

注:訳文中、[]内に挿入されている語句は、訳者によって補われた語句である。

保護する責任（試訳）

前書き

本書は、いわゆる「人道的介入を行う権利」についての報告書である。すなわち、危険に晒されている人々を守ることを目的として国家が強制的な介入行動を取ることは、いったいどのような状況下において適當とみなされるのか、あるいはそうしたことが実際にありうるのか、という問題について検討するものである。少なくとも2001年に米国で起きた同時多発テロという恐ろしい出来事によってテロリズムが国際社会の主たる関心事項になるまでは、人々の保護を目的とした介入の問題は国際関係の問題の中で最も論争的で難しい問題であった。冷戦の終結までは無かったことだが、その終結に伴い、この人々の保護を目的とした介入の問題は現実的な意味を持つようになった。介入が求められたことは過去10年間に何度もあった。ある人道危機については対応されたし、またある危機には対しては無視された。しかしながら、介入の権利というものがあるのかどうか、どのように、またどのようなときに人々の保護を目的とした介入が行われるべきなのか、そして誰の権限に従って行われるべきなのかということに関しては、未だに意見の一致がみられないまま今日に至っている。

政策上の困難な課題

当事国以外の外部の国の軍隊による人々の保護を目的とした介入は、ソマリアやボスニアやコソボのように介入が實際に行われた場合であっても、ルワンダのように介入が十分に行われなかつた場合であっても、論争を巻き起こすものであった。ある者から見れば、この新たな行動主義は人類の良心が遅れに遅れてやっと国際化されたことであったと捉えられたが、また他の者から見れば、これは国家主権と領域の不可侵に基づく国際秩序の大変な侵害行為にほかならないものであった。また、あるたちは、人々の保護を目的とした介入に関する現実的な問題は、強制的な介入を確實に効果的なものとするにはどうしたらよいのかということのみであると考えている。一方で、合法性の問題、介入の手続きの問題、そして先例の悪用の可能性が、前者が考える問題よりもいらっしゃる大変不気味に立ちはだかっていると考えている人たちもいる。

1999年の北大西洋条約機構(NATO)によるコソボへの介入は、この最も[論争の]激しい[問題の]題目である人々の保護を目的とした介入の問題に対して論争をもたらした。国連安全保障理事会の理事国は二分された。新たなる安保理の決議無しで軍事行動を法的に正当化することが主張されたが、幅広い議論がなされたわけではなかった。倫理的及び人道的な面からこの軍事行動を正当化することは、現実の事態の前では強い説得力を持ったが、軍事介入によって虐殺を防ぐことができるよりも多くの犠牲者が介入によって生まれるとする主張によってそれは曖昧にされた。加えて、NATO軍が行った介入の方法については、多くの批判が残された。

1999年と、そして2000年にも再び、国連総会の場で、コфиー・アナン国連事務総長は国際社会に対して注目せずにはいられない要請を行つた。それは、これら人々の保護を目的とした介入の問題についてどのようにアプローチすればよいのか、また介入に伴う原則や手続きといった基本的な問題事項に対してどのようにして「統一的な考え方を案出する」ことができるのかに関するコンセンサスを今一度見つける試みをして欲しいというもの

であった。

もし人道的介入が、本当に国家主権に対する受け入れることのできない暴挙であるとしたら、ルワンダやスレブニツツアに対して、すなわち、私たちの共通する人間性のあらゆる原則に悪影響を及ぼす大規模且つ組織的な人権の侵害に対して、私たちはどのように対応すべきだと言うのか？

このアナン事務総長の要請に応えて、カナダ政府は、主要な財団のグループと一緒に、介入と国家主権に関する国際委員会(ICISS)を設立することを 2000 年の国連総会の場で発表した。私たちの委員会は、この議論に関して付随する人々の保護を目的とした介入にかかる全ての範囲の問題—法的な問題、倫理上の問題、実際の介入方法に関する問題、そして政治的な問題—に取り組むことが求められた。これに際しては、可能な限り広範囲の意見を聞き、国連事務総長や全ての人々によって新しい共通の基礎を見つけることを助けるような報告書を作成することが求められた。

委員会の報告書

今ここに提出したこの報告書は 12 人の委員が全員一致で合意して発表されるものである。本報告書の中心的なテーマは、本報告書の題名にも反映されているように、「保護する責任」である。これは、主権国家は防ぐことのできる大惨劇—大量虐殺や婦女暴行、飢餓など—から自国にいる市民を保護する責任を持つというものである。しかし、当該主権国家が責任を果たさない、あるいは果たすことができない場合、その責任はより広範なコミュニティである国際社会によって果たされなければならない、という考えである。このような責任の性質とその責任範囲について本書では議論がなされる。誰がその責任を果たすべきなのか、誰の権限によって果たされるべきなのか、また、いつ、どこで、どのように果たされるべきなのか、といった全ての問題に対して本報告書では回答しなくてはならないだろう。これらの問題に関して国際的な新しいコンセンサスを形成することの手助けとなる新たな基礎を、本報告書は提供したいと切に望んでいる。これは是非とも必要なことである。

長く、疲労困憊させられた協議の続いたこの一年間の間、本報告書の準備のために、本委員会の委員たちがもたらしてくれた並みはずれた知識、経験及び判断の質の高さに対して、私たちは、共同議長として、恩義を感じている。委員たちは多くの異なる個人的な視点を議論の場として本報告書にもたらしてくれた。私たちが合意した本報告書の中では、委員のいずれかの一人の好む視点が全て委員の敬意の下に反映させられているわけではない。とりわけ、委員のうち何人かは、本報告書の中で提案しているよりもっと広い範囲で、軍事介入を正当化する閾値基準を設定することが望ましいと考え、また他の何人かはより狭い範囲での基準の方が望ましいと考えた。また、国連安保理決議が無い状態での武力行使については、ある委員たちはより弾力的なあり方を望み、また他の委員たちは、もっと制限される方が望ましいと考えた。

しかしながら、本報告書の内容は委員の中でコンセンサスを得たものであり、今日私たちが知っているこの世界において政治的に到達可能なことについての全ての委員の共有する考え方を反映しているものである。私たちはもう二度とルワンダの悲劇を繰り返してはならない。そして、確実にそれを実現するための最も有効な方法が、本報告書で示された提案を受け入れることであると私たちは信じている。私たちは国際的なコンセンサスを前進させることが極めて重要であるという信念を共有しており、また、もし私たち委員の中でコンセンサスを得ることができないのであれば、国際的なコンセンサスなどに決して到達することはできないだろう。私たち委員が到達した

この報告書の内容は、より広い国際社会においても到達することができるものであるということを如実に映し出しうるものとなることを私たちはただ単に望んでいるのだ。

本報告書と2001年9月11日の同時多発テロ

2001年9月11日にニューヨークとワシントンDCで発生したあのぞつとするテロ攻撃が起きる前に、本委員会の報告書は大部分が完成していた。また、報告書はあのテロ攻撃によって示された困難な課題を扱っているわけではない。私たちの報告書は、他国の人々の人権の保護を求めるなどを迫られている国々にとっての適格なガイドラインを提供することを目的としているのであって、自国民への攻撃に直面している国々や自国内にいる他国民に対する攻撃に直面している国々に対しての国家政策を導くために作られたものではない。

私たちの判断では、この二つの状況は本質的に全く異なるものである。本委員会が前者の事項について対処する(他国の人々の人権の保護を求めるについて対処する)ために、世界中で協議を行い助言を聞いた後、発展させた枠組みは、後者の事項について対処する(自国に対するテロ攻撃に対する対応すること)と混同してはならない。前者の事項である人権の保護を目的とした介入の事例に比べて、後者の事項では軍事的な手段での対応については、もっと明白な認可権限を国連憲章は明記しているということについて少なからぬ違いがあるのである。国連憲章第51条は「国連加盟国に対して武力攻撃が発生した場合の個別的又は集団的自衛の固有の権利」を認めている。但し、加盟国が取ったこの措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならないものであるが。2001年9月11日の同時多発テロの後、満場一致で採択された国連安保理決議1368と同1373において、国家がそうしたテロ攻撃に対して取ることができ、また取るべきである手段があることは疑いの無いことであることを安保理は確認した。

上述の理由ゆえ、先ほど言及した部分を除いて、私たちは9月11日の同時多発テロによって引き起こされた課題については、本報告書の中では扱っていない。しかしながら、本報告書のある面については、このテロの後、国際社会が取り組んできた課題に対して多少なりとも関係している。とりわけ、テロの恐怖に対して多国間で対応する場合であれ、一国で対応する場合であれ、本報告書の中で輪郭を描いた予防する原則は、テロに対する軍事行動とも関連があるように思われる。国際的なテロリストやテロリストをかくまう者に対して行われて、現在注目されている軍事行動の実施は基本的には困難ではないものだろう。しかし、軍事行動は常に定められた原理原則と以下の原則に従って実施されなければならない。その原則とは、正しい意図があること、軍事行動の実施は他の手段を実施しても効果がなかった場合に取られる最後の手段であること、均衡の取れた手段であること、及び合理的な見込みに基づくことであり、これらは本書の中で概要の説明を行ってことだが、軍事行動の実施に際して、これらの全ての原則がそのような軍事行動に適用可能である。

謝辞

本委員会報告書の基礎となっている学術調査や諮問結果、及び私たちが本課題に対して向き合ってきたやり方は、本報告書の別冊補遺編である『調査研究資料、参考文献、背景的情報』と題された書物の中に、詳細が記述してある。私たちは、本委員会設置の口火を切り、また本委員会の諮問委員会の議長を務めた、元カナダ外相であるロイド・アックスワージーに恩を受けており、またアックスワージーの後任であったジョン・マンリーにも恩義がある。また、ジル・シンクレアとハイディ・フランに導かれたカナダの支援チームの彼らの限りない情熱とエネルギーにも恩恵を受けており、トマス・ウェイスとスタンレーク・サンカンジが長を務めた調査研究チームにはそ

の献身ぶりと思慮深い忠告に恩義を感じている。私たちの仕事は、本報告書が関係する多くの異なる問題について研究され、出版された他の多くの人々の仕事から並々ならぬ恩恵を受けた。こうした人々の業績による寄与は本書の別冊補遺編において一層大きかったことを明記したい。本報告書の作成はどの問題領域でも一例えば、予防の問題であっても、軍事行動実施上の問題であっても一申し分なくそして十分に行われたので、私たちと同じことを再度行おうとは思わない。しかし、私たちが他の人々から頂いた恩を私たちは決して忘れない。

私たちは、とりわけ、何度も行われた長時間にわたる円卓会議での議論から得られた恩恵について強調したい。この円卓会議は、北京、カイロ、ジュネーブ、ロンドン、マプート、ニューデリー、ニューヨーク、オタワ、パリ、サンクトペテルブルグ、サンチャゴ、そしてワシントンで行われたもので、会議の場には、政府、国際機関、非政府組織、大学、研究機関そしてシンクタンク等の代表、のべ200人以上の人々が参加して行われた。これらの円卓会議は驚くほど豊かな情報、思想、そして多様な政治的見解の源であり、また本委員会が発展させた考え方を試される恐ろしく現実的な世界の環境を表しているものであることが分かった。もし、本報告書によって、長期にわたりて存在し続けた、人々の保護を目的とした介入にかかる政策的ジレンマに対処する建設的な新しい方法が見つけられて、これにかかる新しい地平を私たちが切り拓くことができれば、そこには、私たちのみならず、[本報告書のために尽力をしてくれた関係者である]他の偉大な多くの人々もその成功を公正に共有できるものであるはずである。

ギャレス・エバンズ

モハメド・サヌーン

共同議長

2001年9月30日

梗概

保護する責任:核心となる原則

(1) 基本原則

- A. 国家主権とは責任を伴うするものであり、自国内にいる人々を保護する一義的な責任を含むものである。
- B. 内戦、反乱、抑圧もしくは国家の破綻によって、人々が深刻な危害を被っていた場合、または統治能力に疑問のある國家がそうした危害を止める意思がない、もしくは止めることあるいは防ぐことができない場合、不介入原則は国際的な保護する責任原則に取って替わられる。

(2) 保護する責任原則の根拠

国家群からなる国際社会における指針として、保護する責任原則の根拠は、以下のとおりである。

- A. 主権という概念の中に内在している義務
- B. 国連憲章第24条が定めている、国際の平和及び安全の維持に関する国連安全保障理事会の責任
- C. 人権及び人権擁護にかかる宣言群、条約群、国際人道法及び国内法に基づく、特定の法的義務
- D. 国家実行、地域機関および安全保障理事会によって取られてきた事実

(3) 構成要素

保護する責任は、次の三つの特定の責任を含有する。

- A. **予防する責任:**人々を危険にさらしている内戦や人の活動に由来する他の人道危機の根源的な原因と直接的な原因の両方に対処するもの。
- B. **対応する責任:**適切な手段で、人々に難局を強いている状況に対して対応すること。手段には経済制裁や国際的な告発、そして極度の場合には、軍事介入が含まれるものである。
- C. **再建する責任:**とりわけ軍事介入の後、当該介入が止めるもしくは防ぐことを意図した危害の原因に対処しながら、非介入地域の回復、再建及び和解のための最大限の支援をおこなうこと。

(4) 優先すべき事項

- A. **予防こそが保護する責任の唯一の最も重要な面である:**予防にかかる選択肢は、介入という選択肢が真剣に考慮される前の段階で、常に全て実施されなければならない。介入よりも多くの関与と方策が予防のために用いられるべきである。
- B. 予防する責任と対応する責任の両方の実行は常に、強制的で介入的な手段が用いられるよりも前の段階で、あまり介入的でなく、相対的に強制的ではない方策が伴われるべきである。

保護する責任:軍事介入にかかる原則

(1)介入にあたっての正当な原因の閾値

人々の保護を目的とする軍事介入は例外的且つ通常ではない手段である。軍事介入を正当化するには、以下の種類の深刻且つ取り返しのつかない危害が人々に対して発生しているか、今にも発生しそうな状態でなければならない。

- A. 集団殺害実施の意図の有無に関わらず、国家による故意の行動の結果、あるいは国家による怠慢や対応能力の欠如の結果、あるいは国家の破綻による結果、実際に**大量の人命が失われている**、あるいはそれが予測される状態
- B. 殺害であろうと、強制追放であろうと、テロ行為であろうと、あるいはレイプであろうと、**大規模な「民族浄化」**が実際に起きている、あるいはそのような事態が予測される状態

(2)満たされなくてはならない要件

- A. **正当な意図**:介入国が他のどんな動機を持っていようと、介入の主たる目的は、人々が直面している危害を食い止めることあるいは防止することでなければならない。介入のための正当な意図は、当該地域の意見や被害者の意見によって明白に支持された多国間による軍事行動によって、より確実に保証される。
- B. **最終的手段**:軍事介入は、軍事的ではない手段では人道危機を食い止めたり防止することはできないと信じる合理的な根拠があり、また予防のための非軍事的手段や当該人道危機の平和的解決の選択肢がすべて試みられた場合のみ正当化されうる。
- C. **均衡のとれた手段**:予定される軍事介入の規模、期間及び強度は、明確に定められた人々の保護のという目的を達成するために必要最低限の程度であるべきである。
- D. **合理的な見込み**:軍事行動を取った結果として、取らなかつた場合に比してさらに状況が悪化することは無いという見込みと、その軍事行動によって、軍事介入を正当化する当該の人道危機を食い止めるもしくは防止することに成功する合理的な見込みがなければならない。

(3)正当な権威

- A. 人々の保護を目的とした軍事介入を正当だと認める権威として、国連安全保障理事会以上にふさわしく、適切な存在はない。今後の重要な課題は、権威の源としての安保理に代わる存在を見つけることではなく、安保理の機能をこれまでよりもより良くしてゆくことである。
- B. 全ての介入事例において、いかなる軍事行動であろうともそれが行われる前に安保理による当該介入の承認の取得が試みられなくてはならない。軍事介入を求める者は、安保理の承認を正式に要請すべきであるし、もしくは自分自身の発議で安保理に当該の問題を扱わせるべきである。あるいは、国連憲章第 99 条に基づいて、国連事務総長にその問題を安保理で扱うよう提案させるべきである。
- C. 大量の人命が失われているという申し立てがある状態や大規模な民族浄化が行われているという主張がある状態に対して介入を行うことの承認が求められた場合、安保理は迅速にその要請の問題を扱うすべきである。この状態においては、軍事介入を支持しうる根拠となる事実や条件の十分な検証を求めるべきである。
- D. 安全保障理事会常任理事国の 5 カ国は、自国にとっては極めて重大な国益が関わっていない事例で、自國が反対しなければ安保理の場で過半数が賛成することになる事例については、拒否権行使して、人々の保護を目的とした軍事介入を許可する安保理決議が可決されることを妨害しないことに同意すべきであ

る。

- E. もし安保理の場で、軍事介入を許可する決議が否決された場合、あるいは適切な時間内に扱うことができなかつた場合、代わりとなる正統な権威の選択肢は以下のとおりである。
- I. 「平和のための結集」手続きに基づく、緊急特別国連総会の場による問題の検討
 - II. 国連憲章第 8 条に基づく地域的国家間機関あるいは準地域的国家間機関による管轄権の範囲内での行動。但し、事後的に安保理による承認を求めなくてはならない。
- F. 國際社会による行動が極めて必要とされる、良心に衝撃を与えるような人道危機の状況において、安保理が保護する責任を果たし損ねた場合、当事国はその人道危機の重大さと緊急性に対処する他の手段を除外することはできないであろうし、また国際連合の法規と信用はそれによって傷つけられるであろう。安保理はその全ての熟慮を持って、以上のこと考慮すべきである。

(4) 軍事行動上の原則

- A. 明確な目的。いついかなるときでも、明確で野心をもたない任務内容。そして、それらと適合する資源を持つ。
- B. 関係する協力者との共通の軍事的取り組み。指揮権の統一。明確で、曖昧ではない指揮系統。
- C. 軍事力の行使における制限と漸進主義の受け入れ。国家を打倒することではなく、人々を保護するという目標。
- D. この軍事行動の概念に合致する[交戦]活動規則。精確な法規。目的と手段の均衡性を反映したもの。国際人道法を完全に固守したもの。
- E. 軍事力による保護は主要な目標にはなりえないということの受け入れ。
- F. 人道支援機関との可能な限り最大限の協調。

第1章 政策上の困難な課題

人道的介入というジレンマ

1.1 「人道的介入」は、それが行われた場合であれ、行うことができなかつた場合であれ、論争を呼ぶ問題であった。1994 年のルワンダの事例では、介入が行われない事態が招いたあまりに恐ろしい恐怖を見せ付けた。国連事務局と一部の安全保障理事会常任理事国は、当時のルワンダ政府に関する人間が集団殺害を行おうとしていたことを知っていた。国連の部隊はルワンダに展開していたが、当初は十分な規模ではなかつた。しかし、後に続いた虐殺を防止する、あるいは少なくとも、それを緩和するための確実な戦略は実施可能であった。しかしながら、安保理は必要な行動を取らなかつた。これは、国際社会におけるもっとも高位の意思決定機関による国際的な意思一文民の勇気の欠如による失敗であった。この結果は、ただ単にルワンダに対して人道上の大いな悲劇をもたらしただけではない。このルワンダの大量虐殺は、大湖地域全体に不安定をもたらし、その不安定の状態を継続させた。この虐殺の後、人権の普遍性という美辞麗句があるものの、国際社会においては、ある人々の命は他の人々の命よりも重いということになると、多くのアフリカの人々は断定した。

1.2 1999 年に介入が行われたコソボの事例では、人々の保護を目的とした介入に関する議論の他の全ての面が注目を集めた。このコソボでの軍事作戦は、主権国家に対する軍事介入の妥当性という大きな問題が引き起こされた。軍事介入を行うにあたっての正当な理由が存在したのか？ベオグラードのユーゴスラビア連邦政府によって冒された、あるいは冒すと脅された人権侵害は、外部の介入を正当化するのに十分なほど深刻なものであったのか？ユーゴスラビア連邦からのコソボの分離を求めていた勢力が、彼らの政治的目的を進めるために、外部の介入を巧みに操作したのではなかつたか？紛争を平和的に解決するための方法が最大限試みられたのか？軍事介入は適切な権限を受けた上で行われたのか？国連安全保障理事会の承認を得ないで「有志連合」によって行われた国連システムを無視及び軽視した介入は、いったいどのようにして正当化されるのか？採られた軍事介入の方策のために、介入によって状況を改善しようとしていたまさにそのコソボの人々の人権状況が実際にはかえって悪化したということはなかつたのか？もしくは、これら全てについて介入に否定的な回答をし、もし北大西洋条約機構(NATO)が介入を行わなかつた場合、コソボは継続中の残虐で不安定な内戦の場所として最も甚だしい場所となり、その 4 年前にボスニアで発生したような大量虐殺の最悪の状況の事態となつていたのではないだろうか？

1.3 ボスニアの事例は一とりわけ、1995 年に国連及び他の機関がスレブレニツツアの国連の「安全地帯」に保護を求めた数千の文民の虐殺を防げなかつた事例は人々の保護を目的とした介入に関する現在の政策上の論争に大きな影響を与えたものであった。この事例は、介入は助けが必要な人々に対する約束に他ならないという原則を提起している。とはいえた事例では、この約束は冷酷な形で破られたが。一方、もうひとつの別の事例は、1992 年から 93 年に経験したソマリアでの国連平和維持活動の失敗と最終的な撤退である。これは、欠点だらけの実施計画、貧相な活動遂行及び軍事組織への過度な依存によって、人々の生命を守り秩序を回復するために行った国際介入が打ち碎かれたものであった。

1.4 これら四つの事例は、冷戦終結後に続く時期に、効果的な集団的活動への期待が高められたときに発生した。これら全て事例—ルワンダ、コソボ、ボスニア、そしてソマリア—は、介入の問題がどのように捉えられ、分析され、そしてどう特徴づけられるのかということに対して重大な影響を与えてきた。

1.5 人々の保護を目的とした介入に関する現在の政策的な論争における基本的な方向性は一そのうちの一つはニューヨークの国連本部や世界中の首都で継続的に行われているものだが—ここで提示できるほど明確ではない。ある者は国際社会は十分に介入を行っていないと主張しており、またある者は、あまりにしばしば過剰な介入が行われていると主張する。また、ある者は、人々の保護を目的とした介入に関する現実的な問題は、強制的な介入を確実に効果的なものとするにはどうしたらよいのかということのみであると考えているが、他の者は、合法性の問題、介入の手続きの問題、そして先例の悪用の可能性が、前者が考える問題よりもいつそう大きく不気味に立ちはだかっていると考えている。また、これらの新しい介入の形態は人権が国家主権を打ち負かす新しい世界の訪れを布告していると考える者もいれば、これは人道主義と人権というレトリックを巧みに使うことによって、大国が小国に対して身勝手に干渉をする世界が来ることを意味すると考える者もいる。こうした意見の相違は、国際社会を意味のない本質的な分断に追い込んだ。リーダーシップと国際的な制度が事態をうまく導けなかつたために人道危機の影響を被り、そして死に追いやられた犠牲者の利益の観点からは、この国際社会の分断を解決することが極めて重要である。

1.6 1999 年の 9 月に行われた第 54 回国連総会の場の演説で、コфиー・アナン国連事務総長は「人間の安全保障と次の世紀における介入」について考えていることを述べた。アナン事務総長は、演説の中で、安保理がルワンダやコソボで対応に失敗したことを思い出させ、「国連憲章の原則を維持しながら、私たちの共通の人間性を守るために行動することについての共通の見解を見つけること」を国連加盟国に対して求めた。「もし人類の集合的な良心から見て、国連が人々にとっての最大の保護者ではないと判断されるようなことがあれば、それは大変な危険であり、またその危険は平和や正義の領域といった他の領域においても散見されることになるものだろう。」と事務総長は警告を行った。この 1 年後に報告された国連事務総長ミレニアム報告書では、国連総会に対してアナン事務総長は再度このジレンマについて述べ、この加盟国に対する要請を再び述べた。

もし人道的介入が、本当に国家主権に対する受け入れることのできない暴挙であるとしたら、ルワンダやスレブレニツツアに対して、すなわち、私たちの共通する人間性のあらゆる原則に悪影響を及ぼす大規模且つ組織的な人権の侵害に対して、私たちはどのように対応すべきだと言うのか？

1.7 2000 年 9 月、カナダ政府はこの国連事務総長の要請に応えて、介入と国家主権に関する国際委員会 (ICISS) という独立委員会を設立することを発表した。私たちの任務は主として、人々の保護を目的とした介入と主権を調和させるということの課題に関する一層幅広い理解を構築することであった。それはつまり、論争術—そしてしばしば議論の麻痺状態—から、とりわけ国連を通じた国際システムの中で行動を取ることに向けてどのようにして進むべきかにかかる政治的な世界的コンセンサスを進展させようとするものであった。委員会の委員は、人々の保護を目的とした介入に関する現在の国際的な議論の主たる傾向を踏まえて、少なくとも当初は、先進国と発展途上国の見解を公平に反映し、また幅広い地理的背景、視点、そして経験を、意見とともに、私たちの中に反映させることを意図していた。もし私たちが、私たち委員の中でコンセンサスを構築することができるならば、少なくとも、私たちがより幅広い国際社会の中でのコンセンサスの構築を促進することができるかもしれない機会があると言えるだろう。

1.8 本委員会の最初の会合は 2000 年の 11 月 5 日及び 6 日にオタワで開かれた。初会合では、私たちの任務

を成し遂げるための1年間かかる戦術についての計画が精密に立てられた。また、それに際しては、議論と作業の過程は透明性を担保し、包括的であり、また全世界にわたる形で行うことが合意された。カナダ政府は本件にかかる調査研究部門の設置を支援し、また数多くの他の国々の政府や著名な財団からの支援と共に、同政府は地域規模で開かれた円卓会議や国ごとに開かれた諮問会の開催を支援したり、開催を行った。これらの会議や諮問会は、委員会が幅広く、多様な意見に触れることができるようになるために行われたが、それと同時に、私たちの作業と目的を世論に伝えるのに役立てるこも意図していた。また、政府、国際機関、非政府組織、そして市民社会の代表の視点に加えて、被害者の視点が確実に聴聞され、考慮されることの必要性がとりわけ強調された。

1.9 委員会は、安全保障理事会常任理事国5カ国を含めて、可能な限り最大限幅広く世界中で意見を聞くことを当初から強く約束した。これに従って、1年間の作業進行の間、北京、カイロ、ジュネーブ、ロンドン、マブート、ニューデリー、ニューヨーク、オタワ、パリ、サンクトペテルブルグ、サンチャゴ及びワシントンで円卓会議や諮問会が開かれた。これらの会議での議論はいつも実りが多いものであり、価値あるものであった。これらの議論の結果は、本報告書と同時に発行された本報告書の別冊補遺編に要約されている。加えて、本委員会の委員や調査チームの委員は数多くの会議やセミナーに、しばしば特別招待者の身分や本委員会の代表者の資格で出席した。また、委員会は幅広い範囲の学問的考察や専門的知識の聴聞を行うことに対してとりわけ努力を行ってきた。これらの考察や見解の多くは、別冊補遺編の研究調査報告と参考文献一覧の中に収められている。

変容しつつある国際環境

1.10 21世紀の世界で心配事項となっている問題は、国際連合が創設された1945年に世界が直面していた問題とは本質的に異なる性質の問題である。新しい現実と困難な課題が出現し、国内問題及び国際問題に対応するための新たな行動への期待と行動に関する新たな基準もまたそれに伴って現れた。例えば、2001年9月11日の世界貿易センターと米国国防総省に対する米同時多発テロ以来、世界が今日戦わなくてはならない対テロ戦争—それは戦闘の前線というものが無く、大部分は目に見えない敵との戦いである—は、それまでにはなかった形態の戦争である。

1.11 こうした変容した状況に対応するために、多くの新しい国際的な組織が作られてきた。しかし重要なことは、こうした国際的な組織の任務や能力は国際的に必要とされていることや現在期待されていることに遅れを取らずに対応することができなかつたことである。結局、人々の保護を目的とした介入の問題は、国際的な規範と制度が国際的な必要性や期待に対応するために明確で強制的な行動[が取れない]という問題であると言える。

1.12 人々の保護を目的とした介入に関する現在の議論は、それ自体が、国連の創設以来、世界の状況がこれまでに変容してきたがゆえの産物であり、またどれだけ変容してきたのかを反映しているものであるとも言える。国家、非国家アクター及び国際組織、そして、これまでにも増して一層明白になってきたそれら諸アクターの中での相互作用や相互依存という範囲が広く拡大した文脈の中で、人々の保護を目的とした介入に関する現在の議論は行われている。これは、新しい諸問題群と新しい種類の関心事項を反映している議論なのである。また、これは、国家と個人の新しい行動基準の枠組みの中で行われ、行動を取ることへの期待が甚だしく増大している状況の中で行われている議論である。そして、これは、冷戦の終結以来、地球規模で行われてきた平和と安全の維持、人権及び持続可能な開発の問題に対応するために行われた効果的な集団的国際行動の展望を

維持してきた制度の枠組みの中で取られる議論なのである。

新しい行為主体

1.13 国際社会の新しい行為主体一国連加盟国だけを見ても 1945 年の創設時には 51 カ国であったのが、今日では加盟国が 189 カ国になっていることも見ても分かるように、それはとりわけ新しい国家であるが一が出現してきたことに伴って、新しい声、新しい見解、新しい利益、新しい経験そして新しく望む事項が幅広い領域にわたって現れてきた。当時に、これらの新しい国際的なアクターは、国際社会の益々豊かなタペストリーに深さと性質を加え、また重要な制度上の信頼性と実際的な専門知識を議論に与えて、それをより幅広いものにした。

1.14 重要な新しいアクターの中でも、特に人権と人間の安全保障の領域における、数多くの組織的なアクターと制度的な機構はとりわけ傑出したものである。これらの中には、共に 1993 年に設立された国連人権高等弁務官や旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所、そして同裁判所の姉妹裁判所である 1994 年に設立されたルワンダ国際刑事裁判所、2001 年に設立されたシェラレオネ国際刑事裁判所が含まれる。常設国際刑事裁判所は、その設立が 1998 年に決議され、60 カ国が国際刑事裁判所規程を批准した段階で発効され、開所される。こうした新たに設置された機関に加えて、国連難民高等弁務官や赤十字国際委員会、赤十字国際連盟や赤新月社などの過去に設立された機構もそれまでにも増して精力的に活動してきた。

1.15 特に地球規模問題を扱う多くの非政府組織がそうであるが、国際問題における非国家アクターが数多く出現したことでもまた同様に重要である。これらは、例えば世界の隅々まで広がるメディアや学術的な研究機関がそうであるし、国内・国際テロ組織から伝統的な反政府組織や組織立った様々な犯罪集団までの多様な非国家武装組織もこの例である。これらの新しい非国家アクターの出現は、それが善良な組織であれ悪質な組織であれ、それによって人々の保護を目的とした介入に関する議論に新しい要素が加えられ、この議論がより幅広く一般の人々の間で行われるようになった。

新しい安全保障上の問題

1.16 人々の保護を目的とした介入に関する現在の議論は新しいアクターの出現という文脈のみで行われているのではなく、新しい諸問題が出現したという文脈も踏まえて行われている。冷戦の終結以降、最も注目すべき安全保障上の問題は、国家内で起きる武力紛争の激増であった。多くの事例において、これらの紛争は、より大きな政治的な権利や他の政治的な目的を実現することを要求して行われてきた。これらの要求は多くの場合、冷戦中には力づくで押さえつけられていたものである。冷戦中の政治体制が多くの国家や社会一とりわけ発展途上国や旧東側の国々の政治的な発展段階で人々に負わせた不自然でしばしばとも残酷な支配の体制は、冷戦の終結と共に消え去った。多くの国家において、冷戦の終結の結果によって、民主化、人権及び適切な統治体制が新しく強調された。しかしながら、あまりに多くの他の国家において、冷戦の終結によって、内戦や内乱が発生した。冷戦の終結によってやっかいな政治的及び人道的影響が起きなかつた国家に比べて、[それらの国家には]より高い頻度で冷戦の終結が内戦や内乱をもたらしたのである。

1.17 他の事例においては、資源の確保や略奪のために紛争が行われた。国家構造と法令制度のせい弱性によって、多くの国で国家構築の困難さとリスクが増し、さらに、時には、麻薬の原材料は言うにおよばず、ダイアモンド、材木や他の天然資源等の金銭的価値が高い資産を武装集団が強奪し、私的目的に利用することが助長

されてきた。

1.18 最新の科学技術や通信連絡手段、そしてとりわけ中でも児童兵士の手でも使用できる安く且つ極めて破壊力の大きい重火器によって、これらの内戦は[それまでの戦争よりも]より複雑でより多くの死傷者を伴うものである。絶望的に貧困な社会や、戦争にかかりきりになる経済状況を維持する原資にすぐに変えられる石油やダイアモンド等の金銭的価値の高い一つの産物がある社会で、多くの内戦が発生している。これらの地域では、国家が暴力を独占するというシステムが崩壊し、戦闘の被害を受けた市民の悲劇的な結果をもたらしながら、暴力は生活の手段となっている。

1.19 現代の紛争の不幸な傾向は、しばしば計画的な攻撃対象とされて、文民のせい弱さが増大してきていることである。ときには、文民を永続的に強制移動させることが紛争の主たる目的となってきたこともある。また、ある集団からの排除を引き起こす計画的且つ組織的なレイプについての懸念も増大してきている。[国家権力に対して]武力を用いて(そしてときには武力を用いないで)不同意を訴える活動を鎮圧する政府の行動は、あまりに多くの国家において、結果として、度が過ぎて必要以上に甚だしい行動となってきた。ある事例においては、過剰で不当な苦しみを一部の市民にもたらした。少数の事例では、国家自身が自国の市民に対してテロ行為を行った。それはときとしてイデオロギーの名の下に、また別のときには人種的、宗教的あるいは民族的憎悪の念を駆りたてられた結果として、そしてときには純粋に個人的な利益や略奪のために、行われたのである。また、他の事例では、ある政府が他国の集団を対象とするテロ行為を支援したり、扇動したりしてきた。その結果、それは大規模な破壊と生命の損失をもたらした。

1.20 繁栄している西側先進諸国は、国家内で起きている紛争をただ単に遠くの重要ではない地域で行われている、自分たちとは全く別の関係の無い危機であるとしばしば見なしている。しかし、実際に起こっていることは、それ自体が国際秩序を変形させている国家分裂と国家形成の発作的な過程なのである。しかも、この過程には豊かな国々も関係しているのだ。先進国からもたらされた重火器や先進国からの資金によって内戦は煽られる。また、先進国でもこれらの[社会を]不安定にする[内戦の]影響は、世界中で相互に結びつき合っているテロリズムから難民の流出、麻薬の輸出、伝染病の拡大や組織化された犯罪まであらゆる形態で出現する。

1.21 これらの考慮すべき事項によって、人間の安全保障は[紛争が発生している国々とそうでない豊かな先進国との間で、その影響は]実際には分割できないものであるという委員会の見解は強化された。「私たちがほとんど知らない遠くの国で起こっている」人道危機というようなものはもはや存在しない。2001年9月11日の米同時多発テロは、その原因が[米国から]離れた地域の複雑な紛争にあったにも関わらず、米国の本土が攻撃にさらされた。大陸を防衛する難攻不落の軍列とは、世界最強の国家にとってさえ、幻想にすぎなかつたことが分かった。同時に、世界貿易センタービルへの攻撃の犠牲者の4割が米国人以外の外国人であり、その国籍は約80カ国にも上った。相互依存の進んだ世界では、安全保障は安定した主権の存在という枠組みに依存するものであり、崩壊しやすい国家、崩壊した国家、意思の弱さや邪惡な意思のため他国にとって危険な勢力をかくまう国家、もしくは甚だしい人権侵害という手段によってしか国家体制を維持できない国家の存在によって、[そうした人道危機発生国から遠くに住む人々を含めて]あらゆる人々が危険にさらされる。

1.22 これらの全てのことは、国際社会に深刻なジレンマをもたらすものである。もし[国際社会による介入が無く]

これらがコントロールされない状態におかれた場合、虐殺、民族浄化及び集団殺害の傍観する共犯者となる危険がある。国際社会が介入した場合、こうした人道危機[の状況]を和らげることができるかもしれないし、できないかもしれない。しかし、たとえ国際社会による介入によって事態の悪化を食い止めることができたとしても、それは内戦において[特定の当事者に]加担することをしばしば意味することもある。こうした場合、国際社会による介入が国家体制の更なる分裂に寄与するだけになってしまふ。旧ユーゴスラビア諸国に対する国際介入は民間人の死者を減少させることに成功したが、この地域に安定した国家秩序を構築することには未だ成功していない。コソボへの介入とボスニアへの介入の両方の事例で見られたように、国際的な[介入]行動の目的が、本来そうであるべきであるように、大規模で組織的な人権侵害から一般の人々を守るためである場合さえも、[介入による]効果よりも害の方が大きかったという事態を避けるのは容易ではない。

