

## 国連の平和維持機能と「強制行動」の法理

——武力行使の違法化との関連において

杉 山 晋 輔

- 一 はじめに——本質的な問題意識
- 二 国連による平和維持と「強制行動」の法理——その一
- 三 国連による平和維持と「強制行動」の法理——その二
- 四 国際社会における真の平和を達成するために——結びにかえて

### 一 はじめに——本質的な問題意識<sup>(1)</sup>

1 紛争の平和的解決と武力行使禁止の意味——およそ社会から不正な武力の行使をなくし、法の目的たる規範秩序を確立して真の平和を達成するためには、まづその第一歩として、その社会の全ての構成員に対し、紛争が発

国連の平和維持機能と「強制行動」の法理（杉山）

生した場合でもそれを平和的に解決すべき義務と、これと並んで、いかなる場合にも武力に訴えてこれを解決してはならないという義務を課することが、全ての法社会において必要である。無法者の武力行使が認められている社会に真の平和など達成されるはずがなく、また、それとの関係で、社会の構成員間の種々の利害の対立やもめごとが、当事者間の話し合いによって、あるいは第三者の仲介や調停といった介入によって、武力の行使を伴わずに平和的に解決されるべきことが原則となされなければ、社会の秩序の維持などかなうことではない。この点は、国内の法社会でも国際の法社会でも同じである。その意味で、紛争の平和的解決義務の設定と武力行使の禁止は、いかなる法社会においても平和の達成のための極めて重要な第一の要件である。

しからば、不正な武力の行使を現実に廃絶し紛争を平和的に解決して、真の平和を実現するために、このような紛争の平和的解決義務と武力不行使義務を法的に設定するだけで、充分であろうか。答は明らかに「否」である。どのような法社会であれ、社会の構成員に紛争の平和的解決と武力不行使の義務を課しさえすれば、紛争はつねに平和的に解決され、実際の社会生活のなかから現実の、物理的な武力行使が一切消滅するなどということはありえないからである。「武力の行使をしてはいけない」、「もめごとは平和的に解決しなけいばいけない」と訴えてこれを法的に義務化することは、極めて重要な第一歩ではあっても、そのことは、現実の社会において不正な武力の行使を廃絶することと決して同義ではないのである。

真の平和を達成しようとした場合、むしろ本当の問題は、このような紛争の平和的解決義務や武力不行使義務を設定したにもかかわらずこれらの義務を履行せず、違法に武力の行使に訴えて紛争や抗争を自己に有利に解決しようとする社会の無法者が出現した時に、これをどのようにやめさせ、そのようなことによって失なわれることのあ

る法益を回復するシステムをどのように確立しておくか、にある。換言すれば、紛争の平和的解決義務の設定や武力行使の禁止の問題は、このような法的義務の設定にもかかわらず紛争が平和的に解決されずに違法とされる武力が行使されたり、紛争の一方当事者の正義がふみにじられようとしている時にこれを救済するために他にとるべき手段がない場合に、どのようにして最終的な手段としての武力の行使を限定的に合法化するか、その際の限定的とされる合法的な武力の行使の範囲をどこまで認めるのか、そしてそのことのために必要な手続きをどのように規定しておくのか、更にはそのような限定的かつ合法的な武力の行使の濫用をいかに法的にかつ実際問題として物理的に防ぐメカニズムを構築しうるのか、という点にこそある。こう考えれば、武力の行使の禁止の問題は、逆説的ではあるが、限定的な武力行使の合法化とその認定の厳正な手続きの設立の問題といつてよい。

少なくとも法律的にみて、現実には物理的な武力行使の発生を防止するためには、単に武力不行使義務や紛争の平和的解決義務だけを法的に設定するだけでは全く不十分であることは、くり返し指摘しておかなければならない。「武力の行使が禁じられた」と唱えさえすれば現実に武力行使が消滅し社会における真の平和が実現すると考えるほどおろかなことはないからである。

2 真の平和の達成の為に——しかし、問題は更に複雑である。何故なら、真の平和とは、単にある時点をとって、その瞬間においてとりあえず武力行使が存在しない状態と定義することは決して適当ではないからである。平和を、「ある時点においてとりあえず武力行使のない状態」と定義することは、著しく不合理な用語法を採用しない限り成立しない。問題は、単にその時点時点における武力行使を廃絶することだけではないのである。真の平和とは、法の目的とする規範秩序——あるいはこれを、法の目的とする正義とよんでもよいのかもしれない——の達

成とともに、物理的にも武力の行使の存在しない状態が得られてはじめて獲得されるものである。その意味で、「正義の犠牲の下に平和の維持を優先させる」という命題は、著しく不合理な用語法を用いない限り成立しないのである。

そうなると、武力行使の禁止の問題、あるいは限定的な武力行使の合法化とその認定の厳正な手続きの設立の問題は、結局のところ何が法の目的とする規範秩序なのか、何が法の目的とする正義か、という問題と離れては存在しえないことになる。正義を判定する基準の設定は主観的な価値判断においてのみ可能であるので、科学的客観的な法的分析の対象たりえず、従って、法のなしえることは、かかる基準の設定を、完全に私的な手続きにゆだねるのではなく、公的な、客観的な、社会全体によって行われるような手続きにゆだねられるように制度的な整備を行うことのみに限られる、という主張はあろう。何が正義であるかとか、正義の武力行使と不正義の武力行使の区別がいかなる基準によつてなされるかとかといった価値判断そのものに係る命題<sup>2</sup>は、人間の知的活動の歴史全体にとっての最大の難問の一つであらうし、法的分析の対象がどこまで広がりうるかの議論も、この限られた紙面の中で行うにはあまりに大きすぎる問題であることは自明なので、ここでそれを正面からとりあげることはしない。しかし、これらの根本問題についてどう回答しようと試みようが、社会が真の平和を実現しようとすれば、少なくとも何らかの形で社会全体の手によつて武力行使の合法性の問題が公的に、客観的に認定されることが必要だということとは、異論をさしはさまない点であらう。法的分析に関する謙抑主義をとるかどうにかかわらず、この点は議論の出発点と思われる。

3 国連による集団安全保障と平和の達成——国際連合による集団安全保障体制、就中、憲章第七章に規定され

ている安全保障理事会による強制行動は、主権国家の並存という国際社会の基礎構造を前提としつつ、このような武力行使の合法性の問題、ひいては国際社会における真の平和の達成の問題に、一定の回答をしようとした試みの具現化である。また、憲章制定以後五十年余りの国家実行は、この問題に対する更なる現実的対応の積み重ねを示している。特に、いわゆる東西冷戦構造崩壊後の新たな国際秩序の模索のなかで国連による平和の維持・達成機能が種々の観点から見直される際に、この問題は、法的にも政治的にも、これまでにない喫緊の課題として冷戦期と比べられない程真剣にかつ頻繁に議論されてきている、といつてよい。

そこで本稿では、前述1-3の本質的な問題意識に基づき、国連による「強制行動」の実態を主として法的観点から概観し、特に東西冷戦終了後に多くみられるようになった「憲章第七章下の」国連による一定の措置につき基本的な分析を加え、最後に国際社会において真の平和を達成する為に必要な法制度と現実の国際社会の運営につき問題を提起してみることとしたい。特に最近「国連軍」とか「国際警察軍」とかという用語が少なくとも法律的にはかなり混乱して用いられているようにみられるので、これを、「正規の国連軍」、「朝鮮国連軍」、いわゆる「多国籍軍」、「平和執行部隊」、いわゆる「PKO」（特に憲章第七章に言及した「PKO」）に正確に分類し、その法的地位を概説することとする。もとより、本件のようなものごとの本質に根ざす問題を論ずるには、本稿の紙面はあまりに限られているといわざるをえないが、それでも、ものごとをみる基本的視点なりとも提供したいと考える。

- (1) 本稿において表明された意見に係る部分は、他に特段のことわりのない限り全く筆者個人のものであって、筆者の属する組織の意見を表わすものでは必ずしもなく、また筆者が現在おかれているその組織における公的立場に拠るものとは直接関係がない。
- (2) この命題そのものについては、例えば M. WALZER, JUST and UNJUST WARS (2nd edition, 1992) 参照。

