

冷戦後の国連安全保障体制

—人間中心的な安全保障体制へ—

清水 奈名子 *

I. 序

60年前に創設された国連の第一義的な目的は、国連憲章第1条1項に掲げられたように「国際の平和および安全の維持」とされた。第二次世界大戦の惨禍のなかでその創設が目指された経緯からも明らかなように、この条項にある「国際の平和および安全」とは、何よりもまず侵略戦争をはじめとした国家間紛争の不在を意味していた。憲章の構想によれば、第二次大戦後の世界では、新たにつくられた国際機構において紛争は平和的に解決され、さらに「国際の平和および安全に対する脅威」や「平和の破壊」、「侵略」などの行為に対しては、加盟国が集団的に制裁を加えることになったのである。

しかし、創設後まもなくはじまった東西冷戦によって安保理常任理事国間の協調体制は崩れ、国連は憲章が予定していた安全保障機能を働かせることがほとんどできなかった。その中心的な目的である「国際の平和および安全の維持」のために国連が積極的に活動するようになるには、冷戦の終焉を待たねばならなかったのである。

1990年に勃発した湾岸危機以降、東西対立の緩和を受けて、国連の安全保障体制は活発に機能しはじめた。採択された安保理決議の数だけを見ても、1946年から1989年までは年平均約15であったのが、1990年以降には年平均60決議、約4倍に増加している。⁽¹⁾

だが、冷戦後の国連安全保障体制の変化は、このような活動の量的な増加という次元だけにとどまらなかった。安保理の実行を検証していくと、あらたに活性化した安全保障機能は、国連憲章が予定していた国家中心的、軍事中心的な安全保障上の課題だけに限られない、多様な問題への対処を試みてきたことが分かる。それは言い換えれば、国連安全保障体制がどのような「平和」を目指すのか、そのためにいかなる安

* 大学院行政学研究科博士後期課程

全保障機能を果たすのかが問い直されるという、質的な変化が起きていると考えられるのである。

すなわち、国家安全保障を軍事的に確保する、というだけでなく、紛争犠牲者を中心とした個々の人間の安全を、軍事的な機能に加えて、非軍事的な機能を多様化させることによって保障していく体制へと発展しつつあるのである。冷戦後に「再生した」と言われる国連安全保障体制は、単に 1945 年の秩序構想を実現しようとしていたのではなかった。むしろ機構の 60 年にわたる活動実績から帰納的に導き出された、より人間中心のかつ包括的な「平和」を目指す機構へと、その実践のなかで変化しつつあると考えられる。この現象の徴表となっている、安保理における「国際の平和と安全に対する脅威」認定の多様化と、非軍事的な安全保障機能の多様化に注目することで、冷戦後の国連安全保障体制がいかなる性質を有するに至ったのかを明らかにすることが、本稿の目的である。

II. 「国際の平和と安全に対する脅威」認定の多様化

1. 人道的危機への言及の増加

冷戦後の国連が対処しようとした安全保障上の課題が、どのような性質を持っているのかを知るうえで重要な手掛かりとなるのが、安全保障理事会において認定される「国際の平和と安全に対する脅威」概念の内容である。この「脅威」の認定は、安保理が憲章第 7 章下で非軍事的、または軍事的な強制措置を講ずる際の要件のひとつであり、²⁾ 冷戦後の実行では強制的な安全保障機能を発動する際に、多くの決議のなかで言及されてきた。

具体的には、安保理決議前文の後半の段落でこの「脅威」が認定されるのだが、通常はその段落の前に安保理が憂慮する事態の詳細が述べられており、これらが「脅威」概念の内容を構成していると考えられる。その内容を検証していくと、冷戦後になって従来の国家中心的、軍事中心的な安全保障概念にはみられなかった特性を帯びようになっていることが分かる。すなわち、紛争の結果引き起こされる紛争犠牲者の苦境という人道的な問題が、多くの決議のなかで「脅威」として言及されるようになっているのである。

その初期の代表的な事例が、ソマリアへの多国籍軍派兵を導いた決議 794 (3 December 1992) であった。決議前文には、「ソマリアにおける紛争の結果もたらされた人間の悲劇の深刻さは、人道援助の提供に対する妨害のためさらに悪化しており、

国際の平和および安全に対する脅威を構成する（傍点筆者）³⁾ことが明記されたのである。特にこの決議は、第7章を援用して米軍を中心とした多国籍軍（UNITAF）に武力行使権限の授権を決定していたことから、安保理による「脅威」の認定が人道問題へと拡大することを決定付けただけでなく、その後安保理が国家の次元に限られず、人間の次元の問題にも積極的に関与するさきがけとなったと評価されている。⁴⁾

以降「脅威」の認定に際しては、旧ユーゴのボスニア・ヘルツェゴビナ（1992～1995年）、ルワンダ（1994年）をはじめとして、数多くの事例において「人道的危機」、「人道的状況の悪化」、「人道的悲劇」がとりあげられるようになった。第7章の下に安保理が多国籍軍に武力行使権限を授権した事例では、上記のほかにもハイチ（1994年および2004年）、東ザイール（1996年）、コソボ（1999年）、東チモール（1999年）、コンゴ（2003年）、リベリア（2004年）がある。

また安保理によって第7章下の決議によって設置された国連活動の事例においても、ボスニア・ヘルツェゴビナの国連保護軍（UNPROFOR: 1992～1995年）、第二次国連ソマリア活動（UNOSOM II: 1993～1995年）、国連コソボ派遣団（UNMIK: 1999年～）、国連シエラレオネ派遣団（UNAMSIL: 1999年～）、国連東チモール暫定統治機構（UNTAET: 1999～2002年）、国連コンゴ活動（MONUC: 1999年～）、国連リベリア支援団（UNMIL: 2003年～）、国連ブルンジ活動（ONUB: 2004年～）、国連スーダン支援団（UNMIS: 2005年～）など、多くの活動に関わる決議の中で人道的危機が言及されている。

