

中国と国連の介入

—リビアを例として—

李 大 中

(淡江大学国際問題・戦略研究所助教)

【要約】

本論は過去の記録から国際連合（以下、国連）がリビアに介入した事例を改めて検証した。その結論として、中国が国連安全保障理事会（以下、安保理）の関連決議で採った投票行動は意外なものではなく、基本的には従前のやり方に合致するものであったことを明らかにしている。つまり、国連による介入に保留と疑義を残す場合には、「意見が異なることの表明」と「不一致という破局の回避」との間のバランスを取るため、中国は否決権を行使せず、棄権する傾向がある。これはなるべく変更の余地を残し、最良の利益を守るのが主な目的である。成功か失敗かの結果論のみで、これをもって後の参考基準とし、中国の政策とその成果を判断するのは公平妥当とは言えない。なぜなら、もしカダフィ政権が最終的に勝利すれば、「リビア国民評議会」と「自由人民軍」は永遠に反乱組織・反乱軍となり、北大西洋条約機構（NATO）の制裁措置と軍事行動は継続の道を絶たれ、敗北という結末を迎えるばかりか、いわゆる人民自身の力を主軸とする、国際社会の人道介入の正当性、大国の責任分担、後方支援に回る米国、国連と地域的組織による完全な役割分担など

メディアが最近高く賞賛する西側の新たな介入モデルは言わずもがなである。つまり、今日の勝者と敗者の境界線は塗り替えられるのである。一方、我々は、ここから明らかに国連のリビア介入事例における、中国当局の政策上の欠陥や不足を察知することもできる。形勢と利益に対する誤った判断に加え、硬直化した原則の縛りと混乱が過度に自己を束縛し、過去にみられた柔軟性や実務志向の考え方が過去7カ月において見られなかったことは、一考に値するであろう。

キーワード：中国、国連安全保障理事会（安保理）、リビア、リビア国民評議会

一 前言

本論の趣旨は、2011年に勃発したりビアの民主化革命を例にとり、中国が国連の介入に対して採る立場と政策を検討するものである。国連の介入に対する中国の公式見解は、「国際連合憲章（Charter of the United Nations）」のいう、内政不干涉、主権・独立の尊重、領土保全、武力不行使を堅持すべきであるというものであるが、冷戦の終結以来、基本的にはより実務的で柔軟性を持ち、安保理の関連投票において、意見の相違を表すためには、否決権を行使せずに棄権する傾向にあった。しかし、リビアの事例では、立場を硬直化させ受身の反応を示した中国には、自身の利益において損害を被るほど多くの批判と疑問が投げかけられた。これには主に2つの大きな原因があると考えられる。まず、リビア内戦の過程において、その形勢と利益に対して誤った判断を下したこと、次に、抽象化された原則にこだわり過ぎたことがあり、両者の相互作用の結果、西側の大国と比較して、中国は外交政策でポイントを稼ぐことができなくなってしまったのである。本稿は6つの章から成り、前言「はじめに」から始まり、次に中国と国連介入の歴史を振り返る。第三に安保理でのリビア関連決議における中国当局の立場、第四に中国当局とリビアの「リビア国民評議会」（National Transitional Council、NTC）間のつながりを論じ、第五に事例の分析と検討を行った上で、最後の章にて結論を述べる。

二 中国と国連の介入

1950年代を振り返ると、当時国連の蚊帳の外にあった中国政府は国連の正当性に強い疑念を示し、国連の機能と役割を厳しく批判したばかりか、「国連憲章」第七章第42条（軍事的措置）による平和

の強制（peace enforcement）、同第41条（非軍事的措置）による制裁措施（sanctions）¹、同「（いわゆる）第六章半」の平和維持活動（peacekeeping operations、PKOs）²など、国連の介入行為に対し、「正義と公正を大義名分としているが、米国を筆頭とする西側グループによる他国への内政干渉の道具であり、集団覇権主義と帝国主義と干渉主義を一身に負うものである」との疑問を呈していた³。例えば国連が朝鮮戦争の期間に採った、北朝鮮に対する軍事行動は「平和の破壊」を構成する行いであるとの認定（安保理第82号決議）、北朝鮮の侵略に抵抗するため加盟国の連合武力を米国の統一司令部に提供するように促す「勧告」（安保理第84号決議）、北朝鮮が侵略者で

¹ 「国連憲章」第七章の第41条と第42条は同章の核心的内容である。理論上は国連の集団的安全保障メカニズムの牙または武器となるもので、第41条は安保理は軍事行動以外の、部分的な経済関係や外交往来の断絶、鉄道、海運、航空、郵便通信、無線、その他連絡手段の全部または一部の断絶という強制措置を採ることができるとしている。第42条は強制的な軍事行為に及ぶもので、前提として上述の非軍事的制裁が、その効果としてふさわしくない、または発揮できると証明できないとき、安保理は国連加盟国の陸海空軍の展開や封鎖、その他軍事行動などの武力の行使を考慮し、国際社会の平和と秩序を維持または回復するというものである。

² 冷戦期において、国連の平和維持活動（United Nations Peacekeeping Operations、UNPKOs）はスウェーデン人の第二代国連事務総長、ダグ・ハマースキョルド（Dag Hammarskjöld）氏に「国連憲章」の第六章半（Charter Six-and-a-half）と称された。その意味するところは、憲章に記載された手段ではなく、明確な法的根拠もないものの、その活動の性質と趣旨は、憲章第六章（紛争の平和的解決について）と第七章（集団軍事的・非軍事的強制措置について）の中間のグレーゾーンに位置するとみなすことができる。実際の運営と展開は、時間の流れによって徐々に熟し、当時東西陣営の対抗という国際的な環境の制約のもとで、集団的安全保障メカニズムが十分にその機能を発揮できない中、国際社会の平和と秩序を維持する代替的な手段となり、活動は通常通り中立と同意、非武力の原則に従うものである。

³ 周琪「中国對聯合國維和行动態度的變化及其原因」『中國人權』第2期、2010年5月、http://www.humanrights.cn/cn/zt/qita/rqzz/2010/02/t20100504_582864.htm；趙磊「中国對國連維持和平行動的態度」『外交評論』総第90期（2006年8月）、頁81-82。

あるとの認定（国連総会による1951年2月の第498号決議）、総会で承認された北朝鮮への経済制裁（国連総会第500号決議）など各対応策に対し、中国当局は強烈な抗議を行っただけでなく、国連による朝鮮戦争への介入を赤裸々な軍事侵略であると位置付けた⁴。1960年代から中ソ同盟関係に変化が起こってからは、国連を米ソ両陣営の支配の下にある「絡まり合った利益」とみなし、この時期には国連主導で行われた国際介入を「表面的には当該国家の秩序や統一、平和を守るためとしているが、国連介入の行為は本質的に主権国家への内政干渉、または世界各地の反帝政、反覇権主義、民族解放闘争運動に対する血なまぐさい圧制に他ならない⁵」として、何度も強く非難した。中国当局は1971年に国連に加盟した当初も、国連の介入行動に対して模様眺め、または懐疑的な態度を示し、人員の提供を拒むだけでなく、安保理の関連投票への参加を放棄、財務の分担の意志も全くなかった⁶。この状況には1980年代初期に入って初めて微妙な変化が起こった。中国は公式には、「国連憲章」の精神に合致する各種の行動を原則的に支持するとうたっていたものの、その前提として世界の平和と安全を維持し、内政不干渉、主権・独立の尊重、領土保全、武力不行使などの原則を遵守しなければならないとしていた。しかし冷戦の終結以降、国連介入に対する中国の見解は、過去に比べ実務的で柔軟なものとなった⁷。この転換の原因

⁴ LeRoy Bennett and James Oliver, *International Organizations: Principles and Issues*, Pearson Education, 7th ed., (NJ, Upper Saddle River, 2002), pp. 163-167 を参照。

⁵ 周琪、前掲資料；趙磊、前掲論文及び『建構和平：中国対国連外交之演進』（北京：九州出版社、2007年）、頁21-37；華宏勛等譯『中國與世界』Elizabeth Economy、Michael Oksenberg 編（原著）、（北京：新華出版社、2000年）、頁48-53。

⁶ 同上。

⁷ 唐永勝「中國對聯合國維和機制之參與」王逸舟編『磨合中的建構：中國與國際組織關係的多視角透視』（北京：中國發展出版社、2003年）、頁69-101。

は、総合的な国力の向上に伴い、世界における中国の利益ネットワークがより複雑で綿密なものとなり、柔軟性と実務面を重視することは、中国が責任を負う大国であるとの印象を形成するのに有利で、ある意味では中国脅威論の見方を和らげる道すじでもあり、大国の地位を強固なものとすると同時に地域への影響力を拡大することができたからかもしれない。

