

国連安全保障理事会による文民の保護

— シリア難民と国内避難民に対する保護 —

上野 友也

岐阜大学

序論

人類は、あとどれだけの人間を殺すことになるのであろうか。どれだけの人間を守ることができるのであろうか。武器を持っている人間と武器を持たない人間との闘いは、われわれ人類が尽きるまで続くであろう闘いの一つである。冷戦が終結した際には、新しい国際秩序が創造され、平和の時代が到来するかに思われたが、実際にはそうではなかった。冷戦終結後の武力紛争では、武器を持たない数多くの文民が、戦闘員同士の戦闘に巻き込まれるだけでなく、意図的に殺害され、拷問され、強姦され、誘拐されたのであった。このような暴力に対して、国連安保理は、平和維持活動や多国籍軍に武力行使の権限を授権して対応したが、十分な成果を上げることはできなかった。

このような事態は、国際安全保障論を根底から覆すものであった。リアリストやネオリアリストは、国家を国際政治における中心的主体として考え、国家の存続やその手段である戦争を安全保障の重要な問題として認識してきた。しかし、冷戦終結後の武力紛争を受けて、このような国家中心主義の安全保障論を批判する新しい安全保障論が到来することになった。それが、批判的安全保障論である。

批判的安全保障論では、国家以外の主体をより重視し、安全保障を国家の存続や戦争以外の領域に拡張しようとするようになった。たとえば、安全保障の対象を人間にまで拡張した人間の安全保障の理念は、その系譜に位置づけられるものである。また、伝統的安全保障論が安全保障を客観的で外生的な存在と見なすとは反対に、批判的安全保障論は、安全保障を主観的で内生的な存在と見なす。ここでいう主観的で内生的な存在とは、安全保障の内容が、安全保障に対する見方に多く依存していることを意味している¹。

冷戦終結以後の武力紛争において、文民の被害が増大したことに對して、国連安保理は、文民の保護を主題とする決議を採択するようになった。一般的に、国連安保理は、個別の戦争や武力紛争に対して決議を採択するのであるが、昨今では、安全保障に関する一般的な問題について決議を採択することも増えてきた。とくに、文民、子ども、女性の保護を主題とする決議を数多く採択するに至っている（表1参照）²。このことは、批判的安全保障論が、国家の存続だけでなく人間の保護にも軸足を置いたように、国連安保理も人間の保護を国際の平和と安全の問題に位置づけるようになってきたことを意味している。また、国連安保理は、平和維持活動に対して文民を保護するための任務権限（マンドート）を与えるようになってきた³。

表1 文民・子ども・女性に関する国連安保理決議（1999年-2015年）

	1999	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
文民	1265	1296		1502			1674 1738		1894					2175	2222
子ども	1261	1314	1379	1460	1539	1612			1882		1998	2068		2143	2225
女性		1325						1820	1888 1889	1960			2106 2122		2242

このように国連安保理は、国際社会における規範の変化に応じて、自己のアイデンティティを修正し、国連安保理が担うべき安全保障の領域にも修正を加えているのである。そのような変化は、安全保障の概念自体が社会的に構成されたものだからである。

国連安保理において文民の保護に向けた進展がある一方で、国際社会は大きな課題に直面している。

それが、シリア難民危機である。2011年春以降、シリアのアサド政権に対する抵抗運動は、次第に反政府勢力へと成長してきた。現在では、シリア国民連合、自由シリア軍、クルド民主統一党、アル・カイダ系のヌスラ戦線、イラクとレバントのイスラーム国 (ISIL) 各派の戦闘が激化し、国際内戦化している。2015年10月末時点の国連人道問題調整事務所 (OCHA) の調査によると、難民約418万人、国内避難民約656万人、シリア国民の約半数が住居を追われ、避難を余儀なくされている⁴。最近では、欧州に庇護を求める難民は、約51万人に達している⁵。

このような事態に対して、国連安保理は「文民の保護」の枠組みのなかで、シリア難民を救済することができるのであろうか。本論文では、この点について論じることにしたい。これを解明するために、以下の三つの論点を考察することにしよう。第一に、国連安保理による「文民の保護」は、難民・国内避難民の保護を目的としているのか。文民とは、一般的に軍隊を構成する戦闘員ではない者を意味しているが、戦闘員ではない難民や国内避難民は、国連安保理が進める「文民の保護」の対象になるのであろうか。第二に、国連安保理は、どのように難民・国内避難民を保護しようとしているのか。国連安保理が「文民の保護」を決議で表明したとしても、それを実践しなければ、文民が保護されることはない。これについては、冷戦終結以後の最大の難民危機になっているシリアを事例にして考察することにする。第三に、国連安保理が、難民・国内避難民を保護するためには、どのような制度が必要なのか。ここでは、「文民の保護」のための新しい集団安全保障を確立する必要性について論じることにしたい。

