

核兵器と反人道罪 のない世界へ



2020年3月

MARCH 2020

広島市立大学
広島平和研究所

HIROSHIMA PEACE INSTITUTE (HPI)
HIROSHIMA CITY UNIVERSITY

核兵器と反人道罪のない世界へ

広島平和研究所ブックレット 7

はじめに

佐藤 哲夫

広島市立大学広島平和研究所ブックレットの第七号となる本書は、広島平和研究所が二〇一九年に開催した国際シンポジウムと連続市民講座の講演内容をもとに、市民向けに分かりやすい概説書を目指して編集したものである。シンポジウムと市民講座は、大きく内容が異なるため、二部構成としている。

第I部は「核兵器と反人道罪のない世界へ」と題し、二〇一九年一二月に開催した国際シンポジウム（約二八〇名に及ぶ多数の皆さんの参加を得た）に基づく。

【概要】

二〇一七年のICANに続いて、二〇一八年にノーベル平和賞を受賞したのが人道に対

する犯罪の根絶を求めるイラクのヤジディ教徒ナディア・ムラドさんとコンゴ民主共和国のデニ・ムクウエゲ医師であったことは、核被害を含む深刻な人権侵害に対する国際社会の関心が高まっていることを示している。このことは核兵器禁止条約の採択や国際刑事裁判所の創設と活動に例示されるように、究極の暴力である核兵器や人道に対する犯罪を規制・廃絶するための法制度が形成・整備されつつあることによっても裏付けられる。シンポジウムでは、人道に対する犯罪などの深刻な人権侵害の根絶という課題に対する国際社会の取り組みの過去と現在を、特に国際刑事裁判所を中心とする実施の仕組みの観点から検討し、今後の課題を明らかにするとともに、私たち市民社会の行動についても考える機会とした。

なお、第I部の本文各章をお読みいただく際に、次の二点にご留意いただきたい。第一点は、「反人道罪」という用語についてである。これは本シンポジウムの企画担当者による造語であり、一般市民向けのシンポジウムのタイトルとして、分かりやすく簡潔であり、かつ法律専門用語による拒否反応を回避するなどの考慮を優先したことに基づく苦肉の策である。結果として多数の参加者を確保することはできたが、「反人道罪」という用語の厳密な定義を明確にせずに使用したため、この用語の使用法について、以下の点を踏

まえていただく必要がある。

本シンポジウムは、先の【概要】に記したように、「人道に対する犯罪」の根絶を主な柱として企画されており、「反人道罪」という用語では、まず「人道に対する犯罪」を念頭に置く。しかし、国際社会による「人道に対する犯罪」の根絶に向けた対応においては、当然ながら、「集団殺害犯罪」など類似の「反人道」的な犯罪と合わせて取り組まれてきた。この意味で、例えば本ブックレットの第4章においては、これらの犯罪を含むものとして、「反人道罪」という用語が使用されている。また、「crimes against humanity」は、従来、「人道に対する罪」と訳されてきたが、「国際刑事裁判所に関するローマ規程」の公定訳が、「人道に対する犯罪」としたことを踏まえて、ここでは「人道に対する犯罪」としているが、各章の執筆者の選択に委ねている。

第二点は、「人道に対する犯罪」と「核兵器の廃絶」との組み合わせについてである。本シンポジウムは、当初、「人道に対する犯罪」の根絶を主な柱として企画され、国際刑事裁判所と国連人権理事会の二つの機関に重点を置く形でその取り組みを検討することを考えた。しかしながら、広島でのシンポジウムとして共催機関からの希望を受け、副次的な柱として「核兵器の廃絶」を立てることとし、そのためシンポジウム全体の切り口を国際刑

事裁判所に一本化する一方で、検討対象の主な柱として「人道に対する犯罪」を、副の柱として「核兵器の廃絶」を位置づけることとした。従来、「核兵器の廃絶」は「戦争犯罪」の観点から扱われてきたわけであり、「戦争犯罪」の観点から国際刑事裁判所と「核兵器の廃絶」とを結びつける議論には十分な内容がある。他方で、「人道に対する犯罪」の観点から国際刑事裁判所と「核兵器の廃絶」とを結びつける議論には、取り上げるだけの十分な内容があるか否かについて、確信が持てなかった。しかしながら、この「人道に対する犯罪」と「核兵器の廃絶」との組み合わせに論理的可能性がある以上は、この組み合わせによってはじめて見えてくる風景があるかもしれない。この意味で試行的な検討を第3章において行っていた。以下は、以下のとおりである。

第I部のもとになっている国際シンポジウムは、以下のとおりである。

国際シンポジウム「核兵器と反人道罪のない世界へ」

日時 二〇一九年二月一五日(日) 一三時三〇分～一六時三〇分

会場 広島国際会議場 地下二階 ヒマワリ

主催 広島市立大学・中国新聞社・長崎大学核兵器廃絶研究センター

後援 広島市・(公財)広島平和文化センター

基調講演者 尾崎久仁子（国際刑事裁判所前判事）

特別講演者 平岡敬（元広島市長）

報告者 真山全（大阪大学大学院国際公共政策研究科教授）

望月康恵（関西学院大学法学部教授）

瀬谷ルミ子（日本紛争予防センター理事長）

討論者 吉田文彦（長崎大学核兵器廃絶研究センター長）

宮崎智三（中国新聞社論説主幹）

中国新聞ジュニアライター（中高生記者）

モデレーター 佐藤哲夫（広島市立大学広島平和研究所教授）

第Ⅱ部は「アジアの平和とガヴァナンス」と題し、二〇一九年一〇月～一二月に開催した連続市民講座（一〇〇名近くに及ぶ多数の皆さんの参加を得た）に基づく。

【概要】

冷戦終結後、グローバル化が進展する一方で、今日、猛暑、集中豪雨、地球温暖化といった地球環境問題をはじめ、核戦争の危機、国際テロ、貧困など国際安全保障環境に対する脅威も深刻化している。また、ソ連と旧ユーゴスラヴィアの分裂を機に欧州およびアフリカ各地で民族や宗教の相違などに基づく内戦が勃発し、難民・避難民の数も急

増している。

他方で、冷戦の終結後のアジアでは軍事的緊張が続いている。インド、パキスタン、北朝鮮が核開発を行い核戦争の脅威は深刻化し、中国の軍事大国化とそれがもたらす南シナ海の海洋安全保障問題、北朝鮮の核開発による軍事的緊張などを前にして、アジアにおける軍事ガヴァナンスの構築は喫緊の課題となっている。

以上のような事態を踏まえて、今日のグローバル・ガヴァナンスの構築を阻む要因は何であるのか、アジア域内にガヴァナンスの制度構築は可能であるのか、などの問題意識を念頭において、アジアの平和とガヴァナンスについて考えた。

第Ⅱ部のもとになっている連続市民講座は、以下を予定した。(報告者の体調不良により、順番は、吉川、沖村、大芝、孫、佐藤に変更した。)

二〇一九年度連続市民講座「アジアの平和とガヴァナンス」

日時 二〇一九年一〇月四日～十一月一日(毎週金曜日) 一八時〇〇分～一九時三〇分

会場 広島市まちづくり市民交流プラザ(合人社ウエンデイひと・まちプラザ)

第一回(一〇月四日) 大芝亮(広島平和研究所所長・特任教授)「グローバル・ガヴァナンス論の現状と課題」
第二回(一〇月一日) 沖村理史(広島平和研究所教授)「地球環境問題とグローバル・ガヴァナンス」

第三回（一〇月一八日）吉川元（広島平和研究所特任教授）「安全保障共同体論の現状と課題」

第四回（一〇月二五日）孫賢鎮（広島平和研究所准教授）「東アジアの軍事・核ガヴァナンスの障害」

第五回（十一月一日）佐藤哲夫（広島平和研究所教授）「国際連合による集団安全保障制度の理論と実際——ア

ジアの事例を主な素材として」

国際シンポジウムおよび連続市民講座については、広島平和研究所が日本語および英語の両言語で発行しているニューズレター（Hiroshima Research News）第二二巻二号（通巻五八号）およびウェブサイトでその詳細を読むことができる。また、国際シンポジウム「核兵器と反人道罪のない世界へ」の概要については、二〇一九年一二月二三日付『中国新聞』一面に掲載され、現在は同紙「ヒロシマ平和メディアセンター」のウェブサイトででも閲覧可能である（「核兵器と反人道罪のない世界へ」で検索）。

目次

はじめに	……………	(佐藤 哲夫)	i
第I部			
核兵器と反人道罪のない世界へ			
第1章 暴力の連鎖を断ち切るために			
——国際刑事裁判所（ICC）の使命と役割	……………	(尾崎久仁子)	3
第2章 核兵器の非人道性とその規制について			
（講演録）	……………	(平岡 敬)	27
第3章 人道に対する犯罪・戦争犯罪と核兵器			
——国際法から読み解く	……………	(真山 全)	41

第4章 「命の尊厳」を守る

——国連は反人道罪にどう対処してきたか……(望月 康恵)……………

81

第5章 武力紛争と反人道罪の予防

——現場での実践と私たちにできること

(講演録)……………(瀬谷ルミ子)……………

103

第Ⅱ部

アジアの平和とガヴァナンス

第6章 グローバル・ガヴァナンス・システムとは？

——二一世紀の国際秩序をマルチセクターの

協働で作るビジョン……………(大芝 亮)……………

119

第7章 地球環境問題とグローバル・ガヴァナンス……………

(沖村 理史)……………

137

第8章 安全保障共同体の現状と課題……………

(吉川 元)……………

161

第9章 東アジアの軍事・核ガヴァナンスの障害……………

(孫 賢鎮)……………

189

第10章 国際連合による集団安全保障制度の理論と実際

——アジアの事例を主な素材として……………(佐藤 哲夫)…………… 211

執筆者一覧…………… 244

* 本書所収の各論は、執筆者個人の見解であり、広島平和研究所を代表するものではありません。

第I部

核兵器と反人道罪のない世界へ

第1章 暴力の連鎖を断ち切るために

——国際刑事裁判所（ICC）の使命と役割

尾崎久仁子

1 国際刑事裁判所（ICC）とは何か

国際刑事裁判所（以下「ICC」という）は、国際法に基づき個人の刑事責任を追及する裁判所である。一九九八年に採択された国際刑事裁判所に関するローマ規程（以下「ローマ規程」という）に基づいて二〇〇二年に設立され、オランダのデン・ハーグ市に法廷と裁判部、検察局および書記局本部がある。この裁判所は、様々な意味で、二〇世紀以前の国際社会では想定されていなかった新しいタイプの裁判所である。

伝統的な国際裁判は、例えば、同じハーグにあり、国際連合の一部である国際司法裁判所が行う裁判のように、国家と国家の争いを国際法に基づいて裁くものであるが、ICCにおいては、独立した裁判所が個人の犯罪を直接裁く、いわば国内裁判所における刑事手続に類似した裁判が行われる。

他方で、ICCは、国内の裁判所と異なり、ローマ規程という条約、すなわち国家間の合意に基づいて設立された国際機関である。このため、その管轄権は、原則として、合意に参加したローマ規程締約国のみに及ぶ。また、ICCは強制捜査権を持たず、証拠の収集は関係国の協力に頼っている。

2 ICC設立の背景

このような特殊な裁判所が誕生した歴史的背景として、以下を指摘することができる。

第一に、二〇世紀における二度の世界大戦、特に第二次世界大戦が与えた影響である。これらの戦争は、戦争自体の地域的規模の大きさに加え、戦勝国、敗戦国双方の文民の甚大な被害、および、第二次世界大戦前から始まったドイツにおけるユダヤ人迫害に見られるような、自国民に対する重大な人権侵害を伴うものであり、従前の戦争とは比較できない

いほどの深刻な影響を国際社会に与えるものであった。このため、戦後処理の一環として行われたニュルンベルグ裁判や東京裁判においては、侵略犯罪や戦争犯罪、集団殺害などの人道に対する罪などについて、責任者に対する刑事訴追が歴史上初めて本格的に行われた。また、戦後の国際社会においては、国際連合の設立等による国家間の平和の追求とともに、いかなる国における基本的人権の尊重や差別の撤廃も国際社会全体の関心事であり、特に、ジェノサイドやアパルトヘイトなどの大規模かつ深刻な人権侵害は、国連を中心とした国際社会が団結して対応すべき犯罪であるとの考え方が確立した。具体的な動きとしては、人権関係諸条約の採択や、ジェノサイド条約の成立、国際人道法の発展などが挙げられる。他方で、これらの条約や枠組の実効性、とりわけ、個別の人権、人道問題に対する国際社会の具体的な行動がどの程度有効に行われたかについては、冷戦の固定化と深刻化やこれに伴う国連安全保障理事会（以下「安保理」という）の機能不全もあり、疑わしいものだったと言わざるを得ない。

第二の契機は冷戦の終了である。冷戦の終了は、一方において、国際社会全体が団結して戦争犯罪や重大な人権侵害へ対応することが可能となる環境を生むとともに、他方で、多くの文民に深刻な被害を与える人道的危機を伴う地域紛争や国内紛争の頻発をもたらした

た。「国際社会全体の関心事である最も重大な犯罪」「人類の良心に深く衝撃を与える想像を絶する残虐な行為」（ローマ規程前文）への国際社会としての対処が喫緊の課題となったのである。

これらの紛争に対する国際社会の対応は複合的なものであった。伝統的な外交交渉や国連などによる政治的な介入による紛争の解決努力、人道支援とこれに続く開発支援などの主として経済的な支援活動に加え、紛争の再発を防ぐための予防措置、紛争後の社会再建などへの支援が積極的に行われるようになった。その一環として重要な役割を占めるようになったのが、裁判による正義の追及、特に、戦争犯罪や人道に対する罪を犯した責任者個人の刑事責任の追及である。

その背景には、重大な人道犯罪について真に責任のある者を処罰することが、被害者を癒し、紛争グループ間の報復の連鎖を断ち切り、和解を促進し、法の支配に基づく紛争後のよりよい社会の建設に有効であるとの認識が強まったことがある。安保理は、ジェノサイドをはじめとする大規模な人権侵害が行われたユーゴスラビア紛争とルワンダ紛争の後、旧ユーゴ国際刑事裁判所（ICTY）とルワンダ国際刑事裁判所（ICTR）を設立したが、これらが代表的な事例となった。このほかにも、カンボディアやシエラレオネにおけ

るジェノサイドや人道に対する罪を訴追するために、国際的な刑事裁判所が設立された。しかしながら、これらの国際裁判所は、対象を特定の地域・時期に起きた犯罪に限定したものであって、また、ユーゴおよびルワンダの裁判所設立は安保理が国連憲章七章に基づいてとった一方的な措置であった。このため、すべての国を対象とし、国際社会全体の合意に基づく恒久的な国際刑事裁判所の設立が求められるようになった。この結果、すべての国が参加可能な国際会議において採択された条約に基づき設立されたのがICCである。

3 ICCの特色

ICCの主たる特色として、以下を挙げることができる。

条約に基づく普遍的な裁判所であること、締約国との関係

すでに述べたように、ICCは、普遍的条約であるローマ規程によって設立された裁判所である。このことは、すべての国が平等の立場で自らの意思に基づいてICCに参加できることを意味し、戦勝国間の合意によって設立されたニュルンベルク・東京両裁判所や安保理の強制権限によって設立されたICTY・ICTRとは大きく異なる。他方で、す

すべての国が自由に加入できる半面、一度参加した国が脱退することも可能であり、現に、裁判がアフリカ地域に集中したことなどに反発した一部アフリカ諸国が脱退を主張し、これまで、ブルンディが脱退し、また、昨年、フィリピンも、自国が調査対象となったことを理由に脱退している。

ICCの加盟国は現在一二二カ国である。うち、アフリカ三三、アジア太平洋一八、東欧一八、ラテンアメリカおよびカリブ二八、西欧および北米二五という構成である。これは数的には国連加盟国のおよそ三分の二にあたるが、普遍性の観点からは大きな問題を抱えている。

まず、安保理常任理事国のうち、米、ロシア、中国が加入していない。ICCの扱うほとんどの犯罪が紛争と関連していることを考えると、世界の安全保障に大きな影響を与えるこれらの軍事大国がICCに加入しておらず、かつ、その活動に協力的とは言えないことは、ICCの実効性に大きな負の影響を与えている。また、南アジア、東南アジア、アラブ地域の多くのアジアの有力国が参加していない。アジアは紛争多発地域や深刻な人権侵害や人道犯罪が行われている地域を抱えており、これらの地域にICCの管轄権が及ばないことは、ICCの普遍性と実効性を大きく傷つけている。

特に、スーダンのバシル大統領（当時）に対する逮捕状問題、ケニアの選挙暴動に関する事件などを契機として、ICCの取り扱う事件がアフリカに集中していることについて、締約国の中でも最大のグループの一つであるアフリカ諸国から、植民地主義や先進国の価値観の押し付けといった批判を浴びるに至った。

対象犯罪、管轄権行使のメカニズムおよび国際協力

ICCの対象犯罪は、ジェノサイド、人道に対する罪、戦争犯罪および侵略犯罪である。このうち、侵略犯罪については、ローマ規程採択時に、犯罪の定義やどのような形で裁判所が管轄権を行使するかについて合意ができず、締約国が引き続き検討を行った結果、二〇一八年ようやく管轄権を行使し得ることとなった。

ジェノサイドとは、人種や宗教などを理由として特定の集団を破壊する目的でその構成員を殺害などすること、人道に対する罪とは、広範または組織的に行われた文民の殺害、奴隷化、強制移送、強姦、拷問などの深刻な人権侵害である。また、戦争犯罪とは、ジュネーブ条約など国際的に確立された武力紛争法に対する違反である。これらの犯罪は、近年の国際紛争、国内紛争の双方における悲惨な人権侵害や人道的な被害の実情を反映する

ものと考えられる。なお、侵略犯罪は、他国の主権、領土保全または政治的独立に対する一国による武力の行使などをいうが、現時点では捜査、訴追例はない。

この関連で特筆されるべきことは、ICCの対象犯罪の中で、とりわけ、女性や児童に対する犯罪が重要視されていることである。ICCが扱った最初の事件はコンゴ（民）における児童兵士の使用に関する事件であり、その後の、カタンガ事件、ベンバ事件、ンタガンダ事件においても、紛争下における弱者である児童や女性に対する性犯罪を含む人道犯罪、戦争犯罪が大きな焦点となっている。

ICCは、これらの犯罪について、二〇〇二年七月以降に発生し（侵略犯罪については二〇一八年七月以降、また新規加盟国については効力発生時以降）、犯罪が締約国の領域内で行われた場合、および、犯人が締約国国民である場合に管轄権を行使する。ただし、国連安保理がその強制権限に基づいて事件をICCに付託した場合には非締約国も対象となる。

裁判所の検察局は、安保理による上述の付託のほか、締約国による付託、または、検察官の職権により捜査を開始する。これまで安保理による付託が行われたのはスーダン（ダルフール）およびリビアの事態である。また、締約国による付託は、ウガンダ、コンゴ民主共和国、中央アフリカ、マリであるが、これらはいずれも締約国が自国の事態について付

託したものである。検察官の職権により捜査が開始された例としては、ケニア、象牙海岸およびジョージアの各事態がある。

この関連で、ICCの抱える大きな問題は、ICCには強制的な捜査権がなく、被疑者の逮捕や証拠の収集にあたっては関係国の協力を得る必要があるということである。例えば、ICCの検察局の捜査部門の捜査官は、関係国の国内で逮捕、捜索、差押えなどの強制的な捜査を行うことができない。ICCの締約国はICCの捜査に対して協力を行う義務があるが、締約国に十分な捜査能力がない場合も多く、また、時間がかかったり、捜査を事実上拒否される場合もある。さらに、重要な証拠が非締約国にある場合には、協力義務がないため、捜査はさらに困難となる。

補完性の原則

ICCは、その犯罪の関係国が被疑者の捜査訴追を行う能力や意思がない場合にのみ管轄権を行使する。この原則を補完性の原則と呼び、ICCの最も重要な原則の一つであるとされている。およそ犯罪が行われた場合には、国内の司法制度を通じて対処することが現在の国際社会の基本であるからである。

ある国において深刻な部族対立や宗教対立が生じ、多くの人がこれに伴う犯罪の被害にあつた場合に、その理想的な解決方法は、その国が自ら制定したその国の法律に従い、その国の社会に根差した司法制度を通じて責任者を特定して処罰し、被害者に対する賠償や慰藉の措置を講じることであることは言うまでもない。このような対応を行うことによつて、集団と集団の間の報復感情や暴力の連鎖を断ち、当事者同士の平和的な話し合いを通じて予防策を講じ、関係者の自発的かつ主体的な合意と和解を通じて紛争後の社会を効果的に再建することができるのである。紛争当事国にこのような意思と能力があるにもかかわらず、他国や国際機関が強制的に介入することは、紛争の再発防止という観点からも負の影響が大きい。

他方で、現実には、多くの紛争は、暴力以外の手段によつて集団間の利害の調整を行うことができない状況、すなわち法の支配や基本的人権の尊重が欠如していることから起るものである。したがつて、紛争地においては、国内の司法制度が崩壊している場合、司法制度があつても公正な裁判を期待できない場合、仮に裁判を行ったとしても、そのこと自体が新たな分断や危機を招く可能性がある場合がある。ICCはこのような場合に初めて裁判を行うのである。これが、ICCが「最後のよりどころとしての裁判所」であると

言われる理由である。

このような観点から、現在では、「積極的補完性の原則」という新たな概念が主張されるようにもなっている。これは、紛争地において法の支配を確立し、自力で、公正な裁判を行い得るような支援を国際社会が行うことを意味する。すでに、多数国間あるいは二国間の援助スキームの中で、途上国の司法制度の強化を目指した様々な支援が行われている。具体的には、民事、商事を含め、法律の策定のための支援、裁判制度の確立・強化のための支援、裁判官、検察官、弁護士などの法律家や警察関係者の訓練などである。日本においても、法務省を中心とした政府、JICAなどの援助団体、法曹界、学会が協力して、東南アジアや中央アジアに対する法整備支援を行っており、一定の成果を上げている。このようなスキームを活用し、ICCの知見をも生かしつつ、紛争後の刑事司法制度を強化することは、平和構築の観点から、さらには持続的な経済発展の観点からも大きな意義があると考えられている。ICC自体は援助機関ではないが、自らの捜査や裁判を通じて、人道に対する罪や戦争犯罪についての良質な判例や資料を提供し、また、国際人権基準に沿った刑事手続や被害者の権利や保護についての基準を示すことは、その重大な責務であると言える。

被害者の権利の重視

ICCの大きな特色の一つは、裁判において被害者の地位が重視されていることである。まず、被害者は、自ら、あるいは法律家である被害者代理人を通じて裁判に参加し、意見を述べることができる。特に、第一審裁判では、証人に対する尋問を行うこと、独自の証人を呼ぶなどして証拠を提出することなどが許されるのが通例である。また、ほとんどのすべての決定や判決にあたってあらかじめ意見を述べることができる。

さらに、有罪宣告があった場合は、引き続き、同じ裁判体によって被害者に対する賠償手続が行われるが、ここでは、裁判中に得られた証拠に依拠することができる。

被害者に対する賠償にあたって大きな役割を果たすのが締約国会合によって設置された被害者信託基金である。この基金の本来の任務は、ICCの判決に基づき被害者賠償を行うことであるが、同時に、各国や個人からの任意拠出金をもとに、ICCが管轄権を行使している事態において、被害者およびその家族に身体的リハビリテーション、精神的リハビリテーションおよび物質的支援等を行っている。例えば、基金は、コンゴ民主共和国やウガンダにおいて、性的暴力の被害者や元児童兵、誘拐された児童に対する支援などの被害者等を対象とする支援を行っている。

組織および人員

ICCは、検察局、裁判部（予審裁判部、第一審裁判部、上訴裁判部）および書記局から構成される。裁判所の内部に検察局を有するところは、日本の裁判所などとは異なっているが、検察局の独立性は予算など事務的な事項を含めて、制度上保障されている。検察局の長である検察官は、締約国による選挙によって選出される。検察局には捜査担当部局が含まれており、日本で言えば、警察的な機能も付与されている。なお、被疑者・被告人は、弁護人を選任する権利があり、弁護人の活動は中立な事務局により補佐される。被害者の代理人も被害者がこれを選定し、事務局の独立した担当部局による補佐を受ける。

一八名の裁判官は各締約国が推薦し締約国の選挙によって選出される。

ICCの職員数は、検察局を含めて約八〇〇名、二〇一九年予算は一億四八一三万五一〇〇ユーロである。補完性の原則を考慮に入れても、この予算と人員で世界の人道犯罪の捜査、訴追を行うことが困難であることは言うまでもない。また、裁判所の予算は締約国の分担金によって賄われるが、近年締約国は厳しく予算を制限するようになっており、効果的な捜査や裁判の迅速性に影響を与えるようになってきている。

このような観点から重要なのが、検察局による捜査、訴追戦略である。すでに述べたよ

うに、裁判所の管轄権の及ぶ範囲は限られているが、それでも、付託された事態はいずれも多数の人道に反する行為に関連しており、どの事態、どの犯罪行為について捜査を開始し、起訴するかについては、検察局の裁量によるところが大きい。多くの候補の中から、ICCの趣旨と目的に合った事件を選択し、法と証拠に基づく効果的な捜査訴追を行うことが期待される。また、その際には、すでに述べたような証拠収集の困難さも考慮に入れた選択をせざるを得ない。

4 実績と課題

二〇一九年一〇月の時点で、検察局は、一一の事態（ウガンダ、コンゴ（民）、中央アフリカ（二事態）、スーダン・ダルフル、ケニア、リビア、コートジボアール、マリ、ジョージア、ブルンディ）を捜査中である。この他に、一〇事態（アフガニスタン、バングラデシュ／ミャンマー、コロンビア、ギニア、イラク、ナイジェリア、パレスティナ、フィリピン、ウクライナ、ベネズエラ）について、正式な捜査に至らない予備的調査を行っている。これまでに発付された逮捕状は三四件（うち一六件を執行）、召喚状は九件（すべて執行）である。一五人の被疑者がいまだに逮捕されていない。

裁判部はこれまで二七件を審理し、有罪判決の確定は四件、上訴審での無罪確定が一件である。

裁判の具体例として、二〇一九年に第一審裁判で判決が行われ、現在上訴中の Ntaganda 事件を挙げる。この事件は、事態の付託や捜査対象となった紛争や被告人の地位、訴追された犯罪の内容、裁判手続の進行、被害者参加など多くの面で ICC が行ってきた裁判の典型的な例であるからである。

被告人の Bosco Ntaganda は、一九七三年にルワンダに生まれたコンゴ国籍の男性である。コンゴ解放愛国戦線という武装組織の幹部であった二〇〇二年八月から二〇〇三年一月にかけてコンゴ東部のイトゥリ地方の紛争において、人道に対する罪や戦争犯罪にあたる殺人、殺人未遂、強姦、性的奴隷化、迫害、強制移送、略奪、児童兵の使用などの罪で有罪となり、三〇年の禁固刑を宣告された。

対象となった紛争は、コンゴ政府が二〇〇四年に ICC に付託したものである。検察局による捜査を受けて二〇〇六年に逮捕状が発付され、被告人は二〇一三年に自ら出頭した。直ちに予審手続が開始され、予審部は二〇一四年六月に犯罪事実を確認して第一審裁判部に送付し、公判前整理手続を経て、第一審裁判は二〇一五年に始まった。判決は二〇一九

年七月八日、刑の宣告は同年一月七日である。

この間、第一審裁判部は二四八回の公判を行い、検察側証人八〇名、弁護側証人一九名、被害者証人三名の証人尋問を行った。二名の代理人を通じて公判に参加した被害者は二二二九名である。

ICCの実績については、発足以来の年月とコストに比較して不十分であるとの批判も強い。ICCの扱う事件の複雑性や特殊性にかんがみれば、国内裁判の平均値との比較や、同一地域の事件を集中して扱ったICTYやICTRとの比較はあまり意味がないことは事実であるが、他方で、より効果的・効率的な捜査公判が行われるべきであるとの批判には謙虚に耳を傾けるべきであろう。特に、未決拘禁が六、七年にも及ぶなど裁判の遅延が常態化していることに対しては、被疑者・被告人の権利の観点のみならず、被害者の立場からも、早急な対策が講じられるべきであると考ええる。

ICCは発足後十年以上を経過したが、その活動は万全なものとは言いがたく、すでに述べたような多くの課題がある。これらの課題をもう一度整理すると、普遍性にかかわるものと実効性にかかわるものに大別される。

まず、普遍性は刑事手続による正義の実現の大前提である。同様の事象は同様に扱われ

るべきであるというのが正義の第一歩だからである。すでに述べたとおり、深刻な人道法違反が行われている多くの地域についてICCが管轄権を有しないこと、一つの地域に訴追が集中していることは、アフリカの批判を待たずしても、ICCへの信頼性を揺らがせるものと言うほかない。むしろ、安保理の強制権限に基づく付託であれば、全世界の事件が対象となるが、その場合には、極めて政治的な機関である安保理に事件の選択がゆだねられるという意味で、より深刻な普遍性の問題が生じる。

同様に、刑事手続への信頼性は、その実効性にかかっている。被疑者の身柄確保や証拠収集が十分に行いえない裁判所はおよそ最低限の実効性に欠けると言わざるを得ないが、ICCに対する国際協力は今のところ十分とは言えない。非締約国の非協力は普遍性にかかる課題とも密接に関連しているが、協力義務のある締約国からも十分な協力が得られない場合が多く、かつ、これについて締約国会合が有効な措置を取っていないことは、ICCの裁判所としての信頼性を大きく傷つけている。

5 日本との関係、日本に求められること

日本は二〇〇七年にICCに加入した。加入にあたり、日本は、ICCへの捜査協力をな

どについて規定した法律を制定している。米国および中国が加入していないため、日本は最大の分担金拠出国（約一六％）であり、予算などについて大きな発言権を有している。また日本人判事もコンスタントに選出されている。

他方で、ICCの専門職の日本人職員は一〇名強にとどまり、他の主要分担金拠出国や米国など一部の非締約国に比べても極端に低い数字である。ICC、日本政府ともにこれを問題視して様々な対策を取っているが、結果に結びついていないのが現状である。

その最大の原因は、そもそも応募者が少ないことである。ICCの職員の採用は、他の国際機関職員の採用と同様、空席ポストの公募に応募して書面や口頭試験を通じて採用されるのが原則である。ICCの仕事は数ある国際機関の仕事の中でも特色のあるものなので、一つのポストに多数が応募し、競争率が高いことは事実であるが、当然のことながら、まず応募しないことにはポストは得られない。法律系のポストや刑事司法に関連したポストが多いので、その分野の専門家の応募が求められるが、日本人の場合は、開発や人道支援などの分野に比べてこの分野における国際的な関心が薄いのではないかと懸念される。日本人法律家の不足は、日本だけではなく、ICCにとっても懸念材料である。ICCが真に国際的な法廷であるためには、世界の主要な法体系を背景に持つ多様な専門家の存在

が不可欠であり、ICCは常により多くのアジア、特に独自に発達した法文化を持つ日本などの法律家を必要としているからである。

日本は、アジアの締約国を増やすとの観点からの貢献も期待されている。日本は、とりわけ、東南アジアや太平洋島嶼国において、一定の外交的影響力を有するだけでなく、法曹実務家、NGO、学界などがそれぞれ強いネットワークを構築している。アジア地域からの参加が少ないことについては、最近のロヒンギャ問題や、フィリピンの脱退に見られるような政治的要因もあるが、これ以外にも、長く複雑な法的伝統を有するこれらの諸国にとっては、法技術的な問題の解決や法曹界、学界、市民社会や世論の理解などの課題があり、これらについて日本の関係者がなしうる貢献は大きいと考える。

上述した法整備支援もそのような貢献の一つである。現在行っている法整備支援において、刑事法、さらには刑事に関する国際協力の強化を図り、かつ、そのような支援にICCが対象とする犯罪への対応策を盛り込むことは、ICCが構築しようとする法の支配への大きな貢献となろう。

6 私たちにできること

ICCの抱える問題は、その存在が新しく、かつ、ユニークなものであるため、極めて多面的である。今回のシンポジウムにおいては、シンポジウムの共通テーマの一つである、「人道に対する罪のない世界のために何ができるか」との観点からICCの目的と現状およびICCが抱える問題点を見た。

ローマ規程の前文は、その最後のパラグラフで、「国際正義の永続的な尊重及び実現を保障することを決意する」と述べている。ICCの求める国際正義は、国際社会全体の関心事である犯罪が適正に処罰され、このような犯罪が繰り返されることのないことを保障することである。このような正義の実現には、単に国家や政府が努力するだけでなく、社会全体、ひいては社会の構成員である個人の自覚と努力が必要となることは明らかである。ユネスコ憲章の有名な前文に、こうある。

「戦争は人の心の中で生れるものであるから、人の心の中に平和のとりでを築かなければならない。相互の風習と生活を知らないことは、人類の歴史を通じて世界の諸人民

の間に疑惑と不信をおこした共通の原因であり、この疑惑と不信のために、諸人民の不一致があまりにもしばしば戦争となった。ここに終りを告げた恐るべき大戦争は、人間の尊厳・平等・相互の尊重という民主主義の原理を否認し、これらの原理の代りに、無知と偏見を通じて人間と人種の不平等という教義をひろめることによって可能にされた戦争であつた。」

この前文は一九四五年に採択されたものであるが、無知と偏見によつて増幅された集団と集団の対立が、想像を絶する悲惨さと、際限のない暴力と報復の連鎖をもたらす現在の状況をも、正確に描写している。異なる集団に属する他人の立場や考えを理解することは、それ自体、想像力や知的・感情的エネルギーを要することである。他方で、人間は、本来、周りに流されやすく、易きにつきやすい。ICCが扱う事件の多くは、暴力が当たり前の状態となった紛争下でおこる。このような状況下で、自分や自分に近い人の自由や安全が脅かされていると感じ、あるいは実際は実際にこれらの人々が被害を受けたとき、そして、同様の脅威を感じ、あるいは被害を受けた周囲の人々が、手近で、かつ、自分よりも弱い敵に反撃を加えるとき、このような攻撃に加わらないことの方が努力を要する。さらに、その

攻撃を誰か「偉い人」が正当化してくれたり、組織化して参加を容易にしてくれれば、ハードルはさらに下がる。ICCで裁かれる多くの犯罪は、こうして攻撃に加わった多くの普通の人々が実行犯となって引き起こされたものである。

ジェノサイドや人道に対する罪といった深刻な犯罪への国際社会の有効な対応の第一歩は、まず、一人一人が関心を持つこと、知ろうとすることである。ICCが求める世界は、国際社会の一人一人の構成員が地球上で行われている深刻な人権侵害とその被害者の置かれた状況に関心を持つことから始まる。この点で、メディアの果たす役割は大きい。幸いなことに、現在では、知ろうとする意欲さえあればインターネットなど様々な手段がある。また、関心さえあれば、犯罪の実情やどうして犯罪が起こったかを理解することも、さほど困難ではない。上述のような犯罪のメカニズムや実行犯の心理は、紛争下にはない我々も、程度の差はあれ、日常的に経験していることだからである。

