慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	地域紛争と危機管理における国連およびEUとNATOの役割
Sub Title	International/regional organizations and regional crisis
Author	小林, 正英(Kobayashi, Masahide)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2006
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.5 (2006. 5) ,p.129- 154
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	慶應EU研究会 論説
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20060515-0129

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

慶應EU研究会
論説

地域紛争と危機管理における国連および EUとNATOの役割

小　林　正　英

1．序：国際機構と地域機構による地域紛争対応の現在
2．地域紛争における国際社会の蹉跌：旧ユーゴ紛争
3．国際機構の対応
4．結：脅威の局地化：正当性と効率性の問題

1．序：国際機構と地域機構による地域紛争対応の現在

冷戦終焉後、直接に軍事力による対応を必要とする世界的な安全保障上の課題は地域的・国内的紛争やテロとなっている。例えば、現在国際社会を最も包括的に代表すると考えられる国際主体は国連であるが、国連における安全保障戦略文書とも言うべき「ミレニアム宣言」[1)]では、８項にて「国内的・国際的な戦争の惨劇（scourge of war, within or between States)」（傍点引用者）を平和・安全保障上の課題として中心的にとりあげており、本来侵略への対処（と予防）を中心的な課題としていた筈の国連集団安全保障システムの様変わりをまざまざと見せつけている。その後、01年のアメリカ同時多発テロとその後の国際社会の混乱・分裂を経験し、「加盟国間における集団安全保障についての

1）*United Nations Millennium Declaration*, 18 Sep., 2000（A/RES/55/2）

合意の不在に警鐘を鳴らされて」[2]アナン事務総長が設立した、パンヤラチュン元タイ外相を委員長とする「脅威と挑戦、そして変化についてのハイレベル委員会」が提出した報告書「より安全な世界：我々の共有する責任」（以下パンヤラチュン報告と略記）[3]では、テロ、疾病の拡散、WMDの拡散、破綻・内戦国家、貧困および国際組織犯罪を安全保障上の課題（パンヤラチュン報告の表現を借りれば集団安全保障がいまだ必要とされる理由）として指摘いる[4]。これらの脅威認識自体は、米欧（EU）露においても共有されている[5]。

かかる脅威認識の一致がありながら、国連を中心とする国際社会の対応に不協和音があることもまた事実である。後述する一連のユーゴ紛争のケースはその典型例であろう。また、本稿では取り上げないが9.11テロ後のイラクへの対応に関しても同じことが言える。では、そのような不協和音はなぜ発生して

2）ANNAN, Kofi, “In larger freedom: toward development, security and human rights for all（five year progress report on the implementation of the Millennium Declaration）”, Mar. 2005（A/59/2005）, Art. 76. また、同事務総長は、より直裁に対イラク武力行使は国際法違反であったとも言明し、より強い危機感も滲ませている。“Iraq war was illegal and breached UN Charter, says Annan”, *The Guardian*, 16 Sep., 2004

3）The Secretary General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change）, “A more secure world: our shared responsibility”, Dec., 2004. また、国連安保理として武力行使を明示的に承認したと考えられる場合の脅威認定については以下を参照されたい。山下光、「イラク戦争と国連安全保障理事会：武力行使の正当性の問題を中心に」、『防衛研究所紀要』第7巻第1号（2004年11月）、52－103頁。

4）同上, Art. 17－23.

5）米欧の戦略文書の比較については、拙稿「EU安全保障政策の発展　―可変翼的統合による軍事的側面の取り込み、超国家性排除、NATOとの機能分化―」、『尚美学園大学総合政策研究紀要』第8号、23－38頁、ロシアの戦略については乾一宇「軍改革等」、『プーチン大統領の進める焦眉の制度改革（政治面）』、日本国際問題研究所（平成15年度外務省委託研究）、2004年3月、43－67頁を参照されたい。なお、中国の安全保障戦略については米欧露に比するべき文書が存在しないが、米国防総省の議会報告での分析を見る限り、具体的な脅威認識の列挙は明確には存在しないようである。Office of Secretary of Defense, U.S. Department. of Defense, *Annual Report to Congress on the Military Power of the People’s Republic of China*, Jul., 2005. また、以下を参照。高木誠一郎「中国の『新安全保障観』」、『防衛研究所紀要』防衛研究所創立50年記念特別号（2003年3月）、68－89頁。

いるのだろうか。その説明のひとつは、ケーガン的仮説である。ケーガンは、話題となったその著書の中で、主にイラクへの対応をめぐる米欧離間について、米欧のよって立つリソースの違いにその主因を求めた。すなわち、軍事能力面におけるアメリカの過剰と欧州の過少である。そして、安全保障観の違いも多国間主義への態度もすべてが軍事能力の多寡によってもたらされていると指摘した。ここから、ケーガンは欧州に「天国に暮らすことの対価」[6)]を支払うこと、すなわち軍事能力の拡充を求め、アメリカには「自国に対する制約という不正確な認識から生まれる不安を乗り越え」[7)]ること、すなわち多国間主義へ譲歩することを求めている。

他方、脅威認識の共有と現実の脅威対応の分裂というこの逆説について、ケーガン的仮説とは異なる説明もありうるであろう。例えば、脅威認識自体は一致しているにせよ、その程度が異なっているという理解である。実はケーガンもこの点を指摘している。ただし、あくまでも軍事能力の多寡から生じる副次的な要因としてである[8)]。しかし、一連のユーゴ紛争、特にボスニア紛争初期におけるアメリカの消極的な対応についてはケーガン的仮説では説明できない。ルワンダについても同様である。ケーガン的仮説では、アメリカがその有する軍事能力ゆえに脅威に敏感で、介入に積極的であることについては説明できるが、その逆のケース、つまりアメリカが脅威に鈍感で介入に消極的であるケースについては説明できないのである。

そこで、本稿では、米欧離間、あるいは旧西側諸国と旧東側諸国の離間を中

6）KAGAN, Robert, *Of Paradise and Power*, N.Y., 2002（邦訳ロバート・ケーガン『ネオコンの論理』、光文社、2003年）137頁。頁数は邦訳による。以下同。

7）同上、138頁。

8）ケーガンによる軍事能力の多寡と脅威認識の大小の正の相関は以下のように説明されている。「ヨーロッパで現在、脅威に対する許容度が高いのはなぜかは、アメリカに比較して力が弱いからだと考える方が分かりやすい。強さの心理と弱さの心理の違いは、簡単に理解できる。(…) 問題解決の能力を持つ人の方が、その能力を持たない人よりも、問題を解決しようとする可能性が高いと考えてまず間違いない」。同上、44－45頁。

