

〈原著論文〉

保護する責任（R2P）概念の展開の再検討 ——2005年世界サミットの成果とは何だったのか——

西 海 洋 志

抄 録

本稿は、保護する責任（R2P）概念の展開上、一つの画期である2005年世界サミット（WS）の成果とその意味を再検討する。近年のR2P概念をめぐる議論の錯綜は、WSの過大／過小評価に一因があるからである。本稿では、まず、過大評価を見直すため、WS前後の展開を詳察し、WS成果文書はR2P概念に消極的な国々を中心とした合意であったことを明らかにする。次に、国連事務局の役割に着目し、WS前後の展開を再検討することで、過小評価に異議を呈する。本稿の分析・考察から、WSを契機に、国連事務局がR2P推進の中心的な主体となってきたこと、また、R2P推進の軸が「介入論」から「紛争予防論」に移されたことで、R2Pの制度化に一定の進展が見られることを明らかにする。

キーワード：保護する責任（R2P）、世界サミット、国連事務局、紛争予防論

はじめに

国際政治学は神話に満ちている。その最たる例は、1648年を国際秩序の原点とみなす「ウェストファリア体制の神話」であり、近年、この神話の歴史的再検討が進んでいる⁽¹⁾。無論、複雑な世界の単純化や抽象化は我々にとって不可欠の営為であり、神話や物語の唱道・受容には相応の背景・効用がある。しかし、神話や物語が世界の一面を見えやすくする一方で、見えにくくなる側面もある点には注意が必要である。また、仮にそれらが事実そのものとみなされ、不要な論争を生む一因となるならば、その効用は縮減されざるを得ない。

保護する責任（Responsibility to Protect：R2P）概念にも同様の「神話」がある。同概念が2005年9月14～16日に開催された国連総会首脳会合、所謂、世界サミット（World Summit：WS）において、国際的に確固たる地位を獲得したという神話である。確かに、同概念がWSの成果文書（Outcome Document、以下WSOD）に盛り込まれ、審議を継続すべき事項と認められた

のは事実である⁽²⁾。しかし、「R2P 概念が WSOD に盛り込まれた」という表層的な事実が議論の前提とされ、その内実が等閑視されることで、同概念をめぐる議論が錯綜しているならば、この神話の再検討が必要である。実際、近年の議論を俯瞰すると、WS の成果を過大評価するか過小評価するか、いずれかに偏る傾向がある。特に 2011 年以後は、過大／過小評価の両極へ向かう遠心力が強まり、議論が錯綜・停滞している。その一因は、WS の成果とその意味が十分に考察されず、神話化している点にあるのではないだろうか。

そこで、本稿は WSOD の交渉過程と WS 前後の展開を中心に、R2P 概念の展開を再検討する。その際、本稿が着目するのは国連事務局の役割である。先行研究の多くは、国連事務局、特に事務総長が R2P という一種の「規範」の発展を主導する「規範企業家」の役割を担ってきたと論ずるが⁽³⁾、こうした視座には次の欠点がある。第一に、規範の発展や継続が重視され、その内容の変化や断絶の意味が軽視される点である。後述の通り、R2P 概念の内容は WSOD 採択に至る交渉で大幅に修正されたが、先行研究は WSOD の採択という形式的な事実を強調し、上記修正の実質的な意味を十分に分析していない。第二に、新たな規範が規範企業家自身にもたらす結果が看過される点である。R2P 概念の発展は事務局の権限・能力の強化に帰結し得るが、先行研究はこの関係を問う視座を欠いている。これらの欠点は上記の過大／過小評価の下地になっており、同概念の意義と現在地を見えにくくしている。そのため本稿は、WSOD を足掛かりに、事務局が R2P 概念の展開において主体的な役割を担うようになった点に着目し、同概念の WS 前後の展開を再考する。

本稿の構成として、まず第 1 節で R2P 概念の略史を確認し、同概念の支持者／批判者および過大／過小評価の間で議論が錯綜していることを概観する。第 2 節では、WSOD 採択に至る約半年間の交渉過程から WS の成果とは何だったのかを明らかにする。ここでは、同概念の展開が国際政治の保守的な傾向に強く影響されていることを示し、WSOD の過大評価に対する疑問を提示する。第 3 節では、上記の交渉で国連事務総長および事務局が果たした役割に着目し、WSOD の内容を再検討する。ここでは、先行研究と異なる視座から事務局の役割を再考し、WSOD の過小評価に異議を呈す。最後に、R2P 概念の展開を再検討する意義に触れる。本稿から示唆されるのは、同概念をめぐる議論の錯綜・停滞は、WSOD に織り込まれた「紛争予防論」の系譜に着目することで打開され得るということである。

1. R2P 概念をめぐる議論と問題の所在

1-1. R2P 概念の略史

R2P 概念の展開は既に多くの論考でまとめられているが、ここではその概要を確認する。同概念を最初に提示したのは、「介入と国家主権に関する国際委員会 (ICISS)」報告書 (2001 年) である⁽⁴⁾。ICISS の直接の目的はアナン国連事務総長の問題提起に応えることであった。1990 年代、国

連および国際社会は人道危機の対処に失敗を重ねた。ルワンダやスレブレニツァでは大量虐殺を防げず、コンゴでは国連安保理の授權なしに武力行使（人道的介入）が敢行された。そこでアナンは、人道的介入のジレンマを乗り越えるため、主権概念の国家よりも個人を中心とした理解への刷新と、正当な原則に基づく介入が必要だと主張したのである。つまり、ICISS は内政不干涉原則と結びつく「主権概念の再考」と「介入の正当性を確保する諸原則の提示」を目的としていた⁽⁵⁾。

当初、R2P 概念への疑念は強かった。ICISS 報告書の特徴は、①「責任」を中心とした主権概念の再解釈と②軍事介入の決定に関する諸原則の提示のほか、③安保理常任理事国（P5）の拒否権の抑制を提案し、④安保理以外（国連総会、地域機構、個別国家）による介入の可能性を示唆した点にある。しかし、その革新的な内容に加え、提出後ほどなくイラク戦争があったため、同報告書は各国の疑念を呼んだ。その帰結は WS に至る交渉と WSOD に示されている。次節で詳述するが、WSOD に盛り込まれたのは上記①のみで、しかも人道危機時に国際社会が果たすべき責任より、人道危機の発生を防ぐ各国の責任に重きが置かれた。つまり、R2P 概念の焦点は、「国際的な介入」よりも「各国の適切な統治」とそのための「国際支援」に向けられたのである。

