

国連における予防外交の概念に関する一考察

庄司 真理子

はじめに

近年の「予防外交」に関する議論には、同概念を広く捉えすぎているものが多い。たとえば、「ひとつの途上国に対して、人道援助が貧困や飢餓状態から人々を救い、かつ経済的に自立できるように開発援助をおこない、社会開発を援助することによって、人々に教育が施され、政治への民主的参加が促進されることになる。このことは途上国の政治体制を安定させ、ひいては内戦の勃発を防ぐ。」すなわち人道援助、開発援助、社会開発援助等すべてが予防外交であるということになる。この例は、予防外交を幅広く捉えることによって、却って予防外交の意義が何であるかを不明確にしている。本稿では、近年、国連改革の文脈でなぜ「予防外交」なる概念が着目されるのか。幅広い意味を内包するかに見える「予防外交」とはいったいいかなる概念であるのか。予防外交の理念が、これまでの国連における平和と安全の維持のシステムに新たに何を付け加えるのか。等の問題関心から「予防外交」の概念について検討する。

第一章では、国連憲章に規定された preventive measure の解釈が、ハマーショルド、デクエヤル、ブトロス＝ガリ等の国連事務総長によってどのように変遷したかを分析する。また、近年の国連改革案が示す予防外交の解釈も検討する。

第二章では、前述の国連事務総長その他の国連

改革案の分析から、国連における予防外交の定義とは何かを探る。その際、「外交」「予防」「防止」「行動」などの用語の妥当性の問題、予防外交の示す具体的諸措置、予防外交の主体と客体は何か。等の問題を考察する。

第三章では、予防外交の中でも、国連ではその最も中心的な課題である早期警報システムに焦点を当てて考察する。その際に、早期警報システムの定義、類似の概念との相違、「早期」とはいつか。早期警報の主体と客体、早期警報システムの集権化と分権化の問題等について検討する。

第四章では、予防外交を活用しようとする場合に、現在の国連が乗り越えなければならない問題点について考察する。予防外交の検証の問題、国家主権の壁の問題、国連憲章上の位置づけの問題などである。

最後に、予防外交は、これまでの国連の紛争解決制度に何を付け加えるのか。国連による紛争解決、平和と安全の維持のあり方そのものを根本的に問い直すいかなるビジョンを示しているのか、を考察する。

1. 国連と予防外交の概念の変換

国連憲章の意図した preventive measure の解釈は、ハマーショルド、デクエヤル、ブトロス＝ガリなどの事務総長によって、それぞれ異なった解釈がなされていく。以下にこの予防外交の概念の

変遷を検討する。

1) 国連憲章

国連憲章では、平和と安全の維持の文脈で preventive の語を付したのものとして、第1条1項、第5条、第50条、第40条などがある。これらの条文はそれぞれ以下のような条文において、preventive の語を使用している。第1条1項「国際の平和及び安全を維持すること。そのために、平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為その他の平和の破壊の鎮圧とのための有効な集団的措置をとること...」。第5条「安全保障理事会の防止行動又は強制行動の対象となった国際連合加盟国に対しては、総会が、安全保障理事会の勧告に基づいて、加盟国としての権利及び特権の行使を停止することができる」。第50条「安全保障理事会がある国に対して防止措置又は強制措置をとったときは、他の国でこの措置から生ずる特別の経済問題に自国が当面したと認めるものは、国際連合加盟国であるかどうかを問わず、この問題の解決について安全保障理事会と協議する権利を有する」。また第40条は「事態の悪化を防ぐため in order to prevent an aggravation of the situation」の措置について規定している。

すなわち国連憲章では、preventive の語を、preventive measure（防止措置）、preventive action（防止行動）などの「防止」を意味するものとして使用している。また当初、国連憲章が予定していた第6章の平和的解決と、第7章の強制的措置の二つの紛争解決手段のうち、後者の強制的措置の一類型として、preventive measure が位置づけられている。

2) ハマーショルド

一方、ハマーショルドは、はじめて preventive の語に、diplomacy を付した preventive diplomacy を使用している。この時代の preventive diplomacy は、防止外交と訳されているが、近年の国連改革案にみる予防外交とその内容はいくつかの点で、異なるといえる。

ハマーショルドは1960年の事務総長報告で、防止外交について次のように述べている。「安全保障理事会の活動分野の特徴としては、防止外交によって、同理事会が直接にあるいは、適当な仲介者を通して、当事者が武力紛争から抜け出す道を見いだせるよう手助けするか、武力紛争の発生を制すること。・・・中略・・・これは憲章第40条に規定する安全保障理事会の権利に特に注目することが妥当だろう。すなわち平和と安全を脅かすような事態の悪化を防ぐために『安全保障理事会は、必要又は望ましいと認める暫定措置にしたがうように関係当事者に要請することができる』」⁽¹⁾ また1959年の事務総長報告において「経験の示すところによると、防止外交とは、国連の努力の大半をその方向に向けるべきもので、初期の紛争が主要ブロック間の力の空白が作られたことが原因となるか、あるいはその危険が示唆された場合に特に重要性を持つものである。そのような場合の防止措置はまず第一に、力の空白を埋めることを目的とするため、主要当事者のどちらからの行動も挑発しない、そのためのイニシアチブは、今度は当事者の他方の側からの反撃を招かずに、防止目的に取って代わられる。」⁽²⁾ と述べている。

これらの指摘から、ハマーショルドの時代の防

国連における予防外交の概念に関する一考察

止外交の特徴は、次の5点にあるといえる。(1) 東西の冷戦構造を前提として考えられた概念であること。⁽³⁾ (2) 国家間の紛争を防止する視点にたっていること、国家以外のアクターが射程に入っていないこと。(3) 主に伝統的かたちの平和維持活動を説明する概念として提唱されたこと。(4) 紛争の予知ではなく、防止に力点が置かれたこと。(5) ハマーショルドの提唱した防止外交は、国連憲章第7章第40条の防止措置あるいは第6.5章として考えられている国連平和維持活動を説明したものであったこと、である。

ここでハマーショルドの提唱した「静かな外交 quiet diplomacy」と、防止外交との関わりにも言及しておく必要があるだろう。「静かな外交」は、国連の議場における「公開外交 open diplomacy」に対置する概念として提唱されたものである。「静かな外交」と防止外交とはしばしばその概念の使われ方に混同が見られるものの、後者が主として国連平和維持活動 PKO の説明に使われるのに対し、前者の「静かな外交」は主として国連事務総長による周旋活動の説明に使われる場合が多い。両概念がともにいわば車の両輪のようにして使われるのは、防止外交が一面において紛争当事者間に平和維持活動を派遣する事によって当面の武力紛争を押さえると同時に、「静かな外交」がもう一面において紛争両当事者間に事務総長や国連使節を派遣して周旋あるいは調停などの話し合いを円滑化させる働きがあるからといえる。次に見るデクエヤル以降の preventive diplomacy は、むしろこのハマーショルドのいう「静かな外交」を発展させたものとして考えることが妥当だろう。

3) デクエヤル

デクエヤルは1989年の事務総長報告において、次のように述べている。「34条、99条... 静かな外交が紛争を緩和するのにもっと効果的となる状況がある。ともかく、客観的な情報の欠如や欠乏はもっとも有害な結果となる。しかし紛争が始まる最初からグローバル・ウォッチのもとにあれば、紛争の拡大を止める問題に関して、混乱は減る可能性があり、したがって安保理の側の優柔不断の可能性も減る。」⁽⁴⁾

デクエヤルの時代に考えた preventive diplomacy は、予防外交と訳されるが、その特徴はつぎの2点にあるといえよう。(1) 国連憲章第34条の安保理の調査権および、第99条の事務総長の平和維持に関する権限に関連づけていること。(2) 1987年にデクエヤル事務総長が事務局内に情報調査収集部 (Office for Research and the Collective of Information : ORCI) を設置して情報調査収集をおこなった。⁽⁵⁾ このORCIは、デクエヤルの予防外交の大きな特徴であり、同部局が早期警報システムの集権化や合理化のために設置されたこと。以上からデクエヤルの時代には、予防外交が、国連憲章第6章の紛争の平和的解決、ことに事実収集や調査に関わる問題として位置づけられているといえよう。

4) ブトロス=ガリ

ブトロス=ガリの場合、1992年に出した『平和への課題』において、予防外交を次のように定義している。「当事者間の争いの発生や現に存在する争いの紛争への発展を防ぐとともに、紛争が発

生した場合の拡大を防止するための行動である。」⁽⁶⁾

ガリの考えた予防外交の特徴は、次の3点にあるといえる。(1) 予防外交の内容として、事実調査のみならず、信頼醸成措置、早期警報、予防展開、非武装地帯などの措置が具体的にあげられていること。⁽⁷⁾ (2) いずれも非強制的な措置であるが、憲章第6章および、いわゆる第6.5章の平和維持活動の領域に属する幅広い概念であること。(3) 紛争の発生前に防止することが重要とされること、である。

