

書評

中内政貴・高澤洋志・中村長史・大庭弘継編
『資料で読み解く「保護する責任」——関連文書の抄訳と解説』
(大阪大学出版会、2017年)

五十嵐 元 道

本書は、「保護する責任」(Responsibility to Protect: R2P)に関する資料、特に国連の文書を中心に120ほどの文書をまとめ、抄訳し、解説を付した資料集である。本書の目的は、日本で「R2Pに関する研究・議論の蓄積やR2P概念の理解が不十分である」(p. iii) ため、その状況を改善することにある。評者は、この試みを強く支持するとともに、この資料集が多くの人々の目に触れ、R2Pについてより一層の理解が深まることを望む。この書評では、本資料集の内容の全体像を紹介するとともに、本資料集が持つ可能性と限界を明らかにしたい。

1. 本資料集の特徴と意義

本書の最大の特徴のひとつが、その値段にある。最初にお金のお話をするのは、書評として如何なものかとも思うが、しかし、この点は非常に重要である。本書はインターネットで無料公開されており、本書の存在を知り、インターネットさえ使用できれば、すぐにでも入手できる⁽¹⁾。R2Pの理解を深めるといふ本書の目的からすれば、それは最も理に適っている。しかも、電子版はキーワードの検索が容易にでき、資料間の相互参照が容易である。

そして、もうひとつの特筆すべき特徴が、何よりその内容・テーマである。R2Pだけに内容を絞った資料集は、邦語はもちろん、他の言語でも管見の限り、本書以外に見当たらない。ただし、ここ数年、英語圏ではR2Pに関する諸論点が網羅された体系的で大部なハンドブックの出版が続いており⁽²⁾、R2Pをめぐる議論の成熟が伺える。

では、R2Pには資料集をつくるほどの価値があるのか。わざわざ資料を収集し、抄訳・解説を施す意義は何か。この資料集を読んで分かるのは、確かにその価値も意義もあるということだ。

第一に、R2P概念は、新しい安全保障領域を理

解する上で最も重要な概念のひとつである。新しい安全保障とは、主権国家中心の伝統的な安全保障とは異なる。それは主権国家ではなく人間を中心にすえ、軍事力を相対化し、貧困や環境問題といった多様な領域での安全を検討する。そこで重要なのが「人道的介入」、「人間の安全保障」、「紛争予防」、「文民保護」といった諸概念である。R2Pはそれ自体独立に存在するものではなく、これらの諸概念と混ざりつつ、少しずつ区別されながら、相互作用して発展してきた。それゆえ、これらの概念をどれかひとつだけ取り上げ、理解するということはできない。

こうした文脈を前提として、本書はR2Pの理解を助けるために、上記の諸概念との関わり・異同を一次資料によって浮かび上がらせる巧みな構成になっている。具体的には、第一章で「人道的介入」、第二章で「人間の安全保障」、第三章で「紛争予防」、第四章で「文民保護」を取り上げている。

第二に、R2P概念は2000年代から現在まで一貫して、国連がその安全保障等の諸政策の中心に置いてきた概念のひとつである。平和維持活動(PKO)にしても、貧困対策にしても、災害援助にしても、R2Pは何らかのかたちで関連し、(積極的なかたちであれ、消極的なかたちであれ)幾度も国連の言説に登場してきた。つまり、国連の安全保障等の諸政策を理解するうえで、やはりR2Pは重要であり、本書はその理解に資する。

本書では国連を三つに分け、各文書の性質を分類する。具体的には、加盟国および加盟国が集まる総会や安全保障理事会を「第一の国連」、事務局を「第二の国連」、そして、国連に関連する有識者やNGOなどの市民社会を「第三の国連」とする。その点も国連という複雑な機構と政策を理解するうえで重要であろう。