1. 「文民の保護」と難民・国内避難民の保護

1999年には、北大西洋条約機構がユーゴスラヴィアを断続的に空爆して、コソヴォで多くの難民を発生させたことから、国連安保理による文民の保護のあり方が問われることになった。そればかりか、1999年は、戦時における文民の保護に関する条約が署名された50周年にあたり、国際社会が依然として条約の理念から遠い状況にあることを思い知らされる年であった。国連安保理が「文民の保護」に向けて一步を進めたのは、まさにこの年であった。

1999年2月12日、国連安保理は「武力紛争における文民の保護」に関する公式会合を開催し、議長声明 (S/PRST/1999/6) を採択した。そのなかで、武力紛争における文民に対する攻撃を非難し、すべての紛争当事国に国際人道法や国際人権法などの国際法を順守するように要請している⁶。9月8日、国連事務総長は、国連安保理に対して「文民の保護」に関する報告書 (S/1999/957) を提出し⁷、17日、国連安保理は「文民の保護」に関する決議1265 (1999) を採択した。このようにして、国連安保理による「文民の保護」に対する取組が開始されたのである⁸。

それでは、国連安保理による「文民の保護」は、どのような危害から誰を保護しようとするものであるのか。どのようにして保護を実現するのであろうかという疑問が湧いてくるのである。ここでは、難民と国内避難民の保護に議論を限定して、国連安保理決議1265 (1999) 以降の決議を参照して明らかにしていきたい。

(1) 「文民の保護」に関する決議と難民・国内避難民の保護

難民と国内避難民の保護に言及のある決議は、決議1296 (2000) と決議1674 (2006) である。武力紛争における文民の強制移動は、国際人道法に違反し、これを禁止することを呼びかけることになった (決議1674 (2006) 第12項)⁹。

国連安保理は、難民に関して、国連加盟国が難民を保護するための国際人道法上の責任を果たせるように、国際社会に支援を要請すると規定し (決議1674 (2006) 第13項)¹⁰、国内避難民に関しては、その大多数が国際人道法上に基づく文民としての保護が与えられるべきであるとした (決議1296 (2000) 第3項)¹¹。このように、難民と国内避難民の強制移動は、国際人道法上の違反であり、文民

としての難民と国内避難民を保護の対象としている。

また、難民や国内避難民の避難所における安全確保のための手段についても規定が置かれている。国連安保理は、避難所において安全で人道的な性格を維持するために、国家の責任が重要であると規定し、国連事務総長に対してすべての実行可能な措置をとることを要請した（決議1674（2006）第14項）¹²。避難所では、難民や国内避難民が脆弱な立場に置かれており、そのような状況は国際の平和と安全に対する脅威を構成することがある。そのような状況を踏まえて、文民に安全な環境を提供するために、さらなる手段を講じると規定した（決議1296（2000）第14項）¹³。その具体的な方法として、平和維持活動や政治・平和構築ミッションの任務権限（マנדート）に、難民や国内避難民を自発的に帰還させるための状況を作り出すことを含めている（決議1674（2006）第16項）¹⁴。

（3）小括

このように、国連安保理が推進する「文民の保護」は、武力紛争における難民・国内避難民を保護することを目的の一つにしている。難民・国内避難民の置かれた過酷な状況によっては、国際の平和と安全に対する脅威として、平和維持活動や軍事的強制措置などの措置を取ることが想定されている。

ただし、留意すべき点がある。国際人道法における文民は、武力紛争が開始し、領域内ではそれが終了するまで、占領地では占領が終了するまで保護される。この定義に準じて考えると、武力紛争の当該国の領域や占領地域から逃れた難民は、国際人道法における文民には該当しないことになる。

このことから、国連安保理は、武力紛争における難民と国内避難民の保護にのみ関心があり、第三国への再定住などの庇護の問題に関しては無関心であることがわかる。国連安保理による「文民の保護」を通じた難民や国内避難民の保護は、難民の問題を最終的に解決することを意図するものではなく、一時的に物理的保護を与えるものに過ぎない。ただし、その場合であっても、国連安保理が難民・国内避難民の状況に関心を寄せてはじめていることは注目に値するのである。

2. 「文民の保護」の実践を通じた難民・国内避難民の保護

「文民の保護」に関する国連安保理決議では、武力紛争における難民・国内避難民も保護の対象とされていた。それでは、国連安保理は、武力紛争における難民・国内避難民をどのように保護しようとしているのだろうか。ここでは、冷戦終結後において最大の難民危機であるシリア内戦の事例を取り上げることにしたい。

（1）国連安保理と国連総会の対応

2010年12月にチュニジアで一青年が焼身自殺して始まったジャスミン革命は、チュニスでのデモと暴動に拡大し、ザイン・アル＝アービディーン・ベン・アリー大統領の失脚とサウディアラビアへの亡命を招くことになった。ジャスミン革命の余波は、エジプトのホスニー・ムバラク大統領の失脚、リビアのムアンマル・アル＝カッザーフィーの死亡、イエメンでのアリー・アブドゥラー・サーレハ政権失脚の引き金を引いた。いわゆるアラブの春は、アラブ諸国全体に広がり、市民による暴動が発生し、政権側が譲歩することで事態が収拾されることもあった。

