

Title	NATOによるコソボ空爆の実態と人道的介入をめぐる議論： マス・キリングに対応する国際社会？
Sub Title	Nato's air strikes over Kosovo and arguments about humanitarian intervention
Author	饗場, 和彦(Aiba, Kazuhiko)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2002
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.94, No.4 (2002. 1) ,p.665(101)- 686(122)
JaLC DOI	10.14991/001.20020101-0101
Abstract	
Notes	小特集：マス・キリングの社会史
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20020101-0101

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.

NATOによるコソボ空爆の実態と人道的介入をめぐる議論

——マス・キリングに対応する国際社会？——

饗 場 和 彦

はじめに

マス・キリング（Mass-Killing、大量殺害）への対応という問題を考えるとき、今まさに発生している大量殺害をとりあえず止めて、被害者を救援するという視点がある。これは、国際政治、国際法などの分野では「Humanitarian intervention＝人道的介入（人道的干涉）」という考え方で具体化する。⁽¹⁾ 19世紀にオスマントルコ国内でキリスト教徒が大量に殺害された事件に対し、西欧列強が人道的介入と称してトルコに軍事介入を行い、第2次世界大戦後もカンボジア（ポル・ポト政権）、ウガンダ（アミン政権）、イラク（フセイン政権）、ユーゴスラビア（ミロシェビッチ政権）、ルワンダ（ハビヤリマナ政権）などのケースをはじめ、頻発する大量殺害に対して、人道的介入の観点から議論、研究がなされてきた。

ユーゴスラビア・コソボ自治州における民族紛争に対し、NATO（北大西洋条約機構）軍は99年3月から6月にかけて空爆を実施したが、このNATOの軍事行動は人道的介入であるとして、正当化する議論があった。しかし同時に非難の声も大きかった。はたしてNATOの軍事行動の実像は、どうとらえて、どう評価すべきなのだろうか。また、そこに、大量殺害に対抗する手段としての人道的介入を考える際の、何らかの示唆もあるのではないか。本稿では、こうした問題意識を基本に、1) この軍事行動を実行したNATO側の見解、議論と、2) それに否定的な側の見解、議論を概観

(1) 人道的介入は、国際法学の領域では伝統的に人道的干涉とも呼ばれる。人道的介入は用語、定義、概念が錯綜、混乱しているが、その問題は別稿に譲りここでは人道的介入を以下のように定義して議論する。「ある主権国家内で、その住民が大規模かつ深刻な人権侵害を受けている場合、国際組織、または国家（群）が、武力を使用して強制的に、その侵害を止めようとする行動」。「人道的介入」の定義についてはS. Murphy, *Humanitarian Intervention*, University of Pennsylvania Press, 1996が詳しい（pp.8-20）。本稿の定義もMurphyの定義に近い。人道的介入の用語、定義の問題については大沼保昭『『人道的干涉の法理』—文際的視点からみた『人道的干涉』』『国際問題』493号（2001年4月）3-6頁。

し、3) さらにこれらを国際法の観点からはどう評価されるかを検討、4) コソボ空爆の実相と、マス・キリングに対抗する一つ的手段としての人道的介入について考察する。

1 NATO 側の見解, 議論

NATO 同盟国 (19カ国) はそれぞれ必ずしも考え方は同じではなく、NATO の見解として一くくりにはいできない。以下、個々の論点ごとに NATO 空爆を支持する立場でいかなる主張がなされたかを概観する。

1-1 国連安保理決議に基づく正当化の説明

NATO による軍事行動の説明を検証すると、篠田が指摘するように、首脳部の間で「相違」「ずれ」があり、それは、ハビエル・ソラナ NATO 事務総長が、この作戦を「戦争」ではないと強調した一方、トニー・ブレア英首相はこれを明確に「戦争」と呼んでいたことに象徴的に示される。⁽²⁾ つきつめれば、この齟齬が今回の軍事行動の正当性をめぐる本質的な困難さを例示しているとも言える。つまりこの点は、結局、今回の空爆が現行の国際法と、国際法がカバーしていないところにありながらしかし正当ではある行為との間という、グレーゾーンに位置付けられ、その正当化の理屈のために政治と法、原則と例外がせめぎあっている状況に起因している。⁽³⁾

当初、ソラナ事務総長は「戦争」という言葉を避け、国連安保理決議に基づいた正当な軍事行動という正当化に言及した。空爆開始翌日の99年3月25日の記者会見で以下のように述べた。⁽⁴⁾

NATO 同盟国は、この行動が完全に正当であり、国連安全保障理事会の論理の中にあるものと考え。それゆえ、我々は誰に対しても戦争に従事するのではなく、むしろ戦争を止めようとして、そして何年も何年も戦争に苦しんできた国に平和が一つの現実であることを保障しようとしてこの作戦に携わるのである。

こうした主張の根拠になる安保理決議は1160 (98年3月31日)、1199 (98年9月23日)、1203 (98年10月24日) である。これらはいずれも憲章7章に言及しているが、直接的に NATO など加盟国に対して武力行使を授權する文言は盛られていない。したがって、安保理の許可に基づく合法的武力行使という論拠は希薄であり、3で後述するように、NATO 空爆を支持する国際法学者の間でもこの点の非合法性は認められている。

(2) 篠田英朗「国際社会における正当性の政治—— NATO によるユーゴスラヴィア空爆を事例にして——」『国際学論集』(上智大学国際関係研究所) 第47号、2000年1月、1頁

(3) 篠田前掲論文 1-22頁参照

(4) Press Conference by Secretary General, Dr. Javier Solana and SACEUR, Gen. Wesley Clark on 25 March 1999, NATO の HP より (<http://www.nato.int/kosovo/press/p990325a.htm>)

ソラナ事務総長も後に見解を修正し、「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いかどうかという困難な問題がすでに浮上していた。だが、そうした行動（武力行使）だけが見込みのある措置であるのが明らかである以上、NATO は恫喝策をとってもよいとわれわれは判断した。しかし（それは）……ルール⁽⁵⁾の例外措置になるのも同様に明らかであり……」と、国際法を逸脱する面があることを認めている。

結局、ソラナ事務総長による「戦争ではなく、国連の軍事措置だからよい」とする考えは説得力が弱く、松井によると、後任のジョージ・ロバートソン事務総長の説明の中でも十分な法的根拠⁽⁶⁾については見つからないという。

1-2 緊急避難、正戦としての正当化（人道的介入論）の説明

むしろ、NATO が依拠した正当化の根拠は、これは緊急事態であるから、あるいは人道目的の武力行使は正戦だからよいとする考え方であった。この考え方は伝統的な人道的介入の理屈である。軍事作戦に積極的であったイギリスは、外務省による NATO 同盟国向けの覚書（98年10月）の中で大まかに次のような説明をしている。⁽⁷⁾

国連安保理決議がなくても、圧倒的な人道的必要性に基づいて武力は正当化されうる。それには大規模な人道的惨状の証拠があり緊急を要すること、武力行使以外に他の方法がないこと、武力行使が目的達成に最低限必要なものであること、といった基準が適用される必要がある。したがってイギリスの立場は、コソボの事態が現況のままであり、安保理行動が不可能なら、NATO による軍事介入は圧倒的な人道的必要性に基づいて合法と考える。

これは法の一般原則として存在する緊急避難の法理を根拠に合法性を主張する立場であり、条件が満たされるならその行動は不法行為であっても違法性が阻却され武力行使が正当化されることになる。

ブレア英首相は「これ（NATO の武力行使）は、領土的野心ではなく、価値に基づいた正しい戦争である」と述べ、正義の戦争だから正当化されると主張⁽⁸⁾。こうした意識の背景にはボスニアの経験が影響している。同首相は「（スロボダン・ミロシェビッチ・ユーゴスラビア大統領を）止めなけれ

(5) ハビエル・ソラナ「NATO のコソボ作戦を総括する」『論座』2000年1月号、124頁、原文は J. Sorana, "NATO's Success in Kosovo", *Foreign Affairs*, vol.78, no.6, November/December 1999, p.118.

