

人道的介入をめぐる議論と規範の生成

河原 節子

はじめに	2
1. 1980年代までの事例	3
2. 1990年代以降の事例	6
3. 人道的介入に関する議論の展開	18
4. 「保護する責任」は、答えになるか	24
おわりに	28

はじめに

世界の歴史の中で、様々な理由により幾多の戦争が繰り返されてきた。そのような戦争による人命の損失や人々の苦難、さらに経済的・社会的損害は計り知れない。第二次大戦の反省を踏まえ成立した国連憲章は、第2条第3項で、全ての加盟国は国際紛争を平和的手段によって解決しなければならないとした上で、同条第4項において、「武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」として、武力の行使を一般的に禁じている。その例外として、武力行使が国連憲章上許容されているのは、①「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」が安全保障理事会によって認定された場合（第39条）であって、かつ、非軍事的な措置では平和の回復や安全の維持に不十分と認められるとき、安全保障理事会の決定に基づいて実施される軍事的措置（第42条）及び、②「国連加盟国に対して武力攻撃が発生した場合」に、自衛権の行使として実施される武力の行使である。これらの規定から、国連憲章は、制定当時、政治問題や領土問題が原因となって生ずる国家間での武力紛争を念頭に置いていたことが伺える。

しかし、東西冷戦の終結後、国家間での紛争よりもむしろ、一国内における宗教、民族等に起因する紛争が多発し、激化したことが、国際社会において新たな問題をもたらした。特に、極めて残虐な行為が組織的に行われたり、人道支援要員が攻撃された事例は、国際社会に大きな衝撃を与えた。そのような非人道的な行為を終結させるため、国連や諸外国が武力を用いて介入することが許容されるか否か、そしてそれが国連憲章上如何に位置づけられるのかについて、多くの議論が重ねられてきた。ここで、その議論の流れと背景を整理することにより、人道的介入に関する理解と検討を深める上での参考になれば幸いである。なお、本稿はすべて筆者の個人的見解に基づくものであり、外務省の公式見解ではない。

1. 1980年代までの事例

まず、国連憲章制定後1980年代までの関連事例をとりあげる。

(1) 南ローデシア独立宣言と英による介入

1965年に、南ローデシア（当時は英国の保護領。現在のジンバブエ）で、英国により任命されたスミス保護領首相が、黒人を厳しく弾圧・迫害し、一方的に英国からの独立を宣言した。この動きは、国連憲章に定める人民の自決権に反する違法な独立宣言として、国連総会及び安全保障理事会（以下、「安保理」）双方でとりあげられた。総会決議（A/RES/2022(XX)）は、人種差別と隔離を「人道に対する罪」として非難し、加盟国に対して白人政権を支持しないよう求めると共に、安保理でこの事態をとりあげるよう要請した。これを受けた安保理では、1966年に、①南ローデシアにおける事態が「国際の平和と安全への脅威」と認定した上で、②英国に対し、必要な場合は武力の行使（use of force）によって、石油の輸入禁止を確保するよう要請し（S/RES/221）、その後、第41条に基づき主要製品の輸入禁止につき決定した（S/RES/232）。さらに、1968年には、南ローデシアの非人道的な処刑（inhuman executions）が人類の良心を侮蔑するもの（affronted the conscience of mankind）と厳しく非難した上で、憲章第7章に基づき経済制裁の強化を義務づけた他、英国に対して事態を終結させるためのあらゆる効果的な措置（all effective measures）をとるよう要請した（S/RES/253）。

この事例では、先住民である黒人に対する差別・迫害と民族自決権の侵害が、「国際の平和と安全の脅威」と認定され、憲章第7章に基づく強制措置が採られた。但し、武力の行使については、保護国である英国にのみ認められたため、他国による武力介入（又はその許容）とは言い難い。なお、一連の安保理決議採択に際して、仏は一貫して、南ローデシアの問題は国内問題であり、安保理で扱うことは不相当と主張し、棄権をしてきたが、最も広範な強制措置を含む決議（S/RES/253）に関

して、一転して全会一致の賛成に加わった¹⁾。

なお、人種差別政策に関しては、南アフリカにおけるアパルトヘイト政策についても国連総会及び安保理で数多くの非難決議が採択されている。例えば、1977年には、南ア政府の軍備増強やアパルトヘイト政策を国際の平和と安全への危険をはらむと認定し、憲章第7章に基づき、それまで任意であった武器の禁輸を国連加盟国に義務づけた (S/RES/418)。また、1984年には、デモやストライキの参加者の殺害や活動家の不法な拘束等を非難した上で、アパルトヘイト政策を「人道に対する罪」と位置づけた (S/RES/556。米のみが棄権) が、東西冷戦を背景に、武力による介入はほとんど議論されなかった²⁾。

(2) インドによる東パキスタン (現在のバングラデシュ) 介入

第二次大戦後英領インドが独立した際、ヒンズー教徒を中心とするインドとイスラム教徒を中心とするパキスタンが分離独立した。その結果、パキスタンに飛び地 (東パキスタン。現在のバングラデシュ) が発生したが、東パキスタンは、民族的にはベンガル人が大半を占めていたことから、パキスタン全体の中では経済的・社会的に不利な立場に置かれていた。そのため、自治権を求めた政治運動が高まり、1971年の選挙では自治権を求める政党が圧倒的多数の議席を占めた。しかし、自治権が認められなかったことから独立宣言がなされ、これに対してパキスタン政府が武力により抑圧を図った。その結果、1000万人とも言われる難民が発生し、隣国インドに避難した³⁾。短期間で膨大な難民を受け入れ、大きな負担を強いられることとなったインドは、難民の早期帰還を望む一方、独立派を支持していたこと

1) 仏代表は、国内問題という基本方針は変わっていないが、特に人種差別に敏感なアフリカ諸国の感情や事態の深刻さを考慮し、もはや世界中に影響を与える一般的危機になりつつあるとの理由から全会一致による採択に加わったと説明した (S.PV/1428, pp. 8-9)。

2) 米國務省の文書によれば、東西冷戦の中で、米、英、仏は、南ア政府を反共のとりでとするため、決議案を薄め続けた (water down) としている。 *End of Apartheid*, Department of State, (<http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/pcw/98678.htm>)。

3) UNHCR によれば、20世紀後半において最大の難民救済オペレーションとなった。 *The State of World Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, UNHCR, 2000, pp.60-70

から、パキスタンと相容れぬ立場であった。両国の対立と緊張が高まる中、12月3日に両国国境で全面軍事衝突に至った。

事態の悪化を踏まえ、安保理で討議が行われたが、インドを支持するソ連とパキスタンを支持する米国及び中国との対立のため、常任理事国の拒否権により決議案が相次いで否決される事態となった。そこで、「平和のための結集決議 (A/RES/377(V))」⁴⁾を用いて国連総会に討議の場が移され、速やかに決議 (A/RES/2793(XXVI)) が採択された。右決議では他国への介入や武力行使を慎むよう要請する関連決議及び国連憲章を想起した上で、両国政府に即時停戦を呼びかけ、難民の帰還や市民の生命の保護のための努力を要請するのみであり、具体的な措置については何ら決定されなかった⁵⁾。

