

## 《論文》

## 「保護する責任」規範の現地化 —カンボジアによる R2P 担当官の設置を事例に—

宮下 大夢

### はじめに

2001年に大量虐殺の予防や対応に関わる新しい国際規範として「保護する責任（R2P: Responsibility to Protect）」が提唱されてから15年以上が過ぎた。にもかかわらず、既存研究では、東南アジアにはR2Pを支持する国家がほとんど存在しないと指摘されてきた<sup>①</sup>。しかし2015年2月、カンボジアのフン・セン（Hun Sen）首相が、東南アジアにおけるR2Pおよび大量虐殺<sup>②</sup>の予防の促進において、カンボジアが主導的な役割を果たすと宣言した<sup>③</sup>。そして2016年10月、カンボジアはASEAN加盟国で初めて「R2P担当官」を設置し、「R2P実施のための国家行動計画」の策定に着手した。国連総会でR2Pがコンセンサスで承認されてから10年もの間沈黙を続けてきたカンボジアが、2015年以降にわかに積極的な取り組みを始めたのである。とりわけR2P担当官の設置は、単なる言説上の支持の表明とは異なるR2Pの制度化に該当する。こうしたカンボジアによる一連の行動は、東南アジアにおけるR2Pの伝播の「最前線」に位置付けられる。

本稿の目的は、カンボジアにおけるR2Pの制度化過程を「規範の現地化」の枠組みを用いて分析し、なぜカンボジアがR2Pを制度化したのかを考察することである。本稿では、カンボジアによるR2Pの制度化を促した二つの要因を指摘する。第一の要因は大量虐殺の経験国としてのアイデンティティである。すなわち、クメール・ルージュが行った過去の大量虐殺に対処してきた経験がR2Pの制度化を促したのである。しかし、第一の要因のみではR2Pの制度化は実現しなかった。なぜなら、内政干渉を許容するR2Pをカンボジアが受け入れるのは困難であったからである。したがって、より重要な第二の要因が存在する。すなわち、R2Pを受け入れ易くするために現地アクターが行ったR2Pの修正と説得である。スリン・ピッスワン（Surin Pitsuwan）元東南アジア諸国連合（ASEAN）事務総長が設立した「東南アジアのR2Pに関するハイレベル諮問委員会（HLAP）」は、内政不干渉原則を重視するASEANの実情に即してR2Pを修正した。加えてカンボジア国内では、政府関係者との強いネットワークを持つポー・ソティラック（Pou Sothirak）所長を中心に、非政府組織（NGO）の「カンボジア平和協力研究所（CICP）」がカンボジア政府に対するR2Pの説得を行った。上記の二つの要因が影響を与えた結果、カンボジアは修正されたR2Pへの支持を表明し、ソティラックをR2P担当官に任命したのである。

## 1. 本研究の分析枠組み

### (1) R2P と東南アジア

R2P は 1990 年代にルワンダやスレブレニツァで生じたジェノサイドに対する国際社会の対応の失敗から、2001 年に「介入と国家主権に関する国際委員会 (ICISS)」が提唱した概念である<sup>(4)</sup>。そして、R2P は 2005 年の国連総会首脳会合においてコンセンサスで承認され、「残虐な犯罪 (atrocities crimes)」と総称される、ジェノサイド、戦争犯罪、人道に対する罪、民族浄化から人々を保護することを国家および国際社会に要請する概念として定式化された<sup>(5)</sup>。加えて、2007 年に就任した潘基文 (Ban Ki-moon) 国連事務総長が中心となり、R2P は「国家の保護責任」、「国際的な支援と能力構築」、「時宜に適う断固とした対応」の三つの柱から成る概念として再構成された<sup>(6)</sup>。

しかし、かつて植民地支配を経験した発展途上国をはじめとして、依然として R2P に疑義を唱える国家は数多く存在する。なぜなら、R2P の第三の柱では人々を保護する最終手段として武力行使を伴う強制措置が許容されるが、その実施には様々な問題が存在するからである。例えば、軍事介入の実施決定における二重基準の問題や、軍事介入が体制転覆に発展するといった問題である<sup>(7)</sup>。したがって、R2P から軍事的な強制措置を切り離す必要があるという指摘さえ存在する<sup>(8)</sup>。