安保理での投票行動からみると、国連の人道的な緊急介入、または主権国家に対する人権保護を理由としたいかなる形態の介入にも中国は不支持の態度を採り、これが矛盾と衝突の激化を招くとの見方を示していた。ただ、最近の安保理における中国の投票行動をみると、例えば国連の特定の介入や制裁行為に疑義や反対の意見を持っていても、賛成票を投じる、または棄権する傾向にある一方、否決権を行使することは少なく、「意見が異なることの表明」と「不一致という破局の回避」の双方を考慮していることが分かる。つまり、中国は主権国家への内政干渉反対や、政治の独立と領土保全の尊重、国際関係における武力行使反対など数多くの原則の旗を高く振りかざしながらも、実際の行動においては、一定の曖昧な空間を残している。立場上、同意か反対かはあるけれども、表面上は特に一致した基準はなく、いくらかたどることのできる筋道とは実務面と柔軟性の重視であり、個々の状況を見た上での決定を強調するものである。これは、変更の余地をなるべく残し、硬直化した先例の樹立を避け、自身にとって最大の利益を守るのが主な目的である⁸。例えば、国連によるカンボジアやソマリア、東ティモールなどへの介入行為については、主権の独立および領土保全の侵犯や武力行使の疑義が

⁸ M. Taylor Fravel, "China's Attitude toward UN Peacekeeping since the 1989," *Asian Survey*, Vol. 36, No. 11 (November 1996), pp. 1105-1106.

存在していたが、中国は安保理で「支持（賛成票）」という一票を投じた⁹。旧ユーゴスラビアやコソボでの国連の介入行動については、安保理の初志に反する、国連の伝統的な平和維持活動の原則に背く、武力行使は国連憲章の趣旨と精神に違反する、内政の干渉に当たる、主権を侵す、などさまざまな理由で、否決権を行使せずに投票を棄権し、意見が異なることを示した¹⁰。さらに、近年の対北朝鮮の決議

⁹ 国連は1992年2月に国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）を設立、同国の平和と紛争後の再建を趣旨とした。同機構の活動は基本的に現地4大政治勢力の同意を得たが、中国は国連の介入に関して明らかに同国の主権侵害のリスクがあるとみなした。ただ中国当局はこれを理由に阻止することなく、安保理での投票ではこれを支持した。国連のソマリアでの平和維持による介入についての中国当局の処理の方法もこれに類似していた。1992年12月、安保理は第794号決議を採決、つまり多国籍軍・統合任務部隊（UNITAF）という武力を派遣し一切の必要な措置を採り、ソマリアの人道活動に有利な環境を形成するよう権利を委譲した。しかし武力行使に及ぶにあたり、単純な平和維持介入という性質ではないため、中国当局はソマリアの政治的独立を阻害する恐れがあるとみなしたが、最終的には決議を支持した。理由としては人道の面からみて切迫した必要性があるというものであった。続いて1993年3月に安保理は第814号決議を採択、第二次国連ソマリア活動（UNOSOM II）の展開により、これまでの多国籍軍の活動に代えると決定した。この任務は憲章第七章の平和の強制にのっとり、武力の行使権を委譲したが、中国は賛成票を投じた。ただ、この任務が中国の国連介入の立場に変化を見せたという重要な先例を作るものであってはならないと協調した。多国籍の東ティモール国際軍（INTERFET）、国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）、国連東ティモール支援団（UNMISSET）及び東ティモール統合ミッション（UNMIT）など、安保理による東ティモールへの介入に関し、多くが憲章第七章の平和の強制の要素により武力行使に及ぶ可能性があったが、中国は依然賛成票を投じた。Alan Carlson, "Helping to Keep the Peace (Albeit Reluctantly): China's Recent Stance on Sovereignty and Multilateral Intervention," *Pacific Affairs*, Vol. 77, No. 1 (Spring 2004), pp. 20~21; M. Taylor Fravel, "China's Attitude toward UN Peacekeeping since the 1989," *Asian Survey*, Vol. 36, No. 11 (November 1996), pp. 1113~1114 を参照。

¹⁰ 旧ユーゴスラビアの事例では、中国は当初国連保護軍（UNPROFOR）の設置に賛成していたが、現地の形勢に変化が起これると同時に、国連がこの武力に調整を行い、安保理はその後相次いで採決された決議の中で、憲章第七章の平和の強制に及ぶた

(第1685号、第1718号、第1874号など)、核問題での対イラン制裁措置に関する決議(第1696号、第1737号、第1747号、第1803号、第1835号など)について、中国当局はすべて支持する立場を採っている。さらに、安保理の2004年～2008年にかけてのスーダンのダルフル情勢に関する26項目の決議(スーダン政府に平和維持を要求する)に対し、中国の投じた結果はこれまで賛成20回、棄権6回となっている¹¹。

三 安保理のリビア関連決議に対する中国当局の立場

2011年初め、リビア国内では大規模な反政府闘争が勃発し、カダフィ(Muammar Al-Qadhafi)政権は武力での鎮圧を試みた。2月以降の国連によるリビア情勢への介入了行動は、中国の政策に大きな試練を突きつけた。ここでは安保理の関連決議3項目(第1970号決議、第1973号決議、第2009号決議)に対する中国の立場と見解につい

め、飛行禁止区域の設定や、運輸禁止区域の範囲拡大、人道救援活動のため必要な安全保護の提供とに関わらず、中国当局は初志から乖離し国連の伝統的な平和維持工作の原則に違反し、武力行使と国家主権の侵害の恐れがあるとみなし、最終的に棄権(否決ではない)の形で、見解の相違を表明した。また、中国当局は1990年代後半に国連に対し、コソボ問題における立場について、安保理が1998年3月に同地情勢について初めて行った決議(第1160号決議)において、安保理の介入了行為に疑念を呈した。ただ、否決権は行使せず、安保理が当事国の要求と同意がない中で介入を決定したことは、ユーゴスラビア連邦の領土保全と主権の独立を墓石、明らかに憲章の基本趣旨と精神に背くものだと声高に主張した。また中国は一般市民の安全保障と人道主義の保護の名義による、いかなる他国への内政干渉にも反対するとあらためて述べたが、最終的には棄権し、安保理の決議に破局を招くことはなかった。Alan Carlson, "Helping to Keep the Peace (Albeit Reluctantly)," pp.19~20; M. Taylor Fravel, "China's Attitude toward UN Peacekeeping since the 1989," *Asian Survey*, Vol. 36, No. 11 (November 1996), pp. 1105~1106 参照。

¹¹ Wuthnow Joel, "China and the Processes of Cooperation in UN Security Council Deliberations", *Chinese Journal Of International Politics*, Volume 3(1), (Jan 2010), p. 3.

て、概要の紹介と分析を行うこととする。

1 第1970号決議（2011年2月26日）

国連のほか、アラブ連盟（The League of Arab States）、アフリカ連合（The African Union）、イスラム諸国会議機構（The Organization of the Islamic Conference）の総長、議長、事務局長は相次いで、リビア政府による深刻な人権侵害行為を非難した。一般市民の保護という第一の目的に基づき、国連総会（General Assembly）の補助機関である人権理事会（Human Rights Council）は2011年2月25日、独立した国際調査委員会を緊急に設立し、リビア国内で発生した市民の迫害と国際人権法の違反の状況を調査すると決議した。2月26日の安保理第1970号決議により、国連は国連憲章第7章第41条に基づき、リビア政府に人々の合法的な要求を直視し、暴力の即刻停止と人権および国際人権法の尊重と、国際人権オンブズマンや外国人、人道支援を目的とした関連物資と人員のリビアへの出入国における安全の確保を要求した。このほか、安保理は決議を受けて、安保理メンバー国から成る制裁委員会（Sanctions Committee）を新たに設置し、国連のリビアに対する制裁措置の監督と取りまとめを主に行うこととした。

安保理第1970号決議の具体的な制裁内容とは以下の4つに分けられる。第一に、国連はリビア情勢が波及する問題を、ハーグの国際刑事裁判所（ICC Referral）に移管し、国際刑事裁判所の検察官（Prosecutor of the International Criminal Court）に処理を委ね、検察官は本決議の2カ月後およびその後6カ月ごとに、安保理に同決議に則って行った活動を報告する¹²。第二は資産の凍結（Asset Freeze）