## 二 国連による平和維持と「強制行動」の法理——その一

1 「正規の国連軍」——国連憲章の起草者達にとって、前述一、1―3の問題意識は、かなりの程度共有されていた。即ち、国連憲章は、国際社会の大部分の構成員がそれに参加する普遍的集団安全保障体制をとることの第一として、紛争の平和的解決義務と武力不行使義務を、全加盟国に課している（憲章第二条3及び4）。そして全ての「政治的」紛争<sup>(3)</sup>は、国際の平和と安全の維持に第一義的な責任をもつ安全保障理事会に付託されることが予定され（憲章第二四条1）、一度安保理の決定がなされれば、これは全加盟国を法的に拘束することが、憲章によって事前かつ包括的に合意されている（憲章第二五条）。「法律的」な紛争については、常設的な国際裁判所である国際司法裁判所も設立され、原則は裁判付託合意を前提とする任意管轄ではあるが、裁判所の強制管轄権を受諾した国の数は六十カ国にのぼっている<sup>(4)</sup>。

このように国連憲章は、単に法的義務として紛争の平和的解決と武力不行使を明記しただけではなく、これによって実際に紛争が解決されない場合に、常設的な第三者機関としての普遍的国際組織による解決手続きを、完全に充分とは言えないまでも可能な限り常備しようとし、それによる最終的な強制管轄権の確立をめざした。しかし、国連による普遍的集団安全保障体制の整備は、これにとどまらない。このような常設的な普遍的国際組織の示す最終的決定を受諾せずその内容を現実の問題として物理的に履行しない社会の構成員に対しては、国際社会が可能な限り全体としてこれに共同して物理的制裁を加え、右最終決定の物理的履行か、さもなくばそのような違法行

為が行われたことによつて失なわれた法益の回復が物理的に達成されることが、合理的に期待しうる範囲内で最大限実行されることを、制度的に確保しようと努力した。その具体的内容が憲章第七章に規定される「強制行動」である。憲章第七章の「強制行動」は、国際社会全体による共同制裁と物理的強制措置を、明示の国際約束によつて提供しようとしたはじめての例であつた。<sup>(5)</sup>この意味で、憲章第三九条以下の規定のもつ意義は極めて大きい。何が真の平和をもたらす正義かという価値基準の難問はあくとしても、平和の破壊や侵略の存在を安全保障理事会という国際社会全体を代表していると考えうる一般的機関によつて認定させるという客観的、公的手続きを定め、その上で平和の破壊者や侵略者に対してそのような違法行為をやめさせ、あるいはそれによつて失われることのある法益の回復を可能な限りはかる為に、軍事的強制措置までとれるように規定したからである。これが実現すれば、完全にとまではいかなくとも、真の平和の達成が相当程度確保されうる、といえたであろう。<sup>(6)</sup>しかしながら、現実には、憲章第四三条にいう特別協定に従つて軍事的強制行動を行う実力部隊としてのいわゆる「正規の国連軍」は、これまでに一度も編成されたことはない。ここにいう特別協定がこれまで一度も締結されたことはないし、憲章第四二条に基づいて国連が直接指揮する実力部隊は一度も編成されたことはないからである。<sup>(7)</sup>

2 「朝鮮国連軍」——国連が成立して間もなく顕在化する東西冷戦下では、主として米、ソの対立のため、このような普遍的集団安全保障体制は殆んど機能せず、それぞれ米、ソを中心とする東西の軍事ブロックが形成されて、集団的自衛権の行使を義務化するという形で、「同盟体制の再来」がもたらされた。「憲章第六章下」とも「第六六章下」ともいわれるいわゆる「国連平和維持活動」(PKO)の概念が生れたのは、このような国際社会の現実を受けてであつた。国連が当初想定された安保理による強制行動によつて国際の平和と安全の維持・回復をなし

えないのなら、せめて達成されつつある平和の維持についてだけでも、関係国の同意を得て、確保する為の貢献を行おう、というものである。憲章に明示の根拠規定はないがこのような現実の要請から実行が積み重ねられた。しかしこのようないわゆる伝統的な「P K O」とよばれるものについては、P K Oとして「自衛のため」に“armed force”を使用するという概念は存在しても、決して第七章の「強制行動」そのものにとらえられることはなかった。このことは、P K Oがあくまで当事国の合意や当時国に対する中立性を原則としていたことによく示されている。国連発足以来、いわゆる「P K O」とよばれるものはこれまで四九回編成されているが、特に冷戦終了前までのP K Oは、多かれ少なかれこのような伝統的なP K Oとしての性質をもっていたのである。

東西冷戦下で、国連が本来の「強制行動」としての性格に近い行動を行ったのは、朝鮮動乱の時だけである、といつてよい。しかし、このいわゆる「朝鮮国連軍」も、憲章第七章第四二条、第四三条に規定された正規の国連軍とは似て非なるものであった。紙面の都合で詳細は記さないが、「朝鮮国連軍」は「平和の破壊」の認定の上で（安保理決議八二、一九五〇年六月二五日、国連文書S/1501前文。右決議は、賛成九、反対〇、棄権一（ユーゴスラビア）及び欠席一（ソ連）で可決された。）安保理の「勧告」（安保理決議八三、一九五〇年六月二七日、国連文書S/1511末文。右決議は、賛成七、反対一（ユーゴスラビア）、投票不参加二（エジプト、インド）及び欠席一（ソ連）で可決された。）に対し各加盟国が自発的に応じて編成されたもので、実態は米国の統一指令部の下に組織された（安保理決議八四、一九五〇年七月七日、国連文書S/1588、三、四及び五パラ。右決議は賛成七、反対〇、棄権三（エジプト、インド及びユーゴスラビア）並びに欠席一（ソ連）で可決。）。にもかかわらず他方において、「朝鮮国連軍」は、参加国、安保理、国連総会などによって国連自体の活動とみなされていたところもある<sup>(11)</sup>。国連旗の使用が許可されていた点などはこ



れを示しており、その意味で、「朝鮮国連軍」は、国連の統括の下に行われた活動でないことが明らかな湾岸危機の際などのいわゆる「多国籍軍」とも異なっている。そう考えると、全体としてみれば憲章第七章の強制行動の性格をより有していたという法的評価は可能かもしれない。ただ、法的にどう評価しようとも、実態上は、東西対立が顕在化するなかで、共産主義の拡張に対する西側同盟軍を国連旗の下におき、正規の手続きにはよらずに憲章第七章を活用したものであったとの性格が強いことはまちがいないだろう。<sup>12)</sup>

3 伝統的「PKO」の展開——「朝鮮国連軍」の経験以降、国際社会は激しい東西対立の時代へとはいってゆく。このようななかで、国連憲章の起草者達がめざした五常任理事国の協調による安保理の強制行動を軸とした集団安全保障体制は殆んど機能しないことになる。

即ち、「朝鮮国連軍」以降の東西冷戦期においては、憲章第七章に言及した強制行動は、国連によってとはとられなかった。その間は、そのような国連の機能マヒを補完するものとして、第七章の強制行動にはいたらないものとしての「PKO」が活用されたのである。安保理における五常任理事国の一致が得られないために強制行動がとれないことを何とか補完しようとして、憲章には明文の根拠がないにもかかわらず、国連における国家実行の積み重ねとして「PKO」が展開してゆく。そして、より本質的な意味での「平和の維持」は、東西両超大国間の「恐怖のバランス」によって大方保たれていたというような状況なのであった。

4 「多国籍軍」、「第七章下のPKO」及び「平和執行部隊」——このような、国連憲章起草者達の集団安全保障の姿からすれば極めて不本意な状況は、東西冷戦終了とともに大きく変化しようとした。米、ソのイデオロギー対立がア priori に前提とされる必要がなくなつて安保理における五常任理事国の協調がはるかに得られやすくな