国連の場を離れて国際社会一般における近年の予防外交をめぐる議論は、ガリの枠組みからなされるものが多い。デクエヤルが予防外交に言及した際には、主として早期警報システムを意図していた。他方、ガリのように信頼醸成措置、事実調査、早期警報、予防展開、非武装地帯の設置すべてを予防外交に含めると、予防外交とは大変幅広い概念ということになる。

5) 国連改革案に見る予防外交

国連改革の文脈で考える場合、近年の国連改革案が予防外交をどう捉えているかを確認する必要がある。それによって国連における予防外交概念の定義も明確化するだろう。

デクエヤルの時代に出された改革案の多くは、予防外交の中でもグローバル・ウォッチ（地球監視）の側面に注目している。アメリカ国連協会が1987年に出した『新たなビジョン：明日の国連』では、グローバル・ウォッチを、人類安全保障問題、すなわち、もはや国家間関係の枠組みでは処理しきれなくなった問題、なおかつ一国では対処

しきれないような地球的課題を探知することを指す、⁽⁸⁾ としている。また1991年に北欧諸国が出したストックホルム・イニシアチブでは、グローバル・ウォッチの一種として「地球緊急システム」⁽⁹⁾ を提案している。これは紛争の予防のみならず予知も行うものである。さらにソ連のゴルバチョフの積極外交を機に開催されたモスクワ・ラウンドテーブルの報告書は、グローバル・ウォッチを早期警報システムの一貫として位置づけている。⁽¹⁰⁾ 早期警報システムは、常にグローバル・ウォッチあるいは情報調査収集を伴い、時を得た情報を入手し、分析し、判断し、紛争に至るおそれがある場合には、早期に警報して紛争を未然に防止すること、を意味するとしている。ところで1987年にデクエヤルが国連事務局内に設置した情報調査収集部 (ORCI) は、地球監視員（グローバル・ウォッチ）による情報収集を目的として設置されたものである。諸国連改革案も示すように、グローバル・ウォッチは、早期警報システムの一貫として理解するのが妥当だろう。

ガリの時代に出された国連改革案も、早期警報システムに焦点を当てている。1995年にグローバル・ガバナンス委員会の出した報告書『地球リーダーシップ』では、予防的アプローチには、危機の事前予測と危機に対する早期の迅速な対処という二つの戦略目標があることを指摘し、ことに事前予測にあたる早期警告では、情報の収集、分析、普及がなされる必要があることを指摘する。⁽¹¹⁾ また1994年にハマーショルド財団が出した報告書『国連システムの再生』は次のように指摘している。人道問題局 (DHA) は二つの部門から構成されるべきである、ひとつは、予防、データ収集、早期警報で、それは評価を要するととも

国連における予防外交の概念に関する一考察

に、呼びかけ（アピール）その他の方策を結び合わせる必要がある、⁽¹²⁾ としている。また1995年にフォード財団が出した『国連の将来を考える作業部会の報告書』では、事務総長のオフィスに早期警報と脅威評価（threat-assessment）部門を設置して、差し迫った危機に関するよりよい情報を事務総長や国連の専門機関に提供するとともに、政府、国連機関、専門機関、非国家的行為体からの情報を集めて評価する中心的なオフィスとする。これが事務総長の予防外交の能力を高め、安保理の注意喚起機能を高める、⁽¹³⁾ と指摘している。

デクエヤルの時代とガリの時代の諸国連改革案がともに示す予防外交の特徴は、次の二点にあるといえよう。第一に、最も中心的な課題となっているのは、早期警報システムである。すなわち情報の収集の中心的機関として国連が機能することによって、紛争をその発生以前の段階から早期に発見しようというものである。第二の特徴は、単に早期に情報収集し、警告を発するのみならず、早期の迅速な対処を必要とする点である。この場合の対処の内容は、国連による交渉、周旋、調停などの平和的解決手段による処理で、これらの手段が、紛争発生以前の段階でとられることを特徴とする。すなわち諸国連改革案の指摘する予防外交とは、ガリが『平和への課題』において示すような、信頼醸成措置、予防展開、非武装地帯の設置などの幅広い概念まで言及するものではないことが指摘される。

以上の考察から、今日「予防外交」と呼ばれている概念は、デクエヤル以降に提唱されたものをいう、といえよう。それは、国連憲章起草当初の防止措置（防止行動）などの憲章第7章上の強制措置の概念とも、ハマーショルドの提唱した「防

止外交」すなわち伝統的な国連平和維持活動とも一線を画する概念である。それ故、本稿では、デクエヤル以降に検討された、「予防外交」の概念、すなわち国連憲章第6章等の平和的解決などの非強制的な措置の問題に焦点を当てて考察する。

2. 国連における予防外交の定義をめぐる諸問題

1) 予防外交の定義

予防外交はどのように定義される概念であろうか。詳細な検討は、後述することとして、まずはいくつかの予防外交の定義を列挙しよう。デクエヤルは1991年の年次報告において次のように指摘している。「私の以前の年次報告で、折に触れ、国連の要請する予防外交とは何かについて強調した。今日の主要課題は以前と同様に、潜在的あるいは初期の紛争の事態に対する公平で実効的なグローバル・ウォッチを国連が続ける手段が欠けていることである。早期警報能力を前提とした予防外交は、同様に、信頼が置けるかつ独自に獲得したデータベースである。目下のところ、事務総長が利用可能な情報の施設（プール）は全く不十分である」。⁽¹⁴⁾ また、ガリの定義は、すでに前述したごとくである。総合研究開発機構予防外交研究会は次のように定義している。「予防外交とはあらゆる当事者間の紛争が暴力化、悪化、拡大するのを防止し、国際の平和及び安全を脅かす恐れのある武力紛争となるのを防止するための、あらゆる主体による、非強制的な行動である」。⁽¹⁵⁾ 植田教授は非常に簡明に、「武力紛争の未然防止を目的とする外交活動」⁽¹⁶⁾ であると説明している。そこで、予防外交の定義をより明確化するために、

次に「予防」「防止」「外交」「措置」「行動」等の言葉の妥当性について検討する。

2) 「外交」「予防」「防止」「行動」

ニコルソンは、「外交とは、交渉による国際関係の処理であり、大公使によってこれらの関係が調整され処理される方法であり、外交官の職務あるいは技術である。」⁽¹⁷⁾として「外交」の語を定義している。「外交」という言葉は、わざわざ「予防」という語を頭に冠しなくとも、もともと国家間の友好関係を深め、相互に紛争に至ることがないように交渉あるいは調整することといえる。すなわち、予防を冠しない単なる「外交」そのものにすでに紛争予防の意味が込められているといえよう。ではなぜここで、あえて「予防」の語を冠した「外交」が必要とされるのだろうか。

これは、preventive diplomacy を「防止外交」と訳さずに、「予防外交」と訳すこととも関連する。「防止」と「予防」の相違は、単なる訳語の問題のみならず、その言葉の含意する意味合いの相違によるものと考えられる。すなわち防止外交の意味するところは、defend（守る）あるいはprotect（保護する）であり、すでに発生した紛争が身に降りかかってくることを防ぐという意味合いが強い。他方、予防外交の意味するところは、foresight、foreknowledge、prescienceなどの予知、あるいは、prediction、forecastなどの予測の意味合いが込められている。このことは、予防外交が紛争発生以前の段階に焦点をあてた概念であるということを示している。このようにデクエヤル以降のpreventive diplomacy が、「紛争発生以前の段階」に着目するのであれば、その訳語は「予

防」とするのが妥当だろう。ただしこのことによって、後述のごとくに、国内事項不干渉原則との関係を検討する必要が出てくる。

「予防外交」ではなく、「予防行動」とした方がよいという立場からは次の二つの議論がある。第一に、「外交」という言葉は、一般的には国が行う活動に対して使われることが多いことから、予防行動 preventive action としたほうがよい、との説。第二に、予防外交とは、単なるスローガンではなく、紛争を予防するための、具体的な「行動」をさすため、「予防行動」としたほうが妥当である、との説である。しかし次のような理由から、予防外交は予防行動とせず、「予防外交」と呼ぶのが妥当であるといえよう。まず第一に、予防行動 preventive action とした場合、国連憲章第7章の防止措置あるいは第5条の防止行動 preventive action などの強制措置と混同する恐れがある。デクエヤル以降の予防外交は、国連憲章第6章の平和的解決等の非強制的措置を念頭に置いた概念であって、むしろ強制措置は除外して考える傾向がある。それ故、強制措置と区別する意味合いからも、予防行動よりは予防外交のほうが妥当であろう。第二に、予防外交の中身は、早期警報システム、信頼醸成措置などの具体的な非強制的諸措置をさすことは確かであるが、予防外交の概念それ自体は個別具体的な固有の措置ではなく、早期警報システムなどの具体的諸措置の集合体の総称である。諸措置の総称と考えた場合、わざわざ「行動」の語を付する積極的理由もない。もともと「外交」の語には、ニコルソンも指摘するように、交渉を行う審議段階と、民主的統制を行う執行段階が含まれている。この後者の執行段階に着目した場合、予防外交を予防行動と訳

