論　説（査読論文）

「保護する責任」概念をめぐる錯綜

清　水　奈名子

はじめに

国際場裡において新しい概念が提唱されることによって、当該概念が含意している現実の課題が国際的な問題として広く認識され、その対処のための制度化が始まることがある。そうした概念のひとつとして近年注目されているのが、「保護する責任（responsibility to protect）」であり、二〇〇一年に提唱されて以来多くの議論を喚起してきた。

その内容は、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪などの大規模な人命の損失をもたらす緊急事態において、被害にあっている人々を保護する責任を領域国家が負っていることを明示的に打ち出すものであった。同時に当該国家が保護責任を果たす能力や意思を欠いている場合には、国際社会が代わってその責任を担うことを唱えている点においても、特徴的である。すなわち、概念の中心には主権国家による領域内の人々の保護責任を打ち出すことで「責任としての主権（sovereignty as responsibility）」の考え方を据えつつ、必要な場合には国際社会が保護する責任を負うとする二層構造をとっているのである。(1)

同概念はその後、現代世界における唯一の普遍的国際機構である国際連合（国連）の場において、国際社会全体に関わる責任概念として設定されてきた。その最も顕著な例が、二〇〇五年に国連において開催された世界サミットの成果文書である。同文書には、加盟国が保護する責任を「受け入れ、その責任に応じて行動する」だけでなく、国際社会が国連を通して責任を遂行することも明記されている。(2) また国連安全保障理事会においても、決議一六七四（二〇〇六年四月二八日）のなかで成果文書の該当箇所が言及されるなど、同概念の存在が確認されている。(3) このように、国連の主要機関において国際社会に共通の責任として設定されることで、生命を脅かす深刻な事態からの人々の保護が、国際的な安全保障上の課題として認識されることになったのである。

被害にあっている人々の保護が国際的な問題とされるようになった背景には、冷戦終焉後に発生したソマリアやボスニア・ヘルツェ

ゴヴィナ、ルワンダにおける内戦に際して、国際人道法の深刻な違反による民間人の集団殺害や大規模な飢餓の発生など、人道上の危機的な状態が「国際の平和と安全に対する脅威」であると認定され、国連が関与をしていったという、九〇年代から続く一連の流れがあった[4]。その際に国連活動が文民の保護を十分に行うことができなかったため、その代わりに「能力と意思のある」個別国家による介入が許されるのかという、「人道的介入」をめぐる問題が活発に議論されるようになったのも、同じく九〇年代のことであった。

しかし、他国による内政への武力介入を招くことになる「人道的介入」には、主権侵害の問題だけでなく、武力行使の敷居が下がることを懸念する立場からも慎重論が展開されてきた。人々の保護の重要性が認識されるようになってはいたものの、国家主権を相対化し、武力行使の正当化事由を新たに設けてまで推進しようとする国家は、決して多くはなかったのである。現代の世界においても特に安全保障に関しては、依然として国家中心的な国際安全保障観が根強く残っており、その前提となる主権国家から成る国際社会という構造が存在していることもまた事実である。国際的な安全保障の中心的課題は国家間の安全保障問題であり、個々の人間はいずれかの領域国家の管轄下にある以上、人々が置かれている状況は国際社会が関与する問題とはされてこなかったゆえに、その枠組みを大きく転換する「人道的介入」はさまざまな抵抗を受けることになった。

そこで登場したのが、「保護する責任」概念であった。介入する国家の側の主張や権利に重点が置かれがちであった「人道的介入」概念に対して、保護を必要とする受益者の必要性に焦点を当て、さらには領域国家による第一義的な保護責任を強調することを目的として、この新たな概念が提起されることになったのである[5]。

しかし「保護する責任」概念が領域国家による保護責任に加えて、必要な場合には国際社会が責任を担うとする二層構造をとるゆえに、やはり「国際社会」の名のもとに他国に介入するための口実として用いられるのではないか、という懸念を抱く国家はいまだ少なくない。さらにその実施をめぐっても、どの主体が、いかなる手段や方法を用いて、どのような条件のもとでこの責任を実施するのかを明確化する必要性が認識されている。新たな名称のもとに再定式化された概念であり、課題であるからこそ、それが今後の国際的な政策決定において有意性をもつのか否かは、多様な解釈がなされうる同概念がより精緻化されると同時に、その実施をめぐる問題を解決していく必要があるのである。特に、スーダン共和国のダルフール紛争に典型的にみられるように、二〇万人を超える犠牲者が発生しているにもかかわらず、国連をはじめとする国際社会は人々を「保護する責任」を十分に果たすことができないという事態が実際には生じている。いまだに国家中心的な国際社会において、特に国家機関が加害者となる場合に、被害を受ける人々を「保護する責任」をだれが実効的に担っていくのか等、同概念を実施するうえでの課題は山積しているのが実情である[6]。

これらの課題を受けて、潘基文国連事務総長は二〇〇八年二月に「保護する責任」についての事務総長特別顧問としてエドワード・

ラック（Edward Luck）を任命し、その作業の成果として二〇〇九年一月には『保護する責任の実施（Implementing the responsibility to protect）』と題する報告書を国連総会に提出した[7]。「保護する責任」が不適切な目的のために誤用されることを防ぐためには、国連が同概念のための戦略や基準、手続きや手段、実施方法などを確立する必要があるという認識のもとに執筆されている同報告書は、その題名に明記されているように概念の実施に重点を置く内容となっている。加盟国に必要な政策や手段を詳細に提言する初めての国連文書として、注目すべき文書である。

