



国連平和維持活動における自衛原則の再検討 : 国連保護軍 (UNPROFOR) への武力行使容認決議を手がかりとして

酒井, 啓亘

(Citation)

国際協力論集, 3(2):61-85

(Issue Date)

1995-12

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/00181215>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/00181215>



国連平和維持活動における 自衛原則の再検討

—国連保護軍 (UNPROFOR¹) への
武力行使容認決議を手がかりとして—

酒 井 啓 亘*

はじめに

I UNPROFOR の任務拡大と武力の行使

- 1 UNPROFOR の設置と任務の拡大
- 2 UNPROFOR への武力行使容認決議
- 3 UNPROFOR における「自衛」の
意義

II 国連による武力行使と人道的援助活動

- 1 国連平和維持活動における武力行使の
容認例—人道的援助との関係
- 2 「自衛」概念による武力行使可能性の
拡大
- 3 「自衛」概念の拡大が与える影響

おわりに

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教授

1 旧ユーゴスラビアの UNPROFOR は、クロアチア政府からの撤退要請を契機として 1995 年 3 月 31 日に採択された三つの安保理決議により、クロアチアにおける国連クロアチア信頼回復活動 (UNCRO) (U.N.Doc.S/RES/981 (1995)), ボスニア・ヘルツェゴビナにおける UNPROFOR (U.N.Doc.S/RES/982 (1995)), マケドニアの国連予防展開軍 (UNPREDEP) (U.N.Doc.S/RES/983 (1995)) に再編されたが、任務自体はそれぞれ従来と異なるものではなく、また本部も共通のままなので、本稿では以下、特に言及しない限りこれらを区別せず、UNPROFOR を旧ユーゴに展開している国連平和維持軍の総称とする。

はじめに

国連の平和維持活動（以下、PKO と略称する場合もある）において、必要最小限の武力行使、つまり自衛のための武力行使しか認められないとするいわゆる自衛原則がもっとも重要な原則の一つであることは言を俟たないであろう。この原則は、関係当事者の同意に基づき活動を行うという同意原則と同様、一方ではその活動の非強制的性格もしくは中立性を具現化した原則であると同時に²、他方においては、平和維持活動 (peace-keeping) と国連憲章第 7 章に基づく強制措置 (peace-enforcement) とを区別する重要なメルクマールとしても機能するとされてきたからである³。

この自衛原則は、国連による実行の展開で明確となってきたものである。周知の通り、PKO 自体が国連の集団安全保障体制の機能不全により登場してきたという背景からみても、それを支える諸原則もまた実行を通じて確立してきたとみるほうが適切であろう⁴。もっとも、そうした PKO の出発点とされる 1956 年の国連緊急軍 (UNEF) の派遣と、その経験に基づく事務総長報告「UNEF の設置および活動に基づく経験の研究摘要」において自衛原則はすでに姿を現していた。この

2 United Nations, The Blue Helmets, A Review of United Nations Peace-keeping 7 (2nd ed. 1990)

3 Suy, *Peace-keeping Operations, in* Manuel sur les organisations internationales 379, 389-90 (R.-J. Dupuy ed. 1988); N. D. White, *Keeping the Peace* 204 (1993).

4 香西茂『国連の平和維持活動』(1991 年) 1-2 頁。

「研究摘要」の基本原則179項は、自衛の権利に言及して、武力の先制使用の禁止を定めていたのである⁵。

この自衛原則の内容は、一般に、狭義の自衛と広義の自衛の二つのカテゴリーに分かれるといわれている。狭義の自衛は、PKO 要員の生命と身体の保護を直接の目的としたもので、武器の使用以外の解決を許さない急迫した例外的な状況の存在を前提とするものである。他方、広義の自衛では、武力による攻撃に対する実力での応戦とされ、その限りで平和維持軍の任務遂行に必要な程度の武力行使が認められるとされる⁶。

こうした自衛原則の内容は特に、1964年から展開を開始したキプロス国連平和維持軍(UNFICYP)の編成に際し、国連事務総長がこの軍の諸原則を具体化した「UNFICYPの機能および諸活動に関する若干の問題についての覚え書」の中で詳細に規定された。そこでも自衛の定義が述べられた後、指揮官の命令に基づく兵員の任務遂行を武力により阻止しようとする企ての場合には武力行使が許されるとして、広義の自衛が認められている⁷。またその後の PKO においても、「覚え書」ほど詳細ではないが、同様の内容の自衛原則が踏襲されてきている⁸。

以上述べてきた自衛原則の内容、およびそれを支えてきた実行は、いわゆる冷戦時代において積み重ねられてきたものであった。従って、冷戦が終わり、安全保障の分野に関して国連の活動に大きな変化がみられるといわれる今日、従来の PKO、さらにはそれを支える諸原則、特に自衛原則が影響を受けているのか、受けているとすればそれはどのようなものかということが問われざるを得ないであろう。なぜなら、PKO およびその原則自体がその時どきの時代背景を反映した実行に依拠して発展したものであるとすれば、ポスト冷戦期においてもあらためてその内容が検討されなければならないはずだからである⁹。

そこでまず、最近の安全保障分野における国連の機能変化を確認しておこう。国際の平和と安全の維持に関する最近の国連の活動の特徴として、特に PKO に関連して二つの点が認められるといわれている。まず第一に、PKO の活性化ということがあげられよう。たとえば、活動の展開の数からみると、1989年まで18の活動であったのに対して、90年代にはいるとその数は急激に増加し、91年から95年のわずか4年あまりの間にそれ以上の20の活動を数えるのである¹⁰。また、PKO の任務という質的な方面からみても、「PKO の複合化現象」と呼ばれる状況がポスト冷戦

5 U.N.Doc.A/3943.

6 von Grünigen, *Neutrality and Peace-keeping, in United Nations Peace-keeping: Legal Essays* 125, 138 (A. Cassese ed. 1978). 神余隆博はPKOにおける自衛の場合の武器使用をAタイプとBタイプに分類しているが、これも同趣旨であろう。神余隆博『新国連論 国際平和のための国連と日本の役割』(1995年) 231-233頁。

7 U.N.Doc.S/5653.

8 UNEF II, UNIFIL, UNTAGについて、see, U.N.Doc.S/11052/Rev.1; U.N.Doc.S/12611; U.N.Doc.S/12827.

9 Meijer, *UN Peace-keeping Forces: The Conditions of Change*. 7 Leiden J. Int'l L. 63, 63-4 (1994).

10 神余隆博編『国際平和協力入門』(1995年) 294-297頁参照。

期に現れている。これは、PKO においては、それまで停戦監視や武装解除、非武装地帯の管理およびそこからの当事者の軍隊の撤退の監視といったことが主たる任務であったのに対して、選挙監視、難民の帰還・定住の促進、人道的援助の支援、さらには時として新政権の樹立支援といった任務にまで拡大し、軍事的過程と政治的過程とが結びつき平和の達成に向けて実施されるということである。

第二に、PKO が国連の強制機能と結びつくケースが多くなっているということがある。つまり、PKO と国連憲章第 7 章に基づく強制措置の交錯というきわめて今日的状況が存在するのである。たとえば、第 7 章に基づき展開が認められた PKO には、国連イラク・クウェート監視団 (UNIKOM)、第二次国連ソマリア活動 (UNOSOM II) および国連保護軍 (UNPROFOR) の三つがあるが、そのいずれもが 90 年代に派遣されたものである¹¹。

こうした特徴を考慮にいれて、とりわけ PKO の自衛原則の再検討という観点から問題を整理すれば、以下の二点が浮かびあがってこよう。

第一に、ポスト冷戦期においては、広義の自衛概念により PKO が武力を行使する可能性が拡大しているのではないかということである。前述のように、近年の PKO は様々な任務を帯びようになり、「第二世代の PKO」とも呼ばれる新たな段階に移行している

ものもある¹²。そうした PKO において、最小限度の武力行使を旨とする自衛原則がどのように適用されているのか、特に広義の自衛概念では武力行使と PKO の任務がリンクしていることもあり、任務の拡大に伴い武力行使の可能性も拡大するのではないかという疑問が生じてこよう。ここでは自衛原則もしくは自衛概念に内在する武力行使拡大可能性の契機が問題となるのである。

第二に、PKO と憲章第 7 章に基づく措置の交錯という状況を前にして、自衛原則を基礎の一つとする PKO と特に武力行使を容認された軍事的措置との関係が問題となる。とりわけ第 7 章に基づき展開を認められた PKO では、自衛原則はどのように考えられているのであろうか。武力行使が第 7 章に基づいて容認されているとすれば、しいて自衛原則に縛られる必要はないはずで、その意味からあるいは自衛原則が放棄されているとはいえないのか、という疑問が存在するのである。

このように以上の問題は、peace-keeping と peace-enforcement とを区別するメルクマールとしての自衛原則そのものの再検討を要請するものでもある。PKO と強制措置との交錯は、それぞれの概念およびそれらが依拠する原則の再検討を迫っている。本稿は、その一部ではあるが両者の関係にとって重要な PKO の自衛原則を、ポスト冷戦期の枠の中に位置づけることを目的とするものであ