(6) 松井芳郎「NATO によるユーゴ空爆と国際法」『国際問題』493号（2001年4月）34頁

(7) FCO paper circulated to NATO capitals in October 1998, quoted in A. Roberts, "NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo", *Survival*, vol.41, no.3 (October 1999), p.106.

(8) "Doctrine of the International Community", Speech by The Prime Minister, Tony Blair, to the Economic Club of Chicago, Hilton Hotel, Chicago, USA, Thursday 22 April 1999 (<http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?2316>).

ば、コソボがボスニアの二の舞になることは明らかだった。……ボスニアのときは、断固たる行動を取るまで4年待った。……NATOはコソボで同じ過ちを繰り返したくなかった」とボスニアの民族浄化を頻繁に持ち出している。⁽⁹⁾

このような「人道的介入」の考え方は、理屈としてはありうるものの、3で検討するように国際法上の反論も大きく、また、コソボのケースの実態はその条件に合致しないとみられる点が少なくない。

特に、緊急避難による正当化説の場合、その基準・条件に沿わない事実が多く指摘される。空爆中、NATOや米政府はアルバニア系住民数万から10万人が殺された可能性を示していたが、国連旧ユーゴ戦犯法廷などの調査が進むにつれ、犠牲者は5000から7000人という有力説も出され、空爆を正当化するために被害が過大評価されたという指摘もある。⁽¹⁰⁾ 空爆の始まる4日前までコソボにいた欧州安全保障協力機構(OSCE)コソボ監視団員も「当時のコソボは、『人道』理由で戦争を始めることが正当化できるほどひどい状況ではなかった」と証言している。⁽¹¹⁾ また、空爆に至る前、ランブイエ和平案を巡って「交渉が延長されれば、妥協の余地があったのではないか」「仲裁や介入を行った欧米諸国がもう少し『大人』であれば、悲劇を和らげることができたのでは」という疑問も呈されている。⁽¹²⁾

1-3 NATOの信頼性、新たな任務

NATOの正当化の説明の中には、NATOの信頼性、威信に関する観点によるものがある。この点でのロビン・クック英外相の次の発言は明快である。⁽¹³⁾

平和と安全に対する我々の信頼はNATOの威信に依拠している。昨年(98年)10月にNATOはミロシェビッチ大統領が署名した停戦協定を保証したが、彼はそれを完全に崩壊させた。もしわれわれがその保証を尊重しないとすれば、次にわれわれの安全が脅かされたときにいったいどのような威信をNATOは持ちうるのだろうか。

これは換言すれば、NATOの威信を保つために武力攻撃するという主張であり、そこには、組織の意義、存立そのものを護持するという利己的な視点はあるが、利他的な人道性とは無縁な論拠である。

この点は、単にコソボ危機に対する対処失敗による威信低下の問題だけではなく、冷戦が終結して東側という敵をなくした現代国際社会におけるNATOそのものの存立意義、つまり「冷戦終

(9) トニー・ブレア「完全合意まで空爆は続行する」『ニューズウィーク』1999年4月21日号、28頁

(10) 「コソボ虐殺数『数万-10万』に疑問」『朝日新聞』1999年11月12日(夕刊)

(11) 「『人道介入』は敗れた」『朝日新聞』2000年3月24日(朝刊)

(12) 米元文秋「検証 コソボ戦争」『世界』1999年10月号、170-171頁

(13) 篠田前掲論文より引用、10頁

結・自己喪失症”から抜けきれていない」という問題でもあった。⁽¹⁴⁾

この自己を再発見する新しい存在意義が、NATOの域外で発生し NATO加盟国の安全を脅かす脅威への共同対処、という概念であった。これは北大西洋条約5条の集団防衛ではない「非5条事態」への対処であり、NATOの「周辺事態」とも言える。

マデレーン・オルブライト米国務長官が空爆前の98年12月に「……NATOを取り巻く戦略環境は変わり、脅威の源も、大量破壊兵器の拡散から地域・民族紛争まで、これまでとは違う性質になってきた。脅威の発生する場所が、たとえ NATO 国境の向こうでも、早く対処しなければ、同盟国への直接の脅威に発展する。『不安定』が戸口に迫るまで待つよりは、腕を伸ばせば届く距離の段階で取り組むほうが賢明だ」と演説したのはこの点であり、この発想は99年4月にワシントン首脳会議⁽¹⁵⁾で採択された「新戦略概念」において明文化された。この「新戦略概念」は、国連との関係では、NATOの軍事行動は必ずしも国連の委任を必要としないとも解釈できるため、コソボ空爆自体がこの新戦略概念に基づく「演習」であったとも指摘される。⁽¹⁶⁾

1-4 戦略的な思惑

ブレア英首相は人道のための戦争という立場を前面に出したが、コソボのケースが仮に人道的介入に当たるとしても、通常は人道的介入とはいえ100%純粋な人道主義のみで実施されるわけではない。上述の NATO の威信も人道とは無縁であるが、同様に NATO としてのバルカン戦略という思惑が背景にあった。次のウィリアム・コーエン米国防長官の発言が端的に示している。⁽¹⁷⁾

クリントン政権の願いは、ミロシェビッチを政権から追い出すことにある。世界の関心はコソボ紛争の人道的側面に向いていたが、NATOの行動はそうした人道的な目的と同様に、戦略的な目的があった。我々の戦略的目標は、ヨーロッパ、とりわけ南東欧の地域的安定の保護にあった。もし、ユーゴの一部地域の問題が拡散しない確証があったならば我々の対応は違っていたかもしれない。しかし我々はバルカンのいざこざが第1次世界大戦の原因であったことをみんな知っているのである。

コソボ紛争は放置すると、マケドニア、ギリシャ、トルコへとドミノ式に連鎖する懸念があり、NATO内の同士討ちにも発展しかねない。“ヨーロッパの火薬庫”の安定化は NATO、特に米、

(14) 谷口長世『NATO——変貌する地域安全保障——』岩波書店、2000年、152頁

(15) 西村陽一「ユーゴ空爆は NATO 新戦略概念の演習だ」『世界』662号（1999年6月）201頁

(16) 同上、199-207頁。ただし、「戦略概念の起草という理論的問題と、コソヴォ問題への実践的対処は、NATOという官僚機構のなかでは別々の過程であ」り、コソボ空爆には、国連の授權なしに NATO が軍事作戦を行う既成事実作りの目的があったという見方は、事実関係から当たらないとも指摘される（植田隆子「バルカンの地域紛争と欧州安全保障組織の変容—— NATO、EU を中心に」『国際問題』496号（2001年7月）52頁）。

(17) The US Mission to NATO: Security Issues Digest No.138, *Defense Secretary Cohen Testifies on Lessons of Kosovo, July 20, 1999* (<http://usa.grmbl.com/s19990720f.html>)

西欧の歴史的な課題であり、そのためには何よりもミロシェビッチ大統領の追放が必要と考えられたのであった。⁽¹⁸⁾したがって、この一連の NATO の対ユーゴ政策は「真に人道的な配慮から介入がなされたのではな(く)、……まず(ミロシェビッチ大統領を追放するための)『介入ありき』で人道はその介入の正当化のレトリックにすぎない」という批判にもつながってくる。⁽¹⁹⁾

結局、NATO が示した和平協定案というのは、NATO 軍がユーゴ全域に進駐し、さらに治外法権的な地位も保証されるなどかなり強圧的な内容であり、それはむしろミロシェビッチ大統領の拒否を得るためのものでもあったという。⁽²⁰⁾米国はアルバニア人側を必死に説得して協定案を飲ませ、セルビア人側のみ合意拒否という善玉・悪玉の構図を作った上で空爆に踏み切ったという文脈に立つなら、この軍事攻撃は人道的介入ではなく、歴史上、枚挙に暇がない、大国の意思を押し付けようとする一方的な軍事介入と見るべきであろう。⁽²¹⁾

