

書評

Jennifer M. Welsh, ed., *Humanitarian Intervention and International Relations*
(Paperback edition), (Oxford: Oxford University Press, 2006, c2004).

中野 涼子

一 はじめに

冷戦体制の崩壊後、国際秩序の安定化のための新たな枠組みが模索される中で、人道的介入 (humanitarian intervention) の問題が注目を集めている。国際社会から大國間のイデオロギー対立の問題が取り除かれたにもかかわらず、一九九〇年代には各地で内戦が勃発し、ジェノサイドや大量の難民を生み出す重大な人道危機が表面化した。このため、冷戦中あまり注目されてこなかった国内における民族紛争が国際社会の平和と安全を脅かすと認識されたのである。しかし、当該国の同意なくして行われる実際の武力介入が様々なレベルで事態を深刻化させたことも事実である。人道危機に対して強制措置および軍事的手段を取ることの合法性、正当性、実効性については異論も多く、国際社会が抱える重要な問題として今後も議論の継続が予測される。

二 本書の課題

本書は、二〇〇一年十一月十二月にオックスフォード大学にて開催された学術セミナーに参加した、国際法、哲学、国際関係論の分野で活躍する研究者と実務経験者が、人道的介入の問題について考察した成果である。本書で言うところの人道的介入とは、「大規模な人権侵害を糾弾もしくは大規模な人道被害を防止する目的で、武力を伴う形で強制的に行われる国家内政への介入」である (三頁)。十章からなる本書は、第一部で、国際関係論が人道的介入の問題をどのように扱ってきたのかを概観し、第二部では、実際の人道的介入の事例を参照しながら、より具体的に武力介入に関連する諸問題について考察している。各章を読むと、各論者の見解が披瀝されている単なる論文集というよりは、互いの成果を十分に踏まえた上での考察の集大成であることが分かる。また、編者であるジェニファー・ウェルシュ (Jennifer M. Welsh) による序章・終章も、各研究者の知見を生かしながら人道的介入における重要な論点を明らかにしている。

序章にあたる第一章で、ウェルシュは本書のテーマとして三つの課題を設定している (一―三頁)。第一に、一九九〇年代に多く見られるようになった人道的介入は、国家主権と人権保護のための武力行使の間の緊張関係を浮き彫りに

している点である。この緊張関係は、「権威としての主権」から「責任としての主権」への国際規範の変化や、国内におけるジェノサイドや内戦による大規模な難民の発生などの人道危機が「平和に対する脅威、平和の破壊および侵略行為」(国連憲章第七章)として位置づけられるようになったことに、内包されている。第二に、人道的介入という新しい規範に対して多くの異論が生まれたこと、なかでも国際社会を構成している国々からの反対論や武力介入によつてもたらされる負の効果に関する問題がある。第三に、「人道上の惨事」を防ぐための兵力と費用を拠出する意志、および武力行使を実施する能力についてである。

三 理論的考察

第二章で、ヘンリー・シュー (Henry Shue) が、人道的介入を支える哲学的基礎として、国家主権が人権概念によつて限定されるという論理の構築を試みる。従来の理論では、主権国家の国内事項を不問に付す「内政不干涉の原則」は、道徳的に問題のある行為を行う国家の「権利」を意味すると考えられていた。しかし、シューは、一八世紀の哲学者であるヴォルフ (Christian Wolff) やヴァッテル (Emmerich de Vattel) の所説においても国家主権が無制限のものとはみなされていないとし、国家の行為

にも権利—義務の論理が適用されることを示す。しかし問題は、どのような目的と理由によつて、国家主権が制限されるかである。ここで、シューは、「最初の義務が履行されない場合に生じる義務」(default duties)——例えば、殺人を行った個人は、人を殺すべきではないという最初の義務を果たさなかつたことになるが、そのような行為を取り締まる第二、第三の義務——の存在が国家主権を制限すると示した上で、国家のみが義務を請け負う主体になることの問題点を指摘する。大量虐殺が起こっている場合、その取締りの義務が犠牲者の居住する国家のみに課されるのだとしたら、人類は、ジェノサイドを取り締まる国家に住む人々とジェノサイドを行う国家に住む人々に二分されることになる(二二頁)。これでは、最低限の人権は究極的には保障されないと述べているようなものである。シューは、一般の人々が妥当と考えるであろう「殺されない権利」を守る義務(default duties)は国際社会に課せられると論ずる。最後に、マイケル・ウォルツァー(Michael Walzer)などの論を引きながら、この義務の概念が国際社会に共有されるための条件を列挙して議論を締め括っている。

