

強制と戦闘のはざまに

—「公」化された非暴力的安全保障についての試論—

最上敏樹

I 序論

1. 紛争解決・安全保障の「公」化と「非暴力」化

国連のような普遍的国際機構を中心とする紛争解決・安全保障体制の構築の試みは、二つの歴史的課題を負っていると言える。その一つは言うまでもなく明らかだが、「私」から「公」への転換、すなわち私的な解決あるいは保障から公的なそれへと制度化していくことである。

無論、少なくとも紛争解決に関する限り、「私的」であることが直ちに法制度の未成熟を意味することにはならない。国際法秩序よりも遥かに完備しているとされる国内法秩序においても、例えば当事者自治の原則や民事不介入原則に典型的に見られるように、公権力の介入を猶予した方が紛争解決の円滑化につながる場合もあるからである。また個々人の安全保障に関しても、急迫不正の侵害を受けた際に公権力の救済を待たねばならないとするものの不合理性は明らかであり、この場合は正当防衛という、法的には公的な担保を背負いつつも事実的にはなお「私的な」行為の正当性を、予め認めておくほかないであろう。

だが個別国家が主権を保持し、とりわけ軍備の自由を享受する国家間関係の場合、「私的」であることは国内社会の場合とは大きく異なった意味を帯びる。紛争が外交交渉などによって解決される限りでは「私」性も問題にならないが、それが機能しない局面に至るや、紛争解決は戦争に転化しうるからである。この局面は同時に、紛争解決と安全保障の境界が不分明になる地点でもあるが、そうして安全保障の領域に関わるに至って、

「私」性の持つ問題性と法的規律態様としての限界性は明らかになる。そこにおいて私的自治が貫徹されるということが、紛争解決と安全保障の確保に関する限り、法も公権力もある点を超えては介入しないという、いわば「法の機能停止が法」となるからである。こうして紛争解決と安全保障における「公」化は、国際法の全領域の中でもとりわけ緊要な課題であり続けた。

もう一つの歴史的課題は、右の第一の課題とも密接に関連するが、紛争解決あるいは安全保障の方式の、暴力的な態様からより非暴力的なそれへの転換である。仲介・調停・仲裁裁判・司法裁判等々、紛争の平和的解決手段の強化は、まさにこの系譜に属する。近代国家の成立に伴って封建諸侯間の暴力行使が空間的に狭められていったのと同様に、国際社会の「組織化」もまた、主権的国家間の暴力行使を極小化するものでなくてはならない。国際連盟規約からケロッグ・ブリアン条約を経て国連憲章第2条4項（武力による威嚇及び行使の包括的禁止）に至る国際法の観念的進化のうちに、それが典型的に現れている。

ただ、この課題に関しては、「紛争解決」と「安全保障」とを全く同一の地平で論ずるのが困難であることに注意しておかねばならない。つまり、狭義の紛争解決分野においては「公」化と「非暴力」化とが並行的に進むのに対して、狭義の安全保障分野においては「公」化が必ずしも「非暴力」化につながらないということである。むしろ、安全保障の「公」化するなかち国際的組織化が言われるとき、そこには常に国際機構等の国際団体による暴力手段の集合化が含意されていたと言ってよい。単純な軍事同盟に始まり、1648年のウエストファリア条約における萌芽的な集団安全保障構想および19世紀のヨーロッパ協調における武力行使の大国間協議化⁽¹⁾を経て、国際連盟及び国連における集団安全保障体制の観念的制度化⁽²⁾に至る展開は、まさにこの傾向の具現過程にほかならない。無論この場合でも、システム構成単位（個別国家）のレベルではある種の非暴力化は進行しうる。問題は、それが「私」の段階的消滅には向かっては暴力そのもの

の否定には至らず、暴力の上方移動・集中化という形での「公」化にとどまることである。だが、はたしてそれは不可避的なことであるのか。

本稿の主題は、国連の安全保障体制を、こうした「公」化と「非暴力」化の拮抗という観点から再構成することにある。特にその観点から国連の平和維持活動をどう位置づけるかが主要な論点となるが、それに先だってまず、本稿の主題に関する国連憲章の構造を概観しておく必要がある。

2. 国連憲章の構造

第一に憲章は、紛争解決・安全保障のいずれについても、少なくとも觀念的には（すなわち実効性の如何をひとまず脇におくなら）私から公への転換を顕著に示している。例えば総会の権能に関する第11条（平和と安全の維持）や第14条（平和的調整）、安全保障理事会の権能に関する第24条（平和と安全の維持）等々の規定である。とりわけ、第7章が侵略等々の認定を安全保障理事会に委ね、それらへの対応も個別加盟国に委ねるのではなく、国連自身が行う仕組みが想定されていることなどは、国際連盟規約とは本質的に異なる、「公」化の端的な例と言ってよい⁴³⁾。

第二に他方で、こと安全保障に関する限り、「私」性もかなり強く残存している。第51条で自衛権が認められていることがここでの問題なのではない（それ自体は最小限の過渡的必要悪であろう）。それ以上に、軍備の自由に関する制限が憲章中に全くなく、微かに軍備規制を後日の課題として言及するにとどめている（第26条）事実に関わっている。武力による威嚇あるいは行使を包括的に禁止する一方で、そのための手段の備蓄を放置するというのはいかにも一貫性を欠くが⁴⁴⁾、いずれにせよ、この面に関して憲章は徹底した「公」化を果たすことができなかつたことになる。

第三に紛争解決については、前述のように、非暴力化への傾向性もそれなりの進展を見た。第2条3項において紛争の平和的解決の大原則を掲げたのを受けて、第6章（紛争の平和的解決）において、加盟国の義務としてのみならず国連機関の権能あるいは行動準則としても、紛争の平和的解