2. 本資料集の概要

では、本書が具体的にどのような資料を収録しているのか、簡単に見ていく。本書は、序章、第1～4章、終章の構成となっている。

序章 「保護する責任」概念の誕生と変遷

序章では、まずR2P概念が国連の文書に登場す

る以前、誰によって語られ、発展してきたのかを明らかにする。具体的には、フランスの人道活動家で政治家のベルナール・クシュネルによる「介入の権利/法」に関する演説【資料1】に始まり、トニー・ブレアによる「国際共同体のドクトリン」演説【資料5】などが続く。R2Pが構想された背景には、アフリカや旧ユーゴスラビアでの人道危機、さらには1999年のコソボ紛争があった。これらの資料からは、脱植民地化以後、旧植民地地域に拡張した国家主権に基づく「非介入の原則」と「人道的危機への対応」をどのように調和させるべきなのか苦闘する人々の思考が浮かび上がる。

そこで2001年に発表されたのが「介入と国家主権に関する国際委員会 (ICISS)」の『保護する責任』報告書【資料8】である。アナン国連事務総長の人道的介入に関する問題提起を受け、2000年にカナダ政府が設置したのがICISSである。この委員会の報告書こそが、R2P概念を提起し、国連の政策言説に多大な影響を与えたのである。その内容において最も重要なのが、「国家が自国民を保護する責任を果たす意思や能力がない場合には、国際社会に保護する責任が移り、その責任には強制的な介入も含まれるとの理解を示した点」(p. 21)である。ただし、この報告書は軍事介入ばかりを重要視したわけではない。あくまで、危機には予防・対応・再建で対処すべきで、なかでも予防が何より重要であるとした点も忘れてはならない。

これが実際、国連の政策に取り入れられる契機となったのが、2005年のアナン国連事務総長報告『より大きな自由を求めて』【資料10】である。こうして、市民社会（第三の国連）から事務局（第二の国連）へと浸透したR2Pは、さらに2005年の総会決議【資料11】、2006年の安保理決議【資料12】（すなわち、第一の国連）でも言及される。

ただし、R2Pが場を変え、広く言及されるなかで、その意味も変化した。人道危機での国際社会の介入を許容することは、欧米諸国による内政干渉を引き起こす可能性がある。そのことを危惧した国々も当然存在した。それゆえ、保護する責任が国際社会で一定程度共有されることは認めつつも、それがどのように実践・履行されるかについ

ては、慎重な意見も根強かった。そのため、必然的に介入の主体、範囲、条件は限定されざるを得なかった。2003年に始まるイラク戦争が、ますます大国による介入の濫用を危惧させたことも、そうした流れを後押しした。

本資料集において興味深いのは、2007年から事務総長となった潘基文がR2Pを再び推進したことである。2008年のベルリン演説【資料15】を皮切りに、彼は新しい方針を打ち出していく。2009年の事務総長報告書『保護する責任の履行』【資料16】では、本資料集で繰り返し出てくる「三つの柱」の概念が登場する。第一の柱では、国家に保護の責任があることを確認する。第二の柱では、国家がその責任を果たせるよう、国際的な援助や能力構築を進める。第三の柱では、国家が保護を実行できない場合、国際社会が国連憲章に基づき、平和的手段や強制的な手段、あるいは地域機構との協力を通じて対応する。これ以降、R2Pに関わる論点を深めるべく、幾つかの報告書が提出された。しかし、【資料18】の総会決議に見られるように、それが国際的な合意を得るまでには至っていない。

第1章 人道的介入と「保護する責任」

いよいよ、第1章からは類似概念との異同が明らかにされていく。第1章では人道的介入が扱われるが、これは「人道危機に際し人々を保護することを目的に行われる軍事介入」(p. 49)と定義される。人道的介入の議論が登場した背景には、1990年代のPKOの度重なる失敗があった。具体的には1993年のソマリア【資料25】、1994年のルワンダ【資料28】、1995年のボスニアのスレブレニツァ【資料26、27】である。特に、ルワンダとスレブレニツァの惨劇は、これ以後、何度も国連が言及し反省を繰り返す最も重要な失敗事例となった。