1.23 人々の保護を目的とした介入が行われた後、安定した体制を構築することもまた同様に極めて難しい課題として残っている。人々の保護を目的とした介入に対するコンセンサスを得ることは、ただ単に誰がそれを正当と認めるべきなのかを決めるという問題やどのような場合に行動を取ることが正当であるのかという問題のみではない。正当な目的が不適当な手段によって汚されることがないような介入方法を見つけることもまた[介入にあたってのコンセンサスを得るために]大切な問題である。広く認識されているように、国家間戦争の時代に作られ、そして交戦者同士の間で合意された停戦を監視し、強化することを目的として作られた国連の平和維持活動の活動計画は、国家と[非国家アクターである]暴力集団の間の残酷な戦争の中で襲撃された文民を保護するにあたってはもはや適切ではないだろう。この文脈における課せられた課題は、平和維持活動という時代遅れの概念と文民に対して深刻な悪影響をもたらしてきた総力戦による軍事作戦の間にある現在の隔たりを埋めてくれるような軍事行動の個々の戦術と全体の活動計画を見つけることである。

1.24 さらに、それ以上の問題がある。首尾一貫した対応を行わなくてはならないという問題である。[世界中に広がった]現代のメディアのおかげで、ある人道危機は過度な注目を浴びる一方、無関心と無視に苦しむ人道危機もある。メディアの取材によって強調されすぎる人道危機がある。不適切に考慮された介入の要請によって、国際社会の対応が歪められ、首尾一貫せず規律の無いやり方になっている。しかしながら、常に完全に首尾一貫した[人々の保護を目的とした介入を行うことは]不可能である。人道的に深刻な重大性のある危機が数多くあるためそれぞれの人道危機に対して効果的に対応することは不可能である。さらに、安保理常任理事国 1 カ国もしくは他の大国の反対によって国際的な介入が不可能にさせられる人道危機も存在する。しかし、あらゆる大規模な人道危機に対して常に効果的な国際介入を行うことは不可能であるという事実は、効果的な対応が可能である危機に対して介入を行わなかった場合の弁解になりうるのだろうか？

新たなる要請と期待

1.25 人々の保護を目的とした介入に関する今日の議論は、人権擁護のための新しくより強い規範と制度の発展を含めて、国家及び個人の国際的な行動基準を発展させる歴史的、政治的及び法的な文脈でも行われている。今日、人権は国際法の重要な要素の一つとなった。また、人権への関心も今日、国際関係の主たる問題となり、また責務となった。[国際的な人権擁護の]発展における重要なマイルストーンとして、世界人権宣言、武力紛争における国際人道法にかかる 4 つのジュネーヴ諸条約と 2 つの同追加議定書、集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約(ジェノサイド条約)、自由権規約と社会権規約、そして 1998 年に採択された国際刑事裁判所設立規程が挙げられる。いくつかの条約については、完全に履行されてきたとは言い難いが、これらの条約や

[人権擁護の]制度によって、国家や他のアクターの行動について何が受け入れられて、何が受け入れられないかに対するあらゆる段階での考えが劇的に変容してきた。

1.26 人権に関するジュネーヴ諸条約と議定書(拷問等禁止条約を含む)で制定された普遍的管轄権とは、これらの条約に明記された犯罪で告訴された個人が[自国内に]いると分かったあらゆる国家は、当該個人を裁判にかけることができるということを意味している。普遍的管轄権は集団殺害と人道に対する罪に関する国際慣習法及び関連する国内法についてもあてはまる。英国で行われた最近のピノchet裁決の事例と、集団殺害の実行の共犯者としてルワンダ人の女性にベルギーで[集団殺害の罪に対して罪の発生地を問わずに普遍的な司法管轄権を持つベルギー人道法によって]有罪判決を宣告された事例は、これらの司法制度の普遍的管轄権は極めて大きな重要性を持って進展しつつある。

1.27 法と法的規範の変容は、これまで[本報告書の中でも]言及されてきたように、世界中の人権と国際人道法の履行状況を監視し、促進することに従事する新たな国際機関や非政府組織の設立を広範囲に伴うものである。その結果として、行動に対する新たな期待は、矯正的な行動を起こすことへの期待をだんだんと伴うものである。

1.28 人間の安全保障の概念一人権に対する関心を含むが、その扱う領域においては、人権よりも幅広い概念である一もまた、国際的な行動のための概念的な枠組みを徐々に提供し、国際法と国際関係の中でますます重要な要素となってきた。安全保障という概念は全くもって論争的な議論ではないが、これもまた今日では国家のみならず人々[の安全の保障]に対しても適用されるものであると徐々に認識されるようになっている。国際的な[介入]行動の一般市民[の安全の保障]に対する効果は、他の行動の付随的なものであるとみなすことはできず、関連する全ての行動の中心的な関心事項と見なされなければならない。人間の安全保障の考えが世界中の国々で普及していくてもいなくても、人権と人間の尊厳を守ることを含めて、人間の安全保障を守ることは、現代の国際機関の基本的な目的の一つに違いないという認識が世界中で拡大している。

1.29 [介入行動に関する国際社会の]期待と行動の変化を考慮するに、グローバリゼーションと科学技術の影響を無視することは国内的にも国際的にも不可能である。情報技術の革命は、世界中で瞬間的なコミュニケーションと前例の無い[規模での]情報へのアクセスを可能にした。結果として、紛争が世界のどこで起きいても、それに対する認識が非常に大きな規模で拡大してきた。それは、瞬時のそしてしばしば非常に注目せずにいられない、紛争の結果として生じる危機の状況の映像や写真がテレビや他のメディアで伝えられるようになったためである。2001年9月、世界は苦しみを経験し、アメリカ人と一緒に深く悲しんだ。同様に、大国の首都等で発生した殺戮と紛争だけでなく、世界中の遠く離れた地で発生したそれらについても、ことの真相が家庭に伝えられるようになり、世界中のお茶の間にもたらされるようになった。多くの事例において、発生している紛争に対する大衆の関心が、政府に対して[その紛争に]対応することを求める政治的な圧力となった。大衆から政治的な圧力を受けたこうした政府の多くにとって、対応する行動を起こさない場合と関心を示さなかった場合、それは国際的な政治的コストを強いるものであった。

共同行動のための新しい機会

1.30 今日行われている人々の保護を目的とした介入に関する議論の極めて重要な文脈上の様相は、冷戦の

終結に起因する[国際社会の]共通行動のための新しい機会と能力という様相である。おそらく国連が創設されて以来初めて、国連憲章で安全保障理事会に期待されていた役割を同理事会が本当に果たしているという期待が今日存在している。[安保理が行動を取ることは]甚だしい頓挫があったにも関わらず、過去 10 年間の間に 40 近い国連平和維持活動や平和執行活動を安保理が授権してきたことが示しているように安保理による共同行動のための能力は 1990 年代に実際に示されたと言える。

1.31 世界の状況に対する新しい認識と人道危機の状況が[メディア等の発達によって]目に見えるようになったという新しい状態は、国家間の経済的な相互依存を強めているグローバリゼーションの影響と強く関連してきた。グローバリゼーションは国家間の結びつきを強め、多国間協力に対する明白な傾向を導いてきた。人々の保護を目的とした介入の問題を取り囲んでいる議論の文脈では、グローバリゼーションと拡大している相互依存という現実は、制御できないまま螺旋状にどんどん状況が悪化していくように思われる[人道危機の]状況を隣国や他の国々がしばしば予防し、またそれに対して介入を求める積極的な関与を促す重要な要因となってきた。

国家主権という言葉の意味に含まれるもの

1.32 軍事力と資源が圧倒的に不平等な状態である危険な世界においては、[国家の]主権は多くの国家において国家防衛のための最も有効な一そしてときには国家にとって見たところ唯一の一防御線である。しかし、主権とはただ単に国際関係の機能上の原則ではなく、それ以上のものである。多くの国家と人々にとって、主権とは平等の富と地位を認識させるものであり、また彼ら国民のアイデンティティーと自由を守り、そして彼らが自分の運命を自分で形作り、決定することのできる権利を肯定するものである。こうした認識の下、全ての国家は等しく国際法上の主権を有するという原則が、国連憲章の根本理念として制定された(国連憲章第 2 条 1 項)。

1.33 しかしながら、これまでに述べた全ての理由ゆえ、主権が行使され—そして介入が実施される—条件は 1945 年以来劇的に変容してきた。多くの新しい国家が誕生してきたのであり、またそれら新国家は彼らのアイデンティティーを固めている過程にある。国際法の漸進的発展は、人権に関する領域のみならず他の領域でも国家が行うことができる事項について制約を課してきた。人間の安全保障という今新たに出現している概念は、国家が自国民をどのように扱うかについての追加的な要求と期待を作り出した。そして、多くの新しいアクターが、以前は多かれ少なかれ国家の領域であった国際的な役割を果たしている。

1.34 とはいっても、主権とは未だに重要な問題である。貿易、投資、科学技術及び通信の国際化による利益が確実に公平に共有されるようにするために、[主権国家としての]効力を有する正当な国家がそのための最善の方法となっているかどうかについては大いに議論の余地がある。強固な地域的国家間同盟、国内の平和及び強く独立した市民社会を必要とするこれらの国家こそが、グローバリゼーションの恩恵を明らかに最も享受しているものであろう。また、これらの国家は人権を最も尊重する存在にもなりそうである。安全保障の観点からは、[アクター間の強い]結合力があって平和な世界の体制は、壊れやすかったり、崩壊していたり、分解してしまっていたり、あるいは広範囲に無秩序な国家が存在している環境よりも、世界の中の自分の位置を確信している[主権国家としての]効力を有する国家同士の協力関係が存在する環境の方が遥かに達成しやすい。

1.35 国家主権を守るということは、たとえその主張が国家主権の最も強力な支持者によるものであっても、国家は自国民に対してやりたいことが何でもできるという無制限の力があるという主張を含むものではない。本委員会

が世界の各地で諮問会を行い意見の聴聞を行った際もそのような主張はどのような段階でも出てこなかった。主権とは二つの責任を意味するということが認識されている。一つは対外的な責任であり、これは他国の主権を尊重するものである。もう一つは国内的な主権であり、これは自国内の全ての人々の尊厳と基本的人権を尊重するものである。国際人権法上、国連の行動上、そして国家実行上、主権とは今日この二つの責任を含むものであると理解されている。責任としての主権は国際社会で[国家が]市民権を持つために最低限果たすべきこととなつた。

1.36 主権の意味に関するこの今日の理解は、本委員会が人々の保護を目的とした介入の問題に取りかかるにあたって、そしてとりわけ次章で紹介し説明する「保護する責任」という私たちの核となる主題を創り出し、発展させるにあたって、極めて重要である。

介入の意味

概念の範囲

1.37 「介入」に関する長期の論争の一部は、軍事介入までも含むこの用語が包含する可能性のある活動の範囲の問題に由来している。ある論者は、他の国家に対して与えるあらゆる圧力を介入だと考え、[国際通貨基金(IMF)のような]主要な国際的な金融機構が、[財政危機に直面した国家である]借り手が受け入れざるをえない[厳しい]条件を課して融資を行うことも介入に該当すると考える。また、他国の内政に対して当事国の合意なしに干渉を行うほとんど全ての行為を介入と考え、支援を必要としている他国の人々の一部に対して[当事国の合意を得ないまま]緊急援助を行うことも介入であると考える人々もいる。一方、完全に強制的なあらゆる行動[のみ]を介入とみなす人々もいる。これには、ただ単に軍事介入だけではなく、実際のもしくは脅しの政治的及び経済的制裁、[国境、交通、海上、貿易などの]封鎖、外交的及び軍事的に脅しを行うこと、そして国際犯罪としての起訴手続きを行うことも、介入に含まれるとする立場である。しかしながら、介入とは武力介入のみを意味すると考える人々もいる。

1.38 本報告書の中で私たちが関係している種類の介入は、人道的目的か保護を目的としていると主張して、国家やその指導者の意思に逆らってそれらに対して行われる行為のことである。こうした介入の中でもっとも論争を呼んできた形態は、断然、軍事介入であり、本報告書の多くの部分も必然的に軍事介入に焦点を合わせている。しかし、私たちは、軍事介入の代わりとなるものについても極めて大きな関心を抱いている。これには、あらゆる形態の予防的な手段や軍事介入には達しない程度の強制的介入手段—制裁措置や国際犯罪としての起訴—が含まれる。これらの強制的介入手段については、本報告書では次の二つの文脈の中で検討が行われた。[一つ目は]軍事介入の必要性が発生することを防ぐための予防的な手段として、強制的手段を脅迫に使用することであり(第3章)、[二つ目は]対応する手段として実際に使用するが、軍事力ではない手段であるものである(第4章)。

「人道的」介入?

1.39 本委員会は「人道的介入」という用語の長い歴史やそれが継続的に幅広く使用され、一般的に使われてきたことを認識しており、様々な形態の介入の中の一つの特定のカテゴリー—すなわち、危機下にある人々を守り、支援するという明言された目的のために取られる介入形態—にはっきりと注目の焦点を合わせている記述的な有用性があるものであると考えている。しかし、私たちは、この人道的介入という用語を採用せず、人々の保護

を目的とした「介入」という用語か、もしくは適切な場合には人々の保護を目的とした「軍事介入」という用語を使用することの方が好ましいという慎重な決断を下した。

1.40 この点に関しては、「人道的」という語句の軍事化に対して、人道援助機関や人道援助関係者が示しているとても強い反対に対して、私たちは応答するものである。彼らの強い反対とは、介入に従事する者の目的が何であれ、人道的という用語が、どんな種類であっても軍事的な行動を記述するのに使われることは人道救援や人道援助の関係者にとっては、嫌悪すべきことだというものである。「人道的」のような本質的に良いと認められている用語を上述のような文脈で使用することは、人道的介入というものが本当に[危機下にある人々の保護のみを目的とした]防御的なものであるのかどうかという論争になっているまさにこの問題に回答するにあたって、早また判断をすることになるという、ある政治関係者らの提案に対しても本委員会は回答してきた。

1.41 事前に結論を決めてかからない新鮮な視点で、主権と介入に関する議論が包含している現実の諸問題を人々に再度注意して見つめ直すことを勧めていることには全て良い面があるということを、私たちは当初から目撃してきた。「人道的介入」という言葉に関する問題を超えて、かなり大きな用語の変更と人道的介入という概念の再概念化[を本報告書で提示したい]。これは、この再概念化を含有することが役に立つと本委員会は考えたためである。これが、「保護する責任」という概念であり、次章から説明を行っていくこととしたい。

第2章 新しいアプローチ：「保護する責任」

2.1 数百万人の人々が未だに内戦、反乱、国家による抑圧そして国家崩壊[の影響]に翻弄されている。これは全くのそして否定することができない現実であり、本委員会が取り組んできた諸問題の核心にある[問題意識]である。放っておけない重要な事項は、大国にとって世界を安全にすることではなく、そして小さな国々の主権を踏みにじることでもなく、生命が脅かされている危機下にある市井の人々をその国の政府が保護しないあるいは保護できない場合に、彼らを[第三者が]本当に保護することである。

2.2 しかし、これらのことは全て言うは易しく、行うは難しいことである。人々の保護を目的とした近年の[介入]事例を見ても、成功した事例と同じくらい、いやおそらく成功した事例よりも多くの、失敗事例があった。また、「介入する権利」が公式に認められてしまうのではないかという恐れが、これまでずっと続いてきた。人々の保護を目的とする介入が、軍事介入の可能性も含めて、受け入れられるためには、国家や国際機関の行動の手引きとなる、首尾一貫していく信頼でき、また実施可能な基準を国際社会が発展させていくことが必須であり続けるだろう。ソマリア、ルワンダ、スレブレニツツア、そしてコソボの経験と凄惨な状況や他の地域で行われた介入事例や介入がなされなかつた事例は、21世紀の近い将来に発生するであろう[介入が]必要な事態に対応するためには、国際関係における手段、方策及び思考が今日包括的に再検討されねばならないことをはっきりと示している。

2.3 人々の保護の領域における介入に対するあらゆる新しいアプローチは、少なくとも以下の四つの基本的な目的を満たしてなくてはいけない。

◇介入を行うのか否か、いつ行うのか、そしてどのように行うのかを決定する、もっと明確な規則、手続き及び基準を定めること。

◇軍事介入がどうしても必要であり、他の手段が万策尽きた場合、軍事介入の正当性を立証すること。

◇軍事介入が行われた場合、それが明示された目的のみのために行われ、また効果的にそれが行われ、そして、介入の結果として発生する人に対する被害や[人々の生活を支える]施設に対する被害を最小化することに対して適切な配慮を持って実行されるようにすることを確実にすること。

◇永続性があり持続可能な平和の[状態が続く]見通しをさらに高め、可能であれば、紛争の原因を除去する手助けとなること。

2.4 本報告書の後半で、これらの目的をどのように満たすことができるのかについて詳細に説明を行う。しかしながら、まず初めに、前もって言っておかねばならない重要なことが一つある。言葉—そして特定の用語を選ぶ背景にある概念—が、関連する実際の問題を扱う上で障害になってはいけないということが重要だ。「人道的介入」という表現はそれにかかる議論を前に進めるのに役立たないと本委員会が気づいたように、国家が持つ他の国に対する「介入する権利」という言葉を支持するあるいは反対する過去の論争の言葉もまた時代遅れであり、そして[議論を前進させるのに]役立たないと私たちは考えている。[したがって]私たちは「介入する権利」と

いう言葉ではなく、「保護する責任」という言葉について話したいと考えているのだ。

2.5 議論で使われる言葉を変えることは、確かにそれによって効果的な行動を妨げる障害が除去されることになる可能性はあるものの、当然のことながら、扱われる問題の本質を変えるわけではない。議論され[続けられ]るべき全ての倫理的、法的、政治的、そして実際の行動上の問題—[介入の]必要性、権威主体、意思そして能力に対するそれらの全ての問題がそれぞれ一残っているのだ。これらの問題はそれ自体が非常に難しく、また[議論者の間に]不和を生じるような問題である。しかし、私たちが提案している新しい見方でこれらの全ての問題について注意して眺めてみるように準備すれば、合意されたより容易な回答を見つけることになるだろう。

2.6 本項の内容を今一度お伝えするが、私たちは、保護する責任という観点から介入の問題を概念化し、(定められた)原則に基づいていて、また実践的な政治上の立場を作ろうと努めてきた。議論を進めていくために、まず第一には主権という考えに内在している諸原則について議論を行い、その上で第二に人権と人間の安全保障という新たに誕生しつつある原則や変容しつつある国家実行や国際機関の行動の与える影響について考える。

主権の意味

不介入という規範

2.7 主権とは、ウエストファリア体制の世界の概念では、国際法上の法的な主体性を意味するようになってきた。主権とは、国家間の関係に秩序や安定や予見可能性[のある状態]を提供する概念である。なぜなら、主権国家は、それぞれの国家の相対的な大きさや経済力の大きさに関係なく、平等な存在であるとみなされるためである。国家の[持つ]主権の平等性の原則は国連憲章第2条1項に正式に記されている。主権とは、国内的には、その国家内にいる人々や資源や物資に関して、[他者に]有無を言わせない絶対的な決定を行うことのできる能力を意味する。しかしながら、一般的に言って、国家の権力とは絶対的なものではなく、憲法に定められた権力分担の措置によって国内的に統制させられているものである。

2.8 国家の主権とは、他の全ての国家の主権を尊重する義務を伴うものである。そのため、不介入の規範が国連憲章の第2条4項に正式に記されている。主権国家は、国際法上、自国の領域内に対する排他的で絶対的な管轄権を与えられている。これに伴う義務として、ある主権国家の国内的な問題に対して他国は干渉をしないという義務がある。この義務が守られなかつた場合、主権を侵害された国家は、自国領域の不可侵を守ることと政治的な独立を守ることという更なる権利を持つことになる。植民地が相次いで独立していった時代、国家主権の平等性と不介入という相關的な規範は、新たに独立した国家から最も強調される主張として使われた。

2.9 同時に、冷戦時代は、人々の保護を目的とした介入が行われたことはほとんど無かつたが、一方で、国家実行を見れば、政治的方策の手段として、政治的目的もしくは他の目的で介入を行うことを多くの国が諦めたがらなかつた。イデオロギーによって分けられたそれぞれの陣営の指導者たちは[自分たちにとって]友好的な他の指導者への支持のために、その国家の国民[の意思]に反しても、[そうした国家に]介入した。その一方で、[そうした両陣営の指導者たちは]自陣営にとってイデオロギー上、反対である国家では、反政府の反乱活動や他の反政府運動を援助した。他国で、脱出できなくなったり、身に危険が迫った自国民を救出するために行われる武力行使にかかる決まりを事前に定める用意をした国家はなかつた。

2.10 確立していて、また普遍的に認識されており、そして国連憲章第 51 条に盛り込まれている、自衛権については、国境を越えて行われる武力攻撃やテロ攻撃[を行う者]の活動拠点として自国の領土が使われていて止める意思が無いもしくは止めることができないとその国の政府が示している隣国に対して[占領目的ではなく、相手に打撃を与えるための]懲罰的な急襲を行う権利を含むとまで時折拡大されてきた。しかしながら、とはいえた 20 世紀を通して実際の国家実行として行われた多くの介入事例によって、不介入規範の放棄がもたらせることなかった。

国連システムの組織原則

2.11 国連の加盟国になることは、独立した主権国家の地位の決定的な象徴であり、それゆえ国際社会に[主権国家として]受け入れられたことの証であった。国連はまた国家建設、国民国家建設、そして経済発展という三つの目標を共に追い求めるために、[主権国家が]共同して行動をとるための最も重要な国際的な議論の場となつた。従って、国連は国家主権というものを無頓着に放棄する場ではなく、逆にそれを用心深く保護するための中心的な場であった。

2.12 国連は、加盟国の領土の不可侵、政治的独立及び国家主権を守ることを基礎として、国際の平和及び安全を維持することを目的とする機構である。しかし、今日の武力紛争の圧倒的多数は内戦であつて、国家間戦争ではない。さらに、そうした紛争で犠牲になる文民の割合は 20 世紀が始まった時にはだいたい[犠牲者]10 人に 1 人[の割合]だったのが、20 世紀が終わった時にはおおよそ[犠牲者]10 人に 9 人[の割合]にまでなった。このことは国連に多大な困難をもたらした。それは、加盟国の主権[の尊重]という国連の基本的な原則と、この原則に伴う[国連の]主要な任務である、国際の平和と安全を維持するという任務(「戦争の惨劇から将来の世代を救うこと」)をどのように一致させるのかという困難である。しかも、同様に[主権国家の内政に]強い[必要がある事項である]そうした国家内の人々の利益と幸福を促進しながら(「われら連合国の人々」[という言葉で表わされているように、国家ではなく「人民の」利益や幸福なのである])、これらの任務を行わねばならないのだ。

2.13 国連事務総長はこの主権[という言葉の持つ]の二つの概念的な用語におけるジレンマについて議論を行つた。二つとは、一つには国家に付与されているものであり、もう一つは人々や個人に付与されているものである。事務総長のこの問題への取り組みは(人民の人民による人民のための)民主的な政府と人々のより大きな自由に対して、世界中で常に拡大を続けている献身を行ってきたことを反映している。彼の言及している主権に関する後者の概念は、国家主権の伝統的な概念に対して挑戦を行うものであるとなんら見なされるべきではない。むしろ、国家主権のより伝統的な概念は、人々個人に対して及び人々の集団に対してより大きな自己権限と自由を与えるという目標を問題無く包含することができるべきものであると言うべきであろう。

責任としての主権

2.14 国連憲章は、それ自体が、加盟国が自発的に受け入れた国際的な履行義務の事例であると言える。国連への加盟権を与えることで、国際社会は国連に加盟した国家を国際社会の責任あるメンバーとして歓迎する。その一方で、その加盟国は、国連憲章に署名を行うことで、署名によって起因する加盟国としての責任を受け入れことになる。[この過程において]国家主権を他に移譲することやそれを弱体化することは無い。ここにあるのは、必要な[主権の]性格付けを再度行うことである。すなわち、国家の国内機能としても国際的な義務としても、

[国内を排他的に]統制するものとしての主権から責任としての主権に性格付けを変えるという作業である。

2.15 責任としての主権について、国家実行においてますます認識されている方法で考えることは、三つの要素の重要性がある。第一に、主権国家の政府というものは、[その国の]市民の安全と生命の保護及び福祉の増進にかかる役目を果たす責任があるということが主権というものの意味の中に必然的に含まれている。第二に、主権国家の政府は、国内的には市民に対して責任があり、また[国際的には]国連を通じて国際社会に対して責任を持っている。第三に、国家の代表者は彼らの行動に責任を持っている。すなわち、政府の代表者達は自分たち、政府の行うことと行わなかったことに対して責任がある。国際的な人権規範の常に増大している影響力と、人間の安全保障という概念についての国際的な議論の拡大している影響力が、上述の表現で[示した意味での]主権について考えるということを強めてきた。

人権、人間の安全保障、及び新たに現れ始めつつある実行

人権

2.16 国際的な人権を擁護することと、それを一層促進することに関する国家の行動の新しい基準が採用されてきたことは、第二次世界大戦後の世界で達成した重要な事柄の一つである。1945 年に制定された国連憲章の第 1 条 3 項は、「人種、性、言語又は宗教による差別なくすべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励すること」を国連の責務としている。世界人権宣言(1948 年)は、人権に関する倫理的な規定、政治的な総意、及び法的な統合が体現されているものである。世界人権宣言で並べられた言葉の簡素さは、それを支えている信念への情熱を誤って示しているものもある。宣言の簡潔さは、数十年もの間、[人権の状況をよりよい状態にするために]鼓舞する泉を止めるものであった。すなわち、その条文は不平を言う単語から成り立っているものである。1966 年に制定された市民的及び政治的権利に関する国際規約[(自由権規約)]と経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約[(社会権規約)]の二つの条約が、国際関係における基本的原則としての人権規範を肯定し、宣言し、効力と特殊性を世界人権宣言に加えている。

2.17 世界人権宣言及び自由権規約と社会権規約という二つの人権条約が協調することで、国際的な人権に関する問題を精密に示し、国家の行動に対する基準を制定し、多くの国内法及び国際法の条項に影響を与え、そして人権の保護と促進のための常設の国内機関の創設をもたらした。世界人権宣言、自由権規約及び社会権規約[の三つ]は、暴力の文化からより教化された平和の文化へと変容[する過程]における重要な出来事である。

2.18 徐々に出現してきたものは、主権[という排他的な力ゆえ主権国家は]刑罰から免除されている文化から、[主権国家は]国内的及び国際的にも責任を伴う文化へと並行する変容である。国際機関、市民社会の活動家、そして非政府組織は、国家の行動を批判的に判断する際に参考する具体的な点として国際人権規範や国際人権法を活用している。国内法や国際法は進歩し、また多くの政治犯が釈放され、人権侵害のある犠牲者達に対する保証が行われた。国際人権の分野における最近あった前進は、国際人道法の更なる発展の中に見ることができる。例えば、対人地雷の禁止にかかるオタワ条約がそれ例であり、これは兵士と子供を分け隔てて[攻撃の対象とすることが]できない兵器に対する人道的な懸念よりも軍事的な功利性が下に置かれたものであった。また、その他の例としては、国際刑事裁判所の設立を定めたローマ条約が挙げられる。

2.19 人権法の中身が普遍的な正義—[それぞれの主権国家毎に正義があるのではなく]国境の無い正義—という概念を実現させるのにますます近づいてきているので、[国際人権は現在]その実現のための過程にあると言える。旧ユーゴスラビア、ルワンダ及びシェラレオネで冒された人道に対する罪を扱うために、新しい国際裁判所が特別に作られたのみならず、そして、将来、発生地や発生場所を問わず、そのような人道に対する罪を裁くために、常設国際刑事裁判所が設立されようとしているのみならず、本報告書の第1章ですでに述べたように、[国際人道法に関する]ジュネーヴ諸条約のような多くの条約の下に今日存在している普遍的管轄権は、問題となっているこの[人道に対する]罪で告発された者を[どこでも]裁くことができることを意味するが、これは日本本当に適用され始めている。

2.20 新しい行動基準を確立することと、こうした行動基準を実施する新しい方法におけるこのような発展の重要性は疑う余地が無い。しかし、人権の効果的な遵守のために鍵となるものは、これまで常にそうであったように、[各国の]国内法と[国家]実行であり続けている。法の規則を守る最前線は、主権国家の司法システムによって最もしっかりと管理されるものである。こうした国家の司法システムは、独立した存在であり、専門的に行われ、そして適切に人材や予算が与えられるものでなくてはならない。国内的な司法システムが人道に対する罪を判断できないか、判断する意思が無いときには、普遍的司法管轄権やその他の国際的な選択肢は、役割を果たすようになるべきである。

人間の安全保障

2.21 安全保障[という語]の意味と範囲は、1945年に国連憲章が署名されて以来、[人権の意味と範囲の拡大にと比べて]さらに一層拡大してきた。人間の安全保障は人々の安全保障—人々の肉体的な安全、経済的及び社会的な幸福、人々への人間としての尊厳と価値の尊重、そして人々の人権と基本的な自由が守られること—を意味する。安全保障の概念には、国家[を守ること]に加えて人々[を守ること]が含まれなければならないという世界中で拡大した認識が、過去十年の間、国際的な意見における重要な転換を示した。コフィー・ナン事務総長は、第54回国連総会に向けての事務総長声明で、「人間の安全保障と介入[の問題]の来世紀における展望について扱う」という事務総長自身の意図を明らかにし、人間の安全保障の問題を現在の[諸問題の]議論の中心議題に置いた。

2.22 主権と介入の問題は、ただ単に国家の権利や特権に影響を与える問題であるのではなく、個人の人間に對して本質的に深く影響を与え、また関わりのある問題であるということを本委員会は確かに認めている。この[主権と介入に関する]議論において、「保護する責任」を重要な鍵として表現することの長所の一つは、注目が最も集められなければならない場合に、保護や支援を求めている人々の人間的な必要性に対して注目を集めることである。安全保障の議論において強調されることは、この人間の安全保障への注目によって、国家領域の安全保障及び軍事力による安全保障から、食糧と雇用へのアクセス及び環境の安全の人間的な発展を通して守られる安全保障へと変化した。人間の安全保障の本質的な構成要素—生命、健康、暮らし、個人の身の安全及び人としての尊厳に対する脅威から人々の安全を保障すること—は、外部からの侵略攻撃による危険から守られるべきものとされることができるが、それはまた、「安全」防衛軍[による攻撃や弾圧]等を含めた、国家内にある要因から守られるべきものでもある。「国家安全保障」の概念を未だにあまりに狭いものに限定しているために、多くの[国家の]政府は、健康や日常生活の[上で直面する]人間の安全保障に対する他の現実的な脅威というどこにでもある敵から自国民を守るよりも多くの[予算や人材を]明確に定められていない外部の軍事攻

撃から自国民を守ることに対して使用している。

2.23 伝統的な狭い概念の安全保障の認識では、人々が日常生活の中で直面する安全の保障に対する市井の人々の最も基本的で妥当な懸念を、[安全保障の対象から]除外するものであった。伝統的な安全保障認識は、軍事力と[国家管理のその他の]武装組織に膨大な量の国富と人材を注ぎ込ませる一方、[そうした認識の下、伝統的な安全保障を進める]国家は、飢餓、病気、不十分な庇護、失業、社会的な紛争及び環境上の危険といった常に存在する危険から自国市民を守れないでいる。レイプが戦争や民族浄化の手段として用いられた場合、国土の荒廃の結果として[発生した]洪水によって数千人の犠牲者が発生した場合、また、市民が自国の軍隊に殺された場合、安全保障について国家安全保障や国家領域の安全保障の見地からのみ考えることは本当に不十分である。

新たに現れ始めつつある実行

2.24 一方で、実際の世界において[被支援者の]人々が感じている、あるいは感じるとみなされる必要物や苦痛と、他方で、世界の秩序を管理するための成文法や法的様式の間に決定的な隔たりが存在するという本質的な理由のため、人々の保護を目的とした介入に関する議論は国際社会で盛り上がった。また、国連憲章に明記された、成文法上、最良と見なされる国際的な行動と、国連憲章が署名されてから 56 年間の間に展開してきた実際の国家実行の間にも、前述の隔たりと同様に決定的な埋まることの無い隔たりが存在してきた。国際慣習法の新しい原則が誕生し始めていると主張することの根拠となるほど十分に強い根拠はまだ存在していないが、発展中の国家実行と地域的国家間機関の実行及び安保理の決議してきた先例は、新たに誕生しつつある先導的な原則一本委員会の見解では、適切には「保護する責任」と呼称されうる原則—[の存在]を示唆するものである。

2.25 問題となっている、新たに誕生しつつある原則は次のようなものである。市民に対する深刻な被害が発生しているとき、もしくは今にも発生しそうなとき、その問題となっている当該国[の政府]がその被害を食い止めることができない、あるいは食い止める意思が無い、もしくはその政府自身が加害者となっている場合には究極の状況下においては軍事介入も含む人々の保護を目的とした介入は支持しうるものであろうという原則である。ソマリアへの対応事例が最も明らかに示すように、近年、安保理自体が、この根拠[となる原則]に基づいて行動する心構えをますます持ってきた。[ある一国の]国内問題であるものの、国連憲章第 7 章に基づいて[安保理が]強制行動を取ることを正当化するような、国際の平和及び安全に対する脅威を形成している状況が本質的には何であるかを安保理は定義してきた。これは、西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)がリベリアとシエラレオネに対して行った介入が、介入者によって本質的に正当化された根拠でもある。また、これは、安保理による決議無しに介入が行われた、NATO 諸国によるコソボへの介入を介入者が正当化した根拠でもあった。

2.26 人々の保護を目的とした軍事介入に賛成するような、新たに誕生しつつある先導的な原則は、広い範囲の多様な法源—国連憲章第 7 章から引き出されうる[加盟国]あらゆる義務、責任及び権威に関して独立して存在する法源を含む—によっても確認される。これら[この保護する責任原則]の法的な根拠には、基本的な自然法、国連憲章の人権に関する条項、世界人権宣言とジェノサイド条約、国際人道法に関するジュネーヴ諸条約及び追加議定書、国際刑事裁判所規程、及び数多くの国際人権条約や人々の保護に関する国際法が含まれている。これらの国際法の発展によって派生した効果や結果は、介入の権威について考察を行っている本報告書の第 6 章で再び扱われる。

2.27 国家実行、安保理の行ってきた先例、確立している規範、新たに誕生しつつある先導的原則、そして徐々に発展しつつある国際慣習法に対する私たちの理解に基づき、本委員会は、国連憲章の持つ軍事介入に対する強い偏見は、人々の保護に関して断固とした行動が必要とされる場合においては、絶対的なものとは見なされないと考えている。介入の許可を与える正当性の程度は、[介入の]目的、方法、人道危機の状況を矯正する他の手段が本当に十分に試されているかどうか、行われている非人道行為に対して対応する手段の[程度が]均衡の取れたものかどうか、そして、権威の代理権は[本当に]あるのかどうかといった質問に対する回答内容によって、たいてい変わってくるものであろう。これらは将来も繰り返されるべき質問である。[一方、将来ではなく]現在の目的のために重要なことは、この[保護する]責任を果たすものは何であっても、国際社会の構成員に[自国内にいる]自国民と他の市民を保護する責任を適切に持たせることができるという考え方を支えている法とその実行の広く、そして長期にわたって蓄積されてきた結果が実際存在するということである。

議論の言葉から転換

2.28 主権と介入の議論に関する伝統的な用語—「人道的介入のための権利」や「介入する権利」—は少なくとも、以下の 3 つの重要な鍵となる点において、[議論を進める]手助けにはならない。第 1 に、こうした[伝統的な]言葉は、介入行動の潜在的な裨益者の火急を要する必要性よりも、介入する潜在性のある国家の主権、権利、特権への配慮の方に必然的に焦点を合わせるものである。第 2 に、[主権と介入の議論に関する]伝統的な言葉は、狭く介入行動[のみ]に対して焦点を合わせているため、介入前[に行われるべき]予防のための努力や介入後に行われる再建支援のための支援の両者の必要性に対して十分に考慮しているとは言い難い。これらはこれまでの事例では、あまりにしばしば疎かにされてきた。そして第 3 に、この点については声高に主張されすぎるべきではないけれど、このよく聞きなれた[伝統的な]言葉は、[主権と介入に関する]議論が開始された段階で、介入[の必要性や重要性の名の下]で主権というものを打ち負かすために効果的に作用してしまう。これらの言葉は、[主権と介入に関する]議論が開始される前から、介入する側を有利な立場に置くものである。これは、[主権の絶対性を守ることよりも人々の保護を目的とする]介入を行うことに異議を唱える人々に対して、非人道的であるとレッテルを張って、彼らの威信を失墜させる傾向を持っているためである。