WSOD の採択に至る過程で重要なのは、「脅威・挑戦・変化に関するハイレベルパネル」報告書（2004 年 11 月）とアナン事務総長報告書『より大きな自由の中で』（2005 年 3 月）である⁽⁶⁾。前者は、アナンが WS を見据えて設置した有識者委員会（ICISS の共同議長エヴァンス〔Gareth Evans〕も一員）の報告書であり、現代の国際的な脅威や国連の強化・改革等に関する検討・提言を目的としていた。注目すべきは、同報告書が「予防」に関する節ではなく、「武力行使」の節で R2P 概念を取り上げている点である。同報告書は、人道危機時の武力介入を国際的な R2P とし、ICISS と同様の介入の諸原則を提示するとともに、安保理以外による介入の可能性を否定せず、別節で、拒否権の抑制にも触れている⁽⁷⁾。つまり、ICISS 報告書の特徴を受け継ぎ、国際的な介入を中心とした R2P 概念を提示したのである。

他方、ハイレベルパネル報告書の提言を基にアナンが作成した報告書は、R2P 概念に軽微ながら重要な修正を加えている。彼は武力行使や介入の諸原則に関する節ではなく、「個人の尊厳および法の支配」に関する節に R2P 概念を盛り込んだ⁽⁸⁾。これは R2P と介入の関連が強調される傾向と、その結果生じる懐疑的見解を和らげるためであった。また、同報告書は安保理以外による介入の可能性や拒否権の抑制には触れていない。結果的に、WSOD は同報告書を踏襲し、上記②③④には言及せず、R2P は集団的安全保障ではなく「人権と法の支配」の節に位置付けられることとなった。このように各国の見解に配慮したアナンの舵取りもあり、R2P 概念を盛り込んだ WSOD が史上最大規模の国連総会首脳会合（WS）でコンセンサスによって採択されたのである。

しかし、WS 後、R2P 概念は皮肉な展開を経ることとなった。WS は同概念の内容や実施方法に関する十分な共通理解を生まず、実質的な転機となったのは 2009 年の潘基文事務総長報告書であった⁽⁹⁾。それ以前は国際的な共通理解が欠如し、R2P を用いて介入の正当化を図る一部の国家の主張

に対して R2P 概念の支持者から注意が喚起されるのが通常であった。ところが、2009 年以降、次第に共通理解が醸成され、R2P を論拠の一つとして武力行使が認可されるようになった結果、状況は一転し、R2P への批判が噴出したのである。

1-2. R2P 概念をめぐる議論の錯綜

この皮肉な展開を鮮明にしたのが 2011 年のリビア介入である。R2P 概念の支持者からすれば、リビア介入は安保理が R2P に言及して強制措置を認可した初の事例であり、R2P の国際的な受容を示す証左である。ワイス (Thomas G. Weiss) によれば、2011 年までは R2P 概念の最も鋭利な機能が視野の外に置かれてきた⁽¹⁰⁾。実際、2004 年にジェノサイド行為の存在が認定されたダルフールでは、事態が収束へと向かい始めた後にスーダン政府の責任が言及されただけであった⁽¹¹⁾。2008 年のケニア危機では、仲介に当たったアナンが後に R2P との関連を顧みているが、危機の最中に R2P に触れたのは潘基文の短い声明だけであった⁽¹²⁾。同じく 2008 年のグルジアとミャンマーの事例では、R2P を論拠に介入が主張されたが、前者は安保理の認可なしの介入、後者は自然災害に由来する人道危機であったため、成果文書の R2P からは逸脱すると批判された⁽¹³⁾。

リビア介入において一つの到達点を示した R2P 概念は、一転して多くの批判を呼ぶこととなったが、問題は論者によって議論の前提となる「WSOD の評価」が全く異なる点である。一部の論者は WS で「R2P が国際的に受容された」と前提するのに対し、他の論者は「WS における R2P への支持はレトリックに過ぎない」と前提しているのである。前者からすれば、R2P 概念の問題は目的を逸脱した濫用、介入後の不安定化、選択的な適用等にある。周知の通り、リビア介入では体制変革のために R2P が濫用されたという批判が根強い。また、クーパーマン (Alan J. Kuperman) は、拙速な介入が介入後のリビアを不安定化させたと批判している⁽¹⁴⁾。さらに、2011 年以降のリビアとシリアへの対応の相違は、R2P 適用の非一貫性に対する批判を呼んでいる。

他方、後者からすれば、R2P がリビア介入を促したという説明自体に問題がある。例えば、ヘア (Aidan Hehir) が主張するように、国際政治上、前記の諸問題は決して目新しくはない。R2P 概念の存否にかかわらず、P5 はこれまでも自らの国益・目的に従って選択的に介入を認めてきた⁽¹⁵⁾。R2P はリビア介入の判断材料となったかもしれないが、あくまで多くの要因の一つに過ぎない⁽¹⁶⁾。さらに、国際社会の責任は規範として確立してはいない。次節で詳述するが、WSOD は国連憲章第 7 章下の措置に関して、集団行動の責任ではなく用意があるとし、安保理が個別の事例ごとに判断するとしている⁽¹⁷⁾。リビア介入の根拠となった安保理決議 1973 もリビア当局の責任にのみ言及している。要するに、国際的な集団行動の責任・期待は未だ合意も共有もされておらず、R2P の影響を過大評価すべきではないと批判するのである⁽¹⁸⁾。

以上の論争は、各論者の R2P 概念への姿勢と成果文書の評価から整理し得る。まず、①同概念を支持するエヴァンスやタクール (Ramesh Thakur) は WS の合意を重要視し、リビア介入は

R2Pの教科書的な事例だと述べている⁽¹⁹⁾。ただし、介入が体制変革に至ったことには疑念を表明しており⁽²⁰⁾、この点では、② R2Pの国際的な受容を認めつつも、R2Pに批判的なクーパーマンと認識を共有している。他方、③同概念を支持しつつも、WSの合意を「気の抜けたR2P（R2P lite）」と評したのがワイスである⁽²¹⁾。彼にとってリビア介入こそが重要な転機で、WSODは行動を伴わないレトリックであった⁽²²⁾。また、④ヘアはWSODとR2P概念の両方に懐疑的であり、リビア介入へのR2Pの実質的な影響にも疑問を呈している⁽²³⁾。

