

南山大学社会倫理研究所

2006年度第7回懇話会 ■講師 千知岩正継先生■

講演の概要

2007年3月6日(土)、南山大学名古屋キャンパスJ棟1階Pルームにて開催された社会倫理研究所2006年度第7回懇話会において、九州大学特任助手(当時)の千知岩正継先生による「国際社会は「保護する責任」を果たしているだろうか—人道的介入の正当性問題を中心に—」と題する講演が行われた。まず、人道上の危機にある人々を保護する方法としての人道的介入が、国際社会の課題になっている現状について説明される。その上で、カナダ政府による「介入と国家主権に関する国際委員会」によって提唱された「保護する責任」論(以下、R2P)について概略が示され、現在の国際社会が「保護する責任」を十分に果たしていない現状について述べられる。R2Pは、「介入」と「国家主権」という2つの概念を調和させる新しいディスコースであり、「介入する権利」の限界を踏まえ、人道危機を未然に防ぐ「予防する責任」、武力紛争後の社会再建を手助けする「再建する責任」と共に提示されたことにその意義を見出すことができる。また、R2Pは、「内政不干涉」原則の例外として扱われており、その対象はジェノサイド、組織的な殺害、組織的なレイプ、組織的な強制移動などによる民族浄化、ジュネーブ諸条約に違反する戦争犯罪や「人道に対する罪」などであって、政治体制の変化は介入の目的とはみなされない。そして、R2Pに関する正当な権威は、様々な問題を抱えているとはいえ、国際連合安全保障理事会に替わるものが現状ではないため、その再構成が必要である。それに際しては、「犠牲者」の視点の導入、たとえば、介入する側が使用する武器、クラスター爆弾や劣化ウラン弾などを禁止するなどの措置を考慮に入れることが不可欠である。(文責 | 中野)

*以下のコンテンツは、懇話会で録音したものを活字化し、講演者本人の校正をへて作成されたものです。無断の転用・転載はお断りいたします。引用、言及等の際には当サイトを典拠として明示下さるようお願いいたします。

国際社会は「保護する責任」を果たしているだろうか—人道的介入の正当性問題を中心に—

千知岩 正継 (九州大学高等教育開発推進センター特任助手)

もくじ

1. 「保護する責任」の概略 | 2. 「保護する責任」を取り巻く現状 | 3. 「介入と国家主権に関する国際委員会」の活動プロセス | 4. 人道的介入の新たなディスコースとしての「保護する責任」 | 5. 軍事介入の正当性の根拠と正戦論 | 6. 判断と決定の正当な権威はどこにあるか | 7. 保護されるべき者たちの視点 |

ただいま御紹介にあずかりました千知岩正継と申します。きょうは九州からやってきました。九州大学の高等教育開発推進センターという部署で、現在、大学院生に人間性・国際性・社会性といった付加価値を身に付けてもらう新しい教育プログラム「大学院共通教育科目」に参加しております。そういうことですので、実をいいますと、国際関係論と自分の研究に関してお話しさせていただくのは久しぶりになります。しかも、まだまだ若輩者ですのでいたらぬ点があるかと思いますが、その点については質疑応答の中で指摘していただければ幸いと考えております。それでは報告を始めたいと思います。

1. 「保護する責任」の概略

当初の報告のタイトルを若干変更いたしまして、『国際社会は「保護する責任」を果たしているだろうか』というタイトルのもとで報告を進めます。この報告の中で扱います『保護する責任』を提唱したのは「介入と国家主権に関する国際委員会 (International Commission on Intervention and State Sovereignty)」という、カナダが設立した委員会です。この報告書が公表されたのは2001年12月で、内容については後ほど詳しく御説明いたします。

現時点で簡単にその要旨を述べますと、人道上の危機に遭っている人びとのニーズを優先するかたちで、彼ら・彼女らを保護する責任を国家と国際社会が担う。「保護する責任」を果たす方法の一つとして、人道的介入が必要だということも説かれているわけです。こうした提案は、これまで人道的介入の問題の中心となってきた「介入の権利」をめぐるディスコースが抱えていた欠点を回避し、それと共に人道的介入の正当性を確立して、それについて国際社会のコンセンサスをつくり出そうという試みです。また、後ほど御説明しますが、「介入の権利」をめぐるディスコースの欠点として指摘しますと、結局のところ、介入して人道危機のもとにある人びとを救援することは、国家もしくは国際社会の自由裁量であって、必ずしも義務とか責任ではない。やれる範囲でやれるときにやるといった自由裁量としての欠点があったのだろうと考えています。

この『保護する責任 (Responsibility to Protect)』は、略してR2Pといわれています。したがって、報告の中でもR2Pというかたちで省略させていただきます。2001年に提案されてから、このR2Pはいま一体どういった現状にあるのかといえます

と、政策提案、政策提言の段階から国際社会における政策指針の段階にまで到達しているのではないかと考えております。では、政策指針とはどういうことかといいますと、ここでは3つとりあげさせていただきました。この3つともが国連改革の文章、もしくは国連の改革の方向性を示す文書です。