2.29 本委員会は、人々の保護を目的とした介入に関する議論は、「介入する権利」ではなく、「保護する責任」に焦点を当てるべきであると考えている。[人々の保護を目的とする介入の議論に関して]使われる用語について本委員会が提案している変化は、[主権と介入の議論に関する]伝統的な言葉に固有のものの考え方の方向性を逆方向に仕向け、またいくつかの追加的な考え方を加えて、[議論における]考え方の変化をもたらすものである。

◇第 1 に、「自らが」介入を行おうと考えている人々からの視点からではなく、支援を求めているあるいは必要としている人々からの視点から、この[主権と介入の]問題を評価するものである。私たちがより望ましいと考えるこの[保護する責任という]用語は、国際的なサーチライトが常にあてられるべき事項、すなわち、地域住民を大量虐殺から守り、女性を組織的なレイプから守り、そして子供たちを飢餓から守るという義務に対して再度焦点を当てるものである。

◇第 2 に、人々の保護に関する第一の責任は、[人道危機の発生している]当該国家[の政府]にあり、その国家

[の政府]がこの[人々を保護する]責任を果たすことができない、あるいはその意思が無い、もしくはその国家[の政府]が加害者の側になっている場合に限って、それを果たす責任は、国際社会がその[人道危機が発生している]場所において果たすべき責任となるということを保護する責任[の考え方]は、認識している。多くの場合、国際社会の代表者との最大限且つ積極的な協力によって、国家はその責任から逃れようとする。従って、「保護する責任」は、[伝統的な用語と比べても]もっと介入と主権の間の分断をつなぐ架け橋となっている概念である。一方、「介入する権利ないし義務」という用語は本質的に[保護する責任という用語よりも介入と主権に関する]対立を高めるものである。

◇第3に、保護する責任[の概念]は、ただ単に「対応する責任」のみを意味するのではなく、「予防する責任」や「再建する責任」をも意味する。保護する責任の考えは、行動を起こした場合の費用、損失や結果と行動を起こさなかった場合のそれら[の比較]に対して私たちの注目を対象に向けさせる。また、この考えは、支援、介入そして再建の間の概念的、規範的、そして実際の[介入行動における]運用上のつながりを提供するものである。

2.30 保護する責任は、第一に、そして何よりも真っ先に、当該国にいる市民が直接[人道危機の]影響を受けている国家[の政府]に存するものであると、本委員会は考えている。この事実は、国際法や現在の国家システムを反映しているだけではなく、良い結果をもたらすためには誰が第一に責任を果たすのが最も適当であるのかについての実際的な現実を反映したものでもある。国内で発生している問題が紛争に至る事態になることを防ぐための手段を講じる際、[責任を果たし、行動を取る主体として]最も適切なのは、その国の政府である。問題が発生した際にも、その問題を理解し、対処するのに最も適切な主体はその国の政府である。問題の解決が必要なとき、問題解決の成功に関して、あるいは政府の行動もしくは行動を起こさないことについて当該国政府に確実に十分な説明責任を果たさせることに関して、問題が存在していることを訴えることに関して、そして、過去に起きた問題を絶対に再発させないようにするのを促すことに関して、最も大きな関心と利害を持っているのは、その国の市民である。

2.31 自国内にいる市民が直接[人道危機の]被害を受けている国家[の政府]が、保護する責任を果たさない場合、より広い範囲である、国際社会にその残りの責任があることになる。当該国[の政府]が、保護する責任を果たす意思が無いかあるいは果たせないことが明らかな場合、もしくは当該国自体がその犯罪や残虐行為の実際の加害者になっていることが明白な場合、または、その[人道危機が発生している]国の外に住んでいる市民が、その人道危機発生国の行おうとしている行動で、直接脅威にさらされる場合、[国際社会による]この代替的な責任というものが作動するのである。ある状態においては、この危険な状態に置かれており、また脅威下にある[被介入国の]市民を支援するための[国際社会による]行動は[少数の国の連合によってではなく]幅広い国際社会[の構成員]によって行われなくてはならないということを保護する責任の考え方を求めている。

2.32 保護する責任の中身は、危険な状況下にある人々に対して生命を守るために保護と援助を提供することである。この責任には、三つの統合された必要不可欠な構成要素がある。[それは、]実際のもしくは予測される人道危機に対応する責任のみではなく、それを予防する責任と、介入行動後に再建する責任の三つである。これらの三つの責任のそれぞれは、本報告書の各章の中で詳しく扱われる。しかしながら、保護する責任を支える行動は、広い分野の、そして幅広く多様な支援行動と対応を必然的に伴い、また必要とするものであるということ

を最初から強調しておくことは重要である。人間の安全保障が脅かされている状態が、発生し、状況が激化し、拡大し、あるいは持続されることを防止するのに役立つ長期的及び短期的な手段、及び、それらが再発するのを防ぐのに役立つ再建支援、そして、少なくとも究極的な状態においては、危機下にある文民を危害から守るための軍事介入[の三種類の方策]が、保護する責任を支える行動に含まれるだろう。

2.33 [主権と介入に関する]議論における言葉を、「介入する権利」から「保護する責任」へと転換させることは、議論において焦点が当たられるべき事項の転換を促し、支援を必要としている、あるいは求めている人々が必要としているものへと焦点が当たられるようにすることを促すのである。しかしながら、これは、重要でまた必要な不可欠な過程なのだが、私たち本委員会がすでに認めている通り、保護する責任という考え方それ自体は、以下のような状況に関する難しい問題を解決していない。それは、保護する責任が果たされるべき条件に関する問題であり、これは、正当性の問題、[正当な]権威の問題、実施上の効果の問題及び政治的意図に関する問題である。これらの問題については、これから後に続く章で十分に扱われる。本委員会はこれらの難しい全ての問題を今もしくは将来、解決しようとすると主張することはしないが、私たちのアプローチの仕方は、効果的で適切な行動に達し、またそれを確証する方法についての革新的な考え方をあわよくば生み出すであろう。

第3章 予防する責任

予防に対する約束

3.1 本委員会は、保護する責任が予防する責任を伴うことを暗示していると強く考えている。修辞的な言葉によって[人道危機発生の]予防を支援する[声明を発表する]だけの状態と実体的な約束[を着実に履行する状態]の間に存在している乖離を埋めるために、国際社会がもっと多くのことをすべき時期はもうとくに過ぎている[ため直ちにこの乖離を埋めねばならない]と私たちは考えているのである。予防のためにより良い方策を取る必要性、そして介入という手段を急いで取り入れる前に予防的な方策という選択肢が全て試され尽くされる必要性は、私たちが世界中で行ってきた諮問会で常に繰り返されてきたテーマであった。これはまた私たちが心から賛成しているテーマでもあった。

3.2 保護する責任は他の全ての面でもそうであるように、多くの人々の命を犠牲にする激しい紛争や他の形態の人災的な悲劇は、第一にそして最も主として[その人道危機が発生している]主権国家、そしてその国家の地域共同体や行政制度[が責任を果たすべき]である。全ての市民に公平な扱いと公平な機会を保障することをしっかりと国家が約束[し、履行]することによって、紛争予防の確固たる基礎ができるのである。説明責任を果たすことや善良に統治することを確実に行う努力、人権を擁護する努力、社会及び経済発展を促進する努力、そして財を適正に分配することを確実に行う努力が、[紛争予防に]必要な手段を示している。

3.3 しかしながら、紛争の予防はただ単に一つの国家や国家内の地域上の問題であるのみではない。紛争予防の失敗は大規模な国際的な影響の重大性と損失をもたらしうるものである。更に、予防を成功させるためには、国際社会からの強い支援がしばしば必要であり、多くの場合、それは無くてはならないものであろう。このような国際社会からの支援は様々な形態を取りうる。それは、開発援助や他の形で潜在的紛争の根源的な原因に対処するのに役立つ支援がそうであろう。また、善良な統治、人権及び法の支配を促進するための現地のイニシアチブに対して支援を行うこともこれに該当するであろう。もしくは、調停のための使節の派遣や仲裁の努力、あるいは対話や和解を促進するための他の形態の努力もこれにあたるだろう。幾つかの事例においては、紛争予防のための努力に対する国際的な支援は、[潜在的紛争を抱える国に紛争勃発を防止するための活動を行う]インセンティブを与えるものであろうし、また他の事例においては、その国に対して困難で、そしておそらく懲罰的な手段を適用することを厭わない心持ちが必要になる場合もあるだろう。

3.4 潜在的紛争を抱える地域での、問題の根源的な原因とより直接的な原因の両者に対処する現地の努力を支援する約束を示すことによって、幅広い国際的な努力は、約束によって加えられる信用性を、その国から、またその地域からそして国際的に獲得するのである。この信頼性は、国際的な行動が予防行動[の段階]を超えて、対応行動を取らねばならなくなつた際、また特に、対応行動が強制的な手段、究極的には武力の行使を必要とした際、とりわけ重要となってくる。予防のための方策の基本的な目的は、もちろん、介入の必要性を減少させることであり、あわよくば完全に除去することである。しかし、こうした国際的な努力によつても紛争や人道的悲劇を防ぐことができなかつたとしても、こうした努力が行われることが、[対応する責任を果たすべく]人道危機に対して効果的に対応する行動を起こすにあたつて必要な前提条件となるのである。

3.5 国連総会と国連安保理は 2000 年、国連システムの全ての機関が、紛争の予防に際して重要な役割を果た

すことを認識し、その効果を更に高めることを誓約する決議を採択した。『国連平和維持活動に関する検討パネル報告[（ブラヒミ報告）]』は、より効果的に予防行動を行うことによって、平和維持活動を避ける必要性があることを重要視した。2001 年に国連事務総長が提出した重要な報告書、『武力紛争の予防』は予防のための協力について新たな焦点を合わせることを求めるまた別の明確な呼びかけである。この報告書では、とりわけ[紛争発生国の社会や世界システムに]深く根ざしている構造的な問題に対処することに関して、遠大な勧告が示されていたが、これは本委員会が完全に賛成するものである。

3.6 長年にわたる、こうした国連システム内の取り組みや他のアクターによる[紛争予防の重要性の]訴えに応じる形で、1990 年代、とりわけ国内紛争に焦点を当てた紛争予防に関する多数の国際的及び地域的な制度や非政府組織による取り組みが設立、開始され、また拡大した。例えば、アフリカ統一機構（OAU）は 1993 年に外部のドナーからの支援によって、「紛争の予防、管理及び解決にかかる制度」を設けた。また欧州安全保障協力機構（OSCE）は、ヨーロッパ地域での紛争を防止するための数多くの革新的な機構内制度を作り、実践方法を発展させてきた。また、とりわけ早期警戒周知に努力を行い、国内外の世論に対して[人道危機の発生や拡大を]予防する手段を取るよう働きかけてきた非政府組織の果たしてきたますます意義の深い役割も重要である。

3.7 しかしながら、国連やその他のアクターが紛争の予防に対して振り向けることのできる予算や人員やその他の財は、あらゆる方策において小さなままである。これは、国際機関や国家が、戦争の準備、ミサイル戦争、強制的な介入、紛争や他の大きな人道危機の被害者に対する人道支援、介入後の国家再建活動、及び平和維持に対して割り当てる予算や人員や他の財により多くのそれら[の財]を使用しているためである。このように奇妙なことをしているのを好む人々はあまりにしばしば、[そしてそうで無い人々も]時々、以下のような状況になることを賭けて主張するのである。それは、[人道危機の]状況はいずれにせよそれ自体何もしなくても解決し、もしくは被害が発生しても壊滅的な被害を与える状況に達することはなく、または状況がもたらす紛争の結果は見込んでいたほど悲惨な状況な状態にはならず、あるいは紛争が勃発してもすぐに食い止めることができるという状態である。多くの人々の命を犠牲にする激しい紛争を予防するためのカーネギー委員会は、国際社会は（ボスニア・ヘルツェゴビナ、ソマリア、ルワンダ、ハイチ、湾岸戦争、カンボジア、そしてエルサルバドルに対して行われた）1990 年代の 7 つの大規模な介入での紛争対応に対しておおよそ 2,000 万米ドルを使ったが、もっと効果的な予防方策がとられていればそのうち 1,300 万米ドルを使用せずに済んだと発表した。

3.8 [人道危機の]予防に対して、修辞的な言葉によって予防活動を支援する[声明を発表する]だけの状態と、財政的、政治的な支援を[実際に]行う状態の間には未だに乖離が存在し続けている。国際社会は、紛争予防を促進するために開発援助を用いることに対してますます高度な認識を持つようになってきたが、近年、世界中の国々で、開発援助は全ての段階で目立って減少している。冷戦時代に蓄積した[発展途上国]の負債は、返済を強く督促された発展途上国の経済に対する莫大な返済負担となり続けている。それは、[それらの発展途上国]の不足している財をより不足させ、社会の中に存在する貧富の格差をより激化させ、自国にある資源や財を紛争の予防に使用するそれらの多くの国々の能力を奪っている。経済力の大きな工業化した[先進]諸国によって設定された貿易政策は、多くの発展途上国が市場にアクセスするにあたって不公平に不利な立場に置き、市場への参加を制限するものであった。それは、多くの途上国が経験してきた[不公平な]貿易条件と相まって、負債の重荷を減少させることはなく、また[その国]の国民が求めている社会経済開発に関する必要需要を満たす能力を高めるものではなかった。

3.9 紛争や、本報告書が関心を抱いている[紛争以外の]人道的悲劇に関する原因を効果的に防ぐためには、以下の 3 つの必要不可欠な条件が満たされなくてはならない。第一に、[紛争等の人道危機発生が危惧される国家や地域の]状況の不安定さとこれにかかる危険性に関する情報—すなわち「早期警戒情報」と呼ばれるもの一が必要である。第二に、状況を変えることができ且つ実施可能な政策—すなわち「予防のための方策群」と呼ばれるもの一に対する理解が無ければならない。そして第三に、この方策を実行に移す意思—すなわち「政治的意思」という事柄一が常に必要である。最初の二つの条件については本章の中で多少扱う。また、三つめの条件については、第 8 章で扱うことにする。紛争予防に関する事項の性質について広範囲に亘る分析を行うことは、本委員会が焦点を当てるべき事項ではない。この[紛争予防という]領域については、すでに他の学者達や機関によって、十分に研究がなされてきたからである。しかし、保護する責任の文脈においては、紛争予防[の方策]が、全ての段階で—概念的議論の段階、戦術的な段階、そして実際の運用上の段階で—改善されることが、大至急必要でありまた必要不可欠である。[紛争等の人道危機発生が危惧される国家や地域の]人々を危険にさらす問題群の根本原因に対して対処する、より重大な努力が持続され、また直接的な予防手段のもつと効果的な実施されるよう働きかけることが、本委員会の検討した努力の重要な目的である。

早期警戒と分析

3.10 早期警戒の欠如が、近年、政府と政府間国際機構において、いったいどれほどまでに深刻な問題となっているのかを強調しすぎても問題は無い。たいていの場合、[人道危機発生の危険性にかかる]基本的な情報が欠如しているのではなく、その情報の分析とその結果を政策に移すことが欠如しているのであり、またそれに対して何らかの行動を起こす意思が欠如しているのである。あまりにしばしば、—これは 1994 年のルワンダ[での人道危機]に対する国連の対応に関する最近の報告書でも確認されたことであるが—早期警戒の欠如は[失敗原因にかかる]説明理由というよりもむしろ弁解理由に使われている。問題なのは警戒の欠如ではなく、時宜を得た対応の欠如であると言える。

3.11 とはいっても、早期警戒と[その情報の]分析に対してもっと多くの人材や予算等を割く必要がある。予防行動は、正確な予測に基づいてこそ見つけ出されるものであるし、またそうした情報に由来して行われるものである。しかし、一体どの程度の人道危機が発生するのかに関する予防のための情報分析は、あまりにしばしば、重要な要因を考慮しそこねて、重要な警戒徵候を見逃し(そしてその結果、早期に[防止]行動を取る機会をも失する)、また問題[の状況]を読み違えるのである(それによって、誤った対処方策を取ることになる)。暴力的な紛争を予測する分析能力は数多くの異なる問題によって弱められてしまっている。数多くの異なる問題とは、紛争の根本原因に関する変化要因の多様性と、それらの要因の相互作用による複雑性であり、また紛争を予測することに関しての確実なモデルが上述の多様性と複雑性ゆえに存在していないことであり、さらに分析をしたり、行動を取る際の基礎となる正確な情報を手に入れることができ、まったくもって永久の問題[となるほど困難であること]である。

3.12 現在まで、激しい紛争に対する早期警戒はどうしてもその時限りのものとなっており、組織立ったものにはなっていなかった。大使館、諜報機関、国連平和維持部隊、人道支援及び開発支援を行う非政府組織、国内的及び国際的人権団体、赤十字国際委員会(ICRC)、宗教団体、大学や研究組織等の学問界、そしてメディアといった幅広いアクターが、[早期警戒に]関与してきた。それぞれのアクターの[関与や情報の]性質は変動しやすいものであり、また集団内での調整は粗末なものであったか、無いに等しかった。国連の専門機関や開発分

野の非政府組織は、[紛争が発生する可能性がある]国家において草の根レベルでそれらの機関が存在するという強みを持っていたが、しばしば専門的技術や人材、そしてとりわけ正確で信頼することのできる早期警戒情報報を提供することのできる権限を欠いていた。

3.13 こうした状況に対する不満は、もっぱら紛争の早期警戒のみを専門に行うという新しい形態の非政府組織の誕生につながった。インターナショナル・クライシス・グループ(ICG)のような組織が、紛争が発生しつつあると思われる地域の監視と報告を行っている。また、もし予防的な行動が大至急必要であると彼らが考えた場合には、彼らは積極的に政府やメディアに対して警告を行っている。彼らの活動は、アムネスティ・インターナショナル(AI)やヒューマンライツ・ウォッチ(HRW)、人権連盟国際連合(FIDH)といった国際的及び国内的人権[非政府]組織による監視と報告能力によって、補完されている。これらの人権組織は、以前はその活動のほとんどをもっぱら個人や集団に対する人権侵害を報告することばかりに充てていたが、自分達の活動領域を拡大させる努力を意識的に行い、大規模な人権侵害あるいは集団虐殺さえも引き起こしうる紛争に対しての早期警戒も行うようになった。冷戦終結後の、このような人権に特化した[組織の]活動が強い印象を与えるほどの成長を遂げたことは、これらのアクターに対して、情報共有と協力のためのますます力強いネットワークを与えていていると言える。しかし、これらの組織が、彼らの組織間でのより良い調整の方法を習得し、有権者を国際的に動かし、メディアと共に闘い、そして政府を動かすためには、まだまだ時間がかかる。

3.14 国連本部は、早期警戒[情報]を一手に集めるにあたって筋の通った場所であるとしばしば見なされる。国連は、過去 20 年以上に亘って、自身の[早期警戒にかかる]情報収集能力と分析能力を高める努力を行ってきた。国連の主たる強みの一つは国連憲章第 99 条によって国連事務総長に与えられた、「国際の平和及び安全の維持を脅威すると認める事項について、安全保障理事会の注意を促すことができる」という特別な権限である。換言すれば、国連事務局は、注目を集めるような目立つ紛争であれ、目立たぬものであれ、今にも発生しそうな紛争を世界に対して警告する非常に優れた能力を持っている。しかしながら、国連の早期警戒能力を高める努力は足りないままであり、[早期警戒に]欠かすことのできない情報の収集能力と分析能力は、今後もある程度の間は、大部分が国連外からの情報源に頼り続けるだろう。

3.15 国連平和維持活動に関する検討パネル報告は、「国連は、紛争や集団虐殺の恐れや危険性を発見し、認識することのできる紛争の早期警戒システムを更に向上させることも含めて、国連本部がもっと効果的な情報収集能力とその分析能力を持つ必要がある」と言及しており、国連は情報交換の場という役割を果たすべきであるという考え方を示している多くの主張の一つとなっている。この報告は、国連事務局内に早期警戒能力[を持つ部署]を構築するための極めて詳細な提案も行っている。本委員会はこの提案を完全に支持している。

3.16 すでに各国政府が持っている早期警戒能力を利用して、もっと良い早期警戒システムを構築する努力は、行ってみるに値する考え方である。しかし、現実主義的に考えた場合、どの程度まで各国は自国の諜報網を危険にさらしうる情報を他者に対して進んで共有するだろうか、あるいは、そのような他の国的情報をどこまで信頼することができるのかという疑問が生じる。紛争が起きたがちな地域についての、より時期を得た、より正確な情報を国連事務総長が安全保障理事会に提供することのできる能力を更に高めるために、加盟国政府やその他のアクターから国家機密にかかる情報を受け取り分析することができ、また事務総長に対して直接報告することのできる能力を持つ特別な部署が[国連事務局内に]設置されるべきである。この部署は、紛争の防止に関する専門訓

練を受けた少数の専門家達から構成されるべきである。

3.17 詳細な現地の情報を持つ[国家を越えた周辺地域の]地域的なアクターのより広範な関与もまた重要である。確かに発生しつつある紛争[の様態]は、数多くの特徴を共有する傾向にあるが、それぞれの紛争は、色々な点でそれに特有の性質があるものである。地域的なアクターは大抵その地域で起きている動きについて理解をより深めやすい立場にある。とはいえ、彼らには、とりわけ激しい紛争がもたらす結果に対してしばしば無関心ではいられないという欠点があるが。紛争解決のための地域的及び準地域的な主導的活動を支援するのにあたって充てることができる人材や予算やその他の財、並びに平和維持、平和執行及び介入的行動における地域的及び準地域的機構の持つ力の有効性を高めることを目的とした能力強化策を支援するのにあたって投入することができるそのような財を増大させることを本委員会は勧告する。

[紛争の]根本原因に対処する紛争予防努力

3.18 安全保障理事会—国際の平和及び安全の維持にかかる主たる責任を担っている組織である一は、紛争の根本原因に対して対応する重要性と長期間にわたって行われる効果的な紛争予防方策を追求する必要性について強調してきた。安保理のこの[紛争予防に対する]関心は、国連憲章に確固として基づいている。国連憲章第55条は、経済的、社会的及び保健分野にかかる国際問題とこれにかかる諸問題の解決、文化的及び教育的国際協力、そして人権の普遍的な尊重の全てが「諸国間の平和的且つ友好的関係に必要な安定及び福祉の条件を創造」するために必要不可欠であるとはつきりと認めていた。従って、国連憲章は、平和と安全保障についての拡大された概念に基づいて、包括的で長期にわたる紛争予防への取り組みのための基礎となるものを提供していると言える。

3.19 多くの人々の命を犠牲にする激しい紛争の明確な原因に関する普遍的な合意は存在していないが、武力紛争の根源的な「根本の」原因とそれを引き起こしている「直接の」原因是区別されるという点に関しては認識が共有されている。貧困や民主的に代表者を選んでいない政治システム、そして財の不平等な分配のような「根本の」原因についても考えなければ、武力紛争について理解することができないという認識は、今日拡大しつつあり、また広く行きわたっている認識となっている。[コフィー・ナン]国連事務総長は近年の報告書の中で、「貧困を減少させ、広範囲の[人々が経済成長を享受できるような]経済成長に到達することができるあらゆる方策が、紛争を予防するための方策でもある」と述べている。従って、「人権を促進すること、少数者の権利を守ること、そして[その国の]全ての集団[の意思]が代表される政治制度を構築すること」のための方策こそが、紛争予防のための方策に違いないのである。これらの[紛争の]根源的な要因を無視することは、激しい紛争の原因に対処しているというむしろ、その症状に対処しているだけであるということに等しいのである。

3.20 紛争予防の方策はいつでも、他の形態で行われる援助と同じように、[方策が]詳細な情報や細部の[状況の]理解に基づくこと及び援助する者と援助される者の間の協力が最大限行われることによって、最も成果の上がる形で実施することができるものである。紛争の原因について分析して、予防手段を取るにあたって、[支援を行う]先進国が他の地域や国々からの情報の解釈を妨げうるかもしれない[その地域の]文化[に起因する]障害事項について認識することが重要であり、また先進国は、[自分達が行おうとしている]その予防方策が当該発展途上国にもたらしうる負の影響の有無を明らかにするために、自分たちの政策を厳密に審査することを躊躇する気持ちを克服しなくてはならない。

3.21 紛争の根本原因に対処する形での紛争予防については、多面的な[領域における方策がこれに該当するという]性質を持っている。それは、政治的に必要な事項や政治的欠陥に対して対処する方策を意味しうる。また民主的な制度や能力を高めるための方策も含まれうると見える。具体的には、憲法に基づく[多党による]権力分有、権力者の交代、権力移譲システムの構築、異なる地域や集団間での信頼醸成を形成する方策、報道の自由と法整備への支援、市民社会形成の奨励及びその他の形態を取る人間の安全保障の枠組みの中に広い意味で該当する上記と同様な現地主導の方策がその事例となる。

3.22 紛争の根本原因に対処する形での紛争予防については、経済的な欠乏状態や経済的な機会の欠如に取り組むことも意味しうる。財や[経済的な]機会の不公平な分配状態に対処するための開発支援や開発協力、経済成長と[公平な]機会の促進、よりよい貿易条件、発展途上国経済のために[途上国が]国外の市場に対してより広範にアクセスできるようにすること、必要な経済改革及び構造改革を奨励すること、[経済に係る事項を]規定している法律や制度を強化するための技術協力などが、これに該当する。

3.23 紛争の根本原因に対処する形での紛争予防については、法による保護の強化や法制度を強化することも意味しうる。法の支配を強化する[被援助国]努力を支援すること、司法組織の高潔さや独立を守ること、法執行に際しての誠実さやそれについての説明責任を果たせる能力を促進すること、ぜい弱な人々、とりわけ少数者の集団に対する保護を強化すること、そして人権状況を前進させるために活動しているその国の機関や組織に対して支援を提供することが、これに当てはまる。

3.24 紛争の根本原因に対処する形での紛争予防については、軍隊や他の形態を取る国家の武装組織の部門の必要とされる改革に乗り出すこともまた意味しうる。軍人の教育や訓練[の質]をさらに高めること、元兵士であった人々が社会に組み入れられるようにすること、予算に対する統制も含めて文民統制の仕組みを高めること、軍隊や他の武装組織は自分達の取った行動に対して説明責任を果たすことと法の枠内で[のみ]行動することを徹底させる努力を奨励すること、そして軽武器や小銃火器の移動に対する取り締まりや地雷の禁止を含めて、武器の管理を更に厳格に行うこと、軍備縮小を進めること及び不拡散の体制を促進することが、これの具体例である。

直接の紛争防止努力

3.25 直接に紛争を予防するための「方策群」は、本質的には、紛争の根本原因に対処する形での紛争予防方策と同一の区分—政治及び外交に関する領域、経済に関する領域、法に関する領域、及び軍に関する領域—を持っているものである。しかしながら、状況を変えるために使える時間が短いために、直接の紛争予防の手段は、根本原因に対処する紛争予防のそれとは異なっている。それぞれの事例において、直接の紛争防止手段は、直接的な支援や被援助国の努力を促すといった、被援助国にアメを与えるような形態の方策を取るだろうが、状況がより困難な状況下においては、脅迫的な「懲罰的」方策である、被援助国にムチを与えるような形態の方策が取られるだろう。しかし、これらの行動や手段には全て、必要不可欠で且つ共通した特色がある。それは、これらは一当該国による協力がたとえ行われなかつた場合であつても一当該国家に対して直接取られる強制的な手段が行使されることを完全に不必要にすることを目的としているということである。

3.26 政治的及び外交的な直接の紛争予防方策としては、国連事務総長による直接の関与、真実確認調査団の派遣、友好国の関与、著名人による調査委員会の派遣、仲介による対話や調停、国際的な訴え、非公式な「第二通路(の外交)」による対話及び問題解決作業集会が含まれる。こうした予防方策が取られたにも関わらず、効果的な成果があげられなかつた場合、政治的、外交的な直接の紛争予防[方策]としては、政治的な制裁の脅しもしくは適用、外交的に孤立させること、国際機関への参加停止、対象となる人物の旅行禁止及び資産凍結、「[紛争の原因となっている]人物名を明かして不名誉を与えること」やこれに関連する各種方策が挙げられる。

3.27 経済的な直接の紛争予防方策には、被援助国にアメを与えて物事を良い方向に進める方策も、被援助国にムチを与え、物事が悪化することを懲罰によって防ぐことを促す方策も含まれるものであろう。被援助国にアメを与える方策としては、新たな[援助]資金供与を行うことや投資を行うことの約束、あるいは被援助国にとって望ましい貿易条件[を採用すること]の約束が含まれるだろう。通常の開発援助や人道支援と、暴力的な紛争の発生や再発につながりうる問題に対する予防的な対応方策や平和構築のための方策として行われる開発援助や人道援助[という二種類の形態]については区別がなされなくてはならない。そのような支援が紛争に係る問題を確実に予防したり、状況を改善したりする手助けになるよう、そして問題を悪化させることが無いように、特別な配慮が必要である。また、経済的な直接の紛争予防方策は、[上述の事項よりも]より強制的な性質を持つ方策をも取りうる。例えば、貿易や金融にかかる制裁を行うとする脅し、投資の引き上げ、IMF や世界銀行による支援の引き上げ及び援助や他の支援の削減などがこれにあたる。

3.28 より法的な領域における直接的な紛争予防方策の数々もまた用いることができるものである。一方、これらの方策には、仲介、仲裁、もしくはおそらくは司法的な判断による解決を申し出ることも含まれるだろう。とはいえ、もちろん一国内における[紛争]場合には、これらの選択肢が全ての当事者にとって躊躇なく利用可能であったり、受け入れ可能であったりするわけでは無いだろう。人権基準の順守[状況]を監視したり、危険を感じている地域や集団の人々の不安を無くすことを手助けしたりする監視団の展開は、しばしば[方策の選択肢として]考えに入れられる。

3.29 国際的な司法的制裁を模索したり、適用するという脅しは、近年、国際的な[紛争]予防手段という兵器庫の中で新しく有力な武器となってきている。第一の段階として、ある特定の紛争—例えば、旧ユーゴスラビア、ルワンダ、そしてもっと近年ではシエラレオネの紛争—で冒された犯罪を扱う特別法廷の設立は、[今後、紛争が勃発した際に罪を犯すかもしれない]人道に対する罪の潜在的な加害者の中に、[罪を犯した場合]国際的な懲罰のリスク[を冒すことになるということ]を思い起こさせるのである。

3.30 第二の段階として、国際刑事裁判所を—60 カ国が国際刑事裁判所設立規程を批准した時に—設立することが、すでに確立している人道に対する罪や戦争犯罪を広範な範囲で扱う新しい司法管轄権が存在しているということを意味するのである。これらの罪のうちの幾つかは、これまでに存在していた法規定よりも、国際司法裁判所設立規程の中でより詳細に記述されている。例えば、人道に対する罪を構成している性犯罪の区分がそうであるし、また児童兵士の募兵禁止などの新しい規定もある。国際刑事裁判所の設立は、ダブル・スタンダードであると言われたり、「勝者による裁き」であると言われる非難を避ける方法としても歓迎されるものである。これを避けることは、前述の特別法廷が定期的に行ってきました目的の一つでもある。

3.31 このような現在存在する、もしくは計画中の国際的な司法制度以外にも、[国際人道法に関する]ジュネーヴ諸条約とその追加議定書(及び拷問禁止条約)は、それぞれの条約に明記された罪に対する普遍的な司法管轄権を設けている。これは、あらゆる国家が、これらの罪を犯した人物を裁くことができるということを意味する。普遍的司法管轄権は、いずれにせよ、国際慣習法の下で、集団殺害や人道に対する罪に対して執行されてきた。数多くの国家が、このような罪に対しての司法管轄権を自国の裁判所に与える法律を制定してきた。このような法規定は、過去には遵守されるよりも破られるという扱いを受けてきたことが大抵多かったが、2000 年にベルギーの裁判所がルワンダで起きた集団殺害事件の共犯の罪でルワンダ人の修道女を告発し、有罪の宣告を行った事例は、上述の法に対する普遍的司法管轄権が今まさに極めて真剣に取り組まれ始めているということを示しているものである。もう一つの重大な法的発展は1998年から99年に起った、[英國の司法制度上における最高裁判所である控訴審査委員会の5名全員を選出している]英國貴族院の[英國に病気療養で滞在中であったピノчетを裁こうとスペイン政府司法当局が考えていたため、引き渡しを求めるスペイン政府への]ピノчет将軍の引き渡しを決定した事例である。この事例は、政府の指導者がその任期中に犯した人道に対する罪からの主権免除[の名で逃れられること]は法的に無効になるため、これはできないということになることを意味するものであった。

3.32 軍事的な領域の直接の紛争予防手段の範囲は[他の領域の性質を持つものに比べて]より限定的なものである。しかしながら、これについて言及することは重要である。この方策には、独立した監視部隊の派遣や特に[当事国の]合意の下での[部隊の]予防的な展開が含まれうるだろう。国連マケドニア予防展開軍(UNPREDEP)が後者の最も明瞭な事例であり、また成功例でもある。究極的な状況においては、[軍事的な領域の]直接の紛争予防手段には、武力を行使するという脅しも含まれうるだろう。

3.33 個々の紛争の予防に対応する中で、被援助国にインセンティブを与えてよりよい方策を取るよう働きかける予防方策から、経済制裁の脅しや軍事的な手段[を用いること]の脅しなどの、より介入的で強制力のある予防方策へと[段階的に]変容していくことは、重要な変容であるが、これは決して軽々しく行われるべきものではない。これらの行動は極めて高い程度の政治的、経済的一そして究極的な事例においては軍事的な一圧力をかけることになりうるものである。また、この高い程度まで圧力をかけるためには、国外のアクターに対しての相対的に高い程度の政治的な献身を必要とするものである。これらの脅しや強制力のある他の予防方策の使用は、インセンティブを与えてよりよい方策を取るよう働きかける予防方策に比べて、当該の被介入国からいつそう大きな政治的な抵抗を発生する傾向にある。しかしながら、断固たる態度で行う直接的な紛争予防への努力は、武力の行使を含め、強制力のある方策を実際に取らなくてはいけないという事態を避けるために重要になってくるだろう。

3.34 全ての予防方策に付随するますます明白となっている問題の一つは、幾つかの国は、国際的に承認された予防方策を一たとえそれがどんなにか穏便で支援的な性質のものであったとしても一全くもって受け入れようとしないということである。問題のあらゆる「国際化」は、外部アクターによる更なる「干渉」をもたらすものであり、それは介入への滑りやすい坂を下り始める事になるという恐れを彼らは抱いているのである。この恐れに対しては二つの回答がある。第一の回答は、国際的な政策立案者はこの恐れについて敏感であるということである。彼らは多くの紛争予防方策はその性質において本質的に強制的且つ介入的であると認識しており、またこのこと

を率直に認めている。また彼らは、被援助国にアメを与えて物事を良い方向に進める方策と、被援助国にムチを与えて物事が悪化することを懲罰的方針によって防ぐことを促す方策の極めて明確な違いを認識しており、方策を策定する最初の段階から、その方策が非介入的なもので被介入国の持つ特権に対して慎重に注意を払うものになるよう、常に配慮を行っている。第二の回答は、被介入国自身にかかるものである。外部アクターによる紛争予防の努力に抵抗したいと考える国家は、そのように行うことによって、[結局は]外部による関与を強めることを助長することになり、より強制的な方策の適用を招くことになり、さらに究極的には軍事介入を招くというリスクを高めることになりうるのである。介入は、予防方策が失敗に終わったときのみ、考慮されるべきものである。従つて、介入を避ける最善の策は、予防方策を失敗させないことである。

3.35 国際的に承認された外部アクターによる紛争予防方策に付随して発生する一つの困難さは、国内で反政府運動による暴動や分離独立運動の暴力に直面している政治指導者は、外部アクターによる紛争予防方策の実行が、その国で問題の原因となっているこれら[の暴力]に対して追加的な勢いや「正当性」を与えることになってしまふのではないかとする危惧を抱いているということである。こうした危惧は、理解され、的確に認識されるべきである。[紛争予防のための]十分に意図した[外部アクターによる]努力が、実際には状況を悪化させてしまうという危険性は常に慎重に査定されるべきである。これに関して、外部からの支援を求めている人々が当事国の主権と領土の不可侵を完全に理解し、また尊重することが重要であり、外部アクターによる問題解決のための試みをこの主権の尊重と領土不可侵の遵守という条件の枠内に限定させることが重要である。私たちは、本報告書第5章の中で軍事介入の後になすべきことを議論する際にも再び同じ主張を行うが、介入の目的とは全て、人々を保護することであって、憲法制度を変えることや主権を侵害することではない。

