

平成 30 年 6 月 16 日現在

機関番号：13501

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K17009

研究課題名(和文) 人道的介入に関するイギリスの政策決定過程：リビアとシリアへの対応の違い

研究課題名(英文) The British foreign policy-making process on humanitarian intervention:
Different responses to Libya and Syria

研究代表者

小松 志朗 (KOMATSU, Shiro)

山梨大学・大学院総合研究部・准教授

研究者番号：40507109

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、2010年代のリビアとシリアの内戦・人道危機に対して、イギリスのキャメロン政権の対応が介入/不介入(あるいは介入の遅れ)という対照的な形に分かれた理由を明らかにすることである。英国学派の「大国による管理」という概念を援用した理論枠組みを用いることで、人道的介入に関するイギリスの政策決定過程を理解することができた。さらに、その背景には「大国による管理」の機能低下が起きている可能性もあることを明らかにし、そこから今後の国際社会論の発展につながる道筋を見出した。

研究成果の概要(英文)：This research aimed to determine the reason why the Cameron administration of the UK had responded to the civil wars and humanitarian crises of Libya and Syria in 2010s in contrasting ways respectively: intervention to the former and non-intervention (or delayed intervention) to the latter. With an original theoretical framework which introduced a specific concept of the English School, 'Great Power Management', it successfully understood the British policy-making process on humanitarian intervention. Moreover, it identified the possible trend of decreased function of Great Power Management behind the process, paving the way to the development of a new theory of international society.

研究分野：国際関係論

キーワード：人道的介入 イギリス外交 英国学派 大国による管理 保護する責任 リビア シリア

1. 研究開始当初の背景

人道的介入とは、ある国家の内戦において発生する人道危機を防止あるいは緩和・解決するために行われる軍事介入である。冷戦後の世界では、相次ぐ内戦と人道危機にどう対処するかが重要な国際的課題となってきた。その中で一つの選択肢として軍事介入が検討され、時に実施されてきたのである。しかしながら、1990年代にイラク、ソマリア、ボスニア、ルワンダ、コソボなど多くの事例で国際社会は介入を行ってきたものの、それを人道危機の解決策として確立したとは言い難い。介入はどのような場合に許されるのか、介入はどのようにすれば人道危機を止められるのか。人道的介入をめぐる試行錯誤は今なお続いている。

こうした時代状況を受けて、2000年代には「保護する責任 (Responsibility to Protect: R2P)」という新しい規範が誕生した。これは、人道危機のような例外状況においては一般市民を保護するための軍事介入も最終手段として認められるとの考えを含むものだった。つまり人道的介入を正当化する新しい規範が21世紀に出てきたのである。

そして2010年代に、リビアとシリアという中東の2つの国でほぼ同時期に内戦と人道危機が発生し、人道的介入の是非や可否が改めて切迫した現実の問題として国際社会に突き付けられた。1990年代の試行錯誤を経て2000年代に「保護する責任」という新しい規範が誕生し、いまやその規範の実践が問われる段階にわれわれは来ているのである。

ところが国際社会の対応は対照的な形に分かれた。リビアに対しては西洋諸国がすぐに軍事介入を始めたものの、シリアに対しては数年間にわたり介入を躊躇し続けたのである。本研究は、西洋諸国の中心メンバーであるイギリスに焦点を当て、この興味深い対照について考えるものである。

なお、2015年4月の研究開始時点では、アメリカ率いる有志連合軍がシリアへの軍事介入をすでに始めていたものの、イギリスはまだそこに参加していなかった。しかし同年12月からイギリスも参加したので、研究内容はその点を考慮して当初の計画から一部変更した。

2. 研究の目的

本研究の目的は、2011年の「アラブの春」に端を発するリビアとシリアの内戦・人道危機に対して、イギリスのキャメロン政権の対応が介入/不介入(あるいは介入の遅れ)という対照的な形に分かれた理由を明らかにすることである。言い換えれば、本研究は人道的介入に関する現代のイギリスの政策決定過程を描こうとするものである。国家というものは、基本的に他国の人道問題に深く関わることは消極的である。その意味では国家が「不介入」を選ぶことそれ自体は不思議な話ではない。しかし、現実には一部の国家

