

国連人権理事会における 「平和に対する権利宣言」の起草

—— その意義と課題 ——

東 澤 靖

1 問題の所在

2012年7月、国連の人権理事会は、「平和に対する権利宣言」の起草のための交渉を行う政府間作業部会を設置することを決議した（2012年決議）⁽¹⁾。人権理事会は、その決議においてこれまで、2008年に国連人権高等弁務官に「平和に対する人民の権利」に関するワークショップを開催してその成果を報告することを求め⁽²⁾、また、その報告を受けて2010年には人権理事会のもとにある専門家からなる諮問委員会に「平和に対する人民の権利宣言」草案に関する報告を準備するように求めてきた⁽³⁾。そして、2012年4月に諮問委員会が「平和に対する権利宣言草案」を含む報告⁽⁴⁾を提出したことを踏まえて、上記の作業部会設置の決議がなされたのである。

この2012年決議は、圧倒的な賛成多数（34理事

国、反対1、棄権12）で採択されたとはいえ、その投票動向においては少なからぬ問題が存在した。まず、この決議を熱心に推進しあるいは賛成する国々には、従来から国内人権状況の問題点が指摘されてきたキューバ、中国、ロシアなどが存在する反面、アメリカはこの決議に強く反対し、またEU諸国をはじめ西欧の理事国（オーストリア、ベルギー、ノルウェー、イタリア、スペイン、スイスなど10カ国）はすべて棄権の票を投じた⁽⁵⁾。この点は、2010年の諮問委員会に作業を命じた決議の際の投票行動に比べれば、先進国を中心とする反対国の数は減少している⁽⁶⁾。しかし、2012年決議においても、この決議は平和と人権には貢献しない（アメリカ）、人権法に否定的な影響を与える可能性がある（数カ国を代表したオーストリア）、保護する責任との関係はどうなのか（イタリア）など、後に詳しく検討する先進国の強い懸念を残すこととなった⁽⁷⁾。

ここで生じる疑問は、そもそも（人民の）「平和に対する権利」とはそもそも何を意味するのか、先進国が表明してきたこの権利に対する懸念は正当なものなのか、そして結局のところ「平和に対する権利」は人権保障を前進させるものであるのかということである。そのような疑問を検討するために、以下では、（人民の）「平和に対する権利」の生成と到達点、権利の性格をめぐる問題点（人民の権利と個人の権利）、侵略犯罪の法典化や保護する責任など関連する国際法の現状を概観し、検討する。その上で、「平和に対する権利」が単

本稿は、2012年11月11日に開催された国際人権法学会第24回研究大会における、坂元茂樹教授（国連人権理事会諮問委員会委員・神戸大学教授）の報告「人権理事会諮問委員会の最近の活動－平和に対する権利宣言を中心に」に啓発されて執筆された。諮問委員会における「平和に対する権利宣言草案」起草に中心的に関わってこられた同教授の報告に深く感謝したい。

なる政治的宣言であることを超えて国際法規範であることを目指すのだとしたら、それが実際に機能する局面における意義と課題を考えてみることにしたい。

2 平和に対する権利の生成と到達点

そもそも「平和に対する権利 (right to peace)」という概念は、決して新しいものではなく、1948年に国連で採択された世界人権宣言 (A/RES/217A (III)) にさかのぼる。またその後もしばしば、国連や関係国際機関における文書に登場し、1984年には国連総会で「平和に対する人民の権利に関する宣言」⁽⁸⁾ も採択されている (1984年宣言)。しかし1984年宣言以後、「平和に対する権利」は特に法的規範として発展することはなく、まさに「忘れられた権利の好例の一つ」 (Schabas)⁽⁹⁾ と評される状況であった。そこで以下ではまず、「平和に対する権利」をめぐる国際文書と議論を、第1期：世界人権宣言とその後、第2期：1984年宣言、そして第3期：国連人権理事会における作業という3つの時期に分けて概観する。

(1) 第1期：世界人権宣言とその後

「平和に対する権利」の起源としてしばしば引用されるのは、世界人権宣言28条の「すべて人は、この宣言に掲げる権利及び自由が完全に実現される社会的及び国際的秩序に対する権利を有する。」における、「社会的及び国際的秩序に対する権利」である⁽¹⁰⁾。さらに世界人権宣言の前文には、「恐怖からの自由 (freedom from fear)」が言論、信仰、欠乏からの自由とならぶ主要な4つの自由の一つとしてあげられている⁽¹¹⁾。この「恐怖からの自由」は、世界人権宣言の源流となったF. ルーズベルト大統領の1941年のアメリカ議会での「4つの自由」演説の中では、「恐怖からの自由」は侵略行為のない世界的軍縮の実現という、「平和に対する権利」の文脈で語られていたという⁽¹²⁾。このように世界人権宣言には、明示的ではないにしても、「秩序に対する権利」あるいは「恐怖からの自由」といった平和に関わる権利が埋め込ま

れていた。

しかし平和に関わる権利は、世界人権宣言を条約として成文化化する試みであった、その後の二つの国際人権規約には含まれていない。「秩序に対する権利」あるいは「恐怖からの自由」は、具体的な人権として成文化されることなく、「平和に対する権利」として発展していくことはなかった。このように平和が権利として認識される途を取らなかった理由は、「民衆にとって平和とは国家が戦争していないことの、または当面戦争の起る虞れがないことの反射的利益にすぎなかった」⁽¹³⁾ という、平和という状態そのものの性格によるのかもしれない。そして、平和に関わる法としては、第2次世界大戦の終結とともに成立した国連憲章の枠組みが存在した。それは、加盟国は個別・集団的自衛の場合を除いて国際関係における武力の威嚇や行使を禁止され、平和に関わる決定や国際社会による対応をすべて国連安全保障理事会に委ねるものであった。そのような国連憲章の枠組みの中で、平和の問題は、国連憲章の枠組みに委ねる以外に、個人あるいは集団の権利として規定される必要は感じられなかったのかもしれない。

他方で、世界人権宣言の前後の時期においては、平和に関わる個人の義務については、国際法の一つの大きな発展があった。それは国際軍事法廷 (ニュルンベルク裁判：1945-1946年) と極東国際軍事法廷 (東京裁判：1946-1948年) において適用された国際犯罪としての平和に対する罪である。平和に対する罪は、戦争犯罪や人道に対する犯罪と並んで、その後国連国際法委員会の採択した「ニュルンベルク法廷の憲章と判決において承認された国際法の諸原則」 (ニュルンベルク諸原則：1950年) においても、国際犯罪として確認され定義された。しかし、平和に対する罪が個人の刑事責任を承認したとは言っても、その法益は国家の国際法上の権利・利益であり、平和を求める個人や集団の権利と対応するものではなかった⁽¹⁴⁾。さらにこの時期、後に国際人道法の重要な一部となる戦時国際法の分野でも、1949年のジュネーブ諸条約が採択され、特に、その第4条約

「戦時における文民の保護に関する条約」は、締約国に、戦時における広範な文民の保護を義務づけることとなった。

(2) 第2期：1984年宣言

「平和に対する権利」あるいはそれを示唆する権利は、1970年頃から再度登場しはじめる。1969年の赤十字国際会議は、持続する平和を享受する権利を人権として宣言するイスタンブール宣言を採択し⁽¹⁵⁾、1970年の国連総会における決議にも、「国連の人民が他者をよき隣人として、寛容を実践し、また平和のうちにともに生存するように決められたことを想起し」という平和的生存権を示唆する内容が登場する⁽¹⁶⁾。さらに1976年の国連人権委員会（当時）決議は、「何人も国際の平和と安全保障のうちに生存する権利を有する」として平和的生存権を明言し⁽¹⁷⁾、その後の1978年⁽¹⁸⁾及び1982年⁽¹⁹⁾の国連総会の決議も平和的生存権に言及するようになる。こうした一連の決議の中でとりわけ重要なのは、1978年国連総会決議であるとされる⁽²⁰⁾。同決議では、前文において「個人、諸国家及びすべての人類の平和のうちに生存する権利を再確認し」た上で、「公正かつ永続的な平和」のための8つの原則の一つとして、「すべての民族（nation）とすべての人間は、人種、良心、言語または性に関わりなく、平和のうちに生存する固有の権利を持つ」（I-1項）と述べられていた。ただしこの決議は、国家間の友好関係や国家の戦争に対する自制が主題とされ、必ずしも平和を求める権利を正面から承認する決議ではなかった。他方で、1981年に採択された、人と人民の権利に関するアフリカ憲章⁽²¹⁾もまた、「すべての人民は、国内及び国際の平和と安全に対する権利を有する。」（23条1項）として、「平和に対する人民の権利」を承認していた。

