

「人道的干渉」から「住民保護責任」への転換？

山形 英郎*

A Meaningful Shift from Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect?

YAMAGATA Hideo

Abstract

The new idea of “responsibility to protect” (R2P) was advanced by the International Commission on Intervention and State Sovereignty in 2001. It was innovated by the Commission to avoid the word of “humanitarian intervention” and put the debate on the intervention forward. It has obtained the popularity among scholars and diplomats since it was incorporated in 2005 World Summit Outcome adopted by the General Assembly of the United Nations. R2P presupposes that sovereignty has dual responsibility, internally to protect citizens within the territory of a state and externally to be accountable for the commission and omission of the state. If the state is unwilling or unable to avert the large scale loss of human lives and the ethnic cleansing, the international community takes the residual responsibility to intervene into that state for the humanitarian purposes. However, R2P cannot always ensure the authorization of the Security Council, because of the exercise of the veto power by one of the permanent members. In the practice of the Council, the large scale of human lives and the ethnic cleansing do not always constitute “the threat to the peace” as a requirement for the action under Chapter VII of the UN Charter. The General Assembly can act to recommend collective measures under the Uniting for Peace resolution in a case where the Security Council is paralyzed by a veto. However the resolution cannot be used by the General Assembly to take military measures, because collective measures involving use of armed force are only available when the existence of the breach of the peace or act of aggression is determined. Therefore R2P does not legalize the humanitarian intervention which is otherwise illegal. R2P is just a play of words.

はじめに

冷戦終結以降、武力行使禁止原則をめぐる議論は、新しい方向性を与えられた。1999年のNATOによるコソボ人道的干渉は、人道的干渉についての議論を巻き起こしたのだ。我が国においても、人道的干渉は国際法上認め

られないという違法説が提出された¹⁾ 一方、国連、特に安全保障理事会が機能しない以上は一般国際法が適用され、その結果ユーゴに対する対抗力で正当化を行う考え方が提出された²⁾。あるいはまた、人道的干渉の合法性

* 名古屋大学大学院国際開発研究科教授

1) 松井芳郎「NATOによるユーゴ空爆と国際法」『国際問題』493号(2001年)及び松井芳郎「現代国際法における人道的干渉」『人権法と人道法の新世紀』(藤田久一・松井芳郎・坂元茂樹編)東信堂(2001年)。

及び正当性を判断する際に準拠すべき枠組も提示された³⁾。しかし、武力行使をめぐる議論は、2001年の同時多発テロを契機に、人道的干渉論から自衛権論へ推移した⁴⁾。アメリカ合衆国政府は、自衛権を根拠にアフガン戦争を開始したからである。そして、2003年のイラク戦争は、大量破壊兵器の保持という、立証されることのなかった疑わしい根拠に基づいて開始された。法的には、国連安全保障理事会の決議のドミノ適用が可能であるかどうかという点が主たる論点であった⁵⁾が、もっぱら先制的自衛権の問題が先鋭化した。2002年、アメリカ合衆国のブッシュ大統領が、『国家安全保障戦略』(ブッシュ・ドクトリン)の中で、「テロリストに対して先制的に行動を起こすことにより、われわれの自衛権を行使する」覚悟を表明していたからだ⁶⁾。イラク戦争は、まさに、このブッシュ・ドクトリンに忠実な戦略の実施であった。そのため、議論も先制的自衛権に関するものに推移した⁷⁾。このような中で、人道的干渉の議論は、我が国において置いてきぼりを食うことに

なった。

この状況は、国際的にも同じであった。1999年のコソボ人道的干渉の後、安全保障理事会の授權がないにもかかわらず、人権侵害を食い止めるために個別国家が武力による介入を行うことが許されるのかどうかという問題が、国際社会で活発に議論された。そして、政府後援の国際委員会が、三つの報告書を提出した。第一は、1999年に公表された『人道的干渉: 法的側面と政治的側面』である⁸⁾。この報告書は、デンマーク政府の求めにより、「デンマーク国際問題研究所」が著したものである。第二は、2000年に公表された『人道的干渉』である⁹⁾。これは、オランダ政府の要請により、「国際公法上の問題に関する審議委員会」及び「国際問題に関する審議会」が共同で著した報告書である。第三は、『住民保護責任』(RESPONSIBILITY TO PROTECT)と題する報告書である¹⁰⁾。これは、カナダ政府

2) 村瀬信也「武力不行使に関する国連憲章と一般国際法との適用関係」『上智法学論集』43巻4号(1999年)。

3) 大沼保昭『『人道的干渉』の法理』『国際問題』493号(2001年)。

4) たとえば、松井芳郎『テロ、戦争、自衛』東信堂(2002年)、松井芳郎「国際テロリズムに対する一方的武力行使の違法性」『戦争批判の公共哲学』勁草書房(小林正弥編, 2003年)、松田竹男「テロ攻撃と自衛権の行使」『ジュリスト』1213号(2001年)、松田竹男「国際テロリズムと自衛権」『国際法外交雑誌』101巻3号(2002年)、山形英郎「同時多発テロに対する『報復』攻撃」『法律時報』74巻1号(2002年)、山形英郎「対テロ戦争と自衛権」『東アジア共同体という幻想』ナカニシヤ出版(中達啓示編, 2006年)。

5) 山形英郎「九・一一以降の国際法の世界」『法の科学』33号112頁(2003年)参照。

6) WHITE HOUSE, NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA 6 (2002), available at <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>> last visited on 12 December 2006.

7) たとえば、浅田正彦「国際法における先制的自衛権の位相」『21世紀国際法の課題』有信堂(浅田正彦編, 2006年)。2006年3月に発表された『国家安全保障戦略』では、2002年の『国家安全保障戦略』における先制的自衛権論を要約して再掲しているにすぎない。しかし、そこから脱却しているわけでもない。WHITE HOUSE, NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA 18 (2006), available at <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>> last visited on 12 December 2006.

8) DANISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, HUMANITARIAN INTERVENTION: LEGAL AND POLITICAL ASPECTS, [hereinafter cited as Danish Report], available at <<http://www.dupi.dk/www.dupi.dk/htdocs/en11240.ssi>> last visited on 12 December 2006.

9) ADVISORY COMMITTEE ON ISSUES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW AND THE ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS, HUMANITARIAN INTERVENTION, [hereinafter cited as Dutch Report], available at <http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/AIV_13_Eng.pdf> last visited on 12 December 2006.

10) INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, [hereinafter cited as ICISS Report], available at <<http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>> last visited on 12 December 2006.

が招請し組織した「介入と国家主権に関する国際委員会」(ICISS)が作成し2001年12月に発表したものである¹¹⁾。このように、人道的干渉をめぐるのは、学会の議論に加えて、政府委託の報告書が多数発表され、学会における議論を先導したのであった。

『住民保護責任』報告書が発表されたのは、運悪く、同時多発テロの直後のことであった。したがって、この報告書は、学界の注目を集めたにもかかわらず、国連をはじめとする国際舞台では、脚光を浴びることはなかったのである。ウェイスが(Weiss)述べるように、「タイミングがすべて」であった¹²⁾。そして、人道的干渉の「たそがれ」とさえ、形容されるようになったのである¹³⁾。その原因は、第一に、9/11の結果、人道的干渉ではなく、対テロ戦争の方に関心がシフトしていったこと。第二に、アフガン戦争の法的正当化が、自衛権であったこと。第三に、アメリカ合衆国の関心は、人道的干渉にはなかったことである¹⁴⁾。アメリカ合衆国は、国家利益に合致しないものには興味を抱かないのである。つまり、武力行使に関する限り、自国のフリー・