心とした、地域紛争における国際社会の対応の不全を論じるに際し、脅威認識の格差がその主因であるという仮説を提示する。その上で、国際社会側の対応、ここでは国際機構の改革・変化について論じることとする。以下、ケースとしての一連の旧ユーゴ紛争、すなわちボスニア紛争、コソヴォ紛争およびマケドニア紛争について整理した後、国連、EUおよびNATOの対応と冷戦後の変化を分析してみたい。

２．地域紛争における国際社会の蹉跌：旧ユーゴ紛争

２－１．総論

冷戦終焉後、欧州では地域紛争が発生した。旧ユーゴ紛争である。これは、冷戦期、共産主義体制をとりつつも、東西両陣営の中間的な位置に自らの外交の立脚点を置き、そのような独自性とそこからもたらされる緊張を一助として、カリスマ的なリーダーであったチトーのもとで国内的な団結を維持していた多民族国家ユーゴスラビアが、80年のチトーの死去と89年の冷戦の終焉によって分裂に向かい、その過程で内戦状態に陥ったものであった。特に、ボスニア・ヘルツェゴビナの独立をめぐって新ユーゴ（主にセルビア）とクロアチアを巻き込んで戦われたボスニア紛争と、新ユーゴの一部であったコソヴォ自治州の問題をめぐるコソヴォ紛争、そしてマケドニア紛争までの一連の紛争が主要な紛争である。

国際社会の側の対応は非常に混乱したものであった。混乱の要因は、当時、冷戦終焉直後で次世代の国際安全保障秩序が暗中模索の状態にあったこと、さらに、冷戦後的な地域紛争への対応のあり方が確立されていなかったことなどがある。さらにその奥にはEU発足によって欧州統合という国際統合のひとつのクライマックスを迎えていた地域の近隣で発生した国家分裂の過程であったことや、本稿の視点から見た場合に最も注目すべき要因として、国際社会に脅威認識の格差があったことなどがあげられよう。以下、各項においてこのような点に留意しながらボスニア、コソヴォおよびマケドニアの各ケースをみてゆ

くこととしたい。

2－2．ボスニア紛争[9)]

ユーゴのほぼ中央に位置し、クロアチアとセルビアというユーゴ内の主要勢力に挟まれていたボスニア・ヘルツェゴビナは、そもそもクロアチア人とセルビア人、それにムスリムがモザイク状に混住する地域であった。このため、北のクロアチアと南東のセルビアの勢力争いと、これと連動した域内民族間の勢力争いという二重の混乱がボスニアを襲うこととなった。特に、連邦国家の崩壊過程という秩序混乱期にあって、武装した民族主義的過激派市民の民兵が活発に活動し、一般市民を対象にした凄惨な「軍事」活動、換言すれば武装勢力による乱暴狼藉であり、欧州が第二次世界大戦とともに克服した筈の民族浄化・民族虐殺が繰り広げられた。

ボスニア紛争への国際機関の関与を整理すれば以下の通りとなる。91年２月、国連は不安定化するユーゴ情勢に対応して国連安保理決議（UNSCR）743を採択してクロアチアに国連防護部隊（UNPROFOR）を展開した。同年６月にはスロヴェニアの独立によってユーゴ崩壊の引き金が引かれ、翌92年春以降になるとボスニアでの内戦が激化し始めた。このため、同年12月、国連はUNSCR795を採択してUNPROFORをボスニアおよびマケドニアにも展開することとした。この間、EC（当時）は様々な外交努力を展開したが成果を上げることはできず、NATOも関与に消極的であった。ボスニア紛争、特にセルビア人勢力の攻勢は次第に激化し、94年にはサラエヴォ市場砲撃事件（犯人は不明）、95年にはUNPROFOR要員を拘束した「人間の盾」事件、スレブレニッツァでのムスリム虐殺事件が発生した。NATOの関与は次第に積極化し、92年６月にCSCE支援を打ち出した後、同年12月には国連支援を打ち出した。任

9）ボスニア紛争へのNATOの関与については、以下を参照されたい。拙稿「NATO非五条任務の確立の道程とその意味　旧ユーゴ紛争への対応を通じて」、『法学政治学論究』48号（2001年春季号）、１－34頁。

務内容も当初の近接航空支援から空爆を含む作戦へと拡大し、95年夏、NATOは、それまで国連との「二重鍵」方式をとっていた指揮権の問題について独立を確保し、同年８月から大規模空爆を実施して結果的に同年12月のデイトン和平合意を導いた。

ボスニア紛争への対応をめぐる最大の問題は国際機関の側の対応をめぐる迷走であった。国連、CSCE、EU、NATO、それにWEUという国際機構が入り乱れ、紛争解決までに３年半を費やした。種々議論はあるが、最終的な解がNATOによる大規模軍事力の投入であったとするならば、それを阻んでいた最大の要因はアメリカ政府の及び腰な対応であった。その要因は複合的なものであるが、同時期のクリントン政権の内幕を描いたハルバースタムの著作から要因を拾えば以下を指摘することが出来る。すなわち、１．アメリカ社会およびクリントン政権の冷戦後の内向き志向、２．冷戦後の新たなリスクへの対応の不全、３．ユーゴ情勢の不透明さへの懸念、４．ユーゴ紛争に関しての脅威認識の不在（順不同）などである[10)]。極言すれば、アメリカ社会とクリントン政権にとって、ユーゴ紛争は、どうでもいい問題であったとともに、対応してもどうにもならないだけでなく、そもそもどう対応していいかわからない問題であった。これらの要因間の因果関係および上下関係などの、より精緻な分析を行うためには外交資料の開示などを待たなければならないであろうが、脅威認識の不在が明確に指摘されていることには注意が必要であろう。

２－３．コソヴォ紛争

コソヴォは、旧ユーゴスラビア連邦崩壊後に新ユーゴスラビア連邦を中心となって形成したセルビア南端の自治州であり、アルバニア系住民がほぼ９割を占めていた。セルビアの民族主義的政治家ミロセビッチが、権力獲得の過程に

10）HALBERSTAM, David, *War in a Time of Peace*, New York, 2001（邦訳デービッド・ハルバースタム著、小倉他訳『静かなる戦争』（上）（下）、PHP研究所、2003年）。