既存研究では、東南アジアにおける R2P の伝播に関心が寄せられてきた。特に争点となってきたのが、後ほど詳述する R2P の「現地化」である。ASEAN の行動様式である「ASEAN 方式 (ASEAN Way)」は、内政不干渉原則や対話を重視するため R2P とは馴染まないとされる<sup>(9)</sup>。実際、ASEAN は R2P に関する公式声明を出しておらず、制度化も果たしていない。しかし、アレックス・ベラミー (Alex J. Bellamy) らは、東南アジアでは強制的な干渉を正当化しないように R2P が改訂されると同時に、内政不干渉原則が緩和される形で現地化が進行中であると論じた<sup>(10)</sup>。対照的に、デイビッド・カピー (David Capie) は、東南アジアには R2P を支持する国家も市民社会組織もほとんど存在せず、現地化は進んでいないと指摘した<sup>(11)</sup>。対立する二つの主張を踏まえた上で、宮下大夢は既存研究で十分に検証されていない 2010 年以降の動向を分析した。そして、確かに ASEAN 加盟国の多くが R2P を支持する発言を増やしているが、実際の制度化を伴わない表面的な支持であることを明らかにした<sup>(12)</sup>。しかし、2016 年 10 月に ASEAN 加盟国で初めてカンボジアが R2P の制度化を果たすという変化が生じた。

### (2) 規範の現地化

2005 年から 10 年もの間 R2P に対する立場を明確にしてこなかったカンボジアが、なぜにわかに R2P への支持を表明し、制度化を果たしたのだろうか。国際政治学において、規範の発展過程を分析する代表的な枠組みが「規範のライフサイクル・モデル」である。このモデルによれば、規範は次の三つの段階を経て国際的に伝播するという。第一段階で

は規範起業家が新たな規範を提唱し、他のアクターが受容するように説得を行う。規範起業家は特定の問題への注意を促すために新たな視点から問題を捉え直す「フレーミング」や、既に受け入れられている規範と新たな規範を結びつける「接ぎ木」といった戦略を用いる。第二段階では規範への支持が急速に広まる「カスケード」が発生する。第三段階では規範が「当然のもの」とみなされる「内面化」が生じる<sup>(13)</sup>。

ただし、足立研幾が指摘するように、ライフサイクル・モデルが想定した『完成品』としての規範が、規範起業家の活動を受けて国際的に広まるという、『静的な規範』の『直線的』な伝播過程を辿るとは限らない<sup>(14)</sup>。例えば、アミタフ・アチャリア (Amitav Acharya) は「規範の現地化 (localization)」を論じた。すなわち、既存の規範と対立する新たな規範が提唱された際に、現地アクターが「フレーミング」、「接ぎ木」、「剪定」などを通じて現地の信念や実践に即して修正を加えた結果、当該規範が受容されることを指摘したのである<sup>(15)</sup>。現地アクターとは、当該地域に存在する個人、地域的共同体、NGO といった「現地の規範起業家」である。アチャリアはグローバルに活動する「域外の (規範) 擁護者 (outsider proponents)」と対比する形で、「域内の擁護者 (insider proponents)」である現地アクターに焦点を当てた。加えて、現地化を促す要因として、自らの既存の制度や実践の正当性を強化するために新たな規範を利用しようとする規範受容者 (norm-takers) の意思、強力なローカルな規範の存在、説得力のある現地アクターの存在、そして現地化を助長する規範受容者のアイデンティティの認識を挙げた<sup>(16)</sup>。

以下では、現地化の枠組みを用いてカンボジアによる R2P 担当官の設置を説明する。

## 2. カンボジアによる R2P 担当官の設置

R2P が国連加盟国の間で議論されるようになったのは 2005 年以降である。カンボジアは 2005 年から 2015 年までの 10 年間、一貫して R2P に対する立場を明確にしてこなかった。R2P は 2005 年 9 月の国連総会首脳会合で採択された「世界サミット成果文書」に明記される形で加盟国の合意を得た。しかし、2005 年の合意形成過程において、カンボジアは R2P に賛成するとも反対するとも発言しなかった<sup>(17)</sup>。2009 年の国連総会本会議で再び R2P が議論された際も、カンボジアは声明を出さなかった。さらに、2010 年以降は加盟国が任意で参加する「R2P に関する国連総会非公式対話」が毎年開催されてきたが、カンボジアは一度も参加してこなかった。

しかし、2015 年以降カンボジアの態度が大きく変化した。2015 年 2 月にプノンペンで開催された国際会議において、フン・セン首相が R2P への支持を表明すると共に、カンボジアが東南アジアにおいて R2P の促進を主導するという趣旨の開会演説を行ったのである<sup>(18)</sup>。「R2P 承認後 10 年に関する国際カンファレンス—アジア太平洋における発展、課題、展望」と題されたこの会議は、CICP、R2P アジア太平洋センター、R2P グローバル・

センター<sup>(19)</sup>などの共催で行われた。

フン・セン首相は演説で、ASEAN の文脈に沿って R2P を促進すると強調する一方で、武力行使を含む強制措置には一切言及しなかった。最初に、フン・セン首相は R2P に対するカンボジアのコミットメントを再確認すると発言した。次に、これまでにカンボジアが国内で実施してきた R2P に関連する取り組みの具体例として、①カンボジア特別法廷の設立、②国際刑事裁判所に関するローマ規程の批准、③トゥール・スレン虐殺博物館の設置、④ジェノサイドや戦争犯罪に関する国内法の整備、⑤女性に対する暴力への取り組み、⑥国連平和維持活動（PKO）への参加について言及した。

