

## 内政干渉容認論の危険な論理

最近、非同盟運動との関連で、次のような文章を目にしました。

「AU(アフリカ連合)は、国内武力紛争が頻発し周辺国にも影響が及ぶことから、周辺国の紛争国への武力介入を認めている。内政不干渉のバンドン原則に反するが、日本アジア・アフリカ・連帯委員会(日本 AALA)としては、これを是認するのがよい」。

短い文章で、必ずしも意図が確実に把握できませんが、もし、「AU が認めているように、周辺国の紛争に武力介入を日本 AALA も認めよ」との主張であるならば、筆者は、非同盟首脳会議の歴史に照らして、また 2000 年頃から展開された人道危機論、保護の責任論についての国連などにおける議論を考慮して、この見解には同意できません。

周知のように NAM (非同盟運動) の首脳会議では常に内政干渉反対の宣言が、下記のように、採択されています。NAM の首脳会議での内政不干渉についての記述の歴史は次の通りです。

1961 年ベオグラードでの第 1 回非同盟諸国首脳会議の宣言で、加盟国は、民族自決権、不介入・不干渉を決定しました<sup>1</sup>。\*

\* (以下、各首脳会議の宣言における不干渉原則に関係する箇所を英文で抜き出しておきました。関心がある方はご参照ください)。

1964 年カイロの第二回非同盟諸国首脳会議の宣言では、コンゴ、キプロス、キューバについての干渉反対が宣言されました<sup>2</sup>。その後、各回の非同盟諸国首脳会議で、内政干渉反対の原則は繰り返し確認されました。

1989 年ベオグラードの第 9 回非同盟諸国首脳会議の宣言では、他国の内部問題への不介入・不干渉の原則の厳格な遵守が指摘されました<sup>3</sup>。

1998 年南アフリカのダーバンで開催された第 12 回非同盟諸国首脳会議の宣言では、植民地主義、外国の占領、人種主義、搾取反対、自決権擁護が謳われるとともに、人権侵害、人道的犯罪との戦いが、内政干渉の政治的道具に使われてはならない、人権及び民主主義は、平和、発展、主権、領土保全、他国の内政問題不干渉の環境を必要としているという原則が厳しく指摘されました<sup>4</sup>。

ところが、2000 年 7 月アフリカ連合創設の条約が採択され 2002 年 7 月アフリカ連合が設立されました。これは、アフリカが、20 世紀の後半から、ダルフル紛争、ビアフラ戦争 (1967 年)、ブルンジ虐殺 (1972 年及び 1993 年)、ソマリア虐殺 (1992 年)、ルワンダ虐殺 (1994 年) などの紛争、虐殺が起こり、大量の人命が失われたことから、その再生を防ぐために平和維持活動として選択した措置でした。

しかし、2003年の第13回非同盟諸国首脳会議のクアラルンプール宣言では、内政干渉反対もアフリカ連合の措置も、宣言では述べられませんでした。AU 発足後まもないことから、評価が難しかったからでしょうか<sup>5</sup>。しかし、2006年のクアラルンプールでの外相級会議では、内政不干渉の原則が再確認され、人道的干渉が否定されるとともに、アフリカ連合のソマリア、スーダン、ダルフルでの平和維持活動が初めて評価されました<sup>6</sup>。

2006年のハバナの第14回非同盟諸国首脳会議では、再び、一国あるいは国家グループも、いかなる理由によるものでも他国の内政問題に直接、間接に干渉する権利をもたないことが確認されました<sup>7</sup>。

2009年のエジプトでの第15回非同盟諸国首脳会議では、内政問題に対する不干渉の原則が維持されるとともに、アフリカ連合のソマリアなどの平和維持活動が評価されました<sup>8</sup>。

2012年にテヘランでの第16回非同盟首脳会議では、主権の平等、領土保全、民族自決権、他国の内部問題への不干渉の原則を維持することが堅持されましたが、アフリカ連合の活動についての言及はありませんでした<sup>9</sup>。