11 以上について、香西茂「国際連合の紛争処理機能の動向」『国際問題』309号（1992年）、6－10頁参照。

12 Mackinlay & Chopra, *Second Generation Multilateral Operations*, 15 The Washington Quarterly 113-31(1992).

る¹³。

従って、そうした検討の射程範囲を考慮すれば、対象は自ずと限られてこよう。PKOと、武力行使が容認された憲章第7章に基づく措置が交錯する事例は、イラククウェート (UNIKOM)、旧ユーゴスラビア (UNPROFOR)、ソマリア (UNOSOM II) の三つである。しかし、UNIKOMの場合、その設立自体は第7章に基づく行動の中に含まれるものの、その任務については第7章に基づく措置として武力行使が容認されたわけではない¹⁴。また UNOSOM II の場合、国連によるカテゴリー分けでは確かに PKO に分類されてはいるものの、設置当初から第7章による武力行使が容認されており、いわゆる伝統的な PKO として出発していないことからこれを PKO とは認めない論者もいる¹⁵。さらに UNOSOM II は、当初から第7章に基づ

いて武力行使が認められる「平和強制部隊」に類似の性質を有しており¹⁶、その意味でも伝統的な PKO の自衛原則の検討には不適切といえ、ここでは検討の対象からはずすことにする。そこで、本稿ではさしあたり UNPROFOR を手がかりとして PKO における自衛原則の再検討を行っていくことにしたい。

I UNPROFOR の任務拡大と武力の行使

1 UNPROFOR の設置と任務の拡大

UNPROFOR は、1992年2月21日に採択された安保理決議743に基づき、最初にクロアチアに派遣された。この決議の採択をめぐっては、憲章第7章への言及を決議中にいれることを主張する欧米の理事国と、PKO を第7章の下におくことに反対するインド、モロッコとが対立し、結局、ユーゴスラビア政府による PKO 派遣の要請に注目する旨の文言を入れ、第7章に言及しないかわりに、憲章第25条に触れて、UNPROFOR の設置を「決定する (Decides)」という文言を用いることで妥協がはかられたという経緯がある。この決議では、第25条への言及と「決定する」という文言の使用で決議に拘束力をもたせようとする意図が感じられるが、他方では PKO を第7章の枠外におくことも強調されており、なお伝統的な PKO として UNPROFOR が位置づけられていたと考えることができよう¹⁷。

13 他方、PKOそのものの問題としては、狭義の自衛概念では任務遂行の必要性を充足できず、広義の自衛概念を濫用すればPKOの公正さや中立性を害するという矛盾も存在する。冷戦期のPKOの自衛原則で問題とされたのはまさにこの点であり、その指摘はおそらくポスト冷戦期においても妥当する。Suy, *Legal Aspects of UN Peace-keeping Operations*, 35 N.I.L.R. 318, 319 (1988). なお、冷戦の終焉時点には諸説があるが、本稿ではさしあたり、イラクによるクウェート侵攻への対応にみられるように、米ソの協調が国連の平和維持の分野でも実現した1990年以降をポスト冷戦期ととらえることにしたい。See, Müllerson & Scheffer, *Legal Regulation of the Use of Force, in Beyond Confrontation, International Law for the Post-Cold War Era* 93 (L.F. Damrosch, G.M. Danilenko & R. Müllerson eds. 1995).

14 U.N.Doc.S/RES/687 (1991); U.N.Doc.S/RES/689 (1991).

15 福田菊『国連とPKO—「戦わざる軍隊」のすべて (第二版)』(1994年), 231頁。

16 ソレルは、UNOSOM IIが国連のコマンドのもとで行われた初めての「平和強制」活動であると指摘する。Sorel, *La Somalie et les Nations Unies*, 38 A.F.D.I. 61, 84 (1992).

17 U.N.Doc.S/RES/743 (1992); see, Freudenschuß, *Article 39 of the UN Charter*

このことは、決議743で認められた UNPROFOR の任務内容からも確認できる。決議では、クロアチアにいるセルビア人を保護するために国連保護区 (United Nations Protection Areas, UNPAs) を設定して、この国連保護区を非武装化するとともに、UNPROFOR が国連保護区およびクロアチア全土からのユーゴ人民軍の撤退を監視する任務を負うことになった。こうした非武装地帯の監視や紛争当事者の軍隊の撤退監視は伝統的 PKO の典型的な任務内容である。また UNPROFOR は、そうした従来から存在する任務のみならず、大量に流出した難民および避難民の帰還促進といったポスト冷戦期の紛争に特有の任務を担うことにもなった¹⁸。

ところが UNPROFOR の任務はユーゴ紛争の事態の推移とともに拡大の一途をたどることになった¹⁹。その経過は、地理的拡大と質的拡大の側面にわけられる。

まず UNPROFOR の任務の地理的拡大についてであるが、これは二つの意味に理解することが可能である。

第一には、国家レベルでの展開の拡大であり、UNPROFOR の展開がクロアチアだけ

ではなく他の諸国にも拡大していったことを意味する。UNPROFOR が設置されるより前にすでに、スロベニアおよびクロアチアの両共和国がユーゴスラビア社会主義共和国連邦からの独立を宣言しており、またマケドニアとボスニア・ヘルツェゴビナ（以下では単にボスニアとする）の両共和国もその後同様の宣言を行っていた。すなわち、これらの共和国はすべて後に国連への加盟を認められるなど、国際法上の国家として国際社会に認められることになり、当時旧ユーゴスラビアの領域ではセルビア・モンテネグロ共和国（以下では単にセルビアとする）も含めると事実上五つの国家が並存していたのである。このうち UNPROFOR が展開したのは、先に述べたクロアチアの他に、ボスニア、そしてマケドニアであった²⁰。

ボスニアへの展開が UNPROFOR に認められたのは、1992年6月8日の決議758によってである²¹。これはボスニアの首都サラエボとその周辺地区からの重火器の撤去を監視することを目的としたもので、サラエボ空港のコントロールと人道物資の運搬確保につながる措置の第一歩と評されることもある²²。

またマケドニアへの展開は、92年12月21日の決議795に基づくものであったが、これは

Revisited: Threats to the Peace and the Recent Practice of the UN Security Council, 46 Austrian J. Publ. Intl. Law 1, 13 (1993).

18 U.N.Doc.S/23592. ただし難民への救援活動自体は、たとえば UNFICYP のように (U.N.Doc.S/18491), 伝統的な PKO でも行われることがあった。

19 Petrovic & Condorelli, *L'ONU et la crise yougoslave*, 38 A.F.D.I. 32, 53-7 (1992); Higgins, *The New United Nations and Former Yugoslavia*, 69 International Affairs 465, 469 (1993).

20 なおユーゴスラビアの解体過程について, see, Weller, *The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, 86 A.J.I.L. 569-607 (1992). 芹田健太郎「社会主義連邦諸国の解体と国家承認」神戸法学雑誌44巻2号 (1994年) 291-311頁。

21 U.N.Doc.S/RES/758 (1992).

22 A.B.Fetherston, *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping* 79-80 (1994).

まだマケドニアに紛争が飛び火する前に UNPROFOR が派遣されたものであり、紛争発生・の事前予防のための「予防的展開」の典型例とされている²³。マケドニアでの UNPROFOR は事前予防としての性格を有するという点で目新しいものであるが、その機能自体は伝統的 PKO が担っていた緩衝材としての役割とほぼ同じということがいえよう²⁴。

地理的拡大の第二の意味としては、より部分的な展開の拡大で、さらに任務の質的拡大と密接な関係を有するという点がある。

最初の拡大は、前述した第一の意味での地理的拡大に伴い、ボスニアのサラエボ空港への展開というかたちで行われた。これが92年6月8日に採択された決議758で、こうした展開は、92年5月30日に採択されたセルビアに対する包括的な経済制裁決議757の実効性を確保することを目的とするとともに、人道的な援助活動のための物資の空輸を確保するためでもあった²⁵。

この後者の目的は、後に空港だけでなく、

人道的物資を必要とする現地までの輸送も保護する狙いから、その輸送ルートにも UNPROFOR を展開させることにつながった。これが92年9月14日に採択された決議776であり、後でみるように UNPROFOR による武力行使の容認にとっても重要な決議である²⁶。

また、当初決議743ではクロアチアの国連保護区での UNPROFOR の展開を定めていたにすぎなかったが、その後の展開はクロアチアおよびボスニアにおけるセルビア人保護を目的としても行われた。すなわち、両国におけるセルビア人は国連保護区以外にもセルビア人にとって危険な地域が存在すると主張して UNPROFOR の配置を要請し、それを受けて国連が、クロアチアの強い反対を退け、国連保護区の周辺地域に一定の地域を設定し（いわゆる「ピンク・ゾーン」）、そこに UNPROFOR を展開させてセルビア人の保護をはかったのである²⁷。

他方において UNPROFOR は、ボスニア内のモスLEM人をセルビア人の攻撃から保護するための活動も行った。民族浄化の危険があるモスLEM人居住区に安全地域（safe area）を設定して、セルビア不正規軍の即時撤退を促したのである。これは、93年4月16日の決議819でスレブレニツァに最初に適用され、その後93年5月6日の決議824により、サラエボ、ツズラ、ジェバ、グラジュデ、ビ

