

## 規範の軋轢 — リビア介入後の4年間における 保護する責任と文民保護の動向 —

大庭 弘継

### はじめに

規範は、「するべき」の言明である。「するべき」は、実践されることを期待されている。しかし、どんな規範であっても、実践において様々な問題に直面し、何をすることが規範に適うのか不明瞭（アポリア）となる（大庭 2009; 高橋/大庭 2014）。

しかし国際政治学における規範研究において、規範と現実とのズレについての研究は多くないように思われる。マーサ・フィネモア（Martha Finnemore）とキャスリン・シッキング（Kathryn Sikkink）が提示し、規範研究の多くが依拠する「規範のライフ・サイクル」（Finnemore and Sikkink 1998）の射程そのものが、国家による規範の内面化までであり、規範の実践までは含まれていない<sup>(1)</sup>。人権規範の内面化は必ずしも人権の実現を意味しない。しかし、どう人権規範を実現していくかという問題は重要であり、規範と現実のズレの問題は探求されるべき課題である。

意図したとおりに物事が進まないという事態に着目し、軋轢（reibung）と名づけたのはカール・フォン・クラウゼヴィッツ（Carl von Clausewitz）であった<sup>(2)</sup>。クラウゼヴィッツは、机上の戦争計画と実際の戦争との間で必然的にズレが生じると指摘し、「現実の戦争と机上の戦争とをかなり一般的に区別するところの唯一の概念である」（クラウゼヴィッツ 1968、132 頁）と述べ、この軋轢の克服が戦争の勝敗を分けるとしている。

規範研究の文脈に、規範の実践に伴う軋轢を俎上に載せるため、本稿は、二つの規範の実践に伴う軋轢を考察する。その規範とは、保護する責任（Responsibility to Protect、以下 R2P）と国連平和維持活動（UN Peacekeeping Operations、以下 PKO）での文民保護（Protection of Civilian、以下 POC）である。この二つの規範は、実践される以前から論争的な主題であった。二つの規範はともに武力行使を容認する原則であり、他者への危害を禁止する武力不行使規範とそもそも真っ向から対立していたからである。つまり、R2P と POC という二つの規範はともに、武力行使を禁止することで人々を保護するとしてきた歴史的な規範に大きく反するうえ、民間人被害を生み出す武力行使でもって人々を保護するという根本的な矛盾をも胚胎している。それゆえ、実践の問題以前に規範そのものの妥当性が議論的となってきたため、実践に伴う軋轢は注目を集めてはこなかった。

しかし、実践での軋轢を克服できなければ、規範が実現することはない。R2P も POC も戦争の一類型であり、そして戦争こそがまさしく現実と計画の軋轢を最も具象する主題である。製品を生産するとかビルを建築するといった計画以上に、現実との軋轢を生じやすいのが戦争である。つまり、R2P と POC という規範の実践は、規範の実践による軋轢

を鮮明に描き出す事例であるといえる。

そこで本稿は、2011年以降、本稿執筆時の2015年10月にいたるまでの間、保護する責任と国連平和維持活動における文民保護の規範が実践を経て直面している軌轍を列挙することで、規範研究の新たな課題を提示するものである。

本稿の議論は以下のとおりである。まず第1節で、この二つの概念、R2PとPOCの現状について概観する。第2節においてリビア介入を経てR2Pの議論が停滞している状況を分析する。第3節にPKOのPOCの実践を、介入旅団を投入したコンゴ民主共和国のPKO(MONUSCO)ならびに南スーダンPKO(UNMISS)のPOCサイト(避難民を保護する区域)が抱える諸問題を分析することで、武力で人々を保護する規範がおかれた現状を把握するものである。

## 1. R2PとPOCをめぐる「現状」

### (1) 保護する責任と文民保護の登場の背景

1994年のルワンダ・ジェノサイド、1995年のスレブレニツァの虐殺は国際社会に衝撃を与えた。この1990年代の事件が、R2PとPOCの提唱に直接影響することになる。

まずR2Pは、2001年にカナダ政府の後援のもと介入と国家主権に関する国際委員会(ICISS)が提唱した概念である(ICISS 2001)。R2Pは、権利と責任の関係に着目し、国家主権は国民を保護する責任を果たした上で認められる権利であると、従来の主権概念を修正する。さらに重要なのは、国家が保護する責任を果たせない／果たさない場合に、国際社会が当該国民を保護する責任を担うと定めている点である。この国際社会が担う責任は、危機の前後と最中で別れており、予防する責任(responsibility to prevent)、対応する責任(responsibility to react)、再建する責任(responsibility to rebuild)から構成され、そのうち対応する責任の一部に、人道的介入(military intervention for humanitarian purposes)が含まれている。ICISSの提唱後、R2Pは『より安全な世界—私たちに共通する責任』(A/59/565)やコフィー・アナン(Kofi Annan)国連事務総長(当時)の報告『より大きな自由を求めて—すべての人のための開発、安全保障および人権』(A/59/2005)などで言及され、さらに2005年の世界サミット成果文書(2005 World Summit Outcome)にも明記された。その後、2009年には事務総長報告『保護する責任の履行』(A/63/677)で、R2P履行の方針となる三つの柱として、国家の保護する責任(protection responsibilities of the states)、国際支援と能力構築(international assistance and capacity building)、時宜にかなう断固とした対応(timely and decisive response)が設定された。またR2Pに関する事務総長特別顧問が設置され、そして2011年にはR2Pに「基づく」かたちでリビアへの軍事介入が承認された。なおR2Pの浸透をみて、ICISSの委員でR2Pの主要な提唱者である元オーストラリア外相ガレス・エヴァンス(Gareth Evans)

は、R2Pを「生成しつつある規範 (emerging norm)」と称している。

同じく、PKOにおいても、ジェノサイドや民族浄化といった民間人への暴力に対処するため、1999年のシエラレオネでのPKO (UNAMSIL) 設置以降「その能力と展開地区の範囲内で、……さし迫った暴力の脅威のもとにある一般文民を保護するために、必要な行動をとることができる<sup>③</sup>」(S/RES/1270) と、PKOにPOCを任務として付与するようになった。その後、決議の文言やマンデートの修正を通じて、PKOの任務として現在に至っている。POCについては、安保理の承認を経ていることもあり、すでに安保理の文脈では任務として内面化されているといえる。