決を網羅的に規定していることである。紛争の強制的解決あるいは違法行為訴求国に対する鎮圧行動を含む措置を定めた第7章に先立って、平和的解決の諸方式を定めた第6章が置かれている事実はそれ相応の重みを持つものと言ってよい。

第四に、しかし、安全保障の究極的形態に関して憲章は、非暴力化とは対極的な構想を採用した。すなわち第7章において強制行動、特に軍事的なそれを定めたことである。連合国がファシズムの暴虐をようやく制圧した直後という時代状況を考慮に入れるなら、その構想を現在の視点のみに立って非とすることにあまり意味はない。批判の余地があるとすればそれは、軍備の自由をほぼ完全に放置し（唯一の例外は核拡散防止条約に加盟した非核保有国である）、従って武力行使の事実的蓋然性を低めることも一切せずに、それが起こった場合の対処だけは究極化しようとする「イタチごっこの構造」⁶⁾にあらう。

それはさておき、国連自身が準常備軍を保有して（第43条）侵略国等の武力鎮圧にあたる（第42条）という構想は、思想的に見るなら、暴力への対抗として「超暴力」⁶⁾を用いるそれであるとだけは言える。こうして憲章の安全保障構想は、一方で飛躍的な「公」化を志向しつつ、同時に「非暴力」化からは最も遠く隔たった地点に立つものとなった。

周知のようにこの構想は、憲章第43条に言う特別協定の不成立により今日に至るまで現実化していないが、その空隙を埋めるかのように実行され始めたのが国連平和維持活動、特に平和維持軍であった。超暴力装置たる国連準常備軍の不在ゆえに生まれたものであるため、あたかもその消極的代替（「間に合わせ」）であるかのように性格規定されてきたが、安全保障の非暴力化という思想的観点に立った場合、そうした評価に尽きるものではないであらう⁷⁾。

それが憲章上の根拠を持つものであるか否か、あるとすればそれは何であるかといった法的議論は、結論が得られたかどうかは別にして、既に相当になされてきた⁸⁾。またこの活動が武力紛争の拡大防止にどれほど実効

的であるかといった政策論的観点からの議論も既になされている。以下の論考はそうした過去の考察も踏まえてなされるが、そのいずれかの枠組みのみに拘泥することもない。本稿の根本的な問題関心は、平和維持活動を安全保障思想の視点からいかに位置づけるかということと、それにまつわる問題点の明確化であって、それらの目的のためには、法的根拠に関する議論あるいは政策論的議論のみでは十分に用をなさないと思われるからである。

II 介在的・非強制的軍事力としての平和維持活動

紛争解決あるいは安全保障に関する国連の介入の態様のうち、憲章第6章に規定されたそれが非軍事的・平和的であり、したがってまた非暴力的でもあることに関してはほぼ異論がないであろう。これに対して第7章に盛り込まれた様々な措置には二つの特徴がある。

第一に、一方で同章は非軍事的・平和的な措置をとる余地も残してはいる（第40・41条）が、他方で軍事的・非平和的措置がその主軸であることである。集団安全保障は本来、「経済制裁」を含むより広い概念ではあるが、「軍事制裁」に類する措置が、いわば「牙」として究極の担保を構成している。そしてこの場合、国連は自らの名において⁹⁾ 戦闘行動に従事することになる。

第二に、同章では更に、介入の「強制性」という新たな要素がつけ加えられる。第41条・42条には「強制」の語はないが、憲章草案を確定した1945年のサンフランシスコ会議の議事録を見る限り、第42条に言う「空・陸・海軍による行動」が軍事的強制措置を指すものと理解されていたことは明らかである¹⁰⁾。また憲章第2条7項には「第7章に基く強制措置」への言及がなされ、この章と強制との密接な関係を示唆しているほか、第7章でも、第50条では「強制措置」の文言が用いられている（第8章第53条では「強制行動」の語が用いられている）。だが、仮にこれらの規定がないとしても結論は同様であろう。つまり、第42条に規定されたような軍事的

措置をとる場合には、特定の国を対象とするいわゆる「制裁」であるのが通常であろう。そうであるなら、それが当該対象国の同意を得てなされるということはおよそ想定しにくいからである。

こうして紛争解決・安全保障分野における国連の介入を類型化する際、(1)軍事性・(2)強制性・(3)戦闘性という三つの規定因子を考慮に入れることが必要になる。そしてそう見た場合、平和維持活動はどのように性格規定されうるだろうか。

1. 軍事性

後述するように、国際司法裁判所が平和維持活動に関わる勧告的意見「ある種の経費事件」⁽¹¹⁾で平和維持軍の活動を強制措置又は強制行動と区別し⁽¹²⁾、また平和維持軍の創始にあずかって力のあったハマースョルド第二代事務総長が平和維持軍(スエズ緊急軍=UNEF)の性格を「準軍事的」(paramilitary)である⁽¹³⁾、あるいは「いかなる意味でも軍事的でない」⁽¹⁴⁾と規定したため、平和維持軍も含めて平和維持活動はいわゆる軍事行動とは区別されて考えられることが多い。だが、平和維持活動は純粋に非軍事的活動と呼びうるだろうか。他方でそう呼びうるかどうかは、平和維持活動が紛争解決・安全保障の非暴力化への展望を決定的に否定する要因となりうるものであろうか。

