

A/63/677

総会

配布：一般向け

2009年1月12日

原文：英語

第63会期

議題44および107

経済的、社会的および関連分野における主要な国際連合の会議ならびにサミットの成果に関する、統合かつ調整された履行とフォローアップ

ミレニアムサミット成果文書のフォローアップ

保護する責任の履行

事務総長報告書

要旨

本報告書は、2005年の世界サミット成果文書の第138、139項に示された、保護する責任（英語では「R to P」、「R2P」として知られている）の実行について、現代における中心的な挑戦の一つに答えるものである。国家および政府元首は、「個別の国家が、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪からその国の人々を保護する責任を負う」ことをサミットにおいて全会一致で確認した。彼らはまたこの責任の実行と、保護する能力の構築において、国際社会が国家を支援することにも同意した。国家が、これら具体的に記された四つの犯罪および違反から人々を保護することに、「あきらかに失敗している」場合には、国際社会が、安全保障理事会を通じて、また国際連合憲章に従って、「適切な時期に断固とした方法」によって、集団的な行動を取る用意があることを確認した。本報告書が強調するとおり、不適切な目的をもって、国家または国家集団が保護する責任を濫用することを阻止する最善の方法は、保護する責任のための国際連合による戦略、基準、プロセス、手段および実行を十分に発展させることである。

この任務およびその歴史的、法的小および政治的文脈は本報告書のセクションIで扱う。

そして、サミットにおいて国家および政府元首によって委託された課題を前進させるための三つの柱戦略の概略が次のとおり記される。

第一の柱

国家による保護の責任（セクション II）

第二の柱

国際的な援助と能力構築（セクション III）

第三の柱

適切な時期と断固とした対応（セクション IV）

この戦略は予防の重要性を強調し、またそれが失敗した場合には、個別の事例における特定の状況に合致するように作られた早期かつ柔軟な対応の重要性を強調する。一つの柱の後に別の柱が続くという定まった順序はなく、またある柱が他よりもより重要であると見なされてもいない。保護する責任の構造も、他の体系と同様に、それを支える柱の、それぞれの大きさ、強度、および実現可能性が均等であることに依存する。報告書はまた、それぞれの柱の下で、保護する責任に関連する目標の前進に貢献しているまたは貢献できる政策と実行の事例を提供する。

今後の方策については、セクション V で扱う。とくに、サミット成果文書の第 139 項の下で「検討の継続」の任務の一部として、総会が審議を希望する五つの点については第 71 項に記されている。サミット成果文書の第 138 項において求められていた、早期警報および評価についての予備的なアイディアは付属文書に記されている。

審議過程において提案され、今後加盟国によって更なる審議に値する政策的なアイディアは太字で表記した。ただし事務総長はこの時点において特定の行動をとることを総会に対して要請してはいない。

目次

I. 任務および内容

II. 第一の柱 国家による保護の責任

III. 第二の柱 国際的な援助と能力構築

IV. 第三の柱 適切な時期と断固とした対応

V. 将来に向けて

付属文書 早期警報および評価

I. 任務および内容

1. 本報告書の任務は、2005年世界サミット成果文書の次の三つの項に由来する。

「138. 個別の国家は、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する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ての、煽動を含むこれら犯罪の防止を必要とする。我々は、この責任を受け入れまたそれに従って行動する。国際社会は、適宜、この責任を行使する国家を奨励しまた助け、早期警報の能力の確立において国際連合を支援しなければならない。

139. 国際社会はまた、国際連合を通じて、国連憲章第6章および第8章に従い、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から人々を保護することを助けるために、適切な外交的、人道的およびその他の平和的な手段を用いる責任を有する。この文脈において、我々は、平和的な手段が不十分でありまた国家当局が、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪からその国の人々を保護することに明らかに失敗している場合には、個別の事例ごとにまた適宜関連する地域的機関と協力しながら、第7章を含む、国連憲章に従い、安全保障理事会を通じて、適切な時期に断固とした方法で、集団的行動を取る用意がある。我々は、国連憲章と国際法の諸原則に留意しつつ、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪からその国の人々を保護する責任の審議を続ける国連総会の必要性和その含意を強調する。我々はまた、必要に応じてまた適宜、国家がジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪よりその国の人々を保護し、また危機および紛争が勃発する以前の重圧にさらされている国家を支援することに積極的に関わる意思を持つ。

140. 我々は、ジェノサイド防止に関する事務総長特別アドバイザーの任務を完全に支援する。」

総会は、決議 60/1 としてサミット成果文書を採択した。武力紛争における文民の保護に関する決議 1674 (2006) の第4項において、安全保障理事会は、ジェノサイド、戦争犯罪、集団殺害および人道に対する罪より人々を保護する責任に関するサミット成果文書の第 138、139 項の規定を再確認した。ダルフルールにおける危機に関する決議 1706 (2006) の前文第 2 項において、安保理はこれら規定について早期に再確認することを想起した。

2. 最高のレベルにおいて同意され、また総会および安全保障理事会の双方によって是認された、現存する国際法に基づいて、サミット成果文書の第 138、139 項の規定は、加盟国、地域的取極および国際連合システムならびにそのパートナーが、保護する責任（英語では「R to P」、「R2P」として知られている）を、教義、政策および制度によって活用でき

るようにする信頼できる枠組を明確にした。これからの任務は世界サミットの結論について再解釈や再交渉を行うことではなく、十分に誠実にかつ一貫した方法でその決定を履行する方法を見出すことである。本報告書は、保護する責任に関する国際連合事務局からの支援を受けながら、この点に関して当初の所見を提供し、加盟国の間の対話の継続に貢献することを目的とする。

3. サミット成果文書の第 138、139 項の規定は十分に確立された国際法原則においてしっかりと根拠が付与されていることが強調されなければならない。条約および慣習国際法の下で、国家はジェノサイド、戦争犯罪および人道に対する罪を予防し処罰する義務を負う。民族浄化はそれ自身が国際法の下での犯罪ではないが、民族浄化の行為は他の三つの犯罪の一つを構成する可能性がある。保護する責任についてのサミットでの表明は国際人道法、国際人権法、難民法および国際刑事法の下で存在する広範囲に及ぶ義務を損うことを意図していない。サミット成果文書の第 138、139 項に基づく行動は、国連憲章の規定、目的および原則に一致してのみ行われることも強調される。これに関して、保護する責任は、憲章に合致した場合を除いての武力行使を加盟国が控える法的義務を変えるものではなく、むしろ強化するものである。
4. 2005 年の世界サミットは、歴史上、国家および政府元首による最大の集会であった。予想されていたとおり、保護する責任を含む多くの問題に関して、激しい、議論となった審議が行われた。軍縮や大量破壊兵器の拡散など、いくつかの重要な問題に関しては、合意された用語を見出すことが不可能であることが明らかとなった。したがって、保護する責任に関して、彼らがこのように詳細な規定に合意できたことについて、会合に集った世界の指導者の決意および洞察力と、問題の緊急性についての共通の理解の両方について、称賛される。保護する責任を約束から実行へと変えた決意は苦痛を伴う歴史的な教訓と、法的要請および政治的願望の進化の双方を反映したものである。
5. 20 世紀はホロコースト、カンボジアのキリング・フィールド、ルワンダのジェノサイド、スレブレニツァの大量殺戮などが汚点となった。これらのうち、ルワンダとスレブレニツァについては、安全保障理事会と国際連合の平和維持軍が監視する中で行われた。ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪—20 世紀の残酷な遺産は最も基本的かつ実行すべき責任に従って行動しなかった個別国家の重大な失敗と、国際的な制度の集団としての不十分さを、辛辣にまた鮮明に語る。これら悲惨な出来事によって、私の前任者であるコフィ・アナンと世界の指導者は、国際連合および他の国際組織が国内の人々の安全を尊重せずに、国家の安全保障についてのみ独占的に注目すべきか疑問を呈するようになった。国民国家の時代および国際連合自身にとって基本的な構成単位である国家主権が、不処罰のもとで大規模な暴力行為によって人々が苦しめられること

を隠すものとして濫用されるのではないかと問いたのである。どの程度深淵にまた取り返しのつかないほど、国際連合およびそのパートナーの正統性と信頼性がこの事実の発覚によって損なわれたのであろうか。我々は新しい世紀において、よりよい行動を取る意思と能力を見出すことができるのであろうか。

6. この問いに答える前に、我々は前世紀におけるもっとも悲惨な人間の惨劇が世界の特定の地域に限定されないことに留意すべきである。それは、先進国でも発展途上国でも、貧困国、中所得国また比較的豊かな国家でも生じた。時には継続中の紛争と結びつくこともあったが、多くの場合には一最悪の事態を含み一関連がなかった。過去を振り返ると、三つの要因が突出している。第一に、それぞれの事例において兆候が見られたことである。この規模の暴力は、計画と準備、またそれを支える政治的、社会的、経済的な文脈を必要とする。第二に、生じうる問題の兆候は、ハイレベルの国家および国際的な意思決定者によって、繰り返し無視され、脇に追いやられ、あるいは競合する政治的課題との関係で過小評価された。第三に、時として国際連合—つまり政府間機構および事務局—はその役割を担うことに失敗した。「資源と政治的な公約の不足」(S/1999/1257、添付文書、セクション I を参照のこと) を引用しながら、前事務総長コフィ・アナンによって委託された、ルワンダでの 1994 年のジェノサイドについての国際連合の行動に関する独立調査は、「国際連合は、1994 年のジェノサイドの間、ルワンダの人々を見捨てた」(S/1999/1257、添付文書、セクション III.18 を参照のこと) と結論付けた。スレブレニツァの陥落についての事務総長報告書は、「職務権限と手段の間隙」を強調しながらも、「平和の遂行における武力の役割に関して国際連合に蔓延する優柔不断」と「ジェノサイドの未遂に直面しても、公平性という組織上のイデオロギー」(A/54/549、505 項を参照のこと) に疑問を呈した。事務総長は、スレブレニツァの主要な教訓について、「紛争を終了させるという国際連合の地球規模の公約は、道徳上の判断を除外するものではなく、それを必要なものとするものである」(A/54/549、第 506 項を参照のこと) と記している。これら重要な報告書から 9 年後、国際連合の予防能力を改善しようとする取り組みにもかかわらず、早期警報、分析および訓練を含む、国際連合に対する勧告の多くは十分に履行されていない。国際連合と加盟国は最も基本的な予防および保護の責任を満たすことに十分に用意ができていない。我々はよりよく行動できるのであり、また行わなければならない。人類が期待し歴史が求めている。

7. この問題の一部は概念的、道義的である。つまり我々が問題と選択可能な政策をどのように理解しているかである。20 世紀最後の数年間に二つの特徴的なアプローチが生じてきた。人道的介入が両極にある誤った選択を提示した。つまり、増加する市民の死に直面して何もしないでいるのか、あるいは脆弱で脅威にさらされている人々を守るために強制的な軍を展開するのかという選択である。加盟国は当然のこととして、このような

居心地の悪い選択肢を選ぶことに躊躇してきた。その一方で、当時、国内避難民に関する事務総長代表であったフランシス・デングと彼の同僚は、「責任としての主権」¹という考えを中心とする概念的に特徴のあるアプローチを詳細に論じた。彼らは、主権が、ある種の国際的な特権であるのと同様に、その国の人々に対する永続的な義務を必然として伴うことを強調した。基本的な保護の義務を実行した中核的な人権を尊重することによって、国家は他国からの歓迎されない介入を心配する必要がなくなる。

8. 主権に対する関心もまた主権が責任を含意するという理解も、世界の一部に限定されていない²。この点に関して、アフリカにおける考え方と実行の進化は特に印象的である。アフリカ統一機構は不介入を強調したが、その後継のアフリカ連合は、無関心とならないことを強調する。2005年の世界サミットが保護する責任を是認する5年前の2000年に、アフリカ連合基本条約は、第4条(h)で「重大な状況、すなわち、戦争犯罪、ジェノサイドおよび人道に対する罪に関して、総会の決定に基づいて加盟国に介入するアフリカ連合の権利」を規定した。同法は、「他国の国内事項」(第4条(g))に介入しない加盟国と、上述したとおり三つの「重大な状況」に対応して介入できるアフリカ連合とを区別した。1994年のルワンダのジェノサイドの間、国際連合の行動に関する独立調査においても結論付けられているように(S/1999/1257、添付文書、セクションIV.Iを参照)、集団殺害犯罪の防止及び処罰に関する条約は、長期にわたり「行動する責任」³を課してきた。
9. 良心に衝撃を与える出来事にどのように対応し、しかしながらまた、それを阻止することがより良いということは、アフリカや南の途上国に限定されていなかった。2000年に、カナダはオーストラリアのガレス・エバンズとアルジェリアのモハメド・サヌーンを共同議長とする、独立した、介入と国家主権に関する国際委員会を開催した。委員会によれば、「人道上の保護を目的とした外部からの軍事介入は、ソマリアやボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボなど行われた場合にも、またルワンダのように行われなかった場合にも議論となる」⁴。地理的に多様なメンバーにより構成される委員会は、しかしながら、

¹ Francis M. Deng et al., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1996).