国連における予防外交の概念に関する一考察

し直さなくとも、そこにあらゆる執行措置が含まれることとなる。予防外交の語は、後述するようにむしろ、諸措置の集合体の総称の基底にある共通の理念として大きな意義を有するものと考えられる。

3) 予防外交の示す具体的諸措置の範囲

そこで次に、予防外交の示す具体的諸措置の範囲について考察する。デクエヤルは、具体的措置としての情報調査収集、早期警報システム、グローバル・ウォッチ（地球監視）に力点を置く。他方ガリは、早期警報システム、信頼醸成措置、事実調査、予防展開、非武装地帯の設置など、デクエヤルに比べると多くの措置を含むと考える。具体的な措置を、ガリが指摘するように広義に捉えた場合、個々の具体的な措置が執られる段階によって、予防外交に含まれる諸措置を分類することができる。

前オーストリア外相のガレス・エヴァンスは次のように分類する。⁽¹⁸⁾ まず第一段階として、放置した場合、短期間のうちにほぼ確実に紛争の発生が予想される危機段階、あるいは既に紛争が発生しているが武力紛争にいたっていない段階が想定される。この段階で展開される予防外交を、後期予防外交と呼び、その具体的措置としては平和創造、警報、調停、仲介、予防展開、非武装地帯の設置が含まれる。第二段階は、現在の趨勢を延長すると将来、特定国の国内、ひいては特定国間の関係が第1のレベルに達する兆候がかなり鮮明に見て取れるが、紛争発生を防止する多くの解決方法が残っている段階である。この段階を、早期予防外交と呼び、その具体的措置としては事実調

査、分析、信頼醸成、早期警戒などが含まれる。第三段階は、特定の紛争が想定されるわけではないが、将来の紛争誘発を防止するために不安定性、不確実性（非敵対的な危険）の除去が望ましい状況である。この段階を、広義の予防外交と呼び、その具体的措置としては、外交一般、開発支援が含まれる。

本稿ではこのエヴァンス外相の三区分に近い分類で、予防外交の示す具体的諸措置を以下の四つに分類して考察する。

予防外交の四区分

- (1) もっとも広義の解釈：経済的社会的文化的国際協力
- (2) 後期予防外交（予防行動）：予防展開、非武装地帯
- (3) 中期予防外交：警報、調停、仲介、
- (4) 早期予防外交：事実調査、分析、信頼醸成、査察、監視、早期警戒

まず(1)の最も広義の解釈は、経済的社会的国際協力も含む段階である。かつて国連は、設立当時有力であった機能主義の影響のもとで、大きく政治や安全保障の問題は安全保障理事会、経済、社会、文化の問題は経済社会理事会にその役割を分掌させたのである。しかし他面において、国連憲章はその起草当初から、国際の平和と安全の維持のために経済的社会的文化的協力をも推進すると謳っていたわけであり、その意味では、予防外交が意図している視点と、その基本的な理念は変わらない。そこで国連の関わる活動すべてが、予防外交であるといってしまうと、かえって「予防外交」が国連改革の文脈において提唱される意義すらも失ってしまうこととなりかねない。

経済的社会的文化的国際協力の分野で予防外交の理念が唱えられる場合、従来の諸活動に働きかけている点は、次の2点に集約されるといえよう。第一に、予防外交は機能別に専門分化した国連の各理事会や委員会の役割を統合し、包括的アプローチを指向している点である。第二に、後述の早期警報システムとの関わりでは経済的社会的国際協力の問題も射程に入ってくる点である。

次に、エヴァンス首相の提唱する後期予防外交は、後期予防外交と中期予防外交のふたつに分類して考える方が議論が明確になるといえよう。なぜなら、後期予防外交で示した予防展開と非武装地帯の設置は、具体的に紛争が発生する可能性のある現地で行う業務的活動であるのに対して、中期予防外交に分類した警報、調停、仲介などは、国連憲章第6章の平和的解決の分野の活動であるからである。その1に分類される予防展開、非武装地帯の設置などは、国連憲章第42条の軍事的強制措置にはあたらないが、国連憲章第7章あるいは、ハマーショルドの提唱した憲章第6.5章にあたる行動といえる。これらの措置は軍事的措置とはいえないまでも、解釈の仕方によっては、強制措置の範疇にも入りうる行動といえよう。それ故、予防展開を予防外交に含めて考えることに疑義をさしはさむ論者もいる。⁽¹⁹⁾ 予防外交が「外交」の示す非強制的意味合いを重視するのであれば、予防展開および非武装地帯の設置を、この概念に含めることには慎重にならざるをえない。百歩譲って、「あらゆる当事者の同意」が認められる等の留保付きであるならば、はじめて予防外交の範疇に含められる可能性がでてくるといえよう。

一方、中期予防外交に分類される諸措置、すな

わち国連憲章第6章および同第33条に規定された交渉、周旋、仲介、調停などの紛争の平和的解決の問題は、憲章がその起草当初から予定していた活動である。これらが予防外交の文脈で議論される場合に、特色ある点は、これら平和的解決の諸手段を、紛争発生後ではなく紛争発生以前の段階に適用させる試みにあるといえよう。その意味で、予防外交は国連憲章第6章の平和的解決の前の段階、いわば第5.5章ともいべき位置づけがなされるともいえよう。

最後に、早期予防外交の具体的諸措置である事実調査、分析、信頼醸成、早期警戒は、予防外交のもっとも中心的な課題といえる。諸国連改革案もこの早期予防外交の側面を強調しており、デクエヤルが考えた予防外交に基づく国連改革も、この点を重視して情報調査収集部（ORCI）を設置している。

具体的諸措置のひとつである信頼醸成措置 confidence building measures は、軍事関連の情報を公開することによって、国家間の不信や誤解を軽減・除去し、もって武力紛争の発生を防止する措置である。早期警報システムも信頼醸成措置もいずれも情報を公開あるいは入手するという点では類似している。しかし国連改革の文脈において信頼醸成措置に関する具体的な機関の設置等があまり積極的に検討されないのは、次のような理由からであろう。信頼醸成措置は、欧州安全保障協力機構（OSCE）のような比較的歴史的文化的背景が同質的な社会では成り立つ。また、地理的近接性が共通の安全保障認識を高めている機構では成り立ちやすい。しかし国連のような、歴史も文化も多様で世界全体を包括する機構で、実施は難しい。国連改革の文脈で語られる信頼醸成措

国連における予防外交の概念に関する一考察

置は地域的な取り組みの積み重ねとその集積によって成り立つといえよう。

査察は、信頼醸成措置のごとくに軍事関連の情報一般ではないが、国際原子力機関による核査察の制度（国際原子力機関憲章第12条B・C項、核不拡散防止条約NPTが義務づける保障措置協定SA）は、軍備としての核に関する情報を公開することによって核戦争を予防する意図があるといえよう。

監視およびグローバル・ウォッチ（地球監視）は、条約の履行監視に関して、国際法の分野では、オゾン層の保護のウィーン条約第5条、6条4項、モントリオール議定書第6条、7条、9条、気候変動枠組み条約第7条2項f、第12条、生物多様性条約第7条、第23条、海洋法条約第204条などが監視のシステムを発達させている。これらの条約は国家に対して情報提供を義務づけている。また、デクエヤルが提案したグローバル・ウォッチ（地球監視員）による情報収集は、早期警報システムに役立つ概念である。グローバル・ウォッチが目指すところは、地球監視員が常に情報収集を続けている体制にあるということだけで、十分に監視機能を果たしうるとの意図が含まれているといえよう。

ここでは、査察および監視の概念に関するたちいった検討は省略するが、これらの措置は早期予防外交の範疇に含まれるものと考えられよう。

以上、予防外交を四つに分類して検討したが、同概念を幅広く捉えるよりは、特定の具体的な措置に範囲を限定して考えることによって、同概念がより明確になるといえよう。ここでは、具体的な措置としてその範囲を限定するならば、中期予防外交と早期予防外交を、予防外交の具体的な措

