり方でそして国際人道法を含む国際法と非国連部隊に対する国連支援についての人権の適切な評価政策を厳格に遵守して、全ての武装集団の拡大を防止し、同集団を無力化しそして東部DRCにおける国家

権力と文民の安全に対する武装集団により与えられた脅威を減らすことの目的に貢献した安定化活動のための場所を作るために同集団を武装解除するために、上記第9項および第10項に言及された介入部隊を通して対象を特定した攻撃作戦を実行する。(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

これまで度々無力さを批判されてきた MONUSCO (MONUC [【資料 101】](#)) を 2010 年 7 月に名称変更) だが、2012 年 11 月に東部地区最大の都市ゴマが M23 (3 月 23 日運動) と名乗る武装勢力に占領、略奪されるに至った。これは MONUSCO の目の前で生じた事件であり、1994 年のルワンダ・ジェノサイドと 1995 年のスレブレニツァの虐殺を彷彿とさせる事件であった。そのため、MONUSCO の体制を根本的に見直す必要性に安保理は迫られた。

その結果、2013 年 3 月に決議 2098 (本資料) によって、「前例とはならない例外的な措置」として武装勢力を無力化するための攻撃的部隊、「介入旅団 (intervention brigade)」が設置された。戦闘を主任務として編成された介入旅団は、南アフリカ軍を主力として 2013 年 8 月から攻勢を開始し、同年 11 月にゴマを占領した M23 を降伏に追い込む。その後は目標を 1994 年のルワンダ・ジェノサイドを引き起こした勢力からなるルワンダ解放民主軍 (FDLR) とウガンダのイスラム勢力の流れをくむ民主同盟軍 (ADF) を対象として攻勢を継続している。

この「前例とはならない例外的な措置」は、国連による戦争への直接介入として、国連の不偏性を侵害するとの批判もあるが、武装勢力を掃討する有効な手段として期待されている側面もある。なお、この活動は現在も継続しており、2017 年 3 月の決議 2348 によって、MONUSCO と同じく介入旅団も 2018 年 3 月までの延長がなされている。(大庭弘継)

【資料 108】安保理決議 2155 (南スーダン派遣の PKO) UN Doc. S/RES/2155

(2014 年 5 月 27 日)

4. UNMISS [国連南スーダン・ミッション] の職務権限は以下とすることを決定し、そして UNMISS に対し、以下の任務を遂行するために必要なあらゆる措置を用いる権限を与える。

(a) 文民の保護

- (i) 身体的暴力の原因にかかわらず、その能力と展開の範囲内で、使節団の子ども保護アドバイザーや女性保護アドバイザーの継続的な使用を通して、女性と子どものための具体的な保護を用いて、そのような暴力の脅威の下にある文民を保護すること。
- (ii) 特に、先を見越した展開、保護場所や難民キャンプの者を含む、退去させられた文民にとりわけ注意を払った積極的な巡視、人道要員および人権擁護者、そして適切な場合には、学校、礼拝の場所、病院、および石油施設を含む、紛争の危険の高い地区における文民たる住民とのまた密接な人道、人権および開発機構との定期的な交流を通して、文民たる住民に対する脅威と攻撃の特定を通して、とりわけ南スーダン共和国政府がそのような安全保障を提供できないかまたは失敗した時、外国国民を含む、文民に対する暴力をやめさせること。

(国連広報センター暫定訳を一部修正)

【解説】

北部スーダンのアラブ系が主導するスーダン政府と、南部スーダンで非アラブ系のスーダン人民解放軍（Sudan People's Liberation Army: SPLM）との内戦は、2011年の南スーダンの独立によって一応の終息をみた。南北内戦の停戦監視のために2005年に設立（決議1590）されていた国連スーダン・ミッション（United Nations Mission in Sudan: UNMIS）は南スーダンの独立に伴い、UNMISSに改組され、独立間もない南スーダンの治安維持を支援することとなった。しかし独立した南スーダンは、その内部にディンカ人とヌエル人の対立を抱えていた。

この対立は、2013年7月にマシャール（Riek Machar）副大統領（ヌエル人）がキール（Salva Kiir）大統領（ディンカ人）によって解任されたことで表面化し、同年12月には首都ジュバでの武力衝突に発展、国軍も分裂し、民族間の衝突として全土に波及した。

決議2155（本資料）は、UNMISSに対し、憲章第7章に基づき必要なあらゆる手段（all necessary means）をとることを、南スーダン「政府の主権尊重」という文言なしに承認し、また国内避難民に対する安全な環境の提供を命じている。なお、この衝突を画期として、多数の国内避難民が国連の庇護を求めて駐屯地に殺到し、国連が駐屯地内外で保護するキャンプを文民保護サイト（protection of civilian site）と呼称するようになった。この活動は、戦闘への直接介入ではなく、避難民を保護することを通じての文民保護を目指すというUNMISSの性格を現しているといえる。

なお、この衝突は翌年から和平協議が始まり表面上は沈静化したが、地方での衝突は続した。マシャールは、和平合意の一環として2016年4月に副大統領に復職するが2016年7月に再度衝突が生じたため逃亡、2017年7月現在も混乱が続いている。（大庭弘継）

【資料109】南スーダン派遣のPKOの文民保護戦略（2015年3月15日）⁽⁷⁾

27. 安保理決議2155は、文民保護（PoC）が国連南スーダン派遣団（UNMISS）の資源と能力の割り当てにおける優先事項であると明記しているが、UNMISSの資源は限られており、UNMISSは文民に対する身体的脅威の全てどころか、その多くに対応する適切な能力すらもっておらず、文民が暴力の脅威に直面する全ての場所にいることはできないということが認識されなければならない。

[...]

37. 身体的暴力の脅威からの避難場所を求めてきた10万人を超える文民に対して、UNMISSが駐屯地で与えている重要な保護を認めるとしても、これは避難民の（10%に満たない）ごく少数を占めるに過ぎず、その他の避難をしていない文民が身体的暴力の脅威にさらされ続けていることは言うまでもない。[...]

38. UNMISSは文民を保護する積極的な義務をもっている。文民保護サイト（PoCサイト）に関し

(7) <http://southsudanhumanitarianproject.com/wp-content/uploads/sites/21/formidable/POC-Strategy-signed-SRSG-Loej.pdf>

て、この義務は治安維持およびサイト内の安全の両方に関係しているだけでなく、外的脅威からの保護にも関係している。その他の場所に関して、UNMISS は特に避難民に関心を向け、先を見越した展開と積極的なパトロールを〔手段として〕用いる任務を負っている。すなわち、PoC サイトにおいてだけでなく、PoC サイト外においても短時間、長時間、および徒歩のパトロールを含む、幅の広い方法を用いるということである。

(訳：黒田和裕)

【解説】

2013年12月の南スーダンにおけるディンカ人とヌエル人の衝突は、国軍や警察も二派に分裂させ、混乱は全土に波及した。この結果、大量の国内避難民が生じ、その一部は国連の駐屯地に隣接する文民保護サイトに難を逃れている。

本戦略は、UNMISS が実行すべき文民保護任務を、①政治的プロセスを通じた保護 (protection through political process)、つまりは和平協議を支援し早期の平和を達成すること、②身体的暴力からの保護の提供 (providing protection from physical violence)、暴力行為に対する武器使用や文民保護サイトの防衛、③保護される環境の構築 (establishing a protective environment)、住民が帰還できる安全な環境をコミュニティに構築する支援を行うこと、と示している (第31-35項)。

また本戦略は、[決議 2155](#) [【資料 108】](#) で付与された文民保護任務について、それを実行する能力をもっておらず、万全には実行しえないことを率直に認めている。そのうえで、文民保護サイトで保護できている文民が、保護を必要とする人々の10%未満に過ぎないことを指摘する。さらにUNMISSの任務が政府軍を直接支援するものではないとしたうえで、不偏的 (impartial) な立場を堅持するよう注意を促している。

(大庭弘継)

【資料 110】安保理決議 2220 (小型武器) UN Doc. S/RES/2220 (2015 年 5 月 22 日)

小型武器の違法な譲渡、不安定にさせる蓄積および悪用が、重大な犯罪をもたらしてきたことを認識し、国際人道法の深刻な違反および人権の深刻な違反と侵害に対する刑事責任の免除に対する安保理の強い反対の立場を表明しそして刑事責任の免除を終わらせた戦争犯罪、ジェノサイド、人道に対する罪または国際人道法のその他の重大な違反に責任を有する者を徹底的に捜査しそして訴追するその関連義務を遵守する国家の責任は、国際法の下でのその義務と一致することをこの文脈で強調し、

ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から住民を保護する責任に関するその第138項と第139項を含む、武力紛争における文民の保護に関する2005年世界サミット成果文書の関連規定を再確認し、〔…〕

(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

AK-47 カラシニコフ小銃ならびにその改良型が世界中に拡散し、世界で1億人を殺した兵器

と称されていることは周知の通りである。この AK-47 に代表される小型武器 (Small Arms & Light Weapons: SALW) は、紛争中のみならず、紛争終結後も治安悪化・紛争再発の一因ともなるため、規制が重要となる。なおこの小型武器は、国連小型武器政府専門家パネル報告の定義によれば、「致命的な戦争手段として使用するため軍隊仕様で製造された武器」で、①一人で携帯・使用が可能な「小火器 (Small Arms)」、②数名で運搬・使用が可能な「軽兵器 (Light Weapons)」、③弾薬および爆発物の 3 種類があるとされている。⁽⁸⁾

本決議は、加盟各国に引き続き小型武器の違法な取引の取り締まりとこの小型武器問題を決議 1325 (2000) に沿って、「小型武器の違法な譲渡、不安定にさせる蓄積および悪用」の「防止、除去および撲滅」を各国に求めたものである。

この決議文中に、R2P の根拠となる **2005 年世界サミット成果文書 [資料 11]** の第 138、139 項が、2013 年の決議 2117 と同じく言及されている。 (大庭弘継)

【資料 11】 平和活動に関するハイレベル独立パネル報告書 (ホルタ・レポート)

UN Doc. A/70/95-S/2015/446 (2015 年 6 月 17 日)

82. 武力紛争における文民の保護は、国際人道法の中心的原則でありまた国際連合にとっての道義的責任である。世界中で、脅威の下にある文民は、国際連合の援助と保護を当てにしている。時々、国際社会は反応しそして多くの生命を救った、それにもかかわらず、他の事例においては、安全保障理事会理事国若しくは関係する国家の中のコンセンサスの欠如を含む組織的な制約が、国際連合が対応においてより早くまたより効果的に行動することを妨げている。パネルは、保護が失敗した効果的な国際的な対応が開始されなかった場合、今日の多くの紛争における文民の絶望的な保護の必要性を認識する。パネルは、あらゆる取組が、その窮状に対応するために国際社会によりなされることを求める。
83. しかしながら、パネルの権限は、国際連合平和活動の限定されているが決定的に重要な手段を通じた文民の保護に限定されている。国際連合平和活動が文民保護任務をもって展開される場合はどこでも、彼らは、脅威の下にある文民を守るために全力を尽くさなければならない。今日、国際連合平和活動は、人権を監視することと政策提言を通して、法の支配の策定を支援することによりそして紛争当事者との政治的関与を通して並びに物理的存在、抑止および予防行動を通して、毎日のように、何千もの文民を保護するのに役立っている。しかしそれでも、特にルワンダとボスニア・ヘルツェゴビナのスレブレニツァにおける、1990 年代の文民保護の目立った国際的な失敗は、今日の国際連合とその平和活動にまだ大きく立ちはだかっている。これらの経験の亡霊は、国連が保護することを命じられた者を保護するために努力を惜しまないことを国連に駆り立て続けなければならない。
84. 過去 20 年間以上、上手くまとめられた努力が、国際的な保護枠組を強化するためになされてきた。それらは、国連平和活動のための任務に関連する人権と保護がますます目立つこと、2005 年の世界サミット成果に関する総会決議 60/1 において規定された保護する責任、そして、ごく最近

(8) 外務省ウェブサイト「小型武器問題について」2007 年 10 月, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/arms/sw/gaiyo.html>

では事務総長の人権を前面にイニシアチブを含む。国際連合人権高等弁務官の職務権限、人権理事会と人権条約機関の制度、ジェノサイドの防止に関する特別顧問事務所および保護する責任に関する特別顧問事務所に加えて、義務的な監視および報告取極が、武力紛争下の子どもおよび紛争下の性的暴力に関する総会と安全保障理事会の決議において規定されてきた。政策、指針および訓練が人権と保護関連任務を実施する方法について策定されてきている。多くの国際連合平和活動は、ミッションの人権部門と一緒に活動する文民保護助言者、児童保護官および女性保護助言者を今や含んでいる。しかし、概念、基準、政策提言および専門要員におけるこの成長は、それが問題となる場合、現場での現実を依然として一変させなければならない。

85. 文民の保護に対する主要な責任は、その政府にある。安全保障理事会およびその他の国際的なパートナーは、第151項で提案された、事務局と受入国政府との間の国際連合協定において明確になった受入国政府のこの責任を含めることを探し求めるべきであり、また受入国政府が文民保護の責任を持ち続けるべきである。国際連合ミッションまたは他の保護関係者の存在は、自らの文民を保護するためあらゆる努力を行う受入国政府の義務を小さくはしない。しかしこの国家責任は、受入国政府がその文民を保護することを望まないかあるいはできない場合その能力の範囲内で行動する国際連合ミッションの義務を弱めもしない。

[...]

105. 文民保護に関して、パネルは次の通り勧告する。

- (a) 非武装の文民保護関係者の積極的な貢献の点から見て、ミッションは、保護環境を構築することにおいて地方の共同体および国のそして国際的な非政府組織とより密接に活動すべきである；
- (b) 文民を保護する職務権限をもったミッションについて、事務局は、以下のことをすべきである：
 - (i) 安全保障理事会に対し、率直でかつ明白な評価並びに明白な必要とされる資源と共に通知された選択肢を提示する；
 - (ii) 当初の展開に続いて、資源と能力が職務権限に合っていない場合、職務権限がそれに応じて調整されるべきことを安全保障理事会に助言する；
 - (iii) 部隊および警察要員提供諸国と共に、展開された全ての要員が、文民を保護するその責任を果たすことができるように訓練され、装備されそして指揮されることを確実にする；
 - (iv) 部隊が時宜を得たやり方で展開されていないか、または要求された能力が与えられていない場合を含んで、職務権限を遂行することに対する障害を安全保障理事会に通知し、そして対応することにおいて加盟国に政治的および他の支援を要請する；
 - (v) 初めの評価を定期的に更新しそして計画、職務権限および資源に対する必要な変革を安全保障理事会に提出する；
- (c) 最初に事務局により明確に受け入れられた国の制限を越えた何らかの国の異議申立は、適法な命令の違反として取り扱われるべきである；
- (d) 安全保障理事会が国際連合以外の部隊を承認した場合、それは安保理に対する報告と責任のための必要条件を設定すべきである。

(国連広報センター暫定訳による)

【解説】

潘基文事務総長は2014年10月31日に、東ティモールのジョゼ・ラモス＝ホルタ（José Ramos-Horta）元大統領を座長として、平和活動に関するハイレベル独立パネルを設置した。このパネルの任務は、現在の国連平和活動を再検討するとともに、現在直面している新しい問

題への対応についても検討を行うことである。こうした要請を受けて、「ホルタ・レポート」と呼ばれる本報告書は、紛争の性質の変化、発展しつつある新しい任務、周旋と平和構築に関する新たな課題、活動の運営や行政に関わる課題、活動計画、他主体とのパートナーシップ、人権と文民の保護、活動の実行に至るまで、幅広い課題について取り上げている。

報告書提出までの6カ月の作業期間に、パネルのメンバーは加盟国、国際機構、市民社会組織、シンクタンク等から80通を超える見解を書面で受け取ったほか、アジア、アフリカ、中東、欧州、ラテンアメリカにおいて地域別会合やテーマ別会合を開催し、非国家主体も含めた多様な関係者からの意見を集めたという。さらに国連PKOが派遣されていたコンゴ、マリ、西アフリカにも訪問調査を行っている。さらにニューヨークでも、加盟国をはじめ、関連する国連機関や専門家との会合も重ねることで、多様な主体から情報を集めながら報告書の作成が進められた。

この報告書の特徴は、文民の保護に関するセクションが独立して設けられ、第82項から第105項まで詳細に、国連PKOによる文民の保護任務の重要性と、現地住民からの期待と実施可能な任務の間の落差の問題性が指摘されている点にある。1990年代にルワンダ、スレブレニツァ、ボスニア・ヘルツェゴビナで展開されていた国連PKOが、住民を保護する任務を十分に果たすことができず、多くの犠牲者を出したことが、今日に至るまで国連がこの問題に取り組む動機づけとなっていることを確認している点からは、R2Pが議論される際と共通する問題意識を読み取ることができる。同時に、過去20年間にわたって文民を保護するための国際的な枠組みが整備されてきた事例として、2005年の[世界サミット成果文書 \[資料11\]](#)に盛り込まれたR2Pについても、明示的に言及がなされた(第84項)。一方で、現在の武力紛争の多くが非国家主体を巻き込み、さらにPKOや人道支援活動が意図的に標的にされている中で、文民の保護任務を実施することの困難さも指摘されている。