このように、現在の論争はR2P支持／批判という単純な対立ではなく、WSODの評価を掛け合わせた立場の間で錯綜している。上記①の論者はR2Pを規範として確立するという意図から、WSでR2Pが受容されたと主張し、WSの合意を過大評価する傾向がある。しかし、その反動で、R2P概念に懐疑的な②と④から、必要以上に辛辣な批判を呼び込んでいる。他方、③と④はより学術的な視点からWSを評価することで、その過大評価に歯止めをかける。ところが、武力行使の問題に視野を狭めることで、WSODの合意内容を過小評価する傾向がある。要するに、各立場の意図や関心がWSの評価に過剰に投影され、議論を不必要に錯綜させているのである。問題はこの錯綜がR2P概念をめぐる議論を停滞させ、同概念の意義と現在地を見えにくくしている点にある。そこで、以下では、WSに至る交渉過程を再検討し、R2P概念の意義と現在地を明らかにする。

2. 成果文書（WSOD）の交渉過程と消極的な国々の合意

2-1. WSODをめぐる交渉の本格化

R2P概念の展開上、150か国以上の首脳が参加したWSが一つの画期だったことは疑いない。しかし、R2PがWSODに盛り込まれた多数の事項の一つにすぎず、WSODが総会決議としてコンセンサスで採択されたことも注意すべきである。なぜなら、総会決議には法的拘束力がなく、国連におけるコンセンサス採択は全会一致ではなく投票なしの採択を指すからである。つまり、コンセンサス採択は必ずしも実質的な合意やコミットメントを意味せず、場合によっては、表決によって各国の対立が表面化するのを避けるために用いられる⁽²⁴⁾。そのため、R2P概念の展開とWSの意義を評価するには、WSODの採択という形式的な事実のみならず、その交渉過程の検討が不可欠である。交渉が本格化したのは前述のアナン報告書『より大きな自由の中で』が提出された後であり、本項ではその後の半年間を再検討する⁽²⁵⁾。

アナン報告書後の交渉は紆余曲折しているが、それ故にWSで誰が何に、いかなる合意をしたかを読み取り得る。交渉はピン（Jean Ping）総会議長を中心に進められ、2005年6月に成果文書の一次草案、7月に二次草案が提出された⁽²⁶⁾。両草案で重要なのは、①各国の責任と国際社会の責任を一つの段落にまとめ、国連憲章第7章下の集団行動を国際社会の共同責任（shared responsibility）とし、②ジェノサイド防止行動計画および国連事務局の任務への支援を記載し、③

武力介入の諸原則について議論を継続する必要があるとした点である⁽²⁷⁾。②の行動計画は次節で触れるが、2004年にアナンが提唱したもので、早期警報等の5項目からなる⁽²⁸⁾。③は前述の通り、R2Pとの関連を緩めるために別節で言及されている。ただし、同原則の確立に積極的な国は少なく、最終的には、強制措置に関する憲章の規定は適切かつ十分であると確認され、議論の必要性は否定された⁽²⁹⁾。

R2Pに関する交渉が大きく動き出したのは8月に入ってからである。それまで各国は自説を繰り返すばかりだったが、ピンや事務局の仲介を経て8月5日に三次草案が提出された。WSで何が合意されたかを考察する上で重要なのは、この三次草案が平和的手段による国際社会の対処を責任から義務に修正し、主段落に「国連の早期警報能力の構築を支援する」という一文を挿入し、P5の拒否権の抑制に関する段落を追加した点である⁽³⁰⁾。総会決議に法的拘束力はないとはいえ、責任よりも義務の方が規範的意味合いは強くなる⁽³¹⁾。また、上記②の行動計画の一項目である早期警報を抜き出しているのは、それが重視されている証拠である。他方、拒否権の抑制にはP5のみならず、拒否権が大国による介入の歯止めになると考える多数の国も消極的であった。そのため、抑制を勧める (invite) という控え目な文言になっているが、注目すべき修正である。

しかし、これらの、ある意味「進歩的」な内容は、8月1日に着任したボルトン (John Bolton) 米国国連大使の発議を契機に、大幅な後退を余儀なくされた。彼は同月17日に草案の修正案、30日にR2Pに関する見解と修正文案を提示した⁽³²⁾。17日の修正案では拒否権に関する段落と上記②の行動計画および事務局の任務に関する段落が削除された。さらに、30日の修正文案では国際社会の責任が骨抜きにされている。まず、国内の人々を保護する各国の責任を認める一方、その責任と他国 (国際社会) の責任は性格が異なるとしている。また、R2Pに法的性格はないと主張し、平和的手段による対処の義務を道義的責任に再修正している。さらに、国際社会に集団行動の義務や責任はないと述べ、上記①の共同責任を削除し、集団行動を取る用意があるという文言に変更したのである。

ボルトン案はR2Pに懐疑的な国に改めて自説を主張する機会を与え、三次草案に対する反動を生んだ。国連事務局主導の交渉を好まないボルトンは大使就任時から国家間の直接交渉を提案し、その結果、8月26日に参加国を32か国に絞ったコア・グループ交渉が始まった⁽³³⁾。ただし、国連事務局は交渉経過に合わせて三次草案の修正を続けており、9月6日付の修正草案から、米国の見解が交渉に大きく反映されたことが分かる⁽³⁴⁾。まず、各国の責任と国際社会の責任が別段落に分けられ、平和的手段による対処は責任に戻された。集団行動に関しては、「用意」と「共同責任」の二つの文案が併記され、拒否権に関する段落は括弧書きにされた。また、行動計画と国連事務局の任務に関する段落は、「ジェノサイド防止担当事務総長特別顧問の任務を支援する」という一文に修正されている。