こうした安保理による「脅威」認定の多様化が90年代を通して続くなかで、一つの方向性がうまれていった。それは紛争犠牲者が被る苦難を、国際人道法および人権法という法的枠組みを用いて捉えようとする傾向である。

2. 国際人道法および人権法違反への注目

「平和に対する脅威」の認定が冷戦終焉以降急速に増えた理由のひとつは、その概念の「無限定性」にあると言われる。伝統的な安全保障概念において想定されてきた国家間紛争に限られない「脅威」に対処するためには、安保理の裁量によって何が「脅威」を構成するかを決定する同概念が多用されることになったのである。

この点を藤田久一教授が『『国際の平和と安全に対する脅威』と見られる事態があるから、安保理が行動するのではなくて、安保理が行動する限りにおいて、国際の平和と安全にとって危険な事態が確認される』と表現しているように、安保理の認定は

極めて政治的な行為であると言えるだろう。⁽⁵⁾しかし第7章下の安保理決議という法的拘束力を有する決定をとまなう実行が蓄積されるにつれて、その慣行から法的な指針がうまれる可能性は否定できない。特に決議が認定する「脅威」の構成要素として、法的義務の違反が含まれるとき、それはもはや単なる政治的判断にとどまらない法的な意味をもちうると考えられよう。

このような「脅威」の構成要素として、90年代以降の安保理において認められるようになった法的義務違反が、国際人道法および人権法の重大な違反である。その嚆矢となったのは、文民の間に甚大な被害をもたらしていた旧ユーゴ紛争に関連する安保理決議であった。同紛争に関わる一連の決議のなかで、初めて国際人道法の違反を問題としたのは、安保理決議764（13 July 1992）である。この決議は、すべての紛争当事者は国際人道法、特に1949年のジュネーブ諸条約の義務を遵守することを確認し、あわせてそれらの条約の重大な違反を犯した個人の責任を確認している。⁽⁶⁾その後も事態の改善がみられなかったことから、安保理は前例のない決定を行う。すなわち1993年に決議808（22 February 1993）および第7章を援用した決議827（25 May 1993）によって、1991年以降に旧ユーゴスラビアで行われた人道法違反を裁く国際刑事法廷の設立を決定したのである。⁽⁷⁾

これらの国際刑事法廷設立決議において初めて、国際人道法の重大な違反が「国際の平和と安全に対する脅威」として認定されることになった。まず、決議の前文において安保理は、大量殺戮、大規模で計画的かつ組織的な女性の抑留及び強姦、ならびに「民族浄化」の実行の継続を含む、国際人道法に対する広範かつ明白な違反が続いている状況が、引き続き国際の平和と安全に対する脅威を構成していることを決定した。さらに、国際裁判所の設置および人道法の重大な違反の責任者の訴追は、「平和の回復と維持に貢献するであろうことを確信する」と明記したのである。⁽⁸⁾

旧ユーゴ以降も、人道法および人権法の違反を脅威として認定する傾向は続いた。たとえばルワンダの内戦に関しては、旧ユーゴと同様の経緯をへて、安保理決議955（8 November 1994）によって国際刑事裁判所の設立が決定されている。⁽⁹⁾また東チモールに関する決議1264（4 February 1999）では、国際人道法および人権法の組織的で広範かつ悪質な違反を、東チモール市民に対する継続的な暴力や大量移動、女性や子ども、弱者をめぐる人道的な状況の悪化とともに、「脅威」を構成する状況として明記している。⁽¹⁰⁾

さらに最近の事例では、ECOWAS およびフランスに武力行使を授權をした、2003

年のコートジボワール（決議 1464, 4 February 2003）がある。⁽¹¹⁾ また近年復活した、国連活動への第7章下の武力行使授權の事例においては、実際に犯されている違反行為を細かく列挙している決議もみられる。コンゴに関する決議 1493（28 July 2003）では「虐殺、および女性や少女への性的暴力を含む文民に対して組織的に行われている暴力行為」⁽¹²⁾ が、またブルンジに関する決議 1545（21 May 2004）では、「あらゆる形態の暴力、人権及び国際人道法違反、特に集団強姦を含む強姦事件の増加」⁽¹³⁾ などが、「脅威」を構成する要素として記されている。国際人道法および人権法への具体的な言及がない場合でも、「脅威」を構成する状況として性的暴力や残虐行為などの文民に対する人権侵害、難民や避難民の苦境、市民の大規模な移動などを取り上げている決議が大半であり、今日ではむしろ言及のない決議の方が少なくなっている。⁽¹⁴⁾

これらの実行が示しているように、国際人道法および人権法の違反は、第7章下の強制的な措置を発動する際の根拠となる「脅威」の中心的な内容となりつつある。それでは、なぜこうした紛争犠牲者たる人間の次元の問題が、1でみた人道的問題とあわせて、ここまで安保理の注目を集め、武力行使権限を授權してまでも対処されるべき安全保障上の課題として認識されるようになったのだろうか。その背景には、冷戦後にみられるようになった紛争の性質変化があった。