1番目に"In Larger Freedom"、これはアナン事務総長の報告書です。この中で「保護する責任」ということが言及されるようになった。さらに、ハイレベルパネル委員会が国連改革に関する提案を報告書として出しました。それが"A More Secure World"という報告書で、この中でも「保護する責任」を支持するということが表明されております。この2つ以上に重要だと思われるのは、2005年世界サミットの「成果文書"2005 World Summit Outcome"」の中で「保護する責任」が明確に支持されたということです。しかも、保護する責任の一貫として、国連憲章第7章にしたがって安全保障理事会の許可のもとに集団的行動、つまり武力行使による人道的介入を行うということが国際社会の責任になった。そういうことが全世界的に支持されたといってもよろしいかと思えます。

2. 「保護する責任」を取り巻く現状

このように、R2Pは政策提言から政策指針という重大な展開をみせているわけですが、実際に国際社会における人権保護とか人道的介入の問題を考えたときに、現状はどのようなかといいますと、大きく3つ指摘しておきたいと思えます。

1つ目は、皆さんもご承知のように2001年の9.11事件以降、反テロとか、テロのためには国家安全保障を強化しなければならないという号令のもとに、人権の問題がどうやら二次的な扱いをされるようになってきている。改めて指摘するまでもなく、米軍のグアンタナモ基地でのテロ容疑者に対する人権侵害とか、アブグレイブ刑務所でみられたイラク人捕虜に対する虐待など、人権保護をめぐる一つの後退状況というものがあるだろうと思えます。

2つ目は、にもかかわらず、軍事力の行使、特にテロとの戦いの中における武力行使を正当化する論理として、人道主義とか民主主義といったものが強調される傾向にある。レジュメに引用してありますのは、2001年に米国がアフガニスタンに対して「不朽の自由作戦」を展開したときのブッシュ大統領のスピーチです。単にテロに対して報復を加えるだけではなくて、それをかくまってきた抑圧的なタリバン政権を倒すことでアフガニスタンの人びとも解放するんだというかたちで、人道主義とか抑圧政権からの現地住民の解放といったことを強調するということです。

こうした傾向がさらにはつきりしてくるのは2003年のイラク侵攻、イラク戦争です。改めて指摘するまでもなく、結局大量破壊兵器がみつからない。そうしたときに、武力行使を正当化する理由として、抑圧的なフセイン政権からイラクの人びとを解放したから正当化できるんだということになってきているわけです。

対テロ戦争と武力行使ということで、最近の展開としては、まだまだ情報が少なくて

はつきりしない面もありますが、2006年の年末にかけてソマリアに対してエチオピアが軍事介入して、ソマリアで実行支配を確立していたイスラム法廷連合を駆逐する。しかも、アメリカはエチオピアの軍事行動を黙認ないしは支持をして、さらにソマリアに潜伏しているとされるテロ組織アルカイダの殺害、拘束を狙った空爆など、軍事行動を行っているわけです。このように、対テロという文脈で人道主義、民主主義が持ち出されて武力行使が行われるという問題があります。

他方で、スーダン西部のダルフルにおける人道危機の防止には乗り切れないということで、人道危機の防止に失敗したわけです。ダルフルに対する国連対応の中では、「保護する責任」を誰が担うのかということで、スーダン政府なのか、アフリカ連合なのか、それとも国連安全保障理事会が責任を担うのかといったことで、国際社会の中で見解の相違が生まれて、対応がうまくいっていないといったことが指摘されております。

このように、R2Pは政策指針になったけれども、現実の政策では生かされていない。それを踏まえて、国際社会は現在「保護する責任」を果たしているのだろうかという問題を改めて考えてみななければいけない、これが本報告のテーマであるわけです。この報告では具体的にどういったことをやっていくかといいますと、人道的介入の正当性の問題を中心に、人道上の危機から「弱者」もしくは「犠牲者」を保護する国際社会の責任について論じる。とくに、人権保護を目的とした軍事介入、人道的介入の決定・実施主体である国連とか欧米のリベラル・デモクラシー諸国を、正戦論の用法に倣って、「正当な権威」とみなしてみる。みなした上で、これらの権威にもとづく介入が人びとの保護に果たしてつながっているだろうか、いや、つながっていないのだという問題を考えてみたいわけです。

この報告をするに当たり、一応手順というものがあります。最初に、R2Pを公表した国際委員会の活動プロセスをみてみます。次いで、R2Pの内容をみる。この2つを踏まえて、「正当な権威」による介入の正当性の問題を明らかにするというかたちで報告を進めてまいります。

3. 「介入と国家主権に関する国際委員会」の活動プロセス

最初に、人道的介入とはどういったことかということを中心に簡単に定義させていただきます。読みませんので、そちらに書いてあるとおりです。要するに、武力行使を伴う強制活動で、少なくとも人権の保護を目的として掲げている活動を人道的介入としてとらえる。一言で人道的介入といっても、さまざまな形態があるわけです。この報告の中では、ひとまず武力行使の手続きという点から人道的介入を区分しておきます。1つ目は一方的人道的介入、2つ目は国連の許可にもとづく人道的介入です。

介入はそもそも相手の同意なしに行うので一方的な行為であることには変わりないのですが、ここで改めて「一方的」という言葉を用いているのは次のような意味によるものです。国連もしくは国際社会で合意された武力行使に関する正式な手続き、つまり、

第51条の自衛権の行使に該当しない平和回復のための武力行使とか、人権保護のための武力行使は、国連安全保障理事会の許可が必要だと。そういう手続きを逸脱した介入をここでは「一方的人道的介入」としております。代表例としては、NATOのユーゴスラヴィアの空爆だろう。国連の許可にもとづく人道的介入はレジュメに書いてあるとおりです。以上のような定義、問題設定をもとに報告を進めてまいります。

