

平成 29 年 6 月 13 日現在

機関番号：12201

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2016

課題番号：25870105

研究課題名（和文）国連安全保障理事会による文民の保護措置とその法的評価

研究課題名（英文）Protection of Civilians by the UN Security Council and Its Legal Assessment

研究代表者

清水 奈名子 (SHIMIZU, Nanako)

宇都宮大学・国際学部・准教授

研究者番号：40466678

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,100,000円

研究成果の概要（和文）：国連安保理による文民の保護措置を、受入国による同意を前提としつつも武力行使権限を付与された平和維持活動型と、受入国の同意を必ずしも必要とせず、武力行使を含む強制措置を伴う「保護する責任」型に分類し、安保理議事録や国連報告書、また関連する先行研究を分析した結果、加盟国による支持を得やすい平和維持活動型としては、2015年の「ホルタ・レポート」に見られるように、文民保護が平和維持活動の中心的任務であるとの認識が加盟国間で共有されてきた一方で、シリア内戦への不介入事例にみられるように、「保護する責任」型は文民保護の手段として国連体制の中では正当化されるには至っていないことが明らかになった。

研究成果の概要（英文）： In this research, the UN Security Council(UNSC) 's practices aiming at protecting the civilians under armed conflicts are divided into the following two groups; the first group is UN Peacekeeping Operations with Chapter 7 mandate and the second group is "responsibility to protect." By analyzing the discussions at the UNSC and the related UN documents, it was found that the protection of civilians is now widely recognized by the UN member states as the most important mandate of the UN Peacekeeping Operations according Horta Report (2015). On the other hand, the protection civilians through intervention by the allied forces with Chapter 7 mandate, so called "responsibility to protect," is still very much criticized and the opinions are divided, as this second group is deemed as politically motivated unilateral intervention.

研究分野：国際法・国際機構論

キーワード：国連安全保障理事会 文民の保護 国際人道法 国際人権法 国際刑事裁判 平和維持活動 保護する責任 人道的介入

1. 研究開始当初の背景

2011年の安保理は、リビアやコートジボワールにおける文民の保護を目的として加盟国に武力行使を授権した。その結果、これらの措置は世界サミット成果文書(国連総会決議 60/1)に盛り込まれた「保護する責任(responsibility to protect)」との関連で議論されている。政策論として文民の保護を推奨する議論は多い。他方で、たとえ人道的な目的が掲げられたとしても、国家主権を乗り越えた干渉を警戒する加盟国は多く残っており、「保護する責任」の法的な位置付けについて各国や法学者の意見は収斂していない(Alex J. Bellamy, et al., eds., *The Responsibility to Protect and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011)。

こうした法的位置付けの不明確さは、2012年現在多くの文民の犠牲が報告されているシリアに、安保理が効果的に対応できていないことにも表れている。

安保理による近年の文民の保護措置については、1990年代の旧ユーゴスラヴィア等における失敗事例と同様に、その成否を左右するのは加盟国の「政治的意思」であること、また安保理が常任理事国である五大国を中心とした政治的機関であることを理由として、国際法学の問題として十分に議論されてこなかった。しかし、「保護する責任」にせよ、平和維持活動による保護任務にせよ、国際人道法や人権法上の文民の保護義務の履行確保をその目的としていることから、安保理による保護措置とこれらの関連する国際法規範の関係を明らかにし、安保理による実行の法的評価を行うことが国際法学に求められている。

なぜ国際人道法、人権法、刑事法の分野では当事国の法的義務とされている文民の保護が、安保理による実行という実施方法をとると加盟国の意見が分かれ、その法的評価が定まらないのであろうか。これらの安保理による実行が、国際社会における「法の支配」の実現に寄与しているとは評価できないのだとすれば、そこにはどのような問題があるのだろうか。これらの問題意識に基づいて、本研究を着想するに至った。

2. 研究の目的

本研究では、安保理による文民の保護措置が、加盟国によって必ずしも既存の関連国際法規範の履行確保のための措置として認識されておらず、むしろ安保理による一方的な義務の設定とその強制のための介入行為と見做されているがゆえに、実行への支持がまとまらないとの仮説を立て、その検証を行う。