3. 背景：「新しい戦争」と新たな「脅威」

紛争犠牲者の被る苦しみ、安全保障上の問題として安保理に認定されるようになった背景には、冷戦後の世界において広まった新しい種類の組織的暴力が、国際社会における安全保障上の課題となっていたことがあった。それは、民兵組織、犯罪者集団、テロ組織などの非国家主体による武力行使をとともう内戦という形態をとることが多く、国連が想定していた国家間紛争といった「脅威」とは多くの点で異なる特徴をもっていた。

このような新しい組織的暴力を体系的に検証したカルドー（Mary Kaldor）は、その最大の特徴として、戦争と組織的犯罪と大規模な人権侵害との区別がつかない点をあげている。そして従来みられた国家の正規軍同士の戦争とは区別する意味で、「新しい戦争（new wars）」と名付けた。⁽¹⁵⁾

その代表的な事例として旧ユーゴスラビアにおける紛争を考察対象としているカルドーは、こうした暴力が広まってきた背景を次のように分析している。すなわち、政治、経済、軍事、文化が、地球規模で相互の連携を強化させる現象としてのグロー

バリゼーションがあり、その影響を受けて国家による組織的暴力の独占状態が侵食され、民兵組織や犯罪者集団による組織的暴力の私有化が拡大しているというのである。それは近代国家の成立過程を逆行するような現象であり、国家の政治的正当性が失われて暴力の統制が利かなくなるといった事態を招く。結果的には、国家機能の破綻や人道的危機の深刻化に繋がっていくとされる。⁽¹⁶⁾ また戦争目的や戦闘行為も従来の戦争とは異なり、自集団中心の排他的な戦争目標が掲げられる。そして戦闘に際しても、異なるアイデンティティや意見をもつ人々を排除するために、社会を不安定化させ、「恐怖と憎悪」を生み出すことを目的に、大量虐殺や強制移住による住民の追放が頻発する傾向があるというのである。⁽¹⁷⁾

実際に、冷戦時代の「麻痺」から解放された安保理が、90年代初めにまず直面した旧ユーゴスラビアやソマリアなどの紛争の多くは、これらの「新しい戦争」にみられる特徴をもっていた。そこで何より問題とされたのは、非戦闘員が攻撃目標となって犠牲者が急増するという、国際人道法の重大な違反であった。こうした流れを受けて安保理も、人道法および人権法の深刻な違反を「平和と安全に対する脅威」と認定する実行を、積み重ねることになったのである。

さらに2000年以降になると、安保理はこれらの実行を一般化する決議を採択している。2000年には決議1296（19 April 2000）によって、武力紛争において文民を攻撃対象とすること、および戦争に苦しむ文民に人道的アクセスを否定することは、それ自体が国際の平和と安全に対する脅威を構成し、安保理の行動の対象となることを明確に打ち出した。⁽¹⁸⁾ また同年の決議1314（11 August 2000）では、組織的で悪質かつ大規模な人権法の違反が、「国際の平和と安全に対する潜在的な脅威を構成する」ことを明記している。⁽¹⁹⁾

こうした近年の安保理の実行は、「国連法と人道法の相互浸透」と表現されるようになってきているが、⁽²⁰⁾ そこにみられる「脅威」認識の変化は、これまで国家中心の・軍事中心であった安全保障の議論において、紛争犠牲者を中心とする「人間の安全保障（Human Security）」が、その関心対象となり始めたことを意味していると思われる。すなわち、「脅威」認識の背後にある安全保障観ならびに平和観の変化が起きていると、考えられるのである。

4. 「人間の安全保障」概念の出現

安保理における「脅威」認識の変化が進み始めた同時期に、国連システム内の別の

機関から人間の次元に注目した平和観が打ち出されたことは、この問題を考えるうえで示唆的である。国連開発計画（UNDP）が毎年発行している『人間開発報告書』は、その1994年版において「人間の安全保障（Human Security）」という概念を提示した。⁽²¹⁾それは国家中心のかつ軍事中心であった伝統的な安全保障観を批判的に捉えた概念であり、このような伝統的概念には含まれていないが、多くの人にとってより深刻な日常生活上の脅威、すなわち病気、飢え、失業、犯罪、社会紛争、政治的抑圧、自然災害などをも含んだ、より包括的かつ人間中心的な安全保障概念への転換を提案していた。⁽²²⁾同報告書にはこの「人間の安全保障」の明確な定義は示されていないのだが、その構成要素として以下のものが挙げられている。すなわちそれは「恐怖と欠乏からの自由」であり、さらには経済、食糧、保健衛生、環境、個人、共同体、政治の各分野にわたる安全保障の追及であるという。⁽²³⁾

この「人間の安全保障」概念は、包括的であるがゆえに捉えどころがなく、明確な定義が困難であるという難点を持つてはいるが、それでもやはり今日の国連安全保障体制を分析するうえでもつ意味は少なくない。⁽²⁴⁾それは人間中心的な安全保障観の出現を文字通り体现し、さらには平和観の転換を決定付ける内容をもっているためである。現代における平和とは、国連憲章が作成された時期に考えられていたような国家間戦争の不在だけでは不十分であり、人々が安全に暮らしていけることこそが保障されなくてはならない、という新しい平和観の出現を集約的に表していると言えよう。

それはまた、国家の安全保障が人々を犠牲にすることへの批判でもあった。人間の安全保障と国家安全保障との関係をどのように捉えるかについては、論者によって見解が異なっている。⁽²⁵⁾一般的には、相互に補完的であり、どちらか一方のみでは成り立たないとする認識が多いが、論者によっては相互の補完性を認めつつも、人々の保護を最優先課題とすべきであるとの立場も少なくない。⁽²⁶⁾たとえば、カナダの外相を務めたアックスワージー（Lloyd Axworthy）は、人間の安全保障が国家安全保障にたいしてもつ意味を次のように説明している。

