

第8章 体制移行期における内戦と「保護する責任」：リビアとシリアの比較

立山 良司

はじめに

アラブ諸国で起きた一連の政治変動、いわゆる「アラブの春」の高まりの中で、リビアでは2011年、42年続いたムアンマル・カダフィ政権が崩壊した。この過程で、国際連合安全保障理事会は初めて「保護する責任」(Responsibility to Protect、以下、基本的にR2Pと略述する)に具体的に言及した決議を成立させ、北大西洋条約機構(NATO)加盟国を中心とする連合軍がリビアに軍事介入した。他方、国連人権高等弁務官の発表によれば、シリアでは2013年初頭現在、6万人以上の死者が出ている。しかし、国連安保理を含む国際社会はシリアにおける殺戮を停止させる有効な手段をとれないまま、ほとんど傍観の状態を続けている。

リビア、シリア両国とも同じような経路をたどり、R2P論に基づく対応の必要性が議論されている。にもかかわらず何故、国際社会の対応はこれほど違っているのだろうか。最大の要因は、リビアとそれに続くコートジボワールにおいて、R2P論に基づく軍事介入が体制転換を引き起こしたことにある。このことに対するロシアや中国などいわゆるBRICS5カ国やその他の国は、「文民保護の名を借りた内政干渉である」と激しく反発している。

確かにR2P論はその展開されてきた経緯から見て、体制転換を含む内政干渉を排除することを重要課題に掲げてきた。しかし他方でリビア、コートジボワール、さらにシリアのケースは、外部アクターがある国において「文民保護」を実現しようとした場合、最終的には体制転換を図るしかないという状況もあり得ることを示している。体制の側が生き残りを唯一の目的として弾圧を続けている場合、国際社会の説得や非軍事的手段によって、民間人を含む反体制派に対する殺戮を停止するとは容易に考えられないからである。そこにはオーストラリアのR2P研究者アレックス・ベラミーがいう、R2Pと体制転換との間の「根本的なジレンマ」¹が存在している。

本章ではR2P論に基づき国際社会がいかに対応したかをリビアとシリアの事例で比較する。その上で、R2Pと体制転換問題を検討し、さらに国際社会が軍事介入をする場合の軍事力の問題、アラブ・イスラーム世界における米国などに対する不信感について言及する。

1. リビア問題と R2P 論

(1) 事態の急速な展開と軍事攻撃容認安保理決議の成立

リビアでは2011年2月15日以降、東部の都市ベンガジを中心に反体制デモが拡大した。これに対しカッターフィ政権が激しい武力弾圧を加えたため、国際社会では当初から R2P 論に立脚した「文民保護」のための措置を求める声が相次いだ。例えばインターナショナル・クライシス・グループ (ICG) は2月22日に早くも国際社会に対し、国連憲章第7章に基づく飛行禁止空域設定計画の立案などを求める声明を発表した²。また同日、アラブ連盟はリビアの加盟資格を停止し、イスラーム諸国会議機構 (OIC) ³もカッターフィ体制による暴力の停止を求める声明を出した。

こうした動きを背景に国連安保理は2月26日、暴力の即時停止、国際刑事裁判所への捜査付託、武器禁輸、カッターフィやその家族、側近の渡航禁止及び資産凍結などを盛り込んだ決議 1970 号を採択した。同決議は前文で、リビア政府が文民を保護する責任を有していることを明記しており、R2P を発動した初の国連安保理決議といわれている⁴。同決議は全会一致で採択されており、この時点で安保理はリビア問題に関し歩調をそろえていた。安保理が歩調をそろえていた背景には、アラブ連盟など地域機構の強い非難に加え、カッターフィ自身が力で反体制運動を抑え込むことを公然と続行したこと、さらにカッターフィ体制そのものが長年、国際的に孤立していたなど特殊な事情が作用していた。

カッターフィ体制は安保理決議 1970 号採択後も反体制運動に対する弾圧を続け、国際社会では飛行禁止空域を設定するなど武力介入の必要性に関する議論が拡大した。特にアラブ連盟が3月12日に飛行禁止空域設定を国連安保理に求めた決議を採択したことは、武力介入に向けた大きな推進力となった。ただ、シリアとアルジェリアは飛行禁止空域設定を求める決議に反対しており、アラブ連盟加盟国も一枚岩ではなかった。一方、アフリカ連合 (AU) は3月10日の平和・安全保障理事会で「いかなる形であれ、国外からの軍事介入には反対する」として、アラブ連盟とは対照的な対応をしている⁵。

こうした動きを背景に国連安保理は3月17日、文民保護および飛行禁止空域を樹立するために「すべての必要な措置をとる」ことを加盟国に授権する決議 1973 号を採択した。同決議は同じアラブの国であるレバノン、および英国とフランスが共同提案した。採決ではロシア、中国、インド、ブラジル、ドイツの5カ国が棄権したが、反対はなかった。同決議に基づき米国、英国、フランスなど NATO 加盟 14 カ国とヨルダン、カタール、アラブ首長国連邦 (UAE) のアラブ 3 カ国、さらにスウェーデンの計 18 カ国が参加した対リビア軍事作戦が3月19日から開始され、空爆と海上での武器輸送阻止を主体とする軍事作戦が実施された⁶。当初は米国が指揮を執ったが、3月末から指揮権は NATO に移った。

