

## 「保護する責任」における軍事介入の基準の問題点

### — リビア軍事介入における出口戦略 —

福澤 光恭

#### 問題の所在

戦略研究とカナダ、アメリカの安全保障を専門とするスローン (Elinor Sloan) は、人道危機に際し人々を保護することを目的に行われる軍事介入である「人道的介入」<sup>1</sup>について、国際社会が「中立的」な意図によって行動できない明らかな例として挙げている<sup>2</sup>。

国際法には、1648年のウェストファリア条約後に提起されて以来、暗黙的に守られてきた「一国の国内管轄事項に他の国家・国際組織が干渉してはならない」という「不干渉 (あるいは、国内問題不干渉、内政不干渉) の原則」がある<sup>3</sup>。当該原則について国際連合 (国連) 憲章は「(不干渉) 原則は第7章に基づく強制措置の適用を妨げるものではない」という例外を示してはいるが<sup>4</sup>、冷戦期間中には強制措置が適用されることはなかった。しかし、冷戦の終結以降、1994年のルワンダにおけるツチ族の虐殺、1995年のボスニアにおける殺戮事件のような、我々の共通の人間性のすべてに影響する組織的・徹底的な人権侵害が生じたため、当時事務総長であったアナン (Kofi Annan) は、国連安全保障理事会が人道的介入を許可する際のガイドラインを決定する必要性を提唱した<sup>5</sup>。

その戦略的考察の結論が、「保護する責任 (Responsibility to Protect: R2P)」構想である<sup>6</sup>。当該構想は、独立した有識者からなる「介入と国家主権に関する国際委員会 (International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)」が2001年12月に公表した同名の報告書に由来し、「国家主権は責任を意味し、人々を保護する主要な責任は国家自身に

<sup>1</sup> 中内政貴、高澤洋志、中村長史、大庭弘継編『資料で読み解く「保護する責任」—関連文書の抄訳と解説—』大阪大学出版会、2017年、49頁、[ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/](http://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/)。

<sup>2</sup> エリノア・スローン『現代の軍事戦略入門 [増補新版] —陸海空から PKO、サイバー、核、宇宙まで—』奥山真司、平山茂敏訳、芙蓉書房出版、2019年、239頁。

<sup>3</sup> 栗林忠男『現代国際法』慶應義塾大学出版会、1999年、154頁。

<sup>4</sup> 国連憲章第2条第7項。

<sup>5</sup> UN Doc. A/54/1, August 31, 1999; UN Doc. SG/SM/7136/GA/9596, 20 September, 1999.

<sup>6</sup> スローン『現代の軍事戦略入門』239-240頁。

あり、内戦などにより、民衆が深刻な被害を受けており、かつ、その国家がそれを回避し、又は防止しようとせず、又はすることができないときには、国際による保護する責任が不干渉原則に優越する」という基本的原則のもと、「予防する責任」、「対応する責任」、「再建する責任」の3要素を包含するものとなっている<sup>7</sup>。

冷戦終結後の教訓を受けて導出された R2P は、2011 年のリビアへの軍事介入に適用され、一部では人々を保護する国際的関与の重大な先例として高く評価された。一方で同介入は、その後リビアにおいて多数の民兵組織が対立しあう混沌とした状況を惹き起こした<sup>8</sup>。リビアを破綻国家のような様相に変貌させたため本介入は「破局的な失敗」とも言われており、民族紛争、軍事介入及び核不拡散を専門とするクーパーマン(Alan Kuperman)は、リビアに軍事介入したこと自体が間違いであったとも指摘している<sup>9</sup>。では、リビアへの軍事介入はその基準にどのような問題があったのであろうか。

国連憲章に明確な規定はないものの、R2P と同様に安全保障理事会の承認のもとに実施される活動に国連平和維持活動(Peace Keeping Operation: PKO)があるが、これに対しては2000年にオランダから、「出口戦略(Exit Strategy)<sup>10</sup>」の問題が提起されている。これは、1995年7月にボスニア・ヘルツェゴビナで生じた「スブレニツァの悲劇」という、オランダ部隊が近傍に存在したにもかかわらず、兵力等の不足により、ムスリム人が約7,000人のボスニア・セルビア人勢力により殺害されたとされる事案に起

<sup>7</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Center, 2001; 川西晶大「「保護する責任」とは何か」『レファレンス』第57巻第3号、2007年3月、17頁。

<sup>8</sup> 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』84-85頁; 土佐弘之「R2Pのメルトダウン -UNSC1973前後の「責任のあり方」をめぐる政治」『国際協力論集』第24巻第2号、2017年1月、120頁。

<sup>9</sup> 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』84-85頁; 土佐「R2Pのメルトダウン」120頁; Alan J Kuperman, “A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO’s Libya Campaign,” *International Security*, Vol. 38, No. 1, 2013, pp. 133-136.

<sup>10</sup> 「出口戦略」とは、紛争地域においてその地域の当事者自らによって維持されるような平和を目的とした長期計画—全般的な戦略であり、「出口」はそうした永続的な平和の達成というかたちで任務が終了することに基づくものであり、マンデートの明確化等を含む「戦略ある撤収」を意味する。酒井啓亘「国連平和維持活動(PKO)における部隊提供国の役割 -国連エチオピア・エリトリアミッション(UNMEE)へのオランダ参加問題を手がかりに-」『外務省調査月報』2002年度3号、2003年3月、63頁を参照。UN Doc.S/2000/1072, November 7, 2000; ; 国際連合広報センターHP「平和の維持」、www.unic.or.jp/activities/peace\_security/peace\_keeping/。

因する。この事案は、一時は情勢に伴い 4,000～5,000 人にまで増員した駐留員を以前より少ない 500 名程度まで減員した時期に生じた。本事案は、リビア軍事介入のように「破局的な失敗」とまでは称されていないが、オランダ国内ではオランダ軍が近傍に駐留していたにもかかわらず生じた事案として、その原因究明のために報告書が提出され、その後のオランダの PKO への参加を消極的にするほどの問題となった<sup>11</sup>。