「人間の安全保障は今日人々（の安全）を最優先させ（puts people first）、かれらの安全が、国際の平和と安全の促進と維持にとって不可欠であるとの認識を示している。」⁽²⁷⁾（括弧内筆者。）

「人間の安全保障」が国家安全保障を補完するだけでなく、それが優先的に保障さ

れることこそが国際的な安全保障につながる、とするこの新しい安全保障観は、現代世界における平和観の画期的な転換を目指していると考えられる。特に、紛争時における深刻な人道法違反をはじめとする文民の被害が増し、紛争後の混乱した社会における女性や子どもといった社会的弱者の存在など、紛争犠牲者が抱える問題にいかに対応するかが安全保障上の問題として認識されるようになってきている現状を、この平和観の転換は反映していると言えるだろう。

それではこのような多面的な要素を含む「人間の安全保障」は、実際にどのような手段によって実現されるのだろうか。この点についても、UNDPの『人間開発報告書』は「敵に対峙する兵力をつかった武力行使によって達成することはできない」⁽²⁸⁾ものであり、より多様な活動が必要であると指摘している。

実際に、人道上の危機や国際人道法および人権法の違反を、「国際の平和と安全に対する脅威」として認識するようになった安保理は、「脅威」認識の変化を受けて、その安全保障機能を多様化させることで対応してきた。それはより人間中心的であり、包括的になった安全保障を実現するための、機能的発展として表れたのである。

Ⅲ. 国連安全保障機能の多様化

1. 多機能型活動の出現

安保理が紛争犠牲者たる人間の次元の問題を、国際的な安全保障上の課題として認定するようになると、これらの課題に対処するために実施される安全保障機能も、冷戦期にはみられなかった多様な活動を取り込み、多機能化していった。

第一の特徴は、憲章第7章の下で多国籍軍または国連活動に授権される任務権限として、単に停戦監視や治安維持だけでなく、人道援助活動の保護や差し迫った物理的暴力にさらされるおそれのある文民の保護が、加えられるようになったことである。特に授権決議のなかで「人道上の危機」や国際人道法および人権法の違反が「脅威」として認定された活動においては、必ずその任務に人道援助要員や援助物資の輸送を護衛し、紛争犠牲者を保護することが含まれるようになっていった。

第二の特徴は、非軍事的な安全保障機能の多様化であり、これこそが冷戦後の国連安全保障体制を特徴付ける流れであると評価できよう。それは国連憲章には想定されていなかった、暴力が停止した後の疲弊し荒廃しきった社会を再建する活動であるという意味で新しいだけでなく、紛争犠牲者たる人間の次元の問題の解決を安全保障機能として取り込んでいる点でも、画期的な変化であった。紛争地の多くは経済的に貧

しく、長期にわたる紛争の結果国家機能はほとんど麻痺し、社会基盤も破壊されていることが多い。さらには対立勢力間の緊張関係、武器や地雷の拡散、元兵士らの大量失業、難民・避難民の集中的な帰還など多くの社会問題を抱えており、紛争後社会の再建は容易ではない事例が少なくない。冷戦後にみられるようになった、いわゆる多機能型の平和維持活動（multifunctional peacekeeping）⁽²⁹⁾は、このように一旦武力紛争が収まった後で、それらの社会問題に対処するために、国連がほとんど一国の政府に近い広範な機能を遂行する活動として展開されてきた。

この多機能型活動の最大の特徴は、機能の多様化の結果としての文民活動の主流化である。⁽³⁰⁾ 伝統的な活動では軽武装の軍事要員が中心であったのが、多機能型の活動においては文民要員数が増加し、また要員全体の規模も五千人以上、しばしば万人を越える大規模なものになった。その任務権限も、紛争後社会に存在する問題に対応して多彩なものとなっている。停戦の履行や武装解除の監視などの伝統的な任務に加えて、治安維持、地雷の除去、除隊後の兵士の社会復帰支援、難民および避難民の帰還促進、文民警察の展開・訓練、人権状況の監視、さらには選挙の実施など、通常は政府機関が行う業務を、国連活動が担うことになったのである。

これらの特徴をもつ多機能型活動の数は、最初の事例とされる国連ナミビア支援グループ（United Nations Transition Assistance Group: UNTAG: 1989～1990年）から現在までの間に24にものぼり、今日では「例外であるというより原則」⁽³¹⁾となっている。活動地域としてはアフリカ大陸が16カ所とその半数以上を占めており、そのほかの地域は中南米と欧州である。アジアはカンボジアと東チモールのみ、中東には現在まで事例はない。⁽³²⁾

このように、冷戦後の国連安全保障機能として一般化している多機能型活動のなかでも、特に紛争犠牲者の救済と保護に関係しているのが、人道援助活動と国際人権法および人道法遵守確保活動である。

2. 人道援助活動との連携

安保理が設置した国連活動に組み込まれるようになった人道援助活動のなかで、もっとも典型的な活動が、紛争の結果発生した難民および国内避難民への援助である。この活動は今日でこそ多機能型活動の一環として定着しているが、冷戦中は平和維持活動と難民援助活動の接点がほとんどなかったことを考えると、やはり画期的な変化であったと言える。

国連において難民問題への取り組みは、国連総会の付属機関である国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が専門としているが、冷戦中同機関は超大国間の政治抗争に巻き込まれまいとして、国連の平和維持活動から意図的に距離を置いてきた。⁽³³⁾ 他方で国連加盟国も、人道援助活動が国連の政治的な活動にかかわりすぎると機能しなくなるとの認識を持っていた。