(3) 上記2つの事例は、介入の規模・状況、介入事由は大きく異なるものの、当時の国際環境の中で人道を事由とする武力介入が如何に実施・議論されてきたかについて、一定の傾向を見いだすことができる。第一に、介入している国は、問題が発生している国の隣国や保護国など、特別な関係にある国である。右は、介入は純粋に人道的観点というより、政治的・戦略的観点からの行動という側面が強いことを示している。第二に、国連での議論は、安保理・総会を問わず、1人1人の市民の生命や人権の保護という観点よりも、民族自決権、独立の正当性といったいわば伝統的国際法の観点からの議論が中心となっている。決議文書にも「人権」「人道」といった文言はごくわずかである。第三に、インドによる東パキスタン介入の事例では、東西冷戦下であったことを背景に、他の多くの紛争同様、武力行使の適否や合法性について国際社会の判断が大きく分かれた。

4) 同決議は、安保理常任理事国の不一致のため、国際の平和と安全に関する主要な責任を遂行できない場合、総会が集团的措置に関する適切な勧告を行うため審議するとしている。

5) インドは、膨大な数の難民が流入していることを理由に、国内問題への不介入原則を本件に適用すべきではない、パキスタンとの交戦は、介入ではなく、攻撃から主権と領土を守るための自衛権の行使であると主張した (S/10445)。

2. 1990年代以降の事例

1990年代に入り、東西冷戦が終結したことから、国家間の対立に代わり、一国内の民族・部族・宗教等を理由とした紛争が多発し、その過程で深刻な人権侵害や人道危機が度々発生した。そのような状況への対応は80年代までと大きく変わった。流れを変える分岐点となったのが、湾岸戦争直後の1991年に発生したクルド危機である。その後も、世界各地で深刻な国内紛争に伴う人道危機が発生し、国連平和維持軍、多国籍軍等様々な形で武力の行使を含む介入が行われた。一言で言えば、90年代は、国内紛争によって生じた人道危機への対応をめぐる、試行錯誤が繰り返された時代ともいえる。国際社会が一致団結して対応した場合は、対応方法をめぐり激しく対立した場合もある。そして、この試行錯誤の経験が、人道的介入に関する理論の発展につながった。いくつかの代表的事例をとりあげることとする。

(1) クルド危機

1990年8月2日、イラクがクウェートに侵攻した。これを受け、同日、安全保障理事会で右侵攻を「国際の平和と安全への脅威」と認定し、無条件撤退を要求し(A/RES/660)、さらに、同6日経済制裁(S/RES/661)を決定した。加えて、安保理は1991年1月15日までに撤退しない場合は、加盟国に「あらゆる必要な措置」をとることを授權した(A/RES/678。キューバ及びイエメンが反対、中国は棄権)。この決議に基づき、同年1月17日から多国籍軍が空爆を開始し、2月末にイラク軍がクウェートより撃退され、地上戦も終了した。その直後、イラク北部で少数民族であるクルド人による反政府暴動が急激に拡大し、イラク政府が暴動を武力で弾圧したため、3月末にはクルド人を中心とする難民がイランやトルコに大量に流入することとなった。イラン国境には最大時で約140万人、トルコ国境には最大時約40万人という膨大な難民が発生し、さらに山岳地帯であることから難民救援活動は過酷を極めた。このような状況を受け、安保理では、クルド人への抑圧

が大規模な難民流出を生んでいる状況を「地域における国際の平和と安全への脅威」と認定した上で、加盟国に対して人道支援への貢献を要請した（S/RES/688。キューバ、イエメン及びジンバブエが反対、中及び印が棄権）。同決議の翌日、米国は英、仏、伊等12カ国と共に、“Operation Provide Comfort”を開始し、難民の安全地帯を設置し、帰還の安全確保のために北緯36度以北を飛行禁止区域に設定すると共に、キャンプの設営や物資の運搬等の面でUNHCRの活動を支援した。

同決議は、「国際の平和と安全への脅威」との文言を用いているが、国連憲章第39条や第7章への明示的言及はなく、強制措置については何ら定めていない。また、そのような決議であっても、中国は、イラクにおけるクルド人問題は国内事項であるとして、また、インドは同様の判断に加えて安保理は平和と安全の問題に集中すべきだとして、共に決議に棄権した。一方、ソ連は、一般的な不介入原則を認めた上で、何十万もの住民が祖国を追われている現実を無視できないとして、人道問題を解決するための全ての可能な措置を支持して決議に賛成した⁶⁾ことは、冷戦後の世界を象徴するものと言えるであろう。

しかし、一連の難民保護活動については、イラクの受け入れ同意を得ておらず、イラクはこれを内政干渉と批判したため、その2週間後、国連とイラク政府は了解覚え書き⁷⁾を結び、救援物資の運搬通過に関する協力や国連職員の国内移動許可等について取り決めた。但し、飛行禁止区域の設定や人道救援といった多国籍軍の活動については、この了解覚え書きにも何ら規定がなく、決議688による強制措置の授權もないため、国連憲章上如何に位置づけられるかについては明らかではない。この点につき、米国司法省の法律顧問（Legal Counsel）は、イラクがクウェートから期限までに撤退しない場合に「あらゆる必要な手段」を採ることを授權した決議678と決議688を併せて読むことにより、クルド危機における武力行使も授權されていると解釈している⁸⁾。これは、授權の内容の拡大解釈との感も否めない

6) 各国の投票理由は、S/PV.2982による。

7) 合意内容は、事務総長から安保理議長への報告に記されている（S/22663）。

8) “If UNSCR 678 is read together with UNSCRs 687 and 688, the Security Council has authorized the use of force against Iraq to uphold and implement the conditions of the

が、イラク政府の同意のない飛行禁止区域や安全地帯の設置等について、国連憲章違反との批判は国際社会においてほとんどみられなかった。その理由を推察すると、数十万人という難民の生命と安全が脅かされていたという極めて深刻な人道危機であり、国連難民高等弁務官事務所（Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）を始めとする人道機関も軍による支援を強く要請していたこと⁹⁾、更に、この活動がイラクに対する攻撃や占領を目的とするものではないことは明らかであり、難民帰還の活動にほぼメドがたった3ヶ月後には速やかに撤退したことから、実質的に人道的な活動と評価されたものと考えられる。

（2）ボスニア紛争

スロベニア及びクロアチアの独立宣言に端を発するユーゴ連邦解体は、ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国（以下、「ボスニア」）において、深刻かつ複雑な紛争となった。1992年3月、ボスニアの独立の賛否を問う住民投票が実施された。ムスリム人を中心に圧倒的多数の賛成に基づき独立が宣言されたが、これを阻止するため、セルビア人勢力が、空港の閉鎖や首都サラエボの攻撃を開始した。

安保理は、同年5月、武力紛争の激化を受け、国連職員への妨害・攻撃や民族構成を変える試みを停止するよう要請し、紛争当事者の要請と同意に基づき既にクロアチアに派遣されていたPKO部隊である国際連合保護軍（United Nations Protection Force: UNPROFOR）展開の可能性を検討することとした（S/RES/752）。しかし、事態は悪化し、安保理は「国際の平和と安全への脅威」と認定して、経済制裁及び、人道援助活動確保のためサラエボ市内と空港を「安全地帯」とすることを決定した（S/RES/757）。その後、空港の安全を確保するため、UNPROFORのマンデートと要員拡大による展開が決定された（S/RES/758）。しかし、援助活動へ

cease-fire and the encourage Iraq to cease repression”と記載されている。（Memorandum Opinion for the Counsel to the President, *Opinions of the Office of Legal Counsel in Volume 26*, Department of Justice, October 23 2002, p.18）