おいてアルバニア系住民の権利を圧迫するなど政争の具としたためにアルバニア系住民と少数派セルビア人の間の軋轢が高まり、ボスニア紛争終了後にアルバニア系武装組織とセルビア人を中心とする新ユーゴ連邦軍の間の武力衝突が顕在化したものであった。

コソヴォ紛争に対する国際機関の対応は、実効性の面ではボスニア紛争の教訓をふまえたものとなったが、正当性の面では逆に一歩譲るかたちとなった。コソヴォ紛争は98年３月頃から顕在化したが、当初、アメリカの対応はやはり鈍いものであった。それがようやく加速したのは99年１月のラチャク村虐殺事件後であった。既にボスニア紛争を経験していた欧米各国は、ひとたび介入が決すれば今回は当初よりNATOの枠組みで比較的迅速に大規模な軍事力を投入することとなった。ボスニア紛争の際のような、どの枠組みで対応すべきかについての逡巡はなかった。しかしながら、当初からNATOとして対応すべきこと、そして武力介入すべきことについて欧米各国間で合意があったが故に、逆に国連安保理決議採択による正当性付与の政治的重要性は相対的に低下した。NATOの武力介入の根拠とされたのは98年９月に採択されたUNSCR1199であるが、同決議においては国連憲章七章への言及はあるものの、通例として武力介入の容認を意味するとされる“by all means”の文言はなかった。

さらに、コソヴォのケースにおいて国連システムへの更なる打撃となったのは、ロシア・中国主導の空爆停止決議案の否決である。99年３月、NATOによる空爆開始直後、ロシアは同空爆を停止すべしとの安保理決議案を提出したが、同決議案は12対３という圧倒的大差で否決されるという事件が発生した(賛成はロシア、中国およびナミビアのみ)。これにより、NATOによる武力行使は暗黙の承認を得たと言える状況となってしまったのである。これは、今回こそ大差の否決であったが、必ずしも大差でなくともこのような対抗的な決議案を否決できればよいのであるから、理論的には拒否権を行使しうる常任理事国のいずれかが関与する単独行動は、いつでも安保理で暗黙の承認を確保しうるということを国際社会に改めて示す結果であった。すなわち、国連の集団安全保障システムは常任理事国の行動に関して中立、あるいは無力であることが如

実に示されたのである。コソヴォ紛争の際に、その介入の是非をめぐる議論の他、国連安全保障システムを実質的にバイパスしたことについての、「悪しき前例」の議論があったのはこのためである。

同時に、NATO軍事力と言ってもその実態はほぼ米軍であること、それにもかかわらずNATOとしての軍事行動に際しては同盟各国の政治的思惑が複雑に絡み合い、非効率的であることが再認識された。このことは、99年12月EUヘルシンキ欧州理事会でのEU軍民安全保障能力整備目標（ヘルシンキ・ヘッドライン・ゴール）合意およびその履行と、それに対するアメリカの理解、さらには将来の米軍の単独行動主義といった対策・対応へとつながっていく。

２－４．マケドニア問題

マケドニアは、冷戦終焉後の旧ユーゴ崩壊過程の中で独立を果たした、不安定な小国である。旧ユーゴ南端に位置してギリシャに国境を接し、同国との間では国名問題を抱えている。また、以前から多民族混住で有名な地域でもあった。そのような状況下にあったマケドニアで、コソヴォ問題の顕在化に刺激されて国内の１／３を占めるアルバニア系住民の問題が浮上することとなった。

マケドニア問題の経過を、国連およびNATOなどの国際社会・国際機関との関わりを中心に整理すると、国内武力衝突の顕在化以前の国連中心の対応と、同以後のNATO中心の対応に分けることが出来る。当初、ユーゴ紛争の発生に際し、国連はクロアチアを対象としてUNPROFORの展開を開始したことは既に述べた。その後、92年12月11日のUNSCR795によってUNPROFORマケドニア・コマンドが設立され、さらに95年３月31日のUNSCR983によって同コマンドは独立して国連予防展開部隊（UNPREDEP）とされた。その後もマンデートは逐次延長され、98年時点では欧州内外の28カ国から約1,000名の人員が参加していた。しかし、99年２月25日の安保理では、13カ国の賛成にも関わらず、中国の拒否権発動によってUNPREDEPのマンデートは延長されないこととなった（ロシアは棄権）。中国側は拒否権発動の理由を周辺地域が安定化に向かっているためであるとしたが、98年頃から特に悪化しはじめた隣接するコソヴォ

地域の情勢に照らしてこの説明はまったく説得力がないことは明らかである。一般に、このときの中国の拒否権発動の要因は99年１月のマケドニア・台湾間の外交関係樹立であったと理解されている[11)]。このマンデート終了に伴い、同月末にUNPREDEPはマケドニアから撤収した。

マケドニア国内での武力衝突が激化したのは01年３月頃からである。これを背景に、同年６月、マケドニアは中国と国交を回復したが、これ以後の国際社会の対応は国連ではなくNATOおよびEUが中心となった。この間、EU、NATOおよびロシアによって紛争解決のための外交努力が行われたが事態は沈静化せず、当初、既存のNATOコソヴォ部隊（KFOR）のマンデートの範囲内でこの問題に対応しようとしていたNATOも、６月頃からアルバニア系武装組織の武器回収のための新たなミッション展開を検討しはじめた。８月13日にアルバニア系を含む主要政党間でアルバニア系住民の権利拡大に関する和平合意（オフリド合意）が署名され、NATOとしても同月17日から武器回収ミッション（“Essential Harvest”）の先遣部隊の展開を開始、22日に同ミッションの開始をNATO理事会で正式決定した上で、27日から１ヶ月間、4,000名規模の本格的な展開を実施した。“Essential Harvest”終了後、NATOは停戦監視ミッション（“Amber Fox”）を3,000名規模で展開開始した。同ミッションは逐次延長を経て02年12月15日まで展開された後、大幅に規模を縮小し、国際監視団の活動とマケドニア政府の治安維持を支援するミッション（“Allied Harmony”）として03年３月31日まで実施された。その後、同日よりEU初の軍事展開となった停戦監視ミッション（“Concordia”）に引き継がれ、“Concordia”は同年12月からEU警察ミッション（“Proxima”）に切り替えられた。

