

紹介

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)¹⁾

堤 功 一

評者は、立命館大学人文科学研究所研究叢書第15輯『グローバル化と現代国家』への寄稿において、「国家主権の観点から見れば、自国民の人権を保障すること、特に領域内で大規模人権侵害を起こさないことは、いまや国家としての責任と義務であり、国際社会に対する主権国家の義務である。その責任を果たさず大規模人権侵害を起こした場合はその侵害を止める強制措置が、当該国家の同意なしに、国際社会による人道的介入として行われうる。主権国家の独立不干渉の原則は、それだけ変容しているのであり、「人道的介入」は主権が国際社会の責任ある成員(単位)としての領域国家の地位を意味するようになってきていることを示す端的な例であろう。これも民主、人権尊重の価値と市民社会のグローバル化及び国際相互依存の深化がもたらした進展と見るべきであろう。」と述べた²⁾。これに対して、法学部の大久保史郎教授より「それでは(ブレジネフの)制限主権論とどう違うのだ。そこが良く分からない」とのご批判を受けた。それで、切り込み方が足りなかったか、と反省した次第である。その後目にしたカナダ政府のイニシャチブで作成されたこの報告「保護する責任」が、大久保教授のご批判に対するある程度の回答になっているかと思われたので、ここに紹介させて頂くこととした。

すなわち、本報告は国家主権と人道的介入の係わり合いを、より明確に、具体的要点にしぼって、示しているからである。

1. 本報告の発表までの経緯

冷戦終了後、武力を行使した人道的介入がソマリア、ボスニア、コソボと続き、一応所期の成果を上げたが、片やルアンダの場合は軍事介入が行われるべき時に安保理が動かなかつたため介入は行われず、何十万もの犠牲者が出たと言われている。これに対しコソボの場合は、安保理の授權なしにNATOの空爆が行われ、この軍事介入は人道的見地からは正当性があると感じられたものの、安保理の容認がない

武力行使であったから合法とは言えず、問題であるとする批判が多かった。

このような背景から、コフィ・アナン国連事務総長は1999年の通常総会と2000年のミレニアム総会の2回にわたって、いかなる時に人道的な軍事介入が行われるべきかをより明確にすることを呼びかけた。事務総長のこの呼掛けに応じて、カナダのクレティアン首相はミレニアム総会において、介入と国家主権の問題を研究する独立の国際委員会をカナダ政府の支援で設置し、この委員会で1年間をかけて大規模人権侵害への対処の問題について検討して、国際社会の新たな政治的コンセンサス形成に寄与したい旨を表明した。この国際委員会は、オーストラリアの元外相ガレス・エヴァンスと国連事務総長の特別顧問でアルジェリアの大使であったモハメッド・サーヌンの2名を共同委員長とし、米、カナダ、ロシア、独、南アフリカ、フィリピン、スイス、グアテマラ、インドの各国出身の有識者、指導者10名を委員として作られ、2000年11月から2001年2月にかけて、カナダ、モザンビーク、インド、ベルギー、スイスで6回の全体会合を行い、さらに2001年1月から7月までカナダ、スイス、英、モザンビーク、米、チリ、エジプト、仏、インド、中国、ロシアの各国で計11回の、その各地域の識者と意見交換を行う地域円卓会合を開催した。また、この国際委員会のために、カナダのアクスワージー前外相を委員長とし、チリ、パレスチナ、英、米、ポーランド、メキシコ、カナダ、エジプト、ギリシャ、タイ、南アフリカ、アルゼンチンの政治家や学者を委員とする諮問委員会が設置され、さらに国際委員会の研究、検討を支えるために、ニューヨーク・シティー大学(CUNY)大学院教授トーマス・G・ワイズとジンバブエの法律家スタンラケ・J・T・M・サムカンゲの2名が率いる国際研究チームが作られた。行政的、事務的支援はカナダ政府が行い、事務局はカナダ外務省内に設けられた。必要資金の相当部分は、カナダ政府と米国の財団が負担した。