このような時期に、当時の発展途上国と社会主義諸国によって強く推進された、前述の国連総会決議、1984年宣言が採択された⁽²²⁾。1984年宣言は、前文と4項目の本文からなる短い決議であるが、本文第1項で「我々の惑星の人民が平和に対する聖なる権利を持つことを厳粛に宣言する」と

述べる。そして第2項以下では、それに対応する諸国家の基本的義務、すなわち、その権利の保持や実施促進は「各国の基本的な義務」であること（第2項）、各国の政策が戦争の脅威の廃絶や武力行使の放棄に向けられるべきこと（第3項）、そして国家や国際機関が最大限の協力をすべきこと（第4項）が謳われている。

1984年は、時代としては冷戦の最終期にあたる。そのためかこの宣言においては、「世界規模の核の大惨事」、「核の時代」、「戦争の脅威、特に核戦争」といった形で核戦争への恐怖が繰り返し言及されている。冷戦下の核戦争への恐怖という、平和不在状況、準戦時状況の常態化が「平和に対する権利」の主張を促す動因となったという指摘は⁽²³⁾、またに1984年宣言の背景を言い当てているかもしれない。

他方でこの宣言は、「平和に対する権利」の具体的な内容については何ら触れていない。その前文においても、「国連憲章で宣言された諸権利や基本的な人の自由」以外に、世界人権宣言をはじめとする人権の基本文書への言及もない⁽²⁴⁾。また、本文第2項以下で宣言された諸国家の義務も、国連憲章の基本原則の再確認という域を出るものではなかった⁽²⁵⁾。

さらに問題なのは、この宣言に先立つ諸決議が個人としての権利や平和的生存権として触れてきた側面に、この宣言は何ら触れることなく、「平和に対する権利」を人民の権利として宣言している。そのため1984年宣言は、「平和に対する人民の権利」を掲げるものの、その権利を具体的に確立するという人権文書の性格よりも、戦争の脅威を取り除くことへの各国の協力を求めるという国際政治に関する宣言の側面を色濃く持っていたと言わざるを得ない。かつて、最上敏樹は、「平和に対する権利」は、民衆の「渴望の規範」という性格を持ち、全面的な実定化にはなじまない面を持つとして、その法規範化の困難性を指摘していた⁽²⁶⁾。そして、1984年宣言の後も、「平和に対する権利」はしばしば国連文書で言及されながらも、この権利をさらに具体化しようとする試みは存在しなかった⁽²⁷⁾。

なお、この時期、平和に関する国際法のいくつかの発展が存在した。前述の平和に対する罪の国際犯罪化と定義を行ったニュルンベルク諸原則の後、国連総会は1954年に平和に対する罪、すなわち侵略犯罪の検討を政府代表による侵略犯罪委員会に委ねていた。侵略犯罪委員会は、1974年によりやく報告と決議案を国連総会に提出し、国連総会は同年に「侵略の定義」と題する全8か条からなる侵略の行為類型を決議した⁽²⁸⁾。さらに赤十字国際委員会は、1971年の国際人道法の再確認と発展のための政府専門家会議以降、1949年ジュネーブ諸条約を発展させる条約の起草を開始し、1977年には国際武力紛争のみならず非国際武力紛争にも適用される犠牲者の保護のための条約（いわゆるジュネーブ第1追加議定書と同第2追加議定書）が採択された。これらの国際法の発展によって、国際法が禁止する平和を破壊する行為（侵略行為）の内容、ならびに武力紛争において紛争当事国や紛争当事者が市民に対して与えるべき保護の内容が、法的規範として具体化されていった。

「平和に対する権利」との関係では、人権法に密接に関わる分野であるこうした国際人道法と国際刑事法の発展が、平和の問題、すなわちそれを人権として受け入れることを周辺に迫りやってきたのかもしれないという指摘もある⁽²⁹⁾。また、戦争に関する国際法は、前述の侵略行為と国際人道法との関係のように、開戦法規（*jus ad bellum*）と戦時国際法（*jus in bello*）とで異なる発展を遂げてきている。そして前者の問題は、まさに国連憲章のもとで国連安全保障理事会や国連総会のような政治的機関が扱うべきものとされてきた。他方で人権は、戦争との関係では国際人道法のように戦時国際法に関わるものだとしばしば言われることから、「平和に対する権利」もそれは人権の問題と言うよりも、むしろ政治的機関が取り扱うべき開戦法規として考えられるのが適切であるという思い込みにつながってきたのかもしれない⁽³⁰⁾。

（3）第3期：国連人権理事会における作業

1984年宣言の後も「平和に対する人民の権利」

の人権としての側面を確認しようとする試みがなかったわけではない。2002年の国連人権委員会（当時）決議⁽³¹⁾とそれを受けての翌2003年の国連総会決議⁽³²⁾、さらに2005年の国連人権委員会（当時）決議⁽³³⁾とそれを受けての同年の国連総会決議⁽³⁴⁾などが行われた。これらの諸決議は、いずれも1984年宣言に言及したが、「平和に対する人民の権利」の内容を具体化するものではなかった。他にもUNESCOが、1980年代から1990年代にかけて、平和に対する権利を討論する会議を開催し、1995年にはその全体会議において、人は「平和のうちに生存しかつそのままにある権利」を持つと述べる「寛容の原則に関する宣言」を採択している⁽³⁵⁾。

そうした中で、2006年に従来の国連人権委員会に代わるものとして国連総会の下部機関として設置された国連人権理事会（理事国47カ国）は、前述のように、2008年以降、「平和に対する人民の権利」に関する決議を毎年行うようになった。この時期に国連人権理事会において「平和に対する権利」が取り上げられた事情の一つとして、市民社会の動きがある。例えば、スペイン国際人権法協会（AEDIDH）は、2005年以降、900を超える市民社会組織および都市を巻き込んで「平和に対する権利」のための世界キャンペーンを行ってきた⁽³⁶⁾。そして同協会をはじめとする多数のNGOは、自ら「平和に対する権利」の法典化の作業を開始するとともに、2007年に設立間もない人権理事会に対し、「平和に対する権利」の公式の法典化の作業を開始するように要請した⁽³⁷⁾。日本国内でも、この動きに呼応するNGOの活動が展開されている⁽³⁸⁾。

しかしそれらの国連人権理事会決議は、コンセンサスでは採択されずに記名投票に付され⁽³⁹⁾、発展途上国がこれらの決議に賛成し、先進諸国が反対するという投票行動が繰り返されてきた⁽⁴⁰⁾。例えば、2010年の決議の際にEUを代表してドイツが説明した反対理由は、平和の不在は人権を尊重しないことを正当化しないこと、「平和に対する人民の権利」は国家間の関係を取り扱うものであるが、通常人権として想定される国家と市民と

の関係を保つものではないこと、そしてこの問題は、それを取り扱う能力を持ち、過去にも取り扱って来た他の場所で取り扱うのが適切だというものであった⁽⁴¹⁾。国連人権理事会の議論において、提起されてきた問題点はさまざまであるが、次のように要約できるだろう。第1に、この権利が人民の権利として規定される場合にそれは個人を基盤に形成された人権概念に合致しないこと（人権概念）、第2に、平和の問題を取り扱うためには国連安全保障理事会など他の適切な機関が存在すること（機関の適切性）、そして第3に、この権利を承認する場合、国内の人権を保護しようとし、ない国家が、平和の不在や脅威の存在を理由に人権侵害を正当化し、あるいはその人権状況を懸念する国際社会の介入をけん制するために、口実として用いるのではないかというもの（人権への悪影響）である。実際に、これらの国連人権理事会の諸決議は、いずれもその前文で1984年国連総会決議に依拠して「平和に対する人民の権利」を確認しているが、後に検討するように、「人民の権利」という概念に対して先進諸国は強い拒否反応を示していた。