3.36 効果的な紛争予防方策が取れるかどうかは、異なるアクターが戦略的に共に行動できるかどうかにかかっている。国家、国連、国連専門機関、[IMFのような]国際金融機構、地域的な国際機関、非政府組織、宗教団体、ビジネス業界、メディア並びに科学者、専門職集団及び教育関係者の全てが果たすべき役割を持っている。予防外交を行うに当たっての能力[をどの程度まで高められるか]は、究極的には、多国間で[各アクターの]意思を調整し、筋の通った分業を見極める国際的な能力に依っている。「調整」について言及することは、通常、注目すべき事項をぼやかしてしまう。しかし、この調整の問題とは長期にわたってずっと続いている重大な問題の一つである。調整業務を行う委員会や協議の数は多いが、これらが必ずしも調整[の質]を向上させているわけではない。国家も国家以外の組織も[常に]変化している利益対象や実施すべき事項をしばしば抱えていることは明らかである。また、紛争が発生する可能性がある地域が、外部のアクターが重要な権益を持っている(そして大抵[その権益確保に対しての]少なくない競争相手がいる)場所であった場合、紛争予防のための行動の調整に当たることは、とりわけ難しいものとなりうる。こうした状況は、外部のアクター間[の調整努力を失わせ、その]分断を助長するために、現地の勢力が容易に利用することのできる[負の]方策となってしまっているのである。調整を行い、アクター間で分業を行う必要性があるということと、及び予防方策を方策毎に取るべき段階の時間軸を意識しすぎずに弾力的に行う必要性があるということの二つの必要性と、上述の[調整が困難である]現実の両者を踏まえた場合、[紛争予防方策の実施に際して]計画的な首尾一貫性を期待することは困難であると言わざるをえない。

3.37 直接の紛争予防のための努力に関して、様々な提案の中でとりわけ優れている提案である、カーネギー委員会が提案したもののような種類の実施計画を持つことが大切である。複数のアクターが関与する予防方策をう

まく実行するために、あるアクターが指導的役割を果たし、[多数によって方針や物事が決められる]委員会が見通した予防方策[の実行後]の見込みやこの将来の見込みによって暗示されている、支離滅裂で筋道の立たない計画を避けることが望ましい。すぐに成果の出る開発支援プロジェクトと外交的な方策とをうまく結合できることが大切である。また、第三者が極めて直前の事前通知で使用することのできる、制約の無い開発基金がプールされ、それが利用できる状態になっていることは、大変に望ましいだろう。こうした基金は今のところ国連内に存在していないものであり、これの欠如によって、[紛争の]調停者が紛争当事者と[交渉をするのにあたって]問題事項の交渉条件に「色を付け」、当事者を第一段階の信頼醸成措置に引き込むことさえできる調停者の権能が長いこと大きく制約してきた。

3.38 メディアは紛争予防の領域において、とりわけ重要な役割を持っている。それは特に、政策立案者一及び政策立案者に影響を与える世論一に対して、何も対応が取られなかつことによってしばしば引き起こされる[紛争の]悲劇的な結果を警告するという役割において、とりわけ重要である。[メディアで扱われる事項は]より直接的でより生き生きとした話がいつも優先的に扱われる傾向がある。しかしながら、今まさに発生しつつある問題を見極め、この問題と関係する人々に対する危険を説明し、政策決定者に適切な行動を取らせるようにさせることができて、またされるべき事柄が[メディアによって]もっともっと優先的に扱われなければならない。

3.39 紛争予防方策は、国家レベル、国家を越えた地域レベル、そして国際レベルでの政策、企画策定及び計画策定に組み込まれなければならない。国連加盟国は、国内段階及び国際的な紛争解決努力への寄与を担う段階[のそれぞれ]における、紛争防止のためにその国が行うことのできる行為能力の大きさ、能力の質の高さ、及び現在の取り組みについて、国連事務総長に対して継続的に報告し、[それを隨時]更新すべきである。また、国連を[紛争予防に関する]最善の方策と戦略を貯めておく場にすべく、国家間地域機構及び準地域機構もまた自分達の経験や計画をこの国際的な取り組みに対して与えるべきである。紛争予防の効果的な方策を行うためには、とりわけ開発、外交、財政及び防衛にかかる省庁毎の領域での紛争予防の取り組みを一緒に進めなくてはならない。援助国と被援助国の両者が、取り組みが首尾一貫していて、継続し、また良い影響を本当に与えることができるような方法での紛争予防のための取り組み方を組み立て始めるべきである。

3.40 本委員会は、より多くの財、より多くのエネルギー、より多くの権限、そして関与するというより多くの約束が、紛争予防[の領域]において投入されることが極めて重要であると、強く考えている。これまで再三再四、[危機にさらされている]他国の人々の求めやより効果的な紛争解決策に対して注目が向けられてきた。もっとも最近の事例では、コフィー・ナン事務総長が国連総会と国連安全保障理事会に提出し、多くの歓迎と多くの議論を呼んだ[武力紛争下における人々の保護に関する]国連事務総長報告書がこれに該当する。しかしながら、[国連加盟国による]紛争予防に対する実体的な関与の約束は弱いままである。[紛争の予防に関して]口先の約束から実際の行動へと変わることは、外部のアクターによる意思、すなわち自分達の行動によってその[紛争の源の]状態が悪化しないようにしたいとこれまでよりも一層強く考える外部アクターの意思と歩みを合わせる形で、現地コミュニティと民族毎のコミュニティの人々が、紛争を避けるために必要とされるステップを厭わずにこれまでよりもっと大きく踏み出すことを意味するのである。このことは、国家を越えた準地域レベルと地域レベルで、より積極的な紛争予防の取り組みが行われることを意味するものであり、そして[国家レベル、国家を越えた地域レベル、そして国際レベルの]全てのレベルにおいて、これらの努力に対して更に大きな支援が行われることを意味している。これはまた、国連システム内で、[紛争発生の危険性等に関して集められた]情報に対して具体的で

実践的な分析が確実に行われるよう真剣に注意を払うことをも意味する。そして、[そのように分析された]早期警戒[情報]が、隅から隅まで確実に迅速な行動へと移されるようにするよう、国連システムの内外で決定されることをも意味する。

3.41 未だに不安定で紛争の結果出現している国家の行動や紛争が発生しやすい国家の行動に関して、紛争を予防するために適切である国家の行動に対して、国際社会は実践的な方法で促し、支援し、また報いなくてはならない。世界銀行と国際通貨基金(IMF)は国連、地域的国際機関及び準地域的国際機関と共に、統治[能力の向上]、和解[の促進]及び長期にわたる復興と再建の問題に対して猛烈な努力を行っている国家に対して最大限の支援を確実に行うようにすべきである。こうした取り組みを強化するために、[このような国家が]直面する課題に合致していく、適切な形態の支援が国際社会によって迅速に表明されるべきである。国連を中心として、国連、世界銀行や国際通貨基金等のブレトンウッズ機関、地域的国際機関及び準地域的国際機関、そして各国の機関が、[上述のような国家が行う猛烈な]努力をすぐに認めて、適切な支援パッケージを構築する専門的な計画を策定する統合タスクフォースを設立することができるはずである。ここでいう適切な支援パッケージとは、[統治能力の向上、和解の促進及び長期にわたる復興と再建の問題に対して猛烈な努力を行っている国家に対しての支援であるため、]貿易、投資や制度構築といった長期的な持続可能[な開発]問題に取り組む伝統的な援助を遥かに超えるような性質の支援を行うものである。

3.42 全ての事項を強調して言いたいことであるが、必要なことは、国際社会がその思考態度を「対応する文化」から「予防する文化」へと変化させることである。この予防する文化を創造するためには、国連事務総長が私たちに思い起こさせるために発言したように、「加盟国の責任に対する基準を設定し、[国家内の]地域レベル、国家レベル、[国家を越えた]地域レベル、そして国際レベルで、紛争予防方策を実践的に行わせる体制を確立させることに寄与すること」を意味するのである。これは行うべき期限がとっくに切れてしまった[ため、すぐにでも取りかかり、達成せねばならない]課題である。

3.43 上述の全てのレベルにおいて、紛争予防を行うことに対する偽りの無い本当の関与の約束無しでは一すなわち、上述の課題に対して献身をおこなう新しい活動力や推進力無しでは一、この世界は、私たちの同胞である人々が無意味に殺戮されるのを、目撃し続けることになるだろう。そして、また貴重な財が、社会や経済の発展のために使われるというよりもむしろ、紛争によって無駄に浪費されることが目撲され続けることになるだろう。私たち全ての者が人命の不必要的喪失を防ぐための実践的な責任を果たし、人道危機の直後から行動するのではなく、[危機の]予防のためにすぐにでも行動できるよう準備を整えておかなくてはならない時期は今すでに来ているのである。

第4章 対応する責任

4.1 「保護する責任」は、人々の保護が切迫して必要である状態に対して対応する責任を何にもまして意味するものである。予防的な方策によって、[人道危機の]状況を解決することができなかつたり、それを食い止めることができなかつた場合、及び[人道危機の発生している当該]国家[の政府]が状況を改善することができなかつたり、もしくはする意思が無い場合、当該国家を超えた国際社会の構成員[である他国]による介入という手段が必要となるかもしれない。この強制的な[介入]手段には、政治的、経済的もしくは司法的な手段が含まれ、そして究極的な状況においては一但し、究極的な状況においてのみであるが一、軍事的な手段も含まれるだろう。第一の原則の事項として、ただ単に予防策として方策が取られる段階においては、もっと干渉的ではなく、強制的ではない方策が、干渉的で介入的な方策が取られるよりも前に常に考慮されるべきである。

4.2 軍事介入[の実施]が検討される前に、[軍事介入実施のための]閾値となる厳しい条件がクリアされるべきである。政治的、経済的及び司法的な[介入]方策については、介入行動に対する障壁は[軍事的な方策に比べて]より低く設定することができるが、軍事介入に対しては、その障壁はもっと高いものでなければならない。軍事介入を弁護できるものとするためには、[介入対象の人道危機の]状況は実際に危機的なものでなくてはならない。しかし、[軍事介入実施のための]閾値や軍事介入の「引き金」となる状況[を明らかにすること]で、本問題にかかる検討が終わるわけではない。軍事介入を、理論的な観点からも弁護できるものにしなくてはならないし、同時に実際の介入の現場でも受け入れられるものとしなくてはならないのであるため、[介入の実施前に]満たされなくてはならない追加的な予防原則群が存在するのである。

軍事介入未満の [強制]措置

4.3 紛争の根本的な原因に対処する方策と、直接的な予防方策の両者ともが人道危機や紛争を食い止めたり、抑えることができなかつた場合であっても、それが[すぐに]軍事的な行動が必要不可欠であるということを意味するわけではない。軍事介入未満の強制的な方策、とりわけ政治、経済及び軍事の分野における様々な形態の制裁[の実施]が、実施可能な状況下においてはいつでもまずは検討されねばならない。

4.4 制裁は、制裁される国の国内でその国[の政府]が行うことを物理的に阻止することはできないが、その国が国外と関わる能力を制約するものである。制裁は制裁対象国の政府を説得して、ある行動を取るようにもしくは取らないようにさせることを目的としている。一方、軍事介入は、政府がその国の国内で活動を行う能力を直接に妨げるものである。軍事介入は、その国の政府を効果的に退去させるものであり、またそれは発生している特定の問題や脅威に直接に対処することを(少なくとも短期間においては)目的としている。これらの理由から、及び破壊的なあらゆる武力の行使が必然的に伴っている危険性から、強制力のある軍事行動を検討することは、政治、外交、または経済の分野で制裁を科す際よりもより広範囲に、またより甚だしい懸念を常に引き起こすものである。

4.5 軍事介入未満の強制措置を実施することは武力の行使を行うことよりも通常の場合、望ましいと言えるが、このような非軍事的な強制措置であっても、それは[市民への影響を伴う]無遠慮なものとなりうるものであり、またしばしば無差別兵器にもなりうる。そのため、非軍事的であっても強制措置を行う場合は、措置を行うことによって発生する—とりわけ一般市民に対しての一害が措置による成果を上回るような事態を避けるよう極めてしっかりと

した配慮を行わなくてはならない。とりわけ包括的な経済制裁は、近年その信用をだんだん失ってきた。というのも包括的な経済制裁によって制裁対象国の市民が難儀を強いられることは、その国の犯した行動に対する制裁がもたらしやすい影響としては、大変に不相応であることが多いということに多くの人々が気づいたからである。これはほとんど例外なく当てはまることがあるが、とりわけ影響を受ける市民の状況に対する監視が不十分である場合、このような包括的な経済制裁は市民の苦境を急速に拡大させ、時間が経つにつれてそれを更に悪化される傾向にある。[制裁対象国政府の]指導者らや大規模な人権侵害に対しての責任がある治安機関に的を絞った制裁が、近年、通常の制裁に対するますます重要な代替策として浮上してきた。また、それらの制裁をもっと効力のあるものにするための取り組みに対して、次第に注目が払われるようになってきた。今日では、食糧や医療品の供給に関しては制裁の対象外とするというしきたりが、安全保障理事会によって、また国際法上、通常は認められている。とはいえ、戦闘員に対しても医療品を供与することになるという問題が未だにときおり議論を巻き起こしてはいる。

4.6 罪の無い市民に対する影響を少なくし、政策決定者に対する影響を高めることができるよう、制裁の対象をより効果的なものとするため、軍事、経済及び政治と外交の三つの異なる分野に焦点を合わせて、取り組みが行われてきた。制裁が効果的なものであるという見通しを持てるようにするためにには、この三つの分野全てにおいて、[制裁を行った結果の状況を]効力のある形で監視する作業が決定的に重要である。

4.7 軍事分野における取組みは以下の通りである。

◇武器の禁輸[を課すこと]は、紛争が発生した際、または発生する恐れがある場合に、安全保障理事会と国際社会が取りうる重要な手段である。そのような武器の禁輸には、通常の場合、軍事機器やスペアパーツの売却も対象となる。

◇軍事協力や[提供している]訓練プログラムを終了させることは、大変な困難を要しないものであれば、[制裁の対象となる国家に]国際的な規範を遵守させるために[他の]国家群が用いる、もしくは脅しとして用いる、もう一つのありふれた方策である。とはいえ、その結果もたらされる状況は多様なものとなりうる。

4.8 経済分野における取り組みは以下の通りである。

◇金融制裁は制裁対象国、反政府組織、テロ組織あるいは指導者たちの海外資産を制裁の対象としている。個人が制裁の対象である場合にであっても、制裁の対象はその個人にごく近い血縁者も含まれるよう次第に拡大してきた。

◇石油、ダイアモンド、木材、そして薬物のような利益を生み出している[経済]活動に対して制約を科すことが、対象の的をしぼった制裁の中でも最も重要な形態の一つであると、ますます見なされるようになってきた。なぜなら、そのような活動によって、それらの生み出す資金を通常の場合[他の方法に比べて]より容易な方法で手にできるためであり、このような[経済]活動から生み出された利益は紛争を開始したり、維持したりするための手段になるのみならず、多くの事例において、それ自体が紛争の主たる動機になっているためである。

◇石油関連製品へのアクセスを制限することは、軍事行動を制約するための重要な方策である。とはいっても、このような制限を科すことは、市民と地域経済に対して広範囲の、そしておそらく壊滅的な影響を与えるものではある。

◇航空機の乗り入れ禁止は、多くの事例において用いられてきた。これは、通常の場合、特定の目的地への国際航空便の禁止と、特定の出発地からのそれを禁止することである。

4.9 政治と外交の分野における取り組みは以下の通りである。

◇[制裁対象国の]在外公館員の退去命令を含む、外交代表機能に対する制限は、過去においては、第一には象徴的に重要なものの[という意味合い]であり、また主としては[国際]世論のための議論[形成]に関係しているものであるものとしばしば見なされてきたが、次第に不正取引の制限を試みる方策としても適切で有益なものであると次第にみなされるようになってきた。ここでいう不正取引とは、不法に採掘されたダイアモンドや薬物のような不正製品の販売、武器やその他の軍事関係機器の購入、または[不正な]資金の流れを意味し、これらの取引に在外公館が関わっている恐れがあるためである。

◇特定の指導者や個人、及びその家族に対する渡航禁止措置、とりわけ国際的な[商業地への]買い物のための渡航を禁止する措置は、[制裁として]ある程度の有効性があることが証明されている。

◇国際機関や地域機構への加盟資格の停止または除名、及びこれによる国際的な名声の失墜や、その国が本来であればそれらの機構から供与されるはずだった技術協力及び経済協力を供与されなかつたことによる損失は、もう一つの次第に用いられるようになった方策である。

◇前述の事項について、制裁対象の国家に対して国際機構への加盟権の停止あるいは付与を行うことは、ときおり良い結果をもたらしてきた。

介入を行う決定

例外的な状況のみ

4.10 究極の、そして例外的な状況において、対応する責任には最後の手段として軍事行動という手段を取る必要を伴うるものである。しかし、極限の状況とは何であろうか？どのような状態下であれば軍事介入が明らかに弁護できるのかを判断する線引きを私たちはどこですべきであろうか？

4.11 議論の開始点は、本報告書でもまた他のいずれの議論の場合でも、まずは不介入原則であるべきである。この原則に反するような行動は、それを正当化[する説明責任が果た]されなければならない[ほど重要で確立している]規範である。主権を有する国家、[自主防衛等を行える]自立的な国家、責任を果たす能力がある国家、そして独立している国家という秩序[のある状態]が維持されることは、全ての国連加盟国にとって、国益に適うものである。全ての国家が、その大小を問わず、他国の内政に介入や干渉を行わないのであれば、ほとんど全ての場合、これらが維持されることは、最も国益に適うものである。ほとんどの内政問題や国内問題は、紛争さえ、外部アクターによる強制的な介入を必要としない。不干渉原則は国家や政府を守るのみならず、国民や文化を

守り、また彼らが大切にしている宗教的、民族的、及び文明的な相違をその国の社会が維持することを可能にしている。

4.12 不介入の規範は、国際関係において、[医学における]ヒポクラテスの誓い—何よりもまず害をなすな—と同等の価値を持つ規範である。他国の内政に対する介入はたびたび害を及ぼすものとなっている。内政に対する介入は、民族紛争や内乱を扇動して、被介入国の秩序を不安定にさせうる。反体制武装勢力が、武装闘争を行うことによって、国外からの支援を自分達が勝ち取ることができると信じている場合、全ての国家の国内秩序は危険にさらされる可能性があると言える。内政に対する不介入原則は、それぞれの国家に自国の抱える国内問題を自国で解決するよう促し、こうした国内問題が、国際の平和と安全に対する脅威へと拡大してしまうことを防ぐよう仕向けるのである。

4.13 しかしながら、例外的な状況というものが存在する。国内の全ての秩序が崩壊したときや内戦や[政府による]鎮圧行動があまりに暴力的で、市民が大規模に虐殺されたり、集団殺害されたり、及び民族浄化に遭う恐れがある場合、安定した国際秩序の維持という全ての国家が持っているまさにその益[の維持のために]には、全ての国家は[危機に対して]対応しなくてはならないのである。本委員会が[世界各地で行った]諮問会の場でも、主権侵害に対して強い反対があった国々においてさえ、ある種類の緊急事態においては、不介入原則の限定的な例外[状況]が[認められ]なくてはならないということが基本的に受け入れられていた。広く言われていることだが、[軍事介入が弁護される]例外的な状況とは、強制的な軍事介入が必要とされるほど、[人々の]心の底から「人類の良心に衝撃を与える」状況か、国際的な安全保障に対しての明白且つ現在の危険を引き起こしている状況である。

4.14 人々が[甚だしく]危険にさらされる例外的な状況下においては、国境を越えた強制的な軍事行動が必要であるということに関して、このように国際社会で広く意見が一致していることを踏まえれば、行わなくてはならない課題は、最大限の正確さをもってこの例外的な状況がどのようなものであるのかを定義することである。これは、どのような人道危機においても[軍事介入の是非に関する]コンセンサスを得ることのできる可能性を最大化するために必要なのである。[人道危機に対処するために軍事介入を行う]強制的な軍事力が[人道危機発生国]の国境を超えて侵入することが正当化され始める前に、[当該の人道危機に関して]越えてなくてはならない暴力や悪態、その他の侵害にかかる正確な閾値とは何であろうか？介入を行う決定が行われる前に満たされるべき、もしくは満たされなくてはならないその他の基準はないのだろうか？

軍事介入のための 6 つの基準

4.15 人々を保護するための軍事介入について、皆が同意することのできる基準を見極めることは、一見したところで思われているほど難しくは無い。この基準について文献や政治上の議論で発表される提案の数とほとんど同じぐらい様々で数多くの基準案が現在存在することは事実である。これらの基準案で示されている基準の数は提案毎に大きく異なり、また使用される用語も多種多様であるが、このことは、核心となる問題事項について焦点を当てた際には多くの共通する点が見いだせるという事実を覆い隠すものではない。

4.16 世界中全てで受け入れられている一つの基準案というものは存在しないが、これに関する全ての決定基準は以下の 6 つに簡潔に集約することができると本委員会は判断した。[それは]正当な権威[主体]、正当な原

因、正当な意図、最終的手段、均衡のとれた手段、合理的な見込み[の 6 つである]。

4.17 正当な権威—軍事介入を決定することのできる権威—[についての問題]は最も重大で、この問題に対しての十分な議論を行うべき事項であるので、本報告書の 6 章で[1章を充てて]検討する。正当な意図の原則の中身—どのような被害が発生していれば、不介入原則を覆して、軍事介入を行ってもよいのか—もまた多くの議論を必要とする問題であるため、本章の次の項で検討を行う。残りの 4 つの基準については、この 4 つの基準のそれぞれが軍事介入の決定要素に、慎重さと用心深さの異なる要素を与えているものであるが、これについては本章の最後の項でまとめて検討を行う。

[軍事介入の]閾値の基準:正当な原因

4.18 これまで人々の保護を目的とした介入の求めに対しては、[人道危機やそれをめぐる]様々な状況や条件が関係しながら、またそれらの状況に応じる形で、広範囲に及ぶ多様な要因から[介入の是非が]決定されてきた。本委員会が行った諮問会の場では、介入[決定]にかかる様々な基準が提案された、本委員会の見解としては、不介入原則の例外は限定的なものであるべきであるというものである。人々の保護を目的とした軍事介入はあくまで例外的で特別な非常手段であると見なされなくてはならない。このことが守られるために、[軍事介入が行われる場合には、]深刻で取り返しのつかない被害が人々に対して発生しているか、直ちに発生しそうな状況が存在してなくてはならない。

4.19 本委員会の見解では、人々の保護を目的とした軍事介入は、広い範囲に亘る二つの状況下、すなわち、以下の二つの事態を食い止めるため、あるいは防ぐためにのみ正当化される。

◇集団殺害実施の意図の有無に関わらず、国家による故意の行動の結果、あるいは国家による怠慢や対応能力の欠如の結果、あるいは国家の破綻による結果、実際に大量の人命が失われている、あるいはそれが予測される状態

◇殺害であろうと、強制追放であろうと、テロ行為であろうと、あるいはレイプであろうと、大規模な「民族浄化」が実際に起きている、あるいはそのような事態が予測される状態

もし、これらの状況のうちの一つまたは両方が満たされた場合、介入を決定する構成要素である「正当な原因」が十分に満たされたと、本委員会は考える。

4.20 これら二つの状況には何が含まれて、何が含まれないのかを明らかにすることが重要である。本委員会の見解では、良心に衝撃を与える以下の事態がこの閾値となる状況に含まれると考える。

◇1948 年のジェノサイド条約の枠組みで定義されている行為が大規模に行われる恐れがある事態及び同行為によって実際に大量の人命が失われている事態

◇集団殺害実施の意図の有無に関わらず、また国家による行動かどうかを問わず、大規模な人命の損失が発生する恐れがある事態または実際に発生している事態

◇特定の地域におけるある特定の集団を減らすことや絶滅させることと目的として行われるある集団に属する人々の組織的な殺害を含む「民族浄化」の様々な徴候、特定の集団に属する人々をある特定の場所から物理的に移動させることが組織的に行われていること、人々に移動を強いるためのテロ行為、及び(前述のテロ行為とは別のテロ行為として、または集団の民族構成を変えさせる手段として用いられる)政治上の目的のためになされる特定の集団の女性に対する組織的なレイプ

◇大規模な殺戮もしくは民族浄化を伴う、ジュネーヴ諸条約と追加議定書及びその他の国際法で定義されている人道に対する罪及び戦争法規の違反

◇国家の崩壊及びそれによって人々が大規模な飢餓や内戦にさらされている事態

◇甚だしい自然災害及び環境災害が発生し、当事国[政府]がそれに対処する意思を持たない、または対処できない、もしくは[他国や国際機関等に]支援を求めない、または求めることができず、甚だしい人命の損失が発生しているか、発生する恐れがある事態

4.21 私たちが定義した広い範囲に亘る二つの状況一人命の損失と民族浄化について、軍事介入を正当化するためには、この問題になっている状況が「大規模」である必要があると私たちは述べた。私たちは、この「大規模」を数値化することは試みない。これについては、グレーゾーンにあるような状況(例えば、多数の小規模な残虐行為が累積的には大規模な残虐行為 [とみなされるような状態]になりうる場合)については、見解の相違が発生するかもしれない。しかし、実際には、ほとんど場合、「[大規模」の数値的な定義を定めなくても、実際に発生した個々の人道危機が大規模であるのか否かに関して]大きな見解の相違は発生しないだろう。しかしながら、私たちが明確にしたことは、大規模な殺害の発生が見込まれる明白な徴候[があった場合、それ]に対する先見的な措置として軍事行動は正当なものとなりうるのだということである。先見的な行動の可能性が[認められ]なければ、国際社会は倫理的に許されない状態に置かれることになりうるだろう。すなわち、国際社会は集団殺害が[実際に]開始されるまで、これを食い止める方策を実施することができなくなるのである。

4.22 私たちが明示した原則では、殺害や民族浄化が国家によって行われた一もしくは国家による[人々]救援 [や食い止めの試み]が行われなかつた一状態と[人道危機が発生している]国家が破綻または崩壊している状態との明確な区別を行う試みはしなかつた。国家が破綻または崩壊している状態で、人々の保護という主権国家の持つ責任を政府が有効に果たすことができない状態では、不介入原則の効力は弱まりうるように思われる。しかし、[人道危機の]状態が介入を正当化するほど深刻なものであるかどうかを決定する「正当な原因」の閾値の問題を検討する際、人々が国家[の行為]によって危険にさらされている状態も人々が非国家アクター[の行為]によって危険にさらされている状態も、倫理的には本質的な違いは無い。

4.23 私たちが定義した原則では、完全に一国家内のみで発生し、他国に対して直ちに影響を及ぼすことのない人道危機より広範囲に影響のある[すなわち、他国や他地域に影響を及ぼす恐れのある]人道危機との区別もまた行わない。というのも、私たちが危惧している良心に衝撃を与えるような極限状態の人道危機においては、国連憲章第 7 章に基づいて安全保障理事会が許可をして行われる軍事介入が必要とされる[ほどの]国際の平

和及び安全に対する脅威の要素が、大抵の場合、存在しているであろうということを私たちは確信しているためである。1990 年代に安保理の取った行動を見る限り、問題となっている人道危機が、事実上ある一国内でのみ発生している場合、安保理はたいてい軍事力の展開を許可する用意がすでにあると言える。

4.24 私たちが提示している「正当な原因」の条件は幅広く設定されているが、人々の保護を目的とした軍事力の強制的な行使を正当化するために時折主張してきた幾つかの状況は、この条件には当てはまらないことを本委員会は明確にする。

4.25 第一に、例えば、組織的な人種差別、組織的拘禁、または政治上の反対者に対するその他の抑圧といったような徹底的な殺戮や民族浄化未満の人権侵害を、軍事介入[を正当化する]理由として認めたいというあらゆる欲求を本委員会は退けるのだ。これらの人権侵害には、政治上、経済または軍事上の制裁を検討することが大いに望ましい事例があるかもしれない。しかし、本委員会の見解では、これらの人権侵害は人々の保護を目的とした軍事行動を正当化するものではないと考える。

4.26 第二に、軍事政権によって国民が政治に参加する権利を奪われている状況で、国民が民主的な体制を望んでいることをはっきりと言い表している状況に関しても、本委員会は同様の見解を持っている。民主的[に選ばれた]政府が[武力で]転覆させられることはゆゆしき問題であり、制裁[の実施]や貸付資金の停止や引き上げ、国際機構加盟資格や政府承認の停止や取り消しといったような国際的な協調行動を必要とするものである。この協調行動には、伝統的な「国際の平和及び安全」を理由として、安全保障理事会が(地域機構によって実施されるものを含めて)軍事介入の用意があるというような[国家を越えた]幅広い地域的な安全保障策の実施について含みをもたせることも入ってくるかもしれない。転覆させられた政府があからさまに軍事支援を求め、その結果、国連憲章第 51 条の自衛権条項の範囲内で軍事支援が疑いもなく与えられるという状況があるかもしれない。しかし、本委員会の見解では、人々の保護を目的とした軍事介入は、他の場合と同様この場合にも、もっぱら大規模な市民の生命の損失か民族浄化が発生する恐れがある場合か、実際に発生している場合のみに限定されると考えるべきであると考える。

4.27 第三に、国家が他の領土にいる自国民を救出するために武力の行使をすることについてである。これは、「人道的介入」のまた他の正当化[理由]として時折主張されることだが、私たちはこの行為を現行の国際法下で、そしてとりわけ国連憲章第 51 条によって、適切に法の適用が行われている事項に違反している行為であるとみなしている。自国領域や自国民に対するテロリストの攻撃に対して武力の行使を行うこともまた同様である。軍事行動が正当化できる範囲は、2011 年 9 月 11 日の[米同時多発テロの]直後の決議で安全保障理事会が明らかにしたとおり、国連憲章第 51 条と憲章第 7 章の一般的な規定を組み合わせることによって立証できる範囲までである。

証拠に対する問題

4.28 軍事介入を正当化しうる状況の形態についてのコンセンサスが得られたとしても、それぞれの事態について、実際の状況が本当に[本報告書で]提示された基準一大規模な人命の損失か民族浄化が実際に発生しているか、またはその恐れがあるか—を満たしているかどうかを決定する必要がある。多くの場合、矛盾する「事実」や事態の曲解が—しばしば多くの場合、外部の意見を導いたり、[意図的に]誤って導いたりする特定の目的の

ために一作られる。公正で正確な情報を得ることは難しいが、必要不可欠である。

4.29 理想的には、[人道危機の]状況の重大さと問題となっている国家の持つ人道危機の状況に十分に対処する能力や意思の無さ[の程度]に関して、世界中で尊敬を集めていて、中立的な非政府組織の情報を元にした報告書があれば望ましい。赤十字国際委員会はこの役割に関して明らかに候補となる。また私たち[すなわち、介入と主権に関する国際委員会]もしばしば、この候補として挙げられるが、当然とも言える理由から一政治上の意思決定から完全に離れ続けている必要と実際の現場のどこででも機能し続けている必要があり、また私たちはそのような状態であると[世界から]見なされ続けなくてはならない[が私たち本委員会はそのようなことを行うことができないため]—、私たちは絶対にこの役割を引き受ける気は無い。

4.30 「正当な原因」に関する証拠という問題を、それぞれの事態について全くもって疑いや議論を呼ぶことなく、「正当な原因」の基準を満たす証拠を用いる制度によって解決できると考えることは難しい。しかし、信用に足る情報と評価を得ることができ、証拠[となる情報]がそれ自身だけで[状況を正しく]伝えることができる他の方法がある。国連の組織や国連機関一例えば、国連人権高等弁務官や国連難民高等弁務官の通常の活動上やそれらの機関のための活動上で用意された報告書は重要である。これらの報告書は、彼らが自分達のために行ったものであるが、他の信頼に足る国際機関や非政府組織、そしてときにはメディアによる分析評価となっているのだ。

4.31 更に、人々の保護を目的とした介入が正当化しうる条件の存在に疑問があり、時間的な余裕がある場合、安全保障理事会か国連事務総長によって、正確な情報の収集と特定の状況に対する公正な評価を行うことを目的として、独立した特別の事実調査団を派遣することができるだろう。本委員会は、信頼できる客観的な目撃者や問題となっている状況について極めてよく知る人物からの報告を国連事務総長が求めることがとりわけ有益であると考えている。国連事務総長は、国連憲章第99条で「国際の平和及び安全の維持を脅威すると認める事項について、安全保障理事会の注意を促すことができる」とする、非常に優れているが、これまで十分に活用されてこなかった権限を与えてられている。これは、現在の状況の中で極めて有力な効果を發揮するために、行使することのできる権限である。

介入前に満たさなくてはならない要件

4.32 軍事介入の決定が正当化されるためには、そして、それが正当なものであるとみなされるためには、介入前に満たされなくてはならない重要な条件が他に4つある。それは、正当な意図、最終的手段、均衡のとれた手段、合理的な見込み[の4つである]。これらの4つの条件と、[軍事介入の]閾値となっている「正当な原因」の原則の両者が共に満たされている場合、[この両条件が満たされることによって、介入の是非にかかる]安全保障理事会と加盟国の両方の政策判断が連帶して形成され、また介入国は人々の保護を目的とした軍事力の行使を厳しく制限することになるであろうと本委員会は考える。私たちの目的は、軍事行動に対して積極的な根拠を与えて、それを認可することではなく、また大国に対して、その疑わしい戦略計画に新しい理論的根拠を与えるのではなく、ある一国内で発生した暴力[的な人道危機]があらゆる人々に脅威を与えるという例外的な非常事態に対して行う、国際的な協調行動を導くことのできる明確な指針を与えることによって、国家群の秩序を高めることである。

正しい意図

4.33 介入の第一の目的は人々が苦痛にあえいでいる事態を食い止めることとそうした事態を防ぐことである。最初から、例えば国境の変更を目的としていたり、自決権を要求しているある武装集団の勢力拡大を目的としているような軍事力の行使はどんな場合であっても正当化することができない。政府の転覆をはかることは、それ自体は正当な目的とはいえない。もっとも、自国民に危害を与える政府の能力を無能力化することは、人々の保護という任務を果たすにあたって欠くことのできないものであるかもしれない—もちろん、達成する必要のある無能力化は、実際の状況によって変わってくるだろう。[被介入国]領土を占領することは避けられないかもしれないが、それ自体を目的とするべきではない。戦争状態の終結時、もしくはそれが不可能な場合には国連保護下の暫定統治の終了時に、領土をその主権者に返還するという明確な約束が[軍事介入]の開始時から示されるべきである。

4.34 「正しい意図」の基準が確実に満たされるようにすることを手助けする一つの方法は、軍事介入を一国ではなく、常に共同[行為]で行わせるか、もしくは多数国参加で行わせることである。また別の方法は、介入によって益を受けると考えられている人々によって、その介入が実際に支持されているのかどうか、あるいはどの程度支持されているのかに気をつけることである。さらに別の方法は、[被介入国]地域の他の国々の意見を考慮に入れて、彼らが[介入]を支持しているかどうか、あるいはどの程度支持しているかに気をつけることである。ある議論においては、これらを考慮することは、それ自体が「正しい意図」とは]また別の基準とみなされている。しかし、本委員会の見解としては、これらはより上位の要素である正しい意図[という要素]に包含されるものであるとみなされるべきであると考える。

4.35 いつも人道的な動機だけで介入国が行動に移すという訳ではないだろう。安全保障理事会が許可した介入の枠組みさえもそうである。私心が全くない状態—どんなにか小さな自己利益も全く存在しない状態—は理想的だが、これがいつも現実であるわけではなさそうである。国際関係においても、その他のどんな分野と同じように、動機は[様々なものが]混ざっていることが動かすことのできぬ現実である。さらに、[介入にかかる]金銭的な支出や軍事行動に従事する要員を危険にさらすことに鑑みれば、介入の第一の動機が本当にどんなにか利他的なものであっても、介入国がその介入に際してある程度の自己利益を主張できるのは、現実には政治上はやむを得ないことである。経済上や戦略上の利害を切り離して考えても、自己利益とは、例えば、[人道危機発生国での]難民の流出[による自国への流入]、あるいは薬物生産者やテロリストの巣窟になることを避けたいという隣国で拡大する危惧といった理解できる形態をも取りうる。

4.36 [政府が]人々の保護を目的とした介入を行うことになったときに、自国の政府に対して、政府は利他的にならるべきではないと実際に要求するかもしれない国内の有権者は私たちが「正しい意図」と呼んでいる事項に動かされたときに、政府は自国の国益のみ注目すべきであると実際に要求するかもしれない。そんな有権者に対する最も適切な端的な答は、今日、善良な国際的市民[としての感覚を持ち、行動に移すこと]は、自国の国益にも適うものであるというものである。今日のように[国々の交流や関係が]親密で相互依存を行っている世界では、「私たちの知らない遠くのよく知らない国々」で発生している[人道]危機は、その国以外でもあらゆる場所で深刻な問題を引き起こしうるものである(例えば、難民の流出、伝染病の大流行、テロ行為、麻薬取引、組織犯罪やその他の似たような問題がそうである)、このような問題の解決のために協力して貢献することは、そのような貢献を行うという人道的な義務はさておき、あらゆる国家の国益に適うものであると強く主張することができる。こ