また、二〇〇一年に国連にさきがけて「保護する責任」概念を提唱した「介入と国家主権に関する国際委員会（International Commission on Intervention and State Sovereignty（ICISS））」で共同議長を務めたガレス・エヴァンス（Gareth Evans）は、二〇〇八年に『保護する責任―大規模かつ残虐な犯罪行為を終わらせるために―（The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All）』と題する文献を出版し、概念を提唱して以降の議論状況を整理しつつ、やはり実施のための政策提言を行っている[8]。

本稿は、「保護する責任」概念についてのこの二つの文書に注目しながら、同概念の実施をめぐる現在の問題状況を整理することを目的としている。はじめに、しばしば議論の対象となってきた概念上の誤解や混乱がなぜ生じるのかを検討した後で、現在どのような内容と実施手段を有する概念とされているのかを、事務総長の報告書を分析することによって明らかにする。

これらの概念上の整理を行ったうえで後半では、今回の事務総長報告書において、保護する責任の実施方法のひとつとして位置づけられている国際刑事裁判所（International Criminal Court: ICC）における犯罪責任者の訴追に関連して、スーダン共和国のアル＝バシール（Omar Hassan Ahmad Al Bashir）大統領に対する逮捕状発行をめぐる問題を考察する。犠牲となっている人々の保護のために司法的正義を貫徹しようとする結果として当事者の反発を招き、かえって犠牲者を増やす可能性があるときに、「保護する責任」概念はどのように実施されるべきなのか。現実の状況が突き付けている課題は、学問的な概念整理に先行して進んでいるようにも見える。こうした具体的な問題と突き合わせながら、同概念の意義と課題を明らかにすることが、最終的な目的である。

一　概念をめぐる混乱

（一）各国による懐疑的見解

二〇〇一年に国際委員会で共同議長を務めて以来、「保護する責任」概念の主要な提唱者として活躍してきた元オーストラリア外相でもあるエヴァンスは、前述した文献のなかで「保護する責任」は、いまや「少なくとも広範に受容された国際的な規範であり、今後さらに慣習国際法の確固としたルールとして進化していく可能性をもっているとさえ言えるだろう」[9]として、その規範としての一般性を強調している。しかし同時に、少なからぬ政府関係者が同概念に

対して懐疑的な見解を表明していることも指摘している。たとえば、やはり前述した「保護する責任」に関する事務総長特別顧問の任命に際して、中南米、アラブ、アフリカ諸国の代表らから「保護する責任概念は国連総会の原則として採択されたわけではない」といった発言が二〇〇八年三月になってみられたのである[10]。

これらの発言は、国家主権を相対化して国連による内政への介入に道を開く可能性のある同概念への警戒感が、特にかつての植民地であった国々を中心に根強く残っていることを示しているといえよう[11]。さらにエヴァンスは、同概念が完全に確立されて実施可能になる前に牽制しようとする国々がしばしばみられたことも指摘しており、加盟国からの一般的かつ堅固な支持を獲得しているわけではないという問題を認識している[12]。

たとえ世界サミットの成果文書に取り入れられ、また安保理決議において援用されているとしても、その後も引き続き同概念の規範性と一般性が支持を集めなければ、これまでに獲得してきた成果が掘り崩されることも、十分に起こり得るのである。それではなぜ「保護する責任」概念の規範化にエヴァンスはこだわるのか。それは単に国際機構や各国において原則化されることのみを目指しているのではなく、危機への実効的な対応の実現が何よりも必要であることを痛感しているためである。近い将来に良心に衝撃を与えるほどの大規模な殺戮行為が生じた際に、国際社会の反応はもはや「行動が必要であるか否か」を問うのではなくて、むしろ「いかなる行動が、誰によって、いつ、どこで求められているか」を問うべきだ、というのがエヴァンスの本書を貫く論旨なのである[13]。

しかし、犠牲となっている人々を保護する、という目的に関しては比較的容易に一致を見いだせるものの、具体的な実施方法に関して、特にかつての植民地であった第三世界の国々が抱いている、欧米諸国の新たな植民地主義を正当化する概念ではないかという懸念は、いまだに払拭されていない。エヴァンス自身も、「『保護する責任』概念は西欧植民地主義者の胸中以外には存在しないものである」というG77諸国の国連代表団長による二〇〇七年の発言を引用して、こうした懸念の存在を認めている[14]。

一度は世界サミットの場で定式化されたにもかかわらず、なぜ懐疑的な見解が後を絶たないのであろうか。エヴァンスは同書において混乱状況にある議論内容を「『保護する責任』についての五つの主要な誤解」として列挙し、問題の整理を試みている。本稿では、この五つの論点を、実施における「軍事的強制性と一方的性格」および「内容の拡散傾向」という二つの問題に分類して検証する。

(二) 実施における軍事的強制性と一方的性格

初めて提唱されて以降「保護する責任」に常に付きまとってきた最大の懸念は、被介入国の同意を得ない軍事介入への道を開くのではないかという、人道的介入の議論から継続してみられる問題である。エヴァンスも、同概念に関する五つの誤解の第一番目として「『保護する責任』は人道的介入の別名である」、そして第二番目には「極限的な事例においては、『保護する責任』は常に強制的な武

力行使を意味する」という、実施方法の強制性と軍事性に対する懸念を取り上げている。[15]

