

「保護する責任 (R2P)」の構造的問題と今後の課題： 多様なアクターによる虐殺予防

Structural Problems and Challenges of the Responsibility to Protect: Atrocity
Prevention Among Various Actors

宮下大夢 (名城大学 外国語学部)

MIYASHITA, Hiromu, *Faculty of Foreign Studies, Meijo University*

要約

リビアやシリアで人道危機が発生した 2011 年以降、国際社会の対応をめぐる「保護する責任 (R2P)」に対する批判的言説が増加した。2014 年には R2P の構造的問題に関する論文が発表され、大きな論争が巻き起こった。しかし、こうした批判的言説は R2P の軍事的側面に焦点を当てたものであり、非強制的または非軍事的側面を見落としている。実際は R2P 概念が発展する過程で、多様なアクターによる虐殺予防の取り組みが展開している。したがって、R2P の強制的な軍事介入の問題だけでなく、国際機構、地域機構、国家、市民社会といった多様なアクターによる虐殺予防の展開に目を向けていく必要がある。

The concept of the “responsibility to protect” (R2P) has garnered significant attention and critical discourse since 2011, particularly in the wake of the humanitarian crises in Libya and Syria and the international community’s responses. In 2014, an article on the structural problems of R2P sparked a great deal of controversy and further fueled this discourse. However, much of this critical discourse has focused on the military aspects of R2P, overlooking its non-coercive or non-military aspects. In reality, the process of developing the R2P concept has led to the emergence of atrocity prevention efforts by a wide variety of actors, including international and regional organizations, states, and civil society. Therefore, examining not only the issue of coercive military intervention in R2P but also the development of atrocity prevention efforts among various actors is essential.

キーワード：保護する責任、人道的介入、構造的問題、虐殺予防

1. はじめに

「保護する責任 (Responsibility to Protect: R2P)」とは、虐殺犯罪 (atrocities crimes) と総称されるジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪といった世界で最も深刻な人権侵害から、人々を保護するための行動を当該国家および国際社会に求める規範的概念¹である。R2P は 1990 年代に生じた大量虐殺への国際社会の対応の反省を踏まえて、人道的介入 (humanitarian intervention) に代わる新しい概念として、2001 年に「介入と国家主権に関する国際委員会 (International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)」が提唱した (ICISS, 2001)。ICISS が提唱した概念に多くの修正が加えられ、R2P は 2005 年に開催された国連総会首脳会合 (世界サミット) の成果文書に明記されるかたちで承認された (United Nations [UN], 2005)。そして、2009 年に公表された国連事務総長報告書で R2P の三つの柱——「国家の保護責任 (the protection responsibilities of the State)」「国際支援と能力構築 (international assistance and capacity-building)」「時宜に適う断固とした対応 (timely and decisive response)」——が定式化された。第一の柱の「国家の保護責任」は国家による人々の保護である。第二の柱の「国際支援と能力構築」は各国が責任を果たせるようにするための国際社会の支援である。第三の柱の「時宜に適う断固とした対応」は国際社会による強制措置を含む迅速な対応である (UN, 2009a)。

2011 年には R2P を根拠とする初の安保理決議 1973 が採択され、北大西洋条約機構 (NATO) 加盟国を中心とする多国籍軍がリビアへの軍事介入を実施した (UN, 2011a)。R2P の積極的推進者であるラメシュ・タクール (Ramesh Thakur) やガレス・エヴァンス (Gareth Evans) は、R2P が新たな規範として成熟したことを象徴する事例であると評価していた (Thakur, 2011; Evans, 2012a)。しかし、軍事介入は安保理決議を逸脱した体制転覆に発展し、介入後の治安情勢は不安定化した。また、同時期にシリアでも人道危機が発生したが、安保理の機能不全による不介入が問題となった。そのため、2011 年以降 R2P に対する批判的言説が増加し、その消滅説さえ喧伝されるようになる。その皮切りとなったのは、2011 年 11 月にデイヴィッド・リーフ (David Rieff) が『*New York Times*』誌に掲載したコラム記事「R2P よ、安らかに眠れ (R.I.P.)」である (Rieff, 2011)。

その後、2012 年から 2013 年には『*International Security*』誌上で R2P をめぐる論争が生じた (Pape, 2012; Evans, Thakur & Pape, 2013; Bellamy & Pape, 2013)。論争の契機はロバート・ペイプ (Robert A. Pape) が提案した人道的介入²の「実用的な実施基準 (pragmatic standard)」である。ペイプ (2012) はリビアへの軍事介入の成功を評価する一方で、R2P が介入のハー

ドルを低く設定しており、無制限の義務を生じさせかねないと批判する。そして、軍事介入を実施するためには、①現地政府による大量殺戮 (mass homicide) 作戦が進行中であるという事実、②介入を実施する側の犠牲をほぼゼロにすることを含む実行可能な計画、③撤退後も持続的な安全を確保する実行可能な戦略、これら三つの柱が必要であると主張した。

