

国際社会における一方的人道的介入の正当性をめぐって : NATOによるユーゴスラヴィア空爆を事例に

千知岩, 正継
九州大学大学院比較社会文化学府

<https://doi.org/10.15017/4494529>

出版情報 : 比較社会文化研究. 12, pp.165-177, 2002-10-31. 九州大学大学院比較社会文化研究科
バージョン :
権利関係 :

国際社会における一方的人道的介入の正当性をめぐって

— NATOによるユーゴスラヴィア空爆を事例に—

チヂイワ マサ ヅグ
千知岩 正 継

はじめに

1999年3月24日、北大西洋条約機構(NATO)はコソヴォ紛争での人道的破局に終止符を打つ道義的義務を理由とし、ユーゴスラヴィア(以下、ユーゴ)に対する空爆を開始した。6月10日まで78日間におよんだNATOの軍事介入は、国連安全保障理事会(以下、国連安保理)の決議による許可を欠いていたため、その是非をめぐり重大な論争を巻き起こした。そのなかでも注目に値するのが、NATOによるユーゴ空爆が現行の国際法に違反していることを認めつつも、これを「一方的人道的介入(unilateral humanitarian intervention)」の権利の確立に寄与する先例として捉える議論であろう¹。

ここで一方的人道的介入とは、「国連関連機関による許可または対象国正統政府の承認に基づくことなく、外国の一国家ないし複数の国家が自らの主導で、他国領域内部における基本的人権、とりわけ人間の生存権に対する重大かつ広範な侵害の防止ないし停止を目的として、武力による威嚇または武力の行使を行うこと」だと定義しておく²。このことから明らかなように、一方的人道的介入は国連安保理による許可を前提としていない点で、1990年代にソマリア、ボスニア、ハイチ、ルワンダにおいて国連主導の下に試みられた人道的介入とは区別される軍事介入の一類型であることに留意する必要がある。

さらに、一方的人道的介入の権利をめぐり議論そのものは目新しくないということにも触れておかねばならないだろう。すなわち、後述するように、国際社会において一方

的人道的介入の権利を認めることの是非はこれまでも盛んに論じられてきた。結果的には、一方的人道的介入の肯定論に対して様々な批判が寄せられてきた。したがって、国際社会における制度の一つとして一方的人道的介入の権利が主権国家に認められるという考えは定着することはなく、一方的人道的介入論は後退していたのである。

そうだとするならば、一方的人道的介入の権利を提唱する議論が再び提起されているのはどうしてだろうか。その間接的な理由は、国際人権規範の発展が国家主権と内政不干渉原則に関する国家中心的な見方に修正を迫り、人権問題を国際社会における重要な課題として設定してきたことにある³。また冷戦の終焉はそうした傾向に拍車をかけ、国内における甚大な人権侵害状況や人道的危機に対する国連の対応を可能にしてきた⁴。

とはいえ、一方的人道的介入の権利を容認する議論が改めて主張された直接的な理由は、コソヴォ紛争に際して国連が十分に機能し得なかったことに求められるだろう。すなわち、国連安保理はコソヴォにおける即時停戦、紛争の政治的解決の模索、人道的状況の改善などを国際社会の要求として何度となく決議した。しかし結局のところ、国連安保理はそれらの決議を強制するために必要な措置を講じることができなかった。そこで国連に代わり、人道的破局の回避と国際社会の要求を実現することを目的として行動し得たのが、NATOであった。その結果として、国連が機能不全に陥った場合の選択肢として、一方的人道的介入が必要であるし、また望ましいと考えられるようになったと推測できる。

しかしながら、NATOのユーゴ空爆は一方的人道的介

1 たとえば、国際法における研究として次を参照。Steven Blockmans, "Moving Into UNChartered Waters: An Emerging Right of Unilateral Humanitarian Intervention?" *Leiden Journal of International Law*, Vol.12, No.4 (1999); Antonio Cassese, "Ex iniuria 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); Jonathan I. Charney, "Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol.32, No.5 (November 1999); Michael F. Glennon, "The New Interventionism: The Search for a Just International Law," *Foreign Affairs*, Vol.78, No.3 (May/June 1999). また国際関係論では、とりわけウィーラーによる次の二つの研究を参照。Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society* (Oxford: Oxford University Press, 2000); "Humanitarian Vigilantes or Legal Entrepreneurs: Enforcing Human Rights in International Society," in Simon Caney and Peter Jones (ed.), *Human Rights and Global Diversity* (London: Frank Cass, 2001).

2 Wil. D. Verwey, "Humanitarian Intervention in the 1990s and Beyond: An International Law Perspective," in Jan Nederveen Pieterse (ed.), *World Orders in the Making: Humanitarian Intervention and Beyond* (London: Macmillan, 1998), p.180.

入の権利の合法化に寄与しうるほどに新たな局面を切り開く事例であったと言えるのだろうか。さらに、国際社会において一方的人道的介入の権利を容認することは果たして妥当なのだろうか。とくに、一方的人道的介入の権利を認めることは、国際人権規範の履行に貢献しうるのだろうか。

本稿は以上の問題関心に従いながら、1999年の NATO によるユーゴ空爆を事例として、一方的人道的介入に関わる諸問題を考察しようと試みるものである。とりわけ、NATO のユーゴ空爆が一方的人道的介入として許容しうる正当な介入であったかどうかを検証し、その国際社会に対する意味合いを明らかにしたい。

そこで本稿は、まず、国家主権、人権、武力行使に関わる諸規範に注意を払いつつ、一方的人道的介入をめぐる論点を整理し、具体的な事例での一方的人道的介入の正当性を検証するための評価枠組みを提示する。第二に、コンヴォ紛争における人道的状況の実相と国際社会による和平努力に注目しつつ、NATO のユーゴ空爆にいたる経緯を振り返る。第三に、ユーゴに対する NATO の軍事介入を「合法性」、「実効性」の観点から総合的に検証・評価することで、それが一方的人道的介入として正当化できるかどうかを問うことにする。最後に、これまでの考察で得られたことを要約し、NATO のユーゴ空爆が国際社会に対して持つ意味合いを述べて本稿の結論とする。

1 一方的人道的介入の正当性に関する予備的考察

(1) 現代国際社会における人権、国家主権、武力行使の

意義付け

1970年代には、国際慣習法によって一方的人道的介入の権利が主権国家に認められるとする議論が少なからず登場した⁵。その議論の特徴は、一方的人道的介入の権利を支持する国家実行として、19世紀から20世紀前半に欧州列強諸国が自国民やキリスト教徒の保護を理由にオスマントルコやギリシャ、シリアなどの中小国に対して実施した軍事介入を挙げたことにある。もっとも、これらの議論は、第二次世界大戦以後の国際社会における規範の質的な変化を十分に考慮していない点で誤っている⁶。すなわち、現在の人道的介入において争点となる国際人権規範、国家主権の尊重と内政不干涉原則、武力行使禁止原則が発展し、定着するのは1945年以降の国際社会においてである。まずは、これら三つの規範が持つ意義に簡単に触れておきたい。

第一に、1948年の世界人権宣言やジェノサイド条約、1949年のジュネーブ諸条約、1966年の二つの国際人権規約、その他個別の人権条約や地域的な人権保障制度といった国際人権規範は、今や国家の国内問題の全局面を取り扱うほどまでに発展している⁷。さらに指摘すべきは、国際人権規範の中核をなす人権の普遍性という考えによって、人種、性別、出自に関係なく、全ての個人が人権を享受する主体と認められたことであろう。したがって人道的介入による保護の対象として、理念的には全ての個人が包摂されることになった。このことは、19世紀から20初頭にかけての欧州諸国による人道的介入で保護するに値すると考えられていたのが自国民とキリスト教徒であったこととは対照的であろう⁸。

3 国家主権概念の変容と国際人権規範の発展との関連性については、次を参照。J. Samuel Barkin, "The Evolution of the Constitution of Sovereignty and the Emergence of Human Rights Norms," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.27, No.2 (1998); Christian Reus-Smit, "Human Rights and the Social Construction of Sovereignty," *Review of International Studies*, Vol.27, No.4 (October 2001).