2011年3月頃から、シリアにおいても、長期独裁政権を率いてきたバッシャール・アル＝アサド大統領の失脚を求めたデモと暴動が頻発するようになり、政権側の治安部隊が催涙ガスを発射し、ゴム弾、実弾をデモ隊に向けて発砲し、多数の死傷者が発生する緊迫した事態を迎えていた。

2011年8月3日、国連安保理は、中東情勢に関する国連安保理議長声明（S/PRST/2011/16）を発表した。そのなかで、シリアにおける状況の悪化に重大な懸念を表明し、多数の死者が出ていることに対して遺憾の意を表明した。国連安保理は、シリア政府による人権侵害と武力行使を批判し、すべての紛争当事者に対して最大限に自制して行動し、国家施設に対する攻撃を含めた報復を慎むこと

を呼びかけた¹⁵。

2011年10月4日、国連安保理では、シリア政府に対する非難と即時停戦を盛り込んだ決議案(S/2011/612)が、ロシアと中国の拒否権によって否決された¹⁶。決議案を提出したイギリスのマーク・ライアル・グラント国連大使(Sir Mark Lyall Grant)は、シリア政府に対する非難と即時停戦を盛り込んだ議長声明が、すでに8月に出されており、それより事態が悪化しているにも関わらず、決議案が否決されたことを批判した¹⁷。フランスのジェラルド・アロ(Gérard Araud)国連大使は、欧州連合が独自に制裁を科す一方で、外交的努力を傾けて続けてきたが、シリア政府が耳を傾けようとしてこなかったと不満を示した。さらに、国連安保理決議案から制裁の条項を削除し、国連安保理理事国との間で妥協してきたにも関わらず拒否権を発動されたことに対して、自由と民主主義を求めるアラブの春に対する拒絶であると強い調子で批判している¹⁸。

一方、拒否権を発動したロシアのヴィタリー・チュルキン(Виталий Чуркин)国連大使は、ロシアと中国が用意した決議案が、シリアの国家主権と領域的統合だけでなく、不干渉の原則、シリアの国民統合の原則、対立の回避、すべての国民の公平でかつ包括的な対話への参加を認めるものであると主張した。さらに、イギリスやフランスなどが提案した決議案は、シリアに対立を持ち込むものであり、アサド政権だけを標的とする決議には賛成できないと批判している¹⁹。このようにして、国連安保理では、アサド政権に対する評価と和平達成に向けた方法をめぐって対立が先鋭化することになった。

2012年2月4日、国連安保理では、アメリカをはじめとする西欧諸国とアラブ連盟諸国が中心となって、再度、シリア政府による人権や基本的自由に対する侵害と、武力紛争の即時停止を求めた決議案を提案した²⁰。しかし、この提案もロシアと中国の拒否権発動によって否決されることになった。これについて、ロシアのチュルキン国連大使は、国連安保理理事国の一部が、政治的解決の可能性を蝕み、反体制勢力に力を与えて、武力紛争を助長していると批判した。ロシアの提案では、シリアの反体制勢力が過激な集団から距離を置き、このような反体制勢力による暴力行為をやめさせるように国連加盟国に影響力を行使することを要請するものであった²¹。

2012年2月16日、このような国連安保理の機能不全を打開するために、アラブ連盟諸国を中心に国連総会に対して決議案(A/66/L.3)を提案した。これは、シリアの主権、独立、統一、領域的統合への強い関心を再確認した上で、シリア政府による人権と基本的自由に対する侵害を強く非難し、即時に人権侵害の停止を要請したものである²²。討論の結果、賛成137、反対12、棄権17で決議案は採択された²³。ロシアと中国は反対票を投じ、西側諸国とアラブ連盟との間で、シリアのアサド政権の存続と反体制勢力による暴力行為の位置づけをめぐって依然として対立が見られた。

しかし、国連とアラブ連盟との合同特使(コフィー・アナン前国連事務総長)が、シリアに対して6つの提案をし、シリア政府がこれに同意したことから、シリア内戦は政治的解決に向けて動き始めた。2012年4月14日、国連安保理は、決議2042(2012)を全会一致で採択した²⁴。この決議は、この合意を履行し、暴力と人権侵害を即座に停止し、人道アクセスを確保し、シリア国民が主導する形での政権の民主化と多面的な政治システムの移行を促進することを呼びかけている²⁵。シリア政府に対しては、人口密集地域に向けた軍隊の展開を停止し、そのような地域での重火器の使用を停止し、これらの地域からの軍隊の撤退を求めた²⁶。また、反体制勢力を含めたシリアのすべての紛争当事者に対して、あらゆる形態の武力行使を即座に停止することを要請している²⁷。国連安保理は、非武装の30名からなる軍事監視団を派遣し、紛争当事者と協力して、すべての紛争当事者が武力紛争を完全に停止しているかを報告するように決定した²⁸。