ここまでくれば、さらに一歩踏み出すことは難しくないし、何らかの形で参加することもできる。ICCに参加してもよいし、法律家であれば法整備支援にかかわってもよいが、このような直接的な活動だけではない。例えば、人権に関する啓発活動は様々な形で行われている。すでに述べたように、人道犯罪は社会の在り方全体に根差すものであり、

重層的な対処が求められる。「各自が自分の立場でできることを始めること」が大切なのである。

なお、本稿の記述は二〇一九年一〇年末時点の資料に基づくものである。

第2章 核兵器の非人道性とその規制について（講演録）

平岡 敬

ローマ教皇フランシスコが十一月、広島を訪れた際のスピーチで「戦争のために原子力を使うのは犯罪です」と述べた。さらに「核兵器の使用も保有も倫理に反する」と力強く訴えた。バチカン市国は早くから核兵器の強大な破壊力とその非人道性について懸念を持っていたと思われる。一九四二年、米国は極秘に原爆を製造するマンハッタン計画をスタートさせた。その翌年、当時の教皇ピウス二世は「核分裂の連鎖反応を爆発として起こしてはならない」と警告した。

核兵器の非人道性については、原爆を製造した米国の科学者も予感しており、その使用に警告を發していた。

一九四五年六月、シカゴ大学の「政治的・社会的問題に関する委員会報告」（フランク報告）は「無差別な被害を与え、強力な破壊力を發揮する新兵器」を無警告で使用すれば、米国は世界から非難されるだろうとの危惧を示している。そして四五年七月一六日、ニューメキシコ州アラモゴードで実施された核実験を見たロバート・オツペンハイマーは「われわれは『死神』、世界の破壊者になったのだ」と言った。

一方、広島（八月六日）、長崎（八月九日）と続けて原爆攻撃を受けた日本政府は、その被害の甚大さに驚き、八月十日、スイス政府を通じて米国に抗議した。

「今や新奇にして、かつ従来いかなる兵器、投射物にも比しえざる惨虐性を有する本件爆弾を使用せるは、人類文化に対する新たなる罪状なり。帝国政府は自らの名において、かつ全人類および文明の名において米國政府を糾弾するとともに、即時かかる非人道的兵器の使用を放棄すべきことを嚴重に要求す」

日米双方とも原爆の非人道性を認識していたが、日本の抗議は無視され、その後、米国は今日に至るまで残虐な影響を隠蔽し、原爆使用の正当性を主張し続けている。

国際法上の核兵器使用の問題性を指摘した日本の主張は、敗戦後の日本政府に受け継がれなかった。

戦後、広島、長崎の被害が明らかになるにつれ、世界中で原爆の非人道性を非難する声が起こった。国際政治の場では、原子力の国際管理構想が検討された（一九四六年）が、米国の核兵器独占に反対するソ連によって、交渉は失敗した。

一九四九年八月、ソ連が核実験に成功して以来、核抑止論に基づく核軍拡競争が始まり、英、仏、中国が核保有国となり、インド、パキスタン、イスラエル、北朝鮮が続いた。その間、核実験禁止や核兵器不拡散などの交渉が続けられたものの、核兵器廃絶への道は極めて険しい状況が続いている。

このような状況のなかで重要なことは、核兵器の法的禁止の枠組みをつくることである。核兵器の非人道性・残虐性を告発する裁判を起こしたのは岡本尚一弁護士（一八九一～一九五八）である。これは世界で初めて核兵器の違法性を問う裁判であった。

私は新聞記者だった一九六六年に、この裁判の経緯と意義について連載記事を書いた。

岡本弁護士は亡くなっていたが、裁判を引き継いだ松井康浩弁護士、古関敏正裁判長ら関係者に会って、話を聞いた。

岡本弁護士は一九四六年から二年間、東京での極東国際軍事裁判で元軍務局長武藤章（一九四八年絞首刑）の主任弁護士であった。

彼はA級戦犯たちの国際法違反を裁くのなら、明らかに残虐行為である原爆攻撃は国際法違反であり、裁かれなければならないと考えた。米ソの核軍備競争が激化するなか、原水爆の使用が現実味を帯びてきているだけに、核戦争を防がなければならない。そのためには広島、長崎の非戦闘員に対する無差別、大量殺害は国際法に違反する行為であり、その責任を明らかにすることが原水爆の使用を阻止する手段になるとして、米国を訴えようとした。しかし米国での裁判は費用の点などで難しかったので、日本で問題提起することにした。

一九五五年四月、岡本弁護士は東京地裁へ「原爆による損害賠償を請求する訴え」を起こした。この裁判は原告の一人下田隆一の名をとって「下田ケース」と呼ばれている。法律上の主な争点は①原爆投下が国際法に違反するかどうか、②もし違反するとすれば、米国はどのような責任を負うのか、③被爆者個人に損害賠償の請求権があるかどうか、④平

和条約で日本政府が放棄した請求権の解釈はどうか——の四点である。

民事訴訟の手續きの下で、戦時国際法の問題に取り組むのは、困難な作業であった。裁判を担当した古関敏正判事は、国際法には馴染みがないため、専門家の意見を聞くことにした。

原告側は安井郁法政大学教授、被告側は高野雄一東京大学教授に鑑定を依頼し、さらに田畑茂二郎京都大学教授が加わった。一九六二年、法廷に提出された三人の鑑定書は、いずれもニュアンスは違うものの「原爆投下は国際法に違反する」という結論を出した。

一九六三年一月七日、古関裁判長は判決文で、原爆攻撃は国際法に違反するとの判断を示し、次のように述べた。

「破壊力、殺傷力において、従来の兵器よりはるかに大きいだけでなく、人体に種々の苦痛ないし悪影響をもたらす点において、原子爆弾は従来のあらゆる兵器と異なる特質を有するものであり、まさに残酷な兵器であるといわなければならない。」

「原子爆弾の破壊力は巨大であるが、それは当時において果して軍事上適切な効果のあるものかどうか、またその必要があったかどうかは疑わしいし、（中略）原子爆弾のも

たらず苦痛は、毒、毒ガス以上のものといっても過言ではなく、このような残虐な爆弾を投下した行為は、不必要な苦痛を与えてはならないという戦争法の基本原則に違反しているということができよう」

ただし被爆者の賠償請求権については「国内法上の請求権についても、日米両国の国内裁判所のいずれにおいてもその救済を求めるとはできない」とした。しかし、判決文の最後で、裁判長は次のような思いを付け加えている。

「人類の歴史始まって以来の大規模、かつ強力な破壊力をもつ原子爆弾の投下によって損害を被った国民に対して、心から同情の念を抱かない者はないであろう。戦争を全く廃止するか少くとも最少限に制限し、それによる惨禍を最少限にとどめることは、人類共通の希望であり、そのためにわれわれ人類は日夜努力を重ねているのである。（中略）国家は自らの権限と自らの責任において開始した戦争により、国民の多くの人々を死に導き、傷害を負わせ、不安な生活に追い込んだのである。しかもその被害の甚大なことは、とうてい一般災害の比ではない。被告がこれに鑑み、十分な救済を執る

べきことは、多言を要しないであろう。

しかしながら、それはもはや裁判所の職責ではなくて、立法府である国会及び行政府である内閣において果たさなければならぬ職責である。しかも、そういう手続きによつてこそ、訴訟当事者だけでなく、原爆被害者全般に対する救済策を講ずることができるのであつて、そこに立法及び立法に基く行政の存在理由がある。終戦後十数年を経て、高度の経済成長をとげたわが国において、国家財政上これが不可能であるとはどうてい考えられない。われわれは本訴訟をみるにつけ、政治の貧困を嘆かずにはおれないのである」

判決文にみられるこの異例の感想は、原爆の非人道性と被害者救済の必要を訴える古関裁判長の心情の吐露であつた。彼は私に「難しい裁判だったが、国際法と正面からぶつかった。この問題から逃げるべきではないと思つた」と、その心構えを語つた。政治的な問題で判断を避ける傾向のある近年の裁判例をみると、古関裁判長の覚悟は立派だと思つた。また松井弁護士は「被爆者団体と充分に提携出来なかつたことに悔いが残る」と話して

裁判は原告の敗訴であったが、原爆攻撃を国際法違反とした判決は、外国などからの批判があつたとはいへ、法的評価の必要性を再認識する契機となる有意義な裁判であつた。

一九八六年、ニュージーランドの市民グループが「核兵器使用が国際法の下で合法か」という問題について、国際司法裁判所（ICJ）の意見を求めようという運動を始めた。その声は世界に広がって次第に大きくなり、一九九〇年に「世界法廷プロジェクト」が発足、反核運動の推進力となった。

核兵器反対の潮流が強まるなか、一九九四年、国連総会で「核兵器の使用・威嚇は国際法の下で許されるか」について、ICJの勧告的意見を求める決議案が可決された。

国連の要請を受けたICJは、国連加盟国に陳述書の提出と口頭陳述を求めた。

一九九五年、日本政府は最初の陳述書で「核兵器使用は国際法違反とは言えない」という文言を盛り込んでいたが、反核団体などの反対で削除した。そして「核兵器の使用は人道主義の精神に合致しない」という陳述書を出したが、「実定国際法に違反するとは言えない」という考えを表明していた。そこには米国に対する配慮があつたが、ICJの要請に従い、陳述人に広島、長崎両市長を申請した。

一九九五年十一月七日、当時広島市長を務めていた私は、ハーグのICJ法廷で、被爆の惨状を述べた後、東京地裁での「原爆裁判」の判決を念頭に置いて、次のように陳述した。

「核兵器が恐ろしいのは、その強大な破壊力はもちろんですが、後代にまで影響を及ぼす放射線を発するからです。戦争が終わり、平和を回復して五〇年たった今、なおも多くの人が放射線後障害に苦しんでいることほど残酷なことはありません。つまり、核兵器による被害は、これまで国際法で使用を禁じられているどの兵器よりも残酷で、非人道的なものです。

国際法にいう、一般市民に対する攻撃の禁止と、人間に不必要な苦しみをもたらす大量破壊兵器の使用が過去において、国際宣言や拘束力ある協定によって禁止されたことの根底には、人道的な思想が流れています。これこそが近代ヨーロッパから発した国際法の本質であります。（中略）

一八六八年の「セント・ペテルスブルグ宣言」、一八九九年の「特殊弾丸の使用禁止の宣言」（ダムダム弾の禁止に関するハーグ宣言）、一九〇七年の「ハーグ陸戦条規」（陸戦ノ法

規慣例ニ関スル条約附属書陸戦ノ法規慣例ニ関スル規則)の第二三条、一九二五年の「毒ガス等の禁止に關する議定書」、一九七二年の「生物・毒素兵器禁止条約」などが生まれた底流には、人間の非理性的行為を防止しようとする人道主義が存在します。さらに、一九六一年の国連総会では、「核兵器・熱核兵器の使用は、戦争の範囲を超え、人類と文明に対し、無差別の苦しみと破壊を引き起こし、国際法規と人道の法に違反するものである」を内容とする「核兵器と熱核兵器の使用を禁止する宣言」が決議(国連総会決議一六五三 XVI)されております。

市民を大量無差別に殺傷し、しかも、今日に至るまで放射線障害による苦痛を人間に与え続ける核兵器の使用が国際法に違反することは明らかであります。また、核兵器の開發・保有・実験も非核保有国にとっては、強烈な威嚇であり、国際法に反するものです。(中略)

私たちは、広島・長崎の体験に基づいて核兵器の問題を考へるとき、さらに核保有国の核実験場周辺の被曝住民の苦しみを知るとき、核兵器廃絶を明確にする条約を結ぶことによって、世界は希望の未来へと足を踏み入れることができるのです」

陳述で、私は核兵器を禁止する国際的条約の必要性を訴えたが、日本政府は広島・長崎両市長の発言は「日本政府の見解と違う」と主張するばかりであった。

私は日本側のこのちぐはぐな対応を、一四名の裁判官はどう受け止めるだろうか、と案じていた。

ICJは一九九六年七月八日、「核兵器の使用または威嚇は国際人道法の諸原則に一般的に違反する」との勧告的意見を発表、核軍縮交渉の妥結を求めた。

ただ「国家の存亡が危殆にひんするような極限的な状況での核兵器の威嚇または使用が合法か違法かについて、当裁判所は明確な結論を下すことはできない」として、核兵器の禁止を明示しなかったため、核兵器使用の可能性を残してしまった。

ICJの勧告的意見は核兵器使用へのブレーキとなったものの、新たな核兵器保有国の出現を防ぐための核兵器拡散防止条約（NPT）第六条に規定された核兵器保有国の「誠実な核軍縮交渉」は全く進展せず、核兵器の脅威が続くことに非核兵器国や国際世論の不満が高まった。

このためオーストリアなどが主導して二〇一六年に国連で「核兵器禁止条約」の交渉が

始まり、二〇一七年七月七日、一二二カ国・地域が賛成して採択された。五〇カ国が賛成すれば、九〇日後に発効するが、二〇一九年一〇月末現在、批准した国・地域は三三、署名は七九カ国となっている。

「核の傘」に頼る日本や北大西洋条約機構（NATO）諸国は反対したが、被爆国としての日本の行動は広島・長崎の被爆者や核兵器禁止条約をつくった国際世論の失望を招いている。しかし、この条約が核兵器や核抑止力の非人道性を法的に規定し、核兵器に「悪」の汚名を着せたことは、大きな前進であった。

二〇一九年八月、米口の中距離核戦力（INF）廃棄条約が失効した。米ソは核兵器開発に力を入れ、新たな核軍拡競争が始まるうとしている。中国もまた対抗姿勢を打ち出している。

二〇二〇年春、核拡散防止条約再検討会議が開かれるが、核兵器禁止条約をめぐる核兵器保有国と非保有国との溝は深く、合意文書が採択されるかどうか、予断を許さない。

核兵器のない世界を求める人々の願いに反して、現在地球上には約一万四千発の核弾頭が存在し、さらなる拡散やテロリズムの危険性がある。

世界の核状況は確実に悪化している。

日本政府は一九九四年以来、毎年、国連総会第一委員会に核廃絶決議案を提出している。「唯一の戦争被爆国」としての日本の核兵器に対する姿勢を国際社会にアピールするものだが、今年一〇月提出した決議案には、昨年まで記載されていた「核使用による破滅的な人道上の結末に対する深い懸念」という文言が削除された。

核兵器の非人道性に対する懸念こそ、核兵器廃絶の理念の支柱である。その文言の削除は、核兵器の非合法化に水を差すものであり、日本政府の非核政策の後退は遺憾と言わざるをえない。

今年一月、米国の『核科学者紀要』（The Bulletin of the Atomic Scientists）は「世界終末時計」の針は、地球破滅まで二分前を指していると発表した。

世界の破滅を避けるために、今こそ、広島、長崎の惨禍を想起するとともに、国際人道法と国際人権法の原則の再確認が必要である。

第3章 人道に対する犯罪・戦争犯罪と核兵器
——国際法から読み解く

真山 全

1 国際法からの分析

核兵器を「持つ」・「使う」と「違反への対応」

国家を主要な構成員とする国際社会を規律する法を国際法という。その国際法からして核兵器を「持つ」ことと「使う」ことはどう評価されるであろうか。さらに、核兵器に関し国際法が許容しない状況が発生したとすれば、そうした「違反への対応」として国際法はいかなる措置をとれようか。

この検討のためには、核兵器が使用されるのは大体は戦争の事態においてであることから、戦争に関わる国際法規則の理解が前提的に必要である。こうした規則は比較的簡明で、それらを組み合わせることで考えていけば核兵器に関して国際法上何が問題であるかを理解することはさほど困難ではない。戦争についての国際法の基本的規則概観の後に核兵器を「持つ」、「使う」および「違反への対応」の三側面から見る。

シンポジウム「核兵器と反人道罪のない世界へ」の意義

本稿は、国際シンポジウム「核兵器と反人道罪のない世界へ」(Towards a World Without Nuclear Weapons and Crimes Against Humanity) (二〇一九年二月一日)における報告を基にする。ここでこのシンポジウムの国際法上の意義および本稿との関係に触れたい。本シンポジウムは、「核兵器と反人道罪のない世界」を如何に構築するかを議論することを目的とするもので、二つの特徴がある。

核兵器の保有や使用が国際法上違法であるとすれば、その責任は国際法上まず国家責任として追及される。他に個人の刑事責任の追及があるとしてもそれは核兵器使用の際の戦争犯罪としてであると普通は考えられる。しかるに本シンポジウムは「反人道罪」として

の追及を想定した。これが第一の特徴である。

「反人道罪」は新奇な用語で、非人道的行為を全部包含するものとも解せる。とりあえず本稿ではこれを国際刑事裁判所 (International Criminal Court、ICC) 規程等に定められる人道に対する犯罪 (crimes against humanity) と限定的に捉える⁽²⁾。核兵器使用に関する個人責任として国際法は戦争犯罪としての責任しか考えてこなかったのであるから、本シンポジウムが人道に対する犯罪の観点から検討しようとしたのは新しい企図で興味深い。しかし同時に、戦争犯罪としての責任追及で足りると思われてきただけに、人道に対する犯罪との関連性追究という難しい問題が示されたといえる。

もう一つの特徴は、主題設定の仕方からして、法的側面に力点があることがうかがわれる点である。管見の限りではという留保が必要なが、広島長崎所在の関係研究機関では、国際法、特に国際人道法と国際刑事法からする核兵器使用の総合的で組織的な分析が本格的にはなされていなかったようである。かかる状況で本シンポジウムが法的側面にも注目したことは特筆される。「法(律)戦 (legal warfare, lawfare)」という言葉があるように、一定の目的の達成のためには法からの検討も重要で、核兵器の使用禁止やその廃絶の運動もこれを相応に重視すべきである⁽³⁾。

本稿は lawfare を意識した法的検討の一部として、核兵器の保有と使用についての国際法規則を分析しつつ、本シンポジウムが示した人道に対する犯罪との関連を探るものである。

2 戦争と国際法

国際社会の構造と国際法の限界

国際社会には集権的立法機関はなく、その法秩序は主に国家間の合意である条約および諸国の慣行から生まれる慣習法（慣習国際法）で維持される。慣習法は全国家を拘束するが、条約はその締約国しか拘束しない。従って、条約上禁止されない行為は、慣習法が禁止していなければ原則として自由にできることになる。

国際社会は統一的な裁判所を持たない。慣習法上裁判等に付託する義務は認められないから、国家間に見解の対立があっても当事国間で解決手段に関する合意の無い限り処理できない。そうなれば戦争その他の武力行使を含む自力救済に頼ることになる。各々が最高の主権国家からできているという構造からして、国際社会は最後は自力救済という実力に訴えざるをえないという致命的な欠陥を抱えている。

最後は実力頼みであるため、「国際法は法に非ず」という評価が生まれるのも無理からぬことである。領域不可侵とかの立派な規則を国際法が持っていて、自力救済で戦争に訴えることが違法でなく、戦争では他国領域侵犯もできるとなれば、領域不可侵なる国際法規則を国際法自らが破ってもいいということになり、規則の拘束性の否定と同じことになるからである。

他方、国際法の拘束性をいずれの国も否定せず、完全に力が支配する世界ではないという認識を持っていることも否定され⁽⁴⁾ない。国家が *lawfare* を闘うのも国際法の拘束性が承認されていればこそである。法としての国際法の完全性を信じることはできないにせよ、条約を紙屑同然とし、慣習法は紙屑ですらないとするのも非現実的である⁽⁵⁾。

戦争それ自体の法的評価

正にこうした限界のため戦争の可能性が残るのであるから、国際法誕生当初から変わらぬ最大の関心事は戦争をいかに扱い、その影響をどう小さくするかであった。戦争を自力救済手段として認めつつも、いつ戦争に訴えることができるかについて国際法の規則があったのである。

主権国家が形成された一六、七世紀の頃は、正しい戦争とそうではない戦争に分けると
いう正戦論という考え方が存在した。「国際法の父」グロチウスによれば、自己防衛、失わ
れた財産の回復および懲罰といった正当原因があれば正戦とした。この正戦論を實際に適
用するとどうなったであろうか。普通、交戦国は自分の側に正当原因があると主張する。
しかし、神聖ローマ皇帝やローマ教皇のような国家を超える権威を持つものが正当原因の
有無を判断してくれる時代ならともかく、対等な主権国家間でいづれが正しいかを定める
ことは不可能である。そこで、自己に正当原因があると確信すれば、それが錯誤によるも
のでも正当原因あるものとして扱い、結局は国家の開始する戦争は全て正しいといういわ
ゆる無差別戦争観に一九世紀から変わっていく⁶⁾。

しかし、戦争が法的に自由にできるなら、強国の言い分が法的にも正しいということに
なってしまう。また戦争の惨害は非常に大きくなることが再認識され、戦争を制限する試
みが二〇世紀に入ると開始された。一九一九年の国際連盟規約や一九二八年の不戦条約を
経て、一九四五年の国連憲章(第二条四項)で戦争や武力行使の違法化は規範の上では頂点
に達し、現在は戦争違法化の時代であると評される。国連憲章では個別的と集団的の自衛
権行使(第五一条)、国連の軍事的強制措置(第四二条等)および日独伊といった旧敵国の再

侵略阻止（第五三条、第一〇七条）の他は戦争や武力行使が禁止されるというのが多数説である。

二〇世紀には国際裁判等の平和的な解決手段整備も進み、国連憲章も武力行使禁止と並べて紛争の平和的解決義務を掲げるが（第二条三項、第三三条等）、紛争当事国間に合意のない限り平和的解決手段の選択すら困難であることに変わりなく、戦争という自力救済に訴える可能性は排除できない。違法な戦争を抑圧する国連の集団的安全保障制度も十全に機能せず、自力救済としての戦争がありうるものが根本的な問題として残る。

戦争中の行為の法的評価

国際法は戦争自体の合法性を考えるとともに、戦争中になされる戦闘その他の敵対行為の法的規制を行う。すなわち、戦争のやり方、例えば殺傷破壊の対象となる人と物の範囲や、戦闘外にある捕虜や文民等の保護に関する詳細な規則を国際法は設定し、核兵器その他の使用が合法かを判断する規則もそこに含まれる。こうした規則群を戦争法（law of war）、武力紛争法（law of armed conflict）や国際人道法（international humanitarian law）と呼んでいる。本稿では国際人道法の呼称を使用する。それは今日一般に広く用いられ、日本国内法

でも使用される呼称であるからである。ただし、この呼称は美しいが故に曲者といふべきで、その内容が誤解される可能性があることも認識されなければならぬ。⁽⁷⁾

この規則群は無差別戦争観の時代に発展し、戦争違法化の時代にもそのまま維持されている。これは法理的には奇異である。何故なら、戦争が違法化されているのであるから、戦争が発生したなら少なくとも一方の交戦国は違法な戦争をし、他方は自衛権等で抵抗していることになる。この場合、違法な戦争をする侵略国等の行為は全て元より違法なので、個々の戦争のやり方、例えば特定の爆撃が合法であったかの法的評価を別にする必要はないはずである。しかし、いずれが侵略国かはつきりしないことも多く、侵略国か自衛権行使国かを問わず国際人道法に平等に拘束されるという平等適用説が通説である。

平等適用なのであるから、侵略国は違法な戦争を開始しながらも国際人道法では権利を獲得し、自衛権行使国、つまり合法に戦争を遂行する国もこの国際人道法に等しく拘束され、正しい戦争を遂行しているからといって侵略国よりも大きな行動の自由を得ることはない。

国家責任の追及

国家間の戦争で国際法規則の違反があった場合には、国家の責任が当然生じる。国家自体は抽象的な存在でこれが国家であると手で触れて認識はできず、国家の行為も公務員等の国家機関と呼ばれる自然人によってなされる。国際法違反を直接になすのは人ということになるが、実行者である国家機関は人として法的責任を原則的には問われず、国家という抽象的実体に責任が帰属する。

責任が帰属する国家、つまり加害国に被害国は賠償等の救済を求める。しかし、国際法違反が本当に生じたかや、賠償の必要性またはその程度をめぐり見解が一致しないのが常で、そこから紛争（法的な見解の対立）が生じる。紛争当事国は交渉等の平和的手段で解決を目指し、国際裁判に訴える場合もある。もともと、繰り返し述べたように、国際司法裁判所（International Court of Justice、ICJ）のような国家間紛争処理のための国際裁判所では双方の同意のない限り裁判はできない。平和的な手段が奏功しなければ、自力救済がはかれる。国際社会での主要な救済の方式は自力救済であるといえ、加害国の違法行為に均衡した違法行為に訴え法の遵守に戻らせる対抗措置（countermeasures）（復仇（reprisals）と従前呼んだ）はその手段の一である。

戦争に関する国際法の違反をめぐる問題でもそれ自体を取り出して平和的解決手段に委ねるべきことはいわゆる平時における違反の場合と基本的に変わらない。奇妙なことに、戦争という自力救済にも平和的解決が潜り込んでいる。しかし、戦争中になされた違法行為について交戦国に国際裁判等の平和的解決を求めるのは難しく、かといって戦争に関する規則の違反であるので、終戦まで棚上げにするのはあまりに危険であるため、普通は直ちに対抗措置等の自力救済に訴えることになる。⁸⁾ 異常な心理が支配する戦争の最中に生じた違法行為に対しては自力救済の他に有効な手段がないという二重に危険な状態になる。

個人責任の追及

国家の行為であれば国家が責任をとればよく、その道具に過ぎない国家機関が個人として責任を負わされるのは法理的に問題もある。しかし国際法は、限定的な分野においてながら、違反がある程度の重大性を持つような場合には個人の刑事責任をも国際法に直接基づくかまたは関係国の国内法を介して追及する。

個人責任追及は、国際人道法の一定の範囲の違反である戦争犯罪については以前から見られたが、集団殺害犯罪 (crime of genocide)、人道に対する犯罪、そして侵略犯罪 (crime of

aggression) の追及は二〇世紀、特にその後半になってからの現象である。侵略犯罪では国家指導者のみを裁くが、他の三犯罪については実行者が下級将兵でも処罰対象になる。

こうした犯罪については、戦争犯罪を中心に諸国の裁判所で処罰例がある他、国際的機関によっても追及された。その最初の実施例は、第二次大戦後に連合国を中心に設置され各々独と日本の指導者を裁いた国際軍事裁判所 (International Military Tribunal、IMT) と極東国際軍事裁判所 (International Military Tribunal for the Far East、IMTFE) である。この後、半世紀ほど国際的な刑事裁判所の設置はなく、一九九〇年代に国連安保理事會が国連憲章第七章の非軍事的強制措置として旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所 (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia、ICTY) およびルワンダ国際刑事裁判所 (International Criminal Tribunal for Rwanda、ICTR) を設けた。この二特設裁判所は特定の事態についてのみ管轄権を持つものであったので、常設刑事裁判所が求められ、一九九八年にICCを設立する条約ができた。

一九九〇年代以降、個人の刑事責任追及に関する動きが急に活発になったが、個人の国際法違反の処罰に諸国はそう熱心ではなく、ICCでの審理にも関係国の同意が限定的ながら求められるため、全ての戦争犯罪等を実効的に処罰できる訳ではない。こうして個人

の責任追及でも多くの問題を残す。

3 核兵器を「持つ」ことは国際法上合法か

条約上禁止される場合

上記の基本的事項を踏まえ、核兵器に関する国際法上の諸問題の内、それを「持つ」との法的評価に入る。国際法は条約と慣習法からなるが、核兵器保有を禁じる条約は存在する。例えば一九六八年の核不拡散条約は非核兵器国の核兵器取得を禁止し（第二条）、二〇一七年の核兵器禁止条約も締約国の核兵器保有を禁じた（第一条一項（a））。また、一九六七年のラテン・アメリカ核兵器禁止条約（トラテロルコ条約）のように非核兵器地帯を作り出す条約は対象地域にある締約国の核兵器保有禁止を伴う。

条約以外で法的拘束力を発揮するものに安保理事会の国連憲章第七章に基づく決議があり、これにより制裁として核兵器廃棄が求められるということがある。この他やはり条約上の禁止ではないが、国家が一方的に核兵器を保有しないと対外的宣言を行った場合には（二方的宣言）、当該国は国際法上、一方的にそうした義務を法的に引き受けることになるのかという問題が生じよう。日本は核不拡散条約上も核兵器保有ができないが、その国是と

する非核三原則が一方的宣言に当たり一定の国際法的効果を生じるかは改めて検討する価値がある。

慣習法上の禁止はあるか

条約上の義務や安保理事会の制裁を課せられていない場合に、核兵器を持つてはならない慣習法上の義務が認められるかといえ、それは否定的に答えなければならぬ。国家に均しく適用される慣習法によって核兵器保有が禁止されるということになれば、一部の核兵器国については保有が違法とされたことはなかったことの説明が困難になる。核兵器保有禁止の慣習法が存在するとし、特定国の核兵器保有を特権的に許容する条約を作つてそれを特別法として核兵器保有を禁じる一般法たる慣習法に優位させた結果、現在の五大国の核兵器保有は合法となったという説明は考えられるが、一九四五年の核兵器出現から核軍縮関係条約ができるまでに保有禁止の慣習法が成立していたというのは無理である。また、核不拡散条約は全面的核軍縮のための交渉義務を設定し（第六条）、ICJは一九九六年の核兵器の合法性に関する勧告的意見⁹で軍縮について一定の結果を生む義務まで肯定したが、これらも核兵器保有の慣習法上の禁止がないことが前提である。保有が慣習法上

違法なら軍縮義務などというより全面廃棄を直ちに要求できるからである。

結局のところ、核兵器保有国を含む多くの諸国の法意識が核兵器保有は違法であると変化するまで慣習法上の保有禁止は成立しない。従って、迂遠ながら、核兵器保有国の軍縮促進の他は、核兵器保有禁止を定める条約の締約国増加をはかるという国家の合意を積み重ねていくしかない。なお、核軍縮に関連しては、その努力を怠ったとしてマーシャル諸島が英その他をICJに提訴した事件がある¹⁰。これは英等がICJ管轄権を受諾していたから可能となった提訴で、特定の核兵器保有国が狙い撃ちにされたといえる。しかし、あらゆる法的可能性を追求する反核運動の企図として興味深い。

「持つ」と「使う」の関係―戦時復仇のための保有

ここで核兵器を「持つ」こととそれを「使う」こととの関係について記したい。核兵器使用が国際法違反となるか否かは次項で見るとして、仮に核兵器使用が例外なく国際法違反であるとする。その場合に「持つ」ことも自動的に違法になるかという問題が生じる。使えないのであれば持つっていても意味がないと思われようが、使用の禁止は保有の禁止を直ちには伴わないというべきとの形式的反論に加え、「使えないが持っている」ことに積極的

な意味が見いだされるとの主張がある。

いうまでもなくそれは戦時復仇としての核兵器使用を想定してのことである。核兵器使用が全部違法なら核兵器の第一撃は違法となるが、第二撃は戦時復仇の法理を用いれば違法性が阻却される。つまり、先に説明した通り、相手の違法行為を阻止するために他に手段がなければこちらでも違法行為に訴えることができ、国際人道法の違反に国際人道法の違反で応える対抗措置を特に戦時復仇 (belligerent reprisals) と呼ぶ。条約上の戦時復仇禁止は見られるが、慣習法はそれを禁止しない。このため使用は本来的には違法でも、核兵器保有は違法にはならない上に戦時復仇のためにむしろ必要といふことがある。この考え方は核抑止論の法的基盤である。^①化学兵器でも同じ考え方がとられていた。一九九三年の化学兵器禁止条約は使用の他保有も禁じるに至ったが、その前の一九二五年ジュネーブ・ガス議定書は化学兵器と細菌兵器の使用を禁止するものの保有禁止には触れていなかった。

日本に違法な核攻撃を行った国に対し米は戦時復仇として核兵器を使用できるか

対抗措置に訴えうるのは違法行為の被害国であるとされる。このことは一九八六年のニカラグア事件 I C J 判決で確認され、国家責任条文も対抗措置をとることができるのは「被

害国」であると定める（第四九条一項）。従って、違法行為の被害国を助けて他国が一緒に對抗措置に及ぶことはできない。つまり、集団的對抗措置や集団的復仇に訴える権利は認められない。武力攻撃が生じれば被害国ではない国も集団的自衛権を根拠に被害国を支援して武力行使ができるが（しかも自衛権という「権利」行使として）、集団的對抗措置はできないのであって、対照的な構成になっている。

こうした對抗措置の一般的な制約が国際人道法違反に国際人道法違反で応える戦時復仇にも妥当するかの問題は、核抑止論との関係で決定的に重要である。何故なら、国際人道法上違法とされるような核攻撃の直接の被害国ではない国（例えば米）がその被害国（例えば日本）のために核兵器で加害国に戦時復仇が可能というには、被害国以外が戦時復仇に訴えうるといわねばならないからである。これができねば米の拡大抑止の法的基盤が失われる。

この問題はかなり厄介といえ、對抗措置に課される一般的制約を戦争という特殊な事態の特別法である国際人道法がそのまま維持しているか否かがそもそも明らかではない。もつとも、相手が武力攻撃に及べば集団的自衛権として被害国以外も反撃可能となるような事態となつて、そこで運命共同体的連帯性が生じ、直接の被害国以外による戦時復仇が可能

という構成はありえるのではなからうか。国家実行もこれを明確に否定するものはないように思われる。いずれにしても核抑止論に法的弱さがあるとすれば、集団的戦時復仇権の存在が必ずしもはっきりしていない点にあることに間違いなく、核抑止論を *lawfare* として批判するならかかる問題を指摘しなければならぬ。¹²⁾

ここで日本が戦時復仇をほぼ全面的に禁止するジュネーブ諸条約第一追加議定書の締約国で、核兵器使用に同議定書適用がないといった留保もしていないことが問題として浮上してくる。すなわち、米は同議定書の締約国ではないから、集団的戦時復仇権さえ肯定できれば日本のために核兵器による戦時復仇ができそうであるが（もちろん米は肯定する）、それ自身で戦時復仇を行えば同議定書違反となる日本が米に核復仇を要請できるのであるのかの問題である。これも *lawfare* 遂行上の重要論点になる。

4 核兵器を「使う」ことは合法か

攻撃目標の選定と殺傷破壊

国際人道法は、戦闘員資格を持つ者が戦闘員の表示をしつつ人的と物的の合法的目標 (*lawful/legitimate target*) を合法的兵器 (*lawful/legitimate weapon*) で殺傷破壊することだけを

認める。合法的目標とは人的には敵国の戦闘員で、物的にはその軍事目標をいう。第一追加議定書によれば、戦闘員は軍隊の構成員であつて（第四三条一項、二項）、軍事目標とは軍事活動に効果的に貢献するものでその時点における破壊が軍事的利益をもたらすものとされる（第五二条二項）。

こうした目標を破壊する際に文民（戦闘員以外の人）や民用物（軍事目標以外の物）が付随的損害を被ることがある。国際人道法は、付随的損害発生を直ちには違法とはせず、軍事目標破壊から得られる軍事的利益に比べ付随的損害が過度であつた場合、すなわち無差別的効果が生じた際にはじめて違法と評価する。国際人道法は「人道」法とはいへ、一定の範囲で文民や民用物が巻き添えで殺傷破壊されることを違法とはしていないことに注意が必要である。