さらに、2014年から2015年にかけて『*International Peacekeeping*』誌上でも5名の国際政治学者による論争が繰り広げられた。論争の契機は2014年10月にローランド・パリス (Roland Paris) が発表した、R2Pの論理に内在する予防的人道的介入 (preventive humanitarian intervention)³の五つの構造的問題 (structural problems) に関する論文である (Paris, 2014)。パリスの論文が掲載されると、タクル、ペイプ、デイヴィッド・ミュートィマー (David Mutimer)、デイヴィッド・チャンドラー (David Chandler) の4名がパリスの主張に反駁する論考をそれぞれ発表し、R2Pに関する議論が紛糾した。そして、パリスは同年3月に「R2P——論争は続く」と題する返答を発表し、R2Pの構造的問題をめぐる論争に一応の終止符が打たれた。

しかし、その後もR2Pに対する批判的言説は絶えない。例えば、土佐 (2017, p. 122) はリビアへの軍事介入の失敗、R2Pに対する一連の厳しい批判、その後のシリア内戦に対する対応における混迷などから、「R2Pは事実上メルトダウンしてしまった印象が拭いきれない」と指摘している。また、リビアやシリアに限らず、ミャンマーのロヒンギャ問題や2021年に発生した軍事クーデター後の民衆弾圧に対する国際社会の対応についても、R2Pの失敗が指摘されている (Nishikawa, 2020; Šimonović, 2021)。

R2Pに対する批判は第三の柱の強制的な軍事介入の問題に集中しているが、軍事的側面だけに焦点を当ててR2Pの失敗や消滅を論じるのは時期尚早である。なぜなら西海 (2021a; 2021b) が指摘するように、R2Pは「介入」論だけでなく、国家の「ガバナンス」論や「紛争予防」論を基盤に形成された多面的な概念だからである。そして、実際にR2P概念が発展する過程で、多様なアクターによる虐殺予防 (atrocities prevention) の新しい取り組みが展開している。上記の問題背景を踏まえて、本稿ではR2Pの構造的問題と虐殺予防の課題について考察する。まず、パリスが論じた五つの構造的問題について、タクル、ペイプ、ミュートィマー、チャンドラーの反駁を踏まえて検討する。次に、R2Pに関する国連での議論や多様なアクターの取り組みに焦点を当て、国際社会における虐殺予防の課題について考察する。

2. R2P の構造的問題をめぐる論争

2.1 パリスによる問題提起

パリスは『*International Peacekeeping*』誌に投稿した論文のなかで、R2P の核心である強制的な手段、すなわち強制的な軍事介入には解決が困難な五つの構造的問題が存在し、R2P の長期的な展望に疑問を投げかけていると指摘した (Paris, 2014)。五つの構造的問題とは「動機の混在問題」「反実仮想の問題」「顕著な損害の問題」「エンドステート (end-state) の問題」「非一貫性の問題」である。一つ目の「動機の混在問題」とは、強制的な軍事介入に伴う利他主義と利己主義の問題である。軍事介入を正当化する根拠は、大量虐殺の予防という利他的な目的である。しかし、実際の軍事介入は介入国の利己的な動機を伴うため、それが利他的な行動としての正当性を失わせ、反発を招く可能性がある。二つ目の「反実仮想の問題」とは、軍事介入が成功したかどうか (どれだけの命が救われたか) を証明することが本質的には困難であるという問題である。三つ目の「顕著な損害の問題」とは、どれだけ慎重に軍事介入が計画・実施されたとしても、常に付随被害や不慮の死をもたらす論争が生じるという問題である。四つ目の「エンドステート⁴の問題」とは、軍事介入によって人々を保護するという当初の目標を達成したとしても、危機が再発しないように活動を終了させるのは困難が伴うという問題である。五つ目の「非一貫性の問題」とは、国際社会による大量虐殺への対応が一貫しないという問題である。これは安保理での合意が得られずに軍事介入を実施できない場合や、ICISS 報告書の軍事介入の原則にある「合理的見込み (reasonable prospects)」に基づいて介入を選択しない場合に生じる。

加えて、パリスは 2011 年のリビアへの軍事介入では、エンドステートの問題、動機の混在問題、顕著な損害の問題、反実仮想の問題の四つが顕在化し、同時期にシリアでは非一貫性の問題が生じたと指摘する。そして、リビアへの軍事介入後に公表された四つの提案——①ブラジル政府による「保護の最中の責任 (Responsibility while Protecting)」(UN, 2011b)、②ペイプによる「実用的な実施基準」(Pape, 2012)、③アメリカ政府が採択した「大量虐殺対処作戦」(United States Department of Defense, 2012)、④エヴァンスによる「保護する責任に関する合意の再形成」(Evans, 2012b)——について検討し、いずれも五つの構造的問題を解決できないと論じた。

一方で、パリスによれば R2P は失敗に終わる運命にはないという。なぜなら、国連加盟国の多くが R2P を支持しており、また R2P は第三の柱の強制的な軍事介入だけではなく、第一の柱や第二の柱に該当する非軍事的な手段を包含する概念だからである。しかし、第三

の柱の構造的問題を解決することは容易ではない。R2P が強制的な軍事介入の根拠として採用されればされるほど、その信用が失われる可能性が高い。このように R2P は自らの内なる論理に囚われており、悪戦苦闘する運命にあると結論づけている。