こうして約100頁のこの報告の本体と400頁余りの別冊サブルメントは、2001年9月にその内容が完成し、同年12月に刊行された。

2. 「シノプシス(概要)」

本報告には、その前書きのすぐ次にシノプシスが掲げられており、報告の内容は、このシノプシスで大体を知ることができる。以下は、シノプシスの訳文である。

保護する責任：中核の原則

(1) 基本原則

A. 国家主権は責任を意味し、国民を保護する主要な責任はその国家自体にあ

保護する責任（堤）

る。

B．内戦、騒乱、抑圧あるいは国家の破綻の結果、人民が甚大な迫害を受け、かつ、問題の国家がその迫害を止め、または避けさせようとしないうち、そうする能力に欠ける場合は、国際的な保護を行う責任が内政不干渉の原則に優先する。

(2) 基礎

国際社会の指針としての保護する責任の基礎は、次の項目にある。

A．主権の概念に固有な義務

B．国連憲章第24条の下における安全保障理事会の国際の平和と安全の維持への責任

C．人権及び人間の保護についての宣言、規約、条約、国際人道法並びに国内法の下における特定の法的義務

D．諸国家、地域機関及び安全保障理事会自体における慣行の発展

(3) 要素

保護する責任は、3つの特定の責任を包含する。

A．防止する責任：国民を危険に陥らせる国内紛争並びにその他の人為的な危機の根本原因及び直接の原因に対処する。

B．対応する責任：人に危難を強要する事態に対して、制裁などの強制措置や国際訴追及び極限の場合の軍事介入を含む適切な措置によって対応する。

C．再建する責任：特に軍事介入の事後に、介入が停止、回避することを意図した迫害の原因に対処するため、復興、再建、和解を伴う完全な支援を供与する。

(4) 優先順位

A．防止が保護する責任における最重要の要素をなす。介入が考慮される前に、常に予防のための選択肢が尽くされねばならず、より多くの献身と資源が予防に向けられなければならない。

B．防止する責任及び対応する責任の双方の行使の際は、強制的、侵入的措置を取る前に、常により強制度、侵入度の低い措置が考慮されなければならない。

保護する責任：軍事介入への原則

(1) 正当な根拠の敷居（境界線）

人間の保護を目的とする軍事介入は、例外的で特別な措置である。それが是認

されるのは、次のような重大で、取り返しのつかない迫害が加えられているか、正に加えられるようとしているかの場合でなければならない。

- A．大規模な人命の喪失。実際に起ったか、起るおそれがあるもの、集団殺害（ジェノサイド）の意図の有無に拘らない、国家の故意の作為、不作為の行動あるいは行動不能若しくは国家の破綻事態のためからの、または
- B．大規模な「民族浄化」。実際に起ったか、起るおそれのあるもの、殺害、強制的追放、脅迫行為、あるいは強姦によるもの。

(2) 注意原則

- A．正当な意図：介入国が他の意図を持っているかに拘らず、介入の主要目的は人間への迫害の停止または回避でなければならない。正当な意図は、地域の世論及び関係被害者によって明白に支持された多国的な作戦行動によってより良く確保される。
- B．最後の手段：軍事介入は、危機の予防のため、または平和的解決のためすべての非軍事的選択肢が探求され、より小さな措置は成功しなかったであろうと信じられる合理的な根拠があって、はじめて正当化される。
- C．均衡性のある手段：企図される軍事介入の規模、期間、強度は、人間の保護の限定された目的確保のために必要で最小限のもでなければならない。
- D．合理的見通し：介入を正当化した迫害の停止または回避の成功の合理的な成算があり、行動の結果が不作為の結果よりは悪くなさそうなものでなければならない。