ハンドを手放すことを欲しなかったのである¹⁵⁾。

しかし、最近、人道的干渉論が、「住民保護責任」(the responsibility to protect: R2P)という言葉で、再度脚光を浴びるようになった。カナダ政府後援の「介入と国家主権に関する国際委員会」が2001年に提唱した「住民保護責任」が、国連文書において認知されたのである。2005年、各国首脳が国連に集い、国連世界サミットが開かれたが、その「2005年国連世界サミット成果文書」(2005 World Summit Outcome)において、「住民保護責任」が登場したのである。「各国は、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する罪から、自国住民を保護する責任を有している」と高らかに宣したのである¹⁶⁾。この文書は、国連総会決議という形で採択された。しかしそれだけでなく、安全保障理事会も、決議1674(2006)において、「住民保護責任」を確認したのである¹⁷⁾。これは、「国際法における大いなる転換(shift)」を意味するとされ、「それにより、残虐行為に対する地球規模の責任感が育ってきており、従前聖地化されていた国家主権概念に対する浸食が進んできている」と主張される¹⁸⁾。はたして、「住民保護責任」の承認によって、国家主権概念の変

11) 日本における紹介としては、加藤普章「介入と国家主権に関する国際調査委員会著『市民を保護する責任』」『国際社会の新たな脅威と国連』(国連研究4号)(日本国際連合学会編, 2003年)及びMatsukuma Jun, *Emerging Norms of the Responsibility to Protect*『西南学院大学法学論集』38巻2号(2005年)。

12) S. Neil Macfarlen, Carolin J. Thielking & Thomas G. Weiss, *The Responsibility to Protect: Is Anyone Interested in Humanitarian Intervention?* 25 (5) *THIRD WORLD Q.* 977, 978 (2004)。

13) Thomas G. Weiss, *The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era*, 35 (2) *SECURITY DIALOGUE* 135, 135 (2004)。

14) モリアーによれば、アメリカ合衆国の2002年『国家安全保障戦略』(いわゆるブッシュ・ドクトリン)の中で、人権について触れられているが、人道的干渉は選択肢とされていない。Gelijm Molier, *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect After 9/11*, 53 *NETHERLANDS INT'L L. REV.* 37, 44 (2006)。

15) Jennifer M. Welsh, *Conclusion* 180, in *HUMANITARIAN INTERVENTION AND INTERNATIONAL RELATIONS* (Jennifer M. Welsh ed., 2004); see also, William R. Pace & Nicole Deller, *Preventing Future Genocides: An International Responsibility to Protect*, 36 (4) *WORLD ORDER* 15, 26 (2005)。

16) General Assembly, 2005 World Summit Outcome, A/Res/60/1, at 30, para.138 (adopted on 24 October 2005)。

17) S/RES/1674 (2006), para.4, adopted unanimously on 28 April 2006。

18) Mark Turner, *UN 'Must Never again be Found Wanting on Genocide': The Right to Protect*, *FINANCIAL TIMES*, 16 September 2005, cited in William R. Pace & Nicole Deller, *Preventing Future Genocides: An International Responsibility to Protect*, 36 (4) *WORLD ORDER* 15, 27 (2005)。

質が生じているのであろうか。そしてそれは国際社会の変容を体現し、国際法の転換を生じさせているのか。もしそうであるとすれば、それはどのような意味を有しているのか。「介入と国家主権に関する国際委員会」が作成した『住民保護責任』報告書を手がかりに、こうした問題を検討するのが本稿の課題である。

第1章 「住民保護責任」の登場

コソボ人道的干渉の後、スウェーデン政府のイニシアティブにより「コソボ問題独立国際委員会」が個人資格のメンバーによって構成され、コソボ問題について報告書がまとめられた。そのコソボ報告書によれば、NATOによる空爆は、「違法であるが正当」と結論づけられた¹⁹⁾。ここに人道的干渉をめぐる問題の核心が集約されている。つまり、実定国際法からすれば、安全保障理事会の決定に基づかない個別国家の武力行使は、自衛権で正当化できない限りは、違法と判断される。しかし、重大な人権侵害が行われている時に、国際社会は、それを座視して良いのだろうか。逆に、違法であることを承知で、国家は、人権侵害を食い止める目的で武力を行使するこ

とは正当であり、許されるのであろうか。そして、この問題の重要性は、コソボ人道的干渉後すぐの国連総会においてアナン事務総長(当時)が発した次のような言葉からも伺われる。

「ルワンダの文脈で、もしも、ジェノサイドが生じるような暗黒の日々において、他の国家がツチ人を守る行動をとる用意があったとして、それにもかかわらず安全保障理事会の時機を得た授権が与えられなかった場合、そうした国家は傍観し、座視すべきであつたろうか」²⁰⁾。

さらに、

「もしも人道的介入が、本当に、受け入れることのできない主権侵害であるとすれば、われわれは、ルワンダに対して、スレブレニツァに対して、どのように対処すればよいのだろうか。そして、大規模で組織的な人権侵害は、われわれが共通に有している人道規範に違反するものであるが、こうした人権侵害にわれわれはどのように対処すればよいのだろうか。」²¹⁾

この問題を受けて、カナダ政府が組織したのが「介入と国家主権に関する国際委員会」であった。そしてその成果として発表されたのが『住民保護責任』と題する報告書であった。アナンの問題提起的な「スピーチに対して広範な反応がなされたが、この報告書は、今まで見た反応の中でもっとも包括的で、注意深く考え抜かれたものである」²²⁾のだ。人

19) INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, THE KOSOVO REPORT 中の Executive Summary, The NATO Air Campaign を参照せよ。この報告書は、available at <<http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm>> last visited on 12 December. また、オックスフォード大学出版局より、INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO, THE KOSOVO REPORT: CONFLICT, INTERNATIONAL RESPONSE, LESSON LEARNED (2000) が出版されている。この報告書に対する評価としては、see, Richard J. Goldstone & Nicole Fritz, *Fair Assessment: The Independent International Commission on Kosovo*, in INTERNATIONAL COMMISSIONS AND THE POWER OF IDEAS (Ramesh Thakur, Andrew F. Cooper & John English ed., 2000)。

20) Secretary General, Secretary General Presents His Annual Report to the General Assembly, UN Press Release, SG/SM/7136 (20 September 1999).

21) KOFI A. ANNAN, WE THE PEOPLES: THE ROLE OF THE UNITED NATIONS IN THE 21ST CENTURY 48 (2000)

道的介入の合法性と正当性の衝突という問題に対する解答として、アナン自身がかつとも満足した報告書であったのだ。では、「住民保護責任」とはどのような内容を持つ概念であるのか。そして、それは人道的干渉とどのように異なっているのだろうか。

まず第一に、「住民保護責任」は、人道的干渉という言葉避けるために案出されている。人道的干渉という用語は、「人道的」という言葉と「干渉」という言葉が、相矛盾している。「干渉」という言葉には、政治的・経済的な「干渉」だけでなく、軍事的な「干渉」が含意されている。軍事的な「干渉」が、「人道的」であるはずがない。つまり、「人道的」という言葉と、「干渉」という言葉は、それぞれが矛盾する用語法 (oxymoron) である²³⁾。特に、人道援助機関からは、こうした用語法に対する強い懸念が表明された²⁴⁾。したがって、「人道的干渉」という言葉は、避けなければならない用語法であった。

第二に、人道的干渉という用語は、すでに

「人道的」であることが想定されている²⁵⁾。つまり、正当である、あるいは正当であるはずであるという含意及び願意がある。「人道的」という言葉は、「議論が始まらないうちに、干渉を行うのに有利な細工をさいころに仕込んでおく」ようなものであるとされた²⁶⁾。いわば論点先取りの用語法ということになる。したがって、人道的干渉という用語は、専門用語として定着した用語法ではあるが、『住民保護責任』報告書の中では、採用されなかったのである。

第三に、人道的干渉で議論されるのは、介入する側の「介入する権利」である。つまり、人道的干渉は許容されており、したがって「介入する権利」があるか、あるいは許容されておらず、したがって「介入する権利」がないか、という議論が中心であった。しかし、この議論は、「時代遅れであり、役に立たない」²⁷⁾ので、報告書では、「住民保護責任」という用語が採用された。そうすることにより、「介入を考えている側の観点ではなく、支援を必要としている側の観点から問題を評価すること」ができるようになるという利点があるとされるのである²⁸⁾。

しかし、このような用語の変化によって、「人道的干渉」が有していた欠陥を補うことができるのか。あるいは、言葉を換えただけであって、その内実は、従来通りの「人道的干渉」論でしかないのか。この点は、「住民保護責任」の意味内容を検討して初めて結論が出せる問題である。したがって、その内容の検

22) Secretary General, Secretary General Addresses International Peace Academy Seminar on 'Responsibility to Protect,' UN Press Release, SG/SM/8125 (15 February 2002).

23) INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, THE RESPONSIBILITY TO PROTECT: RESEARCH, BIBLIOGRAPHY, BACKGROUND 15 (2001), [hereinafter cited as ICISS Supplementary Report]. 本書は、『住民保護責任』報告書の別冊付録文書である。「介入と国家主権に関する国際委員会」が世界各国の識者に依頼した論文や、世界各国で開いた研究会の討論を土台にして、ウェイス (Thomas G. Weiss) とフーバート (Don Hubert) がまとめたものである。付録文書とは銘打っているが、「介入と国家主権に関する国際委員会」の見解が表明されているわけではなく、この二人の著者の作品といえることができる。See *id.*, at xi.

24) ICISS Report, *supra* note 10, at 9, para.1.40. 国際赤十字委員会 (ICRC) や国境なき医師団 (MSF) がこの概念に反対したとされる。Gareth Evans & Mohamed Sahnoun, *Intervention and State Sovereignty: Breaking New Ground*, 7 GLOBAL GOVERNANCE 119, 122 (2001). この二人は、「介入と国家主権に関する国際委員会」の共同議長であった。

25) ICISS Report, *supra* note 10, at 9, para.1.40.

26) Gareth Evans & Mohamed Sahnoun, *supra* note 24, at 122.

27) ICISS Report, *supra* note 10, at 11, para.2.4.

28) *Id.*, at 17, para.2.29. See also, Gareth Evans & Mohamed Sahnoun, *The Responsibility to Protect*, 81 (6) FOREIGN AFF. 99, 101 (2002).

討に移る。

第2章 「責任ある主権」

「住民保護責任」の考え方の中で、もっとも顕著な特徴は、国家責任を「責任ある主権」(sovereignty as responsibility; responsible sovereignty)と定義したことにある。つまり、「主権は、二つの責任を含意している」のであり、「外的には、他国の主権を尊重する責任を有し、内的には、国内にいるすべての人の尊厳と基本的権利を尊重する責任」を有していると定義されたのである²⁹⁾。そしてこのような責任は、第一に、「人々が直接影響を受ける国家にある」とされた³⁰⁾。このような責任は、第一次責任(default responsibility)と言われる³¹⁾。しかし、国家が、「住民保護責任を果たす意思がない場合もしくは能力がない場合、または国家自身が犯罪や残虐行為の行為者であった場合には」、国際社会が有する潜在的責任または第二次責任(residual or fallback responsibility)が、行使されることになるという³²⁾。このように理解することにより、主権の内的及び外的義務を把握する際に、「管理する主権」(sovereignty as control)から「責任ある主権」へと、主権概念の再構築を行ったのである³³⁾。その結果、

- 国家の故意に基づく行為によるか、国家がしかるべき行為をしなかったか、あるいはなし得なかった結果、大規模に人命が、現実には失われているか、あるいはそれが予想される場合(ただし、ジェノサイドの意図がある

かどうかを問わない)。または、破綻国家の状況がある場合。

- 大規模な「民族浄化」が、現実には発生しているか、あるいはそれが予想される場合(ただし、殺害によるものであるか、強制追放によるものであるか、脅迫行為または強姦によるものであるかを問わない)。

以上の場合には、人間の保護のために武力による介入が許容されると結論されたのである³⁴⁾。

国家主権は、通常、対内的な主権として最高の権力、そして対外的な主権として独立の権利、言い換えると不干渉原則によって保護される権力を意味すると理解されている。このような伝統的な主権概念からは、国家は、国内事項に関して他国の干渉を受けることなく、自由に決定することができることになる。そして、この原則は、国連憲章第2条1項の主権平等原則及び第2条7項の不干渉原則によって、明示的に規定されている。そしてこれこそが、「人道的干渉」と対峙する概念であった。そしてそこから「人道的干渉」の合法性の問題が生起してきていた。つまり、人権・人道は主権を超えることができるのかという問題である³⁵⁾。もしも国家主権が絶対的な権利であるならば、人道的干渉は、当然違法な行為と判断される。もしも国家主権が、人権に優越される存在であるならば、人道的干渉は合法的な行為、あるいは少なくとも正当な行為と判断されることになる。主権の定義づけによって、人道的干渉の合法性に関する判断は、規定されることになる。

この点に関し、アナンは、「二つの責任」で

29) ICISS Report, *supra* note 10, at 8, para.1.35.

30) *Id.*, at 17, para.2.30.

31) *Id.*, at 17, para.2.31.

32) *Id.*

33) *Id.*, at 13, para.2.14.

34) *Id.*, at 32, para.4.19.

35) 大沼保昭『人権、国家、文明』(1998年)の第三章のタイトルは、「人権は主権を超えるか」である。

用されていた。

「人権保障は、国家と国際社会の共同責任 (shared responsibility) となった。国際法上、国家は、領域内にいる個人の保護について主要な責任を有している。しかし、この責任は、国際監督に服している。重大な人権侵害を防止したり処罰したりする責任が国際社会にあり、もしも国家が、国内で私人による重大な人権侵害が犯されないように防止する国際義務を果たす意思がない場合、あるいは、『弱小』国家であったり、『破綻』国家であったりして、防止することができない場合には、国際社会の責任が機能するようになる。」⁴⁰⁾

問題は、このように主張される「責任ある主権」が、国際法上確認できるかどうかである。確かに、今日、絶対的な国家主権が認められているわけではない。国際法上さまざまな制限が加えられつつあり、そして實際上、さまざまな制限下におかれている。主権が制限されることがあるとすれば、それは、第一に国家自身が人権条約等に参加し、人権保障等の義務を負う場合である。その場合、条約が規定する事項に関して、国家は、国内事項という抗弁を提出することができなくなる⁴¹⁾。他国が、条約に基づいた介入を行うことは、条約上許容されることになる。しかし、人権条約は、それ自身、国際的な実施措置を有している。国家通報制度がその端的な例であろう。あるいは国家報告制度を通じて、人権委員会は人権問題を審議したり、勧告をしたり

する権限が認められている。しかし、そのような国際監督を離れて、他国が、直接人権侵害国に介入することができることを、人権条約等が規定しているわけではない。人権条約違反があったとしても、それだけで他国の介入ができるわけではないのである。

第二に、慣習国際法の形成による主権の制限が考えられる。国際人権条約や国際人道法関連の条約が多数締結され、人権・人道という普遍的な価値を体现しつつあり、慣習国際法の形成が示唆されている。デンマーク報告書は、「人権法及び人道法の中でもっとも基本的な規範は、慣習国際法として、すべての国家を法的に拘束していると現在考えられている」という⁴²⁾。しかし、問題を二点指摘することができる。まず、デンマーク報告書自身が認めるように、今日でも、発展途上国の多くは、人権が国際事項であることに反対している⁴³⁾。特に中国はその急先鋒であり、「人権が主権を超えるという主張は、理論上重大な誤りを含んでいる」と主張されているのである⁴⁴⁾。当然、国際慣習法の形成のためには、国家実行と法的信念が必要とされており、少なくとも後者の要件をどこまで満たしているか、疑問の余地がある。次に、国際人権条約や国際人道法の中のもっとも基本的な規範が慣習国際法になっており、国家はすべて保障しなければならないとしても、それを救済する手段として、他国の干渉が許されるかどうかは、別問題である。国際法違反があったとしても、それが直ちに、軍事力を含んだ干渉が認められることにはならない。別の論理が必要とされるのである。個別国家に

40) Danish Report, *supra* note 8, at 45.

41) 常設国際司法裁判所によれば、「ある事項が、もっぱら国家の管轄権内に含まれるものであるかどうかという問題は、相対的な問題」であり、「もっぱら国家に属する管轄権であっても、国際法の規則によって制限づけられる」場合がある。Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco, 1923 PCIJ Ser. B, No. 4, at 24 (Advisory Opinion of 7 February 1923).

42) Danish Report, *supra* note 8, at 52.

43) *Id.*, at 54.

44) ICISS Supplementary Report, *supra* note 23, at 392.