そのうえで、国連PKOによる文民の保護は、受入国や国連機関、他の国際機構やNGOなどの多様な主体との協力関係の下で、武力を用いない手段でまずは実施することが最も重要であるという。この場合には、紛争の政治的解決による文民への攻撃の予防が重視されており、PKOのみでは実効的に文民を保護することはできず、政治的解決が不可欠であることが強調されている。同時に、脅威が差し迫っている場合には、武力行使を含むあらゆる手段を用いた保護任務遂行の必要性についても、言及されている。しかし、この場合には対テロ武力行使などの不偏性から逸脱する行為に国連PKOが関わることは認めず、もしそのような武力行使と並行してPKOを展開する場合には、両者を明確に区別する必要性が指摘された。

さらに、PKOの三原則といわれる「当事者による同意」「不偏性」「自衛と任務実施のため以外の武力不行使」は今後も堅持すべきだとしつつも、非国家主体の紛争当事者全てからの同意確保は困難であるため、可能な限り確保すること、また不偏性は国連憲章の原則と活動任務権限の遵守を意味すること、また自衛原則についても、文民の保護のために武力行使は可能であり、必要な際には積極的に行行使する必要があることも指摘されている。

これらの内容は、2000年に提出された**ブラヒミ報告書**【資料72】をほぼ踏襲するものであり、大きな相違はみられない。ただホルタ・レポートでは、文民の保護が今日の国連PKOにとって最優先の任務となったことを反映して、保護任務のための武力行使については積極的に肯定している点において、一歩踏み込んだ内容となっている。しかし、限定的な範囲であれ攻撃的な活動を展開した事例として、文民が攻撃の巻き添えとなった1993年のソマリア【資料25】と2013年のDRC【資料107】が挙げられている点は、批判的な検証が必要であろう。

(清水奈名子)

終 章 「保護する責任」概念の現在地

「保護する責任」概念が誕生した背景や近年の新たな展開を踏まえていなかったり、類似概念と混同していたりするなどの誤解に基づく議論が散見される中、資料を通して等身大の R2P 概念を捉えること、それが本書の目的であった。最終章では、2016 年末現在もシリア等で広がる人道危機を前に試練のときを迎えているともいえる R2P 概念の「現在地」について改めて確認してみたい。

第1節 まとめ

まず、本節では、ここまでみてきた 111 の資料に関する解説について、ごく簡単に振り返ってこう。以下、章・節ごとに記述する。

(1) 序 章

序章においては、R2P 概念の誕生と変遷を捉えるため、23 点の資料について検討した。第 1 節（2001 年以前）では、2001 年の **ICISS 報告書 [資料 8]** 提出による R2P 概念誕生の直接の契機であるコソボ介入（1999 年）以前より、国家主権と人権の相克が問題になってきたこと、そして、それへの解決策が冷戦終結前後より模索されていたことを紹介した。ここでは、人道的介入論、主権論（「責任としての主権」など）、紛争予防論などの流れの上に、ICISS による R2P 概念の提唱（「予防する責任」、「対応する責任」、「再建する責任」）があったことを確認しておきたい。

ICISS 報告書以降を扱う第 2 節（2001 ～ 2009 年）では、2005 年の **世界サミット成果文書 [資料 11]** に R2P 概念が盛り込まれるようになるまでの流れ、そして、成果文書の内容がその後の安保理決議で再確認されるのを確認した。ここで注意を要するのは、R2P 概念が理念としては各国に受け入れられたものの、その具体的な内容や実施方法（軍事介入の決定を行い得る機関はどこか等）については依然として意見の相違があるという点である。各文書の文言の変化を改めて確認していただきたい。また、ICISS 報告書自体は予防を最重要と位置づけていたが、論争を呼んだのは対応についてであり、やがて、その対応に関する議論が下火になっていく点も、この時期の特徴として見逃せない。

第 3 節（2009 年以降）では、潘基文事務総長によって 2009 年以降毎年提出されるようになった **R2P に関する国連事務総長報告書 [資料 16, 19-23]** を中心に扱った。この期間の特徴は、R2P 概念を「三つの柱」（国家の保護責任、国際的な援助と能力構築、時宜に適用する断固とした対応）に再構成した点にあり、前二者は予防、後者は対応に関わるとされる。ICISS 報告書の

ように予防・対応・再建を時系列に捉えるのではなく、三つの柱がどの時点においても順番にこだわることなく柔軟に用いられなければならないとされている点を確認しておきたい。ICISS 報告書が「主権か人権か」という対立を前にして R2P 概念の提唱という創意工夫を行ったとすれば、事務総長報告書は「予防か対応か」という対立を前にして三つの柱という創意工夫を行ったといえるだろう。

(2) 第 1 章

第 1 章においては、人道的介入との比較という観点から、29 点の資料に検討を加えた。序章からも既に明かなように、R2P 概念自体は決して軍事介入に限られるものではないが、最も議論となるのは武力行使についてであった。この論争的なテーマに焦点をあてたのが本章である。

第 1 節（2001 年以前）では、R2P 概念誕生の直接の契機となったコンボ介入 [\[資料 29-31\]](#) に至るまでの試行錯誤を紹介した。ここでは、先駆的事例としてのイラク北部、人道危機の存在自体を理由に安保理が初めて武力行使を許可したソマリア、介入が躊躇された結果、悲劇が生じたボスニアとルワンダ、そして安保理の許可なく武力行使がなされたコンボという「教訓」が積み重ねられた経緯を確認しておきたい。

第 2 節（2001 ～ 2009 年）の時期は、試行錯誤が大きな論争を呼んだ 1990 年代に比べて「地味」であった。9.11 以降、注目を集めた武力行使は「対テロ戦争」[\[資料 32-34\]](#) であり、人道的介入はすっかり後景に退いた印象さえある。ただし、本書の観点からいえば、イラク戦争のような人道的介入や R2P の実践とは考え難いケースについても R2P 概念と混同した（拡大解釈をした）議論がなされていた事実を把握することが重要である。これは、R2P 懐疑派の懸念を理解しようとするうえで役立つだろう。また、人道危機自体は、この時期にも頻発しており、それらに対する「文民の保護」（第 4 章）を名目とした多国籍軍の派遣が目立たないながらもなされていた点も留意しておきたい。

第 3 節（2009 年以降）では、安保理が R2P に言及したうえで軍事介入を許可するようになった時期を扱った。この点につき、リビア [\[資料 41-45\]](#) においては一定の成果を上げたと評価されることが多い一方、シリア [\[資料 47-49, 52\]](#) においては 2016 年末現在、失敗の烙印が押されることが多い。後者の原因の一つとして、安保理における拒否権の問題が再び注目されるようになっている点をおさえておきたい。序章とあわせて読めば、この点が繰り返し論じられてきたことを確認できるだろう。

(3) 第 2 章

第 2 章においては、人間の安全保障との比較という観点から、13 点の資料を扱った。人間の安全保障には「欠乏からの自由」という側面と「恐怖からの自由」という側面があるとされるが、ICISS 設立を主導した当時のカナダ政府は、このうち後者に特に強い関心をもっており、それが R2P の提唱へとつながったといえる。一方、同じく人間の安全保障に早くから注目してい

た日本は、むしろ前者を重視していた。

第1節（2001年以前）では、人間の安全保障という概念を生み出した『人間開発報告書 1994』[資料 53] にまで遡ったうえで、その後、日本やカナダがいかなる主張をし、国連事務総長報告書ではどのように整理されたのかを紹介した [資料 54-56]。ここでは、2001年にR2Pが提唱されるに至るまでの間に、「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」のどちら（あるいは両者）に力点を置くのかをめぐる議論があったことをおさえておきたい。

第2節（2001～2009年）の時期に提出された各資料にもまた、力点の違いがみられる。既にR2P概念が生まれていたこの時期には、「欠乏からの自由」の強調はR2Pとの差別化を意味し、「恐怖からの自由」の強調はR2Pとの親和性を意味する（がゆえに一部の加盟国から懸念される）こととなった [資料 57-58]。そして、R2Pと同様に、2005年の世界サミット成果文書 [資料 59] において合意がなされたことは、一つの成果であった。成果文書では、R2Pとは別の項目として、人間の安全保障が言及され、定義づけは以後の国連総会での議論へと先送りされた。

この流れの中で、第3節（2009年以降）の時期には、国連事務総長報告書や国連総会での議論がなされ、それらを踏まえて総会決議が採択された [資料 64]。同決議においては、人間の安全保障は、R2Pとは異なる概念であり、武力による威嚇や武力行使、強制手段を必要とするものではないと明記された。このように概念をめぐる共通理解が進んだ一方で（あるいは、進んだこともあり）、総会や事務総長報告書において人間の安全保障が議論される機会自体が減っていることもまたおさえておく必要があるだろう。

（4）第3章

第3章においては、紛争予防（紛争の発生防止・拡大防止・再発防止のいずれの段階も含む）との比較を論じたが、ここでは26点の資料について検討した。既に序章で確認した通り、紛争予防論の流れの上に、ICISSによるR2P概念の提唱がなされた。一方、R2Pの対象事態が重大な人道危機に限定されるのに対して、紛争予防はより広く紛争一般を対象とするものである。これらの異同を示すのが、本章であった。

第1節（2001年以前）では、紛争予防の方向性を冷戦終結後のごく早い時期に示した『平和への課題』[資料 66] にまで遡ったうえで、その構想の一部（平和強制）が後に事実上修正を迫られた一方で、紛争発生前のPKO派遣や国際刑事裁判の実施などの展開があったこと、ブラヒミ報告書 [資料 72] において様々な改革が提言されたことを紹介した。紛争予防に関してもまた人道的介入（第1章）と同様に、1990年代を通して試行錯誤が繰り返されていたのである。また、長期的措置である「構造的予防」（structural prevention）と短期的措置である「実践的防止」（operational prevention）との区別が、ICISS共同議長のガレス・エヴァンス（Gareth Evans）も委員の一人であったCCPDCによって打ち出されていたことも確認しておきたい [資料 70]。

平和構築委員会の設立があった第2節（2001～2009年）の時期では、複合的PKOが「実践的防止」に偏り過ぎていると指摘する国連事務局の文書や、「構造的予防」に関する例として治安部門改革や法の支配の強化を提言した国連事務局の文書を紹介した。法の支配などの「構造的予防」を重視する姿勢は、後にR2Pの予防する責任が果たされた事例として言及されることになるケニアの選挙後の騒乱（2007年）に際する潘基文事務総長の声明にもみられる【資料79】。紛争予防とR2Pの対象範囲の違いを踏まえてもなお、両者の接点について考察する必要があるといえよう。

こうした中、第3節（2009年以降）の時期になると、R2Pの実施を進めるうえでは焦点が明確な「実践的防止」を重視するべきだという見解も出てきた。R2P担当事務総長特別顧問であったエドワード・ラックが作成に関わったIPI報告書【資料83】が、その一つであり、その後のR2Pに関する事務総長報告書で検討されることとなる国連の早期警報能力確立に向けた具体案（ジェノサイド防止担当およびR2P担当事務総長特別顧問の合同事務所設置等）を提示している。著名な資料とはいえないが、この時期の流れを形成した文書として記憶にとどめられるべきだろう。もっとも、「構造的予防」の検討もなお続いており、法の支配を強化する必要性は、R2Pに関する事務総長報告書において繰り返し登場している。

（5）第4章

第4章においては、文民の保護との比較を論じたが、ここでは20点の資料に検討を加えた。2005年の世界サミット以降、文民の保護に関する安保理会合において、R2Pに言及されることが少なくない。そのため両概念を混同する議論がしばしばみられる。しかし、文民の保護は、R2Pよりも前から、またより高い頻度で安保理において取り上げられてきたものである。これらの異同が本章で示された。

第1節（2001年以前）では、自然災害や武力紛争などの緊急事態における文民の保護に関する国連総会や安保理の決議を紹介した。この時期には、「子どもと武力紛争」や「武力紛争下の文民の保護」、「女性、平和、安全保障」【資料95, 97, 100】といったテーマで会議が開かれ、それぞれ初めての安保理決議が相次いで採択されたことをおさえておきたい。

第2節（2001～2009年）の時期には、文民を暴力から保護するために国連PKOの活用が促進されるようになる一方【資料101】、世界サミット以降には安保理の場においてR2Pに言及されることが増えてきた。安保理決議において世界サミット成果文書のR2Pに関する部分が増えられたことは、R2Pの概念としての重要性を加盟国が認めていたことを示している。もっとも、あらゆる国が同じ文脈でR2Pに言及したわけではない。ここでは、武力紛争下の文民の保護とR2Pを積極的に結び付けようとする国々（英仏など）と、そうした議論を警戒する国々との間にあった意見対立を確認しておきたい【資料102-103】。

第3節（2009年以降）の時期にも、文民を暴力から保護するための国連PKO活用が促進された。文民の保護がPKOの任務に組み込まれるようになってきた点をおさえるとともに、そ

うした任務の困難さが指摘されていることも理解しておきたい [資料 111]。また、第2節の時期と同様に、R2P の概念としての重要性は加盟国から認められながらも、R2P を文民の保護と結びつける議論については意見の対立が続いていた点は見逃せない [資料 105]。

(6) 繰り返し直面する課題

このように、R2P 概念の誕生と変遷を捉えたり（タテの比較）、類似概念との異同を検討したり（ヨコの比較）してみた結果、国際社会が繰り返し直面している「課題」の存在に改めて気づかされるだろう。ここで課題とは、何も R2P 推進派あるいは懐疑派といった特定の立場からのみ課題と映るものではなく、いかなる形であれ国際社会におけるコンセンサスが得られない状況を指している。

例えば、「必要」な介入がなされず人道危機が放置されるのではないかという懸念がある一方で、R2P や人道的介入、人間の安全保障、紛争予防、文民の保護といった概念が濫用された「不要」な介入がなされることへの懸念がある。「放置の懸念」と「濫用の懸念」の双方を和らげるためには、いかなる時に誰によって介入の決定・実施がなされるのかという基準が予め決まっている必要があり、⁽¹⁾ R2P 概念の誕生もまたそのような試みの一つであった。しかし、国際的に合意された具体的な基準は、今なお存在しない。それは、各国の利害・価値観の相違に加え、スタンリー・ホフマン (Stanley Hoffmann) が1980年代初頭に既に「古くて新しい問題」だと看破していたように、基準があまりに緩やかだと何でも許容することになってしまうし、あまりに厳格だと現実に適用できなくなってしまう原理的な困難さのためであろう。⁽²⁾ 事実、諸国家の利害を離れた学術的な議論の場においてさえ、介入の基準に関して百家争鳴の状態が続いている。⁽³⁾

(1) 抽象的な基準を予め作成することで事例ごとに最適な選択肢を考えるという柔軟性が失われる一方、武力不行使規範や内政不干渉規範と人権規範という競合する規範間のバランスが今後変化していく可能性を否定できないとの観点から批判がある。Jane Stromseth, “Rethinking Humanitarian Intervention: The Case for Incremental Change”, in Holzgrefe J.L. and Robert Keohane ed. *Humanitarian Intervention*, Cambridge University Press, 2003, pp.271-272 を参照。

傾聴に値する指摘であるが、同様に武力行使の基準が問題になる対テロ自衛の場合と比べれば、基準作成の必要性は高いように思われる。人道的介入や R2P の場合には、「不要」な武力行使の抑制のみならず、「必要」な武力行使の促進、さらには大量虐殺の抑止 (humanitarian intervention as a deterrent) への効果が論じられてきたが、対テロ自衛においては、後二者への配慮は不要もしくは効果が望みにくい。自衛の場合に必要な武力行使が躊躇される可能性はごく低いし、テロに対する抑止は極めて難しいからである。

(2) Stanley Hoffmann, *Duties Beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*, Syracuse University Press, 1981, p.47 を参照。

(3) 近年の典型例として *International Security* 誌上でなされた論争が挙げられる。Robert Pape, “When Duty Calls: A Pragmatic Standard of Humanitarian Intervention”, *International Security* 37-1, 2012, pp.41-80; Gareth Evans, Ramesh Thakur, and Robert Pape, “Correspondence: Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect”, *International Security* 37-4, 2013, pp.199-214; Alex Bellamy and Robert Pape, “Correspondence: Reconsidering the Cases of Humanitarian Intervention”, *International Security* 38-2, 2013, pp.200-202 を参照。