さて、目標の選定と破壊に関する国際人道法の規則は、使用兵器にかかわらず適用され、小銃によるか核兵器かの区別はない。小銃を乱射して文民を無差別に殺傷するのと核兵器で広範囲の文民や民用物を一挙に破壊することは同じ基準で違法と評価される。逆にいえば、目標選定の観点からして、どのような兵器でも文民や民用物に過度の付随的損害さえ与えなければ使用して構わない。

無差別的効果を有する兵器の使用禁止

目標選定に関する規則は使用兵器に関わらず適用されるが、さらに展開すると、特定の兵器の全面的な使用禁止規則を導くことができる。兵器によっては使用すれば必ず無差別的効果を発揮する兵器がある。そのような兵器は使えば常に目標選定に関する国際人道法の規則を破るから、使える状況が全くない兵器となつて、兵器そのものとしてそれをどこに向けるかと関係なく使用が禁止されるに至る。これを無差別的効果を有する兵器の使用禁止原則という。小銃のように無差別的効果発生を避けるよう使い方に気を付ければよい兵器は該当しない。他方、化学兵器や生物兵器はその効果を限定できないので兵器としての使用が条約と慣習法の双方で禁止される。

核兵器はどうかというと、国際人道法の条約でこれまで核兵器使用を明示に禁止するものはなかった。核兵器禁止条約は初の核兵器名指しの使用禁止条約として注目されるが、条約であるので発効しても締約国以外には法的効果が及ばない。慣習法に関しては、核兵器使用自体が禁止されるかに関して見解が対立している。小型核兵器ならば破壊の範囲が小さくなるとの主張があるからである。ICJも一九九六年の勧告的意見でいかなる場合でも核兵器使用が違法であるとまではいわなかった。

ここで広島と長崎に対する一九四五年の核攻撃の評価に触れる。この核攻撃が無差別的効果を生じたことに異論はない。従って、一九六三年の東京地方裁判所下田事件判決もいうように違法な核攻撃である。¹³ また、後述の理由から、戦時復仇としても両都市に対する核攻撃を説明できない。しかし、留意すべきは、破壊の範囲が大であったら核兵器による攻撃ではなくとも同じ結論になるということである。つまり、重慶、コベントリー、ハンブルクや東京に対する通常爆弾による大規模爆撃でも同様の効果があったので、核兵器故に違法となったとはいえない。核兵器の特殊性は破壊範囲のみからは見いだせないということになるのであって、無差別的効果を発揮しない小型核兵器があれば、通常爆弾の精密爆撃の場合同様に違法とはいえないとする見解が少数説ではないということは指摘されなければならぬ。

核攻撃による文民民用物損害は甚大になりうるが、そもそも文民や民用物を目標にするか、それに過度の付随的損害を生じさせるような攻撃は違法である。その点からは核兵器による攻撃も通常爆弾によるそれと同じで、無差別性の観点からする核攻撃の違法性の過度の強調は、通常爆弾による損害の違法性の程度が相対的に低いという印象を与え、文民民用物被害の序列化を招くかもしれない。

過度の傷害または無用の苦痛を与える兵器の使用禁止

兵器の使用規制には目標選定の側面からの規制の他に、兵器が戦闘員に与える効果の観点からの規制がある。すなわち、使えば必ず戦闘員に過度の傷害または無用の苦痛を与える兵器も使用が禁止されるのである。いうまでもなく、これは戦闘員に兵器を指向する場合の規則であつて、文民に対する場合には適用がない。それは、敵対行為に直接参加しない文民には、過度ではない付随的損害の場合を除き、いかなる傷害や苦痛も与えてはならないからである。

「過度の」傷害とか「無用の」苦痛とかいうと、それでは「適度の」傷害や「必要な」苦痛があるのかということになるが、国際人道法はそのような傷害や苦痛があると考えられる。早くも一九世紀後半の条約に兵器の目的は戦闘員の戦闘能力を奪うことであるという表現が見られ、それに必要な傷害や苦痛を与えてもよいことが前提となつていた。そこから今度には必要ではない傷害や苦痛を与える兵器の使用禁止が導かれる。化学兵器や生物兵器は無差別的効果の他にもこのような傷害と苦痛を与えることから兵器としての使用禁止が条約および慣習法の双方で確立している。

核兵器についてもそれが放出する熱線と放射線による戦闘員の傷害と苦痛からして、慣

習法がいうところの過度の傷害または無用の苦痛を与える兵器に該当するという見方は成立するかもしれない。下田事件判決もこうした考えをとったと思われる。無差別的効果については小型核兵器の場合にこれを否定する見解があるが、過度の傷害と無用の苦痛は小型核兵器使用からですらいつでも発生することは否定しにくい。この点でも見解はなお完全には一致しないとはいえ、他の兵器と異なる核兵器の特殊性を見いだし核兵器名指しの全面使用禁止を導くには、無差別性よりも過度の傷害または無用の苦痛の観点からする方が立論は容易であろう。

環境損害を生ぜしめる兵器

特定の兵器の使用禁止は、従前、使用すれば常に無差別的効果を生じるか、過度の傷害または無用の苦痛を戦闘員に与えるかという基準で考えられてきたのであって、重大な環境損害を生じせしめる兵器の特定のな名指しの全面使用禁止規則の成立には至っていない。もつとも国際人道法の条約には、いずれの方法や手段を用いるのであれ一定以上の環境損害を発生させる行為を禁止する規定がある。第一追加議定書の第三五条と第五五条がそれである。⁽¹⁴⁾これらは自然環境に「広範、長期的かつ深刻」な損害を与えることを禁止するが、

そうした損害により「住民の健康又は生存を害する」ことを要件とする（第五五条一項）。

この条約規定はかなり重大な環境損害を想定し、従ってそれ以下の環境損害であれば過度の付随的損害と認識されても違法ではないという問題がある他（そのため環境自体が民用物と同じ意味において保護対象ではないとの解釈が生じる）、そもそも人に影響が生じなければならぬということから「人間中心主義的（anthropocentric）」と批判される（ICC規程ではこの人的損害要素は除去された（第八条二項（b）（iv））。さらに、米はこの議定書に入っておらず、同議定書締約国たる核兵器国英仏露中のうち英仏は第一追加議定書の核兵器使用への適用を一貫して否定する）。

とはいえ、核兵器使用に伴う環境損害が第一追加議定書の要件を満たす場合は考えられ、その関連規定の慣習法化の議論もありえる。また、交戦国が敵に向け使用した核兵器で中立国の領域や排他的経済水域が汚染されるなら、第一追加議定書のいうほど大きな環境損害ではなくとも中立法に基づき交戦国に中立国は賠償を請求できる（低濃度放射能汚染のみで損害と認識できるかの問題はある）。

内戦その他の非国際的武力紛争の場合

国際人道法の上記の諸規則は、国家間の戦争や武力紛争（国際的武力紛争）を念頭においての規則である。一国内の内戦や、国境を越えた国家と非国家主体の闘争、すなわち非国際的武力紛争の場合はどうなるであろうか。非国際的武力紛争で核兵器使用がありうるかといえ、それは内戦でも完全には否定できず、国外にあるいわゆるテロ集団の根拠地に向けての使用も考えられようから、そのような場合の法的評価も無視できない問題である。

こうした非国際的武力紛争でも国家間の戦争と同じ国際人道法の規則を使用すべきとの見解が段々強くなっている。しかし、国家と非国家主体の間の闘争は基本的には国家による国内法の執行、即ち警察行動として説明する方が合理的であろう。そのため非国際的武力紛争に適用される国際人道法規則は少数であつてしかも法執行と矛盾しないものに限定されてきた（主要なものとしてジュネーブ諸条約共通第三条およびその第二追加議定書がある）。

法執行は、警察必要と警察比例の原則に支配されるから、制圧の方法や手段は国家間の戦争の場合より抑制的になるべきことを導ける。そうであれば核兵器使用は国際的武力紛争よりも厳しい制限下に置かれることになるはずである。

5 核兵器を「持つ」または「使う」ことが違法である場合にどのような措置がとれるか

国家責任の追及

条約で核兵器保有を禁止されているにもかかわらず、それを取得したのであればその国の国家責任が生じる。この際に責任を追及できるのは誰かという問題がある。なぜなら、条約違反でも核兵器保有に留まればなお具体的な損害がどの締約国にも発生していないからである。条約締約国全部が国家責任条文のいう被害国になると観念されるかにもよるが（第四二条（b）、第四八条）、いずれにしても少なくとも違反の中止をどの締約国も要求できる。それ以上の対抗措置をとれるかは議論がある。

かかる状況で安保理事会として新たに制裁を当該保有国に課することはもちろん妨げられない。既に存在する安保理事会決議に反して保有に踏み切ったのであれば、安保理事會が追加的な制裁措置を講じようが、個別の国連加盟国が如何なる措置をとれるかの問題が別に生じるのは条約違反の保有の際と大体において同じである。

核兵器使用が違法とされる場合には、その直接の被害国の特定は容易であろう。もっと

も、その違法性が何に由来するかを確認しなければならない。つまり、①侵略戦争その他の違法な戦争での使用であるが国際人道法には違反しない使用、②違法な戦争における使用でかつ国際人道法にも反する使用、③自衛権等による合法的な戦争での国際人道法に反する使用、および④非国際的武力紛争で法執行の限界を超えた政府軍による使用の四状況が考えられる。

①から③では使用国の被害国に対する国家責任が発生する。その内①と②の場合でかつ侵略の際には侵略が国際法の強行規範の違反を構成するから、直接の被害国以外の諸国もその他の違反の場合よりも強い措置がとれよう。ただし、核兵器使用に伴い放射能汚染が生じる場合には多くの国が被害国と観念されるかもしれない。③については被害国以外の諸国がとりうる措置は前述の違法な保有の場合に被害国以外の国がとれる措置と同様であろう。④では、一国内の内戦の場合には国家責任が生じないであろうが（集団殺害防止処罰条約違反となるような場合を除き）、放射能汚染が他国に及べばそこから国家責任が生じうる。また、他国の領域内に根拠地を有する非国家主体と戦うのであれば当該の領域国との関係で国家責任が生じる場合があるろう。

戦時復仇が可能な場合

上記の①から④のいずれで戦時復仇に被害国が訴えうるかも違法行為への対応の観点から確認する必要がある。上記①の状況では侵略等の武力不行使原則の違反が生じているが核兵器使用は国際人道法違反になっていない。侵略は国際人道法の違反ではないから、ここでは国際人道法違反に国際人道法違反で応える戦時復仇として核兵器を使用することはできない。これは侵略国と自衛権行使国の区別なく国際人道法が平等に適用されることの帰結である。それでは侵略という違法行為にどう対応するかといえば、それが武力攻撃を伴うなら自衛権で対抗すればよく、これ以上の法的説明は不要である。②はその前半については①と同じながら、国際人道法違反となる核兵器使用が見られるので、戦時復仇が可能である。③は自衛権行使国が侵略国に対して国際人道法違反の核攻撃を行う場合である。そこでは今度は侵略国による戦時復仇が許容される。これもまた国際人道法の平等適用の故である。

ところで、①と②は広島と長崎に対する核攻撃が戦時復仇としても説明ができないこととの関係で重要である。太平洋戦争が日本の対米侵略（または他の種類の違法な戦争）を構成したとしても、侵略は戦争法、即ち今日いうところの国際人道法の違反ではない。日本の

行為に国際人道法違反がなかったとすれば、米は侵略の被害国であっても戦時復仇として核攻撃を正当化することはできなくなる。真珠湾攻撃は「だまし討ち」といえるが、主に合法的目標に対する攻撃であるから、それに対する戦時復仇として核攻撃を説明することも不可能である。しかし、日本が比島等で行った米将兵捕虜虐待その他の違法行為は国際人道法違反ではあったのでそれに対する戦時復仇という説明はありえる。これは上記の②に相当する状況である。とはいえ、違法行為に均衡する違法行為しか戦時復仇によつては正当化されないから、米捕虜被害と広島長崎核攻撃による文民民用物被害が均衡するかの問題に転化する。おそらく後者の方が格段に大きいであろう。

④の非国際的武力紛争では戦時復仇は理論上考えられない。そこでは反徒は反逆罪に問われるべき犯罪者で、政府軍警察は法執行として反徒と戦う。この非対称的關係を国際法も承認し、政府は国際人道法の敵対行為に関する規則に拘束されず、反徒も犯罪者故にその適用主体にならない。敵対行為に関する国際人道法の適用關係がなければ戦時復仇も考えられない。

戦争犯罪としての個人責任の追及

核兵器の保有が国際法上違法である場合にはその法的責任として生じるのは国家責任のみで、そうした判断を行った国家指導者個人の責任は国際法上ほとんど考えられない。かろうじて想定できるのは、核兵器保有が I C C 規程第八条の二の一項にいう侵略犯罪の計画や準備にも該当する場合くらいであるが、これは核兵器に限っていえることではない。一方、核兵器の違法な使用からは国家責任の他に I C C 規程が列挙するような類の犯罪として個人の刑事責任が発生しうる。この内、侵略犯罪は、小銃を使っても核兵器を使用しても生じるから特に核兵器との関係で論じる必要はない。

戦争犯罪も同様で、無差別的効果や過度の傷害・無用の苦痛の発生があれば、使用兵器と無関係に戦争犯罪となりえる。I C C 規程第八条二項(b)は、特定の兵器使用を戦争犯罪とするとともに、使用兵器にかかわらず戦争犯罪となる場合も定める。核兵器使用はこの部分を使えば戦争犯罪に問えるということであって、そのことを認識することは重要である。I C C 規程の締約国となっている核兵器保有国英仏が I C C の対象犯罪に核兵器使用がならないようわざわざ解釈宣言をしているのもこのためである。なお、唯一の被爆国日本は、英仏宣言が I C C 規程の禁止する留保に該当し、実体的にも容認できないと唱

えなかつた。そう唱えなかつたことがいかなる国際法上の意味を持つかも知興味ある問題である。⁽¹⁵⁾

核兵器使用それ自体をもって直ちに戦争犯罪となるかに関して、前述ように見解が分かれる。I C C 規程起草時も核兵器使用だけで戦争犯罪とすべきかは大きな問題となつたが、核兵器を名指しての戦争犯罪規定は設定されていない。かわつて特定の兵器の使用を今後戦争犯罪としうるような条文が設けられた(第八条二項(b)(xx))。しかし、そこでは対象の兵器が「包括的な禁止の対象」とされることが条件で、核兵器使用の法的評価をめぐり対立がある現状からして核兵器使用それ自体をI C C 規程上の戦争犯罪として追加することは難しい。この「包括的」禁止要件はかなり厳しく、核兵器禁止条約締約国数が百を超えるようになっても「包括的」禁止未達成といわれよう。同条約の歴史的意義は承認されるが、現在の締約国数は包括的禁止の困難性を際立たせている。

結局のところI C C 規程でも核兵器かどうかを問わず全ての兵器使用に適用できる条文を使って核兵器使用を戦争犯罪として追及する他ないが、実質的にはかなりの範囲の核兵器使用をその射程に捉えることができるのではないかと思われる。

ここで再び戦時復仇との関係に触れなければならぬ。I C C 等で戦争犯罪処罰が確保

されるなら、違法行為の責任は個人責任として追及できるので、戦時復仇として相手に「返し」をする必要はなくなるのではないかという議論はありえる。しかし、核兵器使用のかなりの部分が処罰対象となりうるとはいえず、ICC等の国際的な刑事裁判所が全ての戦争犯罪を実効的に処罰できる訳ではなく、またその発生後直ちに対応して処罰することも不可能である。従って、違反の即時の停止と抑止の効果を持つ戦時復仇を代替できるものではない。¹⁶⁾

人道に対する犯罪としての個人責任の追及の可能性

二〇一九年の国際シンポジウムの最大の特徴は、核兵器の問題と人道に対する犯罪の問題を組み合わせたところにある。論理的に段階を踏んでいくと戦争犯罪の次のこの段階に至ってようやく核兵器と人道に対する犯罪の関係を論じることができる。

人道に対する犯罪としての処罰は独指導者を裁いたIMTによるものを嚆矢とする。独は独国民たるユダヤ人も虐殺したが、連合国は、独による自国民殺害であるため戦争犯罪としてユダヤ人虐殺を行った者を処罰しにくく（戦争犯罪は敵国の国民との関係で成立するとされてきたためである）、その故にこの犯罪類型をIMT条例で設定し（第六条（c））、処罰を確

保した。つまり当初は特定の人種的集団の虐殺を犯罪化するための概念であったのである。今日ではこれは集団殺害犯罪として扱われ（集団殺害罪防止処罰条約、ICC規程第六条）、人道に対する犯罪はそのような特定集団に限らずになされる大規模な殺害や迫害を指す。ICTY、ICTRやICCの規程でもそうである（それぞれ第五条、第三条、第七条）。

核兵器使用に伴う個人責任は戦争犯罪の問題として扱えばよく、人道に対する犯罪との関連性は薄いと認識されている（以下は核兵器使用と集団殺害犯罪の関係にも原則的に妥当する）。もつとも、例えばICC規程上の人道に対する犯罪の一である「殺人」や「絶滅させる行為」（第七条一項（a）、（b））は核兵器によるか否かを問わず成立するので、戦争犯罪（特に第八条二項（b）、（e））と同時に成立する可能性はある。

核兵器使用が戦争犯罪を成立させずに人道に対する犯罪のみを構成することは、核兵器使用を戦争犯罪から除外する解釈宣言等が付され、それが有効と判断されて人道に対する犯罪としてしか訴追できない場合くらいであろう。他にありうるとしても、一国内で内戦もない状況で核兵器が特定地域の住民を絶滅させるために突如使用され、使用自体では非国際的武力紛争にならないとされて仕方なく非国際的武力紛争の存在を前提としない人道に対する犯罪と構成するくらいである（しかしこれも普通は非国際的武力紛争とされよう）。

核兵器使用を人道に対する犯罪として構成する必要はほとんどないと思われるが、戦争犯罪と同時に、かまたは単独で成立する状況もない訳ではないのでその限りで核兵器と人道に対する犯罪の関係を論じる意味がある。

6 実定国際法からの議論の必要性あるいは *lawfare* について

核兵器の使用禁止や廃絶については、現行国際法の「正統的」議論からは閉塞的状态になつてしまつてゐることからして、それを打破すべく、ICC 規程四対象犯罪のような国際犯罪をより広い概念と思われる新奇な「反人道罪」としてまとめ直し、法的議論ができないかとの本シンポジウム主催者の意図はよく理解できる。しかしながら、核兵器使用と人道に対する犯罪との関連性は結局のところほとんど見いだせないことになつてしまつた。今後はこうした議論を実定国際法とどう結びつけることができるのか、つまり国際法の「正統的」議論とどう関連させるかの検討が進められることを期待する。

他方、核兵器と「反人道罪」の関連性の検討過程で、実定法的議論あるいは *lawfare* として追究できる問題を抽出することはできたと思われる。例えば、集団的戦時復仇が許容されるかは米の拡大抑止との関連で重要な論点である。その検討に際しては、英仏とは異

なり日本は第一追加議定書やI C C 規程が核兵器使用には適用されないとは明言していないことを改めて想起すべきである。加えて、やはり英仏や他の北大西洋条約締約国と相違し、日本は同議定書の戦時復仇禁止規定を何らの留保もなく受け入れている極めて人道的な国であることも忘れてはならない。保守的すなわち正統的な国際法学者すらも、これらの論点を効果的に提示すれば核兵器の使用禁止と廃絶を目的とする*lawfare*で相当の善戦ができると考えるのである。

註

(1) シンポジウム表題にある「反人道罪のない世界」の箇所は、「罪」がないとあるのであるから、文理的には、反人道的行為を行っても「罪」にならない世界となる。「不敬罪のない世界」といえば「不敬」行為はあっても「罪」に問わない良い世界を指すに同じである。しかし、前後関係からは「反人道罪」追及の要もない「反人道的行為のない世界」の意である。

(2) 集団殺害犯罪、人道に対する犯罪および戦争犯罪をあわせて「国際人道法の重大な違反」とする例は、旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所規程第一条のように僅かながらある。それでもこれらをまとめて「反人道罪」や広義「人道に対する犯罪」とはいわない。本シン

ポジウム主催者も右用語問題を認識し、本シンポジウムのチラシ「核兵器と反人道罪のな
い世界へ」で「反人道罪」ではなく「人道に対する犯罪」概念を説明している。

(3) 国際法専攻者からすれば核兵器の保有や使用が国際法上禁止されているか否かが唯一の
関心事で、禁止されていないとなれば後は政策の問題であるから思考を停止させる。他方、
国際政治学者にしてみれば国際法は一要素に過ぎない（また、国際法学者は法規範以外に
規範というに値するものはないということが多いが、国際政治分野では法規範以外の規範
があるという）。そこで、行為や政策が正当である（合法であるのみならず）という評価を
得るためには「法的」側面を含む全側面で正当の評価を得なければならぬ。

(4) 多くの国で自力救済を国内法上否定しなかった時代があるが、そうした時代の国内法が
法ではないという主張はなかったのではなからうか。国内法が自力救済を否定するに至っ
たのは近代になってからで、自力救済許容の法は法でないというのは近代国内法に過度に
引きずられたものであるように思える。

(5) 国家間紛争が生じればその当事国は自国の行為を国際法上正当化するのが常で、その正
当化が身勝手なものでも国際法の拘束性を前提とした行為といわねばならぬ。国際法の拘
束性を公然と否定することは稀といえる。しかし、翻って考えれば、なぜ強国でも国際法
を遵守する意思を完全には捨て去らないかは不思議といえは不思議である。

(6) 「いわゆる」無差別戦争観としたのは、文字通りいつでも戦争が合法とされるならば、国

国際法が規則を設定することは無意味となり、国際法は法的性質を喪失するからである。このためこの時代でも戦争は最後の自助としてのみ許容されたと考えるべきであろう。

(7) 国際人道法の語は赤十字国際委員会 (International Committee of the Red Cross、ICRC) が戦争法と呼ばれてきたこの規則群を人道的観点から再検討しようとして一九七〇年代に用い始めた。当初、戦争法のうち傷病兵、捕虜や文民等の戦争犠牲者の保護に関する規則 (ジュネーヴ諸条約に代表されるジュネーヴ法 (Law of Geneva)) を指していたが、次第に戦闘員間の戦闘その他敵対行為を規律する規則 (一九〇七年ハーグ陸戦規則や一九七七年第一追加議定書等のハーグ法 (Law of The Hague)) を包含するようになった。従って、国際人道法はハーグ法を今日含み、人や物の殺傷破壊を公然と合法とする法でもある。殺人を合法とする国内法は正当防衛や死刑執行を含む正当業務行為の違法性を阻却するもの他にはほとんどなからう。かかる法を「人道」法と呼ぶことはやはり問題がある。また、国家と国民の関係において前者の適切な作為不作為を求める「人権」法とも混同されやすい。さらに、警察必要や警察比例の国内法規則で暴力行使が制限され、国際人道法の規制からその点で外れていた内戦等の非国際的武力紛争にも国際人道法の全面的適用を行うべきとの主張が最近強くなっている。これも「人道」的な国際人道法で非国際的武力紛争も国際的のそれと同様に規制されるべきという考えによる。しかし、国際人道法が許容する殺傷破壊の範囲は警察必要や警察比例が許す範囲より広く、国際人道法の適用でかえつ

て被害が拡大する「人道化逆説」を見るであろう。国際人道法の呼称がこうした動きの一要因となったと思われる。

(8) ここでは自力救済は対抗措置を包含する広義の概念とする。対抗措置は二〇〇一年の国家責任条文のいうように被害国が加害国に「義務の履行を促す」ため自力で行う措置である(第四九条)。平時戦時の二元的構成で説明していた時代にあつては、武力を用いた平時復仇 (*pacific reprisals*) がこれに含まれ、法上の戦争もそのように説明できる場合があつた。自力救済には、対抗措置の他に事後的な懲罰が含まれよう。

(9) *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996.*

(10) 二〇一四年にマーシャル諸島は核兵器国九カ国をICJに提訴した。ICJはこのうちICJ規程選択条項受諾を宣言しているインド、パキスタンおよび英について管轄権の有無を審理し、二〇一六年に管轄権を否定する判決を出した。英に関する先決的抗弁判決については以下を見よ。*Obligation concerning Negotiations relating to Cessation of the Nuclear Arms Race and to Nuclear Disarmament (Marshall Islands v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgement of 5 October 2016, I.C.J. Reports 2016.*

(11) 敵による核兵器の第一撃が違法と評価されても、反撃としての核兵器使用が国際人道法違反を構成しなければこれを戦時復仇で説明する必要はない。従つて、戦時復仇は核抑止

- 論の主要な法的基盤ではあるが、核抑止論が戦時復仇のみに依存している訳ではない。
- (12) 集団的戦時復仇の問題は、本シンポジウムで討論者として登壇された吉田文彦長崎大学教授によりの確に提示された。国際法専攻者も詳細には検討していなかった論点である。
- (13) 東京地方裁判所昭和三八年一月七日判決。『判例時報』、第三五五号（一九六四年）。
- (14) 他に環境改変技術敵対的使用禁止条約がこの議定書と同時期に作成された。いわゆる平時を念頭に置く環境法関係条約が戦争時にも適用されればそれによる規制も考えられる。
- (15) こうした事項をとりあげて日本政府の姿勢を追及し、国会答弁等をえておくのが反核運動の *lawfare* としてとるべき戦術だったはずである。
- (16) 国際人道法違反行為にその違反行為で応えるのが戦時復仇であるから、戦時復仇としてなされる行為はその文脈から切り離せば違法と評価される。そうした場合に戦争犯罪として処罰対象になるかの問題もある。これを英は懸念し、ICC 規程締約国となる際に対象犯罪化を回避するための宣言を付した。

《主要参考文献》

- 田岡良一（一九三七）『戦時国際法』日本評論社
- 藤田久一（一九九五）『戦争犯罪とは何か』岩波書店

真山全（二〇一四）「国際赤十字赤新月運動による核兵器使用法的評価——二〇一一年代表者会議決議——核兵器廃絶への取り組み」日本赤十字社日本赤十字学園日本赤十字国際人道研究センター『人道研究ジャーナル』第三号、六〇—一八頁

真山全（二〇一八）「核兵器使用と戦争犯罪——戦争犯罪処罰に至るまでの国際法上の関門（上）（下）」広島市立大学広島平和研究所編『戦争の非人道性——その裁きと戦後処理の諸問題』広島平和研究所ブックレット第五卷、四九—九四頁

岩沢雄司編集代表（各年度版）『国際条約集』有斐閣

*謝辞

二〇一九年度国際シンポジウム「核兵器と反人道罪のない世界へ」における報告の機会を与えられたことについて関係各位に感謝申し上げます。

第4章 「命の尊厳」を守る——国連は反人道罪にどう対処してきたか

望月 康恵

1 国際社会における反人道罪の取り組み

「人道に対する罪」が、第二次世界大戦中のナチスによるユダヤ人の殺戮を対象にしてニュルンベルク裁判所憲章に定められて以降、反人道罪に対して如何に対処するのか、国際社会において論じられ続けている。二度にわたる戦争の惨害を経て設立された、普遍的な国際機構としての国連は、国際の平和と安全の維持をその主要な目的とし、人権の保護促進を目指している。このことからすれば、反人道罪について、国連で議論され措置が講じられることは、当然とも言えるだろう。反「人道」罪が示すように、この犯罪は人類全

体に対する残虐行為であり、また同時に人間性を侵害する行為であるという理解が、国際社会において共有されているのである。

それでは国連において、「反人道罪」はどのように論じられてきたのだろうか。国連では、①宣言や条約の策定を通じての反人道罪の違法化、②平和活動を通じての反人道罪への対処、③人権の観点からの反人道罪の特定、が講じられてきた。反人道罪が個人に帰する行為であるとしても、その犯罪が生じうる背景、行為の状況の確認、さらにはその行為が及ぼした社会的影響と再発防止に向けた取り組みについては、個人を訴追する刑事裁判所において対応できる事項ではなく、むしろ国際社会全体としての多様な措置が求められる。そこで以下、国連の取り組みを概観し、国際社会の対応が、国際刑事裁判所（ICC）における訴追や処罰を補完する機能であることを論じる。なお「人道に対する罪」についてはその内容や定義は多様であることから、本稿では「人道に対する罪」と称されてきた行為や状況一般を扱い、「反人道罪」と称して検討する。

2 違法化に向けての取り組み—宣言や条約の策定

国際社会においては、第二次世界大戦直後から、反人道罪を特定し違法化を目指して宣

言や条約が作成されている（表一参照）。

（表一）国際社会において作られた「反人道罪」を含む文書

年	文書名	内容
一九四六	国連総会「ニュルンベルク裁判条例によつて認められた国際法の諸原則を確認する決議」採択九五（I）	国際法上の犯罪としての人道に対する罪（原則IV）
一九四八	集団殺害犯罪条約	人道に対する罪の個別行為
一九五〇	国際法委員会「ニュルンベルク裁判所の憲章と判決において承認された国際法の諸原則」ニュルンベルク原則	人道に対する犯罪（原則VI（c））
一九六八	戦争犯罪および人道に対する犯罪に対する事項不適用に関する条約	人道に対する罪が戦時または平時に行われうることを規定（第一条（b））
一九七三	アパルトヘイト条約	人道に対する罪としてのアパルトヘイト（第一条）

一九八四	拷問等禁止条約	人道に対する罪の個別行為
一九九一	国際法委員会「人類の平和と安全に対する罪の法典草案」暫定採択	
一九九三	旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所規程	管轄犯罪としての人道に対する罪（第五条）
一九九四	ルワンダ国際刑事裁判所規程	管轄犯罪としての人道に対する罪（第三条）
一九九六	国際法委員会「人類の平和と安全に対する罪の法典草案」暫定採択	A／51／10 第一八条
一九九八	国際刑事裁判所規程	第七条
二〇〇五	国連総会決議「保護する責任」	A／RES／60／1 第一三八、一三九項
二〇〇六	強制失踪条約	人道に対する罪の個別行為
二〇一七	国際法委員会「人道に対する犯罪」条文草案	

国際的な会議、国連総会、国連総会の補助機関である国際法委員会（ILC）において、反人道罪の内容や、その行為に対する措置について定められてきた。とくにILCでは、国際法の漸進的発達および法典化が目指され、反人道罪に関する法文書が作成されてきた。たとえば「人類の平和と安全に対する犯罪の法典草案」は、一九五〇年代から一九九〇年代まで議論が行われ、人類の平和と安全に対する罪に該当する犯罪類型として、侵略犯罪、ジェノサイド罪などと併せて、人道に対する罪が規定された（第一八条）。またこの文書は、国際刑事裁判所規程（ICC規程）の作成においても援用された。

二〇一四年以降、ILCは人道に対する罪の条約案を検討し、二〇一七年に草案が作成された。この条約の目的は、第一に、反人道罪の捜査や、被疑者の逮捕、訴追、処罰のために国家間協力関係を構築すること、第二に、反人道罪に対する国家の防止義務を明確にすること、第三に、国内での刑事司法制度を確立し犯罪の不処罰を防ぐこと、第四に、犯罪行為の立法義務を国家に示すことである。この条約草案においては、犯罪の定義はICC規程を踏襲している。

ところで、反人道罪がどのような犯罪行為であるのかについては、文書により多様である。国連で採択された文書からは、次の共通点が確認される。

まず、反人道罪の行為者についてである。反人道罪は、国の政府や、組織によりそのかされあるいは指示された行いである。非人道的な行為の実施には、組織化された集団が存在し、命令を行使させることができる支配者の存在が前提となる。したがって、反人道罪に問われるのは、その様な組織集団において命令を下し実行させることができる権力者である。非国家主体についても、国家に準ずる組織が存在し権力を行使できる者の行為については、反人道罪が適用される。

次に、誰に対するどのような行為なのか、である。反人道罪においては、非人道的な行為とは組織的な方法により大規模に行われたものである。組織的な方法による行為とは、事前の計画や政策があり、それに基づいて非人道的な行為が繰り返しあるいは継続して行われることである。行為の規模については、量的な基準は明確にはないものの、多様な被害者に対する行為である場合が想定される。また反人道罪は、組織的な方法で行われるか、あるいは大規模に行われるかいずれかの条件を満たすものとされ、両方を同時に満たすことは要件とはされていない。さらに反人道罪は、直接の被害を受けた人や共同体のみならず、人類全体を苦しめる犯罪行為と位置づけられる。つまりこの犯罪行為は、人類のみが共有できる「人道性」を脅かし傷つけるものである。

ところで、反人道罪は、いつどのような状況下で行われた行為なのだろうか。ジェノサイド条約においては、反人道罪は武力紛争との関連は要件とされていない。その一方で、旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所（ICTY）の設立の際には、「人道に対する罪は、あらゆる市民に対するもので、国際的あるいは国内の性質の紛争で行われようと、禁止される……人道に対する罪は、意図的な殺害、拷問または暴行など、極めて深刻な性質の非人道的な行為を表し、国民的、政治的、民族的、人種的または宗教上の理由により、あらゆる市民の人々に対する大規模または組織的な攻撃の一部として行われたものである」との見解が示され、紛争状況で行われた犯罪行為が対象であった。現在では、反人道罪は紛争下の行為に限定されず、あらゆる状況での行為が対象となる。

以上の通り、反人道罪に関する文書の作成や採択は、国際的な関心事項としての反人道罪について、国際社会の認識を確認する作業である。またそれは、国際社会として反人道罪やその行為者を非難し、行為に対して措置を取ることに加えて、犯罪行為を阻止することも想定されている。

3 「保護する責任」における反人道罪

反人道罪は、一九九〇年代から主張されてきた「保護する責任（R2P）」の議論においても重大犯罪の一つとして捉えられてきた。保護する責任とは、人々の生命に責任を持つのは主権国家であるが、主権国家がその責任を担えない場合は国際社会が国家に代わって行動し、人々の生命を守るという考え方である。この議論は、当初はカナダ政府により主導され、国際社会による新しい対応の枠組みを提示するものとして評価された。その一方、著しい人権侵害が発生し、国家が対応できない場合に国際社会が国家に代わって責任を担うという主張は、人道を目的として、他国への介入を正当化する根拠に用いられるのではないか、という懸念を国家に生じさせた。

二〇〇五年の世界サミットで採択された成果文書において、保護する責任が援用される場合には、国連憲章に従うことが次の通り明記された。

大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する犯罪から人々を保護する責任

一三八、各国家は、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する犯罪からその国

の人々を保護する責任を負う。この責任は、適切かつ必要な手段を通じ、扇動を含むこのような犯罪を予防することを伴う。我々は、この責任を受け入れ、それに従い行動する。国際社会は、適切な場合に、国家がその責任を果たすことを奨励し助けるべきであり、国連が早期警戒能力を確立することを支援すべきである。

