

序 「保護する責任」における問題の所在

山田 哲也

はじめに

冷戦構造の下での東西両陣営による核兵器による全面戦争への恐怖から免れた国際社会が直面したのは、旧ユーゴスラヴィア、ソマリア、ルワンダなどでの深刻な人道的危機であった。それは、単に殺戮だけではなく、深刻な飢餓の発生や、大量の難民・国内避難民の発生であり、レイプを伴うものであった。さらに紛争後においても、難民・国内避難民の帰還や、地雷・不発弾の処理や、民族間の宥和や責任者の処罰、国家の統治制度の再構築、紛争の責任者の処罰などの多くの問題が伴う。

このような武力紛争のみならず、その前後に深刻な人道問題を惹起する、冷戦後に多発した国内紛争・民族紛争に対する国際社会としての対応のあり方を巡っては、人道的介入 (humanitarian intervention) の是非という形ですでに多くの書物・論文が刊行されてきた。人道的介入論の核心にあるのは、深刻な人道的危機に對して、他国は武力を用いてそれを防止・阻止することができるか、

あるいは、そうすべきか、という問題である。ここには、第二次世界大戦後において強化された武力不行使原則と基本的人権の尊重という二つの基本的な規範の抜き差しならない衝突が横たわっている。もちろん、国連が安全保障理事会(安保理)の決議を通じて多国籍軍などに武力行使権限を授權すれば、武力行使そのものは合法的なものとなる。では、コソヴォ問題を巡る一九九九年の北大西洋条約機構(NATO)軍によるユーゴスラヴィア(当時)空爆のような、安保理の明確な授權を欠く空爆をどのように捉えるか。逆に、安保理の授權さえあれば、人道危機への対応という名目によって、あらゆる軍事行動が可能となるのではなってしまうのではないか。そもそも、何をもって武力による介入が可能となる人道的危機の存在を判断するのか。さらに遡れば、ある人道的危機の発生原因が、介入しようとする側によって作り出された場合もあるだろう。また、同レベルの人道的危機に對して常に介入の決定が行われるわけではないという二重基準(ダブル・スタンダード)の問題もある。見方を変えれば、人道的介入が提起する問題は、単に武力行使

の是非やその合法性だけではなく、国際社会の根本的な構造そのものを巡る問題にも関わっているのである。本特集が取り上げる「保護する責任 (responsibility to protect: R2P)」は、袋小路に入り込んだ人道的介入の議論に新たな一石を投じることが目的に、カナダ政府の提唱により設けられた「介入と国家主権に関する国際委員会 (International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)」が二〇〇一年に公刊した報告書¹⁾による政策提言である。その後、「保護する責任」概念は、アナン国連事務総長(当時)が諮問した「ハイレベル委員会」が二〇〇四年に発表した報告書『より安全な世界へ—我々に共通の責任』、それに基づくアナン事務総長の二〇〇五年の報告書『より大きな自由の中で—すべてのための発展、安全と人権に向けて』³⁾、同年に国連設立六〇周年を記念した総会決議として採択された国連首脳会合成果文書⁴⁾においても言及されるなど、一定の規範性を確認できる程度には国際社会において定着しつつある概念となっている。

南山大学社会倫理研究所では、これまでも国際社会の平和と安全を巡る問題についての研究プロジェクトを実施してきたが、二〇〇七年からは、この「保護する責任」についてもプロジェクトを開始し、懇話会を数回にわたって開催してきた。⁵⁾ 今回の『社会と倫理』において「保護する責任」を特集として取り上げ、懇話会での報告を基礎とした論文あるいは報告内容を掲載することにしたのは、「保護する責任」を巡る全ての論点を議論し尽くしたからではなく、むしろ議論すればするほど論点が増える「保護する責任」に

ついて議論の一端を示すことを主たる目的としている。「保護する責任」は、近年の国際政治・国際関係の中から産まれた、極めて政策的(かつ政治的)な用語であつて、後にも述べるように、「大国の小国に対する軍事的な干渉の隠れ蓑」として使われかねない危うさを秘めている。その一方で、「保護する責任」は、単に国際政治・国際関係のなかで消費される「流行語」ではなく、極めて根本的な問題を提起している(はずである)。本号を通じて、「保護する責任」プロジェクトがこれまでに議論してきた成果を示すとともに、今後さらに議論を深めるためのきっかけを提供することになれば本プロジェクトを推進してきた筆者にとっては嬉しい限りである。