1-5 米国の議論、地上軍派兵の拒否

米国の立場も上述の見解と重なるものの、大きな相違点は地上軍の派遣についてだった。英、仏は空爆のみならず地上軍の展開も視野に入れる一方、クリントン政権は米軍の被害が不可避である地上軍の投入には消極的であり、この「空爆オンリー主義」は次第に批判を浴びる争点になっていった。⁽²²⁾

NATO 諸国の主なメディアは当初、この空爆を支持し、『ニューヨークタイムズ』の社説は「ミロシェビッチ氏に対しては、不当な攻撃を止めるあらゆる機会が与えられてきたし、やめなければ何が起こるかについてのあらゆる警告がすでに与えられてきた。彼はこれらすべてを無視した。彼の暴虐がこれ以上の人命を奪う前に、空爆が速やかに開始されるべきだ」と述べていた。⁽²³⁾

しかし空爆開始後、逆にセルビア人勢力によるアルバニア人への攻撃が激化、難民が増え、また誤爆による市民への危害の急増が報告されると、人道的な観点から空爆を批判する指摘が増え、他方、戦略的な観点からも空爆のみに限定する方式に反論が向けられた。

まず、地上軍の派兵拒否にこだわるあまり和平への最大の機会を逃したという指摘がある。98年10月にいったん停戦合意がまとまった際、英、仏などは NATO 軍による停戦監視部隊の編成を提

(18) ボスニア紛争の際は一貫して地上軍を送らなかった米国がマケドニアに予防展開した国連 PKO, UNPREDEP に対しては地上軍を派兵していたのは同じ戦略的発想からであり、武力紛争がマケドニアに飛び火し、さらに南下、拡大するのを懸念したためであった。

(19) 定形衛「コソヴォ紛争と NATO 空爆」『国際問題』483号(2000年6月)38頁

(20) 同上、31-32頁

(21) 同上、32頁

(22) この点は、その後、欧州が米国に依拠しない軍事力を保持しようという EU の「緊急対応部隊」創設構想につながっていく。

(23) “The Rationale for Air Strikes”, *The New York Times*, 24 Mar.1999.

案し、ミロシェビッチ大統領も同意する可能性があったのに、アメリカはこれを拒否、結局 OSCE による非武装の検証団が派遣されたが、3 ヶ月後、セルビア人警官の殺害、アルバニア系住民の虐殺などが起き停戦は消滅した。⁽²⁴⁾

また、アメリカが空爆のみに限定して考えた背景には、空爆のみで早期に決着がつくという、事態の楽観視があったとも言われる。コラムニストのトマス・フリードマンは「クリントンの周辺は、ミロシェビッチ氏の意図と能力について完璧に過小評価した結果、この戦略に迷い込んでいったというのが真相なのだ。この失策の結果、コソボのアルバニア系住民は大変な目にあわされたのだ」と指摘する。⁽²⁵⁾

ミロシェビッチ大統領に対して通じるのは「力」だけという考え方は理解できる面があるとはいえ、単に正面からの力の対決で Yes・No を迫れば当然ミロシェビッチ大統領は反発する。米政府の失策は「ミロシェビッチがメンツを失わずに妥協できる道を用意しなかった」という点にもあった。⁽²⁶⁾ 見込み違いという点では、軍事行動を取れば逆にセルビア勢力の反発を招き、アルバニア人への迫害が増加するという予測ができなかった、あるいはその予測を軽視したことも挙げられよう。中央情報局 (CIA) はこの点を事前にホワイトハウスに警告していたというが、にもかかわらず空爆が強行された。⁽²⁷⁾

さらに本質的な点として、軍事作戦としての空爆の限界もある。空爆の指揮を取ったウェズリー・クラーク欧州連合軍最高司令官自身が「地上での蛮行を、空からでは阻止できない」と公言してホワイトハウスとの意見の相違が明白になった。⁽²⁸⁾ 民間人、民間施設への誤爆の多発から空爆を非難する平和主義の立場も、根本はクラーク司令官の言うような軍事行動としての限界に困っている。つまり、5000メートルの高高度では米軍のハイテク兵器においても限界があり、随伴効果としての民間人への被害は大きくなるからだ。ニューズウィーク誌は、空爆の実際の成果は公式発表の1割程度しかなく米国防総省も実績を下方修正したと伝え、その原因について高高度からは精度が低下する、ユーゴ軍が模型の戦車などで混乱させた、パイロットは成果を高く報告しがち、といった点を挙げている。⁽²⁹⁾

こうして米政府のとる「空爆オンリー主義」は批判されるが、結局これは人道的介入の究極的ジ

(24) マイケル・ハーシュ、ジョン・バリール「アメリカはこうして間違えた」『ニューズウィーク』1999年5月19日号、25-26頁。このアメリカが拒否した背景として、クリントンは中間選挙を目前に控える中、自身の弾劾裁判を抱えている上に、共和党の反対する地上軍の派遣によりさらに支持を落としてたくなく、国防総省も消極的だったという点があると言う。

(25) “Good News, It Seems, but There is Still a Lot to Worry About”, *IHT*, 7 Jun. 1999.

(26) マイケル・ハーシュ、ジョン・バリール前掲論文、25頁

(27) *Washington Post*, 1 Apr.1999.

(28) 『朝日新聞』1999年年5月10日（朝刊）

(29) J. Barry and E. Thomas, “The Kosovo Cover-Up”, *Newsweek*, May 15, 2000, pp. 27-30.

レンマ、「他者を救うために自らは犠牲になるべきか」の苦悶をめぐる問題である。デービッド・リーフが端的にこの矛盾を描写する。⁽³⁰⁾

道徳的な目的のためには、大国が躊躇なく兵士を派遣することが明らかになったという意味で、コソボ紛争は画期的だった。だが、そうした目的のためなら NATO は自軍の兵士の命を犠牲にするような行動もいとわないのかという点については、何も明らかにならなかった。人権擁護を声高に叫ぶのはけっこうだが、そのための軍事介入を地上 1 万 5 千フィートからに限定したのでは、その主張も空々しく響いてしまう。……（それは）片手を背中にくくりつけて正義のための戦争を戦うようなものだ——空爆開始後、ブレアはすぐにそう悟ったようにみえる。……犠牲を払う覚悟がないかぎり、道徳的な理想を実現できる可能性も低い。

星野は、ミロシェビッチ大統領が力に屈せず、空爆が長期化したのは「完全に米国の誤算」であり、独裁政権に対する武力行使の限界を示唆する、と分析するが、さらに言うなら、こうした地上軍の派遣というオプションを除外した上で、チキンゲームのような全面的に「力」に依拠する路線を取るという、根本的に矛盾をはらんだ米国の「力」の行使の仕方そのものに主因があったと言える。

2 NATO 空爆に否定的な側の説明、議論

空爆を否定する立場としては、非 NATO 国で安保理常任理事国のロシア、中国が顕著であった。しかしそれぞれ、全くの対 NATO 全面対決とまでは至らない範囲にとどまった。また、NATO 加盟国ではありながら、イタリア、ギリシャ、ドイツは空爆に批判的だった。

2-1 ロシアの見解、議論

ロシアには基本的に西欧の軍事組織が東進してくることにに対する歴史的、潜在的な反 NATO 感が強く、また国内にチェチェンなど分離独立運動を抱えていることや、文化・宗教的に近いセルビアへの親近感もあり、安保理の授權がない、NATO による一方的武力行使には反対する。しかし、他方、経済改革のためには西側との協調が必要という面があった。こうした相反する力が働いた結果、ロシアは G8 による和平工作に乗り出し、ビクトル・チェルノムイルジン特使がマルッティ・アハティサーリ・フィンランド大統領とともに仲介者としてミロシェビッチ大統領を説得、「ロシアの外交努力なしに和平はなかった」とも言われる。⁽³²⁾ また、空爆終結後、コソボに展開した平和維持