2012年4月21日、国連安保理は、決議2043(2012)を採択し、国連シリア監視団(United Nations Supervision Mission in Syria; UNSMIS)を設立することを決定した。この平和維持活動は、当初、300人を上限とする非武装の軍人から構成され、90日が派遣の期限とされた²⁹。あらゆる紛争当事

者による武力攻撃の停止を監視し、特使の6提案が完全に履行されていることを監視し、支援することも併せて決定した³⁰。しかし、2012年6月15日、国連シリア監視団は、シリアでの武力紛争の激化によって活動を停止することになった³¹。

2012年7月19日、国連安保理では、西欧諸国が提出した決議案(S/2012/538)が、ロシアと中国の拒否権によって、まともや否決された。決議案では、シリアの状況が国際の平和と安全に対する行為を構成し、国連安保理は、国連憲章第7章に基づいて行動するものとされた。すべての紛争当事者に対して、特使の6提案を履行し、暴力行為と人権侵害を即時に停止し、人道アクセスを確保し、シリア国民が主導する新たな政治体制への移行を促進することを求めている³²。また、国連シリア監視団の任務権限を更新し、派遣の期限を45日間延長することを決定するものであった³³。

アメリカのスーザン・ライス国連大使は、国連憲章第7章に基づく提案を出したのは、紛争当事者に対して特使の6提案の履行を義務づけ、6月30日にジュネーヴで開催されたシリアのための行動グループ(Action Group for Syria)によって同意された体制移行の計画を実現するためのものであると説明した³⁴。一方、ロシアのチュルキン国連大使は、国連憲章第7章に基づく決議には賛成できないと主張してきたと述べ、それは、制裁に道を開くことになり、さらには、シリアの国内問題に対して外部の軍事的な関与を許容することになるからであると論じた³⁵。このように国連憲章第7章への言及をめぐって、西欧諸国とロシア・中国との間での解釈の相違が見られ、シリアでの和平実現の方法をめぐって妥協できずに、次で見るように、国連シリア監視団の任務延長だけが合意されることになった。

2012年7月20日、国連安保理は、決議2059(2012)を採択し、国連シリア監視団の派遣を30日間延長し、重火器の使用の停止と、暴力行為の減少を確認することのみを新たな任務にすることに決定した³⁶。しかし、国連シリア監視団は、派遣の期限が延長されることなく、8月19日に撤収することになった³⁷。このようにして、国連安保理が「文民の保護」のために平和維持活動を活用することは、事実上絶たれることになった。それから1年近く、国連安保理はシリア問題から遠ざかることになり、その間に、シリア情勢は悪化の一途を辿った。シリア情勢の悪化に対して、国連安保理は傍観したに過ぎなかった。

2013年10月2日、国連安保理は、議長声明(S/PRST/2013/15)を採択した³⁸。それまでの国連安保理決議や議長声明では、シリアにおける政治体制の移行と和平実現、化学兵器の撤去に関心が寄せられていたが、この議長声明では、シリアにおける人道危機と人道支援の円滑な実施に関心が変化している。また、2014年以降の国連安保理決議においても同様である。

2014年2月22日、国連安保理は、決議2139(2014)を採択し、シリア政府やその他の紛争当事者による人権侵害と国際人道法違反を強く非難し、あらゆる形態の暴力を即座に停止するように要求した³⁹。また、すべての紛争当事者に対して、文民に対する攻撃を即時に停止し、人口密集地域において無差別な砲撃や空爆を停止するように求めた。これには、樽爆弾の使用も含まれるものとされた⁴⁰。

これまでのように文民に対する攻撃を批判するだけでなく、人道アクセスの確保と人道支援の円滑な実施についても紛争当事者に要求している。すべての紛争当事者に対して、国連やその他の人道支援機関が、前線や国境を通過するなど人道アクセスを認めるように要求し、国連などのすべての人道支援機関による人道支援活動を促進するために、すべての紛争当事者がさらなる適切な措置をとるように呼びかけた⁴¹。具体的には、すべての紛争当事者に対して、ホムス旧市街などの人口密集地域における包囲を即時に解くことを求め、人道支援物資を搬入し、避難を求める人びとの退避を可能にすることを要求した。また、人道支援機関が被災地にアクセスできるように一時的な休戦に同意することの必要性も強調した⁴²。さらに、国連職員や人道支援要員の安全を確保するためのすべての適切な措置をとることも求めている⁴³。