すなわち、政策論として推進されるなかで十分に検証されてこなかった、安保理の実行上の文民の保護と、関連国際法規範が規定す

る文民の法的保護の異同を確かめ、加盟国間の意見の対立を招いている論点を明らかにすることを目的としている。

3. 研究の方法

安保理による文民の保護措置としては、受入国による同意を前提としつつも、武力行使権限を付与された平和維持活動型(コートジボワール等)と、受入国の同意を必ずしも必要とせず、武力行使を含む強制措置を伴う「保護する責任」型(リビア)の2種類がある。これらの措置の法的位置付けに関する議論を整理し、加盟国による支持を得やすい平和維持活動型と、批判を受けやすい「保護する責任」型を比較検証する。

上記の論点に係る先行研究を収集、分析する作業に加えて、一次資料としては、1999年以降の安保理における議事録、議長声明、決議文書に加えて、2011年以降国連PKO局が発行している平和維持活動要員のための文民の保護のための訓練マニュアル、ならびに事務総長やその特別代表によって刊行された報告書類である。

4. 研究成果

(1) 平和維持活動型の文民保護 「ホルタ・レポート」(2015)の分析を通して

潘基文事務総長は2014年10月31日に、東チモールのジョゼ・ラモス＝ホルタ元首相を座長として、平和活動に関するハイレベル独立パネルを設置した。このパネルの任務は、現在の国連平和活動を再検討するとともに、現在直面している新しい問題への対応についても検討を行うことである。こうした要請を受けて、「ホルタ・レポート」と呼ばれる本報告書は、紛争の性質の変化、発展しつつある新しい任務、周旋と平和構築に関する新たな課題、活動の運営や行政に関わる課題、活動計画、他主体とのパートナーシップ、人権と文民の保護、活動の実行にいたるまで、幅広い課題について取り上げている。

この報告書の特徴は、文民の保護に関するセクションが独立して設けられ、第82から第105段落まで詳細に、国連平和維持活動による文民の保護任務の重要性と、現地住民からの期待と実施可能な任務の間の落差の問題性が指摘されている。1990年代にルワンダ、スレブレニツァ、ボスニア・ヘルツェゴビナで展開されていた国連平和維持活動が、住民を保護する任務を十分に果たすことができず、多くの犠牲者を出したことが、今日に至るまで国連がこの問題に取り組む動機づけとなっていることを確認している点は、「保護する責任」が議論される際に共通する問題意識を読み取ることができる。

同時に、過去20年間にわたって文民を保

護するための国際的な枠組みが整備されてきた事例として、2005年の世界サミット成果文書に盛り込まれた「保護する責任」についても、明示的に言及がなされた(第84段落)。しかし一方で、現在の武力紛争の多くが非国家主体を巻きこみ、さらに平和維持活動や人道支援活動を意図的に標的にしているなかで、文民の保護任務を実施することの困難さも指摘されている。

そのうえで、国連平和維持活動による文民の保護は、受入国や国連機関、他の国際機構やNGOなどの多様な主体との協力関係のもとで、武力を用いない手段でまずは実施することが最も重要であるという。この場合には、紛争の政治的解決による文民への攻撃の予防が重視されており、平和維持活動のみでは文民の保護のために有効に機能せず、政治的解決が不可欠であることが強調されている。同時に、脅威が差し迫っている場合には、武力行使を含むあらゆる手段を用いた保護任務遂行の必要性についても、言及されている。しかし、この場合には対テロ武力行使などの不偏不党性から逸脱する行為に国連平和維持活動が関わることは認めず、もしそのような武力行使と並行して平和維持活動を展開する場合には、両者を明確に区別する必要性が指摘された。

さらに、平和維持活動の三原則と言われる「当事者による同意」「不偏不党性」「自衛と任務実施のため以外の武力不行使」は今後も堅持すべきだとしつつも、非国家主体の紛争当事者全てからの同意確保は困難であるため、可能な限り確保すること、また不偏不党性は国連憲章の原則と活動任務権限の遵守ことを意味すること、また自衛原則についても、文民の保護のために武力行使は可能であり、必要な際には積極的に行使する必要もあることも指摘されている。