軍事性という言葉は、実ははなはだ多義的である。第一に、そこには非武装の軍事要員(兵員)が配置される場合までも含めうる。要員の行動や任務が何であれ、単純に軍事要員が用いられることをもって、外形的には軍事的とみなすほかない場合である。この場合、慣行的に平和維持軍とは区別される、非武装の軍事要員からなる停戦監視団なども一応は軍事的であることになる。従ってこの定義によっても非軍事的だとされうる平和維持活動の構成部分があるとすれば、いわゆる選挙監視団(例えばニカラグアにおけるそれ=ONUCA)や、民生安定のための民事部門(例えばナミビア独立移行支援グループ=UNTAG=におけるそれ)だけということに

なろう。だが停戦監視団等における軍事要員の使用は、停戦中の紛争当事者の兵力移動・物資の搬入などにかなる軍事的意味があるかを正確に捕捉する上で軍事的専門知識が必要だという理由によるものであり、それをも狭義の軍事的＝暴力的手段であると言うのはいささか概念の拡張に過ぎると思われる⁽¹⁵⁾。

第二に、軽火器を携行する軍事要員が展開される場合である。ピストルやライフル、軽機関銃などを携行する通常の平和維持軍をその典型とする。これらの武器は実際にも使用されることがあるから、その意味ではより軍事性が高まるとも言える。また実際にも、平和維持軍の任務を成功裡に遂行するためには、兵站や後方支援、補給、輸送、指揮命令系統の確実化及び維持など、通常の意味における「軍事的」側面の充実が不可欠であるという研究結果もあり⁽¹⁶⁾、その面でも存在態様の軍事性は更に確証されることになる。

他方で、この場合もまた、そうした軍事性が活動の平和性あるいは非暴力性を全面的に損なうかという点、それは別問題だと考えられる。第一にいま述べた「軍事的側面の充実」については、これもまた軍事的知識あるいは判断力の必要性に由来する面が大きく、軍事的攻撃能力という意味での軍事性とは一線を画すことができよう。第二に、第一点とも関連するが、武器の使用可能性についても、その用途が原則として厳しく限定されていることを想起する必要がある。周知のように平和維持軍による武器の使用は、いわゆる「自衛原則」に従い、自ら先制して用いたり、相手方を制圧するという狭義の攻撃目的に用いられたりしてはならず、もっぱら自衛あるいは護身目的に限定せねばならないことになっている。こうした先制的あるいは挑発的攻撃性の排除は、そこにおける「軍事性」の意味も大きく狭めることになろう。

軍事性の第三の意味は、言うまでもなく憲章第42条に規定された軍事的措置のような場合である。前にも述べたようにこの場合の軍事性とは、憲章の想定するところに従えば攻撃性と強制性を当然の属性とするものであ

り、その意味で究極の軍事性ということもできよう。そして、以下でも敷衍するように、平和維持活動の基本原則からして、かかる極端な場合は、とりあえず平和維持活動の性格の検討から除外しておくことが可能と思われる。もっともそれは理論的に可能だということであるに過ぎないかもしれない、その意味では暫定的・便宜的な除外であるかもしれないことは注意しておいてよい。

こうして軍事性の概念は一定の幅を持つが、平和維持活動との関連でそこから言えることは二点ある。第一に、平和維持活動の持つ軍事性の意味を、通常理解に従ってとりあえず右の第一・第二の場合に限定した場合、そのように軍事的であると性格規定してみても、平和維持活動が紛争解決・安全保障方式として非暴力化への傾向を示しているかどうか、それを判定する上では格別の実体的意義はないということである。とりわけ、非武装の軍事要員が紛争地域に介在していることを以てそれが軍事的であり、軍事的であるがゆえに非平和的＝暴力的だといった立論をすることはいささか極論に過ぎよう¹⁷⁾。

第二に、しかし、平和維持活動というものの実体に目を向けた場合、右の第一・第二の意味と第三の意味との間に全く明確な線を引くことができるかどうかは、なお仔細に検討する必要がある。それは強制性や戦闘性と本当に無縁であるのか。こうして問題は軍事性以外の二つの因子に移行する。

2. 強制性

軍事的措置が強制性を伴うことは、憲章第42条に基づく強制措置の場合には明らかである。そしてその場合、国連の介入態様が相当程度に非平和的＝暴力的になるであろうことも明らかである。これに対して平和維持活動の場合、たとえある種の軍事性を帯びてはいても非強制的であることがその最大の特徴とされてきた。

平和維持活動の展開のためには受け入れ国の同意が必要であるとする、

いわゆる「同意原則」がその根幹をなすが、それについて例えば、第一次のスエズ緊急軍 (UNEF・I) についてハマーショルドがまとめた「研究摘要」⁽⁸⁾ 第155項では次のように解説されている。

本報告で論じている措置 (UNEF のような平和維持活動) は、憲章第7章で予定された型の軍隊を包含するものではない。したがって国際法上も憲章上も、国連がこの種の任務を遂行するために加盟国領域に部隊を駐留させるということは、当該政府の同意なしには行われない。(括弧内筆者補足)

またそれに関連して、第166項で「国連の構成部分はいかなる意味でも本質的に国内的性格の諸状況 (内戦など) に関わることはない」とし、第167項で「(スエズ緊急軍は) 当面の問題に対して特定の政治的解決を強制したり、政治的解決を決定づけるような影響力を行使すべく用いられてはならない」と述べて⁽⁹⁾、平和維持軍のいわゆる「中立原則」を述べているが、それらが厳格に守られる限り、非強制性は更に強められることになる。

国際司法裁判所もまた、「ある種の経費事件」において平和維持活動の非強制性を強調した。より厳密には、その「非・第42条型強制行動性」を強調したと言うべきかもしれない。