² たとえば次を参照のこと。Edward C. Luck, “The responsible sovereign and the responsibility to protect”, in Joachim W. Müller and Karl P. Sauvant, eds., *Annual Review of United Nations Affairs* (Oxford: Oxford University Press, 2008); and Edward C. Luck, “Sovereignty, choice, and the responsibility to protect”, *Global Responsibility to Protect*, vol.1, No.1 (January 2009).

³ 総会決議 260A(III), annex.

⁴ 介入と国家主権に関する国際委員会の報告書を参照のこと。 *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), p.vii. 委員会の任務について内部からの説明とそれを形成した考えについては以下を参照のこと。Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008). 次も参照のこと。Alex J.

保護が主として軍事的な事項ではなく、また基本的には国家と個別の主権との間の競合でないことも理解するようになった。委員会は、「保護する責任」という用語を作り出し、また予防する責任、対応する責任および再構築する責任を確定し、それぞれの範囲を超える進化する政策手段の継続を提示した。委員会の報告書は、武力行使のための適切な権限と規則を扱ってはいるものの、国家が中核となる保護の責任を満たすように奨励することを通じて予防の利点を強調した。委員会の主要な勧告の多くは、前事務総長コフィ・アナンによって2004年に開催された、脅威、挑戦および変化に関するハイレベルパネルの諸結論（A/59/565 and Corr.1を参照）にも、またその後の報告書「より大きな自由の中で：すべての人のための開発、安全および人権に向けて」（A/59/2005）にも含まれた。これら報告書は、結果として、2005年の世界サミットでの審議の材料を提供した。

10. 本報告書において記されている保護する責任へのアプローチは、上述の歴史から、重要な方法を引き出したものの、サミット成果文書の第138、139項の規定によって次とおり定義されている。

(a) 参集した国家および政府代表が完全に明確にしているとおり、保護する責任は、主権に反対するものではなく、協力するものである。それは人道的介入という、より狭い考えではなく、むしろ、責任としての主権という肯定的かつ積極的な考えより生じている。中核となる保護の責任を国家が満たすことを助けるために、保護する責任は、主権を弱めるのではなく、強めようとしている。それは国家が失敗する際に単に対応するのではなく、国家の成功を助けようとしている。

(b) 保護する責任は、加盟国が他の方法を決定するまで、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪の、四つの特定された犯罪および違反に対してのみ適用される。HIV/AIDS、気候変動や自然災害への対応など、他の災害にも適用されるように拡大しようとすることは、2005年の合意を損い、理解あるいは活動上の有益性を超えるように概念を広げることになる。

(c) 範囲は狭く限定され続けるべきであるが、その対応については、加盟国、国際連合システム、地域的また準地域的機構、また市民社会のパートナーに利用できる、予防と保護の手段の広範かつ多様なものを利用し、深淵でなければならない。この目的のために、サミット成果文書の第138項において、国家はそのような犯罪と煽動を予防するために「適切かつ必要な手段」を用いることが求められており、国際社会は国家が自らの責任を行使するために国家を「奨励しかつ助ける」こと、また「早期警報の能

Bellamy, *A Responsibility to Protect: the Global Effort to End Mass Atrocities* (Cambridge: Polity Press, 2009).

力を設立することについて国際連合を支援すること」が求められた。サミット成果文書の第 139 項において、国連憲章第 6 章、第 8 章の下の「適切な外交上、人道上および平和的な手段」と、第 7 章の下の「集団行動」が言及されている。保護する責任に対する我々のアプローチは、したがって、狭くまた深淵でなければならない。

(d) 早期警報と評価は満足とはいえないが、国際連合を通して、加盟国による成功する予防および保護の行動のための必要な構成要素であることを、サミットは確認した。サミット成果文書の第 138 項において主張されているように、国際社会は「早期警報能力の設立において国際連合を支援」すべきである。これは、(i) 特定された四つの犯罪と暴力への煽動、準備または行動に関して、国際連合の意思決定者への、正確かつ権威のある、信頼できる関連する情報の時宜を得た流れ、(ii) 地域における状況の文脈において、出来事のパターンを評価し、また適切に理解する国際連合事務局の能力、(iii) 事務総長室へのアクセスの準備、を必要とする。しばしば頻繁に、警報装置は全く鳴らなかったり、国際連合の事務局であろうと政府間組織であろうと、上部の政治階層において、注意を命じたり効果的な行動を促すことに失敗してきた (S/1999/1257、A/54/549 を参照)。しかし、誤った警報のパターンや、さらにより悪いことに、選り好みされた報告は組織の信頼性を損ねてきた。したがって、早期警報および評価は、政治的介入や二重の基準なくして、公平に慎重にまた専門的に、達成されなければならない。

11. サミット成果文書の第 138、139 項の規定は、保護する責任が次の三つの柱に基づいていると示唆する。

第一の柱

国家による保護の責任

(a) 第一の柱は、自国民であるかないかに関わらず、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪ならびにこれらの煽動からその国の人々を保護する、国家の持続した責任についてである。煽動は、効果的かつ時宜にかなった防止戦略にとって重大であることを強調したい。サミット成果文書の第 138 項における、「我々は、この責任を受け入れ、それに従い行動する」という国家および政府元首の宣言は、保護する責任の基本原則である。この責任は何もよりもまず国家にあることを元首は確認した。この責任は、単に、保護する責任についての比較的最近の宣言や受諾からではなく、国家主権の本質と、既存の継続する国家の法的義務の双方に由来する。

第二の柱

国際的な援助と能力構築

(b)第二の柱は、これら義務を満たし国家を支援する国際社会の公約についてである。この柱は、国際連合システムの制度的力と比較優位に加えて、加盟国、地域および準地域的取極、市民社会および私企業分野の協力をもたらそうとする。同様に専門家や政策作成者によって、しばしば見過ごされてきたが、第二の柱は、一貫して適用され広く支援される政策、手続きおよび実行を形作るために重要である。第一および第二の柱の上に築かれる予防は、保護する責任の戦略の成功にとって主要な要素である。

第三の柱

適切な時期と断固とした対応

(c)第三の柱は、国家が明らかに保護を提供できない場合に、適切な時期に断固とした方法で、集団として対応する加盟国の責任である。広く議論されたものの、第三の柱は一般的に狭く理解されすぎている。問題となったケニアでの選挙の後、2008年初期、一層の虐殺を回避するための、二国間、地域および地球規模の取り組みの成功によって示されたとおり、何もしないかあるいは武力行使か、という明確な選択である必要はない。一貫し、調整された、適切な時期における対応は、国際連合とそのパートナーにとって用いることができる広範な範囲のあらゆる手段を含むことができる。これらは国連憲章第6章の平和的手段、第7章の強制的な手段、および/あるいは第8章の地域的および準地域的取極との協力を含む。最善の行動の進行を決定し履行する過程は、国連憲章の規定、原則および目的を十分に尊重しなければならない。憲章に従い、第7章の下措置は安全保障理事会によって認められなければならない。総会は、決議377(V)において規定された「平和のための結集」の過程と同様に、国連憲章第10条から第14条に基づいて、関連する一連の機能を行使できる。第6章および第8章は、伝統的に、政府間機構あるいは事務総長のいずれかによって実行されてきた一連の広範な平和的手段を規定する。いずれの方法においても、成功の手がかりは、それぞれの状況の特定のニーズに合わせて用いられた、早期かつ柔軟な対応に在る。

12. 三つの支柱の高さが等しくない場合、保護する責任という建築物は、いずれかの方向に危うく傾き不安定となる。同様に、すべての三つの柱が強固でなければ、この構成は破たんし崩壊する。すべての三つがいかなる時点においても用いられるように用意されなければならない。というのは、特に早期かつ柔軟な対応の戦略において、ある柱から別の柱へと移動する定められた順序は存在しないからである。この点に留意しながら、政策および実行についてのある事例は、後述のセクションIIからIVに記された第一、第二、第三の柱に合致するために、貢献しておりまた貢献できる。将来についてはセクションVにおいて議論されている。とりわけ、本報告書に記されている全般的な戦略の再検討において、総会が審議を求める可能性のある五つの点については、第71項に示した。早期警報および評価に関する初期の考えは付属文書に記した。サミット成果文書の第138

項で求められているように、私は、2009 年後半に、総会に対して国連の早期警報能力の改善の履行について、当面の提案を提出する予定である。

II. 第一の柱

国家による保護の責任

13. サミット成果文書の第 138 項の最初の三つの文章は、保護する責任の基礎をなす原則を明確に記録する。

「個別の国家は、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する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ての、煽動を含むこれら犯罪の防止を必要とする。我々は、この責任を受け入れまたそれに従って行動する。」

サミットにおいて約束され、のちに総会によって採択され、安全保障理事会において再確認されたこの厳粛な誓約は、その明瞭さ、明快さ、制限や断り書きがないという点で注目に値する。世界の人々は個別のまたすべての加盟国がこの公約にいつでも従うことを確かに期待している。というのは、保護する責任に関するこの最初の柱は、国際法の下の長年に及ぶ義務に支えられているが、仮に保護する責任がレトリックの領域から、教義、政策、行動の領域へと移るのであれば、完全に必要不可欠だからである。能力の欠如や領域の管理の不足などの理由によって、国家がこの責任を十分に満たすことができないのであれば、第二の柱において必要とされているように、国際社会はこの中核的な責任を満たし国家を支援しまた援助する用意をしなければならない（後述のセクション III を参照のこと）。しかし国家は、保護する責任の基礎であり続け、責任を有する主権を損ねるのではなく、築くことを目的とするのである。

14. 保護する責任は、まず第一に国家の責任である。なぜならば、予防は自国で始まり人々の保護は 21 世紀における主権および国家性の明確な属性だからである。サミット成果文書第 138 項の用語を通じて、国家および政府元首は、これら二つの基本的な事実を確認した。彼らは国際社会がせいぜい補足的な役割しか果たせないことを理解した。政策分野において、また他の多くの分野でもそうであるが、国際連合は主権を有する加盟国の力と決定に依存する。相互依存とグローバリゼーションがますます進む世界において、国家は、無差別の原則および権利の同等の享受を通じて、アイデンティティに基づく政治から、多様性の効果的な管理、さらには奨励へと、変化する必要がある。責任ある主権は排除ではなく包含の政治に基づく。これは特定の集団にとって他の集団よりも利益があると思われる不公平な成長または急激な変化の状況としばしば関連する緊張状態を、