2.2 パリス論文への反駁

パリスを最も強く批判したのはタクールであり、五つの構造的問題は取るに足りない問題だと主張した (Thakur, 2015)。タクールの反駁の要点は次の五つである。第一に、軍事介入の動機が混在するのは当然である。第二に、いかなる紛争においても軍事介入がなければどれほどの人々が殺されたかを把握するのは困難である。第三に、すべての軍事介入は慎重過ぎるくらい慎重に検討されるものだが、意図しないリスクや結果が生じるのが現実である。第四に、人命保護という目的を達成するためには、体制転覆を含めて活動を拡大させる必要がある。第五に、軍事介入の選択が敵か味方かに基づく場合は「二重基準」の問題が生じるが、合理的見込みに基づくことは問題ではない。加えて、タクールはパリスが一般的な軍事力の行使に伴う構造的問題と R2P における強制的な軍事介入の問題を一括りにしていると批判した。

ペイプは自身が 2012 年に提案した「実用的な実施基準」に対するパリスの批判に反駁し、その有用性を改めて主張した (Pape, 2015)。例えば、パリスは数千人が犠牲になるのを待ってから介入したことが判明した場合、故意の遅れは介入の利益を最終的に損失させるだけでなく、虐殺の大部分を阻止する十分な時間を失うと指摘する (Paris, 2014)。これに対して、ペイプは先制行動ではなく大量殺戮作戦の開始後の予防行動に焦点を当てることで、国際社会に虐殺の有力な証拠を提示し、結果に大きな変化をもたらすことができると主張する。加えて、反実仮想の問題について、パリスはその基準に絶対的な確信を持っているが、現実の世界では将来の出来事が 100 パーセント確実であることはなく、虐殺が合理的な疑いを超えて起こるかどうか適切な基準であると指摘している。

ミューティマーは批判的国際理論の視点から、動機の混在問題、顕著な損害の問題、非一貫性の問題は人道的介入に限らず、軍事行動を正当化するために人道主義を用いることから生じるより大きな問題であると主張する。また、エンドステートの問題はすべての軍事活動の特性であり、反実仮想の問題は核抑止や対テロ作戦などの他の国際問題にも存在することを指摘する。そして、パリスの論じた五つの構造的問題自体は間違いではないが、R2P が自らの内なる論理に囚われているという結論は誤りであり、「欧米の国際政治という現在の社

会構造の特性」であると主張している (Mutimer, 2015, p. 8)。

チャンドラーはパリスの主張はよくできているが、語弊があると指摘する (Chandler, 2015)。すなわち、リビアへの軍事介入は ICISS が 2001 年に提唱した三つの柱のうち、「対応する責任」を「再建する責任」や「予防する責任」から切り離すことに成功した責任なき介入であった。また、シリアやイラクでは R2P を根拠とすることなく、ISIS (イスラム国) に対するアメリカ主導の軍事作戦が実施されている。それゆえ、「R2P は死んだ。R2P 万歳」と結論づけている。上記の通り、チャンドラーの主張は 2001 年の ICISS 報告書を論拠に展開されているため、2005 年の世界サミット成果文書を論拠とするパリスの議論との間に齟齬が生じている。

上記の 4 名の学者それぞれの論点は異なるものの、R2P の第三の柱である強制的な軍事介入には多くの問題が存在することは間違いない。一方で、パリス自身も指摘しているように、R2P は軍事介入だけを意味する概念ではない。また、チャンドラーも、介入ではなく予防、犠牲者ではなく脆弱な人々への働きかけ、保護ではなく能力強化を重視する「ポスト介入主義パラダイム (人間の安全保障パラダイム)」への移行の必要性を指摘している (Chandler, 2012)。さらに、ジャスティン・モリス (Justin Morris) のように、半死状態の R2P を再生するためには、R2P から軍事的な強制措置を切り離す必要があると主張する論者もいる (Morris, 2013; 2016)。加えて、パトリック・キントン=ブラウン (Patrick Quinton-Brown) は R2P の今後の課題として、①軍事介入の実施基準、②拒否権の制限、③グローバル・サウスの規範起業家、④非強制的予防と能力構築の四つを指摘している (Quinton-Brown, 2013)。また、中村 (2022) によれば、軍事介入の実施基準は R2P をめぐる「未解決の問題」であり、予防や介入後の出口戦略は「未開拓の問題」であるという。

R2P の核心は強制的な軍事介入の正当化やその実施にあると広く認識されている。それゆえ、R2P は人道的介入や強制的な軍事介入と同義に扱われ、多くの批判に晒されてきた。軍事介入をめぐる問題に取り組むためには、少なくとも軍事介入の実施基準を定めたり、安保理における拒否権を制限したりする必要があるだろう。しかし、パリスが指摘したように、軍事介入の問題を解決することは容易ではない。また、虐殺犯罪から人々を保護するという R2P の目標は、欧米諸国が強制的な軍事介入を実施さえすれば達成できるものではない。それゆえ、国連を含む国際機構、欧米・非欧米の地域機構、国家、市民社会といった多様なアクターによる虐殺予防の取り組みが求められる。