ってから、国連は、安保理による「強制行動」に改めて光をあてようとしたのである。その努力の流れは大まかに言って、時系列でみて、次の三つに分けることができる。第一は、湾岸危機への対応において生じたいわゆる「多国籍軍」の方法である。安保理によって「武力行使容認決議」が採択され、その下で関係する加盟国が任意に「多国籍軍」を編成し、憲章第七章の下で行動する、というのが基本的な形で、これまで、湾岸危機（安保理決議六七八、国連文書S/RES/678(1990)）、一九九〇年十一月二九日）、ソマリア（UNITAF、安保理決議七九四、国連文書S/RES/794(1992)）、一九九二年十二月三日）、ハイティ（安保理決議九四〇、国連文書S/RES/940(1994)）、一九九四年七月二二日）、ルワンダ（安保理決議九一九、国連文書S/RES/929(1994)）、一九九四年六月二二日）、東部ザイール（安保理決議一〇八〇、国連文書S/RES/1080(1996)）、一九九四年六月二二日。しかしこの東ザイールの多国籍軍は実際には軍事オペレーションをしないまま終了）、旧ユーゴ（ボスニア・ヘルツェゴビナ、IFOR（安保理決議一〇三二、国連文書S/RES/1031(1995)）、一九九五年十二月十五日）、SFOR（安保理決議一〇八八、国連文書S/RES/1088(1996)）、一九九六年十二月二二日）、アルバニア（安保理決議一一〇一、国連文書S/RES/1101(1997)）、一九九七年三月二八日）、中央アフリカ（MISAB、安保理決議一一二五、国連文書S/RES/1125(1997)）、一九九七年八月五日）、の八例がある。この関連で、対シエラ・レオーネ経済制裁の実効性確保のために西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）による一定の武力行使を容認した事例（安保理決議一一三二、国連文書S/RES/1132(1997)）、一九九七年十月八日）や右に関連してその後にECOWAS監視団（ECOMOG）によってとられた武力行使の事例も、この類型の要素をもったものとして注意深く分析する必要がある。

第二は、いわゆる「PKO」として編成されながら、その設立のマンデートを規定する安保理決議において「憲

章第七章の下で行動する」とされているものである。これまでに「PKO」とよばれるものは四九回編成されているが、そのうち設立決議で憲章第七章への言及が行われた例は、①国連休戦監視機構（UNTSO 一九八四年五月二十九日、安保理決議五〇、国連文書S/801）、②国連イラク・クウェイト監視団（UNIKOM 一九九一年四月三日及び一九九三年二月五日、安保理決議六八七及び八〇六、国連文書S/RES/687 (1991) S/RES/806 (1993)）、③第二次国連マリヤ活動（UNOSOM II、一九九三年三月二十六日、安保理決議八一四、国連文書S/RES/814 (1993)）、④国連保護隊（UNPROFOR 一九九三年一月十九日、安保理決議八〇七（国連文書S/RES/807）(1993)）、安保理決議八一五（一九九三年）、八一九（一九九三年）、八三六（一九九三年）、九八一（一九九五年）、九八二（一九九五年））、⑤国連クロアチア信賴回復隊（UNCRO 一九九五年三月三十一日、安保理決議九八一、国連文書S/RES/981 (1995)）、⑥国連東スラヴォニア・バラニヤ及び西スレム暫定統治機構（UNTAES 一九九六年一月十五日、安保理決議一〇三七、国連文書S/RES/1037 (1996)）の六例である。この六例のうち、①は国連設立まもない時期のいわば例外的なものであり、第七章への言及も「憲章第七章の下で行動して」というものではなく、将来の第七章下での行動にふれられているだけである。<sup>(13)</sup> そのような意味でいえば、少なくとも設立の決議をみる限り過去四九回の「PKO」は、特殊なUNTSOの例を除いて、憲章第七章の下での行動を規定した前述②～⑥の五例と、それ以外の四三例に分類できることになる。そこで一体、「中立原則」とか「同意原則」とかかかっていたはずの「PKO」が、憲章第七章の下での「強制行動」として行われるとは、どういうことなのか、これが東西冷戦終了後の国連の「積極主義」とどう結びついてくるのか。この点が第二の流れについての主たる関心事である。

第三は、より概念的な、より議論上のものである。ブトロス・ブトロス・ガリ前国連事務総長は、冷戦終了後

の期待される国連の役割を念頭において、報告書「平和のための課題」（一九九二年六月十七日、国連文書A/47/277-S/2411）及びその追補（一九九五年一月三日、国連文書A/50/60-S/1995/1）を明らかにした。それらを通じてガ－リ事務総長は国連による平和維持機構をいくつかのカテゴリーに分析した上で、「平和執行部隊」の考え方を提唱した。<sup>(14)</sup>「課題」では幅広く平和創造を打ち出し、国際の平和と安全の維持における冷戦後の国連の積極主義を前面に押し出したが、その後のソマリアでの失敗、伝統的PKOへの回帰、国連における深刻な財政難の到来などを経て、「追補」では、より正確で現実的な概念整理が行われることになった。<sup>(15)</sup>ガ－リ事務総長のいう憲章第四十条に基づいた「平和執行部隊」は明示には一度も実現されたことはなく、今後もそのような議論が進められる様子はあまりない。しかし、いづれにせよ国連が、冷戦終了後の平和維持に関する国連自身の役割を概念的に提唱した意味は大きい。尚、これと並行して、伝統的なPKOの展開をより迅速にしたりする機能を一層高めたりするために国連待機部隊制度が作られたり緊急展開司令部の考え方が議論されたりしている。<sup>(16)</sup>これらは、多国籍軍と第七章下の強制行動の性格をあわせもつPKOと並んで、ここ最近十年程の国連の新たな動きを特徴づけるものとしてとらえることができる。<sup>(18)</sup>

このように冷戦終了後の三つの新しい流れをとらえるとすると、それはどのような法律の意味ないし問題点をもっているのか。特にこれらのいずれもが、公共的で合法的武力行使を行いうる強制行動としての性格があるとすれば、概念的な領域にとどまっている第三の流れはともかくとして、「多国籍軍」や「第七章下のPKO」の行う武力行使はどのように評価されるものなのか。次節では特にこの第一及び第二の流れの問題点につき集中的にみてみることにしたい。

(3) 「政治的」紛争と「法律的」紛争については、高野雄一『全訂新版・国際法概論・下』（弘文堂、一九八八年）、一五〇―一五四頁、一七九―一八二頁及び二〇一―二〇三頁を参照。

(4) 国際司法裁判所の義務的管轄権を受諾している国は一九九七年末現在で、日、英、豪等を含め六十カ国（米、仏、露、中は含まず）。我が国は一九五八年九月一日付の松平国連大使のハマーショルド事務総長宛書簡で右受諾を宣言している。「主要条約集」（昭和六十年版）、外務省条約局、七五七―七五八頁参照。

(5) 最初の普遍的集団安全保障組織としての国際連盟との相違について拙稿「国連改革への歴史的視点」『季刊国連』第八号、一九九七年、一〇―一二頁参照。

(6) もとよりこれらの制度が憲章の規定通り機能したとしても、完全に真の平和が確保されるなどまでは到底言えない。そもそも、真の平和をもたらす正義についての価値判断の基準の問題は何ら触れられていないことに加え、安保理と国際司法裁判所の「管轄権の競合」問題も検討せねばならない。また強制管轄権の設定も充分ではないし、安保理の機能が十分に果たされるのは、五常任理事国が一致した時のみ、という制度的制約がある。従って、後に述べる真の平和を達成する為に必要な三つの要素の整備に相当近づいた、といえるにとどまる。本稿後段四、参照。

(7) 憲章第四二条の安保理による軍事的強制行動が、同第四三条にいう特別協定の存在を前提にしているか否かは、最近の国連による「強制行動」をめぐる法的問題を考える際の一つの重要なポイントである。憲章制定当時の「立法者の意思」をみれば、明らかに第四二条の強制行動は第四三条の特別協定の存在を前提としていた、といえるようであるが、他方で第四二条の文理解釈からすれば、第四三条の特別協定への言及はなくこれを前提とせざる強制行動が排除されているとまでは解されない。佐藤哲夫「冷戦後の国際連合憲章第七章に基づく安全保障理事会の活動——武力の行使に関わる二つの事例をめぐって——」『一橋大学研究年報法学研究26』一九九四年十一月、八七―八八頁、尾崎重義「国際連合による集団安全保障の新たな展開——湾岸戦争とクルド人救援活動の国際法的評価を中心に——」『レファレンス510号』一九九三年七月、七九頁参照。