¹² 国際刑事裁判所は2011年6月末に人道に対する罪の容疑で、ムアンマル・カダフィ

である。安保理の制裁委員会と第1970号決議の付帯条項二（Annex II）が認めるリビアの個人（individuals）あるいは実体（entities）について、国連加盟国は直ちにその国内の直接あるいは間接的に保有または管理下にある資金やその他金融・経済資産を凍結し、カダフィファミリーの主要メンバーと仲間の資産を凍結しなければならない。第三は渡航禁止令（Travel Ban）で、すべての国連加盟国は必要な措置を採り、同決議の付帯条項一（Annex I）が認める個人の入出国を防止しなければならない。最後は武器輸出禁止（Arms Embargo）で、リビアへの武器または弾薬、軍用車両、軍事・準軍事装備、関連部品など軍備に関連する物資の提供、および武装や傭兵関連の技術援助や訓練、財務、その他の援助の提供などすべての軍事活動や軍備に関連する軍用物資の提供、補修、使用を禁ずるものとした。同決議はすべての国連加盟国、特にリビアの隣国は、本国の法律と国際法の関連規定の授權のもと、信頼に足る情報があり、その積載物に国連が供給や販売、移転、輸出を禁止する軍備や関連物資があるとの合理的な疑義があった場合、港湾や空港、公海といった自国の領域において、リビアに出入りする船舶と飛行機を検査し、禁止物品を発見したときには、没収ならびに処理（廃棄、使用不可能とする、保管または原産国へ移管、または目的国以外の他国で処理）することができる。また、加盟国は関連検査の際と事後において、直ちに国連制裁委員会に検査の理由の説明と実際の執行状況、その後の処理の詳細などを書面で報告しなければならないこととした¹³。

（Muammar Gaddafi）、と息子サイフ・アル・イスラム（Saif al-Islam）、リビア軍事情報機関トップのアブダラ・アル・サヌーシ（Abdullah al-Senussi）を指名手配し、国際刑事警察機構（Interpol）は国際逮捕手配書を発行した。

¹³ “Resolution 1970: Adopted by the Security Council at its 6491st Meeting”, United Nations Documents (S/RES/1970), February 26, 2011; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/>

安保理の第1970号決議は理事国の全会一致で決議された。中国がこのリビアへの制裁行動になぜ同意したかについては、李保東国連常駐代表の安保理第6491回会合の発言で知ることができる。

中国は激動するリビア情勢を注意深く見守っており、即刻暴力を停止し、これ以上の一般市民の流血と死傷を避け、社会の安定と正常な秩序を回復し、対話など平和的な手段を通じ目の前にある危機を解決することが当面の急務とみている。この過程において、リビアに在住する各国民の安全と利益を確保しなければならない。リビアの極めて特殊な現在の状況と、アラブ・アフリカ諸国の関心と主張を鑑み、中国代表団は安保理で先ごろ承認された第1970(2011)号決議では賛成票を投じた¹⁴。

2 第1973号決議（2011年3月17日）

リビア政府が国連と国際社会の強い呼びかけに応じず、安保理第1970号決議の要求を軽視していることから、体制による人権の侵害と武力による鎮圧を止めさせるため、国連はさらに多くの措置で対応した。まず国連総会（General Assembly）は2011年3月1日、リビアの国連人権委員会（Human Rights Council）のメンバー資格を取消すと決議した。また、国連のパン・ギムン（潘基文、Ban, Ki-moon）事務総長はヨルダンのアブドゥラ・モハメド・アル・ハティブ（Abdel-Elah Mohamed Al-Khatib）元外相を国連事務総長リビア特使（Secretary-General's Special Envoy to Libya）に任命し、リビア問題の処理と交渉での協力を求めた。

GEN/N11/245/58/PDF/N1124558.pdf?OpenElement を参照。

¹⁴ 同上。

2011年3月17日、リビア情勢の最新状況に応じ、安保理は第1973号決議で、リビアにさらなる制裁を行うことを決定した。同決議は安保理の投票で、英国、フランス、米国、レバノン、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ガボン、レバノン、ナイジェリア、ポルトガル、南アフリカによる賛成票10票を獲得した。3月に議長国となっていた中国に代って、ロシア、ドイツ、ブラジル、インドの4カ国とともに棄権票を投じた。

上記のように、安保理による1970号決議により、制裁委員会を設置し、国連のリビアに対する制裁関連措置の監督と取りまとめを行うと決めたが、新たに決議された第1973号決議では、パン事務総長と安保理制裁委員会との交渉で、最大8名から成る専門家委員会（Panel of Experts）を立ち上げ、当初の任期を1年とし、安保理制裁委員会の指導の下で、関連情報の収集と分析、評価、および提言を行い、制裁措置が円滑に行われるよう協力することとした¹⁵。

しかし第1973号の決議で最も重要なのは、リビア一般市民の保護という第一の目標の実現に基き、国連は先ごろの制裁委員会が執行した武器輸出禁止、渡航禁止、資産凍結など既にある措置内容について、国連憲章第7章の平和の強制に関連する条文に基き、必要な調整を行うか、そもそもの制裁範囲を拡大すべきであると多数の安保理事国が認めたことである¹⁶。例えば、新決議では渡航禁止（付帯条項一）と資産凍結（付帯条項二）のリストを更新した。また、決議されたばかりの1973号決議により、1970号決議における武器輸出禁止の執行（enforcement of the arms embargo）について、記述上の修

¹⁵ “Resolution 1973: Adopted by the Security Council at its 6498th Meeting”, United Nations Documents (S/RES/1973), March 17, 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement> を参照。

¹⁶ 同上。

正を行った。すなわち「すべての自国名義または地域的組織による、またはこれを通じた行動を採るすべての加盟国、特に同地域の国家」は、信頼に値する情報に基き、積載物の中に国連第1970号決議で供給、販売、移転、輸出が禁止されている軍備に関連する物品があると合理的に疑われるとき、検査をしなければならず、また国連加盟国が具体的な状況が合致した場合の一切の措置を採れるよう権限を委譲し、上述した任務の執行を確保しなければならないとした。このほか、第1973号決議はすべての公海上で行動を採った加盟国と国連事務総長の間で、緊密な連携と協力を維持すること、加盟国は安保理の授權に基き行う検査について、事務総長と安保理制裁委員会に直ちに通報しなければならないと求めている¹⁷。

これまでの措置内容を更新したほか、第1973号決議は新たな制裁内容も加えている。主に関連措置2項目で、一つは飛行禁止令（Ban on Flights）である。つまりすべての国家はリビア国内で登録された航空機、またはリビア国民か企業が保有または運営する航空機の、自国領土内の離着陸、領土上の航行について、その飛行行為が安保理制裁委員会の許可を得る、または緊急着陸の性質を持たない限りは、すべて禁止しなければならないというものである¹⁸。二つ目は最も論争を呼んだ、リビア上空に飛行禁止区域（no-fly zone）を設置するというものである。つまり、人道に基く目的（医療用品、食糧、人道的事務に関連する援助行為）以外の飛行について、この空域のいかなる航空機の飛行も禁じ、人々の安全を保護する。また、いかなる国連加盟国も国連とアラブ連盟の事務総長に通報（行動の要求と行動の構想を含む内容）することで、国連の権限委譲を受け、自

¹⁷ 同上。

¹⁸ 同上。

身でまたは地域組織を通じ、実際の状況の必要に応じて、一切の必要な手段（all necessary means）を採り、飛行禁止区域で任務を執行できる。また、上述の行動においては必ず国連およびアラブ連盟（The League of Arab States）と密接な連絡や提携、協力関係を保持し、国連もまた自国名義または地域組織により行動を採る加盟国に対し、必要な領空での航行許可を含め相互を支援することを呼びかけた。つまり、安保理の第1973号決議における飛行禁止区域での任務に関連する授權内容と精神は、国連加盟国または地域組織の授權と同様とみなし、武力行使の方式をもって、一般市民を守るという安保理の第一の目標を実現するというものである。しかし、これこそが中国を含む数カ国の安保理メンバーが態度を留保する原因であった。この授權内容は平和的手段の範疇を超え、リビアの主権の独立と領土保全を破壊する恐れがあったのである¹⁹。

よって、先の1970号決議が安保理のメンバーにより全会一致で承認されたのとは違い、第1973号決議は草案討議の過程においても、明らかな意見の相違が生まれた。中国は最後まで1973号決議を支持せず、ロシア当局と同じやり方で、つまり1973号決議の一部に強い疑義を示しながらも常任理事国の否決権を行使せず、同決議が闇に葬られることのないようにした。中国は最終的に棄権票を投じたが、その公式見解は李保東国連常駐代表の安保理第6498回会合での発言で、一部糸口を見ることができる。内容は以下の6点にまとめられる。まず、リビア政局の悪化の持続に対し、中国は高い関心を寄せ、情勢を速やかに緩和し、一般市民に対する暴力的行為を制止するよう安保理が必要で適切な行動を採ることを支持する。次に、中国は安保理が採るいかなる措置も、必ず「国連憲章」と国際法の関連規