が時に積極的に介入することがある。なぜ、そのような揺れ動きが起きるのか。

以上の目的に向けて、具体的には2点を研究上の主要課題として設定した。第一に、イギリスの外交・安全保障政策全般の特徴を把握することである。なぜなら、人道的介入は一つの問題領域ないし政策分野である以上、国家の外交・安全保障政策の一部として位置づけられるからである。第二に、リビアとシリアの2事例を分析し、比較することである。リビアに関しては、2011年2月(民衆デモの発生)~同年3月(米英仏による軍事介入の開始)が、シリアに関しては2011年3月(民衆デモの発生)~2015年12月(イギリスのシリア介入の開始)が主な研究対象の時期である。ただし、介入の開始以降の展開からも重要な情報を得られることが少なくないので、どちらの事例についても、適宜研究の時間的な射程を広げた。

3. 研究の方法

本研究の方法は、歴史学的アプローチによる事例分析である。すなわち、特定の理論枠組み(下記)を用いて一次・二次資料を読み込むことで事例の記述・解釈を行い、考察を深めていくというものである。取り上げた事例はリビアとシリアの2つである。2事例を分析し、比較する際には、諸変数をコントロールして2事例を厳密な形で比較するというよりも、それぞれの事例分析を重ね合わせて記述の厚みを増し、それにより全体的な議論の説得力や緻密さを高めることに重きを置いた。

また、資料分析や考察を体系的かつ効率的に行うために、本研究では英国学派を援用する形で理論枠組みを構築した。詳しくは「4. 研究成果」で述べるが、介入の複雑な実態を理解するために英国学派を用いて新たな理論枠組みを構築した点も、本研究の成果、特色の一つである。英国学派とは、国際関係論の分野でイギリス(人)を中心に発展した学派であり、アメリカ的な国際関係論とは違う独自の視点から人道的介入の研究に取り組んできた。その系譜には有益な示唆が多く含まれており、本研究では積極的にそれを取り入れている。

研究の資料としては、イギリス政府や国連の公式資料をはじめ様々な一次・二次資料を用いた。加えて、イギリスの議員や研究者を対象にヒアリング調査を行い、そこで得られた証言も重要な資料として活用した。

4. 研究成果

本研究の成果は大きく3つある。一つ目は理論面の成果、二つ目は実証面の成果、そして三つ目は今後の研究テーマの発見である。

(1) 理論面の成果

2000年代に前述の「保護する責任(R2P)」という新しい規範が国際社会に登場して以

来、人道的介入の研究はそれを中心に議論を組み立てるものが多くなった。「人道的介入」という言葉に代わって、「R2P にもとづく介入」や「R2P 介入」という言葉が使われることも多い。

確かに「保護する責任」の登場と普及は現代の注目すべき動向であり、人道的介入の問題を考えるうえで無視できない要素である。しかし本研究では、意識的にそれを相対化する形で理論枠組みを構築した。なぜなら、イギリスやアメリカのような介入を主導する諸大国の政策決定において「保護する責任」が大きな意味をもつとは思われないからである。実際、筆者が行ったヒアリング調査において、イギリスの保守党議員はその有用性をきっぱりと否定した。

「保護する責任」を相対化したうえで、新たな枠組みを作るのに有用だと考えたのが、英国学派に特有の概念、「大国による管理 (Great Power Management: GPM)」である。これは、大国 (great power) が世界の諸問題への対応に特別な役割を担うことが一つの国際制度として存在することを意味する。この制度において大国には特別な責任と権利がセットで認められるので、主権平等を原則とする国際社会において事実上のハイラーキーが生じることになるが、そこには一定の正統性が伴う点に注意が必要である。つまり、大国が特別な責任と権利にもとづき特別な役割を果たすことを、他の国々は期待し、支持するのである。

英国学派の系譜において、この考えを最初に明示したのはブル (Hedley Bull) である。そして、冷戦後にブザン (Barry Buzan) が彼の議論を受け継ぎ、発展させた。ブザンは時代が変われば「大国による管理」の中身も変わると考えた。具体的には、管理の目的は国家間の秩序維持に狭く限定されるわけではなく、人権保障のように正義を追求することも含まれ得ると論じた。

本研究では、以上のようなブルからブザンへと至る「大国による管理」に関する議論の発展を踏まえ、その延長線上に人道的介入を位置づけた。つまり、「大国による管理」という制度の実践として人道的介入をイメージしたのである。詳しくいえば、人道的介入を国際社会における政策や行為のひとつの独立したカテゴリーとして捉えるのではなく、それよりも広いカテゴリーの「大国による管理としての軍事介入 (GPM 介入)」の中に人道的介入が含まれると考えたのである。この見方を図に表すと、下記ようになる。