本論では、PKO も R2P と同様、安全保障理事会の承認に基づく活動であり、平和維持の目的ではあるが国連憲章第 7 章による「確固たる」任務の下では、自衛の場合のみならず文民を保護するためにも武器の使用が認められ、軍事、警察など多くの要素を持つ活動であることから<sup>12</sup>、その問題点が類似している可能性があることを念頭に、ICISS が示す軍事介入の基準とリビア軍事介入時及びその後の情勢を、R2P という判断基準に関連する議論と対比することで、「軍事介入の基準」のうち、PKO でも問題として取り上げられた「出口戦略」に関わる内容を含む基準である「成功に対する合理的な期待」に問題があった可能性について確認する。

まず、第 1 節では、R2P とその要素、ICISS の提示した軍事介入の基準、そして国連が保護する責任とその要素から再整理した 3 本柱という、軍事介入の原理原則について確認するとともに R2P という判断基準が巻き起こした議論、すなわち軍事介入の基準の問題点について整理する。

第 2 節ではリビア軍事介入の経緯と、軍事介入後から破綻国家となるまでの国連及びリビアの状況を確認し、次節において第 1 節で確認した原理原則及び軍事介入の基準の問題点との関係性を確認するための素材を抽出する。

第 3 節では、第 1 節で確認した原理原則及び軍事介入の基準の問題点と、第 2 節で抽出したリビア軍事介入における問題点を対比し、リビアが破綻国家の様相を呈した要因が軍事介入の基準の問題点のうち、「成功に対する合理的な期待」にあった可能性について明らかにする。

## 1 保護する責任における軍事介入の基準の問題点

本節では、R2P における軍事介入の基準とその問題点について明らかにするため、R2P の概念から確認する。

<sup>11</sup> 酒井「PKO における部隊提供国の役割」47-55 頁。

<sup>12</sup> 国連広報センターHP「平和の維持」。

## (1) 保護する責任と軍事介入の 6 つの基準

R2Pとは、先に述べたとおり、「予防する責任」、「対応する責任」、「再建する責任」の3要素を包含している<sup>13</sup>。この概念は、2005年に実施された国連総会において審議がなされ、その成果文書には、どの国からも反対が示されないような内容に落ち着かせるため、R2Pの概念と対象となる範囲をジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪に限定することが盛り込まれた<sup>14</sup>。

同成果文書では、R2Pに基づく軍事介入が明白に擁護される場合として以下の6項目を定義し、軍事的介入の6つの基準として扱っている<sup>15</sup>。

- ① 正当な理由：人間の保護を目的とする軍事介入は、例外的かつ特別な措置であり、それが是認されるのは、大規模な人命の喪失または大規模な「民族浄化(Ethnic Cleansing)」のような重大かつ取り返しのつかない危害が人々に加えられている場合、または、まさに加えられようとしている場合でなければならない。
- ② 正当な意図：介入の主要な目的は、介入国にその他の動機があるかに関わらず、人々への危害を停止または回避することでなければならない。
- ③ 最終手段：軍事介入は危険の予防ないし平和的解決のための非軍事的な選択肢が全て検討され、軍事介入より弱い措置では成功の見込みがないと信じられる合理的な根拠がある場合にのみ、正当化される。
- ④ 比例的な手段：企図される軍事介入の規模、期間及び強度は、人間の保護という限定された目標のための必要最小限 (minimum necessary) のものでなければならない。
- ⑤ 成功に対する合理的な期待：介入を正当化する危害を停止または回避できそうであり、不作為による帰結よりも作為による帰結が悪くなりそうにないという合理的な見込みがなければならない。
- ⑥ 正当な権限：人間の保護を目的とする軍事介入の許可に関して、国連安全保障理事会以上に望ましく、適切な機関は存在しない。従って、全ての場合において、軍事介入の実行に先立って安全保障理事会の許可が求められるべきであり、安全保障理事会は、介入の許可を求めるいかなる要請も迅速に対処すべきである。また、常任理事国5か国は、彼らの核心的国益にかかわつ

<sup>13</sup> ICISS, *The Responsibility to Protect*. 川西「「保護する責任」とは何か」17頁。

<sup>14</sup> 国連総会決議 60/1 (世界サミット成果文書)、UN Doc. A/RES/60/1, October 24, 2005; 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』25-26頁。

<sup>15</sup> ICIC, *The Responsibility to Protect*, pp. 32-37.

ていない問題において、人間の保護を目的とする軍事介入に大多数の支持がある場合、決議の採択を妨害するような拒否権を使用しない<sup>16</sup>。

なお、前述の「保護する責任」の3要素は、2008年に実施された潘基文国連事務総長のベルリン演説において、「国家の保護責任」(第一の柱)、「国際的な援助と能力構築」(第二の柱)及び「時宜に適用する断固とした対応」(第三の柱)の「三つの柱」に形を変え、再構築されている<sup>17</sup>。

## (2) 軍事介入の基準の問題点

これら 6 つの基準のうち、スローンは「正当な権限」、「正当な理由」、「正当な意図」及び「成功に対する合理的な期待」の 4 つに関する論点に言及している<sup>18</sup>。

正当な権限については、ICISS の報告において、一部委員からの指摘にもかかわらず、成立を優先する委員会全体の動きと事務総長の強い意向が反映され、国連安全保障理事会が人間の保護を目的とした介入を許可することに適切な機関であるとされていることが問題である。ここには、安全保障理事会の意思決定の遅さ、主要地域における過小評価、そして 5 人の常任理事国の拒否権の政治的性質、軍事介入の政治化の問題が内在している。特に政治の問題については、常任理事国 5 か国は各国の国益が関与しない場合であっても介入を拒否しないことに同意すべきであると批判されている<sup>19</sup>。