4 冷戦終焉以降の国連主導による人道的介入の試みとその問題点を分析している研究として次を参照。James Mayall (ed.), *The New Interventionism 1991-1994: United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia and Somalia* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996); Sean D. Murphy, *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996); Wheeler, *op.cit.*, 2000.

5 これらの議論によれば、基本的人権の保障と促進は「国際的平和及び安全の維持」と並び、国連の基本的目的の一つであるという。そこで、安保理の機能不全などの理由により国連が人権保護のために行動できない場合、19世紀以降の国家実行によって既に確立された人道的介入が国際慣習法上の制度として国家に許容されるという。というも、人道的介入は被介入国の領土変更や政治的独立の侵害を試みるものではなく、基本的人権の保護という国連の目的と合致しているため、国連憲章第2条4項で禁止された武力行使には該当せず、その例外として許容されることになるからである。代表的なものとしては、次を参照。W. Michael Reisman and Myres S. McDougal, "Humanitarian Intervention to Protect the Ibos," in Richard B. Lillich (ed.), *Humanitarian Intervention and the United Nations* (Charlottesville: University Press of Virginia, 1973); Richard B. Lillich, "Humanitarian Intervention: A Reply to Ian Brownlie and a Plea for Constructive Alternatives," in John Norton Moore (ed.), *Law & Civil War in the Modern World* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1974).

6 当然ながら、19世紀から20世紀前半にかけて欧州列強諸国が実施した軍事介入は、人道的動機を装った政治的・経済的・戦略的動機に基づく軍事介入であり、人道的介入の国家実行とはなり得ないとの批判もある。この点については、次を参照。大沼保昭『人権、国家、文明—普遍主義の人権観から文際的人権観へ—』(筑摩書房、1998年)、78頁。Thomas Franck and Nigel Rodley, "After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force," *American Journal of International Law*, Vol.67, No.1 (April 1973), pp.277-285.

7 Chris Brown, "Universal Human Rights: A Critique," in Tim Dunne and Nicholas J. Wheeler (ed.), *Human Rights in Global Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p.114.

8 Martha Finnemore, "Constructing Norms of Humanitarian Intervention," in Peter Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security* (Columbia: Columbia University Press, 1996), pp.171-175.

第二に指摘すべき規範的發展は、アジア、アフリカ等の植民地化されていた地域の大部分が1960年代以降に自決権を行使することで脱植民地化を成し遂げ、国際社会の構成員たる主権国家としての独立を達成したことである。その結果、以前は「文明化」を理由に欧米諸国からの介入を受けていた旧植民地諸国は主権平等原則と内政不干涉原則を盾に、その独立を擁護することが可能となった。これに関連して指摘できるのは、国際社会での共通利益と共通価値に関するコンセンサスを構築するためには欧米諸国だけではなく、アジア、アフリカ、ラテン・アメリカ諸国などからの多様な価値観や要求も取り入れる必要性が生じたことである⁹。しかし、これは国際社会にとって容易ならざる課題であり、アジア的人権論に代表される人権概念の普遍性や文化的特殊性をめぐる論争は、そうした困難さがある意味で反映しているとも言えよう。

第三に、戦争の違法化に関して1919年の国際連盟規約と1928年の不戦条約が抜け穴を残していたという反省から、国連憲章第2条4項が「武力による威嚇又は武力の行使」を禁止することで、戦争の違法化を徹底したことである。さらに、この武力行使禁止原則は、いかなる逸脱も許さない強行規範（*jus cogens*）として認められ、その結果、国際社会における合法的な武力行使は、第51条に認められた自衛権の行使と憲章第7章に基づく軍事的強制措置に限定されることになった¹⁰。したがって、人道を目的とした軍事介入が国際法上で合法と認められるためには、憲章第7章に依拠した安保理決議の許可が必要となる。

これまでの概観からも、19世紀から20世紀初頭までの人道的介入論が前提としていた国際社会と20世紀後半以降の国際社会とは、その規範に関して質的に異なることが分かるだろう。したがって、19世紀から20世紀初頭までに存在した人道的介入論を復活させて一方的人道的介入の権利を容認させようとする1970年代の議論は、国際社会の歴史的な規範の変化を考慮していない点で、現在の一方的人道的介入を考える際に参考にすることはできないであろう。

(2) 一方的人道的介入をめぐる論点

20世紀後半の国際社会における規範的な發展を考慮に入れつつ、一方的人道的介入の権利を確立することの必要性を説く議論のなかで注目に値するのがテソン（Fernando R. Tesón）¹¹であろう。彼の議論の特徴は、国家の国内的・

国際的正当性として国際人権規範の遵守と民主制の存在を重視するとともに、1945年以降の国家実行をもとに一方的人道的介入の権利を認めようとしていることである。すなわち、彼の議論に従えば、国民の意志を代表せず、また国民の基本的な人権を侵害する国家は国内的正統性のみならず、国際的正当性までも失うことになる。結果として、その国家は政治的独立と領土保全を国際法によって保護される権利を失い、もはや国家主権の尊重や内政不干涉原則に頼ることはできなくなる。それと同時に、人権侵害とその元凶である抑圧体制を是正することを目的とした武力行使の権利が他国に許容されることになる¹²。

そしてテソンはこれを前提に、国連憲章第2条4項の例外として一方的人道的介入の権利を許容すべきだと主張し、一方的人道的介入の国家実行として以下の事例に言及している¹³。たとえば、①1971年に東パキスタンでのベンガル人虐殺を停止させ、バングラデッシュの独立に至ったインドによる対パキスタンの軍事介入、②1979年にウガンダにおけるアミン政権の抑圧体制と人権侵害を終結させたタンザニアの軍事介入、③1983年のグレナダにおける人権侵害に終止符を打ち、民主制回復のために米国とカリブ海諸国が実施した軍事介入、といった事例である。

ところが、こうした一方的人道的介入の肯定論に対しては、まず国際法の視点から次のような反論が展開できるだろう。まず、国連憲章の起草過程から判断し、国連憲章第2条4項は武力行使を包括的に禁止しているため、一方的人道的介入が許容される余地はない。また、1970年の国連総会決議「友好関係宣言」や国際司法裁判所による1949年のコルフ海峡事件判決および1986年のニカラグア事件判決では、内政不干涉原則と武力行使禁止原則が国際法上の原則として確認されている¹⁴。さらに、一方的人道的介入の国家実行として言及されるどの事例も、一方的人道的介入の権利を支持する国家実行としては捉えられないという反論もある。その理由は、軍事介入を実施した国家はそのような権利による正当化を主張することはなかったからである¹⁵。

もっとも、こうした国際法からの批判に加えて、さらに以下の反論を付け加えることができる。第一に、一方的人道的介入の肯定論が国家主権や内政不干涉原則の尊重、武力行使禁止原則の持つ意義を十分に評価していない点である。対照的にヴィンセント（R.J. Vincent）やジャクソン

9 Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1977), pp.315-317.

10 藤田久一「国連法」(東京大学出版会、1998年)、277頁。

11 Fernando R. Tesón, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, 2nd edn. (New York: Transnational Publishers, 1997).

12 *Ibid.*, pp.15-17, pp.81-99, pp.117-121, pp.141-146.

13 *Ibid.*, pp.175-223.