9) 緒方貞子『難民支援の現場から』、集英社新書、2003年、56頁。

の妨害は続き、ボスニアが憲章第7章に基づく追加的措置を要請したことを受け、安保理は、憲章第7章に基づき、加盟国に対して、単独又は地域機関を通じて人道機関による援助の促進のための「あらゆる必要な措置」を採る権限を授権した（S/RES/770。中、印及びジンバブエが棄権）¹⁰⁾。この決議は、国内紛争において加盟国に武力行使を授権した初の決議であるが、単独武力行使によるリスクは大きいと考えられたため¹¹⁾、ただちに適用されることはなかった。但し、この決議はPKO活動拡大・変質の端緒となった。すなわち、その後、この決議の実施の一環として、UNHCRの人道コンボイや赤十字国際委員会（International Committee of the Red Cross: ICRC）の抑留者輸送等の防護活動をPKOのマンデートに加えることが新たに決定された（S/RES/776。中、印及びジンバブエが棄権）。この際の交戦規定（ROE）は、通常のPKOと同様自衛のための武器使用に限定されたが、コンボイがブロックされた場合の武器の使用も許され、かつ、この活動については紛争当事者の同意を得ていないことから、中国は、強制措置を授権した決議770とのリンクは非強制活動であるPKOの性質を変えるとの強い懸念を示した¹²⁾。

このような人道援助の促進努力と同時並行的に、セルビアによる民族浄化と人道支援への妨害を人道法違反として非難し（S/RES/787）、重大な人道法違反に対する個人責任を追及するための国際刑事裁判所の設置を決定した（S/RES/827）。

上記の措置にも関わらず、軽武装でかつ、武器の使用は自衛目的に制限されていたUNPROFORは、セルビア軍に太刀打ちできず、監視所を奪われたり、要員が拘束される事態まで発生した。そのため、1993年3月には領空での飛行禁止を遵守させるため、加盟国が国連と連携の下「あらゆる措置」を「比例の原則」を踏まえて採ることを授権した（S/RES/816。中国は棄権）。更に、同年6月には、

10) 中国は、各国単独の武力行使は、紛争を長引かせたり、人道関係者をかえって危険にするのみならず、各国に「白紙小切手」を与えることで事態をコントロールできなくなるとの懸念を表明した。（S/PV.3106, pp. 47-48.）

11) Rigby, Vincent, *Bosnia Hercegovina - The International Response*, Government of Canada Publication BP-374Eによれば、「重大な国益がかかっているわけではなく、深刻な偶発事故（casualties）が起きる可能性の方がはるかに高いと認識されていた」ことが、主要国が武力による介入に積極的でなかった理由とされている。

12) S/PV.3114, pp. 11-12

UNPROFOR のマンデートの拡大（安全地帯への攻撃の抑止、武装勢力の撤退の促進等）及び人道支援の妨害に対して武力の行使を含むあらゆる措置を自衛においてとる権限の付与、加盟国（実質的には北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization : NATO））による UNPROFOR 支援のための空軍力を含む「あらゆる措置」をとる権限の付与等が相次いで決定された（S/RES/836。パキスタン及びベネズエラが棄権）。なお、武力による強制措置への留保を理由として決議 8 1 6 に棄権した中国が、より強硬な内容の決議 8 3 6 に賛成した理由として、中国代表は、「紛争の激化と人道被害の増大を憂慮しており、安全地帯の設置が必要、人道的考慮からそれを確保するための一時的な措置を支持する」旨述べている¹³⁾。更に、1994年3月には、UNPROFOR の要員への攻撃増加を受け、要員の安全確保のため加盟国への空軍力による支援を授権した（S/RES/908）が、これは全会一致となっており、国連・人道支援要員への激しい攻撃を前に、安保理における議論が人道面への最大限の考慮とそのための武力による強制措置への承認に向けて変化したことを表している。

このような度重なる努力にも関わらず、1995年7月に、国連によって「安全地帯」と指定され、UNPROFOR が展開していたスレブレニツァ村において、住民約3万7千人のうちムスリム人約7000名が数日のうちに虐殺される事態が発生したことが、国際社会に大きな衝撃を与えた。国連は、なぜこの虐殺を阻止できなかったかという原因を詳細に分析し、1999年にアナン事務総長（注：ボスニア紛争当時は、PKO局長）が、調査結果の報告書を発表した¹⁴⁾。この報告書によれば、UNPROFOR として現地に展開していたのは、小火器による軽武装の蘭部隊約150人であったのに対し、セルビア軍は、重火器を有し、約2000名であった。そのため蘭部隊は、部隊の安全を重視して住民の保護を実施せず、空軍力による支援を要請した。しかし、NATO も国連も、空軍力の使用については、戦争状態に巻き込まれるリスクや人質としてとられている要員へのリスク等を考慮し、一貫

13) S/PV.3228, PP. 48-49.

14) *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: The Fall of Srebrenica (A/54/549)*

して消極的であった。事務総長は報告書の中で、①維持すべき平和がない場所に、平和維持部隊を派遣し、PKOのルールを適用しようとしたことは誤りであった、②しかも、マンデート実施に必要な人員や資金が提供されなかった、③安全地帯の設置は、当事者の合意があり、かつ、信頼できる軍事力で守られなければならない、④初期段階で必要な武力の行使を行わなかったために起こった悲劇の責任は、国際社会全体で負うべきと総括している。

ボスニア紛争は、死者20万人、難民・避難民200万人という欧州で戦後最大の被害をもたらした紛争であったことに加え、安保理決議及び停戦合意の度重なる不遵守が生じ、国連の権威が全く尊重されないという深刻な事例となった。そのような状況の下、民族構成や勢力範囲を変えるための大規模な虐殺・追放や人道支援活動に対する意図的な妨害が生じ、これらの行為を処罰する国際法廷の設置を紛争中に決定するという史上初の事例を作った。更に、文民への意図的かつ大規模な攻撃を抑止・阻止できないというPKOの原則やマンデートについての問題点を露呈し、多国籍軍の軍事力に頼らざるを得なかった経験が、人道問題への対応方針及びPKO見直しをめぐる議論に大きな影響を与えた。

(3) ソマリア紛争

ソマリアでは、1991年にバレ政権が打倒されてから、氏族間の争いが激化した。国連は、ソマリアの状況を「国際の平和と安全への脅威」と認定し、停戦合意の促進、経済制裁等を決定した(S/RES/733)。その3ヶ月後停戦合意が成立し、受け入れ同意に基づき、停戦監視と人道支援要員の保護を目的とする、いわば伝統的なPKOである国際連合ソマリア活動(United Nations Operation in Somalia: UNOSOM)の派遣が決定された(S/RES/751)。しかし、停戦合意は無視され、人道援助物資が略奪されるなど、人道状況はむしろ深刻化していった。さらに、UNOSOMの調整官が追放され、「国連は侵略者」とのプロパガンダが流布される

に至り¹⁵⁾、1992年11月、ガリ事務総長は憲章第7章の下での活動が不可欠な状況であるとして、5つの対応オプションを提示した¹⁶⁾。オプションの中には、活動継続案や撤退案の他、PKOの安全な活動環境を確保するために多国籍軍による強制措置を認める案及び、UNOSOMの要員及びマンデートを大幅に拡大する案が含まれていた。UNOSOMの拡大には危険を伴うミッションに多数の追加要員の派遣が必要との課題があったため、安保理では、米国による安全環境設置のための協力の申し出を歓迎し、憲章第7章に基づき人道援助のための安全な環境の設置を目的する「あらゆる必要な措置」を採る権限を認めた(S/RES/794)。これは、ボスニア紛争の場合と同様、人道援助及び国連PKOの活動への支援を多国籍軍である統合機動部隊(United Task Force: UNITAF)に頼るものであるが、空軍力による支援が中心のボスニア紛争の場合とは異なり、地上軍による支援が中心となった。右決議は、全会一致で採択されたが、中国は、あくまでも例外的な措置とすべしと慎重な意見を述べたのに対し、私は、PKOの新たなアプローチによって、安保理が新たな挑戦へ適応する能力を示したことは、ガリ事務総長が1992年に発表した「平和への課題」に沿うものとして歓迎の意を表した¹⁷⁾。