この二つの概念は、出自を同じくし、ともに武力行使を正当化する規範という共通点を有しており、非常に緊密な概念である。R2Pに関する国連事務総長特別顧問であったエドワード・ラック (Edward Luck) は「いとこだが、姉妹ではない (cousins, but not sisters)」のちに「姉妹だが、双子ではない (sisters, but not twins)」と形容し、国連大学のウェセリン・ポポフスキー (Vesselin Popovski) は「親族だが双子ではない (Siblings, but not twins)」と形容する (Popovski 2011)。これらの表現はレトリックだが、両者が近い概念として認識されている一つの証左である。

さて両者の概念の違いだが、第一に対応する事態の違いが挙げられる。R2Pが戦時平時を問わず集団全体への重大犯罪 (ジェノサイドや民族浄化) を対象とするのに対して、PKOにおけるPOCはすでに展開しているPKOの展開部隊が、個人への犯罪に対して対応する (旭 2014; Breakey et al. 2012)。第二に、R2Pは主として国連安保理などの政策決定において補助線として機能する規範であるのに対して、POCはPKO部隊が現場で行動する上での規範であるといった点が大きく異なる。

しかし、両者はともに、文民を保護するための武力行使を容認する規範である。確かにR2PもPOCも武力行使に特化した規範ではない。国連大学とグリフィス大学の共同研究によると、人々の保護は、次の5つのモードに分けられる (Breakey et al. 2012)。モードIは「危害の禁止 (Prohibitions on Harm)」、モードIIは「直接的保護 (Direct Protection)」、モードIIIは「保護に特化した諸活動 (Dedicated Protection Activities)」、モードIVは「保護の統合 (主流化) (Mainstreaming Protection)」、モードVは「回復的保護 (Restorative Protection)」である (Breakey et al. 2012)。R2PもPKOのPOCも、これら5つのモードにまたがった活動であり、モードIIとモードIIIに該当する武力行使に特化した活動ではない。

だが、武力行使以外のモードは全て、他の名称で語られて実践されてきた活動であり、そもそも問題視されることは少ない。特に武力不行使の規範が浸透している現状において、武力行使を容認するモードIIとモードIIIこそが論争の中心であり、R2PとPOCに共通して探求されている主題なのである。そもそも現代世界の根本原則とも言うべき危害の禁止と、危害を加えることで保護を達成しようとするモードIIとモードIIIとは、根本的に矛盾するものだといえる。

なお、この武力行使に対する消極的な姿勢のためか、武力行使の内実は明確には提示されてこなかった。そこで、現場での実践を通じてその精緻化が図られている現状である(大庭 2010; 2012)。

## (2) 表見的な現状

規範としての R2P の状況について、著名な R2P 論者であるトーマス・ウェイス(Thomas G. Weiss) が、国連総会での議論の進展およびリビア介入での R2P 準用をもとに、規範のライフ・サイクルにあてはめて第三段階「内面化」にあると論じたこともある(Weiss 2011, p. 10)。また POC は、安保理決議に常に明記されているように問題とはなっていない。つまり、R2P も POC もともに、国際規範として一定の地歩を獲得しているというのが、2011 年のリビア介入まで(もしくは直後)の認識であった。

しかし、規範として承認されたはずの R2P は、本稿を脱稿した 2015 年 10 月時点で、シリアの危機に対して効力を発揮していない。確かに、シリアの危機に対し国際社会の保護する責任を提唱する声は NGO を中心に存在する。しかし、国連安保理の席上で、保護する責任に基づいてシリアへの介入を主張する国家は存在しない<sup>4)</sup>。R2P に関する論考を数多く発表しているオーストラリアの国際法学者スペンサー・ジフカック(Spencer Zifcak) は次のように述べる。「オーストラリア、オランダ、ルワンダなど一貫して主張している国を除き、R2P は、国連外交の語彙からも、大量虐殺という犯罪への国際共同体の対応を方向付ける (framing) 役割からも、消え去ってしまった (has gone missing)」。なかには「R2P は死んだ (R2P is dead)」との主張さえある。

だがその一方で、国連 PKO における POC は一定程度、進展していると見ることも可能かもしれない。リビア介入後の 4 年間において、国連アビエイ暫定治安部隊 (UNISFA、2011.6～)、国連南スーダン共和国ミッション (UNMISS、2011.7～)、国連マリ多面的統合安定化ミッション (MINUSMA、2013.4～)、国連中央アフリカ多面的統合安定化ミッション (MINUSCA、2014.4～) といった活動を、文民保護を任務として新たに展開している。さらに 2013 年には国連コンゴ民主共和国安定化ミッション (MONUSCO、2010.7～) では、コンゴ東部地区の治安回復のため、武装勢力掃討を主目的とする介入旅団 (Intervention Brigade) が投入された。

ともに武力行使を容認する規範でありながら、表見的には、一方は拒絶され、一方は進展するという異なる経過をたどっている。

では、結論として、「保護する責任は停滞したが、PKO の文民保護は進展した」と結論づけて、よいのだろうか。たしかに、リビア介入後の 4 年間、シリアに代表されるように、文民保護が停滞しているかの印象を受ける。2015 年末でおそらく 6000 万人を超えているだろう史上最悪の難民問題を筆頭に、人道危機に対して国際社会は有効な手立てを有していない。現状を確認するために、リビア介入後に R2P が直面している軌轢をまず確認しよう。