¹⁹ 同上。

定を遵守すると認識する。特にリビアの主権・独立と領土保全を尊重し、平和的な方法で同国の切迫した危機を解消しなければならない。第三に、中国は国際社会による武力の行使と武力行使に対する脅威に一貫して反対の立場を採り、安保理第1973号決議の討議の過程において、中国代表は一部の安保理理事国に具体的な問題を提示した。ただ遺憾なのは、これら疑義に対して他の安保理メンバーからは明確な回答を得られず、このため同決議の一部の内容に同意するに当たっての困難は深刻なものとなった。第四に、リビアに飛行禁止区域を設けることについては、中国は22カ国から成るアラブ連盟の決定と、アフリカ諸国およびアフリカ連合（The African Union）の立場を重視するものである。第五に、中国は国連事務総長のリビア特使とアフリカ連合、アラブ連盟による外交努力を支持し、平和的な道すじでリビア情勢が安定化することを期待する。最後に、上述の理由とリビアの現時点での特殊な情勢を総合し、棄権票を投じると決定した²⁰。

安保理第1973号決議の承認後、米・英・仏など13カ国は直ちに国連のパン事務総長に対し、必要な軍事措置を採り、決議にあるリビアの一般市民を保護するという第一の目標を実現するよう訴えた。そして1973号決議が承認されてから二日目（3月19日）、フランスがまず武力行使を決定、英・米両国軍がこれに続き、米作戦名「オデッセイの夜明け作戦（Operation Odyssey Dawn）」とする合同作戦を展開、飛行禁止区域を確保し、当時リビアの最高指導者であったカダフィ氏の地上と空中の軍事力を抑えるため、リビアに対し空中と巡航ミサイルの精確な攻撃を行った。武力行使が既成事実となっ

²⁰ 中華人民共和國常駐聯合國代表團「李保東大使在安理會通過利比亞局勢決議後解釋性發言」2011年3月16日、<http://www.china-un.org/chn/hyyfy/t807542.htm>。

たことを受け、2011年3月の国連安保理の議長国である中国は、これら国家による軍事攻撃に遺憾の意を表明し、中国は国際問題における武力の行使に一貫して反対し、主権国家への明らかな介入であると指摘した。

米国は3月31日、軍事行動の指揮権をNATOに移管し、自身は後方支援の役割に退くとともに、NATOの「ユニファイド・プロテクター作戦（Operation Unified Protection）」が、英・米・仏三国が演じた軍事的な役割を受け継いだ。しかし5月以降、リビアの戦局は徐々に硬直化した。戦闘が始まった当初は破竹の勢いであった反乱軍は、西部の重要都市でリビア第二の都市、ベンガジを本拠地とし、カダフィ氏に依然忠誠を誓う地域や都市を徐々に攻略する計画であったが、国連の制裁とNATOの軍事行動という支援がありながら、カダフィ氏に忠誠を尽くす政府部隊と外国人傭兵の全面的な反撃のもと、反乱軍の攻勢は当初予期されたほど順調ではなく、リビアの内戦は混沌とした段階に突入した。

この段階で、中国当局は安保理が第1973号決議により、加盟国への権限委譲による自国または地域的な国際組織（NATO）を通じ、飛行禁止区域の設置の名のもとで、軍事介入を事実上行っていることを暗に批判していた²¹。安保理が関連決議を承認した数カ月來、リビアの一般市民を保護するという目標を達成できないばかりか、現地の内戦と人道上の危機がより激化するという形勢に対して強い憂慮を示しながら、安保理の第1973号決議において中国が提示した原則をあらためて述べ、以下の4つの重点をさらに強調した。まず、安

²¹ 中華人民共和國常駐聯合國代表團「常駐聯合國代表李保東在安理會聽取國際刑事法院通報利比亞問題時的發言」2011年5月4日、<http://www.china-un.org/chn/hyyfy/t820074.htm>；同代表團「中國外交部副部長翟秀在關於利比亞問題上的發言」2011年6月16日、<http://www.china-un.org/chn/hyyfy/t831410.htm>。

安保理の決議を確実に実行するために、厳しい基準を採択、いかなる加盟国も自身の行為を合理化し、安保理が授権する内容以外の行動を執行するためにみだりに決議条文を拡大解釈してはならない。第二に、国際関係の歴史からみて、武力行使は紛争の有効な解決と平和の到来にはつながらず、却って衝突と矛盾を増幅させるものである。第三に、各国が安保理の先ごろの決議の精神を軽視すべきではなく、最優先する目標とは安保理の主導と監督のもと、無条件の全面的な停戦を達成することである。ゆえに中国はこれまで通りアフリカ連合の関連決議、つまりできる限り政治的解決の可能性を模索し、平和的な交渉の方法で紛争を解決するという方針を支持するものである。第四に、リビア問題の処理においては、国連安保理はこれをけん引する役割を演じなければならず、特に事務総長の特使がポイントとなるのである²²。

3 安保理第 2009 号決議（2011 年 9 月 16 日）

2011年8月下旬、これまで数カ月にわたって膠着状態が続いていたリビアでの地上戦闘は急転直下し、重大な変化の局面を迎えた。NATOによる空中攻撃や情報通信、特殊部隊の協力に加え、首都内部の反カダフィ勢力の合流を得て、反乱軍は大きな抵抗に遭うことなく短期間でトリポリ（Tripoli）の制圧に成功した。また、カダフィ氏に忠誠を尽くす部隊と外国人傭兵部隊が次々に敗退し、反乱軍は各主要都市を制圧、つまり国民評議会の実質支配下にある領土が拡張を続け、反乱軍の勝報が伝わるにつれ、リビア情勢は大局が固

²² “Security Council, Provisional Record of the 6528TH Meeting,” United Nations Official Website, May 4, 2011, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%20PV%206528.pdf> を参照。

まってきた。しかし、反乱軍はトリポリの奪取に成功したものの、カダフィ氏とその側近の残党は、トリポリから約200キロメートル東のシルテ（Sirte）に逃亡し、基盤である故郷で最後の悪あがきを続けた。国際社会と世論は、42年間政権の座にあったカダフィ政権の統治も残り少なく、失脚も時間の問題と判断した。

8月30日、安保理はパン国連総長からリビア情勢に関する最新報告を受けた。中国の李保東国連常駐代表はこの後の談話で、中国当局のリビア問題処理に関する原則4点を発表した。第一に、リビア情勢の安定化と秩序の回復を速やかに行うことであり、これは国際社会とリビアの共通の利益である。第二に、各国がリビア市民の自主性と意志を尊重しなければならず、リビアの前途は同国民に決定権があり、国際社会はリビアの主権・独立・統一・領土保全を尊重しなければならない。第三に、リビアは速やかに寛容で代表性を持つ政治和解のプロセスを開始し、復興と発展に向かうべきである。第四に、国際社会はリビアの各項目の復興に支援を提供する上で、国連憲章の趣旨と原則に合致し、安保理がこの過程で演じる主導的で決定的な役割を尊重し、国連の重要な地位を確認しなければならない²³。

9月16日午後、国連総会は「リビア国民評議会」の地位と代表性を承認し、同評議会の求めに応じ、安保理が全会一致（中国代表を含む）で第2009号決議を採決した。これは先ごろのリビア制裁措置に調整を加えたほか、任期3カ月の「国連リビア支援団（United Nations Support Mission in Libya、UNSMIL）」の設立が主な内容となっている。9月19日、パン国連事務総長は英外交官のイアン・マー

²³ 中華人民共和國常駐聯合國代表團「李保東大使在安理會審議報利比亞問題後對媒體發表談話」2011年8月30日、<http://www.china-un.org/chn/hyfy/t853609.htm>。

