

ボスニア・ヘルツェゴビナにおける安全地域

橋本 靖明

はじめに

東西冷戦構造が崩壊した後、世界各地でさまざまな民族紛争が発生している。旧ユーゴスラヴィアもそうしたポスト冷戦型の紛争発生地域の一つであった。民族間の激しい武力対立は民族浄化や大量虐殺といった深刻な事態を招き、そのような状況に国際社会がいかに対処するかが問われることとなった。

その対処の一環として国際連合（以下、国連とする）が旧ユーゴスラヴィアのボスニア・ヘルツェゴビナにおいて採った方策が、安全地域の設定である。一般住民を保護するため、紛争下の6つの都市が安全地域として指定された。総ての紛争当事者に対して、指定された地域への武力攻撃を速やかに停止し、周辺地域からの即時撤退を求めるとともに、人道援助活動への妨害が禁じられた。さらに、これらの地域に展開した国連平和維持部隊に対しては、安全地域への攻撃等に対抗して武力行使を含む措置をとることが認められたのである。しかし、内戦の継続する中での国連のこうした試みは、紛争当事者からは支配地域拡大への妨害と見なされ、国連の中立的立場への疑問を生じさせただけでなく、平和維持部隊が配置された安全地域への攻撃を招く結果となった。安全地域の設定と確保をめぐる国連の行動が、人道法の重大な侵害行為の阻止に十分な効果を挙げえなかったことは、国連の将来の紛争への関与を考慮する上で反省すべき重要な経験となっている。国連の平和維持活動への協力を続けている日本にとっても、ボスニア・ヘルツェゴビナにおける安全地域問題について、関連する情報を収集し分析を行うことに一定の意義があろう。

本稿は、以上のような考えのもとに、国連がボスニア・ヘルツェゴビナに設定した安全地域を研究対象として採り上げ、安全地域の内容や目的、安全地域に展開した国連平和維持部隊の活動を概括するとともに、なぜ当初の目標を全うしえなかったのか、その原因を探ることを目的としている。

第1章 旧ユーゴスラヴィアにおける民族紛争の背景

ユーゴスラヴィアは、第二次世界大戦後、チトー大統領のもと「6つの共和国、5つの民族、

4つの言語、3つの宗教、2つの文字、1つの国家」といわれる特異性を維持してきた。とはいえ、国家としての統一感は70年代から徐々に薄れつつあった。例えば、国内における経済的な地域格差が大きく、国家方針によって経済的利益を南部地域に重点的に配分されてしまう北部の経済的先進地域の不満がその一因である。また、チトー大統領が自らの死後に備えて、国家の最高決定機関である連邦幹部会の議長輪番制や、共和国、自治州への権限委譲を行いつつあったことも、現在の国家分裂の遠因となった。

冷戦体制の終了とともに各民族の独立機運は急速に高まったが、それに対してユーゴスラヴィアの連邦制維持を図ろうとする動きとの間で緊張と対立が生じることになった¹。

旧ユーゴスラヴィアにおける内戦の特徴の一つは、一つの国家の中に複数民族が混住しているために、ある領域を地域的に分割して、例えば東側に住む民族と西側に住む民族とが国土を二分してその境界をめぐる争うといった形態ではなく、国内の複数の民族が、時に一地域を制圧し、時に一都市部に包囲されるといった形で、国内各所で事態が流動的に推移していった点にある。

ここに、こうした複雑な状況下において敵対する民族勢力によって包囲された地域の一般住民をどのようにして援助、救済するのかという問題が生じた。この問題は、旧ユーゴスラヴィア地域の民族紛争それ自体をいかに解決していくかという政治問題と平行して出現し、かつまた、迅速な対応が求められたのである。食料、燃料、医薬品という生活に必要な物資の供給を止められた中で一般住民が長期間にわたって包囲され続けることは、確かに看過されるべきことではない。しかし一方で、国土の各所において民族間の武力対立は激しさを増しつつあり、和平達成の兆しは一向に見出せない。旧ユーゴスラヴィアのボスニア・ヘルツェゴビナにおける安全地域設定は、まさにこうした段階で国連によって行われたのであった。

第2章 安全地域の設定

第1節 安全地域設定の国連決議

安全地域は、ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国において全部で6カ所（6都市およびその周辺地域）設定されたが、それは、国連の安全保障理事会決議によっている。

安全地域を設定した決議は、93年4月16日に採択された決議819²と翌月の5月6日に採択

¹ 地引嘉博「八九年変革後のバルカン情勢」『外交時報』第1328号（1996年5月）14～15頁。柴宜弘「ボスニア内戦と国際社会の対応 - ユーゴスラヴィア解体から和平協定調印まで」『国際問題』第434号（1996年5月）3～6頁。西川吉光『紛争解決と国連・国際法』晃洋書房、1996年、212～214頁。M. E. Brown ed., *The International Dimensions of Internal Conflict* (Cambridge: MIT Press, 1996), pp. 35-45.

² S/RES/819 (1993), April 16, 1993.