## 2. 保護する責任をめぐる議論の停滞

### (1) リビア介入とレジーム・チェンジ

R2P が停滞する直接の契機は 2011 年 3 月から 10 月まで続いたリビア介入の結果にある。リビア介入は、国連安保理決議（第 1973 号）ではじめて保護する責任に言及した上で実施された軍事介入であった。アラブの春を受けて民主化運動が高まったリビアにおいて、当時の権力者ムアンマル・カダフィー（Muammar al-Gaddafi）大佐が反政府勢力の虐殺を示唆したため、国連安保理は軍事介入を許可し、イギリス・フランスを中心とした有志諸国がリビアへの空爆を中心とした介入を開始した。この介入は同年 10 月まで継続し、最終的にカダフィー政権の崩壊という形で幕を閉じた。

しかし R2P は大量虐殺等の阻止が本来の目的であって、国益などの政治的目的を達成する手段ではない、政権打倒は安保理決議の逸脱、もしくは R2P そのものが政権転覆（レジーム・チェンジ）のための「トロイの木馬」であるとの批判を再燃させることになった。字義の上ではレジーム・チェンジを含まない R2P は、レジーム・チェンジを正当化するための危険な概念だと一部の国々から見られるようになった<sup>6)</sup>。

外交的語法（diplomatic talk）が主流の国連外交において、直接的表現が公式に示されることは多くないが、リビア介入直後にブラジルの国連代表部が提示した文書、後述する RWP の提唱に際して「保護する責任の概念は、文民を保護するという目的でのレジーム・チェンジのように悪用される、という認識が強まりつつある」（A/66/551-S/2011/701, para.10.）と端的に指摘している。この認識は 2015 年においても持続しており、2015 年 7 月の国連事務総長報告からもこの認識を見出すことができる。

保護する責任の履行（implementation）はまた、特に時宜にかなない断固とした対応という点で、重要な実践上の問題が生じている。安保理による決議 1973 号（2011 年）で承認されたリビアでの介入は、保護する目的において、いつ・いかにして武力に訴えるかについての議論と幾つかの加盟国の間で原則の悪用への懸念が持ち上がった<sup>6)</sup>（A/69/981-S/2015/500, para.9.）。

実際、2012 年に R2P に言及したシリア危機への対処の安保理決議案が、中露の反対で否決され、その後、R2P への言及は存在しない。

### (2) RWP の提唱にみる妥協

問題があるとみなされた R2P だが、リビア介入直後は安保理を舞台に改善の機運が存在した。ブラジルが、R2P の悪用を指摘した上で、国連総会ならびに国連安保理に対し R2P を補完する新たな規範が提唱されたからである。それが「保護する最中の責任」（Responsibility while protecting、以下 RWP）（A/66/551-S/2011/701、2011 年 11 月 11

日)である。

ブラジルは、前項で述べた R2P の「悪用」について指摘したうえで、安保理承認の R2P に基づく軍事介入への統制の強化を打ち出す。その上で R2P の「悪用」を阻止する規範(とガイドライン)として、RWP を提唱したのであった(A/66/551-S/2011/701, para.11)。

保護する責任を実行する際、国際共同体は保護する最中の責任を大いに明示する必要がある。以下に示す、根本原則、パラメーター、手続きなどの同意された仕組みに基づき、二つの概念はともに進展するべきである。

- (a)医学と同じように、予防が常に最善の政策である。：予防外交は、武力紛争のリスクならびにそれに関連する人的コストを低減させるものであることを強調したい。
- (b)国際共同体は、国連憲章ならびに 2005 年世界サミット成果文書の原則と目的に沿って、暴力の脅威にさらされる人々の保護のために利用可能な全ての平和的手段を使い尽くす(exhaust)よう厳格に努めるべきである。
- (c)保護する責任の実行を含めて武力の行使は常に、国連憲章第7章によって、安保理によって承認されなくてはならない、もしくは例外的状況においては、国連総会決議 377 号 5 項 [平和のための結集決議：筆者註] によって承認されなくてはならない。
- (d)武力行使の承認は、法的、作戦的、暫定的条件で制限されなくてはならず、軍事行動の範囲は、安保理もしくは総会によって授権されたマンデートの条文ならびに精神に従わなくてはならず、国際法、特に国際人道法ならびに国際武力紛争法に厳格に一致した上で実行されなくてはならない。
- (e)武力行使は、可能な限り最小の暴力と不安定性しかもたらしはならず、どんな場合であっても、承認された阻止すべき事態よりも、より大きな害悪を生み出してはならない。
- (f)武力行使が考慮される事態において、行動は慎重かつ比例的であるべきで、安保理が定めた目標に限定されるべきである。
- (g)これらのガイドラインは、決議の採択から新たな決議の承認による停止に至るまでの全ての承認された期間において、注視されるべきである。
- (h)保護する最中の責任を担保するため、(安保理) 決議を解釈し実行する方法を、監視し評価するよう安保理での手続きが強化される必要がある。
- (i)安保理は、武力行使を許可した主体(authority)に対して、説明責任を担保しなくてはならない。

この主張は、更なる深化が期待されたものであった。駐国連ブラジル大使と、R2P に関する国連事務総長特別顧問のエドワード・ラックとが共同議長として、2012 年 2 月 21 日には RWP に関する討論会が国連で実施されるほどであった。しかし、ブラジルはこの

RWP を事実上放棄する。一年後には R2P と RWP に関して、沈黙するようになったのであった。論者から、「不可解な撤退 (enigmatic retreat)」（Stuenkel 2013）と称される事態となっている。

ブラジルの提案自体は、今後の R2P 改善の検討の材料として価値を有することになるだろう。というのも、安保理は軍事介入の実施に関して多国籍軍に委任する形式をとっており、承認したのちは事実上、放任となっているからである。ともあれ、ブラジルの不可解な撤退は、R2P に対する否定的な空気存在を象徴する事件であったといえよう。

### (3) 国連事務局の動き

この R2P への否定的な状況は、シリア危機への対応にも影響を及ぼしている。安保理が中露の反対で明確な意志決定に至らないにしても、R2P に関する事務総長特別顧問はその職責からシリア危機への対応について踏み込んだ発言が可能である。しかし、R2P に関する事務総長特別顧問、ならびに共同で事務所 (OGPR2P) を運営しているジェノサイド予防に関する事務総長特別顧問はともに、シリア危機に対して軍事介入への言及を極力避けてきた。