れは[本報告書の]終章で再び扱う論題である。

最終的手段

4.37 人道危機の防止や平和的解決のためのあらゆる外交の方策や非軍事的な方法が、すべて検討されなければならない。対応する責任[に基づいての行動]—これは軍事力も[最終的な選択肢として]伴うものだが一は、予防する責任[に基づく行動]が十分に果たされたときにのみ正当化されることができる。このことは、予防する責任に基づく選択肢が文字通り全て試され、失敗してからでないと[対応する責任に基づいての行動をとっては]いけないということを必ずしも意味するわけではない。というのも、予防する責任に基づく全ての選択肢を試すための時間がただ単に無いという状況がしばしばあると思われるためである。しかし、このことは、いかなる状況であれ、その方策が試された場合であってもうまくはいかなっただろうと信じることのできる合理的な根拠がなければならないということを意味するのである。

4.38 問題となっている人道危機が政府と反乱を起こした少数者の間の紛争を伴っている場合、両者は交渉の席に着くよう仕向けられなければならない。必要であれば国際的な平和維持監視団の展開によって、関係者が同意してもたらされる停戦は、実現が可能であれば、強制的な軍事的対応よりも常に望ましいものである。一国内で行われる少数民族による紛争や分離独立主義者によって求められる[分離独立の]圧力[がある不安定な状況]に対する長期的な解決策は、権限委譲主義的な折衷案という方法である。これは少数者に対してはその言語的、政治的、そして文化的自治権を保障するものであり、同時に問題となっている国家を分裂から守るものである。善良な信念に基づいてこのような折衷案が見つけられ、国際社会によって監視や調停が行われる場合で、関係者のどちらかまたは両者の代表者が折衷案の受け入れをかたくなに拒み、大規模な戦闘が予想される場合か、または実際に発生している場合については、外部アクターによる軍事介入という選択肢も実施が検討されうるだろう。

均衡のとれた手段

4.39 計画される軍事介入の規模、期間及び強度は問題となっている人道的な目的を達成するための必要最低限であるべきである。[軍事介入の]方策は目的と釣り合うものでなければならないし、また[介入を引き起こす原因となった]もともとの発端となった事態の規模と一致していなければならない。被介入国の政治体制に対する影響は、この場合も、介入の目的を達成するためにどうしても必要であるもののみに厳しく限定されなくてはならない。これらの[厳格な]制限を実際の[介入]現場に規則どおりに適用したものがどのようなものであるかは、それぞれの人道危機ごとに議論となる問題であろうが、これにかかる原則[の遵守の必要性]は十分に明白なものである。

4.40 言うまでもないことが、国際人道法の全ての規定が[遵守されているかどうかが]厳しく監視されるべきである。[人々の保護を目的とした]軍事介入は本格的な戦闘に比べて、著しく狭く対象と目標を絞っている軍事行動を必要とするものであるので、そのような軍事介入においては、通常の国際人道法よりも更に高い基準が適用されるべきであるという主張も成立しうるだろう。

合理的な見通し

4.41 軍事行動は、それが成功する合理的な見通しがある状況においてのみ正当化することができる。すなわち、

そもそも介入の引き金となった残虐行為や苦しみを軍事行動によって食い止めるか防止することができる成算がある場合である。実際に[人々を]守ることができない場合、もしくは介入を開始した結果、介入を全く行わなかった場合よりも状況が悪化しそうな場合、軍事介入は正当化されない。とりわけ、限定された人々の保護を目的とした軍事行動は、その行動過程においてより大きな紛争を引き起こしてしまうのであれば、これを正当化することはできない。これは許されない損失を払わなければ、ある人々を絶対に救うことができない場合一例えば、軍事大国が関与している大規模な地域紛争など一が、この事例なるだろう。このような事例では、現実がどんなにか苦痛に満ちたものであっても、軍事行動はもはや正当化されないのである。

4.42 この予防原則を適用することは、純粹に実用上の観点から見た場合、安全保障理事会の常任理事国 5 カ国のうちのいずれの一国に対する軍事行動は、[対象となる人道危機が]たとえ本報告書で示した他の介入条件を全て満たされていたとしても、不可能になりそうである。もしそのような五大国に対する軍事介入が開始された場合、大きな紛争が避けられ、当初の目的を達成することに成功するという状況を想像することは困難である。安保理の常任理事国ではない他の[軍事]大国であっても状況は同じである。このことは再びダブル・スタンダードの問題を巻き起こす。しかしながら、本委員会の見解は、他と同様ここでも、軍事介入を行うことを正当化できる全ての[人道危機の]事例において介入が実施できるわけではないかもしれないという現実があったとしても、そのことによって、どんな人道危機においても軍事介入を行わないという理由にはならない、というものである。

4.43 大国[の問題]に関しては、例えば、インドネシアと東ティモールの間の紛争における人道危機で起つたように、上述のもの以外の形態による圧力という問題もある。軍事介入以外の集団的な[対応]行動一制裁を含む一は、このような事例においては、保護する責任の一部として[実施が]検討されうるし、また検討されるべきである。

第5章 再建する責任

介入後の義務

平和構築

5.1 保護する責任は、予防する責任や対応する責任のみを意味するものではなく、最後まで遂行する責任と再建する責任を含むものである。このことは、もし軍事介入が一被介入国(政府)に「保護する責任」を果たす能力と権限が無いか、あるいはそれを放棄しているがゆえに一行われるのであれば、永続的な平和構築の支援と、善良な統治と持続可能な開発の促進についての[介入国による]偽りの無い本当の約束があるべきである。被介入国(政府)に権限と再建する責任を徐々に移行していくということを目標にして、被介入国(政府)との協力の下、社会の治安や秩序の状態が国際的な仲介者によって回復されなければならない。

5.2 持続可能な再建と復興を確実に行うためには、[介入後には]十分な額の資金と[人的、物的なその他の]財[の支援]及び被介入国の人々とのしっかりとした協力をを行うとする約束が必要である。また、介入にかかる当初の目的を達成した後、幾らかの期間は被介入国にとどまり続けることもまた必要とされるかもしれない。過去においては、再建する責任が十分に認識されてきたとは言い難い。また、多くの場合、介入の出口戦略はしっかりとは行われず、再建を支援する約束は不十分[にしか果たされてこなかった]。そして、被介入国は、結局のところ、そもそも介入行為の発端となった根本的な問題と未だに苦闘しているということがあまりにしばしばあった。

5.3 軍事介入の実施が検討されるのであれば、介入後の戦略の必要性[についても検討されること]も大変に重要である。軍事介入は、紛争や人道的な緊急事態が発生、悪化、拡大、持続及び再発してしまうことを防止することを目的として行われる数々の方策の一つにすぎない。これらの方策の目的は、軍事介入を招いた[人道危機の]状況を繰り返させないためか、もしくはこうした事態がとにかく再び起こらぬように確実にする手助けをすることでなくてはならない。

5.4 最も成功する和解は、[政府及びその他の集団の]高官同士の対話の場や司法的な過程によって、実現されるわけではない(確かに、真実和解委員会が紛争後のある状況下において果たすことのできる効果的な役割を私たちはしっかりと理解しているが)。本当の和解は、市井の人々による再建の努力によって最も実現されるものである。たとえば、それはかつて敵対武装勢力であった人々が力を合わせて、コミュニティを再建する場合や新しい定住地で、適切な生活環境や労働環境を築いていく場合である。本当の、そして恒久的な和解は、インフラの再建、住居の再建、植林と作物の収穫、そしてその他の生産的な活動において協力する持続的な日々の努力によって実現される。和解の努力に対する外部アクトーの支援はこうした[当事者間の]協力を促す必要性があることを認識しなくてはならないし、かつて敵同士であった人々の間で行われる開発のための共同の努力とダイナミックに連携するものでなくてはならない。

5.5 国連事務総長は、1998 年に発表した報告書『アフリカにおける紛争の原因と恒久的平和及び持続可能な開発の促進』の中で、紛争後の平和構築の本質と理論的解釈を極めて明確に述べている。

紛争後の平和建設という言葉によって私が意味するのは、平和を確固たるものにし、武力紛争の再発を防止するために紛争終結時にとられる行動である。これまでの経験によれば、紛争直後の平和の足固めには純粋な外交的及び軍事的行動以上のものが必要であり、かつ紛争の原因となったり、その脅威を生み出

すさまざまな要因に取り組むためには、総合的な平和建設努力が必要である。平和建設には、国内諸制度の創設あるいは強化、選挙の監視、人権の推進、社会的再統合・復帰プログラムの策定及び開発再開のための条件整備が含まれる。危機から立ち直りつつある国々での平和建設は、継続的な人道活動や開発活動に代わるものではない。それはむしろ、紛争再発の危険性を低め、和解、再建及び復興にとって最善の条件の整備に貢献するような形で、かかる活動を積み重ねたり、追加したり、方向転換したりすることをねらいとしている。

5.6 この国連事務総長報告書は、さらに進んで、紛争後及び介入において必要とされる事柄についてより詳細に述べている。

紛争から立ち直りつつある社会には特別なニーズがある。紛争の再発を防ぎながら、開発のための強固な基盤を築くためには、和解の奨励と人権尊重の指導、政治参加の推進と国民統合の促進、難民及び国内避難民の安全でスムーズな早期の帰還と再定住の確保、元戦闘員その他の生産的社会への再統合、小型兵器の入手可能性削減、並びに復興及び経済再建への国内、国際の資源の動員など、死活的な優先課題に重点を置かなければならない。これら優先課題は相互に関連しており、平和建設を成功させるためには、あらゆる面で協調と調整を伴った努力が必要である。

このメッセージは非常に明快である。明確で効果的な介入後の方策に替わるものはない。

5.7 以下では、政策立案者が再建する責任を実行する上で直面する主たる問題のうちの幾つかを手短に再検討する。それは、安全の保障、司法の確立及び経済開発という3つであり、これは[介入後の環境において]最も早急に対応しなくてはならない重大な領域である。介入後の環境における軍隊の観点から見たこれらの問題については、実施上の実際の問題を扱っている本報告書の第7章で扱う。

安全の保障

5.8 介入する軍隊の最も重要な機能の一つは、民族や前政権との関係に関わりなく、全ての人々に基本的な安全保障と保護を提供することである。紛争後の状況においては、被害者となった集団が以前の加害者と関係のある集団を攻撃することがあり、報復のための殺害や「逆民族浄化」さえもしばしば発生してきた。介入後の作戦においては、一度作戦が開始されたら、それが開始され、民族に関わりなく全ての人々に効果的な安全保障を提供されるよりも前に、まずはこのような状況に対応するための計画を立てることが必要不可欠である。介入後の局面においては、このような「有罪の少数者」のような問題は存在しない。全ての人々が、その生命と財産に対する基本的な保護を受ける権利がある。

5.9 介入後の局面において一様に直面する最も困難で重要な問題の一つは、現地の治安部隊の武装解除、動員解除及び再統合に関するものである。このうち再統合は、通常その達成に最も長い期間を要する。しかし、[3つの事項の]全ての過程が完了するまでは、これらが成功したかどうかを判断することはできない。これらは、法と秩序がその国に戻るために必要な要素である。というのも、動員を解除された元兵士は、自立可能な収入を得る形で適切に社会に組み込まれない限り、おそらく武力犯罪に手を染めてしまうか、反政府武装政治組織に入ってしまう。軍隊や治安部隊にいた人々の武装解除を成功裏におこなうことや、小火器を回収して新たな

武器の流入を防ぐ試みもまた、これらための重要な要素である。

5.10 同様の問題に対処する別の方針は、かつて敵対していた武装組織や軍事組織の持っていた要素をできるだけ統合する形で、新しい国軍や警察組織を再建することである。この過程は、国内で和解を進め、再創設された国家を介入軍の撤退後の段階で守るために、極めて重要である。しかしながら、これらのことを行うことは、介入国にとってはあまりに長期間の関与であり、再武装されたかつての敵対勢力に後に批判されることを恐れる国際的な支援拠出国にとっては、あまりに高くつき、そして、批判を恐れて躊躇してしまうものである。このことは、過去にカンボジアやその他の国への介入後、余りにしばしば現実となってきた結果である。

5.11 軍人からは、介入とその後の状況においては、自分達が訓練を受けていない事項についての機能をあまりにしばしば与えられ、それらは警察に与えた方がもっと適切だったとする不平が繰り返し出てくる。これに対する簡潔な回答は、文民警察官はしっかりと機能している法制度と司法制度が存在する国でのみ本当に活動できるというものである。あらゆる軍事作戦において、ある種の警察組織が存在することは、地元の警察官の訓練という目的[のための活動]も含めて、その作戦の開始時から必要かもしれないが、開始時から大規模な軍事力が展開するという現在の実施形態の代替にはおそらくほとんどなりえない。しかし、状況が改善し、政府機関の再建がなされれば、文民警察が[軍隊の代わりに]駐留する段階になっていく。

5.12 介入前計画の重要な部分は、政務関係者と軍事関係者の両方で、介入軍の出口戦略(撤退のための予定表と同じものではない)としての確認が行われる。このような戦略無しでは、あらゆる軍事介入を開始するにあたっての深刻な危険がともかく存在する。また、出口戦略が無い場合、状況を悪化させ、撤退はその国にとって悲惨な結果をもたらしうる。もしくは、最もうまくいったとしても、その国にとって不安定化を招く結果となる。そして、介入行動の良い面それ自体さえも信用が傷つけされることになる。

司法制度と和解

5.13 多くの場合、軍事介入が実施される対象の国家には、腐敗していない司法制度、または裁判制度と警察機構を含めて適切に機能している司法制度というものが存在しないかもしれない。もしくは、国家が崩壊し始めるにつれて、司法制度が腐敗していくか、あるいは無くなってしまうかもしれない。これまで徐々に、そしてとりわけ1990年代初頭の国連カンボジア暫定統治機構の頃より、[平和維持]活動中に司法制度の移行措置を設立する重要性や移行措置の後できる限り早く司法制度を復活させる重要性に関する認識が国連関係者内及びその他の場所で醸成されてきた。要点は単純である。すなわち、介入行動を行う軍隊は更なる人権侵害から[人々を]守る任務を持っているものの、人権の侵害者を司法の場で裁くための機能する制度がないとしたら、それは介入軍の任務が達成できないのみならず、介入活動の全てに対する信用を被介入国と世界の両方から失うことになりそうである。

5.14 数多くの非政府組織が「司法パッケージ」を発展させてきた。これは、幅広い作戦の特定の状況に適用させることが出来るものであり、現地の司法機構が再建されるまでは、介入後の平和構築戦略には必要不可欠なものであるとみなされるべきである。このような方策は、刑法の標準モデルが含まれるべきであり、適用される適切な法制度が存在している状況下において適用可能であるべきであり、また少数者を確実に保護するために、介入が始まるやいやな適用されるべきであり、罪を犯した人物を留置することを介入軍に許可すべきである。

5.15 これに関する問題として、難民の帰還と民族的少数者集団もしくはその他の少数者集団からの帰還者の法的な権限の問題が挙げられる。最低限の福祉、本国帰還支援、雇用そして財産権の法を提供することに関して扱いに差異があることは、帰還者は歓迎されていないという強烈なメッセージを発するためにしばしば行われる。再建支援の提供に関して差別が存在することは、例えば、クロアチアの場合では法律にも明記され大きな問題となってきた。世界中の多くの事例において、帰還者が現在の占拠者(しばしば占拠者自身も難民であるが)を自分の家から立ち退かせるために司法に訴え、正当な所有権を回復しようという試みは、[司法の判断によって]再び所有権が回復されるというよりむしろ失敗に終わる。法律は財産権に関して不適切な保護しか提供できないか、あるいは、潜在的な帰還者に帰還をやめさせるような作りになっているため、帰還者に対して不利益を与えていた。

5.16 [帰還を]妨げている事項としては、以前は世間から所有が認められていた財産に対する借用権を確立することが困難である問題もある。例えば、旧ユーゴスラビアで帰還民が持っていた所有物の状態は、大部分が、法的な証拠書類が無い[ため所有権を主張できない]という状態と地元の行政機関からの妨害行為が継続されることだった。自分達の所有権を求める難民や国内避難民(IDPs)の問題は、郊外の地域ではとりわけ深刻である。空き家にいる他の家族に移動を命じる政治的な圧力によって、しばしば帰還民の帰還は妨げられてきた。また、郊外の借地に対する法的な権利の問題については、これを改善する進歩がほとんど見られない。

5.17 帰還を促進することは、帰還に対する管理上及び官僚的な障害物の除去が必要であり、また認識されているもしくは疑われている戦争犯罪に対する刑罰免除の制度と無差別財産法の採用を終わらせることである。しかしながら、[現在の占拠者の]立ち退きだけで帰還に関する全ての問題が解決するわけではない。大抵の場合、かなり大量の新しい住居が国中に建てられなくてはならないだろう。[国際的な]ドナーが支援するプロジェクトで、これらの需要に対処することが重要である。

5.18 加えて、帰還の持続可能性に関する問題—本国への帰還を長期に亘って確実に成功させるために重要なことであるが—についても適切に扱われなくてはならない。帰還の持続可能性とは、帰還者にとっての適切な社会的及び経済的条件を構築することである。これには、健康、教育、そして最低限の福祉に対するアクセスが含まれる。またこれは、他の領域—腐敗の根絶、善良な統治の促進、そしてその国の長期的な経済の再生—における改革と関係するものである。

開発

5.19 あらゆる軍事介入の最終的な平和構築責任は、できる限り最大限、経済成長、市場の再生、そして持続可能な開発を促進することである。この問題は極めて重要である。というのも、経済成長は、法と秩序[を構築する]意味があるだけでなく、当事国が全体的に再生するために必要不可欠だからである。経済成長をもたらすことが最終的な目的であるとする、これまでの首尾一貫した議論から導き出された結論は、介入前または介入中に当該の被介入国に科された強制的な経済的措置を終了させる根拠を介入権威主体者ができる限りすぐに認識し、包括的もしくは懲罰的な制裁の延長を行わないことである。

5.20 介入権威主体者は、開発する責任とプロジェクトの実施を被介入国の指導者や、二国間開発援助機関及

び国際開発援助機関の支援を受けて活動しているアクターに可能な限り迅速かつ円滑に移行する責任がある。

5.21 このことは長期的な開発目標[実現]の観点からのみ重要なだけでなく、これまで議論してきた安全保障に関する方策を短期間の間に実施する上でも、有益な強化策となるのである。新しい収入を生み出す活動と社会及び経済の分野における統合プロジェクトの実施のための動員解除の訓練と同時にすることによって、良い成果が得られる。動員解除された元兵士が自分の未来の選択肢と可能性を認識するのが早ければ早いほど、そして、文民の生活とは実際に安全な状況下での日常に戻ることができるものだということを社会が明確且つ確実に示すことが早急にできればできるほど、武装解除とこれにかかる問題に対する元兵士の反応はより好意的なものになる。

国連の権威下の統治

5.22 破綻国家に対する軍事介入時と介入後の[再建の]期間の介入者の行動にかかる有益なガイドラインは、[信託統治制度について定めている]国連憲章の第12章を建設的に適応させることによって見つかりうるだろう。国際社会の支援と助力を得て、十分な範囲の再建と復興をしっかりとした方法で行うことは、国連憲章第12章の建設的な適応によって可能になりうる。これに関して最も関連のある条項は国連憲章第76条である。同条は、以下の事項が信託統治制度の目的であることを定めている。問題となっている領域の人々の政治的、経済的、社会的及び教育的進歩を促進すること。人権の尊重を促進すること。社会的、経済的及び商業的事項について、国連における全ての人々の平等の待遇を確保すること、及び司法上の平等の待遇を確保すること。

5.23 国連憲章第12章は介入が行われた国家の住民に關係しうる事項をしばしば扱っており、同章は自決の問題(第76条b項)に關係している。保護を目的とする介入を実行することは、領域の自己統治と自治権が維持されるかもしくはそれが回復されることを通常の場合意味している。このことは、介入者が、選挙の実施を促し、またおそらくその実施を監督もしくは少なくとも監視することを通常は意味する。このことは、保護する責任は基本的には人間の生命に対する脅威に対して対応することを目的としている原則なのであって、被介入国の国内の特定の集団の政治的自治権、自決、もしくは独立の拡大のような政治上の目的を達成するための手段ではないということである(これらの背景にある潜在的な問題は、軍事介入を引き起こした人道的関心事項に大いに關係しているかもしれないが)。介入それ自身が分離主義者の主張を後押しするための根拠になるべきではない。

5.24 「信託統治」という概念がいかなる形であれ復活することに対して、信託統治は内政に対する別種の干渉であると考える立場から、抵抗が国連内で起きることは常にありそうなことである。しかしながら、「破綻国家」では、ソマリア—もちろん、そこでの介入は成功したものではなかったが—で起ったように、国際社会が絶対に無視することができない状況が発生することがとてもよく起こりうる。信託統治の復活という提案に反対する最も強い主張は、おそらく実務的なものである。これは、そのような国家における市民社会の再建とインフラストラクチャーの復興には、必然的に長期間の間、活動を行う[莫大な]費用が必要となる、というものである。極めてまれな頻度やその場限りでの供与ではなく、これらの[長期に継続する]活動にかかる資金や人材を[継続的に]提供する意思のある政府の存在については深い疑念が存在するに違いない。

被介入国の当事者意識と占領に対する制限

5.25 介入が行われた国に対して、持続可能な再建と復興を確実に行うのに十分な期間とどまり続けるという必要条件は、良い影響と悪い影響の両方がある。もともとの紛争の根本原因をあわよくば除去することもしくは少なくとも劇的に改善させることや、善良な統治と経済的な安定を回復することとは別に、もし被介入国は介入以前から民主的制度が欠如している場合、この[介入後の国連等による暫定統治期間]のような期間は民主的な制度とそれに向けた一連の過程に対してその国の人々をよりよく慣らさせることができるかもしれない。しかしながら、駐留し続けることは明らかに負の側面があり、この負の側面とは説明するに値するものである。

主権

5.26 [介入後の]再建期間における被介入国への介入者の継続的な駐留については、主権の問題が必然的に発生する。介入者が領域に対する支配権を有していないのであれば、[被介入国政府によって]善良な統治一及び平和と安定一が促されないか回復されない限り、介入[の際]は、[被介入国政府は国家]主権に対する権利を一時的に停止させることになる。しかしながら、主権行使の停止は介入とその後の再建の期間に事実上行われるものであるにすぎず、法的に正しいものではない。これは、例えば、1991年に締結されたカンボジアの[内戦の終結や国連カンボジア暫定統治機構の設置等を定めた]パリ和平協定の目的がそうである。パリ和平協定で定められた「最高国民評議会」という考案された組織は争っていた4つの派閥がそれぞれ代表者を送って参加するものであったが、この組織が国家を運営する権限を選挙実施まで[という期限付きで]効果的に国連へと移管させた。同様に、ユーゴスラビアでもコソボに対するユーゴスラビア政府の主権は一時的に停止されたと言えるだろう。とはいえ、ユーゴスラビアの場合、それは、法的に正当な方法で主権が停止されたという訳ではなかつたが。[被介入国の一時停止]の目的は、一般的には、[被介入国現行の]憲法体制を変えることではなく、それを守ることである。上述の信託統治に関する議論の中でも言及した通り、[人々の保護を目的とした]軍事介入は介入が行われた国家の持っている主権と相反しない形で政府の形態を維持させるための努力を意味するのである。

依存とひずみ

5.27 被介入国の住民を公然と「敵」として扱っているか、そのように扱われていると住民たちに思わせているような酷い統治を行っている占領[の仕方]は、長期に亘る復興の努力を成功させるにあたって、明らかに有害となるものだろう。同様に、被介入国の人々が考えている優先順位に対して十分な考慮を行わず、彼らを関与させない再建計画や復興計画は、介入権威主体に対する不健全な依存を引き起こし、被介入国の人々の希望や能力を際限なく遅らせるのである。

5.28 大きく避けることはできないが、軍事介入(及びその後の警官と文民人員)に伴なって大量の外貨が突然流入することによって、[被介入国]ぜい弱な経済を大きくひずませる影響が出る。また、このことは、被介入国住民の少なくとも一部に対して非現実的な期待を抱かせうる。ある事例では、被介入国のエリート層は、この状況から利益を得ようとし、賄賂の効く堕落したネットワークの構築とその実行を行うかもしれない。そのため、こうしたエリート層は介入者の早期撤退に反対することもありうるため、同時にその国の経済上及び政治上の復興の成功に対する希望をしばしば阻害することになる。

5.29 更に良くない側面は、介入者自身に関するものである。[介入後の]再建期間が長ければ長引くほど、介入国が豊かな先進国で無い限り、介入国から被介入国へ注ぎ込まれる財政的及び物質的流出は大きくなるということが明らかになりうる。その場合、[介入後の国家再建という]トンネルの出口までライト無しで[再建支援を]継続することは、その国がどれほど豊かであるかに関わりなく、このような支援を行っている国が、将来、保護する責任を果たすことに従事するにあたって、大きな障害となると判明しうるかもしれない。被介入国の人々及び被介入国にとっての長期的な利益と介入国にとっての長期的な利益をうまく両立させることは、[当初は困難かもしれないが]最後には良好な均衡を得て落ち着くこともありうる。

被介入国の当事者意識を達成すること

5.30 コソボの事例が指し示すように、国際的な[介入]アクターの責任と被介入国のアクターの責任をうまく両立させることは、極めて重要である。国際的な[介入]アクターは安全な環境をもたらす助力となり、再建の過程を開始するための財を持っている。しかし、国際的な介入権威者は介入地での政治上の責任を差し押さえたり、独占することが無いよう気をつけなければならない。介入者は、紛争後の社会で対立している集団や民族集団の間の政治過程を進めるための措置を講じなくてはならない。これは、かつての敵対者間での協力を促す体制の中で被介入国の政治家の政治上の能力を発展させるものである。このような政治の過程や、国際的な介入者から被介入国への組織への責任の移行が無ければ、著しく高い危険が存在することになる。第一に、被介入国内の民族的な敵意が、かつての憎悪形態を取り戻すことである。第二には、被介入国組織が手を引いて傍観し、被介入国における民族間の緊張状態を調停するための全ての責任を国際的な介入アクターに押し付けることである。

5.31 紛争後の状況における国際的なアクターの長期的な目的は、「自分自身を失業させること」である。被介入国のアクターに自国の社会を再建する責任と、敵対者の集団間での協力形態を構築する責任の両方を授ける政治的な機能を設置することによって、このことは可能となりうる。被介入国の地域社会へ責任を移すこの進展過程は、介入自体の正当性を維持するために必要不可欠である。人々を保護するための介入は、新しい植民地帝国主義の一形態にすぎないという疑念によって、その名に汚名を着させられることがあってはならない。それどころか、再建する責任は、もともとは対応する義務から引き出されるものだが、この責任は [被介入国] その社会に居住し、そして最後にはその社会の将来の運命のために共に責任を果たさなくてはならない人々に問題となっている社会に戻すために行われるものではなくてはならない。

第6章 介入を決定する権限についての問題

6.1 脅威下にある人々を保護する国際的な責任というものがある。本委員会は、もし大きな危機が発生しているもしくは、いまにも発生しそうであると思われる場合、この国際的な責任は適切な方法によって対応する責任へと拡大するものであると主張してきた。極限の状況においては、この対応する責任は人々を保護するための[人道危機の発生している]国家内への軍事介入を含む。私たちは第4章で軍事介入が行われる場合に満たされなくてはならない厳しい閾値と要件について説明した。この満たされなくてはならない要件とは正当な原因、正当な意図、最終的手段、均衡のとれた手段、そして合理的な見込みである。この要件は厳しいものでなくてはならない。なぜなら計画される[軍事介入という]行動がそれ自体、非常措置だからである。軍事介入は主権国家に対しての侵入であるだけでなく、人々を犠牲にする危険のある武力の行使を大規模に伴う可能性があるものである。しかし、ある任意の人道危機に対して、人々の保護を目的とした軍事介入が実施されるべきかどうかを決定する権限は誰が持っている権利であろうか？

国連憲章体制下における権限の法源

6.2 基本的原則である非介入原則は、国連憲章第2条第4項と同条第7項で明記されている。第2条第4項は「すべての加盟国は、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」ことを定めている。また、同第2条第7項は、国連が「本質上いざれかの国の国内管轄権内にある事項」に介入することを禁止している。「本質上いざれかの国の国内管轄権内にある事項」が意味する事項についての更なる定義は行われておらず、実際、とりわけ人権問題の文脈で[その解釈についての]争いが発生している。

6.3 国連憲章第24条は、「国際連合の迅速且つ有効な行動を確保するために」安全保障理事会に国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任を負わせており、上述の基本原則[を維持するため]の極めて重要な資格の付与を[安保理に対して]行っている。国連憲章第6章には紛争の平和的な解決に関する重要な条項があるが、この責任に関する最も先進的な部分は、国連憲章第7章に明記されている。第7章では、安保理が「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を決定(第39条)」したときに、安保理が取ることのできる措置を明記している。安保理が取ることのできる措置は武力の行使までは含まれないだろうし、禁輸、生産、そして外交関係の断絶からなるだろう(第41条)。しかし、もし安保理がこれらの[非軍事的な]措置が不十分であろうと判断した場合、「国際の平和及び安全の維持又は回復に必要な空軍、海軍または陸軍の行動をとることができる」(第42条)。これは換言すれば、軍事力の行使という手段に訴えることもしくはその行使を許すことができるということである。

6.4 国連憲章の中には、国境を越えた軍事力の使用について明確に許可している条項がもう一つある。第51条がそれであり、同条は「国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合の個別的又は集団的自衛の固有の権利」を認めている(但し、同条は、取られた自衛行為を直ちに安保理に報告するよう求めている)。地域的な[国際]機関がその加盟国の一つに対して行動を起こす場合以外は、本報告書が扱っている軍事介入[が必要な]事態に対してこの条項が適用されることはなさそうである。本条項及び国連憲章第7章の一般規定に基づく安保理による強制行動だけが、国連憲章において、[加盟国の]国内管轄事項に対する[国連の行動の]制限の明らかな例外となっている。

6.5 国連憲章第8章は、地域的機関及び準地域的機関の存在とその安全保障上の役割について認めているが、一方で「いかなる強制行動も、安全保障理事会の許可がなければ、地域的取極に基いて又は地域的機関によってとられてはならない」と明白に述べている。しかしながら、幾つかの事例においては、安保理は介入が行われた後に許可を出してきたことは興味深い。西アフリカ諸国経済共同体監視グループ(ECOMOG)が1992年にリベリアに、1997年にシェラレオネに対して行った介入が事後に安保理が承認したのがこの具体例である。

6.6 国連憲章第7章の一般規定、第51条に明記された自衛行動の特別許可、及び第8章の規定が総合される形で、安全保障上のあらゆる形態の脅威を扱う権限についての並みはずれた源泉を形成している。例えば、2001年の同時多発テロの後、国連総会と同様、安全保障理事会は(国連憲章第51条と第7条の両方を一般的に確認した上で)対応行動の実施を直ちに求めた。[今日の]世界は、平和、安全保障及び人々の保護の全ての範囲を扱うことのできる能力(但し、常にその能力を発揮する意思があるわけではない)を持つ常備軍と外交機関のある決まった場所にすでに持っている。私たちはそれを国際連合と呼ぶ。

6.7 安全保障理事会は、国連憲章上、平和と安全保障の事柄に関する「第一義的な」責任を有しているが、それは唯一の責任もしくは独占的な責任ではない。国連憲章第10条は国連の権限の範囲内のあらゆる事柄に関する責任を国連総会に与えており、同11条は、とりわけ国際の平和及び安全の維持に関する代替的な責任を一たとえそれが、法的拘束力のある決議では無く、勧告を出せるだけだとしても一国連総会に与えている。[但し]唯一の制限として、国連の二つの主要機関の間で不和が生じることを防ぐ意味から、安全保障理事会がその問題について議論を行っている間は、総会はこの問題について扱うことができない(第12条)。総会の行動を基礎づけているこれらの国連憲章[の条項]に対して、1950年に制定された「平和のための結集」決議を加えなければならない。これは、緊急特別総会手続きを創設したものであり、この年の韓国における活動、その後は1956年にエジプトにおける活動、そして1960年のコンゴにおける活動[を承認する権威]の根拠として用いられた。安保理による承認が無く、また国連総会には勧告を行う権限しかなくとも、総会で3分の2以上の支持を得て実行された[人道的]介入は強力な倫理的及び政治的支持を明らかに得ていたであろうことは確かである。

6.8 様々な国連憲章の条項の意味と範囲についてはどんな主張が存在していても、国連が国際社会の権威を構築し、強化し、そして使用している第一の機構であることは疑いようがない。国連は秩序と安定の要、すなわち、この国際システムの加盟国が[国家]行動の規則についての取り決めに関する交渉を行い、国家群の社会を維持するための適切な行動に関する法的な規範について交渉を行う場となることを目的に設立された。したがって、国連は、[国家間の]力関係を調停するための場となることが同時に意図されていたということである。すなわちこれは、公正で国際社会が望む政治上の変化を達成するため、新しい規範を普及させるため、そして集団的な正当性に対する是認を与えるための場となるという意味である。

6.9 国連の権威は、強制力によって支持を獲得するのではなく、正当性を実現に移す存在としてのその役割ゆえに支持されるのである。正当性という概念は、権威行使することと力に頼る[必要性]の間を結び付けるものとして機能する。権威を強いようとする試みは、その権威の正統な発動者によってのみ行うことができる。国連によって正当なものとされる集団的な介入は、[世界にとっても]正当なものであると見なされる。なぜなら、それは[世界の国々を]代表している国際的な組織によって正当に許可されたものであるからである。[他方、]単独の介入

は不当なものとみなされる。なぜなら、それは自己利益のためのものであるからである。国際の平和及び安全にかかる唯一の正統な守護者としての国連の権威に対して、挑戦するか、もしくはそれを回避する者は、ほとんどの場合、特定の段階でその権威をむしばんでおり、国際法と普遍的な規範を基礎とする世界秩序の原則をいつのまにか害する危険をおかしてもいる。

6.10 国連は、加盟国がしてはならないことについての象徴でもある。国家市民の関係においては、国連憲章の条項の全体性や世界人権宣言のような制度は、国家の権力[者]が[自国の]領域内で自国民に対して危害を加えることに制限を課している。自国領域を超えた軍事行動については、国連加盟国である地位は、集団的に承認された国際的な介入の方を選び、一方的な介入を控える義務を大国に課している。

6.11 市民の命を守り、その幸福を増進させる責任は、第一には、そして主としては主権国家にあり、第二には外部のアクターと共に活動している国内の[行政]機関にあり、そして第三にやっと国際機関にあるにすぎない。本報告書の第2章で責任としての主権という概念を示した通り、国家に主権を与えていたり決定的な根拠はこの[保護する責任の]原則に由来している。しかし、その国家が市民を保護することができない、あるいはその意思が無いと判明したとき、またはその国家自身がその市民に対する暴力の加害者になっている場合、[責任はあるのに果たされないという]責任の欠如というギャップが発生する。

6.12 国際の平和及び安全の問題を解決するための制裁を行う権威を持つ集団は、その概念上、大国から国連へと移ってきた。国際的な法執行制度の中心に安全保障理事会を持つ国連は、このような法執行制度を有効にする権限を持ち、且つその権威が世界的に受け入れられている唯一の機関である。しかしながら、国連それ自体は執行能力を持っていない。法執行を行う集団的な安全保障機関として、国連が有効に機能するためには、国家の目的のための一方的な武力の使用を国家が放棄しなくてはならない。しかし、結論としては、国家は国連及びその目的のために、そして国連からの指示を受けて、武力を喜んで行使すべきであるということになる。もちろん、このことは必ずしもたやすく受け入れられることではないが。

安全保障理事会の役割一及び責任

6.13 介入の禁止と介入に反対するという推定の根拠は、国連憲章の中でとてもはっきりと述べられており、この介入の禁止にかかる「人道的な例外」は憲章上どこにもはっきりとは示されていない。それがゆえ、安保理の役割は何よりも最も重要になっている。安保理の権威と信頼について尋ねられることは当然であり、これに対して私たちは次のように答える。軍事介入を許可するその法的な能力、それを行う政治的な意思、概して一定していない実行[状況]、国連加盟国を[正当に]代表しているとは言い難い構成国、そして、常任理事国のみが拒否権を持っているという制度上、本来的に二重基準であること。これらのように安全保障理事会がこれまで果たしてきたことを見るに、[介入を決定する権限を持つ機構としては]安保理は不満であると[判断する]多くの理由がある。

