

人道的介入と国連の課題

— NATOによるユーゴ空爆が提起するもの —

中山雅司

目次

はじめに

一、コソボ問題の経緯

二、NATOによるユーゴ空爆の法的問題点と評価

(一) 国連憲章上の問題点

(二) NATOによる武力行使をめぐる諸見解

三、人道的干渉と国際法

(一) 伝統的国際法における武力干渉と不干渉原則の確立

(二) 国連憲章における武力行使違法化と国内管轄事項不干渉の原則

四、国連体制と人道的干渉・介入

(一) 冷戦期の慣行

(二) 冷戦後の慣行

五、NATOと国連

(一) 冷戦後のNATOと九一年「新戦略概念」

(二) 九九年「新戦略概念」および国連との関係

おわりに — 人道的介入と国連の課題 —

はじめに

一九九九年三月二四日から七八日間におよんだ、北大西洋条約機構（NATO、以下、NATO）によるユーゴスラビア連邦共和国に対する空爆から約二年余が経過した。昨年（二〇〇〇年）一〇月五日には、民主化を求める国民の抗議行動で一三年間にわたってユーゴに君臨したミロシエビッチ政権そのものが崩壊、本年（二〇〇一年）六月二八日には、ユーゴ連邦コソボ自治州紛争で起きたアルバニア系住民への集団虐殺などで、オランダ・ハーグの旧ユーゴ国際戦犯法廷から「人道に対する罪」で起訴されていたミロシエビッチ前ユーゴ大統領の身柄が、セルビア当局から同法廷当局に引き渡され、ユーゴ情勢は新たな段階に入った感がある。また、空爆停止以来、国際社会の支援のもと、NATO主体のコソボ平和維持軍（KFOR、以下KFOR）や国連、欧州安全保障協力機構（OSCE、以下OSCE）などが戦後復興にあたっているが、根深い民族対立から復興と安定への道のりは依然として険しいものがあるように思われる。

ところで、NATOによる空爆の合法性、すなわちその法的評価をめぐってはこれまで様々な議論がなされてきた。NATOによるいわゆる「人道的介入」⁽¹⁾をめぐる評価については、まだ十分に定まったとはいえないが、現段階でそれらの見解をあえて大雑把に集約するならば、大きく二つに分かれるように思われる。ひとつは、NATOによる空爆は、武力行使が禁止されている現行の国連体制において、安全保障理事会（以下、安保理）を迂回し、安保理の決議をえなのまま行われたという点で憲章上の根拠を欠く憲章違反の行為である、というものである。これは、法学者の多くを占める考え方といってもよい。かりにそうだとすれば、今回のNATOによる行為は、国連憲章に対する重大な挑戦であり、国連体制の危機ともとれる問題をはらんだ事例としての意味をもつものと言わなければならない。しかし、他方で重大な人権侵害が進行する事態にあって、武力行使以外にとるべき手段がなく、なおかつ、国連安保

理の合意がえられない状況のもとでは、介入は人道をやむをえない行為として正当化されるという見方が根強くあることも確かである。人道危機を前にして国連としてなすすべをもたないとき、それを見過ごしてよいのかとの反論に適切な答えを見いだせない以上、人道的介入論もそれなりに説得力をもつものと言わざるをえない。その意味においては、新たな国際法の創出を促す先例的意味をもつという見方も可能である。いずれにせよ、NATOによる空爆をめぐる議論は、憲章規定にもとづく「合法性」と人道上の要請にもとづく「正当性」との乖離がもたらしたディレンマをそのまま映し出すものである。その意味において、今回のようなケースを法的観点からどう位置づけ説明するかは重要な課題である。

ところで、この「合法性」と「正当性」の乖離、すなわち憲章規定と現実の実行の乖離によるディレンマは、国連の安全保障システムという観点からみるならば、現在の国連の安全保障システムがひとつの壁に直面していることを同時に示すシグナルと考えることができるのではないか。これが本稿の問題意識である。すなわち、結論を先取りして述べるならば、国家間紛争を前提に、五大国一致の原則で侵略を阻止するために構想された国連の安全保障システムは、本来、人道的介入による一国内の人道上の危機そのものへの対応を想定していないばかりでなく、むしろこれに否定的であったという点である。たしかに、冷戦終結による安保理の活性化により、一時期国連は人道的介入の慣行を積み重ねつつあった。しかし、ひとたび安保理が機能しない場合には、国連を回避して人道的介入が行われることがありうることをコソボの事例は明らかにしたように思われる。この新たな事態をどう考えるべきなのか。いずれにせよ、人道危機に際して国連が十分に機能しないために蚊帳の外におかれ、武力行使についての法的根拠を曖昧にしたまま、それ以外のところで問題解決がはかれることが慣行化するならば、「国際の平和と安全の維持」（憲章第一条一項）と「人権の尊重」（第一条三項）を目的として創設された、国際平和機構としての国連の存在意義そのものを危うくすることにもなりかねない。

本稿は、以上のような問題意識に立ち、とくに人道的介入の問題を中心に、国連がおかれている現状を確認するとともに、国連の安全保障システム再考のための今後の課題について若干の検討を試みようとするものである。

以下、まず、NATOがユーゴ空爆にいたった経緯をふまえたうえで、憲章原則との関連における問題点、およびNATOによる空爆の評価をめぐる諸見解を提示する。つぎに、人道的干渉についてのこれまでの国連の態度および慣行を整理した後、人道的介入および国連との関係についてのNATOの考え方を検討し、最後に人道的危機への対応をめぐる国連の今後の課題について考察を加える。

一、コソボ問題の経緯⁽³⁾

コソボはユーゴスラビア連邦を構成するセルビア自治州のひとつで、人口約二〇〇万人のうち、アルバニア系住民が九割を占める。第二次大戦後のユーゴスラビアは、チトー体制のもとで民族の平等を保障したが、非スラヴ系のアルバニア人は分離を含む民族自決権をもった民族としての地位を与えられず、コソボと隣接するアルバニア本国と分断された形で、セルビア共和国内の自治州にとどまってきた。セルビアの抑圧的な支配のもとにおかれてきたアルバニア系住民は、権利拡大とコソボ共和国への昇格などを求めてデモを行うなどの権利要求のたたかいの結果、七四年の憲法改正によって独自の政府をもつ高度な自治権を獲得した。しかし、依然として共和国の地位を許されないことに加え、深刻なコソボ経済による生活水準の悪化による不満から、チトー死去の翌年の八一年三月、アルバニア系住民は、再び大規模な暴動を起し、その後も繰り返される反乱の過程でセルビア人との対立は深まっていった。

そんななか登場し、アルバニア人への敵愾心をあおりながらセルビア人の結束を訴え、「民族主義」を扇動することで権力基盤を固めていったのがミロシェビッチだった。ミロシェビッチは、八九年三月、セルビア共和国憲法を改正し、コソボ自治州の権限を縮小、九〇年七月にはコソボの司法、警察権を剝奪し、議会および政府を解散するとい

う行動に出た。これに対し、コソボのアルバニア系議員団が「コソボ共和国」の樹立を表明し、セルビア共和国からの独立を宣言した。九二年五月には、コソボ議会と大統領の独自選挙を行い、作家でコソボ民主同盟議長のルゴバが大統領に就任した。アルバニア指導者となったルゴバは、非暴力路線をとり、クロアチア内戦、ボスニア内戦の間もこれを貫くことでセルビアに抵抗し、国際社会の支援と承認を待とうとした⁽⁴⁾。しかし、ボスニア紛争の終結に関する九五年一一月の Dayton 和平合意がコソボ問題についてなんら触れていなかったことから、将来のコソボの自治回復、分離独立に失望したアルバニア人の不満の矛先は、非暴力路線をとるルゴバに向けられるようになった。そして、このころからルゴバ路線に取って代わったのがコソボ解放軍(KLA、以下KLA)であった。九七年一月、KLAはセルビア治安部隊と銃撃戦を展開、九八年二月下旬にはセルビア治安部隊がKLAの掃討作戦を開始し、以降、セルビア治安部隊によるアルバニア系住民に対する弾圧が激化し、多数の難民が発生した。

このような事態を受けて、三月、旧ユーゴ連絡調整グループ(米、英、仏、独、伊、ロ)は、ユーゴに対する武器禁輸等の経済制裁措置を決定、三月三十一日には国連安保理が、新ユーゴに対する武器禁輸決議一一六〇を採択した⁽⁵⁾。五月にはEU外相理事会がコソボ情勢に対し、NATOの軍事介入を要請、NATOはアドリア海沖で空爆演習を実施した。六月にはKLAの活動が活発化して勢力を拡大し、一時はコソボの三割を制圧したが、七月後半になってセルビア治安部隊が攻勢を開始、九月までにはKLAの拠点をほぼ制圧した。激化する戦闘と八月ごろから深刻化してきたコソボからの難民問題を受けて、八月二四日には安保理議長声明が出され⁽⁷⁾、九月二三日には、ユーゴ政府とKLAに対し、即時停戦を求める国連安保理決議一一九九が採択された⁽⁸⁾。NATOによる空爆警告の圧力がかけられるなか、一〇月五日からは、ホルブルック米大統領特使がミロシエビッチ大統領との交渉を開始、安保理決議の順守およびOSCEの非武装要員のコソボ派遣で合意した。また、一〇月二四日には、安保理決議一二〇三が採択され、当該合意が追認された⁽⁹⁾。しかし、一二月下旬、セルビア治安部隊が攻撃を開始し、KLAによる戦闘が本格化した。九九

年一月にはラチャク村でアルバニア人の「虐殺死体」がOSCE検証ミッションによって発見されるという事件が発生、他の虐殺事件とも合わせてこれらの事件は欧米メディアに大きく取り上げられ、世論をアルバニア人寄りに動かしていった。こうしたなか、コソボ和平交渉が二月六日からパリ郊外のランブイエで開催され、三年間のコソボ暫定自治、セルビア治安部隊の撤退、KLAの武装解除、NATOによる平和維持部隊のコソボ駐留などを盛り込んだ和平案が、セルビア側とアルバニア人側の両者に示された¹⁰。三月一五日に再開されたパリでのコソボ和平交渉でアルバニア人側はこれを受け入れたが、ホルブルック米特使とミロシェビッチ大統領の交渉が決裂し、三月二四日にNATOによる空爆が開始された¹¹。

当初、NATO側によって数日で終了するとみられていた空爆は、結局二カ月半に及んだ¹²。この間、四月九日には国連事務総長による五項目の和平提案が打ち出され¹³、四月二三日からのNATO創設五〇周年記念首脳会議では、それを基本にした「コソボ声明」が発表された¹⁴。また、五月六日に開催されたG8緊急外相会議では七項目の和平案で合意がなされ¹⁵、さらに、ロシアのチェルノムイルジン特使、フィンランドのアハティサリ元大統領、タルボット米國務副長官によるコソボ和平に向けた外交努力の結果、六月三日、ユーゴが和平案を受諾した¹⁶。六月九日にはNATOとユーゴが撤退合意文書に調印し¹⁷、翌一〇日、それを受けてNATOは空爆を停止した。また、同日、G8緊急外相会議での和平案をベースとした国連安保理決議二二四四が採択され¹⁸、一二日にはKFORがコソボに展開、二〇日にユーゴ連邦軍のコソボ撤退完了を受けて、NATOが空爆の終了を宣言した。