1999年のコソボ危機では、ロシアと中国の反対によって安保理決議が得られず、NATOが授權なしで武力介入を実施した【資料29】。是非はあれども、まさにこれが典型的な人道的介入の事例となり、R2Pの議論につながった。では、コソボへの介入はどのように評価されたのか。スウェー

デン政府が設置したコソボ問題独立国際委員会の報告書【資料31】では、NATOの空爆を「正当だが合法ではない」とした。

2001年にR2Pが提案されると同時に、アメリカの「テロとの戦争」が始まった。911米国同時多発テロを受け、アメリカは有志連合諸国とともにアフガニスタン戦争を開始した。こうしてテロがアメリカ政府の安全保障政策における最重要事項に位置づけられた【資料32】。さらに、2003年にはイラク戦争が勃発した。このことが人道的介入の問題を複雑にした。大国が人道的目的を謳いながら敵対的な国家を攻撃し、政権の転換を実現してしまう可能性がますます危惧されるようになったのである。

2011年のリビアへの軍事介入で、まさにこの危惧は現実になった。リビアでの紛争発生当初は、安保理決議もリビア政府に自国民保護の責任があることを強調するにとどまったが【資料41】、事態の悪化とカダフィ政権による反体制派の虐殺予告ともとれる演説を契機に、文民保護のための軍事介入が安保理決議1973で承認された（【資料43】、pp. 81-82）。ところが、NATOは空爆を開始すると、文民保護のマンデートを超えて、反体制派を支援し、体制転換にまで踏み込んでしまった。これが国際社会に波紋を広げた【資料45】。そして、シリア紛争での安保理常任理事国間での対立に展開していく【資料47-49】。リビアへの軍事介入は「R2Pコミュニティから高く評価される一方で、非難や論争を招くことにもなった」（p. 84）。こうしたことから、近年、リビアとシリアでの介入とR2Pの関係を主題とした研究が数多く発表されている⁽³⁾。

大国による介入の濫用が問題になる一方で、2000年代から2010年代にかけては粛々とPKOが実行された。その舞台がアフリカだった。2003年、安保理が西アフリカ諸国経済共同体監視団(ECOMOG)によるコートジボワールでの軍事介入を承認した（【資料35】、p. 67）。同国では、2011年にも安保理決議に基づく軍事介入が実施され、大統領選挙の結果に基づく体制転換が目指された（【資料46】、p. 87）。他にも2012年のマリでのPKO【資料50】や、2013年の中央アフリカ

でのPKO【資料51】も、重要な事例である。これらの事例では、対象地域の国家支援（第二の柱）から軍事力の行使（第三の柱）まで様々な活動が展開され、R2Pのテストケースとして専門家の注目を集めた。

第一章からは次のことが分かる。仮に人道的介入を軍事介入として定義するならば、R2Pはそれを包摂する、より広い概念である。実際、人道危機に対しては軍事介入以外の対処の仕方が重要であり、複数の方法を組み合わせなければならない。アフリカでのPKOではそれが明らかで、そうした複合的な戦略こそがR2Pの本質であろう。その一方、リビアなどの事例では、R2Pが大国による介入の濫用を正当化する危険性も明らかになった。

第2章 人間の安全保障と「保護する責任」

続く第2章では、「人間の安全保障」との異同が明らかにされる。本書によれば、人間の安全保障とは、「人間一人ひとりに着目し、生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化を通じて持続可能な個人の自立と社会づくりを促す考え方」（p. 103）と定義される。

この概念が最初に提起されたのが、国連開発計画（UNDP）による『人間開発報告書』【資料53】である。本報告書によれば、人間の安全保障は「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」から構成される。前者は貧困、開発、教育などを実践とし、後者は武力紛争下での文民保護などを実践とする。この概念は2000年のアナン国連事務総長報告書（ミレニアム報告書）で採用された。そして、2005年の世界サミットの成果文書【資料59】でも、人間の安全保障へのコミットメントが明示された（ただし、概念の精緻化などは今後の論点とされた）。

