

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

小松 志朗

はじめに

憲法も議会もなく、首相や大統領といった公式の役職につかないカダフィ大佐（Muammar Al-Qadhafi）が独裁者として40年以上も君臨し続けた国、リビア。この国にも遂に「アラブの春」が訪れたのは2011年のことである。すなわち、チュニジアの革命を皮切りに中東・北アフリカで広がっていた民主化運動がリビアにも波及し、最後には政権が崩壊、カダフィ大佐は死亡という結末を迎えたのである。だがその過程には紆余曲折があった。リビアの市民が2月中旬にカダフィ政権の退陣と民主化を求めて蜂起すると、政権は容赦ない武力弾圧でこれをねじ伏せようとした。ほどなくして、多くの一般市民の命を脅かす甚大な人権侵害・人道法違反が頻発する事態となった。いわゆる人道的危機である。早くも2月下旬には、国連の潘基文事務総長がリビアの深刻な人道状況を安保理で明らかにしている。1000人以上が死亡、4万人近くの難民とそれ以上の国内避難民が発生していて、「この状況では、時間を浪費すればそれだけ多くの命が失われる」と訴えた⁽¹⁾。そして3月19日から、米英仏主導の多国籍軍が「市民の保護」を目的に掲げて空爆をスタート。同月末にはNATO（北大西洋条約機構）が空爆の指揮権を引き継いで統一保護作戦（Operation Unified Protector）と名付けて続行し、8月にカダフィ政権を崩壊させ、10月に作戦を終了した。こうして、人道的介入の事例が21世紀に新しく一つ増えたのである。

人道的介入の実効性の問題について考えようとするなら——どうすれば介入は上手くいくのか、人道的危機を止めることができるのか——、以上のような経緯をたどったりリビア介入から我々は何を学べるだろうか⁽²⁾。この介入は、最終的な結果を見れば基本的にはリビア市民の保

(1) UN Doc., S/PV. 6490, February 25, 2011, pp. 2-4.

(2) 筆者はこれまで人道的介入（における武力行使）の実効性をテーマとした研究に取り組んできており、本稿もその一環である。人道的介入の研究といえば多くが正統性の問題に焦点を当ててきたが、その中で改めて実効性の問題を重視することの理由や意義については、小松（2012a）、21-26頁；小松・角田（2012）、73頁を参照。

護に成功したといえるかもしれないが、それでも実効性には一定の限界があったと見るべきだろう。介入の実効性はどのように評価するのが妥当かという問題はさておき、ごく大雑把に「人道的危機の解決に介入がどの程度貢献したか」という短期的な観点から評価すれば⁽³⁾、やはり空爆が約半年もの間続いた、なかなか人道的危機を止められなかった事実に注意が必要である。すなわち、空爆はしばらく思うような成果を出せず、むしろある面ではリビアの内戦を激化させる方向に作用し、その中で市民にも多くの犠牲が出ていたのである。4月には市民を含む1~3万人が死亡し、さらに8月には100万人の難民と24万人の国内避難民がいたといわれる⁽⁴⁾。米英仏やNATO自身も、まさかこれほど空爆が長引くとは思っていなかったはずである。NATOの軍事委員会議長は3月末に指揮権を引き継いだ際に、作戦は最長90日間を想定していると語っていた⁽⁵⁾。同じ頃、イギリス王立統合軍防衛研究所所長のクラーク (Michael Clarke) も、戦闘は長くても数週間のうちに終わると予想していた⁽⁶⁾。少なくともこうした当初の見通しを大きく外れて長期化したことを鑑みれば、やはりこの介入の実効性には一定の限界があったといえそうである。

本稿では、実効性の評価をこれ以上厳密に詰めていくことはしない⁽⁷⁾。それよりも、一定の限界があったという上記の大まかな暫定的評価を前提にして、限界が現れた理由を解き明かすことに議論の主眼を置きたい。そこで注目するのが、「武力行使と外交交渉のギャップ」および「政策決定者と軍人のコミュニケーション」である。詳しくは本論に譲るが、過去の人道的介入の事例（ボスニアとコソボ）を振り返ると、この2つの要素が実効性のカギになることが分かり、そこから同じ理屈がリビアにも当てはまるのではないかと推測できる⁽⁸⁾。さらにこの見方を推し進めていくと、個々の事例を超えたところで大きな問題に突き当たる。人道的介入の正統性と実効性の間には、現在ある種のパラドックスが生じているのではないだろうか。リビア介入の事例研究を通じてこのような現状を示すこと、およびその現状を打破する道筋を探ることが、本稿の目的である。

(3) 実効性を長期的観点から評価することも可能である。例えば、人道的危機が収まった後の平和構築のプロセスがスムーズに進んだか、当該地域でその後の人権状況が全般的に改善されたかといったポイントを、評価基準に組み込むやり方もあるだろう。

(4) Max Boot, 'Libya's Problems Are Far from Over,' *Los Angeles Times* (online), August 24, 2011. (<http://www.latimes.com/news/opinion/commentary/la-oe-boot-libya-20110824,0,4969337.story>, accessed on September 6, 2011)

(5) 『朝日新聞』2011年4月1日。

(6) 同上、3月31日。

(7) リビア介入を扱ったものではないが、諸事例の実効性の評価に重点を置いた研究としては、Seybolt (2007) がある。

(8) この点は小松 (2012b) で詳しく論じた。諸般の事情により刊行の順番が前後する可能性はあるが、本稿は小松 (2012b) のいわば「続編」にあたる。すなわち、本稿は (2012b) の内容を改めて整理した上で、そこからさらに議論を発展させたものである。本稿の第1、2節は基本的に (2012b) の要約であり、それを踏まえて今回新たに加えた考察が第3、4節の主な内容を構成している。