一三九 国際社会も国連を通じ、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する犯罪から人々を保護することを助けるために、憲章第六章および第八章に従い、適切な外交的、人道的およびその他の平和的手段を用いる責任を負う。この文脈で、我々は、仮に平和的手段が不十分であり、国家当局が大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する犯罪から自国民を保護することに明らかに失敗している場合は、適切な時期に断固とした方法で、安全保障理事会を通じて、第七章を含む国連憲章に従い、個々の状況に応じ、かつ適切な場合には関係する地域機関と協力しつつ、集団的行動を取る用意がある。我々は、総会が、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する犯罪から人々を保護する責任およびその影響について、国連憲章および国際法の諸原則に留意しつつ、検討を継続する必要性を強調する。我々はまた、必要に応じてかつ適切に、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄

化および人道に対する犯罪から人々を保護する国家の能力構築を助け、また危機や紛争が勃発する緊張に晒されている国家を支援することに全力を傾ける考えである。

つまり、世界サミット成果文書では、国家が、人道に対する罪を含む犯罪行為について人々を守る責任を有していることが確認され、その上で、仮にそのような責任を国家が担えない場合には、国連が紛争の平和的解決手段（国連憲章第六章）や地域的機関（第八章）を用いて措置を講じること、さらには、安全保障理事会が第七章に従い強制措置を取る可能性が指摘されたのである。

世界サミット成果文書から、反人道罪に関してどのようなことが明らかになるだろうか。まず、反人道罪は、国際社会にとって見過ごすことのできない深刻な犯罪行為の一つとして位置づけられ、国際社会による対応が確認された。

また、これら犯罪が生じた場合には、国連憲章第七章に基づいて安全保障理事会が措置を講じる可能性が示された。つまりは、保護する責任の枠組みにおける反人道罪への国連の取り組みは、反人道罪を犯した個人の訴追や処罰とは別の次元において行われる。すなわち反人道罪を含む四つの犯罪行為の発生の前提として、政府あるいは組織化された団体

が存在し、その行為あるいは命令により、目的を伴う非人道的な行動がなされると考えられるのである。刑事裁判所は個人の犯罪行為を対象とすることに特化しており、犯罪行為が生じる状況やその背景に対応することは想定されていない。これに対して、成果文書では、政府や国際機構は、政府や軍による意図的な行動を伴う行為に対応する、保護する責任を負うエージェントとして位置づけられる。つまりは、反人道罪が生じうる状況に対処することにより、国連はICCでの個人の訴追を補完する役割を担うのである。

したがってこれら犯罪行為が生じた場合には、国家主権を理由として国が措置を講じないことはもはや認められず、国際社会として、強制措置を含むあらゆる行動が取られることが想定されるのである。

さらに世界サミット成果文書で確認された保護する責任の実施は、三つの柱により構成されている。すなわち保護する責任は、第一に、国家が人々を四つの犯罪から保護する責任、第二に、国家によるそのような義務を履行することを国際社会が支援する約束、第三に、国家が人々を明らかに保護できない場合には、国連の加盟国が集団として対応する責任である。このように反人道罪は、保護する責任の文脈において、主権国家、国連加盟国、国際社会による国連憲章に基づく措置の対象となることが想定されているのである。

以上の通り、保護する責任を通じて、四つの犯罪行為が特定され、それに対する措置が国際社会の総意として確立されたのである。これまで、保護する責任に基づいた国連による措置は、ほとんど実施されてはいないものの、保護する責任の考えの確認とそれに基づく枠組み作りは、反人道罪に対処する国際社会全体としての一連の取り組みとして評価できらるだろう。またこのような国連憲章下での措置は、刑事裁判所による個人の訴追や処罰を補うものでもある。

4 平和構築活動としての取り組み

反人道罪に対して求められるのは、その犯罪の発生前や発生中の状況への取り組みや、犯罪行為者に対する措置に留まらない。とくに紛争終了後には、紛争の再発を防止しまた平和が永続するように新しい社会の構築が目指される。その際に、反人道罪への対処が重要な課題の一つである。体制の移行期に正義を追究する「移行期正義」において、反人道罪を含む重大犯罪に関しては、一方では加害者の行為を特定し、他方で誰が被害を受けどのような行為が行われたのか、調査し報告書を作成し公表することにより、反人道罪の特定化と加害者に対する非難、被害者に対する公的な認知が行われてきた。

一例として東ティモールの事例がある。二〇世紀にインドネシアの占領下に置かれていた東ティモールは、国家としての独立を目指し、それを支援する目的で国連の平和維持活動である国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）が現地に展開された。同活動は立法、行政、司法行政を担い、事実上、東ティモールを統治した。このUNTAETにより、重大犯罪行為に管轄権を有する重大犯罪パネルと、重大犯罪を捜査する重大犯罪ユニットが設立された。さらに、受容真実和解委員会（CAVR）が設立され、一九七四年から一九九九年の間の人権侵害行為を調査し、また重大犯罪に至らない行為については和解と正義を促進する権限が与えられた。CAVRにより公表された報告書の中で、インドネシアによる違法な軍事占領下で市民に行われた人権侵害行為や軍による拷問、一九九九年のインドネシア軍による違反行為は、人道に対する罪に相当すると述べられた。さらに報告書は、東ティモール政府に対して、人道に対する罪を刑法関連の規定に加えることを、また国際社会に対しては、東ティモールで生じた人道に対する罪を裁くために、国連憲章第七章に基づく刑事裁判所の設立を勧告した。このように、過去の事件や犯罪行為を特定し公的に認知すること、さらには国家や国連に対して反人道罪に対する措置を講じることについての勧告が、移行期正義のメカニズムを通じて行われた。またその勧告は、国家の法制度の

改正や国際社会による刑事司法機関の設立をも促した。

5 国連の人権諸機関の取り組み

調査委員会（COI）

国連の人権理事会は、加盟国における人権侵害行為を審議し調査を行う。とりわけ人権理事会が設立した調査委員会（COI）による人権侵害発生国の現地調査は、犯罪行為の発生や状況について国連が特定し公表する貴重な機会となっている。調査委員会による調査は、国際社会がICC規程の非加盟国に関与できる貴重な方法である。

調査委員会を通じての調査の例としてブルンジがある。同国における人権侵害行為について調査を行うために、人権理事会により調査委員会が二〇一六年に設立された。その際に、調査委員会は、ICCの検察局がブルンジの状況について予備捜査を開始したことに留意し、またICC規程の締約国としてのブルンジの義務について想起した。ブルンジは二〇〇四年にICC規程を批准したが、二〇一七年一〇月二七日に脱退した。ただし同国がICCから脱退したとしても、ICCは、ブルンジがICC規程の当事国であった二〇〇四年一二月一日から二〇一七年一〇月二六日までの行為については管轄権を有するとし

た。ブルンジのICCからの脱退後は、国連の調査委員会が同国における人権侵害行為を特定できる唯一の組織となった。国連ブルンジ調査委員会は、ブルンジで反人道罪が行われてきたことを信じるに足る十分な証拠を有しているとの報告を行っている。さらに調査委員会は、人権侵害行為が人道に対する罪を構成していること、また国内の刑事司法制度の独立性が確保されていないことを確認した。

また調査委員会による反人道罪の特定が、刑事裁判所での犯罪行為者の訴追を、将来において可能にする場合もあるだろう。ミャンマーに関しては、二〇一一年以降の人権侵害行為が問題となっている。とくに少数民族のロヒンギャが追放され、バングラदेशに強制的に移動させられている事態に対して、人権理事会は、国連独立国際事実調査ミッション（FMM）を設立し、国際犯罪に相当する人権侵害行為について事実や状況を確認した。FMMは、調査を通じてミャンマーの人権侵害行為を公表し、国際社会に対して措置を取ることを提案した。たとえばFMMは、国際社会に対して、ミャンマー軍への支援の停止を促した。またFMMは、軍の司令官が国際社会から孤立させられ、彼らが戦争犯罪、人道に対する罪、ジェノサイド罪により刑事裁判所で裁かれるべきと述べた。さらにFMMは犯罪行為者の訴追をICCに促した。

このようなFMMによる人権侵害行為の状況確認が、バングラディシュ／ミャンマーの事態についてICCでの捜査を始める契機になったとも考えられるだろう。FMMが設立される際に、人権理事会はミャンマー政府に対して犯罪行為者の処罰と被害者の救済を求めた。またICC検察官が予備的検討の開始を宣言した数日前には、FMMがミャンマーの人権侵害状況を公表し、国際人道法の深刻な違反に加えて、一貫した形態の重大な人権侵害と違反がミャンマー軍により行われていたことを確認し、さらに責任を有する軍の司令官がICCにおいて捜査され訴追されるべきであると勧告した。

またFMMを引き継いで、二〇一九年よりミャンマー独立調査メカニズム（IIMM）が設立された。IIMMは、犯罪行為者の刑事ファイルを作成するために証拠収集を行い、また次の特徴を有する。

第一に、IIMMは情報収集により、ICCを含む刑事裁判所での犯罪行為者を訴追できる可能性を示している。犯罪行為についての証拠の収集と保存は、犯罪行為者の将来の訴追にとって重要である。特に時間の経過により証拠を隠ぺいしたり破壊したりする可能性が高くなることから、あらゆる証拠を保存して用意しておくこと（ドキュメンテーション）は、移行期正義においても重要な課題でありまた取り組みである。

第二に、IIMMは公平かつ独立した刑事手続を促すことを目的とする。IIMMは裁判機関ではないが、同メカニズムは証拠の収集と刑事事件のファイルを作成し、裁判機関と共有することにより、犯罪行為者が不処罰とならないことを目指している。また証拠の共有についても注意を払い、被害者の人権が保護されるように努める。すなわち情報を提供する機関について、目撃者と情報源を保護し、秘匿の約束を尊重することを確保できる場合に限り、情報を共有する。またIIMMは、公正な裁判の権利を含む国際人権法や基準を尊重し、死刑を課さない裁判所とのみファイルを共有する。したがって、IIMMが自ら得た情報を裁判所と共有する場合にも、目撃者の人権が保護されていることを十分に確保する。

第三に、ミャンマーの状況を監視し続けることによる犯罪行為の抑止効果をIIMMは想定している。IIMMの長は、二〇一九年に国連人権理事会で次の通り述べている。「IIMMは、ミャンマーの全ての軍事組織に所属する、将来の犯罪行為者に対してメッセージを送っている。我々は監視を続けており、犯罪行為者はその責任をいつの日か追及されるだろう、と」。国連の人権機関による人権状況の監視が続けられ、犯罪行為に関する情報の収集活動が明らかにされることにより、人権侵害行為に対する抑止効果が働くことが期

待されている。

以上の通り、人権理事会によって設立された調査委員会やメカニズムは、一方では人権状況について調査しその結果を公表することにより、国際社会に状況を明らかにするのみならず、犯罪行為を阻止する対応を取る。何よりも情報収集と蓄積は、犯罪行為者の訴追と処罰に向けた準備でもあり、今後行われうる刑事裁判を支援することになるだろう。

ミャンマー政府によるロヒンギャに対する人権侵害行為については、ミャンマーがICC規程の加盟国ではないことにより、ICCが現地で調査を行うことも犯罪行為者の訴追も、現段階では不可能である。その一方で、人権理事会は、国連加盟国であるミャンマーに対しては、従来通り、人権侵害の調査、普遍的定期審査などを通じて、人権状況について調べたり審議したりできる。つまりは人権理事会による反人道罪への取り組みは、人権の保護と促進を目指す国連による取り組みの一部であり、同時にICCがより効果的に機能し、犯罪行為者の訴追と処罰を何時でも行えるように支援する、重要かつ不可欠な役割を担っていると言えるのである。

6 国連による取り組みの課題

以上の通り、反人道罪に対しては、国連における文書の作成、体制移行期の社会の復興、現地調査などの取り組みがなされてきた。また特定の国については、国際社会が人権侵害状況を監視し続ける立場を示すことにより、潜在的な犯罪行為者による将来の行動を抑止する意義をも有している、このような国連の活動は、ICCにおける訴追や処罰を補完する。ただしこのような取り組みには限界もあり、次の課題を指摘できるだろう。

第一に、国連憲章体制に内在する制約である。国連が加盟国により構成される国際機構であり、その意思決定は政府により行われることから、政府が同意しない、あるいは同意できない文書は作成もまた実施も困難である。とくに安全保障理事会が国連において決定を行える唯一の機関であることにより、常任理事国の同意が得られる措置のみが可能となる。

たとえば、保護する責任についても、国家が人々を保護する意思や能力が欠如している場合には、国連憲章第六章から第八章の措置に基づく措置が取られる。ただし第七章の措置の決定には、安全保障理事会の常任理事国の同意が必要である。したがって、常任理事

国の合意が得られない場合には、たとえ他の大多数の国が、保護する責任が守られていないと確認する状況であったとしても、国連による措置は実施されない。くわえて、保護する責任に関して、国連憲章に基づいて国際社会が対応するプロセスが明示されたことにより、実際に措置を取ることが可能な大国による行動が期待されてしまうことから、かえって、保護する責任の枠組みで、人権侵害状況を特定することに国が躊躇する状況も生じるのである。

第二に、国連とICCとの関係性の構築についてである。ICC規程によれば、安全保障理事会がICCの管轄権内の犯罪が行われたと考えられる事態を検察官に付託した場合には、ICCは管轄権を行使できる（第二三条）。上記で検討した国連の調査委員会は、国連の下の機能である。調査委員会が収集した証拠等をICCが如何に効果的に利用することができるのか、国連とICCの間のさらなる関係の構築が目指されるであろう。

第三に、より根本的な問題として、次の課題がある。反人道罪が組織的な犯罪行為であるとすれば、そのような構造を変えていくための、より長期的な対応が国際社会として求められる。現在では、犯罪行為者の処罰や、人権犯罪状況の特定や非難といった、短期的かつ対処療法的な措置が主に取られている。国連ではこれまで、反人道罪について特定し

その行為に対して非難を行うものの、その様な措置のみでは、犯罪行為を阻止したり永続的になくしたりすることはできないだろう。反人道罪を生じさせる国家の政治体制や構造を変え、組織的な犯罪が二度と生じないような抜本的な措置を取ることが求められるのである。つまり反人道罪を発生させる政治体制をどのように変えていくのか、またどのようにすれば、現地の人々のイニシアチブによりそれが実現されるのか、長期的かつ根本的な方法の模索が国連に求められる。

人道性に反する犯罪行為の違法化に向けて文書が作成され、反人道罪を訴追し処罰する体制が確立されてきたことは、国際社会として評価される営みである。ただしそれはすでに生じた反人道罪への対応である。反人道罪を如何に未然に阻止していくのか、予防的な観点をも踏まえての包括的な取り組みが、国際社会においてさらに求められるのである。

《参考文献》

清水正義 (二〇一〇) 『人道に対する罪』の誕生 ニュルンベルク裁判の成立をめぐる一 丸善プラネット

竹村仁美 (二〇一八) 「人道に対する犯罪の法典化の系譜」『法律時報』九〇巻一〇号通巻一一二九号

望月康恵 (二〇一九) 「移行期正義と国際機関の役割」『国際問題』no. 679

Luban, David (2004), "A Theory of Crimes Against Humanity", *Yale Journal of International Law*, vol. 29

Sadat, Leila Nadya (2011), *Forging a Convention for Crimes Against Humanity*, Cambridge University Press

Commission for Reception, Truth, and Reconciliation Timor-Leste (CAVR) (2005), "Chegal The Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation Timor-Leste Executive Summary"

第5章 武力紛争と反人道罪の予防

——現場での実践と私たちにできること（講演録）

瀬谷ルミ子

私は反人道罪を現場でどのように防ぐのか、そして残念ながら反人道罪が起きてしまった現場でその影響を受けた被害者をどう救済するのか、という観点から論じたい。

私が働く日本紛争予防センターは反人道罪を伴う紛争が起きそうな地域で、起きる前に防ぐ、起きてしまった場合は再発を防ぐ、そのための人づくり、仕組み作りに特化した活動をしている。

私自身は一二年前まで、アフガニスタンやコートジボワールなど、中東、アフリカの紛

争地で外交官や国連P K Oの職員として働いていた。もともとの専門は武装解除。戦車やスカッドミサイルなどの重火器から、自動小銃などの小型武器まで、現地で武装勢力から回収し、戦闘員を社会復帰させる仕事だ。

ただし、武器はある意味で道具。道具を使う人間の方をいかに社会に戻すか。その仕組みをどうするのか、という部分が特に重要である。

武器を回収した後は、それを使っていた戦闘員たちが再び武器を取らないようにする。どう支援したらその人たちが武器を使わず、一般市民に戻れるのかということに取り組んでいた。

ここで大事なのが、地域によっては日本と違い、武器が神格化されていたり、あるいは平和の象徴とされていたりする場合があるという点だ。一応、国際的な武装解除のガイドラインはあるが、最終的にはその地域で武器がどう捉えられているのか、どういう位置づけなのかを反映してきめ細かく現地で行っていくことが極めて大事になってくる。

例えば地域によっては、国民の前で武器を燃やすような祭典をした方が、戦争が終わったという一体感が出る場合もある。アフガニスタンや中東のように、大人だと認められる

年令になると武器を与えられ、家族や地域を守ることが平和のための自分達の役割とされた場合もある。その場合は、目の前で武器を壊すということを、特に国連機関を含めた外国の人間がやると反発が生まれる。自分達の文化をないがしろにしていると思われる、そのほかの施策もうまくいかなくなる。

長く持てば持つほど自分たちの生活に不可欠な物、自分たちの文化を構成する物と捉えられる場合もある。もしそれが反人道罪の象徴で、それを使うことで何の利益も生まれないうというのであれば、そういう側面を理解してもらった上で、廃棄などを進めないといけない。

世界では近年は大規模な国家間の戦争が減り、国内紛争など小規模な暴力と呼べるであろう紛争被害が急激に増えている。

テロはたった一人でも国際社会や国家機関、多数の住民に危害を加えることができる新しい形の紛争だ。

世界のテロによる犠牲者は一〇年間で大幅に増加した。ピークは二〇一四年。イスラム国と呼ばれるイスラム系武装勢力がもつとも活発だった時期だ。それから比較するところ

五年ぐらいは世界全体としては減っている。

紛争予防、テロ予防の観点から言うと、ここから再び増えないようにするのがカギとなる。

武力紛争やテロがあると犠牲者が増えるだけでなく、世界で避難民や難民が増える。実際、二〇一八年の終わり時点で、世界で難民や避難民は七〇八〇万人いる。難民キャンプなどに入ればまだいいが、生きるか死ぬかの状況で逃げ惑う生活をしている人々も多い。七〇八〇万人の半分以上、約五二%が一八歳未満の子どもだ。そのまま一〇年、二〇年、劣悪の環境で生活し、将来に必要な教育も受けられないと、人道的・人権の観点から何らかの対応が必要とされるほか、反人道罪の温床になる大きな危険をはらむことになる。

紛争予防やテロ予防の観点からいうと、社会の不正に対抗するという目的だったり、食料を得るのに精一杯の生活を生き延びるため反政府勢力とかテロ組織に加わってしまう人もいる。

テロ予防について現地で活動するのに気をつけているのは、発する言葉だ。「平和」「正

義」にしても、その国や現地の人によって捉え方が全く違う。これについて言えば、日本で核兵器廃絶運動をしている場合でも、「核」が保有国それぞれにどう捉えられているかに思いをはせることは大事だと思う。紛争地の信頼醸成における「平和」という言葉を例にしても、紛争の被害者に「平和を目指そう」というと、加害者を許さなければいけないという圧力を与えてしまうこともあり得る。

もう一つ気をつけているのは対象となる人だ。「平和のための取り組みをしよう」と呼び掛けた時、来てくれる人たちは十分に平和な人たちだ。しかし本当に巻き込まなければいけない対象は「平和ってという言葉は聞きたくない」「和解なんてしたくない」というアレルギー反応を持っている人たちだ。彼らにいかに話を聞いてもらうかというのが大切になる。

日本紛争予防センターは今、ソマリアやスーダン、ケニア、トルコ、シリアという日本から遠いけれど、反人道罪が残念ながらあふれてしまっている、そして解決の担い手がない地域で活動している。

今まさに戦闘状態で、人道危機が起きているシリアのような国では、私たちは何が問題で、どれだけ被害が起きているかを把握し、今ある危機と被害者が生存するための対策を

とることが必要となる。反人道罪を含めて現場で立証できなければ、そもそもなかったことに見なされることが多い。

シリアやソマリアでもそうだが、我々援助団体でも現地で活動するのは困難を伴う。国連機関でもそう。ジャーナリストもなかなか入れない。そうなる所で亡くなった人たちのこと、誰がその実行に関わっているかなどの現実が世界の誰にも知られなくなってしまう。

報道では「一〇万人から一五万人の方たちが犠牲になったと言われる」というような幅のある伝えられ方をするが、誤差が五万人もある。東日本大震災の犠牲者が約二万人。その何倍もの数が誤差として扱われている。私たちはそこに何の疑問も感じずに紛争地のニュースを聞き流している。

これは核兵器についても同じことが言えるのではないか。日本人の世界の紛争に対する視点のように、日本の原爆被害も海外からはそう見られているのではないかと考えることで、では核兵器廃絶などについて世界の関心を高めるためには何をすべきかということが見えてくるのではないかと思う。

現場で必要な支援はたくさんある。緊急期の時には食料や物資の配布とか、被害者がどの程度いるのかの把握も必要だ。特に女性や子どもなど、性的被害や暴力に遭いやすい人たちにできる限りアクセスし、それを国際社会に伝えることが大事になる。

問題が把握できたら次に、その人たちに対する救済をしていく。心のケアのほか、実際に生き延びるために最低限の暮らしができるように必要な衣食住の支援などだ。その理由は前述したように、人道的に人の命を救うという理由が大きい、そこで生活する人たちが内戦を起こしている自分たちの国の政府だけでなく、手を差し伸べない国際社会に失望して、武力的な措置で状況を変えることが基準にならないようにするためでもある。

重要なのは加害者側へのアプローチだが、その間被害を受けている人々に対しても「私たちはあなたたちのことをちゃんと見ている」「緩和のために手を尽くしている」「この現状と一緒に越えようとする人間が世界のどこかにちゃんといるんだ」。そういうことを示し、実行すること。そしてその動きにできるだけ多くの人が参加するよう伝えることも重要である。

紛争地には、「助けて」と声を上げても、誰にも聞いてもらえない人たちが残念ながらも

だ大多数だ。できる限りその人たちの近いところに私たちがいて、その人の声をまず私たちが見つける、そしてその声を日本や国際社会とつなぐ。そのための支援を手掛けている。

現地で具体的に防ぐための取り組みでは、現地の長老のほか、女性や若手のリーダー、若者たちに紛争の解決方法を訓練することもしている。「紛争解決人」の育成だ。ここで力を入れているのは、女性や子どもたち、紛争や反人道罪の被害者としてしか、これまで見てこられなかった人たちが紛争解決の担い手になれるよう、必要なスキルを提供することだ。

女性は反人道罪の被害者になりやすいが、一方で女性が関わった和平合意は一五年以上持続する割合が、三五%上がると最近の研究で分かっている。女性は単に弱い立場の人間ではない。ただ世界の和平合意の中で女性が参加したのは九%しかない。九一%は男性だけが交渉したり起案をしたりしている。これを改善するだけで世界は三割ぐらい平和になるのではないか。そういう視点から女性の育成にも力を入れている。

ケニアでもそうだったが、学校に行かず読み書きができず、プロパガンダとか政治家の演説にすぐ流されて暴力を振るう若者が多い地域でも、その人たちに分かるように解決の仕方を教える。

本来は法整備をして法律に基づいて治安を守るべき存在の警察が機能していない場合がある。給料をもらっていないので住民にお金を要求していることもある。結局、法律があっても執行する側、それを運用する側が機能していないことで問題を抱える地域が多くある。そういう地域では、住民と警察の間に信頼関係をつくっていく。警察が機能していないところでは、住民が自分たちの周りの争い、民族対立のような争いの火種を見つけて、それを防いでいけるようにする取り組みもしている。

例えば、別々の民族の若者二人が小競り合いをしている場合。そのまま放っておくと、やじ馬が寄ってきて集団暴行になり、やがて大きな紛争になり得る。そこで、二人が小競り合いしている時点で私たちが訓練している人たちが割って入る。そして、相手を落ち着かせて早めに問題を解決するという取り組みをケニアや南スーダンでも行っている。

最近では、国際機関や他の援助機関から「自分たちのプロジェクトで争いが起きそうだ

から何とか解決してほしい」というような依頼をもらうこともある。警察が住民たちと共同で、お互いに忌み嫌うのではなくて、同じ目的を持って、この地域の争いを予防するんだということを実行できるように、共同で治安を守るようにする取り組みもしている。

テロについて言えば、テロが多いソマリアとかケニアの沿岸部で、学校の先生や現地の女性リーダーに、カウンセリングやテロの勧誘の手法についての研修をして、その勧誘を受けている人が相談できる窓口になってもらっている。

自分の子どもや教え子がテロ組織や過激派組織の影響を受けているのではないかと家族や学校の教員が不安に思っても、あまり警察には行かない。これはアメリカでもヨーロッパでもアフリカでもそう。なぜかというところ、警察に行くところ証拠不十分でも容疑者として尋問を受ける恐れがあり、無実であっても通報したら就職や進学に影響するかもしれないと考えるから。「自分の子どもが最近ちょっとおかしいな、テロ組織に勧誘されているんじゃないかな」と親や学校の先生が思っても通報しないうちに、過激化が進んでしまう例が多い。

だから中立的な第三者機関として信頼できる相談窓口となる人材を現地に育成している。そして、勧誘されている早期にカウンセリングをして、実際に組織に入ることを防ぐということをしている。

ソマリアでも国連と一緒に、典型的な勧誘の手法について、現地の若者たちを育成したり、生産的な形で自立できる術となるよう数百人単位で研修を行っている。一つ一つの取り組みは地道かもしれないが、たった一回のテロ攻撃で、最大五〇〇人が亡くなったこともある。だから一人がそういう組織に加わるのを防ぐだけで、将来の争いや多くの人々の被害というものを防ぐことができる。そういう観点で私たちは取り組んでいる。

最後に、それぞれができることを考えたい。さすがに皆さんに「さあ、一緒に紛争地に行って闘いましょう」というのは急すぎるかもしれない。ただ日本以外では特に北欧のスウェーデンとかノルウェー、フィンランドなど日本ほどは資金がないような国でも、他の紛争に苦しむ国の和平合意や、それをつくるための専門家を派遣したりしている。

お金は日本ほど使っていないけど、そこにちゃんと人を送って、人的貢献をしている。

そして同時に自国にノウハウを蓄積している。つまり、実際に自分の国が周辺国と政治交渉をするとき（日本の場合だと、例えば東アジアの近隣国との外交交渉、もしくは例えば核廃絶に関する交渉をするとき）、どのように他の国は効果的な交渉をしているのかというノウハウが蓄積される。

今、現実には日本を見てみると、みんな、やじのように「日本の政策交渉とか政治交渉はちょっと弱腰だよな」みたいなことを言っている。私もかつてはそうだった。でも外野席でやじを飛ばす人が九九%なのと、それがもうちょっと減って、具体的に他の国の事例を知った上で、それを日本に還元する人たちが増えるのとは、日本の政策や社会の質の改善にどれだけプラスになるか計り知れない。

そういう観点で、できる限り、あの国やこの国は、こういう事態にどう対応し、どういうふうに平和を築いたなど、われわれが広めていきたい。そして、そうすることで日本の中に何かあったときにプラスの行動ができる人材が育つし、そういう人材の層が厚いことで、政策提言がもっと改善するのではないかと思っている。

今日この話を聞いていただいた皆さんにとって、具体的な行動と言うと、「ぜひご寄付をお願いします」という話にもなるかもしれない。「テロはニュースになるけれども平和は

ニュースにならない」「紛争はニュースになるけれども平和はニュースにならない」のが今の世の中。しかしできれば、平和に向けた具体的な方法を考え、いろんな方面に広げてもらうことが、身近にできる平和をつくるための行動だと考えているし、少しでも多くの人にその効果が波及して社会と世界を変えるきっかけとなればと思っている。

第Ⅱ部

アジアの平和とガヴァナンス

第6章 グローバル・ガヴァナンス・システムとは？

——二一世紀の国際秩序をマルチセクターの協働で作るビジョン

大芝 亮

1 リアリズムとリベラリズム

国際政治に対する伝統的な見方（リアリズム）では、国際政治の主役は国家であり、国家は国益の拡大を図るものである。そのための手段として国力があり、国力のなかでもっとも国益の拡大に寄与するものは軍事力である。要するに、国際政治は国家、特に軍事大国により運営されていると理解される。

しかし、近年、国家以外のアクター（行為主体）の活躍がめざましい。国連や世界銀行をはじめとする国際機関、経済・情報分野で圧倒的な影響力をもつ世界企業、市民の力を結集したNGO（非政府組織）などが国際政治の動向に多様なインパクトを及ぼすようになっていくといわれる。このような見方は、国際関係論では、リベラリズムと呼ばれる。

リベラリズムの理論では、国家や非国家的アクターが多様な利害を調整し、協調的な行動を継続していく仕組みのことをグローバル・ガヴァナンス・システムと呼ぶ。国家や非国家的アクターは、それぞれに多様な価値観や利害関係を有しているが、果たして相互にそれらを調整し、協力していけるのだろうか。グローバル・ガヴァナンス・システムというのは、現実に機能しうる仕組みなのだろうか。これらの点を、理論的に、そして現実世界での事例に照らして考察することが、この講座でのお話の目的である。あわせて、グローバル・ガヴァナンス・システムの考え方、より広くはリベラリズム的な「国際政治を見る目」に対して、昨今の国際政治状況はいかなる課題を提供しているかについても考えたい。

2 グローバル・ガヴァナンス・システムにおけるガヴァナンスの定義

冷戦後に、二一世紀の国際秩序のあり方をグローバル・ガヴァナンス・システムという名のビジョンとして打ち上げたグローバル・ガバナンス委員会は、その報告書（『地球リーダーシップ』）において、ガヴァナンスを次のように定義する。

「ガバナンスというのは、個人と機関、私と公とが、共通の問題に取り組む多くの方法の集まりである。相反する、あるいは多様な利害関係の調整をしたり、協力的な行動をとる継続的プロセスのことである」（グローバル・ガバナンス委員会 1995: 28）。

「個人と機関」として、国家のみならずさまざまな非国家的アクターが国際政治に参加し、「私と公」ということばで、公共（パブリック）の問題に公私の多様なアクターが取り組む仕組み（マルチセクターの協働）を想定している。さらに、共通の問題があるという認識を前提とし、「利害関係の調整」を「継続的」に行う仕組みを築くことをビジョンとして掲げている。

かつては公共の問題は国家（官）が行うものとされてきた。パブリックとはオフィシャルだという考え方である。たしかに最近では、公共の問題の運営について、NGO等が参

加する機会も増えた。しかし、相変わらずNGOはどのような資格で公共の問題に関わっているのか、という疑問が投げかけられた。NGOの正統性への疑問である。グローバル・ガヴァナンス論は、「私と公」をガヴァナンスの概念に組み込むことで、「私」であるNGOが公共をめぐる政策決定へ参加することを正統なものとした。

一見、このような世界運営の仕組みを構想することは今日となつては当たり前のように思える。しかし、これと反対の考え方を取る人は今も少なくない。すなわち、第一に、国際政治は国家中心、特に大国中心で運営される、第二に、国際政治では国家の安全保障は基本的に軍事力に頼るしかない、第三に、さまざまな問題はあるが、もっとも優先順位の高いのは国家の安全保障の確保であるという考え方も根強く残っているのである。

3 グローバル・ガヴァナンス・システムに関する理論的検討

グローバル・ガヴァナンス・システムについて、国際関係論ではさまざまな理論的検討がなされてきた。ここでは、ガヴァナンスと類似の概念について整理することで、ガヴァナンスの意味を明瞭にしておきたい。

第一は、ガヴァナンスとガヴァメント（政府）の相違についてである。O・ヤングは、ガ

ヴァメントは組織であり、ガバナンスは制度であるとして区別する（表1）。組織とはスタッフや予算を持つ物理的実体であるのに対して、制度とはルールのセットであり、抽象的なものである。具体例をあげれば、政府は組織であるのに対して、国家は制度である。企業は組織であるが、市場は制度である。これを国際関係に適用すると、国際組織が組織に対応し、グローバル・ガバナンス・システムが制度に相当する。

表1 組織と制度

	政治	組織（物理的実体）	制度（ルールのセット）
経済	政府		
国際関係	企業	国際組織	市場
			グローバル・ガバナンス・システム

出所：Oran Young, *International Governance*, chapter one より筆者作成

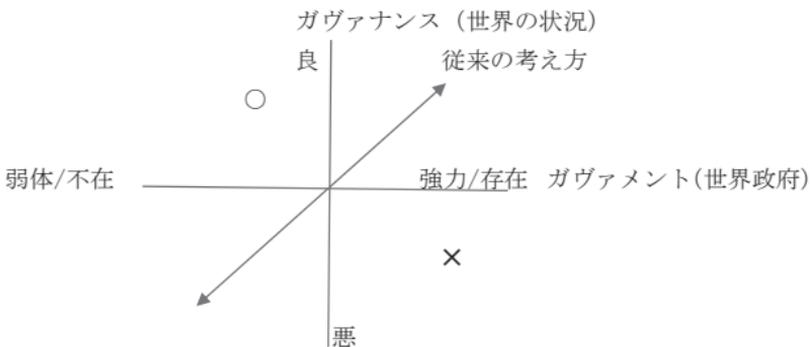
このように考えると、国際政治において安定したガバナンスを確保するためには、単

純に国連という国際「組織」を強化すれば足りると
いうものではなくなる。むしろ国連と諸アクターの
ネットワーク（制度）を強化することが必要だとい
うことが示唆される。国連が弱体だから世界が平和
でないとは考えない。

第二に、ガヴァナンスとガヴァメントの関係であ
る。かつては、強力なガヴァメント（政府）が存在す
ることではじめてガヴァナンス（国の状況）も安定す
ると想定されていた。図1で「従来の考え方」とし
て示す斜めの軸である。

しかし、ガヴァナンス論ではガヴァメントとガ
ヴァナンスを区別する。その結果、図1でいう第二
象限と第四象限が存在することに気づく。第二象限
は、ガヴァメント（この場合、世界政府）は弱体であつ
てもガヴァナンス（世界の状況）は安定している可能

図1 ガヴァナンスとガヴァメント



出所：James Rosenau and Otto Czempiel eds., *Governance without Government*, chapter one より筆者作成