UNITAFとして速やかに37,000名が派遣され、全土の約40%で活動を展開したものの、1993年3月にガリ事務総長は、人道要員に対する暴力は継続し、かつ、最も人道上のニーズの高い地域では活動できていない旨報告した。加えて、法と秩序の回復及び武装解除なくしては、人道援助も和平合意の促進も不可能との考えに立ち、伝統的なマンデートを有するUNOSOMと右を支援する多国籍軍たるUNITAFの組み合わせから、武器の回収・管理や停戦確保、主要な港湾の警備等、憲章第7章に基づく強力な強制措置を可能とするUNOSOMIIに移行すべきとの提案を行った¹⁸⁾。安保理では同月26日に事務総長の提案を受け入れ、UNOSOMIIへの円滑な移行、前例のない強固かつ広範なマンデートと要員の増強を全会一致で

15) S/24859, p.1

16) S/24868

17) S/PV.3145, pp.16-18, 28-31

18) S/25354

決定した (S/RERS/814)。強制措置には通常反対の立場をとる中国も、ソマリアでの無政府状態というユニークな状況、アフリカ諸国の強い要請を考慮して、例外的に強固な措置を支持すると述べつつ、これは先例とすべきでないと言及した¹⁹⁾。

しかし、主要な紛争当事者に停戦の意思はなく、武装解除を任務とする UNOSOMII との対立は高まった。このような状況下、同年6月には25名のパキスタンPKO要員が殺害され、UNOSOMII は武器庫の破壊・武器回収等の軍事オペレーションを活発化したため、あたかも紛争当事者の1つと化した。また、10月には、米軍特殊部隊がPKO枠外でアイディード将軍側近の拘束を試みた²⁰⁾が、逆に、米軍ヘリコプターが撃墜され、18名死亡、75名負傷という甚大な被害をもたらした。右がきっかけとなり、米は翌94年3月末までの撤退を表明し、これに続き、他国も相次いで撤退を表明した。そのため、UNOSOMII は、マンデートの縮小と要員の段階的削減を余儀なくされた。結局、紛争当事者自らの和平への意思と努力なくして進展は望めないとの結論に至り、1995年3月に UNOSOMII は完全撤退した。このように、激しい国内武力紛争の最中に、これを軍事力で封じ込めようとの国連において初めての試みは、多大な要員の犠牲と、各国の相次ぐ撤退表明で無残な結果に終わった。

(4) ルワンダ内戦

ルワンダでは、ベルギー植民地時代に、大多数(約85%)を占めるフツ族より少数民族(ツチ族)を優遇した支配が行われていた。独立後無血クーデターで大統領に就任したフツ族のハビヤリマナ大統領は、民族融和を掲げたが、民族間の部族対立は続いた。そのため、ツチ族は隣国ウガンダで武装闘争を行うための愛国戦線(Rwandan Patriotic Front: RPF)を組織し、両者の間で内戦が勃発した。1993年5月に停戦合意が、さらに同年8月には、和平合意が成立し、ルワンダ及びウガンダの要請により、安保理は、停戦監視、地雷除去、人道支援等を目的とするPKO

19) S/PV.3188, pp.21-22.

20) 米によれば、この特殊部隊の活動は、事務総長の要請に基づく。*The United States Army in Somalia 1992-1994*, US Army Center of Military History, pp.15-18

部隊である国際連合ルワンダ支援団 (United Nations Assistance Mission for Rwanda: UNAMIR) の派遣を決定した。しかし、1994年4月に同大統領の乗った飛行機が何者かに撃墜されてから、フツ族の過激派がツチ族の虐殺を開始し、これに対して、ツチ族 RPF の政権側への攻撃も激化した。

武力闘争激化の中で、政府要人を警護していたベルギー兵PKO要員10名が被害され、ベルギーが撤退を決定した。ガリ事務総長は、停戦合意が無視された状態では既存のPKOマンデートでは活動不可能と判断した。そして、①マンデートの拡大、②首都における仲介活動を中心としたマンデート限定と要員の縮小、③全面撤退という3つの選択肢を提示した²¹⁾。これを受け、安保理は、要員の2,200名から270名への大幅削減及びマンデートの縮小(仲介、人道支援、安全状況の監視)を決定した(S/RES/912)。しかし、虐殺開始から3週間後の5月に入り虐殺は約20万人にのぼるとの報告がなされ、事務総長はPKOの再度の見直しを要請した²²⁾。安保理は、「国際の平和と安全に対する脅威」と認定すると共に、マンデートの追加(文民の保護及び人道援助の安全確保)及び、要員の増大(5500名)と段階的派遣を全会一致で決定した(S/RES/918)。但し、憲章第7章に基づく経済制裁を決定したものの、PKOについては、あくまでも第6章下の活動として位置づけられ、自衛のための武力行使のみが認められていた。なお、米国は、決議採択の際、要員の段階的派遣は、紛争当事者の協力や停戦の進展状況、提供される資源等を厳密に評価しつつ進めるべきと発言し、異例ともいふべき慎重姿勢を示した²³⁾。このことは、ソマリアでの米兵殺害事件とその結果としての撤退が1994年3月末に完了してから間もないという状況を色濃く反映していると考えられる。

5月末には、現地ミッションの結果を踏まえ、事務総長が「ジェノサイド」と呼ぶべき状況と認定して緊急性を訴えた上で、要員増加を決定しても一向に要員提供が進まないことへの不満から、国際社会の政治的意思のなさを、「良く言っても

21) S/1994/470

22) S/1994/565

23) S/PV.3377, p.13

inadequate、悪く言えば deplorable」と手厳しく批判した²⁴⁾。その後数十万人単位での文民の殺害や難民流出が続いたが、要員提供はいつこうに進まず、翌6月には、事務総長が最低でも向こう3ヶ月間は予定通りの派遣は不可能と判断した。これを受け、仏が自ら中心となって多国籍軍を派遣するとの案を提示した。

これを受け、安保理は、国際社会の緊急な対応を必要とするユニークなケースとした上で、UNAMIRが必要な兵力を備えるまでの一時的（二ヶ月間）な措置として、憲章第7章に基づき多国籍軍に対し、文民の保護と人道援助の安全確保という人道目的のために必要なあらゆる措置をとる権限を承認した（S/RES/929）。この措置は、ボスニアやソマリアのようにPKO活動を補完する機能ではなく、PKOマンダートの最も重要な部分を一時的であれ多国籍軍に任せるという極めて異例の措置となった。しかも、PKOは受け入れ同意が必要な第6章に基づく活動、多国籍軍の活動は第7章に基づく強制措置と性質が異なるにも関わらず、同一の地域で活動し、さらに、仏はPKOと多国籍軍双方に要員を派遣するなど、中立性の観点や指揮命令権の関係で極めて複雑かつセンシティブな問題をはらむものであった。そのため、安保理では決議採択に当たってその当否をめぐり激しい議論がたたかわされ、ブラジル、中国、ナイジェリア、パキスタン及びNZの5カ国が棄権した。西側の一員であるNZは棄権した理由として、①ソマリアにおける失敗により、2つのオペレーションを別の指揮系統に基づき行うことは、上手くいかずかえって事態を悪化させる、②多国籍軍が強制措置をとることで、PKO要員に対するリスクが増大するとの二点をあげた²⁵⁾。二ヶ月にわたる仏を中心とした多国籍軍の活動による効果についての定まった評価はないが、PKO要員は増員決定後2ヶ月たっても予定の10分の1しか提供されなかった²⁶⁾ことに鑑みれば、急場をしのご策として一定の意義を認める必要があるだろう。しかし、仏がなぜ要員を多国籍軍ではなくUNAMIRに提供できなかったのか、国連の一体性より自国の要員の安全確保のた