参加国をさらに15か国に絞った交渉が9月10日から行われたが、懐疑的な国々は同じ疑問や懸

念を繰り返し、修正草案に括弧書きで残されていた内容は削除された。交渉期限が迫る中、11日に当面の合意事項をまとめた収穫文書（harvest document）の採択が提案された。同文書には国連運営改革、人権理事会、テロリズムのみが含まれ、R2Pは含まれていない⁽³⁵⁾。その後、結局交渉はまとまらず、13日午前1時に散会となったが、同日午後には再開された交渉で事務局の修正草案が妥結案として提示され、WSODとして採択された。この時の経過は次節で検討するが、R2Pの段落は12日の時点でWSODとはほぼ同一の内容に収斂している。12日付の修正草案では、集団行動の共同責任と拒否権の抑制が削除される一方、国際社会の責任について述べた段落に「各国への国際支援」が追記されている⁽³⁶⁾。

2-2. 国際政治の保守的な傾向と消極的な国々の合意

最終的なWSODではR2Pの進歩的な内容はほぼ削除されたが、これは単にボルトンの強硬な姿勢の結果というより、それを契機に各国が自説に固執し得る状況が生じたためである⁽³⁷⁾。主権国家が併存する分権的な国際社会、そして最終的な決定権が各国に帰される国際政治においては、革新的な提案を既存の規則や制度と調和する内容に修正し、馴致させる保守的な力学が働きやすい。そして、ボルトンの要求した直接交渉は各国の決定権を重視し、いわば保守的な傾向を強めるものであった。実際、WSで合意されたのは新規性を削ぎ落とし、各国の責任と国際支援に重点を置くR2Pであり、合意の中心となったのはR2Pに消極的な国々であった。しかも、WSODは総会でR2Pの審議を継続する必要があるとし、厳密には、現在もその内容や実施方法に関して審議が続いている段階である。

この保守的な傾向は、交渉の構図を整理することで明確になる。交渉時のR2P概念に対する各国の立場は推進派と懐疑派に大別でき、基本的に先進国は前者、途上国（G77および非同盟諸国〔NAM〕）の多くは後者であった。ただし、重要なのは両派に積極的な国と消極的な国がおり、各国の立場は積極的推進派、消極的推進派、積極的懐疑派、消極的懐疑派の4つに分類可能なことである。大きな分類を確認しておく、R2Pへの支持を明言している国は推進派、不支持を明言している国は懐疑派である。他方、R2Pへの言及がない国は、自らR2Pを推進したり疑問を提起したりする意思のない消極的な立場とみなし得る。また、R2Pに言及していても、人道危機の予防と各国への国際支援を強調し、審議の継続を主張する国は、三次草案の進歩的な内容との対比から見れば、消極的な立場と言える。

では、積極的推進派と消極的推進派、積極的懐疑派と消極的懐疑派はそれぞれどのように区別し得るか。まず、三次草案の進歩的な内容を支持する国は積極的推進派である。つまり、R2Pの規範的意義を強調し、介入の諸原則や拒否権の抑制を盛り込むことで、国家主権への制約を強化し、R2Pの実施をルール化しようとする立場である。反対に、推進派でも、このようなルール化に難色を示す国は消極的な立場である。他方、懐疑派もR2P概念自体を否定する積極的な立場と、必

ずしも概念自体は否定しない消極的な立場を分けられる。前者はR2P概念と国連憲章には齟齬があると主張し、R2Pという名称の変更まで要求する立場である。後者は各国に主要な責任がある点は認めるが、R2Pの国際的な実践には懸念を示し、R2Pよりも主権平等と領土保全の原則を強調する立場である。

前述の通り、最終的な交渉では参加国が15か国に絞られ、各国は図1のような立場であった⁽³⁸⁾。重要なのは消極的推進派と消極的懐疑派に近い立場で、P5および図1に記載されていない国の大多数はいずれかに属し、交渉の経過とともにR2Pの内容が消極的な立場の見解に収斂していったことである。9月12日付の修正草案が示す通り、国際社会の共同責任と拒否権の抑制は削除され、各国への国際支援が追記された。また、武力介入の諸原則も8月17日のボルトン修正案で削除され、9月12日付の修正草案では括弧書きで留保されていたが、最終的な成果文書からは削除された⁽³⁹⁾。結果的に、成果文書は国際的な集団行動の用意があると述べるに止まり、行動の決定は個別の事例ごとに安保理が判断するとした。

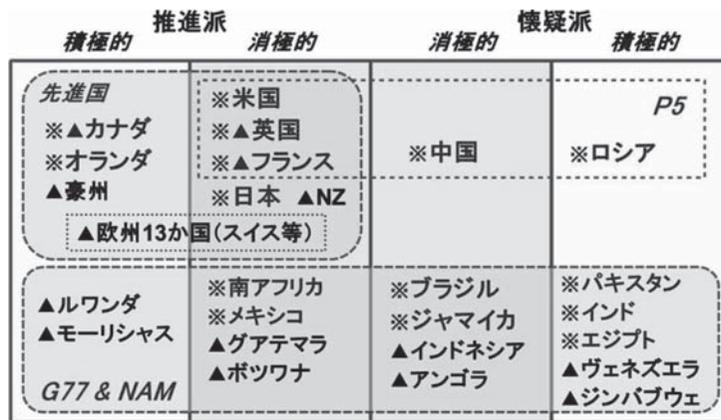


図1 R2Pに対する4つの立場と世界サミット交渉の構図（著者作成）

最終的なコア・グループ交渉（9/10-13）参加国は※印の15か国
 WS（9/14-16）でR2Pに言及した国は▲印の26か国

以上の経緯と合意内容は、成果文書の採択がいかなる合意だったかを示している。実際のところ、WS直前まで交渉は難航し、国連事務局の努力がなければWSODの採択は困難であった（事務局の役割は次節で考察する）。13日に最終的な修正草案を提示した事務局は、24時間以内に異論が出なければ合意が成立したとみなすと各国に伝えたが、この性急な手続きには不満が多く、ヴェネズエラはWSODの表決を要求する可能性を仄めかした⁽⁴⁰⁾。結果的にはコンセンサス採択によってWSODに形式的な承認が与えられたが、これはR2Pに関する実質的な合意ないし規範の形成を意味しない。むしろ、9月14日に始まったWSでR2Pに言及したのは26か国のみで、うち4か国は改めてR2Pへの懐疑・批判を開陳したという事実が、各国の関心の濃淡と合意の希薄さを明示している。