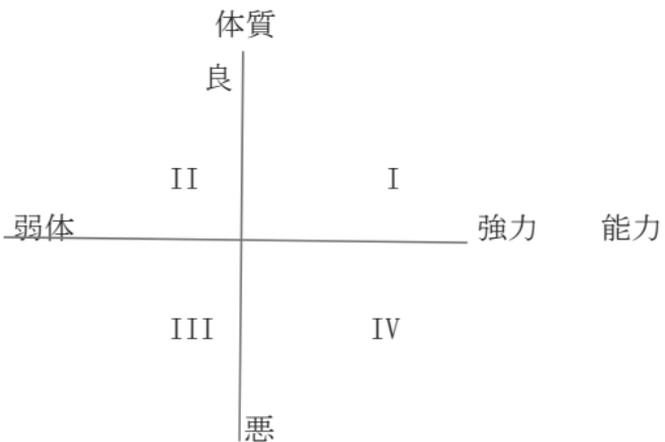
性を示す。国連を強化して、世界政府のようなものにしていけば世界が安定する、というような考え方は採らない。むしろ、具体的には、一九八〇年代から一九九〇年代のG7サミットのように、複数の国家が政策協調を進めることで世界を安定的に運営できるという考えである。たしかに、G7サミットは、恒常的な事務局を持たず、国連などのような国際組織とは異なる。また、EUのように超国家性を志向するものでもない。その意味で、世界政府という視点から見ると、およそ強力な存在ではない。しかし、G7サミット体制は世界のガバナンスに大きく寄与したという解釈である。

他方、第四象限は、ガヴァメント（世界政府）の権限を強化し、強力なものにしていったにもかかわらず、ガヴァナンス（世界の状況）はかえって望ましくない方向に進んでいるケースである。具体例として、「民主主義の赤字」問題が指摘されるEUを挙げることができ。行政府であるEC委員会およびEU事務局の権限強化は進められるものの、EC委員は、各国の国民が直接に選出するものではなく、EUの政策決定の仕組みは、民主主義という尺度から見ると、低下しているからである。

第三は、ガバナンスとガヴァナビリテイ（統治能力、Governability）の相違についてである。国家レベルでのガバナンス概念について、世界銀行は、一九八九年のサブ・サハラ

に関する報告書において、透明性、説明責任性、法の支配、公共部門の効率的運営の四つの要素から構成されると述べた。一九九〇年代に地域紛争が頻発し、その後、復興支援・平和構築が国際社会の課題となると、ガヴァナンスは、ガヴァナビリティと対比され、統治の健全性を意味する側面が重視される(図2)。たとえば、アフガニスタンにおける治安部門(国軍・警察)改革(Security Sector Reform)では、国軍や警察の能力向上だけでなく、組織の体質改善、すなわち腐敗などの健全な体質への改善も、重要な目標として設定される。腐敗したまま国軍・警察を強力なものにすること(第IV象限)は、腐敗したままではあるものの、弱体な状態にとどまっている国軍・警察(第III象限)よりも、いっそう悪いという考え方である。

図2 統治能力と統治の体質



*筆者作成

4 グローバル・ガヴァナンス・システムを構成する具体的事例

グローバル・ガヴァナンス論は、グローバル・ガヴァナンス・システムを作り上げていくというビジョンであり、すでにこのようなシステムが現実に出発上がついているわけではない。グローバル・ガヴァナンス・システムは枠組み条約の発想と似ており、少しずつ部分的に形成されてくるものである。

グローバル・ガヴァナンス・システムの一部を構成するものとして設立された具体的制度を取りあげたい。

世界銀行インスペクション・パネル

世界銀行のインスペクション・パネル（査閲パネル）とは、世界銀行が融資するプロジェクトに対して、プロジェクトの対象となる地域住民や住民を代表するNGOが異議申し立てを行う制度である。

この制度は、インドでのナルマダ・ダム反対運動を契機として設立された。一九八〇年代後半、インド政府は世界銀行等から融資を得てナルマダ・ダム建設を進めようとした。

しかし、大量の住民に対する強制移住が計画され、また自然環境への甚大な悪影響が予想されたことから、現地住民は強力な反対運動を展開した。これに、各国のNGOも呼応し、それぞれの国の中央政府へ働きかけを行った。こうして、世界銀行理事会では、各国政府の理事は、インド政府によるナルマダ・ダムプロジェクトの実施に疑問を投げ、世界銀行によるこのプロジェクトへの融資を停止した。

それでもインド政府は、ナルマダ・ダムプロジェクトを自己資金で進めた。しかし、このプロジェクト案の準備過程から関わり、融資を承認していた世界銀行事務局にとり、理事会による融資停止決定は大打撃であった。世界銀行事務局は、このような大失敗を繰り返さないために、プロジェクトの対象地域住民・NGOによる異議申し立てを受け付けることとし、一九九三年九月、インスペクション・パネルが設立された。

地域住民あるいはこれを代表するNGOは、世界銀行融資のプロジェクトに対して異議申し立てを行うことができ、この申し立てが行われると、世界銀行理事会で、インスペクション・パネルを設立するかどうかを決定する。インスペクション・パネルが設立された場合は、三名の査閲官が調査を行い、世界銀行理事会に報告する。これを受けて、理事会で融資継続の是非を審査する。

もちろん、要請がなされてもインスペクション・パネルの設置が必ず決定されるわけではない。また、パネルが設置されても、世界銀行のプロジェクトへの融資が停止されるわけでもない。それでも、中国の西部貧困削減プロジェクトに対してインスペクション・パネルの設置が要請されたケースでは、最終的に一九九九年六月、世界銀行理事会は融資停止を決定した。中国はこの状況をみて、世界銀行への融資申請を撤回し、自己資金でプロジェクトを実施した。世界銀行が融資を停止した場合、小国であれば他の資金が確保できない限り、プロジェクト自体を見直す必要に迫られる。しかし、中国のような大国は、世界銀行が融資停止を決定しても、自己資金でプロジェクトを実施するだけで、プロジェクトの見直しを求めるといふ点では限界がある。

このような問題は残されているものの、世界銀行のインスペクション・パネルは、世界銀行という国際組織と地域住民というローカルなアクターを結びつけるグローバルな異議申し立て制度といえる。民主主義の制度が発展した国であれば、行政不服訴訟などの国内制度が発達しているが、開発途上国において十分な異議申し立て制度がない場合に、世界銀行のインスペクション・パネルがその代替としての役割を果たす。加えて、世界銀行のインスペクション・パネルをモデルとして、アジア開発銀行や日本の開発援助機関も同様

の制度を設立し、世界銀行のインスペクション・パネルは波及効果を及ぼしたといえる。

ICBLと対人地雷禁止条約

グローバル・ガヴァナンス・システムを構成する部分的な制度の例として、紛争の分野における対人地雷禁止条約が注目できる。

一九九二年一〇月、六つのNGOは地雷禁止国際キャンペーン (International Campaign to Ban Landmines: ICBL) をニューヨークで設立した。ICBLが対人地雷禁止条約の成立過程で採用した戦略・戦術は、その後のNGO活動に大きなインパクトを与えることになった。足立研幾の分析(足立研幾2009)を参考にすると、次の四つの特徴を挙げることができる。

第一に、ICBLは、地雷問題を安全保障問題ではなく人権問題として位置付け、また、対人地雷の制限ではなく禁止を目指した。当時、人権問題や環境問題などであればともかく、NGOが軍縮問題に関わることへの反感は強かった。安保の問題について、NGOは素人だと見られていたからである。

第二に、どこを交渉の場として用いるかについても、ICBLは戦術を展開した。

米国は、地雷禁止問題については、ジュネーブ軍縮会議(六五カ国)で議論すべきと主張

した。ジュネーブ軍縮会議では、中国やロシアも参加しており、かつコンセンサス方式が採用されているために、ドラスティックな対人地雷禁止条約が成立する見込みは低かったからである。

他方、ICBLはジュネーブ軍縮会議を交渉の場として活用することに反対であった。そこで、ICBLはカナダ政府と協議し、カナダ政府は、対人地雷禁止を支持する国だけで会議を進める方針に基づき、一九九六年一〇月オタワ会議を開催した。オタワ会議には五〇カ国が参加し、二四カ国がオブザーバーとして参加した。これに国際機関やICBLやICRC（国際赤十字）なども参加した。

第三に、カナダほかの対人地雷禁止条約を支持する国は、地雷被害国に対して会議参加のための財政支援を提供し、参加国数を増大させた。小国に財政支援を提供することで、参加国数を拡大させる手法は、捕鯨問題などでも見られ、NGOがネットワークを形成し条約・協定を作成するとき用いる戦術の一つとなってきた。

このような戦術を用いるなかで、一九九七年にはオタワ・プロセスに参加する国は増大した。イギリス、フランス、イタリア、スペイン、チェコ、ハンガリー、ボスニアなどもオタワ・プロセスを支持するようになった。

第四に、ICBLは、対人地雷による被害の惨状を具体的事実としてメディアに訴える戦術を採用した。というのも、対人地雷を安全保障の観点から必要であり、かつ合法的な兵器であると主張する国に対して、対人地雷は非人道的であり、全廃すべきだと主張しても、議論は平行線をたどるだけと予想されたからである。

こうして、一九九七年一二月、調印式が行われた。ICBLが採用した戦術は、その後のNGOの活動にも引き継がれている。

5 グローバル・ガヴァナンス・システムへの新たな挑戦

グローバル・ガヴァナンス・システムの構築を目指そうとする考え方への反発も強まってきている。その指導的役割を果たしているのは、米国のトランプ大統領である。

第一に、グローバル・ガヴァナンス・システムを構築していこうとする考え方の国は、二〇一五年九月、国連サミットにおいて持続可能な開発目標（SDGs）を採択した。ここではSDGsの目標を達成するために、大国や小国が協調する多国間主義や多様な公私のアクターが協働するグローバルな枠組みの活用が重視されている。しかし、トランプ大統領は、自国第一主義を掲げ、多国間主義やグローバルリズムを拒否する。二〇一七年六月、

気候変動への国際的な取り決めであるパリ協定（二〇一五年成立）からの離脱表明は、こうした態度を示す典型的な事例である。

第二に、貿易や投資など、経済活動についても、トランプ大統領は自国第一主義を掲げる。自由貿易は、本来は、経済的強国にとり有利なものであり、さまざまな自由貿易協定からアメリカが得るところは実に大きい。にもかかわらず、トランプ大統領は、二〇一七年一月、TPP（環太平洋パートナーシップ）協定から離脱するための大統領令に署名した。また、カナダ、メキシコと米国によるNAFTA（北米自由貿易協定）についても、強引に再交渉を要求し、二〇一八年七月、アメリカにとりより有利なものに修正を行った。さらに、加重投票制度により圧倒的な投票権を有している世界銀行に対しても、対中国融資を行っていることを批判している。

第三に、安全保障問題についても、自国第一主義および国内政治優先の態度で臨む。まず、北朝鮮核開発問題について、北朝鮮の要請があるとはいえ、もっぱら米国・北朝鮮の二国間交渉で進めている。そして、二〇一九年、北朝鮮が近距離ミサイルを発射すると、トランプ大統領は、アメリカにまで届くミサイルでないかぎり、近距離ミサイルの発射は問題ないとした（二〇一九年七月）。もとより、これには北朝鮮との交渉を維持するための外

交的言辞という意味があるものの、「核の傘」に頼る日本政府に対して、「核の傘」は東アジアには届かない可能性のあることを露呈してしまった。

イランとの核合意破棄も中東情勢に大きな不安を投げかけている。この合意は二〇一五年七月に米英仏独中とイランとの間で交わされたもので、イランが核開発を抑制する代わりに、イランに対する経済制裁を緩和するというものである。しかし、トランプ大統領は、イランに対する経済制裁をより強化すべきとして、二〇一八年五月、イランとの核合意を離脱した。その狙いは、二〇二〇年のアメリカ大統領選挙でのユダヤ人票および保守的なキリスト教福音派の支持確保にあるといわれる。国際社会の平和の問題よりも国内政治を優先したのである。

二〇一九年七月、トランプ大統領と同様の思考様式をもつボリス・ジョンソンが英国首相となり、他のG7サミット（主要七カ国首脳会議）諸国の首脳も、トランプ大統領誕生当初はトランプ批判を行ったものの、最近ではあまりトランプ批判を行わなくなった。加えて、欧州の市民の間でも排外主義が高まっている。

グローバル・ガヴァナンス・システムの形成を目指す考え方の人々は、こうした状況を、リベラルな世界秩序に対する挑戦として捉えている。

《主要参考文献》

グローバル・ガバナンス委員会（一九九五）『地球リーダーシップ——新しい世界秩序をめざして』日本放送出版協会

段家誠（二〇〇六）『世界銀行とNGOs——ナルマダ・ダム・プロジェクト中止におけるアドボカシーNGOの影響力』築地書館

足立研幾（二〇〇九）『レジーム間相互作用とグローバル・ガヴァナンス——通常兵器ガヴァナンスの発展と変容』有信堂高文社

大芝亮他編（二〇一八）『パワーから読み解くグローバル・ガヴァナンス論』有斐閣

Young, Oran R. (1994). *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Rosenau, James, Otto Czempel eds. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

第7章 地球環境問題とグローバル・ガヴァナンス

沖村 理史

1 地球環境問題とグローバル・ガヴァナンス

地球環境問題

日本で環境問題という言葉から連想されるものは、四大公害であろう。水俣病、新潟水俣病、イタイイタイ病、四日市公害からなる四大公害は、工業や鉱業から排出される汚染物質が河川、海洋、大気に排出され、それを直接、間接的に体内に取り入れた被害者に健康障害が発生した事例である。これに対し、気候変動問題、オゾン層保護問題、海洋汚染などが典型例である地球環境問題と呼ばれる問題群は、四大公害と比べて大きく三つの違

いがある。第一に、問題発生と被害の地理的範囲の違いである。四大公害は、原因行為も被害もすべて日本国内の一地域で発生していたのに対し、地球環境問題は程度の差こそあれ、原因行為も被害も地球大に広がっている。第二に、四大公害は被害者に直接健康被害を及ぼしたのに対し、地球環境問題は直接的な健康被害に加え、生態系に大きな影響を及ぼすことによる経済社会への間接的な悪影響が甚大であることである。第三に、四大公害病は、問題行為が発生して数カ月から数年の後に事態が深刻化していくが、地球環境問題がもたらす社会経済への悪影響は、問題の性質によって異なるものの、数年から数十年単位で現れてくることである。このうち、第一の特徴に注目すると、地球環境問題の解決に向けては、ある工場、ある産業、ある地域が解決に向けて動くのでは不十分であり、関連する様々な産業、市民生活を含む様々な社会経済活動、そして世界各国が対応する必要がある。そのため、地球環境問題の解決に向けては、現在世界各国が国際協定などによって対処しつつある。

グローバル・ガヴァナンス

地球環境問題は、世界各国が協力して対応する必要がある事案であるが、現在の国際社

会では、国連憲章第二条にある通り、国内管轄事項について他国は干渉することができず、各国の国家主権が認められている。そのため、地球環境問題を含む国際的な問題については、国際法などによる対処が基本となっているが、国際法は当事国の批准がない限り当該国には効力が発生しないため、各国の主権が尊重される状況にある。この状況を国際関係論の観点からみると、世界政府が不在、つまり国際社会はアナーキー（無政府状態）という前提をもとに考えていく必要性があることを意味する。では、地球環境問題を前にして、国際社会はアナーキーな社会のもと、どのように管理することができるのか（吉川 2014: 4-8）。

国際関係論では、グローバル・ガバナンスと呼ばれる概念が近年注目されている。国際社会の現状を見てみると、国際システムは「政府なき統治」の状態にある、というのがこの概念に注目する研究者の見立てである（大芝 2018c）。この概念が注目する国際社会の担い手は、国際関係論の中心である政府に加え、国際組織や非国家主体であり、これらの組織も国際社会の統治（ガバナンス）に向けて大きな役割を果たしていると考えられる。また、グローバル・ガバナンスを支えるグローバル・ガバナンス・システムとは、国際法に加え、様々な国際制度、国際規範、非国家主体による制度などグローバルな枠組み全般を

その分析の射程に入れている。本稿では、気候変動問題に関するグローバル・ガヴァナンスを気候ガヴァナンスととらえ、国連気候変動枠組条約を中心とした国際制度の進展について分析し、その実効性について検討する。

2 気候ガヴァナンスの形成と発展

気候変動問題

日本では地球温暖化という表現が用いられる気候変動問題とは、温室効果ガスの濃度上昇により、生態系や社会経済に大きな影響が生じる問題のことである。気候変動問題のメカニズムは、①温室効果ガスの濃度上昇による気温・海水温の上昇、②気温上昇による気候変動（温度上昇、降水量や降水パターンの変化）、海水温上昇による気候変動（雲の形成の変化）、海水の熱膨張による海面上昇、③気候変動（温度上昇、降水量や降水パターンの変化）による陸域、海域生態系への影響とそれに伴う社会経済への影響、および海面上昇による沿岸地域への悪影響、の三つの段階がある。地球温暖化という言葉からは①の段階までの語感が生じるが、国際社会では一般的な気候変動という言葉からは、②の段階の異常気象や③の段階の生態系への影響や社会経済への悪影響まで想起できるのではないだろうか。

この気候変動をもたらす温室効果ガスは、多様な種類がある。なかでも人為的な温室効果を示す指標である放射強制力の面から見て、最も影響があったのが二酸化炭素である。

二酸化炭素の人為的な排出は主に化石燃料の燃焼によって生じるが、森林減少による二酸化炭素の吸収量の減少も大気中の二酸化炭素濃度の増加の原因となっている。気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の科学的評価によると、これまでの二酸化炭素濃度上昇による温度上昇に影響を与えた人為的な原因は、火力発電などエネルギー部門、鉄鋼業やセメントなど工業部門、森林などバイオマスの燃焼、ガソリン使用などの運輸部門、家庭での化石燃料などの使用の順である（IPCC 2014: 720）。次に影響が大きかったのはメタンであった。メタンは、エネルギー産出時の漏出や廃棄物、畜産、農業部門などから排出される。このほか、この三〇〜五〇年間で排出量が伸びてきたのが、主に冷媒に使われるフロン類（CFC、HCFC、HFC）であった。

気候変動問題への国際社会の取り組み

気候変動問題に対する国際社会の取り組みは、一九九〇年代に始まる。一九九〇年の国連総会の決議で、気候変動問題に対処するための国際法を作成することに合意し、翌年か

ら政府間交渉が始まった。交渉開始から一五カ月という極めて短い時間で、国連気候変動枠組条約が成立し、一九九四年に発効した。国連気候変動枠組条約では、条約の究極的目的を、「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させること」（第三条）と定めている。さらに、「締約国会議は、その通常会合において、この条約の議定書を採用することができる」（第一七条）とし、国連気候変動枠組条約の下で議定書を新たに定め、具体的な対策を進めることを想定している。一九九五年からは、国連気候変動枠組条約の下で毎年開催される締約国会議（COP）が、国際社会の取り組みを主導し、一九九七年には京都議定書（二〇〇五年発効）、二〇一五年にはパリ協定（二〇一六年発効）という二つの法的文書を採用した。

京都議定書は、一九九七年に京都で開催された国連気候変動枠組条約第三回締約国会議で採択された法的文書である。国連気候変動枠組条約は、附属書Ⅰに記載された国々（附属書Ⅰ国 一九九二年当時の先進国と旧計画経済諸国が対象）に対して、二〇〇〇年の温室効果ガスの排出量を一九九〇年レベルに抑える政策と措置をとるよう求めていたが、二〇〇一年以降の規定はなかった。また、国連気候変動枠組条約は、附属書Ⅰに記載されていない国々（非附属書Ⅰ国 一九九二年当時の発展途上国が対象）に対して、温室効果ガス排出の抑制を求めた

ものの、数値目標は設定していなかった。このため、二〇〇一年以降の温室効果ガス排出抑制に向けて、数値目標の設定の有無、設定する場合の対象国とその数値が交渉の争点になった。二年間にわたる交渉を経て、京都議定書では、附属書Ⅰ国が対象となり、二〇〇八―一二年を目標年とした附属書Ⅰ国のみを対象とした数値目標の設定に合意し、具体的な目標数値は交渉で決められた。さらに、京都議定書では、達成に法的拘束力がかかっている数値目標を達成するために、他国から排出枠を調達することを認め、附属書Ⅰ国間で排出枠をやりとりする国際排出取引や、温室効果ガス排出削減プロジェクトによる排出削減枠を取引する炭素市場の形成も定められた。

3 パリ協定

京都議定書発効（二〇〇五年）

京都議定書では炭素市場の形成を認めるなど、新たな制度が導入されたため、その後の締約国会議ではそれらの新制度の詳細ルールを定めることとなり、二〇〇一年に具体的なルールが合意された。これを受けて、京都議定書の発効を目指し、各国は国内で批准手続きを進めることとなったが、二つの障壁が立ちはだかることとなった。

第一の障壁は、ブッシュ政権によるアメリカの京都議定書離脱であった。アメリカは京都議定書成立の五カ月前に、上院が自国の経済に悪影響を与え、途上国が参加しない枠組みには参加しないとする決議案が圧倒的多数で採択されていた。このことは、アメリカ国内には自国と途上国との対応の差異に不満を持つ人々が一定数いたことを反映していた。このため、クリントン政権は上院での否決を恐れ、京都議定書の批准案を上院に上程することができずにいた。二〇〇〇年のアメリカ大統領選挙で勝利したブッシュ大統領は、就任後の二〇〇一年に、京都議定書には欠陥があるとして、京都議定書の批准を求めず離脱することを明らかにした。当時世界最大の二酸化炭素排出国であったアメリカが、京都議定書から離脱することを決めたことは、国際社会に大きな動揺を生んだ。

第二の障壁は、ロシアの曖昧な態度であった。京都議定書の発効要件は、五五カ国以上の批准と数値目標を課せられた国々の総排出量の五五%以上の国が批准することの二つであった。世界最大の温室効果ガス排出国のアメリカが離脱した当時、ロシアの批准は京都議定書発効に向けて必要条件となつたのであった。このように京都議定書発効のキャスティングボートを握ったロシアは、京都議定書批准の手続きに曖昧な態度を示した。これに対し、欧州や日本など、京都議定書の発効を支持していた国々はロシアの説得を続けた。ロ

シアはこれに対し、世界貿易機関加盟に対する支持を求め、日欧からの支持を得ると京都議定書をようやく批准した。この結果、京都議定書は二〇〇五年にようやく発効することとなった。

ポスト京都議定書交渉（二〇〇五～〇九年）

京都議定書発効後、次の課題となったのは、二〇一三年以降の気候ガヴァナンスの内容であった。第二次ブッシュ政権が始まった二〇〇五年の国連気候変動枠組条約第一一回締約国会議では、アメリカの反対により、二〇一三年以降の制度の交渉を開始することができず、IPCCとゴア元アメリカ副大統領がノーベル平和賞を受賞した二〇〇七年になって、ようやく交渉の開始が合意された。京都議定書成立時に想定されていたシナリオは、京都議定書の附属書に二〇一三年以降の数値目標を追加するというものであった。しかし、この時期には、世界の工場として発展が著しかった中国の二酸化炭素排出量が急増するなど、新興国を中心に発展途上国から排出量が増加しており、これらの国々にとのように対策を求めるか、また、アメリカの京都議定書離脱に伴い、アメリカを含む枠組みをどのよう設定するか、という二点が課題となっていた。この結果、アメリカを除く先進国に対する

京都議定書の維持延長の議論に加え、京都議定書で数値目標が設定されていなかった発展途上国や京都議定書から離脱したアメリカを含む枠組みに関する議論も必要になった。二〇〇七年に開催された国連気候変動枠組条約第一三回締約国会議では、京都議定書に基づくアメリカ抜きとの交渉の場と国連気候変動枠組条約に基づく全世界が参加する交渉の場の二つが設置され、二〇〇九年までに合意を形成することがまとまったが、交渉は複雑化した。

交渉期限となった二〇〇九年の国連気候変動枠組条約第一五回締約国会議（COP15）は、コペンハーゲンで開催されたが、複雑化していた交渉がまとまらなかった。そのため、この年にノーベル平和賞を受賞したアメリカのオバマ大統領や新興国の首脳が中心となって公式交渉の舞台裏で会議最終盤に急遽代替合意案が作成された。その内容は、附属書Ⅰ国は二〇二〇年までの排出数値目標を、非附属書Ⅰ国は気候変動緩和策に関する行動をそれぞれ自主的に示し、それらのリストを公表するというものであった。しかし、反米的な外交姿勢をとる一部のラテンアメリカ諸国らは、この代替合意案に対し意思決定の透明さに欠け、締約国主導ではないとして反対し、代替合意案は全会一致の合意が得られず、会議は決裂に終わった（Dimitrov 2010: 20-22）。気候変動交渉は、このとき大きな危機を迎え、多様な立場を反映した国家が、全会一致の合意をまとめることの困難さが明らかになった。

パリ協定への交渉（二〇〇九～一五年）

コペンハーゲン（COP15）での決裂の結果、二〇一三年以降の気候変動対策が空白化する恐れが生じることとなった。そのため、二〇一〇年の国連気候変動枠組条約第一六回締約国会議で善後策が議論され、二〇一一年の締約国会議では、二〇一三年以降の対策は京都議定書の改正で対応し、二〇二一年以降の対策はアメリカや途上国を含む新枠組みで対応する方向性が決定し、交渉の一元化がなされることとなった。また、新枠組みの交渉期限は、二〇一五年にパリで開催される国連気候変動枠組条約第二二回締約国会議（COP21）とされた。

京都議定書で定められた数値目標は、達成に法的拘束力がかかるため、対象国の環境政策の実施が担保されることから実効力が高いと目されていた。しかし、上院の批准が悲観的であったアメリカは、京都議定書に合意したクリントン政権でさえ上院に批准を求めることはなく、その後のブッシュ政権は離脱を表明し、世界最大の温室効果ガス排出国が京都議定書に参加しないという結果を生んだ。さらに、二〇一三～二〇一五年の数値目標を設定する京都議定書改正交渉の際には、日本、カナダ、ロシア、ニュージーランドは数値目標設定に消極的であり、カナダはオイルサンドの採掘・精製に伴う二酸化炭素排出が増えた

ことを背景に、京都議定書から正式に離脱した。この結果、二〇一三〜二〇年の数値目標を設定した京都議定書ドーハ改正で数値目標の対象国となったのは、欧州諸国とオーストラリア、カザフスタンに限られ、当時の全世界の二酸化炭素排出量の八割を超える国々には数値目標が設定されず、実効性が低下した上、各国の不公平感が高まった。

京都議定書が抱えた課題を踏まえ、二〇二一年以降の国際制度は、多様な目標設定を認め、目標設定の参加国を増やすことによつて、実効性を高める工夫が見られた。その結果、京都議定書のような国際交渉で数値目標が決定するトップダウン方式ではなく、各国が自主的に目標を設定するボトムアップ方式がとられる方向性が高まった。二〇一三年に開催された国連気候変動枠組条約第一九回締約国会議では、準備ができた国は、自国の温室効果ガス排出抑制対策を提示した約束草案と呼ばれる文書を二〇一五年三月までに提出するという合意が採択された。翌年に開催された国連気候変動枠組条約第二〇回締約国会議では、約束草案に入れる情報とその公開について定め、各国の国内対策が国際社会に提示される仕組みが整った。約束草案は二〇一五年に入ると各国から提出され、各国の目標を総合するとどの程度の気候変動抑制が可能か、という国際社会の気候変動対策が可視化されることとなった。このように、ボトムアップ方式への理解と合意が深まってきたとはいえ、

約束草案に対する国際的なレビューといった制度設計の課題や、先進国と途上国の公平性や二一世紀末の長期目標の設定などの複雑な交渉課題が残されていた。

パリ協定（二〇一五年成立、二〇一六年発効）

COP21では、各国の目標の提出および国際的なレビューのあり方が議論された。COP21の開催時には、一八四カ国から約束草案が寄せられていた。そこで、この約束草案と同様の「国が決定する貢献」を各国が作成し、五年ごとに提出することとなった（第四条）。また、先進国については、国が決定する貢献は数値目標を含むものとし、発展途上国に対しては、当初は定性的な国内努力の記載でも良いが、将来的には数値目標に移行するものとされた。さらに、五年おきに更新する国が決定する貢献は、従前の国が決定する貢献を超えた前進を示すという仕組みも導入され、各国の目標や努力が継続的に強化される仕組みを導入した。そして、提出された国が決定する貢献については、新たに設けられる透明性メカニズムの下で情報が公開されることとなった。また、国際的なレビューのあり方については、グローバル・ストックテイクと呼ばれる世界全体の気候変動対策の進捗状況を確認する仕組みが新たに設けられ、二〇二三年以降五年ごとに開催されることとなった。

また、二一世紀末の長期目標については、全球平均気温の上昇を産業革命時から二度未満に抑えること（二度目標）を指し、さらに一・五度に抑制する努力を追求すると定めた（第二条）。そのために、出来る限り早く全世界の温室効果ガスの排出量を前年より削減すること、さらに二一世紀後半には、実質的な排出量をゼロにすることを目指すことも明記された。二度目標については、それまでの交渉でも欧州を中心に多くの国が支持していたが、島嶼国が強く求めていた一・五度という数字がパリ協定に明記されたことは、島嶼国やEUなどを中心とする国々の意見が、一・五度目標の明記に消極的であった産油国などの意見を押し切ったことを意味していた。

このように、コペンハーゲン（COP15）での決裂から立ち直り、パリ（COP21）ではパリ協定が全会一致で合意された。パリ協定は、今後の気候ガヴァナンスの中心となる法的文書であり、現在に至るまでその規程とその精神に基づき、各国政府のみならず企業や市民といった非政府主体の気候変動対策の行動を促している。パリ協定は、二〇一六年一月四日に、合意形成から一年も経たずに発効した。このように早期に発効できた要因は、米中の早期批准があげられる。

COP21に向けて、気候変動対策に積極的なアメリカのオバマ政権は、米中の二国間協

議の中で、両国が協力できるテーマとして気候変動問題を取り上げ、二〇一三年四月から二〇一五年九月にかけて、米中は計四回にわたって気候変動に関する共同声明を発表した。両国は共同声明で発表した自国の目標を中心とした約束草案を提出し、両国が率先して行動することを示した。二酸化炭素の世界第一位と第二位の排出国が気候変動政策を進めたことは、全世界が参加するパリ協定の合意に向けて大きな弾みとなった。また、パリ協定は、アメリカは上院の批准を経ずに、大統領権限で批准を行うことができる単独行政協定として扱うことが可能な条文になったため、オバマ大統領の任期内にパリ協定を批准することができた。米中は、二〇一六年九月にパリ協定を批准したことを発表した。世界の排出量の約三八%を占める米中がパリ協定を批准したことは、世界の排出量の五五%以上の国々がパリ協定を批准するというパリ協定の発効要件の一つを達成する上で大きな役割を果たした（沖村 2015: 81-84）。

本稿執筆時点では、一八七カ国がパリ協定に批准している。京都議定書ドーハ改正は、日本、アメリカ、カナダ、ロシアなど、大国の一部が参加せず、その結果実効性が大きく損なわれたが、パリ協定には多くの国々が参加し、約束草案も多くの国々が提出した。クラブは、国際制度への参加国の多々 (bread) と国際制度の野心度 (depth) は、同時に達成

しにくい関係にあると国際環境制度の構造を喝破している (Grubb 2015: 300)。クラブが注目した参加国の多さと野心度という二つの要素から見ると、一部の先進国に法的拘束力のある数値目標を設定した京都議定書ドーハ改正に対し、パリ協定は目標の設定には各国の自主性を認めるが、参加国を拡大することを通じて実効力を高めようとした、とまとめることができよう。

4 パリ協定発効後の国際社会の取り組み

トランプ政権のパリ協定離脱

パリ協定が発効した四日後に、アメリカ大統領選挙が行われた。共和党の候補者であるトランプ候補は、選挙戦当時からパリ協定に否定的な態度をとっていた。例えば、二〇一六年五月二六日のノースダコタ州のワイリントン盆地石油会議でのエネルギー政策演説では、就任後一〇〇日間の計画として、パリ協定をキャンセルし、国連の気候変動プログラムへの拠出停止を訴えていた。共和党大統領候補として指名された党大会で採択された共和党の政策綱領の中で、気候変動政策については、署名者の個人的コミットメントに過ぎない京都議定書とパリ協定を拒否し、上院に提出し批准されるまで両協定はアメリカを拘

束しない、として極めて否定的な立場を示している。

政権成立後のトランプ大統領は、当初はパリ協定ではなく、国内のエネルギー政策に対する政策表明が中心で、その中には、オバマ政権が積極的に進めていた既存の火力発電所に対する排出規制であるクリーン・パワー・プランの見直しが含まれていた。政権内では、パリ協定に対する対応について議論が続き、二〇一七年六月に大統領演説の形で発表された。この演説の中で、トランプ大統領は、アメリカはパリ協定から離脱すると明言し、パリ協定に基づく国が決定する貢献の実施を停止することや緑の気候基金への拠出を停止すると表明した。パリ協定の規定では、パリ協定の批准国は、パリ協定発効後三年間は離脱を通知することができず、通知の一年後に正式に離脱することになる。アメリカは離脱通知できる初日である二〇一九年一月四日に通知したため、アメリカがパリ協定から正式に離脱するのは、大統領選挙が行われる二〇二〇年一月三日の翌日になる。

トランプ大統領のパリ協定離脱の方針に対し、民主党支持者では反対が多かったが、共和党支持者では支持が多く、支持政党によって反応が分かれた。地方自治体では、パリ協定支持を訴える地域もあり、ワシントン州知事、ニューヨーク州知事、カリフォルニア州知事が中心となって、パリ協定にコミットし、気候変動対策を継続実施することを目指す

緩やかな同盟であるアメリカ気候同盟を結成した。市長レベルでも気候変動問題に関心を持つ市長による気候市長というネットワークが、パリ協定を尊重し、気候変動対策を進めることを表明した。さらに、企業、投資家、地方自治体、大学、文化団体、宗教団体など多様な組織からなるネットワーク組織の *We are still in* は、トランプ政権のパリ協定離脱方針に反対している。このように、アメリカ国内では、トランプ政権の離脱方針に対し、地方自治体や事業者レベルでは賛否両論が存在している（沖村 2018: 10-14）。

トランプ大統領のパリ協定離脱に対し、アメリカ国内では賛否両論が存在していたが、国際社会の反応は失望の声が数多く聞かれ、歓迎する声はほとんど聞かれなかった。例えば、パリ協定をまとめたC O P 21の議長国であったフランスは、マクロン大統領が「アメリカにとっても地球の未来にとってもアメリカの決断は誤りだ」と述べ、日本も山本環境大臣が「やっとここまで来たという人類の英知に背を向けた」と失望を明らかにした。トランプ政権はパリ協定離脱の方針を鮮明にしたが、アメリカを除く他の国々は、パリ協定の詳細ルールの交渉を続け、二〇一八年の国連気候変動枠組条約第二四回締約国会議では、一部を除いてパリ協定の詳細ルールに合意した。これにより、パリ協定に基づく気候ガバナンスが国際社会で運用を開始することとなった。

二〇一八年にはIPCCが一・五度特別報告書と呼ばれる報告書を採択した。これは、パリ協定に示された長期目標に向けた国際的な取り組みに必要な科学的根拠を提供する重要な資料であった。この報告書では、持続可能な発展や貧困撲滅、不均衡の是正に向けた気候変動による悪影響を避けるために、地球温暖化を二度ではなく一・五度に抑制することは大きな意味があると指摘し、排出削減に向けた投資、政策、技術イノベーション、行動の変化などを増やすことを通じてシステム変化を起すことは可能だ、としている。また、一・五度目標の達成に向けては、二〇五〇年頃に世界全体の二酸化炭素排出量を正味ゼロに抑える必要があると指摘している。これは、低炭素社会ではなく脱炭素社会に一刻も早く向かうべきだというメッセージに受け取ることができる。この報告書の発表を受け、政府のみならず、国際社会の多様なセクターが脱炭素社会の実現に向けて検討や行動を始めている。