23 紛争勃発前の派遣という意味での「予防的展開」の性格をもつPKOの先例としては、1958年に安保理決議128に従ってレバノンに派遣されたレバノン国連監視団（UNOGIL）がある。その任務と評価については、see, Pogany, *The Evolution of United Nations Peace-keeping Operations*, 57 B.Y.I.L. 357, 359-63 (1986)。

24 U.N.Doc.S/RES/795 (1992). See, Steinberg, *International Involvement in the Yugoslavia Conflict, in Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts* [hereinafter cited as *Enforcing Restraint*] 27, 54-5 (L.F. Damrosch ed. 1993)。

25 U.N.Doc. S/RES/758 (1992) ; U.N.Doc. S/24075. 福田前掲書194-195頁参照。

26 U.N.Doc. S/RES/776 (1992) ; U.N.Doc. S/24540.

27 U.N.Doc. S/RES/762 (1992). See also, Steinberg, *supra* note 24, at 40-1.

ハチの各都市にも拡大された²⁸。

こうした展開の地理的拡大に対応して、UNPROFOR の任務にも質的な拡大が大きくなって二つの点でみられた。第一は、92年10月9日の決議781で現れたもので、ボスニア上空の軍用機の飛行禁止を監視する役割である²⁹。米国はこの決議を採択する際、第7章に基づく措置の実施を追求したが³⁰、UNPROFOR を危険にさらすものだとするEC 諸国の反対に会い断念した経緯がある。決議では飛行禁止遵守を確保するための適当な措置をとよう UNPROFOR に要請しているが、こうした経緯からみて、UNPROFOR に第7章に基づく措置として武力行使を認めた決議でないことは確かである。もっとも中国は、この決議が後に説明する決議770に言及していることから武力行使を可能にするものであるとの懸念を表明して棄権している³¹。ただし UNPROFOR の任務の内容自体は、強制措置ではないため、停戦や軍撤退などの監視と同じく従来の PKO の任務と同列におくことは可能であろう。

第二は、決議776にみられる人道的援助への支援である。この決議採択後もすでにみたように地理的な拡大は続くが、任務の質的拡大としては、先に述べたボスニア上空の飛行禁止に関する監視任務のほか、人道的援助への支援の追加により UNPROFOR の基本的

な任務が確立したといえる。ではこの点についての UNPROFOR における特徴とはいかなるものであろうか。それは後に詳しく検討するように、人道的援助への支援という目的と UNPROFOR に対する武力行使容認という手段との結びつきである。そこで次に UNPROFOR に関する武力行使容認決議を検討することにする。

2 UNPROFOR への武力行使容認決議

UNPROFOR に武力行使を認めた安保理決議を検討するに際して、まずその文言の内容と採択の際の討議内容を中心に考察していこう。こうした安保理決議は、その文言の形式、ならびに時系列の観点からみると、第7章への言及はないが武力行使を認める決議776、第7章に言及して武力行使を認める決議807および815、さらに第7章に言及するだけでなく UNPROFOR の自衛行動にまで言及して武力行使を容認する決議836および871という三つの段階に区分することができる。

決議776は、前述の通り、人道的援助支援のために、その輸送ルート保護の任務を UNPROFOR に与えたものである。その際、UNPROFOR は、第7章に基づく措置によってではなく、自衛による武力行使でこの従来型の PKO にはなかった任務を遂行するものとの了解が安保理理事国間にはあった。この点を少し詳しくみていこう。

この決議は、ほぼ1ヶ月前の92年8月13日に採択された決議770の第2項を実施する際

28 U.N.Doc. S/RES/819 (1993); U.N.Doc. S/RES/824 (1993).

29 U.N.Doc. S/RES/781 (1992).

30 U.N.Doc. S/PV. 3122 at 8-9 (U. S. A.).

31 *Id.* 7 (China). この間の経緯について、*see*, Freudenschuß, *supra* note 17, at 15-6.

に、ボスニアでの UNPROFOR の任務拡大と強化を定めたものであった。ここで登場する決議770とは、各国に対し、人道物資の運搬を促進するために必要なあらゆる措置をとるよう要請したもので、この「必要なあらゆる措置」には武力行使も含まれるとされていた³²。つまり、決議770が採択された時点では、人道的援助の支援は各国が行うとされ、それが UNPROFOR の役割であるという認識はなかったのである。ところが、決議採択後に決議770の提案国間において、武力行使で人道的援助を守る任務は UNPROFOR がふさわしいという合意が形成され、その旨の報告書が提出されるよう事務総長に提案が行われた。その結果としてこの報告書を承認する決議776が採択されるに至ったのである³³。

事務総長報告では、人道物資の運搬に対する UNPROFOR の防御的支援を重視するとし、特に PKO の自衛原則については、UNPROFOR の活動は通常の PKO 原則を逸脱するものではなく、従って武力によって任務遂行の妨害を受けたときには、必要最小限度の自衛のための武力行使が認められるとの了解がなされた³⁴。つまりここでは、UNPROFOR が武力を行使する場合には、広義の自衛概念に根拠を求めているわけであり、厳密に言えばあらためて決議により

UNPROFOR に武力行使を容認したわけではないということがいえるであろう。ただし、この決議で実施されるものとされた決議770が第7章に基づく措置を含んでおり、武力行使を容認していることから、こうした決議770を取り込んだ決議776自体においてもこの点不明確な部分が残されてしまったといえないことはない。

従って、こうしたかたちでの UNPROFOR による武力行使の可能性に危惧を抱く国が実際にも存在した。決議770と776の双方の採択の際とも、中国、インド、ジンバブエの三国は棄権したが、とりわけ中国は、決議770の採択に際して加盟国による武力行使の容認には同意できないとし、さらに決議776の採択の際には、UNPROFOR の任務拡大と決議770の実施の結合は容認できないと主張した。中国によれば、武力行使を容認した決議770を UNPROFOR が実施することで、UNPROFOR が PKO のガイドラインから離れ、その非強制的性格が変化してしまう危険性があると主張していたのである³⁵。

その後、決議807において初めて PKO と憲章第7章とが結びつくことになった。これが第二の段階である。93年2月19日に採択された決議807はクロアチア領内を適用対象としたもので、クロアチア軍による国連保護区への敵対行為を念頭におきつつ、国連保護区とピンク・ゾーンからの軍隊の撤退を当事者に要求するものであった³⁶。つまりここでは、

32 U.N.Doc. S/RES/770 (1992). See also, U.N.Doc S/PV. 3106 at 34-5 (U.K.)

33 Freudenschuß, *Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council*, 5 E.J.I.L. 492, 501-3 (1994).

34 U.N.Doc. S/24540.

35 U.N.Doc. S/PV.3106 at 51 (China); U.N.Doc. S/PV.3114 at 11-2 (China).

36 U.N.Doc. S/RES/807 (1993).

UNPROFOR による人道的援助の防御的支援というものは前面にはでていないことに注目しておきたい。さらに、この内容をボスニアにも適用した決議815では「UNPROFOR の安全およびその任務のための移動の自由を確保し、その目的のために第7章に基づいて行動する」という文言が前文に挿入されている。ここでは UNPROFOR の安全と移動の自由のために第7章が援用されたというだけなのであり、これも厳密に言えば、UNPROFOR に対して第7章に基づき武力行使が容認されたのではなく、自衛原則の枠を越えるものではないとみることもできるであろう。

しかしそれでも、なぜ PKO と第7章が結合することになったのかという疑問は当然生じてくる。この決議案の提出国は、第7章を援用したのは UNPROFOR の自衛能力を適切に高めるための措置であると非公式協議の席で説明している。また、共同提案国の一つであるフランスは、決議では UNPROFOR を第7章の枠の中においたが、第7章への言及は UNPROFOR の性格を変えるものではないと述べている。ただ、UNPROFOR の移動の自由の問題に第7章を拡大することにより、第7章への依拠を強化することが目的であると主張していたのである³⁷。しかし、中国代表が指摘したように³⁸、UNPROFOR は、その設置決議743やその後の決議でも第

7章への言及がないようにもともと伝統的な PKO であって、UNPROFOR 要員の安全ならば自衛概念を拡大することにより第7章を援用しなくても適当な措置はとれたはずである。この点は後にもう一度検討することになろう。

第三の段階は、93年6月4日に採択された決議836である³⁹。この決議は、憲章第39条による平和に対する脅威の認定も第7章への言及も行っており、決議824が宣言したサラエボほか4都市とその周辺の安全地域の十分な尊重の確保を決定している。その上で決議836は、UNPROFOR に対し、「自衛のために行動し (acting in self-defence)、いかなる当事者による安全地域への爆撃に対しても、あるいは安全地域への武力襲撃に対応して、もしくは UNPROFOR またはそれにより保護されている輸送部隊の移動の自由が当該地域において意図的に妨害される場合には、武力の行使を含めて、必要な措置をとることを認める (Authorizes)」とした。このように決議836において初めて明示に、UNPROFOR に憲章第7章に基づいて武力行使が認められ、なおかつ「自衛」を目的とする限定がかぶせられたのである。また、この決議を契機として、その後採択された旧ユーゴの PKO 関連決議では任期延長に関するものも含めてすべて、前文に憲章第7章への言及がなされることになったことも注目に値しよう⁴⁰。