ところでこの序文は、「保護する責任」を巡る論争の全体像を俯瞰することを目的としていない。むしろ、本号所収の各論文を原則として掲載順に簡単に紹介しつつ⁶⁾、それぞれの論文が持つ意義とそこから先にある問題を筆者なりに提示することを試みている。それが射的を射たものとなるのか、見当外れな印象論の羅列になるのか、皆目見当がつかないことだけははっきりしている。それはとりもなおさず、「保護する責任」論自身が錯綜した状況を示しているということであり、そうした錯綜状況の中で筆者自身も錯綜から抜け出し得ていないということでもある。

一 「保護する責任」論の背景

冒頭でも述べたように、「保護する責任」は、冷戦終結以降、と

りわけ一九九九年以降の事態を受けた政策概念である。千知岩正継『「保護する責任」の意義と課題―正当性と権威の概念を手がかりに―』、池田丈佑『「ポスト・アウシュビッツ」救出原理としての『保護する責任』』、上野友也『紛争被災者に対する『保護する責任』―人道支援の配分的正義を巡って―』、眞嶋俊造『保護する責任?―民間人保護の観点から―』の各論文は、いずれも議論の焦点は異なりつつも、「保護する責任」論が登場した時代背景を考察の出発点に据えつつ、議論を展開している。

(1) 介入の正当性と権威を巡る問題

一九九〇年代における人道的介入論は、人道的危機が発生した場合に国際社会はいかに関与すべきか、という問いかけから出発していた。これは「保護する責任」論でも同様である。「国際社会は関与すべきか」ではなく、関与することを前提とした上で「いかに」を問うたのである。そこでは関与することの正当性や「誰が」関与することが正当なのか、という問題は必ずしも正面からは扱われてこなかった。

この「正当な権威」を巡る問題を扱ったのが千知岩論文である。「保護する責任」論の眼目は、個人（国民）の生命・安全を保護する第一義的な責任は領域国にある（その限りで伝統的な国家主権原則と衝突しない）ものの、領域国にその責任を果たす意思・能力がない場合には国際社会が領域国に代わって、その責任を果たす、という点にある（ここで内政不干渉原則との衝突が問題となる）。しかし、

本来、個人の生命・安全は普遍的な価値を持つものであるから、国境の存在とは無関係のはずである。そう考えるなら、千知岩が指摘するように「国際社会に要求される『行為の正しさ』は、内政不干渉を口実にして傍観者に甘んじるのではなく、その責任を引き受けて、危機を瀕した人びとを救援すること」になる。

その一方で、誰が「保護する責任」を果たす「正当な権威」になり得るのか。真つ先に思い浮かぶのが、国際連合（国連）、とりわけ安全保障理事会（安保理）である。安保理は冷戦終結以降、集団安全保障システムとして一定の成果を収めてきたし、世界中のほぼ全ての国が加盟する国連が持つ政治的正当性は他の国際組織には見られない。一九九九年のNATOによるユーゴ空爆が問題になったのは、「安保理の明確な授權がなかったから」であり、安保理の授權に基づいて国際社会が「保護する責任」を果たすのであれば、それ以上の政治的権威付けはない。しかし、千知岩は、「広範な裁量権限をもつ政府間組織である」以上、安保理は必ずしも保護する責任を果たす正当な権威ではない、と指摘する。同時に、旧ユーゴスラビア紛争の過程でも見られたように、国連自身が紛争当事国との間で交戦状態になった事例を踏まえ、救援を必要とする現地住民から見ても国連が常に正当な権威ではないことも指摘している。