2012年決議の際にも、こうした人権概念への疑問⁽⁴²⁾、機関の適切性への懸念⁽⁴³⁾、そして人権への悪影響⁽⁴⁴⁾や保護する責任との関係への疑問（イタリア）が相次いだ。それにもかかわらず、前述したように2012年決議においては、EU諸国などが反対から棄権に回り、反対の票を投じたのはアメリカ1国となった⁽⁴⁵⁾。そして、諮問委員会から報告された「平和に対する権利宣言草案」の報告を受けて、人権理事会は、自ら「平和に対する権利宣言」を準備するための作業部会を設置することとしたのである。

なお、国連人権理事会において「平和に対する権利」をめぐる攻防があったこの時期に、平和や侵略について二つの重要な国際法の発展があったことについて触れておきたい。

第一に、「平和に対する権利」は、前述のアフリカ憲章に引き続き、アセアン人権宣言にも含まれた⁽⁴⁶⁾。アセアン人権宣言は、2009年にアセアンに設置された政府間人権委員会が、人権のた

めの国家間協力を行う枠組みを確立するものとして採択された文書である⁽⁴⁷⁾。アセアン人権宣言では、しかし、権利の主体は「アセアンのすべての人と人民」とされ、人民のみならず個人もその権利の主体となっている。他方で、その権利は、安全保障、安定性、中立性及び自由というアセアンの枠組み内の平和という限定が付されており、そのことが持つ意味は今後検討されることになるだろう。

第二に、2010年の国際刑事裁判所（ICC）ローマ規程における侵略犯罪の定義と管轄権の行使条件に関する合意の成立である。ICCは、1998年のローマ規程の採択の後、2002年に同規程が発効し、翌2003年から国際犯罪を裁く独立かつ常設の国際刑事裁判所として活動を開始した。ICCにおいては、集団殺害犯罪、人道に対する犯罪及び戦争犯罪と並んで、侵略犯罪がその対象犯罪とされていた（ローマ規程5条1項）。ところが侵略犯罪については、その犯罪の定義や国連安全保障理事会との関係について合意が成立しなかったことから、その定義と管轄権の行使条件が採択されるまでは、ICCは侵略犯罪について管轄権を行使できないものとされていた（同5条2項）。合意が困難であった理由は、ICCが侵略犯罪を裁くためには侵略行為の認定が前提とされること、侵略行為の存在の認定は国連憲章のもとで安全保障理事会の権限とされていることから（憲章39条）、安保理常任理事国を中心にICCは安保理の判断を前提とすべきだと主張する国々と、司法機関であるICCには安保理とは独立して侵略行為の認定権限が認められるべきだとする国々との間に対立があったからである⁽⁴⁸⁾。しかし、2010年にカンパラ（ウガンダ）で開催されたローマ規程の検討会議においては、さまざまな妥協の末に侵略犯罪の定義と管轄権行使条件に関する改正がコンセンサスにより成立した。侵略犯罪の定義については、前述の1974年国連総会の「侵略の定義」を侵略行為の定義として採用し、その上でその侵略行為について実効的に支配を行使したり指導する地位にある者によって行われる犯罪とされた⁽⁴⁹⁾。そして、管轄権の行使条件については、ICCの検察官が侵

略犯罪の捜査を開始する前に、安保理に確認すべきこととされたものの、安保理が侵略行為の決定を6ヶ月以内に行わなければ、検察官は一定の手続を経て捜査を開始できることとされた⁽⁵⁰⁾。言いかえれば、侵略行為の決定が安保理の専権だとする主張は容れられず、ICCは一定の手続を課されるものの安保理とは独立に、捜査や訴追のための侵略行為の存在を認定できることとされたのである。この改正によって、侵略犯罪は国際犯罪として責任者が訴追される途が開かれたとともに、侵略行為すなわち平和への侵害行為の決定も安保理の専権ではないことが明らかにされた。

ここまで概観してきたように、「平和に対する権利」はけっして新しい権利ではなく、それを示唆する権利は、世界人権宣言における「恐怖からの自由」や「秩序への権利」、その後の国連諸機関において平和的生存権あるいは平和のうちに生きる権利としてしばしば言及されてきた。そのような状況の中で「平和に対する人民の権利」に関する1984年宣言は、国連総会決議として採択されたものの、その権利の内容が具体化されることはなかった。

他方で、平和に関しては、国連憲章のもとでの平和を保全する枠組みに加えて、侵略行為の定義や、紛争下での市民の保護や侵略犯罪をはじめとする国際犯罪に関する国際法が発展してきた。

そして、人権理事会においては、そうした平和に関わる権利を、人民の権利として、あるいは個人の人権として承認し、具体化することの是非が争われてきたのである。

3 「平和に対する権利」をめぐる諸問題

それでは、「平和に対する権利」を人権の一つとして承認し、人権理事会がその内容を法典化していくことにはどのような問題があるのだろうか。すでに指摘した、人権理事会の審議に際して提起された諸懸念、すなわち人権概念、機関の適切性、ならびに人権への悪影響を中心に、「平和に対する権利」が持つ問題点を検討してみたい。

(1) 人権概念

人権と平和との関係については、人権の承認を「平和の基礎」と位置づけた世界人権宣言（前文）をはじめとして、人権が平和の前提となることは数多くの文書が触れている⁽⁵¹⁾。同時に、平和が存在しない状況では人権保障が実現できない可能性があることは、実際の問題として容易に想定できることであり、人権の前提として平和の確立が求められることも否定できない。「平和は人権の遵守の結果であり、また、その遵守のための前提でもある。」⁽⁵²⁾ という相互依存性が、人権と平和との間には存在する。そうであるとすれば、平和を人権の一つとして規定していくことの問題性はどこに存在するのであろうか。そうした問題性として想定できるのは、第1に、「平和に対する権利」が1984年宣言をはじめとしてこれまで「人民の権利」として語られてきたこと、そして第2に、平和という一定の状態の実現を求める権利を、個々の権利として実定化することの実際上の困難性であると思われる。

「人民の権利」は、市民的及び政治的自由に関する人権（第一世代の人権）、社会的及び経済的権利に関する人権（第二世代の人権）と対比される第三世代の人権として久しく議論されてきた。Alstonによれば、「人民の権利」という概念は、国連成立の過程で人民の自決権として誕生し、その後自決権を豊富化するものとして発展して、1970年代から80年代にかけて、環境、発展、平和、マイノリティや先住民族の権利など各種の概念を生み出してその最盛期を迎えるに至った⁽⁵³⁾。しかし、その後の「人民の権利」について、人民を定義し、個人の人権との関係性を分析しようとする多くの試みは、多くを付け加えるものではなく、冷戦が終結した1990年代以降は、人権の議論における重要性や関心を失っていったという⁽⁵⁴⁾。そして、Alstonは、「人民の権利」は、国連憲章のもとで一般に承認された諸国家の責務の中で、「人権に結びつけられた相互関連的な責務を、政府に課せられた明確な義務へと転換する」手段であったと総括していた⁽⁵⁵⁾。「平和に対する権利」の場合も、まさに国連憲章の下での侵略の禁止や

軍縮をはじめとする諸国家の義務または責務を、人権に結びつけて明確な諸国家の義務とする試みであったと言える。

しかし「平和に対する権利」を「人民の権利」としてとらえることに対しては、前述したように、人権理事会において先進国による少なからぬ批判を受けてきた。人権は通常国家と市民との関係を扱うものだが「平和に対する権利」はそうではないこと（ドイツ）、人権は個人によって保持され行使されること（アメリカ）などの批判がそれである。こうした批判は、従来議論されてきた人権の概念に照らして、正当なものであろうか。

これまでの「人民の権利」をめぐる議論が、Alstonが指摘するように、人民の定義や個人の人権との関係性、そもそも誰によって保持され行使される権利なのかを、解明することに十分成功してこなかったという問題は、確かに存在するだろう。しかし、そうであるからといって、人権という概念自体から「人民の権利」を排除することは困難であろう。二つの国際人権規約は、その第1条で、人民の自決や資源に対する権利を保障しているが、そのことは特に問題とされることなく国際人権法の中で定着している。前述のアフリカ憲章も、「人民の権利が現実に存在し尊重されることが必然的に人権を保障することになる」（前文）として、人民の平等、自決、資源、発展、平和と安全、環境など広範な領域にわたって「人民の権利」を承認する。近年においても、先住民の権利に関する多くの国際文書は、先住民の集団としての権利（collective rights）を繰り返し確認してきている⁽⁵⁶⁾。それゆえ、「平和に対する権利」が人民の権利あるいは集団の権利を含むがゆえに、人権として承認することが困難だとする理由は、国際人権法の下で正当化することはできない。