14 大沼、前掲書、82～87頁、松井芳郎「NATOによるユーゴ空爆と国際法」『国際問題』(2001年4月号)、39～41頁。

(Robert Jackson) は内政不干渉原則が国際社会で果たす積極的役割を評価する。つまり、彼らは内政不干渉原則が国家間の戦争の危険性を軽減するとともに、国家間の多様性を尊重し、国家間の共存を可能にすると指摘する¹⁵。また武力行使禁止原則についても、国家間における戦争の契機を減少させることに貢献している点も見過ぎすわけにはいかないだろう¹⁷。このように考えると、一方的人道的介入の肯定論にしてみれば人権保護という目標の障害と捉えられている諸規範も、国際社会における秩序維持に貢献することで、人間の生命を擁護することに一定の役割を果たしているとの評価を下すこともできよう。

第二の批判として、国際人権規範の遵守と履行が国際社会における重要な目標として設定されてきたことはたしかだとしても、人権問題に関する国家間のコンセンサスは非常に限られていることを挙げることができる¹⁸。というのも、多様な政治的、経済的及び文化的背景を持つ国家が国際社会の構成員であることを考えれば、人権の捉え方も多様になるからである。そのため、どういった人権侵害状況であれば外部からの介入が必要になるのかを判断する明確で客観的な基準は存在しない。そうだとするならば、一方的人道的介入の権利を合法化することには、軍事介入を実施する能力を備えた大国や特定の国家集団が独自の価値観や国益に基づいて介入を恣意的に行う危険性がつきまとうと考えられる。実際に、純粋に人道目的から実施された軍事介入を挙げることは難しい一方で、人道目的を口実とした非人道的な軍事介入の事例を見つけるのは容易である¹⁹。

第三に、より実践的問題として、人権侵害状況や紛争の解決に軍事力が果たしうる問題解決能力の限界を指摘できる。もっとも、この批判は一方的人道的介入に限らず、国

連安保理によって許可された人道的介入にも通じる問題点であろう。ブース (Ken Booth) は、「歴史的紛争を短期的かつ劇的な軍事介入で解決するのはおそらく不可能であるだけでなく、問題を悪化させることにもなるだろう。『何かを行おう』とする願望は、そういった認識によって抑えられなければならない」と述べ、軍事介入を実施しようとする国家は軍事力という手段の限界を受け入れるべきだと指摘する²⁰。そしてブースは軍事介入の代わりに、不介入政策も含めて、紛争予防、和平交渉の促進や人道援助の提供といった措置を講じることで、人道的状況の改善や人権保護に務めることの重要性を提起している。

これまで、一方的人道的介入の権利を肯定しようとする代表的な議論と、これに対する反論としての否定論を見てきた。ただし、ここで注意を要するのは、一方的人道的介入の否定論が一方的人道的介入の権利を国家に認めることに基本的に反対しながらも、個別具体的な事例においては、一方的人道的介入が道義のおよび政治的に許容される例外的状況がある可能性を完全に排除していないことである²¹。そうだとするならば国連安保理決議を経ない人道を目的とした軍事介入はどういった条件ないし基準を満たしていれば、許容しうる正当な一方的人道的介入として評価できるのだろうか。NATO のユーゴ空爆を的確に評価するためにも、一方的人道的介入の評価枠組みを以下に提示する。

(3) 一方的人道的介入の評価枠組み

本稿では、先述した一方的人道的介入への反論も考慮に入れつつ、これまでに提案された評価基準を参考にし、それらを大きく以下の二つの観点に分類することで、NATO のユーゴ空爆が正当な許容しうる一方的人道的介入であ

15 具体的には、テソンが例示した国家実行のなかで、インドおよびタンザニアはその武力行使を一方的人道的介入の権利行使として正当化していない。その代わりにインドとタンザニアは正当化事由としてそれぞれ、パキスタンおよびウガンダからの攻撃に対する自衛権の発動を主張している。また以上の事例と並んで、一方的人道的介入の国家実行として指摘される1979年のヴェトナムによるカンボジア侵攻についても、ヴェトナムはカンボジアからの攻撃に対する自衛権の発動としてその行動を正当化し、ボル・ポト政権の崩壊はカンボジア人民による抵抗の結果であるとの説明を展開した。そして以上のいずれの事例に関しても、他国の主権を侵害し武力行使禁止原則に違反した軍事介入は国連安保理や総会にて非難されている。Michael Akehurst, "Humanitarian Intervention," in Hedley Bull (ed.), *Intervention in World Politics* (Oxford: Clarendon, 1984), pp.95-99.

16 R.J. Vincent, *Human Rights and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), p.117; Robert Jackson, "Sovereignty in World Politics: a Glance at the Conceptual and Historical Landscape," in Robert Jackson (ed.), *Sovereignty at the Millennium* (Oxford: Blackwell, 1999), pp.32-34.

17 武力行使禁止原則との関連で、国連憲章第2条4項に盛り込まれた「領土保全原則」は、領土紛争という国家間戦争の主要な源泉を除去することに貢献し、その結果、国家間戦争の減少に寄与したとの見解もある。詳細は次を参照。Mark W. Zacher, "The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force," *International Organization*, Vol.55, No.2 (Spring 2000).

18 Hedley Bull, "Conclusion," in Hedley Bull (ed.), *Intervention in World Politics* (Oxford: Clarendon, 1984), p.193.

19 Ian Brownlie, "Humanitarian Intervention," in John Norton Moore (ed.), *Law & Civil War in the Modern World* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1974), p.223.

20 Ken Booth, "Human Wrongs and International Relations," *International Affairs*, Vol.71, No.1 (1995), pp.120-121; Ken Booth, "Military Intervention: Duty and Prudence," in Lawrence Freedman (ed.), *Military Intervention in European Conflicts* (Oxford: Blackwell, 1994).

21 Vincent, *op.cit.*, pp.126-127; Franck and Rodley, *op.cit.*, pp.304-305.

たのかを検証する²²。

第一に、国際社会で合意されている既存の国際法の手続きに関わる合法性の観点である。もっとも、周知のように、一方的人道的介入は国連安保理の許可を経ない武力行使であり、現在の国際法において合法ではあり得ない。しかしながら、手続き的には依然として以下の二点が問題となろう。すなわち、①外部からの何らかの関与を必要とする重大な人権侵害といった人道的状況ないしその危険性が存在していたのか、②人道的危機ないしその危険性が存在する場合、まず何よりも調停や交渉による平和的解決または経済制裁等の非軍事的強制措置によってそうした状況の緩和ないし解決が十分に試みられたのかどうか、の二点である。

こうした合法性の観点からの分析に加えて、甚大な人権侵害状況の是正という人道目的が武力行使によって達成されたのかどうかも検証する必要があるだろう。というのも、国連安保理による許可の有無に関係なく、人道的介入はそもそも武力行使によって人道的状況の改善や基本的人権の擁護を成し遂げることを目的としている限り、その実効性が確保されることは必要不可欠だからである。

ここで実効性の観点から、以下の二点について検証する必要があるだろう。①武力行使が大規模な人権侵害等の人道的危機の状況をどの程度緩和したのか、またはその解決に貢献したのか、②人道的介入における武力行使が、人道的方法によって遂行されたのかどうかということである。

最後に、合法性と実効性に加えて、介入の実施主体の人道的動機を検証することが必要であるか、または可能であるかが問題になるだろう。この点で、国家が複数の動機を抱えながら行動することが普通だと考えるなら、ここで軍事介入の動機が純粋に人道的であるか否かを評価基準とすることは現実的でないだろう。さらに、複数の動機のなかで人道的動機が優位であることを要求するのも、実際には検証が難しい評価基準を設定することになると考える。したがって本稿では人道的動機そのものを個別に評価することはしない。その代わりに、合法性と実効性の検証から得られた結論をもとにして、介入実施主体が保持する人道主

義とはいかなる性質のものだったのかを考察してみる。

まずは、NATO のユーゴスラヴィ空爆の検証にはいる前提作業として、コソヴォ紛争における人道的状況の実相に迫りつつ、NATO のユーゴ空爆に至るまでの国際社会の和平努力を振り返ることにする。

2 コソヴォ紛争の展開と国際社会の対応

(1) コソヴォ問題の武力紛争化

1946年の旧ユーゴ連邦の建国以来、コソヴォ自治州ではアルバニア人とセルビア人との間に自治権の拡大をめぐる対立が生じていた。とりわけ、コソヴォ自治州内部で多数派を占めるアルバニア人は、少数派セルビア人による優位的支配と、コソヴォが連邦内で最貧地域であったことに強い不満を抱いていた。そうしたアルバニア人側の鬱積した不満は1968年11月と1981年3月に、自治権拡大、共和国昇格、生活水準の向上といった要求を掲げた暴動の勃発につながった²³。

その一方で、1974年の憲法改正によってコソヴォ自治州には警察権や司法権、経済主権といった大幅な権限が与えられるなど、共和国とほぼ対等の地位が認められていた。また、コソヴォではアルバニア化が進展し、80年代後半にはアルバニア人による迫害や脅迫といったセルビア人に対する逆差別が顕在化し、セルビア人による反アルバニア人デモが行われるようになっていた²⁴。