NATO理事会は、各NATOミッションに関する決定採択に関してはいずれもマケドニア政府からの要請による展開とし、国連には言及していない。一方、EUミッションは“Concordia”が01年９月26日に採択されたUNSCR1371に基

11）例えば、『日本経済新聞（夕刊）』1999年２月25日。

づくものとされている[12)]。このように見ていくと、UNSCR1371でのNATOとEUの扱いに差があった可能性も推察される訳であるが、実際のUNSCR1371の文言中のNATOおよびEUに対する言及の仕方を見ると、対NATOと対EUで格別の差異はない。同決議の中で特に国際機関に言及した部分としては以下がある。すなわち、１．マケドニア政府との協力による、地域的な民族的緊張の高まりの予防および枠組み合意（オフリド合意を指す：著者注）の完全な履行のためのOSCE、EUおよびNATOによる国際努力を歓迎、２．EUやOSCEによる、特に国際監視団派遣を通じた枠組み合意履行支援の歓迎、３．（国連：著者注）加盟国および関係国際機関の枠組み合意履行支援を歓迎、である。このうち、あえてEUとNATOに対する言及で差があるとすれば国際監視団の派遣についてEUに対してのみふれていることであるが、“Concordia”は危機管理のための軍事展開であり、OSCEが派遣するような、いわゆる国際監視団とは性格が異なることは自明である。欧州理事会は前掲の共同行動を採択した文書において、UNSCR1371によって特に（inter alia）EUによる枠組み合意完全履行支援実施が歓迎されているとしているが、UNSCR1371の当該言及部分は、有り体に言って、国連安保理の関与を「飛ばして」現地で現地政府と各機関が協力している現状を追認したものと理解するのが順当である。従って、いくらUNSCR1371を高々と掲げようとも、それは積極的な国連中心主義とは言い難いだろう。このことは以下によっても補強されうる。すなわち、欧州理事会が、それでもUNSCR1371を中心に据えようとするならば、UNSCR1371に基づき、現地政府と協力して枠組み合意の完全履行を支援するという言い回しもあり得ただろうとする仮説である。しかし、共同行動採択文書では、UNSCR1371への言及とは別の項を立てて、現地政府からの要請によりNATO部隊を引き継ぐとしているのである。これではEU部隊展開の正当性の根源がUNSCR1371とは別のところにあるか、あるいは妥協的に見ても分立していると見なさざるを

12）Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003

得ないであろう。EUのマケドニア展開は、マケドニア紛争発生時の国連プレゼンスの不在、そして国連と「不仲」であったNATOプレゼンスの後継という２つの負の遺産によって、その依拠する国連安全保障秩序内の位置づけがパラノイア的なものとならざるを得なかった。

３．国際機構の対応

３－１．国連

３－３－１．冷戦後の国連安全保障機能改革

冷戦後、国連はその安全保障機能の強化を目指した。その第一歩がガリ事務総長による92年の「平和への課題」（以下「課題」と略記）であった。「課題」は、92年１月に開催された国連安保理初の首脳会合での委任により、ガリ事務総長が同年６月の安保理に提出したもので、国連の安全保障機能、就中、予防外交、平和創造、平和維持および平和構築の各機能について強化を求めたものであった。字義通りにとらえれば、これらは基本的にすべて国連憲章六章の措置に関する実施能力についての検討であるし、実際にそうであった。しかし、「課題」中43項で平和創造に関して平和強制部隊（PEU）および待機部隊の創設について述べる際、43項の前段である42項において、国連憲章七章43条に定められている国連軍の創設について言及したのちに、そのような部隊が当面不在であることから平和強制部隊および待機部隊の創設を求めるという論法をとったため、国際世論に混乱を招くこととなった。実際には、「課題」は、国連軍創設への野心を垣間見せつつも、あるいはそのような憲章の教条的解釈を再確認しつつも、冷戦期にPKO機能を創設して以降充実させてきた国連憲章六章能力の一段の強化を訴えたものである。従って、「課題」は、七章機能の実施に関して、明らかに否定的なトーンが読み取れるとはいえ、朝鮮戦争と第一次湾岸戦争で示されたような国連安保理の授権による有志連合方式の継続の適否について正確には無言であるし、そもそもそのような再検討を委ねられてはいないのである。しかし、この有志連合方式に否定的なトーンは95年に発表さ

れた「平和への課題 追補」（以下「追補」と略記）においても継続されている。ユーゴ紛争への対応においてみられたようなNATOへの授権、正確には武力行使を授権された加盟国の有志によるNATOの活用について、必ずしも国連憲章43条に規定された方式でないが故に被制裁国の異議申し立ての可能性を残す、という指摘を行っている。ガリ事務総長時代の国連は、あくまでも国連による一元的な安全保障システムの確立を志向し、国連としての軍事的指揮権を確保した上での軍事力の行使を見据えていた。地域的な機構との協業、特に七章関連措置についての協業には否定的であったと言えるだろう。

冷戦後の国連安全保障システムの改革について、ガリ事務総長のイニシアチブの次に来るものとなったのがブラヒミ報告である。同報告は、ガリ事務総長の事実上の解任後、00年１月に安保理からの付託を受け、ブラヒミ元アルジェリア外相を議長としてとりまとめが行われ、00年夏に安保理に対して提出された。専ら国連憲章六章から派生する平和活動（Peace Operations：「課題」で取り上げられた各種活動の総称）を検討対象とし、ガリ事務総長時代に目立った国連憲章七章活動への言及は、かなり禁欲的なものとなった。同報告は、53項において、国連は戦争に訴えるということをしないこと、強制措置が必要な場合には、これまでそうであったように有志連合にその実施を授権する方式をとることを簡潔に述べた。もちろんガリ時代の「課題」および「追補」もこのような「伝統的」な方式を真っ向から否定している訳ではない。が、あくまでも国連憲章起草時の国連軍の理想に立ち返ることを本筋ととらえた上で、「伝統的」な方式を緊急避難的に容認するという姿勢をとっていたことと照らし合わせれば、両者の差異は明瞭である。その後、作業は前述のハイレベル委員会に引き継がれてパンヤラチュン報告として取りまとめられたのち、国連創設60周年首脳会議の成果文書（以下、60周年成果文書と略記）[13]として取りまとめられたが、七章から直接導かれる武力行使に関する言及は非常にトーンの抑えられたものとなった。

13）A/60/150

３－１－２.「保護する責任」[14)]