置の内容として考えるのが妥当であろう。

4) 予防外交の主体と客体

最後に、予防外交の主体と客体は、いかなるアクターになるのかを検討する。予防外交を国連改革の文脈でとらえた場合、その中心的な主体は、国連事務総長および安全保障理事会ということになる。ことに国際の平和と安全の維持に関しては、この二者が中心となって予防外交を推進する必要がある。しかしここで、前二者以外の多様な主体を予防外交の主体からはずす積極的理由はない。ガリも指摘するように、「予防外交は事務総長が直接実施しても良いし、国連の高官、専門機関や各種の計画、安全保障理事会、総会、国連と協力する地域機関などが実施することもできる。」⁽²⁰⁾ さらに非国家的行為体ことにNGOの予防外交における役割を重視する考え方が増えてきた。グローバル・ガバナンス委員会はその報告書において、NGOが現地での作業や現地社会との密接な接触という有利な立場から、しばしば潜在的な紛争について国際社会に警告する能力を持っていることを指摘している。⁽²¹⁾ それ故、諸国連改革案も指摘するところではあるが、国連の予防外交活動の中に、NGOによる活動を明確に位置づける必要があるだろう。

次に、いかなる紛争が予防外交の客体となりうるかが問題となる。ルベシengeは、「対外紛争と国内紛争の区別を明確にするのが難しくなっている。・・・中略・・・戦争はほとんどもっぱら第三世界の国々の中の比較的low開発である『第四世界』で起こっている。・・・内戦は大規模な市民の死傷者と社会の不安定化と何百万という避難民

や難民を創出する結果となる。」⁽²²⁾と指摘する。さらに武者小路教授は、「南の開発途上国の紛争の大半は、何らかの意味でエスニック紛争である。... 国家によって構成されている国際連合（つまり国家の連合）が、国家間の紛争のための制度化において優れてはいるが、近代国家間の紛争とまったく異なったルールによって展開されるエスニック紛争の解決には向いていないからである。そのようなわけで、国会外の当事者を含む紛争に有効に対処するのに、国連の発想の根本的転換をせねばならず、これに成功しない限り、その正統性を問題視されかねないのである。」⁽²³⁾と指摘している。すなわち、近年の紛争のほとんどが、国家間紛争ではなく国内紛争であることから、予防外交が対象とする紛争も、国内紛争を含むものと考えなければならない。この種の紛争は、民族、宗教など複雑な要因からなる利益や権利がからむ戦争となっている。それゆえ予防外交の客体も国家のみならず人種、民族集団、個人などを対象とする必要がある。

予防外交の客体たる紛争が、国内紛争をも含むものとする、国内の言論対立も予防外交の客体の範疇に含められるのだろうか。総合研究開発機構予防外交研究会は、「通常、社会のメカニズムで解決されるべき政治的・言論的対立の『発生』自体を防止することを、予防外交の主たる目的とはしていない。」⁽²⁴⁾と指摘する。予防外交が防止すべき対象は、紛争の暴力化および武力紛争であって、言論対立などは含まれないと考えて良いだろう。ただし後述のごとく、早期警報システムが情報収集の対象とする紛争は、武力紛争発生以前の潜在的な紛争も含まれる場合があるだろう。

以上の考察から、予防外交の定義は、次のような点に留意したものとなるといえよう。第一に、preventive diplomacy は、防止外交や予防行動と訳さず、予防外交と訳すことが妥当であろう。第二に、具体的な措置として特定するなら、中期予防外交と、早期予防外交を予防外交の内容として考える。第三に、予防外交の主体は、NGOなどの非国家的行為体を含む多様な主体が考えられる。第四に、予防外交の客体としては、国家間紛争のみならず国内紛争も含むが、国内の言論対立などは防止すべき対象には含まれない。

予防外交を実用可能な具体的措置として開発するためには、ガリの時代に提唱された幅広い概念よりも、デクエヤルの時代に提唱された概念のほうが、適当であろう。次章では、国連改革の文脈において、予防外交の最も中心的概念といえる早期警報システムについて詳細に検討する。

3. 早期警報システムの概念の検討

1) 早期警報の定義

ルペシンゲは、早期警報を次のように定義している。「早期警報は、望ましからざる結果の到来を未然に阻止するため、対象となるものの動向や変化を事前に察知し、予測する能力である。」⁽²⁵⁾またゴードンカーは次のように定義する。「早期警報とは、時機に即した対応策を講じるために、一定の潮流を迅速に予想する能力を意味する。」⁽²⁶⁾

2) 類似の概念

この早期警報には類似の概念がいくつかある。早期警報、早期通知 (early-notification)、危機管理、予防外交などである。警報とは、危険が起こりそうなき、それを一般の人に注意して警戒させるために通知することを意味する。それゆえ早期警報は早期通知を含む概念であるが、単に通知するだけではなく警戒させる意味合いも含まれる。一方、危機管理は、首藤氏によると次のように定義される。「危機には必ずその兆候がある。それを見出し、危機の芽がやがて現実の危機として発現し、さらに増幅プロセスに入って一挙に膨張し、被害を拡大する前に、それを押さえるべき組織や主体に、危機の発生を伝える必要がある。それが早期警報である。… 早期警報があれば、関係者は直ちにそれを危機対応責任者に伝達し、危機要素にどのように対応すべきかの意志決定を行う。」⁽²⁷⁾ これが危機管理である。すなわち危機管理は、危機が早期に警報されたのちに、管理者がこれを管理する段階まで含む。その意味で、危機管理は早期警報よりも一回り広い概念である。また、早期警報は予防外交という幅広い概念の中のひとつの具体的な措置である。それ故、早期警報は予防外交に包含される一概念であるが、両者は同義ではない。

3) 「早期」とはいつか？

次に、早期警報の「早期」とはいつか、という問題がある。これについて黒田氏は次のように指摘する。「『早期』ということは、出来事に先立ってということの意味する。… ただし『どのくら

い早い』ということはケース・バイ・ケースである。また問題が起きたあとでも、モニター、つまり監視をやめるわけにはいかない。」すなわち早期とは、できるだけ早く、「紛争勃発以前の段階から」と理解して良いだろう。ただし紛争勃発後も監視し続ける、すなわち早期警報は続けられる必要があることから、「紛争勃発以前からその収拾までの段階」が含まれると解釈してよいだろう。それゆえ警報を発するための情報収集は、可能な限り早い段階からなされる必要があるだろう。しかし次の点に留意する必要がある。ゴードンカーは次のように指摘する。「個々のケースで早期警報が有益かどうかは、予告そのものの機能によって決まるのではなく、むしろ警報の性格とタイミング、それと対応すべく責任を負わされたものがこれにどう応えるかにかかっている。」⁽²⁸⁾ すなわち警報そのものを発するタイミングは、関係当事者の状況を深慮して、慎重にかつ適切な段階でなされる必要があるだろう。

4) 早期警報の主体

ところでこの早期警報に関わる主体は、三段階に分けて考えられる。誰が情報を提供し、誰が警報を発し、誰が受信するか、すなわち情報の発信者、収集者、受信者は誰かという問題である。結論から言えば、これら三主体には、いずれも多様な主体がなりうる。すなわちこの三主体のいずれにも、各国政府、地域的国際機構、専門機関、その他の諸国際機構および非国家的行為体であるNGO、諸民族の代表、個人などがなりうる。また、情報の発信者が同時に情報の受信者であったり、情報の収集者が発信者であったりする可能性

る。発信者、収集者、受信者の分類は、早期警報の三段階の議論を整理するための便宜上の区別である。

総合研究開発機構予防外交研究会は、「通常、社会のメカニズムで解決されるべき政治的・言論的対立の『発生』自体を防止することを、予防外交の主たる目的とはしていない。」と指摘する。

第一段階は、情報の発信者から情報の収集者へ情報を受け渡す段階である。この段階では、情報の発信者が誰であるかによって、ある程度、情報に偏向が加えられる可能性があることに注意しなければならない。情報の発信者が各国政府であった場合、必ずしも国内の紛争を正確に伝えているとは限らない。ベイヤーは、「政府による年次人権報告書の作成は、各国の人権状況に過度の関心を振り向けさせているにすぎず、政府の諸活動の公的情報文書のひとつとなっているにすぎない。」⁽²⁹⁾と指摘する。それ故、各国政府の年次報告書は、現場の住民と市民による日常的なモニタリングと合わせて吟味される必要がある。例えば国連の信託統治制度の場合、国連は統治国からの報告を受理すると共に、憲章第76条b項および第87条b・c項に基づいて、国連が直接、住民の請願を受理している。諜報機関による報告も同様の問題をはらむ。「米国の... 諜報機関の目的は人道主義的介入に関わる政策決定者の目的とは違う。そして、諜報機関の報告はしばしば他機関によるチェックと調整が必要」⁽³⁰⁾となる。

この点、NGOによる報告は、国内問題を把握することには役立つ。「NGOが国連の努力に対して補完的役割を果たしていることを忘れてはならない。また時にはNGOの活動だけが破局を救っていることさえある... 外交官というものは、