ティン氏を事務総長特別代表（Special Representative of the Secretary-General）として任命し、同支援団の主導と取りまとめを要請した。また、フィンランド人のシャルパンティエ（Georg Charpentier）氏を副代表および現地駐在交渉担当官として任命、支援団のリビアにおける第一線の指揮と交渉作業を要請した²⁴。注目に値するのは、国連リビア支援団は、その性質と位置付けにおいて、国連平和維持活動局（Department of Peacekeeping Operations、DPKO）が執行する平和維持活動（PKO）ではなく、政務局（Department of political Affairs、DPA）の管轄下にある政治的団体であり、広義の上では国連平和活動（peace operations）に属し、国連と国際社会が提供する人的・物的リソースを統合し、戦後のリビアの平和と（政治的な）転換作業を指示・支援するものであったということである。詳細な業務範囲は以下の6項目となっている。第一に、リビア現地の公共安全と法治を回復させる。第二に包摂的な政治における和解と対話を進める。第三に国家の機能を向上させ、政府関連部門を強化する。第四に、人権の保護を促進し、正義の意義の転換を図る。第五に、一切の有効な行為を通じて国家の経済を再建する。第六に、国際社会がリビアに提供する各項目の援助を調整し、最大の効率を発揮することである²⁵。中国当局の立場と態度については、国連常駐代表が安保理第

²⁴ “Secretary-General Appoints Ian Martin of United Kingdom Special Representative, Georg Charpentier of Finland Deputy Special Representative for Libya (Department of Public Information),” United Nations Official Website, September 19, 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sga1307.doc.htm> を参照。

²⁵ “Security Council, Provisional Record of the 6620th Meeting (Department of Public Information),” United Nations Official Website, September 16, 2011, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%20PV%206620.pdf>; “Department of Political Affairs: UNSMIL,” United Nations Official Website, http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/activities_by_region/africa/libya.

2009号決議草案の討議における発言で指摘している。つまり、リビア問題処理の4つの原則に合致するという前提のもと、中国は国連によるリビア支援団の設立を支持するというものである。

四 中国当局と「国民評議会」

1978年8月に中国とリビア代表が北京で国交樹立の共同声明に署名して以来、両国の正式外交関係は30年以上に達した。今回のリビア危機において、中国が国連安保理の決議で示した立場のほか、中国当局と「リビア国民評議会」の関係、特に「リビア国民評議会」承認に関する問題は、中国とリビアの政策を検証する上でポイントとなる。「リビア国民評議会」は2011年2月27日に成立した、リビアの民主化革命運動での主要な政治メカニズムである。自由リビア人民軍(The Free Libya Armed Forces)はその軍事組織であり、3月5日、「リビア国民評議会」はリビア人民を代表する唯一の合法的な政府であると宣言、3月23日には執行委員会(Executive Board)を組織し、マフムード・ジブリール(Mahmoud Jibril)氏が暫定総理に就任した。

しかし8月下旬、首都トリポリが解放されてから、リビア情勢は新局面に入る。このとき周囲の多くは、中国にとって最も難しい問題はこれまでの「是非」の認定ではなく、「いつ」勝利を目前とした「リビア国民評議会」を承認するかであると見ていた。2011年9月5日、中国外交部の姜瑜・報道官は、記者の質問が、中国と「リビア国民評議会」の関係をどう見るかに及んだとき、それまでと同じ型通りに、中国は同評議会の「地位と作用の重要性」を重視すると強調した。しかし、「リビア国民評議会」を承認するかについては、公

を参照。

式見解を示さず、依然として「水到渠成（時期が熟せば自然に成就する）」と強調した²⁶。周囲が高い関心を寄せる2つの問題も、中国当局のリビア国民評議会に対する態度と関係があった。その一つは、カダフィ政権がリビアの内戦が激しさを増していた7月に、代表を中国へ派遣し、軍需契約の交渉を行い内戦に必要な軍備を調達しようとしたとメディアが報道したものである。しかし中国外交部の公式回答は、調査によるとカダフィ側は確かに中国当局の与り知らぬところで、関連企業の各個人に接触したが、合意の形成はされず、中国当局も第三国を通じたカダフィ陣営への武器提供は行っていないというものであった。また中国は国連の第1970号決議と第1973号決議の関連制裁内容を遵守し、責任ある大国として、国際社会に対する義務を尽くすことを一貫して重視しており、厳格な国内法規により軍備輸出を管理し、間接か直接かを問わず、中国の関連企業とカダフィ陣営の間にはいかなる武器取引の事実もないとあらためて述べた²⁷。もう一つは最新のリビア情勢の進展に伴い、一部の国連加盟国は安保理の制裁委員会に、リビア政府の海外における資産（少なくとも1,100億米ドルを超えるとみられる）の凍結を解除し、「リビア国民評議会」の自由な運用に供し、リビアの復興作業に速やかに取り組めるよう希望しているが、安保理の討議で評議会のジブリール暫定総理が中国がこれを阻止していると漏らしたことである。これに関し姜瑜報道官は、中国はこれに反対しておらず、中国と安保理の他のメンバーは、リビア人民の利益の保護を起点とし、よって国連加盟国が資産凍結の解除を求めると同時に、より明確な資金

²⁶ 中華人民共和國外交部「2011年9月5日外交部發言人姜瑜舉行例行記者會」
<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t855515.htm>を参照。

²⁷ 同上。

用と管理監督メカニズムの情報を提供し、資金がカダフィ陣営に利用されないようにし、十分な協議を経て安保理制裁委員会は資産凍結の解除に関して既に合意を形成しており、論争そのものが存在しないと強調した²⁸。

9月13日になって中国当局はついに、「リビア国民評議会」を承認すると宣言した。周囲はこの転換の背後、特に「リビア国民評議会」が中国当局が設けた前提と条件を受け入れたかどうかに関心を寄せたが、中国の公式回答は、リビアは既に復興の重要な段階に入り、人民の自主選択の原則を尊重し、中国は同評議会をリビアの政権当局およびリビア人民の代表と承認したというものであった²⁹。外交部の姜瑜報道官は、リビアの政権当局は「一つの中国」という原則を採択し、これまで中国とリビアの両国で署名した各項目の条約と協定を確実に履行していくと保証しており、中国はこれを対し高く賞賛するとした³⁰。

9月16日午前、アフリカ連合ではまだ多くの反対意見があったものの、第66回国連総会の第二次全体会合において、賛成票114票、反対票17票、棄権票15票という結果で、数日前に総会で承認された信任状委員会（Credentials Committee）が提示した加盟国の信任状決議草案を決議し、「リビア国民評議会」が国連でリビア人民と政府を合法的に代表することに同意する結果となった³¹。9月13日に「リ

²⁸ 同上。

²⁹ 中華人民共和國外交部「2011年9月13日外交部發言人姜瑜舉行例行記者會」<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t858432.htm>を参照。

³⁰ 同上。

³¹ “General Assembly, GA/11137: After Much Wrangling, General Assembly Seats National Transitional Council (Department of Public Information),” United Nations Official Website, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11137.doc.htm>を参照。

ビア国民評議会」の地位と代表性が承認され、中国代表団は全体会合の投票において、当然のように賛成票を投じた³²。

安保理第 2009 号決議が採択された 4 日ののち、国連は 9 月 20 日にリビア問題に関する幹部会議を招集し、リビアの戦後復興事務と和平スケジュールについて討議した。これは「リビア国民評議会」が初めてリビア人民と政府の合法的な代表として出席した国連の重要会議であり、リーダーであるジブリール暫定総理は挨拶で、出席した各国と各国際組織の代表に対し、リビアの将来的な民主と和平のビジョンを簡潔に説明するとともに、国連と国際社会がこの期間において差し伸べた協力と支持に大きな謝意を示した。また、中国の楊潔篪外相が同会議に出席し、談話の中で最も注目されたのは、リビアの政治情勢に対する中国の最新の立場を確認、つまり「リビア国民評議会」をリビアの政権当局およびリビア人民の代表として承認し、同評議会が国連においてリビアの代表権を行使することについて祝辞を述べたことであった。楊外相はまた、この機会にこれまで中国が何度も言及したりビア問題への政策的な立場を説明した。まず「平等の尊重」として、リビア当局と人民が、国家の利益と国の情勢に関し、自身による選択を下したことを尊重し、中国当局は相互の尊重と平等互恵の基礎のもと、リビアとの二国間関係を展開

³² 反対票を投じたのは、アンゴラ、ボリビア、コンゴ民主共和国、エクアドル、赤道ギニア、ケニア、レソト、マラウイ、ナミビア、ニカラグア、南アフリカ、セントビンセント・グレナディーン、スワジランド、タンザニア、ベネズエラ、ザンビア、ジンバブエの 15 カ国で、多くがアフリカ連合のメンバー国。アフリカ連合は 9 月 20 日（国連がリビア問題の幹部会議を開催した際）に正式に声明を出し、「リビア国民評議会」の合法的な地位を承認した。実際には、この投票の前、第 66 回国連総会の第二次全体会合の中で、まず反対 102 票、賛成 22 票、棄権 12 票という結果で、否決という項目が信任状委員会が提出した加盟国代表が信任状決議草案を受け入れるという臨時動議を妨害した。