そうしたなか、セルビア人の民族意識を扇動するミロシェヴィッチが登場した。彼は、コソヴォ自治州に大幅な自治権を認めた1974年憲法が1988年11月に連邦議会で修正されたことを受け、1989年2月と1990年9月にセルビア共和国憲法を改正し、コソヴォ自治州の自治権を剥奪した²⁵。これに対してコソヴォのアルバニア人は、1991年10月に主権国家宣言を行い、1992年5月のコソヴォ共和国議会の選挙でイブラヒム・ルゴヴァ氏を大統領とすることで、非暴力を方針とした独立運動を展開していった²⁶。

しかしながら、ルゴヴァ氏を中心とした穏健派による平和的なコソヴォ独立運動が国際的に十分な評価をされな

22 人道的介入の評価枠組みを詳細に設定している研究としては、以下が参考になる。International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* (Ottawa: The International Development Research Center, 2001) ; Mona Fixdal and Dan Smith, "Humanitarian Intervention and Just War," *Mershon International Studies Review: Supplement to the International Studies Quarterly*, Vol. 42, Supplement (November 1998). また、正戦論の枠組みを用いて NATO のユーゴ空爆を考察した研究としては、Jean Bethke Elshtain, "The Third Annual Grotius Lecture: Just War and Humanitarian Intervention," *American University International Law Review*, Vol. 17, No. 1 (2001). 安武真隆「『人道的介入』の政治的ディレンマ— NATO によるユーゴスラヴィア空爆の事例を手がかりに—」『法学論集』第51巻第2・3号(関西大学、2001年9月)。

23 木村朗「『ヨーロッパ周辺事態』としてのコソボ紛争— NATO 空爆の正当性をめぐって—」『日本の科学者』(2000年7月)、32頁、柴宜弘「ユーゴスラヴィア現代史」(岩波新書、1996年)、137~139頁。

24 柴、前掲書、128~130頁、142~143頁。

25 前掲書、150頁。

26 岩田昌征「ユーゴスラヴィア多民族戦争の情報像—学者の冒険—」(御茶の水書房、1999年)、166、256頁。

かったため、穏健派主導の独立運動には限界があることがアルバニア人の中で露呈し、即時独立のためには武力行使をも辞さないとする急進派勢力、すなわちコソヴォ解放軍（KLA）が台頭した²⁷。そして KLA はアルバニアから流出した武器弾薬を手に入れ、セルビア警察や治安部隊、さらにはアルバニア人をも含む民間人の殺害や誘拐などのテロ・ゲリラ活動を本格化していった²⁸。そうした KLA を米国のゲルバード駐ユーゴ特別大使が「テロ組織」と指摘したことで、ミロシェヴィッチ・ユーゴ大統領はこれを KLA 掃討に関する米国のお墨付きだと考え、KLA の大規模な掃討作戦に乗り出したと言われる²⁹。

こうした背景をもとに、1998年2月以降、武力によってコソヴォの即時独立を達成しようとする KLA を中心としたアルバニア人過激派勢力と、これを武力によって押さえ込もうとするセルビア及びユーゴ治安当局との衝突という構図で、コソヴォ問題は武力紛争化していった。

(2) コソヴォ紛争の勃発から停戦合意の成立と

KVM の派遣まで

セルビア治安当局は1998年2月28日のドレニツァ地区での作戦を皮切りに、KLA のテロ・ゲリラ活動に対する掃討に乗り出した。この過程で、女性や子どもを含む多数の民間人が犠牲になっていることが判明し、国際社会の本格的な対応が始まった。まず、1998年3月9日に米・英・仏・独・伊・露から成る「連絡調整グループ（Contact Group）」の緊急外相会議が開かれ、ユーゴに対する制裁措置の強化が合意され³⁰、同月31日には国連安保理が決議1160³¹を採択し、ユーゴへの武器輸出禁止を決定した。他方で NATO は6月にユーゴへの威嚇効果を狙ってアルバニアとマケドニアでの大規模な空軍演習を実施した。だが、NATO による威嚇にもかかわらず、同月23日のホルブルック米国特使とミロシェヴィッチ大統領との会談は結局物別れに終わった。

そうしたなか、7月から8月にかけてはセルビア治安部

隊と KLA の戦闘が激化したことで、コソヴォの人道的状況は急速に悪化しつつあった。この事態を受けてアナン国連事務総長は9月4日付の報告書のなかで、コソヴォにおいて「人道的破局」の危険性があるとの警告を発した³²。すなわち、同報告書は、7月半ば以降の戦闘激化のためにコソヴォでは約23万人が避難民となっており、さらにバルカン地域の厳しい冬を間近にし、避難民の人道的状況の悪化が急迫していることを指摘した。また同報告書によれば、戦闘のために家畜が殺害され、農作物の収穫もほとんど行われなかったため、食糧の供給状態が悪化しており、これが避難民の人道的状況を悪化させていたという³³。そこで、厳冬を目前にし人道的状況の悪化が急迫するなかで、避難民への国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）等の人道援助機関のアクセスを確保することが緊急の課題であり、とりわけコソヴォの山岳地帯や森林地帯に避難した約5万人の避難民に人道援助を提供することの重要性を訴えていた³⁴。また人権状況については、セルビア政府によるアルバニア人の誘拐、不法な逮捕や拘禁などの人権侵害に加えて、KLA によるセルビア人、アルバニア人、ロマ人の誘拐と殺害も憂慮すべき事態であると指摘していた³⁵。

この報告書を基に国連安保理は9月23日に、「コソヴォ情勢の悪化がこの地域の平和及び安全に対する脅威となる」と認定する国連憲章第7章に基づく決議1199³⁶を採択した。同決議は人道的破局の危険性を軽減するために、ユーゴ政府とアルバニア人の指導者双方に対して敵対行為を即時に停止し、紛争の政治的解決をはかるための対話を促進するよう要求した。ただし同決議は、「安全保障理事会は本決議と決議1160において要求された具体的措置がとられない場合、この地域における平和及び安全の維持又は回復のための更なる行動及び追加的措置を考慮する」との警告にとどまり、武力行使を容認するには至らなかった。

このように国連安保理決議による許可が存在しないことから、NATO 加盟国の間ではユーゴに対する軍事介入をどのように正当化するかが争点となっていた。しかし最終

27 アルバニア人を特に失望させたのが、ボスニア内戦を終結させた Dayton 和平合意（1995年12月）において、コソヴォ問題が重要な課題としてさほど注目されなかったことだという。Richard Caplan, "International diplomacy and crisis in Kosovo," *International Affairs*, Vol.74, No.4 (October 1998), pp.749-752.

28 The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p.52.

29 岩田昌征「NATO 空爆前一年間の政治的外交的ゲーム」『ロシア研究』（1999年10月）、10～13頁。

30 The Independent International Commission on Kosovo, *op.cit.*, p.68-69.

31 U.N. Doc.S/RES/1160 (1998).

32 Report of the Secretary-General Prepared Pursuant to Resolution 1160 (1998) of the Security Council, U.N. Doc. S/1998/834 (4 September 1998).

33 *Ibid.*, paras.6-8, 11, 13, 18, 21.

34 *Ibid.*, paras.8. これに関連して報告書が指摘しているのは、人道援助機関による人道援助物資の提供活動がセルビア治安部隊やユーゴ連邦軍だけでなく、KLA によっても妨害されていたことである。

35 *Ibid.*, paras. 15-17.