最近の研究者の中にもR2Pに触れる論文等が出ていますが、なぜ事ほどさように注目を集めるのか。それを理解するにはR2Pの内容だけではなくて、R2Pの公表に至るプロセスも一応把握しておく必要があるだろうと思います。そこで、「介入と国家主権に関する国際委員会」の設立と活動の経緯をみていくわけです。

R2Pに至る経緯の中で重要なのが、アナン国連事務総長の問題提起にあるわけです。アナン事務総長は、1994年ルワンダでのジェノサイドに国際社会が介入しなかった苦い経験、1999年にNATOが国連をバイパスして介入を行ったという2つの問題を念頭に置きながら、人道危機に直面したとき、国際社会はこれに対処するための原則についてコンセンサスをつくるべきだという問題提起をします。こうしたアナン事務総長の問題関心はその後のアナン事務総長のレポートにもはっきり表れています。たとえば、アナン事務総長が『われら人民』という報告書を出します。国連は国際機構といわれるのですが、主権国家がつくり出した主権国家のために存在するだけの国際機構ではなくて、究極的に世界じゅうの人びとのニーズと希望のために存在して、これにこたえていくんだという問題設定を出していくわけです。こうした人びと重視というようなことは当然ながら、人道的介入の議論にも影響を与えるということで、長いので読みませんが、国際社会は国連安全保障理事会をとおして、スレブレニツァやルワンダのような人道危機に対処する責任、道徳的義務があるんだということを述べているわけです。

このような問題提起を受けて、カナダ政府が「介入と国家主権に関する国際委員会（以下ICISS）」の設立に動いた。共同議長がガレス・エヴァンズとモハメッド・サヌーン、この2人のもとで以下のような国際委員会が結成されました。その構成員をみていただければおわかりのように、地理的にも経歴の面でも多様な人材を募って国際委員会をつくったということです。

この国際委員会の目的は、人権や人道保護の大規模な侵害に国際社会は国連を通じてどのように対処するのかという問題について、新しい国際的なコンセンサスをつくっていかうというものです。そこでとったアプローチは、一見相入れないようにみえる「介入」と「国家主権」という2つの概念を調和させる新たな道筋をみいだすことが重要ではないかということになったわけです。

こうした目的のもとに、この国際委員会は約1年にわたって世界各国、各地域で全体会議・地域各国協議を開催していきます。これには政府関係者や研究者だけではなく、国際的なNGOも参加していました。また国連の関連機関であるUNHCRなどとも協議を行っていたということです。このような活動を経て2001年12月に最終的に報告を発表します。

このプロセスにおいて I C I S S には次のような特長がありました。つまり、国際的な性格の確保です。最終的には国際社会で幅広いコンセンサスをつくっていかなければいけない。そのもととなる提案が一部の国や一部の地域の見解を根拠にしているようだとコンセンサスはとても難しい。そうしたことを考えると、まさに国際委員会という名称が示すように国際性を確保していくことが、最終的にその提案に説得力を持たせる上で不可欠であった。さらにいいますと、11回におよんで世界各国、各地域で協議を開いたことにより、いわゆる「北側（介入を行う側）」の介入に懸念を抱く「南側」の見解をとりあげることが可能になった。北側だけの知識人・研究者だけが占めているというような委員会の報告・提案であったなら、事ほどさように南側からの支持を得ることができただろうかという問題は容易に想像できるわけです。

さらにいいますと、人権問題や人道援助を専門とする N G O と協議を行ったこともやはり重要だったと思います。つまり、R 2 P に対する市民社会の支持をとりつけるんだと。ここで重要なのは、人道主義と軍事力、武力行使の結合というものをほのめかす「人道的介入」という言葉はできることなら使ってほしくないという意見が N G O からあったということが指摘されております。この国際委員会はそうした N G O の懸念を配慮したのだらうと思います。結局「人道的介入」という言葉はこの文章の中では用いておりません。代わりに「人間を保護するための介入」とか、"Military Intervention for Human Protection" といった言葉を使っています。実質的に、中身は人道的介入と変わらないわけですが、人道的介入という言葉があまりにも使い古されているといった現状を踏まえて、もはやその用語を使わないというわけです。R 2 P の提案に至るプロセスには以上のような特長が 2 点あったわけです。

ただし、疑問も残ります。それはどういった疑問かといえますと、この後すぐに R 2 P の内容を御紹介いたしますが、R 2 P の要点の 1 つは、支援や救援を必要としている犠牲者とか弱者といった人たちの意見を優先するんだといっているわけです。この報告書作成のプロセスにおいても、被害者、被災者の意見をできるだけとり入れるんだということを掲げていたわけです。しかし、果たしてそういう意見を聴取する機会があったのかというと、地域各国協議の内容をみる限りどうもそういったことはなかったようです。要するに、人道上の危機に遭っている「弱者」を呼んで直接意見をとり入れるといった活動は行われていないのではないかと考えております。

4. 人道的介入の新たなディスコースとしての「保護する責任」

以上を踏まえて、次に R 2 P の内容を具体的にみていきます。つまり、ここでは R 2 P を人道的介入の新しいディスコースというふうにとらえてみていきたいと思えます。