二、NATOによるユーゴ空爆の法的問題点と評価

(一) 国連憲章上の問題点

ところで、人道的介入と国連の問題を考えるにあたって、NATOによるユーゴ空爆をめぐる法的評価について整

理しておく必要があると思われる。その際、空爆という形の武力行使が国連との関係において法的にどのような点で問題となるのかについて、国連憲章規定およびコソボ紛争に関連して採択された安保理決議についてまずみておくことにする。

憲章は第二条四項ですべての加盟国に対し、武力による威嚇ならびに武力の行使を禁止している。これは、二〇世紀初頭からの戦争違法化の流れのなかで、国際連盟が第二次大戦を阻止できなかった反省をふまえ、武力行使違法化をより徹底したものである。この規定に対する例外として武力行使が認められるのは、集団的安全保障体制のもとでの安保理の決定にもとづく強制措置としての武力行使（第四条）の場合と、自衛権の行使による場合（第五条）、および地域的取極や機関による強制行動としての武力行使（第五条）の場合に限られる。今回のNATOによる空爆をこれらの条項に照らした場合、まず、安保理によってNATOの武力行使に対する何らかの「授権」あるいは「容認」があったかである。これについては、空爆にいたるまでに安保理で採択された決議の内容を検討する必要がある。関連する安保理決議は、九八年三月三十一日の決議一一六〇、九八年九月二三日の決議一一九九、一〇月二四日の決議一二〇三の三つである。決議一一六〇は、「憲章第七章の下に行動して」という表現で、ユーゴに対して武器禁輸等の経済制裁を科したものであるが、そこでは強制行動の前提となる「平和に対する脅威」や「平和の破壊」等の認定は行われておらず、強制行動について「授権」をしたととれるような文言も見あたらない¹⁸。これに対して決議一一九九では、コソボの状況について「重大な懸念」を表明し、状況の悪化は「地域における平和および安全に対する脅威を構成する」と述べているが、当事者の決議不順守等に伴うその後の具体的な行動については、「追加的な行動および措置を検討する」とされているだけである。決議一二〇三に関しては、採択にいたる非公式協議の過程でアメリカ、NATO諸国が武力行使授権についての表現を挿入しよう求めた経緯があるが、結局中国、ロシアの反対にあり、決議にはそのような文言は見あたらない。以上をみる限り、NATO空爆にあたって安保理がその権限を決

議のなかで授權したとみるのは難しいといつてよい。²⁰⁾

つぎに、第五一条の自衛権を根拠にNATOの武力行使を正当化できるかである。第五一条は、個別のおよび集団的自衛権について規定しているが、これら自衛権の行使にもとづく場合には、安保理による事前の許可は求められていないからである。自衛権行使の要件は「武力攻撃」の存在であるが、ユーゴが武力行使を行ったのは自国内のコソボ自治州アルバニア系住民に対してであつて、NATO加盟国に対して武力攻撃があつたわけではない。また、コソボは主権国家でもないNATO域外の外国領域内の一州にすぎず、集団的自衛権にもとづいてNATOが武力行使をするという論理も成り立たない。実際にも、今回の空爆にあつて、NATO側としても自衛権の援用は行っていない。さらに第五三条に関しては、NATO自身が自らを第五三条にもとづく地域的取極や機関であるとはしていないが、仮にそうであるとしても強制行動にあつては安保理の「許可」が必要とされる。しかし、安保理の「許可」があつたわけではない。このようなことから、NATOによる空爆の法的根拠に対しての強い疑義が投げかけられることになつたわけである。

(二) NATOによる武力行使をめぐる諸見解

つぎに、NATOによる武力行使をめぐる諸見解についてみておきたい。まず学者、とくに法学者の見解は、今述べたように特定の例外を除いて武力行使を禁止した憲章規定に照らしてこれを違法とする考えが多数を占めるが、一方で人道的見地からこれを容認せざるをえないとする見方も見受けられる。まず、憲章規定に照らして、NATOの空爆を明確に憲章違反とするのはシンマである。シンマは、憲章第二条四項が国際法上のユス・コーゲンスであると見たうえで、その例外として、第五一条の自衛権および第七章のもとでの集団的措置にもとづく二つの場合をあげ、そのいずれにも該当しない武力行使は憲章違反とみなされなければならないと述べる。²¹⁾そして、いわゆる「人道的介

入」の合法性に関する問題もこれらに照らして判断されなければならず、安保理が一国内の重大な人権違反が「平和に対する脅威」を構成すると決定し、それら違反行為を終わらせるために強制行動を授權した場合にのみ、軍事的手段による「人道的介入」が認められるとする⁽²²⁾。第五一条の自衛権についても、人道的危機が国境を越えていわば他の国に対する武力攻撃につながるような場合でもない限り、第五一条に訴えることはできないとしている。

松井教授もシンマと同じく、憲章規定に厳格に照らしてNATOの行為の違法性を指摘する。松井教授は、先の三つの安保理決議はいずれも個々の加盟国またはその同盟に武力行使を許可する表現を含んでおらず、むしろ安保理の討論では、安保理の許可を受けない個々の加盟国による武力行使は明確に否定されていたとする⁽²³⁾。そして、地域的取極や地域的機関が強制措置を行う場合には安保理の許可を得なくてはならないとの規定に照らし、「今回、NATOが安保理を迂回したという問題点は、具体的にはこの五三条違反という問題⁽²⁴⁾」であるとする。さらに、国連憲章の二条四項で武力行使は一般的に禁止されていることから、人道的干渉を合法的なものとする見解はないというのが一般的な見解であると述べる⁽²⁵⁾。

ヘンキンは、国連憲章が、たとえ同意をえた緊急の人道目的であっても、いかなる国もその国に干渉してはならないとした第二次大戦以前の国際法の原則を、武力行使の一般的禁止として再確認したものであると述べた上で、個別国家あるいは複数国家による一方的干渉は、安保理による授權がない限りたとえ干渉国が人道上重要とみなしたとしても、違法であると言わざるをえないとする⁽²⁶⁾。しかし、コソボの恐怖を終わらせるためには何らかの行動がとられる必要があったのであり、安保理が機能しない状況のもとにあってNATOはそのために適切なおそらく唯一の機関であったとも述べている⁽²⁷⁾。また、NATOによる介入は、ジェノサイドや人道に対する罪によってもたらされる国際的平和と安全に対する脅威に対して、国際社会としての責任を果たすという共通の利益にもとづく「集団的な」人道的介入であり、その行動は九九年六月一〇日の安保理決議一二四四によって追認されたとする⁽²⁸⁾。

フォークは、反介入主義が、安保理による明示的な授權がない限り、NATOが戦争に訴えることは法的に受け入れられないという基本的見解をとっていると述べる。そして、拒否権の機能は、まさに常任理事国間での政治的コンセンサスがえられない場合に武力行使を行うことを阻止することにあるとして、それを見越して国連を迂回したことは、国連の権威と武力行使規制に関する国際法に規定された最も基本的な禁止事項に対する破壊的な打撃であるとする。⁽²⁸⁾しかし、このような法律論に対して、ジェノサイド行為を前にして決定的に重要な人道的介入を妨げるような原文主義が、政治的にも道徳的にも受け入れがたいということも同様に正しいと述べ、本質的に法律尊重主義者が頼みとする原文解釈のレベルではNATOの介入に対して満足のいく論拠を与えられないと述べる。⁽²⁹⁾

カッセーゼも、NATOの空爆が安保理の授權なく行われたことは憲章違反であるとするが、同時に、人権に敏感で関心を抱く者であれば、いやおうなしに重要な道徳的価値がNATOの軍事行動に作用したとみるに違いないと述べる。⁽³¹⁾したがって、倫理的な観点からするならば武力行使は正当化されるというのが自身の答えであるが、同時に法学者として、このような道徳的行動は現在の国際法とは相容れないものであると言わざるをえないとジレンマを吐露している。⁽³²⁾そして、国際法を破る今回の事例は、大規模な残虐行為を終わらせるといふ目的のために武力による対抗措置を認めるような国際法の一般規則が結晶化しつつあることを示すものかもしれないと述べている。⁽³³⁾

カッセーゼのこのような見方は、NATOのユーゴ空爆という憲章違反の行為を第三者による対抗措置として位置づけようとする一つのアプローチといえるが、これを武力不行使に関する国連憲章と一般国際法との適用関係の観点から説明しようと試みるのが村瀬教授である。村瀬教授は、NATO空爆の法的評価に関する諸見解を紹介、検討したうえで、「コンソヴォ紛争の場合のように、その解決について国連安保理がその機能を果たしえなかった状況の下では、その法的評価を、実効性を喪失した国連憲章に基づいて行うということに、どれほどの意味があるだろうか」という問題意識から、適用法規を一般国際法に切り替え、NATOによる空爆を国家集団ないし地域的組織による「一

方的措置」(unilateral measures)としてとらえている。⁽³⁵⁾

これらの見解に対して、空爆の当事者であるNATOはどのように今回の空爆をとらえているのであろうか。ソラナNATO事務総長(当時)は、「NATOが突然、攻撃を開始したわけではない。攻撃は、すべての外交的手段がうまく機能しないのを見届けたうえで実施された」と述べ、外交的手段を尽くしたうえで、しかも「安保理が軍事的対応について合意できなかったために」とられた人道上やむをえない措置であったとする。NATO五〇周年を記念して、一九九九年四月に開かれたワシントンでのNATO首脳会議における「コソボに関する声明」も第九項で、「NATOは人道上の緊急事態に対応した」と述べている。しかし、空爆直後、安保理承認の要否について聞かれたソラナ事務総長は、言下に「ノー」と答えた。その一方で終始国際法への言及を避けた。しかし、「たしかに一九九八年一〇月の待機命令のときから、明確な国連安保理の承認がない状態で、NATOが武力行使を恫喝策として用いているのかどうかという困難な問題がすでに浮上していた。(中略)そうしたステップをとれば、国際法の整備ではなく、逆に国際ルールの例外措置をつくり出すことになるのもまた明らかだった」とも述べ、安保理迂回についての懸念についてふれている。⁽³⁶⁾

これに対し、安保理決議による授權がないことを理由にNATO空爆を強く非難したが、中国とロシアであった。一九九九年三月二四日、空爆に際して開かれた緊急安保理の場で、中国の代表は、「コソボの問題はユーゴの内政問題であり、当事者による話し合いによって解決されるべきである。中国は、強国が弱国をいじめる威嚇の政治を認めない。いかなる理由であれ、いかなる形であれ内政に干渉してはならない」と述べた。⁽³⁷⁾ また、ロシアの代表は、「人道の破壊を防ぐために介入することは国際法によって認められておらず、一方的な軍事介入は人道状況を一層悪化させるものである」と強調した。⁽³⁸⁾

アナン国連事務総長は、一九九九年九月の国連総会での基調演説のなかで、「国際法実施のための既存の体制の枠

外で国家や国家集団が武力行使を行ったコソボのケースを、新しい時代の到来を告げるものとみてよいのであろうか。そのような介入が第二次大戦後創設された安全保障システムを弱体化するとともに、危うい先例となる危険性はないのであろうか」と述べ、国連体制の枠外でとられた武力介入に対して懸念を示した。

