

論 説

〔論 説〕

2011年のリビア干渉について

—国際法的観点から—

小 沼 史 彦

はじめに

1 事件の経緯

1-1 アラブの春（アラブ革命）

1-2 「リビア干渉」

2 法的正当化の議論

2-1 湾岸戦争との相違

2-2 人道的干渉

2-3 保護する責任

2-4 民主主義擁護の干渉

3 安全保障理事会決議 1973 の範囲

結びにかえて

はじめに

2011年、リビアの反体制勢力は、国際社会の助けを借り、長期にわたったカダフィ独裁政権を打倒した。いわゆるウェストファリア体制（主権国家体系）を基調とする国際社会において、国外からの力によって体制変更が行われることは例外的な事例である。さらに、今回は、国連安全保障理事会の関与の仕方から見ても、これまでの実行とは質的に異なる、新しく重要な展開である。今回のケースは、主権国家体系の基本である国内問題不干涉原則と正面から衝突する事態であり、人権抑圧的な独裁者が治める国であれば、国際社会が政府の転覆に関わって良いのかという問いを突きつけているのである。今回の事態は、どのようにして正当化されるのであろうか。

今回のケースは、人権保護と民主主義擁護という政治的な好ましきから語られることも多いが、政治的に望ましいと考えられることと、合法であることとは、本来別個の問題であり、分けて考える必要がある。政治的正当化と法的正当化を混同してはならないのである。

国際法上、干渉は原則として違法である。法的観点から見る場合、干渉であるからには、原則として違法性が推定され、それを例外として覆すような法的正当化の根拠が必要である。「人権を保護すること」、「民主化を促進すること」や「独裁者を倒すこと」は、果たして法的正当化の根拠となり得るのだろうか。また、政治的評価を行う際にも、合法性の問題は、必ず考慮すべき問題である。

本稿では、国際法の立場から、リビア干渉に関する法的論点を、概観および整理することを試みる。

1 事件の経緯

1-1 アラブの春（アラブ革命）

2010年12月に、北アフリカのチュニジア中南部で、貧困・雇用対策を求め大規模抗議デモが発生した。これをきっかけに、チュニジア国内各地で反政

府デモが起き、住民と治安部隊との衝突が頻発するようになった。2011年1月14日には、反政府デモと暴動の急激な高まりを受け、23年間国家元首の座にあったベン・アリ大統領が国外に退去し、憲法の規定に従って、ムバツァア代議院議長が暫定大統領に就任した。その後、野党指導者を含む新内閣が発足したが、多くの閣僚が、前内閣からの留任であったことに国民が強く反発し、1月27日に内閣改造を行った。しかしながら、前政権下で11年以上にわたり首相を務めたガンヌーシ首相の退陣を要求するデモがやまず、2月27日に首相は辞任し、カイド・エセブシ氏に交代した。

10月23日には、制憲議会議員選挙が、大きな混乱もなく、平和裡に実施された。11月、議会に多数議席を持つ穏健イスラム主義政党「エンナハダ」、中道政党「共和国のための会議（CPR）」、左派政党「エタカトル（FDTL）」の間で、大統領・首相・議長ポストに関する3党合意が結ばれた。これを受け、制憲国民議会が開会された同月22日、エタカトルのムスタファ・ベン・ジャアファル党首が議長に選出された。12月12日にはCPRのマルズーキ党首が大統領に選出された。同月14日、マルズーキ大統領はエンナハダのジェバリ幹事長を首相に任命するとともに組閣を指示し、同月23日、ジェバリ氏を首相とする新内閣が議会で承認された¹⁾。

エジプトでは、2011年1月25日に、ムバラク大統領の退陣を求める大規模デモが、全国で発生した。これに対して、大統領は、30年間空席であった副大統領を任命し、内閣改造を行ったものの、民衆によるデモはさらに拡大し、2月11日、ムバラク大統領は辞任、タンターウィ国防相を議長とするエジプト国軍最高会議に国家運営を委任した。ムバラク大統領辞任後も、早期の民政移管や経済状況改善を求めるデモが頻発し、11月19日のデモは、死傷者を伴う大規模なものとなった。2011年11月28日～2012年3月11日に人民議会及び諮問評議会両議会選挙が実施され、ムスリム同胞団公認政党である自由公正党が半数近くの議席を獲得した。2012年5月23～24日に大統領選挙（決選投票