なお、本稿では人道的介入を武力行使の一形態ではなく、様々な活動からなる複合的プロセスとイメージした上で、その中の武力行使と外交交渉の關係に着目する。従って、ここでいう「人道的介入の実効性」とは、厳密には「人道的介入における武力行使の実効性」である。複合的プロセスとしての介入を形作る、武力と外交という2つの構成要素の關係を手がかりにして、我々は実効性の問題の核心に迫ることができるだろう。

1. 武力行使と外交交渉のギャップ、政策決定者と軍人のコミュニケーション：ボスニアとコソボ

まずは1990年代にさかのぼり、ボスニア介入（1992-1995）とコソボ介入（1998-1999）から話を始めたい。というのも、両事例を合わせて検討することで、実効性のカギとなる2つの要素——武力行使と外交交渉のギャップ、政策決定者と軍人のコミュニケーション——が明らかになるからである。

はじめに指摘したいのは、ボスニアとコソボの両事例とも武力行使の政治目的は、行き詰っていた外交交渉を力づくで推し進めるという意味での、「外交交渉の進展」だったことである⁽⁹⁾。ボスニア介入における武力行使はNATOの周到な力作戦（Operation Deliberate Force）という空爆作戦だったが⁽¹⁰⁾、それは外交交渉に真剣に参加していなかった紛争当事者、セルビア人勢力に圧力をかけるためのものであった。ボスニア紛争の争点は、ユーゴスラビアから独立した新しい国家ボスニア・ヘルツェゴビナの領土を、3つの民族（ムスリム人、セルビア人、クロアチア人）の間でどのように分割するか、つまり支配地域を分け合うかということであった。戦場での戦いを有利に進めていたセルビア人勢力は、欧米諸国が示した和平案の中身に不服だったのである。コソボ介入における武力行使は、同じくNATOの同盟の力作戦（Operation Allied Force）という空爆作戦であり、それはユーゴスラビアのミロシェビッチ大統領（Slovođan Milošević）に和平案を強制することを狙っていた。コソボ紛争は、ユーゴスラビア内のセルビア共和国の少数民族アルバニア人が住む、コソボ自治州の政治的地位（自治、独立）をめぐる戦いであった。ミロシェビッチに自治権を剥奪されていたアルバニア人は独立を求めて立ち上がったのだが、欧米諸国は独立ではなく自治という落としどころで和平案を作り、まずはアルバニア人を説得した上で、最後にミロシェビッチにその受け入れを迫ったのである。介入側の欧米諸国の目から見て、ボスニアとコソボのそれぞれの紛争において、セルビア人勢力とミロシェビッチ大統領こそが人道的危機を引き起こした、あるいは引き起こそうとしていた張本人であった。外交交渉の舞台で彼らに一定の要求を受け入れさせる形で紛争の政治的解決を実現し、そうすることで人道的危機の解決も図るとというのが介入側の目論みだったのである。つま

(9) この点は小松（2012a）、第3、4章を参照。

(10) ボスニア介入では、周到な力作戦が始まる前からNATOが散発的・断続的に小規模の空爆を行っていたが、紙幅に限りがあるため本稿では同作戦に焦点を絞らなむ。

り、人道的介入という複合的プロセスの中で、人道的危機をもたらした紛争の政治的解決を目指す活動として外交交渉があり、武力行使はそれを後押しするための手段として位置づけられていたわけである。武力行使と外交交渉は手段と目的の関係にあったといえよう。図1はこの関係のイメージである。

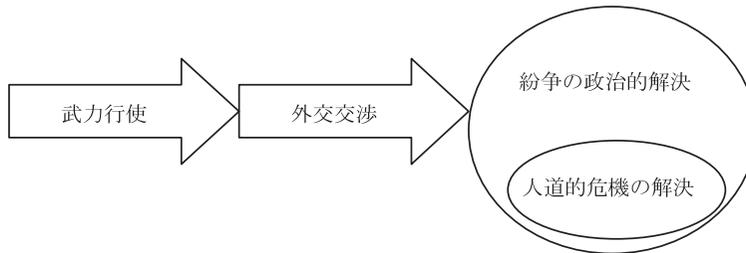


図1 ボスニア介入とコソボ介入における武力行使と外交交渉の関係

ところが問題は、手段と目的の関係にあったとはいえ、実のところ武力行使と外交交渉がそれほど上手く噛み合っていなかったこと、つまり「武力行使と外交交渉のギャップ」が存在していたことである。もう少し詳しくいえば、具体的にどのような形で武力を使って外交を後押しすれば良いのか十分明確になっていなかったという意味で、軍事・外交戦略（武力と外交の組み合わせについての、介入側の戦略）に曖昧な部分が残されていたのである。そして、このギャップが「政策決定者と軍人のコミュニケーション」に不確実性（混乱や誤解、齟齬、迷いが生じやすいこと）をもたらし、介入における武力行使の実効性にマイナス影響を及ぼしたものと考えられる。

武力行使に関わった軍人の言葉から、このようなギャップとコミュニケーションの問題が実在したことを読み取れる。まずはボスニア介入の方から見てみよう。はじめに引用する文章は、ボスニアに展開していた国連PKO（平和維持活動）のスミス司令官（Rupert Smith）が、周到な力作戦の開始前の状況を振り返ったものである（国連PKOとNATOは連携しながら行動していて、彼もNATOの空爆の進め方に関して一定の役割を担っていた）。

結局のところ、私はこの軍事行動が向けられているところのセルビア人勢力の攻撃が成功するのを阻止すること以上の、政治目的があるのか分かっていなかった。我々が現状を超えて求めるプラスの結果とは何なのか。こうした問題は、そのような包括的な目的なしでは標的の選定が難しいことから、我々の軍事計画のまさに核心に触れるものだったのである⁽¹¹⁾。

さらに、彼はいよいよ空爆を決断した時にも、まだ同じような戸惑いを感じていた。

(11) Smith (2006), p. 362.

