

R2P のメルトダウン ——UNSC1973 前後 の「責任のあり方」を めぐる政治

土佐 弘之*

はじめに

「責任としての主権」を脱領域化する方向に沿って展開していったように見えた「保護する責任 (responsibility to protect、以下 R2P)」という政策概念であるが、それに対しては、その普遍主義的レトリックと裏腹に地政学的関心などに沿った軍事介入の正当化に利用される危険性があることなど、当初から多くの批判が加えられてきた。そうした問題・矛盾が赤裸々に露出してしまったのが、国連安保理決議 1973 に基づく欧米諸国によるリビアへの「人道的」軍事介入であった、と言えよう。本稿では、まず、R2P 概念の沿革、それにとまなう議論を簡単に振り返ったうえで、R2P のメルトダウンをもたらしたと言ってもよい、R2P 適用によるリビアへの軍事介入に関連する諸問題を、ポスト・コロニアルの視点から批判的に再検討していきながら、そこにおける「責任の脱領域化／再領域化」の政治について明らかにしていきたい。

I R2P 概念の展開：責任の脱領域化か超領域化か？

「保護する責任 (responsibility to protect、以下 R2P)」という概念が生成される契機になったのは、内戦状況下で集団殺戮の対象となっている文民を、国際社会が保護することができなかったという苦い経験であった。特にルワンダ (1994)、ボスニア・ヘルツェゴビナ〈スレブレニツァ〉 (1994) という教訓、さらには国連安保理決議抜きの NATO 軍による空爆という対応をせざるを得なかったコ

* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

ソボ (1999) という教訓などから、国際社会は適切で有効な人道的軍事介入を行うための枠組みを模索せざるをえなくなっていた。その過程で出てきたのが、「責任としての主権 (sovereignty as responsibility) (Deng et al. 1996: 32-3)」という考え方で、「各主権国家は国民を保護する責任があり、それが全うされない場合においては、当該国家に代わって国際社会が彼ら・彼女らを保護する責任がある」というものである。

責任の脱領域化と言ってもよい、こうした考え方は、従来の内戦不干渉原則、つまり国家主権が大前提になっている国際規範の大きな変更を促すものと言ってもよい。言い換えれば、そうした変化を先取る形で形成されたのが R2P という政策概念であった訳で、ICISS レポート (2001) から国連総会決議の首脳会合成果 (World Summit Outcome) 文書 (2005) に至り、R2P は国際的共同体 (the international community) が共有する国際規範 (また政策概念) として確立した、と積極的に評価する見方も多かった (Bellamy 2009, 2010; Evans 2008)。

下記の引用は、首脳会合成果文書のパラグラフ 138 と 139 であるが、特に 139 の下線部で明記されているように、当該国家が、ジェノサイド、戦争犯罪、民族清浄および人道に対する罪から住民を守ることに失敗した場合は、国際的共同体が適切な手段を講じて守る責任があるとしたうえ、その適切な手段の中に国連憲章第七章つまり武力行使を含む強制的措置をも含めた点が、特記すべきところ

であろう。これにより、R2P を目的にした武力行使の道が準備されたことになる。そうした方向性は、首脳会合成果文書のフォローアップとして、潘基文・国連事務総長が 2009 年に出された R2P の遂行に関する文書 (A/63/677) においても、再確認された。

「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。国際的共同体 (the international community) 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. 国際的共同体もまた、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。」(A/RES/60/1) (下線は、筆者による)

しかし、R2Pを実際に適用するとなった場合、現在の国連の制度からすれば、首脳会合成果文書に言及されている国際的共同体を実質的に体现するのはP5ということになり、それが、R2P適用を通じた武力行使自体が孕んでいる「構造的問題(入り混じった動機など)」を引き起こすことになる(Paris 2014)。R2Pに対しては、当初から様々な批判がなされてきたが、まずR2Pの前提となっている国際的共同体の概念が曖昧で、その適用基準等に関するコンセンサスも欠如しており、その適用に当たっては実質的な主権を行使することができる列強諸国や覇権国に恣意的に使われるおそれがある(Moses 2013)。実際に国連安保理決議を通じてR2Pが適用されるとなると、国際的共同体といっているものは、実質上、安保理常任理事国、いわゆるP5ということになってしまう。後述する国連安保理決議1973のように、ロシア、中国が拒否権を行使せず棄権した場合、国際的共

同体なるものの実態は、さらに狭くP3、つまり米、英、仏の三カ国ということになってしまう。そうした制度的・構造的問題もあり、R2Pは、人道主義という名の下で欧米列強による国益追求のグローバル・サウスへの介入主義を助長する(Weiss 2007: 120-27)、ないしはグローバル・サウスに対するリベラル・ピースの押しつけをするための新介入主義のための正当化に過ぎないといったような批判は、R2Pの実際的な適用がなされる以前からあった(Chandler 2004)。