60周年成果文書には、これまでブラヒミ・パンヤラチュン両報告が取り組んできた各種平和活動の強化とともに、国連の新たな安全保障問題への対応という点でパンヤラチュン報告から盛り込まれた新たな提案が導入されている。すなわち、「保護する責任」である。「保護する責任」は、コソヴォ紛争における人道的介入が問題になったことを受け、カナダのクレティエン首相（当時）のイニシアチブで招集された国際委員会の作成した「保護する責任」[15)]において打ち出された概念である。同概念は、虐殺などの人道的危機について、それに対応する責任は一義的に当該国にあることを認めつつ、当該国にその責任を果たす意思や能力がない場合には国際社会としてその責任を果たす義務があるとするものである。すなわち、ウェストファリア条約以降350年以上にわたって世界政治の基本理念ととらえられてきた主権国家システムの中核であり、国連憲章２条７項にも明示的に定められている伝統的な内政不干渉の原理をアップデートする試みであると言えよう。

本稿が特に着目するのは拒否権との関係である。「保護する責任」報告書は、その６.19および６.20項において、異なる政策間のリンケージなどにより、本質的でない要因によって安保理が拒否権によって麻痺させられてきた過去と、そのような麻痺への危惧によって安保理がバイパスされてしまうことの危険性を指摘した上で、「保護する責任」対象の人道的事例においては拒否権を行使しないことを常任理事国間で合意すべきであるとしている。この提案を受け、パンヤラチュン報告では、256項において、「常任理事国に対し、各々の判断として（in their individual capacities)、虐殺および大規模な人権侵害に際しては

---

14)「保護する責任」についての議論に関しては、以下を参照されたい。上杉勇司「紛争下の社会的『弱者』の保護：『保護する責任』の視点から」、日本平和学会『平和研究』31号（近刊)。

15) International Commission on Intervention and State Sovereignty, “The Responsibility to Protect”, Dec. 2001

拒否権の発動を慎むことを求める」としている。

確かに、このような拒否権の自制は脅威認識不均衡に対する有効な対処となるだろう。ただし、最大の問題点は、60周年成果文書において、この拒否権の自制に関する記述が丸ごと削除されている点である。これは、議論が未だ混迷している安保理改革に関係する記述が一切削除されたためであろうと考えられる。しかし、そもそも拒否権の自制は、安保理の根本的な改革が当面実現しないであろうという見通しの下、そのような根本的改革なしに現状に対処する戦術として発案されたという経緯があった。そのような配慮をしてもなお、安保理に関する事柄であるが故に一切着手されなかったという現実は非常に重いものがある。ただし、60周年成果文書79項では、国連憲章に基づく武力の行使に関する記述の中で、国連憲章の目的と原則に従って行動することの重要性を指摘している。これは、国連安保理の明示的な授権なく武力行使に踏み切る際に、多くの場合、国連の理念には合致しているといったような言い回しがとられることから、このような国連安保理の麻痺に際して最低限の担保を確保するとともに、明示的授権なき武力行使を事実上容認するものとも考えることができるだろう。

3－2．EU

冷戦終焉間近の80年代中盤から、欧州統合はドロール委員長のリーダーシップの下で新たな局面に入りつつあった。それが最も明瞭なかたちで現れたのが93年のEU発足である。そして、EUは、EC時代までの統合過程において敢えて遠ざけてきた政治統合および安全保障面における主体性の獲得に取り組むこととなった。そのような時期に発生したのが一連のユーゴ紛争であった。

ボスニア紛争でのEUの対応は、端的に言って失敗であった。EUの調停は現地勢力から尊重されず、UNPROFORとして現地展開していた英仏の部隊要員は、NATOの空爆に際して現地で捕らえられて「人間の盾」とされ、オランダ軍が守っていた国連お墨付きの「安全地帯」であったはずのスレブレニッツァでは、現地展開部隊を嘲笑するかのように民族虐殺が行われた。続くコソヴ

ォ紛争では、EUおよびEU各国は実質的に交渉の舞台の前面に出ることはほとんどなかった。当事者間の交渉がフランスのランブイエで行われたこと、NATO空爆の停止に関する協議がEU各国やロシアなどの主導で行われたことは、EUおよびEU各国がこの問題の中心的な当事者でなかったことの逆説的な証明であった。

失敗の要因は様々であるが、EUがその後に取った対応を見ればEUおよびEU各国の自己分析の内容が理解できる。すなわち、外交の一本化と軍事能力の強化である。99年、アムステルダム条約の発効によりEUは共通外交政策（CFSP）上級代表職を設置し、それまでNATO事務総長を務めていたソラナ元スペイン外相をその任に当てた。また、99年12月のヘルシンキ欧州理事会では議長国フィンランドの下でヘルシンキ・ヘッドライン・ゴールを策定し、ちょうどNATO主導のボスニア和平履行部隊（IFOR）発足時の展開規模と同じ６万人の部隊を展開する能力を02年までに整備するという目標を掲げた。05年現在、６万人の部隊の展開能力が確保されたとは言えないが、03年からEUはボスニアでPKO部隊を展開する役割をNATOから引き継いでいることから、実質的に初期の目標を達成したと言えるだろう。また、この他にも、マケドニアでの治安維持部隊、実質的にはフランス軍主体であるがEUの旗の下でのオペレーションとされたコンゴ民主共和国（DRC）での平和維持部隊などを展開している。

３－３．NATOの対応

冷戦期、主にワルシャワ条約機構からの大規模な軍事攻撃に対応することを存在意義としていたNATOは、冷戦終焉直後の逡巡の中から、一連のユーゴ紛争に対応することを迫られる中で、地域的な危機管理をもそのマンデートに加えていった。その過程の中で、軍事的な態勢の改革（NATOは「内部適応」と呼称）と近隣周辺諸国・地域との関係のあり方の改革（同「外部適応」）を推し進めていった。

軍事態勢については、特に小規模な紛争への対応の方式を改めていった。敢

えて例えれば、それまでの「大きな熊が小指を動かす」ようなやり方を、「大きな蜂の巣から一部の蜂が飛び立つ」方式へと変化させていった。すなわち、冷戦後初期には、あくまでも冷戦的な大規模攻撃に対する反応の方式しか持っていなかった統合軍事機構がその最初期パートのみを稼働させて小規模紛争に対応することをしていたものが、コマンド・ストラクチャーの改編などにより、予め細分化されて用意された比較的小規模な部分の稼働を個別に行えるようにしたものであった。同時に、NATOにおいて設立条約に次ぐ重要な政治文書と言える戦略概念を逐次改訂・更新し、いわゆる「非五条任務」をNATOの「TO DO リスト」に明確に加えた。