それにも関わらず「平和に対する権利」を「人民の権利」として規定することへの警戒が正当化されるとしたら、それが国家の権利と同視され、国家によって援用されることではないか。「人民の権利」についてしばしば指摘されてきた問題点は、それが個人、集団あるいは国家のいずれによって捧持され、行使されるのが不明確であるとい

う点である⁽⁵⁷⁾。そして「平和に対する権利」が、「人民の権利」として国家によって援用される場合には、それは対外的には侵略行為をはじめとする他国による干渉を排除する権利として、国際関係を規律する従来の国際法を変容させる口実として用いられる可能性がある。平和に関する国際関係の規律は、次項で検討するように、まさに人権ではなく安保理などの国際平和を扱う機関によって議論されることが適切であるとの批判が該当することになる。「人民の権利」が国家に付与されると考えるなら、その概念の探求は、人権というより国際法一般の枠組みの中で行われるべきことになる⁽⁵⁸⁾。また、「平和に対する権利」が、「人民の権利」として国家によって援用される場合、それは、人権はまず国家に対して主張されるものであるという性格をあいまいにしてしまうだけでなく、他国の介入に対する防衛や、国内の反乱、分離、騒擾に対抗することを口実として、集団や個人を弾圧するための口実ともなりかねない。このことは後に検討するように、人権への悪影響を懸念させることになる。

しかし、「平和に対する権利」が国家ではなく、国家とは区別された個人や集団に認められることが明らかにされるのであれば、そのような懸念は存在しない。その場合でも、平和という一定の状態の実現を求める権利を、個々の権利として実定化することの実際上の困難性は、引き続き存在する。権利は、その概念の問題として、通常、義務を負う主体と権利義務の対応関係を要求する。平和を破壊する行為によって個人の生命・自由・財産が危険にさらされる場合や戦争への加担や協力を強要される場合に、それに抵抗し、国家の保護を求める場合など、「平和に対する権利」には個人の権利と国家の義務との間に明確な対応関係が存在する場合ももちろんある。他方で国家による侵略行為の禁止や軍縮など、国家や国際機関が平和という一定の状態を作りだしていくことへの義務と、個人や集団がそれぞれに有する具体的権利との間に、明確な対応関係を見いだすことができない場合に、それは権利あるいは人権としてとらえることは可能なのだろうか。かつて最上が、

「平和に対する権利」は「渴望の規範」(aspiring norm)であり、全面的な実定化になじまない面を持つと指摘したとき⁽⁵⁹⁾、直面した問題の主要な1つは、そのような権利と義務との明確な対応関係の不在であったと思われる。

だが、そのような明確な対応関係の不在は、人権の概念の中に、個々人の権利には換言できない国家の義務を含めることを否定する理由とはならない。かつて自由権規約委員会は、その一般的意見において生命に対する権利(6条)と戦争宣伝等の禁止(20条)との関係を次のように述べていた⁽⁶⁰⁾。

委員会は、国が恣意的な生命の喪失を引起こす、戦争、集団殺害行為及びその他の大規模破壊行為を防止する至上の義務を負っている、と考える。戦争、特に熱核戦争の危険を防止しそして国際の平和と安全を強化するためにとられるあらゆる努力は、生命に対する権利の擁護にとって最も重要な条件及び保障となるであろう。この点に関し、委員会は特に、本条と第20条との関連性に留意するが、後者は、法律が戦争のためのいかなる宣伝をも禁止しなければならないこと(第1項)又はそこで規定されたような暴力の煽動を禁止しなければならないこと、を定める(第2項)。

すなわち、自由権規約委員会は、生命に対する権利を保障するために、国家の至上の義務として戦争等を防止する義務があり、その義務の一つとして戦争宣伝の禁止があると述べていた。人権を実効的に保障するために、それに関係する政策や制度を国家に義務づけることは、人権保障のための実定規範としてしばしば用いられている。日本を含む各国の憲法上の人権保障においても、人権の保障のために一定の制度の実現を国家に義務づける制度的保障(structural protection)という概念が存在する。個人や集団が平和という一定の状態を求めることを権利として承認し、それに関わる国家や国際機関の義務を人権の一部として実定化することは、決して不可能なものではない。前述したように、Alstonは、「人民の権利」は、国連憲章のもとで一般に承認された諸国家の責務

の中で、「人権に結びつけられた相互関連的な責務を、政府に課せられた明確な義務へと転換する」手段であったと述べていた。「平和に対する権利」のもとで実定化される権利の主要な部分は、平和に関して国家や国際機関に求められる義務の明確化と、それに対応する個人や集団の渴望を権利として承認することにある。

なお、「平和に対する権利」は、個人の権利に還元することなく、(国家ではない)集団に認めるべき場合がある。集団に共通する人種、民族、言語、宗教などの属性の故に武力攻撃の脅威を受けている場合や、戦争政策による被害や影響をその属性故に集団的に被っている場合などは、国家や国際機関の義務もそれを求める権利も、集団に関わるものとして認めることが実効的である。他方で、集団の「平和に対する権利」が、国家や他の集団に対する武力攻撃や反乱を正当化する理由として用いられる場合には、国家が「平和に対する権利」を主張する場合と同様の問題が生じることになる。

(2) 機関の適切性

次に「平和に対する権利」を、人権問題を扱う人権理事会ではなく、他の適切な国際機関において扱うべきだとする議論の背景には、平和に対する脅威や破壊、そして侵略行為の存在の決定を国連安全保障理事会の権限とする国連憲章39条の存在がある。しかし、国連憲章39条は、安保理にそれらの決定の独占的な認定権限を与えるものではなく、そのことは前述のICCのローマ規程の改正においてICCが安保理とは独立に侵略行為の認定権限が認められた経緯からも明らかである⁽⁶¹⁾。また、人権理事会は、その与えられた権限の中で人権の分野における国際法の発展のための勧告を国連総会に対して行う立場にある⁽⁶²⁾。そして、平和の脅威や破壊によってもっとも影響を受けるのが個人の人権であって、人権を直接に所管する機関が安保理ではなく人権理事会である以上、人権理事会が人権としての「平和に対する権利」を起草して国連総会に勧告することには何ら問題がないはずである⁽⁶³⁾。

それにも関わらず提起される先進国からの批判を正当化するとすれば、人権理事会における「平和に対する権利」の議論が、実際には人権とは関係しない国際政治に関わる問題を対象としている場合であろう。そのような場合として想定されるのは、「平和に対する権利」が国家と国家との間の、あるいは国家や武装勢力を当事者とする武力紛争における開戦法規や武力行使の是非に影響を与えることである。そして、前述のように国家によって行使されたり、武装集団の武力攻撃の口実とされることを除けば、「平和に対する権利」が直ちに国際政治に関わる問題に影響を与えることはない。その意味で、「平和に対する権利」を承認する場合には、人民の権利が国家の権利と同視され、国家によって対外的に主張されることがあってはならないこと、あるいは、国家や集団の武力行使の理由として用いられてはならないことが、確認される必要がある。

(3) 人権への悪影響

最後に「平和に対する権利」の承認が、人権、とりわけ個人の権利に対して悪影響を及ぼす場合を考える。

人権への悪影響としてまず考えられるのが、前述のドイツの懸念にあったように、平和の不在が人権を尊重しないことを正当化する可能性である。これは言い換えれば、外国政府からの侵略やその可能性あるいは国内における武力紛争やその可能性を理由に、国家がその領域にある市民の権利を制限することの危険性である。しかしそのような危険性は、その国家の政策によるものであって、「平和に対する権利」を承認することから必然的に導かれるものではない。逆に、国家ではない個人や集団の「平和に対する権利」を承認することは、国防や内乱の可能性を理由に人権を制限することを戒める内容を持ちうるものである。それにも関わらずそのような危険性が指摘される背景には、国連人権理事会において「平和に対する権利」が国内に人権問題を抱える国家によって支持されてきたことがあるだろう。さらには国際人権法においても、国家が戦争などの緊急事態にお