(8) 伝統的なPKOにおける武器の使用は自衛の場合のみに限られるとされている。神余隆博『新国連論』（大阪大学出版会、一九九一年）、一八四頁及び二三三頁参照。又、UNFICYPの任務に関する一九六四年四月十一日付事務総長エイド・メモワール、パラ10及びバラ16―20（国連文書S/5653）を参照。

(9) 香西茂『国連の平和維持活動』（有斐閣、一九九一年）、一―七頁参照。

国連の平和維持機能と「強制行動」の法理（杉山）

- (10) 外務省総合外交政策局国際平和協力室編「国連平和維持活動国連資料」（一九九八年八月）、四一七頁。
- (11) 例えば、総会決議三七六（一九五〇年十月七日）前文第五段落においては、“Having in mind that United Nations armed forces are at present operating in Korea……”と「国連軍」という記述がある。同様の記述は、朝鮮問題に関する総会決議二六六八（一九七〇年二月七日）にもみられる。
- (12) 「朝鮮国連軍」の根拠を与える安保理決議の採択に当たっては、五常任理事国の一つであるソビエト連邦は、これに欠席していた。このこととの関連で憲章第二七条三にいう「常任理事国の同意投票を含む」（“including the concurring votes of the permanent members”）の意味が法律的に問題とされ、これ以降「欠席」は憲章第二七条三の適用上「同意」とみなされる、即ち「欠席」ではいわゆる拒否権行使にはならないとの慣行が確立された、とされている。しかし仮に法律的にそうであったとしても、このような状況下では、政治的には、安保理が国際社会の総意を代表して共同制裁としての強制行動を行ったとする説明には相当の無理があることは認めざるをえない。See Bruno Simma (ed.), ‘The Charter of the United Nations, A Commentary’ (1995), pp. 430-469. 特に pp. 454-455.
- (13) 安保理決議五〇（一九四八）は、“(Security Council) Decides that if the present resolution is rejected by either party or by both, or if, having been accepted, it is subsequently repudiated or violated, the situation in Palestine will be reconsidered with a view to action under Chapter VII of the United Nations.”と述べている。
- (14) 「平和のための課題」パラ44、45。同パラ44では、“I consider such peace-enforcement units to be warranted as a provisional measure under Article 40 of the Charter.”と述べている。
- (15) 「追補」パラ33—35参照。
- (16) 「平和のための課題」でガリー国連事務総長は、国連加盟国に対して、PKOにどのような軍事要員を提供する用意があるか回答するように重ねて要請した（パラ51）。これを受けて国連において一九九二年二月一日に「国連待機部隊計画チーム」とよばれる特別計画チームが設置され、同チームは一九九三年四月十六日に「国連待機部隊制度」の設立を提唱した。結局翌九四年四月十四日「待機部隊制度運営ユニット（“Strategy Arrangements Management Units”）」が発足、PKOに機動的に対応するために国連加盟国が一定期間内に提供可能な要員の種類、数を国連との間で予め定めておく、実際に展開が必要となった場合にはこれに基づき各国が要員を早急に派遣するための制度がたちあがった。平成十年四月現在七十一カ国が本件制度への参加を表明し、登録

された兵力の総数は十万人強に達している。尚、我が国は現在までのところ、参加していない。

(17) 一九九四年五月に国連ルワンダ支援国 (UNAMIR) を緊急に拡大しようとした際、各国からの迅速な要員調達が行われなかったことから紛争の激化や難民の大量流出がもたらされたとの反省に基づき、P K O の迅速な展開を可能とするために緊急展開可能な本部チーム設置が検討されてきている。これは主として「緊急展開司令部 ("Rapidly Deployable Mission Headquarters")」の設置という形で P K O 特別委員会等において議論されているが、最近では財政手当の問題が解決せず、現時点では未だ設立にまでは至っていない。この構想は具体的には、緊急展開司令部を国連 P K O 局内に設置し、八名のニューヨーク常駐要員を中心に六名で構成する。P K O が設立された場合には、直ちに先遣隊として現地に赴き、本来の司令部が現地に設立されるまでの間、司令部としての機能を果たす、といったものである。

(18) 注 (16) (17) でみたように、国連待機部隊制度や緊急展開司令部構想は伝統的な P K O について考えられているものであつて、国連憲章第七章下の強制行動の為のものではない。しかし、東西冷戦終了後「憲章第七章下の P K O」という概念が用いられたことをあわせ考える必要があることに加え、どのような形にせよ、国連自身が常備軍的なメカニズムを整備しようとする方向にむかったことをとりあげていることはまちがいがなく、その意味では注目に値するものといふことができる。

### 三 国連による平和維持と「強制行動」の法理——その二

1 多国籍軍の法理——「多国籍軍」とは、国際法上定義を与えられた概念ではない。前節でみた通り、「多国籍軍」は一九九〇年—一九九一年のいわゆる湾岸危機の際に安保理の「武力行使容認決議」に基づいて米軍を中心として編成されたものが最初であるが、その後これに類似した実力部隊が湾岸危機の際の多国籍軍を入れて八例つみ重ねられてきた。その一つ一つはそれぞれが特異の経緯をもち、政治的及び法律的分析を必要としている。対シエラ・レオオーネの場合を加えるまでもなく、この八例の全てがあらゆる面にわたって全く同一の法的性格をもつもの

と断ずることはできない。にもかかわらず、これら八例は湾岸危機の際の多国籍軍の最も重要な法的特質において同様の性格をもつものとして、「国連の強制行動」との関連において同一のカテゴリーに分類することができるとみられる。

その際の主要なポイントは次の点にある。即ち、湾岸危機の多国籍軍編成の根拠とされた「武力行使容認決議」では、安保理は憲章第七章の下で行動して（acting under Chapter VII）

“2. Authorises Member States --- unless Iraq on or before 15 January 1991 fully implements --- the foregoing resolutions, to use all necessary means <sup>①</sup> to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area.”（下線は筆者）<sup>②</sup>

と規定した。ここで、安保理が、加盟国に対し、一定の目的（湾岸危機の際は右の①と②）を達成するために、「あらゆる必要な措置をとること」を許可した点がポイントで、右決議採択時において、安保理構成国の概ねの総意としてこれが武力行使を含んであらゆる必要な措置をとる権限を安保理が国連加盟国に与えたものであることが明らかとなっていた<sup>(19)</sup>。湾岸危機の際の多国籍軍設立を除く七例のうち、ソマリア、ハイチ、ルワンダ、IFOR及びSFORそして東ザイルの例は、多国籍軍設立の根拠がこれとほぼ同様である。紙面の関係でこのいちいちにつき詳細を分析するゆとりはないが、この四例とも、安保理が憲章第七章の下で行動して、加盟国に対し（あるいは事務総長に対し）一定の目的を達成するために「全ての必要な措置を用いて」（“to use / by using all necessary means”）特定された行動をとったり、多国籍軍を編成したりすることを「許可」（authorise）している。残りの二例（アルバニア及び中央アフリカの場合）は、安保理が憲章第七章の下で行動して、加盟国に対し「多国籍防護軍」の構成員



の「安全と移動の自由を保証すること」を「許可」<sup>(20)(21)</sup>している。いづれにしても、安保理が憲章第七章の下に行動して、即ち国連の強制行動として、加盟国に対して、一定の目的を達成するための武力の行使をする権限を与えたもの、と一般に解釈されるにいたっている。

このような形の「多国籍軍」方式は、極めて冷戦終了後にユニークなものである。即ち、東西対立の終淵によって、安保理において、米、ソのイデオロギー対立ゆえに五常任理事国の一致は大方の場合得られず、安保理が機能を果せないという具体的構図が変化し、状況によつては五常任理事国が協調して安保理における決定を効果的に行い得る政治的土壤が発生した。しかし同時に、そのことは、事象毎に五常任理事国の協調を求め、その上で安保理における多数を獲得する努力が要求される、ということを意味する。「いづれの一、二カ国も全体を仕切るだけの力をもたなくなったと同時に、いづれの一、二カ国も全体の決定を阻止するだけの力をもった状態」となったのである。国連が安保理を中心として国際の平和と安全の維持・回復に本来憲章で期待された役割に近い機能を果そうとはし始める時期は、まさに、このような国際社会の構造的変化がもたらされた時期であった。他方、このような新しい国際関係の中でも、憲章第四三条にいう特別協定を締結して同第四二条に従つて行動する「正規の国連軍」は、少なくとも直ちには編成されえない。新しい国際秩序が確立された後の長期の課題としてならばともなく、東西対立が終淵したからというだけでは、このようなことが簡単に実現する見通しは、ない。五常任理事国をはじめとして国際社会を構成する主要な主権国家にとつて、軍の運用とか指揮権とかといった主権の極めて重要な一部につき、第三者機関たる国連に対し「強制行動」をとるために、それをゆだねようとするという土壤は、残念ではあるがまだ当分の間成熟しているとはみられないからである。となると、何らかの形でこれに代わる「国連の