なお、論争の発端となったペープの議論は、プラグマティックな基準作成を目指す政治学的アプローチに

たしかに、R2P の概念としての重要性は多くの国々が認めるところとなっている。また、R2P、人道的介入、人間の安全保障、紛争予防、文民の保護といった各概念に関する国際的な共通理解が進むにつれ、概念間の違いもまた次第に明確になってきている。しかし、今なお、「放置の懸念」や「濫用の懸念」を杞憂であったとして払拭できるほどまでには概念が明確化していないのも事実である。これが、R2P 概念の「現在地」、等身大の姿ではないだろうか。

(中村長史)

第2節 現在の課題

前節では、序章から第4章までの大きな流れを振り返り、各章の要点を示した。各章の要点の中には、R2P 概念の誕生から15年経った今なお、依然として積み残されている課題も存在する。また、そうした課題に加え、同概念の誕生当初はあまり着目されていなかったが、近年になって特に注目されるようになった課題もある。本節では、近年の新たな動向に着目しつつ、今後さらに考察と研究が必要になると思われる課題をみておこう。

まず、世界サミットから10周年という節目の年に潘基文が提出した **R2P 報告書 (2015 年)** [資料 118] と彼の最後の **R2P 報告書 (2016 年)** [資料 119] が示唆しているのは、R2P を実践するうえで依然として大きな課題が残っており、その課題の解決に向けた協力や取り組みが遅々として進んでいない現状である。例えば、国際的な行動に向けた安保理の協力、早期対応のための国連システム・国連事務局の機能強化、各国の健全な統治能力や社会環境・制度の整備といった課題は、冷戦後、常に意識されてきたが、いまだ解決困難なままである。確かに、事務局の機能強化については、潘基文が新たなイニシアティブ「**人権を最優先に**」[資料 114] を提示したり、早期警報体制の整備が少しずつ進展したりしているが、同イニシアティブの実現や早期警報体制の整備は、依然、発展途上かつ前途多難である。

また、2011 年のリビアやシリアの事例を通して、再びクローズアップされることとなった課題が「武力行使に関する基準・規則の明確化」である。この基準・規則の明確化は元々 **ICISS 報告書** [資料 8] の焦点であったが、R2P 概念に対する懐疑や反発を和らげるため、2000 年代には後景化されていた課題である。現在も基準・規則の明確化に関する具体的な進展はみえてこないが、この課題に関して、かつては R2P に懐疑的だったブラジルや中国から、むしろ R2P を補完するような提案 [資料 112, 113] が出されている点は注目に値する。ただし、こうした動向は、米国の覇権的地位の後退と BRICS 諸国の台頭という国際的な力関係の変動が背景にあり、R2P 概念の展開やその具体的な実施、上記の諸課題の解決にも、国家間の相対的な力関係

よるものである。R2P への理解につき、エヴァンスやタクール、ベラミーという立場の異なる論者の双方から批判を受けるなど、やや杜撰な点がみられるが、介入側のコストや中長期的安全の持続の見通しなど、従来のアプローチにはみられなかった政治学ならではの点に関する指摘は興味深く、議論を深めるべき点のように思われる。

が少なからず影響を及ぼしている点は看過できない。

さらに、国際環境を複雑化し、R2Pの実現を困難にしている新たな動向として、テロリズムや宗教的な対立を背景とする暴力の過激化が挙げられよう。潘基文の[2015年のR2P報告書【資料118】](#)でも、「新たな課題」として（テロリスト集団を含む）非国家武装集団への対処が注目され、また、そのためにIT技術を活用し、人道危機のリスクを早期に特定したり、扇動を予防したりすることが重要だと指摘されている。この点に関し、近年、暴力の扇動を予防する宗教指導者の役割が注目され、国際的な宣言や行動計画[【資料117】](#)がまとめられていることは、大きくはないが重要な進展だろう。他方、現場で文民保護任務を担う国連PKOが「テロにいかに対処するか／すべきか」という点で明確な指針をもちえていない点[【資料115, 116】](#)は、この課題の解決が実践上いかに困難であることを示している。

以上のように、R2P実現に向けた課題は現在も山積しており、近年のシリアや南スーダンの事例[【資料120】](#)をみるにつけ、私たちは、R2Pや文民保護の理念の実現がいかに困難な目標であるのか、その現実・現状を否が応でも痛感せざるをえないだろう。

[【資料112】ブラジル国連常駐代表「保護の最中の責任（RwP）」UN Doc. A/66/551-S/2011/701
\(2011年11月9日\)](#)

6. 「保護する責任の」三つの柱は政治的序列および時間的順序に厳格に従うべきである。この順序については、非強制的な手段によって完全に行使される集団的責任と集団安全保障とを区別することが不可欠である。集団的責任の行使を越えて集団安全保障の範囲の方法に訴えるということは、特定の暴力状況または文民への暴力の脅威が国際の平和と安全に対する脅威として捉えられるべきである、ということの意味する。いうまでもなく、早まった武力行使を避けるため、軍事的強制と非軍事的強制とは明確に区別される必要がある。
7. 正義・合法性・正当性に照らして許可される場合であっても、軍事行動は多くの人的および物的コストにつながる。それゆえどのような紛争についても、常にあらゆる外交的解決を重んじ、追求し、尽くさなければならない。武力行使は国際社会が保護する責任を果たすにあたっての最後の手段であり、それ以前に軍事行動の結果についての包括的および慎重な分析が事例ごとに行われなければならない。
8. 文民に対する暴力はいかなる場所においても否認されるべきである。1990年代が我々に残したのは、ルワンダで生じたと同規模の暴力を防ぐために、国際社会が時宜に適う行動をとることに失敗した時、その失敗の人的および政治的コストは悲劇的なものになるという苦い記憶であった。人道的惨事を防ぐために、国際社会が軍事行動の可能性を受け入れるような状況もあるだろう。
9. しかし既存の紛争を悪化させ、それまで存在しなかったところにもテロリズムの浸透を許し、暴力の新たな循環を生み、文民をより脆弱にする、という介入の苦々しい結果が今日の世界を苦しめていることにも注意しなければならない。
10. 保護する責任の概念が、体制転換（regime change）など文民の保護以外の目的で誤用されかねない、という認識が広まってきている。この認識は、国際社会が追求する保護目標の達成をさ

らに困難にしかねない。

11. 保護する責任を行使するにあたって、国際社会は保護の最中の責任〔responsibility while protecting: RwP〕を大いに果たさなければならない。両概念は以下のような確立した基本原則・基準・手続きをもとに、共に発達することが望ましい。

- (a) 医学と同じく、予防が常に最善の政策である。予防外交に重点を置くことこそが武力紛争のリスク、および、それに伴う人的コストを減らす。
- (b) 国際社会は、国連憲章および 2005 年の世界サミット成果文書で表明された原則ならびに目的に沿い、暴力の脅威にさらされる文民を守るためにとりうる、あらゆる平和的手段を尽くす努力を厳格に行わなければならない。
- (c) 武力行使は、保護する責任の行使も含め、常に国連憲章第 7 章に基づく安全保障理事会の許可、または例外的状況においては決議 377(V) に基づく総会の許可のもとに行われなくてはならない。
- (d) 武力行使の許可は法的・作戦的・時間的に制限されるべきであり、軍事行動の範囲は安全保障理事会または総会によって託された任務の文言および精神に従い、そして国際法、特に国際人道法および武力紛争法に厳格に則って実行されなければならない。
- (e) 武力行使は可能な限り最小限の暴力と不安定を伴うものとどめるものとし、阻止することを許可された危害よりも大きな危害を生むことはいかなる状況においても許されない。
- (f) 武力行使が検討される場合、その行動は慎重で、かつ安全保障理事会の確立した目標に比例し、限定されたものでなければならない。
- (g) これらの指針は、決議の採択から新たな決議による許可の中断までの全期間にわたり守られなければならない。
- (h) 保護の最中の責任を確実にするためには、安全保障理事会が決議の解釈および実施方法を監視ならびに評価するための手続きを強化する必要がある。
- (i) 安全保障理事会は、武力行使を許可された主体が確実に説明責任を果たすようにしなければならない。

(訳：宮野紗由美)

【解説】

本資料は、2011 年 11 月に国連安保理で開催された「武力紛争下の文民の保護」を議題とする公開討論の際に、ブラジルの国連常駐代表（国連大使）が提出したコンセプト・ノートである。2011 年はリビアに加え、コートジボワールとシリアでも人道上、危機的な状況が発生し、これらの危機への国際的な対応やその対応をめぐる議論が三者三様だったために、R2P の具体的な実践という観点から注目された年であった。⁽⁴⁾ 特に、英米仏の主導したリビア介入がカダフィ政権の「体制転換」に至ったことで、中露などの反発を招き、同時期に起きたシリア危機への国際的な対処を鈍らせた。ブラジルも、リビア介入は結果的に「R2P の誤用」であったと批判した。そして、武力行使の判断基準を明確化し、安保理決議の履行を厳正化するために、R2P を補足する概念として「保護の最中の責任（RwP）」を提唱したのである。

RwP の特徴は主に三点ある。第一に、本資料は R2P の三つの柱は予防から対応へ、平和的・

(4) リビアやコートジボワール、シリアにおける危機と国際社会の対応については、第 1 章第 3 節を参照。

非強制的手段から非軍事的手段へ、非軍事的手段から武力行使へという「時間的順序 (chronological sequencing)」に従って用いられるべきだとしている。換言すれば、対応の前に予防の努力が尽くされなければならない、武力行使の前に平和的手段および非軍事的手段が尽くされなければならないということである。この主張は、**2009年事務総長報告書 [資料16]** が示した「三つの柱の間に定められた順序は存在しない」(第12項)という理解と矛盾する。第二に、**ICISS 報告書 [資料8]** と同様の「武力行使に関する原則・基準」が提示されている。本資料には「最後の手段」(第11項b)、「均衡のとれた手段」(同項f)、「合理的見通し」(同項e)、「正当な権威」(同項c)の原則が含まれている。こうした原則・基準は、2005年の**世界サミット成果文書 [資料11]** において「検討は不要」とされ、その後、議論の俎上に載せられないままであった。そのため、改めて基準の明確化が主張された点は重要である。しかも、かつてR2Pや軍事介入に懐疑的だったブラジルが主張している、という点は注目に値する。最後に、本資料は人道危機への対応の最中にも果たすべき責任があり、安保理決議の履行を監視する手続きの強化や履行主体の説明責任を確保する必要があると指摘している。この点は、今後、R2Pを実践していくうえで重要な課題となるだろう。

RwPの提唱は、2011年のリビア介入を契機に「R2Pに依拠して、恣意的な軍事介入や体制転換が行われるのではないか」という疑念が再燃する中、R2Pの「第三の柱」の実施方法を正面から議論する機会を作ったという点で大きな意義があった。実際、ガレス・エヴァンスも、ブラジルがRwPの一部としてICISS報告書と同様の原則・基準を提示したことを高く評価している。⁽⁵⁾ また、本資料が提出されてから3カ月後の2012年2月には、国連総会でRwPを主題とする非公式討論会が開かれている。ただし、その後、現在まで、武力行使に関する原則・基準の明確化については、ほとんど進展がない。R2Pの第三の柱を主題とした**2012年事務総長報告書 [資料21]** も「RwP」という節を盛り込みながら、成果文書と同様、具体的な原則・基準の検討は不要という見解を述べている。このように、R2Pの実践上、「そもそも武力行使に関する原則・基準の明確化は必要か」、また、必要ならば、「いかなる原則・基準が妥当か」という問いに答えることは、安保理決議の履行を監視する手続きの強化や履行主体の説明責任の確保とともに、今後の大きな課題として残されている。

(高澤洋志)

(5) 例えばGareth Evans, “R2P and RWP After Libya and Syria” (23 August 2012, <http://www.gevans.org/speeches/speech485.html>) [最終閲覧日：2017年3月29日]

【資料 113】 阮宗澤・中国国際問題研究院（CIIS）常務副院長『責任ある保護』

(2012 年 6 月 15 日)⁽⁶⁾

IV. 責任ある保護

保護する責任概念は国家主権の概念と衝突し、実際には多様な影響を引き起こしてきた。

戦争が引き起こす破壊を考慮し、国際関係を律する基本的な規範および国連憲章の目的をよりよく守ろうとするならば、目的のいかにかわらず、たとえ人道的介入であろうと、介入のための武力行使の問題については慎重に行動すること、ならびに利害関係者に対して十二分に責任のある態度および立場をとることが求められる。

シリア危機は現在岐路に立っている。中国は、「人道主義」という名目でシリアの国内問題に介入する全ての者に反対している。したがって、その間、中国は国際社会に公共財を提供すべく、「責任ある保護」または「RP」という考えを提案する必要がある。この考えの基本的な要素は以下の通りである。

第一に、RP の対象は明確でなければならない。それはいうまでもなく対象国の人々ならびに関係する地域の平和および安定である。保護の対象は無辜の人々であり、特定の政党や軍隊であってはならない。そうした保護のみが正しく、善意で行われた、真の意味での保護である。

第二に、「保護」執行者の正当性が確立されなければならない。国民を保護する主要な責任をもつのは当該国の政府である。その他には、国連安全保障理事会のみがこの義務を果たしうる正当な主体であり、他の国はそのような法的立場はもちろん、権利も有さない。

第三に、「保護」の手段は厳格に制限されるべきである。保護するための前提条件として、外交的および政治的な解決手段は全て尽くされるべきである。外交努力のような非軍事的手段は、時間がかかるものの、より小さな副作用で長期的な成果をもたらす。それに対し軍勢力を折に触れて使うと、「保護される」国または地域において大規模な文民の犠牲をもたらすばかりか、インフラの大破壊および国家経済の減退を引き起こし、結果として人道的惨事をさらに悪化させ、「保護」の対象を困難で長きにわたる危機後の再建へと陥れるだろう。

第四に、「保護」の目的が明確にされなければならない。医者が治療手段によって患者を殺してはならないように、保護の目的は人道的破局を緩和することではない。保護のためにより大きな人道的惨事を生むこと、ましてや当該国の政府を転覆させるために保護という手段を使うことは断じて許されない。

第五に、「保護する者」は「介入」後および「保護」後の対象国の再建に責任をもつべきである。彼らが「保護」される国および人々にひどい混乱を残したまま、破壊して去る（smash and go）ということは決してあってはならない。

第六に、国連は「保護」の手段、過程、範囲および成果を確実にするため、監視、結果の評価、および事後的な説明責任の仕組みを確立すべきである。

要するに、RP という考えは、国連憲章の目的および原則ならびに国際関係を律する規範をよりよく体现し、今日の世界における平和および発展の傾向によりよく適合し、そして公正かつ理性的な国際秩序を新たに構築する際に一層助けになるものである。さらに、この考えは国際的に広い基盤を有している。

(訳：宮野紗由美)

(6) Ruan Zongze, “Responsible Protection: Building a Safer World”, *China International Studies*, Vol.34, May/June 2012, http://www.ciis.org.cn/english/2012-06/15/content_5090912.htm [最終閲覧日：2017 年 6 月 1 日]

【解説】

本資料は、中国国際問題研究院（China Institute of International Studies: CIIS）常務副院長による論考「責任ある保護：より安全な世界の構築（Responsible Protection: Building a Safer World）」（2012年6月15日）の抜粋である。CIISは中国外交部直属のシンクタンクであり、中国の外交政策全般に大きな影響力をもつといわれている。そのため、本資料は必ずしも中国政府の見解と完全に一致しているとはいえないが、その見解を考察する際に参考になる。本資料が発表されたのは、2011年に始まったシリア危機に対して国際社会が有効な対処策をとれず、事態が深刻化する最中であった。2011年のリビア介入を背景に、中国とロシアはシリアの体制転換につながる可能性のある集団的措置には頑なに反対し、2011年10月と2012年2月に採決された安保理決議案にも反対票を投じていた。⁽⁷⁾

シリア危機が深刻化する中で発表された本資料は、中国政府の立場を擁護する一方、ブラジルの提唱した「**保護の最中の責任（RwP）**」【資料112】と同様に、R2Pそれ自体を批判するのではなく、むしろR2Pを補完するような「責任ある保護（Responsible Protection: RP）」概念を提示しており、注目に値する。つまり、本資料の要点は、R2Pが大国の恣意的な介入に利用されないように、武力行使に厳しい限定や基準を設ける、あるいは武力行使に関する規範的な原則を明確にするということであった。上記の抜粋の通り、RPの基本的な要素には、武力行使に関する原則・基準として一般的に議論される「正当な意図」「最後の手段」「合理的見通し」「正当な権威」が盛り込まれている。⁽⁸⁾ 加えて、介入を行う場合には「介入後の再建」にも責任をもつべきであること、また、介入を含む「保護」の実践においては、保護の最中の監視や評価および事後的な説明責任の仕組みを確立するよう訴えている。