2012 年 12 月 20 日の OGPR2P の声明では、シリアの状況に憂慮を示した上で、国際刑事裁判所 (以下 ICC) への訴追、移行プロセスへの言及はあっても、R2P そのものへの言及はない (OGPR2P 2012)。2014 年 10 月 10 日の声明においても、2005 年の世界サミット成果文書に言及しながら、各国の努力を促す内容となっている (OGPR2P 2014)。だが、2015 年 4 月には、「シリアの人々を保護するために時宜にかなない断固とした処置をとる国際共同体の責任について強調」するという R2P を示唆する表現とはなっているが、直接的に軍事介入を求める表現は避けている (OGPR2P 2015)。

R2P に依拠して「時宜にかなない断固とした処置」をとるよう求めるまで危機勃発から 4 年も要したことは大変興味深い、武力行使への言及を極力避けている現状に変更はない。

そして 2015 年 7 月に提出された国連事務総長報告『重大かつ不朽の関与—保護する責任の実行 (A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect)』(A/69/981-S/2015/500) が提出された。しかし、早期警戒を含む予防の重要性が強調され、軍事介入についての記述は大変少ないものとなっている。しかしながら、記述が少ないとはいえ軍事介入について言及している、第 3 の柱「時宜にかなない断固とした対応」の箇所から抜粋する (A/69/981-S/2015/500, para.36,38,43,49)。

38 選択肢の広さにもかかわらず、保護する責任の第 3 の柱 (the third pillar) はいまだ、武力行使とだけ関連づけられて一般に認識されている。この認識に反論するべきである。第一に、選択肢は不作為と武力行使だけではない。非軍事的手法も、虐殺という犯罪に対応し、その激化を阻止する具体的に異なるものを作為することができる。(中略) 最後に、幾つかの状況において、人道目的での軍事力の展開が、

潜在的に善よりも悪をもたらす可能性がないと判断されたわけではない (it may not be judged)。

報告書において軍事介入を完全には排除していない。さらに、RWP で言及されている安保理による軍事介入の統制について提議している点も興味深い。しかし、分量や具体的記述の少なさから、事実上、軍事介入の議論を回避しているといえる。

#### (4) 小括

以上見てきたように R2P をめぐる状況は、R2P がレジーム・チェンジを正当化することへの恐れを背景に、議論が停滞してきた状況が見て取れる。心理学の用語で「沈黙の螺旋階段」と呼ばれるものがあるが、大勢に従って R2P の議論が沈黙に支配され、言及すら忌避される事態になっているといえる。確かに、国連事務局は軍事介入という手段と R2P を完全に捨てたわけではない。しかしその一方で、リビア介入の教訓としてブラジルが提起した「いかに介入するか」という点に対して、議論が深まらず、共通認識が構築されているとはいいがたい状況である。

この現状は、実践を経たがゆえに R2P への言及そのものが回避されるという軌轢を示している。

### 3. PKO の進展と困難

#### (1) 文民保護の強調

第2節で述べたように、R2P は忌避される状況である。ではもう一方の武力行使を容認する規範、POC はどのような経過をたどっているのだろうか。

まずリビア介入後の動きとして、国連事務局が R2P と POC を切り離そうとする企図を見て取れる。2012年の国連事務総長報告 (S/2012/376) は、リビア介入を念頭に以下のように R2P の「悪評」による POC への影響について言及する。

文脈は大きく異なるが、リビアの状況への安保理の対応もまた断固としたものだった。(中略) 引き続き決定、決議 1973号 (2011年) において、死傷者を抑制するために、文民を保護するために、あらゆる必要な手段を承認した。しかしながら、その実行が文民の保護を逸脱していると認識され、幾つかの加盟国の懸念を招き、他の状況における文民保護や関連する問題についての理事会の議論に影響し続けている (continue to colour)。将来の危機対応のフレームワークを含めて、文民保護のアジェンダを損なう意図せざる影響でもあった (S/2012/376, para.19)。

続けて、事務総長報告は、POC と R2P を切り分けようとする。

文民保護と保護する責任の概念が引き続き不正確に合成されることに私は懸念を覚える。特に文民に対する責任を放棄する各国政権に対する予防と支援に関して、この二つの概念は多くの共通要素を共有しているが、根本的な相違が存在する。第一に、文民保護は国際人道法や人権、難民法に基づいた法的概念であり、一方で保護する責任は、2005年の世界サミット成果文書に始まる、政治的概念である。第二に、その射程という点で重要な相違がある。文民保護は、武力紛争の状況における国際人道・人権法の違反に関連する。保護する責任は、戦争犯罪や人道に対する罪を構成する違反もしくはジェノサイドや民族浄化などの行為と考えられるものに限定されている。人道に対する罪、ジェノサイド、民族浄化は武力紛争の要件 (threshold) に該当しない状況でも生じうる。安保理ならびに加盟各国に対し、この区別に留意するよう強く要請 (urge) する (S/2012/376, para.21)。

上記での区別は、R2P が安保理などを通じて危機の都度ごと適用するか否かを政治的に決定されるという任意の規範であることを意味し、対して POC は国際法に基づく原則であり強制的に適用されるものだという立場を強調している。

しかし、実際には POC もまた自動的に適用される自明の法規範とは言いがたい。というのも、確かに POC には、国際法に定められた危害の禁止を含むが、同時に武力を行使することによる文民の保護も含むからである。人々がジェノサイドなどの直接的な危害を受けているとき、PKO はどう対処すべきか。この問題が POC の大きな論点となる。

さてリビア介入後に大きな動きを経た PKO は、マリ、中央アフリカ、コンゴ民主共和国、そして南スーダンである。このうちマリ、中央アフリカについてはフランス軍主導の多国籍軍が混乱から治安を回復した後に PKO に移行したパターンであった。

以下では、PKO 初の本格的戦闘任務を帯びた部隊「介入旅団」を投入したコンゴ、ならびに PKO 展開後に大規模な内戦が勃発した南スーダンを事例に、POC が実践で直面した軌轢について分析する。