建設的び管理するための制度、能力および実行の構築を必要とする。

15. このような原則は、政治的および経済制度を越えて維持される。というのは、これは、国家の経済発展の水準にかかわらず、価値と実行の事柄だからである。この点に関して、世界の一部のみが良い考えや実行の成功を独占してはいない。何故、ある社会が大規模な暴力行為に陥る一方で、近隣の社会が比較的安定しつづけるのか、また、何故、広範かつ体系的な性暴力のある場所では阻止することが非常に難しいのか、さらなる研究と分析が必要である。しかし、国内の多様性に上手に対処し、異なった集団間の尊重を助長し、国内の紛争に対処し、また女性、若者および少数者の権利を保護する効果的なメカニズムを有する国家は、そのような破壊的な途を進まないことは明らかである。
16. 人権の尊重は、したがって、責任ある主権の必要不可欠な要素である。世界人権宣言⁵ および集団殺害犯罪の防止及び処罰に関する条約の 60 周年を記念し、加盟国は人権法における義務を履行し、国際連合の人権メカニズムと協力するために、個別にあるいは集団としてより一層何ができるのか、再検討を望むかもしれない。国家は、人権理事会、特別報告者および人権条約機関に加えて、総会決議 48/141 に定められた国際連合人権高等弁務官の、広範かつ重要な任務を前進させるために、国内および国際的に行動することによって、保護する責任に関連する予防と保護の目標の推進を援助できる⁶。国家はまた、保護する責任に関連する義務に合致するために、国家を奨励し、また普遍的および非政治的な基盤に基づいて、これに関する実行を監視する方法を考慮する場として人権理事会の焦点を明確化とすることにおいて、理事会を支援できる。この目的のために、理事会の普遍的定期審査メカニズムは、人権を前進させる重要な手段となり、また保護する責任に間接的に関連する目標となる。

⁵ 総会決議 217A(III)。

⁶ 総会決議 48/141 の下で、国際連合人権高等弁務官に付与された責任は次のものを含む。「すべての市民的、経済的、政治的および社会的権利のすべての人による効果的な享受を促進し保護すること」、「国際連合システム全体に及ぶ、人権の促進および保護を調整すること」、「世界中における、すべての人権の完全な実現に対する現在の障壁を取り除き、課題に対処し、また人権侵害の継続を予防することに積極的な役割を果たすこと」。国際連合人権高等弁務官および事務所は国家に対して技術支援を提供し、特別報告者および条約監視機関の作業を促進する。それらの中でもとくに関連する任務を有するものもある。たとえば、違法な集団あるいは恣意的な死刑執行に関する特別報告者、拷問および他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰に関する特別報告者、人権委員会、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する委員会などである。人権高等弁務官の機能は、保護活動の機能と広報、仲介、能力構築を含む、早期警報を目的とした様々な手段の使用を促進し、また安全保障理事会の要請あるいは特別な関心事の状況や問題に関する事務総長の要請に応じて、安全保障理事会を含む政府間機関に対して報告を行う。

17. 国家は、国際刑事裁判所のローマ規程⁷に加えて、人権、国際人道法および難民法に関する、関連する国際条約の当事者となるべきである。しかしこれは実際には、完全な履行に向けた第一歩にしかすぎない。このような中核的な国際的基準は国内の法律において誠実に具体化される必要があり、四つの特定された犯罪および違反ならびに煽動は、国内の法および実行のもとで犯罪行為とされる。社会のさまざまな構成部分は、法の支配を強化する全般的な取り組みの一部として、司法および基本的な権利侵害への司法救済への平等なアクセスが提供される必要がある。犯罪に関する法、規則および手続は、不処罰が国内あるいは国際社会においても受け入れられないことを確実にしつつ、社会的弱者および権利はく奪者を保護するために立案されなければならない。これに関して、性およびジェンダーに基づく暴力を予防し、行為者を訴追し、ジェンダーに対応した司法および司法分野改革の措置の履行に特に注意が喚起されなければならない。法執行および司法手続に責任を有する者は、各条約を規定する手続のみならず、人権、国際人道法および難民法について訓練されなければならない。活気のある市民社会、独立した報道ならびに国際的または国内的監視を認めることは司法制度の濫用の是正を助ける。それはまた地球規模の抗議がない状態でも、保護する責任に関連する犯罪が計画され実行される可能性を低くすることにも役立つ。

18. 上述のとおり、第一の柱を補強する国家の義務は、すでに存在している条約および慣習国際法に、しっかりと埋め込まれている。これら十分に確立された国際的な犯罪およびその行為者を処罰する義務が国際刑事裁判所のローマ規程の条文に反映されていることは重要である。国家の指導者や武装集団を含む、そのような著しい行為を行いあるいは煽動した個人に注目して、ローマ規程は、特に、保護する責任に関連する犯罪および違反に、もっとも直接的に責任を有する人々を確定し、捜査し訴追するメカニズムおよび過程を發展させようとする。不処罰を阻止しようとして、国際刑事裁判所および国際連合が支援する裁判所は、諫止や抑止というすでに強化された取り組みとして、保護する責任を履行する不可欠な手段を加えた。

19. 国家はしかしながら、不処罰を終わらせる手段をよりはっきりさせることができる。ローマ規程の補完性原則によれば、国内の司法プロセスは、不処罰に対抗する防御の第一線である。現在、108 カ国がローマ規程の当事国であるが、私は、保護する責任に関連する主要な条約の一つを強化するために、他の国家に対して規程の当事国となることを奨励する。国家当局は、国際刑事裁判所および他の国際的な裁判所において、保護する責任に関連する犯罪および違反を行いあるいは煽動したと告発された、あらゆる階級の個人の居場所を突き止め、逮捕を支援し、そのために最善を尽くさなければならない。

⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol.2187, No.38544.

20. さらに、保護する責任に関連する原則が十分な効果を持ちまた持続されるためにも、地球規模のみならず地域の価値および基準を反映したものとして、同原則が躊躇なくまた無条件に、それぞれの文化および社会に統合されなければならない。これは不可能な任務ではない。というのは、あらゆる共同体、社会または文化も、公にまた正式にジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化あるいは人道に対する罪を容認される行動として認めてはいないからである。この原則に関して、加盟国は結束している。保護する責任をいかにもっともよく履行できるのかに関する活発な議論は行われているが、いかなる加盟国もその重要性の濫用を抑制しようとし、これを達成するために国家、地域および地球規模レベルで発展途上にあるパートナーシップに反対しない。
21. ジェノサイドおよび保護する責任に関連する他の犯罪は偶然に生じるのではない。それらは、通常、意図的かつ計算された政治的選択の結果であり、また現存の社会的分断と制度上の失敗を過度に利用しすぎる政治指導者の決定および行動の結果である。ホロコースト、1970年代のカンボジア、1994年のルワンダの規模の出来事は、計画、プロパガンダおよび実質的な人的ならびに物的資源の動員を必要とする。それらは国内および国際双方において、許容される状況を必要とする。比較的安定している、先進国および進歩した社会も次のことを自問する必要がある。そのような出来事に対して脆弱であるか、また不寛容、頑固さ、排斥の種が根を下ろし、恐ろしく自己破壊的なものに成長していないか、さらに社会的、経済的、政治的制度が、そのような衝動を妨げまたは頓挫させ、自動修正するメカニズムを持っているのか、である。率直な自己反省、国内および国際双方における集団や制度の間の対話の模索、そして定期的な危機評価が、世界のすべての地域における脆弱および表面上は健全な社会の双方において必要とされる。我々はそのようなことが、自分には起こらないと信じこむことによって危険に陥る。
22. 内省の過程の一部として、法律の制定、信頼における監視集団や、関連の国際人権および人道的な基準の履行の監視を助ける独立した国内機関の設立について、国家は国際連合、近隣諸国、地域的機関、専門的な非政府組織あるいは独立した専門家から、技術支援を求めることができ、これまでもしばしば求めてきた。国際連合人権高等弁務官事務所は人権報告書に関する訓練計画を導入し、国内人権制度を育成し、また政府から制度の独立を奨励する、継続した取り組みを行ってきた。現在、150以上の国内人権制度が世界中で活動している。国家間の学習過程—それはしばしば近隣諸国間で行われるが—アフリカの開発のための新しいパートナーシップに基づく、アフリカのピアレビューメカニズムを通じて、あるいは欧州連合へ加盟するために設立される基準を通じて、最善/よい実践の移転を促進してきた。他の地域におけるこのような類似の取極めにおいて、保護する責任に関連する基準をピアレビューメカニズムに導入することについての考慮がなされるべきである。

23. 大規模な犯罪と違反に苦しんだ国家は、当然のことながら、その再発を防御するものを作ろうと熱心になる。我々は、彼らの失敗と、またしばしばそれに続く和解、癒し、および復興の過程から学ぶ必要がある。我々はまた、そのようなトラウマを経験していない国家からも学ぶべきである、というのは、彼らは緊張が生じた際にそれが暴力へと至る前に確定した制御するメカニズムを発展させているからである。そのような能力の三つの例として、ガイアナの民族関係委員会、ガーナの国家平和評議会、シエラレオネの政党登録委員会と包括的な治安分野改革を挙げることができる。
24. 訓練、学習、教育計画は国家の自助を助けることができる。1996年から、赤十字国際委員会は国際人道法に関する諮問サービスを設立した。これはとりわけ、人道法の批准を奨励し、国家間の学習過程を促し、国際的な人道基準の国内法への編入を支援し、国際人道法に関する国内メカニズムの設置について国家を奨励し、これら規範と条約に関する学習教材を提供してきた。たとえば、赤十字国際委員会は、アラブ連合と協力してアラブのモデル法の起草を援助し、また失踪者に関する国内法の発展と履行についてボスニア・ヘルツェゴビナを支援した。同様に、2001年より、国際赤十字連盟は、差別削減イニシアティブを実施している。そこで得られたものの中には、ヨーロッパにおけるロマや周辺に追いやられた他の集団と活動し、ネパールでもっとも脆弱な人々を援助し、また残虐な人道に対する罪によって苦しんだシエラレオネで武装集団と関係する子どもたちの社会復帰と再統合を促進する指針などがあった。
25. 警察、兵士、裁判官および立法者など、社会における重要な主体を対象とした場合、訓練は特に予防の目的にとって効果的な手段となる。たとえば、平和のための基金は、早期警報指標の確認の手段を支援しようと計画され、ウガンダにおいて紛争評価制度に関する一連の訓練ワークショップを行った。同基金はこのワークショップを他のアフリカ東部にも拡大する予定である。ケニアの教会国家評議会は、リフト峡谷と他の地域での共同体内の暴力に関する監視および報告制度を発展させた。国際連合人権高等弁務官事務所には、一連の人権の問題を横断する活発な出版計画があり、列国議会同盟と国連児童基金（ユニセフ）は出版物『子どもの保護：議員のためのハンドブック』の作成に協力した。ユニセフはまた、過去に武装集団に関わり、重大な戦争犯罪や他の大規模な違反によって訴追された子どもを、司法制度がいかにか処遇するのか取り組むために、コロンビア、フィリピン、スーダンなど多くの政府とも協力してきた。コロンビアでは、オンブズマン事務所の強化が、子どもの軍隊への参加、動員解除、紛争下におけるジェンダーに基づいた暴力、および紛争に関連する性的搾取を扱うことを支援してきた。ウガンダの軍は、国際連合の指針に従い、女性と女兒への性的搾取を禁止する行動規範を採択した。2000年から2007年の間、西アフリカ諸国経済共同体とセーブ・ザ・チルド