また、当初からR2Pをめぐる議論において、防止(prevention)や再建(reconstruction)よりも軍事介入(reaction)の問題が、正戦論(just war theory)の延長線上で議論される傾向が強かったこともあり、政策概念としてのR2Pは、「人道的」軍事介入を正当化するためのツールに陥りやすい危険性を内包していた。正戦論は戦争を開始し行うに当たっての基準を厳しくすることで制限を加えると同時に、一端正当化の方向で動く歯止めがかかりにくくなるという両義性をもっているということに注意を払う必要があるということである(土佐 2003)。例えばICISSのレポートでは、R2Pを適用し軍事力行使をするにあたっての基準(①正当な理由、②正当な意図、③正当な権威、④最終的手段、⑤成功する見込み、⑥目的と手段の均衡性)を列挙して厳格化しようとしているが、実際には正当な理由も「切迫した危険」など恣意的に操作可能と言ってよい。特に「対テロ戦争」という文脈で軍事化が進む中、その傾向はより強

くなっていったと言ってよいであろう。実際、後述するように、R2Pを適用しようとすることでリベラル・インターナショナリズムは、新保守主義に比肩するくらい強い軍事化傾向をもつことになった。

R2Pというレトリックは新しいように見えるが、その「保護の政治」には、国際法学者のアン・オーフォードが指摘しているように、ホプズ以来の古典的な問題、つまり人民を保護するはずのリヴァイアサンがもつ権威主義的傾向という問題がつきまとっている(Orford 2009, 2011)。ホプズは、内戦という危機を回避するためには、人民はリヴァイアサンに主権を委ねるべきであるとし、内戦という災厄から人民を守る国家主権への絶対的な忠誠義務を強調した。そうした「保護の政治」の問題、特に保護についての決定を一体誰が行うのか、また誰が解釈するのか、という問題は、R2Pにも見られる。先にも述べたように、国連の文書では、国際的共同体ということになっているが、実質上P5ないしP3という現状では、グローバル・ノースからグローバル・サウスへの一方的干渉といったポスト・コロニアル的なパターナリズムの問題が必然的に生じることになる。簡潔に言えば、P3主導のもとでR2Pという形で「保護の政治」を国際的に拡張すると、つまり責任を超領域化すると、その「保護の政治」は、文民保護の名の下での列強による恣意的干渉・支配につながる危険性をもつことになる。それが現実のものとなったのが、リビアのケースに対するR2Pの適用である。

II R2Pの恣意的な(不)適用と無責任な介入

国連安保決議でR2Pが適用され軍事力行使を認められたのはリビアのケースが最初であるが、それ以前からもR2Pの適用が検討されたケースはいくつかあった。R2Pの適用が検討されたものの結局適用には至らず、結果として虐殺を止め文民を保護することができなかった失敗例として、スーダン／ダルフール(2003～)のケースがある(Badescu and Bergholm 2009; Grono 2006; Traub 2010)。同様のケースとしては、中央アフリカ共和国(2012～)も挙げられる(Cinq-Mars 2015)。当該政府が反政府勢力をテロ集団と位置づけ、対テロ戦争のレトリックを駆使することで、国際社会がR2Pを適用するのを阻止したため、結果として文民を保護することができなかった事例として、スリランカ／タミール(2009)のケースも忘れてはならないであろう(Kurtz and Jaganathan 2016)。また自然災害(サイクロン)による被災地への人道的支援の申し出に対して、当該国政府がその受け入れを拒否したケースにおいて、R2Pの拡大適用が検討されたが、実際には適用されなかったものとしてミャンマー(2008)のケースがある(Junk 2016)。さらにロシアは、ジョージアへの軍事介入(2008)に際してR2P(ロシア系住民の保護)の論理を採用したが、これは、R2Pを意図的に言える濫用をすることで欧米主体のリベラル・ピースに対する挑戦をロシアが試みたものとして位置づけるのが適当であろう(Burai 2016)。

こうした一連の失敗例を通じて、R2P の政治的・道徳的限界が次第に明らかになりつつあったが、その問題点が一気に噴き出たのが、リビアのケースにおいてである。

2011 年になって、チュニジアの政変に端を発した「アラブの春」が 42 年間続いたりリビアのカッザーフィー独裁政権にも波及したことが、事の発端であるが、特にベンガジでの蜂起に対して、カッザーフィー政権側が徹底的な弾圧で応じたことが、R2P 適用の対象である重大な人権侵害（ジェノサイドや人道に対する罪などに該当するもの）と受け取られ、国連の安全保障理事会は 2011 年 3 月 17 日、UNSC1973 を採択した。しかし、注意すべきは、マス・メディア上で脚光を浴びたカッザーフィー政権の弾圧に関する情報の信憑性である、例えば、同年 2 月 21 日、トリポリにおける平和的な抗議運動に対して空爆を行ったというものがあるが、このニュースを含めて虐殺を示す映像などが出されなかったことなどから、湾岸戦争時にフセインに対して行われたのと同様、カッザーフィーを「絶対的な悪」に仕立てるためのフレームアップだったのではなかったかという指摘もある (Roberts 2011)。いずれにせよ、このカッザーフィー政権の弾圧に関する一連のニュースなどが、R2P 適用による軍事介入を容認する政治的雰囲気を形成したことは間違いない。そうした雰囲気の中で採択された UNSC1973 であるが、その中の「攻撃の脅威下にある市民およびその居住地域を守るための全ての必要な手段をとる」という文言の通