最初にここでとりあげるのは、「介入する権利」から「保護する責任」への視座の転換ということです。I C I S S によると、介入する権利をめぐる議論はもう古臭くて役に立たないということになるわけです。どういった点で役に立たないのか。3 つあります。(1) 介入する国家の主張や特権を中心にすえた議論であった。(2) 人道的な危機に介入

することばかり注目していて、危機を未然に防ぐ予防措置であるとか、危機が終わった後の復興支援を十分に考慮してこなかったのではないか。(3)議論の出発点からして主権よりも介入を重視する傾向があった。どうやったら介入ができるのかといった問題の立て方だったのではないか。そういったことだろうと思います。

「介入する権利」をめぐる言説、介入する権利という問題設定が以上のような問題を抱えているとするならば、「保護する責任」という新たな概念を打ち出さなければならない。「保護する責任」を新しい概念として出しても、それがある程度現実に根づいていなければ実現の可能性は薄いのですが、「保護する責任」という概念を打ち出すということについての根拠は現実にもうあるんだということで、報告書の中で4つほど指摘されています。

1つ目は「責任としての主権」。支配としての主権ではなく、責任として主権をとらえ直す。2つ目に、国際人規範、国際人道法というものが蓄積していて、国際社会は国際的に人権を保護する規範に同意しているんだということ。3つ目に、保護する責任と関連して、安全保障の対象を国家から人間に移すという「人間の安全保障」というディスコースが誕生している。4つ目に、実際に国連や地域機構は人権保護を目的に介入を行っているのではないか。

ここでは特に「責任としての主権」というとらえ方が重要だと思います。簡単に説明しますと、国家は他国の主権を尊重し、内政に介入しないという責任をもっている。これは主権国家同士がお互いの共存を認めるための根本的な、伝統的な国家の責任、対外的な責任といったほうがわかりやすいと思いますが、従来からの責任です。「責任としての主権」が意味するのは、この内政に干渉しないという責任に加えて、次のような責任である。つまり、国家は、国内において国民の生命と安全を守る責任を持っているんだと。しかも、その責任は国民に対して負っているだけでなく、自分の国民をしっかりと保護しています、その責任を果たしていますというものを国際社会に対しても示さなければいけないんだということになるわけです。

したがって、国内において人びとを保護する責任というものは、国家の対内責任であると同時に対外的な責任でもある。かように考えられる責任としての主権、つまり対外的には他国の主権を尊重し、国内においては人権を守る。R2Pの報告書にいわせると、そうした責任が国際社会の善良な一員として認められるためのミニマムな責任になっているのではないかということです。これを少しいいかえると、国際社会の正式な一員として認められるための最低限の要件として、国家は保護する責任を果たしていなければいけないということになるのだろうと思います。

そこで、「保護する責任」という視座を採用するとして、そこにはどういった利点があるだろうかということに話を移します。大きく3つとりあげられているわけです。(1)「支援を必要とする人びと」の視点を重視する。(2)第一義的な「保護する責任」は国家が担う。しかし、その国家が責任を果たせなかったり、果たす意志がないとき、国際社会が代わりに「保護する責任」を担う。(3)「保護する責任」は3つの責任から構成され

る包括的な責任であるという位置づけがされている。深刻な人道危機に「対応する責任」だけでなく、そうした危機や武力紛争を未然に防ぐ「予防する責任」、さらには人道危機が終わって、武力紛争が終わって、その後の現地住民の社会の再建を手助けする「再建する責任」もある。

この報告の中では人道的介入ということに注目いたしますので、「予防する責任」「再建する責任」についてはレジュメに書いてあるとおりで、ここでは省略させていただきます。ただ、「予防する責任」と「再建する責任」は重要ではないかというところではなくて、非常に重要なんだと。報告書にいわせると、「予防する責任」、「再建する責任」は絶対に欠くことのできない要素だということです。つまり、「保護する責任」の要点は生命維持を可能にする保護と援助を提供することにある。この責任を果たす上で、予防・対応・再建の3つの責任は絶対に欠くことができないんだということになるわけです。

さらにもっと重要な点をいうと、「対応する責任」としてやむを得ず軍事介入というオプションをとらなければならないとき、軍事介入の正当性を左右するのは、後ほど紹介します軍事介入に関する基準を満たしているかどうかということも重要ですが、それだけではなく、軍事介入を行う以前にどれだけ「予防する責任」を果たしていたのか、もしくはその軍事介入が終わった後にどれだけ「再建する責任」に対してコミットしているのか。この2つの責任に対して十分にコミットしていることが結局はその軍事介入の正当性にも影響を与えるという構図になっているわけです。

そういう点を踏まえて、「対応する責任」としての人道的介入、人道的介入としての「対応する責任」を負うということになるわけです。「対応する責任」というのは、人間の保護を要する緊急事態に対処する責任であるということ、究極的ないしはごく例外的な状況においては軍事介入という手段をとらなければいけないということが想定されています。

このように軍事介入というものが想定されているわけですが、ICISSの基本的なスタンスは、内政不干渉原則は重要なんだと。どういうことかといいますと、内政不干渉原則は国家間の文化的・宗教的多様性、価値観の多様性を守ることにつながる。しかも、介入という措置は武力行使を伴うので悪く作用することが多い。したがって、基本的には介入よりも内政不干渉原則を維持するほうを当然の事項としてみなしておいて、それに対してごくごく例外的に軍事介入が必要になったというスタンスをとることが重要だということになっているわけです。つまり、軍事介入がルールで、内政不干渉原則が例外ではなくて、基本ルールは内政不干渉原則の維持で、ごくごく例外として「保護する責任」、「対応する責任」としての人道的介入というスタンスをとっているわけです。