(30) デービッド・リーフ「正義の戦争も、やっぱり戦争」『ニューズウィーク』1999年6月16日号、29頁

(31) 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』479号（2000年2月）25頁

(32) 飯村豊、植田隆子、脇祐三「和平後に直面する難問とは（座談会）」『外交フォーラム』135号（1999年11月）22頁

軍 (KFOR) に NATO 軍とともに参加している。

NATO の空爆に対し当初、ロシアは強く反発した。ラジオ「ロシアの声」放送の評論員は「ついに世界は21世紀に向けた NATO の新たな戦略というものの本質を目の当たりにした。北大西洋条約の枠を超えたところで軍事的脅迫によって自らの立場を他者に押し付けることがその戦略の柱の一つだ。今回の攻撃は、単に欧州の一主権国家ユーゴスラビアにだけ向けられたものではない。ユーゴに落とされた NATO の爆弾やミサイルは、国連憲章に支えられた国際関係のシステムそのものをも破壊した。国連憲章に従えば、いかなる国も国連の委託なくして国際舞台で武力を行使する権利を有していない」と空爆開始の翌日に論評している。⁽³³⁾

ロシア政府は空爆開始の3日後の3月26日、空爆停止を求める決議案を安保理に上程したが、これは賛成3（ロシア、中国、ナミビア）、反対12の圧倒的多数で否決され、安保理の承認を逆に裏打ちするような皮肉な結果になった。ただ、ロシアがこれを上程したのは当然、採択される見通しがあったからであり、したがって安保理、国際社会の議論としてはコソボ空爆を否定的に見る相当程度の雰囲気があったとみられる。にもかかわらずに否決されたのは、空爆は法的には賛同しがたいものの政治的にはやむをえない、という判断を取る理事国が多かったことによるとみられる。

コソボ空爆の後、就任したウラジミール・プーチン大統領は、2000年4月に発表した「ロシアの新軍事ドクトリン」で、軍事・政治情勢を不安定化させる要因として「既存の国際安全保障機構（特に国連および OSCE）を弱体化させる（無視する）企て。『人道的介入』の名目の下、国連安全保障理事会の承認を受けず、一般に認められている国際法の諸原則と規範を無視した軍事・暴力的行動」を挙げ、プーチン政権としても NATO の空爆を肯定しない姿勢を明確にしている。⁽³⁴⁾

2-2 中国の見解、議論

中国政府も一貫して反対している。特にベオグラードの中国大使館爆撃事件もあり、ロシアより⁽³⁵⁾そのトーンは強い。

新華・世界問題研究センターのチャン・ウェンロン副所長は「多くの事実によってコソボ戦争は

(33) 「NATO は世界の憲兵ではない」（「ロシアの声」放送 3 月 25 日）『ロシア政策動向』（1999 年）18 巻 7 号、11 頁

(34) 「ロシアの新軍事ドクトリン（上）」（監訳・乾一字、翻訳・佐藤陵一）『世界週報』（2000 年 7 月 11 日号）70 頁

(35) 事件は、当時の政治状況からすれば米国が意図的に中国を武力攻撃することは考えられず、米国政府も事件を謝罪し賠償もしているので誤爆と一般的にみられているが、不明快なところも残されている。

正当でも人道的でもないことがわかった」⁽³⁶⁾として3つの教訓を指摘する。

1点目は、どういう条件下で人道的介入は必要とされるのか、ということだ。

米国とNATO同盟国、西側メディアはセルビア人による民族浄化が起きていると主張していて、これはNATOの戦争を正当化する主な理由であった。しかし戦争後ここ数年、いわゆる民族浄化は誇張、歪曲であったと確認する多くの報告が出ている。2000年3月26日付け『ワシントンポスト』の「コソボにおける戦争：それは間違いだったのか？」の記事は「ジェノサイドも民族浄化もなかった」と指摘している。

2点目は、もし介入が必要なら、誰が人道的介入を決めて実施する資格、あるいは権利を持っているのか、という点だ。

コソボのケースを見ると、ある西側の大国らは自分たちだけが集团的にあるいは一方的に介入する権利を持っており、国連の授權すら必要ないと思っているようだ。……覇権や力による政治が現代国際社会で蔓延するなら国際社会と国連は何ができるというのだろうか。英国の雑誌『ニューステイツマン』がいわゆる人道的介入を「帝国主義の新しいラベル」と表現したのももっともである。

3点目は、人道的介入と主権、あるいは人権と主権の関係である。

第54回国連総会（99年）における議論は深い分断があった。米国と欧州の同盟国は人権は主権に優位すると主張したが、途上国を中心にした国々は主権は至上であり人権は国内事項であると反論、アルジェリアのブーテフリカ大統領による「主権は不平等な世界における我々の最後の砦だ」との発言はこの問題の本質をついていた。デクエアル・元国連事務総長は「人権の侵害は平和を危うくするが、他方、国家主権の無視は混沌を意味する。人権の保護は、それが本質的な内政問題や主権を浸蝕する踏み台にならないよう最大限の注意が必要」と警告していた……しかし、残念なことに、コソボ戦争は、いわゆる人道的介入の見せかけの下で行った、米国主導のNATOによるこの原則の濫用であった。

中国大使館爆撃事件の解釈についてもこうした発想が背景にある。田中によると、中国国内ではコソボ紛争に関して歪曲された報道があり、人道問題にはほとんど触れずにNATOの国際法違反のみが強調された。⁽³⁷⁾『北京週報』は「(米国などがコソボを重視するのは)コソボがバルカン地区で戦略的価値があるからである。バルカン地区は中東の原油、パナマ運河と同じように、西側にとってはきわめて重要である」と「時代錯誤的判断」(田中)をし、中国大使館の事件についても、中国が敢然とNATOを批判しているのだから、NATOは目の上のこぶの中国に対抗しようとし、しかし北京には爆弾を落とせないから、意外な事故という隠れ蓑を使ってユーゴスラビアの中国大使館にミサイルを打ったのだと書いている。⁽³⁸⁾中国政府はここまであからさまではないが、そのヒステリカ

(36) Qian Wenrong, “Lessons of Kosovo War – A Chinese View on Humanitarian –”, 日本国際連合学会第2回研究大会及び国際シンポジウムにおける同氏の報告ペーパー（2000年5月27日、青山学院大学）。同氏は新華社通信の研究機関「新華世界問題研究センター（Xinhua Center for World Affairs Studies）」の副所長（Executive deputy director）。同報告を改訂した論文は“Humanitarian Intervention and National Sovereignty: Lessons of Kosovo War”として『人道的介入と国連』（国連研究第2号、国際書院、2001年、177-88頁）に所収。

(37) 田中明彦「解決の糸口が見えた『コソボ』」『ワード・ポリティクス——グローバリゼーションの中の日本外交——』筑摩書房、2000年、279-80頁

(38) 『北京週報』99年5月18日号、同6月1日号、田中前掲書で引用、280頁

ルな反応は国際社会からの評価を下げる形になった。⁽³⁹⁾

2-3 国連事務総長の見解、議論

ブトロス・ガリ前事務総長は強烈な個性で国連の独自性を重視、アメリカと衝突する場面も多かったが、国連の生え抜き官僚でもあるコフィ・アナン事務総長は“調整型”として振舞う。アナン事務総長は98年の核査察をめぐるイラク危機の際、フセイン大統領に「アナン調停」を飲ませるなど成果もあるが、コソボ危機においては蚊帳の外に置かれた。

アナン事務総長は98年12月、コソボへの武力行使論が台頭したのに対し「国際社会によるいかなる軍事介入も、国連安全保障理事会の承認を受けなければならない」と釘をさしていたが、コソボ空爆が終わった99年9月の国連総会で次のように述べている。⁽⁴⁰⁾
⁽⁴¹⁾

コソボの件で、相反する二つの利益、つまり人権を保護する上での普遍的な正当性と実効性、を国際社会が調和できなかったのは悲劇としか言いようがない。……しかし国家（群）が既存の国際法執行機構の枠外で軍事行動を取るとき、第2次世界大戦後に創設された安全保障システムが損なわれる危険はないのか。明確な基準がないまま介入する危険な前例になりはしないか。……介入は、世界の人々の支持を得るならば、正当で普遍的な原則に基づいていなければならない、ということを我々は学んだ。