それはスエズ緊急軍及びコンゴにおける国連の平和維持活動 (コンゴ国連軍=ONUC) が、適法に設置された国連の活動であるか否かの検討の中で示された判断であった。とりわけスエズ緊急軍に関して、それが総会によって設置されたものであるため、憲章第11条2項末尾但書きに示された総会の権能の制限、すなわち「行動を必要とする問題については、総会は安全保障理事会にこれを付託しなければならない」とする制限の、同軍への適用を排除するという文脈において立ち現れたものである。

裁判所によれば「第11条第2項で言われているような『行動』とは鎮圧的な行動あるいは強制行動を指す」が、「UNEF および ONUC は強制行動

ではない」。その判断のために裁判所が示す根拠は、多くをハマーショルド事務総長の報告に負っている。すなわち1956年11月4日、ハマーショルドが総会に提出し承認されたスエズ緊急軍設置に関する第二報告書⁽²⁰⁾ から以下の所見を引用することによってである。

敵対行動の停止および兵力の撤退を確保するために部隊を設置することと、兵力の撤退を強制するために部隊を設置することの間には明らかな違いがある。(報告書第10項より抜粋。下線筆者)

また、

(UNEFは)監視団以上のものかもしれないが、いかなる意味においても、それが駐留する領域を一時的にでも支配するがごとき軍事力ではない。いわんや、この部隊は、紛争当事者が総会の勧告を遵守するために必要なあらゆる手だてを尽くすであろうという推定の下に行動すべきものであって、そのための平和的条件を確保するのに必要な限度を超える軍事的機能は営むべきではない。
(報告書第12項より抜粋)

こうして裁判所は、(UNEFが)「強制のために用いられるためのものであったという証拠は全く見いだすことができない」とし、「その活動は国連の至高の目的、すなわち事態の平和的解決を推進し維持するという目的を果たすためになされたものであることは明らかである」と結論する⁽²¹⁾。

この結論において裁判所が「事態の平和的解決」の語を用いていることは注目しておいてよい。それが平和維持活動は憲章第7章に基づく行動でない⁽²²⁾ことを言うためであったとしても、結果的に裁判所は、むしろ第6章に引き寄せた憲章の根拠付けをしていると見られるからである。

それはともかく、こうして平和維持活動の非強制性が解釈論的に否定されたこと以上に、それが活動の実態からも概ね肯定されることの方が重要であろう。これまでの活動を見る限り、同意・中立・自衛の基本三原則は

相当厳格に守られていると言ってよく、その限りにおいて、平和維持活動の強制性を論ずることの意味はあまりなくなる。したがってまた、強制性の観念を指標に、平和維持活動による国連の介入が非平和的あるいは暴力的となるか否かを考えることにも、さしたる意義はなくなる。ただ同時に、それとの関連で以下の二点に留意しておくことが必要であろう。

第一に、仮に当時国の同意に基づかない、強制的な平和維持活動というものが実施された場合⁽²⁾、その憲章上の根拠はいかなるものになるだろうか。この点はここでの主要論点ではないので、その憲章上の適法性如何については簡潔にとどめねばならないが、一点だけは明らかであろう。つまり、そもそも平和維持活動には直接の憲章的根拠があるわけではなく、同意原則もまた慣行的なものに過ぎないから、その設置に当事国の同意があるかどうかは適法性の絶対的判断基準ではないということである。

無論、適法か否かの問題とは別に、慣行から逸脱する点において、その活動はもはや典型的な平和維持活動ではなくなると論ずることは可能である。また、同意原則からの逸脱が平和維持活動を強制行動に転化させる可能性も小さくないという観点からは、可及的に回避すべき逸脱でもあろう。他方で、もし平和維持活動が平和的・非暴力的介入であるという前提に立ち、その特性を守らねばならないという観点に立ったとしても、こうした「設置における強制性」のみでその要請がすべて覆されるとも言いきれない。つまり、「強制性」イコール（武力の積極的行使を伴う）「強制行動」、という図式が常に成り立つとは限らないからである。

その観点からより重要なのは、平和維持軍の武力行使が自衛原則から逸脱し、鎮圧的武力行使に転化するか否かであり、そのような転化をせぬ限り平和維持活動はその基本的特性を維持する、とみなすことも可能であろう。それはいわば「非戦闘的強制性」とも言うべき態様であり、平和維持活動の強化拡充のためには全面的に排除すべからざる方式であるかもしれない。

第二に、しかし、国際司法裁判所の勧告的意見が単に平和維持活動の強

制性の欠如を否定したのみであって、その戦闘性の有無と態様についての検討は行っていないことにも注意しておかねばならない。つまり、憲章上の強制行動でないことは、当該活動が決して戦闘的にならないことの保障と同一ではないのであって、概念的には「非強制的戦闘性」と言うべきものの存在する余地もありえようからである。無論、われわれはここで平和維持活動の「自衛原則」を忘れるわけではない。それに関する「研究摘要」の所見は次の通りである。

（平和維持軍の自衛の）権利が存在することは一般に承認されるべきである。しかしながら、この権利は厳格に定められた条件の下でのみ行使されるべきである。この自衛権が緩やかに解釈されるならば、本報告で論じられているような性格の活動（平和維持活動）と戦闘行動との区別が曖昧になりかねない。（第179項。括弧内筆者補足。）

問題は、平和維持軍による自衛権の行使たる武力行使が、いかなる状況下でどのようにしてなされたかである。それを検討して初めて、平和維持活動を通した国連の介入が真に平和的＝非暴力的であるか否かが最終的に判定されることとなる。こうして次に「戦闘性」の検討を行うことが必要になる。