2014年7月14日、国連安保理は、決議2165(2014)を全会一致で採択した。決議の前文では、シリ

アの悪化した人道状況は、この地域の平和と安全の脅威を構成すると断定し、国連加盟国は、国連憲章第25条に基づいて、国連安保理の決定を受け入れ、実行する義務を負うことを強調している。国際的な平和と安全に対する脅威を構成しつつも、国連憲章第7章への言及を回避して、軍事介入に対するロシアや中国の懸念に配慮したと考えられる⁴⁴。

決議2165 (2014) は、国連やその他の人道支援機関に対して、バブ・アルサラーム (Bab al-Salam)、バブ・アルハワ (Bab al-Hawa)、アル・ヤルビヤー (Al Yarubiyah)、アル・ラムサ (Al-Ramtha) の国境ルートを、シリア政府への通知のみで使用する権限を与えることを決定した⁴⁵。同時に、人道援助物資に武器や弾薬などが混入されていないことを確認するために、シリアの隣国の同意を得て、人道援助物資の荷役と税関での検査を監視するメカニズムを構築することを決定した⁴⁶。上記の国境ルートの通過に関する権限と監視メカニズムの運用は、180日の期限を設けて実施することも併せて決定されている⁴⁷。2014年12月17日、国連安保理は、決議2191 (2014) を採択し、これらの国境ルートの通過に関する権限と監視メカニズムの運用の期限を1年間延長し、2016年1月10日まで施行することを決定した⁴⁸。

これまで見てきたように、国連安保理では、西欧諸国とアラブ諸国が、国連憲章第7章に基づくシリアの体制移行と平和達成を当初の目的としていたが、ロシアと中国の拒否権発動によって、その目標は実現できなかった。それは、ロシアと中国が、国連憲章第7章に基づく軍事的措置に対して強硬に反対したためである。「文民の保護」の観点から考えてみると、軍事的強制措置や平和維持活動による「文民の保護」は困難になり、人道アクセスの確保と人道支援の円滑化によって「文民の保護」が図られることになった。国連安保理は、国連やその他の人道支援機関に対して、事実上国境を自由に通過する権限を与えたが、それによってシリアに残された国内避難民がどのように保護されるに至ったのかが問題となる。

(2) 人道支援機関の対応

国連安保理決議2013 (2014) 第17項は、シリアにおける政治・軍事、人権・人道状況について1か月ごとに国連安保理に報告するように国連事務総長に要請し、それに応じて、2014年3月以降、国連事務総長は報告書を提出している。これを手掛かりにして、シリアにおける人道アクセスと人道支援の円滑化について考察することにする。

決議2165 (2014) が採択された直後の2014年7月22日から8月18日にかけて、人道支援を必要としていた人は、約1,080万人であり、そのうち約640万人が国内避難民であったと推定されている。人道支援機関のアクセスが困難な地域に居住する住民が約470万人おり、政府軍や反政府軍に包囲された人びとは24万1,000人と見積もられた⁴⁹。

決議2165 (2014) では、人道援助物資の輸送に関する監視メカニズムが導入された。国連は援助物資を輸送する前に、シリア政府に対して物資の内容と到着地、受益者の数について通知し、援助物資が人道的性格を有することを保証するための通知書を送付することになった⁵⁰。これによって、援助物資に武器や弾薬が積まれているのではないかという紛争当事者の疑念を晴らすことになり、国境を越えた援助物資の搬入が円滑化されることになった。

それにより、国連とその他の人道支援機関は、2014年7月22日から8月18日にかけて、トルコからシリアのバブ・アルサラーム (アレppo県) を通過して援助物資を4回輸送し、ヨルダンからシリアのアル・ラムサ (ダルアー県) を通過して1回輸送した。これには、約6万7,000人以上の食料、約7万5,000人分の水と衛生用品、約11万人分の医薬品が積み込まれ、アレppo県、イドリブ県、ラタキア県、ダルアー県に運ばれた⁵¹。また、アレppo県の東部辺境、ダルアー県のダルアー市の一部、リーフ・ディマシュク県では、戦争が始まって以来初めて人道アクセスが確保されることになった⁵²。

翌月 (2014年8月19日から9月17日まで) には、バブ・アルサラームのほか、バブ・アルハワ (ア

レppo県)の国境ルートも利用されることになり、トルコからシリアへの援助物資の輸送は10回、ヨルダンからシリアへの輸送は4回に増加した。これには、9万4,500人分以上の食料、約6万6,760人分の水と衛生用品、15万1,100人以上の医薬品が含まれ、シリア北西部のアレppo県、イドリブ県、ハマー県、ラタキア県、シリア南西部のダルアー県、クネイトゥラ県へ届けられることになった⁵³。また、アレppo県東部・西部辺境、イドリブ県、リーフ・ディマシュク県では、前線を越えて、水、食料、衛生用品が輸送されている⁵⁴。