わが国は、空爆が開始された九九年三月二四日、「ユーゴスラビア政府が和平合意案を頑なに拒否し、他方で国連安保理決議に反した行動をとり続ける中で、今回のNATOによる武力行使は、更なる犠牲者の増加という人道上の惨劇を防止するためにやむを得ずとられた措置であったと理解しているが、現在、事態の推移を重大な関心をもって見守っている」との高村外務大臣の談話を発表した。⁽⁴³⁾しかし、同時に「人道的介入」の概念については、「国際法上、形成途上にある」との考えを示すにとどまっている。⁽⁴⁴⁾

以上みたようなNATO空爆についての諸見解を概括するならば、それぞれの立場を反映しつつ、憲章上法的根拠を見出すのは困難であり違法とする見方がある一方で、人道的介入の「正当性」にも一定の理解が示されているといふことが指摘できる。

三、人道的干渉と国際法

ところで、憲章規定にのっとらない形での人道的干渉（ないし介入）は、今回が初めてのケースなのであろうか。また、これまで国際法および国連体制は、人道的干渉に対してどのような考え方をとってきたのであろうか。さらに、人道的干渉に関わる具体的なケースについて、干渉国はどのように説明し、国際法学者や国際社会はこれをどう評価したのであろうか。

(一) 伝統的国際法における武力干渉と不干渉原則の確立

人道的干渉を他国における非人道的行為を根拠として行われる武力干渉一般をさすものとして定義するとして、武力行使および武力による他国への干渉そのものが国際法上どのように扱われてきたのかについて簡単にみておく必要があると思われる。まず、伝統的国際法のもとにおいて、他国への不干渉義務、すなわち国家が自由に決定することが許されている事項、すなわち国内管轄権に属する事項に対して干渉してはならないという原則は、国家が主権平等で独立の存在であることのコロラリーとして、フランス革命以降、近代国際社会の重要な原則のひとつとして認められるようになった。そして、武力その他の強制手段による他国への命令的、圧制的な介入は禁止された。しかし、一九世紀、トルコにおけるキリスト教徒の迫害に対して西欧列強がとった干渉政策は、いわゆる人道的干渉として正当化された。すなわち、宗教的迫害は国際法的に人道に反することから、これを救済するための人道的干渉は正当化されるというのが伝統的国際法のもとでは大方の考え方であった。⁽⁴⁾しかし、個別国家による人道的干渉には政治的濫用の危険性がつねにつきまとう。この濫用への危惧が、後に述べる憲章体制のもとでの人道的干渉否定論へとつながっていくことになる。ところが、少なくとも二〇世紀初頭までの国際社会においては、他国への武力による干渉はむしろ認められていたということがいえる。このことは、当時の戦争観と密接に結びついている。すなわち、国際紛争を解決するための最後の手段としての戦争を国際法上違法とはみなさないという無差別戦争観が支配的であった一九世紀から二〇世紀初頭にかけての時代においては、合法的な戦争によって他国の内政に干渉することは許容されたといえ、不干渉原則は他国の武力による干渉からの保護というその最も重要な部分において大きく制限されていたのである。

実質的な意味において、不干渉原則が確立するとともに、干渉手段としての武力行使そのものが国際法上制限されるようになったのは、二〇世紀初頭から第一次世界大戦を経て確立した戦争違法化の流れ、および国際連盟の成立に

よつてであつた。國際連盟規約は、国交断絶にいたるおそれのある紛争が発生したときは、直ちに戦争に訴えることを禁止し、加盟国に対し、仲裁裁判、司法的解決、國際連盟理事会の審査のいずれかに付託すべき義務を課するとともに、連盟理事会の報告や裁判所の判決がなされてから三カ月以内はいかなる場合においても戦争に訴えてはならないことを義務づけるなど（第一二条一項）、合法的な戦争を制限した。また、國際連盟による加盟国に対する干渉を警戒したアメリカなどの要求により、「紛争当事国の一国において、紛争が國際法上専ら該当事国の管轄に属する事項に付き生じたるものなることを主張し、國際連盟理事会これを是認したるときは、國際連盟理事会はその旨を報告し、かつこれが解決に関し何等の勧告をも為さざるものとす」（第一五条八項）という一項が挿入された。しかし、干渉手段としての武力行使が徹底した形で違法化されるのは、第二次大戦後の国連のもとにおいてであつた。

(二) 國連憲章における武力行使違法化と国内管轄事項不干渉の原則

第二次大戦後に創設された國連は、憲章で「すべての加盟国は、その國際關係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的獨立に対するものも、また、國際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」（第二條四項）と規定し、武力行使を威嚇も含めて一般的に禁止した。同時に、第二條七項で、「この憲章のいかなる規定も、本質上いずれかの国の国内管轄権内にある事項に干渉する権限を國際連合に与えるものではなく、また、その事項をこの憲章に基づく解決に付託することを加盟国に要求するものでもない」と規定し、国内管轄事項不干渉の原則について述べている。この規定は、連盟規約と比べて規定の位置や文言上、より広範な国内管轄を加盟国に認めたものと解されているが、それ以前に武力行使が違法化されたことにより、不干渉義務を援用するまでもなく国内管轄事項に対する干渉は認められないことになった。

ところで、人道的干渉との関連でこの二つの規定に関していくつか確認しておかなければならない点がある。まず、

第二条七項は文言上、加盟国の国内管轄事項に対しての国連による不干渉の義務について書かれたものであるが、この不干渉原則が国家間の義務についても含むのかどうかという点である。これは、先に述べたように一九世紀に主張されたような個別国家による人道的干渉が国連体制のもとでも認められる余地があるかどうかにもかかわってくる問題である。この問題をめぐっては、干渉主体を限定的に解釈しようとするアメリカ等に代表される大国と、大国の干渉主義的政策を嫌い国家間の不干渉義務をも定めたものであるとする中小国の間で争いがあったが、一九七〇年の友好関係原則宣言⁴⁶に代表される一連の総会決議において、不干渉原則が国家間関係にも適用される原則であることが確認された。友好関係原則宣言は、「いかなる国家または国家の集団も、直接または間接に、理由の如何を問わず、他の国家の国内または対外の事項に干渉する権利を有しない」とする。この宣言は、総会決議ではあるが国連憲章の有権的解釈として高い国際的正統性を有するものとみなされている。

第二は、第二条四項の解釈をめぐる問題についてである。すなわち、第二条四項によって禁止された「武力による威嚇又は武力の行使」のなかには、人道的干渉は含まれないとの見解である。たしかに、この条項には、「国際関係において」との文言や「国の領土保全又は政治的独立に対する」、あるいは「国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法による」（武力行使を禁止する）などの文言が付けられており、これらに該当しない武力行使は許容されるとの見解もある⁴⁸。そして、人道目的で介入する場合の武力行使はこれらに該当しないとの解釈も可能である⁴⁹。しかし、制定過程やこの規定の目的に照らすならば、これらの言葉は「武力行使禁止の範囲を制限することを意図されたものではない」⁵⁰、人道的干渉は認められないといわなければならない。個別国家による人道的干渉は、武力行使禁止原則や不干渉原則の例外としては認められないとする多数派の代表格ともいえるブラウンリーも早くから同様の考えを述べている⁵¹。チャーニーも今回の問題について論じたなかで、「様々な学者や外交官は、第二条四項の「領土保全」や「憲章の目的と両立しない」といった文言の寛容な解釈を通じて、武力行使禁止原則の例外を見出そうとしてきた。

しかし、そうした議論は根拠をもたない。国家領域への爆撃という形による武力行使は、その動機いかんにかかわらず領土の保全に違反することになるのである⁽⁸²⁾と述べている。

第三は、第二条七項の例外措置に関してである。同条は但し書きにおいて次のように規定する。「この原則は、第七章に基づく強制措置の適用を妨げるものではない」。これは、武力行使禁止原則のもとで、その違反に対してとられる例外としての武力行使、すなわち集団安全保障体制にもとづく強制措置が、国内管轄事項不干涉の原則には反しないことを述べたものである。このことは、「ある国の領域内で大規模かつ重大な人権侵害が発生している場合、国連は、当然、第七章の下で強制措置を実施して、その国の人権政策に圧力をかける（つまり、干涉する）ことができる」と解されうる⁽⁸³⁾との考え方を導きうる。言いかえるならば、第五一条の自衛権を根拠にする場合は別として、この規定は、いわゆる人道的介入にともなう武力行使を合法化しうる憲章上唯一の根拠規定といってもよい。ただし、それはあくまで国連の集団安全保障システムが機能することを前提にした話である。しかし、国連の歴史の大半は、むしろその前提に反するものであった。

四、国連体制と人道的干涉・介入

(一) 冷戦期の慣行

東西冷戦の進行は、国連の安全保障システムそのものを機能不全に陥れた。とくに、安保理常任理事国、なかんずく米ソによる拒否権の応酬により、人道的介入はもとより国連による第七章にもとづく軍事的強制措置すらとられなかった⁽⁸⁴⁾。この期間、人道的干涉の例ははたしてみられたのであろうか。冷戦期において、一般に干涉の人道性を認める事例はいくつかあげることができる。ただし、これらは安保理が機能しない状況のもとにおいて、個別国家による干涉の事例となる。主なものをあげるならば、たとえば、一九六〇年のコンゴ民主共和国の独立にともなって勃発

した内戦に際して、一九六四年、旧宗主国であるベルギーおよびアメリカが軍事介入を行った例があげられる。その目的は、自国民を含む多くの人質を救出するというものであった。また、一九七一年、バングラデシュ独立の際のパキスタン軍によるバングラデシュ人民への弾圧に対してインドが行った干渉や、一九七八年から七九年にかけて、ベトナムがカンボジアによるベトナムへの国境侵入を理由に侵攻し、結果的にポル・ポト政権による大量虐殺を終わらせた例、一九七九年、ウガンダがタンザニア領土に侵入したとしてタンザニアがウガンダに侵攻し、アミン政権を倒して新政府を樹立した例などもあげられる。これら三つの例は、結果的に被介入国における人道上の危機を救った例である。さらに、同じく一九七九年には、大量虐殺を行ったボカサ皇帝が支配する中央アフリカ共和国にフランスが干渉し、ボカサを排除した。また、人道的干渉といえるかどうかについてはきわめて疑問があるとともに、国際社会からの非難を受けた例として、アメリカによる中南米政策の一環としてとられたいくつかの干渉例があげられる。たとえば、一九六五年、改革派のクーデターが発生したドミニカ共和国に対して、アメリカが自国民保護と共産主義の脅威に対する自衛を目的に軍事介入を行った例や、一九八三年、在外自国民保護を主目的にグレナダに対して行った侵攻、また、一九八九年、パナマのノリエガ将軍がアメリカに支援を受けていたクーデターを抑圧したことを理由に武力干渉し、新政権を樹立した例などがあげられる。これらの干渉の事例における干渉国による干渉の正当化の理由は、在外自国民の保護をはじめとして、自衛、侵略への対応、被抑圧人民への援助など様々であった。しかし、人道的干渉との関連で重要と思われるのは、「干渉国は「人道」や「人命の保護」は主張したものの、自己の行動を「人道的干渉」という用語で正当化することはなかった」という点である。また、これらの事例に対する国際社会の反応も様々であった。先にあげたアメリカによる三つの事例や、ベトナムによるカンボジア侵攻はとくに強い非難を呼び寄せた。これらのなかには後に既成事実が追認されたものもあるが、ほとんどが当初非難を受けた。以上から大沼教授は、「戦後の国家実行において人道的干渉は、少なくとも「人道的干渉」という独立の範疇としては、武力不行使原則の