(2) 「保護する責任」の思想的基盤

一定の条件下で国連は、正当に介入を実施し得る。しかし、その国連でさえ「正当な権威」になり難いのであれば、救援を求める人

びとを見捨てざるを得ないのか。ここで、「誰がいかに介入するか」ではなく、「なぜ介入は可能であるか」を問うことの重要性を指摘するのが、池田論文である。

ここでは、「自らと関係がない人びとが苦境に陥っている際、その人びとを救い出す行動を倫理的に基礎付け、理由付けるための枠組み」としての「ポスト・アウシュビッツ救出原理」が提示される。この原理に従うと、国家は国民への「加害の禁止」、「危害の阻止」、「救出」という三つの義務が導かれ、しかもそれは救援を求める者からの権利主張を伴わない一方的な義務であるという。第二次世界大戦中のアウシュビッツでのユダヤ人大量虐殺を経験したヨーロッパ（諸国、人）にとつて、苦境にある人を救うことは倫理的要請になっているといわれる。一九九九年のユーゴ空爆に対しても、ヨーロッパにおいては合法性のレベルではなく、倫理上の問題として捉える傾向が見られたが、その根底には「アウシュビッツを繰り返してはならない」という共通認識があつたとされる。

他方で、池田自身も指摘するように、「『ポスト・アウシュビッツ救出原理』にせよ、それを具現化した『保護する責任』にせよ、それらはいずれも『救う側の倫理』であると同時に、個人ではなく「国家や国際社会」といった、集団的な道德主体が行うべき行為に関わるもの」という問題を孕んでいる。「苦境にある個人を個人が救う」倫理が確立していることを、「国際社会が救う」ことにまで拡大するにはいくつものハードルがあり、それを国際関係論の中で議論することが不可欠なのである。

(3) いかに救うか―人道支援の限界―

武力紛争の発生に伴つて、多数の難民・国内避難民が発生する。一九九〇年代半ば、旧ユーゴ紛争の最盛期には全世界で約四〇〇〇万人の難民・国内避難民が発生したともいわれる。「保護する責任」論に従えば、彼らを保護するのも第一義的には当該国であり、それが叶わない場合には国際社会に保護する責任が移ることになる。しかし、現実には、紛争発生に伴う人道危機においては、赤十字国際委員会（ICRC）などを通じた人道支援・人道援助が実施されてきた。では、人道危機の発生に対して、軍事介入が望ましいのか、それとも人道支援が望ましいのか。さらに人道支援機関に対して軍隊による保護を与えることが、人道支援を容易にするのか。この問題は、旧ユーゴ紛争の過程において、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）とICRC、PKOである国連保護軍（UNPROFOR）と軍事組織であるNATOが現実に直面したものである。この紛争被災者に対する人道支援機関による支援を「保護する責任」論との関係で論じたのが上野論文である。

上野は、「人道支援が紛争被災者の保護に十分な機能を果たせるならば、人道的介入は過剰な対応」であると指摘する一方、人道支援の限界としての「配分的正義」を巡る問題を指摘する。それは誰にどの程度の支援を実施するかを巡る政治的操作がかえつて紛争を激化・長期化させる、という「人道支援の戦争転用」の問題と、人道支援の配分を巡る政治的対立の結果、人道支援機関そのものが危険に晒されるという「保護者の保護」の問題という二つの側面とし

て立ち現れる。人道支援がこのような問題に直面するときに限り、人道的介入は「例外的に正当化」されることになるという。ではなぜ、人道支援を巡って配分的正義の問題が生じるのか。その理由として上野は、無差別原則と比例原則から構成される公平原則に基づいて活動しようとする人道支援機関に対し、紛争当事者が政治的な介入を行うからだとする。紛争当事者は自らの支持基盤である側に手厚い支援が行われることを望む。また、紛争を有利に進めている側への人道支援は、劣勢に立つ側から見れば相手方の人道状況の如何を問わず、利敵行為に映り、人道支援機関を攻撃する誘因となる。また、ルワンダでも見られたように、武装勢力が難民に紛れ込み、人道支援物資を目当てに難民キャンプに留まり続け、挙句には難民の本国帰還を武力で阻止したというケースもある。

もちろん、人道支援機関には紛争地域からの「退出」や紛争当事者への「抗議」の機会もある。しかしそれは、支援を必要とする人を見殺しにすることにつながりかねず、また、抗議が人道支援機関の中立・公平を脅かす危険性も存在する。上野はこのように人道支援機関の活動が「手詰まり」となった場合には、武力による人道的介入が最終手段として正当化できる余地があるとしつつ、それによつて人道支援を巡る配分的正義の問題が解決されるかどうかは不明であるという。「保護する責任」の担い手は紛争当事者を含む国家であつて、人道支援機関ではない。にもかかわらず、紛争によつて発生する人道問題の矢面に立たざるを得ない人道支援機関は、好むと好まざるとを問わず、重すぎる任務が課されているのである。