翌年(2015年8月1日から31日まで)には、トルコからシリアへの援助物資の輸送は116回、ヨルダンからシリアへの輸送は58回に急激に増加し、食料は200万人分、水と衛生用品は100万人分、医薬品は240万人分を一か月で届けることに成功している⁵⁵。このように国連安保理決議2165(2014)によって、国境の一部が利用されることになり、シリア北西部と南西部における人道アクセスと人道支援の円滑化には大きな前進が見られた。このことは、国連安保理が軍事的強制措置や平和維持活動の展開に失敗したとしても、決議を通じて人道状況を改善し、「文民の保護」を推進することができることを意味している。

しかし、シリア東部への人道アクセスと人道支援の円滑化は、理想からはほど遠い状況にある。国連安保理は、決議2165(2014)によって、イラクとの国境にあるシリアのアル・ヤルビヤーの国境を開くように紛争当事者に要求したが、国境は依然として閉ざされたままである。

ISILが支配するシリア東部では人道アクセスがほとんど認められていない状況が続いている。2014年7月から8月にかけて、シリア東部のラッカ県、デリゾール県、ハサカ県では、計画していた約39万人分の食糧支援が実施できなかった。8月6日には、国連食糧計画の車列がラッカ県からデリゾール県に向かおうとしたところ、何者かに襲撃され、トラックの運転手2名が死亡し、2名が負傷している。援助物資は損壊されていたという⁵⁶。

それ以降も状況は改善せず、援助物資の輸送に対する干渉や制約は継続している。国連世界食糧計画は、2014年5月以来、デリゾール県への食糧の輸送を停止し、ISILが支配下に置いているラッカ県(テル・アビアッド市を除く)では、2014年11月以来、物資が供給できない状況が続いている。また、国連世界食糧計画は、ISILが支配しているアレppo県の17万5,000人への援助計画を中断している⁵⁷。このようにシリア東部における人道アクセスと人道支援の円滑化は、北西部や南西部に比べて劣悪な状況にあり、多くの国内避難民の生命と健康にかかわる事態になっている。その意味においては、人道支援機関による援助の提供を通じた「文民の保護」にも限界があるといえよう。

(3) 小括

これまで、国連安保理が「文民の保護」のために、難民や国内避難民をどのように保護しようとしてきたのかをシリア内戦を事例として考察してきた。西側諸国とアラブ連盟は、国連憲章第7章に基づく軍事的強制措置や平和維持活動を通じて、国内避難民の生命や財産を保護しようとしたが、ロシアと中国は、西側諸国などがシリア内戦を強引に解決することをおそれ、国連憲章第7章に基づくあらゆる措置に強硬に反対した。そのため、国連安保理は、「文民の保護」のために、他の手段を講じることが求められたのである。

それが、人道アクセスの改善と人道支援の円滑化であった。シリア北西部や南西部では、国連安保理の国境に関する措置が功を奏して、人道アクセスが改善し、援助物資を受けられる国内避難民は増加した。しかし、シリア東部での人道支援は、国境は開放されず、ISILなどの武装集団による妨害によって困難を強いられている。ただし、国連安保理の措置によって、一部の国内避難民に対する支援が実施できるようになったのは確かである。

国連安保理は、拒否権発動による機能不全によって、「文民の保護」の責任を完全に放棄したわけではなかった。人道アクセスの確保や人道支援の円滑化を通じて、国連安保理と国連やその他の人道

支援機関の活動と連携することで、一部の国内避難民を保護し、「文民の保護」を促進したのであった。国連安保理が「文民の保護」を追求する上で重要なことは、国連安保理の活動が機能せず、軍事的強制措置や平和維持活動が実行できない場合であっても、「文民の保護」がまったくできないという事態を招かないようにするための安全保障の制度設計である。

3. 「文民の保護」のための「新しい集団安全保障」に向けて

「文民の保護」に向けた新たな国連安全保障のメカニズムを考える前に、現行の国連安保理を中心とする安全保障制度について振り返っておきたい。国連憲章が予定していた安全保障の制度は、紛争の平和的解決と集団安全保障の二つであった。集団安全保障は、国連加盟国が他の国連加盟国に侵略した場合に、それ以外のすべての国連加盟国が侵略国に対して非軍事的・軍事的強制措置を発動することによって、国際の平和と安全を確保しようとする制度である。このような集団安全保障制度は、伝統的安全保障論に立脚して構築されている。伝統的安全保障論では、国際社会の主要な主体は国家であり、その安全を確保するための戦争が安全保障の重要な手段として考えられていた。集団安全保障制度は、侵略を受けた国家の存続のために、すべての国家による軍事的強制措置を予定しているからである。

冷戦期には、国連憲章が予定している国連軍が創設されず、アメリカとソヴィエト連邦が相互の決議案に拒否権を発動することで集団安全保障はほとんど機能しなかった。これに代わって、同意・中立・自衛を原則とする平和維持活動が紛争地域の停戦監視のために派遣されることにもなった。冷戦終結後には、国連憲章第7章に基づいて、多国籍軍や平和維持活動に対して武力行使の権限を与えて、事実上の集団安全保障を実行することになった⁵⁸。人間の安全保障が提唱されて以来、安全保障の対象は国家から人間に拡張され、国連憲章第7章に基づく軍事的強制措置や平和維持活動も文民を保護するために活用されることになった。