よる武力干渉であれば、国連憲章第2条4項の武力行使禁止原則を否定する論拠が必要になるのである。

第三に、国家主権は国連安全保障理事会による強制措置に服するという制限がある。国内管轄事項であっても、第7章の下で安全保障理事会は介入することができる（国連憲章第2条7項）。国際連合加盟国であれば、第7章の下で採択された安全保障理事会の決議の法的拘束力を認めており、それに従わなければならない（第25条）。その限りで、加盟国の主権が制限されていると言える。しかし問題は、安全保障理事会が第7章の措置を執るためには、第39条に従い、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在が前提となることである。「住民保護責任」が主張するような、「大規模な人命喪失」や「大規模な民族浄化」といった人権侵害の場合、「平和に対する脅威」の存在を肯定して良いかどうか問題となる⁴⁵⁾。安全保障理事会の実行を検討した結果、デンマーク報告書は、「安全保障理事会は、国際的平和及び安全に対する脅威を認定する際に、大規模な人的被害それ自身が十分な根拠になると考えているようで、国際的な影響はもはや重要ではない」と結論づけている⁴⁶⁾。この「平和に対する脅威」概念は、「憲章起草者が主として想定していた国家間武力紛争という『脅威』を超えて、国際テロリズムから人道的危機へとその射程を伸ばしてきた」とされ、そこに「『人間性』原理ともいうべきものの登場」を見て取るも

のもいる⁴⁷⁾。この「人間性原理」は、まさに「人間の安全保障」⁴⁸⁾の基底をなす考え方であり、そして「住民保護責任」を擁護することになる。しかし、一般には、「どのような平和に対する脅威であれ、現実の武力紛争または差し迫った武力紛争と何らかの関連づけがなければならない」とされている⁴⁹⁾。これが通常第39条解釈である。一方、「住民保護責任」の考え方からすれば、安全保障理事会が行動をとることができる場合として、「暴力行為が国境を越える必要はなく」、第7章措置は「純粋に国内事項であっても適切」なものとされ、その結果、「住民保護責任」は、「平和に対する脅威概念を押し広げる」ことになっている⁵⁰⁾。逆から言えば、つまり、今までの安全保障理事会の実行からすれば、「平和に対する脅威」とは認められないものについて、「住民保護責任」は、安全保障理事会の介入を認めようとすることになるのである。

確かに、デンが述べるように、「国内の権限ある機関を、責任ある主権という国際標準に従わせる過程が、不可逆的に進行している」⁵¹⁾のかもしれない。その限りで、国家主

47) 酒井啓巨「国連憲章第39条の機能と安全保障理事会の役割」『現代国際法における人権と平和の保障』（21世紀国際社会における人権と平和：国際法の新しい発展をめざして下巻）259-260頁（山手治之・香西茂編、2003年）。

48) 人間の安全保障については、山形英郎「国際法への挑戦：『人間の安全保障』」『人間の安全保障』（佐藤誠・安藤次男編、2004年）を参照せよ。

49) Flowein & Krisch, *Article 39*, in 1 *THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS: A COMMENTARY* 717, 725 (Bruno Simma ed., 2nd ed., 2002).

50) Alicia L. Bannon, *The Responsibility to Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism*, 115 *YALE L. J.* 1157, 1159 (2006). この評価は、国連世界サミット成果文書に対するものであるが、基本的には、「住民保護責任」一般に通じるものである。

51) Francis M. Deng, *Frontiers of Sovereignty: A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internally Displaced*, 8 *LEIDEN J. INT'L L.* 249, 272 (1995).

45) オランダ報告書では、「基本的人権の重大な侵害、とりわけ個人の生命に対する権利の重大な侵害」を、人道的干渉の定義に利用している。Dutch Report, *supra* note 9, at 7. 基本的人権の侵害を含んでいることから、『住民保護責任』報告書よりもかなり広い射程を持つことになる。

46) Danish Report, *supra* note 8, at 68.

権の相対化が進んでいるのかもしれない。しかし、そうであったとしても、一足飛びに、国際社会の介入を認めることにはならないのである。タクールが述べるように、「国内において市民に対するもっとも残虐な侵害行為を行っても、絶対的で無制限の国家主権という考え方が、外部からの攻撃を防御する規則を与えてきたが、こうした国家主権という考え方は、風とともに去った」としても、「どの国であっても、そしてどの同盟組織であっても、力をもって他国の国内事項に介入することができる時はいつであるかを決定できる」といった考え方をわれわれは受け入れることができない」のである⁵²⁾。「そうした道をたどっていけば、そこには混乱が待ち受けているだけ」⁵³⁾である。絶対的な国家主権が認められないことは事実である。しかし、それだけで、他国の介入が許容されていると結論づけることはできない。

第3章 軍事的干渉の正当性付与

第1節 安全保障理事会による正当性付与

「介入と国家主権に関する国際委員会」は、軍事的な介入を行う際には、正当な根拠(just cause)を求めている。これは、先に言及した「大規模な人命喪失」及び「大規模な民族浄化」である。そうした正当な根拠があり、かつ正当な権限(right authority)があることが要求されている。軍事的な介入を行う際に、

まず安全保障理事会の許可を求めなければならない⁵⁴⁾。そうすることにより、介入の合法性が担保されることになるからである。しかし、これ自身についても問題がないわけではない。第一に、安全保障理事会が第7章の強制措置を執るためには、第39条に基づく「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の認定を行わなければならないが、前述のとおり、「大規模な人命喪失」や「大規模な民族浄化」が、それだけで「国際」の「平和」に対する脅威となるかは、疑わしい。純粋に国内的な人権侵害の場合、国際的な脅威が存在すると言えるかどうか、そして、大規模な争乱がない場合でも、平和に対する脅威と言えるかどうかは、疑わしいのである。

第二に、安全保障理事会による授權決議の合法性の問題がある。国際連合は国連軍を有しておらず、加盟国の軍隊を利用しなければならない状況にある。本来であれば、第43条に規定されているとおり、加盟国との間で特別協定が締結され、それに従い軍隊の提供が行われるはずである。しかし、そのような特別協定は今もって締結されていない。そこで、安全保障理事会は、加盟国軍隊に対して「必要なあらゆる手段を執る」ことを授權する方式を編み出した。湾岸戦争の際に採択した決議678(1990)がその典型である。このような授權決議の合法性については、大いなる疑義が提出されてきた⁵⁵⁾。確かに、最近では、国連憲章第42条と第43条を切り離して解釈するのが主流となっている。「第43条の協定が存在していない状況でも、安全保障理事会は第42条に従い措置を執ることができ、と

52) Ramesh Thakur, *Global Norms and International Humanitarian Law: An Asian Perspective*, 842 INTL REV. RED CROSS 19, 35 (2001), available at <<http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/57JQZD>> last visited on 12 December 2006. ICISS Supplementary Report では、この文だけが引用されており、次の文は、引用されていない。

ICISS Supplementary Report, *supra* note 23, at 12.

53) Ramesh Thakur, *supra* note 52, at 35.

54) ICISS Report, *supra* note 10, at 50, para.6.15.

