

緒言 保護する責任の実践 ——NATOによるリビア介入を事例に

大庭 弘継

1 特集の問題意識

2001年の「保護する責任」提唱から10年、言葉は「実践」となった。中東における民主化革命、いわゆる「アラブの春」の最中の2011年2月にはじまったカダフィー政権への抗議デモが発端となり、国際社会は転機を迎えた。抗議デモへの武力弾圧を明言するカダフィー政権に対し、2011年3月17日に採択された国連安保理の決議1973号は、加盟各国に対し「民間人を保護するため」の「あらゆる必要な手段」を承認したからである。この決議に基づいて開始されたりビアへの軍事介入を、「保護する責任」の「実践」としておこう。この軍事介入を背景に、反体制派は勝利を収め、カダフィ体制は崩壊し、新政権が樹立された。だが、そもそもこの介入は果たして、保護する責任の実践とみなしうるのか。人々を保護しえたのか。そして、世界は「善き」ものへと変わったのか。国際政治学者に多くの宿題を課している。

本特集は、保護する責任の実践に伴う問題、そして実践に伴う世界の変容を、リビアへの介入を踏まえて論じたものである。

そもそも保護する責任は、人類の良心に衝撃を与える悲劇を阻止するために提唱された「概念 (concept)」または「規範 (norm)」である。保護する責任は、ルワンダにおけるジェノサイド、そしてボスニア紛争での民族浄化を二度と繰り返さないとして、悲劇の阻止をまずは当該国家の責任として、国家が阻止できなければ「国際共同体」の責任として位置付ける、2001年に提唱された提言である。

だが、悲劇の阻止を言明することと、悲劇の阻止を実践することの間には、大きな溝が存在する。というのも、言明そのものが倫理的に響いたとしても、その言明に基づく実践が倫理的であること、ましてや結果が倫理的であることを保証するわけではないからである。とりわけ、保護する責任は、軍事介入を含んだ政治的概念である。政治とは選択であり線引きである。限られた資源を優先順位で持って有効活用することが求められ、当然ながら切り捨てられる選択肢も生じる。これが軍事介入ともなれば、誰かの血が流されるという、はるかに重い選択肢を選んだことを意味する。深く考察するまでもなく、人々を救出するために軍事力を行使すると

いう言明が危ういものであることは、容易に察しが付くであろう。軍事力を行使しなくては解決できない悲劇が存在するとしても、血が流される以上、万人に倫理的な結果とはなり得ないからである。

そのうえ責任とは、予測可能性や実行可能性を前提とする概念である。しかし、保護する責任の実践がもたらす帰結を、軍事介入という両刃の剣が何をもたらすことになるのか、私たちは予測できているとはいえない。確かに、悲劇に苛む人々を保護し救出するという言明は、心地よく聞こえるし、否定する余地もないように思えてしまう。しかし、人々の希望や救いを大きく吸引し、責任という言葉で希望の未来を描いているように見えながらも、具体的な戦略、政策、方策、そして人々の生活への帰結を想定している、とは決して言えないのである。本特集の各論稿からも、そのことは明らかとなるであろう。にもかかわらず、悲劇を目の前にした私たちは、何らかの対応、無視や黙殺であれ、消極的もしくは積極的な介入であれ、決断を迫られることになる。ポール・リクールが述べたように「苦しみはそれを見たものに責任を与える」のだから。

人道的介入は、なにより漠然としたイメージとして流通しているといえる。人道的介入／保護する責任の実践の結果もたらされるのはどういった状況か、見通している人間は存在しなかった。少なくとも介入や不介入を決断したとき、自国兵士の血が流されることを予期していたならばソマリアからの撤退はなかっただろうし、ルワンダの悲劇を黙殺したあと国際社会のトラウマとして繰り返し言及されるという事態にはなっていなかったであろう。

悲劇を阻止するとは、加害者の血だけが流れ、被害者や介入軍の血が流れないといった状況にはなりえない。犠牲は不可避である。しかし、保護する責任が有する利点と欠点が明確に認識されていない以上、実践が突きつける現実、保護する責任の魅力や希望を粉砕してしまう恐れがある。