しかし、シリア内戦の事例でも見たように、国連安保理が拒否権などによって機能麻痺を起こしている場合、このような軍事的強制措置や平和維持活動を通じた「文民の保護」は実現可能ではない。そこで、このような集団安全保障制度が機能しない場合でも、「文民の保護」が実現される新たな集団安全保障制度の確立が求められるのである。

国連安保理が安全保障の機能を十全に果たすことができない場合であっても、「文民の保護」は、さまざまな方法によって代替することができるはずである。国連総会、国連人道問題調整事務所などの国連人道機関、赤十字国際委員会や赤十字社・赤新月社、NGOなどの人道支援団体、国連人権高等弁務官事務所などの国連人権機関、国際刑事裁判所などの国際司法機関、地域機構、国家、個人によって代替することができるものでもある。このような代替措置は、国連安保理から独立して行動する多様な主体によって行われるものであるべきであろう。そのような意味での「文民の保護」のための「新しい集団安全保障」の確立が求められるのである。

結論

本稿では、以下の三つの論点を考察してきた。第一に、国連安保理による「文民の保護」は、難民・国内避難民の保護を目的としているのかであった。国連事務総長報告書や一連の国連安保理決議を分析することを通じて、少なくとも武力紛争における難民・国内避難民が「文民の保護」の対象となることが明らかとなった。

第二に、国連安保理は、難民・国内避難民を保護するために、何をどのように実践しているのか。この問題について、シリア内戦を事例として考察してきた。国連安保理では、西欧諸国やアラブ連盟が軍事的強制措置や平和維持活動を検討したが、ロシアや中国の反対を受けて頓挫した。そこで、国連安保理は、人道アクセスの改善と人道支援の円滑化のために、国境を開放する措置をとり、一部の

国内避難民への人道支援が再開されることになった。このように、国連事務総長報告書や一連の国連安保理決議に盛り込まれた多様な措置を通じて、不十分ながら難民・国内避難民を保護する手段を打ってきたといえるであろう。

第三に、国連安保理が、難民・国内避難民を保護するためには、どのような制度が必要なのか。現実の国際政治においては、紛争当事者や大国の思惑が、国連安保理の活動を制約しており、国連における安全保障機能を考える上で、国際政治の権力性は無視することができない。しかし、国際政治の制約のもとで、国連安保理が「文民の保護」の可能性を最大限追求するためには、多元的で分散された新しい集団安全保障制度の構築が求められるのであった。

これまで、多層的なセーフティネットを持った新しい集団安全保障制度の必要性について論じてきたが、これには大きな問題が残されている。それは、新しい集団安全保障制度が、どれほど紛争被災者を救済できるのかという問題である。新しい集団安全保障制度を構築すれば、すべての紛争被災者を救済できると楽観的に結論づけることはできるであろうか。人間の愚かさを考えれば、それは到底できそうにない。より多くの人びとを救済するためには、多層的なセーフティネットをより広くより厚くしていかなければならない。そのためには、国際社会による絶望的な努力が不断に必要である。

本研究は、JSPS科研費26780102, 26285040, 26380071の助成を受けたものである。

-
- 1 Columba Peoples and Nick Vaughan-Williams, *Critical Security Studies: An introduction*, rev. and 2nd. Edition, London and New York: Routledge, 2015, p. 4.
 - 2 国連安保理による「文民の保護」の背景や内容に関しては、以下の文献が詳しい。清水奈名子『冷戦後の国連安全保障体制と文民の保護——多主体間主義による規範的秩序の模索』, 日本経済評論社, 2011年。昨今の国連安保理決議の動向を踏まえた子どもの保護と女性の参加と保護に関する論文としては、以下の文献を参照のこと。上野友也「女性・平和・安全保障——国連安保理決議1325（2000）の履行に向けた制度化を中心に」『国連研究』, 2015年, 65-84頁。上野友也「国連の安全保障と子どもの保護」, 初瀬龍平・松田哲・戸田真紀子編『国際関係のなかの子どもたち』, 晃洋書房, 2015年, 203-217頁。
 - 3 本稿では、「文民の保護」と平和維持活動との関係について本格的に論じていない。これに関しては、以下の文献を参考のこと。清水奈名子「国連安全保障理事会と文民の保護——平和維持活動における任務化とその背景」『国際法外交雑誌』, 第111巻第2号, 2012年, 243-246頁。上杉勇司「保護する責任」の概念の現実への適用——国連平和維持活動を通じた武力紛争下の「文民の保護」の議論を中心に」『国際安全保障』, 第40巻第2号, 2012年, 76-92頁。Narabayashi, Takeshi, 'Protection of Civilians in Armed Conflict: Interaction between thematic debate in the Security Council and activities in the field,' *Ehime Law Journal*, Vol. 39, No. 1-2, 2012, pp. 45-51. 榎林建司「武力紛争下における文民の保護——2011年秋以降の安保理における議論状況」『愛媛法学会雑誌』, 第41巻第1・2号, 2015年1月, 127-133頁。
 - 4 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Syrian Arab Republic: Humanitarian Snapshot (as of 31 August 2015)*, September 2015. (Available in the website: <http://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syrian-arab-republic-humanitarian-snapshot-31-august-2015> (accessed on 15 October 2015)).
 - 5 United Nations Office of the High Commissioner of Refugees, *Europe: Syrian Asylum Applications (From April 2011 to Sep 2015)*, 12 October 2015. (Available in the website: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=9594> (accessed on 15 October 2015)).
 - 6 See United Nations Security Council, S/PRST/1999/6, 12 February 1999.
 - 7 See United Nations Secretary General, *Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict*, S/1999/957, 8 September 1999.
 - 8 United Nations Security Council, S/RES/1265 (1999), 17 September 1999.
 - 9 S/RES/1674 (2006), 28 April 2006, para. 12.
 - 10 S/RES/1674 (2006), para. 13.
 - 11 S/RES/1296 (2000), 19 April 2000, para 3.
 - 12 S/RES/1674 (2006), para. 14.
 - 13 S/RES/1296 (2000), para. 14.