(3) 正当な授権者（容認権者）

- A．人間の保護を目的とする軍事介入を許可するのに、国連安保理以上により良く、より適切な機関は存在しない。
課題は、安保理に代わる授権機関を求めるのではなく、安保理をより良く機能せしめるところにある。
- B．軍事介入行動を取る前に、すべての場合に安保理の授権を求めるべきである。介入を要求する者は、正式にこの授権を求めるか、安保理にイニシアティブをとらせて問題を取上げさせるか、または国連憲章第99条によって事務総長に取上げさせるべきである。
- C．大規模な人命の損失または民族浄化の訴えがある場合、安保理は介入の授権への要請に直ちに対処しなければならない。安保理はこの場合軍事介入を支えるべき根拠についての事実、条件について十分の検証を求めるべきである。

保護する責任（堤）

- D．安保理の5常任理事国は、彼等自身の重大な国益が関係しない問題には、人間の保護を目的とする軍事介入の授權の決議が多数の支持を得て通過するのを妨害する拒否権の行使はしないことに同意しなければならない。
 - E．安保理が提案を拒否するか、または合理的な期間にこれに対処することができない場合、対案として
 - I．「平和のための統合」手続きに基づき緊急特別総会において問題を討議し、憲章第8章に基づき地域機関あるいは下部地域機関の管轄地域内の行動、事後に安保理の授權を求めることを条件とする
 - F．安保理はその審議に当っては、良心にショックを与え行動を求めている事態に対して安保理がその保護する責任を遂行することができない時でも、関係諸国は他の手段で事態の重大性、緊急性に対処することを止めないであろうし、そうなれば国連の重みや信頼度が損なわれるかもしれないということを勘案しなければならない。
- (4) 作戦行動原則
- A．明確な目的、常に明確で曖昧でない使命、見合った資金
 - B．参加国間の共通の軍事的アプローチ、指揮の統一、明確で紛らわしくない通信と指揮の系統
 - C．制限の受入れ、力の適用の漸増、漸進主義
目的は国家の打倒ではなく、人民の保護にあること
 - D．作戦の概念に合った交戦規則、明確で、均衡性の原則を反映し、国際人道法を全面的に遵守するもの
 - E．隊の保護が主要目的とならないことの受入れ
 - F．人道諸機関との最大可能な調整

3. 「報告」の要点

本報告の内容は上記の「シノプシス」で明らかであるが、評者の理解に従ってさらにその要点をまとめると次のとおりである。

- (1) 1999年のコソボを巡るNATOの空爆の際に、大規模な人権侵害があった時に武力の不行使、内政不干渉という国際関係における二大原則に反して主権国家に対し軍事介入を行うことの正当性が問題となった。
- (2) 現在の時代の背景として、人権の問題が国際法の主流部門の一つとなっていること、及び人権の保障は今や国際関係の主要テーマであり、国際社会の責任となっていることがあげられる。

- (3) この背景を受けて、国の安全保障の問題も、その中心は領域の安全保障から人の安全保障へと移っている。国家主権の概念は責任を表し、国が国民をどう遇しているかがその責任を果たす場合の問題点となる。国家の主権は、対外的、対内的の二重の責任を意味し、対外的には他国の主権を尊重する責任であり、対内的には領域内にある人の尊厳と基本権を尊重する責任である。責任としての主権は、国家が国際社会の良い市民となる最低限の内容をなし、主権をこの意味に理解することが中心的に重要である。介入の権利の有無の問題よりも、保護する責任が問題である。
- (4) 保護する責任は、まだ慣習国際法になったというほど強い基礎を持つものではないが、指導原理として登場して来ている。第一義的な責任は国家にある。市民に重大な迫害が及んでいるか、または及びそうな事態なのに、その国が迫害を終わらせようとしないうか、終わらせることができない時、あるいは国自身がその迫害を行っている時は、軍事力も伴う介入が行われて市民を保護するという原則が形成されつつある。
- (5) 主権国の保護する責任の中で、最も基本的なものは人民が殺されるのを防止するという点である。介入が行われる時は、何時介入が行われるかについての明確なルールがあり、軍事介入が必要となった時はその正当性が確立され、保護の目的のための介入であるということが確保され、その人権侵害を招いた原因が介入によって除去されることが重要である。
- (6) 軍事介入は、極端な場合にのみ行われる例外的で、特別な措置である。介入は紛争が激しくなり、市民が大規模な虐殺、ジェノサイドまたは民族浄化の脅威にさらされる時にのみ行われる。介入する正しい根拠として、明確な敷居が必要である。
- (7) その次の問題は、何者が軍事介入の実施を決定するか、である。国連は普遍的な加盟国を持ち、政治的正当性がある。国連だけが国際社会全体の名で軍事行動を授權することができる。国際の平和と安全の問題の解決のために共同体として裁可する権限は、すでに列強の協調体制の手から国連へと移っている。安保理が、このような活動を有効なものとして決定することができる普遍的に受け入れられた唯一の機関である。このことは、加盟国は安保理が決定すれば国連のために、国連の目的のために、武力を行使するのを厭うべきではないということをも意味している。
- (8) 軍事介入を決定すべき時に安保理が決定を行ない得ない場合はどうなるのか。安全保障に対する安保理の責任は、主要なものではあるが排他的、唯一のもので