その後もカッターフィ体制派と反体制派の戦闘は一進一退を続けたが、空爆の影響で反体制派が次第に攻勢を強め8月下旬には首都トリポリを制圧した。反体制派が組織した暫定国民評議会（TNC）も、日本を含む多数の国から承認された。この結果、カッターフィ体制は8月末には崩壊し、10月20日にはカッターフィ本人の死亡が確認され、10月31日に軍事作戦は終了した。

（2）対リビア軍事作戦の評価

（a）肯定的評価

作戦に参加した国の関係者は当然ながら、対リビア軍事作戦を高く評価している。例えば米国の駐 NATO 大使 I. H. ダールダーと欧州連合軍総司令官兼在欧米軍司令官ジェームズ・スタヴリディスは連名の寄稿で、「(作戦は) 文民を保護しカッターフィを打倒するために、各地の軍事勢力に必要な時間と空間を提供することに成功した」と自賛している⁷。また国際関係論の論点から J. ウェスターンらは、国際社会は 1990 年代のソマリア、ルワンダ、ボスニアの経験を経て、必要であれば力の行使を伴う R2P の概念を発展させた結果、リビアでの成功に至ったと評価している⁸。

国際法学者の J. D. メイヤーは 2001 年に出された「干渉と国家主権に関する国際委員会 (ICISS)」の報告書が打ち出した軍事干渉を行うための 6 つの基準を、リビアのケースはすべてを満たしていると論じている⁹。すなわちメイヤーは①正当な権限：安保理決議に基づく、②正当な理由：大規模な人命の損失が予想された、③正当な意図：領土的意図に基づくものでも、1 カ国の不正な意図に基づくものでもない、④最終手段：外交的、非軍事的努力は尽くされた、⑤比例的な手段：空爆の規模、期間ともにリビアの軍事力に比べ不釣り合いだったとの証拠はない、⑥合理的な期待：軍事介入が成功する見込みがあった、と論じている。

また ICISS の共同議長を務めた G・エヴァンスは、①甚大な危害の恐れ、②正当な意図、③他に手段がない、④比例的な手段、⑤妥当な結果への期待、という軍事介入を行うための 5 つの基準をあげ、2011 年 3 月に安保理がベンガジにおける虐殺を防止するために行動した際、これらの基準はすべて適用されていたと評価している。ただ、「軍事介入が続行されるにつれて、一部の基準、特に比例に関する基準の適用は不明瞭になった」と一部留保の姿勢を示している¹⁰。R2P の提唱者であるエヴァンスが比例の問題を指摘しているのは、後に述べるように、対リビア攻撃が安保理の授權の範囲を逸脱していたとの批判が絶えないからであろう。

(b) 批判的評価：民間人の犠牲者

他方、当然ながらリビアへの軍事介入に関してはきわめて厳しい批判がある。主に①過剰な武力の行使によって民間人に犠牲者が出た、および②軍事介入は結局、体制転換のためだった、という2点についてだ。このうち体制転換をめぐる議論については後述する。

民間人に犠牲者が出ているとしてきわめて早い段階で批判の声を上げたのは、当時のアラブ連盟事務局長のアムル・ムーサだった。ムーサは軍事作戦開始翌日の3月20日に、軍事作戦は飛行禁止空域設定という目的から逸脱し、民間人を爆撃していると批判した¹¹。対リビア空爆が本格化するにつれて、武力行使に対する批判は拡大した。特にブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカのいわゆる BRICS 5カ国の批判は強かった。もともと南アフリカを除く BRICS 各国は安保理決議 1973号採択の際、軍事力行使のエスカレートへの懸念を理由に棄権していた。例えばロシアの国連代表は棄権理由を、①飛行禁止空域設定に係る問題（禁止空域樹立の方法、交戦規定、武力行使の制限）が明確ではない、②アラブ連盟が求める飛行禁止空域設定という目標以上に、大規模な軍事介入に発展する危険がある、などと説明していた¹²。空爆開始から約3週間後の4月14日に中国の三亚で開催された BRICS5カ国首脳会議では、決議に賛成した南アフリカも加わって、政治解決と軍事力行使の中止を呼びかける声明を発表している¹³。

ただ、NATO加盟国などの空爆によって民間人にどの程度の犠牲者が出たかははっきりしない。『ニューヨーク・タイムズ』紙は独自の調査に基づいて、少なくとも40人、おそらく70人以上がNATOの空爆で死亡したと報じている¹⁴。またヒューマン・ライツ・ウォッチが2012年5月に出した報告書によれば、少なくとも72人が死亡した¹⁵。