55) 松井芳郎は言う。「決議678は憲章上の根拠を欠き、したがって、違法かつ無効である」と。松井芳郎『湾岸戦争と国際連合』89頁(1993年)。

りわけ加盟国に武力の使用を認める授權という方法によって措置を執ることができるというのが、通説的な見解である」のだ⁵⁶⁾。たとえばそうであるとしても、そしてその場合には特に、国際連合による指揮命令の確保が課題となるはずである。授權された国家が自由に行動することができるわけではなく、軍事参謀委員会をはじめとする機関を通じた国連の統制が必要となるのである。第51条の自衛権が根拠となるのであれば、こうした問題は生じないのであるが、第42条を根拠とする限り、こうした問題は避けて通れない問題である。しかしそのようには、議論は進んでいない。

第三に、拒否権の問題がある。『住民保護責任』報告書では、「建設的棄権」(constructive abstention)を提唱している⁵⁷⁾。つまり、「常任理事国は、自国の死活的利益が含まれていない場合には、そして拒否権を行使しなければ多数決で採択される決議の場合には、拒否権を行使せず、その採択を阻止しないようにする」という行動綱領に合意すべきであるという提案である⁵⁸⁾。こうした提案は、憲章の改正が非現実的であるという認識から来ている⁵⁹⁾。確かに棄権が、拒否権行使とはみなされないという実行が定着しており、その限りでは、棄権の勧めも間違った提案ではない。

しかしそのようなソフトな提案すらも、常任理事国にとって現実的に受け入れられるものではない⁶⁰⁾。また、死活的利益が何を意味しているのかは、曖昧なままである。死活的利益であるかどうかの判断が常任理事国にゆだねられているとすれば、問題の解決にはほど遠いことになる。いずれにせよ、拒否権行使により安全保障理事会が機能停止する事態は避けがたい。

第2節 総会及び地域的機関による正当性付与

『住民保護責任』報告書は、安全保障理事会が機能しないことを想定して、そのような場合の可能な選択肢を用意した。第一は、国際連合の総会による軍事的強制措置の利用である。そして第二は、地域的機関の利用である。それぞれについて検討しよう。

総会を利用する場合、「平和のための結集決議」(Uniting for Peace Resolution)を利用することになる。「一つの可能な選択肢は、……『平和のための結集』という確立した実行を利用し、緊急特別会期を持ち、軍事活動の賛意を与えるよう総会に求めること」である⁶¹⁾。オランダ報告書も、安全保障理事会の授權を得ることができない場合、総会を利用することが「論理的には次のステップである」と認めている⁶²⁾。「平和のための結集決議」によれば、安全保障理事会が拒否権行使により国際平和の維持に関する責任を果たすことができない場合、安全保障理事会に代わって総会が、緊急特別会期を持ち、国際の平和及び安全を維持または回復するための集団的措

56) Frowein & Krisch, *Article 42*, in 1 THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS: A COMMENTARY 749, 757 (Bruno Simma ed., 2nd ed., 2002).

57) ICISS Report, *supra* note 10, at 51, para.6.21.

58) *Id.*

59) オランダ報告書も、常任理事国が拒否権を見直すような憲章改正には否定的であるという事実を確認している。そしてさらに、常任理事国の増大が提案されているが、それは、(南と北の)政治的団結を固定化し、安全保障理事会における政策決定過程を阻害することになると予想している。結論的には、拒否権の廃棄または制限によって、安全保障理事会の実効性が確保されるわけではないという。Dutch Report, *supra* note 9, at 17.

60) *Id.*

61) ICISS Report, *supra* note 10, at 53, para.6.29.

62) Dutch Report, *supra* note 9, at 26.

置を執ることができることになっている。そしてその集団的措置については、武力 (armed force) の行使も含まれている。したがって、この決議を利用すれば、総会の勧告により、武力の行使を含む強制措置が可能なように思われる。

しかし、この決議の合憲性自身に疑いがないわけではない。国連憲章第 11 条 2 項において、「行動を必要とするものは、討議の前又は後に、総会によって安全保障理事会に付託されなければならない」と規定されているからである。つまり、総会の勧告に基づく集団的措置が、この「行動」に当たるのであれば、総会にそのような権限はなく、すべて安全保障理事会に付託し、安全保障理事会にゆだねることになる。「行動」を単なる強制措置と理解すれば、「平和のための結集決議」は、憲章に合致しないという結論になる。これに関しては、国際司法裁判所の「ある種の経費事件」判決が、「第 11 条 2 項で言及されているような行動は、強制行動 (coercive or enforcement action) である」と述べていた⁶³⁾。しかし、もしそうであれば、「平和のための結集決議」で、武力の行使を含む集団的措置は強制行動であり、認められないことになる⁶⁴⁾。しかし裁判

所は、別のところで、『行動』という言葉は、安全保障理事会の権限のみに属するような行動を意味するものであるに違いない」と述べていた⁶⁵⁾。安全保障理事会のみがとりうる行動とは、安全保障理事会の決定に基づく拘束力ある強制行動ということになる。『強制行動』の存在は、その行動自身の性質によって決まるのではなく、執られる措置の拘束力ある性質によって決まる⁶⁶⁾ことになる。つまり、「非拘束的な勧告は、『行動』とは認められないことになり、総会は、第 11 条 2 項にもかかわらず、強制行動を執りうる」⁶⁷⁾ことになるのである。このように多数説は、「行動」の意味を、「拘束力ある決定に基づく強制行動」と理解することにより、「平和のための結集決議」を合法と判断している。

しかし、そのように解釈すれば、第 11 条 2 項が規定しているような総会の行動の制限が意味のないものになってしまう⁶⁸⁾。総会は平和維持の分野において勧告権限しかなく、決定権限がない以上、第 11 条 2 項の制限は当然のことを規定しただけということになる。また、そもそも勧告に基づく措置が、集団的安全保障の理念からして問題がないわけではない。常任理事国すべてを含め、加盟国すべ

63) Certain Expenses, 1962 ICJ REP. 151, 164 (Advisory Opinion of 20 June 1962), [hereinafter cited as Certain Expenses].

64) グレイは、「安全保障理事会に付託されなければならないのは強制行動であり、平和維持行動ではないという、あまり説得性のない議論に……国際司法裁判所は依拠した」と評価する。CHRISTINE GRAY, INTERNATIONAL LAW AND THE USE OF FORCE 200 (2nd ed., 2004). 国際司法裁判所が「行動」を「強制行動」の意味であると判示したと、グレイは理解したのであろう。だからこそ、「あまり説得性のない議論」と評したのであろう。しかし、裁判所は、後述の通り、安全保障理事会のみがとりうる強制行動と理解したのであり、決定に基づく拘束力ある強制行動と理解したはずである。その限りでは、説得性がないわけではない。

65) Certain Expenses, 1962 ICJ REP. at 165.

66) Hailbronner & Klein, *Article 10*, in 1 THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS, A COMMENTARY 257, 264-65 (Bruno Simma ed., 2nd ed., 2002).

67) *Id.*, at 265.

68) 高野雄一『集団安保と自衛権』96 頁 (1999 年)。高野は、「行動」を「強力的処理に関する第 7 章の措置」と解し、決定に基づくか勧告に基づくかを問わないとしている。ただし、そのように解釈しても、総会の勧告権限を制限するものは第 12 条しかなく (参照第 10 条及び第 11 条 4 項)、総会は「行動」を勧告することができるという。「行動」を「強制行動」一般と理解した場合には、「平和のための結集決議」は憲章に反するという結論になりがちであるが、高野の場合は、そのような解釈をしつつも、合憲性を主張している。高野『同上書』98 頁。

ての力を結集して、侵略国等に対して制裁措置を執るのが本来の集団安全保障の姿だからである⁶⁹⁾。したがって、違憲の疑いが強いと言わざるを得ない。デンマーク報告書が述べるように、「この決議に基づいて総会が勧告を行っても、本来違法な武力行使について法的根拠を与えるものではない」のである⁷⁰⁾。

たとえ、「平和のための結集決議」が国連憲章上合法であったとしても、人道的干渉への適用には問題が残る。なぜなら、「平和のための結集決議」によって、総会が武力の行使を勧告することができるのは、「平和の破壊又は侵略行為」の場合だけであり、「平和に対する脅威」の場合が除外されている。安全保障理事会であれば、「平和に対する脅威」の存在のみが認定された場合であっても、軍事的措置をとることが不可能ではない。しかし、「平和のための結集決議」は、そのようなことを認めていない。つまり、「平和に対する脅威」の場合には、総会は、非軍事的措置を勧告することしかできない。そして、「住民保護責任」が想定している「大規模な人命喪失」や「大規模な民族浄化」の場合、せいぜい「平和に対する脅威」に該当するだけであり、「平和の破壊又は侵略行為」に該当するとみなすことはできない。安全保障理事会が「侵略行為」の存在を認定したのは、南アフリカがアンゴラに対して行った軍事行動の場合⁷¹⁾、イスラエルがチュニスにあるPLO本部を攻撃した場合⁷²⁾、南ローデシアがザンビアに対