遂に軍事力が特定の計画に従って用いられようとしていた。しかし戦略は不明瞭なままだった。私は依然として、望まれるプラスの政治的結果について……確信がもてずにいた。私は〔外交交渉を担っていたアメリカの外交官〕リチャード・ホルブルック (Richard Holbrooke) に電話をした。彼の交渉は十分進んでいたが、私は彼に今何が起きているのかを知って欲しかった。我々のやろうとしていることが彼の交渉に影響を及ぼすことを確信していたので、私は彼が何らかの政治的なアドバイスをしてくるだろうと思っていた。〔ところが〕驚いたことに彼は、目論まれていた行動 [= 空爆] が何か別の離れたところにあつて、明らかに彼には影響のないものとみなしていた⁽¹²⁾。

次に紹介するのは、コソボ介入における武力行使、同盟の力作戦の指揮を執る立場にいたNATOのクラーク欧州連合軍最高司令官 (Wesley K. Clark) の回想である。まず、作戦開始当初の段階において軍部の中では、「我々の多くが、作戦の政治目的が何なのか裏では問い始めていた⁽¹³⁾」といい、空爆開始から1週間がたっても、武力行使の最終目的についてNATOの中では合意がなかったと述べている⁽¹⁴⁾。そして空爆を指揮しながら、次のような不安を感じていた。

もちろん〔作戦の〕到達目標は政治的、政策的問題である。……しかしそれはまた重大な軍事的インプリケーションを含んでいる。もしミロシェビッチがランブイエ合意案に署名して我々が軍隊を展開するならば、セルビアの軍事・警察部隊の一部がコソボに残ることを認めざるを得ないが、そうなれば合意を強制することが非常に難しくなってくるだろう。……もし我々がミロシェビッチにもっと多くのことを要求するならば、それを実現するのに空爆は十分だろうか⁽¹⁵⁾。

ここに出てくる「ランブイエ合意案」とは、介入側がミロシェビッチに強制しようとしていた和平案のことである。同案には、武力弾圧を行っていたユーゴ部隊 (セルビアの軍事・警察部隊) のコソボからの撤退ということが要求項目の一つになっていたのだが、それは「部分的な」撤退であり「完全な」撤退ではなかった。しかしながら、本当に部分的な撤退で十分なのかどうか、コソボに平和を取り戻すには完全な撤退が不可欠ではないかという議論が、NATOの中で起きていたのである。

クラーク以外にも、同盟の力作戦に関わった他の軍人が同じように、軍事・外交戦略の詳細を政策決定者の側からきちんと伝えられていなかったことを告白している。

(12) *Ibid.*, p. 365.

(13) Clark (2001), p. 208.

(14) *Ibid.*, p. 224.

(15) *Ibid.*, p. 217.

空爆の前に適切な政治戦略があったかですって？ 恐らくなかったといえるでしょう。人々は何か漠然とした思い——殺戮、暴力、残虐行為を阻止したい——を抱いていましたが、それは曖昧すぎて、政治戦略や我々に関係する軍事戦略を考える上で必要なものには足りません。それがしっかり考え抜かれていたとは思えません⁽¹⁶⁾。(アメリカ軍の統合参謀本部の軍人)

当初から我々には、バルカンにおいて目指す到達目標についての、また戦争が終わったらコソボの地位はどうあるべきかということについての、長期的なビジョンが示されませんでした。戦争が始まった時、明らかにそのことは政治的にしっかり考え抜かれていませんでした⁽¹⁷⁾。(NATOの欧州連合軍最高司令部の軍人)

以上の軍人の証言が物語るように、ボスニア介入とコソボ介入では、手段と目的の関係にあつたはずの武力行使と外交交渉の間に実はギャップがあり、その意味で軍事・外交戦略は曖昧な部分を抱えていた。このことが、政策決定者と軍人のコミュニケーションに不確実性をもたらした。そして実際にコミュニケーションが失敗し、武力行使の実効性を制約したものと考えられる⁽¹⁸⁾。とはいえ、もちろんコミュニケーションの不確実性が発生したからといって、それが必ず失敗につながり、実効性の低下を招くとは限らない。この点を踏まえた上で、本稿では「政策決定者と軍人のコミュニケーションの不確実性は、介入の実効性の制約要因になる」という認識を前提に、考察を先へ進めたい。ここで問題にしたいのは、実効性の制約要因になり得るコミュニケーションの不確実性と、それをもたらす武力行使と外交交渉のギャップがなぜ生まれるのかということである。

当然、ボスニア介入とコソボ介入それぞれに個別要因が存在していたはずである。しかしながらそれと同時に、根本的にはギャップとコミュニケーションの不確実が生まれやすい人道的介入特有の構造、あるいは傾向が存在するのではないか。図2がその構造を図式化したものである。人道的介入において、介入国は外国の人道的危機を阻止することに、死活的な国益を見出せない。加えてそもそも人道的介入の正統性が（過去と比べて高いとはいえ）なお不安定であるという現実もある。こうしたことから、軍事資源（兵器、装備、人員、資金）の調達において制約が存在する。つまり介入国は武力行使に関して慎重な姿勢にならざるを得ない。その結果、軍事・外交戦略の形成において、限られた軍事資源の中でひと際厳格な調整が求められることになる——戦略形成の難易度が上がる。すると、調整が不十分なままの戦略が出来上がりやすく、ギャップが生じてコミュニケーションの不確実性へとつながる可能性が出てくる。

(16) Henriksen (2007), p. 175.