2. シリア危機の拡大とR2P

(1) アラブ連盟の働き掛けと挫折

シリアでは2011年3月中旬、南部の都市で政府を批判するデモが起き、4月初めには全国に拡大した。バシヤール・アサド政権は同年夏ごろまで、政治犯の釈放、非常事態法の廃止、新政党法の導入など政治改革の姿勢を少しは示したが、基本的には反体制運動を「テロリスト」として徹底的に弾圧し続けた。そのため事態は悪化の一途をたどった。

犠牲者が増大するにつれて、国連人権機関の動きが活発化し、4月29日には国連人権理事会がシリア当局による暴力の行使を非難する決議を採択した¹⁶。これ以降、国連人権理事会と国連人権高等弁務官は繰り返しシリア政府による人権侵害を非難し、安保理にシリア政府関係者を国際刑事裁判所に付託するよう求める決議や報告書を出している。また、R2P担当国連事務総長特別顧問のエドワード・ラックとジェノサイド防止担当特別顧問の

フランシス・デンは6月2日に連名で、シリアが国民を保護する責任を有していることを再確認し、シリア軍などによる「意図的な攻撃を強く憂慮する」との声明を出した¹⁷。両者はその後も繰り返し連名で声明を出している。国連総会も数回にわたりシリアを非難する決議を採択している。

また2011年4月以降、米国やEU、日本などが制裁や経済協力の見直しなどの措置をとっている。このように国際社会全体から見るとより多くの国が、シリア政府による反体制運動への暴力的な弾圧を厳しく非難し、バッシュール・アサド政権は統治の正統性を失ったとの立場をとるようになった。

一方、リビア問題への迅速かつ比較的統一的な対応に比べ、アラブ連盟のシリアへの対応は不統一で行動に時間がかかった。例えば2011年4月末に国連安保理でシリア政府を非難する議長声明を出すことが議論されたが、ロシア、中国、インドとともにレバノンも反対し、議長声明発出は見送られた。レバノンはリビアへの軍事力行使を認めた決議1973号の提案国であり、同国のシリア問題への対応はきわめて対照的だった。レバノン国連代表は反対理由について、レバノンはシリアと「特別な関係」を持っており、シリア政府の改革への努力を評価すると述べている¹⁸。

しかし2011年8月6日に湾岸協力会議（GCC）が、翌7日にはアラブ連盟が、それぞれシリア政府を非難する声明を出し、アラブ世界での潮流の変化が明確になった。アラブ連盟は10月30日、暴力の停止、囚人の釈放、反体制派との対話などを呼びかける和平案を提示し¹⁹、シリア政府もこれを受け入れた。だが、シリア政府が弾圧をやめなかったため、アラブ連盟は11月12日にシリアの加盟資格を停止し、同月27日にはシリアが同連盟の和平案実施状況を検証する停戦監視団を受け入れないことを理由に経済制裁を科すことを決定した。こうした圧力を受けシリアは監視団の受け入れを表明し、同月下旬から監視団がシリアに入った。しかし実際の状況に変化はなく、アラブ連盟は2012年1月28日、監視団撤退を決定した。このようにアラブ連盟は一時的にシリア問題への積極的な対応を試みたが、結局、問題解決の糸口を見いだすことは出来なかった。

（2）国連安保理の機能不全

他方、国連安保理はシリア問題では当初からほとんど機能不全状態を続けている。すでに述べたように2011年4月下旬には安保理で、シリアを非難する議長声明発出が検討されたが、ロシアなどの反対で議長声明は出されなかった。事態がさらに悪化した8月3日には、何とか議長声明発出に漕ぎつけ、安保理として初めてシリア政府による人権侵害と市民に対する力の行使を非難した。しかし一方で「全当事者」に自制を求めるなど、妥協の

産物であることがわかる²⁰。なお、レバノンはこの声明を出す際の協議を欠席している。

これ以降も安保理内の対立は解消されなかった。10月4日には英仏などが共同提案した決議案が採決に付されたが、ロシアと中国の拒否権行使によって成立しなかった。決議案はすべての当事者による暴力行為の即時停止、シリア政府による人権侵害の停止と基本的自由の回復、包括的政治プロセスの開始などを呼びかけていたが、R2Pには言及していない。決議案に反対した理由についてロシアの国連代表は、シリアの国家主権と領土の一体性の尊重、中立的な仲介などが必要であるにもかかわらず、決議案はシリア政府に対し「対立的」かつ「一方的」と述べ、中国代表は内政不干涉原則の重要性を強調している²¹。なおブラジル、インド、南アフリカ、及びレバノンは棄権した。

安保理では2012年2月に再び決議案が審議された。この決議案は欧米諸国のほかアラブの11カ国も共同提案国となっており²²、暴力の即時停止、軍の都市部からの撤退などからなる2011年11月2日のアラブ連盟の行動計画を直ちに実行するよう求める内容だった。しかし、再びロシアと中国の反対で決議案は成立しなかった。ロシア代表は安保理メンバーの一部が危機の当初から体制転換を画策していると非難し、中国代表は解決策の押し付けは問題をさらに複雑にすると反対の理由を説明した²³。なおこの時の採決では2011年10月の採決の際に棄権したインドと南アフリカも賛成し、13カ国が支持した²⁴。