いて権利を一時停止できるとする非常事態における例外 (Derogation) の規定が自由権規約 (4条) やヨーロッパ人権条約 (15条) に存在することから、「平和に対する権利」が逆にそのような人権規定からの逸脱を促進するものと理解されるのかもしれない。しかし、「平和に対する権利」が個人や集団の権利を承認し拡大するという目的のもとに規定されるのであれば、それを提案する国家の意図がどうであれ、平和の不在やそれへの脅威が人権に対する制限を正当化することはそのような目的に反するものである。その意味で、「平和に対する権利」を規定するに際しては、人民の権利が国家の権利と同視されてはならないこと、また、非常事態の例外が適用されるべきではないことが、明らかにされるべきであろう⁽⁶⁴⁾。

次に人権への悪影響として、関係があるかもしれないのは前述のイタリアが指摘した「保護する責任」 (Responsibility to Protect) との関係である。「保護する責任」の内容については、さまざまな文献や国際文書が存在する。それを国連の場で正面から認めた国連総会決議である「2005世界サミット成果文書」では、「集団殺害、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪から住民を保護する責任」と題する項で、①住民をそれらの犯罪から保護する個々の国家の責任の存在、②国連を通じた外交、人道その他の平和的手段をとる国際社会の保護する責任の存在、そして③平和的手段が適切ではなく国家当局が明白に住民保護を行わない場合には安全保障理事会を通じて強制的措置を含む集団的措置を「取る用意があること」を認めていた⁽⁶⁵⁾。また、「保護する責任」をはじめて提唱したとされる、カナダ政府の設置した「介入と国家主権に関する国際委員会 (ICISS)」による2001年に公表した報告書「The Responsibility to Protect」は、国家の主権は伝統的な権利としての主権から責任としての主権として性格付けされるべきことを理論的根拠として、個々の国家がその住民を保護する責任を果たさない場合には、その国家の主権が制限されうることを提示していた⁽⁶⁶⁾。そして、「保護する責任」を根拠とする武力行使は、2011年のリビアの事態で現実のものとな

った。すなわち、アラブの春の中で2011年2月に始まったリビアでの民衆の蜂起とそれに対する政府の弾圧や攻撃に対して、安保理は、当時のリビア政府の市民を保護する第一次的責任を確認した上で、それを果たさないリビア政府に対し国連加盟国に武力行使を認める決議を採択した⁽⁶⁷⁾。

国家が自国の市民に対する「保護する責任」を果たさないことを理由に国際社会、具体的には安保理が武力を以て介入することは許されるのか、また、その場合の前提条件は何か、といった点をめぐっては、従来問題とされてきた人道的介入の是非とも関係して、いまなお議論が存在するところである⁽⁶⁸⁾。そして、「平和に対する権利」を承認することが、一切の武力介入を禁じることによって国際的に承認されつつある「保護する責任」を否定することにはならないのか、前述のイタリアが提起したのは、そのような疑問であったと考えられる。特に、リビアの事態では安保理の決議を棄権し、またその後のシリアの事態では安保理による非軍事的な介入に対しても反対を続けている中国やロシアが、「平和に対する権利」を賛成する立場にたつことは、アメリカをはじめ「保護する責任」を推進する先進国側の懸念を強めることになったと考えられる。

「平和に対する権利」が「保護する責任」に矛盾するのかといえ、もちろんそうとは言えない。1984年宣言も国連人権理事会の決議も、国連憲章の原則に沿うべきことがその前文で言及されており、安保理が要件を満たす場合に武力介入を加盟国に要請すること自体は、国連憲章によって認められた行為である。しかし、「保護する責任」を果たしていないという内政上の事態が安保理による武力介入の理由の一つとして援用された場合に、対象国や介入に反対する国家が、対象国自身やそこに存在する市民の「平和に対する権利」を理由に安保理の行動の正当性を否定するという事態は、想定できないことではない。もちろん、対象国自身が「平和に対する権利」を自らの権利として主張することは、すでに述べてきたように認められるべきではない。問題は、対象国が自国の市民の「平和に対する権利」を援用し、また、市

民自らこの権利を介入に反対する根拠として主張する場合である。この場合、国際社会は、対象国の市民の保護を掲げながら、「平和に対する権利」の名の下に非難を受けるという事態に遭遇する。しかし、「平和に対する権利」が国連憲章の枠組みの下で認められる権利であれば、それを理由に安保理の行動を違法なものとすることはできない。その反面で、国連憲章の下で合法とされる介入であっても、可能な限り市民に対する被害や悪影響を防止し、その被害を救済するという形で「平和に対する権利」が認められる必要がある。この分野では、すでに国際人道法によって市民の保護は一定程度実現されている。しかし、そこで違法とされているのは、市民に対する意図的な攻撃や無差別爆撃などに限定され、市民に対する十分な保護が与えられているとはいえない。前述のリビアの事態においても、安保理決議に従ったNATO軍による空爆による市民の被害の可能性は早くから指摘されていたが、国連人権理事会によって設置された独立調査委員会は、市民に対する意図的または無差別的な空爆の証拠はないとして、それ以上の検証を行わなかった⁽⁶⁹⁾。「保護する責任」が一定の場合に国際社会による武力介入を正当化するのだとすれば、そのような武力介入が市民に与える被害を最小限にするためにも、市民の側の権利を「平和に対する権利」によって法的に基礎づける必要があるだろう。

「保護する責任」との関係では、他方で「平和に対する権利」をめぐる問題状況との間の類似性も指摘することができる。すなわち「保護する責任」は、第1次的には国家の、そして国家がその義務を果たさない場合の国際社会の、住民に対する責任さらには義務を国際法上確立しようとする。そこには、「保護する責任」に対応する、住民あるいは個人個人の「保護される権利」の存在を想定することが可能である⁽⁷⁰⁾。その場合には、「保護される権利」は、「平和に対する権利」を含むより広範な権利概念として機能することになるが、反面でその内容の具体化や実定化においては、「平和に対する権利」以上の困難に直面することになるだろう⁽⁷¹⁾。

(4) 諮問委員会による「平和に対する権利宣言草案」

以上検討してきたように、「平和に対する権利」は、それが人民の名の下に国家や武装勢力によって濫用されることを注意深く防止し、個人または必要であれば集団の権利として規定される限りにおいて、人権理事会において先進諸国が反対するような弊害は生じないと考えられる。冒頭に触れた2012年4月の諮問委員会の報告（注(4)）においては、同委員会は、人権理事会からの「平和に対する人民の権利」に関する要請に対し、「諮問委員会は、より適切と判断され、また個人と集団の両方の要素を含む『平和に対する権利』という用語を提案する。」との説明のもとに、「人民」を外した「平和に対する権利宣言草案」を提出した⁽⁷²⁾。そして、人権理事会も、従来「平和に対する人民の権利の促進」と題してきた決議の表題を、冒頭に述べた2012年決議では「平和に対する権利の促進」と変更した。このことも同決議への反対国の大半を棄権に回らせる要因となったのであろう。「平和に対する権利」から、「人民の権利」を外した実際上の意義は、今後の人権理事会の作業部会の議論次第ではある。しかし、国家と同視されかねない危険性を常に持つかつての「人民の権利」としてではなく、個人や集団に認められる人権の一つとして「平和に対する権利」が議論されることは、この権利の発展に新たな可能性を付与した画期的なものであるということが出来る。

他方で、「平和に対する権利」が実際に何を意味するのかという実定化の作業は、引き続き容易ではない作業として残ることになる。人権理事会の諮問委員会は、2010年以降、数度の草案を提示し、国家や市民団体に対する意見照会や協議を経て、冒頭に述べた「平和に対する権利宣言草案」を人権理事会に提示した。包括的ではあるが簡潔なものをめざしたという諮問委員会の草案は、全14条からなる。諸原則（1条）、義務と実施（13条）及び最終条項（14条）といった総論的な規定に加えて、「平和に対する権利」のカタログとして掲げられているのは、人間の安全保障（2条）、軍縮（3条）、平和教育と訓練（4条）、良心的兵

役拒否に対する権利（5条）、民間軍事・警備会社（6条）、圧政への抵抗と反対（7条）、平和維持（8条）、開発に対する権利（9条）、環境（10条）、被害者と脆弱な集団の権利（11条）、難民と移民（12条）である。そして、これらの諸権利に対応する主たる義務は、諸国家が連帯して、または多国籍機関の一部として、負うこととされている（1条2項、13条1項）。