結果として空爆前の事務総長の警告が無視されたことに対し、婉曲的ではあるが懸念と批判を表明している。

ガリ前事務総長は格段に強い調子でNATOの行動を糾弾する。「明らかに国連憲章違反であり、非常に危険な前例となる。もし（空爆前に）国連が1万人の監視団を現地に派遣していたら、こんな事態は起きなかった。人権を叫ぶなら対応が差別的であってはならない。ルワンダで100万人が殺され、パレスティナでは200万人の難民が50年間もキャンプ暮らしをしている」と、NATOの憲章違反、欧米の2重基準、米国の一極支配などを批判している。⁽⁴²⁾

3 国際法の観点からの議論

国際法の観点からも議論が分かれる。ただ、NATOの空爆が現行国際法との関係においては基本的に違法であるという点については国際法学者の間ではほぼ一致している。根本的な争点は、その合法ではない行為を正当性という高次の観点からどう評価するか、という点にある。

(39) 田中前掲書、280頁

(40) 『朝日新聞』1998年12月9日（夕刊）

(41) A/54/PV.4, pp.2-4.

(42) 「力に屈せず主体性築け——ガリ前国連事務総長インタビュー」『朝日新聞』1999年7月11日（朝刊）

3-1 国連安保理決議に基づく合法性

合法性の根拠とされる一点目は、国連安保理決議への基礎付けである。安保理での議論では、決議1160、1199、1203はいずれも憲章7章の下で採択され、これらの決議から生じる義務をユーゴが違反したことに対処するものとして、武力行使を正当化する見解（フランス代表）などがあつた。⁽⁴³⁾ 前述のようにソラナ事務総長もこの点に言及していた。

しかし国際法学者の大勢はこの正当化を否定する。この3決議はいずれも強制措置を規定する憲章7章下の行動であると明記し、また強制措置発動の前提になる「平和に対する脅威」の存在にも言及しており（除く1160）、国連の強制行動であることは示してはいるが、それと、加盟国、あるいは地域機構が武力行使できることとは別である。3決議とも、湾岸戦争時、多国籍軍に武力行使を授權した決議678のような明確な武力行使容認の文言はない。

1160と1199は、状況を「切実な人道上の惨劇」と描写、武器禁輸、ユーゴ政府とコソボ解放軍（KLA）に暴力の停止と対話による政治解決を求め、特にセルビア治安部隊を非難して、市民の抑圧に用いられる部隊の撤退などを要求しているが、討論の過程でも武力行使の可能性については議論されなかった。

1203はユーゴが欧州安全保障協力機構（OSCE）の査察を受け入れたことなどを確認し、以前の決議の遵守を求めるものであった。当初、原案には武力行使を許可する文言があり、アメリカなど NATO 諸国は積極的だったが反対論も続出、結局は削除され、反対していた中ロは拒否ではなく棄権にとどまったため成立した。コスタリカ代表の「この決議の目ざすものが倫理的、道義的に正当であることは疑う余地がないが、その実施方法は合法的でなければならない」という発言は、意図はわかるがいかなる武力行使も国連憲章に基づき安保理の承認が必要という趣旨であり、この事態の難しさを象徴していた。⁽⁴⁴⁾

こうした経緯から NATO の武力行使を認める安保理決議は存在せず、したがって NATO の空爆を合法とする国際法学者はむしろ、後述の人道的介入の論理から説明し、安保理決議に依拠する正当化論は否定している。⁽⁴⁵⁾

3-2 黙示的容認の法理

安保理は明示はしていないが、黙示的に、あるいは事後的に武力行使を容認していると推定することで、正当化する考え方がある。これは、上述の3決議が、遵守しない場合は追加の措置について警告し、次第に内容が強化されている点、空爆開始直後の3月26日にロシアが提案した空爆停止決

(43) Security Council, 3988th Meeting, 24Mar.1999, S/PV.3988, pp.8-9.

(44) 最上敏樹『人道的介入——正義の武力行使はあるか——』岩波書店、2001年、112頁

(45) 松井前掲論文、37頁

議案が3対12の大差で否決された点、空爆停止後の決議1244などが根拠にされている。

しかしこの根拠も批判がある。松井は、NATOなど地域機関による武力行使に対し安保理が事後に承認を与えたケースは2例あり、リベリア、シエラレオネ内戦における西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)停戦監視団(ECOMOG)がそれにあたるが、「これらが地域的機関による強制措置は安保理の事後の承認によって可能だとする先例になるとは理解できない」とする。村瀬は、黙示的な推認で間に合うなら憲章27条(安保理の表決手続き)の意味がなくなり、濫用の危険が明白であるし、またロシア案の否決もそれ自体空爆容認を意味するものではないとして、この考え方を否定する⁽⁴⁶⁾。

確かに、否決されたロシア案をめぐる討論は、空爆の続行か否かを問う政治的意味合いが濃く、そこでの否決が(空爆続行)が合法性を直接担保する根拠にはなりにくい。

3-3 国家(群)による人道的介入(=人道的干涉)

国連憲章を中心にした現代国際法においては、武力不行使原則の“例外”となるのは自衛権と憲章7章下の軍事的強制措置の場合のみであり、コソボのケースは自衛でもなく、上述のように明示的、あるいは黙示的に授權のある軍事的強制措置でもないから、第3の考え方として国家(群)による人道的介入(人道的干涉)の法理が登場する。

この法理による正当化にはいくつかの根拠があるが、1つは、武力不行使原則を定める憲章2条4項の限定的解釈説がある。コソボ空爆においても、ユーゴがNATO諸国を訴えた国際司法裁判所(ICJ)の審理で、ベルギーの弁護人が、人道的破局を防ぎ生命の権利など強行規範を擁護するための武力干涉は相手国の領土保全または政治的独立に向けられたものではないから2条4項と両立すると、この限定解釈説に依拠した主張を行った⁽⁴⁷⁾。

しかし2条4項の武力不行使原則は、戦争の違法化の進展の中でたどり着いた「20世紀国際法の金字塔」であり⁽⁴⁸⁾、この進展は拡大、推進こそすれ、制限をもうけたり緩和すべきものではない。「個別国家による一方的な武力干涉は純粋な人道目的であっても、今日の国際システムの中では暴力に対する期待を高め、他の目的のための武力行使に関する既存の心理的抑制を浸蝕する危険をもつ」とするファーラーの主張は、当を得ているだろう⁽⁴⁹⁾。

(46) 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——」『上智法学論集』43巻3号(1999年)14頁

(47) 松井前掲論文、35頁

(48) 最上前掲書、118頁。また同様に2条4項は「国連憲章における平和の礎石」(ハンフリー・ウォルドック)、「国連憲章の心臓部」(ルイス・ヘンキン)ともたとえられる(最上同書、119頁)。

(49) T. Farer, “Humanitarian Intervention - The view from Charlottesville”, *Humanitarian Intervention and the United Nations*, R. Lillich ed. Charlottesville, Univ. Press of Virginia, 1973, p.152.