だからといって、保護する責任が無意味で有害な観念だと結論づけることは早計である。人間の世の中に完全なものが存在しないように、あらゆる観念は、時に人々を傷つけ、時に人々を救うことになる。保護する責任もまた、両義性を持った観念であろう。

なにより、大量虐殺が現代世界の問題として現実存在し、そして大量虐殺が人類の良心に耐え難い苦しみを与える以上、他者の悲劇として看過することはできないのである。かりに政治指導者たちが無視しようとしたところで、国内もしくは国際世論の大きな突き上げにあうことになる。人類の良心に衝撃を与える悲劇に対し、何らかの形で人々を保護する責任を果たすことは、このグローバル化が進んだ世界において、もはや不可避である。

つまり、問題を内在しているにもかかわらず保護する責任を実践しなくてはいけない状況が、現代の課題である。必要なのは、保護する責任の実践に際して課題となる事項を取り上げ、問題点を認識することである。保護する責任は、単なる言葉ではなく、人間が使用する政治的手段である。必要なのは、使用法と使用上の注意事項を明確化していくことである。

ともあれ、世界は、一歩見知らぬ世界へと足を踏み入れた。10年の沈黙を経て、保護する

責任は実践されたばかりである。非倫理的なモノの代表格である戦争を持って倫理を構築しようとする、新たな世界へと私たちは足を踏み入れてしまった。そして、リビア介入は、保護する責任の使用法と使用上の注意事項を探るための、数少ない貴重な事例である。さらに先へと進むためには、もしくは道を戻って別の道を選びなおすためには、リビアの事例から、知見を回収していく必要がある。本特集は、以上のような問題意識から企画された。

2 実践に関する直観的考察

では実践に焦点を当てた場合、どういった問題が浮かび上がってくるのだろうか。実践が重要だという主張に対する異論は少ないであろうが、具体的な問題として描かれたい限り、問題意識すら空念仏と化してしまう恐れもある。そこで編者が考える保護する責任の実践に伴う問題を直観的に列挙することで、具体的な問題への糸口としよう。

リビア介入と保護する責任の関係で、各論稿で言及されるのが、レジーム・チェンジの問題である。保護する責任そのものの趣旨は、人々の保護にあり、決してレジーム・チェンジを企図したものではなかった。しかし実践に移された、リビアに対する「保護する責任」の実践は、カダフィー政権の転覆というレジーム・チェンジをもたらした。果たしてこの結果は、保護する責任の実践として許容できるものだろうか。しばしば西側の人道主義を評して、「人道的帝国主義」という批判も存在するが、その一方で国民を弾圧する体制という悲劇の元凶を温存することは「まだ」倫理的なのか。仮に元凶を葬ったとしても、その後に混乱を引き起こすのであれば、不介入の方がよいのかもしれない。「悪政は無政府に勝る」からである。ともあれ人々を保護するという限定された目的だけを達成する、というのは果たして可能なのだろうか。

次に、一貫性のない国際社会の対応もまた課題となるであろう。2011年にリビアへは介入しながら、同年より続くシリアの混乱に対して国連安保理は有効な手立てを講じ得ていない。中露の反対によりシリアへの決議が採択できないことが最大の障害であるが、結果として、国際社会のダブルスタンダードとの非難は免れない。無論、中露の立場としては、内政不干渉原則堅持による国際秩序の維持という意図はあるのだろうが、国際社会の対応としては場当たりの印象をぬぐえない。その結果、私たちが多用する「国際社会」なるタームは、都合の良い場合にのみ言及され、都合が悪い時には消え去ってしまう、レトリックにしか見えないだろう。

手段の妥当性の問題もある。リビア介入は、航空攻撃という手段を用いた。安保理決議1973号は、「外国勢力による占領を除いて」という介入に際しての前提条件を付している。しかし、起案者を確認できていないので、意地の悪い空想になってしまいが、西側諸国はこの条件を付与することによって、地上軍派遣というリスクな選択を回避したともいえる。なぜなら、地上軍の派遣は、本格的な介入を意味し、泥沼化するリスクを負うことになる。アフガニスタンやイラクでの戦争が泥沼化していることが証左である。「外国勢力による占領を除いて」という介入の条件を付した安保理決議は英仏米の主導によって起案され、介入は英仏米によ