冒頭の2条で保障される人間の安全保障や平和的生存権という概念は、多様な権利を含むもの概念ではあるものの、平和に対する脅威や破壊が市民の多方面の権利に関わることを考えれば、草案における権利のカタログはきわめて抑制的である。平和に密接に関わる権利や問題と特に影響を受ける個人や集団の権利が、ここでは取り上げられている。その点は、この権利の法典化を主導してきたNGOが2010に発表した平和に対する人権に関するサンチアゴ宣言（15か条と最終条項）が⁽⁷³⁾、権利のカタログについて影響を与えていると思われる。他方で、「平和に対する権利」が、国際人権法においてこれまで承認されてきた各種の人権を除外するものではない趣旨を明確にするためには、それらの人権との関係に言及することが必要である⁽⁷⁴⁾。その際には、個人や集団の権利と国家や国際機関の義務との対応関係よりも、国家や国際機関の義務を明確化することによって、個人や集団の権利を実効的に保障していくという「平和に対する権利」の特徴が重視されていくべきであろう。

また、諮問委員会の「平和に対する権利宣言草案」においては、その最終条項（14条2項）において、この権利宣言がいかなる国家、集団または個人に国連の目的や諸原則に違反しあるいはこの宣言や国際人権法をはじめとする国際法上の条項を否定するような権利を与えるものと解釈されてはならないと注記されている。この点は、すでに何度か触れたように「平和に対する権利」が、国家をはじめとする各種の主体によって濫用される危険性を持つものであることを考慮してのことであると考えられる。

いまひとつ、この草案の起草過程においてしば

しば議論されたのは、その実現すなわち履行のための機関をどうするかという問題であった。個人の国際法上の法主体性、すなわち個人が国際法上自己の権利を主張できるのかという問題を、手続的な権利が存在しない場合には否定的に考える発想がいまなお根強い中では、「平和に対する権利」の履行機関、さらには個人が救済を求めるための制度が存在することには多くの重要性がある。この点で先のサンチアゴ宣言は、国連内に専門家からなる独立の作業部会を設置して監視や履行にあたらせることを求めていた。しかし、諮問委員会の草案は、履行を監視するための特別手続を確立するように人権理事会に求めたものの（13条6項）、特別の機関の設置については言及しなかった。また、国内的履行について、日本の平和的生存権にかかわる国内の判決例に依拠して、「平和に対する権利」の中には司法的な実現が可能な権利もあることから司法的救済の可能性を発展させることを求めるNGOの意見も提示されていたが⁽⁷⁵⁾、草案では立法、司法、行政、教育など包括的な手段で実現すべきことを述べるにとどまった（14条3項）。

人権理事会の作業部会においては、この草案を「基礎とする（on the basis of）」ものの、「関連する過去、現在及び将来の諸見解や諸提案にとらわれることなく（without prejudicing）」、宣言に関する交渉を行うことになる⁽⁷⁶⁾。「平和に対する権利」にどのような権利が含まれるべきか、そしてその履行確保の方法をどのようにするかという問題は、今後、法典化の是非ともあわせて人権理事会の作業部会で検討されていくことになる。

4 「平和に対する権利」の機能に関する検討

最後に検討しておく必要があるのは、「平和に対する権利」の具体的な機能である。「平和に対する権利」が人権として承認され、その履行の義務を負うのが基本的に国家であるとしても、その義務の態様は、平和に対する脅威や破壊がどこに存在するのかによって異なる可能性がある。そも

そも、平和に対する脅威や破壊をもたらす主体は、外国国家である場合、自国政府である場合、あるいは非国家的主体である場合などがある⁽⁷⁷⁾。また、平時、武力紛争下、そして紛争後の平和構築など、段階に応じて保障されるべき権利の内容や程度にも違いが生じるかもしれない。以下ではそうした違いに留意しながら、「平和に対する権利」がそれぞれの場面や段階で果たしうる役割を考えたい。

(1) 外国国家と平和に対する権利

まず、平和に対する脅威や破壊などの戦争行為が他の国家や国家集団（以下、「外国国家」）によってもたらされる場合は、そうした外国国家の行為は、国連憲章のもとで自衛権の行使や国連安保理の強制措置決議によって合法とされる場合と、違法とされる侵略行為とに区別される。そうした戦争行為が国際法上違法であるかどうかは、従来は国家間の開戦法規の問題として考えられ、市民の権利としては議論されてこなかった。しかし、戦争行為によって被害を受ける市民の立場から考える場合には、そうした開戦法規に関わる問題も「平和に対する権利」に含められる必要があるだろう。具体的には、開戦法規において違法とされる脅威や破壊を受けない権利が保障されることは当然として、自衛権や安保理の行為として違法ではないとされる場合であっても（前述の「保護する責任」に基づく場合も含む）、それらの行為に対して開戦法規が要求する必要性や比例性（necessity and proportionality）を要求することも「平和に対する権利」に含められるべきである。侵略行為については、前述したようにICCローマ規程において、一定の地位にある個人が国際上の刑事責任を問われることとなったが、その犯罪の保護法益が国家だけではなくローマ規程前文にあるように市民を含むと考えれば、それに対応する権利を市民に認めることは決して困難ではない。

他方で、外国国家の戦争行為に対しては、その害的手段や市民の保護に関して現存する国際人道法が適用され、そのことは開戦の違法性の問題とは区別される。また、国際人道法が禁止する行為

の大半は、国際慣習法あるいはローマ規程において、集団殺害罪、戦争犯罪あるいは人道に対する犯罪として処罰の対象とされている。その意味で、「平和に対する権利」において、そのような国際人道法違反の行為からの保護と救済を求める権利をあらためて確認することは、実益には乏しいかもしれない。しかし、核兵器など国際人道法ではいまだ明示的に禁止されていない害手手段の廃絶や、市民を保護する義務の拡大、さらには戦争行為においても環境や発展の基盤の尊重を求めるなど、「平和に対する権利」が市民の権利の観点から、戦争行為をより広く規制していくことには大きな意味がある。

以上の「平和に対する権利」を保護する主体は、第一次的には戦争行為を行う外国国家にあることになり、さらには戦争行為を安保理の決議など国連の意思として行う場合には、国連加盟国全体の義務として存在することになる。

(2) 自国の戦争準備・遂行と平和に対する権利

自国の戦争準備や戦争遂行によって、市民が被害を被ることは「平和に対する権利」との関係ではもっともあり得る事態であろう。国家は、対外的な戦争のために、あるいは国内において特定の集団や反政府勢力に対抗するために、そうした行動を取ることがある。そしてそのために、市民の市民的または政治的権利を弾圧し、市民から生活の資源を奪いまたは環境などの基盤を破壊し、戦争への参加を強制し、あるいは市民を攻撃の対象とすることがある。このような国家の行為は、伝統的には各国の国内問題とされ、憲法をはじめとする国内法による規制は別として、第2次世界大戦前までは国際法の及ばない領域とされてきた。

現在では、このような国家による行為に対しては、国際法上、いくつかの規制が存在する。第一には、人道に対する罪や非国際的武力紛争に適用される国際人道法による規制であり、第二には、国際人権規約をはじめとする国際人権法による規制である。またすでに触れたように、「保護する責任」のもとでは、国家が自国内にある市民を保護する第一次的な責任を果たさない場合には、国

際社会がその国家に介入するという事態もあり得る。

しかしそうした既存の国際法が、戦争準備や戦争遂行を行う国家の市民を保護するものとして十分なものであるとは言い難い。国際人道法が適用されるのは、市民に対する広範または組織的な攻撃（ローマ規程7条1項）や武力紛争が現に存在する場合（ジュネーブ第二追加議定書1条など）であって、その適用範囲はきわめて限られている。国際人権法も、その中核となる自由権規約においてはすでに触れたような非常事態の例外が認められ、また、その他の人権条約も戦争を想定した市民の権利、とりわけ戦争を予防するために市民が取り得る行動を明示しているわけではない。さらに「保護する責任」に基づく安保理の行動は、安保理自体の政治性もあり、実際にそれに基づく行動が取られるかどうかきがきわめて予測不可能であることは、パレスティナやシリアの事態をみれば明らかである。