24) S/1994/640, p.12

25) S/PV.3392, p.7

26) *UNAMIR-Background*, United Nations, p.17

(<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamirFT.htm>)

めの自国の指揮権と強制措置の権限を重視したのではないかという批判は免れないであろう。

最終的にルワンダで和平が達成された後も、3ヶ月で約80万人という集団殺害をなぜ国際社会が予防も阻止もできなかったのかという大きな疑問と反省が残された。そのため、アナン事務総長が独立調査員会を設置し、1999年12月に報告書²⁷⁾を提出した。

右報告書によれば、失敗の主たる原因は、①1994年2月という早い段階で現地部隊から虐殺の報告があり、武器回収や抑止のための武力の行使につき許可を求めたにも関わらずマンデート外として許可されなかった、②集団殺害発生後に要員の削減とマンデートの縮小を決定した、③マンデートと要員拡大を決定しても一向に要員が提供されなかった、④強制的な武力行使権限は米等の反対により認められず、自衛のための武器使用に限定されたことであるとしている。さらに、こうした分析に基づき、①ジェノサイドという事態に当たっては、中立的なPKOは不可能であり、より積極的なマンデートと措置が必要、②PKOのマンデートに文民の保護が含まれているか否かに関わらず、現地住民はPKOに保護の役割を期待する、③PKOのマンデート、手段及び中立性という理念を、スレブレニツァ虐殺の例も踏まえて再検討すべしと結論づけている。

(5) コソボ紛争

コソボ紛争は、1998年にセルビア大統領が憲法を改正してコソボ州の自治権を削減したことに對し、アルバニア系住民によるコソボ解放軍(Kosovo Liberation Army: KLA)が武装闘争を開始したことに端を発する。この紛争では、上述のケースと大きく異なり、国連PKOの派遣はなく、欧州安全保障協力機構(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)及びNATOによるミッションが派遣され、並行的にコンタクト・グループ(米、英、仏、独、露)による和平プロセスが実施された。

27) S/1999/1257

安保理では、1998年3月に、暴力の停止と平和的解決に向けた対話の促進、第7章に基づく経済制裁を決定した(S/RES/1160)。また、紛争の激化を受け、同年9月には、「国際の平和と安全に対する脅威」と認定し、敵対行為の停止をよびかけ、具体的な進展がなければ「平和と安定を回復するための追加的措置」について検討することを決定した(S/RES/1199。中国のみ棄権)。翌10月には、NATO事務総長が4日の猶予を与えた上で、和平プロセスの継続のための圧力として空爆実施意図を表明した。この発表後、中国、露等が、憲章に基づく授權なき武力行使は国際法違反と反対したのに対し、英、仏は自国のミッション要員の安全確保のための武力行使は許容されると、あたかも自衛権の行使や自国民の保護措置と位置づけるかのような発言を行った²⁸⁾。結局、2日後には、監視ミッションの受け入れと同月末までの連邦軍の撤退が決定され、空爆は回避された。

しかし、1999年1月、KLAの挑発に対し、連邦軍がラチャック村を攻撃し、文民を虐殺したことから再び事態が流動化した。更に、ユーゴ連邦側がコンタクト・グループの提示した和平合意案を拒否したことから、NATOが人道危機に終止符を打つためとして、3月24日空爆を開始した。同日、安保理緊急会合が開催され、露は、安保理決議の授權なしで行われたNATOの武力行使は国連憲章違反であり、「国際の平和と安全への脅威」と認定して空爆の即時停止を要求する決議案を提出した(S/1999/328)が、賛成3(中、露、ナミビア)、反対12の大差で否決された。英は圧倒的な人道的ニーズを理由として、また、米及び仏は、憲章7章に基づく停戦義務の不遵守や人道法違反を理由にそれぞれ空爆を正当とした。常任理事国の主張が真二つに割れる中で、スロベニア代表が、「国際の平和と安全」に関する主たる責任は安保理が有するが、それが現実のものになるか否かは、安保理がその権威にふさわしい政策をたてられるかどうかにかかっていると述べた²⁹⁾ことは、憲章の期待する役割を安保理が果たせないという事態の深刻さをよく表している。なお、日本は当時安保理メンバーではなかったが、NATO空爆が国連憲章違反か否か国会

28) S/PV.3937, P.13

29) S/PV.3988, pp. 19-20.

で質問されたのに対し、高村外務大臣は、「やむを得ぬ措置」として理解しているが、「法的評価」は差し控える旨答弁し、小淵総理大臣は、「人道を理由とする他国への介入が、いかなる状況で、いかなる条件で、どの程度まで許される場合があるのか」という点は、実は、いまだ国際法の問題としては形成途上の問題であると考えている」と述べた³⁰⁾。右は、当時の状況を率直に説明するものであり、後述する通り、それ以降、この問題が国際社会で様々な角度から議論され、新たな原則や規範の形成に影響を与えた。

NATO の空爆とコンタクト・グループの和平努力により、ユーゴ連邦による政治的解決に関する原則の受け入れとコソボからの撤退が決定された。その直後、安保理において加代表は、「コソボへの対応を通じて、安保理における security の定義について、人道と人権に重きがおかれるべきことが明らかになった」との認識を示した³¹⁾。これは、その後安保理において、伝統的な安全保障に加え、「人間の安全保障」や「文民の保護」に関し活発な議論が行われるようになった端緒を示すものとして注目に値する。

3. 人道的介入に関する議論の展開

(1) 国連憲章以前の議論

では、人道的介入に関する国際法上の合法性や正当性についてどのような議論がなされていたのであろうか。この点に関する考察は古くから行われている。例えば、しばしば「国際法の父」と呼ばれるグロティウスは、戦争が正当化される場合として、自己防衛、財産の回復、処罰という3つを掲げているが、例外的ケースとして、統治者が権力を悪用して非統治者を苦しめている場合は、人類社会が非統治者の代わりにそれを排除する権利を有するとしつつ、いつの時代もこれが自己の利益のた

30) 共に、第145国会衆議院外務委員会第6号（平成11年5月19日）。

31) S/PV.4011, pp.13-14

めの口実にも使われるとの懸念も表明している³²⁾。

その後、ウェストファリア体制により主権平等と内政不干涉原則が確立すると、戦争の正当性を判断することは極めて困難となり、無差別戦争観が支配的となったため、戦争開始理由による合法・非合法の議論は影をひそめた。しかし、19世紀には、シリアにおけるキリスト教徒の迫害に際しての仏等の介入を始め、キリスト教徒の保護を目的とする介入事例が多くみられるようになったことから、19世紀末には人道的理由に基づく他国への介入を正当化する議論が有力となった³³⁾。これは、介入事例の積み重ねという実行の面のみならず、文明国家の形成やリベラリズムの理念によって、人道という価値がヨーロッパ諸国に共有されるようになったことも一因と考えられている³⁴⁾。