¹⁾ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/tunisia/data.html>. (外務省)

は6月16～17日、最終結果発表は6月2日)が実施され、6月30日、ムルシー自由公正党党首が、エジプト共和制史上初の文民大統領として就任し、大統領権限が国軍最高会議から同大統領に移管された²⁾。

さらに、リビアでは、2011年2月からの政府と反体制派との武力衝突を経て政権が交代することになる。本稿では、特にリビアの事件を扱うため、項を改めて経緯について述べる。

これら一連の流れが、「アラブの春」あるいはアラブ革命と一般に呼ばれているものである。このとき、反政府運動に参加した民衆は、Twitter や Facebook などのソーシャルネットワーキングサービス (SNS) や衛星放送などのメディアによって連帯と情報共有を図り、国境を越えて民主化運動が拡大していったとされる³⁾。

1-2 「リビア干渉」⁴⁾

2011年2月15日、社会主義リビア・アラブ・ジャマーヒリーヤ国(the Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya) 東部の都市ベンガジで暴動が発生し、18日には大規模な抗議行動に発展した。21日、抗議行動は、首都トリポリに波及した。政府は、数千人規模の反政府デモに対して、戦闘機やヘリコプターによる機銃掃射、手榴弾や重火器を使用した空爆など、事実上の自国民に対する無差別攻撃を始めた。25日に開かれた国連人権理事会の特別会合では、「文民に対する無差別の武力攻撃、平和的なデモの参加者に対する、非合法の処刑、恣意的な逮捕、抑留、そして拷問」を含む、「大規模かつ計画的な人権侵害」がリビアで行われていることが、事実であることを採択した。

27日には、ベンガジを拠点とする反カダフィ運動の指導者たちは、暫定国民

²⁾ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/egypt/data.html>. (外務省)

³⁾ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol87/index.html>. (外務省)

⁴⁾ 事実の概要については、特に次のものを参照した。福富満久「リビア内戦と『保護する責任』」コントラクティブィズムの射程と軍事介入」国際問題 No.605 29-37 頁 (2011)、Christian Pippan, *The 2011 Libyan Uprising, Foreign Military Intervention, and International Law*, juridikum 2 159-69 (2011).

評議会 (Interim Transitional National Council) を組織し、即座に、自らがリビアの唯一の代表であると宣言した。

それとほぼ同時に、国連安全保障理事会は、リビアにおける事態を国際刑事裁判所 (ICC) に付託し、武器の禁輸、カダフィ家メンバーの資産凍結のほか、カダフィ体制のメンバーに対する渡航禁止などを内容とする決議 1970⁵⁾を採択した。

しかしながら、3月のはじめには、カダフィ軍が東方へ進軍し、いくつかの都市を奪還、そして、ついにベンガジに対する攻撃の威嚇をするという趨勢の変化があった。12日には、リビア当局が、軍用機および重火器を文民に対して使用していることに留意して、アラブ同盟は、飛行禁止区域の設定を規定するよう要請した。そして、17日に、安全保障理事会は、決議 1973⁶⁾を採択した。

決議 1973は、リビアにおける事態が国際の平和と安定に対する脅威を引き続き構成することを認定し、加盟国に対して、国家として、または地域的組織を通して行動して、リビア上空の飛行禁止区域を設定することおよび「リビア領域のいずれかの部分に対するいかなる外国占領軍も排除すると同時に、ベンガジを含む、リビア・アラブ・ジャマーヒリーヤにおける攻撃の脅威の下にある文民および文民居住地域を保護するためのあらゆる必要な措置」をとる権限を与える (authorize) ものであった。この決議の採択から48時間以内に、大規模な空軍作戦が開始された⁷⁾。

その後、8月21日には、反政府軍が首都トリポリに進行し、同月23日、カダフィ政権の中枢であるバーブ・アジジア地区の住居兼軍事拠点を制圧し、42年の長期にわたったカダフィ独裁体制が崩壊した。

今回の事態は、一国内の人権侵害を止めるために、国連安全保障理事会の決議を根拠に、国際社会が軍事的に関与し、結果として体制の転覆にまで至った初めてのケースである。国内問題不干渉原則が確立している国際社会において、

⁵⁾ UN Doc S/RES/1970 (2011).