松井によると、ユーゴの空爆に関してこの限定解釈に依拠した主張は、上述のベルギーのみで、⁽⁵⁰⁾ NATO やその加盟国の報告書、学者の論文などの文献でも見あたらないという。

もう1つの根拠は、国連の集団的安全保障の機能が不全の場合、慣習法としての国家（群）による人道的介入（人道的干渉）の権利が復活するという考え方である。これが慣習法として存在するか否か自体が大きな法的争点であるが、存在すると考える場合でも潜在的に濫用の危険が大きいため前提となる要件が提示される。

要件として1つには重大で緊急を要する人権侵害が発生していることが挙げられるが、コソボ空爆の場合、民族浄化など人権侵害について誇張、宣伝、操作されたとする見方が当時からあり、その後もそれを裏付ける指摘がある。⁽⁵¹⁾ 国際社会の注目を集めたラチャク村の虐殺事件も真相は不確かであるし、⁽⁵²⁾ ラチャク村事件を除けば空爆前に殺された市民の数はかなり少なかったと推測される。⁽⁵³⁾ したがって、慣習法の国家（群）による人道的介入（人道的干渉）説はこの大前提のところで疑義が生じる。

また、他に取るべき手段を尽くした上での最終手段でなければならないという要件もあるが、空爆にいたるまでの欧米とユーゴの交渉過程を検証すると「対ユーゴ大空爆が1999年3月国際共同体に残された唯一の対応策であったとはとても思われぬ」として、この要件にも疑問が呈される。⁽⁵⁴⁾ 当初、欧米は力を背景にした交渉でミロシェビッチ大統領にコソボの収拾案について同意させようとしたが、予想外の抵抗を受けたため強硬策に傾き、ランブイエ協定案をめぐる交渉は「ユーゴ側の署名拒否を挑発して空爆の道を掃き清める」感があった。⁽⁵⁵⁾ つまり、「初めに空爆ありき」の発想であり、平和的手段など他の選択肢を尽くした上での最終手段という評価はできないだろう。

さらなる条件として、用いられる武力は、その目的・結果との間の関係で均衡が取れたものでなければならない。つまり最後の手段として武力を使う以上は、それに見合うだけの成果が必要であるが、コソボの空爆はむしろ、それによりアルバニア人に対するセルビア人の攻撃が激化するとい

(50) 松井前掲論文、39頁

(51) 最上前掲書、89-91頁

(52) 99年1月、コソボのラチャク村をユーゴの部隊が襲撃し45人のアルバニア系住民が虐殺されたと見られる事件。しかし被害者は武器を持たない民間人ではなく、コソボ解放軍の兵士だったとする反論や、その後の調査において偽証したという証言もあり、真偽は不明。しかしいずれにしてもこの事件が政治的に利用され、コソボ空爆の実施のきっかけになった。

(53) The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 83.

(54) 岩田昌征「NATO 空爆前1年間の政治的外交的ゲーム」『ロシア研究』第29号（1999年10月）10頁。1995年の Dayton 和平合意でコソボ問題が無視されたことや、アメリカの不可解な外交など人道危機はミロシェビッチ・セルビア人勢力だけに責任があるのではなく、また、空爆以外にも選択肢はあったと言う。

(55) 松井前掲論文、43頁

う逆効果の面があった。空爆前の約1年間でアルバニア人2千数百人が殺害されたが、空爆期間中に死に追いやられたアルバニア人は少なくとも1万人と推定されるという⁽⁵⁶⁾。ストローブ・タルボット米・国務副長官自身が「爆撃作戦は民族浄化を促進した」と認めている⁽⁵⁷⁾。また、高高度からの爆撃により、民間人、民間施設への被害も出て、その点でも均衡を欠く面があろう。人権団体「ヒューマン・ライツ・ウォッチ」によると、NATOは誤爆件数を約30件としたが、聞き取り調査の結果、誤爆や巻き添えで市民が犠牲になったケースは約90件、犠牲者は約500人だと言う⁽⁵⁸⁾。

こうした点から、仮に国家（群）による人道的介入（人道的干渉）が合法的に行える場合があるとしても、コソボの場合はその要件に合致せず、したがってこの点に依拠してのNATO空爆の合法説も否定され⁽⁵⁹⁾ると考えられる。

3-4 合法性と正当性

「違法だが正当」という主張

このように、現状の国際法から検討すると、NATOの武力行使は一般的に違法とされる。しかしここで別の争点が生じる。「違法であるからNATOの武力行使は正当化できない」という考えをとるか、「違法ではあるが正当化できる」という考えをとるかという問題である。星野が言うように、「違法であっても道義的に正しい、との判断が成り立つ」こともあり、国際法が道義的規範の実績を重ねて発展する過程を含んでいる以上、「道義性と合法性と正統性の相互関係をよりダイナミックに捉えることが必要」であり⁽⁶⁰⁾、その点から確かに「コソボ空爆は違法ではあるが正当化できる」という考えが成立する余地はあろう。

この立場の考えは、アメリカの研究者、政治家の間で多く見られる。つまり、現状の国連の制度、法の下ではNATOの行動は逸脱しているが、それは国連に欠陥があるからであり、NATOの行動自体には欠陥がなく、したがって国際法はこの欠点を補う方向で進展すべき、と考える。ルイス・ヘンキンは拒否権による国連行動の麻痺がその欠点と考⁽⁶¹⁾え（コソボのケースもロシア、中国の拒否権行使が予想された）、コソボのケースは、拒否権に拘束される安保理を超えた「集団的介入」の発展を志向する一歩であり、それこそあるべき法であると主張する。

国際法学者、リチャード・フォークラが参加する民間の研究グループ「コソボ問題に関する独立

(56) 米元前掲論文、167頁

(57) 99年10月のNATOの将来に関する会議での発言。N. Wheeler, *Saving Strangers -Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p.269 から引用。

(58) 「ユーゴ空爆から1年 問い直される軍事作戦」『朝日新聞』2000年6月13日（朝刊）

(59) 松井前掲論文、44頁

(60) 星野前掲論文、28頁

(61) L. Henkin, "Editorial Comments: Nato's Kosovo Intervention", *American Journal of International Law*, vol.93, no.4, 1999 (<http://www.asil.org/kosovo.htm>).

国際委員会」も legitimacy と legality の用語、概念を使い分けて、NATO の行動は legal ではないが legitimate であるとする。⁽⁶²⁾しかしこのギャップは決して望ましいわけではなく、人道的介入の原則枠組みの設定、国連でのその採択と憲章の変更などを通してこの溝をできるだけ縮めるべきとも主張する。⁽⁶³⁾その上でフォークらは、結局主たる問題は法的なものではなく、政治的なものであるとし、加盟国の政治的意思に左右される選択的実行もやむなしと考える。⁽⁶⁴⁾

現状の国際法の側に問題があるとする立場の、最たる考え方はたとえばマイケル・グレノンの論評にみられる。「正義を獲得することは困難であるが、正義を反映できるならば国際法の改定も行われるだろう。正義を行うために力が行使されるなら、法は後ろからついてくるのであるから」。つまり、アメリカの力の行動が法なのである、という発想である。⁽⁶⁵⁾

グレノンと対照的に最も消極的にこの立場に立つのは、ドイツの国際法学者、ブルーノ・ジンマであろう。ジンマは「コソボの場合、武力行使に訴えねばならない理由は非常に説得力はあったし、そのために最後の手段として違法な手段をとることもありうるだろう」と、一応理解を示しながらも、「しかし、そのことと、そうした例外を一般的な規則にまでしてしまうこととは、全く別物である」として、コソボから一般的な規範を導くことに反対する。⁽⁶⁶⁾「コソボ危機によってもたらされた法的な論点が鮮やかに教えるのは、善悪や合法違法の判断が難しい事例は悪法を作りやすい、ということ」と指摘する。⁽⁶⁷⁾

「先制的人道的介入」

このように、程度の差はあるが、NATO の行動が違法であっても何らかの正当性の存在に着目する見方は一見、それなりの説得力はあろう。しかしその議論は、あくまでも NATO の軍事行動に人道的介入としての客観的な内実があることを前提にしている。つまり、その行動が、確かに大規模、深刻な人権侵害が存在して、それに対して確かに緩和、改善するという成果があった場合に成り立つ議論なのである。

ジョナサン・チャーニーはこの点について、「国際社会が人道的介入を許す新しい法を本当に望むのなら、それは広範で甚大な人権侵害の状況があり、それに対して必要な対処行動がある場合のみ適用されるべき」とした上で、実際のコソボのケースはどうであったかを検証している。⁽⁶⁸⁾チャーニー

(62) The Independent International Commission on Kosovo, *op. cit.*, pp.185-192.

(63) *Ibid.*

(64) *Ibid.*

(65) M. Glennon, "The New Interventionism: The Search for a Just International Law", *Foreign Affairs*, vol.78, no.3, 1999, p. 7.