こうした安保理の機能不全状態を打破するために2012年2月23日、国連前事務総長コフィ・アナンが国連とアラブ連盟のシリア問題担当共同特使となり、停戦実現のための工作を始めた。同特使は3月、①戦闘停止と国連監視メカニズムの確立、②人道的支援物資の供与、③拘束者の釈放、④集会の自由や平和的デモの権利尊重、などを骨子とした6項目和平案を提示し²⁵、シリアも同案に前向きな姿勢を示した。これを受け安保理は3月21日、6項目和平案を支持する旨の議長声明を出した。安保理はさらに4月14日に決議2042号を、同21日に決議2043号を採択し、両決議に基づき最大300名からなる非武装の国連シリア監視団（United Nations Supervision Mission in Syria: UNSMIS）がシリアに展開した。

しかし武力衝突はいっこうに収まらず、7月19日には住宅地からシリア政府軍が撤退しなければ経済制裁もあり得るとの決議案が上程されたが、再びロシアと中国の拒否権で否決された²⁶。安保理は唯一7月20日、90日間とされていたUNSMISの活動期間を30日間延長する決議2059号を成立させた。だがUNSMISの現地での活動はきわめて限られており、シリア政府軍による妨害行為にもたびたび遭遇した。結局、安保理は活動期間を再延長せず、UNSMISは8月19日、活動を終了した。

このように安保理はシリア問題に関してはまったく機能しておらず、8月末にアナンは共同特使を辞任し、後任にはラフダル・ブラヒミが就任した。ブラヒミは「シリアのため

の行動グループ」が2012年6月末に出した最終コミュニケ²⁷をベースに、シリアのアサド体制および反体制双方と協議するとともに、米国とロシアの立場の相違を埋めることでシリアの内戦を終結させ、体制移行を何とか実現しようと努力している。しかし、2013年1月にジュネーブで行われた米ロ政府高官とブラヒミとの3回目の3者協議においても、仲介は成功しなかった。また同じ1月、国際司法裁判所への付託を求める書簡が57カ国の共同署名で提出されたが、ロシア、中国は姿勢を変えていない。

安保理、さらに共同代表であるアナン、その後任のブラヒミがシリア問題に関し突破口を見いだせず、国連が機能不全状態を続けている背景には、いくつかの理由がある。第1にリビアへの軍事介入が「文民保護」を掲げながらも体制転換に結びついたことに対するロシアや中国の不信感がある。この点は後述する。

第2は第1の要因と密接に関係しているが、軍事介入以前の問題として、内戦終結のためバッシュール・アサドの退陣を求めるか否かで、国際社会に越えがたい亀裂が生じていることだ。米国やEU諸国、アラブ諸国などはすでにバッシュール・アサドに統治の正統性はないとして退陣を求めている。他方、ロシアはシリアの将来はシリア人自身によって決定されるべきであり、外部の介入による解決策の押し付けには断固反対するとの姿勢を貫いている²⁸。

第3はICGが2012年8月に出した報告書で「シリアは外部からの干渉の場になっている」と指摘しているように²⁹、さまざまな勢力がすでにシリア問題に介入していることだ。ロシア、イランは体制側に資金や武器を供与しているといわれ、逆にサウジアラビアやカタール、トルコは反体制勢力に協力しているといわれる。また、米国も中央情報局（CIA）が反体制勢力に対し密かに武器を供与していると報じられている³⁰。アナンが共同特使辞任の意向を発表した直後の寄稿で、政治的な問題解決のためには国際社会のコンセンサスが必要であるにもかかわらず、全当事者は軍事的な手段で自分たちの利益を追求していると強く批判したように³¹、介入による自国の利益確保を優先し国連の場での合意形成がながしろにされているという現実がある。

第4にシリアの反体制勢力が統一されておらず、外部との関係についての立場も一様ではないことが指摘できる（第2章参照）。

3. R2Pによる軍事介入のジレンマ

(1) R2Pと体制転換をめぐる議論

安保理がシリアへの対応で機能不全状態に陥っている最大の原因は、リビアに対する軍事介入の結果、R2Pと体制転換の関係をめぐり国際社会内で深刻な対立が生じていること

である。リビアに対する NATO などによる攻撃の拡大・長期化と、コートジボワールにおける国連コートジボワール活動（UNOCI）による武力行使³²に疑義が呈される中、安保理は 2011 年 5 月 10 日、「武力紛争における文民保護」をテーマとする討議を行った³³。