例外として国際法上合法とされるという扱いを受けてこなかった」と結論づけ⁽⁸⁷⁾ける。

このような安保理機能麻痺のもとでの個別国家による干渉という事態のなかで、第二条四項の武力行使禁止原則を回避ないしは緩和して、人道的干渉の正当化を試みようとするリリックやリースマンのような見解もあらわれた⁽⁸⁸⁾。このような少数派の見解に対しては、ブラウンリーのような多数派から厳しい批判がなされたが、「少数派の意見が、国連憲章による武力行使禁止原則の確立にもかかわらず、なお個別国家に人道的干渉の権利を認めざるを得ないとしたのは、人道上の緊急事態にさいして国連の速やかで有効な措置を期待することができないから⁽⁸⁹⁾」であって、国連の機能不全により重大な人権侵害に対する行動をとれないことへのディレンマは、すでにこの時期に経験していたのである。

(二) 冷戦後の慣行

冷戦の終結は、国連の安全保障機能面において大きな変化をもたらすことになった⁽⁹⁰⁾。なぜならば、冷戦構造による対立をそのまま反映して麻痺状態にあった安保理が、冷戦終結による米ソの和解により息を吹き返した結果、冷戦後の地域紛争に大国が一致して行動をとれるようになったからである。創設より半世紀近くを経て、ようやく憲章規定に即して国連による人道的介入を可能とするような環境が整ったといえる。平和と安全の維持に関する冷戦後の諸事例をみると、憲章第七章のもとでの安保理決議を通じた多国籍軍への授權による強制措置の発動というパターンが慣行化していることがわかるが、そのいくつかは人道目的をもって強制措置がとられている。クルド、ソマリア、旧ユーゴ、ルワンダ、ハイチの事例がそれに該当すると考えられるが、これらに関連する安保理決議の内容をみると、当初から「国連による人道的介入」の概念と手続が確立していて、それにもとづいて措置がとられたのではなく、安保理決議の積み重ねの過程のなかで一国内の人権侵害と「平和に対する脅威」が結びつけられ、「国連による（を通じた）

人道的介入」なるものが形作られていったことがわかる。

たとえば、湾岸戦争終結後の一九九一年四月、イラクのフセイン政権によるイラク北部のクルド人弾圧による隣国へのクルド難民の大量流出に対し、安保理は決議六八八のなかで、「その帰結が地域における国際の平和および安全を脅かしている」と述べた。そして、多国籍軍はイラクの同意なしにイラク北部に安全地帯を設置するなどして救援活動を行った。しかし、強制措置の根拠はイラク国内の人権侵害そのものというよりも、難民流出等の国境を越えるその結果が「平和に対する脅威」をもたらしているという点に比重がおかれていた。また、憲章第七章への明示的な言及もなく、また、加盟国に武力行使を授權したと解することができる文言も含まれていなかった。これに対して、一九九二年のソマリア内戦については、安保理は決議七九四において、「ソマリアにおける紛争の結果生じた人間の悲劇の重大さは、人道的援助の配布に対する障害によって一層悪化させられており、国際の平和および安全に対する脅威を構成する」と決定し、憲章第七章にもとづき、加盟国に対しソマリアでの人道的救援活動を行うために必要なあらゆる手段をとる権限を付与した。この決議にもとづいて、アメリカを中心とする多国籍軍がソマリアに派遣され、さらに、決議八一四で武力行使の権限を付与された国連自身による第二国連ソマリア活動(UNOSOM II)に引き継がれた。ここでは、ソマリアにおける状況の国境を越える影響については述べられておらず、「一国の内部における重大な人権状況が平和に対する脅威を構成するものと認めた最初の事例」といってよい。ただし、「人間の悲劇の重大さ」が「平和に対する脅威」を構成することの理由については決議のなかでは述べられていない。一九九二年のボスニア・ヘルツェゴビナ内戦に対する安保理決議七七〇は、ボスニア・ヘルツェゴビナにおける状況が平和に対する脅威を構成すると述べ、加盟国にあらゆる必要な手段をとるよう要請した。ここでは、何が平和に対する脅威を構成するかが特定されていないが、人道援助の推進を妨げている状態の継続、およびその結果生じている人々の苦難がそれに該当すると思われる。介入の遅れが多く議論をよんだルワンダのケースでは、安保理は決議九二九(一九九

四年)で、「ルワンダにおける人道的危機の規模が、当該地域における平和および安全に対する脅威を構成する」と決定し、憲章第七章のもとで人道目的を達成するために必要なあらゆる手段をとることを加盟国に与え、フランスが単独で介入した⁽⁸⁷⁾。選挙で選ばれた民主主義政権がクーデターにより打倒されたハイチのケースでも、安保理は決議九四〇(一九九四年)で、「ハイチの事態が地域の平和および安全に対する脅威を構成する」と決定し、憲章第七章のもとで必要なあらゆる手段をとる権限を加盟国に付与した⁽⁸⁸⁾。結局、ハイチの軍事政権が特使団の仲介によって投降したために武力介入にはいたらなかったが、介入が他国の政治体制の変更にも結びつく可能性があるという点で、人道的干渉の事例といえるかどうかで議論が分かれている。

以上のように、冷戦後の様々な内戦等に対する国連の対応の諸事例をみると、一国内の大規模かつ重大な人権侵害を理由にそれが招く事態の改善を一定の目的として、安保理が憲章第七章にもとづく「平和に対する脅威」の認定を通じて強制措置によって介入するという慣行を積み重ねてきたといえてよい。そして、これらの安保理の諸決議は、「ある国の内部で重大な人権侵害を含む人道的な危機があって、救済、救援、支援が必要な場合、いかなる他国も、国連憲章第七章の手續を踏まなければ介入することは許されないとする慣行を形成する重要な証拠⁽⁸⁹⁾」であることを同時に示すものである。その前提に、安保理の一致した行動があったことはいうまでもない。したがって、安保理決議がえられない場合には、行動がとられないということでもあった。セルビア人武装兵力による民族浄化に対して、各国が地上部隊の派遣に消極的であったために十分な対応がとれなかった旧ユーゴ内戦や、介入の遅れが大量虐殺を見越す結果となったルワンダのケースはその例であった。しかし、安保理での一致がえられないにもかかわらず、介入について見解の一致する国だけで人道的介入が行われることはありえないのか。コソボは、まさにそのことが現実化したケースであった。

五、NATOと国連

(一) 冷戦後のNATOと九一年「新戦略概念」

冷戦後、安保理決議による授權を通じて形成されつつあった国連による人道的介入の慣行を破り、国連を迂回してNATO単独でユーゴへの介入が行われたのはいかなる理由によるのか。また、コソボのケースは、人道的介入の新たな先例となりうるのであろうか。人道的介入をめぐる国連がおかれている位置を確認するためには、今回の「主役」であるNATO側の考え方を整理しておく必要があると思われる。空爆にいたった経緯、および正当化の根拠についてはすでにふれたので、ここでは法的枠組および国連との関係の問題に絞って検討する。

NATOは、一九四九年、第二次大戦後の東西対立の激化のなかで、東側陣営に対抗するために創設された西側軍事同盟組織である。その設立文書である北大西洋条約は、第五条で、「締約国は、ヨーロッパ又は北アメリカにおける一又は二以上の締約国に対する武力攻撃を全締約国に対する攻撃とみなすことに同意する。したがって、締約国は、そのような武力攻撃が行われたときは、各締約国が、国際連合憲章第五条の規定によって認められている個別的又は集団的自衛権を行使して、北大西洋の安全を回復し及び維持するためにその必要と認める行動（兵力の使用を含む。）を個別的に及び他の締約国と共同して直ちに執ることににより、その攻撃を受けた締約国を援助することに同意する」と規定する。すなわち、NATOは、憲章第五条にもとづく集団防衛機構として誕生し、ソ連および東側軍事同盟であるワルシャワ条約機構に対峙し、対外的には一度も武力行使をすることなく同盟国の安全を保障するという役割を、約四〇年にわたって果たしてきた。

そのNATOが冷戦の終結にともなう「敵」の消滅を受けて、存続の必要性をめぐる議論とともに同盟の再定義を迫られたのは必然の流れであった。一九九一年一月、ローマでのNATO加盟国首脳会議で採択された「新戦略概

念」は、まさに冷戦後の新たな安全保障環境をふまえたNATOの新たな役割について述べたものである。九一年「新戦略概念」は、第四〇項で、「同盟軍の第一の役割が加盟国の安全と領土保全を保障することにあることは、不変である」と述べ、共同防衛というNATO軍の役割が依然として変わらないことを確認しているが、第九項では、「過去において優勢であった脅威とは対照的に、同盟の安全にとり残存する危険は、その性格からして多面的、多方向的であって、それらの予見と評価は困難となっている。欧州の安定と同盟政策の安全が維持されなければならないとするなら、NATOはこのような危険への対応能力をもたなければならない」と述べている。このことは、NATOの新しい役割が、「外敵に対する同盟領域の共同防衛というよりは、条約「領域外」の「危険」に対処することにある」ことを意味するものであった。ただし、この「領域外」危機管理の任務については、北大西洋条約ではとくに書かれていないことから、条約上の根拠が問題になる。そこで「新戦略概念」は第二〇項IIで、同条約第四条の、「締約国は、いずれかの締約国の領土保全、政治的独立又は安全が脅かされているといずれかの締約国が認めるときはいつでも、協議する」との規定をもち出し、「領域外」の任務にあたって「協議」することと述べることで、条約との接合をはかろうとしている。

ところで、このような「領域外」危機管理の任務が試されることになったのが、ボスニア紛争においてであった。先に述べたように、冷戦後、安全保障機能を復活させた国連も、欧州独自の安全保障機構であるCSCE（全欧安全保障協力会議。一九九四年一月以降OSCE）欧州安全保障協力機構に改組）も、また、政治機構として同紛争の調停に乗り出したEUも有効な解決策を見出せないなか、アメリカのイニシアティブによって最終的に紛争に介入し、終結に貢献したのがNATOであった。冷戦直後、NATOの存続意義が問われる一方で、「協調」と「対話」にもとづく安全保障観の高まりを受けて、CSCEが欧州の安全保障の主導的役割を担うべきであるとするロシアなどの主張や、WEU（西欧同盟）活性化の動きもみられたが、常備の軍隊をもたないOSCEやNATOとの連繋が紛争

対処の不可欠の要素となるWEUではなく、NATOを主体とする冷戦後の欧州安全保障体制が構築されるべきであるとの認識を新たにさせたのがボスニア紛争であった。九四年一月のブリュッセルでのNATO首脳会議では、旧東側・中立諸国との軍事協力を深める場として「平和のためのパートナーシップ(PFP)」の創設が決定され、NATOは東方拡大に向けて駒を進めることになる。