り、文民保護を目的に事実上の軍事力行使が事実上認められることになった。この決議採択の際、特に前のめりになったのは、米、英、仏のいわゆる P3 である。それに対して、中、露、印、独、ブラジルは棄権をしたが、中露二カ国が拒否権を発動しなかったことで、安保理決議は可決採択され、あとは、その遂行という段階に入った。

アメリカ政府が、この軍事介入において積極的になった背景として、ヒラリー・クリントン国務長官（当時）を中心に、スーザン・ライス国連大使（当時）、サマンサ・パワー、アン＝マリ・スローターら、政権内の、またはそれに近いリベラル・ホークが、リビアに対する軍事介入に対して消極的であったオバマ大統領（当時）を説き伏せたといったことがあったとされている (Dreyfuss 2011; Hobson 2016: 12; Johnstone 2015: 103-25)。これらのリベラル・ホークが R2P 適用による軍事介入に主導的な役割を果たしたことで、当初の文民保護 (NATO 主導による Operation Unified Protector) からレジーム・チェンジ (反政府勢力に対する軍事的支援) への転換も容易にしたと言えよう。2011 年 10 月 20 日、反政府勢力によってカッザーフィーが殺害されたという報を受けたヒラリーは 'We came, we saw, he died' と言って喜んだと伝えられているように、当初から軍事介入の主たる目的は、文民保護ではなく、独裁政権を倒すことであったと言えよう (CBS News, 20 October 2011)。同様にフランスでは、哲学者・評論家として有名なベ

ルナール＝アンリ・レヴィ (Bernard-Henri Lévy) が、アメリカのリベラル・ホークと同じ役回りを演じる形でリビアに対する軍事介入を積極的に支持し、サルコジ大統領（当時）を説得に大きな役割を果たしたと伝えられている (Brody 2011; Higgins 2012)。親イスラエルでも知られるレヴィは、そのタカ派的立場を前面に出し、自ら現場に乗り込みながらドキュメンタリー映画『トブルクの誓い (The Oath of Tobruk, 2012 公開)』を制作し、カッザーフィー政権打倒は解放の支援であったとして欧米の軍事介入を自画自賛した。

「スレブレニツァやルワンダの悲劇を繰り返さないため (キャメロン英首相 (当時))」というスローガンのもと、R2P 適用によって始められた軍事介入は、リベラル・ホークに実質上ハイジャックされて、レジーム・チェンジのための軍事介入になっていった訳だが、文民の保護という当初の目的とは逆に、アフリカ諸国の仲介による和平協定の試みを見捨てられて続けられた空爆や地上戦によって文民の死傷者数は、より多くなった。軍事介入前には死者数は1000から2000人と推計されていたのが、介入後の八ヶ月で、その約十倍まで増えたとし、また、NATO軍が支援した反政府武装勢力によって戦争犯罪に匹敵する集団殺戮も行われ、カッザーフィーの拠点でもあった十万人が住んでいた都市シルトはNATO軍による徹底的な空爆により灰燼に帰すことになった。文民保護という目的でなされた軍事力行使であるならば、この軍事介入は「破局的な失敗 (catastrophic failure)」

であったとも言えよう (Milne 2011)。

その後もリビアの政治情勢は一層混迷の度を増すことになっていった。もともと、リビアは、トリポリを中心とする北西部のトリポリタニア、ベンガジを中心とする東部のキレナイカ、砂漠地帯の南西部のフェザーンと、それぞれ風土や歴史も異なる地域による寄せ木のような国家で「想像の共同体」が形成しにくかったという事情があったのに加え (Baldinetti 2010: 143-45)、石油収入に依存するレンティエ国家 (地代分配国家) であったこと、さらにカッザーフィーの独特の政治理念ジャマーヒリーヤ (大衆による共和国) に基づく事実上の恣意的な独裁体制ゆえに (西欧近代的) 国家機構そのものが制度化されなかったことなどから (Vandewalle 1998)、指導者のカッザーフィーがいなくなると、再び地域主義の遠心力が働き、特に東のキレナイカと西のトリポリタニアの対立分断化が進むとともに、リビアは、事実上、各部族を基礎にした群雄割拠の内戦状態へ突入することになった (Wehrey 2014)。厄介なのは、カッザーフィーが敵対視していたLIFG (リビア・イスラーム戦闘集団) などのジハーディストの政治勢力が強まっただけでなく、各武装勢力が油田の獲得をめぐる熾烈な権力闘争を繰り広げるなど、豊富な資源が紛争を泥沼化させるという典型的なパターンにはまっていったことである (International Crisis Group 2015)。そうした混乱が続く中、2012年9月11日には、駐リビア米大使らアメリカ大使館関係者4人が殺

害されるという事件も起きる。奇しくも9・11ということで、対テロ戦争の重要な転機となった事件が起きた日と同じであるが、この事件は、アメリカのインテリジェンス能力を疑わせる致命的な打撃にもなったが、責任者の一人であるデヴィッド・ペトレイアス CIA 長官は、同時期に発覚した自らのセックス・スキャンダルで自ら辞任するなど、アメリカの軍インテリジェンス側も混乱の中にあった (Campbell 2013: 31)。