強制行動」又はその類似の方法を見出す必要がある。平和を破壊したり他国を侵略したりする国際社会の無法者に對しては、これを安保理で公的に、客觀的に認定した上は、これに對して国際社会の構成員が私的に反撃を加えるというのではなく、国際社会の總意に基づいて、その名の下で、共同してこれに公的な制裁を加えることが必要で、その為の何らかのメカニズムが考えられねばならない。そこで、このような要請に基づいて、安保理による「許可」を受けて一定の目的を達成するために加盟国の任意によつて編成されるという「多国籍軍」方式が登場するのである。

この「多国籍軍」の法的性格、就中憲章上の位置付けの問題については、特に湾岸危機の際の安保理決議六七八との關係において、種々の學說が展開されている。<sup>(22)</sup>しかし「多国籍軍」發生のこのような現實の必要性や経緯からして、これを国連による強制行動の性格を全くもたない純粹に私的なものと位置付け、多国籍軍による武力行使を国際法上の自衛権の延長線上でとらえることは大きな無理がある。<sup>(23)</sup>憲章第五条の規定ぶりからしても、法律的にも理論的に説明できない点が多い。更に国際社会の現實や多国籍軍發生の経緯に着目して、法律的に自衛権の要素と強制行動の要素とをあわせもつたものといった、概念的に全く異なるものを一つのものとして混同した説明をするのも理論的には明らかな矛盾をかかえ、説得力がない。そうすると、憲章第七章のどの具体的条項に根拠を見出すか（第三九条か、第四二条か等）は議論があるとしても、何らかの法律的説明によつて憲章第七章の強制行動の性格を法的にもつたものであると解するしか方法はないように思われる。<sup>(25)(26)</sup>

2 「憲章第七章下での『PKO』の分析——既に二、4、でみた通り、いわゆる「PKO」として編成されながら、即ち「多国籍軍」とかそれ以外の形とかをとらない国連の「平和維持部隊」として編成されながら、その設

立を規定する安保理決議において憲章第七章が引用され、同第七章下の強制行動をとることがあるかどうかを検討されねばならない例が、これまで五例ある。「多国籍軍」については、対シエラ・レオネ軍事行動の例まで含めないまでも、そしていわゆる「多国籍軍」ととらえられるこれまでの八例全ての分析が精密になされているとまで言えないまでも、これらの法的性格については、湾岸危機を契機として相当詳細な分析がなされてきている。しかし、これもまた東西冷戦終了後に集中的に顕われてくる五つの「憲章第七章下の国連PKO」については、必ずしも詳細な法的分析がなされていないように思われる。そこで本稿では、この点についてはやや詳しく事例毎に法的検討を加えることとしたい。

#### (1) 国連イラク・クウェイト監視団 (UNIKOM)

UNIKOMは湾岸危機終了の際の安保理決議六八七（一九九一年四月三日）の主文Bパラ5において「アブドゥラー水路及び非武装地帯を監視するための国連監視団」として設立が要請され、これを受けた事務総長報告が安保理決議六八九（一九九一年四月九日）で承認されて設立された。この際決議六八九は前文で「憲章第七章の下に行動する」としているが、同決議で承認された事務総長報告（国連文書S/22454）によれば、「UNIKOMとその要員は自衛の場合に限ってのみ武力の行使が認められる」（パラ4）、「UNIKOMは、監視団であり、非武装地帯への兵力又は兵器の侵入を防ぐために物理的行動をとることは期待されず、また、認められない」（パラ5）とされており、受け入れ同意や中立原則からして武器使用を自衛のためだけに限定してきた従来からの伝統的な「PKO」と基本的に大きくは変わらない。しかしながら、この後、たび重なるイラクの国境侵犯や非武装地帯への違反を踏まえ、UNIKOMのマンデートは強化される。即ち、一九九三年一月十八日付事務総長報告（国連文書S/25123）

は、国境侵犯や非武装地帯関連の違反につきこれらを防止したりこれらに対処したりするための「物理的行動」(physical action)をとる権限を UNIKOM に与えることを勧告した（パラ5）。同時にこの報告では、武器の使用はいわゆる「Bタイプ」（実力をもって行われる任務妨害への抵抗）を含む自衛の場合に限られる、としている（パラ10）が、他方で、任務遂行のために「Bタイプの武器使用が行われ得る」という時の「任務」には、非武装地帯における侵犯を、要すれば、「物理的行動」をもってしても「押し戻す」こと等が含まれる、とされている（パラ5）。これを受けて安保理は同年二月五日、「憲章第七章の下に行動し」（前文最終パラ）、この事務総長報告を「承認する」（パラ2）決議八〇六を採択した。そうになると、少なくとも文理解釈からする法律論からは、この決議八〇六で行われた憲章第七章への言及と UNIKOM の実際の活動の範囲の関係、特にここでの「物理的行動」の具体的内容が何かが吟味されねばならないことになる。なぜなら、非武装地帯の侵犯を「物理的行動」をもって「押し戻す」といった任務に、非強制の前提で行われてきた伝統的な国境監視とは異なる積極的性格がみとれるといえなくもないからである。特に、憲章第七章への言及が行われていることからして UNIKOM のマンドレートに強制的要素がもりこまれたかどうかが分析されねばならないのである。つまり、一方で武器使用は自衛のために限るとして P K O の武器使用に関する伝統的原則を維持しながら、他方で、いわゆる「Bタイプ」の武器使用により実施が担保されるべき任務の内容に強制的要素を加味することによって、少なくとも部分的には憲章第七章下の強制行動としての性格がありうるものになったかどうか、が充分分析されなければならないのである。

ここで考えねばならないことが二点ある。第一は、UNIKOM のマンドレートを拡大することになった一九九三年一月十八日付の事務総長報告自身が、先に見たように P K O の伝統的な自衛の原則を確認するのにとどまらず、

「UNIKOM が強制行動を行うことは認められない」と明記していること（同報告ペラ5。“……It would not use its weapons except in self defence,…… UNIKOM would thus not be authorized to initiate enforcement action.”）とある。そうであれば、事務総長報告をみる限り、そしてそれを承認した安保理決議に関する限り、拡大された UNIKOM は憲章第七章下の強制行動をとるマンデートがないことがはっきりしている、といえる。しからば何故「憲章第七章の下に行動して」との表現が挿入されているか。これが第二の点である、先に述べたようにこの挿入があるから強制行動の要素があるかどうかの吟味の必要性が生じた。この点については、文理解釈というより、イラクのクウェート侵略に関する一連の決議の経緯をみる必要があるようにみられる。これら一連の安保理決議のうち “The United Nations and the Iraq-Kuwait Conflict 1990-1996” に集録されている安保理決議だけでも三十一件あるが、このうち二十六件には憲章第七章の下で行動することが規定されている。紙面の都合で一九九〇年八月二日の決議六〇以降の詳細は記さないが、この一連の安保理決議はイラクをクウェートから無条件に撤退させ、クウェートにおける失なわれた法益の回復を第一として、全体として加盟国が憲章第七章の下で行動していることが規定されている、とみるのが妥当であって、憲章第七章への言及があるからといってその全てが直ちに具体的な強制行動につながっているというわけではない。そうすると、UNIKOM に関する決議に第七章の言及があることのみをもって強制行動であると断ずることはできないことがわかってくる。

更にそうであれば、より一般的に考えて、「憲章第七章下の強制行動」としての武力行使と、PKO における自衛の場合として認められる武器使用による武力行使（Aタイプ⇨要員の生命の防護のため、Bタイプ⇨任務遂行に対する実力による妨害に対抗するため）、特にBタイプの武器使用との関係をどう整理するかという法律的な論点の検討