正当な理由については、主権国家が市民を保護する能力を失った時にその他の国家と国際組織が介入の合意に達するため、武力行使を正当化する残虐行為というものの明確な基準が存在しないことが問題である。例えば、何が極端な人道的緊急事態と認定するのに必要な要素であるのかといった、R2P が適用される具体的な基準が存在しないのである。また、「大規模」を定量化することを試みていないため、解釈に大きな不一致があることも示唆されている。ジェノサイド、人道に対する罪、民族浄化が発生したという情報は、その言葉だけで人道上の緊急事態を予感させるかもしれないが、

<sup>16</sup> スローン『現代の軍事戦略入門』241 頁；ICISS, *The Responsibility to Protect* ; 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』25-26 頁。

<sup>17</sup> 潘基文国連事務総長ベルリン演説、UN Doc. SG/SM/11701, July 17, 2008 ; 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』28-31 頁。

<sup>18</sup> スローン『現代の軍事戦略入門』240、242 頁。

<sup>19</sup> Jeniffer Welsh, Carolin Thielking and S. Neil MacFarlane, “The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty,” *International Journal*, Vol. 54, No. 4, 2002, p. 504.

それを客観的に評価する方法がないため、R2P に基づく軍事介入の要件を満たすかどうかの評価ができず、軍事介入実施の可否について適切な判断を行うことが難しいという問題が存在しているのである<sup>20</sup>。

正当な意図については、軍事介入を純粋に人道的な動機で実施すると主張すること自体が逆効果となる可能性があることが問題である。国際関係における問題への関心と実施する価値の不可避な関係を考慮すれば、純粋に人道的な動機による軍事介入となりうる事案を探し求めなければならない<sup>21</sup>。また、ICISS の報告書では、軍事行動にはコストとリスクの問題があるため、実際には介入国がある程度自己利益を主張することができるようにすることが必要な場合があると述べられている。なぜならば、一般に国民は、短期の利益のために、長期の利益を犠牲にすることを主張する傾向にあり、外国における福祉を国内の優先事項よりも優先することには疑問を持つとされるためである<sup>22</sup>。

最後に、成功に対する合理的な期待については、短期と長期の軍事介入による結果についてそのバランスをどのようにとるのか、そして、あるグループと他のグループとのバランスをどのようにとるのか、更には、これらの問いに答えられない場合、「合理的な成功の見込」とはそもそもどういう意味なのかという問題がある<sup>23</sup>。ICISS の報告書では、「特に、限定的な人間の保護を目的とした軍事行動が、その過程でより大きな紛争を引き起こす場合や、一部の人間が大国を巻き込んだ大規模な地域紛争のために、受け入れがたい犠牲を払わなければ救えないような場合、現実がどんなに苦しくても、強制的な軍事行動は正当化されない」とされている<sup>24</sup>。

## 2 リビア軍事介入

本節では、リビア軍事介入における前後の経緯について確認する。その際、事後の調査等によって確認された事実についても確認する。

### (1) リビア軍事介入までの経緯

2010 年 12 月にチュニジアから始まった「アラブの春」は、2011 年になって、42 年間変化のなかったリビアのカダフィ (Muammar Qadhafi)

<sup>20</sup> Ibid., pp. 497-499.

<sup>21</sup> Ibid., pp. 496-497.

<sup>22</sup> ICISS, *The Responsibility to Protect*.

<sup>23</sup> Welsh et al., "The Responsibility to Protect," p. 504.

<sup>24</sup> ICISS, *The Responsibility to Protect*.

独裁政権にも波及した<sup>25</sup>。クーパーマンの調査によれば、2011 年 2 月中旬、リビアの人々は、その抑圧的な支配を全世界が憎んでいた独裁者カダフィに対して、全国規模の非暴力的な抗議行動を起こした。カダフィは、平和的な抗議者たちを撃つよう彼の軍隊に命令し、最初の 3 回の抗議に対する対応において数千人の市民を殺害したとされる。特に東部の都市ベンガジでは、このような政府の残忍な暴力に対し、平和的だとされた抗議者たちは、自衛のために武器を手にして反乱を起こした。これに対しカダフィは、地上部隊には居住地にいる大量の市民を重火器で無差別に攻撃させ、空軍には民間人を爆撃させるという無分別で不釣り合いともいえる方法で報復した。

国連は情勢に鑑み、2 月 26 日の安全保障理事会において全会一致で安保理決議 1970 を採択した。同決議において、カダフィ政権の実施したデモの弾圧や一般市民への暴力に代表される甚大かつ組織的な人権侵害を、人道に対する罪の発生として、「リビア国民を守るリビア当局の責任」に言及し、保護する責任の第 1 の柱である「国家の保護責任」の不履行に該当すると認め、リビア政府に暴力の即時停止、人々の正当な願望を満たすよう要請した。また、カダフィ政権主要人物の資産凍結等、第 3 の柱である「時宜に適う断固とした対応」が取られた<sup>26</sup>。

しかし、リビア情勢は好転せず、引き続き政権による弾圧等が生起する状況であったため、安全保障理事会は賛成 10、棄権 5 (ロシア、中国、インド、ブラジル、ドイツ) で 3 月 17 日に安保理決議 1973 を採択した<sup>27</sup>。同決議では、カダフィ軍からリビアの民間人を保護するため、飛行禁止区域を設定するとともに、占領軍以外のすべての必要な手段が承認された。決議に基づき、アメリカ及び NATO の主導による、空爆をはじめとするリビアへの介入が実施されたことで、これまで悪化の一途であった情勢は徐々に変化し、8 月にはカダフィ政権を打倒し、リビアに代議制政府への道を開くことができたとされる。この一連の軍事介入が、「保護する責任」という新たな規範を成功裡に実施するための新たなモデルとして確立したというのが通説である<sup>28</sup>。

<sup>25</sup> Robert Hugh, “Who said Gaddafi had to go?” *London Review of Books*, 2011, pp. 8-18.