討議では、欧米各国代表はリビアやコートジボワールでの事例を積極的に評価している。他方、中国代表が文民保護を装って体制転換を試みることに強い懸念を表明したほか、ブラジルと南アフリカ代表も文民保護が体制転換や干渉の名目になっているという懸念を表明した。また、ロシア代表は「文民保護という崇高な目標は、他の無関係な問題を解決するための試みに従わされるべきではない」と軍事作戦を批判した。

このようにリビアとコートジボワールのケースは、文民保護のための武力行使と体制転換との関係について、BRICS 諸国を中心に強い懸念を引き起こした。軍事的に優位にある NATO などが文民保護を理由に軍事力を恣意的に行使して内政干渉やさらに体制転換を試みる恐れがあると考えているからであろう。特にロシアと中国の不信感は強く、前節で述べたように安保理ですでに 3 回、拒否権を行使した。

研究者からも R2P と体制転換の問題についての指摘は多い。例えばベラミーはコートジボワールとリビアの 2 つの事例について「安保理そのものは体制転換を授權していないにもかかわらず、決議実行者は（体制転換という）結果を意図していた」と批判している³⁴。その意味では R. コリンズがいうように、リビアへの武力行使を認めた安保理決議 1973 号そのものが曖昧だったといえるだろう。コリンズは、「すべての必要な措置」の意味は不明瞭で幅広い解釈が可能であり、「決議 1973 号によって体制転換は特定されても、除外されてもいなかった」としている³⁵。

しかし現実の状況を見る限り、R2P と体制転換との関係は必ずしも簡単ではない。R2P 担当の国連事務総長特別顧問 E. ラックはインタビューで、R2P の目的は民衆を保護することだと強調する一方で、場合によって民衆を守る唯一の方法は体制転換かもしれないと認めている³⁶。ベラミーもまたこのラックの発言を引用し、国家が虐殺や戦争犯罪、民族浄化などを行っている状況において、国際社会が体制転換を押し付けることなく民間人を保護するという責任を現実を果たすことができるのだろうかという「根本的なジレンマ」を指摘している³⁷。ICISS 報告も「体制を転覆させること自体は正当な目的ではないが、民衆を傷つける体制の能力を無力化することは、保護するというマンデートを果たすために必須かもしれず、無力化達成に必要なものは、ケースによって異なるだろう」と体制転換の可能性を一義的に排除できないジレンマを認めている³⁸。

こうしたジレンマは政策決定者の間にもある。米大統領オバマはリビアへの軍事介入が開始されてから約 10 日後の 2011 年 3 月 28 日の演説で、「我々の軍事的な使命に体制転換

を含めることは誤りである」と述べている³⁹。アフガニスタン、イラクへの軍事介入が泥沼状態に陥ったことへのアンチテーゼであろう。しかし、4月14日になるとオバマは英首相キャメロン、仏大統領サルコジと連名で、「リビアの平和への道」と題する文を『ニューヨーク・タイムズ』紙などに寄せた。その中で3人は、安保理決議1973号の目的は文民保護であり、力によってカダフィを退陣させることではないとしつつも、「自らの国民を虐殺しようとしている人物が将来の政府で一定の役割を果たすということは考えられない」として、カダフィが権力に留まっている限り NATO は軍事作戦を続行しなければならないと記し、体制転換の必要性を示唆している⁴⁰。3人の連名の文が掲載された4月14日は、先に述べたように BRICS 首脳会議が NATO などによるリビア攻撃を批判する三亜宣言を出した日である。

シリアの場合も、同様なことがいえるだろう。反体制側の多くはバシール・アサド体制がすでに統治の正統性を失っているとしており、体制側が呼びかけた政治対話も拒否している。一方、バシール・アサドも権力を手放す考えをいっさい示していない。このように体制側と反体制側の武力対立が続き、問題解決への糸口が見いだせない場合、ICISS 報告がいう「民衆を傷つける体制の能力を無力化する」ためには結局、体制転換しかないという議論も一定の説得力を持っている。ただシリア問題に関しきわめて重大な問題は、たとえ「無力化する」ために力行使したとしても、一定の成果が期待できないという合理的な判断ができないことである。このことは次に述べるように、介入する側の軍事能力と表裏一体の問題でもある。

(2) 軍事介入する側の軍事能力

リビアに対する NATO の軍事作戦が終了した直後の2011年10月31日、リビアの首都トリポリを訪問したアナス・フォー・ラスムセン NATO 事務総長は、リビア国民を保護するという安保理決議履行にあたり「我々は効果的で、柔軟で、かつ的確であった」と自画自賛した⁴¹。また、米国の NATO 大使ダールダーと欧州連合軍総司令官兼在欧米軍司令官スタヴリディスも、複数国が連合軍として協力し介入をする場合、NATO だけが複雑な作戦計画を立案・実行できる共通の指揮構造と能力を持っていると指摘している⁴²。