これらの誤解に対してエヴァンスは、しばしば人道目的のための強制的な軍事介入を意味する「人道的介入」と「保護する責任」とは全く異なることを強調する。前者はしばしば強制的な軍事介入と同義とされるのに対して、後者は非強制的、非軍事的、予防的な措置が中心となる、より幅の広い概念であるとして、両者を明確に区別しているのである。そして予防措置をとる責任は第一義的には各主権国家にあり、国際社会が責任を果たす場合にも、その国家が責任を遂行するための自助努力を支援することになるとしている。また多くの民間人が犠牲になったルワンダやスレブレニッツアのような極端な事例に遭遇した場合には、最後の手段として強制的な軍事介入を排除しないものの、正当な動機と目的、平和的解決が尽きたのちの最終手段、行為の均衡性、結果の妥当性など、武力行使に際して多くの条件を設定することで、安易な介入を抑制する概念である点も強調している。[16]

エヴァンスの議論は、「保護する責任」に関する一連の文書を検討すれば既に明記されている内容であるが、その軍事的強制性への懸念が今日まで払拭されずに残存している背景には、もうひとつの実施をめぐる問題、すなわちその一方的性格が関係していると考えられよう。「保護する責任」についての第三番目の誤解として挙げられている「『保護する責任』は弱小で孤立した国家にのみ適用され、大国には決して適用されることはない」という点は、この実施をめぐる一方的性格への批判として理解できる。[17]実際に介入対象としてしばしば議論されるのは、前述したダルフールやコンゴ民主共和国のイツリ地域などアフリカ諸国が多い一方で、介入の決定は大国が中心となる安保理で行われる。そのうえ常任理事国として拒否権を有する五大国には、制裁措置として強制的な措置がとられることは、拒否権という制度が存在する以上考えられないのである。

さらに、こうした大国による弱小国への一方的介入としての「保護する責任」概念の印象を強めるような現実の事態も、無視できない要因である。第五番目の誤解として取り上げられている「二〇〇三年のイラク戦争は『保護する責任』規範の適用事例であり、今後の実施態様のさきがけである」という点は、[18]まさに「保護する責任」概念が一方的な軍事侵攻の正当化事由として援用される危惧を抱かせる代表的な論点である。

これらの議論を受けてエヴァンスは、イラク戦争は安保理決議による授権がないために違法であり、事態の改善をもたらさなかった点で正当性がなく、むしろ「保護する責任」を適用しなかった事例であること、そして必要とされていたのはフセイン政権下の人権状況の改善などの軍事介入以外の措置であったとして、誤解を退けようとしている。[19]また、大国に対しては強制的な措置が実施できないからといって、他の地域で起きている惨状を放置しておいてよい理由にはならないとして、実施の対象とならない例外国の存在が同概念の意義を損なうことはないという主張を展開している。加えて、実施手段は強制的なものだけではなく、大国にも中小国にも等しく

当てはまる一般的な規範としての適用をあくまで目指すという立場を明確にしている[20]。

こうした「保護する責任」の一般的な規範性を擁護する議論は、中央集権的な構造をもたない国際社会において規範をめぐる議論を展開する際には、確かに重要な論点を含んでいる。規範の強行性のみに着目してその有意性を評価するのは、少なくとも国際法を議論する際には不十分であろう。むしろ問題となっているのは、「苦境にある人々を保護する」という、その規範が実現しようとする目的がいかに正当性の高いものであったとしても、大国には強行性をもたず、中小国家群に対してのみ強行性をもちうる規範が国際社会の場で提唱されるときに、実施をめぐる混乱を招きやすいという点である。国際社会に共通の問題であり、国際社会全体が負うべき責任であると主張されながら、実際にその規範への「違反」が問題とされるのは一部の中小国のみであり、大国による武力行使やそれに伴う民間人の殺害は問題とされない不公平な現状が、「保護する責任」概念の正当性を揺るがしているのである。

（三）内容の拡散傾向

「保護する責任」概念の有意性を左右する概念上の問題としてもうひとつ注目されるのは、概念内容の拡散傾向である。具体的には、苦境にある人々を保護する責任概念がその概念を用いる主体によっていくらでも拡大して解釈され、個々人の人権問題から環境問題、大規模災害、核兵器の拡散など、あらゆる問題に対応する責任へと拡散していく可能性があるがゆえに、かえって不明確で漠然とした概念となり、体系的な政策立案を困難にするのではないか、という問題である。

「保護する責任」についての第四番目の誤解として、「『保護する責任』は人間の保護に関するすべての課題を網羅する」という項目を掲げているのも、この拡散的な傾向が同概念に強いことを示していると言えよう[21]。エヴァンスによれば、人間の安全に関するあらゆる問題を包摂する概念としては「人間の安全保障（human security）」を用いる方が適当であり、「保護する責任」は大規模な殺戮行為などの状況に限定して解釈される必要性を唱えている。なぜなら、概念内容が拡散することでその焦点が分かりにくくなり、また国際的なコンセンサスを得ることがさらに困難になることが懸念されるからであるという。その結果、民族浄化や人道に対する罪などの最も深刻な事態が発生した際に、同概念が普遍的な対処を促す有効な手段として果たす機能を侵食することになるというのである[22]。緊急性の低い事態にまで広く用いられることで、内政に介入される事項が増えることを恐れる国家が、最も深刻な事態も含めて「保護する責任」を認めなくなることを懸念しているのである。

しかしながら現実の事態をみてみると、概念を限定的に用いようとする傾向への挑戦が起きている。たとえば二〇〇八年五月に発生したサイクロン、ナルギスによる被害と、その後のミャンマー軍事政権による対応をめぐる問題がある。軍事政権は災害発生直後から、国外の援助関係者によるサイクロンの被害者へのアクセス権を認め

