

内戦に対する国際連合の介入機能 ——冷戦終結前の諸事例の検討——

檜 林 建 司

目 次

- I はじめに
- II 「国際の平和と安全の維持」
 - (1) 諸事例において示された解釈の分類
 - (2) 小 括
- III 「国内管轄事項への不干涉」
 - (1) 紛争当事者の指揮下を離れた集団と国連の関係
 - (2) 領域国政府以外の内戦の紛争当事者と国連の関係
 - ① 「傀儡」とされる紛争当事者
 - ② 「傀儡」とはされていない紛争当事者
 - (3) 領域国政府と国連の関係
- IV おわりに

I はじめに

第二次世界大戦後今日に至るまでの間に、国際社会の様々な国において数多くの内戦⁽¹⁾が発生してきたことは、今さら、繰り返して述べるまでもない。そして、国際連合(国連)が、いろいろな形で多数の内戦に関わりを持ってきたことも周知の事実であろう。

国連が内戦に対して何らかの対応を試みる際、その対応は、それがいかに政治的な動機に基づいて行われるものであったとしても、国連憲章の諸規定によつて法的に規律されなければならない。国連のこうした対応を規律する諸規定のうち、最も基本的な重要性を持つものとして、「国際の平和と安全の維持」という国連の目的を掲げた第一条第一項と、「国内管轄事項への不干渉」という原則を掲げた第二条第七項を挙げることができよう。これら二つの規定は、国連の総会や安全保障理事会(安保理)の審議や決議あるいは国連事務総長の報告書などのうち内戦に関するものなかでも、しばしば言及されている。

右に掲げた二つの規定(特に前者)と内戦との関係について、ケルゼンは、「国際の平和」が「国内的平和」とは区別されるもので、第一条第一項において、一国内の内戦に国連が介入することによつて国内的平和を維持または回復することは目的とされていないこと、また、こうした解釈は第二条第七項の規定によつても確かめられることを認めながらも、大要、次のように述べている。⁽²⁾「内戦は、国連の権限ある機関によつて平和に対する脅威であると解釈されるので、そのように解釈された場合は、第二条第七項の但書により、国連による干渉は禁止されていないことになる。したがつて、『国際の』という文言による制限が、何らかの重要性を持つのかどうかは疑わしい。」

たしかに、第二条第七項の但書は、「(国内管轄事項への不干渉の)原則は、第七章に基づく強制措置の適用を妨げるものではない。」としてゐる。けれども、ケルゼンが示した見解は、次の二つの問題点を有していると言えよう。第一に、第一条第一項の規定が何らかの法的意味を持つとの前提に立つ限り、どのような内戦でも「国際の平和と安全の維持」に関わるものと見ることはできないのであつて、「国際の」という文言は、かなり漠然とした形であるにせよ、内戦への国連の対応の法的枠組みを設定しているものと解すべきであろう。第二に、本稿で検討しようとしている冷戦終結前の内戦の諸事例において、国連憲章第七章に基づく強制措置が発動された例、言い換えれば、第二条第七項の但書が適用された例は「朝鮮戦争」にとどまるのであつて、少なくとも、冷戦終結前には、内戦への国連の対応は、「国内管轄事項への不干渉」という原則によつて規律されるのが通常だったのである。

また、「国内管轄事項への不干渉」という原則についても、たしかに、一般的に言うならば、国連の実行は同原則の解釈の確固たる先例を積み上げてきているとは言えず、その適用基準は法的であるより政治的であつたと言えるかも知れない。しかしながら、同原則が法的原則であるとの立場に立つ以上、この原則も何らかの形で、内戦への国連の対応の法的枠組みを設定しているものと解すべきだと思われる。

冷戦終結後に国連が内戦に対して何らかの措置をとつた諸事例の検討は別の機会に譲るとして、本稿においては、冷戦終結前の主な諸事例を題材として、国連の実践のなかで、「国際の平和と安全の維持」という目的と「国内管轄事項への不干渉」という原則が、内戦に対する国連の介入機能をいかに規律すべきものと理解されてきたのかを検討することを試みたい。冷戦時代における内戦への国連の対応を総括することは、冷戦終結後の諸事例を検討するための出発点となるものである。その意味で、本稿における試みにも、今後の検討を進めてゆくための前提作業としての意義が見いだされうるだろう。なお、冷戦がいつ始まりいつ終わったのかという点については様々な論議が

あるが、この点について検討することは筆者の能力を越えるものである。そこで、本稿での検討の対象は、一応、国連が創設されてから、米ソ両首脳がマルタ会谈で冷戦の終結を確認した一九八九年末までの間の、主な諸事例としたい。また、本稿で取り上げる諸事例は、いずれも広く知られているものなので、事実関係に関わる記述は必要最小限にとどめることとしたい。