要するに、各国の R2P に関する合意は極めて限定的かつ形式的であった。特に国際社会の責任に関して、WS 前後の展開が新たな規範の発展を示しているという見解は、WS の成果を過大評価していると言わざるを得ない。ただし、WS の成果と意義を軽視するのも早計である。エヴァンスは WS 直後、「国連と紛争予防」と題した講演で、ほとんど気づかれていない WS の成果が「国連の早期警報能力の構築を支援する」という一文にあると指摘している。彼によれば、早期警報能力の構築は事務局の能力強化に等しく、長年抵抗にあってきたため、上記の一文が WSOD に挿入された意味は大きい⁽⁴¹⁾。つまり、三次草案に追記され、最後まで削除されなかった「早期警報」に着目し、WS の意義を再検討する余地がまだ残されているということである。

3. 国連事務局の役割と R2P の推進

3-1. R2P 概念の展開における国連事務局の役割

前述の通り、WS に至る交渉で各国の関心や見解の隔たりは埋まらず、R2P 概念のある意味「進歩的」な内容はほぼ削除された。この事実、規範ライフサイクル論⁽⁴²⁾を参考に、事務総長および事務局が同概念の発展を主導してきたと捉える先行研究への疑問を生む。なぜなら、事務総長・事務局が規範化しようとした R2P 概念が、国家間交渉を通じて実質的に異なる内容に修正されたなら、事務局は「規範企業家」としての役割を果たすのに失敗したとも言えるからである。先行研究の多くは同概念の継続性を前提し、WS をその規範的発展の一段階と評価するが、前節が示すのはむしろ同概念の変化と断絶である。無論、継続／断絶の判断は議論となり得るが、前者の偏重は R2P 概念の展開を考察する際の視野を狭め、WS 延いては事務局の過大評価につながる。

さらに重要なのは次の疑問である。進歩的な内容がほぼ削除されたにもかかわらず、なぜ事務局は R2P を WSOD に盛り込もうとしたのか。先行研究では規範企業家の動機が他者への共感や利他主義にあると前提し⁽⁴³⁾、新たな規範が規範企業家自身にもたらす結果を視野の外に置いてしまう。換言すれば、事務局の主体的な動機を問う視座が欠けているのである。しかし、国連も一種の官僚機構であることを鑑みれば、その主体的な動機への着目は重要である。なぜなら、国連事務局にも自身の権限拡大や能力強化への指向性があり、PKO の発明が例示するように、特に紛争解決能力に関して、この傾向が表れているからである⁽⁴⁴⁾。こうした視座の欠落がこれまで早期警報への注目を不十分にしてきた一因ではないだろうか。そこで、以下では事務局の主体的な役割に着目し、WSOD の内容と WS の意義を改めて検討する。

まず、WSOD の交渉において国連事務局が果たした役割を確認しよう。前述の通り、交渉はピン総会議長を中心に進められ、三次草案の作成までは所謂ファシリテーター・プロセスがとられた。これは少数の整理進行係（ファシリテーター）が各国の見解を集約・調整しつつ、合意文書案の作成・修正を繰り返すプロセスである。WS に至る交渉では、ピンと彼が任命した 10 か国の国連大

使が事務局と協力して交渉の舵取りを行い、その成果として前述の一次、二次、三次草案が提出された⁽⁴⁵⁾。とりわけアナンと事務総長室が精力的に各国間の仲介を行い、後述のジェノサイド防止担当事務総長特別顧問（SAPG）とSAPG室も交渉の進展に密接に関わっていた⁽⁴⁶⁾。

8月1日に着任したボルトンはこのプロセスと事務局の実質的な関与を好まず、交渉を異なる形で再開するよう主張した。ボルトンによれば、同プロセスは本当の国家間交渉ではなく、草案を作成する事務局の意向が過剰に反映されてしまう⁽⁴⁷⁾。また、事務局の草案は不要なレトリックに満ちており、代わりに実際の合意内容のみを記載した簡潔な文書を採択すべきであった⁽⁴⁸⁾。彼の働きかけの結果、ファシリテーター・プロセスは中止され、国家間の直接交渉が可能なコア・グループ交渉が始まった。しかし、前述の通り、交渉は暗礁に乗り上げ、期限とされた9月12日を過ぎた時点で交渉当事者が手にしていたのは、当面の合意事項をまとめた収穫文書と、括弧書きの未決部分が約150箇所も残っている修正草案のみであった⁽⁴⁹⁾。

ボルトンは自身の意向に添う収穫文書を評価し、他国の国連大使と共に修正草案を破棄しようとしていたが⁽⁵⁰⁾、一夜明けた13日の朝、アナンと事務局は内々に準備していた修正草案を提示し、同草案への承認を得ることに決めた。そして、同日午前各国への説明を行い、午後にかかれた最後のコア・グループ交渉で最終的な修正草案を提示した⁽⁵¹⁾。前述の通り、このような手続きに対する不満は多く、とりわけ国際社会の責任に関する各国の合意は限定的かつ形式的なものに止まった。ただし、ここで重要なのは、事務局がWSODの合意内容に一定の影響を持ち、事務局の努力がなければWSODの採択は困難だったという事実である。

以上のように、WSODの採択に貢献した事務局とコミットメントの希薄な加盟国という対照的な立場はWS後の展開に表れている。WS後、各国の関心が停滞する一方で、アナンは2006年、事務総長に提言を行うジェノサイド防止諮問委員会（エヴァンスも一員）を設置し⁽⁵²⁾、また、紛争予防に関する報告書で「予防する責任」に言及しつつ、WSODにR2Pが盛り込まれたことを評価している⁽⁵³⁾。翌年、事務総長に就任した潘基文はジェノサイド防止諮問委員会の提言を採用し、R2P担当事務総長特別顧問の任命を表明したが⁽⁵⁴⁾、国連の予算を決める総会第5委員会は彼の意向を却下した。反対国の理由は、R2Pの内容や実施方法には未だ合意はなく、総会で審議する必要があるということだった⁽⁵⁵⁾。そのため潘基文は事務総長権限で、エドワード・ラック（Edward Luck）を無報酬かつ「R2P」という肩書の付かない特別顧問に任命したのである。