37 U.N.Doc. S/PV.3174 at 13-4 (France); U.N.Doc. S/PV.3189 at 3-5 (France).

38 U.N.Doc. S/PV.3174 at 21 (China).

39 U.N.Doc. S/RES/836 (1993).

40 例外は、マケドニアへの予防的展開を定めた決議842と、UNPREDEP の展開を認めた決議

この決議では安全地域の尊重確保が目的とされており、そのため UNPROFOR の任務も、拡大はされているものの、攻撃の抑止や停戦監視、ボスニア軍以外の軍隊の撤退促進など従来型の PKO の任務の範囲内である。これは、決議 776 による住民への人道物資の配布とは別に行われる任務であることが明示に断られており、フランス代表も述べているように、人道的物資輸送の護衛という任務に影響を与えるものではないと考えられていた⁴¹。すなわち決議 836 は、安全地域を宣言した決議 819 および 824 の論理的帰結という性格をもちながら⁴²、決議 770 および 776 で確立した UNPROFOR の任務と並行して実施されるものだったのである⁴³。

以上、UNPROFOR に対する武力行使容認決議には三つの形態があることが整理されたが、中でも決議 776 は人道的援助と自衛が結びつききっかけとなった決議として極めて重要な決議とみることができよう⁴⁴。しかし

後述するように、その後の人道的援助に関する決議の中にも同様の文言が援用されるものがあり、結果として UNPROFOR の人道的援助への任務拡大と自衛を含む武力行使の容認がパラレルに位置づけられていることが確認されるのである。

3 UNPROFOR における「自衛」の意義

決議 807 の中で「UNPROFOR の安全」に言及したことについてフランス代表は、これは peace-keeping の枠内にあることを強調するためのものであるとした。また、UNPROFOR 要員自身の安全のみならず、人道的機関に対する攻撃もまた自衛の範囲であることを明確にする意図がそこにはあったのである⁴⁵。その意味からすれば、その後採択された決議 836 中の「自衛のために行動し」という文言も同趣旨と解して差し支えないであろう。それならば、中国代表が発言し

や護衛されている人道輸送車隊の保護にまで拡大されているという点を重視し、その意味で決議 807 は依然従来の自衛の範囲にはいるのに対して、後者の場合を認めた決議 836 は自衛の概念がその伝統的な意味を越えて拡大されたものだと指摘する。浅田正彦「国連における平和維持活動の概念と最近の動向」西原正、セリグ・S・ハリソン編『国連PKOと日米安保 新しい日米協力のあり方』（1995年）56-60頁。しかし人道的援助の護衛への任務の拡大により、UNPROFOR 自体の保護と護衛の対象となる人道的機関の要員の保護との区別が内戦のような状況からみると無意味となってしまっているということにも注目しなければならないであろう。むしろ、人道的援助の安全保護という分野にPKOの任務を拡大させた決議 776 は、そうした区別を排除する側面を有するという点において、浅田のいう従来の伝統的な自衛原則の意味を越える契機を与えた決議として重要といえるのではなかろうか。

985のみである。

41 U.N.Doc. S/PV. 3228 at 13 (France).

42 *Id.* 59-60 (Spain).

43 *Id.* 13 (France). 他方決議 836 は、UNPROFOR 支援のため、さらに後には安全地域周辺の一般市民保護のため、加盟国に武力行使を容認する根拠決議ともなり、実際に NATO による近接航空支援や空爆が行われたのである。この点からすると、決議 836 の中で第 7 章への言及があったことは当然ともいえる。ただし、加盟国に武力行使を容認した決議本文第 10 項に第 7 章に基づく行動が限定されていないところを見ると、UNPROFOR の任務との関係はやはり無視できないであろう。なお武力行使に関する国連と NATO との関係について、*see*, D.A. Leuridijk, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia* 11-7 (1994).

44 浅田正彦は、武力行使が容認される事態が、伝統的な PKO において自衛の場合とされる UNPROFOR 自体の保護を越えて、安全地域

45 U.N.Doc. S/PV. 3174 at 13-4 (France).

たように、第7章への言及を避けても構わないはずである。PKO 原則の適用の際に、解釈を柔軟にすれば済むことだからである⁴⁶。従って、なぜ第7章への言及を行う必要があったのか、またさらにいえば、「自衛のために行動し」という文言に、第7章への言及があってもなお独自の意義があるのかということが問題となろう。

人道的援助支援のための決議は決議770を発端とすることはすでに述べた。この決議は各国に武力行使を認めるために第7章への言及があったが、その当否はともかく、これ自体については安保理が第7章に基づき加盟国に武力行使を容認したという評価は可能であろう。これに対して決議776はPKOであるUNPROFORを対象としていたが故に、PKOと第7章の結合に対する反発に配慮して第7章には触れられていなかったのである。ところがこの決議は、UNPROFORの任務について決議770を援用することにより結果として間接的に第7章との関連性をもつことになってしまった。こうした人道的援助の支援と武力行使の結合に懸念を表明した国家も存在し、事実、決議案から決議770の部分を削除するよう強力な働きかけもあったのである⁴⁷。

このように決議776は、第7章に言及した決議770をその本文中に取り込むことにより、第7章とPKOをつなげる素地を作り上げてしまったということができよう。そして、そ

れを第7章とPKOのリンケージとして明確にしたのが決議807であり、決議836であった⁴⁸。さらにその後の決議では、もはや第7章とPKOとの決議の文言上での分離が放棄され、決議807型の文言、すなわちUNPROFORの安全と移動の自由および第7章に基づく行動というかたちで人道的援助への支援に関するUNPROFORの武力行使を認めていくことになったのである⁴⁹。

もともとこうした決議の採択に際しての安保理における議論では、上述のように、

48 従って決議807に第7章への言及がみられるのは、浅田がいうように（前掲論文57頁）平和に対する脅威の認定から必要とされて入れられたわけではない。実行上も、イラン・イラク戦争に関する決議598やクルド問題に関して採択された決議688のように、平和の破壊もしくは平和に対する脅威が認定されようとも、第7章への言及がみられない場合がある。U.N.Doc.S/RES/598 (1987); U.N.Doc.S/RES/688 (1991)。これに関連して、藤井京子は、決議688は平和に対する脅威を指摘しただけで認定したものではないとして、この認定がないから同決議は強制措置を規定したものではないと主張する（藤井京子「クルド難民救援活動と人道的介入論」『名古屋商科大学論集』37巻1号（1992年）174頁）。確かに、「認定する（determine）」という言葉こそ用いられてはいないが、第39条の文言に明確に従っていること、決議採択の際の会合では第7章に基づく措置の発動可能性を前提として議論されていたことなどから、「平和に対する脅威」の存在がこの決議で認定されていると理解するほうが素直であろう。第7章に基づく措置を行う可能性を示すことと、具体的な強制措置を行うことを授權もしくは許可することとは区別されるべきなのである。

49 PKO要員の安全と任務のための移動の自由を確認しつつ、第7章に言及した決議807型の決議にはその後、以下のようなものがある。U.N.Doc.S/RES/908 (1994); U.N.Doc.S/RES/913 (1994); U.N.Doc.S/RES/914 (1994); U.N.Doc.S/RES/941 (1994); U.N.Doc.S/RES/947 (1994); U.N.Doc.S/RES/981 (1995); U.N.Doc.S/RES/982 (1995); U.N.Doc.S/RES/987 (1995); U.N.Doc.S/RES/990 (1995); U.N.Doc.S/RES/994 (1995)。

46 *Id.* 21 (China).

47 U.N.Doc.S/PV.3114 at 7-8 (India).

UNPROFOR の活動を伝統的な PKO の枠内にとどめ、従って自衛原則を維持させつつ、その強化のためと称して第7章への言及が図られたのであった。ところが UNPROFOR の武力行使容認に関しては、自衛原則が強調されていたにもかかわらず、第7章への言及に重心がおかれ、これに基づき自衛原則の範囲を越える武力行使が容認されているというような正当化事由を与えることになったのである⁵⁰。このことは、決議中での第7章への言及が PKO の原則に優先するかたちでいわば一人歩きをはじめた事態が生じたともみることができよう。

この点を示すものに、決議807型の文言が、決議836型のそれと区別なく UNPROFOR の武力行使容認の根拠決議として以後多く用いられるようになったということが挙げられる。決議807型の文言と決議836型のそれとでは効果の点で違いがあるが故に前者がその後採用され続けたかのような印象を与えることは確かである。しかし実は、決議836に入れられていた「自衛のために」の文言がなくても、その決議の効果は同じと考えられていた節が存在するのである。たとえば、クロアチアに適用された決議871の任務内容をボスニアにも拡大することを目的として94年3月31日に採択された決議908は、「UNPROFOR