36 U.N. Doc.S/RES/1199 (1998).

的に、10月12日に NATO の最高決定機関である北大西洋理事会 (NAC) は、ユーゴでの限定的かつ段階的な空爆作戦の実施に合意した³⁷。このように NATO による軍事介入が現実味を帯びてきたこともあり、10月13日にはホルブルック米特使とミロシェヴィッチ大統領との間で、セルビア治安部隊とユーゴ連邦軍の撤退、安保理決議の遵守と国際監視団の受け入れ等について合意が成立した。さらに欧州安全保障協力機構 (OSCE) とユーゴ政府が文民要員による Kosovo 検証団 (KVM) の派遣についても合意した。結果的に、セルビア治安部隊とユーゴ連邦軍は撤退し、これを監視する KVM のプレゼンスによって、Kosovo では一応の停戦が成立することになった。

(3) 紛争の平和的解決の破綻と NATO による空爆開始

停戦合意の成立により、NATO による空爆が実施されることはないまま、短期間ではあれ Kosovo における人道的破局の危険性は緩和されることになった。アナン国連事務総長の11月12日付けの報告書は、大規模な戦闘が停止し、避難民の帰還が進展していること、さらに人道援助機関の避難民へのアクセスが改善されていること等を指摘している³⁸。しかし同報告書はまた、KLA がセルビア治安部隊とユーゴ連邦軍が撤退した空白を生めるかたちで進駐し、治安部隊や軍、警察だけでなく民間人に対しても軍事的挑発行動や攻撃を実施していたことを指摘している³⁹。KLA によるこうした軍事活動の問題は以後、アナン国連事務総長の複数の報告書でも繰り返し指摘されることになった⁴⁰。

こうした KLA による攻撃や挑発行為に対してセルビア治安部隊とユーゴ連邦軍が増強され、反撃することで、いったんは沈静化しつつあった戦闘状態も再び激化することになった。アナン国連事務総長は12月24日付けの報告書で「10月16日以降、12月前半で暴力のレベルは最高に達した」と述べ、民間人の死者数が増加しつつあることと、またそうした傾向が都市部において顕著であることを指摘し

た⁴¹。

しかしながら、こうした戦闘の激化について KLA 側の責任は十分に問われないまま、ミロシェヴィッチ大統領とユーゴ連邦軍やセルビア治安部隊の責任だけが強調されるかたちで非難された⁴²。象徴的なのは、45人のアルバニア人が殺害されたとする1999年1月15日のラチャク村での虐殺事件が、事件の調査が十分に行われず、その真相が解明されぬまま、それがセルビア治安当局による虐殺であると OSCE の検証団によって断定されたことであろう⁴³。この事件を契機に NATO による軍事介入の気運が高まり、これを背景に、同月29日に連絡調整グループはユーゴ政府とアルバニア人側に同グループの和平合意案をたたき台にした和平交渉に参加するように呼びかけた。

2月6日からパリ郊外ランブイエで Kosovo 和平交渉が開始されたが、ランブイエでの交渉は難航し、3月15日に交渉の舞台をパリに移し、和平交渉が継続されることとなった。ところが、アルバニア人側代表のみが連絡調整グループの和平合意案に調印するという結果に終わり、同月23日のホルブルック米特使とミロシェヴィッチ大統領との会談も決裂した。

この間、Kosovo での人道的状況は改善することなく、悪化の様相を呈していた。1999年3月17日付のアナン国連事務総長の報告書は、民間人を標的とした暴力が拡大していることと、避難民の帰還が進展しないばかりか、新たな避難民さえ生じていたことを指摘していた⁴⁴。また同報告書は、セルビア治安部隊とユーゴ連邦軍の増強が停戦合意に定められた兵力数を超過していることと、KLA による執拗な挑発行為の存在、さらにそれに対するセルビア治安部隊とユーゴ連邦軍の過剰な武力行使が、Kosovo の人道的状況の悪化を招いていると警告した⁴⁵。

3月24日、ソラナ NATO 事務総長はユーゴが和平合意案への調印を拒否をしたことを受けて、「Kosovo 危機を交渉によって政治的に解決しようとする全ての努力は失敗し、軍事活動をとる以外の選択肢はない」⁴⁶と説明し、さ

37 武力行使の正当化に関する NATO 加盟国間の見解の相違や、合意の成立に至る過程については次を参照。Catherine Guicherd, "International Law and the War in Kosovo," *Survival*, Vol.4, No.2 (Summer 1999). また、NATO による法的な正当化の欠陥を指摘している研究として次を参照。Bruno Simma, "NATO, UN and the Use of Force: Legal Aspects," *European Journal of International Law*, Vol.10, No.1 (1999). 松井、前掲論文。

38 Report of the Secretary-General Prepared Pursuant to Resolution 1160 (1998), 1199 (1998) and 1203 (1998) of the Security Council, U.N. Doc.S/1998/1068 (12 November 1998), paras.11, 14, 20-21, 25.

39 *Ibid.*, paras.13, 15-17.

40 Report of the Secretary-General Prepared Pursuant to Resolution 1160 (1998), 1199 (1998) and 1203 (1998) of the Security Council, U.N. Doc.S/1998/1221 (24 December 1998), para.13; Report of the Secretary-General Prepared Pursuant to Resolution 1160 (1998), 1199 (1998) and 1203 (1998) of the Security Council, U.N. Doc.S/1999/99 (30 January 1999).

41 U.N. Doc.S/1998/1221, *op.cit.*, paras.4, 12.

42 定形衛「Kosovo 紛争と NATO 空爆」『国際問題』(2000年6月号)、30~31頁。

43 柴宜弘「ミロシェヴィッチの素顔」『中央公論』(中央公論社、1999年6月号)、43頁。

44 Report of the Secretary-General Prepared Pursuant to Resolution 1160 (1998), 1199 (1998) and 1203 (1998) of the Security Council, U.N. Doc.S/1999/293 (17 March 1998), paras.5-14, 24-25.

らに NATO にはコソヴォにおける人道的破局を道義的に回避する義務があるとして、空爆作戦を発動した。

次章では、空爆という形態で実施された NATO のユーゴに対する軍事介入を、第 1 章で提示した「合法性」と「実効性」の観点から検証し、これが許容しうる正当な一方的人道的介入であったのかを評価する。

3 一方的人道的介入としての NATO によるユーゴ空爆の検証

(1) 合法性の検証

一方の人道的介入を検証するうえで問題となる手続き的な合法性とは、まず、外部からの何らかの関与を必要とする重大な人権侵害といった人道的状況ないしその危険性が存在していたのかどうかである。第 2 章で見たように、紛争勃発から NATO の空爆開始にいたるまでの間に、コソヴォにおける人道的状況はユーゴ一国の国内問題としてではなく、国際社会の関与を必要とする事態であったと判断するのは妥当だろう。アルバニアやマケドニアへのアルバニア人難民の流出という事態からも、コソヴォ紛争はバルカン地域の安全と平和に密接に関わる事態でもあった。

もっとも、ここで注意すべきは、第一に、アナン国連事務総長が繰り返し警告していた人道的破局の危険性は、セルビア政府およびユーゴ政府の軍・治安当局による過剰な武力行使や KLA によるテロ・ゲリラ活動といった戦闘行為の帰結であり、その責任は紛争当事者双方に帰せられることである。とりわけ98年10月以降は、KLA による挑発的な戦闘行為が、結果としてセルビア政府およびユーゴ連邦政府による軍事報復と兵力の増強を招いたことに留意すべきであろう。この点では、OSCE の検証団を含め国際社会が KLA を十分に抑制しきれず、増長させてしまったことは重大な誤りだったと思われる⁴⁷。第二に、コソヴォにおける人道的破局の危険性は、紛争当事者間の戦闘行為による直接的な犠牲や被害にとどまらず、コソヴォにおける食糧不足の問題や、厳しい気候条件のもとに置かれたまま、人道援助も十分に受けられない避難民の人道的状況も含んだ複合的な事態であったことである。

次いで、こうした深刻な非人道的状況が存在するとしても、直ちに武力行使が容認されるわけではない。まず何よりも調停や交渉による平和的解決または経済制裁等の非軍事的強制措置によってそうした状況の緩和ないし解決が十

分に試みられることが必要である。第 2 章からも明らかのように、この点では国連とその関連機関、OSCE、連絡調整グループ、米国等の多様なアクターが、コソヴォ紛争における人道的破局を回避し、紛争の平和的解決を試みる様々な措置を講じてきた。そのなかでも、とくに評価が分かれるのが、1999年2月と3月に連絡調整グループがランブイエとパリで開催した和平交渉の性格と役割についてである。NATO はユーゴ政府が和平合意案を拒否したことが和平交渉を失敗させたとしているが、果たしてそのとおりだろうか。