(2) 国連憲章以降の議論

しかし、第二次大戦の惨禍を経験し、国際社会は武力行使の違法化を厳格化した。「はじめに」でも述べた通り、国連憲章によって武力行使が明文で合法とされるのは、自衛権（集団的自衛権も含む）の行使又は「国際の平和と安全への脅威」に対する安全保障理事会の決定による措置の2つのみである。さらに、国連憲章では、第2条第7項で内政不干涉原則を掲げているため、他国の国内における人権侵害等のケースに武力によって強制的に介入することは許容されないと解釈するのが一般的である。また、国連加盟国のほとんどは、人道的介入が一般的に国連憲章に合致するとはしてこなかった³⁵⁾。

32) Grotius, Hugo, *The Law of War and Peace*, Chapter 25, Part 8

33) オッペンハイムによれば、多くの法律家が人道目的の介入を許容されると考えるようになってきているが、「諸国家の法 (Law of the Nations)」となっているかどうかは疑問であり、将来的に諸国家の集団的措置として介入が実施されるようになれば「諸国家の法」としてみとめられるようになるであろうとしている。Oppenheim, L.F.L, *International Law: A Treatise, Vol. 1. Peace*, Longman, Green and Co. 1905, p.186

34) Kolb, Robert “Note on humanitarian intervention”, *International Review of Red Cross*, vol.85, No. 849, March 2003, pp.121-122

35) 例えば、英外務省は、①国連憲章及び近代国際法は人道的介入の権利を含んでいない、②過去2世紀の事例をみると真に人道的な介入と言える事例はまれである、③悪用の危険性が高い、との3つの理由で、人道的介入を武力不行使原則の例外として位置付けるのは不相当と

これに対して、人道的介入の正当性を主張する議論には、①人道的介入は、領土保全や政治的独立を脅かすものではなく、従って、憲章第2条第4項の武力不行使原則には違反しないとするものや、②憲章は武力不行使と共に人権尊重を重要な原則としており、人権に対する重大な侵害があった場合には、主権尊重や武力不行使原則を曲げてでも人権尊重という価値を守るべき場合があるとするものがある³⁶⁾。ただし、人道的介入を許容する論者の多くも、実際の介入事例を分析すると、純粋に人道目的の場合は少なく、人道主義という言葉が武力行使の隠れ蓑に使われるリスクが大きいと指摘している³⁷⁾。

(3) 新たな概念と制度の生成

人道的介入を国連憲章と整合的に行うとする場合には、安全保障理事会による「国際の平和と安全への脅威」認定との関係が鍵となる。上述の事例の通り、国内における迫害・抑圧、民族的・宗教的対立は、80年代まではそれ自体が直接的には「国際の平和と安全への脅威」と認定されることはほとんどなかったが、湾岸戦争後のクルド危機における難民の国外流出を「脅威」と認定し、それ以降、国内における紛争とそれによる深刻な人道危機を「脅威」と認定する事例が急増した。

また、人道危機に対応するため、様々なマンデートの国連PKO及び多国籍軍が派遣された。各々のマンデートの内容や規模、PKOと多国籍軍の役割分担等は異なっているが、派遣に関する憲章上の根拠についても、明示的な授權が無いケース、授權が第6章又は第7章に基づくケースが存在し、冷戦後様々な国内紛争と人道危機に対処するための実験を重ねてきたとも言える。

した。(UK Foreign and Commonwealth Office Policy Document No.148, *British Yearbook of International Law*, 1986)。また、2000年にハバナで開催されたG77サミットで Declaration of the South Summit が採択され、同宣言パラ54では、人道的介入の権利を国連憲章にも国際法の諸原則にも基礎のないものとして reject している。

36) Kolb, Robert, *op.cit.*, pp.126-127

37) 例えば、ウォルツァーは、ユニラテラルな人道的介入は、「自ら任命した警察官」が執行するようなものだとしている。また、1国であれ、複数国であれ、また国連として行動する場合であれ、各国政府は様々な介入動機を有するので、政治指導者の良心に任せるべきではなく、普通の市民の良心に衝撃を与えるような場合にのみ介入が正当化されるべきとしている。

(Walzer, Michael, *Just and Unjust Wars* (fourth edition), Basic books, 2006, pp.106-107)

もう一つ着目すべきは、90年代に派遣されたPKO及び多国籍軍の多くが、文民の保護や人道支援活動の安全確保を主たる目的にしたことである。ソマリア内戦の際の決議(S/RES/775)は、人道援助を「国際の平和と安全を回復するための重要な要素」と位置づけており、人道と安全保障との新しい関係性を象徴的に示している。このような動きを経て、90年代末から国連を中心とする国際社会において、文民の保護、非人道的行為の防止に関する議論が精力的に行われ、いくつかの制度や原則となって結実した。

第一に、国際刑事裁判所(The International Criminal Court: ICC)の設置である。第二次大戦後のニュルンベルグ裁判や極東裁判を踏まえ、人道法違反を犯した個人責任追及のための制度を設置しようという試みは1947年に始まったが(S/RES/177(II))、冷戦下では政治的機運は高まらなかった。しかし、ボスニア紛争、ルワンダ内戦に際し、相次いで人道法違反を処罰するアドホックな国際法廷が設置されたことから、深刻な人道法違反に対するグローバルかつ統一的な対応を可能にする体制の必要性が明らかになった。その結果、1998年に「国際刑事裁判所に関するローマ規程」が採択され、2002年に発効した。同裁判所は、「人類の良心に深く衝撃を与える」残虐な行為に留意し、そのような「重大な犯罪」が世界の平和と安定を脅かすとの考えに基づき、①ジェノサイド、②人道に対する罪、③戦争犯罪、④侵略犯罪を対象にしており、かつ、実行地や被疑者の国籍が締約国以外の場合でも、安保理の付託により管轄権を有するという画期的な内容となっている。この規程により、国内法の有無や関連条約の締結の如何に関わらず、個人責任を追及する枠組みが事前に準備され、予防の面でも一定の役割を果たすと期待されている。

第二に、「紛争下の文民の保護(Protection of civilians in armed conflict: POC)」が安保理における議題として定着したことである。安保理の要請に応じ、1999年9月にアナン事務総長がPOCについて初めての報告書³⁸⁾を提出した。この報告書の中で、事務総長は、国内紛争では文民と戦闘員の区別が曖昧となり、文民への

38) S/1999/957

意図的な攻撃、P K O・人道援助要員への攻撃が増大していることを課題としてとりあげ、人権法及び人道法の重大かつ組織的違反は、「国際の平和と安全への脅威」を構成するとの認識を示した。その上で、ジェノサイドや人道に対する罪といった深刻な違反については、安保理が憲章第7章に基づく介入の用意をすべきと、事務総長としては思い切った提言をしている³⁹⁾。但し、介入に当たっては、違反の状況や現地当局の法秩序管理能力、当該措置を監視できる能力の有無、文民へのリパーカッション等に留意する必要があると注記している。同年11月には、前述のスレブレニツァ虐殺に関する事務総長報告が、同12月にはルワンダ虐殺に関する独立調査委員会報告書が相次いで提出され、これらと相まって、毅然とした対応が国連に求められることとなった。

これを受け、翌2000年4月には、安保理で文民の保護に関する初の決議(S/RES/1265)が採択され、文民に対する意図的な攻撃や人道援助のアクセス妨害は、「国際の平和と安全に対する脅威」を構成し、P K Oは文民の保護のための適切なマンデートと資源を確保する必要があるとの基本的立場が示された。