さらに、「ASEAN の文脈に沿った R2P の実施」に関して次の四つの提案を行なった。第一に、ASEAN 政府間人権委員会や ASEAN 平和・和解機構などのメカニズムを通じて、ASEAN は R2P を最優先事項とする。第二に、現地の価値や規範に従って R2P を定着させるために、ASEAN がステークホルダーとの対話を継続する。第三に、最も深刻な犯罪を予防し、人々が保護される思いやりのある共同体を設立するために、ASEAN が重要な役割を果たす。第四に、ASEAN 地域フォーラムを通じて ASEAN が予防外交や平和維持の分野での協力を促進する。

そして、カンボジアが担う次の五つの役割を提示した。第一に、ASEAN 加盟国がローマ規程に署名および批准するように奨励し続ける。第二に、ASEAN が R2P を最優先事項とするために、大量虐殺の予防に関する地域対話を開催する。第三に、大量虐殺の予防に関する教育および訓練のための ASEAN の重要な拠点として機能する。第四に、東南アジアにおいて R2P を促進する「ASEAN・国連パートナーシップ」の中心的な調整者となる<sup>(20)</sup>。第五に、「東南アジア地域および国際社会に対するコミットメント、そして大量虐殺の予防におけるカンボジア王国の決意を示すために」R2P 担当官を設置し、ASEAN における R2P 担当官のネットワーク形成を主導する。

2016 年 9 月の国連総会本会議では、ブラック・ソコン（Prak Sokhona）外務国際協力大臣が R2P 担当官の選出を公式に宣言した<sup>(21)</sup>。そして、翌月ソティラック CICP 所長を R2P 担当官に任命した。国会議員、鉱工・エネルギー大臣、元在日本カンボジア大使を歴任した、政府関係者との強いネットワークを持つ人物である。就任以降、ソティラックは「R2P 実施のための国家行動計画」の策定に取り組んでいる。

R2P 担当官とは、各国が政府内に設置する R2P を専門とする政府高官（senior official）である。R2P 担当官を設置する構想は、2010 年の国連総会の開催に合わせてニューヨークで開催された「第 3 回 R2P に関する年次閣僚会議」において、デンマークとガーナが R2P グローバル・センターと共に提案したものである。R2P 担当官の中心的な役割は、政府内および政府間の両次元における大量虐殺への対応の調整である。政府内においては、「R2P 実施のための国家行動計画」の策定や、人道危機の際に政策決定者への助言を行い、早期警報機能を果たす役割が期待されている。また、政府間においては、担当官同士のネットワーク構築を通じた R2P 実施に向けた政府間協力の促進が期待されている<sup>(22)</sup>。

### 3. R2P 制度化要因の分析

#### (1) 大量虐殺の経験国としてのアイデンティティ

カンボジアが R2P を制度化した要因の一つは、大量虐殺の経験国としてのアイデンティティである。この事実はソコン外務国際協力大臣やフン・セン首相の次の発言に表れている。2016 年の国連総会において、ソコン外務国際協力大臣は「我々のあまりにも深刻な過去は、我々が大量（虐殺の）犯罪の予防に取り組む国家のネットワークに参加する義務を課している」（括弧内は筆者）と述べている<sup>(23)</sup>。また、2015 年の演説でフン・セン首相は「我々の特異な経験と、クメール・ルーージュ政権下の残虐行為の対処において、これまでに達成してきた成果を考慮すれば、カンボジアは東南アジアにおける R2P および大量虐殺の予防において重要な役割を果たすことができる」と述べている<sup>(24)</sup>。フン・セン首相が挙げた具体的な成果とは、クメール・ルーージュが行ったジェノサイドや戦争犯罪に関する国内法の整備や、カンボジア特別法廷の設立である。したがって、過去に大量虐殺を経験し、それに対処してきた経験が R2P の制度化を促したのである。

太平洋戦争後の東南アジアでは、政府による国内の大量虐殺が少なからず行われてきた。例えば、1945 年から 1987 年にかけてベトナム人民軍が行った虐殺、1965 年のインドネシアにおける 9・30 事件などが挙げられる<sup>(25)</sup>。しかし、これらの国は過去の大量虐殺への対処を行なっておらず、カンボジアのような大量虐殺の経験国としてのアイデンティティは形成されていない。200 万人以上が殺害されたとされるクメール・ルーージュによる大量虐殺は、1975 年から 1979 年にかけて行われた出来事である<sup>(26)</sup>。しかし、カンボジアの平和構築や国家再建には長い年月を要した。クメール・ルーージュ政権の幹部および責任者を裁くカンボジア特別法廷が活動を開始したのは 2006 年であり、一人目の有罪判決が出されたのは 2010 年である。したがって、大量虐殺の経験国としてのアイデンティティは、近年になって形成されたと推測できる。