(二) 九九年「新戦略概念」および国連との関係

一九九九年四月二四日、NATO創設五〇周年を記念する首脳会議がワシントンで開かれた。このとき、一カ月前に開始されたユーゴ空爆がまだ続いていた。この会議で採択された「新戦略概念」(以下、九九年「新戦略概念」)は、現在および将来における安全保障についてのNATOの考え方をよく映し出している。九九年「新戦略概念」は、その前の「新戦略概念」が採択された九一年以降のNATOをめぐる国際環境の変化を受けて、新たに書き直されたものである。その内容は、基本的に大きく変わるものではないが、いくつかの点で違いがみられる。まず、九九年「新戦略概念」は、第三項で、「冷戦後の一〇年間に人権抑圧、民族紛争、経済的困難、政治秩序の崩壊、大量破壊兵器の拡散といった、欧州・大西洋地域の平和と安定に対する複雑で新たな危機がみられる」とし、欧州・大西洋地域は新たな機会と危機に直面しているとの認識を示している。そして、欧州・大西洋地域の安全保障構造は、NATOが中心的な役割を果たすなかで発展を遂げてきたとする。第六項では、「北大西洋条約に記されたNATOの重要で変わることのない目的は、すべての加盟国の自由と安全を政治的・軍事的手段によって守ることである」として、九一年「新戦略概念」と同様に共同防衛というNATOの目的を確認したうえで、「民主主義や人権、法の支配といった共通の価値にもとづき、NATOは創設以来、ヨーロッパにおける正義と恒久的な平和を保障するために努力してきたし、その努力はこれからも続けられていくであろう。したがって、NATOは、加盟国の防衛だけでなく、地域

の平和と安定のために貢献する」と述べる⁽⁸⁷⁾。

先の第三項とあわせてここで注目されるのは、人権の重要性が強調されている点である。北大西洋条約の前文第二段にある、「民主主義の諸原則、個人の自由及び法の支配」との表現のうち、「個人の自由」がより包括的、根源的な「人権」に取って代わっている。この背景には、ボスニアおよびコソボの経験があることは想像に難くない。同じく、欧州の安全保障機構であるOSCEが冷戦後、人権、少数民族の権利、その他の民主主義諸原則の侵犯は、加盟国すべての安全にとっての脅威であるとの認識を打ち出したことも共通の基盤をなしている⁽⁸⁸⁾。「欧州では、民主主義の定着による安全保障の強化が長らく体系的に実践されてきた。人権を抑圧する独裁体制の存在自体、周辺国の安全保障の阻害要因とみなされている」との指摘は、国連を迂回してまで「自己委任」により人道的介入に踏み切ったNATOの論理を読み解く鍵を提供してくれる。さらに、九九年「新戦略概念」は、第三一項で、NATOが他の機構と協力して紛争防止と危機管理を追求するとしただうえで、「非五条・危機対応活動」もありうることに言及している⁽⁸⁹⁾。これは、北大西洋条約第五条にもとづく共同防衛活動以外の危機対応活動も行うことを述べたもので、九一年「新戦略概念」で述べられた「領域外」活動の延長線上にあるものである。ユーゴ空爆は、NATOが国連安保理決議の授權なしに、「非五条・危機対応活動」にもとづいて軍事介入した初めての例となった。

ところで、NATOは国連との関係についてのどのように考えているのであろうか。このことは、今回のような安保理を迂回したNATO単独の介入が今後もありうるのかどうかにかかわる問題である。九九年「新戦略概念」は、第一五項で、「国連安全保障理事会は国際の平和と安全の維持に主要な責任を負い、欧州・大西洋の安全・安定の貢献に重要な役割を果たす」と述べているが、これは、北大西洋条約が第七項で、「この条約は、国際連合の加盟国たる締約国の憲章に基づく権利及び義務又は国際の平和及び安全を維持する安全保障理事会の主要な責任に対しては、どのような影響も及ぼすものではなく、また、及ぼすものと解釈してはならない」と規定していることの確認の域を出

ず、これだけでは国連との関係が明らかではない。しかし、第三二項は、「NATOは一九九四年のブリュッセルで行った提案、すなわち、国連安保理の権威あるいはOSCEの責任のもとでの平和維持活動およびその他の活動を、同盟の資源と専門技術を使用に供することも含めて、NATO自身の手続に合致してケース・バイ・ケースで支援するとの提案を想起する⁽⁸⁴⁾」と述べている。このことは、安保理の「権威」、すなわち授權のもとでの活動をケース・バイ・ケースで支援することを明らかにしたものであるが、安保理決議による授權がない場合にNATOがどのような対応をとるかについては不明確であることから、授權がない場合にもNATO単独の行動がありうる余地を残したものとみるのが自然であろう。ただ、国連との関係についてはNATO内で温度差があることも確かで、「米国の世界戦略に欧州が巻き込まれる危険性を排除するためには、欧州諸国は、NATOと国連との関連性を今後とも重視していくことが予想される⁽⁸⁵⁾」との指摘に留意しておきたい。

おわりに——人道的介入と国連の課題——

これまで、NATOによるユーゴ空爆をめぐる法的問題点と評価をふまえたうえで、国際法における不干渉原則および武力行使禁止原則の確立の過程のなかでの人道的介入がどのように考えられ、また実際に行われてきたのかを、とくに国連体制を中心に冷戦期と冷戦後にわけて検討し、その後、この問題がNATOにおいてはどのような位置づけられているのかについて、九一年および九九年「新戦略概念」を手がかりにみてきた。個別国家による人道的干渉に対する憲章上の厳しい態度の一方で、冷戦後活性化した安保理のもとで国連による（を通じた）人道的介入の慣行が蓄積されつつあった国連にとって、安保理を迂回した今回のケースがもたらした教訓は一体何であろうか。

NATO加盟国が安保理を迂回した理由は、「NATO諸国にしてみれば、安保理に諮れば、ロシアと中国が拒否

権を行使するのが目に見えていたから」⁽⁸⁶⁾であるが、拒否権行使による安保理の機能麻痺という点においては、ある意味で冷戦期の国連に単に逆戻りしただけという見方もできよう。しかし、まず拒否権行使の理由について、注視しておく必要がある。その理由とは、人道的介入は不干渉原則に違反するといふものであったが、それ自体はきわめて憲章原則に忠実なものであったともいえる。⁽⁸⁷⁾ただし、一步立ち入るならば、「人権、国家主権というものに関する、西側諸国とロシアや中国との間の基本的な考え方の違いといふものが、より根本的な原因であった」といわなければならず、「冷戦後は人権をめぐる価値観の相違によって、機能麻痺に陥ろうとしている」⁽⁸⁸⁾のである。冷戦後のソマリアやルワンダのケースにおいても、安保理内での不一致を招かないために、安保理での討議のなかでそれらの事例の独自性（たとえば、当該国に実効的支配を行う政府が存在しないといったことなど）が指摘され、決議が先例とはなりえないことが強調されたといわれる。その理由は、「中国を中心とする途上国は国内の人権問題への外部からの干渉に依然として反対しており、その姿勢は国連に対しても変わっていない」⁽⁸⁹⁾という点にあったとみられる。とくに、内政不干渉原則との関連における人道的介入をめぐる常任理事国間での不一致は、冷戦後も潜在的に存在していたといつてよい。しかし、NATOの「新戦略概念」にも鑑みるならば、今後、人道的介入にあたって安保理での合意がえられない場合には、NATOのような地域的組織による独自の介入もありうるべきであろう。

一方、そのような行動は憲章に照らせば、やはり違法といわざるをえないであろう。正義を重視する立場から新介入主義をとるブレノンすら今回の行動の非合法性を認めており、「NATOが正規の手続きを踏まずにケース・バイ・ケースで国内紛争に介入し、単独でルールの書き換えを行うのは危険である」⁽⁹⁰⁾と述べている。いずれにせよ、その法的是非は今後の判断にゆだねるしかない。しかし、先にみたようにNATOの行動の違法性が指摘される一方で、その道義性からこれを支持する考え方も依然として多いという実態そのものが意味することについては慎重な検討が必要と思われる。なぜならば、今後も同様のケースにおいて、人道的介入にあたっての武力行使という重要な局面で国

連が何ら関与できないまま行動が実施され、かつその行動が国際社会において違法だが正当という言い方で容認される可能性を示唆しているからである。かりにそうなるとすれば、国連および憲章のもつ法的権威と正統性は著しく損なわれることにもなりかねない。この憲章規定にもとづく「合法性」と人道的要請にもとづく「正当性」の不一致にこそ、今回の問題の「先例」性があるように思われる。そして、両者の乖離がもたらすディレンマは、国際社会が抱えるディレンマであり、なかならず国連の安全保障が直面するディレンマである。「国連憲章の精神と手続き規定との間には深刻な亀裂が拡がりつつあることは疑い得ない」のである。その意味において、かりに冷戦期の国連を第一期、冷戦後の国連を第二期とするならば、人道的介入をめぐる国連の安全保障は、コソボのケースにより新たな段階を迎えることになったといつてよい。そして、新たな段階とは同時に国連の試練の時期をも意味する。

あえていうならば、現在の国連の安全保障システムは、近年の国際環境の変化に十分には対応できないものになってきているように思われる。その原因のひとつは、憲章で構想された安全保障システムの基本構想にある。グレノンの言葉を借りるならば、「当時、前提とされていたのは、国際社会への主要な脅威は国家間の武力衝突にあるとする見方」で、「国連憲章の立案者たちも国家権力に対する制約を設ける際に、第二次世界大戦へと至る危機ばかりを重視し、将来発生する可能性のある新タイプの危機を想定しなかった」という点である。しかし、現在頻発している問題は国内暴力、国内紛争であり、国連憲章ではこの問題にうまく対応できないということになる。フォークも、同様にこのことについて、「国連は、国内紛争への対応についての規定を設けるという形では構想されなかった。創設者たちは、そういった課題は国連の行動が制限されるべき国内管轄事項の問題として扱われることになるとの理解をもっていたのである」と述べている。実際にすでにみたように、憲章規定は武力行使禁止原則および国内管轄事項不干涉原則の例外として、第七章のもとでの安保理の決定による強制措置にもとづく軍事的措置を認めているが、それはあくまで第三十九条にもとづく「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」の決定を通じてとられる形となっ

ている。もっとも、一国内における人権侵害が「平和に対する脅威」を構成すると判断された場合には、安保理の決定にもとづき強制措置をとることは当然可能であり、冷戦後の人道的介入の事例はこれに該当するものである。しかし、「一国内の人権侵害」を安保理が認定する結果として強制行動がとられるという規定にはなっていない。そして、一国内の大規模かつ重大な人権侵害を理由にこれが「平和に対する脅威」を構成するとみなし、人道的介入が行われるようになったのは、あくまで冷戦後の慣行の積み重ねのなかにおいてであった。冷戦後初期のクルドのケースにおいて、強制措置の根拠の比重が国内の人権侵害そのものよりも、むしろ国境を越える難民流出等その結果におかれていたことはそのことを示している。しかし、国連はこれまで国際的な人権保障に無関心であったわけではない。憲章は、第二条三項で人権の尊重を国連の目的のひとつとして掲げ、様々な人権諸条約および実施システムの促進を通じて、むしろ積極的に人権の保障に取り組んできたといえる。