そうした意味において、平和に対する脅威や破壊という事態のみならず、それを予防するための平時において、特に国家に義務を課すべき市民の権利の内容を「平和に対する権利」という形で承認しておくことは、きわめて重要であろう。

(3) 非国家主体と平和に対する権利

平和に対する脅威や破壊が、しばしば非国家的な主体によっても行われることは、その責任が反政府勢力と政府側のいずれにあるかは別にして、アフリカの諸地域で進行している紛争を見れば明らかである。しかもそのような非国際的武力紛争においては、大量虐殺、住民の難民化、資源の争奪あるいは子ども兵士を含む無秩序な徴兵など、市民に与える影響も甚大なものとなる。さらに政府による統治が限定的となっている下では、国家にいかなる国際法上の義務を課しても、それを実際に履行することが困難な状況がある。

国内の武力紛争に対しては、通常はその国内の刑事法をはじめとする国内法の規制の対象となるであろうが、政府側に国内法を執行する能力がなく、あるいはあったとしてもそのような武力紛争

の下では政府による濫用の危険性は常に存在する。

国際法の観点からは、今日では、そのような非国家主体に対しても一定の戦争法規（ジュネーブ第二追加議定書1条など）やローマ規程における戦争犯罪や人道に対する犯罪の規定（8条、7条）が適用される。しかし、市民の立場から見れば、非国際的武力紛争によって生じる被害からの保護は十分ではなく、また、非国家主体にどのような形で国際法上の義務を課すことができるのかは、問題のあるところである。

そのような事情を考慮した上で、「平和に対する権利」として市民が非国際的武力紛争の中でも尊重されなければならない諸権利を明記し、非国家主体を含む紛争当事者に認識させることは重要である。その場合、非国家主体による権利の侵害を市民が受けないように保証すべき義務、第一次的には当該国家の政府に、そしてその政府に保証を行う意思や能力がない場合には国連や地域機構を中心とする国際社会に、課せられることになるだろう。

前述の諮問委員会の草案は、非国家主体については、民間軍事・警備会社（6条）について条文を設け、国家に、その利用の抑制とルール確立、国際法に従った行動の保証に関する義務を課し、また国連や地域機構にその行動を監視するための基準や手続を確立する義務などを課している。これは、非国家主体が市民の「平和に対する権利」を脅かしうる現実を踏まえた画期的な規定ではあるが、反政府武装勢力など国家の統制の及ばない非国家主体の行動を規制するための枠組みも設けられる必要がある。

（4）紛争予防と平和構築における平和に対する権利

以上は、いずれも平和に対する脅威や破壊がある状況の下での「平和に対する権利」の機能に関するものであるが、この権利は、武力紛争にいたる前の平時における紛争予防、紛争後の平和構築においても大きな意味を持つものである。平和に対する脅威や破壊がある状況の下と同様の人権保

障に加えて、紛争予防や平和構築において取られるべき特別の施策が存在する。諮問委員会が草案に含める軍縮（2条）、平和教育と訓練・非暴力的な紛争解決・戦争宣伝の禁止（4条）、平和維持使節に対する監督（8条）などは、まさにそうした施策に含まれるものであり、戦争宣伝の禁止（自由権規約20条）を除けば、従来の国際人権法には含まれていない事項である。

5 まとめ

平和に対する要求を権利に高めようとする努力は、世界人権宣言以来試みられてきた長い歴史を持つ営為である。その営為は、ときとして強い国際社会の支持を受けながらも、実定化にいたることなく人権の議論から忘れ去られていったこともある。しかし、平和に対する国際法は、国際刑事司法をはじめとする各分野の発展の中で、平和を人権として承認する必要性を高めていると考えられる。

国連人権理事会において近年開始された、「平和に対する権利」を法典化する試みは、広範な市民社会の要望に支えられたものであり、それに反対の立場をとってきた先進諸国の懸念は、理解できる面もあるが結論として正当化できるものではない。そして、「平和に対する権利」が、従来先進諸国に懸念を与え続けてきた「人民の権利」であることを止め、個人や集団の権利として確立することとなれば、それは国際人権保障においても画期的なものとなるであろう。

他方で、具体的な権利のカatalogやそれに対応する国家や国際社会の明確な義務を定めていく作業には、少なからぬ困難が伴うであろうことは、容易に予測できることである。さらにそうした権利や義務は、平和に関する各種の国際法との関係の中で、どのような場合にどのように機能することが期待されているのかが、検討されなければならない。

なお、平和については、日本国内においても憲法9条の戦争放棄規範や平和的生存権に関して、多くの理論的、実践的な蓄積が存在する。平和的

生存権を法的規範として、その内容によっては個人の権利として具体的に機能する裁判規範として承認した、近年の自衛隊イラク派兵差止訴訟における諸判決⁽⁷⁸⁾とそれをめぐる議論は、そのような蓄積の中でも重要なものである。そうした国内での蓄積は、国連人権理事会で進行する「平和に対する権利」との関係で、相互に積極的な影響を与えあう側面もあるかも知れない。他方で、平和憲法という日本特有の文脈の中で導かれ、特に平和的生存権を裁判規範として承認させることを中心に展開されてきた議論が、武力紛争が常態化する地域を含めた全世界の状況にどこまでの通用性を持ちうるのかは、さらに検討が必要な点である。その点の検討は、また別の機会に譲ることとする。

注

- (1) 'United Nations Declaration on the Right to Peace,' UN Doc A/HRC/RES/20/15, 5 July 2012.
- (2) 'Promotion on the Right of Peoples to Peace,' UN Doc A/HRC/RES/8/9, 18 June 2008, para. 10.
- (3) 'Promotion of the Right of Peoples to Peace,' UN Doc A/HRC/RES/14/3, 17 June 2010, para. 15.
- (4) 'Report of the Human Rights Council Advisory Committee on the Right of Peoples to Peace,' UN Doc A/HRC/20/31, 16 April 2012.
- (5) UNOG News Release, 'Human Rights Council establishes working group to negotiate a draft declaration on the right to peace,' 5 July 2012.
- (6) 国連人権理事会決議14/3 (注3) の際には、当時理事国だった日本を含めて先進国を中心に14カ国が反対していた。
- (7) UNOG News Release (注5)。
- (8) 'Declaration on the Right of Peoples to Peace,' UN Doc A/RES/39/11, Annex.
- (9) William A. Schabas, 'Freedom from fear and the human right to peace,' in D. Keane and Y. McDermott eds., "The Challenge of Human Rights," 2012, pp. 36-51, at 36.
- (10) 世界人権宣言の訳文は、断りのない限り、外務省の仮訳に依っている。
- (11) この前文の部分は、外務省の仮訳では「言論及び信仰の自由が受けられ、恐怖及び欠乏のない世界の到来」として、恐怖及び欠乏「からの自由」という内容が省略されてしまっている。しかし英語の原文は、「the advent of a world in which human beings shall enjoy freedom of speech and belief and freedom from fear and want has been proclaimed」であって、「恐怖及び欠乏からの自由」もまた、人間が享受すべき自由として定められている。
- (12) Schabas (注9) p. 36. Gudmundur Alfredsson and Asbjorn Eide eds., 'The Universal Declaration of Human Rights,' 1999, p. 604.
- (13) 最上敏樹「平和に対する権利」自由と正義40巻5号(1989年)33-39頁, 34頁。
- (14) 同上34頁。
- (15) 21st International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution 19: Istanbul Declaration, Istanbul, 1969, at 104 International Review of the Red Cross, pp. 620-621.
- (16) 'Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations,' UN Doc A/RES/2625 (XXV), 24 October 1970, Preamble.
- (17) UN Commission on Human Rights, Resolution 5 (XXXII), 27 February 1976.
- (18) 'Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace,' UN Doc A/RES/33/73, 15 December 1978.
- (19) 'Human Rights and Scientific and Technological Developments,' UN Doc A/RES/37/189 A, 18 December 1982, para. 6.
- (20) 最上 (注13) 36頁。
- (21) African Charter on Human and People's Rights, 1981年6月27日採択, 1986年10月21日発効。
- (22) Philip Alston, 'Peoples' Rights: Their Rise and Fall,' in Alston ed., "Peoples' Rights," 2001, p. 265.
- (23) 最上 (注13) 34頁。
- (24) Alstonは、この宣言採択が、従来の国連総会の関連委員会や人権委員会の作業に言及することなく、直ちに全体会議で採択されたという「きわめて異常な行動」であったことも指摘している。Alston (注22) p. 265.
- (25) 最上 (注13) 35頁。
- (26) 同上36-37頁。
- (27) UNESCO, Report By The Director-General On The Human Right To Peace, UNESCO Doc 29C/59, 29 October 1997, (<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001100/110027E.pdf>) para. 7. Alston (注22) p. 279.
- (28) 'Definition of Aggression,' UN Doc A/RES/3314 (XXIX), 14 December 1974.
- (29) Schabas (注9) p. 37.
- (30) 同上
- (31) 'Promotion of the Right of People to Peace,' UN Doc E/CN.4/RES/2002/71.
- (32) 'Promotion of the Right of People to Peace,' UN Doc A/RES/57/216 (2003).
- (33) 'Promotion of Peace as a Vital Requirement for the Full Enjoyment of All Human Rights by All,'