3. 戦闘性

ここで言う戦闘性とは、先制・自衛の区別とは無関係に、あくまで武器を使用して交戦状態を現出させることを指す。もっとも「無関係に」とは言っても、これまでも触れたように、平和維持軍の慣行においては「自衛原則」が強調され、また実際にもそれが概ね守られているから、とりあえずそれに目を向けておかねばならない。前出の「研究摘要」第179項では、さきに引用した箇所が続いて次のように述べられている。

UNEF においては（自衛権行使の）合理的な定義が確立したと思われる。すなわち、活動に参加する要員は決して先制的に武力行使を行ってはならないが、他方で、武力攻撃を受けた場合には武力でこれに応戦することはできる。こうした武力攻撃には、（中略）司令官の命令に従って一定の部署を占拠している要員に対し、そこから強制的に撤退させるべくなされる武力行使も含まれる。そこにおいて最も基本的な事柄が武力の行使における先制の禁止であることは言うまでもない。（下線原文）

危険地域で活動する要員から正当防衛の権利までも奪うというのは現実的でないから、反撃的な武力行使のみを許容するという上記の指針は一応合理的なものと言わねばならない。またその指針が遵守される限りにおいて、平和維持軍の戦闘性も、受動的かつ非強制的なそれとして、活動の平和性ないし非暴力性を—ある程度損ないはするが—根底から覆すには至らないとも言える。

問題は、そこで許容されているのが純粹に要員の護身目的だけでなく、占拠部署確保という目的にもわたっていることである。敵対する当事者が交戦を再開せぬようにし、停戦を厳正に遵守するよう確保することが任務である以上、許容範囲のこうした拡張は、それ自体としては十分に目的合理的である。だがそのこととは別に、かかる拡張によって自衛原則が弛緩し、戦闘行動が受動的・非強制的でなくなる可能性も皆無ではない。その場合、「研究摘要」でも言われていたように、平和維持活動が強制行動との敷居を跨ぐことにもなり、活動の平和性・非暴力性が相当に損なわれることにもなる。この可能性が現実化したのが、次に見るコンゴ国連軍の場合である。

Ⅲ 非強制的あるいは半強制的戦闘行動としてのコンゴ国連軍

1960年、コンゴ（現ザイール）の独立に際し、旧植民地勢力たるベル

ギーの軍事撤退などを契機として同国で生じた動乱に対応し、国連は平和維持活動を開始した。だがコンゴ国連軍は、旧植民地勢力及び外国人傭兵の撤退という本来のマンデートを越え、内戦状況に深く巻き込まれていく。カタンガ州の分離運動を始めとして、コンゴ国内が四派に分かれて抗争を深めたからである。

これ以上の事実関係をここで詳述する余裕はない。要点は、カタンガ州政府による挑発や外国人傭兵の撤兵への抵抗などが重なったこと、そしてそれに反応して国連平和維持軍の側も武力行使の度を深めたことである。武力行使は平和維持活動の歴史上稀にみる激しいものとなり、最盛期にはその規模を二万人近くにも膨れ上がらせ、また使用兵器も最後にはジェット戦闘機まで動員するに至った⁽²⁴⁾。無論そうした武力行使は無原則になされたわけではなく、主として—慣行的にも武力行使が許容される—「部署の確保」のためではあったが、戦闘の激しさに関する限り、事実上「強制行動」に近いものとなったことは否定できない⁽²⁵⁾。確かに、コンゴ国連軍の展開はコンゴ中央政府の要請の下になされ、従って同意原則を満たしてもいたのだから、形式的には非強制性が貫かれてはいた。だが活動の実態が、たとえ強制的ではなくとも相当の戦闘性を帯びるに至ったと言うことはできる。その意味でこの活動は、少なくとも非強制的戦闘行動であり、内戦の一方当事者にとっては半強制的戦闘行動であった。

こうしてコンゴ国連軍に関する限り、平和維持活動が平和的・非暴力的活動であったと言うことには逡巡せざるをえない。特に問題と思われるのは、活動のこうした戦闘行動化が、当然のことながら平和維持活動から強制行動への明確な「転換」ではなく、いわば「横滑り」とも言うべき過程をたどったという事実である。

まず総会は1960年9月20日、総会決議1474 (ES-IV) を採択したが、その内容は、事務総長に対し「コンゴ中央政府がコンゴ共和国の全領域において法と秩序を回復し、維持するのを支援するため、またその統一と領土保全と政治的独立を擁護するため（中略）引き続き強力な行動をとるよう

要請する」(下線筆者)というものであった。政府部内の対立が深刻化し、内戦が激化する中、「強力な行動」は戦闘態勢の強化を意味すると考えるのが最も自然であろう。もっとも、この決議の後直ちにコンゴ国連軍が戦闘行動を強めたという報告はなされていないから、この決議はいわば、それに続く安保理決議の前哨に過ぎなかった。

事態の改善が一向に進まぬ中、安全保障理事会は1961年2月21日、安保理決議161A(1961)を採択し、コンゴにおける内戦防止のため、「必要ならば、最後の手段として武力の行使も含めて」適切なあらゆる措置をとるよう促した。こうして平和維持軍の自衛原則はさりげなく乗り超えられることになる。安全保障理事会は更に、同年11月24日の安保理決議169(1961)において、外国軍事力や傭兵の排除を主目的として、事務総長に「必要程度の軍事力の行使を含む強力な行動をとる」よう要請した。実際に平和維持軍による強制的実力行使は亢進し⁽²⁶⁾、自衛原則と非戦闘性は後景に退いていった。この間も平和維持軍側は武力行使を抑制したと言われてはいるが、先にも述べたような戦闘行動激化の態様から判断する限り、それが戦闘行動と化したと結論づけてもあながち不当ではないであろう。