- 14 S/RES/1674 (2006), para. 16.
- 15 United Nations Security Council, S/PRST/2011/16, 3 August 2011.
- 16 United Nations Security Council, S/PV6627, 4 October 2011, p. 2.
- 17 *Ibid.*, p. 7.
- 18 *Ibid.*, pp. 2-3.
- 19 *Ibid.*, p. 3.
- 20 United Nations Security Council, S/2012/77, 4 February 2012.
- 21 United Nations Security Council, S/PV.6711, p. 9.
- 22 United Nations General Assembly, A/RES/66/253, 21 February 2012, paras 1-3.
- 23 *Ibid.*, p. 8.
- 24 United Nations Security Council, S/RES/2014 (2012), 14 April 2012.
- 25 *Ibid.*, para. 1.
- 26 *Ibid.*, para. 2.
- 27 *Ibid.*, para. 4.
- 28 *Ibid.*, para. 7.
- 29 United Nations Security Council, S/RES/2043 (2012), 21 April 2012, para 5.
- 30 *Ibid.*, para 6.
- 31 United Nations Supervision Mission in Syria, UNSMIS Mandate (Available in the website: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsmis/index.shtml> (accessed on 15 October 2015)).
- 32 United Nations Security Council, S/2012/538, 19 July 2012, p 1.
- 33 *Ibid.*, p. 10.
- 34 *Ibid.*, p. 10.
- 35 *Ibid.*, p. 8.
- 36 United Nations Security Council, S/RES/2059 (2012), 20 July 2012, paras. 1, 3.
- 37 *See* United Nations Supervision Mission in Syria, UNSMIS Mandate (Available in the website: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unsmis/index.shtml> (accessed on 15 October 2015)).
- 38 United Nations Security Council, S/PRST/2013/15, 2 October 2013.
- 39 United Nations Security Council, S/RES/2139 (2014), 22 February 2014, paras. 1-2.
- 40 *Ibid.*, para. 3.
- 41 *Ibid.*, paras. 6-7.
- 42 *Ibid.*, para. 5.
- 43 *Ibid.*, para. 12.
- 44 United Nations Security Council, S/RES/2165 (2014), 14 July 2014.
- 45 *Ibid.*, para. 2.
- 46 *Ibid.*, para. 3.
- 47 *Ibid.*, para. 5.
- 48 United Nations Security Council, S/RES/2191 (2014), 17 December 2014, para. 2.
- 49 United Nations Secretary General, S/2014/611, 21 August 2014, para. 22.
- 50 *Ibid.*, para. 27.
- 51 *Ibid.*, para. 26.
- 52 *Ibid.*, para. 23.
- 53 United Nations Secretary General, S/2014/696, 24 September 2014, para. 35.
- 54 *Ibid.*, para. 32.
- 55 United Nations Secretary General, S/2015/698, 10 September 2015, para. 32.
- 56 S/2014/611, para. 29.
- 57 United Nations Secretary General, S/2015/698, 10 September 2015.
- 58 「脅威、挑戦および変革に関するハイレベル・パネル報告書」は、包括的集団安全保障 (comprehensive collective security) を提唱し、平和執行、平和維持活動、平和構築も集団安全保障の枠組みのなかで捉えている。「文民の保護」のために、このような手段を用いることも集団安全保障の一つとして認識されているが、「文民を保護する」は、「第3部集団安全保障と武力行使」に入れられており、武力を用いた「文民の保護」を中心に論じている。*See* United Nations General Assembly, *A more secure world: our shared responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, A/59/565, 2 December 2004.