第三章では、ニコラス・ウィーラー(Nicholas J. Wheeler)が、規範に注目する国際関係論の立場から一九九〇年代の国連安全保障理事会(以

下、安保理)における議論を追い、新たな国際規範が生まれつつあるというコフィ・アナン国連事務総長(当時)の見解を裏づける。国際関係論には様々な理論があるが、一九九〇年代の安保理による人道的介入の支持を説明するためには、国家主権に関する共通規範に注目するコンストラクティビズム(constructivism)が有用であると指摘する。国家の同意がなくても人道目的のために武力介入を容認する規範は、ソマリア、ルワンダにおける大量虐殺に対する国連の失策への反省から発展した。しかし、こうした規範の明文化は、NATO(北大西洋条約機構)のコソヴォ空爆に至る過程からも分かるように、武力行使の段階で機能不全に陥る安保理の問題を必ずしも解決しない。「保護する責任」報告書¹は、大規模な人道危機を防止・停止させる決議の採択に対して拒否権を発動しないよう常任理事国に勧告したが、この案によつても、国連が武力行使を行うか否かについての安保理内部での意見の不一致は解消されないものである(四七頁)。

以上の議論を受けて、ウエルシュは第四章で、人道的介入という新しい規範に対する挑戦として、法のおよび倫理的観点からなされた批判を紹介し、最も深刻な問題提起をしているものは多元主義(pluralism)であると指摘している。ヘドレイブル(Hedley Bull)やロバート・

ジャクソン(Robert Jackson)によれば、正義を目的とした人道的介入によつて国際社会の秩序を危険にさらすことは望ましくない。非西洋諸国からは、人道的介入の議論が帝国主義の再来であるとする意見があり、安保理常任理事国である中国は「内政不干渉の原則」を堅持する姿勢を見せている。確かに、国家主権および「内政不干渉の原則」と人道的介入の間の緊張関係についての十分な認識がないまま、新たな国際規範である「責任としての主権」が殊更に強調されることになれば、この概念が政治的道具として使用されることへの懸念も増大するであろう。このことを認識するウエルシュは、人権を最低限保障すること、リベラル・デモクラシーの権利を保障することが混同されなければ、極端な人権侵害に対する人道的介入を正当とみなす意見の一致はあるだろうと、示唆を与える(六七頁)。また、非西洋諸国の信頼を得るには安保理の代表性・効率性の向上が不可欠であること、人権保護に主眼を置くのであれば、非軍事的手段をさらに強化する必要があることなどが強調された(六七—六八頁)。

四 事例研究

第二部では、最初にアダム・ロバーツ(Adam Roberts)が、強制的な人道的介入を非法とした国連憲章制定時から現在に至るまでの

国連による人道問題への法的・政治的関与を検証し、冷戦後に人道的介入の事例が急激に増大したことから生じるパラドクスについて論じる。人権を尊重する社会の実現を目標とし、武力行使に関して制限を設ける国連にとって、人道的介入は避けられない問題である。ロバーツは、第二次世界大戦以降、「内政不干渉の原則」が維持されながらも「人権法」(Human Rights Law) および「戦争法」もしくは「国際人道法」(Laws of War) が成立した過程を示した上で、アナン国連事務総長、安保理、総会とその他の国連機関、人道的介入に否定的態度を示す国々に焦点を置きながら、冷戦後の国連による人道的介入への関与を分析する。この章で明らかにするのは、人道的介入がもたらす国連での法と権力の関係——具体的に言えば、人道的介入が、米国の国連離れを助長したり、多数の非西洋諸国の国連に対する信頼を損なったりする可能性を秘めること——である。そして、安保理は、独立の政策決定機関というよりは自国の利益・関心に基づいて行動する国家集団に近いため、人道的介入は政治的に利用されやすくなるという問題から解放されなければならず、国連が人道危機に瀕している地域に対して機能しない可能性も高いと指摘する。

第六章でニコラス・モリス (Nicholas Morris) は、国連高等難民弁務官事務所 (UNHCR)