ない政策をとった結果、多くの被害者が二次被害に遭遇する危険性が指摘され、領域国家が責任を果たさないのであれば、国連による強制的な介入をもってしても国際社会が「保護する責任」をいまこそ担うべきではないか、という議論が交わされることになった[23]。

エヴァンスもこのミャンマーの事例には言及しており、自然災害による被害は本来ならば「保護する責任」の問題とはならないという限定的な解釈に留まりつつも、軍事政権による援助を必要としている被害者の意図的な放置が、人道に対する罪を構成するほどまでに深刻な事態であるならば、その場合に初めて問題となり得る可能性を残している。しかし同時に、ミャンマー政府の同意を得ずに援助物資の投下などの強制的な介入を行ったとしても、それは軍事政権の協力を取り付け、また地上での配布作業などの活動を伴う実効的な援助活動を実施することにはつながらないとして、強制的軍事介入がこの場合に有効であるという見方はとっていない[24]。同様の介入慎重論は積極論と並んで新聞紙上などで展開されており[25]、「保護する責任」が適用される事例であると認められるとしても、その実施方法をめぐって議論は収斂していなかった。

以上でみてきたように、「保護する責任」概念をめぐっては、軍事的強制性と一方的性格、さらに内容の拡散傾向などの要因によって、その実施に関して概念上の混乱が生じてきたことが分かる。こうした概念上の混乱が結果的にその実施を困難にする結果を招いているのであれば、同概念が今後有意性を獲得するためには、概念内容の精緻化と実施方法や手段の明確化が求められよう。そうした課題を背負って作成されたのが、次に検討する事務総長報告書である。

二　事務総長報告書『「保護する責任」の実施』

（一）概念内容の整理とその特徴

二〇〇九年一月一二日付で提出された事務総長報告書『「保護する責任」の実施』は、その第Ⅰ部において、「保護する責任」の内容を整理する箇所を設け、四つの点を挙げて国連としての同概念の定義をより明確化している[26]。

具体的には第一に、「保護する責任」は国家主権の同盟者（ally）であって敵対者（adversary）ではないことを強調している。すなわち同概念は、国家がその主要な保護責任を果たすよう支援するものであり、「主権を弱めるのではなく強化するものである」点がはじめに明記されているのである。この国家主権の強化と支援という点は、報告書全体を貫く主題のひとつを構成しており、本報告の特徴ともなっている。

第二に、「保護する責任」が問題とされるのは、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪の四つの犯罪行為に限定されるものであり、ＨＩＶ／ＡＩＤＳや気候変動、自然災害への対処などは含まれないことを明確化している。このように限定的な解釈をとる理由としては、概念を拡大することで二〇〇五年の世界サミットで得られたコンセンサスを掘り崩すだけでなく、その政策的

な有用性をも損なうとの懸念を根拠とする点において、エヴァンスの主張と通じるものがある。

第三として、概念内容は限定するものの、その実施方法としては、加盟国、国連システム、地域的国際機構やＮＧＯをはじめとする市民社会が活用しうる広範で多様な手段による、予防と保護が想定されている。すなわち、サミット成果文書を踏まえて、国連憲章の第六章、第七章、そして第八章のもとでの措置が考えられているのである。

第四に、やはりサミット成果文書のなかで言及された早期警報（early warning）の重要性が指摘されている。国連での意思決定を担う人々への正確で信頼性の高い情報伝達、事務局が情報を入手し、また現地情勢を踏まえながらそれらを理解する能力、事務総長オフィスへの即時アクセスなど、早期警報システムを整備することで、深刻な被害が生じる前に予防することを可能にしようとするものである。

これら四点を概観すれば、エヴァンスの議論にもみられたように、今日国連において「保護する責任」概念は、内容の面では限定的に定義されるものの、実施方法の面では、これまで主な議論の対象となりがちであった軍事的介入を中心とした強制的措置に重点を置くものではなく、早期警報の活用など多様な平和的手段によって、なるべく予防的に対応することが目指されていることが分かる。そうであるならば、同概念は主権を脅かすのではなく、むしろ国家の保護責任能力開発を支援し、主権を強化する概念として認識することが可能になるだろう。

報告書は続けて、「保護する責任」は三つの柱に支えられているとして、第一の柱には「国家の保護責任」を、第二の柱には「国際支援と能力開発」を、そして第三の柱としては「時宜に適った断固とした対応」を据えている[27]。第一および第二の柱は、主権国家の保護能力強化を唱える点で、これまで見てきた本報告の特徴をなす議論を含んでおり、また第三の柱も、いわゆる強制的な軍事介入のみではなく、憲章第六章にある非強制的かつ非暴力的な措置を含めた広範な手段が含まれるものとして議論されている点で、特徴的である[28]。さらにこれらの三つの柱は、責任を実施するうえでの政策提言を含めてその後項目別に取り上げられていくが、それぞれ同等の重みが与えられており、三本の間のバランスが崩れれば、またすべての柱が強固でなければ、同概念は安定することはないとされている[29]。

加盟国の保護能力強化のための「支援と能力開発の重視」という本報告書に一貫してみられる特徴は、政府間国際機構としての国連の事務総長が諸国の支持と協力を得るために、加盟国の抱く「保護する責任」概念への懐疑を払拭しようとしたことの表れであると理解できよう。既に存在している国連の機能を使って、加盟国が保護する責任を果たすことができるよう支援していく、という姿勢は、国家主権を弱めるのではなく強化する、という冒頭の記述に対応するものであり、それは加盟国の支持を得るうえで現実的な方向性であると考えられたのであろう。