<sup>26</sup> 国連安全保障理事会決議 1970 (リビア)、UN Doc. S/RES/1970, February 26, 2011.

<sup>27</sup> 同上; 安全保障理事会決議 1973 (リビア)、UN Doc. S/RES/1973, March 17, 2011; 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』75-78 頁。

<sup>28</sup> Kuperman, “A model Humanitarian Intervention?” pp. 107-108.

一方で国連によるリビア軍事介入の経緯に関して、事後判明した事実がある。第一は、カダフィ政権による「平和な市民への攻撃」の信憑性に関わる事実である。カダフィ政権の治安部隊は、抗議者たちの暴力がエスカレートし、拡大するまでは致命的な武力行使は控えていたのである<sup>29</sup>。当時、抗議行動の参加者に死傷者は発生していたが、多くの抗議行動に参加したリビア人は、石や火炎瓶を政府機関に投げつけ、警察署に放火をしたともされており、決して大人しいものではなかった。また、これに対する警察の対応は当初、放水やゴム弾での対応であった。初期には、抗議者のうちの 1 名が銃で撃たれたとの報道もあったが、これは 1 年も前の映像であり、後に誤報であることも認められている。つまり、「純粹に平和的な抗議者たちを攻撃することで暴力を開始したカダフィ軍」という西側メディアが作り出した悪のイメージは事実と反しており、カダフィ政権は最終的には抗議行動の参加者に強硬に対応はしたが、当初から民間人を標的にしたり、「無差別に」に武力に訴えたりすることはなかったのである<sup>30</sup>。

第二は、カダフィ政権は無差別攻撃を企図していなかった可能性である。人権保護のために活動する国際的な非政府組織 (NGO) であるヒューマン・ライツ・ウォッチ (Human Rights Watch: HRW) の調査によれば、戦闘の最初の 7 週間で、ミスラタで 949 人が負傷し、そのうち女性は 22 人、子どもは 8 人だった<sup>31</sup>。これは、949 人という負傷者全体に占める女性の割合が 3%未満であることを意味し、居住地において無差別に民間人を標的にしたのであれば、女性の負傷率は 3%ではなく 50%に近づくはずであることから、政府軍が戦闘員だけを標的にしようとしていたことを示唆している<sup>32</sup>。さらに、HRW はこの最初の戦闘期間中に、40 万人都市であるミスラタの医療施設は反政府勢力や政府軍を含む計 257 人の死者を記録したと報告している<sup>33</sup>。これは、戦闘の最も激しい地域でのほぼ 2 か月間の無差別攻撃による死者の割合が 0.07%未満であることを意味し、政府が無差別攻撃を避けた証拠とも解釈しうる。HRW の報告書では、カダフィ政権が国際法に違反し、「民間人や民間施設を標的にしている」と非難しているが、

<sup>29</sup> “Libya Protests: Second City Benghazi Hit by Violence.” *British Broadcasting Corporation (BBC)*, February 16, 2011, [bbc.co.uk/news/world-africa-12477275](http://bbc.co.uk/news/world-africa-12477275).

<sup>30</sup> Kuperman, “A model Humanitarian Intervention?” pp. 111-113.

<sup>31</sup> Human Rights Watch (HRW), “Libya: Government Attacks in Misrata Kill Civilians: Unlawful Strikes on Medical Clinic,” April 4, 2011, [www.hrw.org/news/2011/04/10/libya-government-attacks-misrata-kill-civilians](http://www.hrw.org/news/2011/04/10/libya-government-attacks-misrata-kill-civilians).

<sup>32</sup> Kuperman, “A model Humanitarian Intervention?” p. 111.

<sup>33</sup> HRW, “Libya.”



そのデータを詳細に読み取れば、逆に無差別攻撃が行われたとは言えないことが明らかになる<sup>34</sup>。

第三に、NATO の介入目的の正当性に対する疑念である。R2P が安全保障理事会で承認されたのであれば、当然、軍事介入の基準に示す「正当な意図」が守られているはずである。しかし、NATO による軍事介入を安保理決議 1973 から逸脱した違法なものと見做す議論もある<sup>35</sup>。カダフィの打倒により成立した政権交代 (レジーム・チェンジ) は、安保理決議 1973 の「必要なすべての措置」という言葉で暗にカバーされ、巧みに起草された安保理決議により、政権交代をもたらすための戦争が黙認されたことは明らかであった<sup>36</sup>。

戦争の防止、平和な世界の構築のために活動する NGO である国際ナショナル・クライシス・グループ (International Crisis Group : ICG) も、「この介入の公の正当化の理由は市民の保護であったが、死傷者や難民として戦争の犠牲となった市民はかなりの数に上っており、NATO の作戦を支持する西側の主要国の政府は、その目的が政権交代であることを隠そうともしていない」と報告しており、当初から軍事介入の目的は、政権交代であったと言える<sup>37</sup>。

## (2) 軍事介入後のリビア

NATO による空爆は、2 月 26 日の安保理決議 1970 に基づき、3 月 19 日、反体制派を支援する形で開始された。当初は米国が主導し、以後 NATO に引き継がれた空爆は、撤退中のカダフィ軍やカダフィ政府の拠点に対する爆撃という、安保理決議 1973 が許可する文民保護の武力行使の範囲から外れる行為も実施された。空爆により市民にも多くの被害が発生したが<sup>38</sup>、10 月 20 日のカダフィの死を経て安保理決議 2016 が採択され、同月末をもって空爆等の R2P としての軍事介入が終了することとされた<sup>39</sup>。

<sup>34</sup> Kuperman, “A model Humanitarian Intervention?” p. 112.

<sup>35</sup> 例えば、Kuperman は「人道的介入で破綻国家と化したリビア —なぜアメリカは判断を間違えたのか—」『Foreign Affairs Report』2015 年 4 月号、57-68 頁、において、「ロシアの態度を硬化させ、シリアにおける和平交渉を難しくしたのは NATO が国連安保理決議を超えて体制変革路線をとったからだ」と批判している。

<sup>36</sup> Hugh, “Who said Gaddafi had to go?” pp. 8-18.