政府、企業、社会の取り組み

最後に、パリ協定の下で国が決定する貢献として各国が自主的に設定した目標を実施する上で、気候ガバナンスの主体となる政府、企業、社会の取り組みを整理して本稿をまとめることとしたい。まず、政府が行うことは、国が決定する貢献に示した目標を実現す

るために様々な政策を導入・実施することである。二〇一七年の日本国内の部門別二酸化炭素排出量（直接排出量）を見ると、エネルギー転換部門（発電）が四一・三％、産業部門が二四・九％、運輸部門が一七・二％となっている。ここから分かることは、化石燃料の発電から大量の二酸化炭素が出ている構造である。したがって、政府は風力などの自然エネルギーの推進政策を通じて化石燃料による火力発電からの脱却を進める政策をとることにし、脱炭素政策を実践することができる。また、産業部門や運輸部門においても、省エネルギーを進める政策をとることで低炭素社会の実現が可能になる。

次に企業が行う取り組みは、製造業であれば、火力発電から自然エネルギーへのエネルギー転換や省エネルギーの実践である。例えば、自社利用の電力を一〇〇％再生可能エネルギーでまかなうことを目指すRE100という国際的なイニシアティブには、すでに世界や日本の大企業が参加しており、脱炭素社会の実現に向けた努力が進んでいる。また、製品開発や設備投資においても環境視点を重視する必要がある、低環境負荷型の商品やサービスの需要が今後拡大することを見込んだ経営戦略が求められている。また、機関投資家を中心に、環境（Environment）、社会（Social）、ガバナンス（Governance）要素も考慮したESG投資が普及しつつある。機関投資家のように長期的視点から投資する場合、短期的な企

業活動に加え、環境問題や社会問題によるリスクも勘案する必要があるため、ESG投資の一つの指標として、国連持続可能な開発目標（SDGs）への適合性が考慮されつつある。SDGsで設定された一七の目標には、エネルギー、気候変動、つくる責任つかう責任といった項目が含まれており、SDGsを考慮しながら企業活動を進めていくインセンティブが企業に働きつつある。また、発電に伴う二酸化炭素排出量を電力消費量に応じて最終需要部門に配分した二〇一七年の日本国内の部門別二酸化炭素排出量（間接排出量）を見ると、産業部門が三四・七%、運輸部門が一七・九%、業務その他部門が一七・四%、家庭部門が一五・六%、となっている。ここから、産業部門や運輸部門に加え、業務その他部門に分類される様々な事業所から出る二酸化炭素排出も減らす必要があることが分かる。事業所単位で自然エネルギー由来の電力の購入や省エネルギーなどを行うことで、脱炭素社会に向かうことができる。

最後に社会の取り組みであるが、運輸部門や家庭部門からの排出は、市民の社会経済活動から排出されており、市民の努力を通じて排出を削減する必要がある。そのためには、企業活動同様、火力発電から自然エネルギーへのエネルギー転換や省エネルギーの実践がかかせない。二〇一二年から日本ではじまった再生可能エネルギーの固定価格買取制度に

基づき、住宅用太陽光発電の設置件数が加速し、累計では二〇〇万戸を超える住宅に太陽光発電が設置されてきた。東日本大震災後は節電意識も加速し、世帯当たりの電力消費量も減少傾向にある。すでに取り組まれているこれらの取り組みを今後とも継続することにより、低炭素社会や脱炭素社会をより早期に実現することができる。

5 気候ガヴァナンスの到達点

これまで見てきたように、現在の気候ガヴァナンスは様々な変動を経て形成されてきた。パリ協定を基盤とする気候ガヴァナンスは、発効が決まった二〇一六年の時期には、全世界の国々が参加し、かつ企業や市民といった非政府主体も巻き込んだ取り組みとして大きく期待されていた。発効の四日後に当選したトランプ大統領の政策変更により、気候ガヴァナンスは揺らぎを見せたが、その後のアメリカの国内の動きや各国政府、企業、市民からなる国際社会の動きは、低炭素社会から脱炭素社会に社会のあり方を変化させる方向に向かいつつある。

パリ協定が掲げた長期目標の実現には数多くの努力が必要である。その際に、他人や他分野、他国の努力が足りないことを口実に、自らの努力を放棄することは容易であるが、

それでは気候変動による悪影響はより悪化し、将来にわたってダメージを与え続けるであろう。パリ協定は、各国が自主的に設定する国が決定する貢献を基盤に、五年ごとに世界全体の気候変動対策の進捗状況を確認し、長期目標達成に向けた各国の貢献の検証を行うなど、各国の努力の低下に歯止めをかける制度を整えた。企業や自治体レベルにおいても、様々なイニシアティブを通じて、自主的に目標を設定し、その努力を報告する仕組みを整えるなど、自らの実践を通じた脱炭素社会の実現への動きを強化しつつある。このように、パリ協定は、政府のみならず非政府主体の多様なセクターをも巻き込み、脱炭素社会という共通目標に向かい共に努力を重ねるガヴァナンス・システムの基盤となっている。多様なセクターによる努力の継続的な強化により、パリ協定の実効性はより高まると考えられる。

《参考文献》

大芝亮ほか(二〇一八)『パワーから読み解くグローバル・ガバナンス論』有斐閣

沖村理史(二〇一六)「パリ協定に至る気候変動交渉の成果と今後の課題」『環境経済・政策研究』第九卷第一号

沖村理史(二〇一八)「国連気候変動枠組条約体制とアメリカ」『総合政策論叢』第三六号

吉川元ほか(二〇一四)『グローバル・ガヴァナンス論』法律文化社

Dimitrov, Radslav (2010), *Inside Copenhagen: The State of Climate Governance, Global Environmental*

Politics, vol. 10, no. 2.

Grubb, Michael (2015), From Lima to Paris, Part 1: The Lima Hangover, *Climate Policy*, vol. 15, issue 3.

IPCC, (2014), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis, Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press.

《より深く知るために》

国連環境計画編 (二〇一五) 『GEO-5 地球環境概観第5次報告書——私達が望む未来の環境』環境報告研

古沢広祐、足立治郎、小野田真二 (二〇一五) 『ギガトン・ギャップ——気候変動と国際交渉』オルタナティブ・選書

太田宏 (二〇一六) 『主要国の環境とエネルギーをめぐる比較政治——持続可能社会への選択』東信堂

アル・ゴア (二〇一七) 『不都合な真実2』実業之日本社

※本稿は、JSPS科学研究費基盤研究 (C) (課題番号 JP16K03525) の助成を受けた研究成果の一部である。

第8章 安全保障共同体の現状と課題

吉川 元

1 「平和」ではないアジア

「戦争」さえなければ平和か？

戦争さえ起こらなければ平和といえるだろうか。世界的な傾向として侵略戦争は確かに減少した。帝国主義戦争も植民地戦争も過去のものとなった。ハーバード大学の心理学者ステイブン・ピンカーは『暴力の人類史』の中で第二次世界大戦後、「長い平和」が続いたその論拠として次のような事例を挙げている。第二次世界大戦以降、核兵器は使用されず、大国間の戦争、西欧諸国間の戦争、先進諸国間の戦争は発生していない。他国を永続

的に征服した国はなく、また国際的に承認されていた国が他国の征服によって消滅した例もない（二〇世紀前半には二二カ国が占領または併合によって消滅した）（ジャンカー 2015）。

ところがアジア・中東に目を転じると、この地域は数次にわたる中東戦争をはじめ、朝鮮戦争、印パ紛争、ベトナム戦争、中越戦争、イラン・イラク戦争、湾岸戦争、アメリカの対アフガニスタン戦争および対イラク戦争など戦争多発地帯である。それに加え、アジアでは中国の文化大革命の民衆殺戮（政府権力または統治者による一般市民の殺戮）、カンボジアのポルポト政権の民衆殺戮、インドネシアの民衆殺戮、北朝鮮の民衆殺戮、ミャンマーのカレン族のジェノサイドおよびロヒンギヤの民族迫害（浄化）など、数十万人から数百万人規模の民族の迫害や民衆殺戮が発生している。人間の安全保障の観点からみれば、戦争も民衆殺戮も発生するアジアは、けっして自由で安全な地域ではない。なぜアジアはこのような事態になったのだろうか。その背景にはアジアの国際政治の構造とアジア諸国に共通するガヴァナンスの構造に起因する危機の構造がある。

脱植民地化後に誕生したアジアの多くの国は、フィリピンと韓国を除き、自由主義も民主主義も制度として定着しないまま権威主義体制（開発独裁体制）に移行した。それでも東欧の民主革命から遅れること十余年、インドネシア、ミャンマーが徐々に民主化への道を

歩み始めた。一方、外部から武力によって国家体制が崩壊させられたイラクとアフガニスタンでは、その後、平和構築は進まず、復興は足踏み状態である。一時、日仏両国主導で平和構築に一定の成果を上げていたカンボジアは、民主化を条件としない中国やサウジアラビアからの経済支援を受けるにつれて次第に不自由な国へと後戻りを始めている。中央アジア五カ国はすべて不自由な国である。北東アジアに限れば、中国の民主化は進まず、北朝鮮は歴史上、まれにみる全体主義国家になった。私たちは核開発問題には大きな関心を寄せるものの、北朝鮮の多くの国民の苦境に、ましてやその苦境と国家体制のかかわりについてはさほど関心を寄せない。

第二次世界大戦後のアジアの歴史は、戦争、民衆殺戮、難民等、血に染まった歴史である。アジアのそうした歴史は、国際政治の構造、およびガヴァナンス様式（国家統治制度）と市民社会の関係抜きには語れない。

北東アジアの国際関係

冷戦期から今日に至るまで、アジア国際関係の一貫した特徴の一つは、アメリカとソ連を覇権国（親分）とするハブ・アンド・スポークス（hub and spokes）関係であった点にある。

ハブ・アンド・スポークス関係とは、親分・子分の二国間関係に他ならない。植民地から解放され、国家建設と国民統合に取り組み始めたアジア諸国は、政権の基盤が弱く、政権の正当性を確保するために経済発展を最優先させねばならなかった。それ故に多くのアジア諸国はソ連の覇権システム（東側陣営）下に入るか、あるいはアメリカの覇権システム（西側陣営）下に入り、覇権国（親分）から軍事援助、経済援助を受け、国家安全保障を親分に託す一方、国際政治の舞台では、親分に忠誠をつくし、国連での決議の際に、あるいは国際紛争の際に、親分の政策や立場を援護する義務を負う。特に日米同盟や米韓同盟のようにアメリカを覇権国とする二国間関係では、親分が子分の安全保障を引き受ける代わりに、親分は自国の豊かな市場を開放し、子分の経済発展を見守ることで成り立つ主従関係である。

冷戦終結後の北東アジアでは、ソ連（ロシア）の影響力が著しく後退する一方で、日米同盟、米韓同盟は持続され、しかも台頭著しい中国の経済力を軸とする経済ヒエラルキーが形成された。そして日本、韓国は言うに及ばず、アジア諸国は中国との経済相互依存関係を強化しつつある。

軍事化する北東アジア

親分・子分の軍事関係が成立する背景には、アジア国際関係のもう一つの特徴である勢力均衡システムがある。軍事力の均衡を図ることで平和を維持しようとする勢力均衡システムには軍拡競争のメカニズムが埋め込まれていることから、また東アジア諸国は経済発展が著しいことから武器市場が拡大され続け、軍拡競争が展開され、その結果、軍事的な緊張関係が慢性的に続く傾向にある。

冷戦終結後の過去十年間（二〇〇八～一七年）の地域別軍事費動向をみると北米、中南米は減少傾向にある。欧州全体ではわずか一・四％増（対二〇〇七年度比で五・七％増）を記録しているが、これは特にウクライナ危機を反映して東欧諸国が二〇一四年から増加傾向に転じたからである（東欧諸国は二〇〇八年度比で七八％増を記録）。一方、アジア・オセアニア地域全体では過去一〇年間の軍事の費伸び率は六四％増を記録している。特に、東アジア（六八％増）、中央アジア・南アジア（四七％増）、東南アジア（三九％増）とアジア全域にわたって軍事費の増加傾向が著しい。

国別の軍事費では二〇一八年度の軍事費上位一五カ国は、米国、中国、サウジアラビア、ロシア、インド、フランス、イギリス、日本、ドイツ、韓国、ブラジル、イタリア、オー

ストラリア、カナダ、トルコの順である。米国（世界の軍事費総額の三五％）、中国（同一三％）の上位の二カ国の軍事大国の軍事費の伸びが突出し、世界のおよそ半分を占めるに至っている。上位一五カ国で世界の軍事費の八〇％を占め、しかも上位一〇位内にアジア五カ国（中国、ロシア、インド、日本、韓国）が入っている。アジアの軍事費の増加傾向のけん引役は中国であり、中国の軍事費は過去一〇年間に一一〇％増を記録し、アジア・オセアニア地域全体のおよそ半分を占めている。韓国は一〇年間で二九％増であり、日本は東アジアの軍事的緊張および北朝鮮の核開発の脅威を受けて二〇一四年に初めて前年度比増加をみており、過去一〇年間に四・四％増であった（SIPRI Yearbook 2018: 157-161）。

中国の軍事大国化と海洋侵出、それがもたらす南シナ海の海洋安全保障問題、北朝鮮の核開発によってもたらされた朝鮮半島の軍事的緊張がアジアの軍拡傾向の背景にある。しかも、東アジアには、中国、ロシア、北朝鮮、そして日韓両国へ「核の傘」をさしているアメリカ、の四カ国の核保有国が存在している。

東アジアでは、幸いにも朝鮮戦争以来、戦争は勃発していない。しかし、将来、戦争が起らないとの保証はどこにもない。なぜ東アジアは危険なのか。なぜ欧州のEUやCSCE／OSCEのような安全保障共同体が構築されないのか。そもそも共同体とは何か。

2 共同体の平和

国際平和の処方とは

アジア、特に北東アジアの平和創造を考える上で、これまで世界各地で試されてきた平和創造の処方をも今一度、振り返ってみたい。国際平和に向けた取り組みは国際連盟創設以来、百年の歴史がある。第一次世界大戦を機に様々な平和の処方が考案されてきたが、その処方はおよそ次の八つに分類できよう。

1 紛争の平和的解決 第一次世界大戦後、国際紛争の平和的解決のために常設国際司法裁判所が設立され、第二次世界大戦後には国際司法裁判所に引き継がれ、国際紛争の仲裁と勧告に取り組んできた。

2 戦争の違法化 戦争を違法化すれば戦争がなくなるはずである。こうした考え方は国際連盟の設立以来、戦争違法化への取り組みに発展し、国連体制下で武力行使の禁止原則に結実する。

3 経済国際主義 国外の権益保護または天然資源や食糧の確保目的で侵略戦争が発生する。すると、経済相互依存関係を創り、自由貿易体制が確立されれば資源や食糧

を平和的に（金銭で）確保できるようになり、侵略戦争は不要になる。こうした考え方が第二次世界大戦後、GATT（関税と貿易に関する一般協定）、WTO（世界貿易機関）などの経済国際主義の制度発展につながった。

4 国際交流 人種偏見または民族憎悪に根差す相互不信感が人々をして殺戮行為に走らせることから、国際交流を進め、友好関係と相互理解が進めば国際平和の創造につながるはずである。こうした考え方が国際連盟の知的協力委員会の活動、第二次世界大戦後にはユネスコ（国連教育科学文化機関）の活動に発展する。

5 軍縮・軍備管理 武器があるから戦争になる。よって軍縮または軍備管理を進めることで平和が持続するはずである。こうした考え方が第一次世界大戦後、種々の軍縮条約、軍備管理協定に結実する。

6 集団安全保障 政治指導者は勝機があるから戦争に訴える。しかし、戦争に訴えれば全世界からの集団制裁を受けることになるような仕組みを創れば、戦争に打って出る国などないはずである。こうした考え方が国際連盟の集団安全保障制度の創設につながり、それが今日の国連の集団安全保障制度に引き継がれている。

以上の六つの国際平和処方は、いずれも二〇世紀前半までに考案され、制度発展をみた

処方である。これらの処方は、どれ一つ、人権、さらには人間の安全保障まで射程に入れた処方ではない。ところが二〇世紀後半になると新たに次の二つの平和処方が考案されて、しかも影響力をもつに至っている。

7 国際統合による平和 第二次世界大戦を含めそれまでの四分の三世紀のあいだに三度戦争を戦ったドイツとフランスは、第二次世界大戦後、平和創造の究極の選択肢として国際統合という国家間の自主的な統合の道を選んだ。市場を統一し経済共同体を形成し、同じ屋根の下で同じ家族の一員であるとの共通アイデンティティ（州人意識）を共有することで敵対関係をなくし、戦争を予防することができると考えられた。それが国際統合による平和である。EC/EUがその先駆的事例である。

8 安全保障共同体による平和 特に軍事的な緊張関係を緩和し、軍事面のみならず、経済・環境分野、人道的分野での協力関係を築き、価値を共有することで自由で民主的な安全保障制度を築きあげようとするのが安全保障共同体による平和である。冷戦の終結は東側陣営が崩壊し、それに続いて民主主義による平和の思想が一気に広まる時期と重なる。自由主義（人権尊重）と民主主義による価値共同体のグローバルな普及によって平和地帯を拡大し、地球規模に平和地帯を実現しようとする民主

主義による平和思想が、安全保障共同体の思想的基盤である。その先駆的事例が欧州安全保障協力会議（C S C E）／欧州安全保障協力機構（O S C E）である。

以上の二つの平和の処方方は戦争原因をガヴァナンス・システムに見出し、共同体を創造することで平和の基盤を築こうとする点で、それまでの平和の処方とは基本的に異なる平和の処方である。

冷戦期の二つの共同体構想

それでは国際平和のためになぜ共同体が必要とされるのか。そもそも共同体とは何か。このことについて、村落共同体を例に考えてみればわかりやすいであろう。村落共同体には目標（平和、安定、繁栄）があり、秩序（掟、法律、エチケット、マナー）が備わっており、紛争の平和的解決のための伝統的な手続きが備わっている。共同体の運営に、自治会（常会）、相互扶助制度があり、何よりも相互信頼関係と共通のアイデンティティが共有されている。国際社会の場合、共同体の構築にはかなり手の込んだ手順を要する。国際政治学者ヘドリー・ブルは、アナキーな世界に国際社会が形成される条件を次のように指摘している。国際社会には国の独立と主権尊重、平和の維持、暴力の制限、条約や協定の遵守、および

国家財産、領土、管轄権などの所有（物）の安定と保証といった基本目標がある。そして国際社会にはそうした共通利益や目標を実現するために国家の行動を律する国際規範と原則、そうした規範や原則の順守、履行を効果的に実現するための制度など、国際平和を維持するために相応しい国家行動様式を定めた国際秩序が確立されていなければならない。換言すれば国家集団が一定の共通利益と共通価値を有しており、相互関係において共通の規則体系によって拘束されており、かつ共通の諸制度を機能させることに共に責任を負っているとみなしている場合に、国際社会と呼ぶにふさわしい共同体が形成されると考えられる。

冷戦期は二つの国際共同体の実験が試みられた。一つは、ソ連を覇権国（親分）とする社会主義共同体である。この共同体は、経済ではコメコンを基盤に社会主義計画経済の発展を試み、安全保障ではワルシャワ条約機構（WTO）を柱に共産党一党独裁国家を一つの安全共同体へ発展させようとした試みであった。一方、欧州では資本主義、自由主義を基盤とする安全保障共同体の試みがあった。資本主義経済を軸にECの発展を期待し、安全保障面ではアメリカを中心にNATOを結成し、欧州・大西洋地域の安全共同体の建設を試みた。しかし、東欧社会主義体制の崩壊に伴いワルシャワ条約機構（WTO）とコメコンは

解散し、社会主義陣営が消滅し、ついにはソ連が崩壊したことで冷戦は終結した。冷戦の終結は自由・民主主義を標榜した西側の勝利であると一般に考えられた。

EC統合の手順をもう少し詳しく見てみよう。第二次世界大戦後、西ドイツとフランスの政治家主導による国際統合が始まった。それは戦争予防目的の国際統合という初の、それも壮大な実験であった。ドイツとフランスの政治指導者は民族和解の方法として、侵略戦争の目的である戦略物資を共同管理下におくことで平和を創造しようと試みた。具体的にはこれまで両国の争奪の対象であったアルザス・ロレーヌ地方の石炭と鉄鋼の共同管理、原子力といった戦略物資の共同管理、および共通市場の創出によって経済共同体の創造を構想したのである。そして国際統合の平和は、具体的には次の三つの共同体の設立から始まった。

1 欧州石炭鉄鋼共同体（ECSG）は、西ドイツ、フランスに加え、イタリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルクの計六カ国の間で、石炭鉄鋼の共同市場を創設することを目的に一九五一年パリ条約により設立。石炭と鉄鋼は戦争のための戦略物資であることから、こうした戦略物資を共同管理することで侵略戦争を予防することができると考えられた。

2 欧州経済共同体（EEC）は、西ドイツ、フランス、イタリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルクのベネルクス三国の計六カ国の間で経済統合を目指す機関として一九五七年にローマ条約により設立。域内関税の撤廃、域外に対する共通関税の設定、資本と労働力の自由移動などを定めた。

3 欧州原子力共同体（EURATOM）は、西ドイツ、フランス、イタリア、ベネルクス三国の六カ国で一九五七年、EECとともにローマ条約で設立。加盟国の核燃料、核装置の共同管理と共同開発を進めることで核の平和利用の発展を目指す機関。

以上の三つの共同体（国際機関）は一九六七年に統合され、欧州共同体（EC）となり、加盟国間で単一市場が結成された。そして九三年にはECは欧州連合（EU）に発展し、統合は政治統合へと一段と加速された。

EC/EU共同体の成功の秘訣は、①共通市場を拡大し、加盟国の経済発展に貢献したこと、②経済相互依存関係の進展によって国益の線引きが不可能になり、加盟国間の経済紛争が激減したこと、③戦略物資の共同管理によって共同体構成員の間で戦略物資を求め侵略戦争がなくなったこと、④移動の自由、経済相互依存によって欧州人としての共通アイデンティティが形成され、民族差別など彼我の意識が弱まったこと、といった要因が

指摘できよう。戦略物資の共同管理および共通市場の形成から始まった欧州の国際統合は、いまや政治・外交の統合から安全保障統合の段階へ進みつつある。

3 欧州安全保障共同体の実験

欧州・大西洋の安全保障共同体創造——CSCEの実験

一方、東西間にまたがる形で、協調的安全保障の制度化に貢献したのがCSCEである。CSCEの起源は一九七五年八月一日、アルバニアを除く欧州すべての国とアメリカ・カナダの三五カ国がヘルシンキで合意に達したCSCE最終合意文書であるヘルシンキ宣言に遡る。同宣言は、第一バスケット（国際関係一〇原則と信頼醸成措置CBMs）、第二バスケット（経済・科学技術・環境の協力）、第三バスケット（人道的その他の分野の協力）の三つの問題群（バスケット）での国際協力を進めることに合意した国際協定である。

CSCE交渉が行われた一九七〇年代前半の欧州の国際安全保障環境を振り返ってみよう。欧州は東西に分断され、ドイツも東西に分断され、この東西両ドイツを挟んで核戦争が始まるかもしれないという恐怖に包まれていた。それ故に西ドイツの強力なイニシアチブによってCSCEの開催が実現した。その後、CSCEはドイツの統一と欧州の分断の

克服に、また東西間の軍事的な相互信頼醸成に貢献した。

そもそもCSCEを提案したのはソ連である。その狙いは、第二次世界大戦後の国境の変更と東欧諸国で実現した社会主義体制、という二つの「戦後の現状」の承認を西側諸国から取り付けることにあった。一九七三年七月に始まったCSCEは二年をかけてヘルシンキ宣言の採択に至る。その合意に至る過程でいくつかの取引が成立している。まず比較的容易に合意に達したのは、経済交流、環境問題での協力を取り決めた第二Basketである。第二Basketは東西陣営の双方の利益にならなっていたからだ。後述するCBMS（信頼醸成措置、第一Basket）は、当初、東側が強く抵抗すると思われていたが、東西両陣営の戦争回避への強い思い、同時に軍備削減が喫緊の課題であった東側の財政的理由から双方が歩み寄ったのである。主たる争点は、ソ連側が主張する二つの「戦後の現状」の承認との引き換えに、国際関係原則としての人権尊重（第一Basket第七原則）と人道分野、特に人の移動の自由と情報伝達の自由を取り決めた第三Basketでの協力であった。ソ連が求める「戦後の現状」の一つ、国境変更の現状を承認するために、国境不可侵原則（第一Basket第三原則）と領土保全原則（同第四原則）に合意し、その結果、CSCE参加国は領土変更、領土要求は行わないことに合意した。冷戦が終結するまでの間、CSCE参加

国間で領土紛争は発生しなかった。領土保全、国境不可侵の原則が遵守されたからである。人の移動の自由（第三バスケット）に関する取り決めの中で、離散家族の再結合を多国間協力の分野に入れることに貢献したのが西ドイツとカナダであった。西ドイツには、分断された東西ドイツの間の家族の再結合問題が深刻な問題であり、また東欧諸国から多くの移民を受け入れてきたカナダも家族の再結合問題でその解決枠組みの構築に貢献をした。

東西間の軍事的信頼関係の醸成に貢献したのが、ヘルシンキ宣言（第一バスケット後段）に規定された信頼醸成措置（CBMs）である。CBMsは、その後、制度改革を重ねて信頼・安全保障醸成措置（CSBMs）へと拡充されていった。信頼・安全醸成措置とは、第一に、一定規模の軍事演習と軍隊の移動に関する情報の事前通告、第二に、疑いのある場合、年三回を上限に現地査察を受け入れる義務、の二本の柱からなる。CSBMsは、軍隊の演習や移動に関する透明性を確保し、双方に安心感を与え、戦争の準備を不可能にし、対立的であった東西軍事関係に信頼関係を醸成する制度（枠組み）として役だった。ヘルシンキ宣言から一五年後に欧州の分断は克服され、ドイツの統一も実現したが、その間、CSCE参加国間で武力紛争は発生しなかったのもCSBMsが機能したからである。

CSCEヘルシンキ宣言の合意の中で、もう一つ注目すべき点は、会議を継続し、政府

間の信頼関係を構築したことにある。ヘルシンキ宣言の履行状況を検証するためにフォローアップ会議や専門家会議を開催することを取り決めたが、相互不信の国際関係にあつて国際平和と安全保障の実現のために各国代表が協議と交渉の場を設けたことが国家間の信頼醸成につながったのである。

国際社会の民主主義の安全保障共同体

冷戦の終結後、国際統合による平和の処方は、民主主義による平和の思想の影響で新たな局面を迎える。二〇世紀に起こった三度の民主化の波およびその揺り戻しを論じたサミュエル・ハンチントンの『民主化の第三の波』、自由・民主主義の勝利は歴史的必然であると論じたフランシス・フクヤマの『歴史の終焉』が広く読まれ、自由・民主主義の勝利を理論づけることに貢献した。中でも安定した民主国家間で戦争が起る可能性は低く、例えば国際紛争が発生しても、それが武力紛争に発展する可能性は極めて低いことを制度論と文化論の視点から論じたブルース・ラセット著『パクス・デモクラティア』は、民主主義による平和の思想を世界に広めることに貢献した。

では、なぜ民主主義、国際機構、および通商の発達が平和を創造すると考えられるのだ

ろうか。民主主義（民主制）というものは多元主義的で開かれた制度であり、民主制の下ではヒト、カネ、モノの移動の自由が保障される。通商が発展し、経済的相互依存関係が進むと、その過程で利害対立や国際紛争が発生することから、国際機構の役割が必要とされる。というのも、国際機構には一般的に次の五つの主要な機能、すなわち、①規範逸脱国家の規範矯正、②国際問題の解決および国際紛争の調停、③情報共有による不確実性の低減、④国際社会化および規範形成、⑤地域共通アイデンティティの醸成、の各種機能が備わっているからである。一方、民主国家は、主権の制限との引き換えに国際平和、国家安全保障、および経済繁栄を手にしうとすることから国際機構に加盟する傾向にある。つまり国際機構には特定地域を国際社会化し、共同体へと発展させる役割が備わっていると考えられる。

国際機構への加盟動機

民主国家共同体の思想はEC/EUの国際統合の、またCSCOE/OSCOEの安全保障共同体創造の思想的基盤となる。CSCOEは独自の安全保障概念である共通・包括的安全保障概念を創造し、地域の平和と安全保障に貢献してきた。同概念は一国の安全は他国の

安全と不可分に結びついているという「安全保障の不可分性」概念に基づく共通の安全保障概念と、安全保障の三つの次元、すなわち軍事的次元、経済的次元、および人間的次元における包括的な安全保障への取り組み（包括的安全保障）を合体させたものである。中でも人権と基本的自由、人の移動・情報の自由・民主主義、法の支配、および少数民族の権利などガヴァナンスに関する領域を安全保障の「人間的次元」と規定したことは安全保障パラダイムの画期をなす。安全保障の人間の次元がやがてOSCEグッドガヴァナンス基準となった。こうしてグッドガヴァナンスと共通の安全保障を追求する共通・包括的安全保障概念が民主国家の共同体建設の指針となったのである。

冷戦の終結後には西欧諸国が民主主義による平和の創造に取り組みに有利な条件がそろっていたことを想起したい。民主革命によって東側の社会主義体制が崩壊したが、これらの国は、それまで民主国家建設の経験がないだけに、自前で民主国家の建設の取り組みは不可能であった。ところが西欧ではすでに一世紀近くにわたる民主国家建設の経験があり、しかもEC設立以来、およそ四〇年近くの国際統合の平和創造の経験もある。もう一つの有利な条件は、ソ連とユーゴスラヴィアから分離独立した国は、もともとソ連・ユーゴスラヴィアがOSCE加盟国であったことから、ソ連・ユーゴスラヴィアが分裂した後も、

加盟国の地位を得ていた。旧社会主義諸国は、経済発展のためにEC加盟を切望し、安全保障のためにNATO加盟を切望した。しかもCSC E加盟国の中には、ECやNATO加盟国はすべてそろっている。このことが旧社会主義諸国をしてグッドガヴァナンスの普及に有利に作用した。旧社会主義国は、EUやNATOに加盟することを切望し、しかもEC/EUやNATO加盟国が冷戦後のCSC E/OSCEで主導的立場に立っていたことから、両国際機構の加盟動機がCSC Eで確立されたガヴァナンス基準を積極的に受容するようになったのである。こうして国際機構加盟の力が旧社会主義諸国の国際機構加盟動機となり、これらの国をCSC E/OSCEへ繋ぎ止める役目を果たしたのである。

4 北東アジアの危機の構造

東アジアの国際安全保障環境

今日のアジア、中でも東アジアの国際安全保障環境は、中台関係および南北朝鮮半島の緊張関係にみられる冷戦イデオロギー対立の残滓、中国経済を中心とする経済ヒエラルキーの台頭、北東アジアの軍拡と軍事化、深刻化する自然環境破壊といった、リージョナル危機とグローバル危機を併せ持つのが特徴である。

そもそもアジアは近現代史において独自の国際関係の発展を経験していない。かつては中華思想の下で冊封制度があり、その後、一九世紀後半から欧米の侵略と欧米の植民地体制下に入り、二〇世紀後半には米ソ超大国の冷戦イデオロギー対立に巻き込まれ、そして二〇世紀末にやっと米ソから解放された。米ソの核ミサイルの「恐怖の均衡」から解放されると、保護国の後ろ盾を失ったアジア諸国は共同体創造に向かうまでもなく、国家安全保障のためと軍拡に走ってきた。

アジアでは領土紛争がつきものである。第二次世界大戦後、二〇〇〇年までの間に領土紛争の結果、領土変更が行われた事例はアジア以外の全地域では合計六件に過ぎないが、アジアでは一一件に上る。日口の北方領土問題、日中の尖閣諸島問題、日韓の竹島（独島）問題など関係国のナショナリズムを称揚させ、かつ軍事的緊張関係を下支えする領土紛争がアジアで多発するのは、他地域にみられるような領土保全および国境不可侵に関する国際規範がアジアには確立されていないことが一因である。

共同体に背を向けるアジア

アジアでは一般に経済相互依存関係は進展しているにもかかわらず、自由化も民主化も

進展しない。北東アジアに限ればアジアに平和・安全保障機構が設立されず、安全保障共同体あるいは民主主義の共同体の構想すら芽生えない。北東アジアはなぜ共同体建設に背を向けるのか。それには以下の四つの原因が考えられる。

第一に、アジアには社会主義体制、全体主義体制、民主主義体制が混在し、こうしたガヴァナンスの多様性がアジア国際社会の共通目標や地域共通アイデンティティ形成の障害となつて、共同体建設の妨げになつている。

第二に、ガヴァナンスの脆弱性である。植民地支配から独立したアジア諸国は国民統合が未発達で、領域的一体性または社会的一体性が確立されず、しかもガヴァナンスの制度も未発達であることから政治的に不安定な脆弱国家である。脆弱国家の安全保障は、何よりもまず経済発展にあり、政権基盤の強化にある。脆弱国家は、脆弱な政権基盤を補強するために意図的に国際紛争を煽る傾向がある。国家体制安全保障を優先するあまり、地域共通のアイデンティティを形成し、共通の国家行動規範の確立には無理がある。自然環境問題、気候変動問題、人権問題といった地域共通の問題は二の次に回される傾向にある。地球の未来などにはかまっておられないのである。アジア諸国は政権の存続のために主権尊重と内政不干渉を国際規範とする国際秩序を好むからだ。

第三に、関係する主要国いずれもアジアの安全保障共同体の建設には消極的であることにも注目したい。特にアメリカは、冷戦期から今日に至るまで一貫して多国間の安全保障制度の構築に反対してきた。欧州に比べアジアでのアメリカの軍事力は圧倒的であり、CSCEのような多国間安全保障協力の必要性を認めなかったからである。中国は、国内の懸案事項、とりわけ台湾問題と民族問題への国際干渉を嫌い、これまた多国間安全保障制度には反対する。日本は、日米安全保障同盟によってアメリカへの軍事的依存度を高め、同時に憲法九条に基づく平和主義政策によって「安全保障ただ乗り」の恩恵を受けたことから、多国間安全保障制度の構築を志向するまでもなかった。そしてアジア諸国の多くも第二次世界大戦中、日本の軍政下にあったことから、地域協力の制度化が日本や大国の支配につながりかねないことを警戒するあまり、地域協力の枠組み作りに消極的である。