された決議 824³の 2 つである。

まず、決議 819 により、スレブレニツァが安全地域に指定され、続いて決議 824 によって、サラエボ、ツツラ、ゼパ、ゴラジュデ、ピハチの 5 都市およびその周辺地域が安全地域として追加された。

具体的には、決議 819 がその第 1 項において、

すべての当事者および他の関係者に、スレブレニツァおよびその周辺を、いかなる武力攻撃またはいかなる他の敵対行為からも免れるべき安全地域として扱うよう要請する。

とし、また、続いて決議 824 はその第 3 項において、

ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国の首都であるサラエボおよび同様に危険に晒されている他の地域、特にツツラ、ゼパ、ゴラジュデ、ピハチならびにスレブレニツァおよびその周辺がすべての関係者によって安全地域として扱われるべきであり、武力攻撃またはいかなる他の敵対行為からも免れるべきであることを宣言する。

こととした。これらの決議の採択によって国連は、都合 6 都市とその周辺を安全地域として指定し、関係当事者に対してその尊重を求めたのである。

第 2 節 設定された安全地域

(1) 目的

安全地域設定の目的は、ふたつの関連決議の前文から読み取ることができる。

まず、スレブレニツァおよびその周辺を安全地域として指定した決議 819 は、国際司法裁判所が、この決議 819 の採択に先立ち、「ジェノサイド条約の適用をめぐる事件（ボスニア・ヘルツェゴビナ対ニューゴスラヴィア（セルビア・モンテネグロ））において、ニューゴスラヴィアに対してジェノサイド行為を防止するあらゆる措置をとることを命じた仮保全措置に留意」し（前文第 2 項）特に「『民族浄化』を含む国際人道法の違反を非難し、ボスニアのセルビア人勢力による引き続き武力攻撃と住民への砲撃の結果生じた、スレブレニツァおよびその周辺地域の状況の急速な悪化についての報告に警戒」している（前文第 7 項）。さらに、「同地域に

³ S/RES/824 (1993), May 16, 1993.

における人道上の緊急性が既に生じている」ことも認識した。これは、「特に女性、子供、老人といった市民の大規模な難民化を余儀なくされた、セルビア人勢力による蛮行の直接的な結果」である（前文第10項）。

次に、安全地域の範囲を6都市にまで拡大した決議824は、「安全地域の概念を安全が必要とされる他の都市にも拡大すべき」とする報告を考慮し（前文第3節）特に「傷病者を含む大量の難民が継続的に流入することによって悪化した、ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国内のいくつかの都市が直面する安全上と人道上の緊急の必要性を考慮」した（前文第5節）。さらに「ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国内のいくつかの都市に対するセルビア人勢力の武力攻撃の継続を深く懸念し、国家全土、特に、サラエボ、ツツラ、ゼパ、ゴラジュデ、ピハチならびにスレブレニツァにおける安全と安定を確保することを決定」し（前文第7節）「こうした危機に瀕した諸都市とその周辺が安全地域として扱われるべきことを確信」する（前文第8節）とともに、「こうした安全地域の安全を達成するために、さらに手段が講じられる」ことにも触れている（前文第12節）。

このように、安全地域を設定したふたつの決議の前文を見てゆくと、人道法の重大な侵害によってこれらの地域の一般住民に危険が及んでいること、各地における人道法違反行為の結果、多数の難民がこれらの都市に流入していること、つまり、人道上の配慮がその設定理由であったことがわかる。

（2）内容

次に、設定された安全地域において確保されるべき安全の内容であるが、同様に、両決議を概観し、整理してみる。

決議819は、第1項において「スレブレニツァを安全地域として扱うよう全関係者に要請」した後、セルビア人勢力に対して「スレブレニツァへの武力攻撃の即時停止」と「周辺地域からの即時撤退」を要求している（第2項）。さらに次項においては新ユーゴスラヴィアに対して「ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国内のセルビア人勢力に対する武器援助」を即座に中止するように求めた（第3項）。

国連事務総長に対しては、「安全地域内の状況を監視するためにスレブレニツァ地域における国連保護軍のプレゼンスを拡大する手段をとる」よう求め、かつ、他の「関係者にこうした国連保護軍の活動への協力」を求めている（第4項）。また、「民族浄化の一環としてスレブレニツァ地域や他の地域から一般住民を強制的に移動させているセルビア人勢力の行動」を非難、拒否した（第6項）。

その上で、「ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国の全地域、特にスレブレニツァ地域に対する人道援助に対する妨害を行わない」ようセルビア人勢力に求める（第8項）一方、国連事務総長

と国連難民高等弁務官に対しては、「問題解決のためにすべての資産を使用する」よう要求している（第9項）。こうした活動に関連して、「国連保護軍、国連、人道援助機関の人員の安全と自由な移動確保」も当事者に求められた（第10項）。

国連事務総長にはさらに、「スレブレニツァ地域から傷病者の安全な移送を、国連難民高等弁務官と国連保護軍と協議しつつ用意する」ことも求めている（第11項）。

次に、決議824においては、第3項によって、「サラエボ、ツヅラ、ゼパ、ゴラジュデ、ピハチならびにスレブレニツァの各都市およびその周辺地域を安全地域として宣言」した上で、以下のふたつの事項が監視されるべきことを宣言した。それらはつまり、「安全地域に対する武力攻撃またはいかなる敵対的行為の即時停止、およびセルビア人勢力の即時撤退」であり（第4項(a)）、「国連保護軍および国際人道機関が安全地域に自由にアクセスできる権利の尊重、およびこうした活動に従事する要員の安全確保」である（第4項(b)）。

そのために、「関係当事者は国連保護軍に協力し、安全地域の尊重のために必要な手段を講ずる」よう求める（第5項）一方で、国連事務総長に対しては、「安全地域における人道状況を監視するため、50名の軍事監視要員を増員する」よう要請した（第6項）。