しかし、他方において個別国家の武力による他国への干渉については、理由のいかんを問わず禁止するとともに、例外としての国連による干渉も侵略等を阻止するための集団安全保障体制の一環としてとられる強制措置に限定されてきた。「この手厚い、強化された不干渉原則と戦争違法観は、普遍的な人権保障の観点からすれば現行国際法の障礙と言えないこともない。しかし、国際社会の平和を維持し、かつ大国の恣意的・干渉主義的行動から中小国を守るという意味では、この二つの原則は国際社会の不可欠の原則でもある」との指摘は、理念において国家主権と人権の双方の価値を追求しなければならぬにもかかわらず、人権を守るために武力により他国の主権を侵害することはやはり認められないという憲章の立場を述べたものである。すなわち、「憲章が発効した時点において、国際法は国家主権を中心に据えた。国家の独立は、とりわけ国内管轄事項に関して重要であった」のである。ところが、このような憲章の原則の一方で、国際社会における人権、人道に対する価値意識は創設以来半世紀の間に大きく変化した。すなわち、冷戦後頻発するようになった民族問題等に起因する国内紛争の過程で発生した人権侵害に対し、活性化した

安保理が積極的に関与したことが人道的介入を可能としたといつてよいが、とりわけその背景に、冷戦後の国際社会における、人権は国家主権を超える普遍的な価値だというコンセンサスの広がりがあったことは重要である⁽⁹⁾。その意味において、「コソボ戦争への介入は一九九〇年代を通じて起こりつつあった一連の変化——人権、主権をめぐる規範の変動と、大規模な人権侵害は地域の平和と安全保障の問題であるという新しい利害の認識——の上に成り立ったもの⁽¹⁰⁾」といえる。しかし、「人道的問題が国家主権を超えた国際社会全体の問題であるとの考え方が、地球全体にまで普遍化されていない⁽¹⁰⁾」結果として、「障害物」を避けての国連を介さない人道的介入が行われたのである。

それでは、人道的介入をめぐる国連の課題は何であろうか。簡潔に三点について述べる。

第一は、拒否権に関する問題である。たしかに拒否権は、五つの常任理事国のみに与えられた「特権」であることは間違いない。「寡頭制で、したがって本質的に非民主的だとも言えるこの体制が正統性を持ちえたのは、やはり、寡頭制を構成する選民国家が枢軸国を倒し民主主義を擁護したという、「過去の記憶」のなせるわざだったというほかない⁽¹⁰⁾」との指摘は、国連が第二次大戦を経てつくられた歴史的産物であり、拒否権が勝者である大国にのみ与えられた特権であったことを確認させてくれる。しかし、この拒否権制度導入の意義についてももう一度思い起こすならば、やはりこれも侵略や国家間紛争を前提につくられたものであることがわかる。バトラーは次のように述べる。「五大国に安保理常任理事国の席が与えられたのは、新たに設立された国連という組織に常任理事国が間違いなくコミットするようという配慮からだった。そして、拒否権が与えられたのは、安保理が五大国を対象とする武力容認決議を出せないようにするという、ごく限られた具体的な目標からだった。こうした諸国には、それ以上に、「国際平和と安全保障の維持」のために集団的な責任を果たすことが期待されていた⁽¹⁰⁾」。つまり、侵略に対抗するために軍事的措置をも含む強制措置の権限を付与された安保理において、拒否権は大国、すなわちいずれかの常任理事国に対して向

けられる武力行使が世界戦争へと発展するのを防ぐ安全弁としての役割を有していた。たしかに拒否権のこのような働きによって、冷戦期における核のホロコーストという最悪のシナリオが回避されたという議論はそれなりに受け入れられるかもしれないが、拒否権の行使をそのような文脈でみる必要性は低下している。しかも、「この権利は、多くの場合、国際的平和と安全保障の維持にはまったく関係のない安保理常任理事国の国益や影響下にある国を守るために、そしてイデオロギー上の立場から濫用されてきた」とバトラーは言う。今後もそのような形で拒否権が行使され、安保理が本来の機能を発揮できないとすれば問題といわなければならない。拒否権制度の廃止や制限が容易でないことはいうまでもないが、何らかの介入が必要とされる場面において拒否権行使の可能性をいかに少なくし、あるいは、安保理の機能麻痺に際して代替策を講じていくかは今後の課題である。その点で、国連総会等の役割についても検討の余地があろう。

第二に、国家主権および不干渉原則と人権の問題についてである。憲章が第二条七項において、加盟国の国内管轄事項について干渉することを認めない、いわゆる不干渉原則を採用していることについてはすでに述べた。それは、武力行使禁止原則とともに、過去における人道的干渉の濫用の事例がもたらした懐疑と反省のうえに築かれた原則でもあった。チャーニーは、これについて、「人道的干渉は、それを根拠として実際に行われた過去のすべての例が示すように、重大な濫用の危険を有している。ひとたびそのような権利が確立されるとチェックが難しく、濫用を抑えることができなくなる。ゆえに、人道的干渉はその崇高な目的にもかかわらず、非常に難しい問題をもたらすことは明らかであるというのが、憲章起草のためサンフランシスコに集まった国々の判断であったのであり、その考えはこれまで変わることがなかった」と述べている。しかし、とくに冷戦後、人権に対する国際社会の意識とその侵害への対応は大きな変化をみせており、そのなかで国家や主権の意味も変容しつつある。国連も一九九二年一月の安保理サミットにおいて、人道的状況を含むさまざまな「非軍事的な不安定要因」も国際の平和と安全に対する脅威であると

宣言し、その後九〇年代を通じて活発な人道的介入に関与してきた。その過程で、人道法違反の犯罪行為を裁くための旧ユーゴ国際刑事裁判所およびルワンダ国際刑事裁判所が安保理決議によって設置され、九八年には、国際社会において長年の懸案であった常設国際刑事裁判所規程が採択された。また、コソボ紛争においては九九年五月、ミロシエビッチ大統領が旧ユーゴ国際刑事裁判所によって起訴された。いわゆるピノチエト元チリ大統領が過去の人道違反の行為を理由としてイギリスで逮捕、訴追された問題も、人権と国家の問題を考えるうえで示唆的であった。「討議や報告、拘束力を持たない勧告という次元を超えて、人権はもはや純粋な国内問題とはみなされないことは明らか」で、「コソボの問題も、専ら国内問題として、すなわち憲章第二条七項にいう国内管轄事項として扱うことはできず、国際社会による何らかの対処が求められていたことは間違いない」といえよう。アナン国連事務総長も、「主権に関する二つの概念」と題する論文のなかで以下のように述べている。「国家主権は、とくにグローバリゼーションと国際協力の力によって、そのもっとも基本的な意味において再定義されようとしている。今や国家は国民に奉仕するための手段として広く理解されており、その逆ではない。同時に、国連憲章や国際人権諸条約にうたわれた個人の基本的自由としての人権は、復活し拡大しつつある個人の権利に対する意識によって高められてきた。今、憲章を読むとき、その目的が一人一人の人間を守ることにあるのであって、それを侵すものを守ることにあるのではないということ、以前にもまして気づかされるのである」⁽¹⁰⁾。その意味において、「内政不干渉原則」も、これを絶対視する古典的理解にとどめるのではなく、「基本的人権と人間の尊厳及び価値」(前文第二段)の尊重と両立するように修正、相対化せざるを得ない⁽¹¹⁾と思われる。

第三に、それとの関係で大事となってくるのが、人道的介入の準則設定である。今日国際社会において、人道的介入の目的そのもの、すなわち人権の至高性とその尊重という道義性の観点においては大方の一致があるといってもよいであろう。しかし、というよりも、であるがゆえに人権を理由とした不当な介入、濫用が繰り返されてきたことも

事実である。安保理決議によらない介入の可能性や不干渉原則の再検討を考えるならば、人道的介入にあたって対象となる人権侵害の種類や程度、規模、干渉の主体や方法などに関する細かい準則設定が、濫用を防ぐうえからも不可欠である。¹¹² このことは、安保理決議にもとづいて国連によって人道的介入が行われる場合にも同様である。なぜならば、安保理による権限行使が適法ないし妥当であるかについてのチェックする仕組みを欠いた現在の憲章システムにおいては、¹¹³ 「安保理決議を利用した」介入による濫用の可能性がないとは言い切れないからである。

ところで、準則設定の目的は、単に濫用を防ぐことのみにあるのではない。それは、人道的介入の恣意性をいかに極小化するかという点に向けられるべきである。「正直なところ、戦略的、地政学的、イデオロギー的動機がユーゴに対するNATOの軍事行動を促すことになった」¹¹⁴とのカッセーゼの指摘にもあるように、人道的介入が国益と密接に結びついたものであることは否定できない事実である。¹¹⁵ したがって、たとえ大規模で重大な人権侵害があったとしても、必ず人道的介入が行われるとは限らない。いわゆるダブルスタンダードの問題である。¹¹⁶ 残念ではあるがルワンダのケースは、その好例である。真に人道的介入が求められている場合に公平で的確な対応ができるかは、人道的介入の信頼性にかかわる大事な課題である。さらにいうならば、人権侵害から人間を救済するための手段として、はたして武力の行使が最適の方法であるのかという点については、あらためて検討される必要がある。すなわち、武力による介入はあくまで最終的な手段であるべきである。その意味において、紛争の予防を含む平和的解決、人権の国際的保障、戦争犯罪法廷等を通じた犯罪者の訴追・処罰、戦後復興と紛争の再燃の防止なども含めた包括的な紛争解決への取り組みが求められる。また、NATO空爆で用いられた精密誘導兵器は、倫理性を帯びるだけに使いやすくなってしまうという逆説を抱え込んでいる。¹¹⁷ 「NATOが行ったのは伝統的な意味での戦争ではなく、「人道的介入」にもとづくものであった。そうであるならば、とくに民間人や住民の犠牲に関して、武力行使に関するより厳格な基準にしたがうべきであったように思える。(中略) また、空爆を通じてNATO軍に犠牲者がいない一方で、セル

ピア、コソボの民間人には二千人以上の死者が出たことは、人道主義を著しく傷つけるものである¹¹⁸」との言葉は、今回の介入の性格を的確に言い得ている。いずれにせよ、「国際社会の今の流れにそって現実的であつ慎重な基準を示すことは、紛争と流血のたえない共同体において、武力に依存することをできるだけ抑制するという目的にかなうものである¹¹⁹」とカッセーゼが述べるように、人道的介入に関する国際法規範の作成が求められているといつてよい。