さらに注目すべきは、90年代に内戦による甚大な人的被害及び人道危機が生じたアフリカにおいて、アフリカ統一機構(Organization of African Unity)がアフリカ連合(African Union: AU)に改組されたことに伴い、2000年7月に採択された設立条約は、集団殺害、戦争犯罪、人道に対する罪という3つの重大な事案に関して、AU総会の決定に従い、加盟国が介入できる権利(the right of the Union to intervene in a Member State)を定めたことである⁴⁰⁾。伝統的に、国家主権と内政不干渉の原則を重視してきたアフリカ諸国が、国内の人道問題に関して、この原則の例外を法的拘束力のある文書で認めたことは、人道問題への積極的な対応において画期的といえる。

同時期に、グローバルなレベルでも大きな動きがあった。2000年9月の国連

39) Ibid, p.21

40) AUのThe Constitutive Act, Article 4(b)は、“the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crime, genocide and crimes against humanity”と規定している。

ミレニアムサミットにおいて、加首相が、「介入と国家主権に関する国際委員会 (International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)」の設置を発表した。この委員会設置の理由は、1999年のNATOによるコソボ空爆に関して憲章上の根拠なく行われたとの批判と道義的に許されるとの議論で国際社会が二分されたこと及び、1999年に国連総会において事務総長が「もし、人道的介入が国家主権を脅かす行為として許されないとすれば、ルワンダやスレブレニツの虐殺にどのように対応すべきか」という問いかけをしたこととされている⁴¹⁾。この委員会は、2001年12月に『保護する責任 (Responsibility to Protect)』と題する報告書を提出した。同報告書は、市民を保護するのは第一義的には各国家の責任であるが、それが果たされない場合には、国際社会が対応する責任を有するとし、人道的介入を介入する側の権利としてではなく、主権は責任を伴う (sovereignty as responsibility) という考えから導いている。また、国際社会は、予防、対応、再構築の3つの局面で協力すべきであり、対応の方法として武力介入が許される場合として6つのクライテリアを定めている。第一に、①正当化される事由として、「人類の良心に衝撃を与える」大規模な人命の喪失 (ジェノサイド、民族浄化等)に限るとし、しばしば介入の事由とされる一般的な人権侵害や民主化要求の抑圧等は明示的に除外している。更に、②正当な意図、③最後の手段としての武力の使用、④正当な権威 (安保理又は地域機関) の下での実施、⑤武力行使に当たっての「比例の原則」、⑥成功の見通しの必要性をクライテリアとして掲げている。

この委員会の提言は、その後の国連での議論にも大きな影響を与えた。例えば、アナン事務総長が設置した「21世紀の課題」に関するハイレベル・パネルの最終報告書「より安全な世界へ」(A/59/565)において、大規模な暴力から市民を「保護する責任」という概念を、生成しつつある規範 (emerging norm) としてエンドーズしている。国連加盟国が初めてこの概念を公式に認めたのは、2005年の国連サミット成果文書 (A/RES/60/1) である。同成果文書は、国連総会においてコンセンサスで採択され、パラ139において、集団殺害、戦争犯罪、民族浄化及び人

41) *Responsibility to Protect*, ICISS, December 2001, foreword

道に対する罪から当事国が市民を保護することができず、また、平和的手段では不十分な場合は、加盟国首脳は第7章を含む国連憲章に従って、安保理を通じて適時に断固たる措置 (in a timely and decisive manner) を採る用意があるとしている。

更に、憲章第7章に基づく武力行使を決定できる唯一の機関である安保理においても、翌2006年には、上記成果文書の当該パラグラフを再確認 (reaffirm) する形で、初めて「保護する責任」の考え方を認める決議 (S/RES/1674) を全会一致で採択した。同時に、この決議では、組織的かつ広範な人権法・人道法の違反は、「国際の平和と安全への脅威」を構成しうる (may constitute) として、重大な人道危機を脅威と認定した過去の事例を一般化したといえる。

4. 「保護する責任」は、答えになるか

では、「保護する責任」という新たな概念は、人道的介入をめぐる問題に対する答えになるのであろうか。この概念が、最近の人道危機に如何に適用されているかを見てみたい。

まず、2011年に発生した、いわゆる「アラブの春」におけるリビア危機である。リビアでは、国民がカダフィー政権による圧政に対して反政府デモの形で蜂起したが、政権側は市民及び反政府勢力を武力で抑圧した。反乱発生後まもない2月26日に、安保理が全会一致で採択した決議 (S/RES/1970) は、①リビア当局が市民を「保護する責任」を想起し、②憲章第7章に基づき、暴力の即時停止をよびかけ、③経済制裁 (武器禁輸、渡航禁止、資産凍結) を決定し、④市民に対する組織的暴力が人道に対する罪に当たる可能性を念頭に、国際刑事裁判所に事態を付託することを決定した。それでも武力による弾圧は続いたため、3月に新たな決議 (S/RES/1973) を採択した。右決議は、①文民の保護を確保することを決意し、②文民の保護と人道援助活動の安全を目的とした飛行禁止区域及び安全地帯設置についてのアラブ連盟の決定に留意し、③憲章第7章に基づき、加盟国に対して、文民を保護するためのあらゆる必要な措置 (外国軍による占領は除く) を授權し、④飛

行禁止区域の設定と右を確保するための措置を加盟国に授権し、⑤武器禁輸、資産凍結等の既存の措置を拡大・強化した。両決議による対応は、暴力停止のよびかけ、経済制裁、武力の行使という手順で対応しており、「保護する責任」との文言も多用されていることから、「保護する責任」の考え方を適用したモデルケースと言える。但し、武力行使授権決議には、5ヶ国もの国（中国、露、伯、印、独）が棄権しており、常任理事国も含め実際にはこの概念を受け入れていないようにも見える。5カ国は各々棄権理由を説明している⁴²⁾が、大別すると、①飛行禁止区域の確保は、いずれの国がどのように実施するのか、武器使用基準はどうなるかが不明である、②武力による介入が、かえって緊張や対立の激化を招き、事態を悪化・長期化させかねないという2つであり、「保護する責任」の考え方自体に異を唱えているわけではない。なお、ドイツは、決議が採択されても自国軍の派遣は行わない方針であることも棄権の理由の一つとあげている。更に、中国は、棄権にとどまり反対しなかった理由として、アフリカ連合による要請をあげており、圧倒的な人道危機に加え、外交上の考慮からも、拒否権を行使するのは困難であった状況も看取できる。

一方で、対照的なのはシリアのケースである。シリアでは、リビアから約1ヶ月遅れて、反政府デモが発生し、アサド政権が武力でこれを制圧しようとした。その後、アラブ連盟がシリア政府と協議の上で紛争終結のための「行動計画」の作成、検証ミッション派遣、更に経済制裁等、紛争終結のための努力を重ねたが、シリア政府の協力を得られず事態は悪化を続けた。そのため、アラブ連盟の代表が安保理に対して連盟の措置に協力するよう要請し、2012年2月4日に、人権侵害と武力行使の即時停止を求め、平和的解決に向けたアラブ連盟の取り組みを支持する決議案が安保理に提出された(S/2012/77)が、中及び露の拒否権により否決された。露は、反対の理由として、決議の内容が反政府勢力による暴力の停止に言及しておらずバランスを欠いていること及び、露がアサド大統領との直接対話による平和的解決に努力している最中であることをあげた。また、中国は、アサド政権に過度のプレッシャーを与えるのは建設的でなく、また、国家の主権と独立は尊重されるべ