するということである。次に、「包容団結」として、リビアの各勢力が「リビア国民評議会」の取りまとめとリーダーシップのもと、包容的政治的和解を進めることを期待すると強調した。いわゆる包容とは利己心と差別を禁じ、国内の異なる派閥や地域、部族間の多元的なニーズを包容することである。第三には、「心を合わせた協力」の重視であり、中国はあらゆる荒廃から復興しようとするリビアにおいて、国際社会が、社会と経済、インフラなど各分野で再建を進めることを支持し、中国もさらに多くの人道的援助に取り組むことを約束するものである。第四には、「全体的な協調」を重視し、国連が再建の上でけん引役を務めることを支持し、国際社会は安保理第2009号決議に基き、国連の枠組みのもとで広く協力と協調をすすめるべきであると表明した³³。

10月21日、カダフィ氏はシルテの戦闘で殺害され、「リビア国民評議会」が同人の死亡を認めた。カダフィ氏に忠誠を尽くす残存勢力は反乱軍に粛清され、ジブリールは2011年10月に反体制運動の拠点、ベンガジで、リビア全土を解放するという目標が完全に実現し、暫定政府の総理を退くと宣言した。今後公職には就かないと表明したジブリールは、リビアは30日以内に暫定政権を組織し、90日以内に選挙監督および管理メカニズムを設立し、関連の選挙法規を制定、240日以内に憲法制定と全国選挙を行うとしている。

そして「リビア国民評議会」が解散を宣言したのち、安保理は2011年10月27日に最新の決議を採択、10月31日11時59分までに、リビアに対し展開されているすべての軍事行動を終結させ、一般市民

³³ 中華人民共和國常駐聯合國代表團「楊潔篪部長在利比亞高級別會議上的發言全文」2011年9月20日、<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jjalh/alhrd/fz/lbly/t860700.htm>を参照。

の保護に関連する任務のため飛行禁止区域を設置（安保理第1973号決議による委譲）すると決定した。つまり、2011年3月から展開されていたNATO主導による「ユニファイド・プロテクター作戦」は期限内に一段落することになった³⁴。また、7カ月近い任務期間において、NATOと安保理決議によりこれに協力した国家は、リビア国境内の重要な政治・軍事目標に対し、2万6,000回近くの空爆を行った旧リビア軍の反攻が鎮圧されたのち、国連事務総長リビア特使は安保理で行った報告で、リビアにおける国連の2つの重要な優先任務を強調した。一つは国政選挙（関連メカニズム、法規、選挙事務の確立と準備）であり、もう一つは公共の安全（国家安全部門の強化、内戦時に使われた武器装備の回収と管理）である。また中国外交部は、王旺生・駐リビア大使が10月28日にトリポリに戻り、中国とリビアの二国間関係が新たな軌跡を描くと宣言した。

五 事例の検討

原則と立場などを公式に表明する以外に、実質的な議題の上で、中国はどのように国連のリビア介入に関する問題を取り扱い、処理しているのだろうか。より重要となってくると考えられる「一般的な制裁と和平工作」、「飛行禁止区域と武力行使」、「承認」の3つの部分に分けそれぞれ説明を加える。

1 一般的な制裁と和平工作

第四節で述べたように、リビア問題における中国の政策的立場と

³⁴ “Libya: Security Council Ends Mandate for International Military Operations (Department of Public Information),” United Nations Official Website, October 23, 2011, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=40221&Cr=libya&Cr1> を参照。

実際の行為を総体的に見てみる。安保理が2月26日に国連憲章第41条に基き下した決議、つまり第1970号決議において、中国の国連常駐代表団は、草案の討議過程と最終投票とに関わらず、すべての決議を支持している。3月の1973号決議は、安保理によるリビア懲罰の各制裁措置（主に第1970号決議内容の調整と拡大）であり、飛行禁止区域の設置と関連規定、軍事介入に伴う懸念以外については、中国当局は基本的に協力的な態度と行為を示している。例えば、2011年6月、中国の国連常駐代表団は安保理制裁委員会の議長に対し、中国当局が渡航禁止令や武器輸出禁止、疑いのある船舶と航空機の積載貨物に対する検査と資産凍結に関する詳細と進展など、安保理第1970号決議の制裁措置の執行状況を明確に列挙した報告を提出している。ただ文書の末尾ではあるが、すべての制裁措置は手段に過ぎず、最終目的ではないことを各国がしっかり念頭に置き、国連の急務は依然として、無条件の停戦と人権保護、殺戮の防止、一般市民の被害の回避を迅速に実現することであり、各方面が積極的に和平を実現する解決法を模索しなければならないと強調した³⁵。2011年9月に安保理の権利委譲により成立した「国連リビア支援団（UNSMIL）」については、任務の性質と位置付けが明確で単純（平和的な復興を主軸とした政治的組織）であり、武力の行使は行わないことから、中国は留保することなくこの設立と業務遂行を支持した。

³⁵ “Note Verbale Dated 29 June 2011 from the Permanent Mission of China to the United Nations Addressed to the Chair of the Committee” United Nations Documents (S/AC.52/2011/27), July 7, 2011, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/AC.52/2011/27&referer=http://www.google.com.tw/url?sa=t&Lang=Eを参照。

2 飛行禁止区域と武力行使

2011年3月の第1973号決議草案の討議と採決のプロセスにおいて、事実上、中国当局は孤立してはいなかった。盟友として常任理事国のロシアのほか、ブラジルとインドという非常任理事国2カ国が棄権票を投じた。また4月14日に中国が海南省三亜市で開いた第3回BRICS首脳会議では、中国、ロシア、インド、ブラジル、南アフリカの5カ国のリーダーが共同声明を発表、国連が加盟国に自身あるいは地域組織（NATO）への権限委譲を通じ、飛行禁止区域の確立の名のもとに、リビアに空爆を行うことに反対であるとあらためて表明し、平和的手段でリビア危機を解決するよう要求した³⁶。上述の国連のリビアに対する制裁措置と和平工作を比較し、飛行禁止区域とこれに関連する決議は、明らかに軍事行動に及ぶため、国家の主権に対する侵害と、武力行使の懸念のもと、中国は棄権票の投票を選択した。

3 承認

上述したように、中国は2011年9月13日に「リビア国民評議会」を承認すると宣言し、国連常駐代表団は同月16日に国連総会の全体会合における歴史的な投票において、賛成票を投じ、「リビア国民評議会」がリビアの政府と人民を代表するという合法性と妥当性を持つことを支持した。この決定はアフリカ連合が公式に同評議会の承認を宣言した時期（9月20日）より早かった。しかし、中国は安保理常任理事国5カ国では最後に同評議会を承認したメンバーであ

³⁶ “Leaders at BRICS Summit Speak Out Against Airstrikes in Libya,” *CNN World*, April 14, 2011, http://articles.cnn.com/2011-04-14/world/china.brics.summit_1_libya-india-and-china-chinese-president-hu-jintao?_s=PM:WORLD.

ることは争えない事実である。1973号決議案では中国当局と似た理由で同じように棄権票を投じたロシアですら、9月1日に同評議会の合法性を承認している。BRICsの他国の承認状況は、インドが同17日、南アフリカが20日となっている（ブラジルは正式には承認していないが、同16日の国連総会における投票で、同評議会の合法的な地位を承認）。

しかしながら、世界で最初に同評議会を承認したフランス（3月1日）、米国（7月15日）、英国（7月27日）などその他の大国と地域の覇権国と比べ、中国の同評議会への承認に関する態度は明らかに消極的であった。これに比較し、仏・英などの各国がリビア紛争の勃発以来、政治的・経済的な局面で主導する姿勢を見せ、特に国連が飛行禁止区域を設定する任務において、率先してリビアを攻撃したフランスは外交の上でさらに積極的であった。フランスは自らの画策と推進のもと、9月1日にパリで「リビア・フレンズ会合」（Friends of Libya）と銘打った支援国際会議を開催した。国連や地域組織および60カ国近い代表が集まり、リビアの復興に関する議題を検討、リビアの海外資産の凍結解除の是非も話し合われた。中国当局はサルコジ（Nicolas Sarkozy）大統領の北京訪問による全力の要請のもと、外交部の翟隽・外務次官が出席した。しかし注目すべきは、8月31日の外交部記者会見では、馬朝旭・報道官が特に、中国は今回「正式メンバー」としてでなく「オブザーバー」として会議に出席するのであると強調したことである。これに関し中国の秦鴻・前駐リビア大使は、これは中国政府のリビア新政権に対する「非能動的」な外交立場を示すものであるが、結果としては重要性や影響力とを問わず、中国の役割はホスト国のフランスと並べて論じること