しかし90年代以降の文民を攻撃対象とする紛争が各地で続いた結果、難民および国内避難民が急増する。その結果 UNHCR は政策を転換し、難民の帰還を紛争後社会再建の重要な課題として位置づけて、多機能型活動との連携を強化させることになったのである。⁽³⁴⁾ こうして、難民および国内避難民への援助活動が多機能型活動の一部として行われる例が増え、近年の活動だけみても東チモール（UNTAES）、コソボ（UNMIK）、リベリア（UNMIL）、ブルンジ（ONUB）、スーダン（UNMIS）の活動に組み込まれている。

特に90年代初期の活動における経験は、難民らがしばしば慢性的な政情不安、そして社会基盤が破壊された、平和がまだ確立していない状況に帰還しなくてはならず、多くの経済的・社会的な問題を抱えることを明らかにした。そこで、単に安全な帰還を確保するだけでなく、社会復帰や共同体間の和解を支援する活動として、かつての敵同士であった共同体の共同作業を積極的に援助し、両者の接触が増すことで緊張緩和に役立てようとする政策がとられるようになっていく。⁽³⁵⁾ こうして難民および避難民への援助活動を通じた紛争後社会の安定化機能が、多機能型活動のなかの重要な機能となっていったのである。

3. 国際人権法・人道法遵守確保のための取り組み

人権監視活動をはじめとした人権保障のための活動が、多機能型活動に組み込まれるようになったのも、やはり冷戦後にはじまった新しい現象である。

その最初の事例として知られているのが、国連エルサルバドル監視団（ONUSAL: 1991～1995年）の組織の一部として設置された人権部の活動である。⁽³⁶⁾ 保障される人権としては、エルサルバドルが当事国である人権条約を含む同国の法体系によって認められた権利と、国連や米州機構が採択した人権および人道法に関する宣言や原則によって認められた権利、という網羅的な設定をしている。さらに人権部に与えられた任務権限も、人権遵守状況の検証を行うために、人権侵害の報告を含む全ての個人、集団からの通報を受理し、事前の通告なしにあらゆる場所を自由に訪問し、すべての

個人、集団に対する自由な意見聴取を行うことが認められた。また人権侵害として訴えられた個別事件の捜査を行い、審理の請求があった事件については、得られた結論に基づき両紛争当事者に勧告を行う権限をもっていた。さらに紛争当事者は活動への全面的な協力と、人権部による勧告を迅速に考慮することが協定に規定された。そして安保理には、国連事務総長への報告を通して総会とあわせて報告がなされることになった。⁽³⁷⁾

活動の最終報告書(1994年10月31日)によれば、これらの人権部による活動の結果、現地の人権状況はいくつかの点で改善されたことが報告されている。たとえば基本的な人権侵害の申し立て件数が時間の経過とともに約半数に減少し、また活動開始後は「強制失踪(enforced disappearances)」がなくなり、また政治的動機に基づいた暴力、拘禁や処刑なども減少したと評価されている。⁽³⁸⁾

このように、ONUSAL人権部の活動は当事者の要請に応えた早期の展開が人権侵害を抑止し、紛争当事者間の信頼醸成に貢献した結果、最終的な和平合意への環境を整えたとして高く評価されている。こうした実績をうけて、その後の多機能型活動でも人権部の設置が頻繁に行われるようになった。1999年以降だけをみても、国連コンゴ活動(MONUC:1999年～)、国連リベリア支援団(UNMIL:2003年～)、国連コートジボワール活動(UNOCI:2004年～)、国連ブルンジ活動(ONUB:2004年～)、国連ハイチ安定化ミッション(MINUSTAH:2004年～)、国連スーダン支援団(UNMIS:2005年～)のすべての活動で人権部門の設置が一般化し、定期的に人権状況が事務総長に報告されている。⁽³⁹⁾ こうした近年の傾向からも、人権問題への取り組みが多機能型活動の主要な機能の一つとして定着しつつあると考えられる。

多機能型活動と人権保障のもっとも緊密な結びつきを示しているのは、多機能型活動のなかでも一際高い集権性をもつ暫定統治活動である。ONUSAL人権部以降続いている人権部門の活動が勧告権限に限られた活動であるのに対して、暫定統治活動では国際人権法を対象地域において直接適用することで、その強制的な遵守確保を目指してきた。

具体例としては、国連コソボ派遣団(UNMIK:1999年～)および国連東チモール暫定統治機構(UNTAET:1999～2002年)がある。いずれの活動においても、事務総長特別代表が発令した「規則」のなかで現地での適用法が定められており、すべての現行法は主要な国際人権法に従属し、抵触する場合には無効となると定めている。⁽⁴⁰⁾ ここでいう「主要な国際人権法」とは、世界人権宣言(1948年)、国際人権規約Aおよ

びB規約（1966年）ならびに選択議定書、人種差別撤廃条約（1965年）、女性差別撤廃条約（1979年）、拷問禁止条約（1984年）、子どもの権利条約（1989年）であり、コソボではこれらに加えて欧州人権条約（1950年）およびその議定書も含まれている。

法的には、特別代表が発する命令によって国内法の改廃が可能なのかどうか問題は残されるが、他方でこれらの直接適用を定めた規則は、国連暫定統治の基本的性格を明らかにしているとも言える。すなわち、国連による統治の法的な基礎として国際人権法を据えること、また国連が想定する持続的に平和な社会の基盤として、人権保障を位置付けることを明確に打ち出したと考えられるからである。集権的な命令権限を有する暫定統治活動に至って、紛争後社会における国連活動と人権保障の不可分性は最も明瞭に現れることになったのである。