それでは、その内政不干渉原則の例外とは一体どういうものかといいますと、報告書によると「人類の良心に衝撃を与える」緊急事態であるということです。また後ほど詳しく説明しますが、そうした事態には軍事介入が正当化される。人権保護を目的とした

軍事介入が単に許容されるだけでなく、果たさなければいけない、行わなければいけないということになるわけです。

5. 軍事介入の正当性の根拠と正戦論

そうした軍事介入の正当性をどう判断するのかということで、ICISSは正戦論の伝統から基準を引用するという作業を行っています。大きく6つの基準があります。後ほど詳しく説明しますが、「敷居に関わる基準」として(1)正当な理由、要するに、内政不干涉原則の例外状況を定めるものだと。こういった状況が軍事介入を必要とするのかといったことになるわけです。「事前に注意すべき基準」として(2)正当な意図、人権保護が介入の目的でなければならない。特定勢力の支援とか政権の打倒とかといったことは目的としてみなされない。(3)最後の手段、軍事介入をするにあたって、事前にできるだけ平和的な措置、非軍事的な強制措置で事態の解決を試みておく必要がある。(4)比例した手段、あくまでも人権保護という目的に比例した手段でなければならない。(5)合理的な見込み、介入によって逆に事態が悪化するようなことになれば介入する意味が失われるので、成功する見込みもしっかりと判断、評価しておかなければいけない。この「敷居に関する基準」と「事前に関する基準」が満たされているかどうかを勘案して最終的に軍事介入の決定を下す。これが「正当な権威」ということになるわけです。

さきほどいいましたように、このような基準は正戦論からの引用です。正戦論の理論にしたがっていいますと、「戦争を開始する際の正義(jus ad bellum)」のもとに、「正当な理由」「正当な意図」「最後の手段」「妥当な見込み」「正当な権威」というものがくくられます。そして、「戦争を遂行する際の正義(jus in bello)」として、「比例した手段」の一部と、報告書R2Pの中でその介入にあたって国際人道法を遵守しなければいけないと書かれていますので、こうしたものが入るであろうということです。

では、具体的に「正当な理由」とはこういった状況なのかといいますと、大きく2つ提示されているわけです。それをまとめますと、大規模な人命の損失を伴うような人権侵害、具体的に想定されているのはジェノサイド、組織的な殺害、組織的なレイプ、組織的な強制移動などによる民族浄化、ジュネーブ諸条約に違反する戦争犯罪や「人道に対する罪」などです。自然災害とか環境災害による大規模な人命の損失も一応想定されています。こうした事態が「正当な理由」として認められる一方で、民主制の転覆、民族浄化、大量殺りくに至らない人権侵害、政治的抑圧といったものは除外される。つまり、これらは軍事介入を正当化する理由にはなり得ないということになるわけです。

こうした正当な理由という敷居が、介入の敷居として高いのか、低いのか、それとも妥当なのかということについては、当然ながら議論が交わされているわけです。こうした点については、そもそも現在的人道的介入の問題は人道的危機に際して介入が行われ過ぎていることよりも、介入があまりにも行われぬ、介入が少な過ぎる点にあるんだということ踏まえて、たとえばJ.I.LevittとかT.G.Weissなどは、もう少し介入を容易にするために民主的政府の転覆とか人種差別なども「正当な理由」に含めるべきだったの

ではないかという問題提起をしています。実際に民主制を回復する人として、ハイチに対する国連の介入とか、シエラ・レオネに西アフリカ諸国経済共同体が介入した事例などが挙げられていて、さらに、現在ペンディング中ですが、アフリカ連合制定法の中で、正当な秩序を脅威から守るということで、正当政府を守る介入といったものが想定されています。そうしたものが民主制回復の介入を支持する規範になるのではないかということが論じられています。

ただ、現時点では、民主制の回復を主目的とする介入は国連の場ではみあたらない。ハイチもそれには該当しないのではないかとすることがありますし、アフリカ地域に限定された規範とか実践をグローバルなレベルでのコンセンサスづくりに参照することは果たして妥当なのかという問題もあります。

こうした問題に加えて、さらに重要と思われるのは、チリのサンティアゴにおける国際委員会の協議の中で、民主制回復をめぐる介入の是非について実際に議論されていたわけです。このとき、民主主義は非常に重要な価値だといったことについては合意されたのですが、民主主義の概念はいかようにも解釈できるために、これを正当な理由としてしまうことは、軍事介入を容易にできてしまつて危険ではないのかという問題提起がなされました。こうした問題提起を行っていたのは、特にラテンアメリカ諸国だったようです。

以上のような点を踏まえると、「正当な理由」をめぐる I C I S S の提案は妥当なものだろうと思います。地域各国協議の見解をとり入れたということもありますし、軍事介入がもともと危険な措置であるということを考えても、かなり慎重な提案だろう。さらにいいますと、国際的なコンセンサスを形成していく上では、民主主義といった問題を取り入れていったら恐らくコンセンサスがつくれないうだろうと思われるので、そういった点で現実的で妥当な提案だったろうと思います。