3. 多様なアクターによる虐殺予防の取り組み

3.1 国連での議論の展開と予防の重視

2005年の国連総会首脳会合後の数年間は、国連におけるR2Pに関する議論は一時的に停滞した。しかし、2007年に就任した潘基文国連事務総長の取り組みによって再び活性化される。潘事務総長はR2Pの実施に向けて、エドワード・ラック（Edward Luck）をR2P担当事務総長特別顧問（Special Adviser on the Responsibility to Protect: SAR2P）に任命し、2009年から毎年R2Pに関する事務総長報告書を公表してきた。また、国連総会では各年の事務総長報告書をテーマにR2Pに関する議論が毎年行われるようになり、R2Pの実施に向けた共通理解の醸成が試みられてきた。まず、2009年には国連総会本会議（plenary meeting）でのR2Pに関する初の議論が行われた。その結果、2005年の国連総会首脳会合に次ぐ二度目の総会決議がコンセンサスで採択され、R2Pに関する議論を継続していくことが決定した（UN, 2009b）。さらに、2010年から2017年まではR2Pに関する非公式会合（非公式対話）が毎年開催され、事務総長、SAR2P、任意の国連加盟国などが参加し、各年の事務総長報告書を土台にR2Pに関する議論を行ってきた。そして、2018年以降は非公式会合ではなく、公式会合（本会議）で議論が続けられるようになっている⁵。

本稿の冒頭でも触れたが、2009年の事務総長報告書では「国家の保護責任」「国際支援と能力構築」「時宜に適う断固とした対応」から成るR2Pの三つの柱が定式化された（UN, 2009a）。また、2009年の事務総長報告書では、R2Pは主権を強化し、予防を重視することや、「狭いが深い（narrow but deep）アプローチ」に基づくことが明記されている。これは虐殺犯罪のみを対象とする点で「狭い」が、国際機構、地域機構、国家、市民社会といった多様なアクターによる広範な予防と対応の手段を用いる点で「深い」ことを意味する。また、第一の柱と第二の柱は「予防」に、第三の柱は「対応」に関わることが示されている。上記はラックSAR2Pの協力を得て、広く途上国の意見を取り入れ、2005年の合意に沿って提唱されたものである（Madokoro, 2015）。2013年にラックの後任としてSAR2Pに就任したジェニファー・ウェルシュ（Jennifer Welsh）は、潘事務総長がR2Pに対する国連加盟国の支持を集めるために取った戦略は、軍事介入に焦点を当てるのではなく、むしろ根本原因の予防や国家の能力構築を強調することであったと指摘している（Welsh, 2011）。表1は事務総長報告書のなかで精緻化されてきたR2Pの三つの柱を整理したものである。

表 1. R2P の 3 つの柱

	第一の柱 国家の保護責任	第二の柱 国際支援と能力構築	第三の柱 時宜に適う 断固とした対応
対象事態	ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪		
主体	国家（当事国）	国際機構、地域機構、 国家、市民社会	国際機構、地域機構
手段	グッドガバナンス、法の支配、人権の尊重、不処罰の排除、予防措置（R2P 担当官の設置や効果的な早期警報の確立など）	経済的・軍事的支援、予防外交、能力構築、国際機構や市民社会による監視・調査、PKOの展開、特使の派遣など	経済制裁、国際刑事裁判所（ICC）への付託、強制措置など
事例	国家による人々の保護	コートジボワール、南スーダン、マリ、コンゴ民主共和国など	リビア

出典：UN. (2012; 2013; 2014); 政所. (2020). p. 155を参考に筆者作成

第一の柱の具体的手段は、国家が人々を保護するために、①国家のレジリエンス構築、②人権の促進と擁護、③「R2P 担当官」（詳しくは後述）の設置などの予防措置を講じることである（UN, 2013）。「国家のレジリエンス構築」とは憲法による保護、民主的選挙、権力の分散と分有、虐殺犯罪の違法化、効果的な治安部門改革、法の支配、民主主義の原理と価値、アカウンタビリティに基づくグッドガバナンスの確立などを意味する。「人権の促進と擁護」とは人権機関の設置、市民社会の自由でオープンな活動の許容、メディアの独立性の保障、差別、反感、暴力を扇動する表現の規制などを意味する。「予防措置」とは「R2P 担当官」の設置の他、ジェノサイド、戦争犯罪、人道に対する罪、その他のあらゆる差別に対する予防と処罰に関する国家委員会の設立、効果的な早期警報の確立、過去の虐殺犯罪の記憶の継承などである。

第二の柱の具体的手段は、国際社会が、①奨励、②能力構築、③国家に対する援助の三つを通じて、国家が責任を果たすことを支援することである（UN, 2014）。「奨励」とは国際アクターが人権規範や人道規範の普及と啓発、対話と予防外交を通じて、国家が責任を果たすように奨励することを意味する。「能力構築」とは国際支援の目標である二つの能力——効果的かつ正当な包括的ガバナンスと虐殺犯罪の抑制機能——を構築することである。「国家に対する援助」とは危機が切迫したまたは進行中の状況において、武器禁輸などによる虐殺