では、この人間の安全保障とR2Pは、いかなる関係にあるのか。それを整理したのが2010年の潘基文国連事務総長報告書『人間の安全保障』【資料61】である。そこでは「武力行使は人間の安全保障の適用には予想されていない」と記された。その後も、事務総長報告【資料63、65】や国連

総会決議【資料64】において、この点での両概念の峻別が確認された。

第3章 紛争予防と「保護する責任」

本書によれば、紛争予防とは、「武力紛争の発生・拡大・再発を予防または防止すること」と定義される。重要なのは、紛争発生前の予防に加えて、紛争後の秩序構築、すなわち平和構築もそこに含まれるということである。

紛争予防が注目されたのは、1992年のブトロス＝ガリ国連事務総長報告書『平和への課題』【資料66】においてだった。ここで予防外交、平和創造、平和維持、平和構築がそれぞれ論じられた。実践としては、すでに第1章で触れた1990年代のPKOがそれに当たる。さらに、旧ユーゴ紛争のための国際刑事裁判所（ICTY）【資料67】や常設の国際刑事裁判所（ICC）【資料71】も含まれる。

1990年代の経験を経て徐々に明らかになったのが、国連の平和活動は紛争地域の構造的な問題に対処するために複合的にならざるを得なかったということである。予防、平和維持、平和構築は実践上、相互に重複・依存している。そして必要に応じて、どの段階でも武力行使が必要とされる可能性がある。そのことが2000年のブラヒミ報告書【資料72】で明らかにされた。こうした統合的なアプローチは、その後の事務総長報告【資料75】や2005年世界サミット成果文書【資料76】でも確認され、安保理決議1645での平和構築委員会の設立に結実する【資料77】。

予防外交は、潘基文事務総長になってからも、国連の政策において重要な位置を占めた。2011年、予防外交を主題とする報告書【資料87】が発表され、2014年には安保理決議2171【資料91】で紛争予防が論じられた。こうした予防外交の具体的な成功例とされたのが、2007年のケニアでの騒乱への対処であった【資料79、86】。

では、R2Pと予防外交は一体どのように異なるのか。本書の解説によれば、前者は重大な人道危機のみを対象とし、後者は紛争一般を対象にする、という。主に対象範囲がその差異であることは資料からも読み取れるが、両概念が相当に重複していることも分かる。

第4章 文民の保護と「保護する責任」

近年、とりわけアカデミアの注目を集めているのが文民保護の領域だが⁽⁴⁾、国連安保理が初めて関連決議を発したのが1999年の決議1265【資料97】である。そして、国連は1999年以降、特に保護が必要な対象として子どもや女性に注目した決議を度々発している【資料95、100、104】。2006年には、安保理決議1674【資料103】で文民保護が論じられ、そのなかで短くR2Pへの言及がなされた。消極的にのみ言及された背景には、中国をはじめ、いくつかの国がR2Pに強い懸念を示したことがあった（p. 203）。文民保護とR2Pを結び付けたい勢力と、峻別したい勢力の対立は、2009年以降も続いた（p. 212）。

実践において文民保護が明示的にマンデートとされたのが、1999年の国連シエラレオネ・ミッション（UNAMSIL）である【資料98、99】。その後、PKOのなかで積極的に文民保護がマンデートとなる。たとえば、2003年にはコンゴ民主共和国でのPKO（MONUC）【資料101】が強化され、文民保護のための武力行使が承認された。2010年代にも、南スーダンのPKO【資料108、109】などで、文民保護がマンデートとなった。

このように、文民保護とR2Pは非常に密接な関係にある。文言だけを捉えれば、R2Pのなかに文民保護は含まれるかもしれない（ただし、本書の解説などでは、はっきりとそのようには言っていない）。実際の国連決議やマンデートにおいて、それを結び付けるかどうかは、それ自体が政治的な争点である。