一方、カッターフィー政権の崩壊に伴う混乱は、さらに深刻化していくとともに、マリなどリビア国外へも波及していった。カッターフィーは以前から世界各地の分離独立運動勢力に対して支援を行い、彼らの受け入れ訓練を施してきたが、その中には、マリ北部のトゥアレグ族なども含まれていた。彼らの一部は、政権崩壊後、マリなどへ戻り武装闘争を強め、そこにアルカイダ系のグループも加わり、ちょうどパリ攻撃 (同時テロ) 事件の直後の2015年10月20日、マリの首都バマコの襲撃事件を起こすことになる。フランスの軍事介入が逆に事態を悪化させていることもあり、翌年3月にも、やはりバマコで EU 部隊が拠点とするホテルが襲撃されるなど、情勢の不安定化は、サハラ砂漠以南にまで及ぶようになっていった。そうした情勢に対して、アメリカもまた対テロ戦争と位置づけながらアフリカ全域にわたる軍事的対応をひたすら強めている (Turse 2015)。

そして、こうした暴力の常態化による一番の被害者は、サハラ以南のアフリカから来て

いた移民や出稼ぎ労働者たちであった。2000年初め頃からアフリカ諸国からゲスト・ワーカーなどが増加し、従来のリビア人口約600万人に対して、合法的な外国人労働者が約60万人、不法移民などは約75万から120万人に達していたとされるが、それがアラブ系住民の一部に反感を引き起こしていたようで、カッターフィー政権が倒れるとともに、カッターフィー支持派が多く黒人系住民が多数を占める町 (トリポリタニアのタウルガなど) への無差別攻撃などの民族浄化が激化した (Prashad 2012: 218-20)。その状況についてはドキュメンタリー映画「タウルガへの道」(アシュラフ・アル・マシュハラウィ監督、2013年公開) などが詳しく伝えているが、そうした難を逃れた住民の多くは約150万人とも言われる大量の難民となって、リビアから地中海を渡ってイタリアなどヨーロッパに渡ろうとした。それ以前の2000年初め頃からアフリカ諸国からリビア経由でイタリアなどのヨーロッパに渡る難民・移民の数は、既に約1万から2万人以上に達していたのであるが、カッターフィー政権は一時期の対決姿勢をあらため欧米諸国との接近をはかる中、イタリアからリビアへの難民・移民の強制送還受け入れやリビア国内で拘留など、特に EU とはそうした不法移民の取り締まりについて協力をすすめていた (Hamood 2008; Klepp 2010)。しかしバルブ役を果たしたリビアが社会混乱に陥るとともに、難民の流れはさらに堰を切ったようにヨーロッパへと向かっていったのである。混乱が逆にサハ

ラ以南のアフリカ諸国からの難民などを吸い寄せたこともあり、2015年6月時点でも、その状況は変わらず、約50万人がリビア側に待機し、そのうち毎日3000人ほどが危険覚悟で不法ブローカーの手配する船で地中海を渡っていったと伝えられている (Hughes 2015)。今日の人道的介入には、難民の封じ込め、つまり欧米諸国への難民の流入を防ぐという隠された目的があるとされるが、その観点から見ても、リビアへの軍事介入は明らかに失敗と言える。

以上、R2Pの適用による軍事介入というリビアのケースは、先ほど述べたように「破局的な失敗」と言って過言ではなからう。当初から、リビアに対する軍事介入についての批判は多く、特にアカデミック・サークルでは批判的なものが多かった。例えば、雑誌 *Ethics & International Affairs* が、介入直後の2011年に、リビア特集号を組んでいるが、この時点でも、手段と目的の齟齬などについての批判がなされているし (Chesterman 2011)、その後も、リアリズムの観点から、リビアへの軍事介入を正当な目的・理由 (jus ad bellum) や適切な手段・対応 (jus in bello) などに対する熟慮が足りない失敗例として批判するものが多く見られる (Hehir 2013; Kuperman 2013)。リアリストからすれば、リベラル・ホークには軍事介入についての慎重さ、(自らの力と知識の限界を認める) 謙虚さ (humility) が欠けているということになる (Hobson 2016)。またコソボへの人道的軍事介入を支持していたマイケ

ル・ウォルツァーでさえ、大量虐殺の事実はなく干渉の理由も極めて不明確であるため、リビアに対する軍事介入は正当化できないと批判を加えている (Waltzer 2011)。国連の場においても、UNSC1973採択の際に棄権の立場をとったブラジルからは、RwP (responsibility while protect) という新たな概念が提起され、そこでは、文民保護を目的とした軍事力行使に際して、より厳格な基準を設けるべき、また効果的な非軍事的手段の検討がなされるべきという批判が加えられた (Tourinho et al. 2016)。