の安全と、そのあらゆる任務のために移動の自由を確保するという決定を繰り返し、この目的のため、クロアチア共和国とボスニア・ヘルツェゴビナ共和国の UNPROFOR に関し、国連憲章第7章に基づいて行動し、」と前文に定めて決議807型の体裁をとっているが、その同じ前文に「旧ユーゴスラビアにおける紛争に関する以前のあらゆる関連決議を想起し、この関連で UNPROFOR の任務に関する決議871 (1993) を再確認し、」とあり、決議836型の決議871に言及していることが注目される⁵¹。つまり決議807型と決議836型とでは、第7章への言及が存在することを重視すれば、「自衛のために」という文言が入っているかないかという違いはあるものの、あるいはさらにいうと、「自衛のために」という文言が挿入されていてもいなくても、武力行使を UNPROFOR に容認したというその内容面において同じ法的効果をもつと考えられるようになっていたとみることができ⁵²。そうだとすれば、結局のところ「自衛」の意義についての問題は、PKO に関する決

51 U.N.Doc.S/RES/908 (1994). 同様の決議としては、以下のものが挙げられる。U.N.Doc.S/RES/913 (1994); U.N.Doc.S/RES/947 (1994).

52 たとえば、決議871が採択される際に中国代表はなお、自衛原則そのものではなく、PKO が第7章に基づいて武力行使を認められることに懸念を表明していた。そしてこの立場は、決議908が採択される際にも維持されていたのである。U.N.Doc. S/PV.3286 at 9 (China); U.N.Doc. S/PV.3356 at 10 (China). また、「自衛のために」という文言が特に PKO 要員以外の人道的機関の要員保護への拡大を意図するものであったとすれば、その任務内容からいって、決議908以降の安保理決議にも当然本文中に規定されていなければならなかったであろう。

50 決議836がPKOの自衛原則の範囲を逸脱する武力行使を認めたものだとする見解について、浅田前掲論文60頁、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号(1994年)153－154頁、参照。

議において、「自衛のために」という文言を用いるか用いないかにかかわらず、なぜ国連が第7章に言及するのかというところに行きつくように思われる。これは、いわばポスト冷戦期における武力行使についての国連の姿勢全般に関係するものといわなければならない。従ってこれは、UNPROFOR だけの問題ではなく、武力行使が容認された他の活動をも視野に含めて、国連による武力行使の形態とその理論付けというより広い観点からの検討を要することになる。

II 国連による武力行使と人道的援助活動

1 国連平和維持活動における武力行使の容認例—人道的援助との関係

国連による武力行使容認の傾向は冷戦終結がきっかけとなったといわれている。90年代に入り、イラクに対する多国籍軍への武力行使の授權をはじめ、ソマリア、旧ユーゴスラビア、ルワンダ、ハイチにおいて、第7章に基づき武力行使が次々と容認されてきた。そこで、国連がPKOにおいてどのように武力行使の容認を拡大させていったのかを時系列的に追ってみることにしよう。

ポスト冷戦期におけるPKOと武力行使との関連に限って言えば、92年6月17日に提出された国連事務総長報告書「平和への課題」がまずとり上げられるべき重要な文書であろう。この中でブトロス・ガリ事務総長は、停戦の回復と維持のため武力行使をする必要性を説き、PKOよりも重装備で武力攻撃に対応できる「平和強制部隊 (peace-enforcement

units)」の創設を提案したのである。この「平和強制部隊」は国連憲章第40条に基づくものとされ、その意味では第7章に位置づけられるべきものであった⁵³。しかしここで注目したいのは、PKOにおける武力行使が最初から放棄されているわけではなく、国連の任務遂行を阻害する要因を排除するために武力を用いるという点では、自衛原則に従う限りではPKOによる武力行使でも、あるいは第7章に基づく措置でも構わないと考えられていたように思われる点である⁵⁴。

従って、「平和強制部隊」に近い事例としてよくとりあげられるのはUNOSOM IIであるが、PKOにおける武力行使強化との一連の関係でいえば、実際にはクロアチアのUNPROFORを強化した前述の決議776がその嚆矢ともいうべき実行であった。すなわちこの決議は、人道的援助の支援という任務の遂行の際に、自衛原則に基づいて武力行使を認めたものであり、もう少し詳しくいえば、PKOに与えられた任務の拡大に応じて自衛原則により武力行使の可能性を拡大させたポスト冷戦期における初めての例だったのである。

こうしたPKOによる武力行使容認の傾向は、翌93年の2月から3月にかけてさらに強いものとなっていく。93年2月5日には

53 U.N.Doc. A/47/277 & S/24111.

54 この点はさらに、平和維持活動に腕力をもたせることで、peace-keeping と peace-enforcement との間にグレーゾーンをつくることにつながる恐れがでてくる。Goulding, *The Evolution of United Nations Peacekeeping*, 66 International Affairs 451, 461 (1993).

UNIKOM の規模の拡大を認めた決議806が採択された。もともと UNIKOM はイラクークウェート間の国境地帯の停戦および撤退の監視を任務とする非武装の軍事監視団であった。ところが度重なる停戦合意の無視などで UNIKOM の任務が阻害され、この決議により人員と装備が強化されて、実質的には平和維持軍に衣替えしたのである⁵⁵。ただ、こうした UNIKOM の強化を勧告した事務総長報告では、停戦違反に対する措置として UNIKOM が行う武力行使はあくまでも自衛の範囲内として扱われていた。これは、国連の任務の阻害要因を自衛原則に従って武力により排除する意図を意味するものであった⁵⁶。

その2週間後の2月19日には UNPROFOR と第7章を結び付けた前述の決議807が採択された。この決議では PKO による武力行使を自衛原則で正当化するのか、それとも第7章に基づく新たな PKO の開始という文脈でとらえるべきなのか定かではなかったが、約1ヶ月後の3月26日に採択された決議814でソマリアに UNOSOM II が派遣され、PKO による武力行使を第7章により正当化する初めての試みがなされたのである⁵⁷。またその4日後には、決議807の内容をボスニアにも

適用するという決議815が採択されるなど⁵⁸、この時期に PKO における武力行使の可能性が一気に拡大したのである。

ところがそうした中でも、PKO における人道的援助との関係で、国連が PKO の自衛原則に依拠せずに武力行使を容認したと考えることが可能な事例は、これまで UNOSOM II と UNPROFOR の二つにすぎない。そのいずれも PKO と憲章第7章とが結合した活動であるが、国連による現実の対応は極めて対照的なものであった。両者とも第7章に基づき「拡大 PKO」というかたちで国連の平和維持機能における新たなアプローチとして登場したが⁵⁹、前者が武力を行使するに至り、結果として失敗に終わり撤退を余儀なくされたのに対して、後者のほうは武力行使を認められながらも、現実には従来の PKO 原則を遵守するにとどまり、自衛原則に基づいて活動してきたからである⁶⁰。

国連は人道上無視できない一国内の事態に対して介入を行う場合、関係当事者の同意を得て武力行使の範囲も自衛にとどまる PKO にするか、憲章第39条に基づき平和に対する脅威を認定して、関係当事者の同意なく、ま

58 U.N.Doc. S/RES/815 (1993).

59 Boutros-Ghali, *Beyond Peacekeeping*, 25 N.Y.U.J. of Int'l L. & Pol. 113, 119-20 (1992).

60 Fetherston, *supra* note 22, at 25. それは、自衛原則で維持されているボスニア UNPROFOR の交戦規則 (Rules of Engagement) から明らかであろう。See Berkowitz, *Rules of Engagement for U.N. Peacekeeping Force in Bosnia*, 38 Orbis 635-46 (1993); MacLinnis, *The Rules of Engagement for U.N. Peacekeeping Forces in Former Yugoslavia: A Response*, 39 Orbis 97-100 (1994).

55 U.N.Doc.S/RES/806 (1993). ホワイトは、この決議により UNIKOM が準強制的な任務に格上げされたと指摘する。White, *U.N. Peacekeeping—Development or Destruction?* 12 International Relations 129, 158, n. 118 (1994).

56 U.N.Doc.S/25123.

57 U.N.Doc.S/RES/814 (1993). 松田竹男「ソマリア武力行使決議の検討」『名古屋大学法政論集』149号 (1993年) 364—365頁参照。

た武力行使も自衛の範囲を越えるものを認める第7章の措置にするか、いずれの選択肢も保持している。しかし、その両者を混同するようなかたちで活動が行われた UNOSOM II の失敗は、二つの選択肢を区別して、事例ごとに、あるいは同じ事件でもそれぞれの局面ごとに使い分けていく必要性を明らかにしているといえるであろう。

他方、第7章に基づく措置を敬遠するとなれば、人道的援助の支援のために PKO が武力行使を行う場合、今後その根拠は自衛原則に求められることになると思われる。たとえば、ルワンダに派遣された国連ルワンダ援助使節団 (UNAMIR) については、94年5月17日に採択された決議918の中で、人道的救援活動の安全と支援の提供という任務が再確認された後、「UNAMIR は、保護されている場所と住民、国連とその他の人道的機関の要員、もしくは人道上の救援物資の運搬と分配の手段を脅かすものや集団に対して自衛行動をとることが必要とされる場合があることを認め」られたのである⁶¹。同様の規定はルワンダの場合、決議925でも用いられた⁶²。もちろん、PKO の自衛原則に則っている限り、決議で明示的に「自衛」に言及する必要はないはずであるが、いずれにせよ第7章に基づいて武力行使が認められているわけではないことは確かである⁶³。

61 U.N.Doc. S/RES/918 (1994). この決議で増員が認められた UNAMIR は UNAMIR II と呼ばれ、強制行動を認められてはいないが、自衛のための行動が強調されている。U.N.Doc. S/1994/565.