終章 「保護する責任」概念の現在地

終章では、R2Pに関する残された論点が幾つか取り上げられる。まず、R2P懐疑派の動向である。R2P概念に懸念を示してきたブラジルや中国は、R2Pを一定程度認めつつ修正を試みている【資料112、113】。次いで、イスラーム国など非国家武装集団への対応についての国連の方針も紹介されている【資料118、119】。

3. 本資料集で書かれていないこと

以上のように、本書は類似概念との異同を明ら

かにしながら、諸概念の発展、ならびに国連の諸政策の展開を照射する資料集となっている。安全保障について勉強・研究する人々にとって、体系的な理解を助ける素晴らしいものである。そのうえで、本書にも当然ながら限界があり、読者はそのことも意識する必要がある。

規範と思想

R2Pを規範的に、あるいは思想的に分析する場合には、重要な注意点がある。R2Pにしても、他の諸概念にしても、より大きな大本の概念が存在する。たとえば、「主権」概念である。R2Pなどが相対化しようとする「主権」は、数百年の長い歴史をもった思想である。それゆえ、中世から近代にかけての主権に関する思想史の理解を抜きに、R2Pをめぐる主権の議論だけを分析対象にしてしまうと、主権の思想的文脈に内在する多様性を見逃し、画一的な議論に終始することになる⁽⁵⁾。

さらに「リベラルな国際主義」も同様に重要である。すなわち、国連が様々な箇所重視する「法の支配」も、長い伝統を持つリベラリズム、およびリベラルな国際主義の思想の一部である⁽⁶⁾。ゆえに、そうした思想的文脈を抜きにしては、R2Pの内在的理解に至ることは困難である。同じことが人道主義についても言える⁽⁷⁾。

国連の政策文書のなかで暗黙の前提とされている規範が、一体どのような歴史・思想的文脈から発生したものなのかを検討することが、より一層、本資料集の意味を深く理解することにつながる。誤解を恐れずに言えば、国連やR2Pが依拠する思想およびイデオロギーにも、不可避的に権力性や偏りがあり、それを無視して普遍的なものとして捉えて内面化することは、植民地主義的な権力性を再び裏口から呼び寄せることになりかねない。

資料の限界と批判的視座

同様に、国際政治を分析する上で、国連の文書が持つ限界についても意識する必要がある。本資料集を最初から最後まで読むと、新しい安全保障がこの資料集のなかで完結しているような錯覚を覚えるかもしれない。それほど体系的で濃密な資料集だからである。しかし、これはあくまで国連

中心の資料集であることを読者は肝に銘じなければいけない。

紛争が起き、平和活動が展開されたそれぞれの地域には、国連の事務局や総会や安保理とも、ほとんど関係ない独自の政治的地平が広がっている。国連の文書は、あくまでそうしたものの一部を拾い上げているにすぎない。本当の意味で新しい安全保障が人間中心を謳うならば、国連の政策文書だけを分析したり、つなげたりするだけでは、とても十分な研究はできない。具体的な事例、対象地域の歴史や特質などにも目を凝らさなければいけないだろう。

また、国連の事務局も国際政治上のアクターである以上、独自の政治的利益を持つことにも留意すべきである。国連も常に国際社会の権力政治の只中にあり、闘争している。ゆえに国連が発表した文書は、自身の政治的利益を隠していたり、正当化したりしている可能性がある。たとえば、2017年に発表された三須拓也によるコンゴ動乱(1960-1963年)の研究は、そうした国連の政治的側面を一次資料から実証的に明らかにした⁽⁸⁾。このように、資料批判の努力も読者には求められる。

さらに実践においても、国連に対して批判的な眼差しを持つことが重要である。国連の平和活動も決して無謬ではない。たとえば、2004年から2007年にかけて、ハイチでのPKOでは、活動に参加していたスリランカ兵士134人が現地の幼い子どもたちを集団でレイプしたことが明らかになっている⁽⁹⁾。2015年から2016年にかけては、中央アフリカのPKOで、やはり活動に参加していたコンゴ民主共和国の兵士らによって、現地の女性たちがレイプされた⁽¹⁰⁾。2017年のAP通信の調査によれば、平和維持活動要員による性的虐待や搾取が過去12年間でおよそ2000件も訴えられてきた。しかも、そのうち300件が子どもの被害を含んでいる⁽¹¹⁾。こうした問題も含め、平和活動の現地社会への影響は批判的に分析する必要がある。