(17) *Ibid.*

(18) この詳細は、小松 (2012a)、112-119、160-163頁を参照。

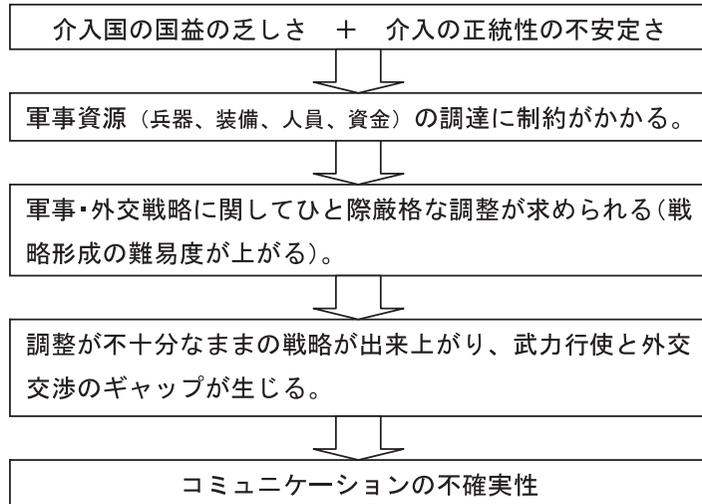


図2 コミュニケーションの不確実性を生む構造

ボスニア介入とコソボ介入におけるギャップとコミュニケーションの問題は、このような構造に由来するという意味で、人道的介入の本質に関わる問題だといえよう。では、同じことがリビア介入でも起きていたのだろうか。

2. リビア介入における「目的のギャップ」： 市民の保護とレジーム・チェンジ

リビアの事例に関してははじめに確認しておきたいのは、ボスニアおよびコソボの事例とは、武力行使と外交交渉の関係が大きく違うことである。先述のようにボスニアとコソボでは、武力行使と外交交渉は手段と目的の関係にあった。これに対してリビアの場合、2つは原則として一応切り離され、それぞれ別の目的に向けてセットされていたのである。以下、この点を詳しく説明したい。

リビア介入における武力行使の目的は「市民の保護」であった。例えばそれは国連安保理決議に明記されている。武力行使を容認した決議1973の中で安保理は、「攻撃にさらされている市民および市民居住地域を保護するために……あらゆる必要な手段をとること」を加盟国に認めている⁽¹⁹⁾。イギリスの外務省も、「イギリスがリビアに軍事的に関与するという決断は、簡単に下されたものではない。その決断は、リビア国民を保護するのに必要だから下されたのである⁽²⁰⁾」と述べている。NATOの事務総長も統一保護作戦を始めるにあたり、「この作戦を通じ

(19) UN Doc., S/RES/1973, March 17, 2011, para. 4. また、市民の保護のためにリビア領空を飛行禁止区域に設定した上で、これを実施する目的でも武力行使を認めている。Ibid., paras. 6-8.

(20) イギリス外務省ホームページ。(http://www.fc.gov.uk/en/global-issues/mena/libya/, accessed on September 6, 2011)

で同盟が主として取り組むのは、あらゆる必要な手段を講じて、リビア軍からの攻撃に脅かされている市民および市民居住地域を保護することです⁽²¹⁾」と、国連事務総長宛の書簡に記している。

他方で、外交交渉の目的は「レジーム・チェンジ」、すなわちカダフィ政権の退陣と民主化であった。この点を理解するには、まず介入全体の目的を把握しておく必要がある。次に引用するのは、武力行使前の安保理の協議に参加した人々の発言だが、ここから読み取れるのは、基本的に介入が全体としてレジーム・チェンジを目指していたことである。

南アフリカはリビアの政府と国民に、リビア国民の意思に沿う形で [傍点筆者] 現下の危機の早急かつ平和的な解決を目指すよう求めます⁽²²⁾。(南アフリカ代表)

オバマ大統領が今日述べましたように、権力の座にとどまるためにリーダーが用いる唯一の手段が、自国民に対する大規模な暴力である時、彼は統治の正統性を失っており、自分の国のために正しいことをする必要があります。すぐに去るのです⁽²³⁾。(アメリカ代表)

安保理が課した制裁は、国民の合意と参加を伴う新しい統治システムへの移行を加速させるために必要なステップです⁽²⁴⁾。(事務総長)

また、先述の決議1973を採択した別の安保理の協議でも、イギリス代表が「この決議の主目的ははっきりしています。暴力を終わらせること、市民を保護すること、そしてリビアの国民がカダフィ政権の専制支配から解放されて自分たちの未来を決められるようにすることです⁽²⁵⁾」と述べている。ドイツ代表も、「我々の狙いはこの国の暴力を止めること、そしてアル・カダフィと彼の政権に、あなた方の時代はもう終わったのだという明確なメッセージを伝えることです。ムアマル・アル・カダフィは今すぐ権力を手放さなければなりません⁽²⁶⁾」と、レジーム・チェンジを求める意思をかなりはっきり表明している。しかもドイツは武力行使には反対の立場で、決議の採決は棄権しているのである。介入側が手段の問題はともかく、レジーム・チェンジを介入全体の目的に据えていたことが理解されよう。

そして、この目的を現実に追求する場は外交交渉の舞台であった。例えば、交渉ルートの一つを担ったハティーブ国連特使 (Adel-Elah Al-Khatib) は、次のように述べている。

(21) UN Doc., S/2011/203, March 30, 2011, Annex I.

(22) UN Doc., S/PV. 6491, February 26, 2011, p. 3.

(23) *Ibid.*

(24) *Ibid.*, p. 8.

(25) UN Doc., S/PV. 6498, March 17, 2011, p. 4.