で勤務した経験を生かして、一九九二年からのバルカン半島におけるボスニア・ヘルツェゴビナ紛争からNATOのコソヴォ空爆までの過程を分析し、介入の教訓を導き出している(二六—二八頁)。その教訓とは、早期の紛争予防と介入が信頼性のある形で行われること、人道的活動の意図は人道被害の防止にあると明確に示し、人道上の犯罪を司法によって取り締まる必要があること、NATOのような地域的機関が武力介入を行う場合でも国連との連携が重要であること、政治的・軍事的措置から人道的活動の独立性を保つこと、の諸点である。モリスは、バルカン半島における紛争への介入が遅すぎたことに問題があると指摘する。また、コソヴォ危機への対応を空爆という手段に限ったことから介入の効果が低下した点を批判し、人道危機への早期対応が重要であると強調している。

第七章では、ジェームズ・メイオール (James Mayall) がアフリカにおける人道的介入の課題について示唆に富む議論を展開している。冷戦下では、白人による独裁支配を終わらせるための武力介入に消極的な欧米諸国に対する失望感がアフリカには存在し、さらに植民地化された経験から、内政干渉にあたる武力行使に懐疑的態度を持ち続けてきた。メイオールによれば、冷戦後のアフリカには、人道にかかわる問題を

投げかける四つの要因がある。第一に、冷戦後の人道危機はアフリカにおいて頻繁に発生している事実、第二に、人道が危機にさらされている国家そのものが危機的状況にあるという傾向、第三に、西洋諸国の利害とアフリカのニーズとの不一致が介入を妨げること、第四に、大国の利益がかかわっていない人道危機への対応は、国連や地域的機関に託される傾向にあることである。メイオールは、人道危機に対する安保理の対応が一貫性を持たないために、アフリカにおいては人道的介入という新しい規範が支持されていないと結論づける(二二—二四頁)。その上で、ソマリア、ルワンダ、シエラレオネの事例から、アフリカの「破綻国家」(Failed state) が抱える困難や実際の人道的介入の問題点を明らかにする。

第八章では、人道的介入が比較的成功した例としてしばしば引用される東ティモールの事例を扱っている。一九九九年の東ティモールの住民投票において多数決を占めたインドネシアからの独立に反対する民兵の攻撃に対して、安保理決議の授権の下で多国籍軍が派遣された。いかなる軍事的介入にも拒否反応を見せていたインドネシア政府が国連の平和維持部隊を受け入れるようになった経緯を追うことで、この同意は、被介入国の積極性を伴うものではなく、むしろ外部からの政治的圧力のもとで形成され

たことを明らかにする。この章を担当する元 UNAMET (国連東ティモール支援団) 代表のイアン・マーティン (Ian Martin) によれば、インドネシア政府の態度の変化は、ハビビ政権 (当時) の脆弱性に加えて、民兵の攻撃に反対するティモール民族抵抗評議会などによる国際世論の喚起、東ティモール情勢を憂慮する APEC (アジア太平洋経済協力会議) の宣言、経済制裁的な措置を示唆する IMF (国際通貨基金) および世界銀行による警告、日豪

米の外交的圧力、アナン事務総長の働きかけといった複合的要因に基づく。最後に、マーティンは、東ティモールへの遅すぎた介入により、犠牲者たちに対する「保護する責任」は果たされなかったとの見解を示している (一六二頁)。

第九章では、国際法学者のサイモン・チェスターマン (Simon Chesterman) が、二〇〇一年九月の米国における同時多発テロ事件以降のアフガニスタンに対する米国の武力攻撃について検証し、現在の国際政治において人道的介入の論理がどのように援用されているのか、その問題点の所在を明らかにする。アフガニスタンのタリバン政権が、テロ集団・アルカイダの温床であるとして、米国は安保理からの授權を得ないまま、自衛という目的で空爆を開始した。しかし、こうした軍事的報復措置は国際法違反であるとの国内外での非難を受けて、それまで

は付随的な目的に過ぎなかった人道危機の回避がアフガニスタン攻撃の主要目的として言及され始めた (一六四―一六八頁)。こうした米国レトリックの転換から、チェスターマンは純粹な人道目的に基づく武力介入はほとんどないという現実を描き出すと同時に、「保護する責任」概念の浸透を背景に、米国は政権崩壊後のアフガニスタン再建の義務を負うことになったと示唆を与えている。

五 人道的介入の規範化

終章で、編者であるウエルシュが以上の議論を振り返った上で、ツヴェタン・トドロフ (Tzvetan Todorov) によって提出された問い——人権を守るための「正義」の行為が悪に転じるのを回避できるのか——という人道的介入の根本問題に挑んでいる。人道的介入は本来、正義をもたらすための措置であった。しかし、軍事的手段を用いることで生じる破壊はさらなる人道危機を引き起こす可能性があり、さらに、アフガニスタンやイラクへの攻撃において人道目的が軍事介入という行為に付与される事態が起きている。ウエルシュは、紛争後の国家建設という課題を国際社会が認識し始めたことを「介入者」から「犠牲者」への視点の転換と解釈し、これをトドロフの問いに対する一応の解答としている。その上で、「保護する責任」報