政府の政策が国民の利益にならないとわかっている、最終的にはその政策に従わなければならないのである。その意味でもNGO活動や市民外交は貴重である... 市民の平和創造の力は権力を持たないがゆえに存在する。彼らは恐れられてもおらず、また求められているわけでもない。そのかわり信頼される。そのため、外交官にはできない平和創造の役割を果たすことができる」。⁽³¹⁾しかしこのNGOも、個々のNGOが独自の方法によって情報を収集している。また個々のNGOのもつ特性によって収集した情報を分析・評価した結果を報告するために、それなりの限界を持つ。「このような監視・報告活動は、政府あるいはNGOのいずれか片方だけに任せることはできないし、またそうすべきではない。」⁽³²⁾だろう。

むしろ潜在的犠牲者本人が第一義的情報の発信者となることが最も望ましい。しかしそのような犠牲者が、情報を発信する方法も知らなければ、発信することすらもできないような状況に置かれている場合もある。ピーター・ウォーカーは、「第一に、報告者こそ情報システムの最重要部分であることを理解しなければならない... 報告者には支援が必要である。報告者は、自分自身がかつて何も与えられず、底辺で奉仕する奴隷としてではなく、システムの重要な一部であると感じることが必要である。システム上部の人々は、情報の解釈について報告者と対話しなければならない。同様に、情報収集と分析のプロセスで、その厳格さに緩みが生じないように注意する監督システムが必要となる。」⁽³³⁾と指摘する。そのためには、「情報は、関係者に伝達される前に、現地で同僚や担当者と協議することによって関連性が深まり、価値が増大する」。⁽³⁴⁾すなわち、情報発信者

国連における予防外交の概念に関する一考察

が現地において、情報やデータを分析用に整理・体系化するという予備的判断が必要となる。

情報の中立性、非偏向性を確保するためには、多様な発信者からの情報を入手し、それらを照合することによって、何が的確な情報であるかを慎重に判断する必要がある。またその情報によって影響を受ける国には、場合によっては不干渉原則への配慮から、直接これを確かめることも一面において必要だろう。

第二段階は、情報の収集者が、収集した情報を整理統合し、紛争に至る虞があるか否かを分析し評価 (assess) する段階である。この情報収集も、それぞれの収集者の関心に従って、個々別々になされているために、情報の系統的包括的把握がなされていない。「データと情報は分析用に整理・体系化されてはじめて早期警報の基本要素となる」。⁽³⁵⁾ そのためには、平井氏も指摘するように、「(1) 必要な情報を整理、分析、選択した上、叙述的にデータベース化していくこと、(叙述型)、(2) さらに1つの判断基準として情報を指標化すること (指標型)... 叙述型のデータベースはあくまで判断を待つものであり、一方、指標型のデータベースにより導き出されるのは、包括的な紛争の可能性だからである」。⁽³⁶⁾

すなわち叙述型データベースによって紛争を系統的包括的に把握するのみならず、これを分析し評価する指標を作成する必要がある。ゴードンカーは、「早期警報を発信する前に行動範囲を確認し、内容の構成をきちんと決めておかなければならない。範囲としては、まず時間の枠組みの設定、住民の移住の指標、社会制度と組織の介入の有無などがある」。⁽³⁷⁾ と指摘する。

またこの指標の作成のためには、学際的体制を

整える必要がある。黒田氏は、「早期警報の成果を生かし、それを正当に評価するには、多くの専門家の参加が不可欠となる。早期警報を体系的に実施するには学際的体制が必要なのである」。⁽³⁸⁾ と述べる。

第三段階は、情報の受信者にその評価の結果を通知し、それが紛争に至る虞のある事実であることを警告する作業となる。この段階では、対象とする紛争によって、受信者も受信方法も異なる。「早期警報を誰のために発するのかを決める枠組みとして、既存の権威や組織を使うとすれば、次の四者、つまり、政府、政府間機関、国際NGO、各種の私的団体が考えられる」。⁽³⁹⁾ この受信者の決定には慎重な判断を要する。誤った相手に警告を発するとかえって逆効果となる場合もあるだろう。

受信方法も多様である。受信者に直接通知するだけでなく、公的声明やアピールをとおして国際社会一般に対する警報を行う場合もある。また、受信者の側が能動的に、情報源にアクセスすることによって警告を受け取る場合もある。情報を受け取った受信者は、この情報をさまざまな形で利用できるように配慮する必要があるだろう。ゴードンカーも、「早期警報を受信する側がさまざまな選択肢をもつべきである。これらの選択肢は、基本的に、誰が対策を講じ、なぜそれを行うかについての政治的判断である」。⁽⁴⁰⁾ と指摘する。

早期警報には含まれないが、第四段階として、早期警報がなされたのちに、紛争の平和的解決 (交渉、審査、周旋、仲介、調停、仲裁裁判、など) を、紛争の発生以前に適応する段階がある。しかしこの第四段階は、早期警報ではなく、広く予防外交の文脈にいて考えるべきである。いい

かえれば、早期警報システムは、第三段階の情報を受信者に通告するまでの段階と特定することによって、その内容が明確化するといえよう。

5) 早期警報の客体

早期警報システムにおける客体、すなわち何に関する早期警報か？の問題がある。国連改革の文脈で第一義的重要性をもつのは、「国際の平和と安全に対する潜在的脅威、ある程度重大な人道的事態、広範な国際的関心を引き起こすあるいは引き起こす可能性のあるもの」⁽⁴¹⁾である。しかし経済的社会的文化的要因も、紛争の要因となりうる。それゆえその限りにおいて、これらの要因も国連事務局および安全保障理事会による早期警報の対象となるだろう。「国際紛争、難民問題、食糧事情、飢餓、気象、地震、津波、環境、原子炉事故、公衆衛生、栄養など、さまざまな形で各機関が早期警報ネットワークをすでに作り上げている。一見して無関係なようにも見えるが、どの分野をとっても、紛争の要因となり、人道援助を必要とするものばかりである」。⁽⁴²⁾

6) 早期警報システムの集権化と分権化

最後に、早期警報システムは集権化すべきか、分権化すべきか、という問題がある。

1988年に国連総会が採択した紛争予防宣言および1991年の事実調査宣言⁽⁴³⁾は、集中管理方式の早期警報機能を国連システムにもたせることによって、早期警報システムの集権化を指向している。一方、トーレンは、「もっとも現実的な政策は、現状のように各組織がそれぞれ別に情報を保

存し、同時に組織間で情報処理の仕方を極力調整していくことのように思われる。同時に、既に公表されたデータを共有しあい、アクセスの簡単なシステムに書き換えていくこと、さらにより多くの利用者にオンライン・アクセスを可能にすることを重点的に実行に移すべきであろう。」⁽⁴⁴⁾と指摘する。このように、各機関がそれぞれ別に情報を保有し、同時に機関間で情報処理の仕方を極力調整していくこと、すなわち分権化が妥当であるとの考え方も成り立つ。

今日のコンピューターによる情報ネットワークの発達を考慮に入れると、情報を分権化しても十分に早期警報が可能ではないだろうか。集権化によって国連事務局にすべての情報を集中させる必要はないだろう。集中管理方式を採用すると、情報の洪水でかえって的確かつ迅速な判断の妨げになることが懸念される。国連事務局、ことに事務総長および安全保障理事会は、主に国際の平和と安全の維持に関する情報を収集することが妥当だろう。国連の各機関がそれぞれ分野別に独自に情報収集したものは、紛争に至る恐れがあると判断された指標のみを事務総長および安全保障理事会に通報すれば足りる。ただし各機関は、事務総長がその指標の全体像を把握する必要があると判断したときにアクセス可能な情報の整理と分析をしておく必要はあるだろう。

早期警報システムにおいて国連事務局がなすべき役割とは、情報を一手に集中させることではなく、情報発信者、収集者、受信者の三主体相互間の調整機関としての役割を担うということであろう。そのためには次の3つの役割を果たす必要がある。第一に、早期警報システムに関する協定を締結すること。第二に、ネットワークの問題、

国連における予防外交の概念に関する一考察

データの相互利用の問題等に関してのコンフリクトを調停し調整する機関としての役割を担うこと。第三に、情報の発信者、収集者、受信者を一堂に集めて年次会合を開催すること、である。ラムチャランも次のように指摘する。「統合された早期警報システムの開発における問題点の一つは、早期警報の恩恵にあずかる国々が資金を出し合って政策と戦略を討議する中心的なフォーラムが存在しないことにある。・・・中略・・・異なる早期警報ネットワークの代表者の年次会合が開かれてもおかしくない。早期警報ネットワークの会合には、当然のことながら政府代表、NGO、研究機関、シンク・タンク、国連事務局、メディアの代表が参加しなければならない。・・・早期警報を国際機関の事務局のみに限定する考え方はむしろ近視眼的である。」⁽⁴⁵⁾