6.14 しかしながら、とはいえた委員会は人々の保護を目的とした軍事介入の問題を扱う上で、安全保障理事会よりも優れていて、適切な存在は無いということについて微塵の疑いも持っていない。国家主権を無視するという難しい事例に対して難しい決定を行うべき存在は安保理であるべきである。[人道危機発生国]統治領域内に重大な妨害が無ければ、危険にさらされている市民を救うために、軍事介入を含む有効な方策を動員するという更に困難な決定さえもときには行うべき存在は安保理であるべきである。これは私たちが世界中で行った全ての

諮詢会の場で、圧倒的に意見の一一致を見たものである。いつ、どこで、どのように、そして誰によって軍事介入は行われるべきなのかということに関して、もし国際的なコンセンサスが一致することができるならば、安保理の中心的な役割がそのようなコンセンサスの核心部分でなくてはならないことは極めて明白である。課題は安保理に取って替わる権威を見つけることではなく、安保理を今よりもより適切に機能させることである。

6.15 このことは、安保理の役割に関する次の認識から引き出される当然の結論である。それは軍事介入に関するあらゆる計画は安保理の場に正式に持ち込まれるべきであるということが事実上すでに確立しているという認識である。従って本委員会は次のこととに同意する。

◇あらゆる介入において、いかなる軍事介入行動が行われるよりも前に安保理の承認の取得が試みられなければならない。介入を求める者は安保理の承認を正式に要請するか、安保理自らのイニシアチブで介入の問題を取り上げさせねばならない。もしくは、国連憲章第99条に基づいて、国連事務総長に問題を持ち出させなくてはならない。

◇大規模な生命の損失もしくは民族浄化の申し立てがあった場合、安保理は介入の許可を求めるあらゆる要請を適切に扱うべきである。この状況においては、軍事介入に賛成しうる事実や根拠の理由の適切な検証が努められるべきである。

法的能力

6.16 国連憲章第42条は安保理が非軍事的措置が「不十分」であることが判明したときは、「国際の平和及び安全の維持又は回復に必要な」軍事措置を取れることを定めている。安保理のこれらの権限は冷戦時代には狭く解釈されてきた。しかし、冷戦終結後は、この目的のための「国際の平和及び安全」が意味するものに関して、安保理は極めて拡張的な見解を示してきた。また、安保理の許可[という行為]はその行為に対して国際的な法的正当性を付与しているものであると実際に世界中でほとんど常に受け入れられてきた。冷戦終結後の数年間に[安保理が]許可した数多くの介入の国際的な意義に対して疑念は持たれてはいないが、そうではない事例一例わけソマリアの事例が最も顕著なものであるが一については介入の国際的な意義がそれほど明白では無いものも同様に存在する。

6.17 安保理がこれらの事例において実際に行ってきたことが、私たちが[本報告書の]第2章で「保護する責任」という新たに誕生しつつある先導的な原則として説明したことに対して信任を与えるものであるかどうかは議論の余地がある。とはいえ、この「保護する責任」の原則は、様々な法的な基礎(諸人権条約規定、ジェノサイド条約、ジュネーヴ諸条約、国際刑事裁判所規程及び類似の条約群)、行われてきた国家実行、そして安保理自身の行動に基づいた原則である。このような[保護する責任原則の]拠り所となっているものが将来に亘って維持されるのであれば、このことに対する国際慣習法の新しい規定が実際に認められるかもしれない。しかし、私たちはすでに認識しているように、[保護する責任原則の考え方]このような国際慣習法として成立していると主張するのではありません。

6.18 未解決の重要な理論的问题は、国連憲章に組み込まれている制度上の規制、とりわけ第2条7項に規定されている[国内管轄事項への干渉]禁止規定を破る形で、安保理は[他国に対する介入を決定するという]自ら

の権限を事実上越権する行為を取ることが可能などうかという問題である。この問題がこれまで明らかに検討された事例は、ロッカビー事件に対する国際司法裁判所の判決のみである。この判例では、先決的抗弁に対して安保理は国連憲章[の規定]に拘束されることを確認する決定が示された。しかし、この問題は理論的なものであり続けるよう定められているように思われる。というのも、安保理の決定に対する司法審査に関する[国際法上の]規定は存在しておらず、従って、国連憲章の解釈に関する紛争を解決することのできる方法は無いからである。安保理は国際の平和及び安全に対する脅威が意味する事柄の範囲の定義付けについて、これからもかなりの自由裁量を持ち続けるものと思われる。

正当性と拒否権

6.19 本委員会の諮問会の大変多くの場での共通の題目は、15 カ国の中からなる安保理の民主的な正当性に関するものであった。安保理は、とりわけアフリカ、アジアそしてラテンアメリカにある、規模や影響力の観点から大国[と言える国々]を常任理事国から除外している限り、現在の実際の世界を代表しているとは言えないものである。世界の人々に対して回答せず、全加盟国が参加する場である国連総会に対して説明責任を果たさず、司法による監督や検査も受けないものであると様々に言われてきた。安保理の改革が、とりわけその構成国を拡大し、その構成により正当な代表性を与えることが、その信頼性と権威を構築する助力となるだらう一とはいえ、意思決定過程を簡易化する必要はないが。しかしながら、これは本委員会が本報告書の目的[を実現する]ために入らなくてはならない議論ではない。

6.20 しかし、私たちが無視することのできない問題は、常任理事国によって享受されている拒否権の問題である。私たちの対談者の多くが拒否権の気まぐれな使用または使用するという脅しが、深刻な人道危機を止めるまたは防ぐために迅速で断固たる行動が必要な状況に対して効果的な国際的行動を取る際の主たる障害物となりがちであると捉えている。これまで言われてきたとおり、一国による拒否権の発動によって、深刻な人道的関心事項に対するその他の全ての国の人道が覆されることは不当である。[ある人道危機への対処として]必要な行動が、一つまたは二つ以上の常任理事国の[その人道危機とは]関係の無い事項に対する人質とされる可能性がとりわけ危惧されている。これは過去にあまりにしばしば発生してきた状況である。政治上の問題はもう一つある。国連安全保障理事会の常任理事国としての地位とそれに伴う拒否権を維持し続ける権利を主張する国家は、他の常任理事国による拒否権の行使によって安保理が機能不全に陥った結果、国連の枠外で行動する資格があると主張するのは困難な立場にある。換言すれば、ゲームの現状のルールを変更すべきではないと主張する者は、そのゲームのまさにそのルールに従って他のプレイヤーが行ったある結果を拒否する主張を行っても相応の説得力を持たないのである。

6.21 これら全ての理由から、重大な人道危機を止めるまたは防ぐために必要な行動に対して拒否権を行使することについて、全ての常任理事国が同意する「行動規範」があるべきであるという提案を本委員会は支持する。なお、これはある常任理事国の上級代表者から調査のための試案の形で私たちに提案されたものである。この提案の本質は、自国の極めて重要な国益が関係していないとされる問題については、それぞれの常任理事国は、自国が拒否権を行使しなければ、安保理で過半数が賛成して可決されることになる決議の可決に妨げとなる拒否権を行使しないというものである。これについては、過去に「建設的棄権」という意思表示が使用されてきた。拒否権とその付与に関する限り、国連憲章の改訂が近いうちに行われるとは現実的には考えられない。しかしながら、こうした状況を管理するより正式で相互に合意された行動[規範]が将来常任理事国によって採択され

るとしたら、それは実に健全な前進であろう。

政治上の意思と履行

6.22 「もし人類の集団的な良心が国連の中にその良心の最大の擁護者を見つけられない場合、人類の集団的良心はその他の場所に平和と正義を求めることになるという重大な危険が存在することとなる」という国連事務総長の警告を本委員会は[読者に]思い出させたい。もし安保理が—そしてとりわけ常任理事国が—その日の決定的に重要な問題に対して安保理に関係させなければ、安保理はその重要性、進歩そして権威を下げることしか期待できなくなる。

6.23 安保理は時々この責任を果たすことへの約束と能力を示してきたが、[その結果は]あまりに頻繁にその責任[を果たしたと言える状況]には達しないか、あるいは期待に応えられたとは言えないものであった。これはときには常任理事国的一部にとって利益が全くないためであり、また別のときには、[国際政治の場における]ある特定の約束が国内政治において及ぼす影響を懸念したためであった。それは、過去においては、行動を取らなければならないときに、取るべき行動の中身について常任理事国の中間で一致することがあまりにしばしばほとんどなかつた結果であった。[しかし、それは]次第に、国際的な行動を取るにあたって重荷—とりわけ財政的及び人的な重荷—を負担する主要理事国的一部の不本意さに起因するようになっていった。

6.24 安全保障理事会がその保護する責任を果たす—そして放棄しない—よう促すためのあらゆる努力が行われることがとりわけ重要である。このことは、国連憲章第 24 条が求めているように、国際の平和及び安全に関する事柄が直接に問題になったとき、安保理が迅速且つ有効に関与することを意味しているのである。さらに、確かに厳密な意味では、国際の平和及び安全に対する直接の、そして差し迫った脅威とは言えないかもしれないが、とりわけ深刻な人命の損失が発生しているか、その恐れがあるとき、安保理が明白で責任ある指導力を發揮することをこれは意味するのである。

6.25 国連は主権国家の世界に存在し、その活動は政治上の現実主義を基礎としなくてはならない。しかし、国連はまた国際的な理想主義の宝庫であり、またそのような理想主義が国連のアイデンティティーになくてはならないものである。[国連では]男女がそれぞれと共にそして自然と調和して平和に生きることが、今なお未来の希望や願望の対象の主たる中心である。人間の安全が脅かされている現実に対して、そんなものはどこかへ行ってしまえばいいとただ単に欲するだけで済ますわけにはいかない。平和を守り、幸福—全ての者に一層安全な世界でよりよい生活をもらたすという幸福—を促進することにその役割を捧げる普遍的な[国際]機構という考えは、武力紛争、集団殺害、永続的な貧困、環境の悪化、そして 20 世紀に行われた人間の尊厳に対する攻撃という死、破壊、そして幻滅感を生き抜いた。

6.26 国連が成功するためには、国際社会が、そのおのが持つ財を国連に提供することによって、国連に対して求められている要求と合致させねばならない。自らの方向に引き寄せようとする争いや緊張状態—それは国際関係に未だ災いを与えるものとなっているだが—を仲裁し、また緩和し、さらに和解させるための道徳的善惡の判断に関する正当性、政治的な信用性及び行政的な公平性を国連は有しているのだ。問題が国家や[国家を越えた]地域[国家群]にとってはあまりに大きすぎまた複雑すぎて自分たちでは扱うことができないとき、人々は自分達を導き、そして守ってくれる[存在としての]国連を当てにするのだ。他の機関と比べた際の国連の

強みは、その加盟国の全世界性、政治上の正統性、行政的な公平性、専門的技術知識、招集し結集する力、そして国連職員による献身ぶりである。

6.27 国連は、抑制の利かないナショナリズムや[国家間の]力の不当な相互作用は国際的な枠組みの中で仲裁され、抑えられなくてはならないという考え方を示している。国連は、[相違している]国益を和合させ、国際[公共]益を築く中心である。選ばれた少数の国家を代表するのではなく、国際社会全体を代表して軍事行動を許可できるのは国連だけである。しかし、国連は自らの軍事力や警察力を保持していない。そのため、武力の行使を伴う行動が必要とされ、そして正当とされる際には、多国籍な同盟の[国家]連合によって、もっと信頼でき、もっと可能な軍事部隊が提供されている。将来、だんだんと必要となってくることは、能力、意思及び善意を持ち、そして適切に承認された[(軍事)組織や国家群との]協力である

安保理が行動できないとき

6.28 人々を保護するための軍事介入に関するあらゆる問題を扱う最初の場は安全保障理事会であるべきであるという私たちの見解を私たちは十分に明らかにしてきた。しかし、安保理が最後のものであるべきかどうかという問題は残り続けている。これまで[の実際の状況]を見るに、安保理は、この介入の問題を扱うことに関して期待された役割を果たす能力や意思が欠如していた[と判断される]という観点から考えると、人道問題または人権問題が甚だしく危機的な状況にあるにも関わらず、安保理が介入を求める提案をはっきりと拒否した場合、もしくは安保理がそのような提案を適当な期間内に扱うことができなかつた場合であっても、保護する責任を果たすことのできる代替の手段を考慮に入れることなど全くできないと主張することは難しい。これについて、どのような選択肢があるだろうか？

国連総会

6.29 一つの考えられる選択肢は、私たち[の行った]多くの諮問会で大きな支持があったものであるが、すでに確立している[手続きである]「平和のための結集」手続きに基づいて、国連総会の緊急特別総会〔を開催し、同総会〕から支持を取得するというものである。これは、特に安保理が常任理事国の[意思の]不一致によって、国際の平和と安全の維持のためのその主たる責任を果たすことができない状況に対応するために、1950年に作られたものである。[介入のための承認取得のための]スピードはたいてい非常に重要であるので、緊急特別総会は要請が出されてから 24 時間以内に召集されなくてはならないだけではなく、国連総会手続規則 65[訳注:ママ。現在は同規則 63]に基づいて、「[緊急特別総会は]本会議のみを召集するものとし、また、同総会の開催を要請する際に審議のため提案された議題をあらかじめ一般委員会その他の委員会に付託することなく、直ちにその審議に入らなければならない」

6.30 国連総会は[介入]行動を取るよう指示を出す権限を持っていないが、行動を支持する国連総会決議が、加盟国の圧倒的多数で採択された場合、それはその後行われた介入に対して高い程度の正当性を与え、また安保理に対して問題に対する姿勢の再考を促すものであろう。これら全てにおける実際の難しさは、安保理では過半数の賛成が得られなかつたか、一国またはそれ以上の常任理事国によって拒否権が行使されたまたは行使するという脅しのあった[ほど機微な]政治環境下で、平和のための結集手続き上、必要とされているように、[総会参加国]3 分の 2 以上の国が共に賛成することができるというありえそうもないことを期待しなくてはならないことである。コソボやルワンダの事例は、おそらくはまさにこのような状況であったであろう。それでもなお、この

[平和のための結集手続きによる]行動が取られうるという単に可能性にすぎないものであっても、これは安保理に対して決断力を持って適切に行動を取ることを促す影響力を追加的に形成する重要なものとなりうると本委員会は考えている。

地域的機関

6.31 更なる可能性は、それぞれの機関が定めた領域内で行動する地域的機関もしくは準地域的機関による共同介入の模索である。多くの人道危機は、国境を越えて波及し、隣国に対して深刻な影響を直接に及ぼす。これは例えば、難民の流出や[国外の]領域が反政府組織によって基地として使われることがあげられる。したがって、このような[影響を受ける]隣国群は大抵の場合、その人道危機に迅速且つ有効に対処することについての強い共同の利益を持っている。とはいっても、こうした利益のうち人道的関心による動機付けはそのごく一部にすぎないだろう。地域的機関または準地域的機関の枠組みの中で隣国群が行動を起こすことは、国連が行動することよりも、大抵は(但し、常にではない)より望ましい形で役割を果たすと考えられており、国連憲章の第52条は、この点に関して、地域的機関や準地域的機関に相当柔軟[な権限]を与えると解釈されていた。これらのこととは長きに渡って認識されてきたことである。

6.32 これは大抵いつもそうであることだが、[人道危機の発生している]地域内にある国家は、紛争のことを伝える新聞記事の見出しの背景にある問題や状況を[そうでない国に比べて]より敏感に捉えており、また紛争に関与しているアクターや人物のことをより深く知っており、そして平和と繁栄[の状態]へ戻るよう監視することにより大きな利害関係を持っているものである。これら全てのことによって、保護する責任を果たし、持続可能性と経済観察を確実にするために必要な意思の結集が促されるべきである。

6.33 とはいっても、幅広い地域的加盟国を持つ機関は、概して、加盟国の問題に対する介入に対して目立った熱意を示すことはない。介入という猛獸は、一度解き放って自由にしてしまうと、飼い主を食おうとすることになるかもしれないという恐れがある、常に[このような]抑制的な判断の背景にある。今日の介入者が明日の被介入者となるのである。どんな集団的組織でも数の上での多数派は、その定義から言っても、小さくて、弱い国家であり、また組織の中心にいる最も強力な国家の[行動の]動機を疑っており、さらに仲間の弱小者に対する強国による制裁干渉に対して気が進まない。しかしながら、アフリカで、そしてそれほどではないにせよ南北アメリカで、地域的機関や準地域的機関が、ある状況下にある加盟国に対して軍事介入を含めて対処行動を取る権限が受け入れられてきた。米州機構(OAU)は、紛争の予防、管理及び解決のための仕組みを作り、紛争状態に対処するための能力をこれによって高めてきた。

6.34 地域的機構が、その加盟国やその機構の加盟資格となる対象地域の国家に対してではなく、加盟国外や対象地域外の国家に対して、いつ[介入]行動を取るべきかについては、更にいっそ論争を巻き起こすものである。これは、NATOのコソボに対する行動への批判の大きな原因であった。というのもコソボはNATOの領域外だからである。これにも関わらず、コソボ紛争は[その影響が]NATO領域の国境を越えて広がり、深刻な混乱を引き起こす潜在的な可能性があったため、コソボ紛争はNATO[加盟国]の直接利害関係のある問題であったと、NATOは主張している。軍事行動を準備していた他の地域的機関や準地域的機関は、それらの機関の地理的な領域内のみで加盟国に対して行動を取ってきた。

6.35 国連憲章は、地域的機関や地域的取極の正統な役割をその第 8 章で認知している。厳密な言葉で言えば、私たちがすでに言及した通り、国連憲章の文字通りの条文は、地域的機関によって取られる行動は常に安保理による事前の承認を受けなくてはならないことを定めている。しかし、これについてもすでに言及した通り、安保理による承認が、事後に遡及的に取得されようしたり、または実際の介入後にその承認がなされた場合(リベリアやシェラレオネの事例)もあった。この安保理からの承認の取得時期という点に関して、将来、行動が取られた場合には、ある程度の余地があると言えるだろう。

行動を取らないことの意味

6.36 その問題に対応するために作られた臨時の国家連合(または、さらに言えば、個々の国家)が安保理、総会、あるいは被介入国が加盟国となっている地域的または準地域的機関の承認を経ずに介入を行うことは、控え目に言っても、幅広い賛成を得ることはできないだろう。コソボへの介入に関与し、本報告書で確認した[軍事介入が認められる]全ての閾値と満たされなくてはならない要件に言及した上で、その[介入という選択肢の]正当性を熱烈に弁護する準備をしていた国家でさえ、その[安保理決議を経ないで軍事介入を行うという]過程の多くは、極めて例外的な性質であることを認めており、もし安保理による—そしてもし安保理決議を得られなかつた場合には、国連総会による—是認が得られた方がなおいつそう望ましかつたであろうという見解を示している。世にある程度流布しているある見解では、コソボやルワンダの場合は、[介入行為に対する安保理やその代替権威による]事後の遡及的な承認は、[リベリアやシェラレオネ等]上記で言及したようなアフリカ地域での事例のために行われた介入と同じように、おそらく得られたであろうというものである。将来、このような事例が再び発生した場合、事後の遡及的な承認という方法によって[安保理決議無しで軍事介入を行うか、安保理の不承認に従って介入を行わないかという]好ましくない二者択一を迫られる窮地から抜け出すことができるかもしれない。

6.37 本委員会の見解としては、政治上の現実の問題として、安保理も国連総会もその介入の正当性を認めていない軍事介入を行うことは非について意見の一致を見ることは不可能であろう。しかし、このことは、良心に衝撃を与えるほどの[人道危機の]状況が発生し、危機への対応が切に必要とされている状況下において、安保理の保護する責任であると本委員会が見なすであろうことを安保理が果たせないという状況が発生することを意味する。このような状況において、どこで最も深刻な害が発生しているのかという問題は現実的な問題である。すなわち、安保理が無視されることによる国際秩序に対する損害と、安保理が傍観している一方で人間が虐殺され[続け]ることによる国際秩序に対する害のどちらがより深刻であるかという問題である。

6.38 これら全てに関して、本委員会として、安保理に対して二つの重要なメッセージがある。

6.39 一つ目のメッセージは良心に衝撃を与える状況が発生し、それへの対応が切に必要とされている状況下において、安保理がその責任を果たせないとき、関係国はその状況の深刻さと緊急性に対処するその他の手段や形態による行動を行わないと考えることは、非現実的であるということである。正統な政府の行動のあり方に関する最低限の規範さえ無視している政体に対して、集団的機構が共同の介入を許可しない場合、その問題に対応するために作られた臨時の国家連合もしくは個別の国家による介入圧力は確実に強まるだろう。そのため、国連の許可という自制と制約無しに行われるこのような介入は、正しい理由や事前に満たされなくてはならない必要な原則に対する正しい遵守無しに行われるという危険がある。

6.40 二つ目のメッセージは、[一つ目のメッセージの場合と同じように]安保理が行動を取れなかつた後で、臨時の国家連合もしくは個別の国家による軍事介入が行われた場合であるが、これらの国家連合もしくは国家が、私たちが確認した[正当な軍事介入にかかる]全ての要件を遵守及び重んじ、さらにこれによる介入が始めから終わりまで成功裏に行われた—そして、世界の世論もまたこの介入が最初から最後まで成功裏に行われたと考えている一場合である。この場合、国連それ自身の地位と信頼に対して深刻な結果が永続的にもたらされることになりうる。

第7章 実施上の側面

7.1 人々を保護するための軍事介入は、伝統的な戦闘と伝統的な平和維持活動の両者とも異なった目的がある。このような介入は、新しく、またこれまでとは異なり、独特の性質をもつ実戦上の課題をもたらす。[人々を保護するための]軍事介入の目的は人々を保護することであり、敵を軍事的に打ち負かすもしくは破壊することではない。この意味で、伝統的な戦闘とは異なっているのである。確かに軍事介入の実施にあたっては危機下にある人々を保護するのに必要なだけ多くの軍事力—それは場合によっては大量のものとなるかもしれないが—を使用することが必要になる。しかし、その根本的な目的は常に可能な限り最小の費用で、迅速に市民の生命を無事に守り、また紛争後の段階において復興の見通しを高くするために、被害を可能な限り最小化することを成し遂げることである。[通常の]戦闘の場合は、対照的に、敵の軍事的または工業的な能力を制圧し、無効にすることが、[敵に]降伏を強いるにあたっての手段にしばしばなっている。

7.2 一方で、[人道的]軍事介入の実施—それは、その保護する責任を果たすために必要とされることは何でも行わなくてはならないものである—は、伝統的な平和維持活動に許可される行動よりも相当荒々しい[軍事]行動に従事することになり、またその覚悟が必要となるだろう。伝統的な平和維持活動においては、中心的な任務は停戦及び和平協定の監視、監督及び履行確認である。この場合、[両当事者による平和維持活動の受け入れの]同意、中立及び武力の不行使に対して常に重きが置かれる。平和活動に関する国連の委員会は国連の軍事派遣部隊が直面した実戦上の問題を徹底的に調査し、2000 年にそれをまとめ[た報告書として発表した]。しかしながら、報告書のほとんどの部分では、同委員会は伝統的な平和維持活動とその変遷に焦点を当て、軍事力のより強力な行使については焦点を当てなかつた—これはあらゆる重大な規模の[通常の]戦闘と[人道的]軍事介入の両方を可能にしうる兵站実施計画とその支援及び命令能力と統制能力といった種類のものが国連本部内にあるわけではないことだけが特別な理由ではないが。この報告書は以下のことを確認している。「国連が戦争を行うのではない。強制行動が必要な場合には、その行動を意思のある国家連合に一貫して委託してきたのである。」

7.3 介入作戦が行われる環境もまた実施上の重要な意味を持っている。危険にさらされている人命を保護するための軍事介入は、軍事介入以外の方法によって十分な結果を成し遂げることができなかつた場合に、その後で、最終手段としてのみ行われるべきであり、行われるものであろう。必然的に、軍事介入とは、被介入国を国際的な努力に協力させることを促すことを目的とした広い意味での政治戦術の一部になるものであろう。そのような行動が行われた結果、保護するという特別な任務の性質[を持つ軍事介入]は、長い時間をかけて、新しい方法で行われる新しい形態の軍事活動の発展を導くかもしれない。

予防のための軍事活動

7.4 予防のための軍事活動は、極めてはっきりとした性質を持つ二つの別個の部類がある。第一の部類は「予防的展開」である。これは、紛争の脅威が発生しつつある所に対して、当事国政府または関係諸国の政府の同意のもと、兵力を展開することを伴うものである。これの主たる目的はその状況が武力紛争に発展することを阻止することである。この場合の抑止力は展開される兵力の軍事的な能力によるものではなく、展開を承認することによって安保理が示した関心[の高さ]、国際的な綿密な監視下に関係者を置くこと、及びもしやむをえず武力行使という最後の手段に訴えざるを得ない場合に武力の行使を行うという国際社会の意思によって引き起こされる

結果の意味[という三つのもの]によるものである。

7.5 この予防的展開の主な事例は、1992年からその早すぎた1999年の撤退までマケドニア展開した国連予防展開軍(UNPREDEP)である。UNPREDEPの展開の本質的な目的はユーゴスラビアによる戦闘行為の可能性を阻止するためであったが、部隊の存在によって不安定な国内状態が安定するという効果もあった—これは後知恵にしてはおそらくあまりの多くの恩恵があったといえようが—と主張された。このような展開で直面した実戦上の問題は、伝統的な国連の平和維持活動において関わってきた問題と本質的に同じものである。

7.6 予防的展開の第二の部類は、被介入国の領域に対する実際の介入無しに軍事力を展開するものであり、これについては合意の問題は発生しない。このような行動の場合、それは外交的な取り組みに対して重要性を与えるための軍事力の提示となることを意図しうるものであろう。もしくは、人道危機状態における制裁や通商停止のようなものを含め、非軍事的な強制行動を監視または実行する手段としての役割をおそらく果たすだろう。これらの行動の[交戦]活動規則は、主としては防衛的なものとなるであろう。また、仮にこの[交戦]活動規則を敵対者に遵守させることができたとしても、それは極めて限られた範囲内にとどまるであろう。こうした意味での予防的軍事介入は、隣国への紛争の拡大を食い止める手助けとなる防火壁を提供するという点において重要である。断固とした、また決然とした[予防的な軍事力の]展開は、問題を阻止する手助けとなるであろう。しかし、仮に問題が発生した場合には、迅速な対応能力を与えるものでなくてはならない。

7.7 もしこれら二つの部類の予防策の双方が共に失敗に終わった場合、予防的作戦は介入の方策へと変えなくてはならないだろう。従って、兵力は予防的作戦のために展開し、またその観点に基づく武装でなくてはならないが、[同時に]これらの兵力は容易に介入軍の一部となることができるようなものであるべきである。

軍事介入のための計画

7.8 軍事介入実施の検討が行われる場合、その成功のためには事前に慎重な計画を立てることが必要条件となる。それには乗り越えなければならない多くの課題がある。例えば、実効力のある政治的な連合を構築すること、合意される目的を案出すること、明確な任務を示すこと、軍事行動のための共同計画を作成すること及び必要な資金や要員を揃えることがこれに含まれる。とりわけ胸に刻むべき重要なことは、介入の段階とは、より広範な政治上の努力のたった一要素にすぎず、これらの広範な目的と一致した上で実行されなければならないということである。軍事介入の段階の前に必ず予防行動が取られなければならない。この予防行動には[軍事力に関する]制裁措置や[武器の]禁輸の実施、軍事力の予防的展開、もしくは飛行禁止区域の設定といった軍事的な方策も含まれるものである。往々にして、軍事介入の後には、平和維持軍が多くの場合大抵かなり長い期間展開する紛争後の[平和維持]活動—以下で更に検討するが—が行われることになるであろう。従って、[人々を]保護する軍事活動の実施上のコンセプトには、介入前段階での取り組みから介入後の活動へと円滑な移行を提供するものでなくてはならない。

連合を構築すること

7.9 ほとんどの介入行動は、これまで、そしておそらくこれからも多国籍連合による作戦を伴うものであろう。政治上及び軍事上の介入連合を構築することは、成功を見通す上でかけがえのないものである。それゆえ、介入連合のもうさは、過去の介入でも最も大きな弱点の一つであった。[介入連合による]合同作戦は、必然的に段階ご

とに徐々に対処する性格を持っているため、慎重に扱うべき目標への攻撃が遅れる可能性があることがこれまで観察されてきた。これらは、一ヵ国による介入作戦との比較した上での軍事上の不利な点である。一方、合同作戦にはより強力な政治上の影響力があるということが唯一の多少の有利な点と言える。[合同での介入作戦を]妨害する人々は、その国際的なプレゼンスを無効化するか、その撤退を引き起こすために介入連合の団結を攻撃対象に定めがちである。

7.10 前述の介入連合の弱点、及び権威の構築や安全な環境の提供ができなかつたという[介入連合の]失敗の結果、介入連合による活動の途中の段階で類似の[平和]執行部隊の設立が行われることもあった。これは具体的には、第一次国連ソマリア活動(UNOSOM I)の活動の最中のソマリア統一機動軍(UNITAF)の展開の開始、旧ユーゴスラビア国連保護軍の活動中に緊急対応と空爆能力[を持つ部隊による]NATO の介入が行われたこと、さらに近年の例では、シェラレオネにおけるイギリス軍の事例がこれにあたる。

7.11 有効な連合を構築することは、共通の政治上の決断の構築と維持を意味するものであり、共通の軍事方策を実施することを意味する。有志連合が[平和]執行行動を行うに当たっては有志連合の参加国の政治[的な問題]とメディアの影響を考慮に入れなくてはならない。軍事的な努力はいつも政治によって邪魔をされる。軍事行動が伝統的な戦争開始の努力ではない場合、この状況はさらに強められる。NATO によるコソボへの介入は、軍事行動のスピードと軍事力の強度は、参加国の中の政治的な最小公倍数[とも言える最も政治的に関心が低い国]によって多大な影響を受けうることを示している。さらに、[介入]連合による戦闘は、[参加国間で]国内法制度が異なる結果、軍事規定や政治上の決断に対してその他の制約も伴う。

7.12 [介入]連合参加国間で政治上の共通の決断がある場合であってもなお共通の軍事方策は必要である。最も極端なのは、異なる部隊が調整なしにそれぞれが独自に行動する状態であるが、この場合、その介入の結果は失敗となる可能性が高い。しかし、[介入]連合の部隊の間で統制がしっかりとれている場合であっても、軍事行動の結果に決定的な影響をもたらしうる重要な[見解の]相違が[各介入連合参加国間で]発生しうる。例えば、過去の事例では、軍事上有る選択肢(例えばよく知られている事例としては、地上軍の使用に踏み切るかどうか)を公式に排除するかどうかといったことについて相違が発生してきた。ある軍事上の選択肢の除外もしくは採用は、政治上の重要な結果をも左右しうる。幾つかの事例においては、[介入に]抵抗するという非介入国の決意を強めることさえにもなりうる。

目的

7.13 介入行動に対する幅広い支持を得るために作業は、[介入]連合の参加国間で、介入行動によって達成されるべき目的についての考えが異なっているという問題にしばしば直面する。理想的には、介入を決定する過程、介入主体(もしくは複数の組み合わされた介入主体)の任務内容、そして介入実施のための体制と手段の配分[の三つ]が調和されるべきである。しかし、異なる国家の間で、それぞれの領域における認識や利益を一致させることは、たいてい時間のかかる複雑な作業である。さらに、多国間機構における意思決定には、コンセンサスの形成に成功することが必要であり、細部について[決定するの]ではなく、曖昧[なままでして決定すること]と徐々に対応してゆくことが、多国間の場での審議の結果として避けられないものである。[介入を]承認することについて確実に合意するために、介入の限界と[行うべき事項の]範囲は著しく曖昧にされるものかもしれない。

7.14 目的に対する[見解等の]相違は、「出口戦略」にかかる議論の中でも現れる。[介入連合のある]参加国は[介入の原因となった直接的な問題の解決後も、その直接的な問題の原因となった]根源的な問題に対処し続ける必要性について強調し、また他の参加国は可能なかぎり早期の撤退に重きを置くかもしれない。介入が結局のところ最後に招く結果は、常に予測困難である。予測不可能な困難な問題はほぼ確実に発生し、その結果はほとんど常に、介入当初に想定されていたものとは異なるものである。加えて、多くの軍事行動はかなり単純な正攻法の目的を持って開始される。軍事活動を取り巻く環境が変化したり、新たな和平合意や和平協定が締結された場合にのみ、軍事行動は軍事上、政治上及び開発上の目的を追求して目的が拡大される。しかしながら、[当初軍事活動の対象としていた範囲や任務をずるずると拡大したり、いつ終わるか見通しが立たないまま人や物の投入を続けていかなくてはならなくなつた]終わりの見えない軍事展開になることは通例であり、決して例外的な状態では無い。この不確実性ゆえ、幾つかの介入国やその部隊は自分勝手な撤退期限という観点から、出口戦略を決めることを駆り立てられるのである。

任務

7.15 明快で明確な任務[を設定すること]は、保護する軍事活動の第一のそして最も重要な必要事項の一つである。介入の最終的な状態がどんなにか明確にもしくは不明確に定められても、[介入行動を行い、貫徹する上で]概念上そして[投入可能な]財の観点から必要とされるものを政治は見通さなくてはならない。介入当初からそのような予測を行うこと無しでは、介入を成功裏に終わらせるための十分な「政治的な意思」を集める[ことが困難であるという]問題が存在する。この政治上の見通しは、部隊が展開する地域の状況を確認、監視、及び報告するという約束に限られてきた。和平過程があまりに包括的で多面的であると、停戦期間中及び和平交渉中、[和平成立の]可能性を模索することへ重点を置くことが不利な影響を受ける。とりわけその介入が自国にとっての必要不可欠な利益は関係していないと見なされる場合、困難な任務を帯びている介入連合を支持する潜在的な貢献国間で信望が嫌気へと替わるという問題が、重要な問題として存在する。

7.16 任務の目的は、実行部隊の司令官にその活動の使命と彼の職務を特定させることができ、軍事行動のコンセプトを適切に提示できるものであるべきである。ここで言う軍事行動のコンセプトとは、攻撃にさらされている人々を保護することを目的とした軍事活動を最優先にして、早急な成功を約束するものである。このことは、[部隊の]司令官に必要な部隊の規模と構成を提案すること、適切な[交戦]活動規則の素案を起草すること、及び政治上の承認や軍事行動を開始及び維持するのに必要な財の配分を求める権限を司令官に与えるものである。

7.17 任務は大抵、介入が推移する過程で、新たに発生する必要事項に対して対応すべく徐々に調整される。これは、被介入国の態度や協力の程度次第で[行うべき任務内容が変わる]人々の保護を目的とする介入という特別な性質を考えるに、避けられないことであると言えるだろう。当初の任務は、人々の保護への関心が中心となっているが、すぐにもしくは後に政治上及び安全上の関心が中心となる。現実の差し迫った問題に関する介入開始時の展望が限られていればいるほど、終わりの見えない軍事展開になる可能性が高まる。ソマリアの事例は、安全が脅かされている状況や飢饉に対する介入当初の対応行動が長期的な解決を達成するまでの十分な支援を伴っていなかったことの具体的な事例である。[当初介入の]後に続く国連の活動(UNOSOM II)は野心的な治安確保上及び政治上の任務をも持っていたが、それらの任務を実現することに釣り合う手段を持たなかつた。しかしながら、介入の任務というものは、介入の様々な段階において介入の目的がなんであるかを明確

な言葉で定義すべきである。また、[介入の]望ましい終了状態は、善良な統治と法による支配の回復であるということをはつきりと示すべきである。

[介入に投入可能な資金や人員等の]財と約束

7.18 大規模な人道上の脅威や緊急事態に対処する保護するための軍事活動は、あらゆる場合において、[介入に参加する]国家や関係する国際機関が作戦を維持させるために必要な[資金、人員、装備等の]財を投入する準備を行うことが[軍事活動の実施上]必要である。十分な量の財を割り当てることが軍事活動の成功のために必要不可欠であり、過去の介入事例では、それができないことが深刻な問題となってきた。

7.19 [提供が]約束された財の水準は、全ての関係国に対する明確な決意と意思のメッセージを送ることになる。とりわけ発展途上国や発展途上国から構成される地域機構によって行われる軍事活動の場合、軍事活動が持続可能であることが重要で継続的な問題である。幅広い国際的な支援無しで介入に対する長期間の軍事的な関与[の継続]を約束できる発展途上国はほとんどない。これは、人々を保護する上で重要な全ての目的が達成される前に、早すぎる撤退を行う事態を引き起こしうる状態である。