レン（スウェーデン）は、地域において、紛争前、紛争中、紛争後における子どもの権利および保護に関する、軍のための包括的な訓練計画を実施した。同様に、国連婦人開発基金は、軍の兵力が地域の平和活動に参加する準備として、ジェンダー問題と人権に関する訓練についてルワンダ防衛軍と協力した。

26. 地球規模、地域および国家の制度におけるすべての議論の中で、犯罪の犠牲者や生存者個人に対する視点を見失わないようなケアが行われなければならない。彼らは報復や非難を受けることを恐れずに、自分たちの証言を率直にまた十分に語るように支援されまた励まされなければならない。これに関して女性の非政府組織は、体系的な性的暴行の生存者に関わり支援する重要な役割をしばしば担ってきた。このような非政府組織は、我々の完全な支援を受けるに値する。

27. 同様に、人間の尊厳に対する侮辱を完全に終わらせることに加えて、軽微な犯罪の拡大を予防する手がかりの一つは、個人の責任を育成することである。もっとも最悪なジェノサイドの状況においてでさえ、集団としての悪と共謀することを拒否し、また社会を残忍さ、不正、憎悪と暴力の騒然とした状態へと至らせようとする人々に対して、「ノー」という意思を持ち、独立性、道徳的価値観を持つ普通の人々がいる。我々は彼らの勇気を理解し、その行動から学ぶために、より一層行動する必要がある。そのようなトラウマに苦しんだ国家、および市民社会や国際機構は、生存者のための国内および国際的なネットワークの発展を促すことができる。それによって彼らの証言と教訓がより広く聞かれ、別の場所での再発や繰り返しの防止を助けることになる。

III. 第二の柱

国際的な援助と能力構築

28. サミット成果文書の第 138 項は、「国際社会は、適宜、この[保護する]責任を行使する国家を奨励しまた助けなければならない」と主張する。第 139 項は、「我々はまた、必要に応じてまた適宜、国家がジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪からその国の人々を保護し、また危機および紛争が勃発する以前の重圧にさらされている国家を支援することに積極的に関わる意思を持つ」と断言する。これら規定は、この主張が次の四つのうちの一つとなることを示している。(a)第一の柱の下で、国家が自らの責任に応ずるように奨励する(第 138 項)、(b)国家がこの責任を行使することを助ける(第 138 項)、(c)保護する能力の構築を助ける(第 139 項)、(d)「危機および紛争が勃発する以前の重圧にさらされている」国家を支援する(第 139 項)。第一の支援の形式が、国家に対して、何をしなければならないか説得することを含意する一方で、他の三つは国際社会と国家の間の相互の公約と積極的なパートナーシップを示している。

29. 国家の政治指導者が、保護する責任に関連する犯罪および違反を行うことを決定した場合には、第二の柱の下の支援の措置はほとんど役に立たず、サミット成果文書第 139 項に記されているとおり、国際社会は「適切な時期に断固とした」対応のための能力と意思を集結し始めるほうが賢明である(後述のセクション VI を参照のこと)。しかし国家の政治指導者がどのように行動するのかについて、決断力がなかつたり、意見が分断されていたり、不確実であったり、その国の人々を効果的に保護する能力に欠けていたり、あるいは保護する責任に関連する犯罪や違反を脅迫しあるいは行っている武装された反対派に直面している場合には、第二の柱の下の措置は保護する責任について国際的な履行における重要な役割を果たすことができる。説得力ある措置と積極的な動機に加えて、第二の柱は、国家とその人々の両方を脅かしている国家以外の武装した者の扱いに悩んでいる国家を助けるための軍事支援をも包含している。これら措置は第一の柱の下の政策的手段を補足し、第三の柱の下の手段をも補足する。というのは、これら柱は他の柱から孤立して作用するようには設計されていないからである。

30. 保護する責任に関連する義務を満たすように国家を奨励することは、内密あるいは公の説得、教育、訓練および/または支援を必要とする。これらの中でそのような斡旋および公的な外交上の取り組みに貢献するのにより最適な立場にあるのは、地域および準地域的なメカニズム、国際連合人権高等弁務官、国際連合難民高等弁務官、緊急救済調整官、ジェノサイド防止に関する特別アドバイザー、事務総長特別アドバイザー、事務総長特別代表および事務総長特使、国際連合の幹部職員、開発機関、およびブレトンウッズ機関である。これらメッセージが同じ目的をもった、また一貫した加盟国の外交によって強化される場合に、より説得力を持つ。対話は当事者にそれぞれの動機と意図についてより深い洞察を提供することから、スタンドプレーよりも多くをししばしば達成する。

31. そのような状況においては信頼性と一貫性が重要である。長い間、事務総長の公式の外交は、加盟国の意向や、国連の政府間組織が事務総長の約束や訓戒を具体的に実現することに一致したものではない場合が多すぎた。無実の人々の生命や国際連合自身の評判が危険にさらされている場合、こういう問題についてはつねに公平さと現実主義的対応が優先する。

32. 保護する責任に係る犯罪の煽動や実行をもくろむ者は、そのような行動を実行する費用と、その代りとして平和的和解と開発を模索する潜在的な利益の費用の双方を理解しなければならない。この比較はこれ以上明確になりようがない。保護する責任に関連する重大な犯罪と侵害に関与する社会の費用は莫大であり長期に及び、またそれは評判に関することのみではない。それは海外投資の損失、資本の逃避、援助や慣行の減少

そしてある場合には、評判の良い国際社会の一員としての席を失う。開発の取り組みは、そのような痛手を被り分裂を生じさせた事件によって数十年もの間遅れる。他方で、後に論じるように、援助国は、保護する責任に関連する犯罪および違反からの人々の予防と保護を強化しようとする国家と計画を支援するよう奨励されなければならない。この二つの道は、国家の潜在能力を維持するのがあるいは破壊するののかという選択に等しい。

33. 人権および人道的基準と規範に関する対話、脅威と訓練を通じて、奨励が表明される。たとえば、決議 1612 (2005) の文脈において、安全保障理事会によって設立された革新的な枠組みは、子どもと武力紛争の事務総長特別報告者とユニセフによる、子どもの保護の問題に関して、ハイレベルの対話を可能にした。これは、コートジボワールの武装集団と関連するすべての子どもの解放と、スーダン南部とスリランカにおいて、紛争当事者による子どもの利用の減少をもたらした。同様に、国際連合人権高等弁務官事務所 (OHCHR) またその様々な特別報告者の啓蒙活動は、世界中に真実委員会とその他の移行期正義および責任のメカニズムの設立をもたらした。これらは、社会が過去の人権侵害を処遇することのみならず、制度改革のための国家の課題を入念に作成することを助けた。こう着した平和プロセスの動きを奨励するために、国際連合開発計画 (UNDP) はブルンジおよびコンゴ民主共和国の指導的な能力を構築するために、ウッドローウィルソン・センターの取り組みを支援してきた。
34. 決議 1612 (2005) と 1820 (2008) において、安全保障理事会は、暴行およびその他の形態の性的暴力は、戦争犯罪、人道に対する罪またはジェノサイドに関して構成要素としての行動を構成しうることを強調した。決議 1820 (2008) において、安保理は、広範および体系的な性的暴力は、安全保障の問題であり安保理によって監視されなければならないことを確認した。共同体にとっては、組織的な性的暴力が、どの点から見ても、疑いなく、通常兵器以上に破壊的になりうるのである。
35. 国際連合とそのパートナーは、国家がその保護する責任を行使することを助けるために近年、さまざまな取り組みを行ってきた。約 50 カ国の現地事務所とともに、OHCHR は国家が、人権の監視、啓蒙活動および教育と同様に義務の遵守において国家を助ける他の地球規模の資源となってきた。政府および国内の非政府組織と共同して、OHCHR の代表は、保護の能力を強化し、社会の緊張を緩和し、紛争予防に貢献する活動を行う。人権理事会の特別手続きに関する国家ミッションにより作成された分析および勧告は、能力開発の基礎、紛争の緩和、および重大な人権違反の実際のまた潜在的な犠牲者の保護を提供できる。この文脈においては十分に認識されていないが、庇護の許可を得、難民を保護する国際連合難民高等弁務官事務所の活動は、保護する責任に関連する犯罪および違反の多くの潜在的犠牲者に役立ってきた。

36. 国際連合の存在は、ウガンダ北部、アフリカの中部および東部ならびにスーダンのある地域など、紛争後の多くの状況において子どもの保護に極めて重大であった。より広範には、子どもの保護の問題は、子どもと武力紛争の事務総長特別代表による頻繁な訪問と、国別付属文書を含む事務総長の年次報告書に関する安全保障理事会での一般討論を通じて、先例のない注目を得た。国際連合の存在はまた、東ティモール、シエラレオネおよびコソボを含む、国内の刑法典および司法プロセスにジェンダーに基づいた暴力と闘う規定を編入することを助けてきた。

37. 国際連合の働きを越えて、いくつかの地域あるいは準地域的組織によって取られた革新的な措置もまた、世界の他の地域が模倣するに値するであろう。1992年に、バルカン半島で暴力が勃発した際に、欧州安全保障協力機構は、民族に基づく緊張関係が加速化する前に、その確定と早期解決の模索のために、民族少数者高等弁務官の職を設立した。「可能な限り最も早期の段階における紛争予防の装置」と記されたとおり、高等弁務官は、独立、公平および内密に行動する。地域のより不安定な場所における高等弁務官の任務に対する、国家からの継続した要求は、この方法の有効性と、世界の他の地域における、地域および準地域的組織による審議への潜在的な価値を示している。アフリカの西部では、西アフリカ諸国経済共同体の15の加盟国による早期警報および早期対応システムが、人間の安全保障を強調した、政府間組織と市民社会ネットワークの間のパートナーシップを反映している。このような二つの取り組みは、国際連合あるいは外部の支援国により促進されるであろう、地域間の学習プロセスの潜在的な価値と、現地の状況および文化への適用の重要性の双方を示している。

38. ギニアビサウや中央アフリカ共和国における特別政治ミッションによって明らかにされたように、安全が不確かな状況において、文化的および政治的架け橋を構築し、違いを仲介し、地球規模の価値を敷衍し、持続的な現地の制度を築くことを目的として、悪化する民族的な緊張状態に立ち入ることためには、相当な技術、経験、現地の知識および勇気を必要とする。明らかに世界は、国際連合の重要な紛争後の平和活動の費用のわずかの一部を使う予防の能力における投資が少なすぎた。この点に関して、保護する責任に関連して犯罪および違反を予防するために地域および準地域的機構の市の能力構築を助けることは、賢明な投資となる。この方針に沿った利用できるイニシアチブの多くが、アフリカ連合と国連の10年間能力構築プログラムの下で議論されている⁸。

⁸ 予防に関する包括的な再検討については、事務総長報告書「武力紛争の予防に関する進捗報告書」"Progress report on the prevention of armed conflict"(A/60/891)を参照のこと。この点に関する地球規模と地域の協力の可能性についての評価は、事務総長報告書「地域と地球規模のパートナーシップ：挑戦と機会」(A regional-global partnership: challenges and opportunities)(A/61/204-S/2006/590)を参照のこと。

39. 国家の自助を助けるこのような多様な取り組みにおいては、一つの共通した要素がある。それは、軍事ではなく市民の専門性とプレゼンスに依存するということである。国内の混沌とした状況と紛争を経験する社会において、秩序を回復し信頼性を再構築するという優先的な任務においては、保護する責任に関連する状況に対応して、警察と市民の要素が時にとりわけ重要となる。これに関して、保護する責任に関連する犯罪に対応することが求められる技術と訓練に十分な人数の警察と市民のグループを確定し動員することは、軍においてそれに対応する人を探すことが難しいのと同様に、しばしば困難であることが強調されるべきである。政府および同様に市民社会によって、そのような緊急状態に、常設のあるいは待機の即時対応の市民および警察能力を創設するとの多くの提案がなされてきた。私は、そのような選択肢についてより一層の創造的な考えを奨励し、関連する国際連合の職員による念入りな再検討を確実とする。