また、近隣諸国関係については、北大西洋協力理事会（NACC）創設にはじまり、平和のためのパートナーシップ（PFP)、NACCとPFPに傘をかける欧州・大西洋パートナーシップ理事会（EAPC)、地中海対話、メンバーシップ・アクション・プラン（MAP)、ロシアおよびウクライナとの個別関係構築などを果たしている。これらの近隣諸国関係は、集団防衛以外の任務を共同で実施する体制を整備することで信頼醸成と安全保障の「ネットワーク外部化」を視野に入れたものであり、特にロシアとの関係においては99年に創設したNATO・ロシア理事会（NRC）において集団防衛以外の任務に関してロシアに拒否権を認めるなど、「準NATO」とも言える安全保障枠組みを欧州・大西洋地域に構築することとなっている[16)]。

16）NATOの周辺諸国との関係構築およびNATO・ロシア関係構築については、それぞれ以下を参照されたい。拙稿「NATO・ロシア関係の構築　対立から危機管理レジームへ？ 94－99年を中心に」、『法学政治学論究』第45号（2000年夏季号）、１－36頁および拙稿「NATOの東方拡大　新しい、ダイナミックな『可変翼』NATOへ」、『外交時報』1998年３月号、34－50頁。

3－4．機構間関係

3－4－1．国連とEU/NATO

国連とEUとの関係構築は萌芽期にある[17)]。00年10月にアナン国連事務総長とソラナHR/SGがブリュッセルで会合したのを皮切りに両者の会合は定期化された。01年6月以降になると、EUの閣僚理事会と国連事務総長、HR/SGと国連事務総長もしくは国連事務次長、EUのPSCと国連事務次長もしくは国連事務総長補、そして理事会事務局もしくは委員会と国連事務局といったような政治的・実務的各レベルのコンタクトが構築されることとなった。03年9月には国連・EU間で危機管理任務に関する共同宣言が合意され、翌04年6月には軍事面での協力のあり方について欧州理事会で合意されている[18)]。共同宣言では協力に関する原則的な合意が確認された他、計画策定、訓練、コミュニケーション（両機構間の連絡）および経験の共有といった分野が協力の対象として特に言及された。共同宣言具現化の一環である欧州理事会合意では、軍事面での協力のあり方について検討が行われ、2つの協力の方式が言及されている。すなわち、ブリッジ・モデルと待機部隊モデルである。ブリッジ・モデルとは、軍事展開が必要とされる事態の発生に際し、当初はEU部隊が緊急に展開し、のち国連部隊に任務を引き継ぐというものである。待機部隊モデルとは、EU部隊を国連からの展開要請に応じる待機部隊化する考え方であると考えられる。理事会合意では、前者について積極的であり、後者については消極的な姿勢が読み取れる。EUが後者について消極的である理由は、指揮権の問題であると考えられる。アメリカがソマリアのトラウマから教訓を学んだように、EUは

17）国連とEUの危機管理任務に関する関係構築については以下を参照。NOVOSSELOFF, Alexandra, “EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects”, International Peace Academy, Jun. 2004.

18）*Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis management*, 24 Sep., 2003. および*EU-UN co-operation in Military Crisis Management Operations: Element of Implementation of EU-UN Joint Declaration*, adopted by the European Council, 17－18 Jun., 2004.

スレブレニッツァから学んでいるのである[19]。また、EUは、04年6月に採択した新たな安全保障能力整備目標であるヘッドラインゴール2010[20]において、従来のヘルシンキ・ヘッドライン・ゴールで想定していた軍事能力よりも戦闘的な部隊の設立に合意した。戦闘群（Battlegroups）と呼ばれるこの部隊は、同合意文書においては「ありうべき国連からの要請に応じるEUの能力を強化するもの」とのみ記述されているが、その原型となった前年の英仏合意では国連憲章七章任務を遂行する能力を備えるものとされている[21]。これらの合意や文書は具体的な協力の態様についての検討であり、国連とEUのような地域機構の協力のあり方全般を扱ったものではない。

国連とNATOの機構的関係は、ようやくスタートラインにつこうとしているところである。04年11月11日、デ・ホープスヘッフェルNATO事務総長はNATO事務総長として初めて国連安保理に公式に参加した。翌05年9月20日には、国連本部を訪問した同事務総長はアナン国連事務総長との間で、両機構間の定期的な戦略的議論を行うことなどの「より深い、より構造的な関係」の構築について合意した[22]。

NATOは、国連憲章八章に定める地域機構ではない。ボスニアPKOでこそ、デイトン合意軍事面の履行主体として国連から指名を受けた上で協力関係を築いたが、コソヴォ紛争では国連安保理の暗黙の授権のもとに行動する欧米各国が、その行動に際してNATOを利用するという形式をとった。すなわち、ややフォーマルな有志連合という形態である。マケドニア紛争では、既に見たよ

19）これらの指摘については、NOVOSSELOFF, *op.cit.*

20）*Headline Goal 2010*, approved by General Affairs and External relations Council on 17 May 2004, endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004

21）“Strengthening European Cooperation in Security and Defence”, Declaration, Franco-British Summit, London, 24 November 2003.

22）“NATO and UN to strengthen cooperation”, *NATO Update*, 19 Sep. 2005. およびDE HOOP SCHEFFER, Jaap, “NATO: Safeguarding Transatlantic Security（Speech at Columbia University）”, 20 Sep., 2005.