これらの内容は、2000年に提出された「ブラヒミ・レポート」をほぼ踏襲するものであり、大きな相違はみられない。ただ今回の「ホルタ・レポート」では、文民の保護が今日の国連平和維持活動にとって最優先の任務となったことを反映して、保護任務のための武力行使については積極的に肯定している点において、一歩踏み込んだ内容となっている。しかし、限定的な範囲であれ攻撃的な活動を展開した事例として、文民が攻撃の巻き添えとなった1993年のソマリアと2013年のコンゴが挙げられている点は、批判的な検証が必要であると言える。

(2)「保護する責任」型の文民保護とその課題

保護する責任を必要とした背景

コソヴォ空爆が提起した、いわゆる文民の保護を目的とした「人道的介入(humanitarian intervention)」をめぐる問題は、実に多様な学問分野において議論の対象となってきた。それは多くの論者が、単に

コソヴォ自治州という一地域の非人道的な状況の改善のみを問題としたのではなく、冷戦後世界が経験していた構造的な変化、すなわち国家主体を中心とする主権国家体制によって世界秩序を維持する困難さを映し出す現象として理解したためであった。

まず問題となったのは、国家主権をどのように理解するかという点である。すなわち、先述した主権国家体制による国内と国際の平和維持が機能しなくなったときに、内政不干渉の原則を乗り越えて他国が介入することが正当化されるか、という問題である。それは人権か主権かという二項対立を意味するだけでなく、世界を構成する主体が、介入する側に立つ「正当な主体」と、介入される側に立たされる「逸脱した主体」に分けられることを意味する。

実は大航海時代を経て帝国主義の時代に至るまで、世界はまさに宗主国とその植民地に階層化されていたわけだが、国連創設後の植民地独立期を経て、新旧大小を問わず、また国内の統治状況を問わずに主権国家間の平等が法的には認められてきた。しかしその法理を乗り越えて、再び世界は露骨な階層化が正当化し、武力介入という最も暴力的な手段の使用が認められるのだとすれば、主権平等という国際関係の基本的な枠組みを大きく塗り替える変化となると認識されたのである。

このように世界の再階層化において問題となるのは、誰が介入する正当性をもつのかという主体の正当性と、武力介入が正当化される場合には、何をどこまですることが許されるのかといった方法の正当性であった。大規模な人権侵害の犠牲者を保護するという目的の正当性が認められるとしても、その実施主体や方法の正当性もまた自動的に付与されるわけではない。

さらにコソヴォの事例では、ロシアと中国による拒否権行使を予想した英米仏が、国連安保理決議を求めずに空爆に踏み切ったというその「違法性」が問題となった。空爆を受けた新ユーゴスラヴィアは国際司法裁判所(ICJ)に作戦に参加した10か国をその国際法違反を理由に提訴したが、興味深いのはNATO加盟国のなかで、この空爆を人道的介入として正当化しようとした国が、ベルギーを除いていなかったことである。それは介入国にとってさえ、この空爆が先例となって各国が国連安全保障体制を離れた単独的な「介入の権利」を主張することを望まなかったためだと考えられよう。

研究者の間でも、国際法学者は概ね安易な人道的介入の合法化には慎重であり、むしろ単独的な武力介入を正当化することの問題性を指摘してきた。その後、国際的な独立委員会がコソヴォ空爆を「違法だが正当(illegal but legitimate)」と評して物議を醸したように(Independent International Commission on Kosovo 2000:186)、合法性と道義的な正当性の乖離が深まるなか、これら

の問題を乗り越える概念として新たに提唱されたのが「保護する責任」であった。

保護する責任概念の登場

カナダ政府の主導によって設立された「国家主権と介入に関する国際委員会（ICISS）」の任務はまさに、現代的な国家主権の意味を整理したうえで、大規模な人権侵害が発生した際に実施されるべき犠牲者保護のための武力介入の主体や方法の正当性の基準を明らかにすることであった。2001年に提出された報告書の最大の特徴は、介入国の視点から語られがちな人道的介入が、国家主権と対立的な概念として理解される問題を克服するために、犠牲者の要請にこたえる視点から、「保護する責任」を国家主権の構成要素として読み込んだ点にある。具体的には、各国は領域内の住民を保護する責任を負っており、この責任遂行能力の強化を支援することは、主権の強化につながるという、国家主権概念と親和的な解釈を打ち出したのである。