で実践されたのかもしれない。ある種の制限を加えているように見えて、実際にはリスクを回避する自作自演だという、うがった見方も可能である。この点については、今後の実証的な研究の成果に委ねるしかないが、介入側にとって有利な側面があることも否定できない。

また介入の手段としての航空攻撃は、手段としての倫理性も批判できる。かつてコソボ紛争に対する介入において、空爆は多数の民間人の犠牲（コラテラル・ダメージ）を引き起こしたとして、大きく批判された。現在でも、継続中のアフガニスタン戦争において、航空攻撃は、批判の矢面に立たされている。

なにより、保護する責任の手段として、そもそも軍事介入が妥当と言えるのか否かが最大の論点となる。そう、航空攻撃であれ地上軍の派遣であれ、軍事介入こそが悲劇をもたらす最大の元凶であるといった批判が根強く存在する。

むろんその一方で、何らかの軍事介入が必要であるとの意見も存在する。なにより国際社会は、1994年のルワンダにおけるジェノサイドを黙殺し、80万もの人々が無残に殺されるままにまかせたという原罪を背負っている。さらに強調すべきは、ルワンダでのジェノサイドに際し、国境なき医師団ですら国際的な軍事介入を訴えた点にある。人道的介入を嫌悪し批判している国境なき医師団でさえも軍事介入を訴える事態、つまり武力行使が必要な現実は確かに存在する。国境なき医師団のノーベル平和賞受賞式における、当時代表のジェームス・オルビンスキ（James Orbinski）の演説の一説には次の内容がある。

人道主義にも限界があります。どんな医師も虐殺を止めることはできません。どんな人道主義者も民族浄化策を止めることはできません。戦争を起こすこともできなければ、戦争を終結させることもできないのです。これらは政治の責任においてなされることであり、人道主義者には不可能なのです。⁽¹⁾

この演説の指摘は、ときに軍事介入が必要な事態が間違いなく存在し、それが「政治の責任」で対処されるべき事柄だということにある。だが必要な場合があることと、軍事介入を支持することとの間には、大きな違いがある。実際、国境なき医師団が軍事介入を求めることは例外的な事態であり、ホームページ等を閲覧するかぎり、介入を批判する事例の方が圧倒的に多い。「政治の責任」という指摘を真摯に受け止めるならば、国境なき医師団に介入の必要性の判断を丸投げすることは許されないし、政治もしくは政治学の立場から、介入が必要な事態とそうでない事態の判断を下していく必要がある。

では、介入を必要とする事態とそうでない事態をどうやって見分けることができるだろうか。実際には、何が軍事介入を必要とする事態なのか、私たちは明確な回答を有していない。神ならぬ身では、複数の現実を比較することは出来ない。しかも、現在進行形で生じている悲劇を

(1) 国境なき医師団のホームページから引用。http://www.msf.or.jp/about/novel.html

把握することは、多くの困難が伴う。あらゆる悲劇は、遅れてしかも不正確に国際社会に伝わる人が多いだろう。そもそも、悲劇の実態が明確に把握できるのであれば、保護する責任の議論も、ここまで長引くものにはならなかっただろう。悲劇の実態がわかるのは、悲劇が過ぎ去ったあとである。それも、本当にわかったとは、誰にも明言できないのである。

かりに「ある悲劇を阻止した」としよう。その場合、だれが悲劇を阻止したという「事実」を把握しえるのだろうか。軍事介入を行い、未然に悪政による数万人の死を防いだとする。そして、誰も知り得ない「悲劇」を阻止した軍事介入のために数千人の死者を生み出したとする。結果として残るのは、つまり事実として把握されるのは、国際介入によって生じた民間人の数千人の死者ではないだろうか。太平洋戦争末期の日本への原爆投下を、米国は日米数百万の更なる犠牲を阻止したとして正当化している。この反実仮想のロジックに嫌悪感を覚える日本人は多いだろう。しかし、保護する責任に基づく軍事介入もまた、この反実仮想のロジックが存在しなければ、正当化できないのである。