6. 判断と決定の正当な権威はどこにあるか

ただ、問題はここで終わらないわけです。具体的にどういった状況が正当な理由に該当するのか。ここで判断するのはなかなか難しく、当然ながら国際社会の中でも各国によって判断が多様になってくる可能性があります。さらに、事実認定の難しさということに加えて、イラク戦争などの経験からも十分承知しているように、大国などが情報操作を行うということもあるわけで、一体誰が判定するのかという非常に重要な問題をはらむわけです。認定に伴う曖昧さとか不確実性を考えると、では誰が判定するのかということで、その判定の権限を持つ「正当な権威」というものが非常に重要な意味合いを持つてくるということです。

「正当な理由」が存在しているのかどうか。介入にあたって「事前に注意すべき基準」が満たされているかどうか。これを判断し、そして介入を決定する「正当な権威」として、国際委員会は国連安全保障理事会を肯定するわけです。もっとはっきりいってしまうと、国連安全保障理事会のほかに「正当な権威」になり得るものが存在していな

いんだといったことを述べているわけです。

レジュメに引用していますが、省略させていただきまして、国連安全保障理事会は確かに欠陥を抱えている。拒否権とか大国中心の組織運営という点についての懸念は地域各国協議の中でも絶えず提起された問題です。当然ながら、これについては国連改革という問題が浮上するわけですが、国際委員会は国連改革まで踏み込むと非常に難しくなるので、次のような提案をしています。

つまり、深刻な人道危機に対処する場合は拒否権を行使しないようにとり決める「行動準則」を国連安全保障理事会に策定してもらおう。この提案のもともとのアイデアはどこから来たかということ、安全保障理事会の常任理事国5大国のうちの1カ国がこうした行動準則をつくって見たらどうだろうかということ提案してきて、ICISSがそれを受け入れてこの行動準則ということ提案するに至ったそうです。その常任理事国が果たしてどの国なのかということは明記されていませんが、そうした経緯があったということがレポートに触れられております。

行動準則を提案してつくっていくにしても、すぐにできるわけでもありませんし、国連安全保障理事会が機能しない場合というのは当然ながら想定されるわけです。ではその場合どうするのかということについて、大きく2つ提案されています。1つは、国連総会の「平和のための結集決議」の勧告（recommendation）によって介入を行う。これは多数決で3分の2以上の賛成が必要になります。2つ目は、地域機構に頼るんだと。リベリアとかシエラ・レオネに対して西アフリカ諸国経済共同体のECOMOGという平和維持軍の部隊が介入を行っていて、この介入は安全保障理事会の事前の許可を得ていないのですが、事後的に安保理がこれに承認を与えるということが実際にある。そうした実践を踏まえると、地域機構がその域内で集団的介入を行って、それに安保理が事後的に承認を与えるという代替策の余地もあるのではないかということ述べているわけです。結論として、安全保障理事会とか総会に許可されていない介入の妥当性を認める提案にコンセンサスをみいだすのは難しいといっています。

これまでの人道的介入の権利をめぐる議論との関連で、これがどういった意味を持つのかといえますと、結局、安全保障理事会の許可を得なくても、人権を目的とした介入を行う権利を主権国家や国家集団はもっている、もしくはそうした権利を合法化すべきだという見解、これは一方的人道的介入の権利ということですが、そうした権利をこの国際委員会は基本的には否定する、認めないというスタンスをとったわけです。

こうした提案を踏まえて、では「正当な権威」による人道的介入の正当性問題にはどういったものがあるのかということを見ていきたいと思えます。

最初に、国際委員会が肯定した「正当な権威」として安全保障理事会はどうかという問題です。安全保障理事会は大きな権限を持っているわけです。「国際の平和及び安全の維持」に関して主要な責任を持ち、国連憲章第39条のもとで平和に対する脅威の認定を行い、その認定をもとに必要とあれば軍事力の提供、基地使用の合意、領域通過

権といったことについて加盟国と特別協定を結んで、各国の軍隊を動員して軍事力を使用する。国際連盟が分権的な集団安全保障システムだったとすれば、国連の安全保障理事会は極めて集権的なものだとして特徴づけられます。

そうした集権的な性格を踏まえて、国際政治学者のマーティン・ワイトは、安全保障理事会というのは国連のホブス的な主権者であるといっているようです。主権国家システムには主権国家を律する上位の権威は存在しておらず、アナーキーの状態である。このアナーキーな状態から対立とか紛争が生じる。要するに、国際的な自然状態の危険性がある。基本的に、安全保障理事会はそうした状態に秩序をもたらすリバイアサンとしての役目を担うことが想定されている。では、このリバイアサンとしての根拠はどこにあるかというところ、国連憲章という国際的契約に国家が同意し、これに協力する。そして、国連安全保障理事会が主権国家間の関係を律するという図式になっていったわけです。

ただ、改めて指摘するまでもなく、そうしたリバイアサンとしての権威は冷戦期においては発揮されなかった。東西冷戦の中で、国連は自由に機能することができなかった。PKOとかその他の活動を通じて機能しているだけで、少なくとも武力行使については機能していなかったといえると思います。

ところが、ポスト冷戦期に入り、安保理決議678をとおして武力行使を認めるといったことを行うようになっていきます。つまり、湾岸危機を契機に、「国際平和及び回復の維持」を目的とする武力行使に国際的な正当性を付与する「正当な権威」の座に安保理が返り咲いたといえるだろうと思います。