その後同概念は複数の国連文書において取り上げられた後、2005年の世界サミット成果文書に取り込まれる過程で、重要な変更を加えられることになった（国連総会決議 60/1, 138, 139 段落）。それは ICISS 報告書が、住民を保護する責任を領域国家が果たさない場合に、国際共同体（international community）がその責任を負うとし、安保理の授權を事前に得られない場合でも、地域的国際機構による武力介入の可能性を最終的な手段として排除していなかったのに対して、成果文書では武力行使が必要な場合には、国連憲章第7章のもとで安保理の授權を受けた強制措置として、すなわち合法的な武力介入としてのみ実施すること制限的な規定をしたのである。

この成果文書によって、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国際犯罪から人々を保護する責任は、第一義的には領域国家の責任として明記され、同時にその責任遂行を支援することが国際共同体の責任とされたうえで、領域国家がその責任を果たす意思や能力を欠く場合には、国際共同体として国連が、平和的手段に加えて強制措置も含めて時宜にかなった対応をすることが合意された。その後も、保護する責任の実施に関する複数の国連事務総長報告書が提出されているが、強制的な介入よりも各国の保護機能の強化を支援する側面が強調された、改良主義的な概念として用いられている。主権国家体制による国内外の平和維持機能の劣化という事態を受けて、国連は各国の保護能力の強化によって、この問題に対応しようとしたのである。

こうした特徴をもつ保護する責任概念は、人道的介入に向けられた批判を以下のように乗り越えようとした。すなわち、国際共同体による武力介入という手段をとる場合であっても、国連安保理決議の下での合法的な

強制措置とすることで違法性の問題を回避し、また国連安全保障体制の中心機関たる安保理を、介入の必要性を判断し、また実施する正当な主体として指定することで正当性を確保しようとしたのである。

この国連安保理に多分に依存した定式化は、ICISS 報告書が発表された同じ2001年に、9.11 米国同時多発テロ事件が発生し、アフガニスタンやイラクでの有志連合による単独的な武力行使が世界秩序を大きく揺るがせるようになった背景を踏まえる必要がある。安保理を迂回した「対テロ戦争」が国連安全保障体制を振り崩すだけでなく、多くの人命の損失と社会の荒廃をもたらしていたこの時期に各国の合意を得るためには、国連体制に埋め込んだ改良主義的な提案のみが実現可能な選択肢だったといえよう。

保護する責任の問題

しかしながら、このような国連安全保障体制に依存した保護する責任は、理論と実施の両面で克服しがたい課題を抱えることになった。理論的には、国連安保理がなぜ武力介入の要否を判断し、実施する主体として正当性をもつのか、という問いに、「それが国際法上、（自衛権を除けば）唯一の合法的な武力介入主体だから」という、形式的な回答しか示すことができないという問題がある。1945年の時点で戦勝国の中心にいた大国であった、というだけで現在も常任理事国の席を有する五大国を中心に据える政治的な機関である安保理は、果たして加盟国の人権侵害や人道法違反を認定し、武力介入という暴力的な手段を独占する正当性をもった主体なのだろうか。

この安保理の正当性への懐疑は、常任理事国による人権侵害や人道法違反の問題が発生する度に、著しく傷つけられてきた。グアンタナモ基地やアブグレイブ収容所における拷問、チェチェン共和国での過剰な武力行使、チベットにおける弾圧など、常任理事国が直接関わる事例だけでも事欠かない。さらに、武力介入を実施するほどの強い権限を与えられていながらも、安保理自身が司法審査を受ける制度がないという、その強大な権力を制御する装置の不在もまた、批判の根拠となってきた。安保理決議による人権侵害が欧州人権裁判所で争われるなど、その無謬性が近年では挑戦をされ始めている。