2016年カラカスでの17回非同盟首脳会議では、自決権、領土保全、内部問題不干渉の原則の維持を確認するとともに、平和維持活動は、国連憲章に従うことが強調されました。また人道的干渉の権利は、国連憲章にも国際法にも基づかないので、非同盟運動は拒否すると決定されました<sup>10</sup>。しかし、アフリカ連合の活動についての言及はありませんでした。

カラカス会議から2年経過した2008年中間会議として次期議長国のアゼルバイジャンの首都バクーで開催された外相級会議では、他国の内部問題への不干渉、自決権、主権の尊重が再確認されましたが、AUについて言及はありませんでした<sup>11</sup>。

本年に入ってカラカスで開かれた外相級会議では、諸国民の権利の平等、民族自決の原則を尊重して友好的な関係を発展させること、主権、国家間の主権の平等、領土保全、いかなる国家、民族への内部問題不干渉の原則を擁護することが確認されましたが、アフリカ連合の平和維持活動については言及はありませんでした<sup>12</sup>。

以上のように、非同盟諸国運動は、1961年の創立以来、一貫して各国の内政不干渉の原則を確認してきました。ところが、2000年7月多くの非同盟運動参加国によりアフリカ連合（現在55カ国が加盟）創立条約が制定され、2002年7月アフリカ連合が設立されました。集団的安全保障条約であるアフリカ連合は、その設立の規約で下記のように加盟国への介入を認めています。

「重大な状況、すなわち戦争犯罪、ジェノサイド、人道に対する犯罪に関しては、総会の決定にしがい、連合は、加盟国への干渉する権利を有する。

加盟国は平和と安全を回復するために、連合に干渉を要求する権利がある」<sup>13</sup>。

では、この条項は、どういう理由から挿入されたのでしょうか。

2004年国連ハイレベル委員会報告書は、「(国連憲章第51条の)結論に我慢できない人々に対する回答は、このように答えなければならない。潜在的な脅威に満ちている世界では、世界的秩序及び、その基盤であり続ける不干渉の基準に対するリスクは、余りも大きいため、集団的に承認されている行動とは異なるものとして、一方的な予防的行動を合法的と認めることはできない。一国にその行動を許せば、すべての国に許すことになる (2004年国連ハイレベル委員会報告書)」と、個別の介入は、例外としても認められないとしています。

2005年の国連首脳会議成果文書は、「国連憲章の目的と原則と両立しない方法での武力による威嚇又は武力の行使の自制、平和的手段により且つ正義及び国際法に従った紛争の解決、依然として植民地支配又は外国による占領下にある人民の自決権、国家の内政的な事項への不干渉」を謳っています。

また、同文書は、「アフリカ連合と準地域機関が国連の支援も受けつつ行っている、紛争の予防、調停及び解決のための取り組みを促進及び支援する。・・・国連憲章第8章にある地域機関による平和と安全への重要な貢献・・・特に、アフリカの特別なニーズに鑑み、強いアフリカ連合(AU)の重要性に留意し、AUとの能力構築10カ年計画の開発と実施を支援する」と指摘しています。つまり、内政不干渉の大原則を再確認しつつ、前に上げたアフリカの近年の苦い歴史を考慮して、特例として、アフリカ連合の連合規約に基づく平和維持活動を評価しています。

国連のハイレベル委員会の報告は、力による行動は国連安保理の承認のもとにのみ実行できると定めましたが、翌年国連首脳会議で国連安保理は、アフリカ連合の内政干渉権を例外として許可しました。チョムスキー教授は、「もしこの例外措置が一般化されると、結果は興味あるものとなる。たとえば、ラテンアメリカの国々は、米州における米国の暴力の犠牲者を擁護するために、米国において大規模なテロを行うことが許されることになる。従って、われわれは、アフリカ連合の例外措置を無視することができよう。むしろ、「保護する責任」についての提案者たちは、このAUの干渉肯定論が帝国主義の道具ではなく、むしろ2000年のサウス・サミットの主張の中から出てきたものであると説明しているのである」と、アフリカ連合が干渉の権利を認めているが、途上国の立場から考えられたものであることを指摘しています。

国際法の権威である松井教授も、人道的干渉、保護する責任論に、強い疑念を次のように表明しています。

「近年、大規模な人権侵害を阻止するための武力行使(人道的干渉)を合法とする説(例えば2001年のエバンス報告\*)がしばしば主張されているが、その代表的事例とされる