実はこうした「横滑り」は、その当時、事務総長によって、ありうべきことと想定されていた。スエズ緊急軍設置のための第二報告書(前出)においてハマーショルド事務総長は、同軍が受け入れ国の同意の下でのみ派遣されると述べたのに続き、「しかしながらこのことは、安全保障理事会がかかる部隊を国連憲章第7章に定められたような、より広範な用い方をする可能性を排除するものではない」として、まさに「横滑り」の可能性を示唆しているのである。

最も実際には、強制行動への転換はそれを明示する安保理決議が必要になると考えられるから、こうした「横滑り」が頻繁になされうとは思われない。事務総長の言明も、平和維持活動揺籃期の認識上の混乱を反映したものと見るべきだろう。だがコンゴ国連軍が現実にもそうした「横滑り」の事例となった事実には変わりはない。それが純粋に「強制性」を帯びたか

どうかは、ここではむしろ二義的である。「戦闘性」を帯びた事実が重要なのである。

この点に関し、国際司法裁判所は「ある種の経費事件」勧告的意見において、この際の戦闘行動が「国家」に向けられたものでないという形で論点回避した。すなわち、

ONUCの武力行使は、安全保障理事会が憲章第39条に基づいて侵略あるいは平和の破壊を行ったと認定した国家に対してなされる武力行使ではなかった。コンゴで用いられた部隊は、いかなる国家に対しても武力行使する権限を与えられていなかったのである⁽²⁷⁾。(下線筆者)

外形的にはその通りである。だがこの論理構成は、内戦状況において平和維持活動が逢着する固有の難点に目を向けていない。つまり、そこでは自衛原則が弛緩する可能性が大いにあること、またそれは裁判所の言うように形式上強制行動ではないとしても、戦闘性の亢進によって限りなくそれに近いものになること（非強制的戦闘行動）、特に内戦の一方当事者にとってはそうであること（半強制的戦闘行動）、等々の現実を顧慮していないからである。だがコンゴの事例から引き出される教訓は、平和維持活動に「平和の強制」たる強制行動と異なる安全保障理念を保持せようとするなら、いかにその戦闘性に歯止めをかけるかが要諦となるということではあるまいか。

おそらくこの際の教訓を踏まえてであろう、コンゴの次に設置されたキプロス国連軍（UNFICYP）においては、自衛権発動の要件がより厳格になった。すなわち、UNFICYPの機能と活動に関する事務総長覚え書き（1964年4月10日）⁽²⁸⁾は、第17項でこれまでどおり先制使用の禁止を述べ、さらにキプロスにおいて敵対するギリシャ系住民とトルコ系住民のいずれとも直接衝突に至らぬよう、そうした場合における武力行使の要件を厳格化している。そしてより一般的に、第18項において次のように述べる。

自衛行為を行う際は、実力行使を最小限に抑えるという原則が常に守られねばならない。また武力が行使されるのは、説得という平和的手段がすべて失敗に終わった場合のみに限られる。

次いで武力行使が許される具体的事例を列挙したのに続き、第19項では以下のようにも述べている。

やむを得ずして武力の行使に訴える場合、可能な限り常に事前の警告がなされねばならない。自動式兵器は、極度の緊急事態を除くほかはその使用が許されない。

こうして事務総長覚え書きは、内戦状況において平和維持活動がいかにして強制行動と異なる独自性を保つかにも配慮した。そこにおいて力点のおかれているのが、「強制性」の抑制である以上に「戦闘性」の抑制である点は注目しておく必要がある。

IV 結語

以上の考察を要約すると、第一に、平和維持活動の特性を捉えるにあたり、その「軍事性」の如何を論ずることに格別の意義はない。第二に、その「強制性」の存否は平和維持活動と強制行動を分かつ中心的な指標であり重要だが、それが形式的に否定されるだけでは平和維持活動の平和維持活動たる所以が確保されるわけではない。「同意原則」が一応貫かれた上でなされる「非強制的戦闘性」という類型の可能性もあるのであり、それに目を向けることが必要である。したがって第三に、平和維持活動を強制行動から分かつ実質的な指標は、「戦闘性」を抑制する「自衛原則」の厳格化だと思われる⁽²⁹⁾。

このように「戦闘性」の観念を軸に平和維持活動を考察することが必要だと思われるのは、前にも述べたように、そこに集団安全保障型強制行動とは異なる、より非暴力的な紛争解決・安全保障の可能性が胚胎している

からである。いずれも紛争解決・安全保障の面における「公」化である点では共通しているが、「非暴力」化の点では平和維持活動の方がまさっている。無論それは、国連による強制行動がいついかなる場合でも不要だという意味ではない。極限状況において国際社会が集団的に（国連という公的存在を通じて）武力で対処せざるをえない状況は存続しうるかもしれない。要点は、平和維持活動がそうした対処とは異なった理念の上に立つ別種の方式だ、という原則は守られるべきであろうということである。

何が異なり、何ゆえに別種であるのか。それを示唆するのは、長年平和維持活動の育成と実施に関わってきたブライアン＝アークハート・元国連事務次長の、以下のような言明である。

平和維持（活動）の要諦は武力の行使にあるのではなく、（国連の）政治的（権威を介在させる）象徴主義にある。それは軍事的な地平に非暴力の原理を投射することにほかならない⁽³⁰⁾。

国連の平和維持活動の究極的レゾン・デートルはまさにこの点にあると言えるのではないか。外形的には軍事的であっても、内奥において「非暴力の原理を投射」し、実は軍事的なるものに対抗する点にあるのではないか⁽³¹⁾。