他方で、国際人道法の違反への対処として安保理が、旧ユーゴおよびルワンダで行われた国際人道法違反を裁くための国際刑事法廷を設立したことは、Iの1で既に見たとおりである。その設立決議には、人道法の重大な違反の責任者を訴追することは、「平和の回復と維持に貢献するであろうことを確信する」⁽⁴¹⁾と明記されたことから、裁判の実現が安全保障手段のひとつとして認識されていたことが分かる。

このような安保理による国際刑事裁判への積極的な関与は、1998年に採択された常設の国際刑事裁判所規程にもみられる。安保理は、裁判所への状況の付託（13条b）、裁判所の行為の延期要請（16条）、および各国の裁判所への協力確保（87条7項）、という三つの分野で裁判所の活動に密接に関与し、強い影響力を行使する権限を与えられることになった。安保理がこれだけ多様な方法で関与できるということは、国際刑事裁判所が扱う国際人道法の深刻な違反が、今日国際の平和と安全の維持と密接に関連する問題として認識されていることを、改めて示していると言えよう。現代世界において国際人道法の違反は、国際刑事裁判という手段によって法的に対処されるべき安全保障上の「脅威」となったのである。それは旧ユーゴやルワンダという地域にもはや限定されることなく、国際社会の普遍的かつ恒久的な制度として確立することになった。

IV. 結語：人間中心的な安全保障体制へ

冷戦後の安保理の実行を検証すると、安全保障観および平和観の転換を反映して、国際の平和と安全の維持および回復のための手段も多様化し、なかでも紛争犠牲者への対処を中心にして発展してきたことが明らかになる。それは国連の安全保障体制が、

「人間の安全保障」の実現を目指す体制へと転換しつつあることを意味しているのではないだろうか。

こうした人間中心な方向性は、2000年以降の国連活動において、女性や子どもなど社会的弱者への特別な配慮が一貫して強調されることで、顕著に示されるようになっていく。活動に関連する安保理決議のなかで、女性や子どもといった紛争中に弱い立場に置かれる人々が陥っている苦境についての具体的な言及が行われるようになり、また任務権限を規定する箇所では、これらの弱者に特別な注意を払いつつ活動を行うよう確認する条項が挿入されるという、新しい傾向がうまれてきているのである。

たとえばシエラレオネ（UNAMSIL）やコンゴ（MONUC）、リベリア（UNMIL）での活動を設置した決議は、いわゆる「子ども兵」の問題に言及しているが、これは以前の安保理決議にはみられなかった傾向である。UNAMSILを設置した決議1270（22 October 1999）では、子ども兵を含む子どもたちが陥っている苦境を指摘し（18項）、また第7章のもとでUNMILを設立した決議1509（19 September 2003）では、「国際の平和と安全に対する脅威」を構成する要素を列挙している前文のなかで、政府軍および反政府軍による子ども兵の採用を憂慮すると明記している。

また女性と子ども（少女という表現も用いられている）の苦境に特に注目して、それらを具体的に取り上げる決議も、1999年以降頻繁にみられるようになった。UNTAET（東チモール）を設置した決議1272（25 October 1999）では、「女性や子どもを含む東チモール住民の大量の避難民化（前文）」を、MONUCの活動に関連して採択された決議1493（28 July 2003）では、「女性や少女に対する性的暴力を含む、文民に対する組織的な暴力行為および国際人道法の違反（8項）」という表現が用いられている。この問題を明記している決議は、このほかにもUNMIL関連の決議1509（19 September 2003）や、UNMIS（スーダン）設置決議1590（24 March 2005）などがある。

さらに1999年に設置されたMONUC以降の新しい傾向として、多機能型活動の任務権限を規定する条項のなかで、弱者（vulnerable groups）への特別な注意を払うことを確認する文言が挿入されるようになった。たとえばUNMILを設置した決議1509（19 September 2003）では、「弱者である難民・避難民、女性、子ども、除隊した子ども兵への特別な配慮をもって人権の保護と促進のための国際的努力に貢献する（3項(i))」ことが記された。同様の表現は、UNOCI（コートジボワール）設置決議1528（27 February 2004・6項(f)と(n)）、MINUSTAH（ハイチ）を設置した決議1542（30 April 2004・7項III部(a)）、およびUNMISを設置した決議1590（4項(d)）にもみ

られる。

これらの安保理決議は、今日の多機能型活動が女性や子ども、難民・避難民など、紛争中だけでなく社会の秩序が確立していない紛争後社会において相対的に弱い立場に立たされる人々への特別な配慮を、その活動方針として掲げるようになったことを示していると言えよう。こうした「弱者の保護」の強調は、多機能型活動が体現する安全保障機能の質的な変化を特徴付けている点で、重要である。すなわち今日の国連安全保障体制は、紛争犠牲者たる人間の安全を保障することを目的として、そのため多様な安全保障手段を備える体制へと発展しつつあると考えられるのである。

今後、国連体制が現代世界においてその存在意義を発揮できるとすれば、それはこの人間中心的な安全保障機能を実効的に果たすことにある。したがって昨今議論されている国連改革にとって最も重要な課題は、このあらたな国連安全保障体制の可能性を強化し、発展させていくことであろう。その過程では、国連自体が人道的な手段で、法規範に則った活動ができるのか、安保理にあまりに多くの権限と機能が集中することに問題はないのか、といった課題への対処も必要となってくる。国連安全保障体制が、弱者の救済と保護を行うという意味での人道性を、真にその特性として発展させていくためには、これらの課題を含めた検証が、今後も求められるだろう。

(本稿は、2005年9月に提出した博士論文の第1章および第2章の議論を再構成したものである。)