一方で、リビア介入における非一貫性などの問題点を認めながらも、虐殺・人道に対する罪・戦争犯罪を抑止すると同時に最後の手段としての軍事力行使における合法性と正当性を担保するための重要な国際規範・政策概念であるとしてR2Pをなおも擁護する議論、いわゆるリベラル制度主義の立場からの擁護論も根強くあるが (Adams 2012, 2016; Bellamy 2015b, 2015a; Evans 2016; Thakur 2016)、一連の厳しい批判、また、その後のシリア内戦に対する対応における混迷などもあり、R2Pは事実上メルトダウンしてしまった印象が拭いきれない。そうした状況を受ける形で、「R2Pよ、安らかに眠れ」といったニューヨーク・タイムズ紙のコラム記事見出しに代表されるように (Rieff 2011)、R2Pそのものに対するネガティブな評価が大勢を占めるに至っている。半死状態のR2Pを再生するためには、R2Pを武力行使といった強制措置から切り離すことが必要という

指摘がなされることも多くなってきているが (Chandler 2015; Morris 2013, 2016)、先に述べたように、そもそもリビアのケースは、R2Pの適用対象となる要件 (大規模な虐殺の事実等) を欠いていたという指摘もあり、結局、リビアへの軍事介入の問題は、むしろR2Pにつきまとう「構造的問題」のもう一つの問題、つまり入り混じった動機 (mixed motives) の問題なのではないかと容易に推察される。次に、そうした人道的目的と地政学的ないし地経学的関心との交錯という点に焦点を当てながら、リビアへの軍事介入における責任の<脱領域化/再領域化>の政治を振り返ってみたい。

Ⅲ 普遍的なレトリックを駆使する権力政治：責任の<脱領域化/再領域化>の入れ子構造

そもそも反政治的 (anti-political) に装うとするから R2P は失敗するという原論的な批判もあるが (Brown 2013)、普遍的なレトリックと個別の利益に縛れた現実 (政治) との間の乖離が完全に露出したケースの一つが、リビアへの軍事介入であったとも言えよう。その点で、ポスト・コロニアリズムの視点からの批判は傾聴に値するであろう。その批判によれば、P3によるリビアへの軍事介入は、石油資源の確保、市場の開放などの地経学的理由に加え、カッツァーフィー主導の汎アフリカ主義の動き (サヘル-サハラ諸国家共同体、アフリカ連合 (AU) を軸にしたアフリカ通貨基金やアフリカ中央銀行な

どの構想) を阻止するためのものであったとされる (Boyle 2013; Campbell 2013; Forte 2012: 173-200)。2000年代に入って、カッツァーフィー政権は欧米諸国との関係正常化を進めていたが、一方で、AUへの政治的コミットメントを強く推し進めていたことを忘れてはならないであろう。それが、西アフリカに依然として勢力圏を持つフランスや対テロ戦争の絡みでアフリカへのプレゼンスを強めているアメリカなどにとっては脅威として映ったことは疑いない。

カッツァーフィーが、なぜ汎アフリカ主義へ肩入れを行うようになったのか。それは彼の政治的軌跡を辿ってみると理解できる。カッツァーフィーがクーデタで政権を掌握したのは1969年であるが、当時は、まだエジプトのナセルが掲げる汎アラブ主義が、オルタナティブな地域・世界秩序の方向性を指し示す反帝国主義的イデオロギーとして輝いていた時代であった。当時のカッツァーフィーは、ナセルのそれに帯同しようとしたが、ナセルが翌年には亡くなり、その後のエジプトのサダト政権は親米路線へと転向していくことで、ビーコンであった汎アラブ主義は事実上消失することになる (Roberts 2011)。その後、カッツァーフィーは、国内の政治的正当性調達のためにも、外交においては親米的なアラブ諸国に対する批判を強めるとともに反帝国主義的レトリックを維持しつつ核開発計画に着手するなど冒険主義的な挙に出た。結果として、リビアは1979年にはアメリカ政府にテロ支援国家に指定され、特に1988年12月にスコッ

トランド・ロッカビーで起きたパンアメリカ航空 103 便爆破事件ではリビア政府が事件に関与したとされ、国際的な孤立を深めることになる。

しかし、1990年代後半に入って、ネルソン・マンデラ南アフリカ大統領が積極的にリビアに対する制裁解除のために外交努力をすることで、カッザーフィーは、国際社会への復帰の契機を得ることになる。具体的には、リビアは2006年には、アメリカ政府のテロ支援国家指定からも解除され、両国の国交正常化も進められた。そうした過程の中で、カッザーフィーは、マンデラへの信頼を強めるとともに汎アフリカ主義へのコミットメントを強めていくことになる（Campbell 2013: 50-53）。かなり単純化すれば、汎アラブ主義から汎アフリカ主義へ、というのが、カッザーフィー外交の大まかな軌跡であるが、そこに通底して流れているのは、反帝国主義そして地域の自律の追求であろう。その延長線上でカッザーフィーは、アメリカに追従する湾岸諸国に対して痛烈な批判を加え続けていたが、結果として、そうした挑発的態度が、湾岸諸国の強い反発を招き、のちには、サウジアラビアやカタールなどがカッザーフィー政権転覆のための軍事的協力を積極的に行う事態へとつながっていくことになった。

先述したように2000年代に入ってカッザーフィー政権との外交関係を修復したとはいえ、中国やロシアとも経済的関係を強めながら汎アフリカ主義を推し進めるカッザーフィーの政治的意図に欧米諸国が不信感を抱