しかし、カンボジアによる R2P の制度化は、大量虐殺の経験国としてのアイデンティティという要因だけでは十分に説明できない。フン・セン首相は 30 年以上にわたり、暴力、弾圧、汚職を用いて権力を維持してきたといわれる人物である<sup>(27)</sup>。したがって、単に大量虐殺の経験国であるという理由で、内政干渉を許容する R2P を支持するとは考えにくい。実際、フン・セン首相が推進する R2P は、伝播の過程で内政不干渉原則を重視する ASEAN の実情に即して修正されたものである。したがって、「R2P の修正」という第二の要因を検討する必要がある。

#### (2) 現地アクターによる R2P の修正と説得

##### a 東南アジアの R2P に関するハイレベル諮問委員会

政所大輔によれば、R2P は「説得と交渉の二つのメカニズムを通じて国連加盟国間で伝播してきた」という<sup>(28)</sup>。すなわち、2009 年の国連総会において、多国間交渉を通じて R2P

に関する合意が形成される中で、多くの加盟国の選好が変化したというのである。確かに、潘基文国連事務総長などの説得活動によって、多数の国家が R2P を支持する発言を増やした。しかし、国連総会の場でカンボジアは R2P について発言しておらず、グローバルな規範起業家が与えた影響は限定的であったと考えられる。

他方、カンボジアに影響を与えたと推測されるアクターの一つが HLAP である。HLAP はジェノサイド予防担当国連事務総長特別顧問であるアダマ・ディエン (Adama Dieng) が東南アジアにおいて R2P を促進するための助言を要請し、ピッスワン元 ASEAN 事務総長が 2013 年 4 月に設立した組織である。HLAP の主要な目的は、R2P を促進する取り組みを支援し、また東南アジアにおける R2P の実施に貢献することである<sup>(29)</sup>。HLAP はピッスワンが議長を務め、東南アジアで R2P の普及活動を行ってきたベラミーとメリー・カバレロ=アンソニー (Mely Caballero-Anthony) が事務局を担当した。

HLAP は 2014 年 9 月に『東南アジアにおける R2P の最優先化—思いやりのある ASEAN 共同体に向けて』と題する報告書 (HLAP 報告書) を公表した<sup>(30)</sup>。HLAP 報告書では、地域レベル、国家レベル、そして ASEAN と国連の関係強化の三つの分野から成る 13 の提案がなされている。規範の修正と説得に着目して HLAP 報告書の内容を分析すると、R2P を受け入れ易くするために三つの戦略が用いられていると指摘できる。第一の戦略は R2P と ASEAN の既存の規範や制度を結びつける「接ぎ木」である。例えば、ASEAN 憲章や ASEAN 共同体の三つのブループリントには R2P の目標を支える規範が含まれていることや、R2P の実施に関連する既存の制度として「ASEAN 政府間人権委員会」や「ASEAN 女性・子どもの権利促進・擁護委員会」などを挙げている。第二の戦略は R2P の予防の側面を強調する「フレーミング」である。例えば、ASEAN の既存の制度を通じた早期警報や R2P 担当官の設置など、非強制的な予防の取り組みを強調している。第三の戦略は内政不干渉原則を重視する ASEAN の実情に即して R2P から強制的な側面を切り離す「剪定」である。実際、HLAP 報告書には R2P の争点である武力行使を伴う強制措置に関する項目は一つも存在しない。

HLAP による R2P の修正がカンボジアに影響を与えたと推測する根拠は次の二つである。第一の根拠は「HLAP 報告書に基づいて ASEAN が R2P を最優先事項とするために、大量虐殺の予防に関する地域対話を開催する」(傍点は筆者) という、前述した 2015 年の国際会議におけるフン・セン首相の発言である<sup>(31)</sup>。第二の根拠はフン・セン首相の提案と HLAP 報告書の提案の一致である。すなわち、フン・セン首相が述べた「ASEAN に対する四つの提案」は、HLAP 報告書の「地域レベルの提案」の中で論じられている。また、フン・セン首相が述べた「カンボジアの五つの役割」は、HLAP 報告書の「国家への提案」および「ASEAN と国連の関係強化のための提案」の中で論じられている<sup>(32)</sup>。したがって、フン・セン首相は HLAP 報告書の影響を受けて提案を行ったと考えられる。

ただし、HLAP の提案はカンボジアだけでなく全ての ASEAN 加盟国が対象である。また、ピッスワン議長は R2P アジア太平洋センターの協力を得て、カンボジアだけでなく、

タイ、インドネシア、シンガポールでも HLAP 報告書に関する公開セミナーを開いて R2P の普及活動を行った。したがって、HLAP による R2P の修正のみでは、カンボジアだけが R2P を制度化した理由を十分に説明することはできない。