⁶⁾ UN Doc S/RES/1973 (2011).

⁷⁾ 最初は米国の指揮の下 (オデッセイの夜明け作戦)、引き続き、3月27日から、NATOの指揮下で (ユニファイド・プロテクター作戦)、行われた。

今回のケースは法的に正当化できるのであろうか。また、正当化できるとしたら、いかなる理由によるものであろうか。節を改めて議論する。

2 法的正当化の議論

2-1 湾岸戦争との相違

今回の事態と湾岸戦争とは、安全保障理事会の武力行使を authorize⁸⁾する決議にしたがって、多国籍軍が軍事的措置をとったという点では同じだが、措置をとる対象である事態の性質が大きく異なっている。

湾岸戦争の場合には、イラクによる隣国クウェートへの侵攻（国連憲章 2 条 4 項違反であると考えられる）を、安全保障理事会が、「平和の破壊」であると認定して、憲章 7 章下の措置がとられたのに対して、今回のリビアのケースは、一主権国家の国内で生じている事態に対して、国際社会が介入⁹⁾した点で決定的に異なる。前者は、重大な国際法違反に対する制裁に関わる問題であり、後者においては、重大な国際法違反（大規模な人権侵害）に加えて、国内問題不干渉原則との関係が特に問題となるのである。さらには、国際社会が介入しただけでなく、事実上、体制転覆の支援にまでいたっているため、とられた措置が適当であったか否かについて、一層難しい問題を提起している。

国連安全保障理事会による国内問題への干渉を正当化する議論はいくつもあるが（論者によって多少異なる）、本稿では、「人道的干渉」および「保護する

⁸⁾ 安全保障理事会決議による authorization の邦訳については、具体的な事例ごとに、その決議の性質によって使い分けが必要であると思われる。本来、安全保障理事会が有する「権限を付与」するのか、武力行使を「容認する」のか、あるいは本来国連憲章 2 条 4 項で禁止されている武力行使を特に「許可」するのかによって、日本語に訳したときのニュアンスが違ってくる。そのため、ここでは、authorize とした。

これらのニュアンスの違いは、国連の統制の度合いがどの程度及んでいるのかによる。森川幸一「平和の実現と国際法—ポスト冷戦期における国際安全保障のゆくえ」石村修ほか編『いま戦争と平和を考える』71-82 頁（1993）。

今回のケースでは、決議 1973 によって、決議に従って行動する加盟国に対して、国連事務総長との緊密な調整を要請している点など、国連のコントロールの度合いが大きいと考えられる。

⁹⁾ ここで使用する「介入」の語については、注 11 を参照。

責任」の一般的な定義について紹介し、かつ本件との関係を分析する。その後、多国籍軍に権限を付与した決議の範囲について議論する。さらに、「民主主義擁護の干渉¹⁰⁾」の議論にも言及する。

2-2 人道的干渉¹¹⁾

先ず、人道的干渉についての、伝統的な議論をみてみよう。

高野雄一は、「国内問題に対する干渉はすなわち不法である」が、「しかし、例外的に適法な干渉としていろいろな場合が挙げられ、またそのような理由で干渉行為が行われる」という。そして、そのうちの一つとして、「人道のために行う場合」を挙げる。そして、「人道のために行う場合、すなわち国民の扱いは原則としてその国の自由であっても、人権を否認し人類の良心を蹂躪するような事態に対しては、やはり国際法の基本を犯すものとしてそれを阻止するため