き続けたことは間違いない。特に米軍アフリカ司令部（AFRICOM）を2006年に設置するなど、対テロ戦争および資源確保などの地経学的観点から、アフリカ、特にサハラ周辺への軍事的コミットメントを強めていったアメリカからすれば（Keenan 2009: 208-10）、汎アフリカ主義、地域の自律を志向するカッザーフィー外交は危険なものであったことは想像するに難しくない。フランスにとっても、カッザーフィー政権は、フランスなどが主導する地中海連合（The Union for the Mediterranean）の障害と映っていたし（Prashad 2012: 162-65）、カッザーフィー政権打倒でアメリカやイギリスと一致して動いたことは自然の流れであったと言えよう。

こうした点に関連して、ウガンダのムセベニ大統領もまた、カッザーフィーがアフリカ連合への政治的コミットメントを性急かつ強引すぎる形で進めるなどの過ちを犯したと批判している点は、興味深いところである（Museveni 2011）。一方で、ムセベニは、カッザーフィーを欧米の傀儡に墮すことがない真のナショナリストであったと賞賛し、アフリカ諸国による和平交渉を遮る形で軍事干渉を強行した欧米諸国を批判している。実際、ウガンダをはじめアフリカ連合の諸国は、リビアに対する軍事介入について慎重な姿勢を維持し、最後まで和平工作に努めていたことは、欧米諸国や湾岸諸国と極めて対照的であった（Prashad 2012: 188-91）。UNSC1973の採択の際には賛成に回った南アフリカも、その後の体制転覆を目的とする軍事介入に対しては

安保理決議の濫用であると批判を加えた。ムセベニの批判はさらに、「なぜリビアには干渉して、なぜバーレンには干渉しないのか」といった、介入における欧米側の恣意的な二重基準などに及ぶが、R2P との関連で言えば、ムセベニが投げかける、「介入後の混乱に対して一体誰が責任をもつのか」といった問いかけは重い。それとの関連で言えば、R2P が平和構築と切り離されて議論されてきたことが、結果として、破局的な失敗とも言えるリビアの混乱状況を引き起こしたといった指摘も重要であり (Paris 2016)、まさに介入後の平和構築を進める責任、つまり「再建する責任 (responsibility to rebuild)」が果たせない軍事介入という問題を、リビアのケースは、突きつけていると言えよう。

実際、R2P の軍事的介入へ適用された後、その後の「再建する責任」は事実上放棄され、治安の混乱に対しては、さらに軍事的対応をエスカレートさせる形で対応するという悪循環にはまりこんでいる観がある。「アラブの春」は、「リビアの冬」へと変容していき (Prashad 2012: 160-61)、その際に行われた「責任なき介入」は、特にロシアを筆頭とする BRICS 諸国の疑念・警戒心を強めることになり、続けて起きたシリアでの人道的危機に対して、国連安保理決議をとりまとめることが難しくなり、結果として再び「保護の失敗」を帰結させることになった (Adams 2015; 2016: 775-76)。それと同時に、その混乱から生じる大量の難民を追い返す「責任なき封じ込め」といった事態まで引き起こすこ

とになった。まさに難民危機に伴う欧州各国の内向き化は、責任の脱領域化 (コスモポリタニズム志向) から再領域化 (ショービニズム志向) へのバックラッシュ現象を見事に表している。R2P のメルトダウンは、難民受け入れ拒否・排除という形で「保護する責任」の放棄に至っていると言ってよいであろう。

むすびにかえて

主権国家体系の中にあつては、政治的責任とは、通常、領域的主権に裏付けられた政治的共同体に対して負うものであった。しかし、R2P というコンセプトは、ヒューマニティを守るという大義の下、政治的責任を国際的共同体へと拡張する、つまりコスモポリタニズム志向で責任を脱領域化しようとする、規範的アントルプルナーたちの革新的な挑戦のように見えた。しかし、リビアに対する「人道的」軍事介入が示したことは、R2P が抱えているさまざまな深刻な矛盾であった。まず、R2P を唱道する国連そのものが、依然として主権国家体系に依拠しているがため、特に制度的にも国連安保理常任理事国 P5、特に P3 の意向・国益に大きく左右されるために、R2P の実際の適用において、地政学的関心などが混入することになり、責任の脱領域化と思われたものは、帝国主義的干渉とそれほど変わらない超領域的な介入へと変容する危険性を有していたが、それが、リビアのケースにおいて如実に現れ、R2P のメルトダウンを引き起こすに至った。さらに重要なのは、軍事介入した欧米諸国側が、責任の再領域化とも

いうべき方向へ反転していること、つまり介入した地域における政治的混乱から逃げる難民に対する政治的責任を放棄しつつあることであろう。

そうした R2P のメルトダウンという、責任の脱領域化から超領域化、再領域化へと反転する政治力学の背後には、リベラル・ピース、特にそのヒューマニズム的なレトリックが内包している「排除の政治」の問題があることを指摘しておきたい。簡単に言えば、ヒューマニズムは、ヒューマニティを構築する過程で、非人間的な者（絶対的悪）を排除する政治を伴うということである。例えば、R2P の適用対象の中には人道に対する罪 (crime against humanity) が挙げられているが、R2P とは、まさにそうした人道に対する罪を行う者から文民を守る国際的共同体の責任である。しかし、そこで言うヒューマニティを守る者とヒューマニティを壊す者との区別は、カール・シュミットの言う絶対的敵対関係へとつながっていくことになり、ヒューマニティを守る者が行使する暴力は際限のないものになっていく危険性を内包している。さらに突き詰めると、その根底には、根拠なしの人間中心主義（種差別主義）と、その延長線上にある動物に対する暴力的主権の問題がある（土佐 2016a, 2016b）。そうした問題については別の拙稿で詳しく論じているが、そのこととの関連で、リビアに対する R2P 適用事例を扱った本稿において示したことは、ヒューマニズムの名の下での暴力行使とその普遍主義的レトリックが地政学的