犯罪の手段の制限、文民組織による支援、平和維持や安定化のための支援を行うことを意味する。

最後に、第三の柱の具体的手段は、安保理決議を必要としない国連憲章第 6 章や第 8 章に基づく非強制的な手段の他、経済制裁から軍事的制裁までを含む第 7 章に基づく強制措置である (UN, 2012)。

ところで、2010年にはジェノサイド予防担当事務総長特別顧問 (Special Advisor on Prevention of Genocide: SAPG) と SAR2P の合同事務所 (Office on Genocide Prevention and the Responsibility to protect: OSAPG) が設置された。OSAPG は 2014 年に「虐殺犯罪の分析枠組み——予防のためのツール」(以下、「分析枠組み」) を作成した (UN, 2014)。SAPG は 2009 年にジェノサイドのリスクに関する分析枠組みを作成していたが、OSAPG の設置を受けて、R2P の対象事態すべてをカバーする新たな枠組みとして改訂した。「分析枠組み」では R2P の対象事態を発生させうる 14 のリスク要因を特定し、それぞれの要因に関する累計 140 の指標を提示している。これは国連の早期警報能力を強化する上で重要な一歩である。さらに、地域機構や NGO といった他のアクターが「分析枠組み」を用いて国連事務局と情報共有することができれば、虐殺予防の取り組みを強化する可能性が高まる (中内他, 2017, pp. 173-175)。

2017年に潘事務総長の後任として就任したアントニオ・グテーレス (Antonio Guterres) 事務総長は、とりわけ予防を重視した内容の事務総長報告書を公表してきた。2017年以降の R2P に関する事務総長報告書のタイトルは「予防のためのアカウンタビリティ」(UN, 2017)、「早期警報から早期行動へ」(UN, 2018)、「予防のための教訓」(UN, 2019)、「予防の優先化と対応の強化——女性と R2P」(UN, 2020)、「虐殺予防の前進」(UN, 2021)、「子どもと若者の優先化」(UN, 2022) であり、すべての報告書で予防の重要性が指摘されている。

3.2 市民社会レベル取り組み

R2P 概念が発展する過程で、虐殺予防を推進する市民社会組織が数多く誕生してきた。なかでも OSAPG が R2P と虐殺犯罪に関連する問題に特に重点を置いているパートナーとして例示している組織やネットワークは次の四つである⁶。一つ目は「R2P 実現を求める NGO 連合 (International Coalition for the Responsibility to Protect: ICRtoP)」である。ICRtoP は 2009 年に八つの国際 NGO によって発足した、人権の促進、虐殺予防、R2P 原則の効果的かつ一貫した実施に取り組む市民社会組織のネットワークである。2022 年 11 月時点の参加団体は 50 以上である⁷。

二つ目は「R2P グローバルセンター (Global Center for the Responsibility to Protect: GCR2P)」である。GCR2P は R2P の普遍的な受容と実施を目的に、国際危機グループ、ヒューマン・ライツ・ウォッチ、オックスファム・インターナショナルなどの国際 NGO、多数の国家、財団によって、2008 年にニューヨーク市立大学内に設置された研究機関である。国家、国連事務局、市民社会を結びつけて R2P を積極的に推進してきた「第三の国連 (国連の活動と深く関わる有識者や NGO などの市民社会)」の代表的な組織の一つである (高澤, 2014)。GCR2P は早期警報のために、R2P の対象事態に晒されている人々を特定し、問題背景、リスク要因の分析、国際的な対応の年表、人々の保護や虐殺予防のために必要な行動を提示している⁸。

三つ目は「ジェノサイド・大量虐殺予防アウシュヴィッツ研究所 (Auschwitz Institute for the Prevention of Genocide and Mass Atrocities: AIPG)」である。AIPG は 2005 年にポーランドで設立され、2007 年からニューヨークに本部を置いている研究機関である。設立当初の名称は「平和和解アウシュヴィッツ研究所 (Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation)」であったが、2020 年に名称が変更されている。AIPG の主要な活動は教育や訓練を通じたジェノサイド・大量虐殺予防のための能力構築である⁹。

四つ目は「R2P アジア太平洋センター (Asia Pacific Center for the Responsibility to Protect: APR2P)」である¹⁰。APR2P は 2008 年にオーストラリアのクイーンズランド大学内に設置された研究機関であり、クイーンズランド大学とオーストラリア外務貿易省の共同出資により運営されている。APR2P は R2P や虐殺予防をテーマとする「トラック 2」のナショナル・ダイアログ (national dialogue) の開催、前述の SAPG・SAR2P 合同事務所が作成した「分析枠組み」を用いたアジア太平洋地域の早期警報データの公表¹¹、アジア太平洋諸国の R2P に関する政策評価を実施している (APR2P, 2022)。

加えて、アジア太平洋地域には R2P と虐殺予防の推進に取り組む国境を越えた市民社会のネットワークが存在する。2016 年に 10 か国 14 の市民社会組織が設立した「虐殺予防アジア太平洋パートナーシップ (Asia Pacific Partnership for Atrocity Prevention: APPAP)」である。APPAP は 2022 年 11 月時点で、15 か国 33 の市民社会組織から構成され、APR2P が事務局を務めている。APPAP は「治安部門ガバナンスと虐殺予防」「虐殺犯罪の煽動予防」「ジェンダーと虐殺予防」「虐殺予防と啓発」といった四つのワーキング・グループを設置し、虐殺予防のための早期警報やアドボカシーに取り組んでいる。