注

- (1) See Wallensteen and Johansson 2004, pp. 17-19.
- (2) 藤田 1998 年、315、324 頁。なお、冷戦中に「脅威」が認定されたのは南ローデシア (S/RES/232, 16 December 1966) と南アフリカ (S/RES/418, 4 November 1977) の二件のみであり、いずれも経済制裁に結びついたものであった。
- (3) S/RES/794 (3 December 1992).
- (4) ソマリア以前に安保理は、イラク北部のクルド人が直面した人道上の危機を決議 688 (5 April 1991) のなかで「脅威」として扱っていたが、第7章は援用されず、従って武力行使の授權も行われていない。人道上の問題ゆえに第7章下で武力行使が授權されたのは、ソマリアが初めてであった。See Wheeler 2000, pp. 141-146, 182-187.
- (5) 藤田 1998 年、316 及び 319 頁。同様の指摘は、次の文献にもみられる。Wellens 2003, p. 47.

- (6) S/RES/764 (13 July 1992) para. 10.
- (7) S/RES/808 (22 February 1993), S/RES/827(25 May 1993).
- (8) 冷戦中にも、1967 年以来続くイスラエルによるパレスチナ占領 (S/RES/459 (1979) etc.) やイラン・イラク戦争 (S/RES/540 (1983)) などに際して、紛争当事者による国際人道法の違反が安保理決議によって非難されることはあったが、「脅威」を構成すると認定された事例はなかった。
- (9) S/RES/955 (8 November 1994).
- (10) S/RES/1264 (4 February 1999) preamble.
- (11) S/RES/1464 (4 February 2003).
- (12) S/RES/1493 (28 July 2003) para. 8.
- (13) S/RES/1545 (21 May 2004) preamble.
- (14) 言及が見られない授權決議 (第 7 章を援用して「必要なあらゆる手段」を授權している決議) としては、多国籍軍ではイラク・クウェートに関する決議 678 (29 November 1990) とアフガニスタンに関する決議 1386 (20 December 2001) のみである。
- (15) See Kaldor 1999.
- (16) *Ibid.*, pp. 3-5.
- (17) *Ibid.*, pp. 6-8.
- (18) S/RES/1296 (19 April 2000) para. 5, 8.
- (19) S/RES/1314 (11 August 2000) para. 9.
- (20) 藤田 1998 年、67 頁。
- (21) UNDP 1994.
- (22) *Ibid.*, p. 22.
- (23) *Ibid.*, pp. 22-23.
- (24) 同概念における「人間」や「安全」の意味については、次の論文を参照した。佐藤 2004 年。
- (25) 人間の安全保障委員会 2003 年、13-14 頁。また次の論文は、「人間の安全保障」概念がしばしば他国による軍事的な「人道的介入」につながること、さらにいわゆる「破綻国家」の国家主権の回復が目標とされがちな点を指摘し、同概念が軍事中心的な国家安全保障の道具とされる可能性を批判的に検討している。山形 2004 年。
- (26) Ogata and Cels 2003, p. 274.
- (27) Axworthy 2001, p. 20.
- (28) UNDP 1994, p. 24.
- (29) 多様な機能を営むようになった平和維持活動のことを、国連の公式文書ではしばしばこの multifunctional peacekeeping という名称で表している。Boutros-Ghali 1995, para. 22, 49, 53.
- (30) Malone and Wermester 2001, p. 40.
- (31) Report of the Panel on United Nations Peace Operations: A far-reaching report by an independent panel, A/55/305-S/2000/809, 2000, (Brahimi Report) para. 19.

- (32) United Nations 1998. なお最新の活動に関する情報も含めて、多機能型活動の情報は国連 PKO 局のホームページを参照した。(http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp)
- (33) 国連難民高等弁務官事務所 1995 年、32、96-97 頁。
- (34) 同上書、23-53 頁。See Ogata 1998.
- (35) 国連難民高等弁務官事務所 1995 年、97-103 頁。国連難民高等弁務官事務所 1997 年、156-176 頁。世界難民白書 2000 年、147-151 頁。 See Fagan 2003.
- (36) この活動は、1990 年 7 月 26 日にエルサルバドル政府と反政府勢力（ファラブンド・マルチ民族解放戦線：FMLN）の間で締結された「人権に関する合意」（サンホセ協定）のなかに、全国規模での人権の尊重および保障を監視する機能を果たす国連検証団の創設が盛り込まれたことを受けたものである。A/44/971-S/21541, Annex. (16 August 1990) Part 2, para. 10.
- (37) A/44/971-S/21541, Annex (16 August 1990) para. 14. S/22494 (16 April 1991) para. 8.
- (38) Report of the ONUSAL Human Rights Division covering the period from 1 July to 30 September 1994, A/49/585-S/1994/1220, (31 October 1994), para. 105-108.
- (39) 各活動を設置した安保理決議のなかで、人権分野の活動について規定している箇所は以下の通り。MONUC: S/RES/1291 (24 February 2000) para. 7 (g). UNIMIL: S/RES/1509 (19 September 2003) para. 3 (l) (m). MINUSTAH: S/RES/1542 (30 April 2004) para. 7, III, para. 8 (a). ONUB: S/RES/1545 (21 May 2004) para. 6. UNMIS: S/RES/1590 (24 March 2005) para. 4 (viii)-(ix). See Weschler 2004, p. 56.
- (40) UNMIK/REG/2000/59, UNTAET/REG/1999/1.
- (41) 旧ユーゴ：S/RES/764 (13 July 1992) preamble. ルワンダ：S/RES/955 (8 November 1994) preamble.