しかしダールダーらはその一方で、作戦に参加した NATO 加盟国が十分な軍事能力を保有していなかった故に、米国は指揮権を NATO に移譲した後も、情報や偵察のデータ、空中給油機、さらに人的な貢献をし続けなければならなかったと述べ、他の NATO 加盟国の軍事力の不十分さを強く批判している⁴³。ヨーロッパ加盟国の軍事能力の低さに対する批判はほかにも多く、「こうした限定的な飛行作戦においても、ヨーロッパ加盟諸国の軍事能

力は必要とされるレベルにほど遠かった」とまで酷評されている⁴⁴。さらに NATO 加盟国のうち対リビア軍事作戦に参加したのは半数の 14 カ国だけだったことから、NATO 加盟国は自国の責任をより選択的なアプローチで果たそうとしているとの指摘もある⁴⁵。

NATO 内における米国とその他の加盟国との間の軍事能力の格差は 1990 年代のボスニア・ヘルツェゴビナやコソボでの軍事作戦の際に指摘され、米国抜きに軍事作戦は遂行できないのではないかとの指摘は以前からあった。その意味で R2P に基づく最後の手段としてたとえ軍事作戦が安保理決議で容認されたとしても、それが自動的に効果的な軍事作戦遂行を保証することにならないことは留意する必要がある。

(3) アラブ諸国の「支持」

リビアに関する安保理決議 1970 号と 1973 号が成立し、NATO などが即座に軍事介入に踏み切った大きな要因の一つとして、アラブ世界の支持が高かったことがよく指摘されている。ベラミーらは飛行禁止空域設定を求めるアラブ連盟決議がなければ、安保理決議 1973 号は採決にかけられなかっただろうとすら述べている⁴⁶。

しかし他方ですでにみたように、NATO などによる軍事作戦開始の翌日には、アラブ連盟のムーサ事務局長が民間人を爆撃していると強く批判する発言をしている。ギャッラブが 2012 年 2 月から 4 月にかけてアラブ諸国で行った調査によれば、リビアへの軍事介入への支持はモロッコ 12%、エジプト 13%、アルジェリア 14%、チュニジア 22% と非常に低い⁴⁷。その意味では、シリアへの軍事介入が実際に議論の俎上にのぼったとしても、アラブ諸国の世論がそれを支持しない可能性は高い。

結び

潘基文国連事務総長が 2009 年 1 月に国連総会に提出した文書『保護する責任の実施』⁴⁸においても、軍事力の行使が検討されている。しかし、その多くは被介入国政府の治安維持機能強化のための援助や、平和維持のため被介入国の同意を得た上での軍の展開の問題が検討されているにすぎない。パラグラフ 56 で唯一、強制力をそれほど伴わない文民保護のための国際社会の対応が奏功せず、ある国家が国民に対する暴力行為を継続した場合、国際社会は集団的な対応を検討する必要があると述べるにとどまっている⁴⁹。なお、このパラグラフは 2005 年の R2P に関する国連総会決議 A/60/1 のパラグラフ 139 に言及しているが、同総会決議もまた平和的対応が不十分な場合、ケース・バイ・ケースで第 7 章を含む国連憲章に基づく国連としての対応を検討する必要があると述べているにすぎず、具体性はない⁵⁰。

すでに述べたように 2001 年の ICISS 報告は、体制転覆を R2P の正当な目的ではないとしながらも、ある体制が国民の保護を果たさないどころか、国民を殺戮する側に回った時、その体制の殺戮能力をどのようにして無力化するかという問題を提起している。まさにベラミーがいう R2P と体制転換との間の「根本的なジレンマ」の問題である。しかし、2005 年の国連総会決議も 2009 年の国連総長報告もこの根本的な問題を十分に検討せず、その後も等閑視されてきた⁵¹。そうした状況の中で国際社会はリビアとコートジボアールにおける体制転換の事例に直面し、結果として国際社会内の亀裂が鮮明になり、シリア危機に対し有効な措置をとれないでいる。

なお、軍事力行使に伴うジレンマは、必ずしも無力化や体制転換問題に限定されない。シリアに関しては、人道物資搬入や避難民保護のために安全回廊や安全地帯の設置案も提唱されている。しかしロシアのラブロフ外相が、一部諸国が反体制側を支援している中で、人道目的のために安全回廊を設けることに何の意味があるのかと反論しているように⁵²、安全回廊設置案についても国際社会にはコンセンサスが成立していない。加えてシリアの情勢を考えると、もし安全回廊や安全地帯を樹立するとなれば、相当規模の兵力と兵站による介入が必要であることは想像に難くない。その結果、たとえ安全回廊設置の方向に国際社会が動き出したとしても、どの国ないし国家連合が十分な軍事力を提供する能力と意思を持っているのかという新たな問題が生起することになり、R2P 論のジレンマは続くことになる。