(26) *Ibid.*

私は、リビア当局および国民評議会 [=反体制派の政治グループ] との間で行ったすべての会議や議論において、決議1970 (2011) と決議1973 (2011) の完全な実施に対する事務総長と国際社会の要求を強く絶えず繰り返し、またリビア市民に対する軍事力の行使を非難しました。……私は、まさに真の国民的対話と政治的な移行につながる [傍点筆者] 包括的な政治プロセスの最初のステップとして、本当の、検証可能な停戦の実施を繰り返し求めました⁽²⁷⁾。

さらに、もう一つ別の交渉ルートを担当したリビア問題コンタクト・グループ (諸アクター間の調整の場および交渉の窓口として創設されたアドホックな組織で、リビア問題に関心をもつ国々と国際機関が参加した) を見ても、例えば2011年4月にドーハで開かれた第1回会合後の議長声明が、「カダフィと彼の政権は正統性を完全に失っており、権力を手放してリビア国民が自らの未来を決められるようにしなければならない⁽²⁸⁾」と明言している。声明はまた、会合に参加したすべての人が、「カダフィが居座れば、どんな形で危機を解決しようとしても難しくなる⁽²⁹⁾」との認識で一致したともいう。このグループには日本も参加しており、第2回会合の後には外務省が、「カダフィ退陣を前提とする考え方の共有が更に進んだと考えられる⁽³⁰⁾」という認識を示している。

このように、武力行使の目的が市民の保護である一方、外交交渉の目的はレジーム・チェンジであった。両者の間にはいわば「目的のギャップ (複数の目的の間のギャップ)」が生じていたのである。これは、ボスニアとコソボの事例に見られた「手段と目的のギャップ」とは質の違うものだといえよう。図3は、リビア介入における武力行使と外交交渉の関係のイメージである。

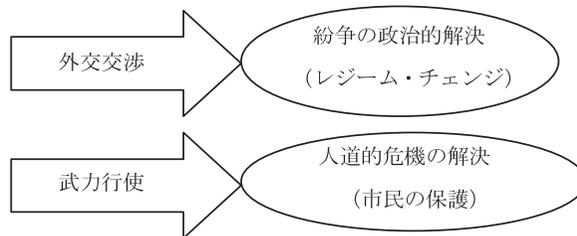


図3 リビア介入における武力行使と外交交渉の関係

(27) UN Doc., S/PV. 6527, May 3, 2011, p. 3.

(28) 'Statement by Foreign Secretary William Hague following the Libya Contact Group meeting in Doha,' April 13, 2011. (<http://www.fc.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=583592582>, accessed on September 6, 2011)

(29) *Ibid.*

(30) 日本外務省ホームページ。(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/libya/contact1105/gy.html>, accessed on September 21, 2011)

そして恐らくは、この目的のギャップが政策決定者と軍人のコミュニケーションに不確実性をもたらし、実効性を制約したのではないだろうか。具体的にいえば、このギャップがあったせいで、武力行使を担う軍人の側では政策決定者の意図をつかみきれずに、外交交渉との関係でどこまで踏み込んだ攻撃をして良いものか判断がつきにくかったかもしれない。あるいは政策決定者の方では、武力によるレジーム・チェンジを本心では望みながら、現実にはやはりそこまで大胆なことはできないとの抑制が働いた結果、方向性の定まらないちぐはぐな指示を軍人に出してしまったのではないか。今のところこれはあくまで仮説に過ぎない。とはいえ、現実にはリビア介入における武力行使の実効性に一定の限界があったこと、および目的のギャップが存在したことは確かである以上、その間をつなぐ要因として、政策決定者と軍人のコミュニケーションの不確実性が発生していたと推測するのは妥当だろう（目的のギャップ→コミュニケーションの不確実性→実効性の低下）。

実際、それを示唆することとして、NATO 諸国の政策決定者の間では、市民の保護とレジーム・チェンジの関係をめぐって考え方にズレが出ていたようである。以下に引用する発言は、3月に空爆が始まってから間もない時に聞かれたものである⁽³¹⁾。カダフィ大佐が攻撃の標的になるのかという問いに、イギリスの国防相は「潜在的な可能性はある」、外相は「そのときの状況次第」と答え、フランスの外相は、武力行使の目的は「リビア国民が自分たちの政権を選ぶことができるようにすることだ」と述べた。他方で、空爆に慎重だったアメリカの国防長官は、市民の保護という目的を堅持する姿勢を強調している。「国連安保理決議の範囲内で行動することが大切だ。達成できるかどうか分からない目標を設定することは、賢明ではない」。このように微妙なスタンスの差がある中で、果たして政策決定者は軍人に明確な指示を出すことができたのだろうか。リビア介入をめぐるアメリカのオバマ政権の動きに対して以下のような批判がなされたが、これは介入側全体にも当てはまりそうである。「軍事行動を実施して、レジーム・チェンジへの願望を唱える。しかしその目的を達成するために武力を用いることには抵抗を示す。それも、カダフィの追放を目指す人々に支援を提供していながら。このようなやり方は、政権と世論の両方に混乱をもたらす原因である⁽³²⁾」。

もちろん、単に武力行使と外交交渉とで目的が違うというだけで、常にコミュニケーションの不確実性が発生するわけではない。2つの間で何らかの有効な役割分担ができれば、効果的な連携も期待できるだろう。「目的のギャップ→コミュニケーションの不確実性」という流れはあくまで構造、傾向のレベルの話であり、実際の事例では、そこに何らかの個別要因や文脈が媒介することになる。リビアの場合でいえば、外交と武力とで目的が原則的には分けられながらも、政策決定者が意識的にせよ無意識にせよ2つの目的の境界線を曖昧にしたことが、個

(31) 『朝日新聞』2011年3月22日。

(32) Meghan O'Sullivan, 'Will Libya Become Obama's Iraq?' *Washington Post* (online), April 2, 2011. (http://www.washingtonpost.com/opinions/will-libya-become-obamas-iraq/2011/03/30/AFEjkhIC_story.html, accessed on September 6, 2011)