40. 多くの機会に言われてきたとおり、疑いなく、武力行使は最終的な手段として考慮されるべきである。しかしながら受け入れ国政府の同意により、軍隊は、防止、保護、平和維持および軍縮などの非強制的な目的の範囲で、あるいは、暴力的な手段によって政府を転覆しようとし、また無作為に広範に及ぶ暴力を通じて市民を脅かそうとする武力集団に対抗するために用いられてきた。国家のみならず非国家主体も保護する責任に関連する著しい犯罪を行うことができる。彼らがそれを行う場合には、集団による国際的な軍の支援が、保護する責任に関連する義務を満たし国家を支援し、また極端な場合には効果的な主権を回復するためにはもっとも確実な方法となるかもしれない。そのような場合には、早期、目標が定まった、また規制された国際的な軍事資産および軍の使用が生命を救い安定して措置をもたらし、これにより外交、国内の政治過程、癒しと和解が行われる時間と場所が与えられる可能性がある。同意に基づく平和維持は、当然のことながら国際連合による新制度でありまた強みがある。その一方で、国際連合は強制的な軍事活動についての活動はより少なくまたその結果も複雑であった。同様のことは地域および準地域的機構についても言える。

41. 予防展開の考えは、当時の事務総長ブトロス・ブトロス＝ガーリによって、1992年に国際連合に紹介された。先見性のある報告書「平和への課題：予防外交、平和創設及び平和維持」(A/47/277-S/24111)において、彼は次のように述べる。

「国内の危機的状況において、政府が要請しあるいはすべての当事者が合意した場合、予防展開は、苦しみを軽減した暴力を制限しあるいは制御する多くの方法の助けとなる。人道支援は公平に提供されることにより、極めて重要となる。軍事、警察あるいは市民を通じての安全の維持への支援は、生命を救い、交渉が行われる安全な状況を進展させるこ

とができる。国際連合は、相手が希望する場合には、和解の取り組みをも助けることができる。」(第29項)

国際連合平和維持の予防展開の古典的な事例は、1992年から1999年の間、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国において行われた。国際連合保護軍および国際連合予防展開軍の活動は、軍隊および文民警察の監視の混合であり、対内および対外の両方において、民族的に明確にされた緊張関係に直面して、国家の安定化を助けることで広く評価された。いくつかの近隣地域が苦しんだ暴力行為や民族的な暴力を予防しようとした、先見の明のある指導力のお陰で、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国は、国際連合のブルーヘルメットと地域的機構の監視および仲介の、上手くいった連携を歓迎した。長年にわたりブルンジは近隣国のルワンダと同様に、国内の圧力に直面してきた。しかしながら政府の同意の下、当時はアフリカ連合、最終的には国連による、アフリカ南部で初めてとなる平和維持軍の展開は、ブルンジにある程度の安定性をもたらすことに役立った。

42. シエラレオネにおいては、とくに冷酷で広範囲に及ぶ国際的な犯罪を行い、革命統一戦線の軍が和平協定を破り、人々と国連のミッションに対して大規模な攻撃を開始した時に、国際連合シエラレオネミッションが、展開を始めたところであった。2000年に、政府の同意の下、当面のイギリス主導の介入軍がフリータウンを保護し、国連のミッションを後援し、困難な状況にあったこの西アフリカの国の安定回復を助けた。同様に、2003年の春から初夏にかけて、安全保障理事会決議1484(2003)のもと、欧州連合主導のアルテミス作戦が、人権侵害とりわけ性的暴力の規模と残忍性で知られているイトゥリ地域での、コンゴ民主共和国での国際連合ミッションの強力な職務権限への移行を助けた。マケドニア旧ユーゴスラビア共和国、ブルンジ、シエラレオネ、コンゴ民主共和国における、上述したそれぞれ四つの展開は、2005年の世界サミットにおいて、保護する責任の受容に先行するものであった。しかしながら、これらは武力紛争の悪化を予防することを助ける国際的な軍事駐留の、同意に基づいた展開について潜在的な価値をよく例証している。またそれらは国際連合が、保護する責任の実行において、国際連合が国家を支援する権限を与えられた場合に、加盟国による十分な資源を適切な時期に提供することの重要性をも強調する。

43. 民族上の緊張関係が高く、集団の間の根深い不平等が存続する国家と地域において、社会的および政治的な構造における根底にある分裂に対応することなく、持続可能な経済および社会的な発展を創造することは困難である。また同様に、付随した開発の欠陥に対応することなくそのような分裂の解決を創造することも難しい。慢性的な低開発は、それ自体またひとりで、異なった民族、宗教あるいは文化的共同体の間の緊張の原因とはならない。しかしながら、それは不足する資源への競争を悪化させ、国家、市民社

会および地域と準地域的機構が国内の緊張を平和裏にまた完全に解決する能力を著しく制限する。結局のところ、一般的な開発支援の水準の実質的な増加は、保護する責任に関連する犯罪と暴力の発生の合計を上手く減少させる。というのは大規模な国内の暴力の最悪の事例のあるものは最貧国で起こり、最貧国において、貧しい者の中でもっとも貧しい者は抵抗する能力に欠けているからである。(しかし、ホロコーストやより最近のバルカン半島での虐殺は、貧困が必要条件ではないことを証明する。)**「最底辺の 10 億人」**に対して開発援助を拡大することは、そのような援助が社会において貧しい者と少数者集団により力強い影響力を与え、平等と社会正義を強め、彼らの教育水準を高め、実質的な政治参加の機会を増加することを目標とするのであるならば、それは疑いなく、保護する責任に関連する犯罪と暴力を予防する、真に肯定的な効果を有する。しかしさらなる援助が、社会において対抗する民族的、宗教的あるいは文化的共同体の地位の違いや生活状況を限定するよりも悪化させる方法で分配されるのであれば、その効果は不安定であり、存在する緊張関係と憤りを煽る。したがって、援助計画は紛争および保護する責任の双方に対して敏感である必要がある。

44. 保護する責任の観点から最も必要であるのは、保護する責任に関連する犯罪への道を進む傾向を少なくするように、社会において特定の能力を構築することを入念に目標とした援助計画である。どこでまた何故作用するのかを十分に理解するために、より現地に根ざした調査が必要である。国際連合と加盟国は、事例ごとに、なぜある国家はある進路をとる一方で他の国は別の方針を取るのか、よりよい理解を得ることを求めて、地理的に広域に及ぶ研究のネットワークを奨励し支援するべきである。第二の柱を強化するためには、さまざまな戦略、主義および実行が何年にも渡りどのように行われてきたのかについて、より敏感でより実情に合った感覚を得るために、予防、能力強化および保護戦略に関する、国家間、地域間、また機関間の学習について累積的なプロセスが必要とされる。しかしながら、知識の基礎が改善されるまで、政策は待つことはできない。経験と常識が、グッドガバナンスとして一般的に受け入れられている要素の多く一法の支配、機能があり独立した司法、人権、治安分野改革、確固とした市民社会、独立した報道、およびアイデンティティ・ポリティックスの硬直と不正よりも寛容、対話および流動性を奨励する政治文化—について、保護する責任に関連する目的にも同様に役立つ傾向にあることを示す。

45. この点に関して、少なくとも五つの能力—加盟国自らの要請に基づいて開発援助の実行から導き出したものである—がきわめて重要であると確認される。

(a) 紛争に敏感な展開分析

これは、開発計画の一部として、生じつつある問題と緊張を同時に分析する国家制度

の能力構築を含む。これにより開発計画の履行は、存在する緊張をより一層悪化させるよりもむしろ改善する手助けとなる。たとえばナイジェリアとインドネシアは、この能力獲得に向けて重要な措置をとってきた。

(b)現地の仲介能力

これは内部での紛争解決を見出し、和解を促進し、特定の事項について仲介できる、政府および市民社会両方における、伝統的および現代的双方の信頼性の高い制度とプロセスの形成または強化である。上述のとおり、UNDP の支援とともに、ガイアナ、ガーナ、シエラレオネによって設立された制度は、この点に関して期待が見られる。

(c)同意と対話

これは対話の包括的かつ参加型プロセスの能力構築と、そのような対話を通じて、論争となっている問題を扱う、中立的な場とフォーラムの提供を必要とする。特に、ラテンアメリカでは、加盟国は統治のプロセスの一部として「民主的対話」のための空間を設立した。

(d)地域の紛争解決能力

これは、紛争に至る前に持続可能な方法で、土地、資源、宗教、民族あるいは指導的立場の後継に関する地方の紛争を扱う、国家および地域の両方のレベルでの、平和のための基本的な組織の設立を含む。1990年代初めに類似の能力が、南アフリカの民主性への移行の成功を確実にすることを助けた。2008年初めのケニアにおける選挙後の暴力の期間、そのような能力が発展した地域、とくに北部と海岸地区の乾燥地域は、他の区域と同水準の暴力の舞台とならなかった。

(e)能力を再生する能力

最後に、上記で明確にされた能力は社会に取り込まれまた深く根付かなければならない。そうなることで、新しい世代の指導者は、保護する責任に関連する犯罪へと至る同様の分裂と挫折を予防する資源と技術を持つことができる。この点に関して、加盟国は、大学および公のサービスの訓練を行うアカデミーにおいて紛争解決計画を発展させ、仲介者のネットワークを確立し、将来において若者が争いの種になる問題に多様なアプローチを行える国家レベルの学校のカリキュラムを発展させるために、援助をますます要請してきた。

国際連合システム内では、上記の五つの能力の構築において加盟国への援助の要請によりよく対応するために多くの革新的なシステムが実施されてきた。これらイニシアチブの中で、紛争予防の国家能力構築に関する UNDP と政治局の合同計画、予防活動の調

整に関する機関間枠組みがある。これらは国際連合の機関が、加盟国からの要請に対して、統合された方法で応えることを可能とする非公式のフォーラムである。

46. 繰り返し表明されてきたように、公平かつ統制された治安分野は集団間の緊張を低くし暴力の拡大を予防するうえで不可欠である。自らの経験ならびに二国間のパートナーおよび国際連合システムからの技術支援の経験より、加盟国は、アイデンティティにかかわらず、その国のすべての人々の安全かつ安定した状況を提供するために、自ら治安分野を強化し続けなければならない。費用のかかる分裂をあらかじめ妨げることによって、これは保護する責任を実行することに加えて、開発の過程における重要な投資を構成する。

47. 法の支配は、保護する責任に関連する犯罪行為を予防するために必要不可欠である、国際連合システムは、援助国の関与を通じてを含み、加盟国に提供される法の支配の援助を増加させなければならない。目標は、司法に対する平等なアクセスを確保とし、すべての者に対する裁判、犯罪捜査手続き、刑事および法執行サービスを改善することである。そのような措置は、社会での紛争が暴力よりも、むしろ法的な手段を通じて解決されうることを可能とする。援助国は、適宜、現存の援助計画において保護する責任と人権の考慮を扱い、可能な程度において、保護する責任に関する新たな援助計画を創設する。これに関して、国によって条件、環境および必要性は異なり、援助計画は、受け入れ国政府と市民社会との密接な協議によって計画されなければならないことが理解されなければならない。国際連合と地域機構は、保護する責任に関連する援助に関して、その分野の新しさに応じて、地域間の学習と、経験から学ぶ過程を実行しなければならない。

48. トラウマ後の平和構築は、保護する責任に関連する援助に重要な意味を提供する。ジェノサイドの確実な予測は過去に生じたジェノサイドである。平和構築委員会の作業は、社会の進化において重大な段階にある。それは国際社会が肯定的な効果をもたらす最善の機会にあるということである。保護する責任に関連する義務を国家が実行することの支援において、平和構築委員会のより一層の関与の可能性が探求されなければならない。