(4) 「保護」に伴う「犠牲」を巡る問題

人道的介入論であれ「保護する責任」論であれ、人道的危機に直面している人を救うための武力介入は（一定の条件・手続きの下で）正当化される、という議論として展開されてきたことは既に触れた。その一方で、武力介入の具体的な態様とその結果として生じる事態については、武力介入そのものの正当性とは別個に議論が必要である。眞嶋論文では、「保護する責任」論が正戦論の現代版であることを前提としつつ、武力介入の結果として生じる新たな非人道的な結果、というジレンマを扱っており、具体的には「他国の民間人を保護するために自国の戦闘員を犠牲にすること」と「ある民間人を保護するために他の民間人を犠牲にすること」が狙上に乗せられている。さらに、前者の問題には、「介入側が自国の戦闘員を保護するために標的国の民間人を犠牲にする」という問題も含まれる。自国軍の兵力保護を巡っては、一九九九年にNATOの空爆が実施された際に、地上軍兵力の投入こそがふさわしいのではないかと、という形で議論されたし、遑ればスレブレニツァにおける安全地帯の「陥落」もオランダ軍が自国の兵力保護を優先した結果だからだと厳しい批判を受けた。また、伝統的な国際人道法においては、軍事目標主義に従う限り、一定の付随的被害が民間人・施設に生じても違法とはならない。しかし、人道的危機からの救済を目的とした軍事介入において、民間人を救出ために別の民間人が犠牲になることは、（仮に軍事作戦上止むを得ず、また、国際人道法違反とならなくても）新たな倫理的な問題を惹起するであろう。

眞嶋論文は、これらのジレンマに詳細な検討を加えた上で、「人道的武力介入が民間人の犠牲を前提として行われるにも拘らず民間人犠牲者の権利を擁護することへの配慮が『対処する責任』における武力介入を巡る議論から欠如している」ことを批判的に指摘する。その上で、謝罪や補償を中心とした回復的措置の必要性を説いている。ICISSの報告書は、武力介入を含む「対処する責任」の後には「再建する責任 (The Responsibility to Rebuild)」が伴うことを指摘しているが、これはいわゆる「平和構築 (Peace Building)」の必要性・重要性を指摘したものであつて、眞嶋が指摘するような「(付随的) 犠牲者への謝罪や補償」は含まれていない。武力介入が最後の手段であることに疑いはなく、最後の手段を講じた際に生じる犠牲者への、謝罪や補償を通じた「保護」を伴つてこそ、「保護する責任」論はより説得力を持つものとなる。

二 国際政治の中の「保護する責任」

上記の四本の論稿は、いずれも「保護する責任」論自身が抱える理論的・政策的問題を正面から扱ったものであるのに対し、吉川元「国際平和と人間の安全は両立するのか」と中野涼子「グローバル規範としての『保護する責任』の行方―日本と中国・地域からの視点」はいずれも、現実の国際政治・国際関係の中で「保護する責任」をどのように位置づけるべきかを扱ったものである。

(1) 保護されぬ人々

吉川元「国際平和と人間の安全は両立するのか」は、同氏が社会倫理研究所懇話会で行った講演記録に加筆修正したものであり、『国際安全保障論―戦争と平和、そして人間の安全保障の軌跡』(有斐閣、二〇〇七年) に示された問題意識に従つて、議論が展開されている。

「保護する責任」論が保護しようとしている人々は、紛争や自然災害によつて生じた人道的危機に見舞われている人たちであり、その責任は第一義的には領域国が負う。そして、領域国がその責任を負い得ない場合に国際社会がそれを肩代わりする、というものであつた。しかし、国際社会の現実においては、領域国による種々の抑圧を受けながらも国際社会からの救済を得られず、そればかりか国際社会の「平和」のために抑圧を受け続けている人びとが、今も昔も存在している。かつてのソ連がそうであり、現在の北朝鮮(朝鮮民主主義人民共和国)がそうである。そればかりか、「政府による政治目的を持った一般市民の殺害(デモサイド)」は日本を含む多くの国で現実起こつたことであり、二十世紀におけるデモサイドの総計として二億六〇〇〇万人という数字が紹介されている。これに対し、二十世紀における戦争犠牲者は四〇〇〇万人である(むしろ、四〇〇〇万人でしかない、とも言いたくなる)。