42) 各国の投票理由は、S/PV.6498による。

きという、介入論への古典的ともいえる反対論を述べた⁴³⁾。

結局、議論の場は拒否権のない総会に移され、同月16日に同様の内容の決議案が圧倒的多数で採択された (A/RES/66/253)。その後、アナン前事務総長がシリア問題特使に任命され、戦闘の中止を含む6項目提案の受け入れ、停戦監視ミッションの派遣等の進展がみられた。しかし、その後も、政府側及び反政府勢力の武力攻撃は続き、非武装の停戦監視ミッションは十分な活動もできないまま撤退するなど、安保理で何ら効果的な措置はとられていない。

リビアのケースと比較すると、一連のアラブの民主化運動を受けて、独裁者に対する抑圧に反抗するデモ、反政府勢力への攻撃・弾圧、一般市民への甚大な被害という構図は類似しているものの、安保理の採る措置の内容とスピードの差は比較にならないほど大きい。シリアのロシアとの緊密な関係、シリアの帰趨がもたらす中東情勢への多大な影響等を考慮しても、国際社会の対応ぶりの落差はあまりに際立っている。

甚大な人道上の危機への対応策としての「保護する責任」という概念も、強制措置を決定できる唯一の機関である国連安保理において、常任理事国の一致がなければ、効果的な対応策に合意ができないとのジレンマを顕在化させた。この点に関し、早くも1999年の時点で、アナン事務総長は自らの考え方を示している⁴⁴⁾。すなわち、不介入が悲劇を生んだルワンダのケースと対応策について国際社会の一致がなかったコソボのケースを「人道的介入」のジレンマと指摘しつつ、国家主権の在り方や国連憲章に問題があるというのは間違いであり、行動の妨げになっているのは、各国の国益のとらえ方である、すなわちより広範な「国益」の概念が国連における共通の利益の追求を可能にすると述べている。加えて、*Humanity is indivisible* と述べて、対象国や地域の差別なく、公平かつ一貫した措置をとるよう呼びかけている。

これに対し、キッシンジャー及びバーカー元国務長官は、2011年4月10日

43) S/PV.6711, pp. 9-10.

44) SG/SM/7136, pp. 2-4.

付けワシントン・ポスト紙への投稿記事の中で、国益を重視する意見を表明した⁴⁵⁾。両氏は、米国の国益が関わる場合に限って介入すべきという pragmatic idealism を主張している。具体的には、①達成目標を明確にできるか、②個々の国の文化・歴史的背景、③政権変更後も含め、誰をサポートするのかという見通し、④国内の理解と支持が得られるか、⑤意図せざる効果（周辺国への影響等）を分析した上で、国益上の意義を明確に区別しつつ（firm and differentiated understanding of national interest）対応すべきと述べている。両氏の議論は、米国が介入すべきか否かという点に絞られており、国際社会全体の対応について論じたアナン事務総長の主張とは異なる角度からの議論ではあるが、米国を始めとする大国の立場が、国際社会、特に安保理における議論に与える影響は無視できない。また、国益を重視する両氏の議論は、「保護する責任」の概念と一見容れないように見えるが、重要な共通点もある。すなわち、「保護する責任」において、武力介入の適否を判断するためのクライテリアの1つとして掲げられている、介入の結果が成功するという合理的な見通し（reasonable prospects）についてである。キッシンジャー及びベーカー両氏も同様に、介入により人権侵害をしている政府を倒したとしても、その後安定した政府が樹立されるとは限らず、かえって紛争が泥沼化したり、権力の空白が生じてテロの巣窟になる危険性も排除されないことを注意点として強調している。成功の見通しもないまま、武力介入することが適切でないことは明らかであり、その意味で、「保護する責任」は、同程度の人道危機・人道被害に当たって、必ずしも自動的に武力介入を認めているわけではない。しかし、まさにこの点が、「保護する責任」への主たる反対論の根拠となっている。すなわち、この概念が、武力による介入を正当化するために都合の良い場合だけ恣意的に用いられるのではないか（いわゆる「ダブル・スタンダード」）という批判である。

「保護する責任」の意義と問題点については、政府レベルのみならず、人道援助や人権に関する国際的なNGOによっても活発に議論されている。人道援助分野でグローバルに活動するNGOの間でも議論は分かれている。例えば、Oxfam

45) <http://www.henryakissinger.com/articles/wp041011.html>

Internationalは、紛争下における市民を保護するための国際社会全体の責任を主張し、「保護する責任」を支持するよう国連加盟国に強く要請した⁴⁶⁾。一方、「国境なき医師団 (Médecins sans Frontières: MSF)」は、政治的中立性及び不偏不党という人道援助原則を重視する立場から、あえて武力行使の是非自体について正式な意見を表明しない方針を貫いているが、同団体の代表は個人的意見としつつも、外交的・政治的な観点からの恣意的な運用の可能性に強い懸念を表明している⁴⁷⁾。

おわりに

上記の通り、集団殺害、民族浄化といった1990年代の深刻な人道危機を踏まえ、「紛争下の文民の保護」、「保護する責任」といった新たな概念や原則が生まれ、ICCによる個人責任追及制度、AU設立条約に基づく介入する権利といった新たな規範が成立した。

この間、我が国は、「人間の安全保障」の理念の下、紛争や武力による人的被害に限らず、人々の生活を脅かす様々な要因を広く考慮に入れつつ、人道支援、復興、紛争予防、紛争後の平和構築等に力を傾注してきた。これらは我が国の得意分野とも言え、世界的にも高い評価を受けている。一方、大規模な暴力や迫害から人命を守るための武力の行使をどう考えるかという点について、我が国国内で十分な検討や議論は行われておらず、従って、国際的な議論に積極的に参加してきたとは言い難い⁴⁸⁾。我が国は、憲法上の制約により、自衛のための必要最小限の武力行使のみ

46) 2005年国連総会の準備のための非公式対話ヒアリング(2005年6月24日)で、Oxfamの代表は、「文民の保護の責任及び最後の手段としての国連による武力行使のクライテリアにつき合意ができれば、文民の辛苦に終結させるための重要な一歩になる」旨述べた。

<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/305-oxfam-international-presentation-to-june-civil-society-hearings-at-general-assembly>

47) 2008年にMSFが開催した「保護する責任」に関するラウンドテーブルにおけるMSF財団代表のRony Brauman氏のステートメント。

http://www.msf.org.uk/UploadedFiles/MSF_Dialogue_No8_R2P_200904012144.pdf

48) 2008年のダボス会議における「保護する責任：人間の安全保障と国際社会の行動」セッションで、福田総理(当時)は、「我が国は、「保護する責任」が問われるような紛争下の事態に対して、武力をもって介入することは国家の政策として行っておりません」と述べた他は、

が認められているが、それを理由に国際社会全体の対応としての武力の行使の適否という難しい課題に関する議論を避けるべきではない。仮に将来アジアで国内的な紛争や弾圧による深刻な人道危機が生じ、国連でその対応について議論される場合、武力行使の是非も含めた判断を迫られる可能性も排除されない。加えて、我が国が安保理常任理事国入りをめざすのであれば、国際社会の平和と安全に関する責任を託された機関の一員として、アジアのみならず世界のいずれの地域の紛争についてもギリギリの判断が求められる場合の想定をしておく必要がある。また、そのような判断に当たっては、国民への十分な説明と理解が不可欠である。そのためには、国連の枠内のみならず、各国の有識者・専門家や人道問題に関するNGOとの議論を深めると共に、政府、国会、そして国民レベルでも平時から十分な討議と検討を行っておくことが望まれよう。

(筆者は、世界平和研究所主任研究員 (外務省より出向中))