つまりこういうことになる。確かに、武力を行使してでも、阻止しなければいけない悲劇は存在する。しかし、どの事態がそうなのか、誰にも断言できないのである。にもかかわらず、非劇を判別し決断する「政治の責任」は存在するのだ、と。

3 本特集の構成

以上列挙した問題は、編者の問題意識に過ぎない。よって他の執筆者が同じ問題意識を共有しているわけではない。また編者が想定する以上の多様な問題が、保護する責任の実践から派生してくるであろう。保護する責任の実践には、安保理、政府、軍隊、そして悲劇に苦しむ人々、そしてそれ以外の人々の生活を支える国際秩序に至るまで、数多くの人々と要素が絡み合い、多様な変化と多様な混乱をもたらすことになる。70億人が生きる世界において、保護する責任に絡む因果関係の糸の解きほぐしは、単純明快には進まない。まして一人で把握し解決するには編者の手に余るし、快刀乱麻を断つ解答群を見出すことは不可能である。

しかし2011年3月に、保護する責任は実践に移された。想像ではなく事例が目の前にある。「政治の責任」として「善き世界」を目指すのであれば、このリビアにおける実践を踏まえて新たな知見を生み出すことが研究者の責任である。その責任を果たすべく本特集への寄稿は、新進気鋭の若手研究者に依頼した。国際政治学の課題はアクチュアルな課題である。理論と事実を架橋しながら、混沌とした世界に見通しを打ち立てることは研究者の使命である。

各執筆者は、本特集の各論稿において、編者の想定を超えた問題群を提起している。結果として、編者というより提題者として携わったと述べた方が正確であろう。2012年6月に南山大学にて実施した研究会と翌未明まで続いた激しい議論が相乗効果をもたらし、編者の想定を超えた特集となったことを告白しよう。その企図の成否については読者に判断を委ねたい。だが編者の特権として、手前味噌ではあるが、各論稿の醍醐味を紹介しよう。

本特集は、下記の論稿から構成される。

まず千知岩正継の論稿「リビア紛争に対する保護する責任（R2P）の適用？」は、そもそも今回のリビア介入を保護する責任の実践とは見做せない、とする。というのも、国連安保理決議1973号において、リビア政府の保護する責任への言及はあっても、安全保障理事会の責任はあいまいなままであり、決議に賛成票を投じた諸国も逡巡や警戒心が見られるなど、国際共同体がリビアの国民を保護する責任を担ったとは言い難い状態だからである。その一方で、カダフィー体制の正当性を様々な場面で否認するなど、レジーム・チェンジ（体制転換）を事実上容認したと結論付ける。

第二に、眞嶋俊造の論稿「『保護する責任』概念の変遷における強制的軍事行動のあり方について：試金石としての2011年リビア介入」は、今回のリビア介入を、保護する責任を「実質的に」実施したものと解釈する。確かに、千知岩と同様、軍事力行使を承認した安保理決議が「保護する責任概念に基づく強制的軍事行動を承認したとはいえない」が、勧告⇒非難⇒非軍事的強制手段⇒軍事的措置⇒「時宜にかない、また断固としたやり方」という手順を踏んでおり、jus ad bellumの観点から、保護する責任を「実質的に」実施したと解釈している。もちろんそこには、jus in belloやjus post bellumの問題が残されており、国際政治レベルでの保護する責任の「実質的な」実施とまでしかいえない、という問題をも合わせて提起している。

第三に小松志朗の論稿「人道的介入の正統性と実効性のパラドックス：リビア介入における武力行使と外交交渉のギャップ」は、その副題の「ギャップ」が要所となって、政策決定者と軍人のコミュニケーションの不確実性が増大し、武力行使の実効性を制約する、と指適する。特に今回のリビア介入では、その点に加えて米・英・仏という主要介入国の政策決定者間においても、目的にズレが見られたとしている。なおこのズレが「人道的介入の正当性が中途半端に高くなった」現状と相まって、リビアにおけるレジーム・チェンジを引き起こしたと解釈している。