はできないと説明した³⁷。

2011年9月以前には、中国当局の「リビア国民評議会」に対する支持は控えめで留保したものであった。このため周囲には煮え切らない態度と映り、何とはなしにカダフィ政権に肩入れしているのではないかとすら思わせ、他の大国が態度と手法を明確にしているのとは、際立った落差を感じさせた。さらにリビア政府の資産凍結の解除に関する議論、カダフィ政権が戦時中に中国に軍備調達しようとしたという伝聞など、リビア国民評議会にはこれらの些事が念頭に残ったことであろう。このため、内戦の過程において、反カダフィ陣営の手中にあったアラビアン・ガルフ・オイル（Arabian Gulf Oil Company、AGOCO）は、将来的な石油の利益分配（契約）で中国とロシア当局に懲罰的措置を採ろうとし、これに中国が不満を示したことは類推に難くない³⁸。

六 結論

安保理常任理事国としての中国は、一貫してユニラテラリズムあるいは超大国が国際問題を牛耳ることに反対しており、国連は世界で最も重要な多国間メカニズムであるため、中国の外交の展開にとって重要な意義と作用があるばかりか、中国の国益と立場、訴求に合致するものであるとの認識を示している。中国の総合的な国力が増大を続け、世界的な利益ネットワークが複雑で綿密となる中、理論的には国連での事務をうまく処理することによって、中国の国益

³⁷ 「中国赴利比亚之友會議 在利商機需正確評估」『中國新聞網』2011年9月1日、<http://www.chinanews.com/gj/2011/09-01/3300845.shtml>。

³⁸ Brian Spegele, “Gadhafi Ties Weigh on China: Beijing’s Spotty Support for Rebels, Links to Regime Cloud Pursuit of Contracts,” *The Wall Street Journal*, September 6, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424053111904900904576552161805792434.html>。

の拡大を確保できるだけでなく、大国としての地位固めと地域的な影響力を拡大することができる。これはまた、中国が国連のリビア関連決議を説明する発言において、安保理の重要性と主導的な地位に言及する理由でもある。ベイツ・ジル氏とジェームズ・レイリー氏は「Sovereignty, Intervention and Peacekeeping: The View from Beijing (主権、介入、平和維持：中国当局の観点)」と題した文章で、中国当局の国連介入行為に対する立場について、踏み込んだ分析を行っている。中国の国連への参与はその歴史と先天的な制約（主権の完全性と政治の独立に対するこだわりと特別な思い入れ）があるものの、明らかに過去よりも柔軟性と実務的な傾向を見せている。しかし基本的に、中国の国連介入に対する態度は、やはり個別の案件によって決まるもので、なるべく政策上の変更の余地を留保し、自身の最大利益を保護するものである³⁹。

しかしながら、リビアの国連介入事例において、中国の政策には確実に盲点があった。9月16日付 Time 誌に掲載されたメキシコのカスタニェダ前外相執筆による文章では、この事例の勝者と敗者を分析している。前者はリビアの人民のほか、主に仏・英・米など西側諸国と国連、国際刑事裁判所やアラブ連盟などの国際組織である。中国とロシアはリビアの民主化革命において、カダフィ氏の親族と政権以外で最も損害を被った2大敗者であると論じた。その理由は、多国による介入の道ゆいで、中国とロシアの当局はカダフィ氏への同情とその他の配慮のもと、武力行使（飛行禁止区域の設置を含む）の支持と、リビアの人々の安全と人権の保護を実現する国連の重要な決議にやぶさかであったということである。その他の敗者として、

³⁹ Bates Gill and James Reilly, "Sovereignty, Intervention and Peacekeeping: The View from Beijing," *Survival*, Vol. 42, No. 3 (Autumn 2000), pp. 45-46.

問題視するに値しないキューバとニカラグア、ベネズエラなど、そしてインド、ブラジル、南アフリカなど他の BRICs がいると述べた⁴⁰。

中国当局は立場と原則に過度にこだわったため、政策は硬直化し柔軟性を欠いたことにより、多くの疑義を持たれた。リビアの選挙区の動向や政治情勢の予測、国際社会の主流の風向きの判断に関わらず、すべて受身で半歩出遅れ、大国の姿勢と主導性はひとかけらも見えず、中国当局の外交における挫折であると言う事ができると批判された。さらに分析を進めると、筆者はこの現象を2つの要素の連動とこれらが相互に強め合ったものと説明することができる。まず、形勢と利益に対する誤った判断に基くもので、これは主に中国当局がリビアで長年にわたり培ってきた成果がようやく根付いたことを考慮したものである。例えば、中国商務部が公開する資料によると、現在中国のリビアにおける商業上の利益は投資によるものでなく、工事の受注によるもので、主に70数社の中国系企業が現地で50項目以上の計画に取り組んでいる。鉄道から石油、通信、住宅などの分野に及び、総額250億元以上、工事関連で派遣されている人員は3万人に達する規模となっている⁴¹。よって、紛争の初期と中期において、中国は状況を把握できないまま慌ててバランスを取ろうと試み、30数年の付き合いのあるカダフィ政権を捨てるという選択の誤りによるリスクを逃れようとした。これは中国がなぜ安保理第1973号決議で棄権票を投じたか、さらに一定の長い期間において、「我々はリビア人民の自由な決定を尊重する」という消極的な公式見解を示すに過ぎなかったかを説明することができる。

⁴⁰ Jorge Castañeda, "Losers in Libya," *The Time Magazine* (Online), September 16, 2011, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2093345,00.html?xid=rss-mostpopular>.

⁴¹ 「商務部：中國在利比亞沒有直接投資」『中國新聞網』2011年8月24日、<http://www.chinanews.com/cj/2011/08-24/3281719.shtml>。

そして形勢が不可逆であると判断して初めて、土壇場で「リビア国民評議会」の承認を選択し、リビアにおける将来的な政治的・経済的な利益が損害を受けることを防いだ。次に、原則的な角度からみると、中国は国際介入という問題に対し一貫して慎重かつ保守的であり、慣例的に「内政干渉には反対」、「主権の独立の保護と領土の保全」、「憲章の精神を尊重」、「武力行使の反対」といった抽象的な原則を強調し、過去の一部の事例では時には原則では自身の防衛は可能であるという立場を重視しながら、対外的にはこれを政策決定の依拠とすることができるが、リビアの事例では、過度に原則にこだわった結果、形勢と利益の面での誤った判断をより深刻なものとしてしまった。

これまでの記録に照らし合わせ、リビアという最新の事例を検討すると、中国の安保理における関連決議での投票行為は全く意外なものではなく、基本的には本論文の第二節の分析に合致する。つまり特定の国連の介入工作に疑義と留保がある場合、中国は否決権ではなく棄権を行使する傾向にあり、これによって「意見が異なることの表明」と「結果の不一致による破局」の間でバランスを取っているのである。その目的はできる限り変更の余地を留保し、最大の利益を守ることである。

確かに、勝敗のみで、結果論を唯一の標準として、中国当局の政策決定とそれが成功したか失敗したかを論じるのは不当である。なぜなら、最終的にカダフィ側が勝利すれば、「リビア国民評議会」と「自由人民軍」は永遠に反政府組織および反乱軍となるばかりか、国連と NATO の制裁措置と軍事行動も継続のすべなく敗北という結末を迎える。さらにいわゆる人民自身の力を主軸とした、国際社会の人道介入の正当性、大国の責任分担、後方支援に回る米国、国連と地域的組織の完全な役割分担などメディアが最近高く賞賛する西

側の新たな介入モデルは言うまでもない⁴²。つまり、今日の勝者と敗者の境界線は塗り替えられるのである。しかし、何よりも明らかであるのは、国連のリビア介入の事例から、我々は中国当局の盲点を見ることができるという点である。形勢と利益に対する誤った判断に加え、硬直化した原則の縛りと混乱が過度に自己を束縛し、過去にみられた柔軟性や実務志向の考え方がこの7カ月において見られなかったことは、一考に価するであろう。

翻訳：津村あおい（フリーランス翻訳者）

（寄稿：2011年10月31日、採用：2011年11月27日）

⁴² 新たな介入モデルに関する議論は Fareed Zakaria, “How the Lessons Paid Off in Libya?” *The Time Magazine*, September 5, 2011, pp. 16~17; Fareed Zakaria, “The Gaddafi Conundrum: How Obama Ordered Enough Force?” *The Time Magazine*, April 4, 2011, pp. 20~23 を参照。