IV. 第三の柱

適切な時期と断固とした対応

49. サミット成果文書の第 139 項がきわめて明確にしているとおり、第三の柱は、参集した国家および政府元首によって同意された保護する責任を実行する戦略に不可欠である。

最初の文章によれば、「国際社会はまた、国際連合を通じて、国連憲章第 6 章および第 8 章に従い、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する罪から人々を保護することを助けるために、適切な外交的、人道的およびその他の平和的な手段を用いる責任を有する」。この文言は、これに対する意図が、第 6 章および第 8 章の第 52 条に明確にされている平和的な措置のようなものを採用する継続した、一般的な責任であるべきということを示している。第 139 項の第二の文章は、平和的あるいはそうでない広範な集団的行動は、次の二つの条件を満たした場合に、国際社会によって行うことができると強調する。すなわち、(a)「平和的な手段が不十分である」⁹場合と、(b)四つの特定された犯罪および違反から「国家当局が、その国の人々を保護することに明らかに失敗している場合」である。このような二つの場合に、第 139 項は「個別の事例ごとにまた適宜関連する地域的機関と協力しながら、第 7 章を含む、国連憲章に従い、安全保障理事会を通じて、適切な時期に断固とした方法で、集団的行動を取る用意がある」と確認する。2008 年 7 月 15 日に、ドイツのベルリンで行ったスピーチで述べたように(プレス・リリース SG/SM/11701 を参照のこと)、この文章の語句は、状況の詳細に合わせて、また憲章の規定に完全に合致するという両方を備えた、そのような場合に早期かつ柔軟な対応の必要性を示している。

50. 保護する責任に関連する犯罪および違反が計画され、煽動され、および/あるいは行われている多様な状況に対応する際に、行動のための、厳格に並べられた戦略やきっちりと限定された「誘因」の余地はない。第二の柱の下の予防、能力構築あるいは再構築の取り組みのための出発点は、第三の柱の下の対応のための出発点、すなわち「国家当局が、その国の人々を保護することに明らかに失敗した」(サミット成果文書第 139 項)場合よりも確かに低い。同様に、第三の柱の下では、第 6 章の措置の出発点は第 7 章の下の強制措置の出発点よりも低い。またそれらは政府間レベルにおいてのみ認められる。対応が強制力を伴うものであれば、許可の基準も高くなる。急激に拡大する緊急の状態において、国際連合、地域、準地域、国家の意思決定者は、実態よりも手続を、また結果よりも過程を重んじる、任意の、連続したあるいは徐々に増加する政策の階層ではなく、「適切な時期に断固とした」行動を通じて生命を救うことに集中し続けなければならない(サミット成果文書第 139 項)。

51. 国際連合は対話および平和的な説得をより好んで選択する。したがって第三の柱は、

⁹ この文言は国連憲章第 42 条の最初の文言を繰り返しているようである。「安全保障理事会は、第 41 条に定める措置では不十分であろうと認め、又は不十分なことが判明したと認めるときは・・・」。サンフランシスコでの国連創設の会議のように、2005 年の世界サミットは安全保障理事会あるいは、「平和のための結集」手続きに基づいて総会が、より強力な集団的措置が考慮される前に、他のすべての可能な措置が用いられ、また失敗するまで待たずあるいは待つべきではないことを強調する文言を選んだ。

より強力な措置に加えて、憲章の第 6 章と 8 章の下、広範囲に及ぶ非強制的および非暴力的な対応措置を包含する。憲章の下、これら多くは、安全保障理事会の明示の許可なく、事務総長あるいは地域や準地域的取極によって行われる。これは 2008 年始めのケニアの状況であり、地域の主体と国際連合が、この危機を、部分的に保護する責任の観点から初めて捉えた。

52. 政府間組織は現地調査と事実調査ミッションの実施に中心的な役割を担うことができる。憲章第 34 条の下、安全保障理事会は、「いかなる紛争についても、国際的摩擦に導き又は紛争を発生させる虞のあるいかなる事態についても、その紛争又は事態の継続が国際の平和及び安全の維持を危うくする虞があるかどうかを決定するために調査することができる」。憲章第 12 条の規定に従い、総会は、第 11、13、14 条の規定の下で、ある場合には同様の機会を利用できる。たとえば、総会あるいは安保理は、申し立てられた国際法違反について調査し報告する事実調査ミッションを任命することができ、実際に安保理はダルフルについて行った。人権理事会は、事実調査ミッションを派遣し、状況について助言する特別報告者を任命し、または現存の特別手続きにその状況を委託できる。並行した手段と可能性が多く地域および準地域に存在する。

53. 当然のことながら、調査は「適切な時期に断固とした方法」での保護的な行動（サミット成果文書第 139 項）の代替ではなく、それに向けた最初の一步とみなされるべきである。危機において初期の段階で行われれば、国家が保護する責任に関連する義務に合致できないという最初の兆候において、そのような現地ミッションは、より大きな国際社会を代表して、主要な意思決定者に対して、たとえば、国際刑事裁判所やアドホック裁判所による訴追の対象となりえる一連の破壊的な行動を起こさないように思いとどまらせようとすることによって、直接に伝言する機会も提供できる。そのような率直なメッセージは、事務総長室のみならず、とくに、国際連合人権高等弁務官、国際連合難民高等弁務官、ジェノサイド防止に関する特別アドバイザーなどによって効果的に表明されてきた。近年、国際刑事司法制度が、責任を確実にしまた不処罰の阻止に向けて重要な発展を遂げたが、選り好みという認識に対応した地球規模での達成を確実にするために、より多くの事柄が行われなければならない。

54. 現在において、保護する責任に関連する犯罪を計画し、煽動しまたは行う者に対して、主権国が不処罰にしないことは、国際法および実行において既に十分に確立されている。サミット成果文書の第 138 項において、国家は特定された四つの犯罪および違反の煽動を防止する責任を確認した。国家がそのような煽動の防止に明らかに失敗した場合には、国際社会が当局に対してこの義務について、またそのような行為は、ローマ規程の下、国際刑事裁判所に付託される可能性があることを想起させるべきである。上述のとおり、

人々に対して、大規模な暴力が差し迫り、あるいは拡大しつつある場合には、このメッセージは、遠くからではなく個人的に、より効果的にまた説得力をもって伝えられるべきである。しかしながら最近まで、国際連合および国家における実行は、大規模な殺害発生の前兆を、多くの場合に見過したり過小評価してきた。国際連合は、クメールルージュが、社会的また民族的に同質であるカンボジアの「社会制度を浄化する」¹⁰ことを求め、ラジオ放送が聴取者に、カンボジアの「多くの人々」の「粛清」を促した時に、注意を払うことに失敗した¹¹。また国連は、1990年初期のバルカン半島や、ジェノサイド発生前の期間の1993年と1994年のルワンダにおける、民族的に煽動的な放送とレトリックに精力的に対応しなかった。国際連合ルワンダ支援ミッションや、千の丘のラジオ局の煽動的番組に関する裁判外の、恣意的、即決処刑に関する特別報告者による、重大な数カ月間に関するいくつかの報告書にかかわらず、これら憎悪的また重大な報道を妨害する国際社会による試みはなされなかった¹²。

55. 国際連合と加盟国がこれら災害から痛みを伴う、しかし恒久的な教訓を学んだと信じるにはそれなりの理由がある。我々は、ダルフル、コンゴ民主共和国、ソマリアでの悲惨な出来事が我々に思い起こさせるように、保護する責任に関連するすべての緊急な状況に、一貫してまた効果的に対応する手段を進展させたり、または意思を表明してはいない。しかしながら保護する責任に関連する犯罪や違反、あるいはその煽動に直面した場合に、20世紀のようにそれから眼をそむけることはしない。たとえば2004年11月、当時のジェノサイドの防止に関する特別アドバイザーであったファン・メンデスは、外国を憎悪する演説が国内の緊張状態を高め、一層の暴力を刺激したコート・ジボワール当局に対して、彼らがこの結果について刑事上責任を負う可能性があることを想起した¹³。攻撃的なメッセージはただちに終了した。同様に、2008年初期のケニアでの選挙後の暴力の間、すべての当事者の指導者に対して、ジェノサイド防止に関する特別アドバイザーであるフランシス・デングが行ったように、政治的および共同体の指導者が、煽動によって国際法違反に責任を負う可能性があることに言及して、暴力および暴力を鼓舞する声明の終了を公に求めた。危機的状況の中、緊張状態が高まる中、実況放送が禁止され、紛争を仲介していた前事務総長コフィ・アナンはケニアの国会議員に対して、暴力行為に関わった者が罰せられずに行動することは認められないことを警告した。世界中

¹⁰ カンボジアへの専門家集団の報告書(A/53/850-S/1999/231)第16項を参照のこと。

¹¹ BBC, *Summary of World Broadcasts*, FE/5813/A3/2, 15 May 1978 を参照のこと。

¹² ルワンダの状況に関する事務総長報告書(S/1994/640, 第11項)、独立調査委員会の報告書(S/1999/1257, annex I)、裁判外の、恣意的、即決処刑に関する特別報告者の報告書(E/CN.4/1994/7/Add.1)を参照のこと。

¹³ 2004年11月15日、ジェノサイド防止に関する特別アドバイザーによるスピーチを参照のこと。<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=12527&Cr=ivoire&Cr1>により入手可。

の指導者は人種的憎悪の煽動が、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約によって非難されることを想起するべきである。そのような煽動は一般的に公的でありまた明白な特徴を有していることから、それらを確定しまたは思いとどまらせる取り組みに国際的な支援を集中することは比較的容易である。さらに、国際連合の平和維持の駐留、または外国や近隣諸国から達成する手段がある地域では、自らの報道や情報サービスによってそのようなメッセージを阻止できる（S/1999/1257, 添付文書、セクションIII.6を参照のこと）。

56. 話し合いはそれ自体が目的ではなく、より早期からのまたより直接の対応が生命を救い秩序を回復する場合に、静かな外交が遅延のための戦略として用いられた場合には、より強力な措置の許可を求めることが躊躇されるべきではない。サミット成果文書の第139項は、極端な場合においては制裁あるいは強制的な軍事行動を含む、集団的な強制措置の可能性なくして、保護する責任を実行するいかなる戦略も完全ではないという現実的な事実を反映している。国家が国際的な予防と保護の支援の受け入れを拒否し、保護する責任に関連する甚だしい犯罪および違反を行い、非強制的な措置に対応することに失敗した場合には、それは、実際には、サミット成果文書第139項の下、自らの責任を実践する国際社会への挑戦となる。そのような集団的措置は、憲章の第41条、42条の下、安全保障理事会によって、あるいは「平和のための結集」手続きの下で総会によって（下記第63項を参照）、もしくは第53条の下、安全保障理事会の事前の許可による、地域あるいは準地域的取極によって認められる。

57. 加盟国によって完全にまた一貫して行われた場合には、外交条の制裁は、保護する責任に関連する犯罪および違反を行うことが21世紀における国際連合の加盟国にとって容認されない行動であるというメッセージを強調する国際社会にとって、別の方法を提供する。虐殺に責任を持つ指導者は、同等の地位の者の間では、少なくとも歓迎されるべきではない。また彼らやその国家は、準地域、地域あるいは地球規模の組織において指導的な地位の選挙に資格を有するべきではない。憲章第41条および53条ならびにサミット成果文書の第139項の下で（また性的暴力の場合には安保理決議1820（2008）の文言に従って）、旅行、財の移転、贅沢品、武器などの特定された制裁は、事例に応じて、安全保障理事会によって、また関連する地域的機関との協力により、適宜、審議されなければならない。総会もまた「平和のための結集」決議377（V）の下で、そのような措置を審議することができるが、それらは法的な拘束力を有さない。制裁は、断固とした独裁政権による濫用を阻止するためには不十分であるかもしれないが、十分に早期に適用された場合には、サミット成果文書第139項の下、国際社会のコミットメントを表明でき、また人々に対する暴力が行われ続ける場合には、より強力な措置への警告ともなりえる。