第四に、国際政治システム要因が指摘できよう。アジアの多国間安全保障制度の構築における最大の障害は勢力均衡システムそのものにある。アジアの国際政治システムは勢力均衡システムのままである。しかも東アジアの経済成長が著しいことから同地域は世界で有数の武器市場に成長し、軍事大国の武器貿易の有力な市場となり、軍拡競争に拍車をかける構造が出来上がり、ここにアジアの軍事化が進む要因が潜んでいる。アジア国際政治

システムが勢力均衡システムから抜け出さない限り、この地域に安定した恒久平和が訪れることは望めない。

5 未来責任——何から始めるか

勢力均衡システムから抜け出さない限り、インドとパキスタンの核開発競争に見られるように、最強の兵器である核兵器を開発してまで国家体制安全保障に汲々とする国が現れても不思議ではない。しかも、近い将来、勢力均衡のバランスであるアメリカがアジアから撤退したとき、そのあとに軍縮の平和が到来する保障はどこにもない。

先述の通り、ハブ・アンド・スポークス関係は、覇権国（親分）の勢力拡張のために従属国（子分）の安全を保障し、その見返りに子分の経済発展を保障することで成り立つ安全保障契約である。かつて日本、そして今日の韓国が経験しつつあるように、従属国が経済発展を遂げ、覇権国と経済競争のライバルとなった時、そして周辺国からのイデオロギー脅威がなくなった時、親分に代わる新たな巨大な市場が開発されたとき、この安全保障契約はもはや更新する必要がなくなる。その結果、保護国（親分）を失った中小国がアジアから撤退したとき、その後のアジアで軍拡に拍車がかかるのは必然である。

今日、東アジアに求められているのは非軍事的方法による協調的かつ包括的な安全保障制度の確立である。各国政府とも戦争だけは回避したいとの共通目標を有する以上、気候変動、環境破壊、人口増加、砂漠化現象といったグローバル危機への認識を新たにし、国際平和と人間の安全保障に共通利益を見出し、経済、科学技術、環境問題で積極的な協力を推し進めることになるきっかけを探したい。

多国間枠組みの制度化が進められないままに、中国とアメリカの経済対立が深刻化すれば、日本と韓国の安全保障政策は経済発展（経済安全保障）のために中国を選択するか、国家安全保障のためにアメリカ依存を続けるかの岐路に立たされることになる。日本と韓国がアメリカ依存を強め同盟関係を強化すれば、東アジアの分断が一層鮮明になる。経済発展を優先し中国への経済的依存を強めれば、アメリカのアジア離れは加速化し、日本の「普通の国」への回帰を促すことになり、そのことは東アジア各国が独自の勢力均衡を求め、軍拡競争にいつそう拍車がかかることは必至であろう。

国家第一主義、すなわち、今日、世界各地で紛争の種をまいているドナルド・トランプ政権の「アメリカ第一主義」は決してアメリカのトランプ政権だけの特徴ではなく、時代の潮流である。これから世界各地で第二、第三のトランプが続出することは間違いないで

あろう。というのも、人口増加傾向はとどまることを知らず、食糧増産の見込みは薄く、気候変動・砂漠化現象によってますます自然環境破壊が進み、人間の生活環境が悪化すれば、豊かな国の国家中心主義、一国中心主義に拍車がかかり、その結果、民族主義傾向に拍車がかかるからである。気候変動問題など待たなしのグローバル危機を前にして、非軍事的な分野での協調的安全保障協力の道はないものか。非伝統的、非軍事的な安全保障領域での政治対話フォーラムから始めるにせよ、東アジア共同体創造がわれわれに課された未来責任である。

《主要参考文献》

- 吉川元 (二〇一五) 『国際平和とは何か』中央公論新社
- 吉川元 (二〇一九) 「民主主義による平和」、広島平和研究所編『アジアの平和と核』共同通信社
- 坂本義和 (二〇一五) 『平和研究の未来責任』岩波書店
- ピンカー、ステイブリン (二〇一五) 『暴力の人類史』青土社 (Pinker, Steven (2011) *The Better Angels of Our Nature: Why Violence has Declined*, London: Penguin Books)
- S・P・ハンチントン (藪野祐三・中道寿一・坪郷實訳) (一九九五) 『第三の波——二〇世紀後半の民主化』三
嶺書房 (Samuel P. Huntington (1991) *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*,

Norman: University of Oklahoma Press)

フランシス・フクヤマ (渡部昇一訳) (一九九二) 『歴史の終わり』三笠書房 (Fukuyama, Francis (1992) *The*

End of History and the Last Man, London: Hamish Hamilton)

ヘドリー・ブル (臼杵英一訳) (二〇〇〇) 『国際社会論』岩波書店 (Bull, Hedley (1995) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan Press (second edition) (cf. first edition 1977))

第9章 東アジアの軍事・核ガヴァナンスの障害

孫 賢鎮

1 東アジア地域安全保障問題

東アジアの軍事安保危機

東アジア周辺では、中国をはじめ大規模な軍事力を有する国家が集中する一方、安全保障面の地域協力枠組みは十分に制度化されてない。中国は、東シナ海、南シナ海の海空域において、既存の国際秩序とは相入れない独自の主張に基づく力を背景とした一方的な現状変更の試みを継続している。さらに、北朝鮮は二〇一七年九月、六回目の核実験を断行し、アメリカ本土に到達可能な大陸間弾道ミサイル（ICBM）の発射実験を行った後、核

開発の完成を宣言した。北朝鮮の核・ミサイルの拡散への関与も深刻な懸念事項となっており、関連資材や技術を北朝鮮が入手するとともに、北朝鮮から国外へ拡散されている可能性が指摘されている。⁽¹⁾このような、北朝鮮の核開発問題に対して国際社会は国連を中心とした北朝鮮への制裁が続いている。

米国は、「自分の国の利益が何より大事」という「アメリカ第一主義」を唱え、アメリカに都合が良い貿易協定を結びたいとって保護主義を強めている。その他、台湾海峡の緊張、領土問題や最近の香港の民主化運動など、国および地域全体の安全保障にかかわる諸問題が山積している。

また、日本と韓国は二〇一六年一月二三日、軍事秘密情報を提供し合う際に第三国への漏えいを防止するため、軍事情報包括保護協定(GSOMIA)を締結したが、二〇一九年八月二三日、韓国政府は、GSOMIA破棄決定をした。しかし、韓国政府は、GSOMIAが完全に失効する直前の一月二二日、協定破棄の通告の効力を停止すると発表した。このようにこの地域では、依然として領土問題や経済問題をはじめとする不透明・不確実な要素が残されている。

一方、東アジア地域の安全保障の枠組みとしては米国との間の二国間安全保障体制(同

盟) しかなく、多国間の安全保障の枠組みは存在していない。米国との同盟関係によって外からの脅威に対し、米国とその同盟国が合同で対処することになっているが、この体制自体が中国や北朝鮮にとっては脅威になっていると思われる。

このような現状を踏まえて、本稿では、東アジアの軍事・核ガヴァナンスの中でも、北朝鮮の核ガヴァナンスを中心に北朝鮮の核兵器を巡る国際的取り組み、そして北朝鮮の非核化プロセスについて検討する。

北朝鮮の核開発を取り巻く国際関係

二〇一七年には朝鮮半島での戦争のリスクが高まった時期もあったが、二〇一八年二月の平昌冬季オリンピックを契機に雰囲気は緊張緩和へと急転換した。平昌オリンピック直後の三月五日には韓国政府の特使団が訪朝し、金正恩朝鮮労働党委員長と非核化問題や米朝関係正常化のための米朝および南北首脳会談の開催について協議を行なった。そして、文在寅大統領と金正恩委員長は四月二七日に一年ぶりとなる南北首脳会談を行い、「朝鮮半島の平和と繁栄、統一に向けた板門店宣言」(「板門店宣言」)に合意した。その後、ドナルド・トランプ米大統領と金委員長は六月一二日、シンガポールで史上初となる米朝首脳会

談を行い、朝鮮半島の完全非核化と平和体制構築を目指す「シンガポール米朝共同声明」に署名した。

この「板門店宣言」を通じて南北両首脳は、朝鮮半島の完全な非核化の実現と、終戦宣言、休戦協定の平和協定への転換などにより、南北関係を画期的に改善させ、発展させる意思を示した。「シンガポール米朝共同声明」ではトランプ大統領が北朝鮮に「安全の保証」(security guarantees) を与えることを約束し、金委員長は朝鮮半島の完全非核化 (complete denuclearization of the Korean Peninsula) への確固とした揺るぎのない約束を再確認した。何よりも「完全な非核化」により核のない朝鮮半島を実現する、という表現が、国際社会が北朝鮮に求める「完全かつ検証可能で不可逆的な非核化」(Complete, Verifiable, Irreversible Denuclearization: CVID) を意味するのかわについては、議論がある。

金委員長が「板門店宣言」の中で「完全な非核化」という表現に同意したのは、あくまで「米国による北朝鮮への軍事的脅威の解消と体制保証」が前提となっている。しかし、北朝鮮の非核化における問題の核心は、「完全かつ検証可能で不可逆的な非核化」の実現の具体的な期限とその方法である。

米国は、ジョン・ボルトン大統領補佐官(国家安全保障担当)を中心に「先に核放棄、後か

ら体制保証」という「リビア・モデル」による解決を提示したのに対し、北朝鮮は「段階的かつ同時並行的」な非核化方式を主張している。北朝鮮にとつての「同時並行的」とは、体制保証や制裁解除といった「見返り」を米国から得られることを意味する。一方、韓国の文大統領は二〇一七年七月にベルリンで行った演説で「北朝鮮の核問題と平和体制を巡る包括的なアプローチにより、完全な非核化と平和協定の締結を推進する」と述べ、段階的かつ包括的な非核化方式を提唱した。

北朝鮮が主張する「非核化」とは、北朝鮮の核放棄に加え、朝鮮半島に米国の核兵器が展開せず北朝鮮に核の脅威を与えないことを含む「朝鮮半島全体の非核化」である。また「先に平和協定、後に非核化議論」というのが北朝鮮の基本的立場であり、自ら核保有国であると主張した上で、その地位を担保に米朝間の平和協定締結を求めている。

今後、北朝鮮の完全な非核化を実現するためには、北朝鮮の核戦力と核開発能力に対する「査察」と「厳格な検証」作業が不可欠である。北朝鮮が現在保有している核兵器や核物質、核施設など全ての核関連プログラムの実態を調査しなければならない。北朝鮮が今までどのように核開発を行ってきたのか、そして現在どのような核兵器や核物質を保有しているのか、徹底的に把握しなければならないのである。

2 北朝鮮の核ガヴァナンス

北朝鮮の核開発の背景

北朝鮮の核開発計画には長い歴史がある。その背景として、ソ連との関係を考えなくてはならない。そもそも北朝鮮の政権の正当性はソ連に依存してきたと言っても過言ではなく、ソ連からのさまざまな支援を受け、その存立基盤を確かなものとしてきた経緯がある。金日成が北朝鮮の最高指導者の地位に就くことができたのも、ソ連という後見人がいたからである（平岩 2013）。

北朝鮮は朝鮮戦争が休戦状態になる直前の一九五三年三月、ソ連と原子力平和利用協定を結び、核開発を本格化させた。その理由としては、朝鮮戦争時、国連軍トップのダグラス・マッカーサー元師が原爆使用を検討していたことが挙げられる。北朝鮮はソ連の支援を受けて「放射化学研究所（使用済み核燃料の再処理施設）」や「寧辺原子炉」など核関連施設を建設し、核関連技術を向上させていった。ソ連も核拡散防止条約（NPT）への加盟など国際的な核不拡散体制への参加を条件に、北朝鮮に対する原子力協力を続けたため、北朝鮮は独自の原子力発電所を建設することができた。

しかし、冷戦終結に伴って共産主義圏が崩壊し、北朝鮮を経済的に支えた東側同盟体制が消滅したことから、北朝鮮の指導者は政権の安全保障についてより一層真剣に考える必要性に迫られた。言ってみれば、国際社会における孤立状態から生じた危機意識が北朝鮮の核開発を加速させていったのである。一九八九年の東欧諸国に広がった民主化革命、また九一年のソ連崩壊などによってもたされた国際社会の変化が北朝鮮の核開発に対する意志を強めたのである。同時に共産主義市場が消滅したことにより、北朝鮮経済が危機的状態に陥ったこと、および通常戦力が大幅に弱体化したことも、核兵器開発を促したと思われる。コストがかさむ最新兵器の開発や導入で通常戦力を増強するよりも、核兵器開発によつて米韓に対する軍事バランスを取ろうとしたのである。

北朝鮮は核兵器保有により軍事バランスが自国に有利になれば、核兵器を使用すると威嚇することで抑止力が保持でき、さらには核兵器を実際に使用することで韓国との戦争に勝利できると信じている。韓国経済の発展で経済格差が拡大し、体制競争に敗北した北朝鮮は、生き残りをかけて核兵器開発に着手したとみられる。イデオロギーや経済の競争に敗れた北朝鮮は、核兵器の保有が国内体制を引き締め、外部からの脅威に打ち勝つ唯一の手段だと確信している。つまり、北朝鮮にとつて核兵器やミサイルは体制維持と不可分の

関係にある（孫 2016a: 134）。

北朝鮮の『労働新聞』や『朝鮮中央通信』などによると、北朝鮮にとって核は「朝鮮の尊敬と力の絶対的象徴であると同時に最高の利益」であり、「米国が対朝鮮敵視政策を放棄しない限り、核戦力を中枢とする朝鮮の自衛的な国防力強化措置は加速される」という（『労働新聞』2017a）。金委員長は二〇一八年の年頭、「米国の敵視政策が続く限り核は絶対放棄できない」と発言している。

このような姿勢から見ると、北朝鮮によって核は自衛手段として絶対に放棄できないものだと判断できる。

北朝鮮の核・ミサイル能力

現在、北朝鮮の核開発は、戦力化の最終段階であり、これまでに小型化・軽量化・多様化された核弾頭を生産し、核弾頭の移動手段としてミサイル発射実験を頻繁に続けてきた。

米紙によると、米国防情報局（Defense Intelligence Agency: DIA）は北朝鮮がICBMに搭載可能な小型核弾頭の生産に成功したと見ている（The Washington Post 2017）。また、韓国国防総省は、北朝鮮のHEUプログラムと核弾頭の小型化が相当なレベルにあると評価して

いる（韓国国防部 2016: 23）。北朝鮮が保有しているミサイルの弾頭重量は、これまで小型化の努力により約一キログラム±〇・二キログラムレベルだと推定されている。

北朝鮮の核兵器開発は密かに進められてきたが、ミサイルの長射程化は宇宙開発を名目に公然と推進されることが多い。北朝鮮がこれまで、「発射したのはミサイルではなく、人工衛星打ち上げ用の運搬ロケットだ」と主張したのはこのためである。ロケットの開発に成功しても、これを兵器化して長距離ミサイルの開発に役立てるためには、精密誘導や大気圏再突入などの関連技術をさらに進展させなければならない。北朝鮮は二〇一七年、燃料エンジン実験などを目的に計一〇回以上、さまざまな中・長距離ミサイルの発射実験を行った。同年三月から四月にかけては、四回続けて発射実験に失敗したものの、五月以降に発射したミサイルはすべて成功したと発表した。これを受けて金委員長は、核兵器の多様化・高度化の観点から弾頭ミサイルの実戦配備に向けた大量生産を指示したとされる。

北朝鮮は、二〇一七年一月二九日に発射したミサイル「火星一五号」を最大角度のロケット軌道で発射し、最高高度四四七五キロまで上昇させた。このミサイルは水平距離九五〇キロを飛行し、日本の排他的経済水域（EEZ）内に着水した。韓国国防部によると「火星一五号」の射程は一万三〇〇〇キロ以上、日本側も新型ICBMの射程は一万キロ超

と指摘しており、米国本土に到達する可能性がある。なお朝鮮中央通信は、重大報道の形で超大型重量級の核弾頭が装着可能な「火星一五号」発射によって「核武力完成の歴史的大業」を実現したと発表した。

北朝鮮の弾頭ミサイル能力の評価を巡り、注目すべきもう一つの点は、移動型ミサイル発射台 (Transporter Erector Launcher: TEL) の保有数である。二〇一五年の米国国防省の「北朝鮮の軍事および安全保障の進展に関する報告書」によると、北朝鮮は二〇〇基以上の移動式発射台を保有している。この報告書はスカッドB・D系列の短距離ミサイル用一〇〇基、スカッドER、ノドン、ムスタンなど中距離ミサイル用一〇〇基、さらに、ICBM用の六基とSLBM用の水中移動式発射台一基などを保有していると推定している。このように北朝鮮の核兵器の弾頭化、多様化、そして移動手段まで考えると、その核・ミサイルの脅威は確実に高まっている。

金正恩体制下の核開発

北朝鮮は、二〇〇六年一〇月九日、一回目の核実験を行って以来、これまで計六回の核実験を強行した。そして、一七年九月に行われた六回目の核実験直後の同十一月には「I

CBM搭載用の水爆実験に完全に成功した」と発表した。二〇一二年四月の金正恩体制の発足以降だけでも、北朝鮮は三回も核実験を行い、さまざまミサイル発射実験を繰り返した。その結果、北朝鮮の核兵器と弾道ミサイル開発は完成段階に入ったとみられる。また、同じ四月に改正された北朝鮮の憲法は、序文で金正日総書記の功績について、祖国を「不敗の政治思想強国、核保有国、無敵の軍事強国」に変えたと記し、「核保有国」との立場を明記した。二〇一二年六月、北朝鮮の外部省報道官は、「世界最大の核保有国である米国の敵視政策が続く限り、我々は自衛的な核抑止力をさらに強化するであろう」と主張している。さらに、二〇一三年一月二三日の外務省声明は、「米国の敵視政策が少しも変わっていないと言うことが明白になった」状況において「世界の非核化が実現される前には朝鮮半島の非核化も不可能」であるとし、核放棄を約束した六者協議共同声明について「死滅」と表現するに至っている（朝鮮中央通信 2013）。北朝鮮の核能力は確実に進展しており、北東アジアをはじめ国際社会にとって現実的な脅威になっている。北朝鮮の政策決定者は、核が米国との交渉で主要な道具になるという前提に立脚し、過去二〇年間、その道具を最大限に活用してきたと言える（Lankov 2015: 181）。

金正恩体制にはその誕生以来、核開発と経済発展を並行させる「並進路線」を推進する

ことによって体制を盤石なものにしようと努めてきた。核・ミサイル開発によって政権の正当性を強固にする必要性に加え、経済的にも通常戦力コストを削減する狙いもある。また、米国や日本などから大型の経済援助を獲得するためにも、核兵器は重要な交渉カードと位置付けられている（孫 2016b: 126）。

金委員長は、二〇一八年三月五日、韓国特使団に「体制の保証があり、軍事的脅威がなくなれば、核を保有する理由はない」と語った。北朝鮮は核・ミサイル開発については、自分たちを敵とみなす米国に対する「自衛策」だと言い続けてきた。

3 北朝鮮の核を巡る国際的取り組み

北朝鮮の非核化と国際社会の取り組み

国際社会は北朝鮮の核実験やミサイル発射のたびに国連安保理決議を採択し、その挑発行為を非難してきた。特に、二〇一七年九月に六回目となる核実験を強行した際には、国連安保理決議第二三七五号を全会一致で採択した。決議第二三七五号には、①北朝鮮への原油、石油精製品の輸出量の上限設定、②北朝鮮の主要輸出品目である繊維製品の各国による輸入の全面的禁止、③北朝鮮の海外派遣労働者への就労許可発給を原則禁止、④北朝

鮮の団体・個人との合併企業の開設、維持、運営の禁止、⑤既存の合併企業の一二〇日以内の閉鎖、⑥朴映式人民武力相と朝鮮労働党組織指導部、中央軍事委員会などの資産凍結対象への追加、などが盛り込まれた。この決議は、北朝鮮の核計画を「完全かつ検証可能で不可逆的な方法」で放棄させるとの目的を明記している。

なお二〇〇三年八月から米国、中国、北朝鮮、韓国、日本、ロシアが参加する六者協議が断続的に開催されてきた。二〇〇五年には「九・一九共同声明」、二〇〇七年には「二・一三合意」と「一〇・三合意」が六者協議の場でまとまったが、これらの国際合意はいずれも完全には履行されず、非核化を巡る実質的な進展が見られなかった。北朝鮮も六者協議への不参加を宣言し、二〇〇九年以降に繰り返し返されてきた核実験やミサイル発射を受け、六者協議は機能不全状態に陥った。六者協議に対する北朝鮮の姿勢の根本的な変化がない限り、その再開は困難な状況が続いている。

しかし、二〇一八年の南北首脳会談および米朝首脳会談を通じて、北朝鮮は「朝鮮半島の完全な非核化」に同意した。そして、核実験、中距離ミサイルやICBMの発射も必要ないと表明し、これまで核実験が行われてきた北朝鮮北部の豊溪里核実験場を廃棄した。さらに、四月二〇日、金委員長は朝鮮労働党中央委員会で、経済路線と核戦力建設の並進

路線の成功を宣言し、社会主義経済建設に総力を集中するという新たな決定を下した。北朝鮮の国民に対しても核開発の完成が公言されており、非核化という措置の一部が妥当であるとまで説明されている。

ところが、二〇一九年二月二七日から二八日にかけてベトナムのハノイで二回目の米朝首脳会談を行ない、同年六月三〇日にも両国首脳は板門店で会談を行なったが、非核化に対する具体的な合意には至らなかった。北朝鮮は先に経済制裁の全面解除を要求する反面、米国は非核化の具体策がなく不十分であるという理由で合意は決裂した。

このような北朝鮮と米国の異なる立場で今後どこまで非核化が不可逆的に進められるのか、またいかにして持続的な実効性を確保していくのか、残された課題は少なくない。

4 北朝鮮の非核化プロセス

北朝鮮の非核化プロセスの方式

今後、北朝鮮の完全な非核化を実現するまでには複雑なプロセスが予想される。特に、核・ミサイル能力が高度化し、北朝鮮内部の核施設などが広範に点在しているため、申告、査察、検証などの非核化に必要なプロセスが長期化することが見込まれる。そして何より、

これらの施設の多くが軍事施設であるため、北朝鮮当局の協力がなければ、査察などが困難なことも厳然たる事実である。

完全な非核化の実現には、核開発の凍結、核計画の完全申告および査察・検証、核物質や核施設の封印・閉鎖といった核廃棄プロセスを経なければならぬ。ここで特に重要なのが査察と検証である。今まで北朝鮮の核問題を解決するために、米朝枠組み合意や九・一九共同声明などが採択されたが、いずれも上手く履行されなかった。失敗の理由は、北朝鮮が毎回、査察および検証の段階で実施を拒否したことにある。

査察および検証は北朝鮮が自ら申告した内容に基づいて行われる。最大の問題は、北朝鮮の非核化の範囲やその実施期間など、具体的な非核化プロセスの詳細である。非核化の対象になるのは、北朝鮮がすでに保有している核兵器に加え、プルトニウムや濃縮ウランなどの核物質、そして北朝鮮国内の核施設および核に関連する全ての計画である。北朝鮮はすでに相当な数量の核・ミサイルを保有しており、核関連施設も北朝鮮全域に隠されているので、北朝鮮の積極的な協力がなければ全ての核施設を閉鎖することは現実的に難しい。さらに米国は、北朝鮮が保有している大量破壊兵器(WMD)、つまり生物・化学兵器と約三千〜一万人といわれる核開発に従事した研究者や技術者などの人材までが、廃棄の

対象に含まれるべきだと主張している。

北朝鮮の非核化の段階別プロセス

具体的な非核化プロセスの第一段階は、まず北朝鮮が保有している核兵器や核物質、核施設などの正確な実態把握である。それを行うに当たり北朝鮮は、核兵器や再処理・濃縮施設、核技術に関する全ての核関連の活動を凍結し、全ての情報を申告しなければならぬ。

第二段階は、北朝鮮の申告に基づく国際原子力機関（IAEA）の査察である。北朝鮮の核関連活動の停止、さらに申告の直後にIAEAを中心とした核査察団が現地に派遣され、重要情報の把握が迅速に進められる。核査察団の迅速な派遣および核物質と核関連情報の確保によって初めて、北朝鮮による証拠隠滅や外部への核物質や機微情報の流出などの事態を防ぐことができる。その際、求められるのは高度な透明性である。

第三段階は、北朝鮮の核施設を完全に解体し、核関連施設の処分を進める廃棄段階である。韓米情報当局は、現在、非核化の対象になる北朝鮮の核施設は寧辺の核施設を含めて、全国に一〇〇カ所以上あるとみている。北朝鮮が保有するプルトニウムは四〇～五〇キロ

グラム、濃縮ウランは六〇〇〜七〇〇キログラム以上と推定している。また、保有核弾頭数は二〇〜六〇で、その中には、広島に投下された原子爆弾とほぼ同じ威力（約一五キロトン）のものが三〇〜四〇発程度あるとみなされている。さらに、核弾頭の運搬手段である中距離ミサイル、グアムや太平洋洋を超えて米国本土まで届く準中距離弾頭ミサイル（MRBM）、ICBMも廃棄対象に含めなければならぬ。

非核化のプロセスの最終段階は、核廃棄の不可逆性の確保である。つまり十分な検証措置を行うことで、核廃棄が後戻りできないことを担保する措置の実践である。核弾頭や核物質、関連施設の廃棄が行なわれた後も、再び描く計画が蘇生しないよう、IAEAを中心とした恒久的な監視体制が必要になる。

このような非核化プロセスの実施に当たっては、タイムフレームが非常に重要となる。トランプ大統領の在任期間を見越した北朝鮮が非核化プロセスを途中でサボタージュし、トランプ政権後に登場する新政権との間でより有利な取引を行なう可能性も捨てきれないからである。もし非核化の履行過程が長期化すれば、かつてのように失敗する可能性が高くなる。

かといって、拙速に非核化を進めてもいけない。非核化プロセスは、査察と検証、監視

の中で、着実に相互点検しながら完遂しなければならない。そして、北朝鮮の非核化プロセスの先が見えた段階で、平和協定締結や米朝国交正常化が議題として浮上してくるだろう。仮に北朝鮮が非核化プロセスを着実に履行すると仮定する場合、北朝鮮の体制保証は朝鮮戦争終戦宣言によって一定程度、確保され、それを土台にした平和協定締結や米朝国交正常化へと政治・外交プロセスが移行する。そしてこの働きに平行して、北朝鮮に対する経済制裁が順次緩和され、国際社会との経済協力を可能とする土壌が培われていくだろう。

5 今後の課題

二〇一八年と二〇一九年、北朝鮮が南北首脳会談および米朝首脳会談を通じて非核化に同意した最大の動機は、対外的には、米国の対北制裁の解除と米国の敵視政策放棄による北朝鮮の体制保証にあり、対内的には、社会主義経済建設に総力を集中し、北朝鮮経済を立て直すことにある。しかし、具体的な非核化プロセスを巡る米朝間の合意ははまだ結ばれず、非核化措置の着手にもまだまだ時間がかかるようである。

米国は北朝鮮の核兵器を含む全ての核能力の「完全かつ検証可能で不可逆的な非核化」

を求めているのに対し、北朝鮮は米国の敵対政策の放棄とともに「確実に信頼できる体制保証措置」を要求している。確実な措置として平和協定締結と不可侵宣言、そして非核化措置の見返りとしての経済制裁の解除や経済協力を望んでいる。北朝鮮の立場からすると、体制保証と最大限の経済的利得が確実に得られなければ、完全な非核化の実施は到底、不可能である。

北朝鮮の完全な非核化、ならびに朝鮮半島の持続的で強固な平和体制構築のための包括的な合意も重要だが、最も重要な課題は、米朝両国間の信頼回復である。これまでの米朝交渉が失敗した主な原因は、相互の根深い敵対意識と不信感であることは言うまでもない。さらに、北朝鮮の非核化に対する日米韓間の緊密な連携も大事である。

日米韓は、二〇一七年七月六日、ドイツ・ハンブルクで開かれた主要二〇カ国(G20)首脳会談で「朝鮮半島の完全かつ検証可能で、不可逆的な非核化を平和的方法で達成するための協力」と題する共同声明を発表した。この共同声明では、北朝鮮核問題の解決へ向け、北朝鮮と国境を接した中国やロシアが北朝鮮への説得により積極的な努力を続けることを要求した。二〇一八年六月の米朝首脳会談は、新しい相互関係の樹立を目指し、両国の社会の間に信頼関係を構築する第一歩と言える。また会談の成果物であるシンガポール共同

声明は、朝鮮半島の緊張緩和と平和定着への第一歩でもある。米朝相互の信頼醸成こそが北朝鮮の体制保証と朝鮮半島の完全非核化をもたらし、ひいては北東アジアの平和構築につながる事が期待できる。

註

(1) 二〇一一年九月、IAEAは、北朝鮮がウラン濃縮に必要な技術や情報を「核の闇市場」から入手したとの分析を示すとともに、シリアやリビアに核関連技術や原料を提供した可能性があるとの指摘を行なっている。

《主要参考文献》

吉川元・水本和実編 (二〇一六) 『なぜ核はなくならないのかⅡ』法律文化社

孫賢鎮 (二〇一六a) 「北朝鮮の核開発」吉川元・水本和実編 『なぜ核はなくならないのかⅡ』法律文化社、一三〇～一四七頁

孫賢鎮 (二〇一六b) 「北朝鮮の核開発問題」広島市立大学広島平和研究所編 『平和と安全保障を考える事典』法律文化社、一二六～一二八頁

孫賢鎮 (二〇一七) 「朝鮮半島情勢―北朝鮮のミサイル開発」広島市立大学広島平和研究所HP I 報告書

平岩俊司 (二〇一三) 『北朝鮮は何を考えているのか』NHK出版

韓国国防部 (二〇一六) 『二〇一六国防白書』ソウル

『朝鮮中央通信』(二〇一三) 『朝鮮外務省の声明』、二〇一三年一月二三日

『労働新聞』(二〇一七a) 『地上対地上中長距離戦略弾道ロケット』 『火星12』 型実験発射成功』、二〇一七年五月一日

『労働新聞』(二〇一七b) 『弾道弾』 『北極星—2』 型実験発射再び成功—金正恩委員長視察』、二〇一七年五月二十二日

Lankov, Andrei (2015), *The Real North Korea-Life and Politics in the Failed Stalinist Utopia*, Oxford: Oxford University Press

The Washington Post (2017), "North Korea Now Making Missile-ready Nuclear Weapons," 8 August 2017

第10章 国際連合による集団安全保障制度の理論と実際

——アジアの事例を主な素材として

佐藤 哲夫

1 国際連合による集団安全保障制度

国際連合（以下、国連とする。）は国際社会における平和と安全の維持を主要な目的とする。この目的に向けて、安全保障理事会が主要な責任を負うとして、国連設立の基礎となる国連憲章は、紛争の平和的解決を第六章で、集団安全保障制度を第七章で、（それら両者について地域的国際組織との協力を第八章で）規定している。また、冷戦時代には、東西対立のために集団安全保障制度が機能しなかったことを背景として、停戦監視などのために戦わない象

徴的な存在としての軍隊を派遣する平和維持活動が生み出された。この活動は冷戦解消後には増大した内戦に派遣されることに伴って、大きく変容してきているが、第七章に基づく集団安全保障制度とは異なるものである。他方で、集団安全保障制度における強制措置には、経済制裁を中核とする非軍事的強制措置と国連軍を中核とする軍事的強制措置とがある。以下、本章では、第七章に基づく集団安全保障制度における軍事的強制措置を取り上げて、その理論と実際を検討する。また、主な素材として、アジアにおける事例を扱う。

A 集団安全保障制度の理論

集団安全保障制度と集団的自衛権

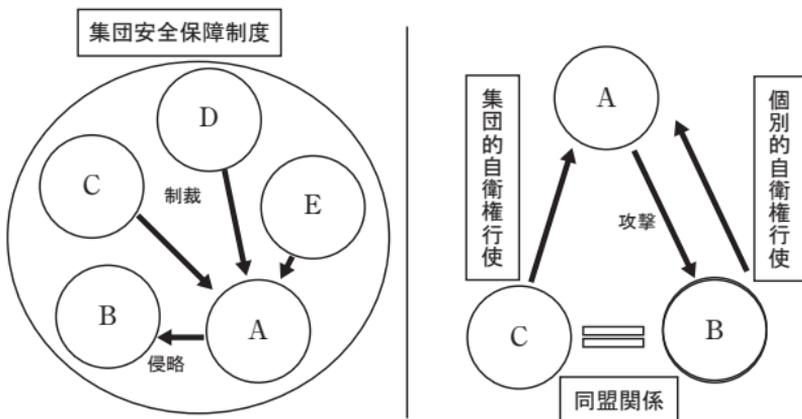
まず概略を「集団安全保障制度と集団的自衛権」の対比図により説明しよう。

この図の右側にあるように、一九世紀の安全保障というのは勢力均衡、バランス・オブ・パワーの政策の下で確保されてきた。現在においても、国々は敵対国に対抗する目的で友好国と同盟関係を結ぶ。それによって、A国が攻撃した場合、B国が自ら個別的な自衛権を行使することのみならず、C国も集団的自衛権を行使する形で助けてくれる。そうすると、相手側も同じように同盟関係を結ぶ国々を探すことになり、最終的に両陣営の間であ

る程度バランスがとれるようなことになり、お互いに相手を攻撃しづらくなつていくというわけである。冷戦時代でいえば、北大西洋条約機構（NATO）が西側に組織され、東側にはワルシャワ条約機構が組織されたわけである。

それに対して、左側の集団安全保障の制度というのは、対立する国々を含めて武力行使を禁止し、違反国に対して集団的に共同して対抗することによって平和と安全を確保しようとする。集団安全保障制度では、理念的には国際社会のすべての国に参加してもらおうとともに、その間で、戦争、武力行使を禁止する。それに違反してA国がB国に侵略をした場合には、残りの国がすべてこのA国に対抗してB国を助ける。ここでは、少なくとも理念的には、事前に同盟関係を結ぶということはないわけである。

★ 集団安全保障制度と集団的自衛権の対比図



集団安全保障制度は、国際社会全体として侵略に対処するという仕組みであるので、勢力均衡政策や同盟関係に基づく個別的な安全保障とは原理的に異なる国際社会全体の「公の制度」であつて、そのような制度を運営する担い手としての安保理が、「公の機能」を果たす「公の組織」としての位置にあると考えられる。このことが十分に理解されてこなかったのは、冷戦期における安保理および集団安全保障制度の機能不全によるところが大きかったと思われる。

2 戦争の違法化と国際連盟

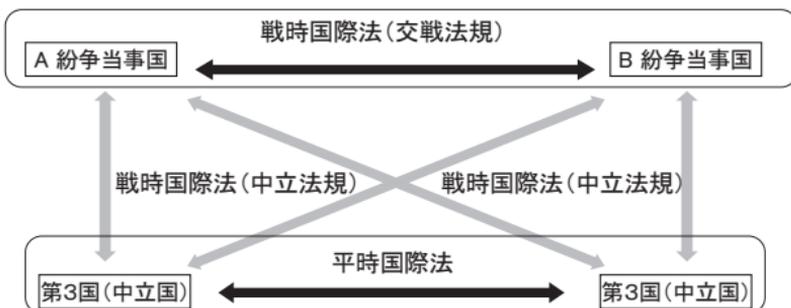
集団安全保障の制度は国際連盟によつて導入された。連盟規約の第一条が象徴的な規定であるので、紹介しよう。第一条には、「戦争又は戦争の脅威は、連盟国の何れかに直接の影響あると否とを問わず、総て連盟全体の利害関係事項たる」という文言がある。この規定は集団安全保障の理念を示した規定だと言われる。そのことを一九世紀までの国際法における戦争との関わりで、説明してみよう。