も必要であることがうかびあがってくる。即ち、P K Oにおいて認められる武器使用のなかに「任務遂行に対する妨害の除去」を含め、このような活動全体を憲章第七章の下での強制行動と位置付けることによって、それまでBタイプとして自衛の範囲としていた武器の使用が、一定の目的に当該活動の任務達成のための強制措置としての武力行使へと法律上質的転換をとげうるか、という点である。本来、私的な実力行使である自衛としての武力行使と、国際社会の手による共同制裁としての公的実力行使である強制行動における武力行使とは、その法的性格が根本的に異なるはずであり、一方が他方に質的転換をするということは論理的になかなかのみこめない。しかし、もともと公的性格をもつ任務を与えられているのがP K Oとすれば、任務遂行に関する自衛を完全に私的なものとしうるかという問題もある。しかし、ここで少なくともいえることは、安保理が「憲章第七章下で行動する」と規定したからといって、それだけで直ちに強制行動としての武力行使を認めたとはいえない、という点であろう。いづれにせよ、個々具体的なケースに即して、現実にとどの程度強制行動としての法的性格が与えられているのかは、マンデートとその現実の行使の双方をよく観察した上で結論付けることが必要である。

## (2) 第二次国連ソマリア活動 (UNOSOM II)

ソマリア紛争に係る国連の活動は、冷戦後の国連の平和維持機能に関する積極主義とその挫折を象徴するものとして、相当の重要性をもっている。<sup>(27)</sup> 多国籍軍と並んで、「憲章第七章下のP K Oによる強制行動」という国連による平和維持の為の機能の新しい展開が、それに参加した米軍による民間人の殺害が大きな非難の対象となったり、又、米軍の兵士が「平和の破壊者」によって無残にひきずり回される影像がCNNを通じて全世界に流されることにより多くの人の支持を失ってゆく過程は、法的にどう評価しようが政治的現実として記憶しておく必要がある

からである。

ソマリアでは、それまでの長い紛争を経て一九九一年一月に統一ソマリア会議（USC）が支配する暫定政府が成立した。しかしUSCはその後マハディ暫定大統領派とアイディード將軍派に分裂、両派間で激しい戦闘が続いた。一九九二年三月両派間の停戦が成立したため、同四月二四日安保理は停戦合意の履行確保及び首都モガディシユとその近郊における避難民への人道援助物資引き渡し確保のため国連ソマリア活動（UNOSOM）の設立を決定した（安保理決議七五一、国連文書S/RES/751（1992））。その後この任務は十分に達成されず、人道援助物資の配給に著しい支障が生じた。こうした事態をうけて、安保理は一九九二年十二月三日、憲章第七章の下にソマリアにおける人道援助の安全な環境を確立するために必要なあらゆる手段をとる権限を事務総長に与え、この決議に基づいて統一タスクフォース（UNITAF）が編成されたが、これは前節の「多国籍軍」でみたところのものである。

UNOSOM Iと並存したUNITAFは、米軍主導で「希望回復作戦」を展開し一定の軍事的成果をおさめ、一九九三年三月二六日の安保理決議（安保理決議八一四、国連文書S/RES/814（1993））でUNOSOM IIへと移行した。このUNOSOM IIの任務については、右設立決議及びそこで引用されている事務総長報告（国連文書S/25354）によれば、いくつかの点で往來型のPKOとは顕著にその性格を異にしていた。即ちこの決議によれば、まづ主文冒頭において憲章第七章への言及を行った上で、従来のPKOでは考えられなかった停戦維持を越えた停戦回復の為の任務（事務総長報告バラ<sup>(28)</sup>57）が与えられたり、また戦闘を前提とした能力が必要とされたり（同報告バラ77）している。このように、UNOSOM IIは明らかに伝統的なPKOの範囲を越えて文字通り憲章第七章の強制行動そのものの領域にふみ出したもので、この点で同じ憲章第七章への言及があるとはいってもUNIKOMのように武器

使用が自衛のBタイプまでに限定される中でその強制行動的性格が文理解釈上問題とされうるものとは、決定的に性格を異にしている。と同時に、いわゆる「多国籍軍」型の構成もとらず、特に安保理によって国連事務総長に付与された権限の下で編成されたところの多国籍軍であったUNITAFとは全く性格の異なるものとして、むしろそれまで従来型のPKOとして存在したUNOSOM Iを発展するものとしてそれをひきつぐ形で編成されたのであった。これはまさに「平和のための課題」でガéri事務総長がみせた積極主義を実現させたものであったが、実際の展開の中では、先に見た通りUNOSOM IIによる「平和執行」は大きな挫折と非難の中で一九九四年十一月四日の安保理決議九五四（国連文書S/RES/954（1994））に基づき一九九五年三月三一日に終了したのである。

このような「ソマリアの失敗」の意味するところは、大きい。冷戦後国連の「強制行動」を活性化しようとする試みの第二の流れとして、従来型のPKOを発展させそれに強制行動のマンデートを明確に与えようとする試みが失敗したことを意味したからである。もちろん、このように広がったマンデートを与える財政基盤の問題が大きくなったこともみのがせない。しかしそれより何より、国連が主導して「PKO」の部隊に大規模な強制行動をとらせることの政治的無理があつたのではなからうか。もちろん法律的にも、もともと従来型のPKOが憲章上の明示の根拠をもたないものであるという点に加え、それに憲章第七章の機能をもたせることにも極めて困難な点がある。いづれにせよ、「ソマリアの失敗」以降でPKOの設立に憲章第七章が引用されている例は三例あるが、いずれも旧ユーゴ問題関連でIFORやSFORといった多国籍軍の展開と全く無関係のものではなく、また、そこにおける武力行使、強制行動の性格はUNOSOM IIよりもずっと限定的で伝統的PKOに極めて近いUNIKOMを少し越えたものにとどまっているものではないといえそうである。そして旧ユーゴ関連のこの三例を除くと、



最近ではPKOに憲章第七章のマンデートを与えようという動きは、著しく減速している、といえそうである。

(3) 国連保護隊 (UNPROFOR)・国連クロアチア信頼回復活動 (UNCRO) 並びに国連東スラヴオニア、バラニヤ及び西スレム暫定統治機構 (UNTAES)

旧ユーゴ地域においては一九九一年六月のクロアチアとスロベニアによる一方的独立宣言を契機として内戦が発生したが、その後のこの地域をめぐる状況は、とても本項で詳説するには複雑すぎるものである。最近ではコソボにおけるNATO軍による武力行使も議論され、これが集団的自衛権でも安保理の援権による「強制行動」類似の行為でもないとするれば果していかなる法的評価がなされうるかが注目されていた。<sup>29</sup>しかしここで分析しておかなければならないのは憲章第七章下の強制行動としての国連の行動である。この観点からいえば、旧ユーゴ地域における国連の活動で憲章第七章下の活動の性格を与えられたのは、既に多国籍軍の項で言及したIFORとSFORを別にすれば、標記の三つの「PKO」であった。

UNPROFORは一九九二年二月二日の安保理決議七四三(国連文書S/RES/743 (1992))で設立されるが、このマンデート延長に関する一九九三年二月一九日の安保理決議八〇七(国連文書S/RES/807 (1993))では、UNPROFOR関連決議ではじめて「憲章第七章の下で行動する」ことが言及された。その上でこの意味を「……UNPROFORに必要な防衛手段を提供することによって、UNPROFORの安全を強化するため……適当なすべての措置をとるよう要請する」ととした。更に同年六月四日の安保理決議八三六(国連文書S/RES/836 (1993))で、UNPROFORのマンデートは「……安全地帯に対する攻撃を抑止し、停戦を監視し、ボスニア・ヘルツェゴビナ政府軍以外の軍隊の撤退を促進し、拠点に駐留することを認める」(同決議パラ5)と拡大され、これに伴い、この