—注—

- ¹ Alex J. Bellamy, “The Responsibility to Protect and the Problem of Regime Change,” *e-International Relations* (September 27, 2011). <<http://www.e-ir.info/2011/09/27/the-responsibility-to-protect-and-the-problem-of-regime-change/>>, accessed on August 18, 2012.
- ² International Crisis Group, *Immediate International Steps Needed to Stop Atrocities in Libya* (February 22, 2011). <<http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2011/immediate-international-steps-needed-to-stop-atrocities-in-libya.aspx>>, accessed on August 15, 2012.
- ³ OIC は 2011 年 6 月、名称をイスラーム諸国会議機構 (Organization of the Islamic Conference) からイスラーム協力機構 (Organization of the Islamic Cooperation) に変更したが、OIC という略称は変わっていない。
- ⁴ Ved P. Nanda, “From Paralysis in Rwanda to Bold Moves in Libya: Emergence of the ‘Responsibility to Protect’ Norm under International Law – Is the International Community Ready for It?” *Huston Journal of International Law*, Vol. 34, Issue 1 (Fall 2011), p.39.
- ⁵ “Libya: AU’s Opposition to Military Intervention in Libya Ignored by UNSC, Obama,” *allAfrica* (March 18, 2011). <<http://allafrica.com/stories/201103190043.html>>, accessed on August 12, 2012.
- ⁶ 作戦に参加した他の NATO 加盟国はアルバニア、ベルギー、カナダ、デンマーク、ギリシャ、イタリア、オランダ、ノルウェー、ルーマニア、スペイン、トルコ。
- ⁷ Ivo H. Daalder and James G. Stavridis, “NATO’s Victory in Libya: The Right Way to Run an Intervention,” *Foreign Affairs*, Vol.91, No.2 (March/April 2012), p.2.

- ⁸ Jon Western and Joshua S. Goldstein, “Humanitarian Intervention Comes of Age: Lessons from Somalia to Libya,” *Foreign Affairs*, Vol.90, No.6 (November/December 2011), pp.48-59.
- ⁹ Jason Dominguez Meyer, “From Paralysis in Rwanda to Boldness in Libya: Has the International Community Taken ‘Responsibility to Protect’ from Abstract Principle to Concrete Norm under International Law?” *Houston Journal of International Law*, Vol.34, Issue1 (Fall 2011), pp.101-103.
- ¹⁰ Gareth Evans, “The Lesson of Libya,” *The New York Times*, November 15, 2011.なおエヴァンスがここで使っている軍事介入を行うための5つの基準は、彼自身がICISSの基準により幅広い正当性を持たせるためとして2004年に提唱したものである。Gareth Evans, “When is it Right to Fight?” *Survival*, Vol.46, No.3 (Autumn 2004), pp.75-78.
- ¹¹ “Arab League, African Union criticize Western strikes on Libya,” *Daily News*, 21 March 2011.
- ¹² UNSC 6498th Meeting, S/PV.6498, 17 March 2011, p.8.
- ¹³ “Big five emerging powers urge end to Libya fighting,” *Reuters*, April 14, 2011.
- ¹⁴ C. J. Chivers and Eric Schmitt, “In Strikes on Libya by NATO, an Unspoken Civilian Toll,” *The New York Times*, 17 December 2011.
- ¹⁵ Human Rights Watch, *Unacknowledged Deaths: Civilian Casualties in NATO’s Air Campaign in Libya* (2012), pp.4-15.
- ¹⁶ A/HRC/RES/S-16/1. 決議は賛成29、反対9（ロシア、中国など）、棄権7（アラブ諸国ではサウジアラビアとジブチ）で採択された。
- ¹⁷ United Nations, *Press Release: Special Advisers of the United Nations Secretary-General on the Prevention of Genocide, Francis Deng, and on the Responsibility to Protect, Edward Luck, on the situation in Syria*, 2 June 2011.
- ¹⁸ UNSC 6524th Meeting, S/PV.6524, 27 April 2011.
- ¹⁹ アラブ連盟によるシリアへの正式提案は2011年11月2日で、同提案はその後「行動計画(Action Plan)」と呼ばれている。
- ²⁰ S/PRST/2011/16, 3 August 2011.
- ²¹ UNSC 6627th Meeting, S/PV.6627, 4 October 2011, pp.3-5.
- ²² 共同提案国となったアラブ諸国はバハレーン、エジプト、ヨルダン、クウェート、リビア、モロッコ、オマーン、カタール、サウジアラビア、チュニジア、アラブ首長国連邦(UAE)。
- ²³ UNSC 6711th Meeting, S/PV.6711, 4 February 2012, pp.9-10.
- ²⁴ レバノンとブラジルの非常任理事国任期は2011年末で終了した。
- ²⁵ アナンの6項目と平和提案については2012年3月21日に出された安保理議長声明に再掲されている。S/PRST/2012/6.
- ²⁶ インドを含む11カ国が賛成、南アメリカとパキスタンは棄権。反対はロシアと中国のみ。
- ²⁷ 「シリアのための行動グループ」は国連、アラブ連盟、5安保理常任理事国、トルコ、イラク（アラブ・サミット議長国）、クウェート（アラブ外相会議議長国）、カタール（アラブ連盟シリア・フォローアップ委員会議長国）、EU外務安全保障担当上級代表からなっている。2012年6月30日のコミュニケは、アナン6項目提案の完全履行に加え、「シリア国民の正当な期待に応える政治的移行期のためのガイドラインと原則」の必要性などを呼びかけている。*Action Group for Syria Final Communiqué 30.06.2012* <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.124>, accessed on January 10, 2013.
- ²⁸ 例えば2013年1月のジュネーブ協議後のロシア外務省声明。“Russia rejects Assad exit as precondition for Syria deal,” *Reuters*, 2013.1.12. なお、ロシアがアサド体制を支持している背景についてロシアの研究者プホフは、シリアへの武器輸出やタルトゥス港の重要性が問題なのではなく、ロシア人の多くが欧米諸国の一方的な介入主義に怒りを覚えているからで、プーチン大統領もこうしたロシア国民の感情を自己の支持基盤強化に活用していると分析している。Ruslan Pukhov, “Why Russia supports Syria,” *International Herald Tribune*, 7 July 2012. 同様の指摘は以下でもなされている。Camillar Committeri, “When Domestic Factors Prevail Upon Foreign Ambitions: Russia’s Strategic Game in Syria,” *LAI Working Papers 12*, 26 October 2012.
- ²⁹ International Crisis Group, *Middle East Report No. 128: Syria’s Mutating Conflict*, 1 August 2012, p.i.
- ³⁰ “C.I.A. agents reported helping arm Syria rebels,” *International Herald Tribune*, 22 June 2012.
- ³¹ Kofi Annan, “My departing advice on how to save Syria,” *Financial Times*, August 2, 2012. <<http://www.ft.com/intl/cms/s/2/b00b6ed4-dbc9-11e1-8d78-00144feab49a.html#axzz25Mhm2aCo>>, accessed on August 3, 2012.
- ³² 安保理決議1975号（2011年3月30日成立）は文民の保護のためUNOCIに対し「授權範囲内で必要なすべての措置」をとることを認め、同決議に基づいてUNOCIは武力を行使した。
- ³³ UNSC 6531th Meeting, S/PV6531, 10 May 2011.
- ³⁴ Bellamy, *op.cit.*
- ³⁵ Robin Collins, *Thinking About Libya, the Responsibility to Protect and Regime Change: A “Lessons Learned” Discussion Paper*, World Federalist Movement-Canada (October 2011). <http://worldfederalistscanada.org/wfmcDraftLibyaRC5_oct19%204.pdf>, accessed on August 15, 2012.
- ³⁶ “Will Syria Follow Libya?” *Council on Foreign Relations*, 1 September 2011