## b カンボジア平和協力研究所

カンボジアによる R2P の制度化を促した最大の要因は、カンボジア国内の規範起業家の存在である。カピーは東南アジア地域に R2P を普及してきたのはオーストラリアであり、東南アジア域内には R2P を強く支持する国家も市民社会組織もほとんど存在しないと指摘した<sup>(33)</sup>。しかし、実際にカンボジアが R2P を制度化する上で大きな影響を与えたのは、オーストラリアの協力を得たカンボジアの非政府系シンクタンクの CICP である。

オーストラリアによる R2P の普及活動の中心的な役割を担ったのは、2007 年にクイーンズランド大学に設立された R2P アジア太平洋センター (APR2P) である。オーストラリア外務貿易省は 200 万ドルの R2P 基金を設立し、APR2P が運営事務局を担当した。APR2P は 2009 年から 2011 年までの 2 年間で、R2P を普及するためのプロジェクトを実施する 14 団体に資金を提供した。

2010 年以降 APR2P は CICP との協力関係を築き、カンボジア国内で R2P に関する公開セミナーなどを共催して R2P の普及活動に取り組んできた。CICP は 1992 年に設立されたカンボジア国内の NGO である。CICP で R2P の普及活動の中心的な役割を担った人物が、後に R2P 担当官に任命されるソティラック所長である。

2010 年から 2015 年の間に、APR2P と CICP はフン・セン首相が演説を行なった国際会議の他、公開セミナーを 3 回、ワークショップを 2 回共催した。例えば、2015 年 8 月 15 日には、HLAP 議長のピッスワンを招いて HLAP 報告書に関する公開セミナーを行った。カンボジアの政府高官を含む 50 名以上が参加したこのセミナーでは、ピッスワンが ASEAN における R2P の重要性を訴えると共に、ソティラックが残虐行為の予防に関する地域対話の開催や、ASEAN において R2P 担当官のネットワークを形成する上でカンボジアが重要な役割を果たせると主張した<sup>(34)</sup>。

さらに、CICP は R2P の更なる普及のために、市民社会組織、政府関係者、議員、研究者といったカンボジア国内のステークホルダーで構成される「フレンズ・オブ・R2P カンボジア」を立ち上げた。正式な設立は 2016 年 12 月だが、同年 6 月から 8 月までに非公式会議を 2 回開催し、ステークホルダー間の結束を高めた。そして、8 月 18 日から 2 日間にわたり、APR2P との共催で第 1 回目の「R2P および残虐行為の予防に関する国民対話 (national dialogue)」を開催した。政府関係者、研究者・有識者、市民社会組織の関係者など 49 名が参加したこの会議は、「カンボジアの重要なステークホルダーにとって、中期的に R2P を実施するための戦略に関するコンセンサスを形成し、また重点分野を特定する上で有益なフォーラムとして機能した」という<sup>(35)</sup>。「国民対話」のような多くの政府関係者が参加する大規模な会議は、カンボジア以外の他の ASEAN 加盟国では行われていない。

これらの取り組みは、APR2P の協力を得た CICIP が、カンボジア政府に対して R2P を受け入れるように説得する試みであった。こうした説得の結果として、カンボジアは R2P への支持を表明し、R2P を普及してきた中心人物のソティラックを R2P 担当官に任命したのである。ソティラックは自身の R2P 担当官の任命に関して、「元大臣、副大臣、国会議員、大使、そして R2P の促進において厳粛な姿勢を示してきたシンクタンクの所長としての経歴が、首相と外務省からの信用と信頼を勝ち取ったのであろう」と述べている<sup>(36)</sup>。

### (3) 経済的要因の検討

これまで現地化の枠組みを用いてカンボジアによる R2P の制度化を促した要因を説明してきた。しかし、規範の制度化は、現地化の枠組みとは異なる戦略的理由からなされる可能性もある。そこで、経済的要因が R2P の制度化に影響を与えたかどうかを検討する。なぜなら、2015 年の演説でフン・セン首相は「オーストラリア、アメリカ、EU などは、東南アジアにおける大量虐殺の予防のための支援を提供できる」と述べ、先進諸国や地域機構による支援の必要性を示唆したからである<sup>(37)</sup>。

結論から述べると、経済的要因はほとんど影響を与えなかったと考えられる。なぜなら、R2P 担当官の設置に関連して、カンボジアへの支援に合意した国家も地域機構も存在しなかったからである。特に、東南アジア地域に R2P を普及してきたオーストラリアに対しては、カンボジアが R2P 担当官を設置する代わりに、政府開発援助 (ODA) などの支援を要求する可能性は十分に考えられる。しかし、オーストラリアの R2P 研究者であるベラミーも「カンボジアによる R2P 担当官の設置に関して、オーストラリア政府とカンボジア政府との間で公式な議論はなされておらず、経済的要因は影響を与えていない」と指摘している<sup>(38)</sup>。実際、R2P 担当官を設置して以降、カンボジアが R2P に関連する支援を享受したという事実は確認されていない。