3.3 国家（政府間）レベルの取り組み

市民社会だけではなく、虐殺予防を推進する国家（政府間）レベルの取り組みも進展している。こうした取り組みにはグローバルなものと同地的なものがある。まず、グローバルな取り組みの代表例を三つ紹介する。一つ目は「R2P フレンズグループ（Group of Friends of the Responsibility to Protect: GoF）」である。GoF は 2008 年にニューヨークの国連本部で、2015 年にジュネーブの国連欧州本部でそれぞれ結成された国連加盟国の有志グループで、2022 年 11 月時点で 56 か国と地域機構の欧州連合（EU）が参加している。GoF は効果的な虐殺犯罪の予防のために、政府間の対話を促進し奨励することを目的に活動している¹²。

二つ目は「R2P 担当官ネットワーク（R2P Focal Point Global Network）」である。R2P 担当官ネットワークは 2010 年にデンマークとガーナが GCR2P と提案したもので、各国が政府内に「R2P 担当官」と呼ばれる政府高官を任命し、担当官同士のグローバルネットワークを通じた政府間協力を促す取り組みである。R2P 担当官の役割は国内および政府間の両レベルにおいて、大量虐殺の予防に関連する部署や省庁間の連携を構築する役割を担う。2011 年に始まった R2P 担当官ネットワークの年次会合は、2020 年と 2021 年を除いて 2022 年まで毎年開催されている。また、2020 年 11 月時点で R2P 担当官ネットワークには 61 か国と地域機構の EU および米州機構（Organization of American States: OAS）が参加しており、デンマーク、ガーナ、オーストラリア、コスタリカ、GCR2P によって運営されている¹³。

三つ目は「反虐殺犯罪グローバルアクション（Global Action Against Mass Atrocity Crime: GAAMAC）」である¹⁴。GAAMAC は 2013 年にアルゼンチン、オーストラリア、コスタリカ、デンマーク、スイス、タンザニア、ICRtoP によって発足した、国家、市民社会、研究機関のネットワークである。GAAMAC は国家主導のネットワークであり、効果的かつ早期の予防を通じた大量虐殺のない世界の実現を掲げている。2022 年 11 月現在、アルゼンチン、コスタリカ、デンマーク、スイス、タンザニア、ハーバード大学、ジェノサイド予防諮問ネットワーク（Genocide Prevention Advisory Network）、ICRtoP、GCR2P、独立戦争博物館（Liberation War Museum）、サント・エジディオ平和対話財団（Sant’Egidio Foundation for Peace and Dialogue）によって運営されている¹⁵。

加えて、国家レベルの取り組みは特定の地域においても進展している。例えば、ラテンアメリカ地域では、2012 年にチリ、パナマ、平和和解アウシュヴィッツ研究所（現 AIPG）、スタンレー財団、OSAPG の協力の下、アルゼンチンとブラジルが「ジェノサイド・大量虐殺予防ラテンアメリカネットワーク（Latin American Network for the Prevention of Genocide and

Mass Atrocities: La Red)」を発足させた。La Red の目的は、①大量虐殺の予防に関するカリキュラムを開発・実施し、参加国の義務教育のプログラムに導入すること、②ジェノサイド予防のための地域協力と国内イニシアティブを開発することである (La Red, 2015)。2022 年 9 月時点で La Red に参加している国は、アルゼンチン、ボリビア、ブラジル、コロンビア、コスタリカ、チリ、エクアドル、エルサルバドル、グアテマラ、ホンデュラス、メキシコ、ニカラグア、パナマ、パラグアイ、ペルー、ドミニカ、ウルグアイ、ベネズエラといった、R2P 担当官を設置している 18 か国である (OAS, 2022, p. 51)。

4. おわりに

本稿では 2014 年から 2015 年にかけて生じた R2P をめぐる論争に焦点を当て、R2P の構造的問題と虐殺予防の課題について考察した。パリスが論じた強制的な軍事介入に関する五つの構造的問題は解決が困難であり、今後も R2P に対する批判を惹起する可能性が高い。また、R2P に対する批判的言説は強制的な軍事介入の問題に集中してきた。しかし、国連では第三の柱の強制的な軍事介入よりも、むしろ第一の柱や第二の柱による予防が重視されてきた。そして、実際に国家や市民社会によるグローバルまたは特定の地域における虐殺予防の取り組みが展開している。具体的には、ICRtoP、GCR2P、AIPG、APR2P、APPAP といった市民社会レベルの取り組みと、GoF、R2P 担当官ネットワーク、GAAMAC、La Red といった国家（政府間）レベルの取り組みである。R2P 概念の登場によって展開してきたこれらの取り組みが、効果的な虐殺予防を実現するかどうかについてはさらなる研究が求められる。しかし、軍事的側面のみに焦点を当てて R2P の失敗や消滅を論じるのは時期尚早であり、国際機構、地域機構、国家、市民社会といった多様なアクターによる虐殺予防の展開に目を向けていく必要がある。