続く具体的な政策提言の部分においても、主権国家による取り組みとその支援を中心とした議論が続けられ、そのために貢献することが想定されている国連システムの諸機関に関しても、新しい改革提言はみられない。むしろ既存の体制で対応は可能であるという前提に立った、改良主義的な提言が展開されていく。

（二）国家による責任遂行の強調と国連システムによる実施

第Ⅱ部以降の政策提言部分における特徴は、第一に、領域内の人々の保護責任は、第一義的には各主権国家にあるとして、国家よる保護責任の遂行を再三強調している点である。こうした責任は既に条約法および慣習国際法のなかに含まれており、それらの集大成として国際刑事裁判所規程に国際犯罪として規定されるに至ったとの理解が示されている[30]。二一世紀において、人々の保護は主権国家の決定的な属性であるというのである[31]。また各国による実施方法としては、各国の刑法における四つの犯罪の刑事罰化をはじめ、人権理事会による人権状況の普遍的定期審査（universal periodic review）の利用による人権状況の改善、国際刑事裁判所へのさらなる加盟、被害者への支援などが、詳細に列挙されている[32]。

第二の特徴として指摘できるのは、国連システムに存在する制度や機関を活用して各国の保護能力の開発と強化が目指されており、既存の体制による実施は可能であるという前提に立っている点である。これは前述した第二の柱の「国際的な支援と能力開発」と題する第Ⅲ部の議論であるが、政府に責任を果たす意思ではなく能力が欠如している場合には、その国家への支援と能力開発というこの第二の柱が有効になってくる。支援内容としては、国家への説得に始まり、責任遂行への支援、保護能力開発への支援、さらには危機や紛争が発生する前の緊張状態にある国々への支援など、段階に応じて想定されている。担い手としては人権高等弁務官（ＯＨＣＨＲ）、難民高等弁務官（ＵＮＨＣＲ）、人道問題調整事務所（ＯＣＨＡ）、ジェノサイド予防に関する特別補佐官などをはじめとする国連機関の活用が勧められていると同時に、欧州安全保障協力機構（ＯＳＣＥ）や西アフリカ諸国経済共同体（ＥＣＯＷＡＳ）、アフリカ連合（ＡＵ）などの地域機構との連携も奨励されている[33]。そのうえ議論を特徴づけているのは、最貧困層に属する一〇億人の人々（“bottom billion”）への開発援助についても言及されている点であり、現地の紛争状況やその解決能力開発などに資する援助を行う必要性が提言されている点である。人権、難民、緊急支援、開発援助など、多様な機能を備えた機関を擁する国連システムならではの実施手段の広範性が指摘できよう[34]。

さらに、第三の柱である「時宜に適った断固とした対応」に関する政策提言を行う第Ⅳ部でも、現行の国連憲章の枠組みのなかでの対処が想定されている。前述した通り平和的手段を含む措置が提案されているが、世界サミット成果文書でも打ち出されているように、平和的手段が尽き、事態を抱える領域国家が保護責任を明らかに果たしていない場合には、強制的な集団的措置が、安保理による憲章第四一条および四二条のもとでの授権、または「平和のための結集」

決議のもとでの総会の授権、もしくは第五三条のもとで地域機構によって遂行されるとしている。このように、既に憲章上においても国連の実行の上でも、「保護する責任」を実施する措置の法的および制度的手段は存在しているというのである。[35]

したがって問題は、制度の不在や不備にあるというよりも、悲惨な事態を事前に予防し、実際に発生している場合には緊急に対応するための「加盟国の意思の欠如」という、以前から指摘されてきた課題に行きつくことになる。近年問題となっているスーダンのダルフールやコンゴ、ソマリアにおける大規模な暴力行為を食い止めることのできなかった結果、国連だけでなく「保護する責任」概念の威信も低下していることを指摘したうえで、報告書は国連憲章の枠組みの中で、より良い対応が可能であることも強調している。そこではたとえば、安保理において拒否権を有する五大国は、保護する責任に関連する犯罪行為への対処を決定するに際して、拒否権の行使を控えるよう要請されている。保護責任遂行の一貫性を確保することが、国連の信用性、権威、さらには実効性にとって重要であることを考慮して、その一貫性を損なうおそれのある拒否権の行使を抑制しようとするものである。[36] 国連という枠組み内での対処を想定するからには、加盟国、なかでも政策決定に強い影響力をもつ大国への協力要請が含まれているのは当然であろう。

このように、政府間国際機構としての国連という枠組みにおいて「保護する責任」を実施するための政策を提言するに際しては、いかに加盟国の支持と協力を得ながら目標を達成するかが焦点となっていることが分かる。報告書においても、最終的には国家の政策と態度によって決まる問題であるがゆえに、革新的なアプローチの提案というよりも、加盟国に共通の戦略を考案していくことが目指されているのである。[37]

現代世界においても原則的には、主権国家の領域ごとに実効的支配体制が存在している以上、国家の保護責任を強調し、その強化を目指す報告書の改良主義的な性格は、現実的な政策判断として一定の評価はできよう。他方で問題として残るのは、領域国家が人々を保護する意思も能力も欠いているばかりでなく、国家機関による意図的な犯罪行為が展開される場合には、この国家の保護責任強調と能力強化という、報告書が重視する手段の実効性は著しく損なわれることになる点である。そしてしばしば「保護する責任」がその対象としているジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪という四つの犯罪行為は、このような国家機関によって遂行されてきた。