第四に拙稿「『保護するべき人々を犠牲に供する』というアポリア——2011年のリビア介入の教訓」は、リビア介入が消極的な介入であったことを指摘している。それは「保護するべき人々を犠牲に供する」というアポリアを極力回避するための消極的関与であり、NATOに起因する民間人被害の局限が前提であった。しかし民間人被害の局限を逆手にとって、カダフィー軍は「人間の盾」同様の戦術を採用し、紛争は長期化することとなった。この結果は、将来の被介入側、つまり「虐殺者」たちに有効な教訓を残してしまったと指適する。

第五に高橋良輔の論稿「リビア介入と国際秩序の変容——例外状況による重層化——」は、人道的介入/保護する責任の実践を国際秩序と対立するものではなく、人権規範の実現を目指した新たな国際秩序の生成とみる。人権規範は埋め込まれて、「保護する責任を通じて国家主権の責務とする新たな国際秩序」を生み出しつつあると指摘する。軍事介入は、国際社会の秩序を支える国家主権に真っ向から対立するが、しかし内政不干渉原則は国際社会の第一の原則ではもはやなく、人権規範こそが国際秩序を支えている。よって軍事介入は「国際秩序を超克

するものではなく、主権国家が自国民の保護という責務を果たしえない場合に、その役割代補する政治的行為」とみなすことができる、と指摘する。

最後に池田丈佑「他者救援をめぐるグローバル倫理の不可能性について」は、近年盛んに主張されるグローバル倫理に対し、「国際的介入という場面においてグローバルな倫理は不可能である」と主張する。現実政治がグローバルな倫理を退けるという「倫理の屈服」という状況も考えられようが、池田が重視するのは「倫理の自壊」である。グローバル倫理は、複数の倫理が階層的に連なったものであり、こっちを立てればあっちが立たずといった状況を生み出す。その結果、「倫理的に十全な介入を実施するために国際社会が傍観する」という事態であったり、逆に人々を保護し救出する観点での倫理を優先するあまり、単独行動に陥ったり権威無き介入へと化したりする、といった問題が生じうる、と指摘する。

以上、多様な問題群と評価、見通しが各執筆者から提示された。改めて、保護する責任の実践に関わる問題の根の深さを実感させられる。なお本特集の構成は、国際政治レベルの分析(千知岩、眞嶋)から現場レベルの分析(小松、大庭)を経てグローバルなレベルの理論的分析(高橋、池田)へと向かう。また実証分析が中心の前半の論稿群から、抽象度を高めた後半の論稿群へと向かうよう配置している。

この特集の結果、保護する責任を研究する際に考慮すべき事項、考察すべき問題はより複雑化したのかもしれない。しかし、それは、世界を単純なものだと偽装し、安易な理想を語るよりもはるかに「倫理的な営み」であろう。マックス・ウェーバーが名づけた責任倫理(Verantwortungsethik)は、未来を予見できない中で、決断を下し、その行為の結果について責任を負うことを意味している。「にもかかわらず」として決断を下す人々を称揚したのであった。もちろん無思慮に決断を下すことを称揚しているわけではない。決断を下すに際して、私たちは、過去に対して深い考察を欠いてはならない。責任という言葉でもたらしものを見ようとせず、流れに任せて決断だけを下すことは、これもまた責任倫理を果たしたことにはならないのである。

人は過去を通じて未来への教訓とする。だからこそ、過去を整理し、未来の判断につなげる糧に変えてはいなくてはならない。リビアでは血が流れた。そして、いまこの瞬間も、世界の何処かで血が流されつつある。望もうと望まざるとにかかわらず、影響の多寡にかかわらず、私たちは世界の問題に関与している。世界の課題がどこにあり、そしてどこに進んでいるのか進めていくのか、提示していくことは研究者の責務である。そしてその責任の軽重を問わず、それは本特集の読者たちの責務でもあることもあえて指摘したい。

【本稿は、2012年度南山大学パッヘ研究奨励金I-A-2並びに平成24年度科学研究費補助金「「保護する責任」アプローチの批判的再検討—法理と政治の間で」(基盤研究B 課題番号22330054 研究代表者 星野俊也)による研究成果の一部である。】