〔付記〕本研究は日本学術振興会科研費（22K18095）の助成を受けたものである。

¹ 本稿では R2P を定着した国際規範ではなく、規範形成が試みられている「規範的概念（規範的主張を含むアイデア）」と定義する。

² ペイプは人道的介入を「政府による暴力から無辜の人々を保護するために、単独または複数の国家が対象国の管轄区域内で、許可なく軍事力を行使すること」と定義している (Pape, 2012, p. 44)。

³ パリスは予防的人道的介入を外部の国家または国家群あるいは国際機構が、ジェノサイドおよび人道に対する罪を含む大量虐殺の防止を目的に、対象国の意に反して実施する軍事力の行使と定義している (Paris, 2014, p. 594)。

⁴ エンドステートとは軍事作戦の達成を決定づける必要条件のことを意味する。

-
- ⁵ 2020 年は新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の影響で非開催となった。
- ⁶ 四つのパートナーについては次を参照。OSAPG. Partners. Retrieved November 30, 2022, from <https://www.un.org/en/genocideprevention/partners.shtml>
- ⁷ ICRtoP について詳しくは次を参照。ICRtoP. Retrieved November 30, 2022, from <https://www.globalr2p.org/international-coalition-for-the-responsibility-to-protect/>
- ⁸ GCR2P による早期警報の取り組みについては次を参照。GCR2P. Population at risk. Retrieved November 30, 2022, from <https://www.globalr2p.org/populations-at-risk/>
- ⁹ AIPG について詳しくは次を参照。AIPG. Retrieved November 30, 2022, from <https://www.auschwitzinstitute.org>
- ¹⁰ アジア太平洋地域における R2P および虐殺予防の取り組みについては、宮下（2023）を参照。
- ¹¹ APR2P の早期警報データは次を参照。APR2P. Early warning and risk assessment. Retrieved November 30, 2022, from <https://r2pasiapacific.org/early-warning-and-atrocity-prevention>
- ¹² GoF について詳しくは次を参照。GCR2P. Group of the Responsibility to Protect. Retrieved November 30, 2022, from <https://www.globalr2p.org/group-of-friends-of-the-responsibility-to-protect/>
- ¹³ R2P 担当官ネットワークに参加する国および地域機構については次を参照。GCR2P. Members of the Global Network of R2P Focal Points. Retrieved November 30, 2022, from <https://www.globalr2p.org/resources/members-of-the-global-network-of-r2p-focal-points/>
- ¹⁴ ラテンアメリカ地域における R2P および虐殺予防の取り組みについては、西海（2023）を参照。
- ¹⁵ GAAMAC について詳しくは次を参照。GAAMAC. Retrieved November 30, 2022, from <https://gaamac.org>

引用文献

- 高澤洋志. (2014). 「保護する責任 (R2P) 論の『第3の潮流』——2009年以降の国連における言説／実践を中心に」『国連研究』 15, 145–172.
- 土佐弘之. (2017). 「R2Pのメルトダウン——UNSC1973前後の『責任のあり方』をめぐる政治」『国際協力論集』 24(2), 115–129. <https://doi.org/10.24546/81009710>
- 中内政貴, 高澤洋志, 中村長史, 大庭弘継編. (2017). 『資料で読み解く「保護する責任」——関連文書の抄訳と解説』 大阪大学出版会.
- 中村長史. (2022). 「保護する責任は死んだのか——未解決の論点と未開拓の論点」『ワセダアジアレビュー』 24, 78–83.
- 西海洋志. (2021a). 『保護する責任と国際政治思想』 国際書院.
- 西海洋志. (2021b). 「保護する責任 (R2P) とリビア後の展開の再検討——紛争予防論の系譜と『第2.5の柱 (Pillar Two-and-a-half)』?」『国連研究』 22, 133–156.
- 西海洋志. (2023). 「ラテンアメリカ——多様性とアンビバレンスのなかの現地化」西海洋志, 中内政貴, 中村長史, 小松志朗編著『地域から読み解く「保護する責任」——普遍的な理念の多様な実践に向けて』 聖学院大学出版会, 311–342.
- 政所大輔. (2020). 『保護する責任——変容する主権と人道の国際規範』 勁草書房.
- 宮下大夢. (2023). 「アジア太平洋——市民社会に広がるR2Pと虐殺予防」西海洋志, 中内政貴, 中村長史, 小松志朗編著『地域から読み解く「保護する責任」——普遍的な理念の多様な実践に向けて』 聖学院大学出版会, 277–309.
- Asia Pacific Center for the Responsibility to Protect. (2022). *Implementing the responsibility to protect in the Asia Pacific*. Retrieved November 30, 2022, from https://r2pasiapacific.org/files/9031/Implementing_R2P_in_the_Asia_Pacific_may2022.pdf
- Bellamy, A. J., & Pape, R. A. (2013). Reconsidering the cases of humanitarian intervention. *International Security*, 38(2), 200–202. https://doi.org/10.1162/ISEC_c_00141
- Chandler, D. (2012). Resilience and human security: The post-interventionist paradigm. *Security Dialogue*, 43(3), 213–229. <https://doi.org/10.1177/0967010612444151>
- Chandler, D. (2015). The R2P is dead, long live the R2P: The successful separation of military intervention from the responsibility to protect. *International Peacekeeping*, 22(1), 1–5. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.992572>
- Evans, G. (2012a, January 27). Responsibility while protecting. *Project Syndicate*. Retrieved November