報告書ももちろん国家機関による犯罪行為の可能性を考慮して、社会的地位による免責を認めない国際刑事裁判所を利用することによってこの問題に対処するという方策を打ち出している。しかしまさにこの裁判所での手続きが開始されたことによって、人々の保護をめぐる深刻なジレンマが生じることになった。それが次に検討する、スーダン共和国大統領アル＝バシールへの逮捕状発行とその影響である。

三　「保護する責任」と国際刑事裁判所―スーダン大統領の逮捕状発行をめぐって―

（一）逮捕状発行とその影響

二〇〇九年三月四日、国際刑事裁判所の第一予審裁判部はオカンポ（Luis Mareno Ocampo）検察官によるスーダンのアル＝バシール大統領への逮捕状発行の要請を検討した結果、戦争犯罪と人道に対する罪の二つの犯罪を間接的に、または間接的に共同で行ったとして、裁判所規程第五八条一項bにもとづき逮捕状を発行した[38]。同状によれば、スーダン政府は二〇〇三年以降、ダルフール地方の反政府勢力への掃討作戦に際して、同地方のフール（Fur）、マサリート（Masalit）、ザガワ（Zaghawa）などのグループに属する文民への違法な攻撃を行ったと信じるに足る根拠があるとしている。それらの攻撃は大規模かつ組織的であり、殺人行為や殲滅、強制移送、強かん、拷問などが含まれることから、それらが人道に対する罪を構成する可能性にも言及している。そしてこれらの犯罪行為に関して、大統領が他の高官たちとともに、作戦の立案と実施の調整に主要な役割を果たしたことも指摘されている[39]。

国際刑事裁判所によって現役の国家元首に逮捕状が発行されたのはこれが初めての事例であり、今回の決定は裁判所内外に大きな影響を与えることになった。「保護する責任」に関連して深刻な問題となるのは、当事者であるアル＝バシール大統領が逮捕状発行を非難するだけでなく、報復としてスーダン国内で活動する一三の援助団体の国外追放を行ったことである。追放対象となったのはケア（CARE）、英国オックスファム（Oxfam）、セーブ・ザ・チルドレン（Save the Children）、国境なき医師団（MSF）などの欧米を拠点とする主要なNGOであり、ダルフール地方だけでもその援助要員の四割を占める要員が追放対象となった。追放する理由として、スーダン当局は援助関係者が国際刑事裁判所に情報を提供したことをあげており、大統領自ら国際刑事裁判所はスーダンの石油や天然ガスなどの資源を目的にする帝国主義の道具であるとして、裁判所の決定に徹底して抵抗する意思を表明したという[40]。この主要援助団体の追放が実行された結果、食糧供給などに関して百万人以上の援助対象者が影響を受けたほか、六九万人以上の人々に支援物資が届かなくなる恐れがあると国連事務総長は安保理に報告している[41]。国際刑事裁判所による逮捕状発行が、却って人道的な危機を招く事態を引き起こすことになったのである。

さらに問題を深刻化させているのは、逮捕状発行に対する各国や地域機構の反応のなかに、逮捕状発行への批判が存在することである。とくにスーダンが加盟している二つの地域機構、アフリカ連合（AU）とアラブ連盟は批判的な立場を公に表明している。AUのダルフール問題に関するハイレベル・パネルは三月一九日に報道声明を発表し、スーダンにおいて現在進行中の和平プロセスが阻害されないよう、国連安保理に対して国際刑事裁判所規程第一六条にもとづく訴追の延期を要請したが、報道によれば常任理事国である中国もこの要請に加わっているという[42]。また三月下旬にサミットを予

定していたアラブ連盟も逮捕要求を拒絶する意思を表明し、カターで開催される同会議へのスーダン大統領の出席を認めている。[43]

国際刑事裁判所による犯罪責任者の追及が、むしろ国家機関による領域内人民への過酷な仕打ちを誘発した今回の事例は、司法的な正義の貫徹が保護する責任の実施を阻むという問題をもたらしただけでなく、諸国の見解が分かれたことからも、被害を受けている人々を保護する方法としての国際刑事裁判所の在り方を再度問い直すことになった。

（二）正義の追及と「保護する責任」の緊張関係

第二節で取り上げた事務総長報告書にとって、今回の逮捕状発行をめぐる一連の事態は　逆説的な展開をたどっている。なぜなら、国際刑事裁判所や国連が支援する国際法廷は、報告書において「保護する責任」を実施するための重要な手段として位置づけられているからである。すなわち国家機関による犯罪行為の不処罰を認めないことで、今後の犯罪発生を抑止する効果が期待されているのである。具体的な政策提言としても、四つの犯罪を扇動する行為を領域国家が防ぐことができない場合には、そのような行為が国際刑事裁判所に付託されうることを想起させる必要性を明記している。[44]実際に二〇〇八年初頭に起きたケニア共和国における選挙後の暴動の際には、ジェノサイドに関する事務総長特別顧問のフランシス・デン（Francis Deng）や、コフィ・アナン（Kofi Annan）第七代事務総長らの尽力により紛争解決の交渉が行われたが、そこでは犯罪行為の免責はありえず、将来的に訴追される可能性が示唆されていたという。[45]