関心に基づく権力政治と結びつくと、より質が悪くなるということである。

参考文献

- 土佐弘之 (2003) 「解説 高潔な戦争の仮想化とラディカルなヒューマニズム」 マイケル・イグナチェフ (添谷育志他 訳・編) 『ヴァーチャル・ウォー 戦争とヒューマニズムの間』 風行社、273～293 頁。
- (2016a) 「動物化を昂進するグローバル内戦とそのメタ・ポリティクス」 『境界と暴力の政治学』 岩波書店、1～16 頁。
- (2016b) 「ポスト・ヒューマニティの倫理／政治学へ：CSS における動物論的転回」 2016 年度日本政治学会・分科会 (E-6) 報告ペーパー。
- Adams, Simon (2012), 'Libya and the Responsibility to Protect', (New York: Global Center for the Responsibility to Protect).
- (2015), 'Failure to Protect: Syria and the UN Security Council', (New York: Global Center for the Responsibility to Protect).
- (2016), 'Libya', in Alex J. Bellamy and Tim Dunne (eds.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect* (Oxford: Oxford University Press), 768-85.
- Badescu, Cristina G. and Bergholm, Linnea (2009), 'The Responsibility To Protect and the Conflict in Darfur: The Big Let-Down', *Security Dialogue*, 40 (3), 287-309.
- Baldinetti, Anna (2010), *The Origins of the Libyan Nation: Colonial legacy, exile and the emergence of a new nation-state* (London: Routledge).
- Bellamy, Alex J. (2009), *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities* (Cambridge: Polity).
- (2010), 'The Responsibility to Protect-- Five Years On', *Ethics & International Affairs*, 24 (2), 143-69.
- (2015a), 'The Responsibility to Protect Turns Ten', *Ethics & International Affairs*, 29 (2), 161-85.
- (2015b), *The Responsibility to Protect: A Defense* (Oxford: Oxford University Press).
- Boyle, Francis A. (2013), *Destroying Libya and World Order: The Three-Decade U.S. Campaign to Terminate the Qaddafi Revolution* (Atlanta: Clarity Press).
- Brody, Richard (2011), 'Did Bernard-Henri Lévy take NATO to War?', *New Yorker*.
- Brown, Chris (2013), 'The Antipolitical