重要なのは、ブラジルのRwPと本資料のRPがいずれもR2P（とりわけ武力行使）を厳格な基準に則って実施するように訴えている点である。なぜ重要かといえば、第一に、2001年にR2Pが提唱されて以来、中国とブラジルはR2Pに懐疑的・消極的であったが、2005年の**世界サミット**【資料11】や2009年の**事務総長報告書**【資料16】を経て、いまや両国は少なくともR2Pそれ自体は受け入れていると考えられるからである。これはR2Pが国際的にかなり浸透してきたことを示している。第二に、両国の提案からは、単に国際規範を受容する「Rule-taker」ではなく、自ら規範を形成する「Rule-maker」になろうという意思が垣間見えるからである。中国とブラジルを含む、いわゆるBRICS諸国が国際秩序を変動させうる力を示し始めている現在、BRICS諸国とそれ以外の国々の間で、R2Pに対する考え方をいかに調整していくかは、今後、R2P概念にとって大きな課題の一つである。（高澤洋志）

(7) シリアへの集団的措置をめぐる経緯については、第1章第3節の**資料49**など参照。

(8) 一般的に論じられる武力行使に関する原則・基準については、**ICISS報告書**【資料8】など参照。

**【資料 114】 潘基文国連事務総長「人権を最優先に（〔Human〕Rights up Front）」イニシアティブ
(2014 年 5 月)⁽⁹⁾**

人権尊重を助長することは、国連の核心的な目的であり、世界中の人々のための組織という国連の存在意義を明確にする。

加盟国は、事務総長および国連システムに対し、国連憲章および継続的な総会決議を通して、加盟国が世界人権宣言で示された基準を満たすことを支援するよう委任した。国連システムは、そうするにあたって、その道徳的な権威、外交上の創造性、および実務上の権限を含め、自由に用いることができる資源を全て使うべきである。

加盟国は、自国の人々を保護する主要な責任を負っている。しかしながら、加盟国は時に、この義務を果たすことができない、または果たそうとしないことがあった。また、国連システムも、人権を保護し、人権尊重を奨励する責務を果たせない時があった。

[...] 2012 年、スリランカにおける国連の行動に関する内部調査委員会（IRP）は、私たちにもっとすべきことがあったということを想起させた。実際、〔同報告書では〕スリランカ内戦の最終局面における国連の取り組みは、「組織的な失敗」とみなされた。

今日、シリア、中央アフリカ共和国、南スーダンおよび他国の人々の苦悩によって問われているのは、自身の責任を果たそうという加盟国の政治的意思のみならず、本来、奉仕すべき人々を保護するために、自らの任務および活動を最大限に活用する国連の能力である。

事務総長は、IRP の提言に応答する中で、過去の教訓が確実かつ十分に活かされるようにする機会があると知った。政府が自国の人々を保護できない場合、または行動方針について合意できない場合、十分に調整され、戦略的な国連であっても、できることには限界があるが、それでもなお、国連はその責任を果たすためにできることを全てしなければならない。

権利〔人権〕を最優先に（Rights up Front）〔イニシアティブ〕は、IRP の具体的な提言を六つの主要な行動領域に分類する。これらは、主に国連事務局、機関、基金および計画を焦点とする。すなわち、深刻な人権侵害の将来的なリスクに対する国連の集団的な対応を改善するために、各自は何をできるかということを中心とする。いくつかの項目は、自らの責任を果たす加盟国の行動を補完することを目的としている。〔六つの〕行動に共通する主題は、人権および人々の保護を国連の戦略および実践的な活動の中心に据えることである。

行動 1 全ての国連職員が自らの人権に対する義務および組織としての義務を理解するように、人権を国連の血肉（lifeblood）とすること。

行動 2 国際人権法または人道法の深刻な侵害の危険にさらされている、または侵害を被っている人々に関する率直な情報を加盟国に提供すること。

行動 3 現場の行動に関する一貫した戦略を確保し、協調的な方法で国連システムの能力を強化すること。

行動 4 早期かつ調整された行動を容易にし、フィールドとの意思疎通を向上させるため、本部における手続きを明確化および能率化すること。

行動 5 国連の人権関連機関のよりよい調整を通じ、国連の人権〔保障〕能力を強化すること。

行動 6 人権法と人道法の深刻な侵害に関する国連共通の情報管理体制を発展させること。

（訳：清嶋友喜）

(9) UN Secretary-General, “Rights up Front,” May 2014, <http://www.refworld.org/pd/fid/549141f84.pdf>

【解説】

本資料は、2013 年末に潘基文事務総長が原案を発表した国連システム改革に関するイニシアティブ「人権を最優先に（Human Rights up Front: RuF）」の改訂版を抜粋したものである。RuF が発表される直接的なきっかけとなったのは、2012 年に提出された「スリランカにおける国連の行動に関する事務総長内部調査委員会（Secretary-General's Internal Review Panel on the United Nations Action in Sri Lanka）」報告書である。同報告書の結論によれば、2009 年のスリランカ内戦の際に国連がとった行動は「組織的な失敗（systemic failure）」であった。そこで、同報告書の提言を踏まえて国連システム改革を進めていくために、翌 2013 年、潘基文事務総長の指示の下、ヤン・エリアソン（Jan Eliasson）副事務総長がこの RuF イニシアティブをまとめたのである。

RuF の主眼は、紛争や人道危機の発生を防ぐために、また、発生してしまった危機に対処するために、国連システムの機能強化を図ることにある。本資料で触れられているように、RuF が提示された背景には、国連が自らの目的の一つに「人権尊重」を掲げているにもかかわらず、これまで人道危機の予防と防止に何度も失敗してきたという反省がある。また、本資料の提唱する「六つの行動」計画が示している通り、RuF は国連職員および国連諸機関における人権意識の向上・浸透、国連の早期警報体制の改善、危機時に早期かつ効果的な行動をとれるような国連システムの機能強化を図るイニシアティブである。確かに、こうした行動計画は目新しいものではないが、2011 年のリビアやシリアの事例を経て、⁽¹⁰⁾ R2P への疑念が再燃し、R2P 実現に向けた議論に停滞がみられる中、本イニシアティブが提唱されたことは注目に値する。なぜなら、RuF は人道危機の予防・対応のために国連の紛争予防・対応能力の強化を図るという点で R2P と軌を一にしており、R2P の実現に向けた議論を一度、仕切り直したうえで、改めて進展させる契機となる可能性があるからである。

2013 年末に本資料の原案が発表されて以降、潘基文事務総長やエリアソン副事務総長は RuF を強く推進し、国連では RuF に関する議論が継続されている。例えば、2016 年には総会で RuF をテーマにした非公式相互対話が開かれている。⁽¹¹⁾ また、RuF と R2P は近似する概念であり、両概念の発展・浸透を促すことによって、第二の国連（事務局）が人道危機の予防・対応に関する国連の機能強化を意図しているのは明らかである。例えば、潘基文事務総長の **2014 年 R2P 報告書** [資料 23] も RuF に言及し、国連全体として早期警報・対応体制を整える必要があると訴えている。ただし、国連の早期警報体制に関しては、国連内の情報収集・管理の一元化を目指して「作戦・危機管理センター（UN Operations and Crisis Centre）」が新設されるなど、一定の進展はあるものの、その整備はいまだ発展途上かつ前途多難である。（高澤洋志）

(10) リビアやシリアの事例と国際社会の対応については、第 1 章第 3 節を参照。

(11) RuF の概要は、<https://www.un.org/sg/en/content/ban-ki-moon/human-rights-front-initiative> 参照。

【資料 115】 安保理決議 2170（イラク、シリアにおける過激派集団による大規模人権侵害）**UN Doc. S/RES/2170（2014 年 8 月 15 日）**

- 安全保障理事会は、
国際法の下での義務に従い、自国領域内の市民を保護する、加盟国の主要な責任を強調し、
[...]
2. とりわけシリアのラッカ、デリゾール、アレッポおよびイドリブ県〔行政区〕、イラク北部の特にタミン、サラフッディーンおよびニネヴェ県〔行政区〕における、文民の無差別な殺害および意図的な標的化、兵士に対するものを含む膨大な残虐行為、大量の処刑および通常の法手続きを踏まない殺害、宗教または信念に基づく個人および共同体全体の迫害、文民の誘拐、マイノリティ集団の構成員の強制排除、子どもの殺傷、子どもの徴用や使用、レイプや他の形態の性暴力、恣意的な拘留、学校や病院への攻撃、文化的小および宗教的な遺跡の破壊、教育への権利を含む経済的、社会的および文化的な権利の行使に対する妨害を強く非難する。
3. いかなる市民に対してであれ、民族的もしくは政治的背景、宗教または信念を理由に広範で組織的な攻撃を行えば、人道に対する罪の構成要件に相当するということを想起し、イラクおよびレバントのイスラーム国（ISIL）、アル＝ヌスラ戦線（ANF）、その他のアルカーイダと関係する全ての個人、組織、企業および主体が、確実に人権侵害および国際人道法違反の責任をとるようになる必要があることを強調し、全ての当事者に対して、そのような違反や侵害を防ぐよう要請する。
(訳：中村長史)

【解説】

シリアの内戦と人道危機は 2017 年 4 月現在も継続している。本資料は現在からは少し古く、2014 年の安保理決議を抜粋したものである。2014 年も現在も、和平協議や停戦の呼びかけが国連安保理による具体的なアクションとなっている。

そういった状況下で本資料の興味深い点は、内戦と人道危機の当事者であるテロリスト集団に対し、国際人道法の遵守の呼びかけと違反に対する処罰の警告を行っている点である。ジュネーブ諸条約（1949 年）ならびにジュネーブ条約追加議定書（1977 年）は、紛争当事者（戦闘員）を広くとっているが、そこにテロ集団が含まれるかは議論されてきた。しかし、本資料は、**国際刑事裁判所（ICC）規定【資料 71】**にある人道に対する罪を念頭に置きつつ、テロ集団に対しても、国際人道法の主体としての適切な行動を求めている。彼らの論理に関係なく、非人道的行為を処罰の対象とするという決意を示したものと見える。

だが同時に、安保理が呼びかける和平協議の主体には、こういったテロリスト集団が含まれていない。本資料が意図せずして示すのは、国際人道法の遵守を求める一方で、和平の当事者としては認めないというスタンスであり、テロ集団からすれば受け入れ難い状況であろう。

この矛盾した態度は、保護する責任が目指す文民の保護を達成するため、テロリスト集団にどう対処していくかという点で、国際社会が逡巡している現状を反映している。一步間違えれば、保護する責任や文民保護が対テロ戦争と同一視されかねないのである。

保護する責任を達成するにはテロリズムの根絶が必要だが、明確な指針が欠如している状況を本資料は示している。(大庭弘継)

【資料 116】 平和活動に関するハイレベル独立パネル報告書（ホルタ・レポート） UN Doc.

A/70/95-S/2015/446 (2015 年 6 月 16 日)⁽¹²⁾

テロ対策および執行任務

119. パネルは、国際連合平和維持活動は、その構成および性格のために、軍事的なテロ対策活動に従事するのは合っていないと確信する。それは他の観点の中でも、具体的な装備、情報、後方支援、能力および必要とされている特別な軍事的準備を欠いている。そのような活動は、受け入れ国政府によりまたは能力有る地域的な部隊若しくは安全保障理事会により承認されたアドホックな連合体により遂行されるべきである。
120. しかしながら、不釣り合いな脅威が活動環境に存在しているので、国際連合ミッションは、必要な能力と訓練を提供されなければならない。加えて、適切な活動概念と交戦規則が、予防的且つ先制的な態度と文民と国際連合要員を守るために戦術的に武力を使用するやる気を通したものを含んで、それ自身を保護しその職務権限を果たすために必要とされる。部隊および警察要員提供諸国は、活動環境の条件と脅威の評価を十分に通知されなければならず、また明快で統合された国際連合の指揮統制を十分に尊重してそのような不測の事態に立ち向かう必須の能力と政治的意思をもって配置しなければならない。
121. パネルは、対象を特定した攻撃的な活動を含む、執行任務を遂行する国際連合平和維持活動を承認することは安全保障理事会の特権であること、そして安保理は1993年のソマリアでまた2013年のコンゴ民主共和国でのように過去にそうしたことを認める。これらの職務権限は、脅威から文民と国際連合要員を保護するための武力の主体的且つ先制的な使用に関する戦術的な決定から、敵対者の品位を下げ、無力化するか打ち負かすための攻撃的な武力を使用する姿勢の根本的に異なる型への変化に関係する。
122. パネルは、執行任務を遂行する国際連合平和維持活動の要請には特別な注意が払われなければならないと確信する。そのような任務は、時間が限定された、例外的な措置でなければならないと確信する。そのような任務は、明快で達成可能な政治的な最終状態に賛成してまた国際人道法を十分に尊重して実行されなければならない。そのような活動は、国際連合部隊、そして全体としてのミッションを、紛争の一当事者としそして持続的な武力行使から常に起こる人道のおよびその他の結果に対する注意を要求する。パネルは、執行職務権限をもった平和維持活動と人道関係者や人道的目的との間の明確な区別を維持する必要性に関する人道的対話者の見解を支持する。
123. 国際連合平和維持活動が、軍事的なテロ対策作戦または他の攻撃的な作戦を遂行している国連以外の部隊と同時に展開している状況においては、明快な分業および役割の区別が、その各々の活動を指導しなければならない。これらの状況において国際連合は、人権の尊重に対するその中立的な約束に対する厳格な遵守を維持しなければならない。そのような国際連合以外の部隊が離れた場合、国際連合はその能力を超えた残った任務を引き受けることを求められるべきではない。
- (国連広報センター暫定訳による)

(12) 本資料は、第4章第3節の資料 111 と同じ資料であるが、抄録箇所が異なっている。

【解説】

任務と規模が拡大を続ける国連 PKO ではあるが、国際安全保障における全ての脅威に対処することを企図するものではない。本資料で、テロ対策（Counter-terrorism）と強制任務（enforcement tasks）が取り上げられた理由は、この二つが国連 PKO の活動を拡散させるおそれがあるからである。言い換えれば、国連 PKO が、平和の維持や文民保護を越えて、対テロ任務や（平和）強制任務に拡大するという懸念を読み解くことができる。この点が、既に資料 111 として紹介されている通称「ホルタ・レポート」を終章にて再度取り上げる理由である。

テロが現代世界の脅威であり、そのテロの温床となるのが、国連 PKO（なお本資料では、「国連平和活動」の名称を用いるべきと提言している）が展開する紛争地域である。展開地域において PKO がテロ対策を担うことは有効だとの見方も生じかねない。しかし、テロ対策は専門の部隊が担うべきであるとするのが本資料のスタンスであり、PKO がテロ対策、敷衍すれば対テロ戦争と一線を画すよう提言している。対テロ活動と国連 PKO を画すという方向性は、2001 年の ICISS 報告書 [資料 8] の序文「The Report and the Events of 11 September 2001」（pp.VIII-IX）で、ガレス・エヴァンスが保護する責任と 9.11 テロへの対応の峻別を求めたのと同じく、国連 PKO のミッションクリープを防止する意味で、重要な指摘である。

また強制任務についても触れている。ここでの強制任務は「平和への課題」[資料 66] で触れられている平和強制と近いものであり、実際、平和強制の失敗としてしばしば言及される 1990 年代のソマリア介入を取り上げている。さらに安保理決議 2098 [資料 107] に関連して取り上げた、コンゴ民主共和国における「介入旅団」も強制任務とみなしている。この強制任務は「例外的措置」と決議でも明記されているが、本資料でも PKO の常態ではなく、例外的任務として再確認している。

（大庭弘継）

【資料 117】宗教指導者の扇動予防の役割に関する「フェズ宣言草案」（2015 年 4 月 24 日）⁽¹³⁾

宗教的な緊張および宗教の名を借りた暴力を背景に犯されるジェノサイド、戦争犯罪、人道に対する罪（以下「残虐な犯罪」）、およびそれらの扇動の危険の増加、ならびに、地方、国家、地域および国際的な次元で、そのような犯罪および扇動に対する戦いを強化する必要性について議論し、[...]

自身を特定の信仰の伝統、信念もしくは分派の一部であると主張する、または、ある宗教の一部もしくは全体を代弁すると主張する過激主義者および暴力的なイデオロギーの台頭を深く懸念し、[...]

特に宗教的な緊張および暴力の度合いが高い地域において、「ヘイトスピーチ」および差別・敵意・暴力の扇動に関する報告の数が、世界的に増加していることに留意し、[...]