上述の展開は、WSODの交渉を経て、国連事務局がR2Pの推進において中心的な主体になってきたことを示している。実際、2009年にラックを中心として潘基文報告書が作成され、WS後、初めて国連総会でR2Pが審議された。その結果、改めて「審議を継続する」という総会決議が採択され⁽⁵⁶⁾、同年以降、毎年、事務局がR2Pに関する事務総長報告書を提出し、総会で審議が行われている。さらに、ラック等は国連との関係も近いシンクタンク「国際平和研究所（IPI）」の報告書『紛争予防とR2P』（2009年）で、第一に、早期警報に関するWSODの合意を履行すべきだと

提言している⁽⁵⁷⁾。つまり、WSODで誰が何に合意したかという問いには、エヴァンスが指摘したように、加盟国と事務局が国連の早期警報能力の構築に合意したという答えもあるのである。

3-2. R2P 概念の推進と WS の意義

WS 後、事務局が R2P 推進の中心的な主体となったという事実は、WS の意義および R2P の現在地を明らかにする新たな視座を提供してくれる。事務局が WSOD の採択に貢献しただけでなく、WSOD を足掛かりに R2P 推進の主体的な役割も担うようになったことを明らかにするため、以下では、早期警報に着目して改めて WS 前後の展開および WSOD の合意内容を検討する。まず確認しておくべきことは、国連にとって「早期警報能力の構築」が長年の課題であったということである。事務局内に安全保障関係の早期警報体制が設けられたのは 1987 年の情報調査収集室（ORCI）が最初であったが、5 年後の事務局改組の際に同室は廃止され、以後、早期警報体制の必要性が度々訴えられるも、十分な体制が整えられることはなかった⁽⁵⁸⁾。

アナンは事務総長就任当初から紛争予防との関連で国連の早期警報能力の強化を主張し、ルワンダ・ジェノサイド 10 周年の 2004 年には、R2P 概念の重要性を説くとともに、ジェノサイド防止行動計画を提唱し、SAPG を任命している⁽⁵⁹⁾。同行動計画は、武力紛争の予防、武力紛争下の文民の保護、刑事免責の廃止（国際刑事裁判の強化等）、早期警報、迅速かつ断固とした行動の 5 項目からなる。SAPG の任務は、ジェノサイド防止のための情報収集、事務総長と安保理への早期警報および対処策の提案、国連全体の調整と情報分析・管理能力の強化である。そして、上記の行動計画と SAPG の任務は、『より大きな自由の中で』において R2P 概念を支持する前段で触れられ⁽⁶⁰⁾、結果的に R2P と関連づけて交渉されることとなった。

では、早期警報に関して WS で何が合意されたのか。前述の通り、二次草案には R2P の内容を規定した主段落とは別に、「ジェノサイド防止行動計画の実施およびその目的に係る事務局の任務を支援する」という段落が付加された。三次草案では主段落に「国連の早期警報能力の構築を支援する」という一文が挿入され、集団行動に関して「適時かつ断固とした方法で」という句が追記された。アナンも述べているように、人道危機を防ぐには早期警報だけでなく、それに基づく適切な行動が必要であり、早期警報と迅速／適時かつ断固とした行動は連関する⁽⁶¹⁾。つまり、三次草案の追記は上記の行動計画のうち、特に早期警報を重視する姿勢を示し、同草案までは R2P の具体化の一環として早期警報を中心とした事務局の機能強化が明記されていた。

ボルトン着任後、交渉全体に大きな軌道修正が迫られたが、上述の姿勢は基本的に維持された。8 月 17 日のボルトン修正案は上記の行動計画に関する段落を削除したが、結果的に、当該段落は「SAPG の任務を支援する」という一文に修正された。この修正が示唆するのは、国際刑事裁判や事務局の広範な機能強化には消極的な国もいたが、ジェノサイド防止行動計画のうち SAPG の任務と重なる「早期警報」については実質的な合意があったということである。9 月 6 日付の修正草

案は各国の責任と国際社会の責任を別段落に分けているが、「国連の早期警報能力の構築を支援する」という一文は各国の責任を規定した主段落に挿入され、SAPGへの支援に関する段落も盛り込まれている⁽⁶²⁾。そして、早期警報とSAPGへの支援については代替的な文案は併記されず、同修正草案の文言が実質的な修正なしにWSODで採択された。

このように、初期の草案に盛り込まれた「ジェノサイド防止行動計画と事務局の任務」への支援は、最終的により内容の明確な「早期警報とSAPGの任務」に切り詰められた。ただし、重要なのは後者に強い異論がなかった点である。実際、WSODを足掛かりに、事務局は早期警報体制の整備を少しずつ進めてきた。2007年にはSAPGの常勤職への変更と事務次長への格上げ、SAPG室の増員が承認された⁽⁶³⁾。2010年にはSAPG室を再び増員する形で、SAPGとR2P担当事務総長特別顧問の共同オフィスの設置が承認された。また、近年、国連と加盟国、NGOの協力の下、早期警報体制が発展しつつあり⁽⁶⁴⁾、SAPGの任務を支援することに実質的な合意があったと言える。

本節では国連事務局の主体的な役割に着目し、WSODの内容を再検討した。前述のようにWSの過大評価には注意すべきであるが、早期警報に関する箇所は比較的早い段階で草案が固まり、WS後、事務局を中心にその体制が整備されつつある。そのため、介入に焦点を絞ってしまうとWSの意義を過小評価し、R2P概念の現在地を見失うおそれがある。草案の修正の結果、連続性が見えにくくなっているが、本節で論じた通り、早期警報の箇所にはアナンの紛争予防に関する主張が盛り込まれている。この文脈に着目すれば、WSの意義は、R2P推進の中心的な主体が加盟国から国連事務局に、同概念の具体化の主軸が介入論から、早期警報を中心とする紛争予防論に転換する契機となったことにあると言えよう。このような視座は先行研究が看過してきた側面を可視化し、R2P概念の展開を再検討する上で有益である。