NATO のユーゴスラビア空爆（1999 年）についても評価は鋭く対立しており、人道的干渉を合法とする一般的な法的信念が形成されたとは言いがたい。また、内戦、飢餓、虐殺などの人道危機の場合には、人々の安全を確保するために介入する責任が国際社会にあるという主張（「保護する責任」論）も見られるが、だれがどのような手段で介入できるかは明確にされていない。もし、個別国家による一方的な武力介入を認めるという趣旨であれば、それは武力行使禁止の原則にふたたび大きな抜け穴を作ることになるであろう（松井芳郎他『国際法（第 5 版）』（有斐閣、2007 年）287 頁）。 \*Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty

また、集団的安全保障条約であるアフリカ連合は、第 6 回非同盟諸国首脳会議（1979 年 9 月 3-9 日ハバナ開催）で決められた非同盟加盟国の基準：3) その国は、大国間の紛争に関連して締結された多国間軍事同盟の一員ではないこと、4) ある国が、大国との二国間軍事協定を有していたり、もしくは地域防衛協定の一員である場合には、合意または協定は、大国間の紛争との関連で故意に締結されたものであってはならない、という基準をクリアしています。AU が、「大国間の紛争に関連して締結された」ものではないからです。AU は、非同盟運動のオブザーバー組織としても問題はありません。

以上のような見地から、非同盟運動では、内政干渉の原則を一貫して掲げ、2002 年以降のアフリカ連合の対応を歴史的な背景に根差した例外的な措置と位置づけ、アフリカ連合の平和維持活動を、第 13 回の外相級会議と第 15 回の首脳会議以外では踏み込んで言及してはいないのです。

もう一つの武力行使容認論である、「人道的危機がある場合、保護する責任がある」という提起に関しては、実際、2009 年 7 月「保護する責任」に関する討論が、第 63 回国連総会において実施されました。その際、潘基文事務総長はそれに先立って提出した報告書「保護する責任の実施」において、国連首脳会議「成果文書」の関連規定は首脳レベルにおいて全員一致で合意されたものだから、現在必要なのはこれらを実施に移すことだと強調しました。しかし総会における討論は、潘事務総長が希望したようには進みませんでした。これには、「保護する責任」概念の濫用の危険性に対して警戒的だった同総会のデスコト議長（ニカラグア）の議事運営も影響したと思われますが、その背後にはデスコト議長と同様の危惧を共有する相当数の代表がいたからです（松井芳郎『武力行使禁止原則の歴史と現状』（日本評論社、2018 年）151-152 頁）。

こうした濫用については、二つの可能性がありました。第 1 に、「保護する責任」が過去の人道的干渉論と同様に個別国家またはその集団による武力干渉の口実になるのではないかという懸念です。しかし、国連首脳会議「成果文書」は、「保護する責任」については安保理事会を通じた集団的措置についてのみ語っており（第 139 項）、他方で第 7 章のもとにおける武力の使用については憲章および国際法の諸原則の厳格な遵守と多国間主義の重視を謳っています（第 77-80 項）。また、国連首脳会議総会や第 63 回総会の討論で、「保護する責任」

はこのような一方的な武力干渉を認めるものではないと明言した代表は少なくありませんでした。したがって、「成果文書」が個別国家等による武力干渉を認めるものと読むことは困難です（詳細は、拙稿「ベネズエラ問題との関りで、主権、自決権を考える」19.08.22 参照）。

濫用のもう一つの可能性は、安保理の決定による「保護する責任」の実施にも付きまとうものです。国連首脳会議「成果文書」の規定はあいまいで操作可能であり、容易に集団的干渉の権利となりうると危惧されました。潘事務総長の報告書は、対象の一層の拡大は2005年のコンセンサスの基礎を掘り崩し、この概念を理解を越えて拡大し運用上の実効性を損なうことになると松井教授は指摘しています（同上書、152頁）。最終的に第63回国連総会では潘事務総長の報告書を踏まえて、4日間6会合に及ぶ大論争が繰り広げられましたが、その結果は、事務総長の報告書と総会が行った討論に留意するとともに、「保護する責任」の検討を継続することを決定するという、決議63/308を採択するにとどまりました（同上書、152-153頁）。また、ノーム・チョムスキー教授も、「人道的な理由やその他の理由が公言されている場合でも、個々の国や地域の同盟に新たな『介入の権利』を与えなかった」と同様の指摘をしています（ノーム・チョムスキー『破綻するアメリカ、壊れゆく世界』鈴木主税訳（集英社、2008年）108頁）。