(13) “Draft declaration” (Forum on the role of religious leaders in preventing incitement that could lead to atrocity crimes), Fez, Morocco, 24 April 2015, http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/our-work/Doc.11_FezDeclaration.pdf

緊張の度合いが高く、人々がアイデンティティまたは宗派的な境界線に沿って分断されている状況において、宗教上の制度および宗教指導者は残虐な犯罪の予防および対応に傑出した役割を果たしうるということを認識し、

残虐な犯罪につながりかねない緊張、敵意および暴力の終結を要求すること、また、平等、相互の尊重および無差別に基づいた平和的な共存を促進することにおける宗教指導者の重要な役割および証明された影響力を強調し、

信仰に基づく非政府組織は、差別、敵意および暴力を監視し、それらに対応すること、差別、敵意、暴力および残虐な犯罪の犠牲者に代わって〔彼らを〕弁護すること、また、平和的な共存および相互の尊重に基づいた社会を構築することに傑出した役割を果たすということを認識し、

表現および結社の自由、ならびにソーシャルメディアを含む独立した多元的なメディアは、社会的緊張に対処すること、相互尊重の文化を促進すること、残虐な犯罪およびその根本原因に関連する問題を含む全ての社会的関心事項について人々に情報提供すること、そして残虐犯罪を予防する取り組みにおいて、重要で積極的な役割を果たすということを再確認し、

宗教および信念の自由に対する権利を含め、差別なく人権を尊重および保障し、宗教指導者、市民社会およびメディア〔の活動〕を容易にする法的および政策的環境を作る国家の主要な役割を主張し、〔…〕

フェズにおいて、以下の宣言を採択する。

我々、2015年4月23、24日にモロッコのフェズに集った異なる宗教および信仰の代表者は、以下を約束する。

一般原則

1. 宗教および信念（自分自身のものか、他人のものかを問わず）の名を借りて犯されるものを含め、あらゆる残虐な犯罪および暴力行為を公に非難する。
2. 宗教的性質をもつものを含め、文化遺産または文化財の意図的な破壊または毀損を公に非難する。
3. 宗教の名を借りてなされ、また拡散されるものを含め、あらゆる暴力の扇動や「ヘイトスピーチ」を公に非難する。
4. 宗教または信念に基づくあらゆる差別を公に非難し、宗教および信念の自由に対する権利を含め、差別なく、個人および人々の多様性と人権を尊重し、促進することを約束する。
5. 憎悪および扇動を含む声明を公表し、拡散させることを慎む。

残虐な犯罪およびそれらの扇動の予防および対応

6. 宗教または信念に基づくものを含め、憎悪を促進するイデオロギーや、差別や敵意や暴力の扇動を監視し、報告する。
7. 礼拝や教育の場を通して、またはソーシャルメディアを含むメディアを通して拡散される場合も含め、あらゆる宗教または信念に基づく残虐な犯罪の扇動を監視・報告し、それらに対応する。
8. 我々自身の宗教共同体の構成員によるもの、また、その構成員に対するものを含め、全ての憎悪犯罪を監視し、報告する。
9. 礼拝や教育の場において、また、ソーシャルメディアを含むメディアを通じて、相互の尊重というメッセージを普及させる。
10. 過激派のイデオロギーや宗教に基づいて正当化される暴力行為に魅了された人々、それらを唱

道する人々、または関与する人々と、そうした暴力を予防もしくは抑制し、またはその影響を緩和する目的で、対話を行う。

11. 宗教間および宗教内の対話に貢献する。
12. これらの行動全てに対する政治的支持を増やすため、民間の指導者および政治指導者を巻き込む。
13. この行動計画を完全に、または部分的に実施する。
14. 本宣言を実施するうえで、ジェンダーに配慮した手法を保証する。
15. 信仰、信念および善意を有し、より協力的で平和な世界を築こうと努力する全ての人々に対し、上記の誓約を採択して、我々の目標の達成に向けて我々と共に働くよう訴える。

(訳：清嶋友喜)

【解説】

近年、イラクおよびレバントのイスラーム国（ISIL）やボコ・ハラムなどの台頭が示す通り、宗教間の対立あるいは宗教間の相違を利用して創り出された対立を背景とする人道危機および暴力的な過激主義（violent extremism）が発生し、国際社会にとって重大な問題となっている。このように宗教的性格を帯びた対立・暴力に対処するため、国連では人権高等弁務官事務所による「ラバト行動計画」（A/HRC/22/17/Add.4）や事務総長による「暴力的な過激主義の予防に関する行動計画」（A/70/674）が提示されている。また、2015年4月23日、24日には、モロッコの都市フェズで「残虐な犯罪につながりかねない扇動を予防する宗教指導者の役割」を主題とする国際フォーラムが開催された。同フォーラムには異なる宗教または信仰の代表者が集まり、国際機関や市民社会の関係者も参加した。そして、15の原則を盛り込んだ「フェズ宣言草案」に加え、具体的な施策・提言を列挙した「行動計画」がまとめられた。

本資料は、その「フェズ宣言草案」の抜粋である。本資料で述べられているように、人々がアイデンティティまたは宗派的な境界線に沿って分断され、社会的な緊張関係が存在する状況において、宗教上の制度や宗教指導者の果たしうる／果たすべき役割は大きい。なぜなら、こうした状況下でヘイトスピーチや差別・敵意・暴力が扇動されれば、深刻な人道危機が発生するリスクが高まるからである。裏を返せば、宗教指導者や市民社会、メディアは異なる宗教・信仰間の共存を促し、ヘイトスピーチや暴力の扇動を抑止することで、人道危機の予防に大きく寄与しうるのである。ヘイトスピーチや暴力の扇動の抑止は、人道危機を予防するために、ジェノサイド防止担当事務総長特別顧問と R2P 担当事務総長特別顧問の合同事務所が重視してきた取り組みである。⁽¹⁴⁾ 本資料はそうした取り組みの一環として、宗教指導者の役割に焦点をあて、国際的な議論と具体的な行動を促すものである。

本資料はあくまで一般的な原則を示したものであり、実際に人道危機を予防するには、各地域や各社会の具体的な文脈に合わせた「行動計画」が必要である。そのため、上記フォーラム

(14) 第3章第3節の [SAPG・SAR2P 合同事務所「扇動の予防・防止：行動の選択肢」](#) [資料 89] を参照。

でまとめられた「行動計画」をもとに、2015年から2016年にかけて、欧州、中東・北アフリカ、アフリカ、アジア太平洋、南北アメリカの五つの地域で会合が開かれ、各地域における「地域的な行動計画」がまとめられている。⁽¹⁵⁾ これらの文書は確かに法的拘束力をもたないが、近年、R2Pの理念を実現するうえで、宗教的な対立・暴力の緩和は喫緊の課題となっており、今後も議論と対話、そして実践を継続し、蓄積していくことが求められよう。（高澤洋志）

【資料118】 潘基文国連事務総長報告書『重大かつ永続的なコミットメント：保護する責任の履行』 UN Doc. A/69/981-S/2015/500（2015年7月13日）

IV. 保護に関する新たな課題

45. 残虐な犯罪は現在、より広範な状況や、紛争の新しい力学という文脈において、また、異なる種類の犯罪者によって行われている。状況によっては、国際社会もまた、自国領域に対する国家の支配力の低下がもたらす帰結に対処しようと取り組んでいる。このより広い文脈の中で、二つの課題が特に重要になるだろう。すなわち、残虐な犯罪に関与している非国家武装集団に対処すること、および新しい技術の影響に順応することである。

非国家武装集団（Non-State armed groups）

46. イラクおよびレバントのイスラーム国（ISIL）、ボコ・ハラムおよびアル・シャバブのような非国家武装集団によって行われる行為の規模、残虐性およびグローバルな影響は確立した国際的規範への強力で新しい脅威を象徴している。非国家武装集団による残虐な犯罪の実行は新しい現象ではないが、特定の非国家武装集団の恥知らずなふるまいは前例がない。〔なぜなら〕彼らは、彼らの目標を前進させる戦略として、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪の利用を許容してきたように思われるからである。これらの集団によって突きつけられた挑戦に直面することで、国際社会は残虐な犯罪の実行を予測、予防し、それに対応する方法を修正することが求められる。

47. 第一に、早期警報メカニズムは、非国家武装集団の様々な目的、イデオロギーおよび戦術、ならびに彼らが残虐な犯罪を行うであろう条件を反映するために、更新される必要がある。

48. 第二に、暴力的過激主義やテロリズムが発生しているのは、残虐な犯罪のリスクも存在する状況であるということを考慮すると、残虐な犯罪の構造的予防に関するより高度な協力の余地がある。国連グローバル対テロ戦略には早期の予防と関連する側面もあり、文明・文化・民族・宗教間の対話および理解を促進するさらなる努力のみならず、特に統治を包括的・効果的で説明責任のあるものにするための持続的な投資が重視される。私が近々発表する暴力的過激主義の予防に関する行動計画では、これらの多くの要因や戦略を扱うであろう。

49. 第三に、保護する責任の第三の柱として示された選択肢も、非国家武装集団に適用される際にはあまり効果的ではないかもしれない。啓蒙活動、事実調査ミッション、監視ミッションおよび標的制裁のような手段は、国際的正当性を求めない主体に対してより限られた影響力しかもたないかもしれない。同時に、直ちに軍事力に訴えるという衝動は、特定の事態の緊迫性ならびに非

(15) フェズ宣言草案および行動計画、五つの地域的な行動計画の原文は、以下の URL から入手可能。http://www.un.org/en/genocideprevention/advising-and-mobilizing.html

強制的手段の潜在的な影響力および有効性と比較されなければならない。強制的手段は、社会を再建する道筋を提供し、正当な不満を認識し、社会的結合を築き、対話を奨励し、また、共同体間の緊張を緩和する包括的な政治的戦略の内部に埋め込まれるべきである。また、非国家武装集団に対するどんな軍事的対応であっても、人々を潜在的な戦争犯罪にさらしかねない見境のないアプローチを確実に避けるために、あらゆる努力がなされなければならない。

50. 最後に、政策立案者もまた、保護する責任を暴力的過激主義の予防や対テロリズムなどの関連アジェンダと近づける上記の問題に取り組む必要がある。それらのアジェンダを横断する協調には残虐な犯罪を予防し、それに対応する努力にさらなる弾みをもたらす可能性があるが、保護する責任には安全保障上の要請とは必ずしもうまく適合しない明確な目標、法的基盤および政策枠組みがある。加盟国と他の主体はそれゆえ、非国家犯罪集団を扱う彼らのアプローチが徹底して国際人権法および人道法に対する尊重に基づいていることを確実にする必要がある。

新たな技術

51. 情報通信技術の利用はこれまで接点のなかった人々を結びつけ、残虐な犯罪への関心を高め、脆弱な人々の窮状を目の当たりにできるようにしており、〔その進展は〕前例のないほどである。このような技術を背景に、新たな形の政治行動が可能となり、肯定的な帰結と否定的な帰結の両方をもたらしている。
52. 情報通信技術の利用によってもたらされた課題は、ISILのような集団が暴力的過激派のイデオロギーを拡散し、連絡を取り合い、協調し、残虐な犯罪を計画するためにインターネットやソーシャルメディアを使用することではっきり示されてきた。これらの技術は、かつて地理的限界を有する共同体に制限されていた非国家武装集団からのメッセージの広がりを劇的に拡大している。このことはまた、外国人戦闘員がイラクやシリア・アラブ共和国での紛争に従事するのを助長し、他の加盟国における急進化を刺激している。
53. このように残虐な犯罪の実行を容易にすることができる技術は、同様に、予防のための新たな機会をもたらす。伝統的な早期警報の方式は、より早い段階で生じつつあるリスクを特定するために、ソーシャルメディアおよびオンラインの情報源を利用する手法によって補完されうる。携帯電話のネットワークは、共同体間の紛争の兆候を即時に特定し、対応するため、あるいは、危険にさらされ孤立した共同体と保護を与えようとする国家の部隊および国際部隊との間にまさに命に関わるライフラインを提供するために使用されうる。寛容および対話を促進することに焦点をあてた対抗言論（counter speech）で暴力的過激主義と戦う努力は、ソーシャルメディアを利用してその範囲と影響を拡大することができる。ジェノサイド防止と保護する責任に関する〔合同〕事務所は、残虐な犯罪の扇動を予防するため、特に新旧のメディアの役割に焦点をあてた政策の選択肢を発展させてきた。それらの選択肢が明らかにするように、包括的で開かれた社会を維持するのに必要な表現および意見の自由を擁護する一方で、今後の課題は、残虐な犯罪を予防するために新技術の可能性を最大化することにある。

〔…〕

結論

72. 保護する責任によって課された高い期待に応える必要がある。私は四つの主要な方法でこの要請に取り組む。第一に、私は今後も周旋を続ける。例えば、憲章第99条で認められた権限を用い、残虐な犯罪の発生または差し迫った危険が存在する状況に対して、安全保障理事会およびより広い国際社会の関心を喚起する。第二に、予防外交に取り組む。例えば、特使および特別代表

を通じて、残虐な犯罪から人々を保護する責任を果たすことを関係者に奨励し、保護の失敗がもたらす帰結について警告する。第三に、国連と地域機構の協力に関する既存の仕組みの利用を続け、強化する。例えば、国連とアフリカ連合の間の戦略的パートナーシップを含め、相互の責務および比較優位の明確な理解に基づいた保護に関するより効果的なパートナーシップを築いていく。第四に、私は、国際人権法・人道法の重大な違反の前兆に早期かつ効果的に対応するため、国連の能力改善に焦点をあてた行動計画「人権を最優先に（Human Rights up Front）」の実施を今後も優先事項として監督し、予防行動に対する加盟国の政治的支持をより多く集める。私はまた、国連システム全体において保護する責任を主流化する方法に関して、よりの絞った提案を展開していくつもりである。

73. 国際社会の他の構成員も、本報告の行動の呼びかけに応じなければならない。特に、私は安全保障理事会に、懸念される事態が手におえない紛争に悪化する前に早期に対処すること、国連の周旋、予防外交、仲介に強力な政治的支援を提供すること、より適切な時期に断固とした方法であらゆる行使可能な手段を用いること、および残虐な犯罪者が確実に彼ら自身の行為の責任を問われるようにすることを求める。私はさらに、人権理事会および平和構築委員会が、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪の後に社会で必要となる持続的での絞った支援に注意を払いつつ、残虐な犯罪のリスク要因をより体系的に特定し、取り扱うことを奨励する。

74. 実際に保護する責任を支持するために、加盟国は以下のことをすべきである。

- ・残虐な犯罪の予防とそれへの対応を国家的優先課題であると宣言し、全国的な危険性評価を行い、国内政策および国際政策双方に関する政府全体の実行可能な戦略を表明すること。
- ・国際的および地域的フォーカルポイントネットワークを拡大し、ならびに、必要な制度上の権限および資源とともに、フォーカルポイントに政策の変化をもたらす権能を与えること。
- ・柔軟な対応が可能な予防外交のための基金を拡大すること、残虐な犯罪の脅威に対処するため、また初期段階で用いる方法とよりよく連動させるために早期警報体制を更新すること、現在までに得られた教訓を見直すことによって予防を前進させること。
- ・関連する地域制度の協議や活動に、残虐な犯罪の予防および対応に関する定期的な考察を組み込み、最善の慣行（best practice）と得られた教訓（lesson learned）の共有を地域内で、また地域横断的に、拡大すること。
- ・残虐な犯罪のおそれがある状況に迅速かつ柔軟に対応するために必要な軍隊および文民の能力を国連平和活動に提供し、保護する責任の実施に関連する訓練と指導を発展させること。
- ・例えば移行期正義、和解および専用の早期警報・紛争解決能力への支援を通して、残虐な犯罪のリスクに合わせた紛争後平和構築〔活動〕を行うことで、再発を防止すること。
- ・宗教指導者や地域社会の指導者との協力および新技術の利用を含め、暴力的過激主義を予防し、非国家武装集団による差別、敵意、暴力の扇動を阻止する努力を増大させること。

75. 我々は、途方もない、または手に負えないと思われる場合であっても、残虐な犯罪に対して無力な傍観者ではない。加盟国には彼ら自身の国民を守るという確立した法的義務がある。また、集団的に行動するならば、彼らには、国際社会が総じて最も悲惨な犯罪だと非難してきた行為から人々を保護するのを助ける能力も知恵もある。我々はこの責任を回避したり、我々の力が及ばないかのようにふるまったりしてはならない。残虐な犯罪のリスクから逃れられる国家がないのと全く同様に、保護する責任の共有を免除される国家は存在しないのである。（訳：篠木 慎）

【解説】

本報告書は、世界サミットから10周年の節目に作成された。世界サミットを機に国連加盟国間にR2P概念をめぐる原則的合意が成立したとすれば、その後の10年間は、加盟国が合意したR2P原則を実践に移す段階であったといえよう。こうした観点から、本報告書は、これまでの成果と課題を「三つの柱」に沿って整理したうえで、次の10年間に優先して取り組むべき六つの措置を提案している。すなわち、①人々を残酷な犯罪から保護するという政治的コミットメント（約束）を、国家、地域、グローバルな次元において発信すること、②予防措置を保護する責任の主要局面として昇格させること、③時宜に適う断固とした対応に向けた選択肢を明確にし、拡大すること、④再発リスクに取り組むこと、⑤残酷な犯罪を予防し、対応するための地域的活動を後押しすること、⑥ジェノサイドの予防と保護する責任に専用の国際的ネットワークを強化すること、という提案であった。

特筆すべきは、こうした課題を挙げる中で、本報告書が独立の第IV節「保護に関する新たな課題」を設け、残酷な犯罪を犯す非国家武装集団への対応について大きく取り上げている点である。これまでも国連事務総長によるR2Pに関する報告書において、非国家主体に対応する必要性は指摘されてきたが、それらは「第二の柱」に関連して、国家は国内において非国家主体が残酷な犯罪を犯さぬよう統治能力を強化する必要がある、国際社会は国家がそうして保護責任を果たすよう支援する必要がある、と述べるものであった。これに対して本報告書では、非国家武装集団への対応が、初めて「第三の柱」に関連して検討された。すなわち、非国家武装集団に虐殺の停止を求める国際的な強制措置（「第三の柱」）は、テロリズムや暴力的過激主義に対する各国の安全保障政策と緊張をはらみつつ関連し合っている、との認識が初めて示された。折しも、本報告書の執筆期間にあたる2014年後半から2015年前半は、シリア紛争下で台頭した非国家武装集団に対して、国連安全保障常任理事国が武力行使に踏み切った時期であった。だが、それはR2Pに基づく集団安全保障の発動としてではなく、代わりに、テロ組織を標的とする集団的自衛権の発動として実施された。軍事大国による他国の領域における非国家武装集団の掃討作戦は、現地住民を「保護」する措置として主張された一方で、現実にはその現地住民を「誤爆」するなど、保護する責任の理念からはあまりに隔たる結果を招いた。こうした事態を背景に、第IV節は保護対策とテロ対策との関連を問うことになったといえる。

（志村真弓）

【資料 119】 潘基文国連事務総長報告書『集团的行動の動員：保護する責任の次の十年』

UN Doc. A/70/999-S/2016/620 (2016 年 7 月 22 日)

Ⅲ. 我々の政治的コミットメントを果たすこと

[...]