なお、こうした具体的宣言や要求に加えて、この決議に当事者が従わない場合、「速やかに追加措置が考慮される」ことも宣言されている（第7項）。

以上のように見てみると、安全地域の主たる内容は、この地域に対して武力攻撃を行っている紛争当事者であるとされたセルビア人勢力に人道法違反の行為を停止するよう求めるとともに、事務総長および難民高等弁務官に対して必要な援助を行うように求めたものである。これを整理すると、次頁の表のようになる。

次に、安保理決議の内容について若干の考察を行う。武力紛争の行われている地域全体にわたって、戦闘に参加していない一般住民が保護されるべきことは今までにも制度上確保されてきた。1949年のジュネーブ諸条約は、その共通第3条において、戦争犠牲者の保護に関する規定が内戦にも適用されるとした。1977年のジュネーブ諸条約追加議定書は、この精神をさらに進めて住民の一般的保護を定めているが、この議定書の諸規定は、人種、皮膚の色、性別、言語、宗教や政治的意見の相違といった不利な差別なく、住民全体に適用される（第2議定書第2条第1項）。武力紛争によって生ずる苦痛を軽減することがその目的である。そのために、例えば、傷者、病者や虚弱者、妊産婦は特別の保護、尊重を受けるものとされた（第1議定書第10条、第2議定書第7条）。また、一般の住民は攻撃の対象とならず、暴力行為や暴力による威嚇を受けることもない（第1議定書第51条、第2議定書第13条）。身体、名誉などを尊重され、暴行、脅迫、侮辱などから保護される。こうした保護には、強制売春や猥褻行為からの保護も含まれるのである（第1議定書第75条、第2議定書第4条）。

安全地域設定の決議内容

| 内 容 | 主 な 対 象 | 決議 819 | 決議 824 |
|---------------|-------------------|--------|--------|
| 武力攻撃の禁止 | セルビア人勢力 | | |
| 撤退 | セルビア人勢力 | | |
| 武器支援の禁止 | 新ユーゴスラヴィア | | |
| 強制移動の禁止 | セルビア人勢力 | | |
| 人道援助への妨害禁止 | セルビア人勢力 | | |
| 国連保護軍活動への妨害禁止 | セルビア人勢力他 | | |
| 軍事監視要員の増員と派遣 | 事務総長 | | |
| 人道援助の実施 | 難民高等弁務官事務所 / 事務総長 | | |
| 傷病者の護送 | 難民高等弁務官事務所 / 事務総長 | | |
| 追加措置考慮の可能性 | | | |

こうした各種の規定は、国連が設定した安全地域において遵守を求めていた内容と多くの点で一致するものである。武力攻撃を停止し、一般住民への暴行のような人道法に違反する行為を中止し、必要な援助物資や傷病者の輸送を確保することは、既存の制度においても見られるものであり、かつ、近年さらなる発展を遂げつつある分野である。

国連総会においては、人道援助に関する決議が採択された。例えば、88年および90年に採択された「自然災害および類似の緊急事態の被災者への人道的救援」決議⁴は、人道援助を行う者が被災者に自由にアクセスすることを原則のひとつとした。この原則は、被害者の存在する領域国の同意を援助のための前提条件としていない点が注目に値する。さらに、被災者援護の義務が第一義的にはその領域国にあることを認めた上で、国家がその責任を十分に果たせない場合には国連などが援助を行うことができるという補完性の原則も含まれたものである。

このようないくつかの法規の整備と国連決議とを照らし合わせてみるならば、ボスニア・ヘルツェゴビナにおいて設定された安全地域は、一般住民、非戦闘員の尊重と保護が紛争当事者によって考慮されず、行われないう状況下で、かかる尊重と保護を確保するために案出されたものであるといえよう。これは、従来、国家間の紛争において設定が行われることのある諸地域（安全地帯、中立地帯など）と同様の目的をもつ人道上の保護を、第三者、しかも国連という国際機関が一国内の武力紛争において図ろうとしたものである。

⁴ A/RES/43/131, December 8, 1988; A/RES/45/100, December 14, 1990.

第3章 安全地域に展開した国連保護軍

第1節 安全地域の設定と国連保護軍の展開 - 拡大する国連保護軍の任務 -

国連による安全地域の設定は、関係する紛争当事者に対して武力行使を即時に停止し、撤退するよう求めるものであったが、その確保はいずれの組織にも直接に要請されてはいなかった。

ボスニア・ヘルツェゴビナを含め、旧ユーゴスラヴィア各地に派遣されていた国連保護軍も、当初の任務は、暫定停戦協定の遵守監視、重火器の管理、人道援助のための要員や物資輸送の警護、釈放された拘留者の輸送などであり、いわゆる伝統的な平和維持活動の範囲内のものであって、安全地域の確保は特に任務化されてはいない⁵。また、他の国際機関や国家にも同様の要請がなされてこなかった。

しかし、安全地域の設定にもかかわらず、それらの地域への武力攻撃が継続するという事態を受けて、国連自らがその保護に従事することを余儀なくされていった。国連保護軍に対する安全地域確保任務の付与はその結果として行われた。