58. サミット成果文書第 138 項の下で、中核となる責任を満たすことが明らかにできない抑圧的な政権によって濫用されうる、あるいは、一方のあるいは別の当事者による行為が、保護する責任に関連する、別の大規模な犯罪および違反に拡大される恐れのある継続した紛争の状況において、武器または警察の装備の流出を制限するために特別な注意が払われるべきである。総会は時には武器禁輸を求めるものの、安全保障理事会のみがそれらを拘束力あるものにする権限を有する。憲章第 53 条の下、地域的取極は安保理の許可によってそのような強制的な措置を取ることができる。しかしながら、実際には、地域あるいは準地域的組織や加盟国のアドホックな集団が、安保理の事前の公式な許可なくしてそのような措置を取ることが通常には行われてはいない。

59. 当然のことながら、上記のセクション II と III の第一、第二の柱の議論で強調したように、国家と政府間機構が、保護する責任に関連する状況において影響力ある唯一の主体ではない。啓蒙活動、早期警報、監視、研究、訓練および教育に関する、国内あるいは国家を超えた市民社会の多様な役割はよく知られておりまた本報告書においてもすでにまた繰り返し評価されている。保護する責任に関連する犯罪および違反への国際的な対応の形成における、個人、啓蒙活動集団、女性の集団、企業の分野の役割については、それほどあまり知られていない。国際連合そのものと同様に、国際的な市民社会も、カンボジアやルワンダにおけるジェノサイドへの公の対応が、比較的静かで、緩慢であり、また集約されなかったことから教訓を得た。ダルフルでの暴力に反対した、十分に組織化され非常に目立つ国家を超えたキャンペーンという集団は、そのような運動の力と限界の両方を示した。我々の政策手段が不十分であり、またそれらを用いる政治的意思が脆いことを強調しながらも、彼らはダルフルの困難な状況にある人々に対する暴力を終わらそうとする、公の関心の深さと広さを示した。しかしながら、結局、上述のとおり、保護する責任に関連する犯罪および違反を行う人々は、そのような虐殺行為が社会および復興の能力の両方に与える、持続的また広範におよぶ損害について考慮すべきである。海外の直接投資、文化交流および観光業は、今後の数十年間、悪影響を受ける。というのはそのような容認されない行動に対する国家の評判に対する費用は高額となりまた増加するからである。安全保障理事会が禁輸を課さなかったとしても、個々の公および私的な投資家は、非政府組織の啓蒙活動のネットワークにより促されて、代わりに禁輸を行う傾向にある。個人による財政上、または貿易禁輸は、当該国家の、目に見える形でまた持続された変化なくしては、はるかに解除が難しいことを示す。

60. 上記で繰り返し強調されているとおり、保護する責任に関連する予防と保護の措置の全体的な範囲に渡り、能力、想像力および意思においてかなりのギャップが存在する。保護する責任に関連する、もっとも甚だしい犯罪および違反に対する強制的および時宜

にかなった範囲において、このギャップがより顕著でありまたより破壊的である。ここでは、保護する責任に関連する目標を前進させることに賛成する多くの主要都市における能力の弱さと意思の欠如が、虐殺の拡大に直面して、とくにためらいと糾弾という悪循環において、お互いを食い物にしている。もっとも顕著で悲惨である、ダルフル、コンゴ民主共和国、ソマリアにおける大規模な暴力行為と人々の追放への抵抗に失敗した国際社会は、国際連合および保護する責任に関連する原則について我々の集団的な支持に対する公の信頼を損ねた。我々は、憲章の枠組においてまたサミット成果文書の第 138、139 項の規定において完全に行動し、将来においてよりよく行動することができ、またそのように行う意思があることを、断固として確信する。

61. 保護する責任に関連する義務に合致する、最も重要かつ永続的な責任は各国家にある一方で、それができないことが明白な場合には、サミット成果文書第 139 項に求められているように、「適切な時期と断固とした」方法において国際社会が対応することを確実にする特別な責任を事務総長が担う。類似の文脈において国際連合平和活動に関するパネル報告書 (A/55/305-S/2000/809 を参照) に記したとおり、事務総長は、何か聞きたいかではなく何を知るべきかについて、安全保障理事会に、またこの場合には総会に対しても、伝える義務を有することを、私は事務総長として認識している。政府が脆弱かつ脅かされている人々の保護者ではなく訴追者となり、また攻撃を行う武装集団からもはや彼らを守ることができない場合には、事務総長は彼らの代弁者でなければならない。安全保障理事会において、常任理事国 5 カ国は、憲章の下で与えられている特権と拒否権により、特別な責任を負う。私は常任理事国に対してサミット成果文書の第 139 項に定められたように、保護する責任に関連する義務に合致することに明らかに失敗している状況において拒否権を用いあるいは用いようと脅すことを控え、またこの効果について相互理解に達することを促す。カンボジア、ルワンダ、スレブレニツァが、国内においてもまた国際的にも、政治的な費用を上昇させ、拡大するジェノサイドやその他の保護する責任に関連する非常に明白な犯罪への効果的な国際的対応を妨害すると考えられるいかなる者にとっても、地球全体において、対応は重要な方法において変わってきた。安全保障理事会の 15 カ国のみならずすべての加盟国は、一般的な期待と共有された責任について、鋭敏に認識すべきである。総会が国際連合の対応を形成することに主導的な役割を果たすのであれば、すべての 192 の加盟国がサミット成果文書の第 138、139 項に明確に表現されている保護する責任に関連する原則を前進させるために効果的な手段となるように責任を共有すべきである。

62. 上述のとおり、保護する責任に関連する原則を前進させる、国際連合の信頼、権限、したがって効果は、大部分、用いられるものとの一貫性に依る。これはとくに執行において軍事力が用いられる場合にそうである。これに関して、保護する責任に関連する極

端な状況において強制的な力の適用を指導する原則、規則および原理を加盟国は審議することを望むであろう。この問題は、介入と国家主観に関する国際委員会の 2001 年の報告書および、前任者のコフィ・アナンによる 2005 年の報告書「より大きな自由を求めて：すべての人のための開発、安全保障および自由」において扱われている（A/59/2005、第 126 項を参照のこと）。

63. 総会は、第三の柱の下でも重要な役割を担う。憲章の第 11, 12, 14, 15 条において総会による平和および安全の機能が扱われている。憲章の第 24 条は、安全保障理事会に対して、平和および安全の維持について、完全ではなく、「主要な」責任を与えており、ある事例では、保護する責任に関連する犯罪行為は国際の平和および安全に対する脅威を引き起こすと考えられていない。さらに、理事会が、常任理事国 5 カ国の間での合意がないことから、国際の平和および安全に関する責任を理事国が行使できない場合に、総会は、「平和のための結集」手続きの下、その問題を扱うことができる。しかしながらそのような場合であっても、総会の決定は加盟国に対して法的拘束力を有さない。

64. 長年に及ぶ研究および一般的な議論にもかかわらず、国際連合は、サミット成果文書第 139 項に言及されている、急激に拡大する虐殺という犯罪行為の処遇するために最も必要とされる、早期対応の軍事能力の種類を発展させることにはるかに及ばない。私は、教義、訓練および指揮統制の問題を含み、能力の構成要素を審議する、多くの加盟国による取り組みに感謝する。しかしながらそのような取り組みを国際化し、市民を保護するより良い方法を見出すためにより広範囲の文脈に取り入れるためには、より多くがなされなければならない。安全保障理事会と総会による、市民の保護の問題の審議の継続は、この点に関して最も時宜にかなっている。

65. 国際連合と地域および準地域的取極の間のよりよい形での共同もまた必要である。そのような取極は、現在の仲介の支援のように、単なる能力構築ではなく能力の共有を考慮する必要がある。アフリカ連合と国際連合の 10 年間能力構築計画はこの点に関して極めて重要である。我々はこれが成功するようにまたアフリカの待機軍が完全な潜在能力の実現を確実にするために取り組みを倍増しなければならない。地球規模と地域の共同は、サミット成果文書の第 138 項において権限を与えられた早期警報能力の構築を含む、保護する責任を実行する我々の戦略の主要な項目であり、我々の完全かつ明確な支持を受けられる価値がある。

66. 要するに、国際連合の共同体が「適切な時期と断固とした」行動のためのサミット成果文書第 139 項ならびに、目的および原則を含む憲章規定における要求の双方に合致した対応戦略を明確にしました履行するようになったことから、加盟国あるいは加盟国の集

団にとって、保護する責任に関連する緊急事態に対して、単独であるいは国際連合の正規のルート、規則および手続の外で行動する必要があると主張することがより困難となった。国際連合に基づいた対応の制度がより一貫して、公平にまた信頼できるものとして機能すれば、信頼される多元的な代替を提供する国際連合の能力に一層の信頼性が増す。これはまた、犯罪および違反の潜在的な行為者を阻止し思いとどまらせることにも役立つ。

V. 将来に向けて

67. 本報告書は、保護する責任をいかに用いるのかについての最終的な表現ではないことは確かである。しかしながら 2005 年の世界サミット成果文書の権威あるまた恒久的な表現を教義、政策また最も重要なことは実行に変えていくための、重要な第一歩である。この報告書は、遅延または後退によってもたらされる恐ろしい人間の犠牲を十分に認識し、約束から実行への経路を短縮しようとした。本報告書で提示された政策の考えは、国際連合憲章の原則、目的および規定と、国家および政府元首のレベルにおいて全会一致で合意されたサミット成果文書の第 138、139 項における、保護する責任の十分な可能性を実行しようと試みている。加盟国によって実行されれば、これら文書に含まれている規定は、保護する責任に関連する抱負の確固とした実現を許容するので、熱狂的な信奉者は、同意された規則や原則の範囲を逃れようとする必要がない。実際のところ、サミット成果文書の第 138、139 項の規定にいたった交渉過程を再検討しようとすることは非生産的でありおそらく破壊的でもある。これら規定はきわめてよい結果を表しており、保護する責任の究極的な目的すなわち、憲章の文言と精神を強化し、責任ある主権の永続的な原則を強化しつつ、きわめて著しく大規模な人権の違反を予防することにより生命を救うという目的にも、十分によくかなう。

68. 本報告書は、加盟国、国際連合、地域および準地域的機構および市民社会のパートナーの、予防および保護の責任に対する広範囲なアプローチを概観した。報告書は、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に値する罪という大規模な残虐という犯罪をすべて撤廃するために共通の取り組みにおける負担の共有と、分野横断的アプローチの両方の必要性を強調した。それは奇跡的な解決策を提供するものではなく、表現された共通の目標、現存の国際法における保護する責任の確固たる基礎、恐ろしい犯罪事件の全体的な削減に向けた過去 15 年間の有望な傾向における希望の理由を見出した。究極的には、これら肯定的な傾向が維持されるのかは国家の政策と態度によって決定されるが、国家は国際連合がいつでも対応できるパートナーであることを見出すであろう。国際連合およびその機関、基金ならびに計画は、これら人的な災害の撤廃に対して重要な貢献となっている重要な資源、活動および現地活動を実施している。それらは難民の保護お

よび国内避難民の保護を含み、また保護する責任に関連する目標が、人権、人道問題、平和維持、平和構築、政治問題あるいは開発の分野であろうと、優先度の中で主流化されることによってより効果的に行うことができるであろう。国際連合の活動のこれら個々の分野が共通の取り組みをもたらす。本報告書はしたがって、費用のかかる新しい計画や急進的な新しいアプローチを提案するよりも、むしろ共通の戦略を形作ることを強調する。