A. 概念から行動へ

19. [...] 論争点は実質的に減少してきたものの、完全に消えたわけではない。保護する責任が比較的新しい原則であり、他の規範的なアジェンダと同様に、強調点や解釈において違いが生じていることに変わりはない。過去数年間の加盟国との協議から、今後数年にわたり特に継続的な議論および論争の主題となりそうな二つの領域は明らかである。

20. 一つ目は、〔保護する責任の〕履行枠組みにおける三つの柱の関係である。いくつかの加盟国は、三つの柱が順を追って実施されるものであるのかと [...] 疑問を呈している。〔こうした疑問に対する〕私の見解は、これまでと変わらない。世界サミット成果文書の第 138 および 139 項は、三つの柱が相互に支え合っていることを示している。それぞれの柱に関係する責任は、多くの場合、同時に果たされることになるだろう。例えば、政府は、自国の人々を残酷な犯罪から保護しようと全力を尽くす一方で、その能力を強化するために、第二の柱の枠組みに基づいて、特定の政策に的を絞った支援を要請するかもしれない。それでも、〔人々を残酷な犯罪から〕保護するという国家の主要な責任は、決して消失しない。

[...]

22. [...] 二つ目の問題は、国家が人々を保護することに明らかに失敗している状況に応じて、〔当事国以外の加盟国が〕集团的行動を講じる場合に必要となる基盤、より具体的にいえば、軍事力の行使を適切な対応として検討するための基盤に関係する。要するに、誰が、いかなる根拠に基づいて〔適切な集团的行動を〕決定するのか、という問題である。[...] 2005 年の合意が明確に示しているのは、人々を残酷な犯罪から保護するために軍事手段を用いるといういかなる決定も、国連憲章中の集団安全保障に関する既存の規程に従ってなされるべきであり、そこにおいては安全保障理事会が一定の権力を行使して責任を果たすということである。

[...]

Ⅳ. 集团的行動への展望

[...]

A. 効果的かつ協調的な予防戦略

[...]

34. [...] 紛争がさらに扱いにくく複雑になってきている中、我々は、〔残酷な犯罪の〕予防策を国家、地域および国際的な次元において確固として制度化するという我々の責任を、もはや放棄し続けることはできない。

35. 最も差し迫ったニーズの一つは、情報を収集・分析し、実行可能な政策の選択肢を作成するために費やされる人材および物的資源への、さらなる投資である。これには、国家、地域および国際的な次元の全てにおいて、職員に対する早期警報・早期行動の基本訓練を増やすことや、彼らの予防関連の仕事に協力的な環境を築くことも含まれる。[...]

[...]

37. 上記に触れた取り組みを支援するために、私は自らの事務総長としての任期の終了に際して、国際連合の予防能力の欠陥を特定し、その能力を強化する戦略を発展させることに優先して取り

組んできた。[...] 保護する責任を主流化する取り組みもその一つである。こうした取り組みを行う過程で、私は三つの中心的課題を明らかにしてきた。

38. 第一に、安全保障理事会は、予防および早期行動を重視するよう慣行を改めるべきである。安保理は、憲章第34条の下、平和と安全への脅威の発生に対応する権限を与えられており、例えば、暴力への転落を回避するためにしばしば必要とされる政治的空間の創出を手助けできる。この点において、安全保障理事会には、生じつつある不穏な展開に対して監視を増やし、また、いかに予防戦略を発展させ、それを支援するののかについて事務局と対話する機会を広げることが求められている。[...]

[...]

40. 第二に、我々は、残虐な犯罪のリスクに対する迅速で効果的かつ柔軟な対応を発展させるための基盤として、早期警報および分析の改善を続けなければならない。[...] スレブレニツァおよびルワンダのジェノサイドにおける国連の役割に関する内部報告書は、早期警報に対する不十分な注意と、リスク分析における一般的かつ制度的な弱点を指摘した。[...]

[...]

43. 第三に、さらなる国際的な関心と資源とが、残虐な犯罪および暴力的な過激主義を予防するための補完的手法の創出に充てられなければならない。これらの〔残虐な犯罪と過激主義の予防〕活動の両者には共通の目的がある。暴力的な過激主義の台頭を促す環境は、多くの場合、残虐な犯罪の危険が最も大きい環境とよく似ている。双方の現象がより発生しやすい社会とは、法の支配やグッド・ガバナンスが弱い社会、アイデンティティに基づく集団間の経済的および政治的な不平等が顕著な社会、人権が組織的に侵害され、個人が制度化された差別と周縁化に直面している社会、そして、不処罰の文化が浸透している社会である。

[...]

B. 時宜に適う断固とした対応

[...]

46. 我々は共に、国際社会が時宜に適う断固とした対応をとれるよう、その能力を強化するための措置を三つ講じなければならない。第一に、我々は、時宜に適う対応を、国際社会の個々の構成員が担う責任として認識しなければならない。差し迫った、または進行中の残虐な犯罪に直面する時、我々は決して、対応「すべきか否か」と問うたり、または他者が我々の責務を引き受けてくれると期待したりすべきでない。そうではなく、我々は集団的対応において「どのように」支援できるかと問わなければならない。安全保障理事会だけが強制措置を委任する権限をもっている一方、その機関の行き詰まりは、決して、全体として何もしないことの言い訳に利用されるべきではない。全ての加盟国は、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から人々を保護するために自らが貢献できること、ならびに関係する地域的取極が貢献できることについて熟考しなければならない。

47. 第二に、我々は、残虐な犯罪に襲われた人々を保護するために利用できる、広範な平和的手段への投資を増強しなければならない。その〔平和的〕手段には [...] 例えば、事実調査・監視・報告・検証、調査委員会、世論の喚起 (public advocacy)、静かな外交 (quiet diplomacy)、仲裁・調停・仲介、共同体への関与、人道支援・保護、難民・避難民の保護、文民による支援および技術支援、同意に基づく平和維持〔活動〕が含まれる。[...]

48. 第三に、国際社会は、早期に断固として行動しなければならない。より優れた分析手段を開発し、報告をしても、意思決定者が報告された事実に対応する用意がなければ、結果として一層優

れた政策に帰着することはないだろう。昨今の経験が教えているのは、被害者の直面する状況が悪化し、魅力的な政策選択肢の幅が狭まる中で、〔国際社会が行動しないことについて〕言い逃れをし、〔行動を〕先延ばしすれば、残虐な犯罪の事態はさらに深刻化しかねないということである。意思決定〔過程〕を改善するため、加盟国は広範な見解に耳を傾ける用意がなければならず、共通の立場を築く努力を絶え間なく行わなければならない。危機的な状況においては、現場の事実に関する情報について異なる解釈が存在するため、特にそうである。

49. 安全保障理事会の常任理事5カ国には、指導力を発揮する特別な責任がある。彼らが、残虐な犯罪の付随する状況においては拒否権の行使を自制することに合意すれば、一つの具体的な前進となろう。〔…〕安保理として、残虐な犯罪に関する自らの決定が確実に遵守されるようにすることも、極めて重要である。国家や非国家武装集団が国際人権・人道法を侵害し、安全保障理事会を無視して残虐な犯罪を行いつづけることは、到底受け入れられない。 (訳：志村真弓)

【解説】

本報告書は、人々を残虐な犯罪から保護する措置の実践に向けて、前年の[報告書 \[資料 118\]](#)に示された優先課題を踏まえ、なかでも国連および地域機構を通じた集団的行動の重要性を訴えるべく、さらに踏み込んだ提案を行うものであった。

その導入部にあたる第Ⅱ節「さらに困難な状況」は、近年、残虐な犯罪の規模と頻度が増大し、保護措置に対する十年來の国際的努力にもかかわらず事態は深刻化しつつある現状に警鐘を鳴らしている。前年の報告書と異なり、本報告書は、テロリズム対策（テロ組織に対する掃討作戦の実施等）とR2P対策（人々を残虐な犯罪から保護する強制措置）との関連を直接には論じていない。しかし、前年に引き続いて、「いわゆる ISIL、ボコ・ハラム、アル・シャバブといった非国家武装集団は、人々を残虐な犯罪から保護するという既成の国際規範に対して強力な脅威である」（第9項）との見解を示しており、テロ対策とR2P対策との関連性が強いことを示唆している。さらに、国家（政府）の側が自ら「自国の人々に対して人道に対する罪を犯している」ケースとして、北朝鮮、エリトリア、シリアの現政権を名指しで批判している（第12項）。そのうえで、こうした危機への対応に際して、特に国連安全保障理事会常任理事国間の政治的対立が集団的な保護措置の実現を妨げている点について、懸念を示している（第15、16項）。実際、シリア政権やISILによる残虐な犯罪が懸念されるシリア紛争への対応をめぐつては、いずれの関係諸国も残虐な犯罪が行われていることについては認識を一致させたものの、それら犯罪行為の主体を特定する段階において米英仏と中露の間に意見対立が生じ、結果として紛争6年目の2017年現在も現地住民に対する目立った保護措置は行われないうまとなっている。このように、本報告書において安保理常任理事国の特別な権限と責任が繰り返し指摘された背景には、容易に解決されない大国間の対立が横たわっている。 (志村真弓)

【資料 120】『2016 年ジュバにおける暴力および国連南スーダン共和国ミッションの対応に関する独立特別調査（概要）』報告書 UN Doc. S/2016/924（2016 年 11 月 1 日）

国連事務局に対して（p.6）

PKO 局、フィールド支援局、事務総長事務室は、PKO による文民保護の失敗に対処するべきである。[...] PKO 駐屯地の 1km 以内で文民が攻撃された状況での、平和維持要員の不作為は、すみやかに調査されるべきであり、平和維持要員、指揮官、関連する部隊提供国は、保護の失敗について説明する責任を負うべきである。警察ならびに部隊提供国との議論は、全ての関係者にとって、明確な見通しを構築するための核心となる。

すみやかに変革するべきは（Immediately change）、UNMISS 部隊を、高度な機動性を発揮し、前方展開を実行し、性的暴力を含めた身体的暴力から市民を保護する任務を実行することである。強力に実行し、昼夜を問わない徒歩でのパトロールを実行することである。文民保護サイト周辺を掌握することである。文民に対する人権侵害と暴力とを防止・阻止することを目指して、適切な保護を提供することである。

（訳：大庭弘継）

【解説】

PKO において文民保護は現在では第一の任務と称されるまでになった。だが、いまだに文民保護は順調に実践されているとは言い難い。本報告書は、2016 年 7 月の南スーダンにおける武力衝突時の国連 PKO、国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）の対応を調査した報告書である。2016 年 4 月に和平協定が結ばれ落ち着きを取り戻した南スーダンでの内戦であったが、7 月に再度武力衝突が生じ、文民に多数の犠牲者が生じた。しかし、UNMISS は文民保護に消極的であったと、事件当初から批判を受けていた。

本報告書は、パトリック・カマート（Patrick Cammaert）退役少将（元国連コンゴ民主共和国ミッション〔MONUC〕東部地区司令官、オランダ陸軍）率いる独立調査委員会によって行われ、2016 年 11 月 1 日に公表された。本報告書の文言は厳しく、UNMISS の不作為によって文民保護が失敗したと断じている。つまり、文民保護が任務化されて 17 年が経過しても、その実践が困難であることを示している。

具体的には、駐屯地近傍での文民への攻撃に対し UNMISS が行動しなかったこと、非政府組織（NGO）メンバーが拉致され UNMISS に救援を求めたにもかかわらず行動せず、代わりに民間軍事会社が行動し当該メンバーを救出したことなどが例示されている。

なお本報告書で不作為を批判された UNMISS の事務総長特別代表、ならびにフォース・コマンダー（ケニア軍）は解任された。さらに、解任に反発したケニアは約 1,000 人の部隊全員を UNMISS から引き上げることを決定した。

なおこの直後に公表された 11 月 10 日の「南スーダンに関する国連事務総長報告」（UN Doc. S/2016/950、第 67 項）の中で、潘基文事務総長が所見として南スーダン情勢について「カオス（chaos）に陥る」との文言を使用しており、南スーダン派遣部隊への「駆けつけ警護」任務

の付与を閣議決定した日本の安倍首相は、11月15日の国会答弁で「『国連が発表する以上、正確なものを発表してほしい』と、色をなして語った」。⁽¹⁶⁾

このように、南スーダン情勢への対処は、本報告書が指摘した現場の問題のみならず、各国の外交と内政が複雑に絡み合っている。2016年11月時点で、現地部隊、国連事務局そして各国政府からなる「国際社会」は足並みが揃わない状況となっている。（大庭弘継）

第3節 本書にとっての残された課題

以上のようなR2Pをめぐる現在進行形の課題は、本書自体にとっての今後の課題であるともいえる。また、本書がそもそも十分に扱い切れていないテーマも存在する。これらの点を確認して、本書の結びとしたい。

(1) 「現在の課題」のフォローアップ

本章第2節では、国際社会が繰り返し直面してきた問題（本章第1節参照）が依然として積み残されていることとともに、新たな傾向として、テロ対策との兼ね合いという課題【資料115-118】が浮上していることが明らかになった。思えば、冷戦終結後の国際社会にとって大きな課題であり続けた人道危機とテロへの対処は、これまでも時に交錯してきた。⁽¹⁷⁾

1990年代は人道危機への対処をめぐり試行錯誤が繰り返され、積み重ねられた教訓を踏まえて、2001年にR2Pが提唱された。一方、その2001年に起きた「9.11」を契機として、国際テロ組織とのつながりを疑われたアフガニスタン、そしてイラクへの軍事介入が米国を中心に行われた。このような対テロ戦争の時代精神が、テロの温床ともなりかねない破綻国家への国際社会による関与の必要性を再度喚起した。⁽¹⁸⁾ 人道的関心というよりは戦略的関心から特定地域への介入が行われるようになったわけであるが、⁽¹⁹⁾ 試行錯誤の1990年代を経て国際社会の一部が「介入疲れ」の様相を呈していたことを考えれば、「9.11」は、重要な転換点であった。2000年代は、人道危機というよりはテロへの対処が、国際社会の主要な課題となったのである。そして、先述の通り、R2Pが「対テロ戦争」に濫用されるのではないかという懸念を生むという形で、両者は微妙な交錯をみせた。

2011年に「9.11」の首謀者とされるウサマ・ビンラディンが殺害され、それと前後して米国

(16) 「[スカナー] 新任務 リスク減図る 駆けつけ警護」『読売新聞』東京朝刊三面、2016年11月16日

(17) 本項の一部は、中村長史、嘉治美佐子「人道の時代の日本外交——『平和政策』論争の見取り図——」『国際社会科学』64輯、2015年、61-62頁の記述と重なる。

(18) James Fearon and David Laitin, “Neotrusteeship and the Problem of Weak States”, *International Security* 29-4, 2004, p.61.

(19) 2002年に米国政府が発表した国家安全保障戦略においても、「米国は現在、侵略してくる国家よりも破綻しつつある国家の脅威にさらされている」と明言されている。U.S., *National Security Strategy*, 2002, p.1.