この一連の和平交渉のなかでとくに争点となったのが、コソヴォ自治州の最終的な地位確定の問題と和平合意の履行方法をめぐる問題である。この二つの争点について、アルバニア人代表団の意見を採り入れる一方で、米国はユーゴ政府に拒否せざるを得ない不利な条件を提示した。紙幅の都合もあるため詳細な説明はできないが、和平交渉を失敗に導いたと思われる和平合意案⁴⁸の内容に触れておきたい。

まず、コソヴォの最終的な地位確定は、和平合意の発効から3年後に開催される国際会議で決定すると予定されていた。そして、ここで重要なのが、その最終的な地位決定に際して、コソヴォの独立につながりかねない住民投票の開催を可能にする文言、「住民の意思に基づいて (on the basis of the will of the people)」が和平合意案の第 8 章第 1 条 3 項に盛り込まれていたことである⁴⁹。これは、コソヴォに大幅な自治権を付与することには同意するものの、その独立には反対するユーゴ政府にとって許容範囲を超える内容であっただろう。

さらに、和平合意の履行方法に関する条項もユーゴ政府にとって容認しがたい内容であった。具体的には、和平合意の軍事部門を履行する国際部隊を NATO 主導の平和維持軍 (KFOR) としたこと、その KFOR にユーゴ全土における自由な移動と免責特権といった大幅な権限を認める付属文書 B (Appendix B) などを挙げるができる。これは、事実上ユーゴを NATO の占領下に置くことを意味するものであり、外国部隊の駐留に当初から反対していたユーゴ政府に易々と受け入れられるはずはなかっただろう⁵⁰。

以上の検討にたつと、ランブイエとパリを舞台にした和平交渉については、空爆実施に踏み切る理由を NATO に

45 Ibid., para.33.

46 Press Release Press Statement by Dr. Javier Solana, Secretary General of NATO (1999) 040, 23 March 1999.

47 Ivo H. Daalder and Michael E. O'Hanlon, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), pp.57-59.

48 "Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo," reprinted in Philip E. Auerswald and David P. Auerswald (eds.), *The Kosovo Conflict: A Diplomatic History Through Documents* (The Hague: Kluwer Law International, 2000), pp.542-590.

49 Marc Weller, "The Rambouillet Conference on Kosovo," *International Affairs*, Vol.75, No.2 (April 1999), pp.244-245.

与えるために、ユーゴ政府が到底受け入れることのできない和平案を提示し、拒否されることを見込んで、当初から失敗することを予定されていたのではないかとの評価も成り立つだろう⁵¹。さらに付言すると、NATO による空爆開始の前日に、セルビア国民議会が和平合意への代替案として、NATO の指示に従い撤収した OSCE の検証団を非難し、コソヴォの広範な自治を認めるとともに、国際部隊の性格と規模について検討する用意があるとする主旨の決議を採択していた。しかし、NATO はこの決議を無視し、交渉の余地を与えぬまま、ユーゴへの空爆に踏み切ったのである⁵²。したがって、コソヴォ紛争を交渉を通じて平和的に解決にすることで、人道的状況の改善を図ろうという努力が十分になされたとの評価を下すことはできないと考えられる。

(2) 実効性の検証

第1章で述べたように、実効性の観点から検討すべきは、基本的人権の保護や人道的状況の改善という人道目的がどの程度達成されたのかどうか、またその際の武力行使が人道的手段と方法によって遂行されたのかどうかである。

ユーゴに対する NATO の軍事介入には二つの主要な目的があった。一つは人道目的であり、つまり軍事介入を正当化する根拠として説明された、コソヴォにおける人道的破局という危機の回避である。より具体的に、「ミロシェヴィッチ大統領の指揮の下で実施されているユーゴ政府の軍・治安当局及び準軍事組織の抑制なき攻撃」からコソヴォのアルバニア人を保護することであった。もう一つの目的は、コソヴォに対するミロシェヴィッチ大統領の政策を転換させ、「全住民が安全に生活するとともに、普遍的な人権と自由を平等に享受することのできる、平和で多民族共存の民主的なコソヴォ」という「国際共同体の政治的目標」を実現することであった⁵³。NATO は「同盟の力作戦 (Operation Allied Force)」と名付けた空爆作戦を通じてユーゴ政府およびセルビア政府のコソヴォにおける攻撃能

力を弱体化することで、これら二つの目的を達成しようとした。しかし、ミロシェヴィッチ大統領の早期降伏による作戦の早期終結という NATO 側の当初の期待は裏切られ、「同盟の力作戦」は以下の問題を生じさせることになった。

第一に、NATO による空爆はユーゴ政府およびセルビア政府の軍・治安当局や民兵勢力による攻撃からコソヴォのアルバニア人を救援することができなかったばかりか、その人道的状況を悪化させることになった。この理由は大きく二つあり、その一つは、NATO の空爆開始を契機として、ユーゴ政府およびセルビア政府の軍・治安当局が KLA に対する攻勢に着手するとともに、アルバニア人の大量追放に踏み切ったからである。いま一つの理由は、1万5千フィートという高高度からの空爆にもっぱら依存した作戦では、コソヴォに展開するユーゴ政府およびセルビア政府の軍・治安当局や民兵勢力の攻撃能力を弱体化するにはもともと限界があったことである。NATO の空爆は幾度となく悪天候に妨げられたほか、とくに地上で展開する軍・治安当局やその兵器に十分な損害を与えることはできなかったとされる⁵⁴。

もっとも、ここで注意すべきことがある。それは、NATO の空爆開始とともにユーゴ政府およびセルビア政府の軍・治安当局がアルバニア人の民族浄化に踏み切り、コソヴォの人道的状況が深刻化する危険性が米国の情報機関などによって事前に予測されていたことである。にもかかわらず、NATO はそうした危険性をかえりみずに、人道的状況の悪化という緊急事態に備える手だてもないまま、空爆作戦の実施を見切り発車させたといえよう⁵⁵。

そのため、現地のアルバニア人は NATO による救援もないまま、ユーゴ政府およびセルビア政府の軍・治安当局や民兵勢力からの攻撃にさらされることになり、改善されるはずの人道的状況はこれまでにないほどに過酷となった。具体的には、1998年春から空爆開始以前までにコソヴォ紛争での死者数が約2000人であったのに比べて、空爆期間中には約1万人のアルバニア人が殺害されたと推測さ

50 ノーム・チョムスキー [著]、益岡賢他 [訳]『アメリカの「人道的」軍事介入主義—コソボの教訓—』(現代企画室、2002年)、170~173頁。

51 Michael Mccgwire, "Why Did We Bomb Belgrade?" *International Affairs*, Vol.76, No.1 (January 2000), pp.13-14. 木村、前掲論文、33頁。

52 Eric Herring, "From Rambouillet to the Kosovo Accords: NATO's War against Serbia and its Aftermath," in Ken Booth (ed.), *The Kosovo Tragedy: The Human Rights Dimensions* (London: Frank Cass, 2001), p.227.

53 NATO がミロシェヴィッチ大統領に突きつけた具体的な要求は、①全ての軍事活動の検証可能な停止および暴力と抑圧の即時終結を確保すること、②コソヴォからの軍、警察、準軍事的な部隊の撤退、③コソヴォにおける国際的な軍事プレゼンスの駐留に同意すること、④全ての難民と国内避難民の無条件かつ安全な帰還および人道援助機関による難民と国内避難民への妨害なきアクセスに同意すること、⑤ランブイエ合意に基づいた政治的枠組み合意の設立にむけた意思を確実に保証すること、である。The situation in and around Kosovo: Statement Issued at the Extraordinary Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Bruxelles, on 12th April 1999, Press Release M-NAC- 1 (99) 51, paras.2-4.