以上から早期警報システムについては、つぎのような結論が得られる。第一に、早期警報は、予防外交という幅広い概念の中のひとつの具体的な措置であって、早期通知、危機管理などとは区別される概念である。第二に、早期警報の早期とは、「紛争勃発以前の段階からその収拾までの段階」が含まれる。第三に、情報の発信者、収集者、受信者、いずれも多様な主体が関与しうることが考えられる。第四に、情報の収集に当たっては、その情報の中立性、非偏向性を確保するために、多様な発信者から多様な情報を入力し慎重に判断する必要がある。第四に、収集した情報は、系統的包括的把握がなされる必要があると共に、指標を作成して分析し整理し体系化する必要がある。いずれにせよ紛争の根本原因は何であるのかを常に念頭に置いて情報収集する必要がある。第五に、情報の受信に際して、誰を受信者とするかに

ついては慎重な判断を要するとともに、多様な受信方法が可能となるように配慮する必要がある。第六に、国連改革の文脈では、平和と安全の維持に関する早期警報が第一義的重要性をもつが、それ以外の難民、環境、開発などの問題も警報の対象となる。第七として、すべての情報を国連事務局に集中させる必要はなく、事務局は情報発信者、収集者、受信者相互間の調整機関の役割を担う必要がある。

4. 国連における予防外交の展開をめぐる障壁

1) 予防外交の検証

予防外交はその成果の検証が難しい。それゆえこの問題を実証的に研究することも大変難しい側面がある。この点について横田教授は次のように述べる。「予防外交の評価の困難性... 予防外交は失敗した場合には結果がはっきりし、事後にこうすれば武力紛争を防止できたのではないかとやったことが論じられ得るが、成功した場合には、具体的な予防措置と武力衝突の未発生との因果関係を明確な形で実証することはきわめて困難である。」⁽⁴⁶⁾ 同様の見解を森本氏も述べている。「予防外交の成果をいかにして検証するかという点である。予防外交の概念が定着したとして、さらに予防外交のための措置と努力が進められたと仮定しよう。その結果その予防外交が進められたために、ある地域紛争が未然に防止できたかどうかを検証することはほとんど不可能に近い。本来、紛争の抑止とか防止といった機能は、それが機能したために具体的に紛争が抑止できたかどうかという点で、結果との因果関係を立証することはきわ

めて難しいのである。」⁽⁴⁷⁾

すなわち予防外交は、実証研究の難しい分野であるということができる。本稿もそのような限界から、まずは概念の明確化を中心的な作業とせざるをえなかったわけである。これには予防外交が、国連改革の文脈では、未だ新しい考えであり、概念として提示された段階であるという制約もある。この点についてルベシゲは次のように述べる。「残念ながら、紛争予防はいまだに開発の初期段階にある。毎日のように戦争や暴力が新聞の見出しを飾っている。しかし、紛争と暴力の予防的な側面に関して、いっそうの学術研究がなされるべきであるという認識が広がりつつあるのも事実である。」⁽⁴⁸⁾ それ故、実証や検証が困難であるからと言って、予防外交の具体的な措置である早期警報システムや信頼醸成措置などのシステムが不要であるということにはならない。今後も予防外交に関する学術研究はなされるべきであり、早期警報等のシステムを今後も充実させていく必要はあるだろう。

2) 国家主権と予防外交

国家主権の壁を予防外交がどう乗り越えるかが問題となる。横田教授は次のように述べる。「関係国の合意を前提にして主権の問題を乗り越えること... 問題は、紛争が激化しつつある二国間において、果たしてこのような合意が容易に得られるか... 予防外交を効果的に推進するには、早期に、従来国家の主権事項とされてきた問題についても外部から対応する必要が確実にあるが、それについて当該国が主権を盾に国際社会の関与を否定する場合、予防外交の展開はきわめて困難な

状況に直面することになる。」⁽⁴⁹⁾ すなわち国連憲章第2条第7項に規定された国内事項不干涉原則に基づいて、予防外交を推進するにあたっても国連は国家主権を尊重しなければならない。近年の紛争の大部分が国内における紛争、すなわち人種、宗教、民族などに関わる紛争であることを考慮すると、これらの紛争の解決に国連の予防外交がどの程度効果を発揮しうるか疑問が残る。

また、国家主権の壁との関わりでは、国連という組織の限界も指摘されている。ライアンは次のように指摘する。「ヴァン・デン・ハーフは、『国連は民族の組織ではなく、何よりもまず第一に主権国家間組織であり、実際多くの国家が民族自決権の行使による国家分裂の危機にさらされているために、国連が、エスニック集団の側ではなく、加盟国政府よりの立場をとることは少しも不思議なことではない』」。⁽⁵⁰⁾ ライアンは国際連盟についても言及している。「国際連盟規約は、... 少数民族保護の条約システムを制定した。... このシステムの特徴として興味を引かれる点は、(1) 条約の保証に当たったのは個々の国家ではなく国際機関であったこと。(2) このシステムが『少数民族』条項を通して少数民族に対する加盟国の扱いを常時監視するものであったこと。(3) 法的な側面は常設国際司法裁判所に保護されていたこと。... 国連はこのシステムを採用するのではなく、... 第一に、... 『少数民族保護のシステムを再び構築すれば、少数民族の権利の濫用を招き、政治的対立や他国との共謀を生み、結果として、内政不干涉を定めた国連憲章第2条第7項を侵害する恐れがある』第二に、少数民族の権利保障は少数派と多数派の対決状況を単に凍結するだけで、国家に対する全体的忠誠心を培うことを妨

国連における予防外交の概念に関する一考察

げてしまうのではないか... 第三に、米国の少数民族問題に対する姿勢がこのときは変わっていた... 米国は“人種のるつぼ”... 少数民族保護原則よりも国際的な人権保障の体制を支持する... 当時の国連が国家権力から少数民族を保護することではなく、国家をそれぞれの少数民族から保護することにより関心を抱いていたということである。」⁽⁵¹⁾ すなわち、根本的な問題は、国連が国内紛争には有効に対処できないことにある。エスニック紛争の処理に関しても、国連は民族の組織ではなく、何よりもまず第一に主権国家間の組織であるため、エスニック集団の側ではなく、加盟国政府よりの立場をとることは少しも不思議なことではない。国連が国家権力から民族を保護することではなく、それぞれの民族から国家を保護することにむしろ関心を抱いているところに問題がある。

しかし国際関心事項理論の発達によって、一国の国内問題と思われるような問題も国連が取り上げる可能性が出てきた。南アフリカのアパルトヘイトの事例などがそれにあたる。他方、山下恭弘氏も指摘するように、「第一に、国連が加盟国の国内に生じた問題に積極的に介入しようとする場合、その前提として国際的関心事項の判断が必要とされるが、この判断は時の政治状況に左右されやすいこと、第二に、国際的関心事項と判断されても、国連が行いうる介入は、強制措置の場合をのぞけば具体的措置の勧告までであって、その実現には関係国の同意ないしは協力が不可欠であること。」⁽⁵²⁾ である。

それゆえ、関係国の同意のもとに国連が関与するのであれば、予防外交も可能となる。同意原則の問題は、紛争が激化しつつある二国間におい

て、果たしてこのような合意が容易に得られるかどうか疑問である点である。「同意原則...『関係国に対する事前の適切な配慮』は、予防展開を受け入れる国の要請・同意とともに、この種の予防展開が今後行われる前提として定着することが望ましい... 一国のみの要請に国連が応じるという場合、... その他の関係国に対する事前の適切な配慮がぜひとも必要とされる。」⁽⁵³⁾ すなわち、マケドニアにおける予防展開のように、一国のみの要請に国連が応じるという場合、... その他の関係国あるいは国連の予防外交の実効性までも問題とするならば、国家に限らずあらゆる関係当事者に対する事前の適切な配慮が必要とされるだろう。

しかし他方において、国家主権の壁を乗り越えて国連の予防外交が展開される要素が出てきている。ハンス・トレン氏の指摘によると、「(a) 政府の側に、内政干渉の伝統的な原則を守る傾向が頻度・度合いともに少なくなってきたこと。すくなくとも難民問題を含む基本的人権に関してはそうであること。(b) “人道上” やその“必要性” が普遍的に受け入れられるにはほど遠いものの、近年、国連の地位と紛争に介入する際の国連の権威が高まったこと。」⁽⁵⁴⁾ などが国家主権の壁を乗り越える要素であるという。

また次のような要素も、国家主権の壁との関係では見逃せない。近年の情報革命、ことにコンピュータ・ネットワーク・システムの世界的な広がりによって、情報、データは国境を容易に越えるようになった点である。