また実行に関しても、保護する責任はその非一貫性と選択性、そして手段の無限定性が問題とされてきた。非一貫性と選択性については、特にイスラエルによる長年にわたる入植活動の放置や、リビアと同様に2011年に反政府運動が高まったバーレーンへの、サウジアラビアをはじめとする湾岸諸国による軍事介入の黙認など、同盟国による人権侵害行為には介入がなされることはなかった。

さらに2005年のサミット成果文書が出たのちも、ソマリアやコンゴ民主共和国、ダル

フルで続く人道危機には有効な対応がとられず、またほぼ同時期に反政府運動が始まったリビアとシリアでは、安保理による対応は対照的に分かれることになった。2011年3月の安保理決議1973では、リビア政府の「保護する責任」が明記されたうえで、内戦に巻き込まれている住民の保護を目的として武力行使が加盟国に授権された。他方でシリアは前述したように、2017年現在も戦闘が続いており、6年間で30万人を超える人々が死亡していることが報告されているにもかかわらず、ロシアと中国による度重なる拒否権の行使によって実効的な対応がとれないままである。

このシリアへの不介入問題は、介入の方法に関わる問題にもつながっている。リビアへの空爆が当初の予想をはるかに超えて200日間を越える長期に亘って続けられ、カダフィ政権の転覆につながったことに、中露をはじめとする多くの加盟国は警戒を強めることになった。犠牲者保護のためには、最終的には加害者となっている政府の武力による転覆までもが手段として認められるのか、という問題に、リビアの事例を受けて保護する責任もまた問われることになったのである。

リビアに続いてシリアまでもが保護する責任の名の下での体制転換につながることを恐れた中露は、対シリア制裁を目指した安保理決議に拒否権を発動した。さらに、非常任理事国として決議1973の採決では棄権票を投じたブラジルは、リビア空爆のように武力介入の「入口」で安保理が授権するだけでなく、保護する責任の実施中にも安保理が加盟国群による作戦行動を検証できるようにする「保護に際する責任(responsibility while protecting)」を2011年9月の国連総会で提案している。安保理が授権する武力行使だからといっていかなる手段をとってよいわけではなく、武力紛争法や国際人道法を順守し、均衡性のある手段に限定することが求められたのである(清水 2012: 34-36)。

このように、文民の保護を第一義的な目的として、人道的介入の問題を克服する概念として保護する責任が登場し、その実施が国連の主要な政策目標として認められてきたにもかかわらず、依然として武力介入の主体や方法をめぐる正当性には批判が絶えないことが見て取れる。さらに一貫しないその実施状況は、保護する責任が国際的に共有された行為規範であるとは言えず、大国が数多く持つ外交の手段の一つであるに過ぎない、という批判の高まりを招いてきたと分析することができるのである。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計2件)

清水奈名子「国連体制が目指す安全保障とは 安全保障理事会の実行から見る変化の軌跡」『法律時報』査読無、依頼有、第86巻、2014年、72-77頁。

清水奈名子・竹峰誠一郎・加治宏基「『戦後』再論 その多元性について」『中国21』査読無、第45巻、2017年、3-34頁。

〔学会発表〕(計3件)

清水奈名子「主権国家体制の暴力性と平和研究の課題」日本平和学会、2013年11月10日、明治学院大学(東京都)。

清水奈名子「武力紛争研究における感情の位置づけ」日本感情心理学会、2014年6月1日、宇都宮大学(栃木県)。

清水奈名子「平和研究と人道的介入・『保護する責任』 暴力の極小化と被害者救済の両立は可能か」駒場国際政治ワークショップ、2014年6月6日、東京大学駒場キャンパス(東京都)。

〔図書〕(計3件)

清水奈名子「『人間の安全保障』の危機と『保護する責任』」(吉川元他編『グローバル・ガヴァナンス論』法律文化社、2014年所収)314頁。

風間孝・加治宏基・金敬黙・清水奈名子他(共著)『教養としてのジェンダーと平和』法律文化社、2016年、248頁。

中内政貴・大庭弘継・高澤洋志・中村長史・清水奈名子他、『資料で読みとく保護する責任』大阪大学出版会 2017年(予定) 300頁(予定)。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

清水 奈名子 (SHIMIZU, Nanako)

宇都宮大学・国際学部・准教授

研究者番号: 40466678