国連、そして国際法はコソボの経験によって、大きな挑戦を受けることとなった。「正義を行うために力が行使されれば、法は後からついてくる¹²⁰」というグレノンの言葉がそれを象徴している。しかし、同時に彼は、「正義は結局は正統性を必要とする。法に基づくシステムの一環としての幅広い支持をもつ介入でなければ、新介入主義は法でも正義でもなく力にだけ依存したものとらえられてしまう¹²¹」とも述べている。そう考えるならば、今日の国際社会においてそれを代表する高度の正統性をもつ組織としては、国連において他には見当たらない¹²²。たしかに、現在の国連は国際社会の変化を反映し、それに十分に対応しうる機構とはなっていない。そこには、「正統性付与機関としての国連の重要性と強制措置執行機関としての脆弱性という問題¹²³」が横たわっている。しかし、国連が加盟国によって構成されているという事実にあらためて気づくならば、国連は今の国際社会そのものを映し出している。挑戦を受けているのは国連であると同時に、国際社会全体でもあるのである。しかし、国際社会は決して国連を見限ったわけではない。「コソボの最終的な教訓は、たとえ軽蔑され、迂回されようとも、結局は国連が紛争の終結において再び重要な促進者となったということである。国連は、創造的で持続的な多国間外交の実行のための唯一のフォーラムであるだけでなく、弾力的で交代がきかないフォーラムでもあるのである。結局はそのことが、もっともはっきりした教訓であるといえるかもしれない¹²⁴」との言葉が、そのことを端的に表現している。正統性を有する国連の場において、「合法性」と「道義性」、あるいは「正当性」の乖離をどう均霑し、両者の接近をはかれるかどうか。「国家」と「人権」のあり方が変化する二一世紀初頭の国際社会のなかにおいて、まさに国連は新たな対応を迫られている。

「コソボ」はそのことを問いかけたように思われる。

注

- (1) ミロシエビッチ大統領は、NATOによるユーゴ空爆のさなかの一九九九年五月、戦犯法廷から起訴され、二〇〇一年四月には職権乱用などの容疑でセルビア共和国当局に逮捕され、ベオグラード中央拘置所に拘置中であった。
- (2) 人道的「干渉」とすべきか、人道的「介入」とすべきかをめぐる言葉の問題は重要である。日本で人道的「干渉」と「介入」と二様に訳されているが、元来はこの言葉は英語では「humanitarian intervention」であり、国際法学では「人道的干渉」という訳語が与えられてきた。国際法上「intervention」は「強制的介入 dictatorial interference」と定義されるのが一般で、「intervention」を「干渉」、「interference」を「介入」と訳す用語法が確立している。(大沼保昭「人道的干渉」の法理—文法的視点からみた「人道的干渉」、『国際問題』第四九三号(二〇〇一年四月)二頁—五頁)。このことからすれば、介入主体が国家であれ国際機構であれ、武力を伴う介入については「人道的干渉」という用語を用いる方が適切と思われる。とくに、人道的干渉が大国により濫用された歴史をふまえるならば、個別国家(群)による人道的干渉を正当化するのはいわゆる難しいというのが本稿の立場でもあるので、その文脈においては「人道的干渉」という言葉を用いている。しかし、同時に国内における人道的悲劇に対して国際社会がどう対処し、またその行動を根拠づけるのかは別個の問題として残されている。その意味において、今回の問題に際して国連が直面した課題の検討の上に、人道的悲劇に対する国連を中心とした今後のより望ましい「干渉」を仮定する言葉として、「人道的介入」をあえてここでは用いることにする。したがって、NATOの行動がそれに値するものであったかどうかを検証する文脈においても同様である。
- (3) コソボ問題の経緯については、新聞記事の他、以下の文献を主に参照。外交フォーラム編集部「コソボ関連年表」『外交フォーラム』一九九九年一月号、四四—四五頁。米元文秋「検証 コソボ戦争」『世界』一九九九年一〇月号。
- (4) 定形衛「コソヴォ紛争と五〇年目のNATO」『法律時報』七一巻九号、二二五頁。
- (5) 定形「同論文」二二五頁。
- (6) S/RES/1160 (1998), 31 March 1998.
- (7) S/PRST/1998/25, 24 August 1998.
- (8) S/RES/1199 (1998), 23 September 1998.
- (9) S/RES/1203 (1998), 24 October 1998.
- (10) コソボ和平交渉については、軍司泰史「コソボ和平交渉はなぜ決裂したのか—検証 ランブイエ・パリ会議の五〇日」

- 『世界』一九九九年六月号に詳しい。
- (11) 三月二六日には、空爆の即時停止等を求める決議が賛成三、反対一二の大差で否決された。U. N. Press Release SC/6659.
- (12) NATO側によれば人道目的で開始された空爆ではあるが、二カ月半に及んだ空爆の結果、より深刻な人道的危機を生み出したのではないかという見方があることも事実である。空爆が始まると、ユーゴ軍やセルビア警察、民兵はコソボ解放軍の殲滅を目指し、その拠点とにらんだコソボの村々を一齐に攻撃、アルバニア人を虐殺し大量追放する「民族浄化」作戦に着手した。また、UNHCRによれば、空爆前の一年間の紛争で、約一〇万人がコソボを脱出したと見られるのに対し、空爆の結果、人口の四割に当たる約八〇万人が新たに難民となって周辺諸国に流出したとされる（UNHCR『世界難民白書二〇〇〇—人道行動の五〇年史』（時事通信社、二〇〇一年）二三三—二四二頁）。米元「前掲論文」一六七頁。これに対して、「そもそも「人道的干渉」が議論されるような状況で、干渉により犠牲が一定程度生ずるのは避けがたい。マスメディアは目に付く犠牲を大々的に報道しがちだが、干渉により改善された目立たぬ部分の評価も必要である」（大沼、前掲「人道的干渉」の法理）」との見方もある。
- (13) U. N. Document, S/1999/402, April 9, 1999.
- (14) U. S. Department of State, Statement on Kosovo, April 23, 1999.
- (15) S/RES/1244 (1999), Annex 1, 10 June 1999. 朝日新聞、一九九九年五月七日。
- (16) S/RES/1244 (1999), Annex 2, 10 June 1999.
- (17) 朝日新聞、一九九九年六月一〇日。
- (18) S/RES/1244 (1999), 10 June 1999.
- (19) この決議には対ユーゴ制裁的な色彩はあるものの、制裁の前提である「平和に対する脅威」や「平和の破壊」の認定がなされていないことから、制裁というよりもむしろ事態の悪化を防ぐための暫定措置（国連憲章第四〇条）に当たるのではないかと指摘がある（木戸蕪・松井芳郎・植田隆子「座談会 ユーゴ空爆は正しかったのか—NATOの「人道的介入」を考える」『世界』一九九九年六月号、一八七頁）。
- (20) 村瀬信也「武力不行使に関する国連憲章と一般国際法との適用関係—NATOのユーゴ空爆をめぐる議論を手掛かりとして—」『上智法学』第四三巻三号（一九九九年二月）、一四頁。
- (21) Bruno Simma, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects," *European Journal of International Law*, vol. 10, no. 1, 1999, pp. 3-4. なお、第二条四項の武力行使禁止についてのその他の例外として、地域的取極や機関に

よる強制行動としての武力行使（憲章第五三条）、および、条項の実質的効力をめぐっての議論はあるが、旧敵国に対する強制行動（同第五三条、第一〇七条）があげられる。

- (22) *Ibid.*, p. 5.
- (23) 松井芳郎「NATOによるユーゴ空爆と国際法」『国際問題』四九三号（二〇〇一年四月）三六一―三七頁。
- (24) 木戸・松井・植田、前掲「座談会 ユーゴ空爆は正しかったのか——NATOの「人道的介入」を考える」一九二頁。
- (25) 「同論文」一九五頁。
- (26) Louis Henkin, "Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention," *American Journal of International Law*, vol. 93, no. 4, October 1999, p. 824.
- (27) *Ibid.*, p. 826.
- (28) *Ibid.*, p. 826. また、村瀬「前掲論文」三七―三八頁、筒井若水「国際連合と地域の安全——NATOによるユーゴスラビア空爆——」『法學雑誌』一三八号（二〇〇〇年七月）一二頁。これに対して、決議二二四四は、文面にNATOの行動を賞賛・支持する言葉がみられず、安保理の討論でも、NATO加盟国を含めてこの決議がNATOの行動に事後の承認を与えるものだという理解は示されなかったことから、決議二二四四はNATOの行動に対して事後の黙示的な承認を与えたとの解釈がなされてきているとする見解もある（松井、前掲「NATOによるユーゴ空爆と国際法」三七―三八頁）。
- (29) Richard A. Falk, "Kosovo, World Order, and the Future of International Law," *American Journal of International Law*, vol. 93, no. 4, October 1999, p. 850.
- (30) *Ibid.*, p. 853.
- (31) Antonio Cassese, "Ex injuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?," *European Journal of International Law*, vol. 10, no. 1, 1999, p. 25.
- (32) *Ibid.*, p. 25.
- (33) *Ibid.*, p. 29. また、佐瀬昌盛「NATOと地域紛争 上——国際法体系に風穴も——」『日本経済新聞』一九九九年五月二十七日。
- (34) 村瀬「前掲論文」一五頁。
- (35) 村瀬「同論文」三五頁。
- (36) Javier Solana, "NATO's Success in Kosovo," *Foreign Affairs*, November/December 1999, p. 117.

- (35) *Ibid.*, p. 116.
- (36) Statement on Kosovo, NATO Press Release S-1 (99) 62, 23 April 1999.
- (37) Solana, *op. cit.*, p. 118. 空爆の是非については、NATO諸国内で必ずしも見解が一致していたとはいえ、加盟国間でも思惑の違いがあったことにも注意を向ける必要がある。ドイツ、フランスはEUを、英米両国はNATOをそれぞれ基盤として解決にあたるべきだと考えていた。ドイツやフランス、イタリア国内には空爆反対の声が強かったのに対し、アメリカは安保理による授權がなくとも武力行使は可能との考えをとり、イギリスも一貫して空爆支持の姿勢を明確に打ち出した(定形衛「コンウォ紛争とNATO空爆」『国際問題』第四八三号(二〇〇〇年六月)三四―三五頁、渡邊啓貴「米欧関係(NATO)に見る二一世紀の同盟」『外交フォーラム』第一三二号(一九九九年八月)一七頁)。
- (40) U. N. Press Release SC/6657, 24 March 1999.
- (41) *Ibid.* また、ユーゴスラビアのヨヴァノヴィチ外相は、「もっとも残虐でいわれのない一方的な侵略行為が、主権国家でありこれまで国連加盟国であったわが国に対して行われた」と、空爆を強い調子で非難した。
- (42) U. N. Press Release GA/9595, 20 September 1999.
- (43) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/happyo/danwa_11/dko_0325.html
- (44) 個別国家による武力行使について日本政府として支持するか否かのひとつの判断基準として、国連の決議の有無を想定していることが次の外相答弁からうかがえる。「国務大臣(高村正彦君) 要素の中の一つだということとはそれはそうだと思います。それで、国連の決議があるかないかといって、国連決議が全くないわけではなく、空爆を容認するような明示の決議がないことはこれは明らかであります。国連の決議があるかないかということについては、この問題についての国連決議という面では幾つかあって、それについてユーゴ政府が違反を繰り返していたということも事実であります。ただ、今も申し上げたように、だから空爆というような措置をとっていいというような明示的な決議がないことはそれは事実でありまして、もしそういう決議があったのであれば日本政府の言い方も変わってきたものになったであろうということは言えると思います。」(一四五国会 参議院外交・防衛委員会会議録一〇号七頁、平成十一年四月一四日)。
- (45) 松田竹男「いわゆる『人道的干渉』について」『国際法外交雑誌』第七三卷六号、一四頁。
- (46) A/RES/2625 (XXV), GAOR, 25th Sess., Suppl. No. 28, A/8028, 1970.
- (47) 一九六五年の「国家の国内問題への干渉の非許容性および国家の独立と主権の保護に関する宣言」(A/RES/2131 (XX), GAOR, 20th Sess., Suppl. No. 14, A/6014, 1965) および「国家の国内問題への干渉および介入の非許容性に関する宣言」(A/RES/36/103, GAOR, 36th Sess., Suppl. No. 51, A/36/51, 1981) があげられる。前者の決議は、七〇年の