93年6月4日に安保理が採択した決議 836⁶は、以下のような内容を含んだものである。すなわち、「ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国の領域、特にサラエボ、ピハチ、スレブレニツァ、ゴラジュデ、ツヅラおよびゼパの安全地域における住民の窮状に警告」を発し（前文第10節）、こうした「ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国の状況が国際の平和と安全に対する脅威であると認定」した（前文第18節）。その上で、国連憲章第7章の下で「安全地域に対する攻撃を阻止し、停戦を監視し、兵員の撤退を促進し、地上の重要な拠点を占拠し、加えて住民に対する人道援助物資の輸送に参加するために国連保護軍の任務を拡大することを決定」したのである（第5項）。

その新しく付与された任務遂行のために、新たに「自衛行動として、いかなる勢力による安全地域に対する砲爆撃や安全地域への武力侵入に対して、また、安全地域内やその周辺において国連保護軍や護衛されている人道物資輸送隊の移動の自由が故意に妨害される場合には、武力行使を含む必要な措置をとる」ことが国連保護軍に権限づけられた（第9項）。

また、この国連保護軍の任務を支援するために、「加盟国が、加盟国単独で、または地域機構や取極を通じて、安保理の権限の下で、または国連事務総長および国連保護軍との密接な協力の下、空軍力の使用を通じて必要なあらゆる措置をとることができる」旨も同時に決定されている（第10項）。実際に、この決議にしたがって近接航空支援、いわゆる空爆を実施したのは

⁵ S/RES/743 (1992), February 21, 1992. および高井晉『国連 PKO と平和協力法』真正書籍、1995年、61～62頁。

⁶ S/RES/836 (1993), June 4, 1993.

北大西洋条約機構であった。

国連事務総長は、安全地域に関する国連保護軍を含めた各関係者の任務を概観して、「指定された安全地域における住民を、部隊の存在を通じて、また、必要がある場合には空軍力の使用を通じて、……保護すること」⁷とまとめている。

国連保護軍への任務追加に際しては、紛争当事者の直接的な合意は考慮されなかったようである。もちろん、関係当事者の合意が得られるならば、安全地域における国連保護軍の活動が容易となることは疑いない。事実、6つの安全地域のうち、スレブレニツァとゼパにおいては、当事者と国連との間で合意が見られている。その内容は、停戦、国連保護軍部隊の配置、暫定的非武装化、移動の自由などである。その他の4つの地域については当事者との合意を得ることができなかった⁸。国連憲章第7章の下で行動する権限を認められることになった国連保護軍は、関係当事者の合意を得ることなしに活動することも可能とされたためと考えられる⁹。この国連保護軍の任務の点に関して、事務総長は、

ボスニア・ヘルツェゴビナにおける安全地域に関する国連保護軍の任務は、国連憲章第7章の下で採択されたものであり、その任務に含まれる活動のために、当事者の合意を求めなくてはならないわけではなかった¹⁰。

と述べ、必ずしも当事者の合意が必要ではないと考えていた。

また、安全地域の設定を行った二つの安保理決議を見ても、ともに、「国連保護軍の任務に関する決議 815 の規定を想起し、その関連で国連憲章第7章の下で行動し」としており、設定自体が国連憲章第7章に基づいてなされている。そのため、その安全地域の確保に当たる部隊にも憲章第7章にしたがい任務が与えられたものと思われる¹¹。

⁷ S/1994/555, May 9, 1994, para. 16.

⁸ *ibid.*, para. 7.

⁹ 旧ユーゴスラヴィアに展開した国連保護軍は、当初は憲章第7章の下で行動していたわけではない。しかし、ユーゴスラヴィアへの武器禁輸制裁（決議 713）（S/RES/713 (1991), September 25, 1991.）新ユーゴスラヴィアへの全面的経済制裁の決定（決議 757）（S/RES/757 (1992), May 30, 1992.）そしてボスニア・ヘルツェゴビナにおける人道援助促進のために必要な措置の要請（決議 770）（S/RES/770 (1992), August 13, 1992.）といった、国連憲章第7章の下での行動が必要とされ、次々と安保理によって決議されるに伴い、国連保護軍にも、決議 807（S/RES/807 (1993), February 19, 1993.）および 815（S/RES/815 (1993), March 30, 1993.）によって憲章第7章の下で行動することが認められていった。

¹⁰ *Former Yugoslavia: UNPROFOR* (New York: The Department of Public Information, The United Nations, September 1996), p.20.

¹¹ 実際に、国連憲章第7章の下での安全地域の設定と同時に派遣された停戦監視要員は国連保護軍の所属であり、安全地域における国連保護軍の活動は、憲章第7章に基づくものであった。

第2節 安全地域の経緯

このようにして、国連保護軍の地上活動と北大西洋条約機構による近接航空支援、すなわち空爆によって確保されることとされた安全地域だが、実際には決して安全な地域とは言いがたい状況に陥った¹²。その推移を時系列に沿ってまとめてみる。

93年6月の国連安保理決議836による6つの安全地域確保の意思表示の後、翌年の94年3月には、安全地域のひとつ、ゴラジュデがセルビア人勢力によって包囲され、武力攻撃が開始された¹³。それに対応して、北大西洋条約機構は3月10日、空爆を行って牽制した。国連は4月22日、安保理決議913¹⁴を採択し、セルビア人勢力の安全地域への攻撃を非難した。

和平全体に関連しては、94年7月には、アメリカ、ロシア、イギリス、フランスおよびドイツの5カ国が、ボスニア・ヘルツェゴビナをイスラム教徒とクロアチア人の連邦国家に51%、セルビア人勢力に49%に分割する和平案を提示したが、セルビア人勢力はこの提案を拒否した。これ以降、セルビア人勢力は各地での攻勢を強め、支配地域の拡大によって和平案を自派に有利に変更しようと図っていく。