(66) B. Simma, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", *European Journal of International Law*, vol.10, no.1, 1999 (<http://www.ejil.org/journal/Vol10/No1/ab1.html>).

(67) *Ibid.*

(68) J. Charney, "Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo", *American Journal of International Law*, vol.93, no.4, 1999 (<http://www.asil.org/kosovo.htm>).

一によると、ユーゴ連邦軍とコソボ解放軍（KLA）の間で一旦停戦が実現した後、OSCEの検証団が送られたが、その時点で人権侵害はさほど甚大なものではなく、また検証団の存在により惨劇が抑止されていたのに、NATOの軍事行動開始に伴い検証団は撤退させられ、その後、ユーゴ連邦政府側の態度が悪化したのだと言う。また、武力行使に先立ち非強制的な他の手段が尽くされたとは言えず、さらに介入行動自体がアルバニア人を保護することにならなかったのも、はっきりしていると言う。つまり、人道危機を救うという行動ではなく、むしろユーゴ政府を屈服させるための行動なのであり、こうした点から、NATOの軍事行動は客観的な内実のある人道的介入ではなく、むしろ言うなれば、将来的な人道危機を予想した「先制的人道的介入（anticipatory humanitarian intervention）」のようなものと断じている。「先制的自衛」の概念が危険であるのと同様に、「先制的人道的介入」も国際法上認められない、大国による覇権的な力の行使にドアを開くものであると論難している。

結果の正当性、責任正当性

もう一点、合法性と正当性との関係で焦点となるのは、正当性を観る場合、「意図の正当性」に加え、「結果の正当性」も看過できない点である。確かにチャーニーの指摘するように、実態としてはさほどの人道危機ではなかった可能性は高い。しかしNATOの側にはブレア首相が声高に唱えたような、なんらかの人道的な意図自体は、誤解に基づいていたかもしれないが、存在したのは間違いなさだろう。その意味で意図の正当性はある程度承認できようが、武力介入終了後のコソボの状況を見た場合、「結果」としての正当性はどうだろうか。空爆終了後、NATOを中心にした国際部隊が進駐し、ユーゴ連邦軍は撤退したが、今度は逆に報復としてアルバニア人によるセルビア人に対する人権侵害が多発した。現在は国連（UNMIK）が暫定統治しているが、依然民族間の対立は根強く、そもそもコソボの独立を認めるのか否かという地位問題が決着しておらず、状況は不安定なままだである。⁽⁶⁹⁾

NATOの軍事行動について、上述したような「違法だが正当化できる」という考え方は、そこに倫理的な意図が存在するから正当化の根拠になるのだが、それが実定法を凌駕した次元での政治的な判断によるものである以上、その結果においてもまた、単なる法的な責任以上のもの、つまり政治的責任から逃れられないのであり、篠田が指摘するようにその点から「NATO構成諸国は現在、そして将来も、コソヴォでの政治的安定を維持する困難と格闘しなければならない」責任があると言える。⁽⁷⁰⁾ 換言すれば、コソボ問題の決着、地域の安定化という「結果」に至ったとき初めて

(69) 筆者は2000年10月の地方議会選挙、2001年11月の中央議会選挙の選挙支援・監視を行うためコソボを訪問したが、国際軍のKFORによって大規模な武力衝突こそ抑止されているものの、アルバニア系、セルビア系両民族の対立は強く、和解・安定化のためには相当の時間、国際社会の関与が必要と感じた。特に現在はアフガニスタンに関心が集中し、忘れられる懸念がある。

(70) 篠田前掲論文、17頁

NATOの軍事行動は正当化されうることになる。したがって米国・NATO諸国は今後も息の長い対応、支援をしていかねばならない。

4 コソボ空爆の実態と人道的介入

このようにコソボ空爆について、それぞれの立場の見解、議論を概観してその実態を人道的介入の観点から検証してみると、以下の点を指摘できる。

4-1 コソボ空爆は実態として人道的介入とは遠かった点

NATOの側の意図として(利己的、戦略的思惑とともに)人道的な要素も含まれていたことは確かであろうし、国際法上の論理として、国家(群)による一方的な人道的介入を正当化する考え方も存在するが、コソボ空爆はそもそも人道的介入という実態ではなかった。

まず、介入の対象となる人道的危機の存在自体が明確でなかった。当初、アルバニア系の市民に対する民族浄化が言われたが、その規模は以前のボスニア・クロアチア紛争の民族浄化やルワンダのジェノサイドなどと比べて、相対的に想定されたほどではなかった。アルバニア人系武装勢力側が意図的に被害を誇張した面や、それまでのミロシェビッチ大統領の言動からの憶測、ボスニアやルワンダを反省する意識などにより、人道危機の存在そのものを過大に捉えて誤解していた面が大きかった。

また、介入による効果も人道的な側面からは逆効果ともなった。仮に人道危機の実態が存在したとしても、そもそも空爆だけでは地上の惨劇を直接的に止めるには限界がある。コソボの場合は、空爆がセルビア人勢力を硬化させ、その反発、報復がアルバニア人側に向けて逆にアルバニア人に対する攻撃が激化、空爆前より空爆後のほうがアルバニア人の被害は増えてしまう実態があった。

国際法上は、少なくとも国連の授權を受けた人道的介入の形なら合法性の主張はできるが、今回のような国連を回避した国家(群)単独の人道的介入は基本的に否定されるべきである。したがって、そもそもコソボ空爆自体が人道的介入の実態を伴わないので、コソボのケースをなんらかの人道的介入の一般的先例としようとして肯定的に捉えるのは、見当違いといわざるをえない。

4-2 コソボ空爆はむしろ紛争解決としての平和強制行動であった点

実態としては人道的介入ではなく、むしろ紛争解決プロセスの中の「平和強制」にあたる行動に近いと捉えるべきであろう。

紛争解決にはさまざまなプロセスがあり、ブトロス・ガリ前国連事務総長も『平和への課題』の中で示していたが、予防外交、平和形成、平和維持、平和構築と並んで、平和強制の概念がある。紛争に外部が対処するには、その一局面として強制的に行動する段階が必要となる場合があり、そ

れは軍事的手段、非軍事的手段の両面がありうる。国連憲章では集団的安全保障として7章に規定されている概念である。

コソボ空爆の本質は、コソボにおけるミロシェビッチ大統領・セルビア人勢力とアルバニア人勢力による紛争に対して、NATOが考える「平和」を押し付ける平和強制の行動であった。空爆前にアルバニア系勢力が同意し、ミロシェビッチ大統領が拒んだランブイエ和平合意を、ミロシェビッチ大統領に飲ませるのが目的であり、さらに背後には、ミロシェビッチ政権を崩壊させることがバルカンの平和には必要という発想があり、その「平和」を強制的に実現するためにとった軍事行動と見なすことができる。

ただし、現代国際法では平和強制は国連の集団的安全保障として行うべきであるが、今回のコソボ空爆は国連によらない、したがって違法な形での「平和強制」行動であった。また、NATOが強制して実現しようとした「平和」自体も、その内容が適切かどうかは別問題である。米国を中心に国際社会が進めたコソボ危機に対する「紛争解決」の対応は、そもそも「予防外交」の失敗に始まっている。その後の「紛争解決」のプロセスも不用意な面などが多く、その中での「平和強制」も必然的に問題をかかえる内容になった。

ミロシェビッチ大統領の政治は何らかの形で否定されるべきとしても、少なくとも、その手段として今回の空爆は適切であったかは疑問が大きい。空爆前、ユーゴスラビア国民の間では、ミロシェビッチ大統領が招いた国際社会からの経済制裁の影響ですでに反ミロシェビッチの機運が大きかったのに、逆に空爆を一方的に受けたことで国民感情としては反NATO・ミロシェビッチ支持に向かざるをえず、空爆をしなかった方がむしろ選挙などの政治行動でミロシェビッチ政権を追放できたという見方もできる。⁽⁷¹⁾