- (1) 本稿においては、内戦とは、万国国際法学会 (Institut de Droit International) が一九七五年に採択した「内戦に対する不干渉原則」決議の第一条で定義されているように、一国の領域において発生する非国家間的 (non international) な武力紛争で、既存政府と叛徒の間におけるもの (叛徒の目的の如何を問わない)、または、既存政府が存在しない場合に複数の集団間におけるものを意味し、地方的な騷擾や暴動、国際的境界により分けられ長期間事実上の国家として存在してきた政治的実体間の武力紛争、あるいは、非植民地化より生じる武力紛争は含まないものとする。同決議については『Annuaire de l'Institut de Droit International Vol. 57 1975 pp. 545-549』及び、拙稿「政府の要請に基づく内戦への軍事介入(一)」『法学論叢』(京都大学) 第一二六巻第三号 一九八九年、四一—四三頁。
- (2) H. Kelsen, "The Law of the United Nations", Stevens & Sons Ltd. 1951 p. 19
- (3) 「朝鮮戦争」については、拙稿「朝鮮戦争」太寿堂他編集代表『セミナー国際法』東信堂 一九九二年 一六三—一六六頁、及び、そこに掲げた参考文献を参照。
- (4) J. P. Cot et A. Pellet "La Charte des Nations Unies" 2^e edition Economica, 1991 p. 157 邦訳は、中原・斎藤監訳『ロンドンテール国際連合憲章・上』東京書籍 一九九三年 一三四頁。
- (5) こうした観点に立つ先駆的業績として、金 東勲「国際連合と国内管轄事項(一)、(二・完)」『法学論叢』(京都大学) 第七九巻第二号・第三号 一九六六年、及び、同「国連の平和維持機能と国内紛争」同誌第八五巻第六号 一九六九年。なお、「国内管轄事項」及び「干渉」という文言の意味については、これら二つの論文や、田畑茂二郎「国際法新講・上」東信堂 一九九〇年、一一

八一三〇頁を参照。

- (6) なお、「朝鮮戦争」は、強制措置が発動されたいわば例外的な事例なので、本稿での検討の対象からは除外する。
(7) 川田・大畑編『国際政治経済辞典』東京書籍 一九九三年 六二二頁。

II 「国際の平和と安全の維持」

(1) 諸事例において示された解釈の分類

国連が創設された第一の目的とも言うべき「国際の平和と安全の維持」とは、あくまで「国際の」平和を念頭に置いているのであって、一国内における国内的平和の維持や回復を目指すものではない。⁸⁾ よって、本来ならば、一国内の国内的平和の問題に過ぎない内戦に関して、国連は、第一条第一項のもとで追求すべき目的を持たないのである。

しかしながら、先述したように、国連は、数多くの内戦に様々な形で対応してきた。これは、しばしば、一国内での内戦が「国際の」平和に関わる要素を持つものであると認識されてきたことの表れであると思われる。

それでは、内戦が「国際の」平和に関わりを持つというのは、一体、内戦にどのような要素が存在することを媒介としてなのだろうか。冷戦終結前の諸事例を見てみると、こうした要素を、大別して四つのカテゴリーに分類することができる。⁹⁾ 第一は、外部からの現実の介入が行われていることによつて、ある国で内戦が発生しているというものである。第二は、外部からの介入の危険性の存在によつて、ある国で内戦が発生しているというものである。第三は、ある国で既に発生している内戦に対して、外部からの介入が現実に行われているというものである。

第四は、ある国で既に発生している内戦に対して、外部からの介入の危険性があるというものである。

第一のカテゴリーに属する要素の存在が認められた例としては、一九五八年に国連レバノン監視団(UNOGIL)⁽¹⁰⁾が派遣されるに至る安保理での審議において示されたレバノンの立場及びそれを支持する諸国の主張や、一九六〇年から一九六四年にかけて国連が「コンゴにおける国連活動(ONUC)⁽¹¹⁾」という形で関わったコンゴ問題の「カタンガ分離運動の終結」という局面において、一九六一年一月二四日に安保理で採択された決議一六九が挙げられよう。

レバノンには、一九五八年六月に開かれた安保理第八二三会合で、アラブ連合(UAR)による自国への大規模な干渉が行われていること、その干渉はレバノンの独立を脅かし国際の平和と安全の維持を危うくするおそれを持つことを主張し⁽¹²⁾、西側を中心とする諸国がこの主張を支持した⁽¹³⁾。なかでも、外部からの干渉と内戦との関係について、最もはつきりとした見解を述べたのはフランスである。フランスは、現在の武力反乱とそれに先立つ反政府デモとの相違を強調し、現在の武力反乱は外部からの支援なしには起こり得なかつた旨を述べている⁽¹⁴⁾。

なお、UNOGILの派遣を提案したスウェーデンは、右の諸国とは立場を異にしていた。スウェーデンは、UARの干渉によって国際の平和と安全の維持を危うくするおそれのある事態が発生しているというレバノンの主張に一応の(Prima facie)証拠があるとしたうえで、このような状況の下では、調査や監視のための取り極めを検討するのが適当であり、また、こうした措置が事態の緩和に役立つことを述べた⁽¹⁵⁾。つまり、スウェーデンの主張は、「国際の平和と安全の維持」に関わる事態の存在が一応の証拠を伴って主張された場合に、そうした事態が実際に発生しないよう確保することを目的とするものだったと言える。そして、UNOGILの派遣を決定した安保理決議二二八(一九五八年)⁽¹⁶⁾も、スウェーデンの主張に沿ったものであった。