マンデートを遂行するにあたって「安全地帯に対する砲撃、武力攻撃、人道援助活動に対する妨害等に対し、自衛の行動として武力の行使を含む全ての措置を取る」と（同決議パラ9）が承認された。これは、決議自身が「自衛の行動として」と規定をしている通り、いわゆるBタイプの武器使用による武力行使を明記したものと解されるが、他方で軍事的強制措置を授權する意と解されている表現に類似した「武力行使を含む必要な措置をとる」との文言も用いており、UNOSOM IIのような明確な強制行動の権限までには到底至っていないがUNIKOMの際よりは一層明らかに一定の積極的な武力行使が規定されていると解すべきものとみることができよう。それにしても、既述した通り、Bタイプの自衛のための武器使用による武力行使と憲章第七章下の強制行動としての武力行使との差がどこにあるかはここでも必ずしも明らかではない。

これに対しUNCRO設立決議（安保理決議九八一、国連文書S/RES/981（1995））では、同様に「憲章第七章の下に行動して」と規定した上で、「UNCRO要員の保護の為、加盟国が近接航空支援を行うために必要なあらゆる措置をとれることを決定する」とした（同決パラ6）。ここで、このマンデートは基本的には「UNCRO要員の保護の為」という自衛の原則が掲げられているようではあるが、同時に「近接航空支援」という目的が附加され、この意味が一体どこにあるのかが議論された。結局、限定的に解される自衛目的の武器使用は超えているだろうが、これをもって幅広い強制行動が認められたとするとところまではいかないものと解されたと考えられる。いずれにせよ、UNPROFORは一九九五年三月三十一日の三つの安保理決議（九八一、九八二及び九八三、国連文書S/RES/981, 982, 983（1995））により三分割された。それによりUNCROとUNPROFORの延長及びUNPREDEP（マケドニアにおける国連予防展開部隊）の三つができたわけである。UNCROは一九九五年十一月二三日の安保理決議（二〇二

五、国連文書S/RES/1025 (1995)) により翌一九九六年の一月一日に終了することが決められ、UNTAES及びUNMOP (「国連ブルーラカ監視ミッション」) にひきつがれ (安保理決議一〇三七及び一〇三八、国連文書S/RES/1037, 1038 (1996))、UNPROFORは、一九九五年十二月十五日の安保理決議一〇三一 (国連文書S/RES/1031 (1995)) によりNATO中心の多国籍軍たる和平実施部隊 (FOR) にひきつがれたのである。

ここで多国籍軍と認められるもの以外で憲章第七章が引用されたのはUNTAESであるが、右設立を決定した安保理決議一〇三七 (国連文書S/RES/1037 (1995)) では、「加盟国が、UNTAESの要請に基づき、……UNTAESの防衛及び適当な場合にはUNTAESの撤退の支援の為に必要な近接航空支援を含む全ての措置をとることができ、これを決定する」 (同決議パラ14) とされた。これは、東スラヴォニア等における国連部隊の活動に関連して、「多国籍軍」ではないが、国連加盟国は憲章第七章下に位置付けられた一定の措置 (「近接航空支援」を含む措置) をとることについて許可を与えられたことを意味していた。この限りにおいて法律的には、UNTAESに付与された武力行使のマンデートはUNCROと類似のものであった、ということができる。

いづれにせよ、旧ユーゴー関連のこれら三例のいずれも、ソマリアの場合のように明確に強制行動のマンデートを与えたもの、とまではいいがたい。ただ、旧ユーゴーにおける国連の活動全体をみると、ソマリアの場合と同様であったというのは明らかに均衡を失するが、決して国連にとってバラ色の例とはいえなかったというのは多くの識者の認識の一致するところであろう。これは、今みた旧ユーゴー関連の三例の「憲章第七章下のPKO」の法的評価と直ちに結びつく政治的事実ではないかもしれないが、この事実も踏まえ、旧ユーゴー関連のこれら三例のもつ法的意味についていまま少し詳細な分析が必要と思われる。<sup>30)</sup>

- (19) 尾崎重義「湾岸戦争と国連憲章」〔筑波法政〕第一五号、一九九二年、一九—二三頁参照。
- (20) アルバニアについて採択された安保理決議一一〇一は、主文パラ2で“Welcomes the offer made by certain Member States to establish a temporary and limited multinational protection force to facilitate the safe and prompt delivery of humanitarian assistance, and to help create a secure environment for the mission of international organisations in Albania, ----”と、て「多国籍防衛軍」の設立を歓迎した上、同4後段で“---- acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, further authorizes these Member States to ensure the security and freedom of movement of the personnel of the said multinational protection force;”と規定している。
- (21) 中央アフリカの場合もアルバニアの場合と同様で、安保理決議一一二五において、バンギ合意の履行に関するアフリカ国際監視団 (MISAB) の創設が認められ（前文パラ2 “Taking note with appreciation of the signing of the Bangui Agreements -- and the creation of --- (MISAB),”）その上、主文パラ3で “Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, authorizes the Member States participating in MISAB and those States providing logistical support to ensure the security and freedom of movement of their personnel;” とした。
- (22) 佐藤「前掲（注）（7）論文」六〇—七二頁。尾崎「前掲（注）（7）論文」七六—八五頁。Eugene V. Rostow, *Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defence? American Journal of International Law*, Vol 85, No. 3 (1991, July) at pp. 506-516. Oscar Schachter, *United Nations Law in the Gulf Conflict*, supra at pp. 452-473.
- (23) Rostow, id.
- (24) Schachter, supra note 46.
- (25) 日本政府のこの点に関する公式の見解は必ずしも明確に示されているわけではないが、外務省の丹波政府委員は平成三年三月十三日衆議院外務委員会の答弁で、「……これを国連の集団安全保障制度というものの観点からどう評価するのかというのは意見の分かれるところなのかもしれないけれども、少なくとも国連の集団安全保障制度のよって立つ基本的な考え方に沿った活動が行われたのではないかというふうに言い得るものと考えております。」としている。
- (26) 対シエラ・レオネ経済制裁実効性確保のためのECOWASによる一定の武力行使を容認する安保理決議一一三二（一九九七年十月八日、国連文書S/RES/1132 (1992)）及びそれに関連したECOMOGの武力行使については、これまでみた八例の「多国

籍軍」と同一に論ずることはできないが、憲章第七章の下で一定の武力行使が許可され、あるいは黙認された例として注意しておかなければならないものである。そこで、ここで法的論点にしばって簡単にふれておく。シエラ・レオーネでは一九九七年五月二五日にクーデターが発生、カバ大統領を追放してコロマ少佐首班の軍事革命評議会政権が成立した。しかし、西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) はこれを認めず、同年八月二十九日、コロマ軍事政権に対する経済制裁を実施した。国連安保理も十月八日、決議一一三二を採択、軍事政権に対する経済制裁の実施を決定した(国連文書S/RES/1132 (1997))。この決定は憲章第七章の非軍事的強制措置(第四一条)に基づいたものであるが、(i)すでに行われていたECOWASによる経済制裁と憲章第八章の地域的取極に関する規定、特に第五三条一(全ての地域的機関は安保理の許可なくして強制行動をとってはならない旨を規定している)との関係をどう整理するか、及び、(ii)経済制裁の実効性を確保する為の措置としてはどこまでの措置が許されるか、右には武力行使まで含まれるか、含まれるとすれば第四二条の軍事的強制措置に至らない武力行使で第四一条の非軍事的強制措置の実効性を確保する為にとられるものの範囲(外縁)はどこか、という二点が法律的な論点として問題となった。大まかにいって(i)については、同決議主文パラ8冒頭に“Acting also under Chapter VIII of the Charter of the United Nations, authorizes ECOWAS ---- to ensure strict implementation of the provisions of this resolution ----”とすることと一応の解決がはかられた。時系列的にみてECOWASの既にとした非軍事的強制措置を安保理が「追認」した形である。更に(ii)については、“---- including, where necessary and in conformity with applicable international standards, by halting inward maritime shipping in order to inspect and verify their cargoes and destinations,----”と規定し“in conformity with applicable international standards”とどう表現を入れることとよつこの問題点に何かしかの答をしようとした。またこの関連で、同決議は前文末尾に“Determining what the situation in Sierra Leone constitutes a threat to international peace and security in the region,”とじた上で、“Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,”と明記し、主文パラ6“Demands that the military junta take immediate steps to relinquish power in Sierra Leone and make way for the restoration of the democratically-elected Government and a return to constitutional order.”という規定をおいた。