軍事介入の実施

指令系統

7.20 軍事上の意思決定は、明確で絶対的な意思疎通と指令系統に基づくものである。また、命令の統一性が軍事行動を成功裏に実施する上で欠かせない。単一の統合指揮権系統が存在し、介入参加国が参加させた自国部隊に対する指揮権を介入を実施するために介入参加国が任命した部隊の司令官に可能な限り授権する体制ができている場合、軍事行動は最も成功裏に実施できる。介入国の異なる国益や、国内法が異なるゆえに存在する法的な相違によって、介入活動を指揮する[他国の]司令官の指揮権下に[自国の]部隊を委ねられる範囲や殺傷能力の高い兵器を使用することについての制限が加えられることが多い。しかしながら、このような軍事行動における参加各国の派遣部隊の使用に対する参加国の留保が少なければ少ないと、部隊の司令官が決断力を持って且つ柔軟に行動できる範囲は拡大されるのである。

7.21 介入作戦に対する政治による厳格な統制は必要である。しかし、政治による統制とは、政治機構が細部にわたって軍事活動の実施を行うことを意味するわけではない。政治指導者は[介入の]それぞれの段階における明確な目標を確定している実施上の要因の範囲内で設定しなくてはならない。軍事司令官は、これらの目標を実行し、目標が達成された際や重大な新たな問題が発生した際には更なる政治の指示を仰ぐべきである。

文民と軍の関係

7.22 軍事介入が必要な場合、安全を脅かされている人々に支援と保護を提供するために、介入する軍事部隊、(当該地域及び当該地域外の)文民当局、そして人道支援機関が同時に活動を行うことが多い。その中でも特に、階級組織として動く規律のある[垂直的な権威構造を持つ]軍隊と、それぞれの団体が独自に動く[水平的な権威構造を持つ]人道支援機関の文化[の違い]を抱えながら協働することは、ときには[両者の対立によって引き起こされる]深刻な敵対意識の原因にもなってきた。軍隊、文民政治当局及び人道支援機関の間の調整と協力が改善することが、とりわけ重要な問題であり続けるだろう。

7.23 介入の実施が開始されるとき、人道的な結果と[それを実現するための]短期間及び長期間の代償という厳しい選択がある。最も安全が脅かされ、不安定な状態においてさえ、献身的な人道支援機関は可能な限り長くとどまり続ける。[ルワンダ虐殺の際]国際赤十字の職員が、国連部隊の撤退後もキガリに残り続けたことや[ユーゴスラビア紛争の際]多くの非政府組織が狙撃兵やロケット砲による攻撃にも関わらずサラエボにとどまり続けたことは、被害を受ける地域の人々に支援と保護を提供するための文民の献身[の強さ]を示すものである。

7.24 しかし、殺傷能力の高い兵器の使用が検討されるような状況下では、軍事部隊[の活動]によって人道支援従事者がとどまり続けることが不可能になることもありうる。[支援完遂前に]短期間で不十分な人道支援のみを行うことは、治安状況を改善し、究極的には、長期の[十分な]人道支援の活動[を可能にするという意味で人道支援活動]を改善するために必要となる場合もある。例えば、「支援と攻撃」は人道支援活動の継続なしには両立しえなかつたことをボスニアの事例は示している。また、[ルワンダ虐殺の直後]もし東ザイールでジェノサイドの加害者によって支配されていた数多くの難民キャンプの武装解除を行うことが実際に可能であったとしたら、このことは同じように言えたであろう。[現実にはそうではなかったが、もし仮にそれが可能であったとしたら、残存民兵の兵力を]一掃する作戦が行われている間、外部の人道支援関係者による難民キャンプへの立ち入りは禁止されていただろう。(ジャーナリストがしばしばそうなっているように)人道支援関係者も人質になりうるのである。

7.25 調整は[被調整対象から]独立した権限を有する者がそれぞれの組織との協力を試みるということを暗に意味するため、満足のいくほど十分に行なうことが極めて難しい永遠の課題である。調整作業によって、統合された意思決定が定期的に行われるわけではないし、介入にかかる本当の結束ができるわけではない。ある事例においては、調整の努力によって[活動の]効率の向上が見られたが、縛張り争いを最小化しようとする以上のものにはならなかつた事例もあつた。

[交戦]活動規則

7.26 [交戦]活動規則は安全を脅かされている人々に応え、彼らを保護する上で極めて重要である。[交戦]活動規則は、活動区域における[部隊の]兵士による武力の行使を行う上での指針となる方向性を示している。[交戦]活動規則は、見込まれる軍事行動のコンセプトに合致し、またその軍事行動の種類にふさわしいものでなくてはならない。伝統的な[国連の]平和維持活動を特徴づけていた自衛のための最小限の武力の行使は、軍事介入を含む平和執行行動には明らかに不適当であり、不十分である。(公道上の逮捕であれ、起訴された戦争犯罪者の逮捕であれ)犯罪者の逮捕、虐待行為の停止、殺人未遂者や暴漢未遂者[が犯罪行為を実行すること]を阻止することといった[治安維持に係る]活動を行うためには、明確で確固とした[交戦]活動規則[の制定]が必要となる。明確な[交戦]活動規則[を制定すること]は、[介入に参加する]個々の国が追加的に活動規定の明確化を行わなくてはいけない必要性を低減させることに寄与しうる。個々の国による追加的な明確化が必要ということは、多国籍作戦を実施する上での深刻な障害である。

7.27 [交戦]活動規則は、均衡性の原則を反映したものでなくてはならない。ここで言う均衡性とは取られる選択肢が適切な形で[軍事的に]より強度なものとなることを排除するものとなるべきではない。そうではなく、破壊的な近代兵器の行使の抑制を導くものである。均衡性[の原則]は、[介入の実際の]現場において軍事部隊を活動不可能にさせる効果を持つものとなるべきではない。また、[軍事行動あるいは現場において]主導権を握る必要があるかもしれない場合に、その機会を否定し、純粹に[敵からの攻撃に]対応するだけの状態に部隊を陥れるもの

となるべきではない。

7.28 人々を保護するために行われる介入の文脈において、軍事介入のための[交戦]活動規則は国際法、とりわけ国際人道法の厳格な遵守を示すものでなくてはならない。[交戦]活動規則には、ある種の武器、とりわけ国際法によって禁止された武器の不使用に対する同意も含まれるべきである。

7.29 国際的な規範を破る行為をした多国籍部隊の兵士に対する懲罰の手続きについては共通のものが存在しない。軍事活動の実施地における[介入に参加した]文民の行動に関することも含めて、自国兵士の訴追については、概ね兵力を拠出した[介入参加]国[の政府]に任されている。被介入地域の住民が介入部隊に対して不信感を持たぬよう、そして、法の支配を確立するための[介入部隊に参加する]文民による試みが台無しにされないよう、介入国は行動規範を作り、また[保護する責任に関する]これらの責任を果たすことについての正当性を確保し、その説明責任を確実に果たすことによって、[被介入国の住民感情に対する]特別な配慮を行わなければならない。これらの規範の基準は高く設定されるべきであり、この基準に沿うことのできない介入参加人員は去らせるべきである。

軍事力の行使

7.30 軍事行動とは、不意に圧倒的な軍事力を使用し、軍事的な全ての取り組みを集中させることによって、最も迅速に成功に導くことができる。しかしながら、人々の保護を目的とした介入の文脈では、秘密裏の行動や不意打ちの作戦を行うことや、近代兵器の壊滅的な全ての力を全力で使用することは實際には不可能である。[人々の保護という目的を達成するための]戦略的な意味での不意打ちを実施するには、それによって達成されるメリットとの均衡が取れていなければならない。また、不意打ちを実施するという軍事的な手段に頼る前に、被介入国が[要求に]応じるよう説得が試みられなければならない。さらに言えば、人権と法の支配に対して敏感な民主的な[国際]社会は圧倒的な軍事力を無差別に使用することを長きにわたって許容することは無いだろう。

7.31 軍事計画立案者は、軍事力を集中して使用することによる戦略的な不意打ちを取れなかつたことの埋め合わせを自分達の思うままに行いたいと願うだろう。政治的な事情と現場での状況によってこのことは許されたり、許されなかつたりする。ひとたび殺戮や民族浄化を止めさせるという目的が達成した後は、市民からの協力の必要性が軍事活動の強度に影響を与える重要な要因となる。このことは、介入国に対する憎悪が広がる結果となるような軍事行動を行うべきではないということを何よりもまず意味するのである。介入にさらされる人々の心を掴むことは、介入中はおそらく不可能である。しかし、武力による戦闘が終結したとき、全ての人々の心の扉を閉ざさせないような方法で[介入を行うべく活動が]計画されねばならない。このことは、[武力行使の程度や方法にかかる]制限を受け入れ、介入行動は被介入国を打ち破るための戦争では無く、被介入国で苦しめられ、迫害され、または殺されている人々を保護するための行動であるということを抑制によってはっきりと示すことを意味する。これらの熟慮すべき事項を考慮に入れることは、[最初から圧倒的な最強度の軍事力の行使を行うのではなく]軍事活動の強度を徐々に強めていくこと、そして軍事行動の段階と攻撃目標の選択に関しても同様に徐々に強度を高めていくことを受け入れることを意味する。このような方針は、[介入のための]軍事連合を維持するための唯一の方法でもあるだろう。このような方針は戦争における軍事行動を行うための原則には明らかに反するものであるが、保護するための軍事行動は戦争を行うための行動とは異なることを胸に刻まなければならぬ。

7.32 これらの不利に置かれる状態をある程度まで補うため、介入の計画段階—これは本章のはじめで指摘したポイントを補強することだが一にとりわけ重点的に取り組まねばならない。[取られるべき]方策は目的に合わせて注意深く調整されねばならない。また核となる軍事的及び政治的な圧力のポイントが特定され、そして目標とされなければならない。非軍事分野での介入参加部隊の役割も計画され、考慮されるべきである。また、起こりうる不測の事態について検討され、不測事態対応計画が[介入前の計画段階で]作られるべきである。

負傷者

7.33 人道的な利益を守る責任という意味からではなく、軍事的な利己主義によって、武力の先制使用という方法がしばしば取られてきた。例えばボスニアにおいては、軍事介入を主張する人々は、[介入を実施するに当たっては]倫理的、法的あるいは軍事行動実施上の義務という観点ではなく、なによりも介入の方策が実行可能性であること—すなわち負傷者無しの空爆を意味する—を最も重要な観点としていた。こうした人々は、[本当に]効果のある介入を行った場合に介入部隊が直面する無視することのできないリスクを受け入れることはほとんどなかった。究極的には、真の問題は、西側諸国は戦争犯罪や人権侵害、強制移動を止めさせるために自国の兵士の命を進んで危険にさらしてきたかどうかということである。

7.34 介入部隊が力によって守られることは重要であるが、それが第一の目的になることは決して許されない。介入部隊が力によって守られることが、最も重要な関心事項となった場合、撤退—それはより力のある新しいイニシアチブを伴うものであるが—が最善の策となる。

メディアとの関係

7.35 世界のいたる所にあるメディアの存在と、軍事行動がほとんどリアルタイムで世界中に報じられることによって、圧倒的な軍事力を使用する者は過度な批判に世界中で晒される。自衛以外の行動で圧倒的な軍事力を使用することは軍事行動に対する世論の支持を減少させるものである。より高い程度の軍事力の行使が必要であればあるほど、なぜ自国が介入しなくてはならないのかということについての街中の世間一般の人々の理解を得ることはより困難になる。

7.36 世論は軍事行動が[被介入国]市民に与える影響を監視するという新しい能力を持っているという意味において、現在のコミュニケーション手段やメディアによる報道は介入の実施に対する影響力を持っていると言える。殺傷能力の高い武器の使用について、介入連合に参加する国民の過半数が、賛成するとまでは行かなくとも、少なくとも容認することができるような方法で使用されるのであれば、介入の実施は幅広い世論の支持を受けやすい。メディアによるイラクに対する制裁の結果やセルビアに対する空爆の結果、市民が被った被害についてのメディアによる報道は、軍事戦略及び政治上の戦略を決める上での新たな要因となっている。

7.37 従って、保護するための軍事活動の実施計画は、「軍事行動のためのコンセプト」の下位概念としての]広報のためのかなり詳細なサブ・コンセプトが必要である。適切な広報活動を適切に実施することは介入行動に対する世論の支持を維持するのに重要なだけでなく、介入連合の団結力を維持するためにも重要である。この広報のためのサブ・コンセプトを設定する難しさは、正確で包括的で迅速な情報という要求と[軍事活動を]実施する上での安全[の確保]を一致させなくてはならないことである。介入連合の団結力[を維持すること]と、介入に反対する勢力の指導者が受けているその支持者や同調者からの支持をできる限り失わせることが望ましく、これは

極めて重要である。[介入に反対する勢力が強い支持を受けている]こうした状況においては、広報[活動をしつかりと行い世論の支持を獲得すること]は、確かに奇襲を成功させる好機はさらに少なくせるものではあるが、戦争や[平和]執行作戦とは異なり、[軍事行動を]実施する上での安全[確保]よりも優先するということは疑いようがない。

軍事介入のフォローアップ

権限の移譲

7.38 介入後の活動における軍事部隊の主たる任務は、善良な統治と法の支配の回復に必要な安全な環境を提供することである。加えて、軍事部隊は文民が活動するにはあまりに危険すぎる地域における復興を支援しなくてはならないだろう。このような活動を行うことは、通常の状況であったなら、少なくとも始めのうちは警察が行ったであろうことを軍事部隊が次第に行わなくてはならないということをしばしば意味する。さらに、軍事部隊は[法令等を市民に]遵守させ、さらに必要な場合には、その被介入国を防衛するよう、準備しなくてはならない。

7.39 これらの任務は、戦争の場で通常行っている任務よりもより複雑であり、またより幅広い範囲を対象とするものである。文民当局はしばしば[軍事部隊の]活動の場でも主導するため、指揮命令系統は次第に不明瞭なものとなるだろう。責任[の範囲]を明白に定めることが必要であり、また戦闘終了後、できる限りすぐに責任を軍当局から文民当局へと移行することが必要である。軍司令官が完全に統治権限を引き受けることは、戦闘終了直後の短期の間であれば必要かもしれないが、文民当局への移行は遅れを最小限にして行われるべきである。[権限委譲の]通常の手続き次のような流れとなる。まず国連による国連事務総長特別代表の指名がなされ、[権限の]軍事当局から特別代表への移譲が行われる。その後、選挙によって被介入国の権限が回復され、外国軍隊の撤退が行われる。

平和維持[活動]と平和構築

7.40 [介入に対して注入しなくてはならない]資力という観点から介入を見ると、介入後の段階において、被介入国が自分自身で安定を持続できるようにするために、必要な限り介入する側は関与し続ける準備をしなくてはならない。もし介入連合もしくは介入国が、平和と安定を回復し、介入後の活動についても必要な期間ずっと維持するという意思なくして介入するのであれば、介入者は無責任に行動したと言わざるをえない。

7.41 過去の経験が示していることだが、国内の安全上の問題に対して早期に対処されない場合、[被介入国に存在した][[介入以前の]古くからある]ありがちな状態や[社会]構造[の悪影響]が、紛争後の平和構築を強化するその他の努力よりも勝り、これらの努力が台無しになるだろう。内戦の直後の状態においては、組織犯罪、報復攻撃、武器の拡散、そして略奪や窃盗が大量に発生する。平和維持部隊に合わせて展開される国連の文民警官は、国内の法執行機関の再生を支援するために、「[通常]犯罪でもなく、戦争[犯罪]でもない」状況における法執行の問題に対応する備えを持たされてこなかった。軍事部隊だけが唯一の行動可能な存在としてあり続けた。とはいえ、この現実は戦争の反対概念としての平和という観点からは明確な位置づけができないものであったが。

5つの保護任務

7.42 これまでの介入後の事例から導き出される分析的に明らかである保護任務の 5 つの特徴についてここで

述べておくのは有益と言えよう。第 1[の任務]は、少数者の保護である。活動上のこの課題は、他の民族集団が多数派を占める地域に少数派の文民が戻ってくる場合、とりわけ重要である。旧ユーゴスラビアでは、この問題に数多く直面し、[その結果、]帰還した難民や国内避難民の数は相対的に低いものとなった。

7.43 第 2 の主な保護任務は、治安分野の改善である。この分野に対して焦点を合わせることは、被介入国の政府が取り組む治安分野での一連の変化の過程を支援することであった。二国間及び多国間のドナーが同じように変化の方向性に影響を与え、成功例を確立し、知識と見識を [被介入国の]新政府に移転しようとしてきた。ハイチ、ルワンダ、東ティモールといった多種多様な国々において、被介入国の警官を採用して訓練し、また刑罰制度と司法制度を改革するというこれらの努力の重要性と難しさは明らかであった。これらの問題は、訓練された要員が殺害されたり、暴力をさけるために要員が大規模な避難を行う場合には、とりわけ難しいものとなる。

7.44 この意味で、短期の間に発生する困難な事態は、文民警官を使用することに関するものである。実際、文民警官は、現在国連の[平和維持]活動において、兵士に統いて第 2 位の人数となっている。戦争後の紛争や中立性の必要性に照らしてみれば、戦争によって引き裂かれた社会が社会、経済及び政治上の安定のための諸条件の回復を支援することについて、一国内の紛争を扱う活動文民警官の活動の必要性は、高い優先順位を持つ状態が続きそうである。新たに採用された被介入国の警察官に対する助言、訓練そして監視に加えて、被介入国の警察部隊を改革し、再構築するということを考慮すれば、国際[部隊の文民]警官を採用する難しさは、大きな且つ深刻な制約となっている。

7.45 第 3 の主たる任務は、武装解除、動員解除及び社会復帰である。社会復帰は長期に亘る平和構築のために鍵となるものであり、究極的には経済及び社会開発への道を再開することの鍵となるものである。しかし、ここでは、文民の安全確保と保護について焦点を当てたい。[介入後の社会の]安定に重要となるものは、いつも元兵士の社会復帰であった。これは安保理決議[の内容]と部隊の任務内容にも表れていることである。安定化の方策について言葉では述べられていない目的として、武力や[その他の]暴力的な手段を民兵や軍閥からもぎとり、それらの軍事力をより高いレベルで中央政府に再度集権させることである。換言すれば、全ての介入プロセスの成功は[被介入国の民兵の]戦闘機能がどの程度まで有効に武装解除できるかにかかっている。しかし、武装解除は実施が最も困難な任務の一つである。安全が確保されない状況が続いていることによって、地域の一般住民が小重火器を持ち続けたり、獲得するインセンティブが高い場合、武力闘争が終了した後でさえ全ての武器を回収することは極めて困難である。介入部隊が撤退してからかなり経った後に、物理的な安全確保[の理由]や経済的な必要性から、小重火器の取引が促進される。

7.46 外国部隊の展開が国連憲章第 6 章に基づいていようと、第 7 章に基づいていようと、和平プロセスにおける武装解除の履行はその全てが、少なくともその開始当初は、[武装解除される側の]同意に基づいて行われる傾向がある。しかしながら、和平プロセスを支援する部隊の規模は大抵の場合、不十分であることに加えて、自分の武器を提出しようと考えている兵士の安全確保上や経済的な生活上の問題から、自発的な武装解除[の活動]はすぐに困難に直面する。任務内容における武装解除規定が守られない事態に直面した場合、介入部隊は二つの根本的な反応を示す。第 1 には、[武装解除に対して反対を示す]被介入地域の強情な人々に直面して、それにおとなしく従ってしまう場合である。これは、任務の内容を、「和平プロセス」が[武装解除が進められない]結果にもかまわずとにかく前に進めるという方向になるのを認めるという変更を伴うものであるが。第 2 の対応

方法は、同意を元に進めるという介入の戦術的な性質は維持しようとしつつも、[武装解除に対して反対を示す]強情な勢力に対しては、強制力を限定的に行使するというものである。

7.47 カンボジアとアンゴラでの事例は、武装解除に反対する強情な勢力に対しておとなしく従うアプローチを行った典型的な例である。一方、ソマリアは強制力の行使を試みた事例であり、ボスニアもある程度までは強制力を行使しようとした事例である。西アフリカにおける地域的機関や国連による活動は、おとなしく従うアプローチと強制力の行使によるアプローチを複雑に混合した性格を帶びていた。一方で、ルワンダで直面した武装解除上及び安全保障上の困難な問題に対するアプローチはこうした論理を受け付けないものであった。しかしながら、これらの事例のうちどれひとつも、被介入国の兵士、民兵及び暴力組織が入手できる武器を減らすことによって安全を脅かされている市民の保護[状態]を改善する介入軍事部隊の能力について肯定的な結論を示してはいない。事実、ソマリアとスレブレニツツアの事例は、もし武装解除が可能では無いのであれば、武装解除は全くもって追及しない方がおそらく良いだろうということを示している。武装解除の任務を持った介入軍は、強制行動を進める戦略を追求するにあたっての教義上、政治上及び軍事上の行動の自由裁量をこれまで与えられてこなかった。

7.48 第4の任務は、地雷に対応する任務である。これはオタワ条約の拡大しつつある普遍化に伴って、介入後の段階におけるよりありふれた要素となっている。このことは、対人地雷原として知られているかまたは地雷原であると疑われている場所を効果的にマーキングすることから、人道的な地雷除去活動や被害者に対する支援まで活動の幅があることを意味している。国連地雷対策サービス部、ジュネーブ人道的地雷除去国際センター及び地雷対策センターの拡大している国ごとのネットワークは、ドナー国から地雷被害国に対して行われるうまく調整された地雷除去活動の成功例と言える。(しばしば軍人によって行われる)地雷に気づくための訓練(同様にしばしば軍人によって行われる)マーキング、地雷原地図の作成及び地雷除去のための活動と共に行われるもの一及び難民や国内避難民の慎重に計画された連続的な帰還を行うことによって、地雷による負傷者や犠牲者を当初危惧されていたよりも減らすことができたことをエチオピア／エリトリア、カンボジア及びコソボにおける近年の活動経験は示している。紛争後の平和維持活動に地雷活動を組み込むことは効果的で持続可能な経済的、社会的再建・復興を行う上で、必要不可欠なことであると認識されている。

7.49 第5の安全に関する任務は、戦争犯罪者の訴追に関する移行期に行われるものである。旧ユーゴスラビアやルワンダで現在進行中の戦争犯罪の訴追手続きの詳細については、これまでも分析が行われてきた。ここで言及する価値があることは、とりわけ国際刑事裁判所が設立されてからは、法執行の間及びその後の段階で、軍と警察の必要性が新たに発生する可能性があるということである。NATOの司令官や政治家たちは、起訴された戦争犯罪者たちを訴追したり、逮捕することを躊躇した。これは、地元住民の敵愾心や暴力的な反発が起こる可能性があったからである。バルカンで訴追された戦争犯罪者の一部は[未だに]逃亡していたり、あるいは公然と[逮捕されずに]生活することが許されていたりするが、この新たな実務上の課題は今後も拡大しそうである。

人々を保護するための軍事活動のための指針

7.50 要約すると、人々を保護するための軍事活動とは、戦争遂行のための伝統的な軍事行動概念とも、国連平和維持活動のための伝統的な活動概念とも異なるものであるということを、保護する責任は意味している。本章で述べた原則を、第4章で述べた指針とともに「人々を保護するための軍事活動のための指針」に盛り込むこ

とは的を射ているであろう。本委員会は、国連事務総長に対して、この指針の発展を開始させるための行動を取ることを勧告する。人々を保護する目的で行うあらゆる強制的な介入とは、予防のための努力で始まり、再建する責任[を果たす段階]で終わるものである—それゆえ、人々の生命と法の支配が回復される—介入というものの連続する形態のはんの一要素にすぎないという本報告書の最も根本的な主張は、この[国連事務総長に勧告した]行動が取られることによって、次の段階に前進することになるだろう。

7.51 人々を保護するための軍事活動のための指針は、明らかに下記の原則に基づくべきものでなくはならない。

◇軍事活動は、[人員や装備、資金などの]財や交戦規定と釣り合いの取れた形の明確で曖昧さをなくした任務内容を明示した上で、正確に定義された政治的な目的を根拠としたものでなくてはならない。

◇介入行動は政治的にコントロールされなければならない。しかし、介入行動は可能な限り最大の指揮権を持った軍の司令官によって指揮されなければならない。また、その司令官は適切な財をその軍事行動に投入し、統一された指揮権と目的とを示す一つの指揮系統を持つものでなくてはならない。

◇人々を保護するための軍事活動は可能な限り最も迅速に且つ最大限包括的に人権や法の支配に準拠する形で実行されなくてはならない。しかし、これは武力行使の敗北を意味するものではなく、武力の行使に対して制限が加えられ、保護するための目的に合致するように、[武力の行使を状況に応じて]徐々に高めるような漸進的な方針の下で、武力が行使されなければならないということを適切に反映したものである。

◇軍事行動は文民が持っているあらゆる全てのものを最大限保護するよう保証するものでなくてはならない。

◇国際人道法の厳格な遵守が確実に行われなければならない。

◇介入する部隊自身を武力によって保護することが、[人々を保護するという]軍事活動の目的を達成しようとする決意よりも高い優先度が与えられることは決してあってはならない。

◇軍事部門と文民部門のそれぞれの権限機関の間の調整が最大限行われなければならない。

第8章 保護する責任:その前進のために

分析から行動へ

8.1 本報告書は、放っておくことができないような[状況の]人々が必要としていることについて、また虐殺、民族浄化及び飢餓といった危険にさらされている人々について扱ってきた。また、本報告書はこのような危険から自国の市民を守る主権国家の責任について、そして、もし[当該の]国家がそうした責任を果たす意思が無いまたはできない場合、より大きな枠組みで、国際社会がこの責任を果たす必要性について扱ってきた。

8.2 介入に関する過去の議論は、介入と国家主権とは本質的に両者は矛盾し合う、両立しないものであり、一方を立てるともう一方が犠牲になるような概念であるかのような議論が続いてきた傾向にあった。しかしながら、本委員会の活動により、諮問会の中で、この[介入と国家主権という]二つの概念の間の緊張関係は、当初私たちが予測していたよりも低いものであるということが分かった。また、殺戮やその他の重大な危険から自国にいる人々を守る責任は、主権というものが課しているあらゆる責任の中で最も基本的なものであり、それゆえある国家が自國の人々をそのような危険から守ることができないあるいは守る意思が無い場合には、人々を保護することを目的とし、究極的には軍事介入を含む強制的な介入が、極限状態においては正当化されうるという考えが幅広く受け入れられることが分かった。換言すれば、本報告書で示した核心となる原則である、保護する責任という考えは広い支持を得られることが分かったのである。

8.3 一年間に亘って世界各地で行った諮問会の中で、本委員会が挙げた関心や懸念の中で最も強く示された事項は、本質的には、この共有される責任の原則と非介入の原則を両立させることの政治的及び実務上の重大性についてであった。これらの関心や懸念は三種類に大別された。それは、それぞれ手続きに関するもの、優先順位に関するもの、そして介入の行使についてのものと表現することができよう。これらが、行動の必要性についての十分な評価について分野横断的な関心や懸念とともに示された。

8.4 手続きに関しての主たる関心や懸念は、保護のための行動が取られるとき、とりわけ人々の保護を目的とする軍事介入が行われるとき、一方的な行動を取ることの機会を与えたり、それを容認するよりもむしろ、このような人道危機に対応する国際社会の集団的な責任を強化する方法にどう取り組まれるかであった。本委員会は、[強制的な]行動が必要なあらゆる事柄を行う国連安全保障理事会の中心的な役割と責任にとりわけ焦点を当てることで、この懸念に対応しようと努めてきた。私たちは、安全保障理事会が行動できない場合何を行るべきかについて提案を行ってきた。しかしながら、これまでの章で示したとおり、権威の源としての安全保障理事会に代わる存在を見つけることはできなかったが、安全保障理事会をこれまでよりもっと良いように機能させることを示してきた。

8.5 優先順位に関しての主たる関心や懸念は、過去の議論や政策決定における関心はそもそも深刻な人道危機が発生しないようにしようとしているよりも、こうした人道危機への対応—とりわけ軍事介入—に圧倒的に焦点を当てていたことである。本委員会は、このアンバランスさを取り除くべく、介入についての議論の中で予防の必要不可欠な重要性を繰り返し強調し、軍事介入が行われるときにはいつでも紛争後の平和構築に対して大きな焦点を置くことの必要性を指摘してきた。保護する責任とは、対応する責任のみならず、予防する責任、そして再建する責任も包含するものであると私たちは主張してきた。

8.6 介入の行使に関しては、全ての中で最も幅広く关心や懸念が示された。安全保障理事会が良心に衝撃を与えるような状況に直面し、時を得た[強制行動の]許可とその支持を示して対応すべきであったのに、対応することができなかつたという場面が、過去10年の間にあまりに多く存在した。さらにまた、1990年に発生した状況を見るに、安保理が重大な人道的事項の状況に対して対応するための国際的な行動を許可する決定を行ったときであっても、あらゆる行動が取られる保証やそれが効果的に取られる保証などなかつたということがあまりに数多くの事例でみられた。本委員会は[安保理の]実際の対応を正しいものにする必要性について認識し、本報告書の一部は、人々を保護する目的の軍事介入を律する原則やルールについて明らかにすることに充てた。

8.7 しかしながら、必要となる政治的な関与を正しくすることは更に一層重要である。本章ではこの課題について焦点を当てる。[人道危機に対応する]行動が必要なときに、政治的な意思が動かないようであれば、人々の保護を目的とした介入についての議論を行っても大部分が学問上の意味にすぎなくなってしまう。最も注目されるべき今日の課題は国際社会に行動が求められたとき、求めに応じられるようにすることである。決して再び大規模虐殺や民族浄化が起きることのないようにしなくてはならない。二度とルワンダのような悲劇が起きたことのないようにしなくてはならない。

国内政治における意思を動かす

8.8 國際的な支持を集めるための鍵は、国内の支持を集めることである。もしくは、少なくとも国内の反対を支持する意見と同程度まで少なくすることである。[その人道危機への対応という]問題が、国内的にどのような意味を持つか—ある特定の介入に関する決断について、支払わなくてはならないと仮定した場合の重大な人的費用と金銭的費用について、そして、これによって配分調整が必要となる国内の[人的、金銭的]資源について、どのような支持、どのような反対があるのか—は、常に国際的な意思決定における要因である。もちろん、国内の要素がどの程度の影響を持つかについては、国ごとに、そして事例ごとに大きく異なるものであるが。

8.9 この点に関して、その国の大きさや国力、場所、政治体制の質といった環境面での要素やその国の文化は皆全て重要である。ある国々は、他の国々よりも性質的に国際主義的で、多国間の協力を求める要請に対してよりすばやく反応する傾向がある。超大国は中規模国家や小規模国家ほどには多国間協調主義には関心が無い傾向がある。というのも、超大国は彼らが多国間協調である必要はないと考えているからである。地理的な近接性も[国内の判断に]影響を及ぼす。これは単純に[自国の]近くで起きることは、自国民に対して危険を与えるものであり、深刻な安全保障上の不安を搔き立て、さらには難民、経済的混乱及び望まない政治的な波及が発生するからである—そして、メディアによる関心を集め、それゆえ、行動を起こすことよう要求が発生するからである。対照的に、文化的な近接性はもまた影響を及ぼす。これは、たとえ遠くの小さな国であっても同じ信仰を持つ集団や同属言語話者の窮状に対しては特別の関心をもたらすことがある。他方、対照的に、もっぱら国内にばかり目を向けている政治的文化[の国]は、外部に対して支援を行う役割を提供することは難しいことが分かる。多くの[国内]政治的なシステムは、その性質上、関心の対象や献身の対象が完全に国内なものである政治の行動者が不釣合いに報いられるシステムになっている。他国への関与のために立ち上がる意思のある者は報いられないシステムである。

8.10 とりわけ警戒[行動]については、介入の任務を履行する上で最も必要となるものである、軍隊、警察、経済

的及びその他の財を有している国からの日常的な提供が期待される。バルカン半島において継続された活動規模の大きさと、また冷戦終結後の時代におけるほとんどの国での軍事予算の削減という状況に鑑みれば、[介入部隊への拠出という]追加的な負担をするために、いったいどれほど[自国の軍隊に]数量的な余裕があるのかという現実の制約が存在する。国連の平和維持活動に参加する兵員数は1993年に最高の78,000人に達した。しかし今日、国際的な平和維持活動に従事する兵員総数は、北大西洋条約機構と国連部隊を合わせた場合、40 パーセント増加した 108,000 人に上る。[この]新しい対外的な軍事貢献を基本的に前向きに捉えている国家できえも、制約を受けていて、また精一杯[まで減らされている自国]の軍事力をどのように使うかについて選択を強いられている。

8.11 これら以外の要素に関しては、人々の保護を目的とした介入に対する政治的な支持を集めることについては、結局かなりの部分が鍵となる個人や組織のリーダーシップによることになる。誰かがどこかでこの人道危機のことを取り上げ、行動をしなくてはならないのである。政治指導者たちはこの点に関して決定的に重要である。しかしながら、政治指導者たちは単にアクターであるだけではなく、多くの部分において、彼らの多方面の有権者や国内メディアから受けている要求と圧力に対して極めて敏感であり、また自国の官僚たちから入れられる事柄に対して大きく影響を受けるのである。非政府組織は、その性格上、政策立案者に対して直接に、また政策立案者に影響を与える性質のある人たちに対して間接的に話しかけることによって、[非政府組織の]情報、主張そしてエネルギーを[政治の]意思決定過程に影響を与える重要な役割を果たし、またますますその役割を増していく。政府内の意思決定過程は国ごとに極めて大きく異なっているが、どこの国であってもより大きな責任を有する人物らがいる。誰がそのような人物であるかを特定し、彼らに情報を伝え、そして彼らの気持ちを奮い起こし、促し、そして[決断の]責任を引き受けさせなければならない。もし誰もが責任があるような世界であれば、誰もが実際には責任を持てないものである。

8.12 「政治的な意思」についての多くの議論の問題点は、その要因について分析し、[政治の意思がうまく機能するために]それらの要因がどのように使用されるべきかを、政治の意思の不在について嘆くのとは別の文脈で議論するよりも、この不在について嘆くことに充てられてきたことである。この問題について無駄を削ぎ落とし、本質的な議論をするために必要なことは、すぐ上で述べたように、政府内の関連する意思決定過程に対する正しい理解と適切な議論をおこなうことである。適切な議論を行うためには、明らかにこの観点が必要である。しかしながら、簡潔に述べれば、世界のほとんどの政治体制において、本報告書で私たちが扱っている事項に対する国際的な行動を求める懇願が支持を集めるには、次に述べる四種類の訴えについての考えが必要である。その四つとは、倫理的な面からの訴え、財政的な訴え、国益の観点からの訴え、そして政治信条に基づいた訴えである。

8.13 倫理的な面からの訴えに関しては、人々の苦しみ—虐殺や民族浄化や大規模な飢餓による全ての悲劇的な損失や苦難—を防ぐこと、避けること、そして食い止めることは、ほとんど全ての政治環境において[行動のための]原動力を起こさせ、そしてそれを正当化するものである。政治の指導者たちは、見苦しくないということの本当の意味と、少なくとも人々の関心が[その人道的悲劇に]向いたときに有権者の考える同情の気持ちを過小評価している(加えて、[その人道的悲劇の]情報がしっかりと人々に伝えられた場合には、その苦しみを軽減することを目的とし、しっかりと計画された軍事介入を行ったことによる[自国兵士の]死傷者の発生という危険を受け入れる大衆の意思[の高さ]についてもまた政治指導者たちは過小評価している)。しかしながら、倫理的な原動

力を高めることは、ある特定の人道危機の状況における人間の生命に対する脅威について切迫性と迫真性の感じを伝えることによって可能となるものである。残念ながら、予防段階という重要な段階で[これを人々に]伝えることは実際の人道危機が発生した後と比較して、常に一層困難である。

8.14 財政面からの最良の考えは、早期に行動を起こすことは、遅れて行動を起こした場合に比べて、常に金銭的な費用が安くなるということである。人道危機が発生した後の段階で、軍事活動、人道救済支援及び紛争後の再建活動という手段を取って、またはこの三種の活動の全てを行って対応するよりも、予防[措置]を取ることができた場合には、その金銭的な費用は何倍も少ないものに済みそうである。コソボの事例では、ほとんどあらゆる予防的措置—より効果的な予防外交が取られていようといまいと、また地上軍投入という[セルビア政府が脅威であると]信じる足るほどの脅しのような強制的な予防措置をもっと早期且つ迅速に実施していようといまいとは、本報告書を執筆している段階で、武力行使及び平和維持と再建のための紛争後の支援に対して、国際社会が支出を約束した総額の推計である 460 億ドルよりも安く済んでいたはずである。