保護する責任（堤）

はない。平和のための統合決議の手続きによって緊急特別総会を開いて安保理に代わり国連総会が必要な決定を行うことができる。また、地域機関が介入して、事後に安保理の容認を求めることも可能であり、1992年のリベリア及び1997年のシエラ・レオネに対するE C O W A Sの介入のケースで示されたように、国連憲章第52条の解釈により地域機関の活動には相当の柔軟性が与えられている。要は、安保理は強制力によってというよりも、正当性を与える役割によって重要なのである。軍事介入が必要と認められる時に、安保理も地域機関も動かない時は、必要ならば各国が、集団でか、あるいは単独で、介入することになるだろう。これは安保理を迂回してでも人命を救うか、安保理が動かないからと言って人が殺されるのを見逃すか、そのいずれが国際秩序に対してより害をなすのかの選択の問題である。

- (9) しかし、安保理が動かない時にその対案を探すことよりも、安保理をより良く動きうるものとする方が重要である。安保理の常任理事国は、必要な介入について自国の重要な国益が損なわれる場合でない限りは拒否権を行使しないという行動基準に合意すべきである。安保理が迂回され、無視されれば、正しい理由に欠ける行動がなされるおそれも出て来るし、国連自体の重みや信頼性に対し重大な結果をもたらすことにもなる。
- (10) また、軍事介入を行うよりも、できることならばその事態をもたらさないように予防する方が良い。さらに、介入の事後には安定した秩序を回復させる再建が重要である。
- (11) 以上の考え方から、本国際委員会は、国連総会に対し保護する責任の原則を体した次の4つの基本的要素を含む宣言的決議を採択するよう勧告する。
 - (i) 国家主権は、責任を意味する。
 - (ii) 関係の国家が保護する責任を果たそうとせず、あるいは果たすことができない場合は、事態を予防し、これに対応し、また国の再建をはかることが国際社会の責任となる。
 - (iii) 軍事介入への敷居は、大規模な人命の喪失、あるいは民族浄化が起っているか、または起りそうであるという明確なものであることが必要である。
 - (iv) その他、軍事介入に当たっては、正しい意図、最後の手段、均衡性、合理的な成算、の諸原則に注意を払う必要がある。また、安保理としては、軍事介入のガイドラインを作成し、常任理事国は、自国の重要な国益に反しない場合は拒否権を行使しないことに同意する。
- (12) 大規模な虐殺や民族浄化は、あってはならないことである。ルワンダ（での大

虐殺)は繰り返してはならない。ジェノサイド, 大虐殺, 民族浄化を止めるために, 国家がこの基本的責任を果たそうとしないか, 果たすことができない時は, 国際社会は断固として行動する責任がある。保護する責任を奉じることが, 国にとっても人々にとっても, 良い地球市民であるための基本的な掟である。今最も迫られている課題は, 国際社会に行動の呼掛けが行われた時に, その呼掛けへの対応が確保されることである。