告書について、軍事的介入を想定した「対応する責任」の他に「予防する責任」「再建する責任」に言及し、「犠牲者」の視点を組み入れたものとして評価する²⁶。

ついでウエルシュは、「保護する責任」報告書のように人道的介入に適用すべき基準を提供することが正当性を高める上でも重要だと認めながらも、こうした基準を安保理が遵守しない場合、安保理の信用低下につながると指摘する。さらに、自国の利益に基づく行動が制限されることを恐れて、米国が人道的介入についての明確な基準設定に反対している問題や、理論的な議論に多くの時間が費やされることで、作業段階で発生する諸問題への対応がおろそかにされてしまうなどの危険性があると述べる。また、今回のペーパーバック版においてウエルシュは新たに二〇〇五年の国連サミットにおける成果文書を分析し、この文書に「保護する責任」概念が盛り込まれる一方で、これによって無制限・無制限の形で武力介入が容認されるという不安が依然として存在することを論証する (一八五―一八八頁)。最後に、武力介入に伴う問題を含みながらも、「保護する責任」が国連の文書に取り込まれるようになったのには、ルワンダにおける大量虐殺を止めることができなかつた集団的な罪の意識が根底にあるとして、議論を締め括っている (一八八頁)。

六 本書の示唆するもの

本書を見ても分かるように、介入する理由、介入の実効性、介入する側の権威の正当性と倫理的判断の可否、などの点で、人道的介入に付随する問題は尽きない。なかでも評者が印象づけられたのは、人道的介入を支持する国際規範の発展が近代以降の国際秩序原理を問い直している一方、その規範が無視されるか、あるいは人道を目的とする本来の意図とは別の形で使われ、点である。人道危機に瀕している地域が大国の利益との関連性を持たない場合、人道的介入が実施されにくいことは、本書でも何度となく指摘されており、スーダン西部のダルフール紛争が放置されている現状はまさにその典型である。本書で、現場の状況を知る二人の国連関係者が共に早期介入の必要性を訴えたことは、人道が危機にさらされている状況下で犠牲者を救う手が差し伸べられないことの無念、あるいは、そうした悲劇的状况になるまで放置していたことへの反省を描いた映画『ホテル・ルワンダ』や『ルワンダの涙』などを想起させる。しかしながら、チェスターマンが示すように、国連の手続きのないまま、ある国が他の国に対して武力攻撃を行う際に人道的介入の論理が「私物化」されれば、人道的介入に対する疑念は募らざるを得ない。

これに関連して、新たな規範としての「保護

する責任」がどこまで国際社会に共有されているかという問題もある。ある国の内戦や人道危機の拡大が別の国の主権を脅かす事態があることを想定すれば、人権と「内政不干渉の原則」は全く相容れないのではなく、むしろ補完的な関係にある。このことは国際社会の一致した見解のように見えるが、ウィーラーやウェルシュが指摘するように、国連には国家主権の概念を再解釈することに疑念を抱く国も少なくない。たとえば、半植民地化によって国内政治が甚だしく侵害されてきたと考える中国は、「内政不干渉の原則」を堅持しようとする傾向が強く、ロシアもこの原則を重視している。⁴⁾しかしながら、これらの国も安保理の授權と被介入国の合意がある場合は人道的介入を支持し、近年では、例えば中国の軍隊が積極的に国連平和維持活動に参加するようになった。こうした動きは、各国が自国の影響力を伸張させようとしているに過ぎないと見ることもできるが、同時に、国連の正当な手続きに沿って行われる軍隊の介入を支持していこうとする姿勢の表れとも解釈できる。したがって、純粹な人道目的のためだけの介入は期待できないにせよ、お互いの猜疑心を除き、人道危機に対処するために、多くの国が支持できるような基準と方法についての議論を積み重ねていくことは、あながち無駄ではないと思われる。