54 Daalder and O'Hanlon, *op.cit.*, pp.117-124.

55 Herring, *op.cit.*, pp.229-231. チョムスキー [著]、前掲書、64頁。

れている⁵⁶。また、空爆期間中にコソヴォから追放されたアルバニア人の数は約86万人にもものぼった。そして、その大部分がマケドニアやアルバニア、モンテネグロなどの周辺国に流入することになった。これはアルバニア人の人道的状況をさらに悪化させたことに加え、難民受入国にも過大な負担をかけることにもなった。また同時にコソヴォでは約59万人が国内避難民になることを余儀なくされた。さらに殺害や追放と並行して、略奪行為やアルバニア人女性へのレイプなど甚大な人権侵害があったとされる⁵⁷。これらのことから、現地で人道援助を指揮していた UNHCR の報告書が指摘するように、「少なくとも短期的に見るならば、空爆がかえって人道危機を悪化させた事実は明らかだった」という評価を下すことができるだろう⁵⁸。

NATO のユーゴ空爆の実効性に関わる第二の問題は、「同盟の力作戦」が人道的状況の改善に必要なとされる範囲を超えた過剰な武力行使であったことである。たしかに、人道目的の達成のためにどの程度の武力行使が許容されるのかを客観的に計測するのは実際には困難である。しかし、そうだとしても、NATO の空爆は少なくとも以下の点で問題をはらむ武力行使であった。

まず、空爆の標的対象が民間施設や社会経済インフラにまで拡大された結果、ユーゴ全土における人的・物的被害が多大となったことを指摘できる。NATO は当初、ユーゴの防空システムや軍事施設、コソヴォに展開する地上軍や民兵勢力を標的とする限定的な爆撃によって空爆作戦の早期終結を期待していた。ところが、NATO の空爆が期待された成果を上げておらず、コソヴォにおける人道的状況が急速に悪化していることが判明した。そこで NATO はこうした事態を打開し、ミロシェヴィッチ大統領の降伏を確実にするために空爆を段階的に拡大していった。とりわけ4月以降には、NATO はその航空戦力を増強し、ユーゴ全土にわたり、電力施設、石油精製施設、テレビ・ラジオ局、橋、通信施設、などに対しても爆撃を加えるようになった。

だが、これらの産業施設、民間施設や社会経済インフラの大部分は、ユーゴの軍事活動に効果的に貢献する正当な軍事目標に該当するとはいえず、NATO の標的選定の基準とその適切さには疑問が残る⁵⁹。また、当然のことながら、民間施設や社会経済インフラへの爆撃は、非戦闘員である市民に犠牲を強いることにもなった。国際的な人権 NGO のヒューマン・ライツ・ウォッチによれば、民間人が死傷した爆撃は誤爆も含めて90件あり、その総死者数は約500人であると推定されている⁶⁰。加えて、1500フィートという高高度からでは標的確認も十分に行えないため、多くの誤爆を招くことになった⁶¹。もっとも、市民生活への影響は空爆期間中にとどまらず、石油精製施設の破壊によって流出した有毒物質による環境破壊と、それが市民生活に及ぼす長期的な悪影響も懸念されている⁶²。

次いで、空爆に用いられた兵器についても問題点を指摘できる。標的を正確に爆撃し、民間人の犠牲者を最小限に抑えるためには、かなりの命中精度を誇る精密誘導兵器を使用することが期待される。しかし現実には、空爆で使用された兵器総量のなかで精密誘導兵器が占める割合は35%にしかならなかった⁶³。また、広い範囲にわたって小型の爆弾をばらまくクラスター爆弾も民間人犠牲者の増大に寄与したと考えられ、その使用の結果、90～150人が死亡したと推測されている⁶⁴。この他、劣化ウラン弾の使用についても、その爆発とともに放出される放射性物質による健康被害が、戦闘員と民間人双方に懸念されている。たしかに、クラスター爆弾にせよ、劣化ウラン弾にせよ、その使用は国際法で明示的に禁止されているわけではない。しかし、国際人道法の諸原則に照らしてみるならば、それらの兵器を使用することが合法であったとは判断できないであろう⁶⁵。

最終的に、以上に指摘した問題を孕みながら、6月10日、ユーゴに対する NATO の空爆は終了した。アハティサリ・EU 特使とチェルノムイルジン・ロシア特使が提示した「コソヴォ和平案」⁶⁶を6月3日にセルビア共和国と

56 The Independent International Commission on Kosovo, *op.cit.*, p.91.

57 *Ibid.*, p.90.

58 『世界難民白書 2000—人道行動の50年史—』(時事通信社、2001)、234頁。

59 詳細な議論は、次を参照。W. J. Fenrick, "Targeting and Proportionality during the NATO Bombing Campaign against Yugoslavia," *European Journal of International Law*, Vol.12, No.3 (2001).

60 Human Rights Watch, *Civilian Death in the NATO Air Campaign* (February 2000), http://www.hrw.org/reports/2000/nato/Natbm200-01.htm#p153_32943.

61 爆撃による民間人の死者が最も多いのがコソヴォであり、その数は約300人だとされる。*Ibid.*

62 The Independent International Commission on Kosovo, *op.cit.*, p.182.

63 Human Rights Watch, *Civilian Death*.

64 「同盟の力作戦」におけるクラスター爆弾の使用については、次を参照。Human Rights Watch, *Ticking Time Bombs: NATO's Use of Cluster Munitions in Yugoslavia* (June 1999), <http://www.hrw.org/reports/1999/nato2>.

65 Paolo Benvenuti, "The ICTY Prosecutor and the Review of the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia," *European Journal of International Law*, Vol.12, No.3 (2001), pp.511-513.

ユーゴ連邦政府が承認し、その治安・軍事部隊をコソヴォから撤退させたからである。ここに、ひとまずコソヴォ和平が成立し、国連安保理決議1244の採択を受けて、国連による暫定統治が開始され、コソヴォの治安維持を担う NATO 主導の国際平和維持軍 (KFOR) が派遣されるに至った。そして、コソヴォから追放されていたアルバニア人難民の帰還も可能となった⁶⁷。

しかしながら、これまでの考察で明らかになったのは、コソヴォにおけるユーゴの攻撃能力を無力化することを狙った NATO の爆撃は期待された成果をもたらすことなく、むしろアルバニア人の人道的状況を加速度的に悪化させたことである。さらに、空爆遂行における標的選定、使用する兵器の適切さの二点について、民間人の犠牲と苦痛を最小限に止める十分な努力がなされたとはいえない。したがって、実効性を欠いた NATO のユーゴ空爆を一方的人道的介入の成功例として評価することは到底できないであろう。

(3)総合的な評価

ユーゴ空爆を合法性と実効性の観点から検証・評価してきた結果、NATO の掲げた人道主義についてどういった評価を下すことができるだろうか。コソヴォ紛争への軍事介入に際して明らかになった NATO の人道主義とはいかなる特徴・性質のものだったのか。

NATO の人道主義について第一に指摘できるのは、コソヴォのアルバニア人を救援する決意が欠落していたことである。これを端的に物語っているのが、ユーゴ政府およびセルビア政府の軍・治安当局の攻撃からアルバニア人を保護するための措置を十分に講じることなく、NATO が空爆作戦を発動したことであろう。さらに、地上軍の投入という選択肢が当初から排除されていたばかりでなく、空爆開始後にコソヴォの人道的状況が加速的に悪化してもな

お、地上軍の派遣によって現地のアルバニア人を救援しようとする発想に乏しかったことも指摘できる。また、空爆に参加する NATO 加盟国の兵士の安全を優先させた高高度からの爆撃は、アルバニア人の保護に失敗しただけでなく、セルビア人民間人に多大な苦痛と犠牲を強いることにもなったのは先に述べたとおりである。介入を実施する際に NATO の政治指導者達、とくに自国兵士の犠牲に最も敏感な米国が最大限に配慮したのは、アルバニア人の置かれた人道的状況ではなく、空爆作戦に参加する NATO の兵士の安全を確保することであった。