このように正義を貫徹することが人々の保護に寄与するとする議論は、裁判所の検察官によっても展開されてきた。二〇〇八年六月に行われたオカンポ検察官による国連安保理でのダルフール情勢に関する報告では、スーダン政府によって組織的かつ計画的に行われている犯罪行為の捜査結果が説明されたあとで、大規模犯罪を成立される要件のひとつとして、国際社会の無為無策をあげて、沈黙は犠牲者を助けることも保護することもできず、犯罪者を支援することになるだけであると主張している。[46]こうした国際刑事裁判の積極利用論は、新聞の社説や論壇においても展開され、カンボジアにおけるクメール・ルージュの犯罪行為など過去の事例を引用しながら、正義の実現が遅れることの弊害を唱える論調などもみられた。[47]

他方で、司法的正義の貫徹を優先するあまり、すでに紛争で長年苦しんできた人々をさらに苦境に追いやることになった問題を指摘する議論も存在する。特にダルフール地方の和平合意だけでなく、スーダンの南北間で長年にわたって繰り広げられてきた内戦の和平合意の履行を危ぶむ立場から、和平の維持を正義の実現に優先させるべきだとする議論は少なくない。（一）で取り上げたＡＵの声明の中でも、「現在の状況を考慮すれば、起訴は被害者と正義のいずれの利益にもならない」という消極論がみられる。[48]またスーダンでの援助経験をもつ論者は、大統領と交渉が可能であった経験を引き合いに出して、和平を正義に優先させる現実的な選択を示唆してい

る。[49] さらに、平和が存在しないスーダンに正義は存在しえないとする議論では、今回の裁判所の決定が南北和平を含めた長年の外交交渉の成果を損なうものとなることを懸念し、また現場の援助団体から情報を得たと公言した検察官の責任にも言及している。国際刑事裁判を実現する意義を認めつつも、それは紛争犠牲者や援助団体への負の影響という危険性を伴うことをも指摘しているのである。[50]

こうして見てくると、スーダン大統領をめぐる今回の事件は、国際犯罪の訴追と不処罰の連鎖を断ち切ることが常に直線的に「保護する責任」の実現につながるわけではないことを示していると言えよう。さらにアフリカやアラブの関係諸国の協力が得られないなかで、裁判所の決定の実効性が弱められていることも否定できない。「保護する責任」の実施を現実の事例と突き合わせて考えていくと、このようなジレンマに陥ることになる問題を、今回の逮捕状発行は明らかにしたのである。

おわりに

本稿において明らかになったように、苦境にある人々の保護が、冷戦終焉以降国際的な問題として認識され、その解決が強く求められてきているにもかかわらず、「保護する責任」概念の一般化と規範化の行方は不透明であるだけでなく、その実施に際しても多くの問題が未解決となっているのが現状である。そこでは、人間の安全を保障する規範をいまだに国家中心的な構造をもつ国際社会において設定し、実施していくことの困難さが、改めて浮き彫りになっていると言えよう。国家機関による犯罪行為を訴追する制度は構築されたものの、それは関係国の協力や支持がなければ機能せず、今なお主権国家の決定が国内に居住する多くの人々の命運を左右しているのである。

大規模かつ深刻な犯罪行為によって被害にあう人々の保護という、二一世紀に持ち越された課題は、事務総長報告書によっても示されたように、最終的には各国家において保護責任の規範性が受容され、内在化されることを支援するという地道な取り組みによってのみ実現可能な問題に他ならない。しかしながら、しばしば国家機関が加害者となっている現実を考えれば、国家から独立した国際機構やＮＧＯなどが、批判的かつ啓蒙的な役割を果たすことも求められるだろう。今後必要とされるのは、報告書が目指したように、国家だけでなく、国連システム内の諸機関、地域的国際機構、そして市民社会が共同で、採用しうる戦略を紡ぎだしていく作業である。

ただその際に注意しなければならないのは、先験的な原則論だけでは現実の事態すべてに対応できるわけではないということである。スーダン大統領への逮捕状発行とその影響が示しているように、国際刑事裁判所による正義の実現を目指すことが、事務総長報告書や検察官が主張するように、人々を保護する責任の遂行に結びつくのか、改めて問われなくてはならない。両立困難な価値の衝突が起こりうるという事態を、想定する必要があるのである。

さらに、「保護する責任」の実施に際して指摘されている大国と中小国の間の不公平さなど、国際社会における構造的問題にも対処していくことが求められよう。人々の保護という目的の正当性がいかに高くとも、それが先進国の考える「良き統治」を一方的に発展途上国に強制する、または内政に干渉する口実でしかないのではないか、という途上国側の懸念は、「保護する責任」が一般的な規範性を有することができるかどうかを左右する問題へと発展しているからである。

国際的な地平で規範的な概念がどのように設定され、実施されるのか、または実施が困難である場合には、その問題は何であるのか。「保護する責任」概念をめぐる錯綜した状況は、規範的概念が国際社会において有する可能性と問題を考察するうえで重要な論点を、数多く提示している。分権的な国際社会において規範的な秩序の構築は可能なのか、というより大きな課題にもつながる奥行きをもったこの問題の検討は、今世紀の秩序構想を組み立てていくうえでも不可欠であると言えよう。常に変化する現実に対応すべく生み出された「保護する責任」概念をめぐる議論は、今後も実施をめぐる具体的な問題を提起する事例と向き合いながら進められていく必要があるのである。

註

(1) International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS,) *The Responsibility to Protect*, 2001, pp. 13, 32–34.

(2) A/60/1, 24 October 2005, paras. 138, 139.