別要因の一つとして作用したものと考えられる。

上記の仮説の検証や個別要因の解明は今後の課題としつつ、次節では、リビア介入で目的のギャップが生じたことの背景にある時代潮流を見定め、それとの関連で、人道的介入の実効性にまつわる根本的な問題——正統性と実効性のパラドックス——が新しく現れている現状を示したい。

3. 正統性と実効性のパラドックス：3つの時代潮流

なぜリビア介入では、外交交渉の面でレジーム・チェンジを目指す一方、武力行使の面では市民の保護を目指すというような「目的のギャップ」が生まれたのか。これについては、先に示した「構造」によりある程度は説明できるだろう。すなわち、軍事資源の調達に制約があるにも拘わらず、それに不釣り合いなレジーム・チェンジという野心的な目的を外交交渉の舞台で掲げたせいで、調整が不十分なままの軍事・外交戦略が出来上がってしまったという説明である。しかし疑問はまだ残る。そもそもなぜそのような野心的な目的を掲げることになったのか。

そこで我々が目を向けるべきなのは、人道的介入の正統性が高まっているという、1990年代以降の時代潮流である。過去を振り返ってみれば、冷戦期まで基本的に人道的介入というのは、一つの政策オプションというより疑惑の目を向けられる対象でしかなかった。「冷戦時代を通じて、人道的介入は、国際法秩序の完全な外部に位置していた。人道性を理由に介入する国家は事実上皆無であり、人道的介入を擁護する議論は、空想的なもののみなされた」と、篠田も指摘する⁽³³⁾。ところが冷戦が終わった1990年代以降、状況は変わってきたのである。国際社会は、先に取り上げたボスニアとコソボの事例だけでなくソマリアやルワンダなどいくつかの介入を経験する中で、次第に、人道的介入も場合によっては必要なオプションであるとの認識を、少なくとも原則論としては共有するようになってきた⁽³⁴⁾。その一つの象徴が、「保護する責任」論の登場と国際的な受容だといえる。このような時代潮流の中で、人道的危機を止めるにはその危機を作り出した張本人である（とみなされる）独裁政権を倒すこともやむを得ないという考え方が、強まってきたのではないだろうか。実際、コソボ介入を主導したイギリスのブレア元首相（Tony Blair）は、後に出版した回顧録の中で同介入を擁護する文脈で、「横暴な独裁体制を倒すための介入は、単にそれが我々の国益に対する直接の脅威になるからという理由だけでなく、体制の本質を理由に正当化され得る⁽³⁵⁾」と書いている。介入側の政策決定者が人道的介入の文脈で、ここまではっきりとレジーム・チェンジを明言することなど一昔前なら考えられなかったのではないか。コソボ介入の時ですら、ブレアも含めて欧米諸国の政策決

(33) 篠田（2003）、47頁。

(34) この点は小松（2012a）、10-11頁を参照。

(35) Blair（2010）、p. 247.

定者たちはミロシェビッチを強く非難していたものの、彼に要求したのはあくまで武力弾圧を止めることであって、政権の座を去ることはなかった。

しかしながら、ここで注意すべきなのは、そのようにして介入国が野心的になり、人道的介入の文脈でレジーム・チェンジを公言するようになったからといって、現実にはそれを武力行使に直接結び付けてはいないことである。リビア介入における武力行使の目的はレジーム・チェンジではなく、市民の保護であった。もちろん、その裏にレジーム・チェンジを願う気持ちがあったことは疑いないが、それは目的というより願望にとどまっていた。あるいは少なくとも主目的にはなっていなかった。もしアメリカやイギリスが本気で武力によるレジーム・チェンジを考えていたなら、空爆が半年以上もずるずると続くことはなかったであろうし、空爆に加えて地上戦も始めた可能性が高い。ここでアメリカの対テロ戦争を思い出しても良いだろう。アフガニスタン戦争ではアメリカによる武力行使が始まってからわずか2ヶ月ほどでタリバン政権が倒れ、イラク戦争にいたってはフセイン政権が倒れるまで1ヶ月もかかっていない。しかも、どちらも空爆だけでなく地上戦も行われている。これと比べてみれば、やはり介入国は人道的介入の中でレジーム・チェンジを武力行使に直接結び付けることには、躊躇していると考えられる。

見方を変えれば、このような状況は、人道的介入の正統性が中途半端に高くなったことを反映している。今日、人道的介入の正統性はある意味では高いともいえるし——過去に比べれば、国際社会は人道的危機の解決に積極的に取り組むようになった——、またある意味で低いともいえる——大胆かつ圧倒的な武力行使ができるほどではない。そうした現代特有の過渡期ともいべき状況が、武力行使と外交交渉の目的のギャップにつながっているのだろう。

要するに、人道的介入の正統性が高くなっているという1990年代以降の時代潮流を背景にして、介入側の中ではレジーム・チェンジを掲げる傾向が出てきた一方、やはりそれは今のところ外交交渉の舞台での話にとどまり、そのような野心的な目的を武力行使に直接結び付けることには躊躇するのである。まさにこのところで、目的のギャップが生じる可能性が出てくる。そしてこのギャップがコミュニケーションに不確実性をもたらし、ひいては実効性の低下を招く。全体としてみれば、正統性が高くなった結果、皮肉にも実効性を制約する要因が現れたのである。人道的介入の正統性と実効性の間には、現在このようなパラドックスが存在している。

さらに、人道的介入に隣接する問題領域にまで視野を広げると、このパラドックスに拍車をかける副次的な背景要因として、また別の時代潮流を見出すことができる。まず、2000年代におけるアメリカの対テロ戦争の結果として、レジーム・チェンジ——外部アクターの武力や外交圧力を主要因とする独裁政権の崩壊——が国際社会の主要アジェンダとして定着したことが挙げられる。アフガニスタン戦争とイラク戦争でレジーム・チェンジが相次いで起きたことで、欧米諸国を中心に国際社会の一部では、過去に比べてレジーム・チェンジに対する抵抗が薄れているのではないだろうか。特に、長年にわたり盤石の独裁体制を敷いてきたイラクのフ