して武力行使を行った場合⁷³⁾である。「平和の破壊」の存在を認定したのは、朝鮮戦争⁷⁴⁾、フォークランド紛争⁷⁵⁾、イラン・イラク戦争⁷⁶⁾、そして湾岸危機⁷⁷⁾の場合である。このように、最近では、武力行使が明らかな場合でも、「侵略行為」の認定を行わずに、「平和の破壊」を認定する場合が多い。いずれにせよ、「住民保護責任」が想定する「大規模な人命喪失」や「大規模な民族浄化」の場合に、「平和の破壊又は侵略行為」の存在を認定することは無理であり、武力の使用を含む集団的措置の勧告を総会が行うことは不可能である。

一方、「平和のための結集決議」を集団的自衛権で説明する考え方もある。デンマーク報告書が述べるように、「この決議に基づき総会ができることは、国家が集団的自衛権を行使して軍事的措置を執ることができる場合に、そうした軍事的措置を勧告することだけ」である⁷⁸⁾。依拠しているのは、グッドリッジ (Goodrich)、ハンプロー (Hambro)、サイモンズ (Simons) の注釈書である。1950 年当時、イギリス代表やコロンビア代表が、自衛権をもって「平和のための結集決議」は合法であると主張した⁷⁹⁾。また学説では、ノルテ (Nolte) が同様の見解を表明している⁸⁰⁾。集

69) 明石康は、大国の協力が不可欠であり、拒否権はそのための「安全弁」として機能しているという。明石康『国際連合』34 頁 (第 2 版, 1975 年)、明石康『国際連合：その光と影』43 頁 (1985 年) 及び明石康『国際連合：軌跡と展望』113 頁 (2006 年)。

70) Danish Report, *supra* note 8, at 61.

71) S/RES/387 (1976) adopted by 9 votes to none, with 5 abstentions, on 31 March 1976.

72) S/RES/573 (1985) adopted by 14 votes to none, with 1 abstention, on 4 October 1985.

73) S/RES/455 (1979) adopted by consensus on 23 November 1979.

74) S/RES/82 (1950) adopted with 9 votes to none, with 1 abstention, on 25 June 1950.

75) S/RES/502 (1982) adopted with 10 votes to one, with 4 abstentions, on 3 April 1982.

76) S/RES/598 (1987) adopted unanimously on 20 July 1987.

77) S/RES/660 (1990) adopted by 14 votes to none on 2 August 1990.

78) Danish Report, *supra* note 8, at 61.

79) LELAND M. GOODRICH, EDVARD HAMBRO & ANNE PATRICIA SIMONS, CHARTER OF THE UNITED NATIONS: COMMENTARY AND DOCUMENTS 52 (3rd & Revised ed., 1969).

团的自衛権を根拠にする限り、総会が自衛行動をとるよう勧告をしても、法的には問題がないことになる。安全保障理事会のように、本来なら違法な武力行使を合法化する営みではない。ただ単に、総会が自衛行動にお墨付きを与えることにより、正当性を高めることになる。「平和のための結集決議」が要件としている「平和の破壊又は侵略行為」の場合、武力攻撃が含まれている場合が圧倒的であり、その限りで、自衛権の行使も可能な場合があると思われる。

しかし「平和のための結集決議」をこのように自衛権で説明したとしても、「住民保護責任」で議論されているような「大規模な人命の喪失」や「大規模な民族浄化」の場合に、国際社会の介入を自衛権で説明できるかといえば、答えは否であろう⁸¹⁾。このような場合、自衛権の発動要件である武力攻撃の発生を認めることはできないからである。こうした行為が国内にとどまっている場合であれば、他国に対する武力攻撃は存在していない。正統政府による大規模な殺戮があったとしても、

80) Barbara Nolte, *Uniting for Peace* 1346, in 2 UNITED NATIONS: LAW, POLICIES AND PRACTICE (Rüdiger Wolfrum ed., 1995).

81) 人道的干渉を自衛権で説明する考えを、ICISS Supplementary Report が、ほのめかしている。第一の理由として、「自衛の固有の権利を狭くしたのは、国際連合が実効的な集団安全保障メカニズムを創設してくれるものという期待があった」ためであり、したがって、「この目的を達成できない場合には、国際社会は、……憲章以前の法的枠組の中で」動くことになること。第二の理由として、「国家が第 51 条の限界を超えて武力を行使したとしても、合理的な例外として認められる場合には、安全保障理事会のチェックを受けないという事例が多い」ことである。ICISS Supplementary Report, *supra* note 23, at 160–61. しかし次のように批判することができる。第一の考え方については、自衛権は武力行使禁止原則の例外として認められるものであり、国連憲章の集団安全保障措置の実効性を前提としていない。第二の考え方については、安全保障理事会のチェックを受けなかったからといって、それが合法性を付与するものではない。安全保障理事会は法的な機関ではない。

一般住民が国際法上の個別的自衛権を援用することはできない。したがって、他国が集団的自衛権を行使することはできない。国際法上の自衛権は、国家による他国への武力攻撃を想定しているからである。外国人の殺害が含まれていた場合、外交的保護権を根拠に、その本国が個別的自衛権を行使できるという学説もある⁸²⁾が、一般的には支持されていない⁸³⁾。また、たとえ在外自国民保護のためという名目で武力介入を自衛権で説明できるとしても、自衛権の要件である均衡性との関係で、大規模な介入はできない⁸⁴⁾。いずれにせよ、自衛権では、介入を受ける国民の保護のために自衛権を援用することはできないのである⁸⁵⁾。「住民保護責任」に基づく武力を含む人道的干渉が自衛権で説明できないとすれば、「平和のための結集決議」によっても、合法化できないことになるのは自明である。

安全保障理事会が行動をとれない場合の選択肢として、もう一つ地域的機関の利用が『住民保護責任』報告書の中で考えられている。紛争地域の「近隣の諸国が、地域的機関や小地域的機関の枠組内で行動をとる場合、国連よりも行動に適していることが（いつもというわけではないが）多いのであり、憲章第 52 条は、この点において、かなりの柔軟性を与えているものと解釈されている」と述べるの

82) バウエットによれば、「国家は、自国民の生命を保護するために、そして例外的に自国民の財産を保護するために、自衛権を行使することができる」。D. W. BOWETT, SELF-DEFENSE IN INTERNATIONAL LAW 104 (1958).

83) 松田竹男「現代国際法における在外自国民の保護」『国際取引と法』364–368 頁（松井芳郎・木棚照一・加藤雅信編、1988 年）。

84) バウエットでさえ、「自衛の措置、保護の措置は、保護を必要としている自国民に対する現実の危険、または差し迫った危険と均衡していなければならない」と言う。D. W. BOWETT, *supra* note 81, at 93.

85) Danish Report, *supra* note 8, at 81.

である⁸⁶⁾。しかし、報告書自身が認めるように、安全保障理事会の事前の許可があって初めて、地域的機関は強制行動をとることができる(第53条)⁸⁷⁾。そこで、安全保障理事会によって事後に許可が与えられたと考えられる事例(リベリア及びシエラレオーネ)を評価し、「将来の行動においてある程度の自由度がある」と述べている⁸⁸⁾。しかし、そのような事後の許可を認めるならば、それはいきおい地域的機関に行動の自由を与えることになり、濫用につながることになる⁸⁹⁾。しかも、地域的機関が、加盟国ではない国に武力を含む人道的干渉を行う場合は、個別国家による人道的干渉となら変わりがない。ただ言えることは、「人道的な理由で介入を決定した際に、複数の国がその決定に参加したという事実により、人道的干渉理論が個別国家の利害のためだけに援用されるという可能性が減ることになる」⁹⁰⁾という利点があるだけである。そのように言えたとしても、それは人道的干渉の正当性を高めることにはなっても、合法性を与えることになるわけではない。

86) ICISS Report, *supra* note 10, at 53, para.6.31.

87) *Id.*, at 54, para.6.35.