これらの事実は、我々に二つの重い課題を設定する。一つは、「人間の安全」ということを考える上で政府が行使する暴力」であり、もう一つは、戦争が起きないという意味での「国際平和」の代償とし

ての犠牲者の存在である。人道的介入や「保護する責任」論の下での武力介入を巡っては、「結局のところ、それは戦争に他ならない。あらゆる武力行使には反対であるから、人道目的での武力行使にも反対である」という議論が出てくる（先に紹介した眞嶋論文が提起したジレンマとも関わる問題である）。しかし、戦争によらない形でこれだけの犠牲者が発生しているという事実を前に、「戦争（だけ）を起こしてはならない」という主張は余りにもナイーブで、平和を希求しているような態度を取りつつ、実は現実離れた空論ではないのか。

だからといって、デモサイドを起すような国に積極的に武力介入せよ、と吉川が主張しているわけではない。アフガニスタンやイラクのように、「独裁政権が壊れたら、今度は内戦状態に入っていて、より多くの人間が殺されていく。だから、悪いなりに独裁体制のほうがよりましたのでは」という問題が待ち構えているからである。吉川の著書の副題にもあるように、国家間レベルでの戦争・平和の問題と個人レベルでの生命・財産・尊厳の確保を巡る問題とは多くの矛盾と対立を生む。それは東西冷戦期においても、今日においても基本的に変わりはなく、人道的介入論を「保護する責任」論に置き換えたとしても、依然として保護されずに取り残される人がいるという冷徹な現実を思い知らされるのである。

(2) 政策としての妥当性―国の「あり方」との関わり―

吉川の論考では、「保護する責任」論が想定する事態の陰に、実

はより悲惨で、世界から忘れ去られたか、誰も手を出さない状況が取り上げられた。そこでは、「保護する責任」論だけでは平和が確保されないことが問題として浮かび上がる。その一方で、中野涼子「グローバル規範としての『保護する責任』の行方―日本と中国・地域からの視点」では、「保護する責任」を国内的にも国際的にも担うはずの具体的な国家が「保護する責任」論を自らの外交政策の中でどのように位置づけているかを扱っている。「保護する責任」論が政策提言として登場した以上、たとえ国際社会に全面的な平和をもたらすものではないにしても、具体的な政策を通じて、なにかの保護を誰かに与えることが可能か否かを実証的に検討する作業が必要だからである。

そこで中野は、日本と中国を例に挙げる。日本は憲法上の制約により、人道上の危機が発生したとしても直ちに自衛隊を派遣することが許されない。そのため、武力行使を伴う人道的介入については慎重な態度を取ってきたし、同様の理由で「保護する責任」論に対しても積極的な支持は与えてこなかった。むしろ、国連開発計画（UNDP）が提唱した「人間開発（human development）」や「人間の安全保障（human security）」に依拠して、「欠乏からの自由（freedom from want）」の文脈での経済支援を中心的政策に据えている。その一方で、日本が平和構築の担い手としての方向性を明確にしつつあることは一貫性があるのだろうか。この点について中野は、最近の日本の動きは無意識的に「保護する責任」論の中の「予防する責任」と「再建する責任」を積極的に果たそうとするもので

あり、その結果、「平和維持・平和構築に重点を置いた自らの外交政策の重要性を強調するあまり、武力行使を伴う狭義の『保護する責任』の意義は弱められる。このため日本では、人道危機に瀕した人びとを保護するというグローバルな規範としての『保護する責任』の本来の意味が見過ごされる可能性」があると警鐘を鳴らす。日本に求められているのは、自らの外交政策の方向性と「保護する責任」が持つ規範性とを峻別しながらも、後者の持つ独自の意義を認めることだ、という指摘である。