¹⁰⁾ Pro-democratic intervention. 民主化支援の干渉といっても良い。

¹¹⁾ 本稿では、interventionの訳語として、「介入」は採用せず、「干渉」の語をあてる。本文でも議論しているように、国際法上、「干渉」(intervention)は、原則として禁じられている。例外としていくつか合法的な干渉があると考えられている。干渉は、命令的関与(dictatorial interference)であって、強制の要素を有する。ところが、国際法の議論において介入の語を使用することは、干渉は禁止されているのが「原則」であることや、干渉が「強制」の要素を含んでいることを隠蔽してしまうおそれがあるから、本稿では、以下に引用する山本草二の議論も参考にして、「干渉」と「介入」とは違うものを表す言葉として使用し、国際法上の用語としては、あくまで「干渉」の語を使用する。また、望月康恵『人道的干渉の法理論』15-7頁(2003)の議論については、ほぼ賛成である。

山本草二が、違法とされる干渉の「方法」の基準について、「かつては、『命令的・圧制的な介入』(authoritative or dictatorial interference)をいい、具体的には、武力その他これに類する方法を用いた強制(外交・経済関係の断絶)であって、相手国が抗拒できないような実力を背景とするものに特定された。しかし、今日では、戦争その他の強制手段の多くは、不干渉義務の範囲外におかれるようになった。国家が国際関係において行う武力の行使・威嚇であって、他国の領土保全・政治的独立を害したり、その他、国連の目的と両立しない方法で行われるものは、不干渉義務違反を問うまでもなく、国連憲章2条4項に違反するものとして、禁止されるからである」というとき、原則として違法となるinterventionは干渉であり、その「方法」としての介入(interference)の態様によって、例外として合法となり得ることが示唆されているように思われる。山本草二『新版 国際法』219-20頁(1994)。

今回の事件は、適法な介入方法の態様としての問題と、国連憲章2条4項の例外が、国連安全保障理事会によって諸国に認められる場合の問題との、両面を併せ持つと考えられる。

の干渉は不法とはいえないだろう」と述べる¹²⁾。また、「例えば国際連合を中心に国家による基本的人権の尊重が明確化されてくると、人道上の適法な干渉が確実な基礎を得ることになる¹³⁾」という。

さらに人道のための干渉との関係で集合的干渉に言及している点は¹⁴⁾、30年近く前の叙述であるにもかかわらず、きわめて今日的な問題関心でもある。

集合的干渉に関する高野の議論を整理すると、(1) 個別の国家による干渉は、干渉の原因となる事態への評価が措置をとる国の主観的判断によるものであるため、法的正当化が難しいが、(2) 多数国間の合意によって行われる場合、さらに(3) 国際の平和と安全に関する権限を有する安全保障理事会の決議がある場合には、判断の客観性が増し、とられた措置の合法性が推定しやすい¹⁵⁾。今回のケースは、(3) の場合に当たり、違法である可能性は排除できないが、直ちに合法であるとも判断しにくい問題であるだけに、より難しい問題を提起しているのである。

今回のケースにおける干渉は、自国民に対する大規模な人権侵害に対して行われたのであり、伝統的な議論でいえば、人道上の適法な干渉であったか否かが問題となるといえる。

しかしながら、Anne-Marie Slaughter は、「最近5ヶ月の国連が権限付与した NATO、UAE、そしてカタールの、リビアにおける軍事行動が、人道的干渉の将来にどのような意味を持つのかという問題ではなく、人道的干渉について語り続けることに、そもそも意味があるのか否かという問題について、検討したい。諸政府および諸社会、そしてそれらの相互関係の観点から世界を考察し、そして諸政府とその市民の双方が国際法主体としての権利および国際政治の行

¹²⁾ 高野雄一『国際法概論 上』(前訂新版) 182頁 (1985)。

¹³⁾ 同上。

¹⁴⁾ 同上。

¹⁵⁾ また、「国際連盟や国際連合の下における強制措置・制裁は、高度に組織化された集合的干渉の意味をもつが、それぞれの基本条約に基づきかつその条約秩序内で生ずる現象であって、もとより不法な干渉ではない。一般の干渉と法的に同一レベルでとらえるのは適当でない」(同上)。さらに、同書下巻 324-8頁 (1986) の「干渉(不完全な公の強力的紛争処理)」も参照。