88) *Id.*

89) 事後の許可に基づく武力行使については、松井、前掲「NATOによるユーゴ空爆と国際法」(注1) 37-38頁を参照せよ。タクルによれば、「赤信号アプローチ」をとるか「青信号アプローチ」をとるかの違いであると、評される。Ramesh Thakur, *Intervention, Sovereignty, and the Responsibility to Protect*, in INTERNATIONAL COMMISSIONS AND THE POWER OF IDEAS 180, 192 (Ramesh Thakur, Andrew F. Cooper & John English ed., 2000); RAMESH THAKUR, THE UNITED NATIONS, PEACE AND SECURITY 260 (2006)。つまり、安全保障理事会の許可がなければ行動をとることができない(青信号アプローチ)か、安全保障理事会が禁止しない限り行動をとることができる(赤信号アプローチ)かという違いである。しかし、武力行使禁止原則がある以上、青信号アプローチをとるのが、法的に整合している。

90) Dutch Report, *supra* note 9, at 108.

第4章 責任のない「住民保護責任」

安全保障理事会が拒否権によって機能せず、しかも総会も3分の2の多数を得ることができず、「平和のための結集決議」に基づく集団的措置の行使ができない場合、個別国家による人道的干渉は許容されるのであろうか。これに対して、『住民保護責任』は、「もし行動を必要とするような良心を震撼する状況において、安全保障理事会が責任を果たさなければ、関係国が、こうした状況の重大性及び緊急性になかった他の行動手段や行動形態をとることができないと考えることは非現実的である」と述べ⁹¹⁾、個別国家の人道的干渉を排除していない。そして、もしこうした個別国家による人道的干渉が成功したならば、「国連の発展にとって、そして国連の信頼性にとって重大な結果を永続的にもたらすであろう」と⁹²⁾、警告するにとどめているのである。つまり、安全保障理事会が行動をとらない限り個別国家が人道的干渉を行う可能性があり、その結果、国連の信頼は失われるので、安全保障理事会は、その責任を果たさなければならぬと、国連に対して警告しているのである。しかし、個別国家の人道的干渉が排除されていないことは確かである。そして個別国家の人道的干渉も、国際社会の「住民保護責任」として擁護されているのである。しかし、「違法であるが正当」という前提から、人道的干渉論を検討する限り、国際法に基づく合法性付与に失敗している以上、個別国家による人道的干渉は違法であるという結論は変わらない。

では、「住民保護責任」は、なぜ「住民保護

91) ICISS Report, *supra* note 10, at 55, para.6.39.

92) *Id.*, at 55, para.6.40.

義務」ではなく、「住民保護責任」なのであるうか。『住民保護責任』報告書では、『介入する権利』ではなく『保護する責任』(responsibility to protect)を語る方がよいと述べていた⁹³⁾。しかし、「介入する権利」ではなく「介入する義務」あるいは「保護する義務」を語った方が、国家や国際社会に課された責任を正確に言い表すことができるはずである。住民の人権を保護することは、条約上の義務となっている場合が少なくない。個人が人権保護を受ける権利を有しており、それに対応する義務を国家が有していると論理づける方が、理解しやすい。少なくとも法的には、そのように言うことができる。国際法学者の中には、「住民保護責任」を一步推し進め、「防止義務」(duty to prevent)⁹⁴⁾を語っているものもある。しかし、『住民保護責任』では、義務ではなく責任が語られているのである。

一つの理由付けとしては、「住民保護責任」という考え方が、国際法上確立した概念ではなく、「生成しつつある指導原則」(emerging guiding principles)⁹⁵⁾として位置づけられていることが挙げられる。つまり、まだ権利・義務の問題として確立していないがために、「住民保護義務」ではなく「住民保護責任」にとどまっていると考えられているのである。しかし、それだけではなく、義務と位置づけない方がよい積極的な意味があると思われる。アメリカ合衆国は、当初「住民保護責任」に消極的であったのであるが、その理由が、自国のフリー・ハンドを手放したくないという

ことであった⁹⁶⁾。つまり、義務と規定することにより、国家は、そして国際社会は、介入を義務づけられ、介入しないという選択が許されなくなる。したがって、介入を義務づけない方が、国際社会の支持を受けやすいという積極的な理由が考えられるのである。

また、介入を義務づけない仕組みが、「住民保護責任」の中に挿入されていることは注目 に値する。通常、人道的干渉の合法性要件として無私の原則が挙げられる⁹⁷⁾。つまり、純粋に人道的な目的のために干渉は行われなければならないとされるのである。しかし、完全な無私性は、今や要求されていない。「1990年代の現実を直視すれば、人道的動機だけでは干渉を行うのに十分な動機とならないことが多い」のであり、「さまざまな動機が混じり合っているのが通常」なのである⁹⁸⁾。その結果、「国家利益は、人道的干渉が成功を収めるためには、十分ではないにしろ、必要な条件」なのである⁹⁹⁾。したがって、『住民保護責任』報告書では「軍事行動は、成功するという合理的な見込みがあって初めて正当化される」のである¹⁰⁰⁾。言い換えると、大国が、人道的干渉に国家利益を見いだし、軍事行動に参加してくれることが必要条件なのだ。デンマーク報告書でも、「国家が、かなりまじめに

96) 前掲注 15 及びその本文を参照せよ。

97) 松田竹男「いわゆる『人道的干渉』について」『国際法外交雑誌』76 巻 6 号 15-17 頁 (1975 年)。ただし松井は、無私性について「相対的なものであってよい……とされてきた」と言う。その一方で、この要件は、「人道的干渉を比較的無害に見せかけるためのイデオロギーである」といっても過言ではないであろう」と言う。松井、前掲「現代国際法における人道的干渉」(注 1) 40-41 頁。

98) ICISS Supplementary Report, *supra* note 23, at 211.

99) *Id.*

100) ICISS Report, *supra* note 10, at 37, para.4.41.

93) *Id.*, at 11, para.2.4.

94) See, Lee Feinstein & Anne-Marie Slaughter, *A Duty to Prevent*, 83 (1) FOREIGN AFF. 136, 136 (2004); Lee Feinstein, *A Duty to Prevent*, 2004 ASIL PROC. 89, 89 (2004).

95) ICISS Report, *supra* note 10, at 16, para.2.26.

介入を行おうと考えるためには、人道的動機以外のものが必要である¹⁰¹⁾としている。つまり、完全な無私性が期待できないからという消極的な理由で、相対的な無私性を要件とするのではなく、国家が介入しやすいようにするためという積極的な理由で、相対的な無私性が要件とされているのである¹⁰²⁾。オランダ報告書でも同様な理解が示されている¹⁰³⁾。

逆に言うと、国家は、他国の人権状況に関心があったとしても、自国の国家利益と合致しない限り、介入しないという選択肢が許されることになるのである。いわば、二重の基準が公認されているのである¹⁰⁴⁾。したがって、「住民保護責任」は、介入する義務であってはならないのである。国家の都合によって、介入してもしなくても良い責任でなければならないのである。「住民保護責任」の考え方が、国連世界サミットの成果文書に入れられた意義は大きい、それが達成できたのは、アメリカ合衆国の態度変更にあると思われる。成果文書への「住民保護責任」挿入に向けて、アメリカ合衆国は支持を表明したのである¹⁰⁵⁾。「住民保護責任が花開くこと

があるとすれば、アメリカ合衆国が賛成していなければならない」と予見されていた¹⁰⁶⁾。このことが現実と化したのである。それは、アメリカ合衆国がもっとも懸念していた障害、つまり、「住民保護責任」という名の義務を押しつけられるのではないかという懸念が間違いであることが明らかになったからであると推量される。いわば「住民保護責任」という無責任な責任が国際社会で認められようとしているのである。「住民保護責任」という責任が義務でないとしたら、そして、介入国の都合の良い時に介入して良いという責任であるのならば、それはまさに「介入と国家主権に関する国際委員会」が排除した「介入する権利」の肯定でしかない¹⁰⁷⁾。

さらに、「住民保護責任」が、第一次的には国家に責任があり、国際社会の責任が第二次的であるために、一層無責任な「住民保護責任」概念となっている。たとえば、スーダンのダルフルを見てみよう。ダルフルも国際社会の介入が必要と考えられながら、長く見捨てられていた地域である。そして安全保障理事会でこの問題が議論された時、介入を否定する国（ブラジル）と肯定する国（フィリピンやルーマニア）に分かれた。ブラジル

101) Danish Report, *supra* note 8, at 111.