おわりに

R2P概念が国連で審議を継続すべき事項と認められてから14年が経った。近年、国連事務局等の取り組みの結果、次第にR2P概念への認知と受容が広まり、国際的な共通理解が醸成されつつある。例えば、2009年に潘基文報告書が提出されるまで、R2Pに言及した安保理決議は3件のみだったが、以後は2019年3月までに78件の決議が採択されている⁽⁶⁵⁾。ただし、R2Pの内容や実施方法にはまだ見解の相違がある。とりわけ2011年のリビア介入後、一節で確認した議論の錯綜と停滞が実効的な人道危機への対処を妨げ、国際社会の責任の規範性や実効性をめぐる論争を生み、結果的にR2P概念の意義自体にも疑問が投げかけられている。つまり、R2Pは外交上の語彙として人口に膾炙するようになったが、人々の保護という本来の目的・機能においては行き詰まりを見せているのである。

本稿はR2Pをめぐる論争の偏向を補正し、同概念の展開と現在地を理解する視座を獲得するた

め、WSで誰が何に、いかなる合意をしたのかという観点から、WSに至る交渉過程およびWS前後の展開を再検討した。その交渉過程およびWS前後の展開が示すのは、大多数の国家にとって国際的なR2Pへのコミットメントは希薄であったが、その一方で、国連の早期警報能力の構築には各国と国連事務局の実質的な合意があったということである。この合意は、国際的な介入の問題や事務総長の「規範企業家」としての役割に視野を限定すると見逃されてしまうが、事務総長・事務局が以前から早期警報体制の必要性を訴えてきたという事実と、国連事務局の官僚機構としての主体性および指向性に着目すれば、重要な合意であったことは明らかである。

以上のように、複眼的な視点からR2P概念の展開を再検討することで、WSの合意の意味とR2Pの現在地をより客観的に評価・理解することが可能となる。本稿は、WSを契機にR2P推進の中心的な主体が加盟国から国連事務局へ、その主軸が介入論から紛争予防論へと転換してきたという結論を示した。確かに現時点で入手可能な資料には限りがあり、新たな資料を用いた一層精緻な研究が必要である⁽⁶⁶⁾。しかし、ある意味、進歩的な提案を既存の規則や制度に馴致させる国際政治の保守的な力学が働く中、国連事務局がR2P概念の推進および早期警報能力の構築に積極的かつ主体的に関与してきたことは看過し得ない。このように、既存の研究の陰画となっている事務局の役割を可視化することは、R2P概念の文脈を越え、国際政治学一般にとっても有益であろう。

さらに、本稿で可視化したR2Pと紛争予防論の連関は、議論の錯綜・停滞を打開し、その目的と機能を再考する上でも重要な視座となり得る。そもそも人道危機時の介入にはR2Pの濫用や介入後の不安定化、選択的な適用等の危険が不可避免的に付随するため、慎重な議論が要請されるのみならず、国際的なR2Pを規範として確立するのは困難である。他方で、R2Pを梃子に国連を中心とした早期警報体制が整備され、人道危機のリスクに未然に、または早期に対処できるようになれば、上記の危険は大幅に軽減され、より実効的な人々の保護が可能となる。近年、国連や加盟国、NGOの協力の下、国際的な早期警報体制の整備が進められているが、その体制はまだ発展途上であり、R2P概念と紛争予防論の相関も十分に研究されてはいない。今後、以上の観点からR2P概念の展開を再検討する意義は大きいであろう。

[付記] 脚注のウェブサイトの情報は全て2019年10月20日に確認した。

注

- (1) 例えば、山下範久・安高啓朗・芝崎厚士（編）『ウェストファリア史観を脱構築する—歴史記述としての国際関係論』ナカニシヤ出版 2016
- (2) UN Doc. A/RES/60/1 (24 October 2005), paras. 138-140.
- (3) 例えば、Daisuke Madokoro, "How the United Nations Secretary-General Promotes International Norms" *Global Responsibility to Protect*, 7(1), 2015, pp. 31-55.
- (4) ICISS, *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
- (5) *Ibid.*, pp. 11-18.

- (6) UN Doc. A/59/565 (2 December 2004); UN Doc. A/59/2005 (21 March 2005) .
- (7) UN Doc. A/59/565 (2 December 2004), paras. 202–209, 256.
- (8) UN Doc. A/59/2005 (21 March 2005), paras. 132, 135.
- (9) UN Doc. A/63/677 (12 January 2009).
- (10) Weiss, Thomas G., “R2P Alive and Well after Libya” *Ethics & International Affairs*, 25 (3), 2011, p. 287.
- (11) UN Doc. S/RES/1706 (31 August 2006), para. 12.
- (12) UN Doc. SG/SM/11356 AFR/1641 (2 January 2008).
- (13) Bellamy, Alex J., *Global Responsibility to Protect: From words to deeds*. New York: Routledge, 2011, pp. 55–58.
- (14) Kuperman, Alan J., “A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO’s Libya Campaign” *International Security*, 38(1), 2013, pp. 105–136.
- (15) Hehir, Aidan, “The Permanence of Inconsistency: Libya, the Security Council, and the Responsibility to Protect” *International Security*, 38(1), 2013, p. 152.
- (16) *Ibid.*, p. 159.
- (17) UN Doc. A/RES/60/1 (24 October 2005), para. 139.
- (18) Hehir, *op.cit.*, pp. 148–151.
- (19) Evans, Gareth and Ramesh Thakur, “Correspondence: Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect” *International Security*, 37(4), 2013, pp. 199–214.
- (20) *Ibid.*, p. 206.
- (21) Weiss, Thomas G., *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*, 2nd ed., Cambridge: Polity, 2012, p. 127.
- (22) Weiss, *op. cit.*, 2011, pp. 290–291.
- (23) Hehir, *op. cit.*
- (24) 財平和・安全保障研究所『国連総会手続規則の事例調査』2011 pp. 9–10, 106–109.
- (25) アナン報告書後の交渉過程に関しては、交渉当事者やその近くにいた人々の著作が若干あるのみである。例えば、北岡伸一『国連の政治力学』中公新書, 2007。Bolton, John, *Surrender Is Not An Option*, Threshold Editions, 2008; Strauss, Ekkehard, *The Emperor’s New Clothes? The United Nations and the Implementation of the responsibility to protect*, Munich: Nomos, 2009; Traub, James, *The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power*, London: Bloomsbury, 2006.
- (26) UN Doc. A/59/HLP/CRP.1 (3 June 2005); UN Doc. A/59/HLP/CRP.1/Rev.1 (22 July 2005).
- (27) UN Doc. A/59/HLP/CRP.1/Rev.1 (22 July 2005), paras. 76, 113–114.
- (28) UN Doc. SG/SM/9245 AFR/893 HR/CN/1077 (7 April 2004).
- (29) UN Doc. A/RES/60/1 (24 October 2005), para. 79.
- (30) Strauss, *op.cit.*, pp. 13–14; UN Doc. A/59/HLP/CRP.1/Rev.2 (5 August 2005), paras. 118–120.
- (31) Nasu, Hitoshi, “The UN Security Council’s Responsibility and the ‘Responsibility to Protect’” in A von Bogdandy and R Wolfrum (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 15, 2011, pp. 384–386.
- (32) 17日の修正案は <<http://www.humanrightsvoices.org/site/documents/?d=542&id=736>>, 30日の修正文案は <<http://www.humanrightsvoices.org/site/documents/?d=551>> より入手可能。
- (33) 北岡, 前掲書, pp. 46–47. Bolton, *op. cit.*, pp. 200–208.
- (34) 本修正草案は <http://www.responsibilitytoprotect.org/files/DOD_6Sept05_rev2.pdf> より入手可能。
- (35) Traub, *op. cit.*, pp. 387–388.