中國與聯合國干預：以利比亞為例

李大中

(淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授)

【摘要】

本文認為對照過去記錄，再檢視聯合國介入利比亞的案例，可發現中國對於安理會中相關決議的投票行為，其實並不令人意外，因為基本上符合北京以往的模式，也就是假設對於聯合國的介入行動有所保留與疑慮，北京基本上仍較傾向於棄權，而非行使否決權，以便在「表達自身不同意見」與「避免結果不致破局」之間取得平衡，主要目的是希望盡可能地保留迴旋餘地，以維護最佳利益。如果僅考量成敗論英雄，以此後見之明做為標準，評價北京的政策作為與成效，其實並不公允，因為如果是格達費政權取得最終勝利，不僅代表「全國過渡委員會」與「自由利比亞武力」將永遠淪為判亂團體與叛軍，也意謂聯合國與北約的制裁措施與軍事行動無以為繼，以失利收場，更遑論媒體近來所高度讚揚之西方介入新模式，即囊括所謂的以人民自身的力量為主軸、國際人道干預的正當性、大國責任分擔、美國居於第二線以及聯合國與區域組織的完美分工等成份。換言之，今日對於贏家與輸家的界定勢將改寫。但無可諱言，從聯合國對於介入利比亞的案例中，我們仍可察覺北京在政策上的缺陷或不足，因為對於形勢與利益的誤判，再加上僵化原則的牽絆與糾纏，過度的自我束縛，導致以往較重視彈性與務實取向的思維，在過去的七個月中卻不復見，此現象值得深思。

關鍵字：中國、聯合國安全理事會（安理會）、利比亞、全國過渡委員會

China and UN Intervention: the Case of Libya

Da-Jung Li

Associate professor, Graduate Institute of
International Affairs and Strategic Studies,
Tamkang University

[Abstract]

This research paper examines how the U.N. intervention worked in Libya in the past, and shows how China's voting action in the U.N. Security Council in the Libya case wasn't surprising—it was essentially Beijing's traditional approach. Usually when China has some doubt about U.N.'s invention, it does not tend to use its veto power to kill a resolution, but rather abstains from voting to consider all possibilities to protect national interests for change. It is not fair to judge this policy failure in hindsight, because had the Qaddafi regime won, the “National Transitional Council” and the “Libyan People's Army” would have become rebel forces for good, NATO could not have decided to continue its sanctions and military campaign against Libya, and people would have become skeptical about the Western model of “humanitarian intervention”: in other words, there is only a fine line between winner and loser.

On the other hand, we should reconsider China's policy mistake in dealing with U.N.'s intervention in Libya. During the past 7 months, we could not see any practical and flexible diplomatic footing from China. It seems that Chinese authorities were bound by the existing rigid rules and could not accurately assess and respond to the situation.

Keywords: China, UN Security Council, Libya, National Transitional Council

〈参考文献〉

- 「商務部：中國在利比亞沒有直接投資」『中國新聞網』2011年8月24日、
<http://www.chinanews.com/cj/2011/08-24/3281719.shtml>。
- 中華人民共和國外交部「2011年9月13日外交部發言人姜瑜舉行例行記者會」
<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t858432.htm>。
- _____「2011年9月5日外交部發言人姜瑜舉行例行記者會」<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t855515.htm>。
- 中華人民共和國常駐聯合國代表團「楊潔篪部長在利比亞高級別會議上的發言全文」2011年9月20日、<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jjalh/alhrd/fz/lbly/t860700.htm>。
- _____「李保東大使在安理會審議報利比亞問題後對媒體發表談話」2011年8月30日、
<http://www.china-un.org/chn/hyyfy/t853609.htm>。
- _____「中國外交部副部長翟秀在關於利比亞問題上的發言」2011年6月16日、
<http://www.china-un.org/chn/hyyfy/t831410.htm>。
- _____「李保東大使在安理會通過利比亞局勢決議後解釋性發言」2011年3月16日、
<http://www.china-un.org/chn/hyyfy/t807542.htm>。
- _____「常駐聯合國代表李保東在安理會聽取國際刑事法院通報利比亞問題時的發言」2011年5月4日、<http://www.china-un.org/chn/hyyfy/t820074.htm>。
- 周琪「中國對聯合國維和行動態度的變化及其原因」『中國人權』第2期（2010年5月）、
http://www.humanrights.cn/cn/zt/qita/rqzz/2010/02/t20100504_582864.htm。
- 唐永勝「中國對聯合國維和機制之參與」王逸舟編『磨合中的建構：中國與國際組織關係的多視角透視』（北京：中國發展出版社、2003年）。
- 華宏勛等譯『中國與世界』Elizabeth Economy、Michael Oksenberg 編（北京：新華出版社、2000年）。
- 趙磊「中國對國連維持和平行動的態度」『外交評論』總第90期（2006年8月）頁81-82。
- “Department of Political Affairs: UNSMIL,” United Nations Official Website, http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/activities_by_region/africa/libya.
- “General Assembly, GA/11137: After Much Wrangling, General Assembly Seats National Transitional Council (Department of Public Information),” United Nations Official Website, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11137.doc.htm>.
- “Leaders at BRICS Summit Speak Out Against Airstrikes in Libya,” *CNN World*, April 14, 2011, http://articles.cnn.com/2011-04-14/world/china.brics.summit_1_libya-india-and-china-chinese-president-hu-jintao?_s=PM:WORLD.
- “Libya: Security Council Ends Mandate for International Military Operations (Department of Public Information),” United Nations Official Website, October 23, 2011, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=40221&Cr=libya&Cr1>.
- “Note Verbale Dated 29 June 2011 from the Permanent Mission of China to the United Nations

- Addressed to the Chair of the Committee,” United Nations Documents (S/AC.52/2011/27), July 7, 2011, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/AC.52/2011/27&referer=http://www.google.com.tw/url?sa=t&Lang=E.
- “Resolution 1970: Adopted by the Security Council at its 6491st Meeting,” United Nations Documents (S/RES/1970), February 26, 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/58/PDF/N1124558.pdf?OpenElement>.
- “Resolution 1973: Adopted by the Security Council at its 6498th Meeting,” United Nations Documents (S/RES/1973), March 17, 2011, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>.
- “Secretary-General Appoints Ian Martin of United Kingdom Special Representative, Georg Charpentier of Finland Deputy Special Representative for Libya (Department of Public Information),” United Nations Official Website, September 19, 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sga1307.doc.htm>.
- “Security Council, Provisional Record of the 6528TH Meeting,” United Nations Official Website, May 4, 2011, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%20PV%206528.pdf>.
- “Security Council, Provisional Record of the 6620TH Meeting (Department of Public Information),” United Nations Official Website, September 16, 2011, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%20PV%206620.pdf>.
- Bennett, LeRoy, and Oliver, James, *International Organizations: Principles and Issues*, Pearson Education, 7th ed., (NJ: Upper Saddle River, 2002).
- Carlson, Alan, “Helping to Keep the Peace (Albeit Reluctantly): China’s Recent Stance on Sovereignty and Multilateral Intervention,” *Pacific Affairs*, pp. 19~21.
- Castañeda, Jorge “Losers in Libya,” *The Time Magazine (Online)*, September 16, 2011, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,2093345,00.html?xid=rss-mostpopular>.
- Fareed Zakaria, “How the Lessons Paid Off in Libya?,” *The Time Magazine*, September 5, 2011, pp. 16~17.
- _____ “The Gaddafi Conundrum: How Obama Ordered Enough Force ?,” *The Time Magazine*, April 4, 2011, pp. 20~23.
- Fravel, M. Taylor, “China’s Attitude toward UN Peacekeeping since the 1989,” *Asian Survey*, Vol. 36, No. 11 (November 1996), pp. 1105~1106, 1113~1114.
- Gill, Bates and Reilly, James, “Sovereignty, Intervention and Peacekeeping: The View from Beijing,” *Survival*, Vol. 42, No. 3 (Autumn 2000), pp. 45~46.
- Joel, Wuthnow, “China and the Processes of Cooperation in UN Security Council Deliberations,” *Chinese Journal Of International Politics*, Volume 3(1), (Jan 2010), p. 3.
- Spegele, Brian, “Gadhafi Ties Weigh on China: Beijing’s Spotty Support for Rebels, Links to

Regime Cloud Pursuit of Contracts,” *The Wall Street Journal*, September 6, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424053111904900904576552161805792434.html>.