62 U.N.Doc. S/RES/925(1994).

また95年1月に提出された事務総長報告において、明確に「平和強制部隊」構想が放棄されたこともこの流れに拍車をかけることになる。この報告では、伝統的な PKO 原則の堅持が語られる一方で、PKO の新しい任務についての対策が述べられている⁶⁴。

このようにみていくと、UNPROFOR に武力行使を容認した一連の安保理決議は、第7章に基づく武力行使の傾向と PKO の伝統的な原則ないしは伝統的 PKO の維持への固執という二つの思惑のせめぎあいの中で生まれた一種の妥協の産物であったと考えることができよう。決議836のように第7章への言及と「自衛のために」という文言が同じ決議に入れられたのはまさにその象徴ともいえるものであった。その意味でいえば、第7章に基づく武力行使の強力な要求の中で PKO における「自衛」原則を強調することは、第7

63 ルワンダ問題では、国連事務総長は UNAMIR の安全のため、UNAMIR への第7章のもとでの武力行使の容認を安保理に要請した (U.N.Doc.S/1994/470)。これに対して安保理は、決議912でこの考えを退けるとともに (U.N.Doc.S/RES/912 (1994))、その再考を促す事務総長書簡 (U.N.Doc.S/1994/518) に対しても否定的な立場をとった (U.N.Doc.S/PRST/1994/21)。結局 UNAMIR は、決議918で要員の拡大が認められたものの、第7章に基づく行動が認められることはなく、人道目的の第7章に基づく措置としては2ヵ月の期間に限定されたフランス中心の多国籍軍が設置され、後にこの任務を UNAMIR が通常の PKO として引き継ぐことになったのである。U.N.Doc.S/RES/929 (1994)。従って、UNAMIR が第7章の活動に転じたと指摘する論者がいるが (Brown, *The Role of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring: What are the Applicable Norms*, 27 *Revue belge de droit international* 559, 589 (1994).), これは明らかに誤りである。

64 U.N.Doc. A/50/60 & S/1995/1.

章には依拠しない伝統的な PKO の維持の要請を残存させる意義をもつと同時に、派遣国が有する自国軍隊の安全に対する懸念に配慮したものと評価することも可能であろう⁶⁵。しかしそれはいずれにせよ政治的な意義にとどまるのであって、第7章への言及が挿入されれば法的にはそれに基づき UNPROFOR が武力行使を行うことは可能となってしまう。それにより、相反する原則に基づく二つの活動のうち、結果として第7章に基づく活動が PKO に優位するかたちで行われる危険性がつきまとうということはすでに述べたとおりである⁶⁶。

確かに、PKO 要員保護の要請、第7章の援用に対する一部の加盟国の懸念、事務総長の態度変化などを考慮すれば、今後、人道的

活動の支援に関する PKO の任務遂行に際しては、第7章に基づく武力行使よりも、PKO の自衛原則に則った武力行使が主流となっていくであろう。だが他方では、「自衛」概念そのものの問題として、人道的援助活動の支援の必要性から武力行使容認の傾向が「自衛」概念の拡大を媒介に従来にもまして強まる危険性もあるのである。

2 「自衛」概念による武力行使可能性の拡大

上述した武力行使の可能性が拡大する傾向は、主に「自衛」概念が有する内容の曖昧さに起因するところが多い。そこで次にこの点を少し検討してみよう。

「自衛」概念の曖昧さには二つの側面があると思われる。第一に自衛行動を行うものという意味という側面であり、第二に「自衛」概念の中に「任務」が含まれているという側面である。

まず第一の点であるが、いかなる場合が自衛にあたるかについて当事者の意思の統一が困難であるということがある。狭義の自衛の場合でも、どの時点から、どの程度の対応をすべきか判断が難しい。国家の自衛権の要件をそのまま持ち出すことには慎重にならねばならないが⁶⁷、仮に PKO 要員の生命および身体安全という狭義の自衛の場合であれば、急迫性、必要性および均衡性という要件を考慮に入れることは可能であろう。しかし、現実にはそのいずれについても判断に困難を来

65 たとえば上述のルワンダ問題における決議918では第7章への言及自体は回避されたものの、その採択の際の議論においては、UNAMIR の人道援助への支援という任務の拡大に焦点が当てられるとともに、UNAMIR 要員の安全への懸念(U.N.Doc.S/PV.3377 at 7 (Pakistan); *id.* 15(Spain)), PKO の基本原則の維持の要請(*id.* 10(Russian Federation).)などが交錯していたのであり、決議内容はそうした種々の主張に応えるよう起草されたものであることが窺われる。

66 もっとも UNPROFOR の場合、第7章に基づく決議が数多く採択されたにもかかわらず、安保理には軍事的な強制行動を行うような政治的意図はなかったようである。それは、第7章に基づく際限のないコミットメントに理事国が消極的だったこと、自決権、人道的介入、国家承継など旧ユーゴ紛争が抱える複雑な問題を前に、国連の原則的な立場について理事国の間でコンセンサスが得られなかったことによるためとされている。Berdal, *United Nations Peacekeeping in the Former Yugoslavia, in Beyond Traditional Peacekeeping* 228, 228-9 (D.C.F. Daniel & B.C. Hayes eds. 1995).

67 White, *supra* note 3, at 204.

すことが多いのである⁶⁸。

さらにそれに輪をかけるのが、国連平和維持軍が加盟国から要員を募ったいわば寄せ集めの国際軍であるという事実である。周知の通り、国連平和維持軍は各国から部隊の提供を受け、国連事務総長の指揮の下におかれることになっている。しかし通常は、国別部隊を統一してトレーニングすることではなく、また施設や装備についてもそれぞれの国の独自の基準で携行している。そのため、いかなる場合が自衛にあたるかについて各国の部隊で認識が異なり、また装備も不統一なために前述の三つの要件を統一的に解釈することはおおよそ困難となっているのである⁶⁹。

しかしそれにもまして重要なのは第二の側面、つまり、広義の自衛概念が「任務」をパラメーターとして取り入れていることであろう。これにより、PKOの任務の拡大に応じてその自衛概念も膨らむ余地を残しているのである。

任務との関係でいえば、ポスト冷戦期において紛争の性質が変化したことによる影響が重要であろう。そのもっとも大きな変化は、従来は国家間の紛争が多かったのに対して、冷戦後の紛争はその多くが内戦であるという

ことである⁷⁰。本稿でとり上げたユーゴスラビア紛争も、旧ユーゴから共和国がそれぞれ独立したため、形式的には国家間関係がからんでいる部分もあるが、本質的にはそれぞれの共和国がかかえる民族問題に起因した内戦が外部勢力と結びつき国際的側面を有しているともみるほうが適切であろう⁷¹。

もともと内戦においてPKO活動には本質的な限界があるとされている。それは大きくわけて三つの原因からなるといわれている。まず、内戦の場合、紛争当事者の数が国家間紛争の場合よりも多いということがある。PKOはpeace-makingと組み合わせられなければ紛争解決に直結しないが、紛争当事者すべての要求を満足させるような結果は非常に困難であり、要求が通らないと判断した当事者は停戦やPKOの派遣そのものに反対することになりかねない。また第二に、たとえPKOの展開が同意されたとしても、国境に非武装地帯を設けて停戦および撤退監視を行う国家間紛争の場合とは異なり、国内のより広い領域に展開する必要がでてくることがある。複数のグループが国内の様々な場所に存在する以上、PKOがカヴァーする分野も広くなり、それだけ偶発的な事件が発生

68 この点は国家による自衛権の発動の場合でも同じことがいえるであろう。もちろんその場合には、当該国家の迫及する政策とその判断がかかわってくることになる。Schachter, *Self-defense and the Rule of Law*, 83 A.J.I.L. 259, 266-7 (1989).

69 J. E. Heiniger, *Peacekeeping in Transition: The United Nations in Cambodia* 129-30 (1994).

70 Urquhart, *The UN and International Security after the Cold War*, in *United Nations, Divided World, The UN's Roles in International Relations* 81, 81-2 (A. Roberts & B. Kingsbury eds. 2nd ed. 1993).

71 Inoue, *United Nations' Peace-keeping Role in the Post Cold War Era: The Conflict in Bosnia-Herzegovina*, 16 Loy. L. A. Int'l & Comp. L. J. 245, 252 (1993).