- 友好関係原則宣言の元になっている点で法的重要性を有する (John F. Murphy, "Force and Arms," Christopher C. Joyner, ed., *The United Nations and International Law*, Cambridge University Press, 1977, p. 98.)
- (48) 村瀬信也「国際組織の一方的措置と対抗力——国連憲章第七章のとりおける軍事的措置の容認をめぐる——」『上智法學論集』四二巻一号(一九九八年)、三七—三八頁。
- (49) 藤田久一「国連法」(東京大学出版会、一九九八年)二七三頁、および Murphy *op. cit.*, p. 102.
- (50) 藤田『同書』二七〇頁。
- (51) Ian Brownlie, "Humanitarian Intervention," John Norton Moore, ed., *Law and Civil War in the Modern World*, Johns Hopkins U.P., 1974, p. 226. シャンターも同様の考えを採っている。See O. Schachter, "The Right of States to Use Armed Force," *Michigan Law Review* vol. 82, p. 1620 (1984); O. Schachter, "In Defense of International Rules on the Use of Force," *University of Chicago Law Review* vol. 53, p. 113 (1986); O. Schachter, "Self-Defense and the Rule of Law," *American Journal of International Law*, vol. 83, p. 259 (1989).
- (52) Jonathan I. Charney, "Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo," *American Journal of International Law*, vol. 93, no. 4, October 1999, p. 835.
- (53) 梅田徹「人道的干渉と国際連合——人道的な危機に関して国連が加盟国に授權する武力行使について——」『麗澤大学紀要』第六三巻(平成八年二月)三八頁。
- (54) 憲章第七章で予定されたものと同じではないが、冷戦下の国連で軍事的強制措置が発動された唯一の例としては、一九五〇年の朝鮮戦争の際の「朝鮮国連軍」があげられる。
- (55) 大沼保昭『人権・国家・文明』(筑摩書房、一九九八年)一〇八頁。
- (56) 大沼『同書』一〇四—一〇五頁に詳しい。
- (57) 大沼『同書』一〇九頁。
- (58) 梅田「前掲論文」四五頁に詳しい。
- (59) 松井芳郎「国際連合と人道的援助および人道的干渉 上」『法律時報』第六八巻四号、四六頁。
- (60) 冷戦後の国連安保理活動の特徴と問題点については、拙稿「集団安全保障とヒューマンセキュリティ——国連による安全保障機能の再構築へ向けての覚書——」『創価法學』第二五巻三号。
- (61) S/RES/688 (1991), 5 April 1991.
- (62) S/RES/794 (1992), 3 December 1992.

- (63) S/RES/814 (1993), 26 March 1993.
- (64) 松井「前掲論文」五一頁。
- (65) S/RES/770 (1992), 13 August 1992.
- (66) "Continuation of condition that impede the delivery of humanitarian supplies to destinations within Bosnia and Herzegovina and the consequent suffering of the people of that country" (前文八項)が「平和への脅威」を構成すると考えられる(松井「前掲論文」五一頁)。
- (67) S/RES/929 (1994), 22 June 1994.
- (68) S/RES/940 (1994), 31 July 1994.
- (69) 梅田「前掲論文」五八頁。
- (70) 原加盟国は、米、英、仏、伊、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、ポルトガル、デンマーク、ノルウェー、アイスランド、カナダの二二カ国。
- (71) The Alliance's New Strategic Concept: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm>
- (72) *ibid.*
- (73) 佐瀬昌盛『NATO——二二世紀からの世界戦略』(文藝春秋、一九九九年)一四三頁。
- (74) 佐瀬『同書』一四七頁。
- (75) 国際環境の変化としては、ソ連やワルシャワ条約機構の消滅、NACC(北大西洋協力理事会)の発足とEAPC(欧大西洋パートナーシップ理事会)への発展などがあげられる(佐瀬『同書』二二六—二二七頁)。
- (76) The Alliance's Strategic Concept; Press Release NAC-S (99) 65, 24 Apr. 1999. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>
- (77) *ibid.*
- (78) *ibid.*
- (79) *ibid.*
- (80) 六鹿茂夫「コソボ問題はなぜ国際紛争と化したのか」『外交フォーラム』第二三二号(一九九九年八月)二四頁。
- (81) 植田隆子「民主主義の安全保障」求める欧州——NATO空爆が問いかけるもの——『毎日新聞』一九九九年九月九日。
- (82) こうした冷戦後のNATOの性格について、「集団防衛機構である冷戦時の「同盟」が地域的「集団安全保障」機構へと進化する過程とも言える。こうした動きは、欧州において集団安全保障の「地域主義」が現実に胎動し始めたことを示して

いる。しかし、今後、NATOが域外の武力紛争に対処する集団安全保障機構として進化を果たそうとするならば、普遍的機構である国連、又は欧州の正規の憲章第八章機関であるOSCEとの整合性を何らかの形で明確化する必要に迫られるであろう」との指摘がある（宇佐美正行「NATO新戦略と今後の欧州安保——「同盟」と「集団安全保障」の狭間で——」『立法と調査』二二二号、一九九九年七月、三七頁）。

- (83) The Alliance's Strategic Concept; *op. cit.*
- (84) *Ibid.* 九一年「新戦略概念」では「領域外」任務について、「同盟諸国は、国連の任務のために軍隊を提供する」（第四二項）とされ、国連との関係については、九二年の旧ユーゴ平和維持活動への参加経験を踏まえて、「領域外」関与の基準として、国連安保理の決議および国連事務総長の要請があることが明確化されていた経緯がある。要するに、NATOはみずからの音頭取りで「領域外」平和維持・平和維持活動を展開するということではなく、それが必要か否かの根源的判断は国連、OSCEに委ね、みずからはこの二機関の要請に基づいて働く、「下働き」機能に徹するとの姿勢をとっていた（佐瀬『前掲書』一四七頁）。それに比し、九九年「新戦略概念」では、国連を尊重しつつもNATO独自の判断の余地を残しているとみることが出来る。
- (85) 宇佐美「前掲論文」三七頁。
- (86) Richard Butler "Bewitched, Bothered, and Bewildered - Repairing the Security Council," *Foreign Affairs* vol. 78, no. 5, September/October 1999, p. 9.
- (87) ロシアと中国が拒否権を行使しちゅうとした実際の理由としては、ロシアにとってのチェチェン問題を中国にとってのタリバン、台湾問題など、両国ともコソボ問題と類似の問題を自国内に抱えていた点が指摘される。
- (88) 岩間陽子「欧州における協調的枠組みのあり方——コソボ危機から考える——」『外交フォーラム』第一三五号（一九九九年一月）一八頁。
- (89) 六鹿「前掲論文」二五頁。
- (90) 大沼、前掲『人権・国家・文明』一一四頁。
- (91) Michael J. Glennon, "The New Interventionism - The Search for a Just International Law," *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 3, May/June 1999, p. 6.
- (92) 佐瀬『前掲書』一七頁。
- (93) Glennon, *op. cit.*, p. 167.
- (94) *Ibid.*, p. 168.

- (95) *ibid.*, p. 168.
- (96) Falk, *op. cit.*, p. 27.
- (97) 大沼「前掲『人権・国家・文明』八三頁。
- (98) Charney, *op. cit.*, p. 12.
- (99) このことは、国連の目的の第一に「国際の平和と安全の維持」(第一条一項)を掲げているのに対して、人権保障は、「すべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成すること」(第一条三項)という間接的な形で規定されていることとまことに表れている(大沼、前掲『人権・国家・文明』八三頁)。
- (100) 飯村豊・植田隆子・脇祐三「座談会 和平後に直面する課題とは」『外交フォーラム』第一三五号(一九九九年一月)二二頁。
- (101) 青井千由紀「人権・国家と二つの正統性システム——人道的介入の理論的考察——」『国際政治』第一二四号(二〇〇〇年五月)一一〇頁。
- (102) 六鹿「前掲論文」二四頁。
- (103) 最上敏樹『国際機構論』(東京大学出版会、一九九六年)一三四頁。
- (104) Butler, *op. cit.*, p. 10.
- (105) *ibid.*, p. 10.
- (106) Charney, *op. cit.*, p. 13.
- (107) S/23500
- (108) 青井「前掲論文」一一二頁。
- (109) 筒井「前掲論文」一三頁。
- (110) Kofi A. Annan, "Two Concepts of Sovereignty," *The Economist*, September 18, 1999, p. 49.
- (111) 佐瀬「前掲論文」(日本経済新聞記事)。
- (112) たとえば、①人権侵害が大規模かつ深刻で、急迫性があるかどうか、②非軍事的解決手段が尽くされたが効果がなく、武力行使以外にとるべき手段がないかどうか、③干渉の動機、目的が人道的なものであるかどうか、④人権侵害の規模および深刻さととられるべき措置との間に均衡性があるかどうか、⑤いかなる主体が介入の主体であるか、⑥措置に実効性があるかどうか、などがあげられる。
- (113) 最上「前掲書」一一二頁。

- (114) Cassese, *op. cit.*, p. 25.
- (115) 宮坂直史「パワー・ポリティクスとしての人道的介入——その基本的問題と可能性」『平和研究』第三号（一九九七年一月）。また、Joseph S. Nye, Jr. “Redefining the National Interest,” *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 4, July/August 1999 がこの観点から述べている。
- (116) 芦沢宏生「コソボ問題とは何だったか？——アメリカ・ダブル・スタンダード批判」『軍縮問題資料』一九九八年八月号 参照。
- (117) 朝日新聞、一九九九年八月一七日夕刊（遠い戦争 近い戦争 進む「倫理化」）。また、Michael Ignatieff, *Virtual War - Kosovo and Beyond*, Metropolitan Books, New York, 2000 参照。
- (118) Falk, *op. cit.*, p. 855. 他国への人道的介入にあたっては、自国兵士の犠牲を最小化しなければならないという最近の先進国における要請に対する現実的選択として空爆という方法が選ばれ、その結果として、このような両陣営の犠牲者数の差がもたらされたということがいえる。
- (119) Cassese, *op. cit.*, p. 30.
- (120) Glennon, *op. cit.*, p. 7
- (121) *Ibid.*, p. 7
- (122) Michael Hirsh, “The Fall Guy - Washington’s Self - Defeating Assault on the U. N.,” *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 6, November/December 1999 p. 5. また、NATOも一定の民主主義的正当性を有するところの見解もある（小林宏 晨「NATOのバルカン戦争をめぐる人権と国家主権の相剋」『海外事情』一九九九年一〇月号、九四頁）。
- (123) 大沼、前掲「「人道的干渉」の法理」、一一頁。
- (124) Thomas M. Franck, “Lesson of Kosovo,” *American Journal of International Law*, vol. 93, no. 4, October 1999, p. 830.