ただ、問題はこれからさきが複雑なわけです。この湾岸危機は、侵略を受けるという国家間の問題、そもそも国連の創設者が想定していたような伝統的なケースであったわけです。しかし、これ以降、安保理が対応しなければいけないのは、主権国家間がアナーキーであることから生じる問題ではなくて、政府が機能しなくなったり、崩壊したりということ、主権国家の内部がアナーキーな状態に陥ったりする問題、もしくは国家政府がタイラニーになって人権を抑圧したりするような状況、要するに国内におけるアナーキーの問題とタイラニーの問題にとり組むことになっていくわけです。このように、当初の憲章に想定された範囲を超えた行動を行うようになっていきます。

そうした中で出てきたのが、国連による人道的介入です。国家間の関係を律するために国家が築いた権威が、実は国内の人びとの生命を左右するかたちでその権限をふるうということ、ここにギャップが生じるわけです。国家は国連の「正当な権威」の行使、権限の行使には同意しているけれども、それによって影響を受ける人びとは果たしてこの国連の安全保障理事会という権威に同意しているのだろうか。もしくは安全保障理事会は、それらの人びとに対して責任をとるような立場にあるのだろうかというところに問題が生じているわけです。

うがった見方をすると、国連の介入がうまくいっている範囲ではひょっとしたらそう

いった責任の問題は生じないのかもしれませんが、実際にソマリア、ボスニア、ルワンダといった介入の事例をみていくと、介入は国連の手続きにしたがって行く。要するに、手続き上は正当な介入であるけれども、現地住民の保護という点には失敗している。つまり、現地住民からみてみれば、果たして国連の介入が正しいとみなされるのだろうか。そういう問題がここに生じるわけです。

国連がそのような権威としての正当性の問題を抱えている。しかも、御存じのように国連の安全保障理事会は国際規範を公正に適用する組織ではないわけです。そこには5大国の国益の調整をはじめとして、国家間のさまざまな利害調整が行われる。そして、その利害調整の中で国際人権規範とか、内政不干涉原則、自決権とか、さまざまな価値規範の矛盾した環境に何とか折り合いをつけて決定を下す。そういった組織であるわけです。したがって、非常に難しい調整がある。そうした点を考えると、当然ながら安保理が機能しないという問題が生じるわけです。

そういった安保理に代わって別の権威があり得るのではないかとということを論じる人もいます。そうしたものとして考えられるのが、欧米諸国です。なぜ欧米諸国かといいますと、欧米諸国は、国内において基本的人権・民主主義・法の支配というリベラルな価値を実践している国々である。だからそうした諸国には国連以上に正当な権威としての資格があるんだということになるわけです。代表的な見解はテソンですし、文献目録の中でいうと、Allen Buchananが*Justice, Legitimacy and Self-Determination*という著作の中で同様の見解を出しています。結局、国連安全保障理事会の中には非民主的な国家もいて、そうした国家の決定に左右されるような組織は正当な権威としての資格はないということになるわけです。だとすれば、リベラル・デモクラシー諸国による集団的な決定こそが真の決定であるべきで、その決定こそが非民主的な安全保障理事会の決定よりも優先されるべきではないか。

こうした見解を国際社会論の文脈でいいますと、アナーキカルな国際社会の中にハイアラーキー、階層秩序が成立している。その中心ないし上位を占めるのが、リベラル・デモクラシー諸国になるんだ、という議論につながっていくわけです。

しかしながら、果たして本当にリベラル・デモクラシー諸国は人権保護に積極的なのかというと、必ずしもそうではない。しかも実際に介入したNATOのような事例にあっても、実は現地住民に多大な犠牲を強いるようなかたちでの介入を行っている。これが「リスク転嫁型の戦争」と呼ばれる介入の方法です。時間がありませんので省略しますが、要するに、リベラル・デモクラシー諸国は自国の国内世論に敏感にならざるを得ないので、自国兵士の犠牲にとっても敏感になり、これを回避するかたちで介入を行う。そうすると、航空機による高高度からの爆撃とか、地上軍を派遣する代わりに現地の勢力に危険な地上戦を肩がわりさせて、リスク転嫁を図る。そうした問題がリベラル・デモクラシー諸国の介入にはあった。

今度はリベラル・デモクラシー諸国の派生したものとして、アメリカという権威です。要するに、イラク戦争をめぐるリベラル・デモクラシー諸国の分裂を我々はもう

目撃しているわけです。アメリカは帝国なのか、ヘゲモニーなのか、いろいろ論争があります。これは省略いたします。ではその米国自身は正当性とか権威といったものについてどういった見解を持っているのか。この見解が必ずしも米政府を代表しているとはいいい切れないかもしれませんが、非常に興味深い見解があります。それがジョン・ボルトンの見解です。ボルトンはこの間までアメリカの国連代表で、ネオコンの一員ともいわれていて、北朝鮮、イランに関して強硬な姿勢をとっていました。要するに、アメリカの権威というものは国際社会の正当性とか、国際社会の決定に左右されないんだと。アメリカの合衆国憲法とそれにもとづく議会の決議こそが重要なんだということになるわけです。

自らが国際社会の権威なんだ、もしくは国際社会の中の権威というか、ひょっとしたら国際社会の外にいて国際社会を外から操作する権威といういい方もできるかもしれませんが、そうした自ら権威を僭称するアメリカによる介入の事例として、やはりイラク戦争がある。このいい方は論理的ではありませんが、イラク戦争はどうみても人道的介入として正当化するのは難しいと思います。テソンなどは十分に人道的介入として正当化できるんだというわけです。フセイン政権が抑圧的だったから、それを終わらせた。タイラニーを終わらせたという点において人道的介入として十分に正当化できる。