このイメージ転換の理論的有用性はいくつかあるが、特に本研究との関連で重要な点は、人道的介入と対テロ戦争が混在するシリア介入のような複雑なケースも、無理なく研究の射程に入れられることである。軍事介入が本質的に国家の政治的な行動である以上、「人道」以外の要素が混ざることは避けられない。むしろ現実を正確に描写するなら、大国という特別な国家が「大国による管理」の一環として行う軍事介入の中に、「人道」や「保護する責任」といった要素が組み込まれる (可能性がある) と見るのが妥当なのではないか。言い換えれば、大国がなぜ、どのように介入するのかという観点から人道的介入の問題を見た方が、結果としてその核心に迫れると考えたのである。

以上のように、「保護する責任 (R2P)」を相対化し、代わりに「大国による管理 (GPM)」を中心に置いた理論枠組みを用いると、人道的介入のイメージは下記の図ようになる。

R2P を中心とする人道的介入のイメージ

~ R2P という規範がまず存在し、その実践の方法を国際社会で検討し、介入国に任せる ~

R2P

国際社会 (安保理、地域機構など)

介入国 (大国)

GPM を中心とする人道的介入のイメージ

~ 介入国がまず GPM の一環として介入を決断してから、国際社会にそれを諮り、必要であれば R2P を正当化に用いる ~

介入国 (大国)

国際社会 (安保理、地域機構など)

R2P

(2) 実証面の成果

上述のように、「大国による管理」を基軸に据えた理論枠組みによりイギリスの介入事例を研究するのなら、イギリスが「大国」なのかどうかを考える必要がある。この点については、英国学派をはじめとする先行研究や一次資料、ヒアリング調査により、イギリスを大国と見なして分析することの妥当性を確認した。イギリス自身、「大国意識」はいまなお明確であり、常に自らの大国としての地位や役割を意識して外交・安全保障政策を考えている。確かに、中国をはじめとする新興国の台頭が著しい今日、イギリスはアメリカとともに (少なくとも相対的には) 衰退しつつある大国なのかもしれない。しかしだ

からこそ、イギリスにとっては大国であり続けること、あるいはそのために努力することが外交・安全保障政策の基調となっている。

これに関連してさらに重要な点は、イギリスは単に自分の大国としての地位や役割を重視しているにとどまらず、他の大国、具体的にはアメリカおよびフランスとの関係を外交・安全保障政策において重視していることである。また、そうした同盟国の大国に加えて、ロシア、中国という同盟外の大国との関係も強く意識している。

しかしだからといって、決してイギリスの外交・安全保障政策において人道的関心が欠けているわけではない。イギリスにおいて人道主義の伝統が脈々と受け継がれていることも、また事実である。重要なのは、そうした人道主義が、より大きな枠組みとしての「大国による管理」や大国意識の中に位置づけられることである。イギリスにとって世界の人道上の問題は、自分が大国として何ができるか、何をすべきかという観点からアプローチするものなのである。

また、人道主義に関していえば、1997～2007年に労働党政権で首相を務めたブレア（Tony Blair）が在任中に、ブレア・ドクトリンと呼ばれる積極的な介入主義の方針を打ち出した。しかし、保守党政権のキャメロン首相（David Cameron）はこれをそのまま受け継ぐことはしなかった。彼は人道主義を否定しないまでも、軍事介入についてはブレアよりも慎重なスタンスを示していた。つまり、キャメロン政権はイギリスの人道主義の伝統を受け継ぎつつも、少なくともその実践に関してはブレア政権よりも慎重あるいは消極的なスタンスをとっていたのである。

以上のようにイギリスの外交・安全保障政策の全般の特徴を捉えたうえで、リビアとシリアの2事例を分析、比較した。明らかになった点は、主に以下の4点である。第一に、イギリスの大国意識は依然として強いが、アメリカとの共同作戦において軍事的に貢献できる部分が小さいせいで、介入に対する消極性の克服は難しい。実はリビア介入も、表面上の印象とは裏腹にイギリスはそれほど積極的ではなかった。

第二に、イギリスにとって軍事介入の政策決定は一国で行うというよりも、アメリカおよびフランスとの関係の中で決まる部分が多い。つまり、米英仏の同盟にもとづく「大国による管理」の文脈で政策決定がなされるのである。しかしこれは、イギリスの政策決定を左右するアクターが増えることになり、その分、政策決定過程の不確実性が増す点は見逃せない。