- Theory of Responsibility to Protect', *Global Responsibility to Protect*, 5, 423-42.
- Burai, Erna (2016), 'Parody as Norm Contestation: Russian Normative Justifications in Georgia and Ukraine and their Implications for Global Norms', *Global Society*, 30 (1), 67-77.
- Campbell, Horace (2013), *Global NATO and the Catastrophic Failure in Libya* (New York: Monthly Review Press).
- Chandler, David (2004), 'The Responsibility to Protect? Imposing the 'Liberal Peace'', *International Peacekeeping*, 11 (1), 59-81.
- (2015), 'The R2P Is Dead, Long Live the R2P: The Successful Separation of Military Intervention from the Responsibility to Protect', *International Peacekeeping*, 22 (1), 1-5.
- Chesterman, Simon (2011), "'Leading from Behind": The Responsibility to Protect, the Obama Doctrine, and Humanitarian Intervention after Libya', *Ethics & International Affairs*, 25 (3), 279-85.
- Cinq-Mars, Eva (2015), 'Too little, too late: Failing to prevent atrocities in the Central African Republic', (New York: Global Center for the Responsibility to Protect).
- Deng, Francis M., et al. (1996), *Sovereignty as Responsibility* (Washington, DC: Brookings Institution Press).
- Dreyfuss, Bob (2011), 'Obama's Women Advisers Pushed War Against Libya', *The Nation*. <<https://www.thenation.com/article/obamas-women-advisers-pushed-war-against-libya/>>, accessed July 13, 2016.
- Evans, Gareth (2008), *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press).
- (2016), 'R2P: The Next Ten Years', in Alex Bellamy and Tim Dunne (eds.), *Oxford Handbook on the Responsibility to Protect* (Oxford: Oxford University Press), 913-47.
- Forte, Maximilian (2012), *Slouching towards Sitre: NATO's War on Libya and Africa* (Montreal: Baraka Books).
- Grono, Nick (2006), 'Darfur: The International Community's Failure to Protect', *African Affairs*, 105 (421), 621-31.
- Hamood, Sara (2008), 'EU-Libya Cooperation on Migration: A Raw Deal for Refugees and Migrants?', *Journal of Refugee Studies*, 21 (1).
- Hehir, Aidan (2013), 'The Permanence of Inconsistency: Libya, the Security Council, and the Responsibility to Protect', *International Security*, 38 (1), 137-59.
- Higgins, Charlotte (2012), 'Lévy's Libya: a philosopher's phone call to arms against Gaddafi', *The Guardian*, 25 May 2012.
- Hobson, Christopher (2016), 'Responding to Failure: The Responsibility to Protect after Libya', *Millennium: Journal of International Studies*, 44 (3), 1-11.
- Hughes, Chris (2015), 'Half a million refugees gather in Libya to attempt perilous crossing to Europe', *The Guardian*, 6 June 2015.
- International Crisis Group (2015), 'The Price: Fighting for Libya's Energy Wealth', *Middle East and North Africa Report* (Brussels: International Crisis Group).
- Johnstone, Diana (2015), *Queens of Chaos: The Misadventure of Hillary Clinton* (Petrolia, California: CounterPunch Books).
- Junk, Julian (2016), 'Testing Boundaries: Cyclone Nargis in Myanmar and the Scope of R2P', *Global Society*, 30 (1), 78-93.
- Keenan, Jeremy (2009), *The Dark Sahara: America's War on Terror in Africa* (London: Pluto Press).
- Klepp, Silja (2010), 'A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea', *European Journal of Migration Law*, 12, 1-21.
- Kuperman, Alan J. (2013), 'A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO's Libya Campaign', *International Security*, 38 (1), 105-36.
- Kurtz, Gerrit and Jaganathan, Madhan Mohan (2016), 'Protection in Peril: Counterterrorism Discourse and International Engagement in Sri Lanka in 2009', *Global Society*, 30 (1), 94-112.
- Milne, Seumas (2011), 'If the Libyan war about saving lives, it was a catastrophic failure', *The Guardian*, 26 October 2011.
- Morris, Justin (2013), 'Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum', *International Affairs*, 89 (5), 1265-83.
- (2016), 'The Responsibility to Protect and the use of force: Remaking the Procrustean bed?', *Cooperation and Conflict*, 51 (2), 210-16.
- Moses, Jeremy (2013), 'Sovereignty as irresponsibility? A Realist critique of the Responsibility to Protect', *Review of International Studies*, 39 (1), 113-35.
- Museveni, Yoweri (2011), 'The Qaddafi I Know: The Libyan Leader was not saint. But the West was wrong to intervene in African affairs.', *Foreign Policy*, 24.
- Orford, Anne (2009), 'Jurisdiction without Territory: From the Holy Roman Empire to

- the Responsibility to Protect', *Michigan Journal of International Law*, 30, 981-1015.
- (2011), *International Authority and the Responsibility to Protect* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Paris, Roland (2014), 'The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention', *International Peacekeeping*, 21 (5), 569-603.
- (2016), 'The Blurry Boundary Between Peacebuilding and R2P', in Alex J. Bellamy and Tim Dunne (eds.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect* (Oxford: Oxford University Press), 509-23.
- Prashad, Vijay (2012), *Arab Spring, Libyan Winter* (Oakland: AK Press).
- Rieff, David (2011), 'R2P, R.I.P.', *New York Times*, November 7, 2011.
- Roberts, Hugh (2011), 'Who said Gaddafi had to go?', *London Review of Books*, 33 (22), 8-18.
- Thakur, Ramesh (2016), 'The Responsibility to Protect at 15', *International Affairs*, 92 (2), 415-34.
- Tourinho, Marcos, Stuenkel, Oliver, and Brockmeier, Sarah (2016), "'Responsibility while Protecting": Reforming R2P Implementation', *Global Society*, 30 (1), 134-50.
- Traub, James (2010), 'Unwilling and Unable: The Failed Response to the Atrocities in Darfur', (New York: Global Center for the Responsibility to Protect).
- Turse, Nick (2015), *Tomorrow's Battlefield: US Proxy Wars and Secret Ops in Africa* (Chicago: Haymarket Books).
- Vandewalle, Dirk (1998), *Libya since Independence: Oil and State-building* (Ithaca: Cornell University Press).
- Waltzer, Michael (2011), 'The Case Against Our Attack on Libya', *New Republic*. <<https://newrepublic.com/article/85509/the-case-against-our-attack-libya>>, accessed September 8, 2016.
- Wehrey, Frederic (2014), 'Ending Libya's Civil War: Reconciling Politics, Rebuilding Security', (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace).
- Weiss, Thomas G. (2007), *Humanitarian Intervention* (Cambridge: Polity).

Meltdown of R2P: Politics of Responsibility after UNSC1973

TOSA Hiroyuki*

Abstract

While the policy concept “Responsibility to Protect” seemed to promote de-territorialization of “sovereignty as responsibility”, there have been so many critiques against it because it seems to justify military interventions for geo-political or geo-economical purposes by utilizing universalistic rhetorics. The ‘humanitarian’ military intervention in Libya following UNSC 1973, may be a typical case exposing the inherent contradictions or problems of R2P, which skeptical critiques have pointed out. This paper tries to scrutinize the structural problems of R2P by focusing on the case of Libya from the post-colonial perspective in order to clarify the politics of de-territorialization/re-territorialization of responsibility.

* Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