69. この共通の戦略の断片を集めることは、しかしながら、新たにされた政治的公約と同様に断固としておよび長期的展望をもったリーダーシップを必要とする。私はこの目標に対して、これまで自ら積極的に関わってきた。また今後も事務局、加盟国および公的な場での強力な主導者と共に関わり続ける意思を持つ。大規模な虐殺という犯罪を撤廃することは事務総長としての職の中心的な目的の一つであり続けるであろう。2005年の世界サミットという最高水準の場所で議論した加盟国は、自らの役割を行う約束をした。地球規模での公約は総会および安全保障理事会によって再確認された。本報告書において明らかにされた包括的な戦略過程を審議し、そしてその後、サミット成果文書の第138項において権限が与えられたように、またジェノサイド防止に関する特別アドバイザー室を支持し、国際連合の早期警報能力の強化に関して2009年後半に私が提出する当面の提案を再検討する、政治的な過程を開始することは、世界の最初の包括的な政治の場である総会にかかっている。

70. この緊急な権限を実行する総会および安全保障理事会の補完的また相互強化の役割を再確認することも必要不可欠である。明らかに、この点に関して、両機関は憲章第6章から第8章の下で、重要な責任を担う。他の政府間機関、たとえば人権理事会、平和構築委員会、経済社会理事会も、サミット成果文書の第138、139項に記された任務の実行において重要な役割を担う。個別の事例において、政府間機関の役割および機関間の関係は、憲章の原則、目的および規定を指針としなければならない。

71. 本報告に記された、保護する責任の実行のための戦略を入念に審議する最初の措置を、総会が行うことを促す。この目的のために、私はこれら事項に関する特別アドバイザーであるエドワード・ラックに対して、ジェノサイド防止に関する特別アドバイザーであるフランシス・デングとの密接なパートナーシップの下、開始する最善の方法について、加盟国および総会議長との協議を継続することを依頼した。私もその過程に積極的に関わる予定である。総会が2009年早期のある時点で、これら提案を討論することも可能である。2005年に保護する責任を全会一致で確認した国家および政府元首の参集した会議を考慮すれば、事務総長の見解として、総会は公約の実行を確実にするために国連が最もよく助けることができる方法を考えるべきである。その決定を確認することに加えて

総会は以下のことを行うことができる。

- (a) 本報告書を歓迎し留意する。
- (b) 2005年の世界サミット成果文書の第139項において許可された、総会の「審議を続ける」役割について確定する。
- (c) 第二の柱の下、本報告書において概観された戦略の「国際的な支援と能力構築」について国家および国際社会のパートナーシップを確定し発展させる方法に取り組む。
- (d) 保護する責任を実行するために、国家が行ってきた実行について定期的な審査を行うべきか、またそうであればいかに行うのかを審議する。
- (e) 保護する責任を実行する事務局の取り組みの監視をいかにもっとも良く行えるのか決定する。

最後の点に関しては、合意された戦略に関する総会の履行監視は、加盟国の優先に基づいて、異なった方法においても行うことができる。たとえば事務総長は、保護する責任の広範な計画的また規範的な側面について、この問題に関連する実行の措置に関して、年次あるいは隔年の報告書を今後数年間、提出することができる。

72. 保護する責任は、現在では伝達する責任であるが、時宜にかなった考えであり、私の提案について、加盟国と建設的また相互の対話を期待する。世界のあらゆる地域の公的なまた市民社会の集団が、保護する責任を積極的に採用するその活発さによってこのことが確認される。2005年に我々の指導者は重要かつ率直な任務を我々に課した。それは、彼らの表現が活気を呈し、「われら人民」のためのより安全な世界という世界中の人々の熱意が、現実となることである。究極的な目的に関して不一致はなく、これは我々を分断するのではなく結合させる探求の目標である。私はこの共通の取り組みについて、加盟国と共に活動することを期待している。

付属文書

早期警報および評価

1. 保護する責任に対する準備と、犯罪の扇動と実行および違反は、その規模と深刻さより、様々な視点を通じて理解されまた確定されなければならない。人権および人道的な視点

は、当然のことながら必要不可欠であるが、しかしながら、人間の尊厳の大規模な侮辱へと至る出来事のパターンとそれらの防止の方法の両方の理解のためには、政治的、安全保障上、経済的、社会的、開発の視点もまた求められる。この点に関して、保護する責任の視点は、そのような状況の拡大とその経過の傾向の判断に対する、国連の広範囲な対応の多様な要素と関連する、統合された枠組みをも提供できる。これは、継続中の活動と計画の名称を変更したりあるいは重複することなく、現存の国際連合の機関によって集められた情報と得られた見識を利用することを伴う。つまり、保護する責任に関連する原則は国連の継続中の職務において統合され主流化される必要がある。保護する責任にとって、また国連のその他の任務にとって、チームワークと共同は、達成を熱望する目標ではなく、共通の活動上の手続きとなるべきである。

2. 情報そのものが、不足している要素となることはほとんどない。ルワンダとスレブレニツァの両方で、現地において国際連合は平和維持軍と他の要員がおり、それは保護する責任に関連する著しい犯罪が生じていた他の場所と同様であった。その後、国際連合はますます現地に根ざした機関となり、より多くの人権、人道、開発、政治、平和維持、平和構築の一連の要員が、現地スタッフ、地域と準地域のパートナー、市民社会集団と共に、脆弱なあるいは戦争破たん国家において働いている。そのような多様かつ微妙な状況において政策の選択肢を考える際に、現地の知識と視点は貴重な財産である。国際連合の意思決定は、可能な場合には、地域および準地域的機構からの情報によってよりいっそう強化されるべきである。国際連合と地域および準地域のパートナーとの間の情報、考えおよび洞察の双方向の流れは、保護する責任に関連する事項、とくに早期警報および適切な時期と断固とした対応に関連して、調整され促進される必要がある。
3. 独立した情報源は豊富である。それらは現地のあるいは国家を超えた市民社会集団を含む。現地の集団は地球規模の意思決定者からは注意を払われることはほとんどない。現地の集団の中で、進展しつつある紛争状況に関して時宜にかなったまた微妙な情報を提供できる能力を持つのは草の根の女性組織である。地球規模のレベルでは、多くの人権および人道監視集団が、発達したネットワーク、方法および報告の経路を持っている。彼らはしばしば残虐な犯罪の初期の段階における警報を最初に鳴らしてきた。そのような独立した報告は、地域からであろうと国家を超えた情報源であろうと、より多くの国際連合の着目を必要としている状況に対して方法を示し、あるいは他の正規のルートを通じて得られた情報を強めまたは補足することを助けてきた。しかしながら国際連合はそのような独立した情報源から得られた情報に基づいてのみ行動することを選んでいない。堅実な意思決定にとっては、情報の量よりも質と信頼性が重大である。
4. 早期警報能力についての、2005年の世界サミット成果文書の第138項における要求を

含む、保護する責任の挑戦に合致するために、国際連合は監視のための現存の取極めまたは現地の情報収集と重複する新しいネットワークを創設する必要はない。概して、国際連合の情報についての多様な正規のルートは近年において著しく改善されてきた。保護する責任に関連する犯罪および違反にのみ特化した重複した正規のルートを創設するよりも、関連する系統の部局、計画、機関および機関間ネットワークに対して、彼らの職務権限が許す程度において、保護する責任に関連する考慮および視点を彼らの継続中の活動および報告手続きに組み入れることを求めてきた。これには主要な二つの利益がある。第一に、現存の視点に保護する視点の視点を加えることは、前兆を確定し、パターンを認識し、関連する情報に基づいて共有し、評価し行動する能力を強化することによって、犯罪および違反の行為に関わる傾向にある状況を国連が予測できることを助けた。誤った質問は誤った解答を生み出すものである。第二に、そのような統一された視点は、異なる計画と機関の間で、より定期的な対話、情報共有および共通の分析を奨励することにより、制度全体に及ぶ一貫性を助長する。

5. サミット成果文書の第 139 項に約束されているように、行われた決定を実行するための適切な時期と断固とした対応のための政治的意思はなおさらのこと、改善された情報の流れのみでは堅実な意思決定を確実とすることにつながらない。情報は、効果的な集団としての対応のための必要条件であるものの十分条件では決してない。入手可能な情報がいかに評価されるのかは、四つの特定された犯罪および違反に関わる行動、行為および意図のパターンを考慮した場合に、保護する責任に関連する状況において多大な問題である。同様に、国際連合の対応は憲章第 6 章、7 章および/あるいは 8 章の下の方策手段の混在と関わることから、またこの混在が現地において発展する出来事として再検討され調整されることから、意思決定過程は、事務局および政府間レベルの双方において、比較的広範囲に及び、包括的、また柔軟でなければならない。事務局内の意思決定における制度全体に及ぶ一貫性と、個々の状況の必要性のために作られた早期かつ柔軟な対応を確実とするために、機関間および相互に依存したメカニズムは、私に対して、また私を通じて関連する政府間機関に提出される政策の選択肢を考慮するために、有効活用されるであろう。

6. 効率性および効果の双方の利益のために、保護する責任をその任務に含む、ジェノサイド防止に関する特別アドバイザーおよび事務総長特別アドバイザーが、個別のしかし密接に関連する任務を行うことが留意されなければならない。2004 年に、安全保障理事会議長宛の書簡において、当時の事務総長コフィ・アナンは、ジェノサイド防止に関する特別アドバイザーの責任を以下の通り列挙した (S/2004/567、付属書類を参照のこと)。

(a) 民族および人種を起源とし、予防あるいは阻止されなければジェノサイドへと至

る、大規模かつ重大な人権および国際人道法の違反に関して、特に国連システム内から、現存の情報を収集すること。

(b) 潜在的にジェノサイドへと至る可能性のある状況に注意喚起を促すために、事務総長を通じて安全保障理事会に対して、事務総長の早期警報のメカニズムとして行動すること。

(c) 事務総長を通じて、ジェノサイドを防止しまたは阻止する行動について、安全保障理事会に対して勧告を行うこと。

(d) ジェノサイド防止の活動に関して国際連合制度と連携し、ジェノサイドあるいは関連する犯罪に関して情報を分析し管理する国際連合の能力を強化するために行動すること。

7. 他方で私は事務総長特別アドバイザーに対して、ジェノサイド防止に関する特別アドバイザーとの密接な協議の下、サミット成果文書第 138、139 項に合致した規定と一貫して、保護する責任を運用する概念上、制度上および政治上の次元を進展させることを求めた。これは本報告書の準備において主導的な役割を担うことをも包含した。保護する責任に包含された四つの犯罪および違反の最初のものとしてジェノサイドを含むのみならず、保護する責任に関連する規定の下で、ジェノサイドの防止に関する特別アドバイザーの任務を加盟国が十分に支援することを第 140 項において表明することで、サミット成果文書は、これら問題の間の密接な関係を確認した。安全保障理事会議長宛の 2007 年 8 月 1 日付書簡において (S/2007/721)、私は「保護の効率性および補完性双方の理由から、彼ら[2 名の特別アドバイザー]は事務所および支援スタッフを共有する」と記した。合同事務所の仕事は、保護する責任に関連する危機をいかに予想し、予防しまた対応するのかについて、啓蒙活動、分野横断の評価、共通政策および累積的な学習の新しい取極めの観点から自らの価値を付加する一方で、能力構築ならびに現地からの情報の収集および分析を含み、現存する取極めを維持しまた強化するであろう。ジェノサイドの防止に関する特別アドバイザーが長を務める、小規模な合同事務所の提案は、本報告書において扱われる、より大規模な政策問題を審議する機会が得られた場合には、総会に提出される予定である。