加えて、元よりカンボジア政府にとって、死活的に重要な支援への期待ではなかったと推測される。フン・セン首相が支援について言及したのは、「カンボジアが大量虐殺の予防に関する教育および訓練のための ASEAN の重要な拠点として機能する」という一項目のみである。そして、フン・セン首相は、教育および訓練に関する任務を果たす十分な能力があり支援先に選ばれ得る具体的な国内組織として、CICIP、クメール・ルージュ時代の歴史資料の収集、調査、共有を行っている「カンボジア資料センター」、かつてクメール・ルージュが強制収容所として使用した「トゥール・スレン虐殺博物館」などを挙げた。虐殺博物館は国営であるが、CICIP とカンボジア資料センターはいずれも NGO である。これらは大規模な支援が想定される組織ではなく、またカンボジアの国益に大きな影響を与えるような支援先ではない。

したがって、経済的要因が R2P の制度化を促した主要な要因であるとは考えにくい。



## おわりに

国連総会で R2P が承認されてから 10 年もの間沈黙を続けてきたカンボジアが、2015 年以降にわかに積極的な取り組みを始め、R2P の制度化を果たしたことは大きな変化であった。本稿では、カンボジアにおける R2P の制度化過程を「規範の現地化」の枠組みを用いて分析し、なぜカンボジアが R2P を制度化したのかを考察した。結果として、カンボジアによる R2P の制度化を促した要因は、大量虐殺の経験国としてのアイデンティティと、HLAP や CICP といった現地アクターによる R2P の修正と説得の二つであることが明らかになった。

クメール・ルージュが行った大量虐殺に対処してきた経験が R2P の制度化を促した。しかし、内政不干渉原則を重視するカンボジアが R2P をそのまま受け入れることは困難であった。したがって、現地アクターによる R2P の修正と説得がより大きな影響を与えたと考えられる。HLAP は R2P を受け入れ易くするために、ASEAN の既存の規範と一致することを強調する「接ぎ木」、予防を強調する「フレーミング」、R2P から強制措置を切り離す「剪定」の三つの戦略を用いて R2P の修正を行った。そして、カンボジア国内では、政府関係者との強いネットワークを持つソティラック所長を中心に、CICP が様々な会合を通じてカンボジア政府に対する説得を行った。

カンボジアによる R2P の制度化は、内政不干渉原則を重視する ASEAN の実情に即した R2P の伝播の一例である。ただし、東南アジアに存在する R2P の対象事態に対して、R2P が実効性のある規範として機能するとは限らない。「民族浄化」に該当するとされるミャンマーのロヒンギャ問題は、東南アジアにおける R2P の対象事態である<sup>(39)</sup>。しかし、2016 年にロヒンギャ問題が深刻化した際、フン・セン首相は「我々はロヒンギャ問題を国際化することに反対する。ASEAN 憲章は加盟国間の内政干渉を禁止している」と発言した<sup>(40)</sup>。要するに、内政不干渉原則を掲げて ASEAN 加盟国がロヒンギャ問題の解決に取り組むことに反対したのである<sup>(41)</sup>。フン・セン首相は ASEAN の文脈に沿った R2P の促進を主張しているため、内政不干渉原則の重視は規範受容者としてのカンボジアの立場と矛盾しない。しかし、R2P の対象事態への建設的な対応ができないとすれば、現時点ではカンボジアが制度化した R2P は実効性のある規範としての課題を抱えているといえよう。

## 《注》

- (1) Amitav Acharya, “The Responsibility to Protect and a Theory of Norm Circulation,” in Ramesh Thakur and William Maley, eds., *Theorising the Responsibility to Protect* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), pp. 59-77; David Capie, “The Responsibility to Protect Norm in Southeast Asia: Framing, Resistance and the Localization Myth,” *The Pacific Review*, vol. 25,