のイラク次いでアフガニスタンからの撤退が決定されていく一方、⁽²⁰⁾「アラブの春」と呼ばれた民主化運動を端緒とする騒乱が中東・北アフリカ地域に広がった。「9.11」から10年、対テロの時代から、再び人道危機への対処が注目を集める時代になるかに思われた。しかし、R2Pのテストケースといわれたリビアでは、軍事介入によるカダフィ体制転換後の治安が一向に改善せず、ISILが勢力を拡大するに至っている。シリアにおいては、人道危機への軍事介入が躊躇される中、テロリスト集団が内戦の当事者となっており、R2Pというよりは対テロの文脈で議論がなされるようになっていく。結果として、2011年は人道危機対策が再び重視される転換点とは必ずしもならず、むしろ再びテロ対策との微妙な交錯をみせているのが現状であるといえる。

こうして冷戦終結後の四半世紀を大まかに振り返ってみれば、R2P等の本書で扱ってきた概念を支えてきた人道主義が次第に色あせているようにもみえる。冷戦終結後、人道危機への対処が主要な課題として浮上したのは、米ソ対立の終了により地域紛争が代理戦争である時代が過ぎ去り一方的抑止が可能な環境下で警察力を投入するように介入ができる条件が生まれたのと同時に、人権・人道規範が高まってきたからだといえられてきた。⁽²¹⁾そうした時期には、人道状況改善を目指す政策が必ずしも所期の目的を達成できない点⁽²²⁾や人道主義の潜在的な危険性⁽²³⁾などの「人道主義の弊害」にも目を向けるよう主張する論考が多く提出された。しかし、テロ対策に加え、ロシアのクリミア半島編入や中国の台頭を契機とした「地政学の復権⁽²⁴⁾」が一部で喧伝され、人道危機対策がますます後景に退きがちな今こそ、「人道主義の復権」について

(20) アフガニスタンに関しては、その後、2015年10月に駐留米軍完全撤退の無期限延期が決定された。

(21) 藤原帰一「内戦と戦争の間——国内政治と国際政治の境界について——」『年報政治学』2001年、112-113頁を参照。二つの要因のうち、特に規範面に着目して歴史をたどり、冷戦終結後の介入がそれ以前の介入に比べて多国間主義的で人道目的の強いものへと変化していると指摘する文献として、Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, Cornell University Press, 2003, pp. 78-83, 97-98を参照。

(22) 人道支援が援助物資の流用等によりかえって紛争を長期化させかねないという警告するものとして、Mary Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War* (Lynne Rienner, 1999)を参照。人道危機の発生・拡大・再発を防止できなかった教訓を踏まえて政策が多元化・重層化した結果、ある政策が同じように人道状況改善を目指す別の政策と衝突するため、各政策の効果（部分最適）を積み上げても人道状況改善という最終的な結果（全体最適）につながらないという逆説を指摘するものとして、中村長史「人道主義のパラドックス——冷戦終結後の人道危機対策再考——」『平和研究』43号、2014年、117-120頁を参照。

(23) 人道主義に自己陶醉し不遜になることで、出来もしない約束をしてしまい、しかも、その約束を自ら信じるようになると警告するものとして、David Kennedy, *The Dark Sides of Virtue: Reassessing International Humanitarianism*, Princeton University Press, 2004, p.xviiiを参照。植民地統治から今日の平和構築までに通底する人道主義的な言説により国際社会における権力の非対称性がつくり出されたり強化されたりする一方、権力の非対称性もまた人道主義的な言説の前提として受容されてきたと指摘するものとして、五十嵐元道『支配する人道主義——植民地統治から平和構築まで——』（岩波書店、2016年）、233-236, 239頁を参照。

(24) Walter Russell Mead, "The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers", *Foreign Affairs* vol.93-3, 2014, pp.69-79. アイケンベリーは、地政学の復権によりグローバルな自由主義秩序の将来が危うくなるというミードの議論には反発するが、地政学的な競争関係の存在自体は認めている。G. John Ikenberry, "The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order", *Foreign Affairs* vol.93-3, 2014, pp.80-90.

て真剣に模索しなければならないのかもしれない。本書に改訂の機会があるとすれば、「R2P とテロ対策との兼ね合い」をはじめ、国際環境を複雑化させ R2P の実現を妨げかねない動向に関して新たな情報を補足することが、その焦点の一つとなるように思われる。

(2) 市民社会と R2P

以上は、本書を 2016 年末現在までの情報でまとめるという時間的制約によるものであるが、そもそも十分に扱い切れていないテーマも存在する。これまでの R2P 概念の展開において市民社会がいかなる役割を果たしてきたのか、現在いかなる役割を果たしているのかという点である。ここでその役割を詳細に検討することはできないが、R2P 概念に関する研究や調査を今後さらに進めていくうえで参考になる、主要な市民社会組織（研究機関や NGO）とその活動を簡潔に紹介しておきたい。

まず、「R2P 実現を求める国際 NGO 連合 (International Coalition for the Responsibility to Protect: ICRtoP)」と「R2P グローバル・センター (Global Centre for the Responsibility to Protect: GCR2P)」⁽²⁵⁾ である。両者は R2P 概念の普及と発展に携わる市民社会組織の中でも特に著名であり、国連事務総長の R2P 報告書でもしばしば言及されている。ICRtoP は 2009 年に発足した国際 NGO ネットワークだが、実際は 2003 年に「世界連邦運動協会 (WFM)」⁽²⁶⁾ という国際 NGO が開始した R2P 関連プロジェクトを母体としており、いわば最初期から R2P 概念の推進に貢献してきた組織である。ICRtoP には 2016 年末時点で世界中から 91 の団体が参加しており、いわゆる R2P コミュニティの重要な結節点となっている。

他方、GCR2P はニューヨーク市立大学内に設置された研究センターであるが、市民社会における R2P の推進を牽引するのみならず、国家・国連事務局・市民社会（三つの国連）を結びつける結節点としても機能している。この機能に関して重要なのは、GCR2P が 2010 年 9 月に発足させた「R2P フォーカルポイント・イニシアティブ」⁽²⁷⁾ である。同イニシアティブは、各国が政府内に R2P 担当官 (focal point) を配置し、R2P 担当官同士のネットワークを構築することで、R2P 実施のための分析や政府間協力を促進するとともに、各国の担当官が人道危機時に政策決定者への助言を行うなど、早期警報機能を果たすことが期待されている。2016 年末現在、英米仏を含む 55 カ国と欧州連合 (EU) が担当官を任命しており、そのネットワークは世界の全ての地域に及んでいる。

同様に「平和・和解のためのアウシュヴィッツ研究所 (Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation: AIPR)」⁽²⁸⁾ も、アルゼンチンおよびブラジル政府と協力し、2012 年 3 月に「中

(25) ICRtoP, <http://responsibilitytoprotect.org/> GCR2P, <http://www.globalr2p.org/>

(26) WFM, <http://www.wfm-igp.org/> なお、WFM は「国際刑事裁判所のための NGO 連合 (Coalition for the International Criminal Court)」(<http://cicc.haasontwerp.web-001.webtrack.prvw.eu/>) の母体でもある。

(27) 右 URL を参照。 http://www.globalr2p.org/our_work/global_network_of_r2p_focal_points

(28) AIPR, <http://www.auschwitzinstitute.org/>

南米大量虐殺予防ネットワーク」を発足させている。⁽²⁹⁾ 現在、同ネットワークには両国を含め 18 カ国が参加し、参加国の政府内に R2P 担当官が置かれ、各国の大量虐殺予防プログラムの策定や各国の予防メカニズム (national mechanism) の研究を通じた相互学習・能力構築が進められている。このように AIPR のネットワークは、どちらかといえば、早期警報機能に重心を置く GCR2P のイニシアティブよりも各国の能力構築と長期的予防のための相互学習に重心があるが、いずれも R2P の普及・推進、そして実践に向けて、国家・国連事務局・市民社会の間の協力関係を発展させるという重要な役割を果たしている。

また、アジア (太平洋) 地域において R2P の普及・推進に積極的な役割を果たしているのは、「**R2P アジア太平洋センター (Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect: APR2P)**」⁽³⁰⁾ である。APR2P は豪州のクイーンズランド大学内に設置された研究センターであり、R2P 研究者として著名なアレックス・ベラミー (Alex Bellamy) が所長を務めている。APR2P は、元 ASEAN 事務総長スリン・ピッスワン (Surin Pitsuwan) が国連の求めに応じてまとめた報告書『東南アジアにおける保護する責任の主流化 (Mainstreaming the Responsibility to Protect in Southeast Asia)』⁽³¹⁾ の作成や、「虐殺予防のためのアジア太平洋パートナーシップ (Asia Pacific Partnership for Atrocity Prevention)」の形成などにも協力している。さらに、R2P 研究に特化した特徴的な専門誌 *Global Responsibility to Protect* ⁽³²⁾ を公刊しており、実務と学術の両面で R2P 概念の展開に深く関わっている。

以上は、あくまでも主要な市民社会組織をピックアップした簡潔な紹介であり、市民社会の役割に関するより広範かつ綿密な調査は、今後の課題として残されている。ただし、本書で R2P 概念とその展開の全体像をつかんだ後、上記組織のネットワークを経由して調査を進めていただければ、本書の役割は一定程度果たされたともいえるだろう。

(3) 地域からみた R2P

本書で十分に扱うことができなかった重要なテーマは、少なくとももう一つある。各地域の視点からは、R2P 概念がどのように映っているのかという点である。

第 3 章第 2 節や序章第 3 節では、国連事務総長の **2008 年の声明【資料 79】** や **2011 年の報告書【資料 20】** において、地域機構の重要性について言及されていたことを確認した。また、終

(29) AIPR はアフリカでも同様のネットワーク構築を進めており、2013 年にアフリカ連合 (AU) を対外的に代表し、政策・法案の提案、決定事項を執行する執行機関、AU 委員会と覚書を交わしている。AIPR のアフリカ・プログラムは、右 URL 参照。http://www.auschwitzinstitute.org/what-we-do/africa-programs/

(30) APR2P, <https://r2pasiapacific.org/>

(31) High-Level Advisory Panel on the Responsibility to Protect in Southeast Asia, *Mainstreaming the Responsibility to Protect in Southeast Asia: Pathway Towards a Caring ASEAN Community*, 9 Sep 2014, <https://r2pasiapacific.org/filething/get/636/mainstreaming-r2p-hlap-report-sep-2014.pdf>

(32) *Global Responsibility to Protect* については右 URL 参照。http://www.brill.com/global-responsibility-protect
なお、R2P を主題とした論文が頻繁に掲載される学術誌としては他に、*Ethics & International Affairs* (<https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/>) がある。

章第2節では、ブラジル政府の「**保護の最中の責任**」[資料 112]、中国国際問題研究院の「**責任ある保護**」[資料 113] といった新興国からの提案を紹介した。これまで R2P のような人権・人道に関わる問題については、欧米諸国が概念形成を主導することがほとんどで、他地域はその概念を受け入れるにせよ反発するにせよ受動的な立場に置かれていた。この従来の構図に必ずしも当てはまらない動きが、これから出てくるのだろうか。

予兆は既にあると言うべきだろう。米英のシリアへの軍事介入が「断念」された 2013 年 9 月、アラブ連盟主体の「アラブ合同軍」を形成して介入するという案が『ニューヨーク・タイムズ』の紙面に躍った。⁽³³⁾ サウジアラビア政府に近いとされる人物が寄稿したものだが、「欧米が介入する気がないなら、アラブ連盟で介入する」という観測気球であったとの見方もある。⁽³⁴⁾ この「アラブ合同軍」は、イエメン情勢の悪化や ISIL の台頭を受けて、2015 年 3 月のアラブ連盟首脳会議で創設に合意したものの、その後、エジプトとサウジアラビアという域内大国同士の指揮権等をめぐる主導権争いの中、立ち消えになった。しかし、「人道主義の弊害」のみならず「人道主義の復権」をも考えなければいけない時代が続く限り、このような試行錯誤は生じうる。この「地域からの発信」について等身大の姿を捉えること、それが、本書の続編をものする日が来た時の目的となるだろう。

(中村長史)

(33) *New York Times*, 10 September 2013.

(34) 池内恵「米ロ合意のシナリオ、非現実的」『朝日新聞』2013 年 9 月 17 日。

収 録 資 料 一 覧

【条約】

国際刑事裁判所（ICC）に関するローマ規程（資料 71）

【国連安保理決議】

S/RES/688（資料 24）、S/RES/794（資料 25）、S/RES/827（資料 67）、S/RES/836（資料 26）、S/RES/983（資料 69）、S/RES/1261（資料 95）、S/RES/1265（資料 97）、S/RES/1270（資料 98）、S/RES/1325（資料 100）、S/RES/1464（資料 35）、S/RES/1484（資料 36）、S/RES/1493（資料 101）、S/RES/1529（資料 37）、S/RES/1645（資料 77）、S/RES/1674（資料 12, 103）、S/RES/1706（資料 13）、S/RES/1744（資料 39）、1888（資料 104）、S/RES/1894（資料 106）、S/RES/1970（資料 41）、S/RES/1973（資料 43）、S/RES/1975（資料 46）、S/RES/2085（資料 50）、S/RES/2098（資料 107）、S/RES/2127（資料 51）、S/RES/2139（資料 49）、S/RES/2155（資料 108）、S/RES/2170（資料 115）、S/RES/2171（資料 91）、S/RES/2220（資料 110）

【国連安保理議長声明】

S/PRST/1998/18（資料 94）、S/PRST/1999/6（資料 96）

【国連安保理会合議事録】

S/PV.3988（資料 29）、S/PV.4054（資料 99）、S/PV.5319（資料 102）、S/PV.5519（資料 14）、S/PV.6216（資料 105）、S/PV.6491（資料 42）、S/PV.6498（資料 44）、S/PV.6528（資料 45）

【国連総会決議】

A/RES/43/131（資料 92）、A/RES/45/100（資料 93）、
A/RES/60/1 [2005 年世界サミット成果文書]（資料 11, 59, 76）、A/RES/63/308（資料 18）、
A/RES/66/290（資料 64）、A/RES/67/1（資料 88）

【国連総会における討論】

人間の安全保障に関する非公式テーマ別会合における討論（資料 60）
人間の安全保障に関する公式討論（資料 62）

【国連人権理事会報告】

ダルフールの人権状況に関するハイレベル・ミッション報告書 A/HRC/4/80（資料 38）

【国連事務総長報告書】

- ブトロス＝ガリ事務総長報告書『平和への課題』 A/47/277-S/24111（資料 66）
- ブトロス＝ガリ事務総長報告書『平和への課題・追補』 A/50/60-S/1995/1（資料 68）
- アナン事務総長報告書『スレブレニツァの陥落』 A/54/549（資料 27）
- アナン事務総長報告書『われら人民——21 世紀における国連の役割』 [ミレニアム報告書]
（資料 56）
- アナン事務総長報告書『武力紛争の予防』 A/55/985-S/2001/574（資料 73）
- アナン事務総長報告書『より大きな自由を求めて』 A/59/2005（資料 10, 75）
- 潘基文事務総長報告書『平和と発展の保障：治安部門改革（SSR）の支援における国連の役割』
A/62/659-S/2008/39（資料 81）
- 潘基文事務総長報告書『保護する責任の履行』 A/63/677（資料 16, 86）
- 潘基文事務総長報告書『早期警報・評価と保護する責任』 A/64/864（資料 19）
- 潘基文事務総長報告書『人間の安全保障』 A/64/701（資料 61）
- 潘基文事務総長報告書『R2P 実施における地域機構の役割』 A/65/877-S/2011/393
（資料 20, 86）
- 潘基文事務総長報告書『予防外交：結果をもたらす』 S/2011/552（資料 87）
- 潘基文事務総長報告書『時宜に適う断固とした対応』 A/66/874-S/2012/578（資料 21, 86）
- 潘基文事務総長報告書『人間の安全保障に関する総会決議 64/291 のフォローアップ』
A/66/763（資料 63）
- 潘基文事務総長報告書『国家の責任と予防』（資料 22）
- 潘基文事務総長報告書『人間の安全保障に関する総会決議 66/290 のフォローアップ』（資料 65）
- 潘基文事務総長報告書『集団的責任の実現：国際支援と保護する責任』 A/68/947-S/2014/449
（資料 23）
- 潘基文事務総長報告書『重大かつ永続的なコミットメント：保護する責任の履行』
A/69/981-S/2015/500（資料 118）
- 潘基文事務総長報告書『集団的行動の動員：保護する責任の次の 10 年』 A/70/999-S/2016/620
（資料 119）

【国連事務総長演説・声明・覚書等】

- コフィ・アナン事務総長演説「二つの主権」 SG/SM/7136-GA/9596（資料 6）
- 潘基文事務総長声明 SG/SM/11356-AFR/1641（資料 79）
- 潘基文事務総長覚書『国連の「法の支配」の支援手法』（資料 82）
- 潘基文事務総長ベルリン演説 SG/SM/11701（資料 15）
- 潘基文事務総長「人権を最優先に（〔Human〕 Rights up Front）」イニシアティブ（資料 114）