第三に、ロシアとの関係も重要で、特にシリアの事例では先にロシアが軍事介入を始めたことがイギリスの政策決定を難しくした。これは、ロシアとの決定的な対立を避け、国際秩序の現状を維持するという意味での「大国による管理」に関わる。ロシアという

大国の存在もまた、イギリスの政策決定過程の不確実性が増す要因だといえる。

第四に、イギリスでは近年、軍事介入の政策決定過程において議会の影響力が強まっており、この政治状況もやはり不確実性の増大につながっている。あるいは、民主主義と「大国による管理」の間の緊張関係が強まっているとも言い表せよう。

これらをまとめると、イギリス・キャメロン政権においては、人道的介入に対する（相対的な）消極性と、「大国による管理」の文脈および国内政治の文脈での不確実性が結びつくことで、介入と不介入の間で政策決定が揺れ動きやすい構造が生まれていたのである。さらにいえば、2事例が示唆するのは、イギリスをはじめとする西洋諸国が世界の紛争解決への意欲と能力を失いつつあるという意味での、「大国による管理」の機能低下である。この点は、下記の「今後の研究テーマの発見」につながる。

（3）今後の研究テーマの発見

「大国による管理」に着目してイギリスの介入事例を研究した結果、今後取り組むべき新しい研究テーマが見えてきた。それは、地域的国際社会の「大国による管理」である。

シリアの事例における最近の興味深い展開として、トルコ、ロシア、イランが紛争解決に向けて積極的な外交攻勢を仕掛けている。例えば、2016年12月にトルコとロシアがシリア内戦の停戦を仲介したり、2017年1月にトルコ、ロシア、イランの主導で和平会議が開催されたり、同年4月に化学兵器禁止機関（OPCW）による化学兵器の調査を支援することでトルコとロシアが合意したりといった一連の動きがある。2018年に入っても、3ヶ国が和平交渉を主導する流れは続いている。過去の介入事例と比べると、このように非西洋の大国（差し当たりトルコ、ロシア、イランも大国とする）が紛争解決プロセスの中心にいる構図はかなり珍しい。

この展開をどう解釈すべきか。ひとつには、欧米諸国が主導してきたグローバル国際社会の「大国による管理」が機能低下に陥るなか、それを補う形で中東の地域的国際社会の「大国による管理」が台頭してきたと見ることができる。厳密に言えば、地域大国のトルコおよびイランに、域外大国のロシアが加わる形ではあるものの、少なくとも西洋諸国が中心のグローバル国際社会とは違う地域限定の動きとして見ることはできよう。実際、西洋諸国も国連も3ヶ国の外交攻勢を黙認もしくは支持している。しかし他方で、この動きはリアリズム的な大国間政治に過ぎないとの見方も成り立つだろう。いずれにせよ、シリア介入のこうした展開を「大国による管理」の観点から分析すれば、グローバル国際社会とは違う地域的国際社会の特徴が明らかになるのではないかと。

地域的国際社会は、前出のブザンの関心事

でもある。英国学派は伝統的にグローバルレベルの国際社会に関心を寄せてきたが、ブザンはその伝統から脱して各地域に固有の国際社会（複数の国際社会）に注目した研究に取り組んできた。本研究の視点をそうした最近の研究に結びつければ、新たな国際社会像を描けるかもしれない。その意味で、「大国による管理」に着目して人道的介入を研究することで、英国学派の国際社会論の理論的発展の道筋を見つけた点も、本研究の成果のひとつに数えられる。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計1件)

小松志朗「中東における軍事介入：英国学派で読み解く 21 世紀のイギリス外交」『公開シンポジウム「国際学の先端」:(準)周辺からみた国際社会 報告書』桜美林大学国際学研究所、2018 年、25-34 頁、査読無。

〔学会発表〕(計3件)

小松志朗「人道的介入と保護する責任」R2P ネットワーク・ワークショップ「『保護する責任』からみる国際社会」2018 年。

小松志朗「中東における軍事介入：英国学派で読み解く 21 世紀のイギリス外交」桜美林大学国際学研究所シンポジウム「国際学の先端:(準)周辺からみた国際社会論」2017 年。

小松志朗「シリア紛争に対するイギリスの政策決定過程：介入と不介入の狭間で」政策・制度研究会(日本政治学会分野別研究会) 2017 年。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小松 志朗 (KOMATSU, Shiro)
山梨大学・大学院総合研究部・准教授
研究者番号：40507109

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし

(4) 研究協力者

なし