4. 別冊の内容

別冊は「保護する責任 研究調査, 参考文献, 背景」と題された400余頁のもので, 報告本体と共に発表されたが, 後に国連文書として配布されたのは本体のみで, この別冊は含まれなかったようである。

別冊は主としてその副題の通り, 研究調査, 文献紹介, 背景の3部からなり, 第1部の研究調査は, A. で検討要素として国家主権, 介入, 防止の3点を扱い, B. では過去的人道的介入例を冷戦終了の前と後に時代を2分して, 冷戦後の説明の方はやや詳しく, リベリア, イラク, 旧ユーゴ, ソマリア, ルワンダ, ハイチ, シェラ・レオネ, コソボ, 東チモールの各ケースについて述べている。第1部のC. は, 道義, 法律, 活動, 政治と題し, 権利と責任, 正当性と容認権者, 行動と能力(武力介入を巡る問題が中心), 国内的・国際的意志の4項目を扱う。第2部は, 参考文献を人道的介入, 主権と介入, 紛争防止, 倫理的側面, 法的側面, 利害と意志, 国内的・地域的展望, 非軍事的介入, 軍事介入の作戦側面, 軍事介入と人道的活動, 事後の課題, 個別ケースの12分野に分けて紹介している。相当数の論文, 著作がリスト・アップされているので, 研究者には参考になるものである。第3部の背景では, 一般的な背景, 経緯の説明に加えて, 地域円卓会議の模様も簡単に述べている。

5. 報告発表後の展開

この報告の刊行の日付は2001年12月となっているが, 正式には2002年2月のニューヨークにおける International Peace Academy のセミナーの場で公表されたものらしい。この公表の際のメッセージで, アナン国連事務総長は, 本報告によって国家主権を維持強化しつつ, 個々の人命を保護する問題のポイントが一層明白にされた, とその意義を述べている。

もとよりこの報告は, ミレニアム総会への事務総長報告に触発されて作成されたものなので, 国連を中心とした検討を主な目的としている。安保理ではこの問題は, 「武力紛争における文民の保護」のテーマの下に取上げられるようで, すでに2001

保護する責任（堤）

年3月のこのテーマについての安保理への事務総長報告 S/2001/331 のアネクスの末尾に、本報告の作成作業が進んでいることが言及されている。安保理は2002年の初夏の頃に国連本部を離れた場所で（リトリートと言っているが）この報告の検討を行っているらしい。

国連総会に対しては、この報告は2002年7月26日付カナダ常駐代表から事務総長宛の書簡に報告本体が添付された形で公式に提示され、これが第57総会の議題第44「ミレニアム・サミットの結論のフォロー・アップ」の下に総会文書 A/57/303 として8月14日付で配布された。

2002年秋の第57総会の会期中に、この報告について「弱者保護の責任 加盟国と国連システムの対応」というタイトルの決議案をもとにしてカナダ代表部を中心に非公式協議が何回か行われたが、まだ特に具体的進展は見られていないらしい。この決議案の趣旨は、ミレニアム総会の事務総長報告 A/54/2000 を受けて本報告の検討を加盟国に呼掛け、国連システム内の検討を要請し、2003年の第58総会でも検討を続けようとするものである。「保護する責任」から「弱者保護の責任」というタイトルが変わって、焦点が少しずれた感じがするが、「ミレニアム・サミットの結論のフォロー・アップ」という議題44に入れるのが経緯から見て自然であり、その国連ミレニアム宣言 A/RES/55/2 の第 1 項に「弱者の保護」という近縁のテーマがあるのを使ったということであろう。

また、2002年の秋には、この報告を作成した国際委員会の2名の共同委員長が報告の主張の概要を一般に紹介する論文を Foreign Affairs 誌に掲載している³⁾。