4-3 マス・キリング（大量殺害）に対応する手段としての人道的介入

こうしたコソボ空爆の実態から、大量殺害に対応する手段としての人道的介入を考えるなら、1つ示唆されることは大量殺害を止めるには2つの次元、局面から対応するという考え方の必要性であろう。

(71) 2000年9月のユーゴスラビア連邦大統領選挙で、ミロシェビッチ大統領はセルビア野党連合のコシュトゥニツァ氏に敗れ、ついに約11年に及ぶミロシェビッチ政権は終わった。2000年秋、ミロシェビッチ大統領は野党が分裂している状況から、今が勝機と踏んで前倒しして大統領選を実施したのだが、野党連合が予想外に強くコシュトゥニツァ氏の票が大幅に上回った。ミロシェビッチ大統領はなお決選投票を主張したが、野党側は選挙に不正があったとして抗議、ベオグラードでは大規模な反ミロシェビッチのデモが起きた。しかし治安当局は静観し、ミロシェビッチ大統領は権基盤を失い政権を降りるしかなかった。このミロシェビッチ政権崩壊劇はNATOのユーゴ空爆の成果とは関係なく、むしろ国民の間で以前からすでに反ミロシェビッチ感が強かったことを物語り、逆に空爆がミロシェビッチ政権を延命させたことを傍証していると取ることもできる。

オスマントルコにおけるアルメニア人の大量殺害、ナチスドイツのホロコースト、ソ連・スターリン政権による大粛清、ポル・ポト政権によるカンボジアの虐殺、軍・ラディーノ層（非先住民）によるグアテマラの虐殺、インドネシアにおける共産主義者弾圧・殺害、ルワンダのエスニック紛争による虐殺など、近代以降を見るだけでも大量殺害は世界の各地で多発しているが、そこにはいくつかの共通性がある。

多くのケースに見られる点は、大量殺害の発生・進行メカニズムにおいてマクロ的に俯瞰すると、連続するが質的に異なる2段階、2次元から構成されるという点である。ひとつは、権力の介在、関与という側面であり、もうひとつは民衆レベルによる殺戮の拡大、連鎖という側面である。

大量殺害の事例は、その発端は、権力を握る主体の政治的意図によっている。ヒトラーのホロコーストは特殊な政治目的を持つ一人の独裁的権力者が始めたものだし、ルワンダの94年の虐殺も一部のフツ人の政治エリートらが自らの権力維持、奪取を目的に企図し、ミロシェビッチ大統領も自らの権力基盤を固めるために意図的に民族主義をあおって対立の構造を作り上げた。権力者がこうした「きっかけ」を作り「火がつく」と、第2段階として、権力者自身が大量殺害に直接、加担しなくても、民衆のレベルで内発的、連鎖的に、一気に殺戮が拡大、進展する局面、仕組みが生まれる。その背景には、伝統文化、宗教、経済、メディア、教育、社会制度、武器の拡散などの問題が絡み合い、それらが作用して特定の集団に対する大量殺害を正当化する理屈、考え方が生じ、それが促進要因となるようだ。たとえば、ルワンダでは虐殺をあおるラジオの影響、植民地時代からの社会的分断制度をはじめ多くの要素が影響したし、グアテマラでは1つにはインディオ・先住民に対するカトリック教会の活動が要因となった。またインドネシアの共産主義者殺害は、必ずしも共産主義による階級対立ではなく、イスラミ的な文化潮流の相違という要素が大きく作用していた。⁽⁷²⁾⁽⁷³⁾

大量殺害のメカニズムがこのような2段階・次元に分かれるとするなら、それへの対応も、必然的に2種の方法が必要になろう。①権力レベル、きっかけの段階において、権力者によって大量殺害プロセスが動き出す「スイッチ」が入るのをどう制止するか、②民衆レベル、連鎖・拡大の段階において、多くの市民が次々と殺害される事態をどう止めるかという、2つの観点からの対応である。

本稿では4-2で、コソボ空爆の実態は「平和強制」であると指摘したが、これは大量殺害メカニズムの①の次元と対応している論点と言える。コソボの場合は必ずしも大量殺害の表現が当たるレベルには至っていなかったが、ボスニア・クロアチア紛争における民族浄化の実態は大量殺害とも換言でき、その点でバルカンにおける大量殺害のメカニズムの「スイッチ」を入れたミロシェビ

(72) 拙稿「虐殺から六年 和解と対立に揺れるルワンダ」『世界』（2000年10月）263-72頁。

(73) ここでの大量殺害の発生・進行メカニズムにおける2段階・次元の分析は、筆者が参加した慶應義塾大学経済学会のマス・キリング研究会における報告、議論を参照した。

チ政権を追放するという「平和強制」の発想は、考え方としては大量殺害発生メカニズムとの関係上、論理的な対応と言えよう。ただ、上述したように、国連を介さない一方的な軍事強制は違法であるし、ミロシェビッチ大統領の追放を図るなら空爆は逆効果とも言える点、ミロシェビッチ大統領追放以外の意図の存在など方法論、各論としては問題が多いことは先述した。

また、本稿の4-1で指摘した、NATO 空爆は実態として人道的介入ではないという点は、大量殺害発生メカニズムの②の次元における論点と言える。人道的介入という概念は本来、進行中の人道危機に対して緊急的に止めに入ることを意味するのであるから、大量殺害が民衆レベルで連鎖、拡大している局面は、まさに人道的介入が期待されている状況と言える。ただ、コソボの場合は、空爆のみで地上軍を送らなかった点や誤爆、空爆後のセルビア人勢力からの報復などで、この面における成果が低かったことは先述した。

コソボ危機は実態として、大量殺害のケースでは必ずしもなかったので、大量殺害に対応する手段の一つとしての人道的介入という考え方は意義が空洞化する面もあるが、しかしそれでもその実態を見れば、大量殺害の発生・進行メカニズムに対応する形で、2つの次元が存在することがわかった。

お わ り に

本稿では、NATO のコソボ空爆について、その是非、賛否の見解・議論を多角的に概観してみた。

結局のところその実態は、マス・キリングなど人道危機にある他国民を武力で緊急的に救うという人道的介入ではなく、むしろ、米国・NATO 諸国が考えるコソボの和平のあり方を、国連によらない違法な形で押し付ける「平和強制」の行動であった。したがって、コソボ空爆を人道的介入の肯定的な前例と見ることはできない。

しかし、中国が指摘するような「人道的介入の名のもと、覇権とパワーポリティクスを求めるのが真の目的である国際的介入⁽⁷⁴⁾」というみなし方をして、全否定するもの外れであろう。NATO 側、空爆を支持した側には、ボスニアやルワンダに対する国際社会の失敗が反省としてあり、何らかの善意による人道的動機も一面として存在したことは否定できまい。そして、それが、違法・合法の問題はあるにしても行動へと結びついた側面自体は、人道的介入の観点からは積極的・肯定的な評価につながる部分と言える。

そうした、人道主義に依拠した実践という部分では評価できるが、その方法論としては、従来か

(74) Qian Wenrong, "Humanitarian Intervention and National Sovereignty: Lessons of Kosovo War"『人道的介入と国連』（国連研究第2号）国際書院，2001年，187頁

ら指摘される恣意性・濫用性の問題、実効性の問題、法的性質の問題などが再び浮き彫りになった。

また、マス・キリングを止めるという観点から見れば、大量殺害の発生・進行メカニズムに対応する形で、2つの段階、次元からの発想が必要であるとも言えよう。

コソボでは空爆終結後、安保理決議1244に基づき国連が暫定的に統治、その中ですでに選挙が2回行われ地方議会、中央議会が発足している。しかし独立問題は未定のままで、アルバニア系、セルビア系両勢力とも不満と鬱積をかかえている。さらにアフガニスタン問題により国際社会のコソボへの関心は急速に薄れている。今後は3-4で指摘した、結果責任としての正当性の観点から、コソボ問題を注視していく必要がある。

(徳島大学総合科学部助教授)