セイン政権が、あっけなく倒されてしまったことのインパクトは相当大きかったように思われる。もちろん、対テロ戦争は世界中から批判を浴びたが、それでも一つの流れとして、国際政治の中でレジーム・チェンジを論じることが、それほど場違いなことではなくなった点を留意すべきだろう⁽³⁶⁾。

もう一つ、2010年代の中東・北アフリカにおける民主化運動の広まり、「アラブの春」も、上記のパラドックスの背景にある時代潮流として見るができる。この新しい民主化のうねりの中で、リビアの他にもチュニジア、エジプト、イエメンで独裁政権が倒れた。その結果、(外部要因の有無はともかく)独裁政権の崩壊ということが机上の空論でもなければ歴史の遺物でもなく、極めて現代的で実際にしばしば起こり得る事象として改めて認識されるようになった。現在も、内戦状態が続くシリアをめぐって、国内的にも国際的にも独裁政権の退陣を求める声が強まっている(2012年8月中旬現在)。

リビアで介入側がレジーム・チェンジを目的に掲げた背景には、このような時代潮流を見とることができる。すなわち、(1)1990年代以降、人道的介入の正統性が高まっている、(2)2000年代の対テロ戦争によりレジーム・チェンジが国際社会の主要アジェンダとして定着した、(3)2010年代の中東・北アフリカにおける民主化運動の中で独裁政権が次々と倒れた、という3つの時代潮流が合流したところに、「目的のギャップ」と、人道的介入の正統性と実効性のパラドックスが立ち現れたのだと言い表せよう。

ここで先述の「構造」に立ち戻って話を整理すれば、時代潮流を背景にしてパラドックスが出現しているということは、今日「構造」に、図4の下線部が新しい要素として加わった、あるいは加わりつつあるといえそうである。



※図2の一部を抜き出して作成

図4 「構造」の新しい要素

3つの時代潮流の影響を受けて、コミュニケーションの不確実性を生む「構造」が補強された格好である。

(36) 対テロ戦争と人道的介入の関係については、他にも例えば、アメリカが対テロ戦争にエネルギーを注ぐことで人道的介入に消極的になる可能性や、対テロ戦争の正当化に人道的介入の議論が利用される危険性といった論点もある。Wheeler (2004), pp. 50-51. 対テロ戦争と人道的介入は基本的には別個の問題だが、敢えてセットで考えることで多くの有益な示唆を得ることもできるだろう。

4. 人道的介入とレジーム・チェンジの関係:パラドックスは克服できるのか?

最後に、人道的介入の正統性と実効性のパラドックスをどのようにすれば克服できるのか、考えてみたい。それには大きく2つの方法があるだろう。一つは、目的のギャップを埋めることである。すなわち武力行使と外交交渉の目的を、(a)レジーム・チェンジに統一する、あるいは (b) 市民の保護に統一する、ということである。

しかしどちらの選択肢にも難点がある。(a)が危険な要素を含んでいることは容易に想像がつく。確かに一般論としては、人道的危機の解決と紛争の政治的解決は不可分だといえるが、果たしてそこに武力によるレジーム・チェンジを含めて考えて良いのかどうかは、一步踏みとどまって慎重に考えるべきだろう。もし、人道的危機が起きるたびに介入国が武力でレジーム・チェンジを試みることになれば、国際秩序は激しく動揺する。あるいは秩序の問題以前に、そもそも武力でレジーム・チェンジを目指すことで紛争がかえって泥沼化して、市民を取り巻く状況が悪化するだけかもしれない。さらには、武力によるレジーム・チェンジを掲げることで、人道的介入に対する警戒心が一層強まることも十分あり得る。

それでは (b)が良いのかといえば、話はそう単純ではない。果たして、レジーム・チェンジなしで人道的危機を解決することは可能なのだろうか (もちろん、このような問いかけが成立するには、紛争の争点が独裁政権の存在そのものの是非であることが前提になる。ボスニアとコソボでレジーム・チェンジが目的にならなかったのは、紛争の文脈からしてその必然性がなかったからである。ボスニアでは新しい独立国の中での領土分割が争点であったし、コソボのアルバニア人はミロシェビッチ政権を倒すということよりも、その支配の枠外へ抜けだして独立することを目指していた。しかし、リビアのように市民が独裁政権の退陣を求めている場合、介入側は否応なくその問題への態度決定を迫られる)。人道的危機を引き起こしたのが独裁政権だとすれば、政権の存続は認めつつ首尾よく危機だけを止めて、しかもその後安定した状況を維持できるのだろうか。これについては、(a)寄りの立場から次のような問題提起がある。

人間の保護のためには、外部アクターは現地の紛争と政治に関わる必要がある。そしてそうなったら、保護と、その他のレジーム・チェンジのようなアジェンダとの境界線は曖昧になるだろう。これらのアジェンダを切り離しておくべきだという要求は、政治的には理解できるし概念的にも魅力がある一方、しばしば実現が難しい。市民に対する主な脅威がレジームから来ている時、厳格な切り離しを要求する人々は、市民を保護するために武力の行使を認められた平和維持部隊や多国籍軍が、どうすればレジーム・チェンジを促すことなく上手く保護することができるのか、説明する必要がある⁽³⁷⁾。

(37) Bellamy and Williams (2011), p. 849.