ビハチでは、94年11月18日に安全地域に対する明白な侵害行為である航空攻撃があり、さらに、地域内の住民や避難民がセルビア人勢力の攻撃を受けた¹⁵。

明けて95年1月1日には、アメリカのカーター元大統領の努力により、ボスニア・ヘルツェゴビナ政府とセルビア人勢力との間で4カ月間の停戦合意が発効したが、合意期間の終了した5月以降、戦闘が再開されてしまう。

7月11日には、スレブレニツァが制圧され、2万9,000人がツヅラに移動することを余儀なくされた¹⁶。その際に、少なくとも5,000人のイスラム教徒が殺害されたといわれる¹⁷。セルビア人勢力は、次にはその攻撃対象をゼパに移し、7月14日には本格的な攻撃を開始、20日には同市の制圧を宣言した。当時は未確認とした国連も、25日に至ってゼパが事実上制圧されたと認め、翌26日、難民高等弁務官事務所は8,000人の難民が発生したことを報告した。ゼ

¹² この点を Weiss と Collins は、「皮肉なことに、バルカン半島で最も安全でない地域が、安全地域とされることになった。」と述べている。T. G. Weiss & C. Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention: World Politics and the Dilemmas of Help* (Boulder: Westview Press, 1996), p. 86.

¹³ UN Doc. HR/CN/459, July 30, 1993. は、ゴラジュデの家屋の半数がこの攻撃によって破壊されたと報告している。

¹⁴ S/RES/913 (1994), April 22, 1994.

¹⁵ 「ボスニアの『安全地域』、武力防衛に反対、ガリ国連事務総長」『日本経済新聞』1994年12月6日（夕刊）

¹⁶ J. Eyal, "Seizure of 'safe area' drags the west in deeper; Bosnia," *The Times*, July 12, 1995.

¹⁷ 「旧ユーゴの戦争犯罪追求 米紙や政府が現地調査」『朝日新聞』1995年11月5日（朝刊）

パの人口がわずかに1万5,000人であったことを考えると、半数以上の住民が一挙に難民化したことになる¹⁸。

安全地域への攻勢は、他の地域にも拡大した。7月23日には、サラエボやゼパに対する攻撃が報道されている。セルビア人勢力の安全地域攻撃に対応して、アメリカ、イギリスおよびフランスの3カ国は、ゴラジュデに対する攻撃が行われれば、空爆に踏み切る旨を表明していたが¹⁹、さらに北大西洋条約機構も、ゴラジュデのみならず残った3つの安全地域（ピハチ、サラエボ、ツツラ）に対する攻撃があれば、空軍力を行使すると発表した²⁰。こうした警告によってゴラジュデへの攻撃は防ぐことができたが、一方でセルビア人勢力は、ピハチを攻撃するなど依然として攻勢を続けていたのである。

また、ゴラジュデの国連保護軍が撤退するとの観測が流れる中、ボスニア政府軍（イスラム教徒）が国連保護軍を攻撃する事態も発生した²¹。国連が安全地域の防衛を諦めるという姿勢を見せたことへの反発が原因とされるが、この事件は、国連の平和維持部隊が時には紛争当事者双方から敵対勢力と見なされる危険性を示したものである。

こうした状況の中、事態の悪化を懸念する北大西洋条約機構、実質的にはアメリカがイニシアチブをとることによって、和平交渉はようやく妥結へと向かう。95年9月8日には、ボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチア、新ユーゴスラヴィアがジュネーヴで外相会談を行い、領土分割比率などの和平合意基本原則を決定した。10月5日には暫定停戦合意が成立し、一週間後にはボスニア・ヘルツェゴビナ全土での停戦が発効する。ただし、この停戦合意の発効直前にも、ツツラの空港が砲撃を受けるなど、セルビア人勢力は最後まで支配地域の拡大を試みていた²²。

その後、11月1日にアメリカのデイトンで和平会議が開催され、同月21日には和平協定文書への仮調印が行われた。それは、停戦ラインから各勢力が兵力を撤収し、イスラム教徒とクロアチア人からなる連邦に51%、セルビア人民共和国に49%の比率で領土の分割を行うもので、難民の帰還を認めるなどの内容を含んでいた。そして12月14日のフランス、パリにおける正式調印を受けて、国連安保理は決議1031を採択、国連保護軍に代わる多国籍平和実施部隊の設置を決定したのである²³。12月20日には国連保護軍から平和実施部隊への権限移譲が行われ、6つの安全地域の内、

¹⁸ 「ジェパ、セルビア勢が掌握、住民、大規模避難始まる」『日本経済新聞』1995年7月27日（朝刊）。J. Swain, "Serbs torch 'safe area' as war spreads; Bosnia," *The Times*, July 30, 1995.

¹⁹ M. Evans, "NATO 'war option' to save Gorazde; Bosnia," *The Times*, July 20, 1995. 「ボスニア、米英仏、空爆を通告 - セルビア人勢力に」『日本経済新聞』1995年7月24日（夕刊）。

²⁰ 「NATO 理事会表明、ゴラジュデ以外でも安全地域攻撃なら、セルビア勢を空爆」『日本経済新聞』1995年8月2日（夕刊）。

²¹ 「ボスニア政府軍、国連防護軍を攻撃 - 安全地域のゴラジュデ、英軍は撤収開始」『日本経済新聞』1995年8月26日（朝刊）。

²² 「ボスニアで戦闘、停戦発効前に陣地拡大狙う」『日本経済新聞』1995年10月9日（朝刊）。

²³ S/RES/1031 (1995), December 15, 1995.