する危険性も高くなるのである。さらに第三に、PKO の本質的性格にかかわることとして、現状維持 (peace-keeping) では内戦の当事者にとっては現政府による支配の継続とみなされ、PKO そのものが自己の利益にならないと判断される可能性があるということである。こうしたことから、内戦の場合は PKO 活動に対する攻撃がさらに強まることになるのである⁷²。

また内戦では特に人道的援助がクローズアップされていることも見逃せない。難民や避難民への対応の必要性が増大していることから、PKO もその任務の一翼を担うことになってきたが、ポスト冷戦期の内戦における人道的援助そのものの特質もこれに影響を及ぼしている。冷戦期における内戦での人道的活動の場合、内戦の当事者は、国際的な認知を切望するとともに、それぞれ東西冷戦の代理戦争というかたちで大国が後ろに控えていたために、人道上国際的な非難を浴びるような行為は控える傾向にあったといわれている。また、それぞれの当事者の支配領域も比較的明確であり、後方支援基地としてのサンクチュアリで人道的機関による援助を受け入れ、再び戦闘に臨むという経済的効果も期待できた。ところがポスト冷戦期における内戦の場合、大国によるたがが外れ、むしろ人道的機関による援助を妨害することによる国内的混乱の責任を政府側に押しつけるという戦略的な思考が主流になるとともに、支配領域の不確定と

後方支援基地としてのサンクチュアリの不在という戦闘当事者のおかれた政治的経済的軍事情勢の変化から、人道物資の強奪という強硬な措置も頻繁に起きるようになった。従って、人道的援助への支援というポスト冷戦期の PKO の新たな任務は、人道的機関の活動の護衛というかたちにせよ、自らが人道的活動に参加するにせよ、冷戦期より危険なものになっているということは否定できない⁷³。

このように、ポスト冷戦期においては、内戦に PKO がかわるということだけでもその活動が阻害される危険性が高いのだが、さらに PKO の任務が人道的援助の支援にまで拡大すると、人道的機関および PKO 要員の安全はより厳しいものとなることが知れよう。実際、こうした局面に立たされる PKO においては、武力行使という手段で任務の遂行を行う場合がでてくるのであり、それだけ「自衛」概念の幅を広くもたせる要請があるというわけである⁷⁴。最後にこうした「自衛」概念の拡大が PKO の他の原則に対して与える影響を検討することにしよう。

3 「自衛」概念の拡大が与える影響

ポスト冷戦期における紛争の特色から PKO が人道的援助の支援を担うようになった背景およびその問題点はすでに指摘したが、この任務の達成のためには移動の自由が大前

73 *Id.* 152-4.

74 Voelckel, *Quelques aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix*, 39 A. F. D. I. 65, 84 (1993).

72 P. F. Diehl, *International Peacekeeping* 77-9 (1993).

提と考えられていた。UNPROFOR の場合に人道的援助の支援を定めた決議がいずれも移動の自由を強調していたのはこのためである。一方で人道的援助の支援のために不可欠であるとして PKO の移動の自由を主張し、他方でそうした任務の拡大によりそれをパラメーターとして内包する「自衛」概念が拡大するという図式は、PKO において移動の自由と自衛理論が極めて密接な関係を有することを推察させるであろう。人道的援助の支援のためには移動の自由が確保されなければならない、その保証が破られた場合には広義の「自衛」に依拠してこれに対処することになるからである。実はこうした意味での移動の自由と自衛理論の連関自体はポスト冷戦期に特有のものではなく、冷戦期においても認められるものであった。それがコンゴにおける PKO (ONUC) である⁷⁵。

コンゴの場合も、内戦というには国際的な側面を多分にもちつつも、一応国内の戦闘状態に国連が介入するという事例であった。また ONUC の任務は、UNPROFOR の場合と異なり、人道的援助ではなく内政の安定であり、そうした秩序維持の支援に不可欠なものとしてコンゴ国内における移動の自由が認められていたのである。たとえば1961年11月24日に採択された決議169は、ONUC に武力を用いて外国人傭兵を排除することを認め、現実に ONUC も移動の自由を行使してカタンガ州地域を占拠した。この活動が ONUC

の自衛の範囲を越えるものかどうか評価の分かれるところではあるが、国連自身はなおこれを自衛の範囲内の行動としていたと考えられる⁷⁶。それも、移動の自由と、拠点の防衛のために武力を行使するという広義の自衛の権利が結びつくことで、国内の拠点を占拠し支配するために武力を行使する権利が ONUC に許容されたためであった⁷⁷。

このように、任務の内容には違いがあるものの、ONUC においても UNPROFOR においても、付与された任務の性質により必要な移動の自由が与えられ、さらに任務遂行の妨害に対して自衛で武力を行使する権利が認められたという点では同じであるといえよう⁷⁸。では、内戦における PKO の任務、とくに内政の安定・秩序維持や人道的援助の支援により移動の自由と自衛理論が結びつくことで、PKO の諸原則に何らかの影響がおよんだの

76 G. Abi-Saab, *The United Nations Operation in the Congo 1960-1964* at 172 (1978). コンゴにおける国連の活動全般について、香西前掲書98-115頁参照。

77 Draper, *The Legal Limitations upon the Employment of Weapons by the United Nations Force in the Congo*, 12 I. C.L.Q. 387, 400-2 (1963).

78 こうした移動の自由の権利と自衛の権利との結びつきを、一般国際法上の観点から、コルフ海峡事件国際司法裁判所判決を引用して補強する考えがある。つまり、アルバニアが英国の海峡通行権を否定する目的での武力行使の可能性を示したのに対して英国が行使した自衛権はこれと類似するというのである。Bowett, *supra* note 75, at 204, n. 83; Bothe, *Peace-Keeping, in The Charter of the United Nations - A Commentary* 565, 589 (B. Simma ed. 1994); *see also, Judgment of The Corfu Channel Case (Merits)*, 1949 I. C. J. Rep. 4. しかし一国のたった国益に基づく自衛行動と、国際機構により付与された任務を遂行する活動とを同列に置くことには、国連が有する正当性や公共性の観点からは疑問がないわけではない。

75 D. W. Bowett, *United Nations Forces* 200-5 (1964).

であろうか。

PKO の原則には、その性格に由来する原則、すなわち関係当事者の主権尊重に配慮する観点からの同意原則ならびに中立原則と呼ばれるものと、任務遂行の必要に基づく原則、すなわち移動の自由や自衛原則という二つの系列が存在する。そして、コンゴの場合はまさに後者の原則の強調、すなわち「自衛理論の拡大解釈または逸脱により、ないしはこの理論と移動の自由との結合というテクニクを通じて」、前者の原則は形骸化されたのである⁷⁹。国連が人道的援助の支援のために武力行使を容認する傾向もまた、同様のものとみることができよう。すなわち、この時平和維持活動は、第7章に基づく措置とはならなくても、紛争の政治的解決を当事者に強制し、限りなく peace-enforcement に近い機能を有することになってしまうのである。

ポスト冷戦期においては、人権および基本的自由、人道的考慮、民主主義などが国際社会におけるより高次の価値として重視されているように思われる⁸⁰。こうした中で、人道的援助の支援という任務が、その遂行の必要

性とともにそれにかかわる原則の優位を確立し、平和維持活動の強制行動への実質的な変質をもたらす誘因になりかねないというのが現状であろう⁸¹。移動の自由と自衛理論の結合が国際社会の価値としての人道性を媒介にすると、移動の自由と自衛理論が平和維持活動の枠をはみ出す危険性は否定できない。人道的援助の支援の際に「自衛」という名目でこの逸脱を糊塗しているかどうかは、個々の具体的なケースをより詳細に吟味していく必要があろう。「自衛」概念の曖昧さもあり、その検討にはなお不確かな部分も多いが、いずれにせよ、自衛理論ですべて武力行使を容認していくことが、平和維持活動の理論的枠組みそのものを危機に陥れていく段階にきていることだけは確かである。

おわりに

本稿は、UNPROFOR の任務の拡大を通じて要請されるに至った武力行使の容認根拠決議を手がかりに、「自衛」概念の拡大が平和維持活動の理論的枠組みにもたらす影響を考察することを試みたものである。そこでは、広義の「自衛」概念が含む「任務」というパラメーターにより、ポスト冷戦期におけるPKO の役割の増大が武力行使の可能性をも増大させる危険につながっているということ

79 香西前掲書200-204頁。

80 このことは、上記の価値に対する侵害が憲章第39条に基づく「平和に対する脅威」として認定され、国連の強制措置の対象となっていることから窺われる。See, Freudenschuß, *supra* note 17, at 1-39; Franck, *The Security Council and "Threats to the Peace": Some Remarks on Remarkable Recent Developments*, in *Le développement du rôle du Conseil de sécurité* [hereinafter cited as *Le développement*] 83-110 (R.-J. Dupuy ed. 1993); Kooijmans, *The Enlargement of the Concept "Threat to the Peace"*, in *Le développement* 111-21.