無論非暴力的であるとは言っても、外形的軍事性を保つ限り、自と相対的なものとどまりはする。国連と非暴力性とが真に結合するためには、紛争の平和的解決のメカニズムを整備し、外形的軍事性すら帯びない方式が主流になる必要がある。また、貧困や環境破壊など、種々の構造的暴力の解決も強力に推進しうる存在にもならねばならない。その意味でアークハートの言う「非暴力の原理の投射」は、平和維持活動に関する限り相対的であると同時に過渡的なのだが、そうではあっても、国連の介在あるいは介入の中に本質的に非暴力志向の方式が存在する事実は無視できぬ重みを持つと言わねばならない。

国連と非暴力性とは、一見密接な関係があるようでありながら実は、あ

るとしても稀薄な関係しかなかった。むしろ冒頭でも述べたように、安全保障に関する限りは「超暴力の投射」が憲章の本旨だったのであり、その意味では非暴力の観念とは矛盾する存在であった。「戦争によって戦争を終える」というあり方が永続することは常に可能でもなく、望ましくもないという思考に立つなら、「公」化された非暴力の一形態とも言うべき平和維持活動は、そうした矛盾に対するアンチ・テーゼだと見ることもできよう。平和維持活動と強制行動の峻別は、したがって、法的認識の問題であると同時に、思想的選択の問題でもあるのである。

注

- (1) ウェストファリア条約に見られる（国際連盟規約を彷彿とさせる）初歩的集団安全保障構想、およびヨーロッパ協調における大國間協議については以下に詳しい。Antonio Cassese, *International Law in a Divided World* (Oxford: Clarendon Press, 1986), pp.43-45.
- (2) 「観念的」とであるというのは、国連憲章が予定した「国連軍」の不成立に見られるように、構想が必ずしも十分な実体化を伴っていない点に着目してのことである。
- (3) 国際連盟規約においては、「平和に対する脅威、平和の破壊、侵略」などの存否の判断も、それに対する制裁の適用如何も集権化されておらず、基本的に加盟国の判断に委ねられていた。
- (4) 憲章第43条によれば、国連の強制行動は各国からの兵力提供を想定している。その意味において憲章は、各国の軍縮より軍備保有を恒久的に容認する前提をとっている。
- (5) 最上敏樹「国連：問われる存在の過渡性」朝日新聞1991年3月12日夕刊。
- (6) これは元来久野収氏が1991年1月-2月の湾岸戦争について用いた表現である。久野収「湾岸戦争の思想的意味」北海道新聞1991年3月6日夕刊。
- (7) Kjell Skjelsbaek, "United Nations Peacekeeping and the Facilitation of Withdrawals", *Bulletin of Peace Proposals*, vol.23, no.3, 1989, p.253.
- (8) Ex. N. D. White, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security* (Manchester: Manchester U. P., 1990), Ch. 8; Julius Stone, "Legal Bases for the Establishment of Forces Performing United Nations Security Functions", *Peacekeeping: Experience and Evaluation (The Oslo Papers)* (Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 1964), pp.277-303.
- (9) もっとも、「自ら」とは言っても、憲章第42条を第29条（補助機関の設置）と組み合わせるなら、安保理が加盟国に強制行動を委任する余地が全くないわけではない。加

盟国へのかかる委任はむしろ第106条を援用する方が法的には明瞭であるが、この場合第7章の強制行動と同一なのか否かが別に問題となる。

- (10) United Nations Conference on International Organization, Documents, vol.12 (Commission III), Doc. 881, III/3/46, esp. at p.508.
- (11) Advisory Opinion "Certain Expenses of the United Nations", International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders (ICJ Reports), 1962, pp.151-308.
- (12) *ibid.*, p.166.
- (13) Report of the Secretary General: Summary Study of the Experience derived from the establishment and operation of the Force (UN Doc. A/3943 of 9 October 1958), para.175. (以下本文中では事務総長の「研究摘要」と言及する。)
- (14) Second and final report of the Secretary-General on the plan for an emergency United Nations force requested in resolution 998 (ES-I), adopted by the General Assembly on 4 November 1956 (UN Doc. A/3302 of 6 November 1956), para.12. (以下本文中では事務総長の「第二報告」と言及する。)
- (15) これに関連し、1973年に第二次スエズ緊急軍 (UNEF II) が展開された際の興味深い逸話がある。検問所を設置しようとしたフィンランド大隊にイスラエル軍が妨害の構えを見せた。司令官は戦闘を回避すべく、大隊兵士に武器を地面に置かせ、腕まくりをさせた上でイスラエル軍に向かって行進させた。イスラエル軍もこれに応じて武器を置き、国連軍は戦闘に入ることなく検問所を設置できた、というものである。J. D. Murray, "Military Aspects of Peacekeeping: Problems and Recommendations", Henry Wiseman (ed) *Peacekeeping: Appraisals & Proposals* (New York: Pergamon Press, 1983), p.181.
- (16) *ibid.*
- (17) シェルスベクによれば平和維持活動は「第一義的に政治的かつ外交的活動」であり、その機能は「軍事的ではなく、本質的に政治的」である。Skjelsbaek, *op. cit.*, p.262; *idem.*, "The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes", *Journal of Peace Research*, vol.28, no.1, 1991, p.113.
- (18) 前掲注(13)参照。
- (19) いずれも括弧内筆者補足。
- (20) 前掲注(14)参照。
- (21) ICJ Reports, *op. cit.*, pp.171-172.
- (22) 1991年4月に設置された国連イラク・クウェート監視団 (UNIKOM) の場合は、設置を事務総長に指示し承認した安保理決議687(1991)において、イラク・クウェート問題に関する他の一切の解決措置の中にこの設置問題も含め、それら諸措置が「憲章第7章に基づいて」とられる旨をうたっている。
- (23) UNIKOM の場合、上記のように憲章第7章に基づいているため、一見当事国の同意とは無関係になされたかのような外観も呈しているが、設置計画作成を委任された事務総長の報告では「当時国の協力」、「受け入れ国との協定」、「両国政府との協議」、