うに、NATOは部隊展開に際して国連には言及せず、あくまでもマケドニア政府からの要請というかたちをとった。これから理解されるように、NATOは決して国連のエージェントとはなっていない。

３－４－２．EU/NATO関係

EUとNATOとの関係は複雑で過渡期的である。その要因は、冷戦後的な安全保障上の課題への国際社会の対応がいまだ過渡期的であることに根本的要因があるが、さらにEUが共通外交・安全保障政策を確立し軍事能力を拡充して安全保障主体としての側面を持つようになりつつあること、軍民的安全保障主体を目指すEUと軍事を主眼に置きつつ政治主体化を目指すNATOの安全保障主体としてのあり方の相違、加盟国の違い（北米諸国およびトルコを含むNATOと中立諸国を含むEU）などの諸要因が交錯していることにある。

NATO/EU間の実務的協働関係は、旧ユーゴ紛争を経て一定のバランスを確立している。80年代からの欧州側の独自の安全保障能力構築の意欲に対し、ボスニア紛争の経験を経た相互の歩み寄りにより、「ＮＡＴＯの欧州の柱(European pillar of NATO)」として欧州の一定の自律性をNATO内に受容するに至った。NATOの「内部適応」はこの欧州の主体性獲得欲求にも応えたものでもあった。当初、EUが実際の軍事能力を獲得する以前に、EU主要国が参加する軍事同盟であった西欧同盟（WEU）を名宛主体として構築された協力関係「ベルリン合意」は、やがてEUの能力獲得に従ってEUを名宛主体とした「ベルリン・プラス合意」として結実し、NATOのアセットをEUの作戦活動に供する途が拓かれた。ただし、これはあくまでも各国がNATOとして行動しない場合にEUがNATOのアセットを用いて行動するものであり、NATOとして行動する場合にはそちらが優先されるものと理解されている。この意味で、軍事面においてEUはNATOのサブ・エージェントという顔を持っている。もちろん、これはEUとしての活動が完全にNATOの下請けになったことを意味しているのではなく、DRCでの活動に見られるように、EU加盟国が主体となってEUとしての作戦活動を実施するという方式も残されている。ただし、イ

ラク戦争の際に議論になったように、EUは独自の参謀機能を有しておらず、そのような機能はあくまでもNATOの参謀本部（NATO欧州連合軍最高司令部: SHAPE）内にEU班（EU cell）として間借りするかたちとなっている。EUは、時間的な目標の長さの問題はあるにしても、今後とも更なる自律性の確立に向かうものと考えられるため、NATOとEUとのデマケの問題はしばらく複雑性と過渡期性から逃れえないだろう。しかしながら、少なくとも当面の間、軍事面において、EUはNATOの部分稼働の仕組みの一部であるという基本構造は維持されるであろう。

４．結：脅威の局地化：正当性と効率性の問題

第二次世界大戦後の安全保障構造の設計においては、想定される脅威は国家的な現状変更勢力、すなわち侵略行為を行う国であり、伝統的な主権国家システムの維持という一点については国連加盟国間に合意があった。実際に、国連の加盟基準は「平和愛好国」であることのみであり、またイラクのクウェート侵攻に際して見られた国連を中心とする機敏な反応からも、この合意が現在も有効であることは明らかである。

しかしながら、国連システムの蹉跌となった一連のユーゴ紛争はいずれも国内紛争であった。ボスニア紛争の場合にはアメリカの無関心によって、そしてコソヴォ紛争とマケドニア紛争の場合には安保理常任理事国間の不一致によって、それぞれ国際社会の対応は十全なものとならなかった。前者の場合には国際社会として投入されるべき紛争解決のためのリソースが不足し、後者の場合には正当性に疑問を残した。

これらの問題の背後にあるのは、第一に国際社会としての国内紛争への対応の方式が確立されていないことであり、第二に世界全体から見て地域的・局所的な脅威に対応するシステムの不在であると考えられる。これら二つの問題について、国際社会としての対応を考える際には、正当性と効率性というさらに二層の問題がある。

第一の国内紛争への対応の問題に対する現時点での国際社会としての有力な回答が「保護する責任」の議論である。90年代を通じてなされてきた人道的介入に関する議論は、国家主権の尊重と人権という二つの規範の相克について常に「介入」という側からの議論に重きを置かざるを得なかった。それに対し、「保護する責任」の場合は保護されるべき側からの視点に立ち、第一義的にはその保護責任は当該国によって果たされるべきものであるとしつつ、それが果たされない、もしくは果たす能力がないと見なされる場合には国際社会として介入するとしている。すなわち、視点の「コペルニクス的転回」によって前述の相克の発展的な解消を行うものである。このような、介入に関する正当性付与の論拠が国連システムの中に確立されれば、国連として、あるいは国際社会としての国内的な紛争に介入する際の参照枠組みとして機能しうるだろう。国連は、人権規約のような試みがあるとはいえ、憲章上は単に主権国家システムの現状維持に同意する主権国家の集合であり、それ以上でもそれ以下でもない。介入されない権利としての主権概念を上書きする可能性のある「保護する責任」の議論は、国内紛争に対応しうる国際社会への変容に向けて、突破口を開く潜在能力を秘めているといえる。

しかし、たとえ「保護する責任」という新たな原理にについて国連でのコンセンサスが成立したとしても、その実施が旧来の安保理システムに委ねられるのであればその価値は半減する。マケドニアでの事例で見てきたように、あるいは「保護する責任」報告書が指摘するように、無関係のイシューとの無理筋なリンケージによって、本来国連として実施できた筈の活動すら実施されないケースがこれまでにあった。それだけでなく、そもそも安保理における拒否権のシステムは常任理事国間の脅威認識、国益、国連中心の安全保障システムへの「帰依」などの一致によって初めて国連安保理を機能させるシステムであり、世界的な脅威とはなり得ないような地域的・局所的な地域紛争・国内紛争のような問題について機能不全を発生するのは当然の帰結であるともいえる。「保護する責任」報告書は、基本的にこのような地域的・局所的脅威を人道上の脅威として捉え直し、普遍性を回復することを試みている訳であるが、それに重

ねて拒否権の問題についてもメスを入れている。ただし、その実現には非常に大きな困難が待ち受けていることも前章で見てきた通りである。

問題の第二層、すなわち効率性の問題について、正当性の問題を別にして考えるならばおそらくもっとも「まし」な回答は地域的な機構による有志連合的対応である。一連のユーゴ紛争との関連で見るならば、当初ボスニア紛争ではNATOが国連の活動に協力するという方式であったものが（ただし活動の最終局面ではNATOがほぼ独立した軍事的指揮権を確保）、コソヴォでは限りなく「グレイ」な国連の授権によるNATOの行動へ、そしてマケドニアでは国連の授権とは少なくとも文言上「無縁」な活動へと変容を遂げた。国連の側でも、そもそも国連憲章八章型の地域機構への期待は大きい。ただし、国連憲章八章型の地域機構には国連憲章七章的措置の授権資格は与えられておらず、七章措置の授権を国連安保理が独占することが国連安全保障システムの一元性を担保する要点となっている。しかしながら、国連安保理が地域的・局所的脅威に対応したシステムとなっておらず麻痺状態となっているため、現実として、有志連合型の措置が横行することとなっているといえる。コソヴォと、本稿では取り上げていないが03年のイラクの、ともに大規模な武力行使を伴うこととなったケースにおいては、安保理による武力行使のための明示的授権はないが最低限国連憲章七章に言及した安保理決議を採決するというギリギリの線で、国連中心秩序が尊重されている状態といえるだろう。