スレブレニツァ、ゼパの2地域が制圧され、他の4地域も攻撃の危険にさらされたという結果をもって、安全地域とその地域を確保する国連保護軍の任務は終了した。

第3節 安全地域確保失敗の原因

国連が設定し、国連保護軍にその確保が求められた安全地域は、ある程度はセルビア人勢力による暴力行為を妨げたものの、なぜ尊重されず、目的を全うすることないまま、次々と危険な状況に置かれるに至ったのか。そこにはいくつかの理由を見出すことができる。

ひとつには、安全地域の設定と確保が、紛争当事者の一方に有利に働いたと見なされたことである。ここでは、今まで実施されてきた伝統的な平和維持活動のような、国連の紛争に対する中立性が維持されていなかった。

安全地域の確保は、前述のように、地域に居住する、または地域に避難してくる一般住民の安全を保障しようとする意図の下になされたにもかかわらず、国連が地域そのものを確保しようとしていると誤解されたことが問題を複雑にした原因である。安全地域という特定の領域を守ろうとする国連は、自らの勢力範囲拡大を図る紛争当事者にとっては、その妨害者と見えるのは当然である²⁴。この点について、国連事務総長は、

安全地域の意図とは、人を守ることであり、その領域を守備することではない。安全地域を国連保護軍が確保することは、紛争の当事者となることを意味しない²⁵。

と述べたが、こうした国連側の意図が紛争当事者に十分に理解されていなかった点が問題であった²⁶。

ボスニア・ヘルツェゴビナにおける活動の場合、国連は、一般的には反セルビア人勢力側、つまりボスニア政府軍（イスラム教徒）側として認識された。特に、安全地域の場合には、決議 836 によって国連保護軍に安全地域確保のための武力行使を認め、また北大西洋条約機構に近接航空支援（空爆）を認めた時点で、セルビア人勢力に対して空爆を行う側の一員として、

²⁴ この紛争の性格が支配領域の拡大にあったことについては、Weiss & Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention*, p. 83.

²⁵ 前掲註 7, para. 24(a).

²⁶ この記述は、安保理決議 836 が、国連保護軍の任務として「安全地域に対する攻撃を阻止し」としたことと若干矛盾するように思える。ただし現実には、スレブレニツァの例に見られるように、国連保護軍は安全地域の守備に徹するよりも、地域を離れる避難民を守りつつ共に移動しており、事務総長の言葉通りの結果となっている。

国連が反セルビア人勢力であると明確に意識されるようになった²⁷。また、ボスニア政府軍が、安全地域において武装し、そこを拠点として軍事活動を行っていたことは、国連も認めざるをえなかったところである²⁸。こうした状況下で人道上の目的をもって安全地域を設定し確保しようとした国連は、自らの中立性を喪失していくこととなった²⁹。

しかし、そのボスニア政府寄りといわれた立場も、時に逆転することがあったことも注目すべきである。例えば、安全地域設定を宣言した後、ゼパとゴラジュデに国連保護軍の軍事監視要員を派遣しようとした現地交渉は、セルビア人勢力の合意が得られた反面、武器の引渡しを条件としているとして、ボスニア政府軍からは拒絶されている³⁰。また、前述のように、国連部隊のゴラジュデ放棄の観測が流れたことへの反発から、国連保護軍がボスニア政府軍から攻撃を受けるという事態も生じる³¹など、対立する双方からそれぞれ敵側に立っているという批判を受けることがあった。内戦状態にある領域においては、紛争当事者は、各自の勢力範囲を拡大しその正当性を主張して争うことになるために、国連がそのどちらの勢力を支援しているように見なされるかが重要な問題となった典型的な例である³²。

もうひとつの原因は、安全地域確保のための能力不足である。求められた任務と与えられた人員、装備の間に大きな開きがあった。つまり、国連安保理決議という形で国際社会からの支持が得られたにもかかわらず、目的遂行のための手段と能力が、不適切で不十分なものだったからである。

安全地域は、すべての紛争当事者によって武力行使の対象から外され、いかなる勢力の武装からも解除されるよう要請されていた。その地域が実際には攻撃の対象となった場合、確保の任務を付与された国連保護軍には、当然、必要な兵力と装備が与えられなくてはならない。安全地域の精神を侵害する行為が試みられた時、その行為の実行を思い止まらせるだけの十分な実力を保持し、示すことで、地域の安全は初めて維持される。しかし、結果を見れば明らかなように、実際に与えられた兵員は不十分なものだった。安全地域の確保のために

²⁷ 空爆を行う北大西洋条約機構への報復として、国連保護軍の要因が人質として拘束されたのはそのひとつの例である。Brown ed., *The International Dimensions*, pp. 515-516; H. Smith ed., *International Peacekeeping: Building on the Cambodian Experience*, (Canberra: Australian Defence Studies Centre, 1994), pp. 191-192.

²⁸ 前掲註 7, para. 13, 14.

²⁹ A/50/60-S/1995/1, January 3, 1995, para. 34.