また、「破綻国家」において人道危機が起こった場合は、いかなる介入を行うにしてもそれがかかり長期的なものになることを当初から予定する必要がある。仮に国際機関もしくは地域的機関が武力介入を行って紛争を停止させたとしても、紛争後の政治的権力を確立するのは非常に困難だからである。ソマリアなどの事例は、正当な権威を確立して国家機能を再構築するためには治安維持の他に、その国の経済、社会レベルでの構造的問題に取り組む必要があることを示す典型である。この意味で、人道的介入には、地域的な国際機関や近隣諸国の協力が不可欠である。近年、アフリカ諸国連合が地域内の内戦や民族浄化を停止させる措置を取る方向で検討し始めたのは、大国の利害が絡まない国家の紛争に対する地域的関心の高さを示している点で、注目に値する。こうした努力が実効性のある形で実を結ぶのかは不確かであるが、人道的介入の問題は、地域における安全保障・地域協力体制のあり方をも問いただしていると言える。

最後に、日本と人道的介入の関係について付言しておきたい。人道的介入についての研究は、二十一世紀に入ってから国際法や国際政治の学会で取り上げられるようになり、雑誌でもこのテーマの特集が組まれた。⁵⁾しかしながら、安保理への常任理事国入りを目指す国にしては、こ

の問題についての議論は活発でないように思われる。本書が示すように、人道的介入は倫理的な課題であると同時に、政治的な深慮を必要とする問題であるが、日本の場合、人道的介入を理由に憲法改正をはかる動きとそれに対する反論があり、人道的介入が政治的問題になるのは避けられそうにない。近年では特に、安保理の承認がないままに米国が行ったアフガニスタン空爆やイラク攻撃に対して日本が支援を行ってきたことから、原則のないまま、米国が言うところの人道的介入の論理を支持する傾向に危機感を抱く声がある。日本が「人間の安全保障」を外交指針として掲げている一方、国内における外国人の人権保護については他の先進諸国に比べて劣っている点からも、政治的原則の欠落に対する懸念をますます強くする。しかしながら、人道危機に瀕する「犠牲者」に対して何ができるのかという深刻な問いには、日本という国が抱える状況と一度は切り離した上で、個人が真摯に向き合う必要がある。日本における安保理常任理事国入りの議論が、国連の財政分野への貢献が多大であるから、という点に偏りがちな現状を糾上でも、人道危機にどのような対処し、人道的介入の諸課題と克服の方法について、各自が真剣に考えるときが来ているのである。その意味で、冷戦後の国際社会において人道的介入が重要課題になった経緯と武力介入に

伴う問題点を浮き彫りにした本書から学ぶことは多い。

注

- (1) 二〇〇一年十二月の「介入と国家主権に関する国際委員会（通称ICISS）」によってコフィー・アナン国連事務総長に上程された報告書を指す。The International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, (Ottawa: International Development Research Center 2001).
- (2) 千知岩は、「犠牲者」である民間人を守るための方法として、介入した軍隊の戦争犯罪を厳しく取り締まる必要や、劣化ウラン弾やクラスター爆弾使用の問題について「保護する責任」報告書が触れていないことは、「重大な欠陥」であると指摘している。千知岩正継「人道的介入論の最近の動向とその課題——「介入する権利」から「保護する責任」へ——」『政治研究』（九州大学政治研究会）、第五一号、二〇〇四年三月、一九〇頁。
- (3) Lee Feinstein, *Darfur and Beyond: What is Needed to Prevent Mass Atrocities* (Council Special Report, no. 22), (New York: Council on Foreign Relations, January 2007).
- (4) The International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect: Research Bibliography, Background: Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (Ottawa: International Development Research Center, 2001), pp. 391-398.
- (5) Bates Gill and James Reilly, "Sovereignty, Intervention and Peacekeeping: The View from Beijing", *Survival*, vol. 42, no. 3, Autumn 2000, pp. 41-59.
- (6) NATOをモデルにして、人道危機に対処するためのアフリカ諸国連合の軍事的能力を強化しようとする意見もある。David C. Gompert, "For a Capability to Protect: Mass Killing, the African Union and NATO", *Survival*, vol. 48, no. 1, Spring 2006, pp. 7-18.
- (7) 例えば、『国際問題』、第四九三号、二〇〇一年四月、『国連研究』（日本国際連合学会）、第二号、二〇〇一年三月。
- (8) この点に関して、「護憲派」として知られる坂本義和が、「冷戦終結後の『人道的介入』の例を、思想の問題としてどう受けとめるのかという問いを、冷戦後の平和主義や護憲の立場は避けることはできない」と述べたことは、新たな問題意識の表れであったと言える。坂本義和「相対化の時代」岩波文庫、一九九七年、七三―七五頁。