為主体 (actor) としての機関を有することを承認するならば、『干渉する』国際社会 (international community) とは、正確にはどのようなものだろうか」と問題提起する¹⁶⁾。そして、「国際法学者 (International lawyers) は、『干渉』および『不干渉主義』 (non-intervention doctrine) は、沼地のような、かつ高度に論争的な法の領域であることを知っている。旧植民地は、旧宗主国による『不干渉』を主張する、多くの正当な理由を有しているが、しかし、何がまさに干渉を構成するのかは、一とりわけ非軍事的または準軍事的 (武器の供与など) 支援または制裁—しばしば見る人次第である。国連憲章は、確立した立場をとる。国連憲章 2 条 7 項は、『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国際連合に与えるものではない』と規定する」「しかし、安全保障理事会が、ある政府が自国民を保護する責任を全く怠っているから、そして自由な表現手段にアクセスする人民の大多数が武力の使用を要求しているからという理由で、国際的な連合体 (international coalition) が、安全保障理事会の権限付与に基づいて武力行使しないならば、政府に対して最も基本的な機能を果たすよう強いることができない市民からの要求に、政府によって表明されるように多くの国の市民が応じることは、より有意義なことであるとは言えないだろうか?」と問い、「人道的干渉の議論」は、「保護する責任」の議論に取って代わられるべきであることを示唆する¹⁷⁾。

2-3 保護する責任 (Responsibility to Protect ; R2P)

「保護する責任」は、2001 年 12 月 18 日に「干渉と国家主権に関する国際委員会」 (International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS) が国連に提出した報告書で提唱された概念である¹⁸⁾。

¹⁶⁾ Anne-Marie Slaughter, *Was the Libyan Intervention Really an Intervention?* (<http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/08/was-the-libyan-intervention-really-an-intervention/244175/>).

¹⁷⁾ *Ibid.*

¹⁸⁾ ICISS 設立と ICISS 報告書作成の経緯等については、川西晶大「『保護する責任』とは何か」レファレンス平成 19 年 3 月号 13-27 頁(2007)を参照。

その内容は、2005年世界サミット成果文書パラグラフ138および139によれば、次の通りである¹⁹⁾。

138. 各々の国家は、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪からその国の人々を保護する責任を負う。この責任は、適切かつ必要な手段を通じ、扇動を含むこのような犯罪を予防することを伴う。我々は、この責任を受け入れ、それに則って行動する。国際社会は、適切な場合に、国家がその責任を果たすことを奨励し助けるべきであり、国連が早期警戒能力を確立することを支援すべきである。

139. 国際社会もまた、国連を通じ、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪から人々を保護することを助けるために、憲章第6章及び8章にしたがって、適切な外交的、人道的及びその他の平和的手段を用いる責任を負う。この文脈で、我々は、仮に平和的手段が不十分であり、国家当局が大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪から自国民を保護することに明らかに失敗している場合は、適切な時期に断固とした方法で、安全保障理事会を通じ、第7章を含む国連憲章に則り、個々の状況に応じ、かつ適切であれば関係する地域機関とも協力しつつ、集団的行動をとる用意がある。我々は、総会が、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪から人々を保護する責任及びその影響について、国連憲章及び国際法の諸原則に留意しつつ、検討を継続する必要性を強調する。我々はまた、必要に応じかつ適切に、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪から人々を保護する国家の能力を構築することを助け、また、危機や紛争が勃発する緊張に晒されている国家を支援することにコミットする考えである。

国連憲章7章の下で行動することを表明する決議1973は、「リビアの住民を保護するリビア当局の責任を改めて表明し、武力紛争の当事者が文民の保護を

¹⁹⁾ 2005 World Summit Outcome 138,139paras. UN Doc. A/RES/60/1 (2005).
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/unsokai/pdfs/050916_seika.pdf (外務省仮訳)。

確保するために全ての実行可能な措置をとる主要な責任を負うことを再確認し、恣意的な抑留、人の強制失踪、拷問および即決処刑を含む重大で組織的な人権侵害を非難」しているから、リビア政府が、自国民を保護する責任を果たしていないため、国際社会がその責任を果たすことを決意したと読むことができる。