- 30, 2022, from www.project-syndicate.org/commentary/responsibility-while-protecting
- Evans, G. (2012b). Responding to atrocities: The new geopolitics of intervention. In SIPRI, *SIPRI yearbook 2012: Armaments, disarmament and international security*. Oxford: Oxford University Press, 15–39.
- Evans, G., Thakur, R., & Pape, R. A. (2013). Correspondence: Humanitarian intervention and the responsibility to protect. *International Security*, 37(4), 199–214. https://doi.org/10.1162/ISEC_c_00119
- International Commission on Intervention and State Sovereignty. (2001). *The responsibility to protect*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Latin American Network for the Prevention of Genocide and Mass Atrocities. (2015). *Declaration of the Latin American Network for Genocide and Mass Atrocity Prevention*. Retrieved November 30, 2022, from <http://www.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2015/08/Network-Declaration-EN.pdf>
- Madokoro, D. (2015). How the United Nations Secretary-General promotes international norms. *Global Responsibility to Protect*, 7(1), 31–55. <https://doi.org/10.1163/1875984X-00701003>
- Morris, J. (2013). Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum. *International Affairs*, 89(5), 1265–1283. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12071>
- Morris, J. (2016). The responsibility to protect and the use of force: Remaking the procrustean bed? *Cooperation and Conflict*, 51(2), 200–216. <https://doi.org/10.1177/0010836715612852>
- Mutimer, D. (2015). Whose problems are these anyway? A response to Roland Paris. *International Peacekeeping*, 22(1), 6–8. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.992573>
- Nishikawa, Y. (2020). The reality of protecting the Rohingya: An inherent limitation of the responsibility to protect. *Asian Security*, 16(1), 90–106. <https://doi.org/10.1080/14799855.2018.1547709>
- Organization of American States. (2022). *The responsibility to protect and the Organization of American States: A path forward for atrocity prevention and response in the Americas*. Washington, D.C.: Organization of American States.
- Pape, R. A. (2012). When duty calls: A pragmatic standards of humanitarian intervention. *International Security*, 37(1), 41–80. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00088
- Pape, R. A. (2015). Response to Roland Paris article. *International Peacekeeping*, 22(1), 9–10. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.992574>

- Paris, R. (2014). The ‘responsibility to protect’ and the structural problems of preventive humanitarian intervention. *International Peacekeeping*, 21(5), 569–603. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.963322>
- Quinton-Brown, P. (2013). Mapping dissent: The responsibility to protect and its state critics. *Global Responsibility to Protect*, 5, 260–282. <https://doi.org/10.1163/1875984X-00503003>
- Rieff, D. (2011, November 7). R2P, R.I.P. *New York Times*. Retrieved November 30, 2022, from <https://www.nytimes.com/2011/11/08/opinion/r2p-rip.html>
- Šimonović, I. (2021). Why ‘never again’ and R2P did not work in Myanmar. *Global Responsibility to Protect*, 13(2-3), 387–391. <https://doi.org/10.1163/1875-984X-13020010>
- Thakur, R. (2011, March 21). UN breathes new life into ‘responsibility to protect.’ *Toronto Star*. Retrieved November 30, 2022, from www.thestar.com/opinion/editorialopinion/2011/03/21/un_breathes_life_intoresponsibility_to_protect.html
- Thakur, R. (2015). R2P’s ‘structural’ problems: A response to Roland Paris. *International Peacekeeping*, 22(1), 11–25. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.992575>
- United Nations. (2005, October 24). A/RES/60/1.
- United Nations. (2009a, January 12). A/63/677.
- United Nations. (2009b, October 7). A/RES/63/308.
- United Nations. (2011a, March 17). A/RES/1973.
- United Nations. (2011b, November 11). A/66/551-S/2011/701.
- United Nations. (2012, July 25). A/66/874-S/2012/578.
- United Nations. (2013, July 9). A/67/929-S/2013/399.
- United Nations. (2014). *Framework of analysis for atrocity crimes: A tool for prevention*. New York: United Nations.
- United Nations. (2014, July 11). A/68/947-S/2014/449.
- United Nations. (2017, August 10). A/71/1016-S/2017/556.
- United Nations. (2018, June 1). A/72/884-S/2018/525.
- United Nations. (2019, June 10). A/73/898-S/2019/463.
- United Nations. (2020, July 23). A/74/964-S/2020/501.
- United Nations. (2021, May 3). A/75/863-S/2021/424.
- United Nations. (2022, May 26). A/76/844-S/2022/428.

United States Department of Defense. (2012). *Peace operations*. Retrieved November 30, 2022, from <https://fas.org/irp/doddir/dod/jp3-07-3.pdf>

Welsh, J. M. (2011). Civilian protection in Libya: Putting coercion and controversy back into RtoP. *Ethics and International Affairs*, 25(3), 255–262. <https://doi.org/10.1017/S0892679411000207>