「国連に対する協力についての了承」などが繰り返し言及され、その限りでは基本的に同意原則から逸脱したと断定できない。(Report of the Secretary-General on the implementation of paragraph 5 of Security Council resolution 687 (1991)). 他方、この報告を承認した安保理決議689(1991)第2項では、設置の決定は「安保理の決定によってのみ終了される」とし、終了についても当事国の意向が諮られるというこれまでの慣行とは異なる文言が盛り込まれている。その点に関する限り、同意原則に一定の修正が施されたと見ることもできよう。なお、新聞報道等によれば、イラク政府はUNIKOMの構成(参加国)については同意しなかったと言われる。そのとおりであるなら、同意原則は大きく制限されたことになる。

- ②④ United Nations, *The Blue Helmets*, 2nd ed. (1990), p.246.
- ②⑤ アークハートは「平和維持軍は目的達成のためには武力に訴えてもよい、ということには決してならない。もし武力に訴えざるを得ないのであれば、その時は平和維持軍は既に平和維持活動としての地位を喪失しているのである」と述べている(Brian E. Urquhart, "Peacekeeping: A View from the Operational Center", H. Wiseman, ed., op. cit., p.165)が、ONUCの場合はかなりそれに近い状況になったものと判断しうるのであろう。ホワイトはそういう判断を示している(White, op. cit., p.225).
- ②⑥ See, ex., U.N., op. cit., pp.248-249.
- ②⑦ ICJ Reports, op. cit., p.177.
- ②⑧ Aide-memoire of the Secretary-General concerning some questions relating to the function and operation of the United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus, 10 April 1964 (UN Doc. S/5653 of 11 April 1964.)
- ②⑨ このこととの関連では、1965年以来、平和維持活動の諸側面を検討し、就中その行動準則(ガイドライン)の策定を目指している平和維持活動特別委員会が、これまでのところ最新のガイドライン条項案(1977年)において、武力行使の許容要件や態様などに全く言及していないのはいささか不可解である。同旨・香西茂「平和維持活動の『ガイドライン』について」、世界法年報第6号(1986年10月)10頁。
- ③⑩ Brian E. Urquhart, *A Life in Peace and War* (New York: Harper & Row, 1987), p.248.
- ③⑪ アークハートはまた、次のようにも述べている：「平和維持活動において武力を使用することは望ましくもないし、またそれによって所期の目的を達成できるとも思われない。長期的にみるなら、道徳的権威と、(国連の)プレゼンスそのもの、そして(平和維持活動への)広範な国々の参加の方が、はるかにすぐれた武器となるのだ」(括弧内筆者補足)。B. E. Urquhart, "United Nations Peacekeeping Operations and How Their Role Might Be Enhanced", UNITAR, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security* (Dordrecht: M. Nijhoff, 1987), p.258.

付記：本稿の第一次稿脱稿後、香西茂教授の大著『国連の平和維持活動』(有斐閣)が刊

行された。周到かつ体系的な研究書であり、事実関係の克明さについてはもとより比較すべくもない。また分析および視点の面でも裨益するところが極めて大ではあったが、同書への参照を繰り返すとあまりに煩瑣になるため、今回はあえて一切割愛した。

BETWEEN THE ENFORCIVE AND THE COMBATANT
— Toward a Non-violent Security of Public Character —

《Summary》

Toshiki Mogami

The construction of the conflict-resolution and security system, with a universal international organization like the UN as its nucleus, is bound to fulfill two historic missions: One is the conversion from the private to the public, i.e., the minimization of private use of force coupled with an increasing reliance on public handling of disputes. The other is to make the conflict resolution and security system less and less violent.

The bedrock of the collective security system of the UN, though yet to be fledged, would be the idea to project super-violence onto private, unlawful violence. It may become vested with more of the public character, but less of the non-violent character.

The UN peacekeeping operations, in contrast, could be deemed conducive to a less violent mode of conflict-resolution and security, rather than a mere makeshift for collective security.

In examining the degree of non-violence of peacekeeping operations, this essay proceeded with three criteria: (a) their military character, (b) their enforciveness and (c) their potential combatantness. The undeniable military character does not necessarily and utterly undermine their inherently non-violent nature. Enforciveness is normally lacking, the operations being conditional upon the consent of the parties concerned. But this does not always exclude the possibility of their becoming combatant, for there remains room for something like non-enforcive combats—combats beyond self-defense waged by peacekeep-

ing operations deployed with the consent of the parties concerned.

This possibility was materialized in the case of the UN Operations in the Congo, which left us with the caveat that, in order for peacekeeping operations to remain essential non-violent, what counts most is how and how far the UN can articulate and bridle their use of force in the name of self-defense, without which they may be turned into an essentially violent enforcement action.

The ultimate *raison-d'être* of UN peacekeeping seems to reside in their characterization by Brian Urquhart who held:

"Peacekeeping depends on the non-use of force and on political symbolism. It is the projection of the principle of non-violence onto the military plane."

Thus the clear separation of peacekeeping operations from enforcement actions is not only one of legal recognition but also one of philosophical choice.