<sup>37</sup> International Crisis Group (ICG), “Popular Protest in North Africa and the Middle East (V): Making Sense of Libya,” *Middle East/North Africa Report*, No. 107, June 6, 2011, p. i; 土佐「R2P のメルトダウン」119 頁。

<sup>38</sup> “Airstrikes Clear Way for Libyan Rebels’ First Major Advance,” *New York Times*, March 27, 2011.

<sup>39</sup> 安全保障理事会決議 2016 (リビア)、UN Doc. S/RES/2016, October 27, 2011。

カダフィ政権が倒れたのち、本来であれば暫定政府であった国民評議会が政府を立て直すべきところであったが、結局新政府の受け皿とはなれず、ポスト・カダフィのリビアは、多数の民兵組織が対立しあう混沌とした状況に陥った。これは、イスラム国 (Islamic State: IS) やアルカイード系のイスラム過激派武装勢力が浸透し、武装勢力は治安部隊や政府機関に対し多くの攻撃を加える等、活動領域を広げたことが要因であるとされる<sup>40</sup>。また、トリポリやベンガジでは、正体不明の民兵組織による虐殺、民兵組織に対する大規模なデモ行進、平和的なデモ参加者に民兵集団が襲いかかるという状況も生じた<sup>41</sup>。

そのような中、イスラム勢力の国民議会と世俗派の代議員のそれぞれが政府を樹立したため、2つの政府と議会が競合する状況が続いた。2015年以降は国連主導で大統領評議会が統一政府の樹立を目指してはいるが、未だ難航している状況である<sup>42</sup>。

### 3 リビア軍事介入における出口戦略

本節では、これまでに確認した軍事介入の基準の問題点とリビア軍事介入の状況から、基準のうち、特に出口戦略に関する基準である「成功に対する合理的な期待」に問題があった可能性について確認する。また、スローンが言及した他の3つの基準、すなわち「正当な権限」、「正当な理由」及び「正当な意図」についても検討し、これらがリビア軍事介入が「破局的な失敗」となった主たる要因とは言えないことを確認する。

#### (1) 成功に対する合理的な期待

第1節で確認したとおり成功に対する合理的な期待における期待とは、そのバランスをとる必要があることを前提に、「長期的な期待」と「短期的な期待」を意味する。では、リビア軍事介入における、長期的及び短期的な期待とはどのようなものであったのだろうか。2011年3月11日のワシントンポスト紙に、「リビアでは、反体制派が誰なのか、カダフィ大佐が追放された場合に合法的な政府がどのように形成されるのか、私たちにわかりません。(中略) 最善のシナリオは、憲法条約、有権者リスト、政党、

<sup>40</sup> 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』84-85頁。

<sup>41</sup> HRW, “Libya: End Impunity, Reform Repressive Laws: Two Years Since Gaddafi Was Ousted, Little Progress on Rights,” January 21, 2014, [www.hrw.org/news/2014/01/21/Libya-end-impunity-reform-repressive-laws](http://www.hrw.org/news/2014/01/21/Libya-end-impunity-reform-repressive-laws).

<sup>42</sup> Ibid.

国際的に管理された自由で公正な選挙である。(中略)そして私たちが介入すれば、リビアの問題は私たちの責任になるはずだ。(中略)私たちが飛行禁止区域のためにどのような資源を提供しようとも、おそらく少なすぎて遅すぎます。(中略)したがって、介入を成功させるための基本的な要件は、少なくとも今のところ存在しないことを認識しよう。我々には、明確に述べられた客観的な法的権限、コミットされた国際的な支援または十分な現場での軍事能力がなく、リビアの政治が明確な結果を予兆することはほとんどない」という、元軍人が書いた記事が掲載された<sup>43</sup>。

この記事からは、長期的な期待は「リビアの復興：民主政の確立(憲法、条約、有権者リスト、正当、国際的に管理された自由な選挙)」、短期的な期待は「カダフィ政権の打倒(カダフィの追放): レジーム・チェンジ」であった可能性を読み取ることができる。また、この記事がリビア政治の明確な結果を予兆できないと述べていることから、長期と短期のバランスどころか、先に述べたPKOでも問題となった「出口戦略」について不明確かつ漠然とした目標である「合法的な政府」についても達成できることが予想できていなかった可能性さえ、窺える。

一方で、この当時の米国政府高官の認識はどうであったか。ゲーツ(Robert Gates)国防長官(当時)はその回顧録で、「この政権が非難を浴びている問題。終わりのない戦い、不明瞭な作戦、カダフィの運命、カダフィ後の情勢を私はすべて提起しようとしたが、大統領はそのどれにも足を踏み入れようとしなかった」と述べている<sup>44</sup>。またクリントン(Hillary Clinton)国務長官(当時)も回顧録で、「リビアの近隣国を含む国際社会は、このミッションを支持して団結するのか、我々が支持しようとしている反乱軍は何者で、カダフィが倒れた後、リビアを率いる用意があるのだろうか、事態の最終局面はどういったものとなるかについて確認しておきたかった」と述べている<sup>45</sup>。このことから、近隣国を含む国際社会も何を目的とすべきか不明瞭であるとともに、主導的立場にあった米国でも、反乱軍の正体さえ把握できていなかった可能性がある。

また、イギリスの中東専門家であるジョフィー(George Joffe)教授は、2015年に実施された「リビア介入と崩壊、イギリスの今後の政策オプショ

<sup>43</sup> Wesley K. Clark, "Gen. Wesley Clark says Libya doesn't meet the test for U.S. military action," *Washington Post*, March 11, 2011.