さらに国内事項不干渉原則は、国家あるいは国際機構に対して求められる壁であって NGO には適用されない。それゆえ NGO との積極的連携が国

家主権の壁を乗り越えるひとつの鍵となりうる。ルベシゲは次のように指摘する。「外部からの介入には問題があり、他方、現地住民が実力を持つことには大きな利点があることからすると、早期警報と予防外交のためには、国際的なつながりと支持を得た現地勢力が自立し、独立した存在となっていることが望ましい。… 国際NGOと現地アクターの連携に際してもっとも役立つのは、人々を勇気づけ、民主的なスペースを与え、これを保証することである」。⁽⁵⁵⁾ 城山氏は政府とNGOとの連携について次のように類型化する。「NGOと政府レベルの活動の連携… 第一の類型は、NGOの活動を政府レベルの活動に引き継ぐという類型、… 第2の類型は、政府レベルの活動をNGOが引き継ぐという類型、… 第三の類型は、政府レベルの活動とNGOの活動が直接的に協力する類型、… 第4の類型は、政府がNGOの活動を招待・容認するという類型である」。⁽⁵⁶⁾ また国連とNGOとの関係では、例えばユニセフという国際機構に、これと連携する国内NGOとして日本ユニセフ協会が存在するように、予防外交の分野でも国連に連携する国内NGOが存在することが望ましいだろう。

3) 予防外交と国連憲章

ルベシゲは予防外交に関与する主体を次のように説明する。「この段階のアクターとしては、(1) 国連事務総長（調停機能を発揮できる）(2) 地域機構（予防的機能を持つもの。CSCEの少数民族担当高等弁務官など）(3) 政府間機関とNGO（事実調査団を派遣できる。紛争当事者をどのようにして引き合わせるかなどを調査し、実現する

建設的な権限を持つ）(4) 非対立的な議論の枠組みを提供することのできる機関、(5) 武力行使を阻止できる国連や地域機構の平和維持軍、(6) 市民による非暴力の平和軍「ホワイト・ヘルメット」（停戦監視に当たるほか、紛争の平和的解決を奨励する）(7) 草の根レベルの市民の手で平和を訴え、現地住民の支持を取り付ける運動を行う団体、などがある」。⁽⁵⁷⁾ これはすでに本稿の第2章において検討したことであるが、予防外交には多様な主体が関与しうる、ということである。国連事務総長、安全保障理事会、総会などの各機関、および専門機関、地域的機構、各国政府、NGO、民族の代表などがあげられる。

しかしこれらが予防外交を展開する際の国連憲章における位置づけは必ずしも明確ではない。現行の国連憲章にあえてその根拠規定を求めるならば、次のものが挙げられよう。第99条の国連事務総長の注意喚起権限、第33条の当事者（政府、地域的機構）による紛争の平和的解決、第34条の安全保障理事会の調査権、第36条の安全保障理事会による紛争の平和的解決、第10条、11条の総会による審議、勧告権などである。

もちろんこれらの条文では不十分な側面がある。その問題点としては、第一に、NGOなどの非国家的行為体が予防外交を展開するための根拠規定は存しないこと。第二に、これらの条文はすべて紛争が勃発した後に適用されてきており、紛争勃発以前の段階からの適用については疑問であること。第三に、すでに検討した国連憲章第2条第7項の国内事項不干涉原則の壁が、国連などの予防外交の推進主体に対して、国内紛争への関与を妨げていること、があげられる。

それゆえ、もし予防外交の位置づけを明確にす

国連における予防外交の概念に関する一考察

るかたちでの、国連憲章の改正を行うとしたならば、次のような点を改正する必要がある。第一に、国家間の国際機構という形の国連を変革して、NGOなどの非国家的行為体に関する明確な位置づけを示した形の国連憲章とする必要がある。第二に、紛争発生以前の段階で予防外交が展開しうる条項を検討することである。予防外交は憲章第6章の紛争の平和的解決がなされる以前の段階から適用される手段である。その意味で、国連平和維持活動が憲章第6.5章と呼ばれるように、予防外交はいわば憲章第5.5章ともいべき位置づけがなされる必要があるだろう。第三に、国内事項不干渉原則と予防外交の推進との関係を調整する方途を見だし、必要な場合には国内紛争であっても予防外交が展開しうる可能性を開くことである。ただしこのような改正が全面的に妥当であるかは、一考の余地がある。ことに国内事項不干渉原則と予防外交との調整は慎重に検討する必要があるだろう。将来、国連憲章を改正するような大幅な国連改革がなされるとしたら、またその際に、改正国連憲章に、予防外交の理念を反映するとしたならば、上記の三点に留意した改正が必要となるだろう。

むすびにかえて

予防外交は、これまでの国連の紛争解決制度に何を付け加えるのか。国連による紛争解決、平和と安全の維持のあり方そのものを根本的に問い直すいかなるビジョンを示しているのか。本稿の考察から、次の5つの側面が考えられよう。

第一に、予防外交の概念は、従来の国家間システムを前提とした紛争解決制度のあり方に根本的

な疑問を投げかけるものである。近年の紛争の多くが国家対国家の図式では説明できないような、人種、民族、宗教等の集団などの非国家的行為体間の紛争である。予防外交はこのような非国家的行為体間の紛争をも射程に入れた概念であるといえよう。⁽⁵⁸⁾

第二に、紛争をその勃発が確認されてはじめて国連の紛争処理の対象とするのではなく、勃発以前の段階からの予防を処理の対象とすることを国連および国際社会に対して要請する概念であることである。

第三に、紛争勃発以前の段階にまで着目するのであれば、その意味で国内事項不干渉原則に変換を迫っているものである。すなわち、人道、人権などの国内的問題に国連が関与しなければならない時に、予防外交の論理が登場する。従来の国際関心事項理論は、次のような三段論法をとることによって、国連が関与する対象としてきた。たとえばアパルトヘイトのような一国の国内の人種差別は、平和に対する脅威であるから、国連憲章第7章の強制措置の対象となる、という論法である。すなわち、一国内で起きた人権侵害が周辺諸国の平和に対する脅威となることによって国際関心事項と理解される。一方、予防外交の論理は、一国内の人権、人道上の問題は、そのまま早期警報の対象となる。そのことによって予防外交ひいては国連憲章第6章の紛争の平和的解決等の手段の対象となる。すなわち予防外交は、国連憲章第7章の平和に対する脅威と認定される以前の一国内の人権侵害の段階で、国内事項不干渉原則を乗り越えて予防的措置を執ろうとする概念といえよう。このことから予防外交の概念を適用することによって、憲章第6章およびいわゆる第5.5章の

諸手段が、直接国内紛争に適用される可能性を示すことともなろう。

第四に、国連における従来の国家間関係の枠組みを変更して、NGO、民族集団などの多様な行為主体を国連憲章の枠組みに組み込ませるように変換を迫るものである。この多様な主体には、紛争当事者としての民族集団、予防外交の推進者としてのNGO、早期警報の情報発信者、収集者、受信者としてのNGO、民族集団、個人などが含まれよう。このことはまた、トランスナショナルな紛争はトランスナショナルなレベルで解決しなければ解決がつかないことをも示唆している。

第五に、早期警報システムのような情報ネットワークを国連の紛争解決システムに導入することによって、紛争をより包括的にかつ立体的に捉えようと言う試みを示している。現状の早期警報システムはいまだ開発段階にあるが、情報、データの収集方法、分析・評価方法、情報交換の方法などが整備されることによって、紛争に対する包括的アプローチが可能となるだろう。また、このような包括的アプローチを採用することによって、人権、難民問題、環境問題、開発援助、平和維持など国連の各機関および専門機関などが個々ばらばらに行ってきた業務的活動相互の間隙を埋める結果ともなろう。

本稿の以上のような考察から結論づけられることは、予防外交の概念は、前述のような5つの側面から、国連の平和と安全の維持のあり方に対して、理念として変更を迫るものである、ということである。予防外交の中身としての具体的な諸措置は、早期警報システム、信頼醸成措置、査察、監視など、個別具体的にこれらのシステムを充実させ整備させていく必要があるだろう。

注

(1) Dag Hammarskjöld, *Introduction to the Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 16 June 1960 - 15 June 1961, General Assembly, Official Records (16th session), Supplement 1A, pp.1-8. (p.510)* .

(2) Dag Hammarskjöld, *Introduction to the Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 16 June 1959 - 15 June 1960, General Assembly, Official Records (15th session), Supplement 1A, pp.1-8. (p.399)* .

(3) この時代の防止外交について、イニス・クロードは次のように述べている。

「拡張主義者を打倒するぞと脅すことではなく、彼らの競争の範囲を限定することによって争っている国家間あるいはブロック間に援助の約束を申し出ることが目的である。ある国が攻撃に抵抗するのを手助けするよりも、すべての国が戦争を回避できるよう手助けすることが、防止外交の課題である。」 Inis L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares*, 3rd rev. ed. (New York : Random House, 1964) , p.292.