以上の点を意識しながら、本資料集を読むことで、ますます本資料集の価値は深まるだろう。一

人でも多くの方々にこの資料集が届くことを願う。そして、このような体系的な資料集をつくり、無料で提供することを実現した編者、解説執筆者、翻訳者、ならびに関係者の方々の努力に心から敬意と感謝を表したい。

注

- (1) 本資料集の電子版をダウンロードするためのアドレスは、以下。
<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/67203/9784872596069.pdf>
- (2) Bellamy and Tim Dunne (eds.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect* (Oxford: Oxford University Press, 2016); W. Andy Knight and Frazer Egerton (eds.), *The Routledge Handbook of the Responsibility to Protect* (Abingdon: Routledge, 2012).
- (3) たとえば、Debra Valentina Malito, 'The Responsibility to Protect What in Libya?' *Peace Review*, 29: 3, 2017; Jennifer M. Welsh, 'The Responsibility to Protect after Libya & Syria,' *Daedalus*, 145: 4, 2016; Christopher Hobson, 'Responding to Failure: The Responsibility to Protect after Libya,' *Millennium - Journal of International Studies*, 44: 3, 2016; Aidan Hehir, 'The Permanence of Inconsistency: Libya, the Security Council, and the Responsibility to Protect,' *International Security*, 38: 1, 2013; Paul Williams and Alex Bellamy, 'Principles, Politics, and Prudence: Libya, the Responsibility to Protect, and the Use of Military Force,' *Global Governance*, 18: 3, 2012.
- (4) たとえば、Robert Schütte, *Civilian Protection in Armed Conflicts: Evolution, Challenges and Implementation* (Wiesbaden: Springer VS, 2015); Alex J. Bellamy, *Massacres & Morality: Mass Atrocities in an Age of Civilian Immunity* (Oxford: Oxford University Press, 2012); Neta C. Crawford, *Accountability for Killing: Moral Responsibility for Collateral Damage in America's Post-9/11 Wars* (Oxford: Oxford University Press, 2013); H. M. Kinsella, *The Image Before the Weapon: A Critical History of the Distinction Between Combatant and Civilian* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2011).
- (5) 現在の主権のあり方を思想的に論じた代表的研究として、遠藤乾「ポスト主権の政治思想—ヨーロッパ連合における補完性原理の可能性」『思想』945 (2003年); 篠田英朗『「国家主権」という思想—国際立憲主義への軌跡』(勁草書房、2012年)。
- (6) たとえば、Beate Jahn, *Liberal Internationalism: Theory, History, Practice* (Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013); 篠田英朗『平和構築と法の支配—国際平和活動の理論的・機能的分析』(創文社、2003年)。
- (7) 五十嵐元道『支配する人道主義：植民地統治から平和構築まで』(岩波書店、2016年)。
- (8) 三須拓也『コンゴ動乱と国際連合の危機：米国と国連の共同介入史、1960～1963年』(ミネルヴァ書房、2017年)。
- (9) Paisley Dodds, 'UN Peacekeepers in Haiti Implicated in Child Sex Ring,' *Independent*, April 14, 2017.
- (10) 'UN Peacekeepers Accused of Killing and Rape in Central African Republic,' *The Guardian*, August 11, 2015; 'U.N. Peacekeepers Linked to New Central Africa Rape Cases,' *Reuters*, February 5, 2016; 'The Growing U.N. Scandal over Sex Abuse and "Peacekeeper Babies,"' *Washington Post*, February 27, 2016.
- (11) Dodds, 'UN Peacekeepers in Haiti.'