<sup>44</sup> ロバート・ゲーツ『イラク・アフガン戦争の真実 —ゲーツ元国防長官回顧録—』井口耕二、熊谷玲美、寺町朋子訳、朝日新聞出版、2015年、522-544頁。

<sup>45</sup> ヒラリー・ロダム・クリントン『困難な選択』日本経済新聞社訳、日本経済新聞出版社、2015年、100-123頁。

ンの検討会議」に参加し、政治家と会談した。その中で会議に参加した政治家は、「リビアで後に起こったことは、政府がそれを予想するのに十分な情報を入手できていれば、予想できたであろう。私はそれが実際にあったのか、またはそれを考慮したいと思う何かがあったのかについては確信がない。政権が去った後、リビアには何らかの形で民主主義が開花するという奇妙な想定があったが、それは明らかに間違いであった」と述べている<sup>46</sup>。このことから、イギリスにも正確な情報がなく、「期待」は単なる都合のいい想定にとどまったまま介入を実施した可能性がある。

以上のことから、「成功に対する合理的な期待」については、そもそも期待をする相手がわからず、そのため、長期的な期待も短期的な期待も不明確なままであったため<sup>47</sup>、各国は国益に通じた思惑を優先させて介入・撤収を実施し、結果としてリビア自体は目指すべきゴール（期待）に至ることなく、破綻国家のような状況に至った可能性がある。

軍事介入の終了を示した安保理決議 2016 には「リビアの主権、独立、領土保全及び国家の統一に対する安保理の強い公約を再確認し、(中略)、国民和解、正義、人権の尊重及び法の支配に基づくリビアの将来に期待し、(中略)、リビアにおける報復、恣意的な拘禁、違法な投獄及び裁判外の処刑の継続的な報告に深刻な懸念を表明し・・・」とある<sup>48</sup>。つまり安全保障理事会は、リビアの民主化、法の支配の達成を暫定政府が統治しうる能力を確実に確認することなく、本来設定されるべき「期待」のみをリビアに押し付ける形で介入を終了させたのである。

PKO における「出口戦略」のガイドラインには、「平和活動の究極的な目的が持続可能な平和の達成であり、包括的平和が平和維持成功のシグナルとなりうるとされるとともに(中略)、包括的平和構築が成功するために必要な条件として、紛争地域内外における安全保障の強化、政治制度と良い統治の強化、経済的社会的再建と変革の促進という 3 つの側面が説かれている」と示されている<sup>49</sup>。PKO と R2P は別のものであるが、撤収のための「出口戦略」の観点で見れば、より烈度の低いはずの PKO の出口戦略にも明記されている政治制度と良い統治の強化がなされないうちに介入を

<sup>46</sup> The House of Commons, *Oral evidence: Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options HC520*, October 13, 2015, [data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/foreign-affairs-committee/libya-examination-of-intervention-and-collapse-and-the-uks-future-policy-options/oral/22980.html](http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/foreign-affairs-committee/libya-examination-of-intervention-and-collapse-and-the-uks-future-policy-options/oral/22980.html).

<sup>47</sup> スローン『現代の軍事戦略入門』240、242 頁。

<sup>48</sup> 安保理決議 2016 (リビア)。

<sup>49</sup> 国連事務総長報告、UN Doc. S/2001/394, April 20, 2001.

終了したことは間違いなく、保護する責任の原理原則にある「再建する責任」を果たさないまま軍事介入を終了したため、当然、リビアのみでは復興は思うように進まず、内政の混乱やテロリズムにより結果として破綻国家への道を進んだ可能性は否定できない。

## (2) その他の基準

ICISS の報告において「正当な権限」は、「安全保障理事会は、介入の許可を求めるいかなる要請も迅速に処理すべきである」とし、「安全保障理事会の常任理事国 5 か国は、軍事介入を許可する安保理決議の採択を妨害するような拒否権の行使はするべきでない」とされている<sup>50</sup>。リビア軍事介入においては、安保理決議 1973 の採択におけるヒラリーの各国への事前調整、アラブ諸国の介入への要望により、中国、ロシア他 3 国は「棄権」しており、常任理事国たる中国、ロシアの拒否権は発動されなかった<sup>51</sup>。常任理事国で棄権した中国、ロシアはリビアに大量の武器を輸出していること、及び一貫して軍事介入への否定を続けてはいたが、アラブ諸国の介入への前向きな姿勢を反映し、拒否権の行使を控えた代わりに棄権したと考えられる<sup>52</sup>。この行為自体は基準に違反するものではなく、また、結果として速やかに軍事介入が容認されることとなった。従って、「軍事介入自体するべきではなかった」という結果論的な結論でない限り、軍事介入は正当な権限に基づいて承認されており、プロセスに大きな問題があったとは言えないことから、リビアが破綻国家となった要因とは言えない。

「正当な理由」については、当時の報道では無差別の虐殺がカダフィ政権によって実施されたとされたが、先に述べた HRW の報告書の内容と比較すると、その信憑性は高くない。スローンが指摘したとおり、軍事介入の基準には大量虐殺についての明確な数的基準は示されていないが、安全保障、テロリズムの専門家のペイプ (Robert Pape) のように、将来の 2 万から 5 万の国民の死亡をもって大規模と定義することは<sup>53</sup>、その数に一人

<sup>50</sup> ICISS, *The Responsibility to Protect*.

<sup>51</sup> クリントン『困難な選択』100-123 頁。

<sup>52</sup> Anne Barnard, “China Sought to Sell Arms to Qaddafi, Documents Suggest,” *New York Times*, September 4, 2011, [www.nytimes.com/2011/09/05/world/africa/05libya.html](http://www.nytimes.com/2011/09/05/world/africa/05libya.html); Marcin Kacizmarski, “Russia on the military intervention in Libya,” *Center of Eastern Studies(OSW)*, March 23, 2011, [www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2011-03-23/russia-military-intervention-libya](http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2011-03-23/russia-military-intervention-libya); 小松志朗『人道的介入 — 秩序と正義、武力と外交—』早稲田大学出版部、2014 年、250-251 頁。

<sup>53</sup> Robert Pape, “When Duty Calls: A Pragmatic Standard of Humanitarian Intervention,” *International Security*, Vol. 37, No. 1, 2012, pp. 41-80.