【委員会報告書（国連文書）】

- 国連平和維持活動に関するパネル報告書 [ブラヒミ報告書] A/55/305-S/2000/809（資料 72）

脅威・挑戦・変革に関するハイレベル・パネル報告書『より安全な世界へ』 A/59/565

(資料 9, 74)

1994 年ルワンダにおけるジェノサイドの間の国連の行動に関する独立調査委員会報告書 S/1999/1257 (資料 28)

平和活動に関するハイレベル独立パネル報告書 [ホルタ・レポート] A/70/95-S/2015/446 (資料 111, 116)

『2016 年ジュバにおける暴力および国連南スーダン共和国ミッションの対応に関する独立特別調査 (概要) 報告書 S/2016/924 (資料 120)

【委員会・研究所報告書 (国連文書以外)】

武力紛争の予防に関するカーネギー委員会 (CCPDC) 報告書『武力紛争の予防』(資料 3, 70)
 コソボ問題独立国際委員会 (IICK) 『コソボ報告書』(資料 31)

介入と国家主権に関する国際委員会 (ICISS) 報告書『保護する責任』概要 (Synopsis) (資料 8)

人間の安全保障委員会報告書『今こそ人間の安全保障を』(資料 57)

欧州の安全保障能力に関する研究グループ報告書『欧州にとっての人間の安全保障』[バルセロナ報告書] (資料 58)

国際平和研究所 (IPI) 報告書『紛争予防と保護する責任』(資料 83)

ハーヴァード大学ケネディ校カー人権政策センター／米国陸軍平和維持・安定化作戦研究所『大量虐殺対処作戦』(資料 40)

【その他の国連文書】

国連開発計画『人間開発報告書 1994』(資料 53)

フランス・M・デン国連事務総長代表『国内避難強制移動に関する指導原則』(資料 4)

M・デスコト・ブロックマン国連総会議長「R2P に関する概念注釈」(資料 17)

国連平和維持活動局 (DPKO)・フィールド支援局 (DFS) 報告書『国連平和維持活動：原則と指針』[キャップストーン・ドクトリン] (資料 80)

国連平和維持活動局 (DPKO)・フィールド支援局 (DFS) 報告書『新パートナーシップ基本方針：国連平和維持活動の新たな展望』(資料 84)

アイルランド、メキシコおよび南アフリカ国連常駐代表『国連平和構築アーキテクチャの見直し』 A/64/868-S/2010/393 (資料 85)

ブラジル国連常駐代表「保護の最中の責任 (RwP)」 A/66/551-S/2011/701 (資料 112)

ジェノサイド防止担当事務総長特別顧問 (SAPG)・R2P 担当事務総長特別顧問 (SAR2P) 合同事務所「扇動の予防・防止：行動のための政策選択肢」(資料 89)

ジェノサイド防止担当事務総長特別顧問 (SAPG)・R2P 担当事務総長特別顧問 (SAR2P) 合同事務所「虐殺犯罪予防のための分析枠組み」(資料 90)

南スーダン派遣の PKO の文民保護戦略

説明責任・一貫性・透明性（ACT）グループ「ジェノサイド、人道に対する罪または戦争犯罪に対する安保理の行動規範」A/70/621-S/2015/978（資料52）

【各国政府の公式見解】

小渕恵三首相政策演説「アジアの明るい未来の創造に向けて」（資料54）

トニー・ブレア英国首相演説「国際共同体のドクトリン」（資料5）

カナダ外務・国際貿易省『恐怖からの自由——人間の安全保障のためのカナダの外交政策』（資料55）

米国国家安全保障戦略（ブッシュ・ドクトリン）（資料32）

オバマ米国大統領のシリアに関する声明（資料47）

シリア政府による化学兵器の使用——英国政府の法的見解——（資料48）

【その他】

ベルナール・クシュネル（他）『介入の権利／法』（資料1）

フランシス・M・デン（他）『責任としての主権』（資料2）

オランダ国際問題諮問評議会（AIV）／国際公法問題諮問委員会（CAVV）報告書『人道的介入』（資料7）

リー・ファインスタイン、アン＝マリ＝スローター「予防する義務」（資料33）

マイケル・イグナティエフ講演「主権、人権、介入」（資料34）

阮宗泽・中国国際問題研究院（CIIS）常務副院長『責任ある保護』（資料113）

宗教指導者の扇動予防の役割に関する「フェズ宣言草案」（資料117）

執筆者紹介

編著者

中内 政貴（なかうち まさたか） 第3章、編集後記

大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授。大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程修了。博士（国際公共政策）。専門は、平和構築、民族間紛争、国際機構論。主な著作に「ローカル・オーナーシップと国際社会による関与の正当性」『国際政治』第174号（2013年）、「少数民族保護規範の受容とその影響」『グローバル・ガバナンス』第2号（2015年）などがある。

高澤 洋志（たかざわ ひろし） 翻訳方針、序章、第3章、終章、翻訳チェック、資料8, 57, 103 訳

一般社団法人広島平和構築人材育成センター・プログラムコーディネーター。東京大学大学院総合文化研究科グローバル共生プログラム博士課程単位取得退学。専門は、国際政治思想。主な著作に、「セキュリティゼーションと政治的時間の諸相——保護する責任（R2P）概念の変遷を一事例として」『年報政治学』第II号（2015年）、「保護する責任（R2P）論の『第3の潮流』——2009年以降の国連における言説／実践を中心に」『国連研究』第15号（2014年）などがある。

中村 長史（なかむら ながふみ） 編集方針、序章、終章、資料8, 18, 24, 32, 35, 38, 60, 73, 79, 86, 115 訳

東京大学大学総合教育研究センター特任研究員。東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻博士課程単位取得退学。専門は、国際政治学。主な著作に、「人道主義のパラドックス——冷戦終結後の人道危機対策再考」『平和研究』43号（2014年）、「人道の時代の日本外交——『平和政策』論争の見取り図」『国際社会科学』64輯（2015年）などがある。

大庭 弘継（おおば ひろつぐ） 利用方法、第1章、第4章、終章、資料8, 120 訳

京都大学大学院文学研究科研究員。九州大学大学院比較社会文化学府博士後期課程単位修得退学。博士（比較社会文化）。専門は、国際政治学、応用倫理学。主な著作に、『超国家権力の探究：その可能性と脆弱性』（編著、2017年）、『国際政治のモラル・アポリア：戦争／平和と揺らぐ倫理』（共編、2014年）などがある。

解説担当者

小松 志朗（こまつ しろう） 第1章

山梨大学生命環境学部准教授。早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程単位取得満期退学。博士（政治学）。専門は、国際政治学。主な著作に、『人道的介入：秩序と正義、武力と外交』（早稲田大学出版部、2014年）、「人道的介入における政策決定者と軍人のコミュニケーション：ボスニア、コソボ、リビア」『年報政治学』2012-II号（2012年）などがある。

千知岩 正継（ちぢいわ まさつぐ） 第1章、資料8, 30, 42, 44 訳

北九州市立大学非常勤講師。九州大学大学院比較社会文化学府博士課程単位修得退学。専門は、保護する責任、人道的介入。主な著作に、『『保護する責任』を司るグローバル権威の正当性——国連安保理と民主主義国協調——』『国際政治』第171号（2013年）、「国際社会論におけるアナーキーとハイアラーキー」佐藤誠、大中真、池田丈佑〔編〕『英国学派の国際関係論』（日本経済評論社、2013年）などがある。

赤星 聖（あかほし しょう） 第2章

関西学院大学法学部助教。神戸大学大学院法学研究科政治学専攻博士後期課程単位修得満期退学。博士（政治学）。専門は、国際関係論。主な著作に、「国際人道システムの発展と国際連合——国内避難民支援における機関間調整を事例として」『国連研究』第15号（2014年）、「What Made IDPs a Separate Category from Refugees? The Change in Logic of IDP Treatment in the SARRED Conference.」*CDR Quarterly*, Vol.7（2013）などがある。

クロス 京子（くろす きょうこ） 第2章

立命館大学国際関係学部准教授。神戸大学大学院法学研究科博士課程後期課程単位修得退学。博士（政治学）。専門は、国際関係論、平和構築、移行期正義。主な著書に、『移行期正義と和解——規範の多系的伝播・受容過程』有信堂高文社（2016年）、「『家族の会話』（*Fambul Tok*）プロジェクト——シエラレオネにおける新しい後期正義」遠藤貢編『武力紛争を越える——せめぎ合う制度と戦略のなかで』京都大学学術出版会（2016年）などがある。

政所 大輔（まどころ だいすけ） 第2章

神戸大学大学院法学研究科助教。神戸大学大学院法学研究科博士課程後期課程単位修得退学。博士（政治学）。専門は、国際関係論、国連研究。主な著作に、『『保護する責任』規範の伝播——説得と交渉のメカニズム』『国際政治』第187号（2017年）、「How the United

Nations Secretary-General Promotes International Norms: Persuasion, Collective Legitimation, and the Responsibility to Protect,” *Global Responsibility to Protect*, 7-1 (2015) などがある。

井上 実佳 (いのうえ みか) 第3章

東洋学園大学グローバル・コミュニケーション学部准教授。津田塾大学大学院国際関係学研究科博士後期課程単位取得満期退学。国際関係学修士。専門は国際関係学、国際組織研究。著作に「国連のアフリカ PKO 派遣-スーダンを事例として」山本慎一ほか編『国際平和と活動における包括的アプローチ-日本型協力システムの形成過程』（2012 年）、「『保護する責任』と国連平和維持活動-アフリカに焦点を当てて」『国際安全保障』第 40 巻第 2 号（2012 年）などがある。

上野 友也 (かみの ともや) 第4章

岐阜大学教育学部准教授。東北大学大学院法学研究科トランスナショナル法政策専攻博士課程後期修了。博士（法学）。専門は、国際政治学。主な著作に、『戦争と人道支援——戦争の被災をめぐる人道の政治』（東北大学出版会、2012 年）、「『女性・平和・安全保障』——国連安保理決議 1325（2000）の履行に向けた制度化を中心に」『国連研究』第 16 号（2015 年）などがある。

清水 奈名子 (しみず ななこ) 第4章、資料8 訳

宇都宮大学国際学部准教授。国際基督教大学行政学研究科博士後期課程修了（学術博士）。専門は国際機構論。主な著作に『冷戦後の国連安全保障体制と文民の保護——多主体間主義による規範的秩序の模索』（日本経済評論社、2011 年）、「『人間の安全保障』の危機と『保護する責任』」（吉川元他編『グローバル・ガバナンス論』法律文化社、2014 年）などがある。

志村 真弓 (しむら まゆみ) 終章、資料 119 訳

東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻博士課程。専門は国際政治学。主な著作に、「『保護する責任』言説をめぐる行動基準論争——補完性原則と必要性原則の政治学的分析」『国際政治』第 176 号（2014 年）、「『保護する責任』を果たす意思と能力——シリア人道危機に直面する国際社会」『平和研究』第 47 号（2016 年）などがある。

翻訳担当者

秋元 悠（あきもと ゆう） 資料 92, 93, 94, 96, 102, 105 訳

東京外国語大学大学院総合国際学研究科博士後期課程

今井 ひなた（いまい ひなた） 資料 3, 7, 17, 28, 70, 83, 89 訳

東京外国語大学大学院総合国際学研究科博士後期課程（内閣府国際平和協力研究員）

清嶋 友喜（きよしま ともき） 資料 40, 114, 117 訳

立命館大学大学院政策科学研究科博士前期課程

黒田 和裕（くろだ かずひろ） 資料 99, 109 訳

京都大学大学院文学研究科修士課程

篠木 慎（しのぎ しん） 資料 45, 58, 63, 65, 78, 85, 118 訳

東京大学公共政策大学院修士課程＝当時（現・外務省欧州局ロシア課）

高橋 尚子（たかはし なおこ） 資料 12, 13, 14, 15, 98, 101 訳

国連平和維持活動局地雷対策部

立石 泰佳（たていし やすか） 資料 81, 82, 95, 97 訳

東京大学大学院経済学研究科修士課程

土井 翔平（どい しょうへい） 資料 19, 20, 27, 29, 31 訳

京都大学大学院法学研究科博士後期課程

三田 真秀（みた まさよし） 資料 1 訳

赤十字国際委員会（ICRC）国際救援職員

宮下 大夢（みやした ひろむ） 資料 21, 22, 23, 90 訳

早稲田大学社会科学総合学術院助手

宮野 紗由美（みやの さゆみ） 資料 2, 47, 55, 112, 113 訳

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程

向山 直佑（むこやま なおすけ） 資料 5, 6, 48, 52 訳

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程

*なお、解説・訳文は執筆者・訳者の所属機関の見解を反映するものではありません。

編集後記

保護する責任（R2P）については様々な文書や資料が存在するものの、それらは網羅的に整理されてはおらず、ましてや日本語で用いることができるものはごく限定されている。そのことが日本で一般的にも研究上も R2P 論に対する理解が進まない原因となっている。本書の出版企画は、2015 年夏に上記のような問題提起を受けて始まった。

それから実に 2 年間を費やして出版にこぎつけたわけであるが、この間、まさにこぎつけたと表現するのにふさわしいほどに数えきれないほどの戸惑いや挫折を経験してきた。それらを乗り越えることができたのは、ひとえに関係する皆様から多大なご協力をいただいたおかげであり、ここに記して感謝を申し上げたい。

まず、ほとんど手弁当で翻訳や解説の執筆を快諾してくださった多くの執筆者の方々なくしては、本企画は成り立たなかった。多忙の中で厳しいスケジュールを守っていただいていたおきながら、出版に至るまで 2 年もの月日が必要となってしまったのは、ひとえに代表編者の力不足によるものである。執筆者の皆様にはこの場をお借りして心からの感謝とともに御詫びを申し上げます。

また、大阪大学大学院国際公共政策研究科の稲盛財団寄附講座「グローバルな公共倫理とソーシャル・イノベーション」には、初期段階から趣旨に賛同してシンポジウム開催や出版にかかる費用を提供していただいた。同寄附講座、ならびに、同講座に寛大な寄附を提供してくださった稲盛財団に心からの感謝を申し上げます。同寄附講座では、私自身の師でもある星野俊也教授に、初代講座長として陰に陽に本企画を支えていただき、シンポジウムや本書巻頭言でも多大な協力をいただいたことも申し添えたい。

さらに、本書では、国連等の公文書の他にも、民間のシンクタンク等が出版した多くの資料を収録させていただいた。転載を快く許可してくださったブルッキングス研究所、カーネギー財団、中国国際問題研究院（CIIS）、Denoël 社、国家主権に関する国際委員会（ICISS）、国際平和研究所（IPI）に感謝を申し上げます。また、和訳が既に存在するものについては、既存の訳文を使用させていただく形をとった。GPID 日本語版作成委員会、国連開発計画（UNDP）、国連広報センター（UNIC）に感謝を申し上げる次第である。

最後に、本企画では大阪大学出版会の多大な協力をいただいたことを記して感謝を申し上げます。日本ではまだ広く知れ渡っているとは言い難い R2P 論についての資料集の出版を、それもオンラインでの無料配布という挑戦的な形で行うことに同意くださり、様々な技術的なアドバイスをくださった岩谷美也子編集長のサポートなくしては、本企画は決して実を結ばなかったであろう。

これほどの多くの方からご協力をいただき、また共編者からも励ましと叱責を受けながら出

版にこぎつけた本書が、R2P 論に対する一般の、そして研究上の理解を促進するうえで有益なものとなっているとすれば、望外の喜びである。と同時に、本書はこれで完結するものではなく、今後定期的に更新することで、常に R2P 論に関する最新の資料集とすることを目指すものである。本書を手にし、目にされた方の中から、本企画への参加者が現れる日を心待ちにしたい。

2017 年 7 月

編者を代表して

中内 政貴

資料で読み解く「保護する責任」 関連文書の抄訳と解説

2017年11月15日 初版第1刷発行

[検印廃止]

編 者 中内政貴・高澤洋志
中村長史・大庭弘継

発 行 所 大阪大学出版会
代表者 三成賢次

〒565-0871 大阪府吹田市山田丘2-7
大阪大学ウエストフロント

TEL : 06-6877-1614

FAX : 06-6877-1617

URL : <http://www.osaka-up.or.jp>

印刷・製本所 (株)遊文舎

© M. Nakauchi, H. Takazawa, N. Nakamura and H. Ohba 2017 Printed in Japan
ISBN978-4-87259-606-9 C3031

 〈出版者著作権管理機構 委託出版物〉

本書の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。複製される場合は、その都度事前に、出版者著作権管理機構（電話 03-3513-6969、FAX 03-3513-6979、e-mail: info@jcopy.or.jp）の許諾を得てください。