8.15 国益に対する訴えは、多くの異なったレベルで行いうるものである。難民の流出や国家の崩壊に関連する地域の安全の全般的な不安定化をもたらす隣国の崩壊を避けることは、多くの文脈において、人の心を動かす動機になる。国家の経済的な利益は、多くの場合、資源の供給ラインや交易ルートを途絶えさせないことや市場を混乱させないことによって、等しく維持できるのである。過去の事例においてはどうであっても、今日では、商業行為にとっても平和な状態は戦争状態に比べて一般には極めて一層望ましいのである。

8.16 人々の保護を目的とした介入に強く関連している国益にはもう一つの側面がある。それは、国際社会における善良な国家であることの国益及びそう見られることによる国益である。どの国家も自國のみでは自國の全ての問題を解決できないような相互依存し、グローバル化した世界において、これを獲得することは、より直接的な互恵的利益があるのである。ある他国の隣国の難民問題やテロの問題を解決するために、その他国のために今我が国が支援を行うことによって、将来、その支援を受けた国が我が国の環境問題や薬物問題の解決のために一層喜んで支援の手を差し伸べるようになりうるのは、もっともなことであろう。国際社会において善良な国家であると見なされることによる国益は、相対的に無私[な国家]であると思われるという動機から、国際的な課題に対して何度も定期的に喜んで協力することによって、その国が自國のために獲得できる名声的な利益である。

8.17 有権者やその他の勢力の政治的な支持に関係している政治信条に基づいた訴えについての主張を行うことは、その扱いに慎重にならざるをえないものである。どこの国であっても、大衆に対して強くあるいは十分に訴えることのできない主張は、それでもなお、政府の特定の支持基盤の鍵となる関係者に対して訴えることができるものであり、それゆえ極めて高い影響力を持ちうるものであるということがポイントである。政府はしばしば世論の過半数の考えを知ることなく政策決定を行わなくはならないし、政府が提案している行動に対して世論の過半数が反対しているかもしれないとかかっている場合であっても政府はその決定を行わなくてはならないときもある。しばしばより重大な問題となることは、直接の支持基盤に対して、あるいは[支持をもらうことまではできなくとも]少なくとも離反されないようにするには、どのように訴えるかである。そしてまた、野党勢力からの攻撃を挫くために、あるいは少なくとも野党勢力からの攻撃に対してどのように自己弁護の訴えを主張できるかである。

国際政治における意思を動かす

8.18 各国の政府内で起こっていることが、国際的な意思の決定に対する決定的な要因である。しかしながら、これは国際的な意思決定過程の一部にすぎない。国際政治は、各国の意見や政策をただ単に足したものではない。国家間で起こっていること、二国間及び多国間での外交官や政府代表らの接触、そして国際機関の中でのそのような接触もまた明らかに影響を与える要因である。正しい言葉で表現し、またそれを公式な文書に落とし込む作業は一国際場裡の場でも、国内の場でも同じような関与とリーダーシップが必要であり、また同じように不断の活動が必要である。ある介入行動に対する支持を集めることは、常に難しい課題である。というのも、介入しないこと[の正当性]に関する注目せざるをえない理論的根拠が常に存在するからである。様々な過程における意思決定について実際に責任がある場所はどこなのか、また、それをどのようににはつきりと説明するかについて、国内の場と同じように、国際場裡の場でも同じように非難がなされる。倫理的な側面について、必要とされる人的資源や資金について、国家や組織にとっての利益について、そして政治的な利益について訴える主張を作り出せることが、国内の場と同じように、国際場裡の場でも重要である。

8.19 介入の問題に関して、多国間の場における指導者層を探した際、その開始地点は明らかに国連事務総長と国連事務局の幹部である。確かに、国連憲章第99条に定められた国連事務総長の公式な役割は、本報告書で私たちが提唱してきたとおり、より一層発展しうるものである。しかしながら、国連事務総長の日々の活動、安全保障理事会とのやり取り、そして各政府やメディアとのやり取りという国際的な役割は、国際的な支持を集めにあたって、他に類を見ない機会を与えられている。多国間の場における国連事務総長の指導的役割のうち、更に重要なことは国連が授権する現代の平和維持活動を実施する上で必要不可欠な要素となっている多国籍連合を形成し、これを持続させる役割である。国連事務局は、とりわけ安全保障理事会に対するその報告書と勧告を通じて、[安保理での]討議を形作り、検討の俎上に載せる選択肢の範囲を決定することについて、大きく寄与している。これはもう一度言わなくてはならないことだが、国連事務局によるこの寄与は良い面も悪い面もある。1994年 のルワンダ[の人道危機への対応]は、核となる加盟国の失敗だけではなく、国連のリーダーシップの失敗、そして国連事務局が効果的に機能できなかったことによる失敗があった。

8.20 国連事務局以外の全ての国連システムの組織や機関を含む国連以外にも、その役割が介入の問題に大きく関連しているその他の多様な国際的なアクターが存在している。特に地域的国家間機関や準地域的国家間機関、非政府組織、そしてメディアがそれである。私たちは本報告書の中で核となる組織的なアクターについてすでに述べてきたので、ここで再び繰り返す必要は無いだろう。

8.21 メディアについては、良い報道、しっかりと論じられた意見、そしてとりわけリアルタイムでの人道危機の画像の伝達によって、国内、国際社会の両方の場で行動を起こす圧力を作り出すことに疑いの余地は無い。こうした報道のもたらす強い影響力はときとしてアンバランスなものであり、同じような[規模の]人道危機が起きた場合であっても常に同程度の注目を集めるわけではないものであるが、いわゆる「CNN効果」は、ほとんど抵抗することができないものである。一方、人々の苦しみに注目させることによって、メディアによる注目は、しっかりとした分析や計画立案を行うことができる前の段階で、[その人道危機への]対応を行うよう政策立案者に求める時間的なプレッシャーを生み、ときとして、政策立案者による外交上及び軍事上の決断が困難な状態を転換させる傾向がある。メディアによる注目がなされなかつたり、それがあまりに遅すぎることに比べたら、これはおそらくは軽い問題である。とはいって、それでもなお問題となりうるものであるが。

8.22 國際的な非政府組織は国境を越えて行われる人々を保護するための行動一事例によっては軍事介入にまで拡げるものである一についての重要な主唱者である。活発な反応に見られる彼らの建設的な影響は、とりわけ西側諸国において、素晴らしいものであった。しかしながら、非政府組織が影響を与えようとしている政策決定者の観点からは、非政府組織もまた主唱者としての制約を抱えている。非政府組織は、政策策定の経験を欠いているとしばしば見なされており、どちらの政策の方が的確で最適であるかについて、助けにならないほど[政策決定者と]意見が分かれているとたびたび見なされている。また、非政府組織は、(非公開の場での態度とは異なって、)必要かもしれないが政府あるいは国際機関が明白な支持なしでは行使が難しい強制的な手段[の行使]を是認することを公然と嫌がっているときおり見なされている。

8.23 政策立案者の目的と博愛的な主唱者の目的は、お互いそれほど異なっているわけではない。生命の破壊をもたらす武力の行使はあくまで最後の手段であるべきであると仮定すれば、何もしないことと軍隊を派遣との間に複数の選択肢がなお広がっている。死者の発生を伴う戦闘の前の段階、戦闘が行われている間の段階、そして戦闘の後の段階のそれぞれの段階で検討されるべき選択肢が常にある。政策立案者と博愛的な主唱者の両者ともが、公共政策がそのとき最も重要な問題に対して対処するのに成功しているという状況を見たいと思っている。最も強調したいこのような課題の一つは、最悪の恐怖に直面している人々を保護する善良な責任をどのようにしたら構築できるかである。これは現代社会が答えを見出さなくてはならない課題である。

次の段階へ

8.24 本委員会の目的は当初から、私たちの報告書に実務的で具体的な政治上の影響力を持たせることであった。その上で、追加的に研究者や他の論評者たちを刺激することであった。一私たちはこれについてもできるのではないかと望んでいる。本報告書の発表の後、国連や他の国際的な討議の場、また政府内や政府に影響を与える人々の間で行われるであろう議論のためのしっかりとした基礎を確実なものにするという必要性について、実践的なことに焦点を当てるという私たちの考え方と首尾一貫する形で、私たちは[本報告書作成という]私たちの作業と諮問会の[過程の]あらゆる場面で留意してきた。

8.25 私たちの目下の希望は、議論のための用語—共通の主題となる用語としては、主権と介入の間の争いではなく、「保護する責任」を伴うこと—の明確化を促し、そしてそれに焦点を絞ることを促すことによって、現在の議論の潮流とこの議論の今の行き詰まりを突き破って、前進する道が見つかることである。とりわけ、甚だしい人道的必要性があり、介入が大変に必要とされている良心に衝撃を与えるような状況に対応するために、[一国での行動ではなく]集団的行動且つ原則に従う形で、またダブル・スタンダードを最小限にとどめて、行動が取れるという見込みを高められるようにしたい。もし私たちの報告書によって、各国がその共通の責任について認識するようになり、このような行動への支持を促す手助けになれば、本報告書は実際に大変に意味のある貢献ができると言えるだろう。

8.26 私たちがこれに関するコンセンサスの発展を望んでいる行動の原則は、本報告書の最初に提示した梗概の中で要約されている。この原則を発展させるために、次に何を行うべきか?人々を保護するための介入という問題について、国家間での新しいコンセンサスをまとめるという実際の課題に対して、どのように取りかかれば最も良いのかについて、国家レベル、国家を超えた地域レベル及び国際的なレベルで、多くの議論が行われてき

た。ある人々は、安全保障理事会がその中で使用するためのガイドラインの草案を作成することに焦点を置くべきであると提案している。また、もっと公式な形で、国連総会決議の採択を考えている人々もいる。また、新たな条約の草案やさらには国連憲章の修正草案の作成を開始すべきであると提案する人たちまでいる。

8.27 「保護する責任」という考えに関するコンセンサスが、私たちが望むような程度までできた場合に、究極的に何が実行可能であるのかについての判断を今の段階で行うことは早計であると本委員会は考えている。加盟国が国連事務総長と共に作業を行い、私たちが提唱している概念に対して、実際的な内容と手続き上の内容を与えることにより、[前に進めるための作業を]始めることが、今、大切なことである。国連事務総長が果たすべき重大な役割があり、安全保障理事会が果たすべき重要な役割がある。そして、国連総会が果たすべき大切な役割がある。この点に関して、私たちは以下の勧告を提案する。行われるべきこれらの事項について、どのような順序で行われるのが最も適切であるかについては、本委員会は判断を控えたい。

8.28 本委員会は、国連総会に対して以下を勧告する。

国連総会は、保護する責任の基本原則を体現し、[以下の]四つの基本要素を包含する草案的な宣言的決議を採択すべきである。

◇責任としての主権という考え方についての肯定。

◇その国の政府が保護する責任を果たすことができないか、果たす意思が無い国家にいる人々の保護を求める要請に直面したとき、国家からなる国際社会の[持つ]三要素の責任—予防する責任、対応する責任及び再建する責任—についての断言。

◇人々の保護を求める要請に応えて、軍事介入が正当化される場合に、満たさなくてはならない閾値(実際に大量の人命が失われている、または実際に大規模な民族浄化が行われている、あるいはそれらが予測される状態)の定義。

◇人々を保護する目的で武力の行使が行われる際に、満たされなくてはならない要件の原則(正当な意図、最終的手段、均衡のとれた手段及び合理的な見込み)についての明確な断言。

8.29 本委員会は安全保障理事会に対して以下を勧告する。

(1)人々を保護する目的で行われる軍事介入の要請に対する対応を監理するために、[本報告書の]梗概に要約されている「軍事介入にかかる原則」を体現するガイドライン一式について安全保障理事会の理事国は検討を行い、そして合意に達することができるよう努めるべきである。

(2)安全保障理事会の常任理事国の5カ国は、自国にとって極めて重大な国益が関わっていない場合には、自国が反対しなければ安保理の場で過半数が賛成することになる事例については、拒否権行使して、人々の保護を目的とした軍事介入を許可する安保理決議の可決を妨害しないことについての合意について検討し、そして合意に達することができるよう努めるべきである。

8.30 本委員会は国連事務総長に対して以下を勧告する。

国連事務総長は、安全保障理事会と国連総会の場において、そして国連事務総長の更なる行動によって、本報告書の内容と勧告している行動をどのようにして最もよい形で進めることができるかについて検討を行い、安全保障理事会の議長及び国連総会の議長と適切な形で協議を行うべきである。

この挑戦を行うために

8.31 本委員会は、その検討の間ずっと、二つの目標を調和させようと努めてきた。その二つとは、国家の主権を弱めるのではなく強めることと、国家が自国にいる人々を守ることができないまたは守る意思が無いときに、国際社会が断固として対応する能力を高めることである。この二つの目標を調和させることが非常に重要である。国家主権が尊重され、自国にいる市民を保護する国家の能力がさらに高められない限り、人間の間に本当の平等が実現することは期待できない。同様に、もし人類の大規模な集団が虐殺されていたり、民族浄化を受けている時に、国際社会が断固とした行動を取れなかつたとしたら、[international community、直訳すれば「国際共同体」とのニュアンスを含む]「国際社会」というというまさにその語句は滑稽なものに変わらう。

8.32 これら二つの目標—国家主権の能力を一層高めることと国際社会が死を伴う危険にさらされている人々を保護する能力を進歩させること—は、実地において調和させることが可能である。私たちの作業は、過去30年の間の国家実行と安全保障理事会の行動において現れてきた驚くべき、そして歴史的ですらある変化を反映しているのである。この変化のおかげで、国家は自国民に対してどんな扱いでもすることができ、またそのようなことをした場合であってもそれは主権という原則の下に隠されてしまうという考えを擁護できる人などもはやいないのである。国際社会においては、正しいとは認められない一方的な武力の行使に対して刑罰を課すことはできず、虐殺や民族浄化に対しても刑罰を課すことはできない。そのような恐ろしいことを犯した者が安心して眠ることを決して許すべきではない。

8.33 このことについての基本的な意見の一致は、国家が[危機に]対応する基本的な責任を果たす意思がない、または果たすことができない場合、国際社会には断固として行動する責任があるのだということを暗示している。本委員会はこのコンセンサスについて明確に断言しようと努めてきた。また、本委員会は、国際社会の全ての構成員、非政府のアクター、各国家の市民に対して保護する責任という考えを21世紀における国家と人々のための地球市民の規則の基本要素として取り入れることを求めているのである。

8.34 この挑戦を行うことは熱望というもの以上のものである。これは極めて重大な必要不可欠なものなのである。私たちはその価値と尊厳について皆平等であり、地球は私たち共通の家であるという私たちに共有されている理想に対して、国際社会が集団殺害、虐殺及び民族浄化を防ぐことができないことよりも害のあることは存在してこなかった。全人類が私たち皆の良心に衝撃を与える行為から守られる権利を等しく有していると私たちが信じるのであれば、私たちは美辞麗句と現実を調和させ、そして原則と実践を調和させなければならない。私たちは報告書や宣言だけで満足することはできない。私たちは行動する準備をせねばならない。もし私たちが行動しないならば、私たちは私たちと共に生きていくことができないだろう。

付録 A: 介入と国家主権に関する国際委員会の委員名簿

ギャレス・エバンズ（オーストラリア）、共同議長。2000 年よりブリュッセルに拠点を置くインターナショナル・クライシス・グループの代表兼最高執行責任者。1978 年から 1999 年までオーストラリア国会上院議員及び下院議員。そのうち、13 年間、大臣の職を務める（1983 年から 1996 年）。外相（1988 年から 1996 年）として、国連のカンボジアのための平和計画の拡大、化学兵器禁止条約の締結、アジア太平洋経済協力会議（APEC）の設立及び核兵器廃絶キャンベラ委員会の創設に傑出した役割を果たす。勅撰弁護士（1983 年）。オーストラリア勳章（オフィサー）（2001 年）。『平和のための協力』（1993 年）及び「協調的安全保障と国内紛争」『フォーリン・ポリシー』（1994 年）（1995 年のグラウエメイヤー世界秩序進歩アイディア賞受賞）を含む多数の著作がある。

モハメド・サヌーン（アルジェリア）、共同議長。国連事務総長特別顧問。エチオピア・エリトリア紛争国連事務総長特使（1999 年）、アフリカ大湖地方国連・アフリカ統一機構統合特別代表（1997 年）、ソマリア国連事務総長特別代表（1992 年 3 月から 10 月）を歴任。環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）委員を歴任。アルジェリアの上級外交官として、駐ドイツ大使、駐米大使、駐モロッコ大使、ニューヨーク国連大使を歴任。また、アフリカ統一連合副事務総長、アラブ連盟副事務総長を歴任。

ジゼル・コテ・ハーパー（カナダ）。法廷弁護士。ケベック州ラバル大学教授。これまで多くの組織の委員を務めてきたが、とりわけ国連人権委員会委員、米州人権機構委員及びケベック州人権委員会委員を歴任。人権と民主的発展のための国際センターの理事会議長（モントリオール。1990 年から 96 年）、第 4 回世界女性会議（北京。1995 年）カナダ政府代表団員を歴任。レスター・B・ピアソン平和賞受賞（1995 年）。カナダ勳章（オフィサー）（1997 年）。『カナダ刑事法』（第 4 版。1998 年）を含む著作がある。

リー・ハミルトン（米国）。ウッドロー・ウィルソン研究者国際センター（ワシントン DC）代表。インディアナ大学議会センター代表。アメリカ合衆国連邦議会議員（1965 年から 1999 年）。連邦議会国際関係委員会委員長、情報問題常設特別調査委員会委員長、合同経済委員会委員長が同氏の著名な歴任事項の記録に含まれている。パレスチナの公的機関強化のためのタスクフォース、国際金融構造の未来タスクフォース、21 世紀の米国キューバ関係に関する外交関係独立タスクフォース理事会への参加を含む国際的な問題を扱う連邦議会の委員会の委員を歴任。その他の数多くの研究班、委員会及び評議会の委員を務めた。

マイケル・イグナティエフ（カナダ）。ハーバード大学ケネディ行政大学院人権履行に関するカー記念教授。21 世紀トラストのシニア・フェロー。コソボ独立国際委員会委員。1984 年より、フリーランス・ライター、記者、歴史家、倫理学者及び文化分析者として活動。広範囲に亘って民族紛争について執筆。近年は、『バーチャルな戦争：コソボ及びそれを超えて』を含めてバルカン半島での様々な紛争について執筆。自由主義学者イサイア・ベルリンの伝記を含め、紛争以外の分野でも多数を執筆。家族の回想録である『ロシアン・アルバム』は、1988 年にカナダ総督図書館賞及び英国王室文学協会のハイネマン賞を受賞。2 作目の小説『心の傷の織り交ぜ』は 1993 年のブッカーズ賞の最終候補に残った。

ウラジミール・ルーキン（ロシア）。ロシア国会副議長。世界経済国際関係研究所（モスクワ。1961 年から 1965 年）及びソビエト科学アカデミー米国カナダ研究所（1968 年から 1987 年）にて勤務。1965 年から 1968 年、プラ

ハで国際雑誌である「世界と社会主义の問題」誌編集長。1968年、ソ連のチェコスロバキア侵攻に反対し、免職。1987年、ソ連外務省入省。駐米ロシア大使(1992年から1993年)。1990年、ロシア・ソビエト連邦社会主义共和国の最高評議会副委員長に選出。1993年、ロシア連邦国會議員に選出。1993年、ヤブロコ党を創設し、現在も党首を務める。ロシア国会国際委員会議長(1995年から1999年)。

クラウス・ノウマン (ドイツ)。北大西洋条約機構(NATO)北大西洋軍事委員会議長(1996年から1999年)。同職に在職中、コソボ危機への対応及びNATOの新しい統合軍事指導構造の発展に対して中心的な役割を果たす。1958年、西ドイツ連邦軍入隊。1981年から1982年、大佐としてブリュッセルのNATO軍事委員会西ドイツ軍代表部勤務。1986年、准将。その後、二つ星階級である西ドイツ連邦軍参謀長補佐。1991年、四つ星将軍。同年からNATO北大西洋軍事委員会議長就任までの間、ドイツ連邦軍参謀長。NATO北大西洋軍事委員会議長退任後、国連平和維持活動に関する検討パネル委員を務める。

シリル・ラマフォーサ (南アフリカ)。南アフリカのサービス及び設備サービス大手会社である、レブサーブ社執行社長。1991年6月、アフリカ民族会議事務総長に選出。1996年、自らの事業に専念するため退任。南アフリカ最大且つ最強の労働組合である鉱山労働者国民連合の設立に1982年から主要な役割を果たす。弁護士としての教育を受けていたが、政治活動のため大学在学中に収監を経験。南アフリカの旧体制と交渉を行い、アパルトヘイトを平和裏に終了させ、1994年4月の初の民主的な選挙に向けて国家の舵をきることに決定的な役割を果たした。同選挙で憲法議会の議長に選出。1987年10月にオロフ・パルメ賞を受賞。2000年5月には、招かれて、北アイルランド平和プロセスに参加した。

フィデル・V・ラモス (フィリピン)。1992年から1998年、フィリピン共和国大統領。1999年より、ラモス平和開発基金代表。同基金はアジア太平洋の安全保障、持続可能な開発、民主的統治及び経済外交を扱っている。大統領就任以前の経歴は、朝鮮戦争及びベトナム戦争への参加を含む長期に亘る卓越した軍人及び警官としての経歴を持つ。1981年、フィリピン軍副参謀長。1986年、参謀長。その後、1988年から1991年、国防大臣。フィリピン南部地方におけるイスラーム反政府組織との和平交渉において中心的な役割を果たす。著書、『平和を壊すな』はこの和平交渉について記したもの。

コルネリオ・ソマルーガ (スイス)。道徳再武装のためのコアックス基金代表。ジュネーブ人道的地雷除去国際センター代表。ブタペストにある開かれた社会研究所評議員。過去には、国連平和維持活動に関する検討パネル委員、赤十字国際委員会議長(1987年から1989年)、スイス外務経済省次官(1984年から1986年)を歴任。同氏は1960年からスイスの外交官として長期に亘る卓越した経歴を持つ。1973年から、ジュネーブの欧洲自由貿易連合(EFTA)副事務総長を一期務める。1977年～1978年、国連欧洲経済委員会代表。

エデュアルド・ステイン・バリラス (グアテマラ)。国連開発計画(UNDP)パナマ事務所勤務。過去には、2000年5月のペルー総選挙に対する米州機構(OAS)選挙監視団長、グアテマラ外相(1996年から2000年)を歴任。外相時代には、グアテマラ和平交渉の取りまとめ、とりわけ国際的な支援を集めることに対して、鍵となる役割を果たした。1971年から1980年及び1985年から1987年の間は、グアテマラ及びパマナでの大学教員。1982年から1993年の間は、パナマを拠点として、ラテンアメリカ経済システム(SELA)及びコンタドーラ・グループの中で、数多くのラテンアメリカ諸国、欧州委員会及び北欧諸国と共同の開発プロジェクトを含む、様々な地域開発プロ

ジェクトに従事。1993年12月から1995年、国際移住機関パナマ常駐代表。

ラメッシュ・タクール（インド）。1998年より、東京にある国連大学副学長。国連大学平和及び統治プログラム担当。インドとカナダで教育を受けた後、両地で大学教員。その後、1980年から1995年、オタゴ大学（ニュージーランド）国際関係教授。キャンベラのオーストラリア国立大学教授及び同大学平和研究センター代表。このとき、核拡散防止条約再検討延長会議に参加。また、包括的核実験禁止条約及び地雷禁止国際キャンペーンの草案作成に関わる。核兵器廃絶に関するキャンベラ委員会諮問委員。『不完全な過去、不透明な未来：創設50年を迎えた国連』及び2000年に共著した『コソボと人道的介入という挑戦』を含む数多くの著作がある。

付録 B:介入と国家主権に関する国際委員会の動き

任務

大規模な人権侵害や国際人道法違反に直面した際、どのように対応すべきかについて国際社会が新しい国際的なコンセンサスを作り出す努力をすることについてのコフィー・ナン国連事務総長の挑戦に応えて、2000年9月の国連ミレニアム総会でカナダ首相のジャン・クレティエンは、独立した介入と国家主権に関する国際委員会(ICISS)を設立すると発表した。

2000年9月14日に本委員会は設立され、[カナダの]ロイド・アックスワージー外相は、次のとおり、本委員会の任務について述べた。本委員会の任務は、この問題に関する包括的な議論を促し、議論を行い、またしばしば停滞している状況を変え、特に国連を中心とする国際的なシステムの中で行動を取れる状況にするにはどうすべきかということについての、世界的なコンセンサスの形成を促進するものである。1980年代の環境と開発に関するブルントラント委員会が、明らかに調和不可能な問題であった開発と環境の保護の問題を取り上げ、知識人及び政務関係者による激しい議論の過程を通して、「持続可能な開発」という概念を打ち出したのと同じように、介入と国家主権に関する国際委員会が調和不可能に思えた介入と国家主権という概念を調和させる新しい方法を見つけることが期待された。

[2001年9月の]第56回国連総会の場でカナダ政府が、本委員会の成果と行動のための勧告を国際社会に対して発表できるよう、本委員会は1年内に作業を終えることが提案された。

委員

カナダ政府は、インターナショナル・クライシス・グループの代表であり、元オーストラリア外相であるギャレス・エバンズと国連事務総長特別顧問であり、過去にはソマリア国連事務総長特別代表やアフリカ大湖地域国連事務総長特別代表を務めたアルジェリアのモハメド・サヌーンに、本委員会を率いてくれるよう求めた。この二人の共同代表との検討によって、他の10人の卓越した委員が指名された。この委員は、非常に多様な出身地域、考え方や見方、経験を有しており、本委員会が直面したずらりと並んだ複雑な法的、倫理的、政治的及び実務上の問題に対して抜きん出て対応する能力のある人物たちであった。委員の詳細な一覧は、その簡単な経歴と共に付録Aに示している。

助言会

カナダ外相のジョン・マンリーは、本委員会のために政治的な事項にかかる参考情報を提供する存在として、現職の外相及び元外相や他の卓越した個人からなる国際的な助言会を設立した。助言会は、本委員会の委員が報告書を現在の政治の現実の状況に基づかせることを助け、また報告書の勧告をフォローアップするために必要な政治的な推進力や一般の人々の関与を高められるよう側面支援することを目的としていた。

助言会の委員は、以下の次のとおりである。

- ・ロイド・アックスワージー(座長)、ブリティッシュ・コロンビア大学リウ世界問題研究センター代表及び最高運営責任者
- ・マリア・ソレダード・アルベラ・バレンズエラ、チリ共和国外相

- ・ハナン・アシュラウイ、元パレスチナ自治政府無任所大臣
- ・ロビン・クック、元グレートブリテン及び北アイルランド連合王国外相及び下院議長
- ・ジョナサン・ファントン、ジョン・D&キャサリン・T・マッカーサー財団代表
- ・ブロニスロー・ゲレメック、ポーランド共和国国会下院欧州法委員会
- ・ロザリオ・グリーン・マシアス、元メキシコ合衆国外相
- ・バルタン・グレゴリアン、ニューヨークのカーネギー財団代表
- ・イバン・ヘッド、ブリティッシュ・コロンビア大学リウ世界問題研究センター創設者兼部長
- ・パトリック・リー、米国上院議員
- ・アムール・ムーサ、アラブ諸国連合事務総長及び元エジプト・アラブ共和国外相
- ・ジョージ・パパンドリュー、ギリシア共和国外相
- ・スリン・ピッヅワン、元タイ王国外相
- ・マンフェラ・ランペリ、世界銀行グループ副総裁及び元ケープタウン大学副学長
- ・アダルベルト・ロドリゲス・ギアバリニ、アルゼンチン共和国対外関係・国際貿易・宗教大臣

助言会は 2001 年 6 月 22 日にロンドンで本委員会との会合を開いた。その場では、以下の委員が参加し、その議論は極めて活発で生産的なものとなった。元カナダ外相のロイド・アックスワージー、アラブ連合事務総長のアムール・ムーサ、元イギリス外相のロビン・クック、元メキシコ外相のロザリオ・グリーン、元チリ外相のジュアン・ガブリエル・バルデス(なお、現在のチリ外相代理でもある)、アルゼンチン外務省及びギリシア外務省の代表団、マッカーサー財団代表のジョナサン・ファントン及びブリティッシュ・コロンビア大学リウ世界問題研究センター創設者兼部長のイバン・ヘッドである。

委員会の会合

本委員会の会合は、5 回の全体会合が開かれた。2000 年 11 月 5 日から 6 日にかけてオタワで、2001 年 3 月 11 日から 12 日にかけてマプートで、2001 年 6 月 11 日から 12 日にかけてニューデリーで、2001 年 8 月 5 日から 9 日にかけてカナダのウェイクフィールドで、そして 2001 年 9 月 30 日にブリュッセルで開かれた。また、委員会の非公式な会合が 2001 年 2 月 1 日にジュネーブで開かれ、委員の多くが直接あるいは会議電話で参加した。さらに、委員の小規模グループでの様々な会合の場が円卓会議の形や後述する諮問会の形で行われた。

第一回の会合の場で、委員たちは中心となる問題群について考察を行い、重要な問題が何であるのかを見極め、概括的なアプローチを行うことに決めた。その上で、報告書の初期草案のアウトラインが形作られ、回覧された。このアウトラインは[2001年]2月始めのジュネーブでの会合の場で検討され、3月のマプートでの会合の場でさらに発展させられた。より完全な草案は 5 月に作られて、検討と当初コメントを付すために委員に回覧された。その上で、6 月のニューデリーでの会合の場でより細かい部分まで検討が行われた。報告書の内容と構造について重大な変更が行われる際には、会合の場での合意を踏まえて行われた。このニューデリー会合版を元にして、委員が具体的な書面にしたコメントを付した更なる草案が 7 月の始めに作られて回覧された。

報告書作成過程の残りの段階は、他の委員からの重要な書面コメントと合わせて、共同議長によって行われ —7 月にブリュッセルで数日以上をかけて会合の場がもたれ — 報告書全文からなる更なる草案が作られた。共同議長の手が入った草案はウェイクフィールドでの委員会の会合の一週間前に各委員に配布され、4 日間かけ

て細かな部分まで徹底的に検討が行われ、報告書の表現についてついに全員一致での合意を得た。9月の終わりに委員会のさらなる会合の場が設けられ、この月の前半にニューヨークとワシントンDCで起きた恐ろしいテロ攻撃について、本報告書の中でどう含むかについて検討が行われた。この検討の結果、数多くの修正が公表された最終版に加えられることとなった。

諮問会の開催

議論を刺激し、委員会の活動期間のうちに極力広範囲の意見の聞き取りを行えることを目的として、国家を越えた地域的な円卓会議と国家レベルの諮問会が 2001 年 1 月から 7 月までの間に世界中で 11 回開催された。開催順に、1 月 15 日にオタワで、1 月 30 日から 31 日にかけてジュネーブで、2 月 3 日にロンドンで、3 月 10 日にマプートで、5 月 2 日にワシントンDCで、5 月 4 日にサンチャゴで、5 月 21 日にカイロで、5 月 23 日にパリで、6 月 10 日にニューデリーで、6 月 14 日に北京で、そして 7 月 16 日にサンクトペテルブルクで開催された。これらの諮問会での議論の要旨や諮問会の参加者リストは、本報告書の別冊補遺編の中に掲載されている。

[二人の]共同議長のうち少なくともどちらかが、そして多くの場合両共同議長が、これらの諮問会に出席し、多くの諮問会の場に他の委員のうち何人かが出席した。多様な政府関係者、地域的国際機関関係者、市民社会の代表者たち、非政府組織、大学関係者やシンクタンク関係者らが、それぞれの諮問会に招かれた。議論を促進するために、主要な問題点についての本委員会の考え方について提示している文書が、諮問会の参加者に前もって回覧された。諮問会の場では、前もって依頼された特別な参加者が、文書を作成して問題点について異なる見地から発表を行った。[特別な参加者の作成した]これらの文書は、本委員会が利用することができた追加的な且つ極めて有益な研究資料の元となるものであった。また、各諮問会の議事と成果について要旨を報告するために各諮問会の場でその任を行う参加者が選ばれた。これらの様々な文書は本報告書の別冊補遺編の中でより詳細に記載されている。

関心を持ってくれた政府関係者に対してその国で、またオタワやジュネーブで外交使節に対して定期的な報告が行われた。最近の事例では、[2001 年]6 月 26 日から 27 日にかけてニューヨークで、本委員会は、数多くの国々の国連代表部関係者、ナン・国連事務総長及び国連事務局の主要な関係者と協議の場を持った。[2001 年]1 月 31 日には、ジュネーブで主要な国際機関(ジュネーブ国連事務局、国連難民高等弁務官事務所、国連人権委員会、世界保健機関、国際移住機関、赤十字国際委員会／国際赤十字連盟及び国連人道問題調整官事務所)の長や高官との諮問会を開催した。

調査研究チーム

本委員会の作業を支援するため、広範囲な調査研究作業が行われた。この人道的介入の問題に対してこれまでなされてきた研究や議論の成果を更に高め、またこれを補ってより望ましいものにするために、本委員会の委員は次のような資料を活用した。それは、国連での議論や国家を越えた地域的な集まりの場やその他の場での議論の記録、この問題に関して数多くの重要な独立した研究及び政府支援による研究を含めてこれまでに発表された学術的な研究や実務的な研究、及び本委員会の特別の依頼によってなされた報告と研究である。

本委員会の作業の学術的重要性を補足及び強化するために、国際的な調査研究チームが作られた。このチームはトマス・G・ウェイスとスタンレーク・J・T・M・サンカンジの二人によって率いられた。米国人のウェイスはニ

ニューヨーク市立大学大学院センターの代表及び教授で、同大学[のラルフ・バンチ国際問題研究]センターに活動拠点が設置されている国連活動記録プロジェクトの共同代表を務めている。ジンバブエ人のサンカンジは、法律家であり、過去にはブトロス・ブトロス・ガリ国連事務総長のスピーチライターを務めた。トマス・ウェイスはカナダ人の調査研究コンサルタントであるドン・ホバートと共に本報告書の別冊補遺編の中に収める調査研究報告を作る責任者を引き受けた。一方、スタンレー・サンカンジの主要な役割は報告者として、本委員会が本報告書を作成する支援を行うことであった。

他の調査研究チームの人員も重要な役割を果たした。オックスフォード大学のキャロライン・シールキングは、ネイル・マックファーレン教授の指示の下で別冊補遺編に含まれる参考文献一覧の準備作業において中心的な役割を果たした。ニューヨークのニューヨーク市立大学大学院センターにおかれた調査研究部門は博士課程の学生であるケビン・オゼゲルシン及びピーター・ホフマンの有能な助けを得た。本委員会のために準備された調査研究資料は別冊補遺編に収められており、本報告書と共に、これがこの分野において研究者、専門家及び政策決定者のための永久的な遺産となることを願ってやまない。そのため、本報告書と別冊補遺編は、CD-ROMでも利用可能なものとして作られた。[別冊補遺編の]参考文献一覧は、キーワードを付して相互参照機能付のものとなっており、調査研究ツールとしての利便性を高めている。これらの文書及びその他の関連文書は、本委員会の特設ウェブサイト(www.iciss-ciise.gc.ca)に掲載しており、同ウェブサイトは今後少なくとも5年間は維持される予定である。

運営上の支援

本委員会の作業計画は本委員会に対するカナダ政府の支援の一部として提供された小規模な事務局によって運営された。オタワの外交国際貿易省の中に場所を提供されて、事務局は資金集めや円卓諮問会と委員の会合の設定、本報告書及び背景研究の発表と配布の管理を行い、そして各国政府に関心を持たせ、この議論に対する政治的支持を構築するための外交的な努力の先頭に立った。事務局は事務局長のジル・シンクレア及び副事務局長のハイディ・フランに率いられ、以下のメンバーから構成された。外部戦略マネージャーのスザン・フィンチ、政策アドバイザーのトニー・アドボカット、同じく政策アドバイザーのジョセフ・モファット、政策アナリストのトウドール・ヘラ、コミュニケーション・マネージャーのハリエット・ルース及び運営補佐のキャロル・デュプリス・テツ。元オーストラリア外交官のケン・ベリーは共同代表への上級秘書を務めた。また、世界中のカナダ大使館員及びオタワの国際開発研究センター(IDRC)は事務局に対して追加的なサポートを行った。

資金提供

介入と国家主権に関する国際委員会は、カナダ政府及び、ニューヨークのカーネギー財団、ウイリアム&フローラ・ヒューレット財団、ジョン・D&キャサリン・T・マッカーサー財団、ロックフェラー財団及びシモンズ財団を含む主要な国際財団から資金の提供を受けた。介入と国家主権に関する国際委員会は、委員会の作業に対してイスラエル政府及び英国政府から惜しみの無い財政支援及び現物支給による支援を受けた。

(了)

(翻訳 牧 秀崇)

(注:2015年6月15日、ラメッシュ・タクール氏を通して、ギャレス・エバンズ氏から日本語への翻訳許可及び翻訳文の公開許可を取得した。)