でも達しない場合には実際に目の前で困窮している一般市民を救えない可能性を提示することとなる。また、当時のリビアの状況に対するアラブ諸国の米国及び NATO の軍事介入への期待<sup>54</sup>、当時の報道されていた内容を考慮すれば、大量、無差別の虐殺があったとして軍事介入することは間違いであると、当時判断することは困難であったであろう。したがって、この判断及び数的基準がないという問題点はあるものの、これを捉えてリビアが破綻国家となった要因ということは難しいであろう。

最後に「正当な意図」については、安保理決議 1973 に示す軍事介入の目的が「文民の保護」である<sup>55</sup>ことから、リビア介入時には、アメリカ、フランス、エジプトが次の選挙を控えており、各国が国内世論を味方につけることを目的として軍事介入を実施した可能性があったとしても<sup>56</sup>、当該介入の目的は「正当な意図」の基準に則った、人々への危害を停止または回避するものであったといえる。

他方、NATO を支持する西側主要国がレジーム・チェンジであるとその目的を隠していないことは<sup>57</sup>、ICISS の報告書にある「人間を保護するための目的は (中略) 国家を倒すことではない<sup>58</sup>」と相反しており、リビアの介入がレジーム・チェンジを狙って実施したことが根本的な間違いであると指摘する研究者もいる。しかし、ICISS の報告書では「介入国が介入にある程度の自己利益を主張できるようにすることが政治的に不可欠である<sup>59</sup>」ともされていることから、西側主要国がレジーム・チェンジを目的としたことをもって「正当な意図」を阻害したとまでは言えない。従って、「正当な意図」の基準がリビア破綻の直接的な要因となったとは言えない。

ただし、人道的介入とレジーム・チェンジに関しては議論の余地が多く残されている。例えば、人道的介入に武力を使用したレジーム・チェンジが含まれるのか。レジーム・チェンジを狙った場合、既に人道的介入ではないのではないかという議論をする必要がある。また、非軍事的行為によってもレジーム・チェンジが行われれば、国家が倒されたこととなり基準に反するのか<sup>60</sup>。このような点が討議され、整理されなければ、リビアのよ

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> 安全保障理事会決議 1973 (リビア)。

<sup>56</sup> クリントン『困難な選択』100-123 頁; 山本健太郎「サルコジ政権における軍事介入 —リビアとコートジボワールを事例として—」『法と政治』第 64 巻第 1 号、2013 年 4 月、64 頁。

<sup>57</sup> ICG, “Popular Protest in North Africa and the Middle East (V),” p. i.

<sup>58</sup> ICSS, *The Responsibility to Protect*.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> 千知岩正継「リビア紛争に対する保護する責任 (R2P) の適用?」『社会と倫理』第 27 号、2012 年、23-26 頁; 小松志朗「人道的介入の正統性と実効性のパラドッ

うに政府側が悪とみなされており、レジーム・チェンジでしか状況が好転しないと予想されるような場合、「正当な意図」の基準自体が成立しない可能性もあることから、今後十分な議論を尽くす必要がある。

## おわりに

本論文では、リビア介入においては、「成功に対する合理的な期待」について、長期的及び短期的な「期待」が不明確なまま軍事介入を実施したために、リビアでは復興は思うように進まず、内政の混乱やテロリズムにより結果として破綻国家への道を進むこととなった可能性があることを確認した。また、そのほかの基準については一部 ICISS の示す基準とは完全には一致していなかった可能性もあるが、スローンが問題点として挙げた基準は、破綻国家となった主たる要因ではないことを確認した。

一方で、本論においては「成功に対する合理的な期待」について、PKO という国連主導で実施する活動で提起されている「出口戦略」の観点で考察した結果、出口戦略のガイドラインに示されている政治制度と良い統治の強化の点で問題があった可能性があることを提起した。

ICISS の報告には、「出口戦略」については、これまでの平和活動における出口戦略の不十分さと重要性が指摘されているものの、撤退に伴う被介入国の影響を指摘するとどまっている<sup>61</sup>。また、リビアへの軍事介入が採択された安保理決議 1973 においても、その第 28 項に「リビア当局の行動を継続的検討の下におき続ける安保理の意図を再確認し、(中略) 適当な場合には、措置の強化、休止または解除することによるものを含む、本安保理決議及び安保理決議 1970 により課された措置をいつでも再検討する安保理の用意を強調する<sup>62</sup>」との記載のみである。

これは裁量権の委譲を意味し、国連ではなく介入した国が責任を持つことを意味する。「出口戦略」、つまり「保護する責任」の要素であった「再建する責任」について、「成功に対する合理的な期待」の観点で具体的に検討され、安保理決議において規定してから介入が実施されれば、国家とし

---

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』『社会と倫理』第 27 号、2012 年、52-55 頁。

<sup>61</sup> ICISS, *The Responsibility to Protect*; 中村長史「出口戦略の歴史的分析 — 武力行使の変貌がもたらす撤退の変容 —」日本国際連合学会編『人の移動と国連システム』国際書院、2018 年、147 頁。

<sup>62</sup> 同上; 旭英昭『人道外交の奨励: 再考』日本国際問題研究所、2014 年 7 月、[www2.jiia.or.jp/pdf/column/140707/\\_amb\\_asahi.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/column/140707/_amb_asahi.pdf)。

での必要な体制・態勢を整えるまでには時間及び投入すべき人員等は大きくなる可能性はあるが、リビアのように政府が政府として機能しないために「国民を守る責任」を果たすことができず、事後破綻国家のようになることは防止できる可能性はあると考える。