Pippan は、「2011年3月17日に採択された決議1973(2011)について特筆すべき点は、国内武力紛争における文民の保護のために武力行使を容認したことではない。どちらかといえば、(a) 国連憲章7章下でとられる行動を正当化するために、明らかに『R2Pの言葉』を、用いていること、そして (b) 決議の採択時に、その国(リビア、筆者注)の正当な代表であると広く認識されている現政府に対する大規模かつ自由な軍事活動のための法的基礎を規定していることから、当該決議は例外的なのである」という²⁰⁾。

Slaughter は、「国連安全保障理事会は、2006年の決議²¹⁾において、これらのパラグラフの規定を支持し、正式な条約ほどではないものの、国際法としてのウエイトを与えた²²⁾」という。

これに対して Posner は、『『保護する責任』は国際法としての地位を確立していない。なぜならば、諸国家は、『保護する責任』を条約化する意図がないからである』という。また、『『保護する責任』は、原則として、または規範として選択的に用いられている。北朝鮮やシリアの人民のために干渉を行おうとする国はない。侵攻のための理由付けであり、自国の深刻な利益が関わっていなければ、諸国家は、干渉することを回避できる』と批判する²³⁾。

今回のケースを、初めての「保護する責任」に基づく干渉のケースと考えて良いか、また、「保護する責任」が法規範としての地位を獲得したか否かについては、論者によって評価がまちまちであり、いまだ不確定であるといえる。

²⁰⁾ Pippan, *supra* note 4.

²¹⁾ UN Doc. S/RES/1674 (2006).

²²⁾ Slaughter, *supra* note 16.

²³⁾ Eric A. Posner, *Outside the Law — From flawed beginning to bloody end, the NATO intervention in Libya made a mockery of international law.*

(http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/25/libya_international_law_qaddafi_nato).

ところで、決議 1973 は、「リビアにおける事態が国際の平和および安定に対する脅威を引き続き構成することを認定」と述べていることから、国連憲章 39 条の事態を認定しているものと考えられる。ただし、「引き続き」とはあるが、先行する決議 1970 にその認定がないため、どの時点で認定があったのかについては、若干の疑問が残るが、39 条の認定があるとすれば、必ずしも「保護する責任」を論じる必要性はなく、今回の措置の法的評価については、もっぱら国際の平和と安全に関する権限を持つ安全保障理事会の決議に基づいてとられる憲章 7 章下における措置の範囲の問題として考えることができる。この点については、「民主主義擁護の干渉」を紹介した後に、節を改めて、3 で議論する。

2-4 民主主義擁護の干渉 (pro-democratic intervention)

Byers は、「アラブ諸国によって決議が要請されたという事実は、そうでなければ、主権よりも人権を支持するあらゆる決議に対する中国とロシアの確固たる反対があったにもかかわらず、中国とロシアが拒否権を行使することを、政治的に不可能としたのである」。そして、「地球上で最も抑圧的な体制のいくつかをメンバーに含むアラブ連盟が、中国とロシアに、まさに圧力をかけ、市民を保護するための、主権国家に対する軍事行動を認めさせたのである」という²⁴⁾。

さらに Byers は、「このニュースは、北アフリカと中東にわたる民主主義擁護の反抗者たちにとって、より良い時期に訪れることができなかった」と述べ、サウジアラビア、イエメン、そしてエジプトの状況に言及する。そして、「いまや、国連決議の支持を得たので、アラブ諸政府は、その結果を受け入れなければならない。民主主義擁護の反抗者たちの人権は、主権政府の上に引き上げられたのである」と主張し、「国際人権の発展において、決議 1973 は、ピノチェ

²⁴⁾ Michael Byers, *The Tyee - Libya Resolution a Huge Human Rights Milestone* (<http://thetyee.ca/Opinion/2011/03/18/Resolution1973/print.html>) *see also* Michael Byers, *WAR LAW* 85-91 (2005).