一方、中国については、「保護する責任」が、国家主権や内政不干渉を巡る中国の伝統主義的理解と衝突すると理解されていることが紹介される。ただし、中国は「保護する責任」を全面的に否定するのではなく、国連などの場を通じて決定が行われるべきだと再三主張していることから明らかなように、「保護する責任」論の意義そのものは認めていると一応は理解されよう。他方で中国は、資源獲得を目的としてスーダン政府と緊密な協力関係にあるほか、チベットにおいて大規模な人権侵害を行っていることで、国際社会からの非難を浴びている。このような状況において、中国が多国間の協議を通じて「保護する責任」の具体的な行動内容が決定されるべきであると協調することは、自らの内政問題には決して国際社会に口を出させず（中国が安保理での拒否権を有している以上、安保理が中国の国内問題について何らかの措置を取ることは原理的にあり得ない）、国外の問題についてはケース・バイ・ケースで対応することを宣言しているに等しい。

日本と中国における「保護する責任」への理解の差は、「保護する責任」をグローバルなレベルで実現する際には幾多の困難があることを示唆するものである。その上で、中野は「グローバルな規範としての『保護する責任』は必ずしも同一の理解に基づいていてのではないことを再認識し、そこを出発点にして国際社会が共有する『責任』について地域レベル、国レベル、さらには市民レベルで理解を深めていくこと」の重要性を指摘して論考を結んでいる。「保護する責任」を規範レベルにおいても政策レベルにおいても定着させるための不可欠な作業であろう。

むすびにかえて―より広い問題設定のために

筆者と、上記一、二で紹介した各論文の執筆者は国際法・国際政治学・国際関係論を専門としている。「保護する責任」論が冷戦後の国際社会における国内紛争への対応のあり方という文脈で登場した以上、この概念・政策提言に広い意味での国際関係学（徒）が関心を示したのは当然ともいえよう。ではなぜ、この問題を『社会と倫理』誌の特集としたのか、また、社会倫理研究所の共同プロジェクトの一つに加えたのか。それは、ひとえに「保護する責任」論が提起する、あるいは、少なくとも内包する問題は、より幅広い分野からの考察を必要としているからである。それは、広義の国際関係学からだけに行い得るものではない。このような状況に対する法哲学からの呼応が、山田秀『『保護する責任』と自然法―序論

的検討」である。

法哲学の立場からは「保護する責任」は、「我々人間は、もともと一人で完全充足して存在できるような存在者ではなく、人間的な集団を形成し、その恩恵、即ち共同善の恩恵を受けるとともにその創出に貢献する存在者」としての人間そのものの存在・役割に関わる問題として捉えられる。すなわち、「保護する責任」論の完成（あるいは充実）のためには、「人間本性の構造とそれに由来する人間社会の存在理由を考慮の中心に据える基本見解」への共通の支持を必要とするのである。そのような立場からは、「先例がないとか、内政不干渉の主権国家の存在を前提にした現在の国際法の基本原則に反するとかいう理由で、これを退ける十分な理由もない」ということになる。

このような見解は、「保護する責任」論に関心を持った国際関係学者にとつて激励であると同時に、さらなる難問を突きつける。「弱者を保護せよ」という規範は恐らくすべての人に受け入れられているであろう。国境を越えたところにいる弱者をも保護すべきである、ということも了解されるであろう。しかし、それを「国家の活動（政策）」にまで無限定に拡大できるのであろうか。個人レベルの倫理は、どこまで国家の政策を形成する際に参照可能なのであろうか。「保護する責任」論は、弱者救済のための法的政治的基礎を提供すると同時に、それが国家によって行われることに伴う問題を正面から扱うことを我々に課すことになる。国家とは何か、国家は他国にいる弱者のために何を為すべきか、を具体的に扱う素材として、

「保護する責任」論はドン・キホーテの風車のごとく、我々の前に立ちほだかっているのである。

註

- (1) International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (International Development Research Centre, 2001).
- (2) High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more secure world: Our shared responsibility* (UN Doc. A/59/565, 2 December 2004).
- (3) In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All (UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005).
- (4) UN Doc. A/RES/60/1 (16 September 2005).
- (5) 詳細については、南山大学社会倫理研究所ホームページ (<http://www.nanzan-u.ac.jp/ISE/japanese/project/12p.html>) を参照された。
- (6) なお、煩雑を避けるため、頁数を示さずに各論文を引用することをお許しいただきたい。