## (2) コンゴ民主共和国

国連コンゴ民主共和国安定化ミッション (The United Nations Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo、以下 MONUSCO) は、2010年7月に MONUC (1999年11月30日) を名称変更した組織である。

MONUC 設置から十数年を数えるコンゴ情勢での最大の懸案は、コンゴ東部地区に跋扈する数多くの武装勢力であり、その数は 40 を超えるといわれているが、離散集合を繰り返すため正確な数を断定できない。

この情勢下にあって、コンゴ東部の要衝であるゴマ (Goma) が、2012年11月に M23

という武装勢力によって占領されるという事件が生じた。しかも MONUSCO がゴマに駐留していたにもかかわらず、である。この事件は、国連 PKO (UNAMIR) が展開していたにもかかわらずジェノサイドが生じた 1994 年のルワンダ、同じく旧ユーゴの PKO (UNPROFOR) の眼前で虐殺が生じた 1995 年のスレブレニツァの記憶を呼び覚まし、国連の危機感を煽ることとなった。

結果として、M23 を主「敵」とし、その排除を実行する部隊として、2013 年 3 月 28 日の安保理決議第 2098 号は「介入旅団 (Force Intervention Brigade)」の設置を決定した<sup>7)</sup>。その任務は以下のとおりである (S/RES/2098、国連広報センター暫定訳を一部修正)。

#### 第 12 条(b)項 介入部隊を通して武装集団を無力化すること

DRC [コンゴ民主共和国：筆者註] の当局の支援を得て、情報収集と分析を基礎として、そして文民を保護しまた軍事作戦の前、最中およびその後の危機を和らげる必要性を考慮しつつ、単独または FARDC [コンゴ国軍：筆者註] と合同のいずれかで、強固で、高度に機動性があり、また汎用性のある方法で、そして国際人道法を含む国際法と非国連部隊に対する国連支援についての人権の適切な評価政策を厳格に遵守して、全ての武装集団の拡大を防止し、同集団を無力化し、同集団を武装解除するために、DRC 東部における国家権力と文民の安全に対する武装集団により与えられた脅威を減らす目的に貢献し、また安定化活動のための空間を確保し、上記第 9 項および第 10 項に言及された介入部隊を通して対象を特定した攻撃作戦を実行する。

この介入旅団は強力な軍事力を有し、南アフリカ軍が主力を担って 2013 年 8 月から攻勢を開始し、同年 11 月に件の M23 を降伏へと追い込んだ。次なる目標は、1994 年のルワンダ・ジェノサイドを引き起こした勢力からなる FDLR (the Democratic Forces for the Liberation of Rwanda) とウガンダから流入したイスラム勢力の流れを汲む ADF (the Allied Democratic Forces) とされた。

しかし、特に介入旅団投入以降の MONUSCO の軍事作戦に対して、以下のように深刻な懸念が示される。それは国連の人道目的を揺るがす懸念であった。

UNHCR のゴマ事務所長であった米川正子は、事実上のコンゴ東部支配を目指し対抗勢力の排除を目指すルワンダや、武装勢力との対話ではなく支配権確立を望むコンゴの現政権など紛争当事者たちの紛争目的に、MONUSCO が事実上協力している点に危惧を表明する。つまり、MONUSCO が本来目指している安全保障とは異なる、紛争当事者が抱く目的に、「故意に、あるいは意図せずに」武力で持って加担していると米川は指摘する (米川 2014、67 頁)。しかも介入旅団の活動が、コンゴ国軍によって行われている数々の人道犯罪を黙認する結果となり、しいては「不処罰文化の国連の黙認」につながっていると指摘する (米川、76 頁)。また澤田正人は、M23 降伏後に、介入旅団が主要目標とする ADF

が、地元住民の支持のもと、コンゴ国軍に抵抗している現状を明らかにしている。澤田は、ADF を支持する住民のように「多くのコンゴ人コミュニティーは、コンゴ軍に「守ってもらおう」よりも、ADF の支配下にいることを選択する」（澤田 2014、85 頁）現状を指摘した上で、コンゴ国軍への不信感から「地元住民は、コンゴ軍から身を守るための武装集団を再び作り出す可能性がある」（澤田、86 頁）と指摘する。つまり、ほぼ 20 年にもなる紛争解決の阻害要因として、武装勢力の跋扈ではなく、中央政府とその国軍による人道犯罪の存在を指摘している。

この危惧を認識してか、MONUSCO は、国連事務総長の安保理への報告（S/2015/172 の 37 項）によると、コンゴ国軍（FARDC）が提案した FDLR に対する共同作戦について、人権侵害等の観点から、MONUSCO は協力しない旨通達した（2015 年 2 月 11 日と 13 日）。なおコンゴ大統領ジョゼフ・カビラは同年 2 月 15 日、MONUSCO の支援なしでの FDLR への軍事作戦を宣言した。

また、2015 年 3 月 26 日安保理決議 2211 号の 40 項で、安保理は事務総長に MONUSCO の出口戦略について策定を要求したうえで、43 項（iv）では MONUSCO の段階的縮小をするよう求めている。コンゴ東部における武装勢力の活動はいまだに活発であり、ごく一部を排除したに過ぎないが、2015 年 10 月時点で、介入旅団はその活動を低下させている。

なおこの介入旅団の活動に対して、スコット・シーラン（Scott Sheeran）とステファニー・ケース（Stephanie Case）による国際平和研究所（International Peace Institute）の報告書は、PKO が紛争当事者の立場で直接紛争に関与することのみならず、数々の残虐行為と国際人道法違反で問題視されるコンゴ国軍（FARDC）を支援することを問題視し、国連 PKO が「不処罰の連鎖（cycle of impunity）」に手を貸す恐れがあることを上述の研究と同じく指摘している（Sheeran et al., p. 17）。さらに注目すべきは、介入旅団が PKO の三原則を大きく損ね、中立性を低下させると同時に、紛争当事者として PKO が合法的な攻撃目標とみなされる懸念を表明している。この点は次項の南スーダンに大いに関係してくる。