102) しかし、依然として、「政治的意思がアキレス腱（弱点）である」ことには変わりはない。Joelle Tanguy, *Redefining Sovereignty and Intervention*, 17 (1) ETHICS & INTL AFF. 141, 146 (2003). 安全保障理事会に「住民保護責任」があるとしても、それを実行に移す政治的意思があるかどうか、問題として残るのである。

103) Dutch Report, *supra* note 9, at 12.

104) 『住民保護責任』報告書によれば、「干渉を行う正当な理由がある場合でも、あらゆる場合に干渉が行われるわけではないという現実があるが、そうであったとしても、どの場合にも一切干渉をしてはならないということになるわけではない」。ICISS Report, *supra* note 10, at 37, para.4.42.

105) 「アメリカ合衆国高官が、安全保障理事会による『住民保護責任』を承認」。John R. Crook, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, 100 AM. J. INTL L. 463, 463-464 (2006).

106) Thomas G. Weiss, *supra* note 13, at 149. しかし実際には、アメリカ合衆国が支持に回ることはないであろうと予想されていた。Ian Williams, *Righting the Wrongs of Past Interventions: A Review of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, 6 (3) INTL J. HUM. RTS. 103, 110 (2002).

107) 「介入と国家主権に関する国際委員会」は「西欧的な考え方が支配的であり、『人道的』目的で偽装されているが、単独行動主義を『合法化』(regularizing)しようとしている」と批判されることになる。V. S. Mani, “Humanitarian” Intervention Today, 313 RECUEIL DES COURS 9, 297 (2005). そして、やはり「人道的干渉は、小国に対する大国の特権であり続けるであろう」とも言われる。Amitav Acharya, *Redefining the Dilemmas of Humanitarian Intervention*, 56 AUSTL. J. INTL AFF. 373, 378 (2002).

は、「第7章の過剰な利用は、……すべての関係国を誤解させる危険性がある」と言う¹⁰⁸⁾。一方フィリピンは、「国家は、住民保護責任を有しており、もし国家がその責任を果たす能力と意思を欠いている場合には、国際社会が、つまり安全保障理事会が、道徳的権威及び法的権威を有しており、当該国家にその責任を果たすことができるようにさせることができる」と述べる¹⁰⁹⁾。まさに、「住民保護責任」に基づく主張である。ルーマニアも責任という言葉を使用しながら、「安全保障理事会は、自己の責任をとるのに、道義的理由で躊躇すべきではない」と述べる¹¹⁰⁾。

その一方で、中庸の立場をとったのが、イギリスであった。「理事会でいかなる決定がなされようと、最終的な責任はスーダン政府と反乱団体にある」と述べ¹¹¹⁾、国際社会の責任でなく、スーダン政府及び反乱団体の責任を強調したのである。アメリカ合衆国も同様であった。「ダルフールの悲劇を止める責任がスーダン政府にある」のであり、「われわれはそれが実行されるのを期待している」と述べていたのである¹¹²⁾。この討議を検討したベラミーは、次のように結論づけている。「介入すべきかどうかをめぐって対立している事例では、依然として、第一次責任が国家にあり、国際機関にはないと、介入反対論者が論じることができ、ダルフールの場合、『住民保護責任』という言葉のために、行動を起こすのに反対の議論が正当化されることになっている」¹¹³⁾。したがって、「住民保護責任」が、国家の第一次責任と国際社会の第二

次責任とに分かれているために、第一次責任を強調することにより第二次責任を回避することができる。責任のなすり合いが可能となるのである。まさに、無責任の「住民保護責任」となっているのである。

おわりに

「住民保護責任」の内容を国際法という観点から分析してきた。本来、「住民保護責任」という考え方は、安全保障理事会が機能しない場合、それでも、手をこまねいて傍観するしかないのかという問から出発していたはずである。つまり、安全保障理事会の授権がなくても、国家は個別にあるいは集団で人道的干渉を行いうるのかという問からの出発であった。しかしそれに対する回答は、あまりに漠然としたものであった。「政治的意思の欠如、許可の欠如、そして実行能力の欠如」という根本問題に対する回答は与えられていない¹¹⁴⁾。個別国家による人道的干渉を、否定することはなかった。しかし、積極的に肯定することもなかった。安全保障理事会が行動を起こさないという問題に対する「介入と国家主権に関する国際委員会」が与えた回答は、「『保護のダム』を築くというよりも、むしろ概念的な苦境を生み出すもの」¹¹⁵⁾でしかなかったのである。オランダ報告書のように、「現行国際法は、そのような干渉に対して法的根拠を与えるものではないし、そのような

108) S/PV.5040, at 10.

109) *Id.*, at 12.

110) *Id.*

111) *Id.*, at 10.

112) *Id.*, at 6.

113) Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention after Iraq*, 19 (2) ETHICS & INT'L AFF. 31, 33 (2005).

114) Rebecca J. Hamilton, *The Responsibility to Protect: From Document to Doctrine — But What of Implementation?* 19 HARV. HUM. RTS. J. 289, 296 (2006).

115) Jeremy I. Levitt, *The Responsibility to Protect: A Beaver Without a Dam?* 25 MICH. J. INT'L L. 153, 171 (2003).

法的根拠が生成しつつあるというわけでもない¹¹⁶⁾と、言い切る方が、国際法的には正しい評価であろう。あるいは、デンマーク報告書のように、「安全保障理事会の授権のない人道的干渉は、道徳的根拠及び政治的根拠に基づいてのみ正当化されるのであり、現行の国際法規から逸脱する『非常口』(emergency exit)としてのみ正当化されるのである¹¹⁷⁾と述べる方が、真摯な態度ではないのだろうか。デンマーク報告書は、違法な行為であると認めつつ、超法規的に正当性を引き出す考え方であり、その限りで、国際法上許容できないものであるが、人道的干渉の問題点を直視していることに間違いない。「住民保護責任」は、権利でもなく義務でもなく、責任という言葉を使用することにより曖昧さを増大している。その一方で、人道的干渉を行う権利が個別国家にあるのかどうかについては明言を避けている¹¹⁸⁾。しかし、人道的干渉が違法であることは、「住民保護責任」とい

う言葉を使用しても、変わらないのである。単なる「言葉遊び」¹¹⁹⁾と言っても良いだろう。その点では、「違法であるが正当」という枠組は維持されている。つまり、人道的干渉の合法性の議論を回避し、先送りしているにすぎないのである。国家主権は、そして不干渉原則は、依然として、揺るぎないものであり続けているのだ。『住民保護責任』報告書も認めるように、「貿易、投資、テクノロジー及び情報伝達手段の国際化が等しく分配されるように確保するための最善の手段」は「実効的で正統な国家」であるのだ¹²⁰⁾。つまり主権国家が前提にされているのである。そしてその限りにおいて、「住民保護責任」の国際法への影響も少ないと言わざるを得ない。

116) Dutch Report, *supra* note 9, at 34.

117) Danish Report, *supra* note 8, at 116. この考え方は、オランダ報告書でも採用されている。Dutch Report, *supra* note 9, at 35. ここで「非常口」と呼ばれているのは、国際法上の違法性阻却事由である「緊急状態」を指しているわけではない。いずれの報告書でも、「緊急状態」は、人道的干渉の合法性根拠とならないことを認めている。Danish Report, *supra* note 8, at 87; Dutch Report, *supra* note 9, at 20. したがって、政治的な意味で「非常口」が使われている。See, Ige F. Dekker, *Illegality and Legitimacy of Humanitarian Interventions: Synopsis of and Comments on a Dutch Report*, 6 J. CONFLICT & SECURITY L. 115, 122 (2001).

118) 「介入と国家主権に関する国際委員会」は、「人道目的の干渉が行われるべきと信じている」がしかし「このことは、国家が行動することができると同じではない」のであって、「権利の問題をまったく回避することとはできないのである」。Jennifer Welsh, Carolin J. Thielking & S. Neil MacFarlane, *The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, in INTERNATIONAL COMMISSION AND THE POWER OF IDEAS 198, 206 (Ramesh Thakur, Andrew F. Cooper & John English ed., 2005).

119) Edward Newman, *Humanitarian Intervention, Legality and Legitimacy*, 6 (4) INT'L J. HUM. RTS. 103, 108 (2002).

120) ICISS Report, *supra* note 10, at 7, para.1.34.