(4) Javier Pérez de Cuéllar, *Report of the Secretary-General on the work of the Organization, 1989, Anarchy or Order, Annual Reports 1982-1991, United Nations/New York, 1991, p.228.*

(5) このORCIは、これを活用しうる行政能力や指導力を国連が持つことが望まれていたが、これを実際に運用するとなるとそれなりの限界もあった。その限界とは、即断を迫られすぎること。国連内の他の機構と競争となり活動が分権化、分裂化すること。スパイ活動となることを懸念して

国連における予防外交の概念に関する一考察

諸政府の対応が消極的なこと、などである。結局、ガリ事務総長の時代には、ORCIは他の部局に統合されてしまった。

- (6) Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, United Nations / New York, 1992, p.11.
- (7) *Ibid.*, pp.13-19.
- (8) UNA-USA, *United Nations Management & Decision-Making Project UNA-USA, A Successor Vision : The United Nations of Tomorrow* (UNA-USA) ,p.17.
- (9) *Common Responsibility in the 1990's : The Stockholm Initiative on Global Security and Governance*, (April 22, 1991) ,p.12.
- (10) John P. Renninger (ed.) , *The Future Role of the United Nations in an Inter-dependent World*, (UNITAR, Martinus Nijhoff Pub., 1989) ,pp.207-219.
- (11) *The Report of The Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995, pp.97-98.
- (12) Erskine Childers with Brian Urquhart, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Sweden, 1994, p.115.
- (13) *The Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations, The United Nations in its Second Half-Century*, Ford Foundation, New York, 1995.
- (14) de Cuéllar, *Report of the Secretary-General on the work of the Organization*, *op. cit.*, p.336.
- (15) 総合研究開発機構予防外交研究会、森本敏・横田洋三編著『予防外交』国際書院、1996年、16ページ。
- (16) 植田隆子「欧州安全保障協力会議 (CSCE)

における予防外交」『NIRA 政策研究』、1994年5月、10ページ。

- (17) H・ニコルソン著、斉藤真、深谷満雄訳『外交』東京大学出版会、1983年、7ページ。
- (18) Gareth Evans , *Cooperating for Security*, Allen & Unwin, 1993, pp.61-88.
- (19) この立場をとる見解としては、吉田教授のマケドニアに派遣されたUNPROFORは「予防的措置としての『軍事行動』であり予防外交ではない。」吉田康彦「市民参加の『予防外交』」功刀達朗編著『国際協力』サイマル出版会、1995年、256ページ。また、山下助教授は「現状のままでは予防展開の措置に慎重な態度をとらざるを得ず、積極的・肯定的な評価は時期尚早である。」と指摘している。山下恭弘「国家主権と予防外交」『NIRA 政策研究』、1994年5月、53ページ。
- (20) Boutros-Ghali, *op. cit.*, p.13.
- (21) *Our Global Neighbourhood*, *op. cit.*, p.98.
- (22) クマール・ルペシンゲ「予防外交の前進のために」クマール・ルペシンゲ、黒田順子共編、吉田康彦訳『地域紛争解決のシナリオ』スリー・エー・ネットワーク、1994年、1～10ページ。
- (23) 武者小路公秀「国連とエスニック紛争」功刀『国際協力』、23～24ページ。
- (24) 総合研究開発機構予防外交研究会、『予防外交』、19ページ。
- (25) ルペシンゲ、前掲論文、311ページ。
- (26) レオン・ゴードンカー「早期警報—そのコンセプトと課題」『地域紛争解決のシナリオ』37～54ページ。
- (27) 首藤信彦「危機管理と予防外交」『地域紛争解決のシナリオ』344ページ。
- (28) ゴードンカー、前掲論文、39～40ページ。

- (29) グレグ・ベイヤー「人権監視—ソマリアの悲劇の教訓」『地域紛争解決のシナリオ』74 ページ。
- (30) 同上論文、63 ページ。
- (31) Adam Curle, “New Challenges for Citizen Peace-making”, *Global Security Study*, No.14, Nuclear Age Peace Foundation, Santa Barbra, California, June 1993.
- (32) ベイヤー、前掲論文、76 ページ。
- (33) ピーター・ウォーカー「飢饉早期警報と現地事情」『地域紛争解決のシナリオ』165 ページ。
- (34) 黒田順子「国連システムの早期警報—課題と展望」『地域紛争解決のシナリオ』297 ページ。
- (35) 同上論文、298 ページ。
- (36) 平井照水「早期警報システムの現状と課題」『NIRA 政策研究』、1994 年 5 月、55 ページ。
- (37) ゴーデンカー、前掲論文、42 ページ。
- (38) 黒田、前掲論文、299 ページ。
- (39) ゴーデンカー、前掲論文、45 ページ。
- (40) 同上論文、47 ページ。
- (41) B.G.Ramcharan, *The International Law and Practice of Early-Warning and Preventive Diplomacy: The Emarging Global Watch*, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p.37.
- (42) 黒田、前掲論文、298~299 ページ。
- (43) *United Nations General Assembly, GA Res.43/51. Dec. 1988 : GARes.46/59. Dec.1991.*
- (44) ハンス・トーレン「人道的早期警報の情報の側面」『地域紛争解決のシナリオ』265 ページ。
- (45) ガンガベルサンド・ラムチャラン「国連の総合戦略における早期警報」『地域紛争解決のシナリオ』283~284 ページ。
- (46) 横田洋三「予防外交とそれに関連する諸概念」『予防外交』、73 ページ。
- (47) 森本敏「予防外交—今後への課題」『予防外交』、223 ページ。
- (48) ルベシング「序章」『地域紛争解決のシナリオ』、33 ページ。
- (49) 横田、前掲論文、73 ページ。
- (50) ステファン・ライアン「エスニック紛争と国連の役割」『地域紛争解決のシナリオ』221 ページ。
- (51) 同上論文、241~243 ページ。
- (52) 山下、前掲論文、51 ページ。
- (53) 同上論文、53 ページ。
- (54) トーレン、前掲論文、266 ページ。
- (55) ルベシング「予防外交の前進のために」316 ページ。
- (56) 城山英明「紛争解決における NGO の役割」『NIRA 政策研究』、1994 年 5 月、21 ページ。
- (57) ルベシング「予防外交の前進のために」324 ページ。
- (58) 例えば、近年注目されている「人間の安全保障」の概念なども、国家間システムではなく、人間集団間の紛争解決システムといえよう。

ABSTRACT

A Study about “Preventive Diplomacy” in the United Nations

Mariko SHOJI

The meaning of “preventive diplomacy” has been used widely in the field of United Nations peacekeeping. This paper aims at clarifying the meaning of “preventive diplomacy” on the following five parts.

1) The meaning of “preventive diplomacy” in the United Nations has been changing historically. The Charter of the United Nations prescribed the preventive measure as one of the compulsive measures in chapter 7 of the Charter. But the meaning of “preventive” has been changing. It has meant variously according to the Secretary General Hammarskjöld, de Cuellar, Boutros-Gahli and so on. In the age of de Cuellar, for example, “preventive diplomacy” meant one of the measures of peaceful settlement of international conflict as in chapter 6 of the Charter.

2) As the definition of “preventive diplomacy” is examined. “Preventive diplomacy” should be distinguished from “preventive measure” and “preventive action”. There are many actors in “preventive diplomacy”, such as ethnic groups, non-governmental organizations and so on. Preventive diplomacy prevents not only international conflicts but also domestic conflicts. There are many definite measures of “preventive diplomacy” such as fact-finding, enquiry, global-watch, inspection, monitoring, early-warning, mediation, conciliation, confidence-building and so on.

3) An early-warning system in the United Nations is the most important measure of “preventive diplomacy”. There are many actors in an early-warning system, including various types of the collectors of information, various types of senders of information and various types of receivers. Therefore it should not be necessary to collect information to the Secretariat of the United Nations. The Secretariat should co-ordinate various actors in this early-warning system.

4) Mainly there are three problems to pursuing “preventive diplomacy”. Firstly, it is very difficult to verify steps in the process of “preventive diplomacy”. Secondly, when we pursue “preventive diplomacy”, national sovereignty is a barrier. Thirdly, there is no rules on “preventive diplomacy” in the Charter of the United Nations.

5) The concept of “preventive diplomacy” fundamentally suggests the five visions for the conflict resolution system. (a) We must consider the conflict resolution system not only in the states system but also within the system of transnational actors. (b) Not only after the outbreak of conflict, but even before, the resolution of the conflict should be examined. (c) The principle of non-intervention in the domestic matters may be challenged. (d) The prescriptions for non-state actors such as non-governmental organizations, ethnic groups and individuals

may be required in the Charter of the United Nations. (e) An early-warning system will lead for an integrated and comprehensive approach for the functions and operations of the United Nations.