以上のことから、もしアフリカ連合の事例から、また、保護する責任論から、紛争国への武力介入を認めろという見地は、理論的な混乱があるといわざるをえません。

ところが、9月11日にベネズエラの主権と自決権を侵害する重大な事案が起きました。1946年に設立された集団的安全保障条約の米州相互援助条約（リオ条約）は、第4条で「国連の安保理が平和と国際的安全措置を取らない間、防衛措置を取ることができる」と規定しています。しかし、米国は、グアテマラの反革命事件（1954年）、キューバの反革命傭兵軍の侵攻（1961年）、ドミニカの左派軍事政権の打倒（1964年）、グレナダ左派政権転覆（1983年）、パナマ侵攻（1998年）で、国連の安保理事会と関係なく、リオ条約を適用し、米国から自立した立場を取る左翼・民族主義政権の転覆作戦を展開しました。一方、米国は、1982年のアルゼンチン・イギリス間のマルビーナス（フォークランド）紛争では、イギリスの側に立ち、リオ条約を適用しませんでした。歴史的に、リオ条約は、アメリカ帝国主義の西半球支配の強固な道具だったので

こうした米国による恣意的な運用から、条約は時代錯誤として、2002年メキシコが、2012年ベネズエラ、エクアドル、ボリビア、ニカラグアが脱退し、本年5月までは18カ国でしたが、5月ベネズエラのグアイド一派が無法にも復帰を申請し認められ現在は19カ国となっています。しかし、米国はこの事実上死文化していたリオ条約を、生き返らせ、利用して、マドゥーロ政権を打倒するため、「ベネズエラの危機が、地域に不安定な衝撃を与えており、西半球の平和を安全に対する明白な脅威となっている」（OAS決議文）という口実でリオ条約の発動を決定しました。決議では、ベネズエラ問題の協議機関の設置、OAS外相会議の開

催が決定されました。決議には、リオ条約締約国 19 カ国が投票し、アルゼンチン、ブラジル、チリ、コロンビア、エルサルバドル、米国、グアテマラ、ハイチ、ホンジュラス、パラグアイ、ドミニカ共和国、グアイドー派のベネズエラの 12 カ国が賛成、トリニダード・トバゴ、ウルグアイ、コスタリカ、パナマ、ペルーの 5 カ国が棄権、バハマ 1 カ国が欠席でした。賛成国は、いずれも右派政権で、政治色の濃い採択となりました。チリ、ペルー、コスタリカは軍事介入を避ける修正案を提出しましたが、反対 9 カ国、賛成 4 カ国、棄権 4 カ国、棄権 1 カ国で否決されました。

しかし、OAS には現在 34 カ国が加盟しており、リオ条約の発動に賛成したのは、12 カ国で全体の 3 分の 1 の国々にしかすぎません。そうした少数の国々の恣意的な思わくで、人道的危機の介入という口実で、ベネズエラの主権と自決権を蹂躪する軍事介入が行われれば、ベネズエラと周辺国に大きな混乱を招くことは必定で、全く無責任な行動です。この事例は、「人道的危機」、「保護する責任」という口実から、内政干渉を行い、どのように広範な地域の危機が発生するかを考える格好の例です。こうした最近の事例も、内政不干渉の原則は厳密に守られなければならないことをはっきりと示しています。

(19.09.14 新藤通弘)

---

<sup>1</sup> 14. The participating countries express their determination that nointimidation, interference or intervention should be brought to bear in the exercise of the right of self-determination of peoples, including their right to pursue constructive and independent policies for the attainment and preservation of their sovereignty.