今後の課題としては、先に述べたとおり常任理事国の拒否権の問題がある。最近の事例であるシリアにおいては拒否権の行使により、そもそも軍事介入が必要であるか否かという議論にまで至っていない。2011 年のシリア住民を保護するシリア政府の主要な責任の確認をはじめとする 6 件の決議案が 2017 年までに拒否権の行使により否決されているのが現状である<sup>63</sup>。本論では、シリアに軍事介入が必要か否かの議論はしないが、現在の国際社会では必要な軍事介入の実施以前の問題として、拒否権の行使により事実の確認さえ実施されない可能性がある。

また、軍事史、軍事戦略研究及び安全保障論の専門家のルトワック (Edward Luttwak) のように、外部の介入が戦争を長引かせる要因であり、軍事介入自体しないほうが良いという意見<sup>64</sup>や、クーパーマンのように、あらかじめ軍事介入の基準を設定することで、人道危機の発生を抑制しようとする「保護する責任」のような枠組み整備が進むあまり、国際社会が和平合意の促進をしても合意が進みにくくなり、かえって紛争が長期化するという意見<sup>65</sup>もあり、軍事介入自体も問題視されている<sup>66</sup>。しかし、軍事介入が実施されない場合、凄惨な国際情勢を国連を含む国際社会が傍観することともなりかねず、過去の経験から提起された R2P の議論に逆戻りする必要がある。時代の揺り戻し的にルワンダやボスニアの事案以前の R2P が不在の状態に戻ることが、現在、そして将来の国際社会に適しているのか慎重に検討する必要がある。

<sup>63</sup> 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』91-94 頁。

<sup>64</sup> エドワード・ルトワック『戦争にチャンスを与えよ』奥山真司訳、文春新書、2017 年、42-58 頁。

<sup>65</sup> Alan J. Kuperman, “The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lesson from the Balkans,” *International Studies Quarterly*, Vol. 52, No. 1, 2008, pp. 49-80.

<sup>66</sup> NATO による軍事介入は実施されたが、それまでにリビア内戦は既に終わりに近づいていたとされる見解もある。当初 6 週間程度で終了すると見込まれていたリビア内戦は、NATO 介入の結果 36 週間もの長期にわたるものとなった。内戦の犠牲者は当初 1,000 人程度であったが、NATO の介入により少なくとも 1 万人近くになったとの調査結果もあり、NATO の軍事介入が紛争の長期化、被害拡大をもたらした可能性も示唆されている。Kuperman, “A Model Humanitarian Intervention?” pp. 116-123.



人道危機、人道的介入とされる事象がある一方で「保護する責任」については、実際の適用事例が少ないため<sup>67</sup>、今後も長期的な検討、検証が必要となる問題であろう。

### R2P 関連年表

時 期	出来事
1992 年 04 月上旬	ボスニア内戦勃発
1994 年春	ルワンダにおける多数派フツ族によるツチ族虐殺
1995 年夏	ボスニア系セルビア人によるボスニア系イスラム教徒殺戮
1998 年 12 月	コソボ紛争勃発
2001 年 12 月	介入と国家主権に関する国際委員会 (ICISS) 報告書「保護する責任」
2005 年 10 月 24 日	総会決議 60/1 (世界サミット成果文書)
2008 年 07 月 17 日	潘基文国連事務総長ベルリン演説
2009 年 01 月 12 日	潘基文国連事務総長報告書 (保護する責任の履行: 3本の柱)
2011 年 02 月 26 日	リビア安保理決議 1970 採択

(出所) 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』; 小松『人道的介入』を元に筆者作成。

<sup>67</sup> 中内ほか『資料で読み解く「保護する責任」』49頁。

## リビア軍事介入関連年表

時 期		出来事
2011 年	02 月 15 日	リビア市民がカダフィ政権の打倒を求め、デモが広がる。これより半年間内戦状態に陥る。
	02 月 20 日	首都トリポリでデモが発生
	02 月 26 日	安保理決議 1970 が採択
	03 月 05 日	国民評議会 (反体制派) が発足
	03 月 17 日	安保理決議 1973 が採択
	03 月 19 日	米仏英主導による空爆開始
	03 月 31 日	NATO 主導による空爆に移行 (統一保護作戦)
	07 月 15 日	リビア連絡調整グループが国民評議会を正当な統治組織として承認
	08 月下旬	カダフィ政権とリビア国民暫定評議会を中心とする反体制派との数か月にわたる武力衝突を経て、反体制派がトリポリを制圧。カダフィ政権事実上の崩壊
	09 月 16 日	国連総会が国民評議会をリビアの新たな国連代表として承認
	10 月 20 日	カダフィ死亡
	10 月 23 日	国民評議会、リビア全土の解放宣言
	10 月 27 日	安保理決議 2016 が採択
	10 月 31 日	NATO による空爆終了
	11 月	移行政府内閣発足
2012 年	08 月	カダフィ体制崩壊後初の全国規模の国政選挙となる、リビア制憲議会選挙実施。
2014 年	09 月	制憲議会側の救国政府に対し、代表議会側も暫定政府を発足させたため、国内に 2 つの政治勢力が並立。統一政府樹立のため、国連リビア支援ミッション (UNS MIL) の仲介による政治対話開始。
	10 月	統一政府の樹立に向け、国連主導により主に第三国に関係者を集結させた政治対話による仲介支援ミッション開始
2016 年	03 月	シラージュ国民統一政府首相ら首脳評議会の首都トリポリ入り
	12 月	首脳評議会設置の奪還作戦室が、2015 年 6 月から ISIL に占拠されていた地中海沿岸中部にあるシルテ市を解放
2019 年	04 月	ハフタル総司令官が率いる「リビア国軍」がトリポリ奪取を目指し進攻。国民統一政府側と対立し、戦況は膠着状態

(出所) 小松『人道的介入』242 頁; 『リビア基礎データ』外務省、  
[www.mofa.go.jp/mofaj/area/libya/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/libya/index.html) (2019 年 12 月 16 日閲覧) を元に筆者作成。