81 関係当事者の同意なき国連の介入を危惧する観点からの論稿として、see, M. E. O'Connell, *Continuing Limits on UN Intervention in Civil War*, 67 Ind. L. J. 903-13 (1992). この点は国連によるいわゆる「人道的介入」ともかかわってようが、本稿ではこの問題を扱う余裕はない。

が窺われた。この傾向はすでに冷戦期におけるコンゴの事例でも確認されていたが、ポスト冷戦期の内戦においては特に PKO による人道的援助への支援が多くなっていることが特徴で、その任務遂行のために、第 7 章に基づく武力行使ではなく、自衛原則の拡大解釈によって武力行使を正当化しようという傾向が最近では顕著となっていることも認められた。この意味で PKO の自衛原則はポスト冷戦期においてより大きな意味を有するといえよう⁸²。さらにこうした武力行使可能性の拡大は、平和維持活動の根幹をなす同意・中立原則よりも、任務遂行の必要性に基づく移動の自由・自衛原則を重視する意図の現れでもあり、ひいては peace-keeping を限りなく peace-enforcement に接近させるものであることも確認できたのである⁸³。

また、こうしたポスト冷戦期における

PKO の自衛原則の理解のしかたは、国連の平和維持軍に軍隊を派遣する加盟国側の行動にも少なからず影響を及ぼすであろう。内戦における PKO の任務拡大は、特に人道的援助活動の警護と結びついた場合、各国の軍隊の安全を脅かす危険性を高めるのであり、それに際して、第 7 章による武力行使が容認されないとすれば、派遣国が自衛概念の拡大により自国民の安全を保護するよう求めることは必至だからである⁸⁴。

以上の考察からすると、PKO が従来の伝統的な原則を維持して、peace-keeping と peace-enforcement とが厳格に峻別されるには、何よりも個々の平和維持活動の任務を明確にし、その内容が PKO の中立性や非強制性に影響を与えないものかどうか不断に監視していく必要があるといえよう。つまり、PKO に任務を付与する決議内容の明確化と厳格化、およびその実施に際しての政治的軍事的レベルでのコントロールにより、事態の推移に照らした活動の妥当性、同意・中立原

⁸² こうした傾向は国連の平和維持活動に限らず、地域的機関が行う平和維持活動にも見受けられる。たとえば、リベリア内戦において、西アフリカ諸国経済共同体 (ECOWAS) により 1990 年 8 月に派遣された停戦監視グループ (ECOMOG) は、当初、自衛のみの武力行使しか認められない平和維持軍として中立的な介在機能を果たしていたが、その後戦闘に巻き込まれ自衛を越える武力行使を行った疑いがある。この場合も、自衛概念を拡大することで ECOMOG の平和維持活動としての性格が正当化されているのである。Wippman, *Enforcing the Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War*, in *Enforcing Restraint* 157, 178.

⁸³ 広義の自衛概念と第 7 章に基づく強制措置は、国際の平和と安全の維持もしくは回復という目的においてほぼ共通するものであるとして、両者の境界の曖昧さを指摘するものとして、see, Corten & Klein, *Action humanitaire et chapitre VII: La redéfinition du mandat et des moyens d'action des forces des Nations Unies*, 39 A.F.D.I. 105, 122-5 (1993).

⁸⁴ たとえば、欧米諸国が軍隊を派遣した UNPROFOR の安全が危機に瀕したことをきっかけに PKO 要員の安全確保が国際社会の注目を集めることになり、その結果として 1994 年 12 月 9 日に国連総会で「国連要員および関連要員の保護に関する条約 (The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel)」が採択された。その第 21 条では従来から国連活動の要員に認められてきた自衛の権利が規定されているが、これは広義の自衛概念を含めた自衛の権利が実定法上維持されるということを確認するものである。U.N.Doc. A/RES/49/59 (1994). なおその他の問題点の指摘については、see, Nourloyannis-Vrailas, *The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, 44 I.C.L.Q. 560, 586-7 (1995).

則と任務遂行・自衛原則の調和を確保することがとりわけ重要と考えられる⁸⁵。それは、PKOの本質が関係当事者の協力にあるということに由来する当然の要請なのである⁸⁶。

ところで、PKOにおける任務拡大とそれをパラメーターとして内包する自衛原則は、peace-keepingとpeace-enforcementとの区別をこうして相対化させるだけでなく、peace-keepingとpeace-makingとの関係にも影響を及ぼすことにもなろう。ポスト冷戦期のPKOには、選挙監視、内政問題の処理などpeace-makingに含まれるような役割を担っているものもある。従来からの役割である軍事的過程に政治的過程が結びついた「PKOの複合化現象」においては、peace-keepingとpeace-makingの結合が憲章第6章的な性格を有するものとして歓迎されているが、同じPKOの役割としてpeace-making的な任務が含まれてくると、PKOの自衛原則を媒介として先ほどと同じ論理により武力行使の可能性が増大する危険が生じてくるからである⁸⁷。このように考えていく

と、peace-makingであったはずの任務が、peace-keepingの自衛原則を通じて、peace-enforcementに接近するという危険性にも着目しておかなければならないであろう。とくにここでは、和平協定が結ばれてPKOが展開した後で当事者間で抗争が再燃し、事実上協定が反故にされるような状況が問題となるのである⁸⁸。peace-keepingはpeace-makingになじむとして両者の結びつきをなんらの批判的検討もなく受け入れるというのではなく、peace-makingの任務が加わったPKOが可能であるとしても、紛争の現状を確認してケースバイケースでこれに対処するという姿勢が必要なのではなかろうか。とりわけ、国連平和維持活動等協力法の中で狭義の自衛概念に固執するわが国ではなおのことそうした取り組み方が要請されるであろう⁸⁹。この点はまた稿をあらためて論じられるべき問題である。

【付記】なお脱稿後、ボスニア UNPROFOR に緊急対応部隊 (Rapid Reaction Force) が増派され (U.N.Doc.S/RES/998)、さらに UNPROFOR の撤退と NATO 多国籍軍の地上展

85 国連平和維持軍の任務遂行に対する政治的軍事的レベルでのコントロールについて、see, R. C. R. Siekmann, *National Contingents in United Nations Peace-keeping Forces* 98-119 (1991).

86 James, *The Principle of Co-operation: United Nations Peacekeeping, in The United Nations and the Principle of International Law, Essays in Memory of Michael Akehurst* 160, 171 (V. Lowe & C. Warbrick eds. 1994).

87 Schachter, *Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations, in Law and Force in the New International Order* 65, 84-6 (L.F. Damrosch & D. J. Scheffer eds. 1991).

88 たとえば国連カンボジア暫定行政機構 (UNTAC) においてそうした危険性が存在していたことを指摘するものとして、see, Brown, *supra* note 63, at 590-1.

89 国連平和維持活動等協力法とわが国の最近の実行に関する全般的な考察について、さしあたり、see, Shibata, *Japanese Peacekeeping Legislation and Recent Developments in U.N. Operations*, 19 *Yale J. Int'l L.* 307-48 (1994).

開が構想として浮上している。

これらの点については、別の機会に
検討を加えることにしたい。

※本稿は、平成5・6年度文部省科学研究費
一般研究（C）「国連の平和維持機能の新
展開－集団安全保障と平和維持活動の交錯－」
（研究代表者 位田隆一京都大学大学院法
学研究科教授）による研究成果の一部であ
る。

UNPROFOR and the “Self-Defence Principle”

Hironobu SAKAI *

Abstract

This paper aims at reconsidering the “Self-Defence Principle” of the U.N. peace-keeping operations in the post-Cold War era, by reference to the U.N. Security Council resolutions authorizing the U.N. Protection Force (UNPROFOR) to use the force.

The troops of the U.N. peace-keeping cannot use weapons except for self-defence. This “Self-Defence Principle” is one of the essential characters of the U.N. peace-keeping operations, which are criteria for distinguishing peace-keeping from peace-enforcement. This principle includes two concepts; one is the concept of “self-defence” *in stricto sensu*, which implies that peace-keeping forces are provided with weapons of a defensive character. The other is one *in lato sensu*, which is defined as including resistance to at-

tempts by forceful means to prevent a force from discharging its duties under the mandate of the Security Council. Since the Cold War era, the practice of the U.N. peace-keeping operations has confirmed this definition.

In the post-Cold War era, the missions of U.N. peace-keeping forces have expanded into the new ones in the intra-state conflicts, especially the protection of humanitarian assistances. This enlargement of the mandate has been involved with the growing possibility of the use of force by the U.N. peace-keeping forces, as the substance of the “self-defence” *in lato sensu* varies according to the mandate of the U.N. peace-keeping forces. The protection of the delivery of humanitarian relief against the attacks of paramilitary units would be very dangerous mandate, so that the U.N. peace-keeping forces have much more opportunity to use the force based on the “self-defence”. So far, it is intended that the use of force by the U.N. peace-keeping forces is justified by constructing the concept of “self-defence” broadly, rather than under the Chapter VII of the U.N. Charter, except some examples.

Moreover, the duties of the U.N. peace-keeping forces should be performed

* Associate Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

on the premise that their security and freedom of movement for all their missions be assured. The recent practice shows that there is a tendency to give priority to the principles of the freedom of movement and the self-defence over the principles of the consent and the impartiality as the more U.N. peace-keeping operations are involved with the intra-state conflicts. Thus, it follows that both the peace-keeping operations with broader mandate in internal conflicts and the peace-enforcement operations have the common aim: the maintenance and restoration of the international peace and security.

In conclusion, the enlargement of the mandate of the U.N. peace-keeping operations tends to blur the distinction between peace-keeping and peace-enforcement through the wider interpretation of the "self-defence". In order to keep such a distinction, it is necessary to restrain the use of force and to interpret the "Self-Defence Principle" as strictly as possible in the U.N. peace-keeping operations.