(3) S/RES/1674, 28 April 2006, para. 4.

(4) ソマリアに関してはS/RES/794（3 December 1992）、ボスニア・ヘルツェゴヴィナについてはS/RES/836（4 June 1993）、ルワンダについてはS/RES/929（22 June 1994）を参照されたい。また、旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所の設立を決定したS/RES/827（25 May 1993）もその前文において同様に、国際人道法の深刻な違反を国際の安全と平和に対する脅威として認定している。

(5) ICISS, *op. cit.*, pp. 16–18.

(6) ダルフール紛争における国連の文民保護機能については、以下を参照されたい。拙稿「武力紛争下の文民の保護と国連安全保障体制―ダルフール紛争への対応を中心として―」『宇都宮大学国際学部研究論集』第二六号、二〇〇八年一〇月、二一―三一頁。

(7) Report of the Secretary-General, *Implementing the responsibility to protect*, A/63/677, 12 January 2009.

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

(9) *Ibid.*, P. 52.

(10) *Ibid.*

(11) Nalin de Silva, "White Man's Burden in Black and White or R2P the LTTE," *Island*, August 8, 2007. (www.kalaay.org/j070808.html)

(12) Evans (2008), *op.cit.*, pp. 52–53.

(13) *Ibid*, P. 53.

(14) *Ibid*, P. 54.

(15) *Ibid*, pp. 56–61.

(16) *Ibid.*

(17) *Ibid*, pp. 61–64.

(18) *Ibid*, pp. 69–71.

(19) *Ibid*, pp. 69–71.

(20) *Ibid*, pp. 63–64.

(21) *Ibid*, pp. 64–69.

(22) *Ibid*.

(23) 介入積極論を展開した代表的な論客としては、仏外相でかつて「介入する権利（*droit d'ingérence*」論を提唱したベルナール・クシュネル（Bernard Kouchner）がいる。Bernard Kouchner, "Birmanie: morale de l'extrême urgence, par Bernard Kouchner," *Le monde,* 19 mai 2008.

(24) Evans (2008), *op. cit.*, pp. 65–68.

(25) Timothy Garton Ash, "We have a responsibility to protect the people of Burma. But how?" in *The Guardian,* 22 May 2008.

(26) Report of the Secretary-General, (2009), op. cit., pp. 7–8, para. 10.

(27) *Ibid*., pp. 8–9, para. 11.

(28) *Ibid*., pp. 23, paras. 51.

(29) *Ibid*., pp. 9–10, para. 12.

(30) *Ibid*., P. 12, para. 18.

(31) *Ibid*., P. 10, para. 14.

(32) *Ibid*., pp. 11–14, paras. 16–27.

(33) *Ibid*., pp. 15–17, paras. 28–38.

(34) *Ibid*., pp. 19–21, paras. 43–45.

(35) *Ibid*., pp. 24–25, para. 56.

(36) *Ibid*., pp. 26–29, paras. 61–66.

(37) *Ibid*., pp. 29, para. 69.

(38) International Criminal Court, Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Situation in Darfur, Sudan, In The Case of *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir,* (4 March 2009.) No.: ICC–02/05–01/09, P. 3.

(39) *Ibid,* pp. 4–8. なお国際刑事裁判所規程では、人道に対する罪は第七条に、戦争犯罪は第八条にその構成要件が列挙されている。

(40) "Sudan defies Hague court and expels aid agencies," *International Herald Tribune,* March 5, 2009. Neil MacFarquhar and Marlise Simons, "UN panel says Sudan expulsion of aid groups is 'deplorable,' *International Herald Tribune,* March 6.2009. ICC が政治的な目的に利用されるとする見解について、それをグローバルの立憲秩序構築のために逸脱する国家を制裁する手段として考察している論文としては、次のものがある。土佐弘之「グローバルな立憲秩序と逸脱レジーム」『国際政治』一四七号、二〇〇七年一月、二九―四七頁。

(41) *Report of the Secretary-General on the deployment of the African-Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur,* S/2009/201, 14 April 2009, para. 27.

(42) African Union, Press Statement, *The AU High-Level Panel on Darfur concludes its inaugural meeting in Addis Ababa,* (19 March 2009.) *International Herald Tribune,* March 5, 2009, op. cit. 裁判所規程第一六条には、安保理は国連憲章第七章の下で採択された決議において、裁判所に対して捜査または訴追を開始し、または進めないように要請した場合は、一二か月の間いかなる捜査または訴追も開始しまたは進めることができないと規定されている。

(43) "Arab League rejects arrest for Sudan's president," *International Herald Tribune,* March 17, 2009.

(44) Report of the Secretary-General, (2009), *op. cit.,* P. 12, paras. 18–19, pp. 23–24, paras. 53–55.

(45) *Ibid.,* P. 24, para. 55.

(46) International Criminal Court, *Statement by Mr. Luis Moreno Ocampo, Prosecutor of the International Criminal Court, Statement to the United Nations Security Council pursuant to UNSCR 1593 (2005,)* (5 June 2008,) P. 9.

(47) "Holding Bashir accountable," *International Herald Tribune,* March 8, 2009. Elizabeth Becker, "When justice is delayed," *International Herald Tribune,* March 13, 2009.

(48) African Union (2009), *op. cit.*

(49) Franklin Graham, "Put peace before justice," *International Herald Tribune,* March 3, 2009.

(50) Julie Flint and Alex de Waal, "To put justice before peace spells disaster for Sudan," *The Guardian,* 6 March 2009.