参考文献

- 国連難民高等弁務官事務所編『世界難民白書 1995 ー解決をもとめてー』東京：読売新聞社 1995 年。
- 国連難民高等弁務官事務所編『世界難民白書 1997/98 ー人道行動の課題ー』東京：読売新聞社 1997 年。
- 国連難民高等弁務官事務所編『世界難民白書 2000 ー人道行動の 50 年史ー』東京：時事通信社 2000 年。
- 佐藤誠「人間安全保障概念の検討ー重層の逆説ー」佐藤誠・安藤次男共編『人間の安全保障：世界危機への挑戦』東京：東信堂 2004 年 5-28 頁。
- 人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題ー人間の安全保障委員会報告書ー』東京：朝日新聞社 2003 年。
- 藤田久一『国連法』東京：東京大学出版会 1998 年。
- 山形英郎「国際法への挑戦：「人間の安全保障」」佐藤誠・安藤次男共編『人間の安全保障：世界危機への挑戦』東京：東信堂 2004 年 29-58 頁。
- Axworthy, Lloyd, “Human Security and Global Governance: Putting People First,” *Global Governance*, Vol.7, No.1, 2001, pp. 19-23.

- Boutros-Ghali, Boutros, *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, A/50/60-S/1995/1, 3 January 1995.
- Fagan, Patricia Weiss, "Post-Conflict Reintegration and Reconstruction: Doing It Right Takes a While," in Niklaus Steiner, Mark Gibney and Gil Loescher (eds.), *Problems of Protection: The UNHCR, Refugees, and Human Rights*, New York/ London: Routledge, 2003, pp. 197-222.
- Heininger, Janet E., *Peacekeeping in Transition: The United Nations in Cambodia*, New York: The Twentieth Century Fund Press, 1994.
- Kaldor, Mary, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford, California: Stanford University Press, 1999.
- Malone, David M., and Karin Wermester, "Boom and Bust? The Changing Nature of UN Peacekeeping," in Adekeye Adebajo and Chandra Lekha Sriram (eds.), *Managing Armed Conflict in the 21st Century*, London/ Portland: Frank Cass, 2001, pp. 37-54.
- Ogata, Sadako, "Humanitarian Responses to International Emergencies," in Olara A. Otunnu, and Michael W. Doyle, (eds.), *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, Lanham/ New York/ Boulder/ Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1998, pp. 215-230.
- Ogata, Sadako and Johan Cels, "Human Security – Protecting and Empowering the People," *Global Governance*, Vol.9, No.3, 2003, pp. 273-282.
- Report of the Panel on United Nations Peace Operations: A far-reaching report by an independent panel, A/55/305-S/2000/809, 2000 (Brahimi Report).
- United Nations, *UN Peacekeeping: 50 Years 1948-1998*, New York: Department of Public Information, United Nations, 1998.
- UNDP, *Human Development Report 1994*, New York/ Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Wallensteen, Peter, and Johansson, Patrik, "Security Council Decisions in Perspective," in David M. Malone (ed.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, Boulder/ London: Lynne Rienner Publishers, 2004, pp. 17-33.
- Wellens, Karel, "The UN Security Council and New Threats to the Peace: Back to the Future," *Journal of Conflict and Security Law*, Vol.8, No.1, 2003, pp. 15-70.
- Weschler, Joanna, "Human Rights," in David M. Malone (ed.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, Boulder/ London: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- Wheeler, Nicholas J., *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford/ New York: Oxford University Press, 2000.

United Nations Security System after the Cold War — Toward a People-Centered Security System —

<Summary>

Nanako Shimizu

Sixty years ago, in 1945, the countries experienced a scourge of World War II decided to create a new international organization with its main purpose to “maintain international peace and security,” and put it at the center of the world security system. However, the United Nations security functions did not work as were envisioned in its Charter under the great tension between the East and the West during the Cold War era so that a number of armed conflicts had erupted throughout these years.

The Cold War finally ended around the time of the Gulf Crisis in 1990 and the East- West tension started to relieve. After that, the UN security system began to work actively and the number of its security operations increased dramatically. These developments of the UN security system do not only mean the numerical increase of its operations but they also mean the qualitative change of its security functions. If we look closely at the practices of the Security Council after the Cold War, it is found that the UN security system has been working in a variety of newly invented ways, which go beyond the traditional security functions which are rather state-centric and militaristic. What kind of “peace” does the UN try to achieve and what kinds of function are needed in order to answer new security concerns today? These are the questions being asked in the time of change and development.

The UN security system has developed its functions not only for the security of nation-states but also for the security of the people, usually the war-victims, by inventing non-military functions. This article analyses this development with its focus on the changing recognition of “a threat to international peace and security” and also on diversification of non-military security functions.

The Security Council recognizes “a threat to international peace and security” whenever it decides to take compulsory means under the Chapter 7 of the UN Charter. From the 1990s, its recognition of these “threat(s)” has come to include not only the military issues concerning the parties of the conflict, but also the miseries of the war-victims such as the deterioration of their humanitarian conditions or the violations of international humanitarian and human rights laws. These changes of recognition can be explained when they are connected to the change of notion of peace and security in recent years. “Human Security” is the most well-known example of new notions of peace which have more people-centered and comprehensive meanings.

In order to achieve peace and security of the people in crisis, the UN Security Council has developed its non-military functions in a variety of ways. Typical examples are multifunctional peacekeeping operations which include humanitarian assistance and human rights monitoring as its mandates. The establishment of ad hoc international criminal tribunals in the former-Yugoslavia and Rwanda are also other famous examples. By inventing these new security functions, the UN security system becomes a more people-centered security system which aims at helping the victimized and the weak.