### （3）南スーダンでの実践

南スーダン共和国（以下、南スーダン）は 2011 年 7 月に誕生した最も新しい主権国家である（2013 年で人口 1,130 万人）。そもそも南スーダンは黒人が数多く住むスーダン共和国南部 10 州を起源とし、アラブ系を主流とするスーダン北部とたびたび衝突し、内戦状態にあった。この内戦が終結し住民投票によって独立を果たしたのが、2011 年であった。

独立を果たした南スーダンであったが、その内部に民族対立が存在し、ディンカー人（Dinka）とヌエル人（Nuer）の対立を内包していた。それが、両民族を代表するサルヴァ・キール（Salva Kiir）大統領とリヤク・マシャール（Riek Machar）副大統領の対立という形で表出し、2013 年 7 月にマシャール副大統領が解任されている。さらにこの対立が 2013 年 12 月 15 日に大統領警護隊同士の武力衝突へと発展、全国へ拡大、虐殺事件が

数多く生じた。国軍は分裂し、マシャール派と称される反乱軍に参加するものも現れ、また民兵組織である「ホワイト・アーミー」が反乱軍に加わった(村上2014; 村橋2015)。

この衝突は長引き、2014年末で、約25万人の難民、約165万人の国内避難民が生じている(UNHCR2015, p.46)。

国連は、文民保護の任務を帯びた国連南スーダンミッション(the United Nations Mission in the Republic of South Sudan, 以下UNMISS)を展開していたが<sup>9)</sup>、2013年末の武力衝突の際、駐屯地に避難民を受け入れ、民兵等の攻撃から文民保護の実践に従事することとなった。

この2011年7月のUNMISSのマンデート(決議1996号)で南スーダン政府の責任を考慮したうえで文民保護にあたり「あらゆる必要な手段」が認めていたが、2013年12月の衝突を受け、2014年2月の決議2155号では、南スーダン政府に関係なく「あらゆる必要な手段」を許可した文民保護任務が付与することになった(S/RES/2155、国連広報センター暫定訳を一部改変)。以下、本稿に関連する箇所を抜粋する。

4. UNMISSのマンデートは以下とすることを決定し、そしてUNMISSに対し、以下の任務を遂行するために必要なあらゆる措置を用いる権限を承認する。

(a)文民の保護

(中略)

(ii) 特に、先を見越した展開、保護場所や難民キャンプの者を含む、(中略)一般住民に対する脅威と攻撃の特定を通して、とりわけ南スーダン共和国政府がそのような安全保障を提供できないかまたは失敗した時、外国国民を含む、文民に対する暴力をやめさせること。

(iv)UNMISSのPOCサイトの範囲内およびその公共の安全と防護を維持すること。

(中略)

5. 第4項(a)に述べられたような文民の保護は、同使節団内の利用可能な能力と資源の使用についての決定において優先権が与えられなければならないことを強調する。

このUNMISSの活動で注目に値するのは、POCサイト(protection of civilian site)である。POCサイトとは、その名のとおり文民を保護するためにUNMISSの駐屯地内に設けられた国内避難民を保護し収容するための区域であり、2015年9月3日時点での保護人数は、南スーダン全土で189,610人となっている(UNMISS2015)。なお、陸上自衛隊がUNMISSに参加していることは周知のとおりだが、2015年9月時点で陸自派遣部隊はPOCサイトの直接防護には関与できていない。

#### (4) POC サイトの軋轢

以上のように、POC サイトでの文民保護を通じて、PKO の文民保護は進展しているとみなしうるかもしれない。しかし、幾つかの報告から、文民保護を含めた UNMISS の活動は、厳しい状況におかれている。

2014 年 3 月まで、UNMISS の文民保護に関する上級アドバイザー (the Senior Advisor on the Protection of Civilians) を努めたダミアン・リリー (Damian Lilly) によれば、POC サイトは問題を抱えている。リリーの論点を、筆者の解釈で分類して列挙する (Lilly 2014)。

- ①POC サイトで保護される避難民は、かなりの割合で、武器と制服を脱いだ元戦闘員 (former combatants) であること。これらの人々が戦闘に再び参加するリスクは常にあり、UNMISS は紛争当事者双方より、潜在的敵対者をかくまっていると批判されている。
- ②POC サイトの出入り口で国連警察による武器チェックを行っているが、かなりの武器が持ち込まれている。
- ③異なるエスニック・グループに属する人々が、過密状態に置かれているため、治安が主要な問題となっている。
- ④POC サイトの過密によって、最低限の人道的水準の維持が困難。首都ジュバのトンピン (Tomping) の POC サイトは、収容員数の 10 倍に達している。コレラ等の感染症のアウトブレイクは避けられたが、不十分な衛生設備のため、子供の死亡率は増加し、はしかのアウトブレイクが二つのサイトで確認されている。
- ⑤UNMISS の基地内に POC サイトが設けられており、国連職員の安全面から特に問題がある。

このリリーの報告は、UNMISS 内部から見た厳しい現状である。だが、UNMISS が現地で向けられる敵意について詳述していない。ICG (International Crisis Group) の報告によれば、国連が運営する POC サイトが対立を煽る要素として位置づけられていることが理解できる。以下、ICG の 2014 年 4 月と 12 月の報告から、UNMISS に向けられる現地の敵意に関して抜粋して紹介する (ICG 2014a; 2014b)。

- ・人道支援機関は、UNMISS 駐屯地の POC サイトへ物資供給が偏ることで、他の避難民との間に多大な不均衡が生じることを危惧している (*ibid.*, p. 15)。
- ・POC サイト以外の、難民もしくは国内避難民のキャンプにおける UNMISS のプレゼンスは存在しない (*ibid.*, p. 15)。
- ・襲撃者たちは、非ヌエル人に、UNMISS ではなく NGO の集結地に逃げるよう警告