³⁰ 「ボスニア、ゼパなど国連軍派遣で合意 - 保護軍司令官とセルビア勢力」『日本経済新聞』1993年5月9日（朝刊）。

³¹ 「ボスニア情勢、拡大外相・国防相会議 - イスラム勢力失望、『国際社会また譲歩』」『日本経済新聞』、1995年7月22日（夕刊）。「ボスニア政府軍、国連防護軍を攻撃 - 安全地域のゴラジュデ、英軍は撤収開始」『日本経済新聞』1995年8月26日（朝刊）。

³² 浅田正彦「国連における平和維持活動の概念と最近の動向」西原正、セリグ・S・ハリソン編『国連PKOと日米安保 - 正しい日米協力のあり方 - 』亜紀書房、1995年、67頁。

は3万4,000人の兵力が必要と見積もられていたにもかかわらず、93年6月18日の安保理決議844³³が増派を認めたのは、わずかに7,600人のみである。また、ストレスの大きい活動でありながら、装備も、一般的な平和維持活動のそれと大きな変わりはない³⁴。安全地域に攻撃を加えようとしたセルビア人勢力が、旧ユーゴスラヴィア連邦軍から多くの重火器と兵員を引き継いでいたことは対照的である。この能力不足は、北大西洋条約機構によって実施される近接航空支援によって補われるとされたが、現実には、支援要請が迅速に伝達されない、保護軍の活動と平行して進められていた和平交渉の進展によって政治的理由から中止される、山岳地帯という活動地域の地理的特性や急変する天候のために実施が技術的に不可能となる場合もあるといったさまざまな理由によって、当初期待されたほどの効果は挙げられなかった。この問題は、安全地域の任務遂行のためには「国連保護軍のもつ資産上の限界を考慮しなくてはならない」³⁵という国連事務総長の反省となってあらわれている。

第4節 安全地域設置の将来の可能性

安全地域とそこに展開した国連保護軍の活動を分析することによって、以下の現実が明らかとなってくる。つまり、人道上の重大な侵害があり、そうした侵害から一般住民を保護することが必要であると考えられた場合であっても、当事者による受入れ合意、十分な遂行能力といった諸条件が整わないままに国連が保護活動を実施しようとすることは困難であるということである。

特に、本稿が取り上げた安全地域にかかわるボスニア・ヘルツェゴビナにおける紛争は民族間の対立に根ざしたものである。その場合、複数の民族集団が同一地域に混在していることもあって、そのいずれの集団が中心となって新国家が形成、運営されるかによって、他の民族集団が著しく不利益を被ることが予想される。こうした状況においては、人道的配慮に基づく援助活動であっても、その本来の目的とは別に紛争への直接的関与と見なされる危険性が高い。ある特定の民族のみを不公平に保護し、結果としてその民族集団を利していると判断される可能性があるためである。松田教授はこの問題に関連して、

このような社会では、非人道的手段による他集団の排除・殲滅がそれ自身紛争の実態をなしているから、人道目的の強制行動といえども必然的に紛争そのものへの介入と

³³ S/RES/844 (1993), June 18, 1993.

³⁴ 明石康「カンボジア及び旧ユーゴスラヴィアにおける国連平和維持活動」『国際問題』第434号(1996年5月)、40～46頁。A. B. Fetherston, *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping* (New York: St. Martin's Press, 1994), pp. 84-85.

³⁵ 前掲註7, para. 24(c).

ならざるをえず、また、紛争そのものの解決なくして非人道的行為をやめさせることも困難である。国連自身が紛争当事者と見なされて攻撃の対象とされる一方、紛争そのもののへの介入を授權されていないため、人権・人道保護の目的も達成しえないというジレンマに陥ることになるのである³⁶。

と述べて、民族紛争における人道的保護に関する国連の関与に困難な点があることを指摘する。安全地域の問題は、まさに指摘された通りのジレンマに陥った³⁷。

国連（保護軍）は自ら設定した安全地域の確保に失敗した。すべての地域を失ったわけではないし、実際、困難な状況の中、多くの一般住民への援助物資の配布や傷病者や弱者の護送に成功したことは評価される。また、安全地域における国連保護軍の存在が、紛争地域全体の安定化に効果的であったことも評価されるべきである³⁸。しかし、完全な成功であったとは言いがたい。ここには、ボスニア・ヘルツェゴビナにおける民族紛争と人道問題との複雑な関係や、安全地域確保の方策策定に際した国連側の不手際などが作用したと考えられる。

今後の同種の地域設定については、本稿で分析してきた諸原因を解決することなしに、新たな設定が行われる可能性は低い。安全地域が言葉の上だけではなく本当に安全となるのは、すべての当事者がかかる地域の設定と安全の維持に合意した上で国連部隊が派遣されるか、合意の有無を問わず、国連が地域設定の目的に見合った十分な確保能力を何らかの形で準備できる場合に限られよう。

前者の場合は、伝統的な国連平和維持活動の範疇に入る活動となる。合意と中立、武力の不行使を原則とするものであり、紛争が停止した後に、地域が設定され部隊が展開する。停戦合意が破れ、事態が深刻化した際には、撤退が考慮される。人道援助を目的とする活動であることから、各種の人道援助団体との協力の下に安全地域活動が実施されることになるう。

後者の場合は、例えば、平和強制やそれに近い行動を伴う新しい形態の平和維持活動の一つとなるだろう。これは、当事者の完全な合意を得られない場合であっても、人道的な活動が行われるべきであるという、新たに主張されつつある国際的傾向を踏まえたものである。ただし、人道目的での介入が、従来認められてきた国家主権の絶対性に優先できる、つまり、内政不干