一九世紀の国際法

一九世紀の国際法において、国際法は平時国際法と戦時国際法という二元的な構造をとっていた。平和な国家間関係の時は平時国際法が規律し、戦争になったら戦争の当事者間の関係は戦時国際法が規律する。そして、戦争の当事国になっていない第三者の立場にある国との関係は中立法規が規定する。戦時国際法は交戦法規（戦い方を規律する法規で、戦争の当事国間関係を規律するもの）と中立法規（戦争に参加している国と戦争に参加していない国との関係を規律する法規）から構成されているが、中立法規があることは、戦争に参加しない自由が残されていたことを意味する。こうして、中立国の立場に立って考えてみれば、戦争というのは戦争を行っている国だけの問題であって、自国は戦争とは無関係という立場をとることができたということになる。

★ 19世紀の国際法における戦争の位置づけ

平時と戦時の2元的構造：平時国際法と戦時国際法



国際連盟規約 一一条

ところが、規約の一一条はそのような対応を認めない。戦争または戦争の脅威はすべて連盟全体の利害関係事項であると指摘しており、連盟全体がそれに関わる、関与するのだということ象徴的に示している。このことを現在の私達の日常的な権利義務の例として、わかりやすく説明するならば、これは民事法的な関係と刑事法的な関係の区別に類似すると言って良いだろう。民事法的な関係では、例えば軽微な交通事故を起こした場合を考えると、被害者との間で一定の損害賠償で和解が成立すれば、それで一件落着になりうる。

しかし、傷害事件が起きた場合を考えると、加害者と被害者の間で金銭賠償の和解が成立したとしても、それで一件落着とはならない。その傷害の程度によっては、それは犯罪であるとして、検察官によって訴追・処罰されるということになりうる。要するに、当事者間の関係だけで一件落着しない。社会の公の秩序を乱しているということで刑法の規定が適用される、犯罪の処罰ということが重なって出てくるわけである。このように当事者間の問題だけで済んでしまうのか、それとも社会全体が関わってくるのかという問題である。

一九世紀の戦争は当事者間の関係だけで終わっていたけれども、集団安全保障の仕組み

は、そのように戦争を当事者の関係だけに放置しないというわけである。社会の問題として社会全体でそれを管理する、こういうことを理念的に示したのが規約の一一条であり、集団安全保障の仕組みだということである。

国際連盟での集団安全保障の仕組み

では具体的に、国際連盟はどういう形で集団安全保障の仕組みを導入したかということについては、二つの特徴を指摘しておきたい。第一の特徴は偶発戦争回避の仕組みということであり、第二の特徴は戦争に訴える権利を手続的に制限したということである。

第一の偶発戦争回避の仕組みについてであるが、連盟設立の際に主導的な役割を果たしたイギリスの国内では、第一次世界大戦はアクシデントだったのだという理解、本来は回避できたにも関わらず、エスカレートしてしまったという理解が支配的であったと言われる。例えば、その発端となった事件についての事実確認の調査の仕組みを作っておくべきであった、あるいは紛争の平和的な解決の仕組みを作っておくべきであった。さらに、万が一、問題が平和的に解決されない場合には経済制裁の仕組みを作っておくべきであった。このような仕組みを整備しておけば十分回避できた戦争だったのでないのか、こういう

理解が支配的であった。そのために、連盟の導入した仕組みは偶発戦争回避の仕組みとして理解できるものであったと評価される。しかし、このような理解の下に作られた制度では意図的な侵略行為というのは想定されていないから、第二次世界大戦のような侵略からスタートする戦争は防げないということになる。

第二の手続的に制限したというのは、集団安全保障の仕組みでは戦争に訴えることを事前に禁止しておくことが本来求められるが、それが禁止までには至らなかった、手続的な制限にとどまっていたということである。具体的には、紛争が勃発した時にそれを理事会の審査や調停に付託しなさい、付託せずにいきなり戦争に訴えてはいけない、たとえ付託した場合でも、理事会の報告書が出た後三カ月の間は冷却期間として戦争に訴えてはいけないとされる。さらに、その報告書の中身が、(紛争当事国を除外して)全理事国が賛成する形で報告書を採用できた場合には、その報告書の中でなされている勧告に応じる国があった場合、それに応じる国に対しては戦争してはいけない、などとされる。しかしながら、逆に言えば、付託した、三カ月経った、報告書自体は全会一致ではなかった、ということになると戦争に訴えるということは正当にできるということになってしまう。このような限界もあったわけである。

不戦条約

こうして、戦争・武力行使の禁止に向けた動きが求められ、一九二八年に不戦条約（戦争放棄に関する条約）が締結された。ここでは国家の政策の手段としての戦争、国際紛争を解決するための戦争は一般的に禁止されるとしており、単なる手続的な制限ではなくて、そもそも一般的に禁止するということになった。ただ、そこでは自衛権は禁止されていない。武力攻撃を受けた国は自国を防衛するためには自衛権の行使に訴えるほかないわけであるから、これはやむを得ない当然の行為と理解されていた。こういう動きを経た上で現在の国連の集団安全保障の制度が誕生してきているのである。

3 国際連合による集団安全保障制度の仕組みと特徴

国連の集団安全保障制度の特徴

国連の集団安全保障制度というのは国際連盟の経験を踏まえてできているので、連盟の経験を克服する形で作られてきている。三つの特徴を指摘したい。第一は、安保理を中心とした集権的な構造・手続である。連盟の場合は連盟加盟国の判断に多くを委ねたかなり分権的な手続であったけれども、国連では集権的な構造・手続がとられるようになった。

第二に、国連憲章の第七章が強制措置の規定であるが、この第七章が発動される対象範囲が、連盟の場合と比較して、かなり拡大している。第三は、軍事的な強制措置の重視である。第二次世界大戦というのは偶発戦争、アクシデントではない。侵略戦争から始まったわけであり、侵略国を撃退することが不可欠だという意味で、軍事的な強制措置に重点を置いている。以上の第一と第二の点を、仕組みの点でもう少し説明してみよう。

国連の集団安全保障制度の仕組み

国連憲章の第七章は三九条から始まるが、仕組みとしては次のようになっていいる。三九条で、最初に三つの事態のうちの一つが現実の問題になっていることが要件とされる。その三つというのは、「平和に対する脅威」、「平和の破壊」および「侵略行為」である。このような緊急事態の一つが実際に現実が発生していることが必要であり、そのことを安保理が正式に確認することが求められるというわけである。安保理の構成国の中でその存在について十分な合意が得られる場合には、はじめて第七章の下で強制措置が発動できるという趣旨であり、最初の入り口の敷居を設定しているわけである。この三つの中の平和に対する脅威というのは、いかにも漠然とした概念である。国連設立の際には、これは武力紛争

が発生する直前のようなものを想定していたと考えられるけれども、国連憲章の中にこの平和に対する脅威の定義というものはないため、その時々国際社会の共通認識で変容していくということになる。

四一条は非軍事的な措置の発動を決め、四二条は軍事的な措置、典型的には国連軍を派遣して侵略国を撃退するということを想定している。軍事的な措置として国連軍を派遣する上で最も大切な点の一つは、国連軍をどのように用意するかということである。国連軍は軍隊であり、その軍隊の人員をどうやって調達するかということである。四三条によれば、事前に国連と個別の加盟国との間で特別協定を結んでおいて、軍隊の提供というものを事前に約束しておく。そういう形でいざという時になったら提供してもらおうということ想定していたわけである。ところが、この四三条の特別協定というのは現在に至るまで一件も結ばれていない。いずれにせよ、このような仕組みが安保理を中心とする集権的な形で作られたわけである。

誰が実施するのか

安保理を中心とする集権的な仕組みのもとでは、様々な決定は安保理によってなされる

が、それらの決定の実施は基本的には加盟国の責任になる。まずは、公の権力としての強制措置をいつ発動できるのかの認定、つまり発動要件がいつ満たされたか、例えば平和に対する脅威の存在が確認できたかという点である。これは先に触れたように三九条の規定に基づくものであり、安保理による独占的な決定によりなされる。

他方で、とるべき措置の決定については、非軍事的措置及び軍事的措置に対応して四一条と四二条の規定があり、安保理による独占的な決定が想定されているといえる。最大の問題は、決定された措置をどうやって実施するのか、誰が実施するのかという点である。この実施の段階は、基本的に加盟国によることになる。四一条の経済制裁なども基本的には加盟国が実施することになるし、四二条の国連軍の規定についても、特別協定がないために、結局、本来の憲章が予定したような形での国連軍が発動できないわけであり、軍隊を派遣するのは結局加盟国であるという意味で、発動要件の認定や措置の決定まではできるけれども、措置の実施に関しては現在の国際社会では、結局のところ加盟国が足並みを揃えて実施するしかないというのが実情だということになる。

4 集団安全保障制度が機能するための条件

勢力均衡政策には、相手国（陣営）の力・勢力の判定が不明確なために軍備拡大・対立激化につながるという本質的な欠陥があるのに対して、根本的に理念の異なる集団安全保障制度は、仕組みの点では大変にすぐれた制度であると考えられる。しかし、このすぐれた制度が機能するためには、いくつかの条件が満たされる必要がある。これらを、以下に、主観的条件と客観的条件として説明しよう。これらは論理的に前提とされるものであるにもかかわらず現実には十分には満たされておらず、その結果、集団安全保障制度の実施は不十分なものとどまっている。

主観的条件

(a) 平和の不可分性

国際社会全体として侵略国に対抗する以上、国々は、遠くの地球の裏側の侵略についても、被害国救済のために自国の軍隊を派遣する意思が必要である。ここでは、紛争の局地化という孤立主義的な政策は排除されることになる。このためには、国際社会は緊密になり地球上の如何なる場所での違法な武力行使も、あらゆる他の地域に

大きな影響を及ぼし引いては秩序・平和の破壊につながりうるとの認識が一般に共有され、国々はそのような理解に基づいて行動する用意がなくてはならない。

(b) 国際社会（共同体）への忠誠　戦争の鎮圧という国際社会の一般的利益に向けて集団安全保障制度を機能させるためには、国々は通商関係を断絶するなど目の前の明白な利益を犠牲にする用意がなくてはならない。このためには、国々（人びと）は、自分たちの個別的利益が国際社会の一般的利益と極めて緊密に結びつき、国際社会への忠誠・献身が自国の死活的利益を保護するためには不可欠との認識にまで至る必要がある。

(c) 確信と信頼　集団安全保障制度が必ず機能するという確信を潜在的侵略国に与えることによって、初めて侵略を思いとどまらせるという抑止効果が発生する。侵略行為の発生時には、仲の良くない被害国でも救済し、友好関係にある侵略国に対しても援助を控えることを事前に約束しなくてはならないという意味で、将来の重大事態における政策の自由を放棄し、民主国家における議会や行政府の政策に制限を受け入れる必要がある。その意味で、自国の運命を集団安全保障制度に委ねるだけの信頼がなくてはならない。

客観的条件

(a) 権力の分散と加盟国の普遍性 潜在的侵略国に対して他の国々が結集することによって圧倒的な力が動員されなくては、抑止力は生まれえないし、現実にも機能しない。そのためには、少数の国々に力が集中している状況は望ましくなく、メンバーシップがかなりの程度の普遍性を達成している必要がある。主要な大国が外部にとどまる場合には、機能は不安定となるし、当該大国に対する同盟に変質しかねない。

(b) 経済的相互依存と軍縮の達成 集団安全保障制度が現実に発動されたときの犠牲があまりに大きくては、どの国も参加に躊躇してしまう。多くの場合には経済制裁などの非軍事的強制措置の適用で十分という見通しがなくては、メンバーシップの普遍性も確保できなければ、政策実施への事前の約束も得られないであろう。その意味で、国々が相互依存の関係にあり、経済的な脆弱性を有している必要があるし、軍縮の進展によって軍事衝突の被害が低い程度に抑えられている必要がある。

(c) 法的機構的メカニズム 集団安全保障制度の仕組みが法的機構的に整備されている必要がある。侵略などの禁止の法的な確立、強制措置に協力することの事前の約束、強制措置発動の際に措置の内容と対象国が迅速・公平・的確に決定されること、これらの法

的機構的なメカニズムが、国際組織の権限と手続の中に整備されている必要がある。

現実の評価

理論的に考えれば、集団安全保障制度が機能するためには、以上のような多くの主観的条件と客観的条件が満たされる必要がある。それでは、国際連盟と国際連合の現実はどうであったのか。

(a) 国際連盟　連盟においては、いずれの条件も十分には満たされていなかった。一方で、十分な数の大国が存在しているという意味で権力の分散状況があり、経済的制裁に対する国々の脆弱性も一般的に存在しており、ある程度の客観的条件は満たされていた。しかし他方で、通商・金融・海軍力などの点で最大の大国であるアメリカの参加が得られなかったために、圧倒的な力の結集は不安定となり、軍縮のみならず、加盟国の国際連盟に対する信頼を揺るがせることになった。制裁の判断と実施が各加盟国に大幅に委ねられたのはその象徴的な出来事である。イギリスとフランスを始めとする主要加盟国の国際連盟に対する消極的な姿勢も顕著であり、アメリカの不参加もあいまって、制裁の適用は失敗に終わったといえる。

(b) 国際連合

メンバーの普遍性は確保できたが、冷戦下の四五年にわたって二つの

超大国を中心とする二つの陣営への分裂という状況は、権力の分散とはほど遠い状況であった。米ソという二つの超大国は、軍事的に突出していたのみならず、経済制裁に対しても脆弱でないだけの資源を有しており、圧倒的な力の結集は不可能な構造であった。また軍事技術の開発・発展のために、核兵器や化学・生物兵器などの大量破壊兵器が開発され、ミサイル技術の開発により、実戦配備されることとなった。拒否権の存在は、東西対立の下では、常任理事国自体のみならず、両陣営内の同盟国に対しては、強制措置の発動を不可能とした。このような客観的な状況の下では、国々・人びとの集団安全保障制度に対する信頼も不十分なままにとどまり、自国の安全は言うに及ばず、自国企業の利益を犠牲にすることにすら、欧米諸国は一般に消極的にとどまった。こうして、東西の枠組み内では、集団安全保障制度はほとんど機能せず、両陣営とも同盟関係の構築を優先して、核兵器に基づく恐怖の均衡により、かろうじて東西間の平和が維持されてきたにすぎない。

冷戦解消後においては、以下に触れる湾岸戦争の際の対応など、拒否権が行使されない場合には一定の役割を果たすようになってきているが、上記の基本的な障害は多かれ少なかれ残っており、十全な機能を期待することはできない。

B 集団安全保障制度の実際

5 「国連軍」の調達と「朝鮮国連軍」

軍事的強制措置の発動形態

国連による軍事的強制措置の発動形態としては、①加盟国軍隊による共同の軍事行動、②事前の約束・計画に基づいて加盟国が提供する軍隊で国連軍を組織し、国連が使用する形態、③国連が独自に保有する常設的な国連軍を使用する形態、の三つがありうる。①は国際連盟による軍事的制裁（連盟規約一六条）が前提とする形態であり、国連は②を採用した。憲章四三条によれば、事前に国連と個別の加盟国との間で特別協定を結んでおいて、軍隊を提供してもらうことを想定していたが、この四三条の特別協定というのは現在に至るまで一件も結ばれていない。

朝鮮国連軍とその経緯

他方で、国連の歴史においては、実際に、「国連軍」の名称を使用する形で国連による軍

事的強制措置が発動された事例として、冷戦時代における朝鮮国連軍の派遣がある。まず、この事例の経緯と特徴などを見てみよう。

第二次世界大戦後に自由主義陣営と共産主義陣営との対立、米ソの対立が激化し、世界は東西に分裂・対立した。特にドイツ（一九四九年）と朝鮮（一九四八年）が二つに分裂し、中国に共産主義政権が誕生した。このような背景の下で、一九五〇年六月二五日に北朝鮮が韓国に軍事侵攻を開始した。安保理は直ちに開催され、決議八二（賛成九、棄権一、ソ連欠席）は、北朝鮮の武力攻撃が「平和の破壊」を構成すると決定し、敵対行為の即時停止と軍隊の撤退を要請すると同時に、加盟国に対しては決議実施のために国連にあらゆる援助を与えるとともに北朝鮮への援助を控えることを要請した。また二七日採択の決議八三（賛成七、反対一、投票不参加二、ソ連欠席）は、「国際連合加盟国が、武力攻撃を撃退し、かつ、この地域における国際の平和と安全を回復するために必要と思われる援助を大韓民国に提供することを勧告」した。さらに、七月七日採択の決議八四は、提供された加盟国の兵力等を「アメリカの下にある統一司令部」に提供することを「勧告」し、アメリカにその司令官を任命することを「要請」した。また、統一司令部に国連旗の使用を「許可」とするとともに、その行動の経緯を適宜安保理に報告することを「要請」した。以上の措置で、決議

八二は憲章四〇条の暫定措置、決議八三は三九条の勧告による強制措置と考えられる。

朝鮮国連軍の構成は、韓国軍以外の一六カ国中では、大部分はアメリカ軍であり、その他もアメリカと軍事同盟などのつながりのある国がほとんどのために、実質的には自由主義陣営の同盟軍的な国連軍であった。八月にソ連が安保理に復帰後、舞台は総会に移され、「平和のための結集」決議が採択（二月三日）されていく。しかしその間に、国連軍は北朝鮮を撃退し、三八度線を越えて深く侵攻したところ、中共軍が大量に介入し、退却することになった。総会は、一九五一年二月一日の決議四九八（V）（賛成四四、反対七、棄権九）で、中国の介入を「侵略」と認め、敵対行為の停止と撤退を要請するとともに、国連軍の行動継続を確認した。また五月一八日の決議五〇〇（V）（賛成四七、反対〇、棄権八、投票不参加五）で、あらゆる国に対して中国と北朝鮮への戦略物資の禁輸を勧告した。これらは、総会による暫定措置の要請、安保理決議に基づき開始された軍事的強制措置の継続の勧告、非軍事的措置の勧告と考えられる。その後、戦況は膠着状態となり、一九五三年に両軍の間に休戦協定が締結され、現在に至る。

朝鮮国連軍の特徴

朝鮮国連軍の特徴をまとめれば、次のようになる。朝鮮国連軍は、韓国に武力攻撃を加えて侵攻した北朝鮮軍を撃退するために派遣されたものであり、強制行動としての性格・機能を有する。設立は、安保理が第七章下で採択した決議八二以下の勧告によるが、一般には三九条に基づくと理解されている。自衛権の場合を例外として憲章二条四項により本来禁止されている加盟国の武力行使は、この勧告決議に基づくことよって違法性が阻却されることになる。また、勧告によるために、加盟国の軍事行動への参加は任意となり、結果的には、大部分がアメリカと軍事同盟等の関係を持つ一六カ国にとどまった。その構成はアメリカが圧倒的な割合を占め、アメリカ中心の反共同盟軍的色彩の大変に強いものであった。さらに、安保理は国連軍の統一指揮権をアメリカに委ね、他の国々の提供する軍隊をアメリカの指揮下に置くことを勧告したのみならず、この統一司令部に国連旗の使用を許可した。その行動の経緯を適宜安保理に報告することが「要請」されたにとどまり、実質的には国連による国連軍に対するコントロールはなかった。また、国連軍の経費も参加各国により賄われた。

6 湾岸戦争にみる多国籍軍の位置づけ

湾岸戦争の経緯

湾岸戦争は、冷戦解消後、最も早い段階で起きた事例であり、しかも集団安全保障制度のモデルケースだと言って良い。侵略国に対して国際社会がどのように対応するか、その際にどういう問題点が起きるか、湾岸戦争で実際に対応してみても、様々な問題点、論点が明らかになったといえる。

一九九〇年の八月にイラクがクウェートに軍事侵攻してクウェートの全土を制圧してしまふということが起きた。安保理はすぐに決議六六〇で即時無条件撤退を要求する。しかし、イラクは無視するので、その後決議六六一で包括的な経済制裁を科す。イラクとクウェートからの製品の輸入を禁止する、あるいはイラクに対して武器や軍事物資を輸出してはいけない、あるいは、資金の提供を禁止する。このようなことを全面的に科す。さらに、イラクがクウェートを併合したために、それは国際法上無効であるということを宣言する（決議六六二）。また、クウェートから第三国民の出国を要求する（決議六六四）。

そして大切な点であるが、経済制裁を実際に実施する段階になると、海上でタンカーな

どを臨検するような様々な手続が必要になる。そのような場面では場合によっては実力行使をするということも必要になる。そのため、決議六六五では決議六六一実施のための措置として、ある程度の実力行使も認めていく。また、制裁の影響を受ける国は第三国にいろいろ出てくるため、それらの国を支援することも求められる（決議六六九）。あるいは空輸の禁止も行っている（決議六七〇）。このような様々なことを行った後で、最終的に決議六七八という決議が出る。この決議に基づいて多国籍軍がクウェートを侵略・併合したイラクを撃退するということがなされたわけである。

多国籍軍による武力行使の法的基礎

以上の経緯を踏まえた上で、多国籍軍による武力行使を法的に基礎づける許可方式について説明しよう。国連は、先ほども触れたように、四三条の特別協定が未締結の下で行うために、意志と能力のある国々（able and willing States）に対して実力行使を許可するという形をとったわけである。多国籍軍は「砂漠の嵐作戦（Operation Desert Storm）」を実施して、イラクをクウェートから撃退した。これは国連という枠組みを使う形で侵略国に侵略の果実を享受させないという意味では、基本的にはプラスの評価ができると考えられる。

この多国籍軍による武力行使が無ければ、クウェートからイラクが撤退するということがあり得なかつたと言つて良いだろう。

他方で、この決議六七八に基づいた多国籍軍は国連軍かと問われると、国連が指揮統制している本来の意味での国連軍ではない。多国籍軍に対して、クウェートからイラク軍を撃退するという目的・文脈に限定した上での実力行使を認めるわけであるけれども、そこでは実際に武力行使を行う軍隊を派遣したアメリカ、イギリス、フランスなどの国々にはかなりの裁量の余地が残っている。裁量の余地を利用する形でこれらの国々は自国の利益を確保するという類のことができる可能性が出てくる。それはとりもなおさず私益、国益とも理解できよう。

このように、ここでは侵略国を撃退するという国際社会の公益を一方で確保しながら、その中には関係する国々の私益が交錯する、混じり合うということが出てくる。安保理のコントロールが十分に機能していないのではないかという批判が出された。こうして、プラス・マイナス両方の問題を持っているわけである。ただ、この許可方式は、この後、かなり定着する。中規模小規模であるが、禁輸執行活動、人道目的、正統政府の回復、和平協定の実施などのために、ソマリア、ハイチ、ルワンダ、ボスニア・ヘルツェゴビナなど

様々な事例の中で、数多く使われてきた。

この当時、湾岸戦争における多国籍軍の法的性格・根拠は何か、が世界中の国際法研究者によって活発に議論された。立場は大きく、①違法説、②集団安全保障の措置、③集団的自衛権の行使、という三つに分かれた。大多数は、②集団安全保障の措置とするものであったが、具体的な根拠条文となると、三九条に基づくもの、四二条に基づくものなど、多岐に分かれた。

①の違法説は、多国籍軍が憲章第七章の予定する国連が指揮権を有する国連軍の仕組みではない、という点に主に基づく考え方であるが、大多数の国々は、多国籍軍による武力行使を憲章違反とは考えなかつたといえる。③の集団的自衛権の行使との考え方は、一定の説得力はあるものの、多国籍軍による武力行使に始まる一連の対応をすべて自衛権によって正当化するには無理があると考えられる。他方で、②の集団安全保障の措置の中異なる根拠規定については、それらに共通する基盤として、国連憲章の解釈においては、国連組織の動態的な展開を踏まえて柔軟に解釈されるべきであるという考え方が存在すると思われる。

湾岸戦争における多国籍軍の特徴

湾岸戦争における多国籍軍の特徴は、次のようにまとめられよう。この多国籍軍はクウェートに軍事侵攻したイラク軍を撃退するために派遣されたものであり、強制行動としての性格・任務を有する。派遣は第七章下で採択された安保理決議六七八に基づき、この決議はクウェート政府に協力する加盟国に対して、関連決議の履行とこの地域における実際の平和と安全の回復のために、必要なあらゆる手段をとることを許可した。武力行使の許可を意味するこの決議の法的根拠については、議論のあるところであるが、基本的には安保理の許可に基づく軍事的強制行動と理解して良いであろう。許可に基づくために参加は任意であり、アメリカを中心にアラブ諸国とNATO諸国からなる二九カ国（クウェートを含む）が参加した。多国籍軍は、その行動の経緯を定期的に安保理に報告することが「要請」されたにとどまり、実質的には国連による国連軍に対するコントロールはなかった。また、国連軍の経費も参加各国等により賄われた。

7 事例(二)——東ティモール

東ティモール問題の経緯

アジアの事例として第一に取り上げるのは、インドネシアからの独立を問う住民投票に伴う混乱において、東ティモールへの安保理決議に基づくオーストラリア軍を中心とする多国籍軍(INTEREFET)の派遣である。

インドネシア東部のティモール島の東半分にあたる東ティモールは、一六世紀以来、ポルトガルの植民地であったが、一九七四年にポルトガルでクーデタが起き、植民地についても政策変更がなされた。その後に発生した東ティモールでの内戦に乗じて、インドネシアが軍事侵攻し、以降、事実上の支配下に置いてきた。

一九九八年に至って、スハルトに代わったハビビ大統領は、インドネシアの東ティモール政策を転換させ、その後、東ティモールの将来を決定する同住民の投票が行われた。しかし、独立の意志が決定的になった段階で、インドネシアとの併合を主張する民兵が騒乱を起こし、独立派住民への襲撃に発展した。安保理は、決議二二六四(一九九九)を採択し、東ティモールの事態が「平和と安全に対する脅威を構成する」と決定し、憲章第七章に基

づいて、「インドネシア政府の要請に従って」としながらも、多国籍軍（INTERFET）の設置および同軍に対する武力行使の許可を認めた。この決議を受けて、オーストラリア主体の部隊が派遣された。さらに決議一二七二（一九九九）は、国際連合東ティモール暫定行政機構（UNTAET）を設置し、東ティモールの国家建設を任務とした。東ティモールは二〇〇二年に独立し、国際連合加盟国となった。

多国籍軍派遣の評価

この多国籍軍の派遣をめぐる事例においては、つぎの点を確認する必要がある。第一に、湾岸戦争における多国籍軍の場合と同様に、許可方式（多国籍軍による武力行使）が用いられ、オーストラリアを中心とする加盟国が軍隊を提供した。第二に、軍隊の提供に際してオーストラリアは、インドネシアの同意があること、自国が多国籍軍を指揮すること、強力な権限を有することを、派遣の必須条件としたとされる（Martin 2001: 112）。これは、一方で、インドネシア国内にある他の分離主義運動に対して、国連などが今回と同様に支援のために介入するのではないかという期待を抱かせないためである（山田 2001: 127-128）とともに、他方で、参加国にタイ、マレーシア、フィリピンなどが含まれており、インドネシアとの

協力の下での実施という形を取ったと考えられる (Martin 2001: 112-4、藤井 2003: 110-113)。その意味では、湾岸戦争における多国籍軍のように、イラクの意思に反する形で多国籍軍が派遣され、実際に全面的な武力反撃がなされた事例とは、基本的な構造が異なる。

8 事例(二)——アフガニスタン

アフガニスタン問題の経緯

二〇〇一年の九・一一テロに対して、アメリカは、このテロ攻撃がテロ組織「アルカイダ」によって計画・実行されたと断定し、アフガニスタンのタリバーン政権に引き渡しを要求したが、その拒否を受けて、武力攻撃を実施した。アメリカは安保理を中心とする多国間の枠組みを選ばず、個別のおよび集団的自衛権の主張に依拠して、一方的な武力行使に訴えた。安保理決議一三六八(二〇〇二)は、前文でテロ行為によって引き起こされた「国際の平和と安全に対する脅威」にすべての手段で闘う決意と憲章に従って「個別のまたは集団的自衛権の固有の権利」を認めるが、本文でも武力行使を許可するような表現はない。決議一三七三(二〇〇二)も同様であり、本文では多くの非軍事的措置を決定するが、武力行使を許可するような表現はない。

アメリカの対応の評価

アメリカのこの選択については、次のように評価できる。まず、アメリカにとって安保理を中心とする多国間の枠組みを選ぶことは十分に可能であった。アメリカによる適当な軍事行動に対する安保理の許可を得るための十分な時間的余裕が存在した上に、今回のアメリカによる武力行使を含む対応にはロシアと中国も含めて強い反対はなかったと思われる。確かに、安保理の許可決議を求めれば、安保理によるコントロールという意味でのアメリカによる軍事行動に対する一定の制約が課せられることになる。しかし、安保理を中心とする多国間の枠組みによる支持を得ることによって、アメリカの軍事的対応の正当性は飛躍的に高まる上に、安保理の拘束的決議による加盟国全般からの支援も期待できたであろう。

国際法秩序全体の観点から

さらに国際法秩序全体の観点からは一層重要かつ残念なことであるが、もしアメリカが安保理および総会の支持を事前に得て、（言い換えれば、安保理によるある程度のコントロールを受け入れて）安保理の拘束的決議による加盟国全般からの支持を基礎に、タリバン政権お

よびアルカイダに対する軍事的対応を執っていたならば、九・一一テロのような重大な国際テロリズムに対する安保理を中心とする多国間の枠組みによる国際法の執行・強制の仕組み構築の動きにつながったかもしれない。

9 おわりに——まとめ

集団安全保障制度は、国際社会全体として侵略に対処するという仕組みであり、勢力均衡政策や同盟関係に基づく個別的安全保障とは原理的に異なる国際社会全体の「公の制度」である。一九世紀の戦争は当事者間の関係だけで終わっていたが、集団安全保障の仕組みは、社会の問題として社会全体でそれを管理しようとする。勢力均衡政策には本質的な欠陥があるのに対して、集団安全保障制度は仕組みの点ではすぐれた制度であるが、きちんと機能するために必要な条件が現実には十分には満たされておらず、その結果、集団安全保障制度の実施は不十分なものとどまっている。

すべての国々は、そして多くの人々は、自国の主観的な国益を重視し、軍事力を行使する自らの権限を国連に委譲することに躊躇する。その結果、四三条の特別協定の未締結の下で、安保理の採択する許可決議に基づき多国籍軍に対して武力行使を認めることになっ

ている。その際に、多国籍軍の指揮権については、国連は持たない。指揮権は、多国籍軍の国々に認めて、多国籍軍の指揮の下で武力行使がなされる。ここでは、どうしても国々の利益、私益が関わってくる。しかし、それは、現在の国際社会においてはなかなか克服し難いところがある。

《主要参考文献》

*本章は、以下に示す著者の研究に加筆修正したものである。

佐藤哲夫(二〇一五)「国連による安全保障の七〇年と日本の対応」『法律時報』八七卷二二号、二二～二六頁

佐藤哲夫(二〇一八)「講演 国際公益と国連安全保障理事会」『法政論叢(山形大学)』六八・六九合併号、一

〇九～一四八頁 (<http://www.h.yamagata-u.ac.jp/~mfujita/house168&69.pdf>)

佐藤哲夫(二〇〇六)「国際法から見た『正しい戦争』とは何か——戦争規制の効力と限界——」山内進編『正しい戦争』という思想』勁草書房、二三三～二六二頁

佐藤哲夫(二〇〇五)『国際組織法』有斐閣(特に、第一章 集団的安全保障制度、第二〇章 冷戦解消後に
おける集団的安全保障制度の創造的展開)

*新たに加筆した「東ティモール」については、以下の文献を参照した。

Martin, Ian (2001), *Self-Determination in East Timor: The United Nations, the Ballot, and International Intervention*, Boulder & London

山田哲也 (二〇〇一) 「東ティモールにおける国連の活動と『人道的介入』」日本国際連合学会編『人道的介入と

国連』(『国連研究』第二号) 国際書院、一一五～一三四頁

松野明久 (二〇〇二) 『東ティモール独立史』早稲田大学出版部

藤井京子 (二〇〇三) 「東ティモール問題と国連」*NUCB Journal of Economics and Information Science*, vol. 48 (1), pp. 101-122

《より深く知るために》

佐藤哲夫 (二〇一五) 『国連安全保障理事会と憲章第七章 集団安全保障制度の創造的展開とその課題』有斐閣
Orakbelashvili, Alexander (2011), *Collective Security*, Oxford

Tsagourias, Nicholas & Nigel D. White (2013), *Collective Security: Theory, Law and Practice*, Cambridge

執筆者一覧 (掲載順)

- 佐藤 哲夫 (広島市立大学広島平和研究所教授)
尾崎久仁子 (国際刑事裁判所前判事)
平岡 敬 (元広島市長)
真山 全 (大阪大学大学院国際公共政策研究科教授)
望月 康恵 (関西学院大学法学部教授)
瀬谷ルミ子 (認定NPO 法人日本紛争予防センター理事長)
大芝 亮 (広島市立大学広島平和研究所所長・特任教授)
沖村 理史 (広島市立大学広島平和研究所教授)
吉川 元 (広島市立大学広島平和研究所特任教授)
孫 賢鎮 (広島市立大学広島平和研究所准教授)

核兵器と反人道罪のない世界へ

(広島平和研究所ブックレット第7巻、*HPI Booklet* Vol. 7)

2020年3月26日 第1刷発行

編集：広島市立大学 広島平和研究所 企画委員会
(孫賢鎮 河兎珍 竹本真希子 (編集責任者))

発行者：広島市立大学 広島平和研究所

所長 大芝 亮

〒731-3194

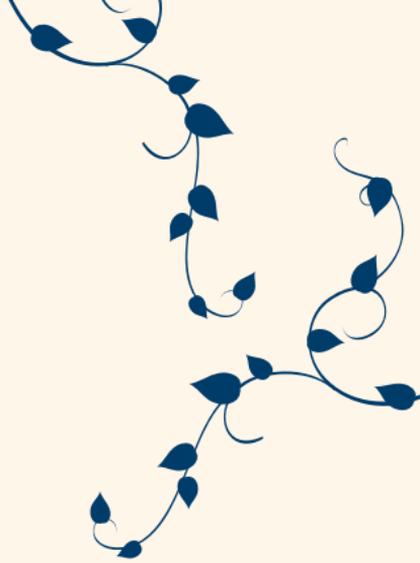
広島市安佐南区大塚東3-4-1

電話 082-830-1811 / ファクシミリ 082-830-1812

印刷者：レタープレス株式会社

電話 082-844-7500

ISSN 2189-9657 / ISBN 978-4-908987-06-9



ISSN 2189-9657

ISBN 978-4-908987-06-9