した (ICG 2014b, p. 26)。

- ・多くのヌエル人が語るによれば、UNMISS の兵士たちは殺害されるだろう、なぜなら「悪いやつら (bad people)」を保護していることを理解していないから、UNMISS はそういう連中 (these officials) に加担することは、戦争の一方に加担することだ (taking sides in the war)、と (*ibid.*)。
- ・地元の役人によれば、UNMISS はアコボ (Akobo) にただ「死体を集め (collect the bodies)」「門に鍵をかける (lock the gate)」ためだけに戻ったとのことだった (*ibid.*)。
- ・少なくとも襲撃者の一人は、報告されているように、政府の役人である。多くのボルの市民が示唆するところでは、ディンカ人襲撃者に対する殺害が、国連と中にいるヌエル人に対する著しい敵意 (greater hostility) を生み出し、将来の襲撃の可能性を高めている (*ibid.*)。
- ・驚くべきことに、アコボ (Akobo) とボル (Bor) の UNMISS 駐屯地への攻撃は、政治的党派やエスニックをもつと見られる避難民が匿われていることに対するもので、正当な攻撃目標 (legitimate targets) とみなされている。上位の政治家や軍事指導者が、これらの基地が保護されるべきサイトではなく正当な攻撃目標であるとのレトリックを使用し続けている (*ibid.*, p. 27)。

以上から、文民を保護する任務が、実際に保護を達成する一方で、敵意をも掻き立てていることが理解できる。POC は、武器を捨てた当事者を含む文民の保護を原則としている。しかし、別の紛争当事者の主観では、POC は擬態であり、UNMISS は紛争当事者だとされてしまっている。

## (5) 小括

PKO 自身が紛争を激化させるとみなされたことは、これまでなかった。というのも、PKO は紛争の現場にいながらも小規模な活動に制限されていたがゆえに、紛争そのもののアクターではなかったからである。同時に紛争当事者から「活用される」紛争外のアクターであった。それゆえ、PKO は評価される一方でキプロスのように紛争を固定化すると批判をも受け続けてきたのであった。しかし、紛争を解決するアクターとして規模と活動を拡大させた結果、PKO が紛争に直接関与するアクターとして認知されるにいたったことは当然といえる。しかし規模と活動を拡大しても、紛争の直接解決を目指す PKO としての方法論は欠落している。領土や資源を狙うといった伝統的アクターではなく、全く新しい紛争アクターとして、特に POC という人道を掲げたアクターとして、国連 PKO は新たな行動原理を模索中であるといえる。

## おわりに

規範は実践されることを前提とする。しかし、規範の内面化までを射程とする規範のライフ・サイクルは、規範の実践をそもそも射程に含めていない。それゆえ本稿が分析した軌轍は、規範のライフ・サイクルにどう組み込むかが今後の課題である。

本稿で扱った規範の軌轍を個別に見ていこう。R2Pは、一時期は成功した規範とみなされていたにもかかわらず、現時点で忌避される規範となっている。R2Pの軌轍で具体的に問題とされているのは、レジーム・チェンジという内政不干渉原則違反を国際社会の意志として容認するか否かという軌轍である。またPOCは、国際社会に受容され実践されている規範であるにもかかわらず、その正当性を揺さぶる現実と直面している。POCの実践は、たとえ人道目的であったとしても、事実上の紛争アクターになることが不可避である。それは、国連の中立性の逸脱という問題であり、国連が現地アクターの敵意を受容する覚悟を持つか否かという問題でもある。規範の実践を通じて見えてきたのは、規範間の軌轍、規範と現実との軌轍とが入り組んだアボリアである。

本稿の分析をまとめると、国際社会で活動するアクターがたとえ合意に達した規範だとしても、規範との現実との間に、もしくは規範と別の規範との間に、実践をつうじて軌轍が顕在化するという、規範のライフ・サイクルでは包摂できない諸問題が存在する、ということである。言い換えれば、それは規範研究の広大なフロンティアの存在をも示している。

## 《注》

- (1)周知のとおり、フィネモアとシッキングが定式化した規範のライフ・サイクルは、第一段階を「規範の出現 (Norm Emergence)」と規範企業家 (Norm Entrepreneur) が規範を提唱する段階、第二段階を「規範のカスケード (Norm Cascade)」で閾値 (Tipping point) を超えた規範が広範に受容される段階、第三段階を「内面化 (Internalization)」としており、規範に基づく実践の内実は検討対象とはなっていない。いわば内面化が即実践に結びつくものと誤解される恐れがある。
- (2)篠田訳において *reibung* は摩擦とされているが、本稿の趣旨に基づき、*reibung* を軌轍と改変した。なお *reibung* は英訳では *friction* であり、日本語の軌轍と摩擦の両方の意味を有している。
- (3)この文言は、以後のPKOに踏襲され現在も使用され続けている。
- (4)2012年の段階で欧米各国が、R2Pに言及する形でシリアへの決議案を策定したが、中露に拒絶された。
- (5)なお小松志郎は、介入諸国がカダフィー政権打倒というレジームチェンジを自覚的に目指していたと指摘している (小松 2012)。
- (6)この文章は、リビア介入がR2Pの適用だったか否かという問題への一定の回答を提示している。なぜなら、リビア介入を承認した安保理決議第1973号は、リビア政府の国民を保護する責任について言及はしているが、国際社会の保護する責任には直接言及していないため、R2Pの適用による介入だったかどうか、議論が分かれていたからである。

- (7)この介入旅団は、国連初の武力行使任務を帯びた部隊と表記されている。この点で、近年の武力行使を容認したPKO (Robust PKO) との位置づけの相違が問題となるだろう。1992年のUNOSOM IIが国連史上初の武力行使と位置づけられたが、部隊編成と武力行使の基準において、非常に限定されたものであった。部隊の装備も装甲車までであり、武力行使も国連が承認した特定個人の逮捕行動までであった。
- しかしこの介入旅団は、武装勢力であるというだけで、掃討する要件を満たすとされている。戦争に従事する万全のアクターとは言わないまでも、事実上の戦争アクターとしての行動を承認されている点で、従来のPKOに画期をもたらしている。
- (8)UNMISSは、南北スーダン内戦の終結の停戦監視のため2005年に編成された国連スーダンミッション (United Nations Mission in Sudan、UNMIS) を引き継ぎ、2011年7月に安保理決議1996号によって2011年7月9日に編成された。