経済制裁実施後 一九九七年十月にはコナクリ和平合意が成立したりしたが、翌九八年二月にはいるとナイジェリアを中心としたECOWAS監視団(ECOMOG)と軍事政権との間の戦闘が激化、二月十三日にはECOMOGが首都フリータウンを制圧、三月十日にはカバ大統領がシエラ・レオーネに帰還した。安保理は、このような事態の進展を受けて、一九九八年三月十六日、民主的

に選ばれた大統領が三月十日にシエラ・レオニーネに帰還したことを歓迎するとともに、経済制裁の一部解除を決定する決議一一五六（国連文書S/RES/1156（1998））を採択している。このECOMOGの武力行使は、いわゆる「多国籍軍」の場合のように安保理決議に明らかな根拠があるわけではない。ただ決議一一三二主文パラ1に、安保理が軍事政権に対し「権力を放棄することを要求する」とあるので、又、同決議による経済制裁の賦課という経緯もふまえれば、安保理がこのECOMOGの武力行使に何も関与していないとまではいえない。ECOMOGの武力行使を安保理として事前に明示に「許可する」過程がない、ということである。

こうしてみると右の例は、地域の機関たるECOWASや多国籍で地域的な実力部隊たるECOMOGの「強制行動」を、安保理がそれほど明らかでない形で追認したということとみられる。いづれにしても、憲章上の問題点とこの法的位置付けにつき詳細な分析が必要な例といえよう。

(27) 則武輝卒「国連とソマリア内戦——『平和執行部隊構想の挫折——』『外交時報二二〇六号』（一九九四年三月）、一七一—四六頁及び松本祥志「国連PKO、ソマリアと国際連合」『法学セミナー四七一号』（一九九四年三月）、六一—七一頁参照。

(28) この事務総長報告パラ58では、これらの任務は憲章第七章下の強制力を付与されない限り遂行不能との認識を示している。

(29) 本稿執筆時点では（一九九八年十一月）、このような武力行使はなされていない。コソボをめぐる安保理の審議もそれだけで充分な分析に値するが、ここでは紙面がつきているのでとりあげない。ただこの関連で、国際社会による「人道的介入」としての合法的武力行使の是非の問題がさらに法律的に分析される必要があることだけは指摘しておきたい。佐藤哲夫「冷戦解消後における国連平和維持活動——国内紛争に対する国際連合の適応——」小田滋先生古稀祝賀、紛争解決の国際法（杉原高嶺編、三省堂、一九九七年）、三三三—三四〇頁、佐藤「前掲」（注）（7）論文」、一〇〇—一五八頁。

(30) 村瀬信也「国際組織の一方的措置と対抗力——国連憲章第七章の下における軍事的措置の容認をめぐって——」『上智法学論集第四二巻第一号』（一九九八年八月）、一九—三八頁参照。

#### 四 国際社会における真の平和を達成するために——結びにかえて

そもそものかなる法社会でも、真の平和を達成するためには、単に社会の構成員に対し紛争の平和的解決義務と武力不行使義務とを課すだけでは到底不十分であることは、本稿冒頭一でくり返し述べた。ここで、特に主権国家の並存を基礎構造とする国際社会において真の平和を達成するために必要な法的制度としてはどのような要素があるかについて、あらためて整理して考えれば、次の通りとなると思われる。

第一は、言うまでもなく、紛争の平和的解決義務と武力不行使義務の設定である。

第二は、客観的、公的な、高位にたつ普遍的国際機関の常設とそれによる最終的な強制管轄権の確立である。紛争の平和的解決を履行するためには、はじめは紛争当事者の任意に選択する何らかの方法によって解決を図る努力をすることは当然としても、仮にそれらの方法で解決が得られない場合は、最終的には、紛争当事者より上位に立つ第三者として、公的に、客観的に紛争を解決しうる常設的機関に当該紛争が付託されることが義務化されている必要がある。それだけでなく、これに加え、このような常設機関が示す最終的決定に対して、全ての構成員がそれを受諾してその決定を履行することが法的に義務づけられている必要がある。

第三の要素は、国際社会による共同制裁と物理的強制の実現である。

最後の要素として、第三点は極めて重要である。国際機関が示す前記の最終的決定について、これを受諾し履行する義務を負っているにも拘らず現実の問題として物理的にこれを履行せずこの決定に従わない社会の構成員に対

しては、社会が全体として共同してこれに物理的制裁を加え、国際機関の示す最終的決定の現実の実現をはからうとすることが、常に予定され、かつ、殆どの場合にこれが事実の問題として実施されることが社会の構成員によって常に期待されていることが必要だ、という点である。これがなければ、社会が全体として無法者を特定してこの違法行為を非難しその是正を要求しても、無法者がこれを無視して違法行為を続ければその是正の方途はないことになる。そうなると、いかに規範的強制力を確立しても、現実の物理的強制力を完全に欠如させた規範力は、実際には極めて薄い効果しか発揮しないかもしれない、ということになる。

国内の法社会においては、真の平和の達成の為此ら三つの要素が、中央公権力によって相当程度充分に整備されているということができる。第一、第二だけでなく、第三の要素も法制度としてはほぼ完備している。現実の問題として殺人事件が迷宮入りになったり、正当な債権が回収不能になったりして、法的に不正常な状態が回復されないままとなることはおこるかもしれないが、それが回復されることが常に社会の手によってはかられ、その回復が常に予定され、かつ実際の回復が高度の程度で常に期待されかつ相当程度実現されている。これに対して、国際の法社会では、残念ながらそうではない。中央公権力が存在しない為、これらの要素が完備している状態は当然には保証されない。仮に第一の要素を確立しても、第二、第三の要素は直ちには確立されない。このような三つの要素が完備していない法社会において、最終的には武力行使の形をとるところの紛争の私的強力的解決の方法に訴えることを禁じようとしても、これをごく例外としてのみ認め原則的に禁じるということには法的に多くの困難が伴うことになってしまう。<sup>(31)</sup>このような不十分な法社会における私的な武力行使は、法制度的にいつて、決して例外的に許容されるといつてすまされるものではなくなることになる。従つて、これらの三つの要素をどの程度整備す



るか、という問題と、紛争の私的強力的解決の合法的範圍をどの程度広く認めるか、という問題は、表裏の關係にあるといえる。逆にいえば、紛争の私的強力的解決の合法的範圍を可能な限り狭くして、社会全体の手によらざる武力行使を例外的な場合にのみ許容しようとするためには、これら三つの要素、特に第三の、社会全体による共同制裁のメカニズムを整備してゆく必要が是非ともあるということになる。これら三つの要素の整備が行われない社会で、原則として武力の行使を禁止するだけでも、その実効はあがらないばかりか、法が到底容認しえないような不合理な状態を生む可能性さえある、ということとはよく考えねばならない点であるからである。

国連憲章第七章の活用は、このような意味で、実効的な武力行使の禁止や平和の達成にとって正しい方向での議論といえよう。問題は、不完全ながら相当程度この三つの要素を整備しようとして起草された国連憲章の具体的規定通りには現実が動かない時、いかにして改善の策を政策的及び法律的に模索し確立してゆくか、という点にある。「多国籍軍」にせよ「憲章第七章下のPKO」にせよ、このような観点から法的分析をさらにつみ重ね、評価を一層検討してゆくことが必要ではないかと考えられる。その際に、本稿で主張しようとした真の平和の達成の為に必要な国際社会全体による共同制裁の考え方の強化が重要だということを重ねて指摘しておきたい。そして、ひとことで「武力行使」といっても、それがやむを得ざる場合に、社会全体によって客観的、公的に認められたものとして行われるのか、私的に、主観的に一部の構成員のみによって行われるのか、の差異は、法的制度としてみれば決定的に異なるものだという点は重要な点であろう。冷戦終了後の国連による平和の維持・達成についての積極主義も、種々問題はあっても、このような基本的視点から前向きに考え得る要素を含んでいると思われるし、今後関係国の政治的意思が合致すれば活用される余地のあると思われる「多国籍軍」方式も、法律的にも議論はありな

が前向きに分析すべき要素を本質的に含んでいるものと考えられる。

（31）この点との関連で、田岡良一『国際法上の自衛権』（勁草書房、一九六四年）、三三五―三三六頁を参照せよ。