NATOおよびEUという地域的な機構内部では、いっそう実効的な効率化のための試みが行われている。それが、全体としての合意を担保した上での部分稼働の仕組みの整備である。NATOでは、CJTFとして、あるいはコマンド・ストラクチャーの改革によって、そもそも小規模な活動に適した構造への転換が図られている。その一環として、必ずしも全加盟国が参加しない、一部の国々による活動の可能性が担保されている。そして、その「一部の国々」がEU加盟国であり、EUの枠組みを活用するならば、それはNATO・EU間の合意に基づきNATOアセットを活用するEUオペレーションということになるのである。また、EU内部においても、そもそもEU発足後の統合の深化に伴い、

そのような部分稼働の仕組みが整備されつつある。それが、統合の考え方としての「可変翼的統合」であり、実際にアムステルダム条約で導入された「緊密化協力」、のちのニース条約での「強化協力」である。「緊密化協力」および「強化協力」は個別の政策に関するものではなく、特定の政策分野そのものについて、当該分野での統合を進めるに際して一部加盟国が先行することを許容するものであるが、個別政策、特に共通外交・安全保障政策（CFSP）分野における個別政策に関して不参加（オプト・アウト）を許容する仕組みが「建設的棄権」である。これらは、NATOにおいては冷戦期的な集団防衛から任務を拡張し、地域紛争対応を含む危機管理任務を包含するようになったこと、EUにおいては軍事的安全保障への任務の拡張とともに中立諸国を含む加盟国の拡大を行ったことによって全体としての機能不全が発生することを回避するための方策である。NATOにおいては全会一致で決定するNATO理事会の縛りが、そしてEUにおいてはやはりあくまでも全会一致で決定する欧州理事会による基本方針の設定とそれを受けて個別具体的な政策内容について加重特定多数決で総意を決定する総務・外務理事会（GAERC）という縛りがかかっており、機構としての一体性は維持されている。

以上から示唆されるように、冷戦後の主要な脅威のひとつである地域紛争・国内紛争に対処する際に現在の国連中心的安全保障秩序の持つ問題点が脅威認識の不均衡であるならば、その有力な解は機構の部分稼働を許容するシステムの構築である。実際に、EUやNATOが現場対応を迫られる中で生み出している方式もそのようになっている。また、EUがその加盟国の拡大・多様化を経て「可変翼的統合」や「建設的棄権」といった部分稼働（一部不参加）システムを創設しているのも同様の文脈から興味深い。但し、EUおよびNATOにおいて、そのような部分稼働は全体的合意を前提としていることについても注意を払う必要がある。国連システムにおいても、実際問題としてこれまで全加盟国が参加した軍事行動などは存在せず、そのような行動が必要であれば国連安保理の授権の下での有志連合に委ねられてきた。実質的に、国連も全体の一致の上で部分稼働を許容するシステムだったと言ってよい。

現在、国連中心的安全保障秩序において問題になっているのは、全体の一致、すなわち安保理での合意形成能力の麻痺と部分稼働の暴走、すなわちNATOの独自行動を含む有志連合型行動の独走であると捉え直すことができる。特に、地域紛争・国内紛争という脅威の局所性が、この問題を白日の下に曝け出すこととなっている。これまでは、それでも武力行使が行われる際には国連憲章七章に言及した安保理決議が採択されているため、「首の皮一枚」でつなぎ止められている観があるが、国連安全保障システムは崩壊の瀬戸際に立っていると言っても過言ではない。この問題に対する一方の解は局所的な脅威を普遍的な脅威として捉え直すことであり、「保護する責任」の議論はまさにこれにあたる。他方の解としては地域的機構への更なる権限委譲があるだろう。脅威認識の不均衡の解消ができない場合、もしくはその他の理由により安保理の機能不全が解消されない場合には、「部分稼働の暴走」を暴走でなくするという奇手も、理論的にはあり得るだろう。あるいは国連創設時に検討されていた「四人の警察官」構想の再検討と言ってもいいかもしれない[23)]。ブラヒミ報告以後の平和活動任務における更なる協業への方向性や、国連・EU関係および国連・NATO関係の強化は俯瞰的に見ればこの方向性に向かうものであると考えられるが、最終的には、国連安全保障システムによる戦争の違法化の歯止めとの衝突となることもまた自明である。

23）同構想に関する議論については以下を参照されたい。加藤俊作『国際連合成立史』、有信堂、2000年。

Keio Jean Monnet Workshop for EU Studies
Article on EU Law and Governance

International/regional organizations and regional crisis

KOBAYASHI Masahide

International security organizations such as United Nations are in crisis in post-Cold War era and regional organizations such as European Union are developing security capabilities. Multinational security organization upholding global and universal collective security system is suffering from lack of international concert: transatlantic divide and East-West discordance. Collective security system of the United Nations could not work without concordance among P5 countries. In facing regional crisis, the dysfunction seems getting worse.

With review of the response of international community to the former Yugoslav crisis, the cause could be attributed to the reluctance of U.S. government and lower priority by Chinese government. The former is for Bosnian case and the latter for Macedonian case. Although the powerful analysis by Kagan shows that such discordance between states to choose the way to act against crisis depends on the hard power it owns, study of Balkan crisis shows that apathy or neglect of major actor (s) muddled the response of international community. In other words, imbalance in threat was the problem. U.S. evaluated the Balkan crisis as low priority matters and China sacrificed Macedonian issue for Taiwan problem.

Such imbalance could be treated in two ways. At first, re-evaluate regional crisis as universal threat: undergoing effort to reform United Nations' paralyzed global/universal collective security system with "Responsibility to protect" principle is the one. It focuses on humanitarian catastrophe and

calls for P5 countries to refrain to use veto on that matters. On the other way, certain degree of abandonment of universality could be the answer. Encouraging regional efforts should be the one. In that case, how to fit the local/regional enforcement into universal security system and how to maintain the primacy of Security Council, which assured peace for long time should be considered.