## 《参考文献》

- ・旭英昭 (2014) 「人道外交の奨め：再考」(日本国際問題研究所)、[https://www2.jiia.or.jp/RESR/column\\_page.php?id=235](https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=235) (2015年9月22日アクセス)
- ・大庭弘継 (2009) 「ルワンダ・ジェノサイドにおける責任のアボリア—PKO 指揮官の責任と『国際社会の責任』の課題」『政治研究』(九州大学政治研究会) 第56号。
- ・大庭弘継 (2010) 「グローバル秩序の挑戦／グローバル秩序への挑戦—『保護する責任』規範と現場における実践」松井康浩編『グローバル秩序という視点—規範・歴史・地域』法律文化社。
- ・大庭弘継 (2012) 「『保護するべき人々を犠牲に供する』というアボリア—2011年のリビア介入の教訓」『社会と倫理』(南山大学社会倫理研究所) 第27号。
- ・小松志郎 (2012) 「人道的介入の正統性と実効性のパラドクス—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』(南山大学社会倫理研究所) 第27号。
- ・K・V・クラウゼヴィッツ (1968) 『戦争論』(篠田英雄訳) 岩波書店。
- ・澤田昌人 (2014) 「コンゴ民主共和国における武装勢力掃討は成功するか? —対ADF作戦の難しさ」『アフリカレポート』(JETROアジア経済研究所) 第52号。
- ・高橋良輔／大庭弘継編 (2014) 『国際政治のモラル・アボリア—戦争／平和と揺らぐ倫理』ナカニシヤ出版。
- ・村上裕公 (2014) 「南スーダン情勢—悪化する治安と人道の危機」『SRID ジャーナル』(国際開発研究者協会) 第6号。
- ・村橋勲 (2015) 「戦火の一年—南スーダンにおける内戦と和平の行方」『JANES ニュースレター』(日本ナイル・エチオピア学会) 第22号。
- ・米川正子 (2014) 「なぜコンゴ民主共和国東部の治安が回復しないのか?—コンゴとルワンダの安全保障の意図と国連の中立性の問題」『国際安全保障』第41巻第4号。
- ・Breakey, Hugh et al. (2012), *Policy Guide: Enhancing Protection Capacity: Policy Guide to the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflicts*, United Nations University - Griffith University.
- ・Finnemore, Martha and Sikkink, Kathryn (1998), “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, vol. 52, no. 4.

- ICG (International Crisis Group) (2014a), “South Sudan: A Civil War by Any Other Name,” *Crisis Group Africa Report*, no. 217, 10 April 2014.
- ICG (2014b), “South Sudan: Jonglei — “We Have Always Been at War”,” *Crisis Group Africa Report*, no. 221, 22 December 2014.
- Lilly, Damian (2014), “Protection of Civilians sites: a new type of displacement settlement?” *Humanitarian Exchange Magazine*, Issue 62. <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-62/protection-of-civilians-sites-a-new-type-of-displacement-settlement> (2015年9月21日アクセス)
- Popovski, Vesselin (2011), “Siblings, but not twins: POC and R2P,” United Nations University, <http://unu.edu/publications/articles/siblings-but-not-twins-poc-and-r2p.html>
- Sheeran, Scott and Case, Stephanie (2014), *The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo*, International Peace Institute, November 2014.
- Stuenkel, Oliver (2013), “Brazil’s enigmatic retreat: The case of the Responsibility while Protecting (RwP),” *Post-western World*, <http://www.postwesternworld.com/2013/08/01/brazils-enigmatic-retreat-the-case-of-the-responsibility-while-protecting-rwp/> (2015年9月22日アクセス)
- VJTL (2013), Newton: “R2P is dead and done” due to response to Syria,” *the Vanderbilt Journal of Transnational Law*, <http://www.vanderbilt.edu/jotl/2013/09/newton-%E2%80%99R2p-is-dead-and-done%E2%80%9D-because-of-response-to-syria/> (2015年9月22日アクセス。なお直接の執筆者は不明である)
- Weiss, Thomas G. (2011), “Whither R2P?” in Alex Stark, eds., *The Responsibility to Protect: challenges & opportunities in light of the Libyan intervention*, e-International Relations.
- Zifcak, Spencer (2015), “What Happened to the International Community? R2P and the Conflicts in South Sudan and the Central African Republic,” *Melbourne Journal of International Law*, vol. 16, Issue 1, 2015.

#### 〈国連文書〉

- A/59/565, (2 December 2004) *the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: Our shared responsibility*.
- A/59/2005, (21 March 2005), *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*.
- A/66/551 - S/2011/701(11 November 2011), *Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept*, Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General.
- A/69/981 - S/2015/500(13 July 2015), *A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect, Report of the Secretary-General*
- S/2015/172 (10 March 2015), *Report of the Secretary-General on MONUSCO*.
- S/2012/376 (22 May 2012), *Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict*.
- UNHCR(2015), *Global Trends 2014*, Office of United Nations High Commissioner for Refugees.
- UNMISS UPDATE (03 September 2015), UNMISS Communications & Public Information Office.
- OGPR2P (20 December 2012), *Statement of the Special Adviser of the Secretary-General on the*

*Prevention of Genocide on the situation in Syria.*

- OGPR2P (10 October 2014), *Statement by Adama Dieng, Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide, and Jennifer Welsh, Special Adviser of the Secretary-General on the Responsibility to Protect, on the situation in Kobane, Syria.*
- OGPR2P (09 April 2015), *Statement by Adama Dieng, Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide, and Jennifer Welsh, Special Adviser of the Secretary-General on the Responsibility to Protect, on the situation in Yarmouk, Syria.*

※本稿は、科学研究費補助金（若手研究（B））「人道的介入の実践における倫理／非倫理の類型化—（奪命の倫理）探求の準備研究」の研究成果の一部である。

（大庭 弘継 九州大学大学院比較社会文化研究院特別研究者）