ト事件と同等に重要であり得る」と評価する²⁵⁾。

確かに、人権や民主主義は、国際社会が達成すべき主要な課題であり、国際法が支持する価値でもあるが、ここでの Byers の主張は、政治的望ましさに大きく傾いていて、このような主張に対しては、今回のケースを、欧米的価値を押しつける軍事行動であり、許されない干渉だと評価する立場からの批判が予想される²⁶⁾。

3 安全保障理事会決議 1973 の範囲

国連憲章 2 条 7 項は、「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国際連合に与えるものではなく」と規定し、国連は、「本質上」加盟国の国内管轄権に属すると認定される事項に限り、干渉の権限がないものとし、一般国際法上の不干渉義務の要件にかかわらず、事案の性質により介入できる裁量の余地をひろくのこした²⁷⁾。

また、国連憲章 2 条 7 項は、ただし書きに、「この原則は、第 7 章に基づく強制措置の適用を妨げるものではない」と規定し、「国際の平和と安全の維持」のために、国連憲章 39 条の事態の決定（平和に対する脅威、平和の破壊または侵略行為の存在）をし、経済的措置や軍事的措置（41 条、42 条）をとる権限を、安全保障理事会に与えている。

つまり、今回のケースは、決議 1973 によって、39 条の事態（平和に対する脅威）を認定しているため、国連による軍事的措置は、「保護する責任」の間

²⁵⁾ *Ibid.*

²⁶⁾ Media Co-op のように強烈な批判を浴びせるメディアもある。Want A UN Invasion? Byers Beware! Blog posts reflect the views of their authors, and are not subject to Media Co-op journalistic standards. March 19, 2011.

(<http://www.mediacoop.ca/blog/macdonald/6668>). The Media Co-op is a coast-to-coast network of local media co-operatives dedicated to providing grassroots, democratic coverage of their communities and of Canada.

²⁷⁾ 山本『前掲書』注 11 226 頁。

題を持ち出すまでもなく、そもそも合法性が推定される²⁸⁾。問題は、決議 1973 が、7 章下の行動に参加する、国および地域的国際機構に対して、いかなる権限を付与したか（決議の範囲）が、問題である。特に、決議 1973 の、「全ての必要な措置」(all necessary means) の意味するところが最大の論点となる。

Payandeh は、「大規模な人権侵害を、39 条の「平和に対する脅威」として認定してきた国連安全保障理事会の実行に言及し、今回の干渉を正当化する。決議 1973 は、リビアにおける武力行使を、予期せぬほど広範に権限付与しているとみなされる。当該権限 (mandate) は、タイム・リミットを示唆しないだけでなく、実質的に抑制がない。許容される措置に関しては、占領軍だけが明確に排除されている。それは、地上部隊の展開が、リビア領域の一部に対して実効的支配を握らない限りにおいて、一般的に許容されることを意味する。そして、権限付与は、人道的権限 (humanitarian mandate) を有し、かつ体制変更を明確には目的としていないにもかかわらず、多様な解釈を許すものであり (open-textured²⁹⁾)、かつ決議の広い目的一文民および文民の居住地域の保護—は、人権を保護しながらカダフィ体制の転覆を容易としかつ促進するような軍事的措置を許している」³⁰⁾。Payandeh は、「いったん 39 条の敷居を通ったら、安全保障理事会は、体制に対する軍事的措置を命じることができる。たとえ、そのような軍事行動が政府の転覆または少なくとも体制変更を助長する結果になり得る場合でも」という³¹⁾。

このような見解に対して、Pippan は、決議にしたがった活動が、人よりも、むしろ地域を守ったために、反体制勢力に結果として荷担してしまったことを

²⁸⁾ ただし、「保護する責任」を単独の理由とした介入が認められるか否かという問題があるため、今回のケースについて、「保護する責任」の議論をすることには意義が認められる。特に、具体的な措置に関する決議の中に、「保護する責任」への言及が入った初めてのケースである点は重要である。

²⁹⁾ The open-textured は、哲学の用語であると考えられるが、ここでは、深層の意味に踏み込むことはあえて控え、今回のケースの文脈を考慮した上で意識した。

³⁰⁾ Mehrdad Payanadeh, *The United Nations, Military intervention and Regime Change in Libya*, Virginia Journal of International Law, vol.52:355 391-2 (2012).

³¹⁾ *Ibid.* at 394.