- (36) 修正草案（12日12時半付）は<http://www.responsibilitytoprotect.org/files/DOD_12Sept05_1230pm.pdf> より入手可能。
- (37) Traub, *op.cit.*, p. 374.
- (38) 各国の立場は、ICRtoP<http://www.responsibilitytoprotect.org/files/Chart_R2P_11August.pdf> および WS における R2P への言及（UN Doc. A/60/PV.2; A/60/PV.3; A/60/PV.4; A/60/PV.5; A/60/PV.6; A/60/PV.7; A/60/PV.8）を確認し、本稿の基準に従って分類した。
- (39) UN Doc. A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2（5 August 2005）, para. 56. ボルトン修正案（注 32）, p. 16. 9月6日付（注 34）および12日付修正草案（注 36）, para. 67.
- (40) 北岡, 前掲書, pp. 49–50. Traub, *op.cit.*, pp. 395–396.
- (41) Evans, Gareth, “The United Nations and Conflict Prevention”（17 October 2005, Paris）.
- (42) Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change” *International Organization*, 52(4), 1998, pp. 887–917.
- (43) *Ibid.*, pp. 898–899.
- (44) Barnett, Michael and Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, London: Cornell University Press, 2004, pp. 121–155, 157.
- (45) 北岡, 前掲書, pp. 43–46.
- (46) 交渉当時, SAPG 室政務官だった国連職員との電話インタビュー（東京, 2014年5月21日）。Strauss, *op.cit.*, p. 13.
- (47) Bolton, *op.cit.*, pp. 200–204.
- (48) *Ibid.*, pp. 204–207.
- (49) Strauss, *op.cit.*, p. 15.
- (50) Bolton, *op.cit.*, pp. 213–214.
- (51) *Ibid.*, pp. 214–215; Traub, *op.cit.*, pp. 388–391.
- (52) UN Doc. A/HRC/7/37（18 March 2008）, paras. 13–15.
- (53) UN Doc. A/60/891（18 July 2006）, para. 42.
- (54) UN Doc. S/2007/721（7 December 2007）. 前述（注 46）の電話インタビュー。
- (55) UN Doc. GA/AB/3832（17 December 2007）.
- (56) UN Doc. A/RES/63/308（7 October 2009）.
- (57) International Peace Institute, *Conflict Prevention and the Responsibility to Protect*, IPI Blue Paper No.7, 2009, p. 16.
- (58) 国連の早期警報能力の構築に関しては, Bellamy, *op.cit.*, pp. 122–142 参照。
- (59) UN Doc. SG/SM/9245 AFR/893 HR/CN/1077（7 April 2004）; UN Doc. S/2004/567（13 July 2004）.
- (60) UN Doc. A/59/2005（21 March 2005）, paras. 134–135.
- (61) UN Doc. SG/SM/9245 AFR/893 HR/CN/1077（7 April 2004）.
- (62) 9月6日付修正草案（注 34）, paras. 127, 130.
- (63) UN Doc. S/2007/721（7 December 2007）; UN Doc. A/63/593（10 December 2008）, para. 27.
- (64) 高澤洋志「保護する責任（R2P）論の『第3の潮流』—2009年以降の国連における言説／実践を中心に」『国連研究第15号 グローバル・コモンズと国連』国際書院 2014 pp. 163–166.
- (65) R2P に言及した安保理決議は, <<http://www.globalR2P.org/resources/335>> 参照。
- (66) 本稿は, 資料および紙幅の制約上, 早期警報に対する各国の見解について論じ得なかったが, 現時点で入手可能な資料では, ルワンダが交渉時に早期警報を R2P と関連づけ（2005年7月の提案 <http://responsibilitytoprotect.org/files/Rwanda_UNReform_ProposedR2PLanguage.pdf>）, また, WS で早期警報の重要性に触れている（UN Doc. A/60/PV.4）。

Re-examining the Trajectory of the Responsibility to Protect (R2P) Concept: What outcomes we got from the 2005 World Summit ?

Hiroshi NISHIKAI

Abstract

This article re-examines the outcomes and meanings of the 2005 United Nations World Summit (WS): an epochal event in the trajectory of the Responsibility to Protect (R2P) concept. R2P means that states and the international community have responsibility to protect people from serious humanitarian crisis. The reason why this re-examination is required is because recent arguments on R2P are often on different planes due to their over- and under-valuations of the WS and its outcomes. First, to address the over-valuations, this article clarifies that the WS Outcome Document was built in accordance with the opinions of states holding negative opinions toward the R2P concept, through reviewing the political process before and after the WS. Second, this article questions the under-valuations, through re-reviewing the process, focusing on the roles of the UN Secretariat. This article shows that the Secretariat has taken a central role in promoting R2P and that the emphasis has shifted from “intervention” to “conflict prevention”. Concomitantly this article exposes otherwise under-valuated or unnoticed progress in institutionalization of the R2P concept.

Key words: Responsibility to Protect (R2P), World Summit, United Nations Secretariat, Conflict Prevention