³⁶ 松田竹男「国際連合の集団安全保障 - その歴史、現状、課題 - 」『国際法外交雑誌』第 94 巻第 5・6 合併号（1996 年 2 月） 82 頁。

³⁷ 民族集団が、国連の集団安全保障、あるいは平和のための強制行動の説明を理解するよう期待する自体が合理性を欠き、紛争の解決に役立たないとする意見もある。武者小路公秀「国連とエスニック紛争」功刀達朗編著『国際協力 国連新時代と日本の役割』サイマル出版会、1995 年、29～30 頁。

³⁸ こうした肯定的な評価を下すものとして、HMSO, *Wider Peacekeeping* (London: HMSO, 1995), UNPROFOR-11.

渉の原則に対して優位にあるという国際法理論のこうした転換については、現在も議論が継続しているところである³⁹。また、現象面から見ても、国連は、アフリカにおける第2次国連ソマリア活動などのいくつかの経験を踏まえ、平和強制に自ら当たることは当面ないとしたため、その可能性は暫くの間、殆ど考えられない⁴⁰。その解除を行った場合でも、必要かつ十分な人員と装備を迅速に用意し展開できない限り、実質的な成功は望めない。その際には、現在の伝統的平和維持活動とは異なる性質であることを明確にするため、実行は別組織による方が望ましいと考える。この部隊は、ボスニア・ヘルツェゴビナにおけるように、事態が流動的に推移し、停戦合意が破られ、安保理が国連憲章第7章を援用した後に、一旦撤退する伝統的平和維持部隊や人道援助団体に代わって紛争下における任務につくことになる⁴¹。

もうひとつの可能性は、安保理決議によって授権された多国籍軍による活動である。ソマリアにおける多国籍軍、UNITAFのように、制度的には現在でも可能なこの活動にも問題は多い。いかに人道的援助が切実に求められているかが広く認識されたとしても、それが、危険度の高い活動に自国部隊を参加させるという国内的な承認に自動的につながるとは限らないためである。これは政治的制約要因である⁴²。さらに、ボスニア・ヘルツェゴビナの複雑な山岳地形や天候に起因する作戦行動上の制約といった軍事技術的条件も実施には影響を与える。財政負担の解決も必要である。これらの要素は今後とも変化していくであろうが、活動成立のための不確定要素となる。

おわりに

本稿では、ボスニア・ヘルツェゴビナに国連によって設定された安全地域と国連保護軍に付与された地域確保任務をめぐって、その目的、内容、問題点を検討してきた。

この検討を通じて見えてくるのは、冷戦後の紛争の複雑さとそれに対応することを余儀なくされている国連の苦悩する姿である。ボスニア・ヘルツェゴビナに展開した平和保護軍による平和維持

³⁹ 望月康恵「国家の決定に基づく人道的干渉に関する一考察」『法学政治学論究』第37号（1998年6月）27～58頁。打村晋三「冷戦後の国連の平和維持活動と今後の問題点」『外交時報』第1334号（1997年1月）28～29頁。吉田健正『国連平和維持活動 - ミドルパワー・カナダの国際貢献』彩流社、1994年、241から248頁。

⁴⁰ 前掲註29, para. 77.

⁴¹ この点に関連して、既存の制度とは異なる「人道保護部隊」を設立する提案がある。これは、安保理の国連憲章第7章援用の後に撤退するすべての国連機関の代わりに人道的活動を実施するために紛争地域に展開する部隊であり、任意制で、紛争下においても人道援助行動が行えるように適切に保護されている。事務総長にはなく、安保理に直接報告することとされ、集権化が図られている。Weiss & Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention*, pp. 180-183.

⁴² この問題を指摘するものとして、エリ・ウィーゼル、川田順造編『介入？ - 人間の権利と国家の理論』藤原書店、1997年、226頁および239～240頁。

活動は、和平交渉と平行して行われるという変則的なものであった。さらに、旧ユーゴスラヴィアは、それぞれの地域（クロアチア、マケドニアやボスニア・ヘルツェゴビナ）によって情勢が異なり、国連の活動内容も一様でない上に、なおかつ相互に影響し合うという複雑なものでもあった。平和維持活動の任務は、クロアチア人、イスラム教徒、セルビア人という三者の間で行われた和平交渉進展の過程で、また紛争の状況変化に伴って次々と変わり、ストレスのより大きなものとならざるをえなかった。その中で合意原則を全うすることなく行われた安全地域の設定は、その確保に当たる平和保護軍の活動を非常に危険なものとしてしまったのである⁴³。こうした苦い経験を経て、国連は強制という問題からひとまず遠去かることとなった。

しかしながら、今後も起こるであろう民族紛争においても、人道上の保護が求められる事態は考えられる。そのような場合に備えて、国連には、ボスニア・ヘルツェゴビナにおける経験も踏まえ、人道的活動の着手条件や許容される活動内容に関する国際的合意を達成することが期待されている。国連は、不完全な対応しかできない現状に一方で苦悩しながらも、他方、問題が発生する毎に関係国や紛争当事者との間で実行可能な対処方法について調整を行い、それらの事例の中で得られた成果を集積することにより、より効果的な人道的保護のための法制度を作り上げていくものと思われる。

⁴³ 前掲註 29, para. 33-35.