批判する³²⁾。また、Akande は、「全ての必要な措置」が、敵対行為に適用される交戦法規 (jus in bello) の一部のような意味で解釈されうる危険があることを指摘し、そうではなく、開戦法規 (jus ad bellum) および自衛 (law of self-defense) におけると同様に、均衡性原則の問題として考えるべきであると主張する³³⁾。

森川幸一は、国連安全保障理事会の権限に対する憲章上の制約について研究して、国連憲章 1 条 1 項の「国際の平和と安全の維持」という目的との適合性が問題であると指摘する。国連の実行を通して、われわれは、国連は紛争の実質的解決を強制することができるかという、極めて困難な問題を突きつけられてきたのであるという。そして、国連憲章起草時に、国連による紛争の実質的解決の強制が許されないと考えられていたことを実証し、その上で、「仮に憲章のダイナミックな解釈に基づき、憲章起草時に安保理に付与されていた権限からは十分に説明できないような、新たな基本法益の実現を強制する機能を認めようとする場合、それは理論的にはどのように基礎付けられ、また限界付けられるのであろうか。次にこの問題が解明されなければならない」として³⁴⁾、具体的な問題のいくつかについて検討する³⁵⁾。

今回のケースは、安全保障理事会からの権限付与があったとはいえ、国連自体の行動ではないから、決議が認める措置の範囲も、より限定的に解すべきであり、少なくとも、拡大すべきではない。

39 条の事態の認定という観点からみるならば、決議 1973 の範囲は、「文民の保護」による「国際の平和と安全」の回復が主要な目的であって、事実上の独裁体制転覆の支援までは含まれないと解すべきである。

なお、Posner は、手続的問題も指摘する。超大国（五大国、筆者注）の拒否権 (veto) に関する問題である。今回は、たまたま中国とロシアが棄権したた

³²⁾ Pippan, *supra* note 4.

³³⁾ Ejltalk.org, *What does UN Security Council Resolution 1973 permit?* (<http://www.ejltalk.org/what-does-un-security-council-resolution-1973-permit/>).

³⁴⁾ 森川幸一「国際連合の強制措置と法の支配 (1) —安全保障理事会の裁量権の限界をめぐって—」国際法外交雑誌 93 巻 2 号 1-31 頁、17-28 頁 (1994)。

³⁵⁾ 森川幸一「国際連合の強制措置と法の支配 (2・完) —安全保障理事会の裁量権の限界をめぐって—」国際法外交雑誌 94 巻 4 号 51-88 頁 (1995)。

めに決議が採択されたことも事実である³⁶⁾。

しかしながら、安全保障理事会の票決の仕組み、特に五大国が有する拒否権の問題は、確かに、他の国連加盟国との関係では不平等であり、決議が恣意的になりやすいと考えられるが、干渉の問題に限った問題ではなく、国連体制全般に関わる問題であり、国連改革の問題として論じられるべきである。したがって、本稿では、そのような論点があることを指摘するにとどめ、踏み込んだ議論は行わない。

結びにかえて

以上の議論から、筆者は、「保護する責任」については、「人権」や「民主主義」といった政治的な主義主張に結びやすい概念を、合法的に干渉するための要件として挙げることに疑問があるため、一定の評価を与えることには躊躇を覚えるが、文民が政府からの暴力にさらされているときに国際社会が協力して保護しなければ、人々を見捨てることに等しいので、決議 1973 については支持する。

しかしながら、事実上、紛争の一方当事者を支援し、独裁体制の転覆に手を貸すことまでは、決議 1973 には含まれないと解するべきである。

したがって、今回のケースは、「保護する責任」の良き前例として、あるいは今後のリーディングケースとして位置づけるべきではないと考える。

ただし、Payandeh の議論にあったように、目的を達成するためには、実際上体制転覆につながるような行動が含まれてしまう場合に、どのように考えるべきであるのかは、真剣に受け止めるべき問題である。現時点では、この問題に対する回答が、筆者には用意できておらず、今後の課題として残される。

³⁶⁾ Posner *supra* note 23. Posner は、今回の干渉について、「武器の中で法は沈黙する」の格言を引用して、痛烈に批判している。