第二に、NATO の人道主義が冷戦後の欧州安全保障における NATO の信頼性の確保という問題によって条件付けられていたことを指摘する必要がある。すなわち、NATO にとってのコソヴォ紛争とは、「NATO がその設立から支持してきた民主主義、人権、法の支配という諸価値に対する根本的な挑戦」⁶⁸であった。そして、「NATO が民族浄化政策に対応し損なっていたならば、NATO はその価値に背くことになり、その制度の信頼性に永続的な不信感を投げかけることになっただろう」⁶⁹とロバートソン NATO 事務総長が公言しているように、NATO の信頼性がコソヴォ紛争によって問われていたのである。具体的には、99年4月24日の NATO 設立50周年に公表された「新戦略概念」が示すように、冷戦後の NATO は従来の集団防衛の役割を維持しつつも、コソヴォ紛争のように NATO 加盟国及び欧州に不安定をもたらしかねない危機に対処することを重要な任務として位置付けてきた⁷⁰。さらに、NATO の盟主たる米国はユーゴ空爆で主導的役割を果たすことによって、欧州安保で独自路線を模索する EU 諸国を牽制する狙いもあったと考えられる⁷¹。このように、欧州安保を担う NATO の信頼性確保や同盟内部における米国の政治的思惑といったことが、コソヴォのアルバニア人を救援するという本来あるべき人道的な視点を後

66 "Kosovo Peace Plan, June 3, 1999," reprinted in Auerswald *et al.* (eds.), *op. cit.*, pp.1079-1081. 5月6日にボンで開催された主要8カ国 (G8) 緊急外相会議では、議長声明のなかでコソヴォ紛争の政治的解決に関する7項目の一般原則が確認された。それを引き継いだのがこの和平案であり、その内容は10項目の諸原則から構成されている。それらの要約は以下のとおりである。①コソヴォにおける暴力と抑圧の即時かつ確実な停止、②軍、警察および準軍事的な部隊の撤退、③国連憲章第7章に基づく国際的な文民および軍事的プレゼンスの展開、④コソヴォ全住民のための安全な環境を創出し、難民および避難民の安全な帰還を促進するために、NATO の実質的な参加による国際治安部隊の展開、⑤国連安保理の決定のもとで、コソヴォの全住民が実質的な自治を享受できるための暫定行政機構を設立すること、⑥地雷除去や国境警備などの任務に制限されたセルビア共和国とユーゴスラヴィアの部隊の限定的な帰還、⑦ UNHCR の監視の下でのあらゆる難民および避難民の安全かつ自由な帰還と、人道援助組織によるコソヴォへの妨害なきアクセス、⑧ランブイエ協定とユーゴスラヴィアおよびその周辺国の主権と領土保全、KLA の武装解除を考慮に入れつつ、コソヴォの実質的な自治のための暫定的な政治的枠組み合意に向けた政治的プロセスの進展、⑨バルカン地域の経済的発展と安定のための包括的アプローチ、⑩上記の原則と附随的な要件が満たされた時点での空爆停止、である。

67 コソヴォ紛争の和平成立にいたる経緯については、次を参照。星野俊也「米国のコソボ紛争介入—その道義性・合法性・正統性—」『国際問題』(2000年2月号)。

68 Statement on Kosovo Issued by the Heads of States and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999, para.1.

69 Lord Robertson of Port Ellen, *Kosovo One Year On: Achievement and Challenge* (March 2000), p.22.

70 The Alliance's Strategic Concept, NATO Press Release NAC-S (99) 65, 24 April 1999.

71 定形、前掲論文、33頁。

退させたと推測できるだろう。

NATO のユーゴ空爆を合法性と実効性の観点から総合的に検証・評価した結果、コソヴォ紛争に際して明らかになった NATO の人道主義は、救援という視点を欠いていたことを指摘できる。さらに、ユーゴに対する過剰な武力行使という側面を考えると、NATO に対して挑戦するミロシェヴィッチ大統領への「懲罰的空爆」という評価も成り立つと思われる⁷²。したがって、NATO のユーゴ空爆はその人道目的にもかかわらず、アルバニア人の置かれた人道的状況の改善という基本的な目的の達成には明らかに失敗し、非人道的な軍事介入に終わってしまったと言えるだろう。

おわりに

本稿は一方的人道的介入の肯定論が近年改めて提起されていることに注目し、NATO のユーゴ空爆を手がかりにして、国際社会における一方的人道的介入の正当性を考察してきた。「合法性」と「実効性」の二つ観点から総合的に検証した結果、国連安保理決議による許可を欠いた NATO のユーゴ空爆は許容しうる正当な一方的人道的介入には該当しないと評価できるだろう。したがって、NATO によるユーゴ空爆を一方的人道的介入の権利の合法化に寄与する先例として捉えることはできないと結論づけることができるだろう。

以上の結論が妥当だとして、このことは国際社会に対してどのような意味合いをもつだろうか。第一に、NATO のユーゴ空爆がコソヴォの人道的状況を空爆開始以前よりも悪化させたことから明らかなように、軍事力によって問題の解決をはかろうとするものの限界が改めて露呈したことである。たしかに、軍事介入は短期的にはあるが、人権保護や人道的状況の改善を可能にする安全な環境を創り出すことに成功するかもしれない。しかし、介入を実施する以前にそうした成功の展望を見極めることは不可能に近く、武力行使には不確実性が伴うことを認識すべきだろう⁷³。したがって、安易かつ拙速に武力行使に訴えるのではなく、非人道的状況を改善し、基本的人権を保護するには何が最良であるのかを個別具体的な事例ごとに構想する実践的なアプローチが必要となるであろう⁷⁴。

第二に、一方的人道的介入の権利の肯定論者が抱く展望

や期待とは対照的に、一方的人道的介入の権利を合法化することが必ずしも国際人権規範の履行確保や、内戦下における人道的状況の改善には繋がらないということを認識しなければならない。とりわけ、人道目的のレトリックにも関わらず、国家が純粋な人道的動機によって介入を実施する可能性が極めて低い以上、一方的人道的介入の権利を容認することにどれだけの意義があるのだろうか。繰り返しになるが、大国や国家集団が独自の価値観や国益に従って、非人道的な戦争に踏み切る危険性はないだろうか。さらに言えば、権利を行使するのもしないのも国家の自由裁量である。だとすれば、一方的人道的介入を肯定するウィーラー自身が認めているように、一方的人道的介入の権利を行使することがまさに必要とされる緊急の非人道的状況に際して、国家がその権利を行使する保障は存在しないのである⁷⁵。したがって大局的に見ると、一方的人道的介入の「権利」を合法化することは国際人権規範の履行や非人道的状況の改善に貢献するとは言えないだろう。むしろ、一方的人道的介入の権利を合法化することは、主権国家に戦争遂行の権利を新たに認めるだけに終わってしまうことになりかねない。これらは、人道的介入を主権国家の権利として論じることには内在する根本的問題と言えるだろう。

これに関連して示唆に富むのが、「介入と国家主権に関する国際委員会 (ICISS)」がその報告書で提起した「保護する責任 (responsibility to protect)」であろう⁷⁶。同報告書は、人道的介入に関わるこれまでの議論が介入主体である国家の「権利」に焦点を当てることで、救援を必要とする人々の視点を軽視していたことを批判した。そこで同報告書は、領域内の国民の保護に関する第一義的な責任はその国家にあることを前提としつつ、その国家が「保護する責任」を果たし得ない場合は国際社会が代わりに「保護する責任」を負うべきであるとした。さらに注目すべきなのは、国際社会による「保護する責任」は、現実の人道的破局に「対応する責任 (responsibility to react)」にとどまらず、そうした事態を事前に「予防する責任 (responsibility to prevent)」、そして事態が収拾した後での復興支援といった「再建する責任 (responsibility to rebuild)」にまで及ぶとされたことである⁷⁷。

こうした広範な「保護する責任」を国際社会においてどのように実現していくかは今後の課題であり、相当な困難

72 最上敏樹『人道的介入—正義の武力行使はあるか—』(岩波新書、2001年)、106頁。

73 Chris Brown, *Sovereignty, Rights and Justice: International Political Theory Today* (Cambridge: Polity Press, 2002), pp.157-158

74 最上、前掲書、x 頁。

75 Wheeler, *op.cit.*, 2000, p.299.

76 International Commission on Intervention and State Sovereignty, *op.cit.*

77 *Ibid.*, pp.16-18.

が伴うであろうことは予測しうる。とはいえ、一方的人道的介入の権利を合法化することの問題点が明らかな今、国際社会における人道的介入をめぐる議論や実行の検討には「保護する責任」という新たな視点からの問いかけが必要になると思われる。