- UN Doc E/CN. 4/RES/2005/56.
- (34) 'Promotion of Peace as a Vital Requirement for the Full Enjoyment of All Human Rights by All,' UN Doc A/RES/60/163 (2005).
- (35) Declaration Of Principles on Tolerance, 16 November 1995, art. 1. 4. Schabas (注9) p. 41.
- (36) 'Progress report of the Human Rights Council Advisory Committee on the right of peoples to peace,' UN Doc A/HRC/17/39, 28 March 2011, para. 12.
- (37) Joint written statement, UN Doc A/HRC/ 5/NGO/ 9, 6 June 2007.
- (38) 「連続掲載 国連・平和への権利-日本からの提言①」から同「⑥」法と民主主義No. 460, 462 から466 (2011-2012年) (執筆者は複数回の者を含め, 前田朗, 笹本潤, 池住義憲, 建石真公子, 後藤安子) 参照。
- (39) Schabas (注9) at p. 38.
- (40) UN Doc A/HRC/RES/ 8/ 9 (注2) 賛成32・反対13・棄権2, A/HRC/RES/11/ 4 賛成32・反対13・棄権1, A/HRC/RES/14/ 3 (注3) 賛成31・反対14・棄権3, A/HRC/RES/17/16賛成32・反対14・棄権0。
- (41) Explanation of Vote by Germany (on behalf of EU) concerning UN Doc A/HRC/11/L.11, 17 June 2009. (<http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=090617>) 画像データであるが, その一部反訳文がSchabas (注9) p. 39に掲載されている。
- (42) 「人権は普遍的であり, また個人によって保持され, 行使される。」(アメリカ), 「そのような権利の存在は承認しない。」(オーストリア) UNOG News Release (注5)。
- (43) 「この決議で取り組まれる問題の多くは, 他の場所でよりよく取り組まれるであろう。」(オーストリア) UNOG News Release (注5)。
- (44) 「(『平和に対する権利』)に関する過去毎回の努力の) 結果は, 必然的に, 人権理事会内部そして国連制度を通じた進行中の議論に対し, 他の議題を推進するために平和の大義への広範な支持を利用して, その裏をかこうとするものであった。」 U.S. Explanation of Vote: Resolution on Promotion of the Right to Peace Sponsored by Cuba, June 29, 2012 (<http://geneva.usmission.gov/2012/07/05/20538/>)。 「主張にかかる『平和に対する権利』の欠点と人権法に対する否定的な生ずる可能性のある影響に鑑みて, この国家集団は棄権する。」(オーストリア) UNOG News Release (注5)。
- (45) 2012年決議でEU諸国が従来の反対から棄権に回った事情として, スペインがその国会決議(2011年9月)を受けて賛成の立場に転じ, そのことがEU内部の合意に影響を与えたとの報告がある。笹本潤「国連・平和への権利-第20会期人権理事会報告」Interjurist No. 174 (2012) (http://homepage3.nifty.com/jalisa/kikanshi/k_174/174_001.html)。
- (46) 'Every person and the peoples of ASEAN have the right to enjoy peace within an ASEAN framework of security and stability, neutrality and freedom, such that the rights set forth in this Declaration can be fully realised.' ASEAN Human Rights Declaration, 19 November 2012, Art. 38, 1 st sentence.
- (47) Terms of Reference of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), para. 4. 2.
- (48) 東澤靖「国際刑事裁判所ローマ規程の侵略犯罪の改正-ICCは侵略犯罪を裁くことができるのか。」明治学院大学法科大学院ローレビュー第14号(2011年)105-128頁, 105-106頁。
- (49) 同上109-112頁。
- (50) 同上112-114頁。
- (51) 二つの国際人権規約(前文第1段落)や人種差別撤廃条約(前文第7段落)など。
- (52) UNESCO Report (注27) para. 10.
- (53) Alston (注22) p. 260以下。
- (54) Alston, 'Introduction,' in Alston ed. (注22) p. 2 and Alston (注22) pp. 268-269.
- (55) Alston, 'Introduction,' in Alston ed. (注22) p. 1.
- (56) 例えば, 国連先住民族権利宣言,' United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples,' UN Doc A/RES/61/295, 13 September 2007.
- (57) Alstonは, アフリカ憲章において, 人民の権利に関する諸条項が実際には用いられてこなかった第1の原因は, その権利の保持者が, 個人なのか, 国家なのか, あるいはその他の集団なのかについて, 定義することを避けた点にあると指摘している。Alston (注22) p. 286.
- (58) Alston (注22) p. 290.
- (59) 最上 (注13) 37頁。
- (60) Human Rights Committee, 'General Comment 6 : The right to life (art. 6),' (1982), para. 2. 訳文は, 日本弁護士連合会の国際人権ライブラリーより(一カ所誤植訂正)。なお, 生命に対する権利については, 核兵器との関係でさらに,' General Comment 14: Nuclear weapons and the right to life (Art. 6),' (1984) がある。
- (61) 東澤 (注48) 126頁注57. Claus Kres and Leonie von Holtzendorf, The Kampala Compromise on the Agression, 8 Journal of International Criminal Justice, pp. 1179-1217, at 1194. Schabas (注9) pp. 44-45.
- (62) 'Human Rights Council,' UN Doc A/RES/60/251, para. 5 (c).
- (63) Japan Federation of Bar Asshosiations (日弁連),

- ‘Opinion concerning the Declaration on the Right of Peoples to Peace,’ UN Doc A/HRC/AS/8/NGO/1, Reasons, #1.
- (64) 日弁連（注63）Opinion #3（2）。
- (65) ‘2005 World Summit Outcome,’ UN Doc. A/RES/60/1, 24 October 2005, paras. 138-140.
- (66) The International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect, 2001, Chapter 2.
- (67) UN Doc S/RES/1973, 17 March 2011.
- (68) 例えば、松井芳郎「国連における『保護する責任』論の展開－議論から『実施』へ？」法学教室375号（2011）46-51頁、清水奈名子「国連安保理による重大かつ組織的な人権侵害への対応と保護する責任－冷戦後の実行とリビア、シリアの事例を中心として」法律時報84巻9号通巻1050号（2012）66-71頁などを参照。
- (69) Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya, UN Doc. A/HRC/17/44, 1 June 2011, paras. 228-235.
- (70) 「保護される権利」については、大沼保昭「『保護する責任』と『保護される権利』」世界法年報31号（2012）7-41頁、前田直子「『保護される権利』－国際法上の個人の権利としての法的限界－」同42-64頁参照。
- (71) 同上の両論文は、いずれも「保護される権利」は、反射的利益の域を出るものではないと結論づけている。大沼同上33頁、前田同上56頁。
- (72) Report（注4）para. 6.
- (73) Santiago Declaration on the Human Right to Peace, 10 December 2010.
- (74) 日弁連（注63）Opinion, Reasons #3（2）。
- (75) 同上Reasons #3（3）。
- (76) A/HRC/RES/20/15（注1）para. 1.
- (77) 「平和に対する権利」を、侵害する主体ごとに論じる論稿として、Kjell Anderson, ‘The Universality of War: Jus ad Bellum and the Right to Peace in Non-International Armed Conflicts,’ in “The Challenge of Human Rights”（注9）pp. 52-73がある。
- (78) 名古屋高等裁判所2008年4月17日判決（判例時報2056号74頁）、岡山地方裁判所2009年2月24日判決（判例時報2046号124頁）。