(b)の選択肢をとるならば、この問題提起にどう答えれば良いのだろうか。紙幅に限りがあるためこれ以上論じることはできないが、いずれにせよ我々は「目的のギャップ」を埋めようとすれば、人道的介入におけるレジーム・チェンジの位置づけをめぐって極めて厄介な問題に直面することになる。

パラドックスを克服する方法のもう一つは、「目的のギャップ」の存在を受け入れた上で、政策決定者と軍人のコミュニケーションの不確実性を減らすことである。要は、両者が緊密なコミュニケーションを行って、ギャップが実効性の低下につながる経路を断つのである。先述のように、ギャップが存在するからといってそれが常にコミュニケーションの不確実性につながるわけではない。やり方次第で不確実性の発生は避けられるはずである。とはいえ、これはかなり細かな実務上の手続きや軍事の専門知識に関わる話であり、現段階の筆者の能力では実質的な議論をすることができない。それでも差し当たり一般論としていえるのは、人道的介入の中でレジーム・チェンジをどう扱うのか、政策決定者と軍人の間で共通理解を固めることが基本路線になるということである。例えば、市民の保護とレジーム・チェンジをきっちり分けようとするならば、それに見合った標的の選定（独裁政権の政治施設は狙わない、現実には武力弾圧に従事している部隊のみを標的にするなど）や攻撃のタイミング（市民への暴力が頻繁に起きようになった地域から攻撃を始めるなど）を考えなければならない。逆に市民の保護とレジーム・チェンジのつながりがある程度意識するならば、2つに同時に寄与するような標的を選ぶ必要があるだろうし、またそのような介入のやり方に対する国際社会の批判が高まってくれば、それに応じて柔軟に戦略を変更しなければならない。このような諸々の課題について政策決定者と軍人が共通の認識をもてれば、コミュニケーションの不確実性は減っていくだろう。

おわりに

リビア介入における武力行使の実効性には一定の限界があった。恐らくそれは、武力行使と外交交渉の間に「目的のギャップ」が生じたせいで、政策決定者と軍人のコミュニケーションに不確実性がもたらされたことの結果である。これはあくまで仮説であり今後の検証を必要とする。しかしながら、それを足がかりにさらに考察を進めていくと、人道的介入の実効性に関する大きな問題が明らかになる。それは、人道的介入の正統性と実効性の間には、現在ある種のパラドックスが存在しているということである。人道的介入の正統性が高くなり、しかもレジーム・チェンジや独裁政権の崩壊ということがそれほど特別な出来事ではなくなってきたという時代潮流を背景にして、介入側は外交交渉の舞台でレジーム・チェンジという野心的な目的を掲げやすくなったが、他方でそれを武力行使に直接結び付けることには慎重なままである。そこから武力行使と外交交渉の間に「目的のギャップ」が生じて、コミュニケーションの不確実性へとつながり、ひいては実効性の低下に至るというわけである。このパラドックスを克服

するには、武力行使と外交交渉の目的を一つに揃えて「目的のギャップ」を埋めるか、ギャップの存在を受け入れた上で政策決定者と軍人が緊密なコミュニケーションをとるかしなければならない。

人道的介入の正統性と実効性のパラドックス。その全体像を把握するには、武力行使と外交交渉のギャップ、政策決定者と軍人のコミュニケーション、時代潮流といったような、次元の違う複数の問題を実態に即してそれぞれ正確に理解しつつ、しかも相互に結び付けて総合的に捉えるという、いくぶんタフな知的作業を続けていく必要がある。カダフィがいなくなりリビア介入も終わった。だがリビア介入の研究は、まだやるべきことが多い。

[付記] 本稿は、2012年6月に南山大学で開かれたリビア介入に関する研究会での研究報告に基づいている。貴重なコメントを多く頂いた出席者の方々に、この場を借りて感謝の意を表したい。

なお、本稿は科学研究費補助金「「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。

参考文献

- Barry, Ben (2011), 'Libya's Lessons,' *Survival*, 53(5), pp. 5-14.
- Bellamy, Alex J. and Paul D. Williams (2011), 'The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect,' *International Affairs*, 87(4), pp. 825-850.
- Blair, Tony (2010), *A Journey: My Political Life*, New York: Alfred A. Knopf.
- Clark, Wesley K. (2001), *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*, New York: Public Affairs.
- Dunne, Time and Jess Gifkins (2011), 'Libya and the State of Intervention,' *Australian Journal of International Affairs*, 65(5), pp. 515-529.
- Henriksen, Dag (2007), *NATO's Gamble: Combining Diplomacy and Airpower in the Kosovo Crisis 1998-1999*, Annapolis, Md.: Naval Institute Press.
- Jones, Bruce D. (2011), 'Libya and the Responsibilities of Power,' *Survival*, 53(3), pp. 51-60.
- Seybolt, Taylor B. (2007), *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*, New York: Oxford University Press.
- Smith, Rupert (2006), *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, London: Penguin Books.
- Weiss, Thomas G. (2007), *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*, Cambridge, Mass.: Polity Press.
- Wheeler, Nicholas J. (2000), *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, New York: Oxford University Press.
- (2004), 'The Humanitarian Responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society,' in Jennifer M. Welsh (ed.), *Humanitarian Intervention and International Relations*, New York: Oxford University Press, pp. 29-51.
- 饗場和彦 (2004) 「人道的介入：“第二のルワンダ”にどう対応するのか」磯村早苗・山田康博編『いま戦争を

問う：平和学の安全保障論』法律文化社、123-157頁。

小松志朗（2012a）『人道的介入における武力行使と外交交渉：ソマリア、ボスニア、コソボを事例として』早稲田大学出版部。

小松志朗（2012b）「人道的介入における政策決定者と軍人のコミュニケーション：ボスニア、コソボ、リビア」『年報政治学』2012-II、掲載予定。

小松志朗・角田和広（2012）「人道的介入における国益と価値の調和：ブレアと英国学派を手がかりに」『社会と倫理』第26号、73-89頁。

篠田英朗（2003）『平和構築と法の支配：国際平和活動の理論的・機能的分析』創文社。