- no. 1, 2012, pp. 75-93; Lauren Dunn, Peter Nyers, and Richard Stubbs, “Western Interventionism Versus East Asian Non-Interference: Competing ‘Global’ Norms in the Asian Century,” *The Pacific Review*, vol. 23, no. 3, 2010, pp. 295-312.
- (2)本稿では、mass atrocity は「大量虐殺」、genocide は「ジェノサイド」、atrocities は「残虐行為」と訳す。
- (3)Hun Sen, “Address by Samdech Akka Moha Sena Padei Techo Hun Sen Prime Minister of the Kingdom of Cambodia at the International Conference on the Responsibility to Protect at 10: Progress, Challenges and Opportunities in Asia Pacific Under the Theme on ‘Cambodia Takes the Leading Role in the Prevention of Genocide in ASEAN’” (26 February 2015). <https://r2pasiapacific.org/filething/get/948/Samdech%20Hun%20Sen%20Key%20Note%20Address%20R2P.pdf> (以下、URL は全て 2017 年 10 月 31 日アクセス)
- (4)International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001).
- (5)UN Doc. A/RES/60/1 (24 October 2005), paras. 138-140.
- (6)UN Doc. A/63/677 (12 January 2009). なお、R2P 概念の詳細は次に参照。中内政貴・高澤洋志・中村長史・大庭弘継編『資料で読み解く「保護する責任」—関連文書の抄訳と解説』大阪大学出版会、2017 年。
- (7)R2P の問題点を論じたものとしては、例えば Roland Paris, “The ‘Responsibility to Protect’ and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention,” *International Peacekeeping*, vol. 21, no. 5, 2014, pp. 569-603.
- (8)Justin Morris, “The Responsibility to Protect and the Use of Force: Remaking the Procrustean Bed?,” *Cooperation and Conflict*, vol. 51, no. 2, 2016, pp. 200-216; David Chandler, “The R2P Is Dead, Long Live the R2P: The Successful Separation of Military Intervention from the Responsibility to Protect,” *International Peacekeeping*, vol. 22, no. 1, 2015, pp. 1-5.
- (9)本多美樹『『グローバル・イシュー』としての人権とアジア—新たな国際規範をめぐる国際社会との確執に着目して』浦田秀次郎・金ゼン編『グローバルイシューとアジア地域統合』勁草書房、2012 年、287-305 頁。
- (10)Alex J. Bellamy and Catherine Drummond, “The Responsibility to Protect in Southeast Asia: Between Non-interference and Sovereignty as Responsibility,” *The Pacific Review*, vol. 24, no. 2, 2011, pp. 179-200.
- (11)David Capie, “The Responsibility to Protect Norm in Southeast Asia: Framing, Resistance and the Localization Myth,” *The Pacific Review*, vol. 25, no. 1, 2012, pp. 75-93.
- (12)宮下大夢『『保護する責任』規範の伝播に関する考察—ASEAN 諸国を事例として』『ソシオサイエンス』第 23 号、2017 年、30-44 頁。
- (13)Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, vol. 52 no. 4, 1998, pp. 887-917.
- (14)足立研幾「毒禁止規範から化学兵器禁止規範へ—『変容し続ける規範』という分析視角による事例研究』『グローバル・ガバナンス』第 2 号、2015 年、1 頁。
- (15)Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism,” *International Organization*, vol. 58, no. 2, 2004, pp. 239-275.

- (16) *Ibid.*, pp. 248-250.
- (17) Alex J. Bellamy and Sara E. Davies, “The Responsibility to Protect in the Asia-Pacific Region,” *Security Dialogue*, vol. 40, no. 6, 2009, pp. 547-574.
- (18) Hun Sen, *op.cit.*
- (19) R2P グローバル・センターとは、R2P の普遍的な受容と実施を目的に、国際危機グループ、ヒューマン・ライツ・ウォッチ、オックスファム・インターナショナルなどの国際 NGO、多数の政府や財団によって 2008 年 2 月にニューヨークに設置された研究センターである。
- (20) 具体的には、大量虐殺のリスク要因に対処するための早期警報といった国内および地域のメカニズム構築のための訓練コースまたはプログラムの開発を挙げている。
- (21) Prak Sokhonn, “Statement by His Excellency Mr. Prak Sokhonn Senior Minister of Foreign Affairs and International Cooperation of the Kingdom of Cambodia at the 71th Session of the United Nations General Assembly” (24 September 2016). [https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/71/71\\_KH\\_fr.pdf](https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/71/71_KH_fr.pdf)
- (22) 2017 年 9 月の時点で 59 か国および EU が R2P 担当官を設置しており、同年 8 月には第 7 回目の R2P 担当官ネットワークの年次会合が開催されている。Global Center for the Responsibility to Protect, “Global Network of R2P Focal Points”. [http://www.globalr2p.org/our\\_work/global\\_network\\_of\\_r2p\\_focal\\_points](http://www.globalr2p.org/our_work/global_network_of_r2p_focal_points)
- (23) Prak Sokhonn, *op.cit.*
- (24) Hun Sen, *op.cit.*, pp. 4-5.
- (25) 東南アジアにおける過去の大量虐殺については次の文献を参照。Ben Kiernan, *Blood and Soil: A World History of Genocide and Extermination from Sparta to Darfur* (New Haven: Yale University Press, 2007); R. J. Rummel, *Death by Government* (New Jersey: Transaction Publishers, 1994).
- (26) Rummel, *op.cit.*, pp. 159-207.
- (27) Human Rights Watch, “30 Years of Hun Sen: Violence, Repression, and Corruption in Cambodia,” 2015. [https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/cambodia0115\\_ForUpload.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/cambodia0115_ForUpload.pdf)
- (28) 政所大輔 「『保護する責任』規範の伝播—説得と交渉のメカニズム」『国際政治』第 187 号、2017 年、141 頁。
- (29) High-Level Advisory Panel on the Responsibility to Protect in Southeast Asia (HLAP), *Mainstreaming the Responsibility to Protect in Southeast Asia: Pathway Towards a Caring ASEAN Community* (New York: UN, 2014), p. 2.
- (30) *Ibid.*
- (31) Hun Sen, *op.cit.*, pp. 4-5.
- (32) 「地域レベルの提案」とは、①R2P に関する意識向上と周知、②ASEAN の既存の制度やメカニズムを通じた早期警報と評価のための地域の能力強化、③ASEAN の枠組みと手段に即した脆弱な人々の保護と残虐な犯罪に関する地域協議の活性化、④ASEAN 政府間人権委員会の将来のアジェンダへの残虐な犯罪の予防の追加、⑤人権保護や残虐行為の予防に関する規範や原則を促進する市民社会の取り組みの支援の五つである。「国家への提案」とは、①残虐な犯罪を予防する国家制度の構築を目的としたステークホルダーとの国民対話の継続・促進、②残虐な犯罪の予防および脆弱な人々の保護に関連する国際条約の署名、批准、施行、③R2P 担当官の設置の三つである。「ASEAN と国連の関係強化のための提案」とは、①ASEAN と国連のハイレベル会合の活性化、②平和と安