6. おわりに

- この報告が、「国家主権は、責任を意味する」とし、主権国家であることは国際社会のメンバーとして認められていることであり、従って国家は一人前のメンバーである責任と義務を有するという点を強調した意義は大きい。
- その責任、義務の中でも、国の領域内にある人々の生命を守ること、特に国民を守ることが重要であるとされている。
- 数年前「グローバル・ガバナンス委員会」というやはり独立の国際委員会が、安全保障においては国の安全保障と並んで人の安全保障が重要であって、国民の安全が極度に脅かされているのに国がきちんと保障しない場合、人民を守ることは国際社会の責任となるのであり、その際は国連が行動しなければならぬと主張して、国連が人道的介入を行いうるよう憲章を改正しようとの提案を行ったことがあった。4)しかし、この時は、国家主権が責任を意味し、国民の保護が主権国

家の第一の責任であるとの議論にまでは至らず、国家主権の侵害や国内事項への干渉を避けようとの配慮がずっと強かったので、憲章の改正も提案されたのであろう。グローバル化、人権意識が進んでいる今は、時代の流れで、人道的介入はより容易に認められる方向にある。

- 多数の人命が失われる事態や民族浄化のように多数の人々の生活が根底から脅かされる事態を領域内で放置しては、主権国家としての資格を失うに等しいので、そうなれば武力介入も含む国際社会からの制裁を受ける結果にもなる。
- そのような介入には、大量虐殺、民族浄化という高い敷居と人の生存を守るといふ明確な目的が必要である。
- しかし、そのような人道的介入が慣習国際法になっていると言える基礎、すなわち国際社会の法的信念は、現段階ではまだ確立されるに至っていないのであろう⁵⁾。
- それゆえ法的には安保理による授權の手続きが重要であるとされる。この点で安保理の常任理事国は、自己の重大な責任を十分自覚しなければならない。その認識があれば、人道的介入の問題での拒否権行使には極めて慎重になるだろう。
- この国際委員会の報告でも、大久保教授の言われる制限主権論との差はまだ十分明確ではないと思われる。ブレジネフ・ドクトリンとの差は、大虐殺を防ぐという介入目的の違いにあり、人道的介入の高い敷居にあるということと言えるだろう。1968年にワルソ条約軍がプラハに侵入した時でさえ、その介入はチェコの国民を守るためだと主張されたとのことである⁶⁾。それ故、敷居は明確でなければならない。
- この報告の中に国際社会の裁可権が今や列強の協調体制の手から国連へと移っているのだというくだりがあった。国連の場から触発された研究の報告であり、しかも中級国家カナダがやったことだからこの報告が国連中心の立場をとることは当然だろう。しかし「列強」の方はどう思っているだろうか。列強から見れば、まだ国連は言わば手段にすぎないのではなからうか。
- この小論による本報告の紹介は、評者の関心のあり方から内容が少々偏ったものになった感がある。予防と再建に関する部分の紹介は不十分であったかもしれない。しかし報告本体の概要はきちんとお伝えできたものと信じている。

(注)

- 1) “The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty,” and “The Responsibility to Protect Research, Bibliography, Background, Supplementary Volume to the Report of the International Commission on

保護する責任（堤）

- Intervention and State Sovereignty,” International Development Research Centre, Ottawa, 2001.
- 2) 堤功一「グローバル化，国家主権，人権保障，人道的介入」(中谷，安本編『グローバル化と現代国家 国家・社会・人権論の課題』御茶ノ水書房2002年) 79頁。
 - 3) Gareth Evans and Mohamed Sahnoun, “The Responsibility to Protect,” *Foreign Affairs*, 81 (2002), pp. 99-110.
 - 4) Commission on Global Governance, “Our Global Neighborhood,” Oxford U. P., 1995, at p. 81 and pp. 88-91.
 - 5) 同様の見方は，例えば Antonio Cassese, “International Law,” Oxford u. p., 2001, at p. 321.
 - 6) Thomas M. Franck and Nigel S. Rodley, “After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force,” *AJIL*, 67 (1973), pp. 275-305, at p. 286. これは1970年以前の人道的軍事介入の先例について知るのに良い，要を得た論文である。