当然ながらこれには反論があります。国際的に著明なヒューマンライツ・ウォッチのケネス・ロスが、興味深いことにこのR 2 Pの報告書を引きながら、サダム・フセインの支配がいくら残忍だったとしても、2003年の時点においてイラク侵攻を人道的介入として正当化することはできないんだと批判しているわけです。さらにいうと、現在進行形のイラクの状況を見ても、アメリカの占領とか解放というものをイラク住民は本当に歓迎しているのだろうかといった点を考える必要があるわけです。

次に、「正当な権威」としてアメリカが抱える問題点は、その権威に根拠がないということです。米国自身は米国の憲法に根拠があると考えているわけですが、その根拠を国際社会の誰も共有していない。米国憲法が直ちに国際社会の「正当な権威」の根拠になるということは共有されていないわけで、だからこそ僭称する権威というわけです。しかも、米国はヴェトナム、南米でもニカラグアとか、世界各地で介入をしていて、さすがに米国の行う介入につきまとううさん臭さみたいなことについてみんなも承知しているわけです。そうした米国による正当ならざる「暴力の履歴」というものを考えると、アメリカが人権とか民主主義とかといってもどうしてもうさん臭さがつきまとうということで、米国が単独で「正当な権威」になることは当然無理だと思います。

7. 保護されるべき者たちの視点

時間がないので、最後のまとめに入ります。ついさきほどお渡ししましたスライドが3枚載っているレジュメのほうがまとめになります。以上をみますと、結局、既存の「正当な権威」は人権保護に成功していない。介入する、介入しない、にも大きな問題があるわけですが、介入した後にも実は重大な問題を抱えているということです。そこ

の問題の根本は、やはり既存の「正当な権威」は救援を求めている人びとに対して究極的に責任を負っていない。やはりそこに免責の構図があるんだろうと思います。特に、「保護」の責任に失敗したり、介入の過程で危害を加えたことについて責任を問われないということ。そうした点を踏まえると、本来ならば「保護する責任」は人びとを保護するために行うべきであって、その人たちに支持されなければいけない。受益者たるその人びとが介入に同意を示すとか、介入を歓迎することが必要なわけです。そうした介入を行い得るようなかたちで権威を組み換えるとか、権威の中にそうした人びとの意見が反映されるような仕組みを何とかつくっていくことがやはり必要だろうと思います。そういった点を考えると、次のような問題が出てくるわけです。

では、実際に人びとの意見とは一体何なのかということですが。実は、これが難しい。例えば、武力紛争において劣勢に立たされている側というのは国際社会に介入してもらって助けてもらいたい。そうすると、自分たちの被害とか危機を逆にあおるということも十分に考えられる。もしくは、人びとが武力介入による救援を求めても、さまざまな要因を考慮して必ずしも介入が最後の選択肢とはなり得ない。要するに、国際社会の判断と人びとのニーズがずれるといった状況も当然ながら予想される。そういった人びとのニーズを重視するとか優先するとか、そうした困難さがある程度重視しておく必要がある。

さらにいうと、人びとの意見を取り入れつつ、既存の手続きを大きく逸脱するということも避けなければいけない。人びとが歓迎しているからといって、安保理を無視して会議を行っていいのか。そういうことにはならないわけです。

そうなってくると、国連の改革がやはり問題になるだろう。中長期的には、どこの大国を常任理事国に入れるのか、日本は入るのか、ドイツが入るのか、そういった問題はそれはそれで重要なんだろうと思います。それはさておくとして、もう少し人びとに的確にレスポンスするようなかたちで権威の再構成をやっていく必要があるだろう。それが中長期的な課題です。ただこれにはやはり時間がかかりますし、コンセンサスをつくっていくのも大変です。

そこに短期的な措置として提案しておきたいのは、さきほど指摘しましたリスク転嫁型の介入方法を是正する必要がある。介入する側が誤爆、意図的な爆撃などで現地の人びとに危害を加えた場合、やはり国際的な場で追及していくことが必要だろうと思います。介入した側の各国がその責任を追及するという一方で任せるのではなく、これも国際的な関心事項としてとりあげていく。そうすることで、介入する側と介入される側の非対称的な関係を少しでも縮め、無責任な権威の発動とか、無責任な権限の行使もできるだけ和らげていくことが必要だろう。

現在クラスター爆弾の禁止に向けてNGOが推進にとり組んでいます。そういった点は非常に重要だろうと思います。最後にちょっとつけ加えると、R2Pの「保護する責任」の中では実はクラスター爆弾とか劣化ウラン弾という欧米諸国が使う、手段の問題についてまったく触れていないわけです。この報告書を作成する時点においてそうし

た問題は既に国際的な問題としてとりあげられていましたが、報告書ではとりあげられていない。そういった点が報告書の「保護する責任」の課題として残されていますし、そうした点を踏まえつつ、救援を求める人びとに的確に応答するようなかたちで「保護する責任」を果たす。そうした次の具体的な方針、措置を考えていかなければいけないのではないか。そういう問題提起をさせていただきまして、報告を終わらせていただきたいと思います。ありがとうございました。

——千知岩氏 講演 終了

南山大学社会倫理研究所