- 全に関する ASEAN と国連の定期対話の促進、③国連による訓練と成功事例に関する情報の提供、④残虐な犯罪に関するヤングリーダーの対話、⑤ジェノサイド予防担当国連事務総長特別顧問と ASEAN 加盟国および関連する市民社会組織との連携の五つである。HLAP, *op.cit.*, pp. 33-43.
- (33)Capie, *op.cit.*, pp. 86-87.
- (34)APR2P, “Phnom Penh Public Seminar: High Level Advisory Panel’s Report on Mainstreaming Responsibility to Protect in Southeast Asia,” *Spotlight on R2P*, 2015. <https://r2pasiapacific.org/filething/get/1398/spotlight-HLAP-in-PP-oct2015.pdf>
- (35)APR2P, “Cambodia: National Dialogue on R2P and Atrocity Prevention,” *Spotlight on R2P*, 2016. <https://r2pasiapacific.org/filething/get/5211/Spotlight%20Cambodia%20%202016%20Final.pdf>
- (36)ソティラックへのインタビュー（2017年10月26日実施、電子メール）。
- (37)Hun Sen, *op.cit.*, p. 5.
- (38)ベラミーへのインタビュー（2018年2月9日実施、電子メール）。
- (39)国際人権 NGO や国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）などは、ミャンマー国軍によるロヒンギャの「民族浄化」の懸念を繰り返し指摘してきた。Human Rights Watch, “All You Can Do Is Pray”: Crimes Against Humanity and Ethnic Cleansing of Rohingya Muslims in Burma’s Arakan State, 2013. [https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/burma0413webwcover\\_0.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/burma0413webwcover_0.pdf); OHCHR, “Darker and More Dangerous: High Commissioner Updates the Human Rights Council on Human Rights Issues in 40 Countries” (11 September 2017). <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22041&LangID=E>
- (40)Quoted in Khuon Narim and Hannah Hawkins, “Cambodia Against ‘Internationalization’ of Rohingya Crisis,” *The Cambodian Daily* (6 February 2017). <https://www.cambodiadaily.com/news/cambodia-against-internationalization-of-rohingya-crisis-124604/>
- (41)ロヒンギャ問題へのフン・セン首相の対応について、ソティラック R2P 担当官は「ロヒンギャ問題はミャンマーの主権に関わる非常に複雑な問題である。外部プレイヤーは状況を悪化させることを避け、内政干渉することなくミャンマーが当該問題に対処するように促すための建設的関与の戦略を見出さなければならない。国際社会は人道危機の予防における適切な解決のために、ミャンマー政府を奨励し支援する触媒としての役目を果たすべきである」と述べた。ソティラックへのインタビュー（2017年3月10日実施、電子メール）。

[付記] 本稿は人間の安全保障学会第7回研究大会（2017年11月）での報告をまとめたものである。大変貴重な助言をくださった討論者の滝澤美佐子先生と、本稿の執筆にあたり、建設的で有用なコメントをくださった2名の査読者と編集責任者の杉浦功一先生に心より感謝申し上げる。なお、本稿は筆者が研究代表を務める科学研究費補助金研究活動スタート支援「東南アジア地域の残虐行為の予防ガバナンスに関する研究」（平成29～30年度、課題番号17H07178）の研究成果の一部である。