<sup>2</sup> 5. The Conference considers that disputes between neighboring States must be settled peacefully in a spirit of mutual understanding, without foreign intervention or interference.

<sup>3</sup> In this connection, they pointed out that the cessation of all acts of aggression against Non-Aligned Countries, the strict observance of the principles of non-intervention and non-interference in the internal affairs of States, non-use or threat of use of force in international relations, peaceful settlement of disputes, self-determination, self-defence,

<sup>4</sup> We must take up the challenge to fundamentally transform international relations, so as to eradicate aggression, racism, the use of force, unilateral coercive measures and unfair economic practices, foreign occupation and xenophobia in order to achieve a world of peace, justice and dignity for all.

Our Movement has played a heroic role in the struggle against colonialism, foreign occupation, racism and exploitation, and in support of selfdetermination.

As we mark the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, nothing should be used as a convenient mask to hide genocide, gross violations of human rights and crimes against humanity, nor should human rights be used as a political instrument for interference in internal affairs.

We recognise that human rights and democracy do not, of themselves, automatically bring a better world. They require an environment of peace and development, respect for sovereignty, territorial integrity, and noninterference in the internal affairs of States.

<sup>5</sup> Now more than ever it is essential that our nations remain united and steadfast and

---

are increasingly active in order to successfully confront unilateralism and interventionism

<sup>6</sup> the Movement will continue to uphold the principles of sovereignty and the sovereign equality of States, territorial integrity and non-intervention in the internal affairs of any State

The Ministers also emphasized that the respect for the principles of sovereign equality, political independence, territorial integrity of all States and non-intervention in matters that are essentially within their domestic jurisdiction should also be maintained in this regard;

The Ministers reaffirmed the Movement's commitment to enhance international cooperation to provide humanitarian assistance in full compliance with the UN Charter, and in this regard, **they reiterated the rejection by the Movement of the so-called "right" of humanitarian intervention, which has no basis either in the UN Charter or in international law.**

The Ministers welcomed the UN Security Council Presidential Statement of 15 March 2006, which welcomed the decision of **the African Union (AU) Summit of 25 January 2006 on Somalia, including the deployment of the IGAD Support Mission (IGASOM) to be followed by the AU Peace Support Mission.**

They further welcomed the consultative meeting of IGAD and the international community in Nairobi, Kenya on 18 April 2006, which addressed the National Security and Stabilization Plan in Somalia as requested by the UN Security Council.

They urged the UN Security Council to give the Somali Government an exemption from the arms embargo imposed through Security Council Resolution 733 (1992) since it is important for the Somali Government to establish effective national security forces.

The Sudan, hence ending one of the longest running wars in the African continent and thereby contributing to regional peace.

They welcomed the signing on 5 May 2006 of the Darfur Peace Agreement in Abuja, Nigeria as a historic step towards lasting peace in Darfur, and further commended the AU for its leading role and efforts in sustaining peace and stability in the Darfur region.

Non-interference in the internal affairs of States. **No State or group of States has the right to intervene either directly or indirectly, whatever the motive, in the internal affairs of any other State.**

<sup>7</sup> Non-interference in the internal affairs of States. No State or group of States has the right to intervene either directly or indirectly, whatever the motive, in the internal affairs of any other State.

<sup>8</sup> 5. The Heads of State and Government reaffirmed that the Movement will remain guided in its endeavours by its Founding Principles, the principles enshrined in the Declaration on the Purposes and Principles and the Role of the Non-Aligned Movement in the Present International Juncture adopted in the 14th NAM Summit in Havana, the UN Charter and international law. To this end, **the Movement will continue to uphold the principles of sovereignty and the sovereign equality of States, territorial integrity and**

---

**non-intervention in the internal affairs of any State**

Annex III: The Principles enshrined in the Declaration on the Purposes and Principles and the Role of the Non-Aligned Movement in the Present International Juncture adopted in the 14<sup>th</sup> NAM Summit in Havana.