- <<http://www.cfr.org/syria-follow-libya/p25745>>, accessed on August 18, 2012.
- ³⁷ Bellamy, *op.cit.*
- ³⁸ ICISS, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (December 2001), para.4.33.
- ³⁹ *Remarks by the President in Address to the Nation on Libya*, The White House, 28 March 2011.
<<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2011/03/28/president-obama-s-speech-libya#transcript>>, accessed on March 29, 2011.
- ⁴⁰ Barack Obama, David Cameron, and Nicolas Sarkozy, “Libya’s Pathway to Peace,” *The New York Times*, 14 April 2011.
- ⁴¹ “*We answered the call*” – *the end of Operation Unified Protector*, NATO, 31 October 2011.
<http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_80435.htm?selectedLocale=en>, accessed on September 8, 2012.
- ⁴² Daalder and Stavridis, *op.cit.*, p.4.
- ⁴³ *ibid.*, pp.6-7.
- ⁴⁴ “NATO’s Teachable Moment,” *The New York Times*, 29 August 2011.
- ⁴⁵ Ellen Hallams and Benjamin Schreer, “Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya,” *International Affairs*, Vol.88, No. 2 (March 2012), p.322.
- ⁴⁶ Alex. J Bellamy and Paul D. Williams, “The new politics of protection? Côte d’Ivoire, Libya and the responsibility to protect,” *International Affairs*, Vol. 87, No. 4 (July 2011), p.846.
- ⁴⁷ “Snapshot: NATO Intervention in Libya Unpopular in Arab World,” *Gallup World*, 31 May 2012.
- ⁴⁸ *Report of the Secretary General: Implementing the responsibility to protect*, A/63/677, 12 January 2009.
- ⁴⁹ *Ibid.*, para56.
- ⁵⁰ UN General Assembly, *60/1. 2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 24 October 2005, para.139.
- ⁵¹ この点についての指摘は以下を参照されたい。Monica Serrano, “The Responsibility to Protect: Libya and Côte D’Ivoire,” *Amsterdam Law Forum*, Vol.3, No.3 (2011), pp.92-101/ Jennifer Welsh, “Implementing the ‘Responsibility to Protect’,” *Policy Brief*, No.1, Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict (2009).
- ⁵² “Russia questions humanitarian corridors in Syria, hopes for U.N. mission extension,” *Xinhua*, 26 July 2012.