**h. Non-interference in the internal affairs of States. No State or group of States has the right to intervene either directly or indirectly, whatever the motive, in the internal affairs of any other State.**

99.16 The Heads of State and Government expressed **support for continuing efforts to strengthen African peacekeeping capabilities and emphasized the importance of implementing the 10 years plan for capacity building and the Joint Action Plan for United Nations Support to the African Union Peacekeeping in the short**, medium and long terms in all relevant the areas including the development of an African standby force. They further took note of the Report prepared by the AU-UN Panel on modalities for support to AU peacekeeping operations and recommend the enhancement of an effective partnership between the UN and the African Union in order to improve planning, deployment and management of African peacekeeping operations.

212 The Heads of State and Government welcomed the decisions by the thirteenth ordinary session of the Heads of State and Government of the Assembly of the African Union held from July 1-3, 2009 in Sirte, Libya and expressed their support for effective implementation of the decisions to promote peace, stability and socio-economic development in Africa

221 The Heads of State and Government commended the contribution of the African Union Mission in Somalia (AMISOM) to lasting peace and stability in Somalia, expressed their appreciation for the continued commitment of the Government of Uganda and Burundi in Somalia and called upon the members and international community to provide resources for it to better fulfill its mandate.

223 The Heads of State and Government also welcomed the adoption of Security Council Resolution 1863 (2009) expressing its intention to establish a United Nations peace keeping operation in Somalia as a follow-on force to the African Union Mission in Somalia (AMISOM).

They further welcomed the transitional arrangements being made by the United Nations Security Council including providing a logistical support package for equipment and support services to enable deployment and strengthening of AMISOM, establishing the United Nations Support Office (UNSOA) for Somalia in Nairobi to coordinate the logistics and technical functions of the logistics base in Mombasa, Kenya. They urged the United Nations to undertake the necessary steps aiming at ensuring the uninterrupted supply of materials and services to AMISOM. They commended the African Union for all its efforts in support of AMISOM. They urged the UN to expeditiously develop the recommendations on the mandate of a future UN peacekeeping mission in Somalia as



---

requested by Security Council Resolution 1863.

<sup>9</sup> Strengthened by our past achievements in the struggle against imperialism, colonialism, neo-colonialism, racism, apartheid and all forms of foreign intervention, interference, aggression, occupation, domination or hegemony, and staying away from power alliances and their confrontations, continue to be fundamental elements in the policy of non-alignment

Continuing to uphold the principles of **sovereignty and the sovereign equality of States, territorial integrity, self-determination and nonintervention in the internal affairs of any State;**

<sup>10</sup> the Movement will continue to uphold the principles of sovereignty and the sovereign equality of States, territorial integrity and **non-intervention in the internal affairs of any State or Nation**

157.18 The Heads of State or Government stressed that **the United Nations peacekeeping Operations, in particular, with Protection of Civilian mandates should be guided by the principles of the Charter and should not be used as means for Government change and military intervention;**

Reiterating that the Community is founded on the unrestricted respect for international law, the peaceful settlement of disputes, the prohibition of use and threatened use of power, **respect for self-determination, territorial integrity, non-intervention in the internal affairs of each country,** protection and promotion of all human rights, the rule of law at national and international levels and democracy

The Heads of State or Government reaffirmed the Movement's commitment to enhance international cooperation to provide humanitarian assistance in full compliance with the UN Charter and mindful of the relevant UN resolutions, where applicable, in particular 46/182 and in this regard, **they reiterated the rejection by the Movement of the so-called "right" of humanitarian intervention, which has no basis either in the UN Charter or in international law.**

<sup>11</sup> We reaffirm our determination to continue opposing any attempt aimed at partial or total disruption of the national unity or territorial integrity of a State as well as our commitment for the respect of the sovereignty, the sovereign equality of States, **the non-intervention in the internal affairs of States,** the peaceful settlement of disputes, and the abstention from the threat or use of force he **right to self-determination of peoples** under foreign occupation and colonial or alien domination.

<sup>12</sup> Defend the principles of sovereignty, equality of States, territorial integrity and **non-intervention in the internal affairs of any State or Nation** develop friendly relations based on respect for the principle of equal rights and **self-determination of peoples** in their fight against foreign occupation

<sup>13</sup> CONSTITUTIVE ACT OF THE AFRICAN UNION

Art. 4

h): the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity;

j) the right of Member States to request intervention from the Union in order to restore

---

peace and security;