コンゴ問題に関する安保理決議一六九には、「国際の平和と安全の維持」という文言そのものは掲げられていない。しかし、同決議の前文第一段落が、「国際の平和と安全の維持」に言及したそれまでの安保理の諸決議を列挙していることから、同決議は、コンゴの事態がなお「国際の平和と安全の維持」に関わるものであり続けているという立場に立っていると考えられる⁽¹⁷⁾。そして、決議一六九で具体的に何が「国際の平和と安全の維持」に関わるものと認識されているのかについて特に注目されるのが、その前文第五段落や第一項で、カタンガ州当局が外部資金の提供を受けて、また、外国人傭兵の力を借りて行っている武力による分離運動が非難されていることである。要するに、この決議は、カタンガ分離運動が外国分子の介入によって成り立っているに過ぎないとの見方に立つものであると言える。同決議が採択された直後の安保理におけるウ・タント事務総長代行の発言や、ONUCの現地代表の報告書⁽¹⁹⁾も、こうした見方を裏付けるものであろう。

第二のカテゴリーに属する要素の存在が認められた例としては、一九六四年にキプロス国連平和維持軍(UNFICYP)⁽²⁰⁾が派遣されるに至る安保理での審議において示されたキプロスなどの諸国の立場が挙げられる。

キプロスは、一九六四年二月に開催された安保理の一連の会合で、キプロスにおけるギリシャ系住民とトルコ系住民との衝突が、トルコによる差し迫った侵略の危険性から生ずる「症状」に過ぎないものと述べて、安保理の指揮下に置かれる国際軍がキプロスの独立と領土保全を擁護すれば、東地中海地域における国際の平和が維持されるだけでなく、キプロスの国内的平和も回復され政治的問題の解決も容易なものとなる旨を主張した⁽²¹⁾。そして、ギリシャ、ソ連、チェコスロバキアなどの国々が、こうした主張を支持している⁽²²⁾。

第三のカテゴリーに属する要素の存在が認められた例は、幾つか存在する。

レバノンにUNOGILが派遣された後、アメリカがレバノン政府の要請に基づき同国へ派兵するという事態が

生じた。安保理においては、ソ連、アメリカ、スウェーデンが提出したそれぞれの立場からの決議案が相次いで否決され、また、日本が提出した「レバノンからのアメリカ軍の撤退を可能ならしめるために必要な取極めを行うよう事務総長に要請する」という趣旨の決議案も、ソ連の拒否権のために否決された。⁽²³⁾しかし、事務総長は、否決された日本の決議案の線に沿って行動し、UNOGILを増強することによってアメリカ軍の撤退を促進しようとした。⁽²⁴⁾そして、こうした事務総長の措置は、第三回緊急特別総会で採択された決議によって追認されたのである。⁽²⁵⁾

その他、一九六二年に生じたイエメン紛争に関して国連イエメン監視団(UNYOM)⁽²⁶⁾の派遣を決定した安保理決議一七九(一九六二年)⁽²⁷⁾、一九七四年にキプロスヘトルコ軍が介入した直後に採択された安保理決議三五三⁽²⁸⁾、一九七八年にレバノン・ヘイスラエル軍が介入した直後に国連レバノン暫定軍(UNIFIL)⁽²⁹⁾の派遣を決定した安保理決議四二五⁽³⁰⁾、カンボジアからの全ての外国軍隊の撤退を要求した一九七九年の総会決議三四/二二⁽³¹⁾、アフガニスタンからの全ての外国軍隊の撤退を要求した一九八〇年の緊急特別総会決議ES/VI/二⁽³²⁾などの、諸決議や諸決議の採択に至るまでの各国の主張も、一国において発生している内戦に対して外部からの介入がなされていることが「国際の平和と安全の維持」に関わるものであるという認識が示された例であると言えよう。

第四のカテゴリーに属する要素の存在が認められた例としては、コンゴ問題の「憲政の危機」という局面において、一九六〇年九月一六日に第四回緊急特別総会で採択された総会決議一四七四(ES/IV)及び決議採択に至るまでの審議で示されたアジア・アフリカ諸国を中心とする各国の主張や、UNFICYPの派遣を勧告した安保理決議一八六(一九六四年)及び決議採択に至る審議で示された西側諸国などの主張が挙げられよう。

総会決議一四七四(ES/IV)として文言の修正を受けることなく採択された決議案を提出したのは、アジア・アフリカの一七カ国⁽³³⁾である。これら諸国は、コンゴ問題及びそれに対する事務総長やONUCの対応についての見

解を異にしつつも、コンゴ問題を冷戦の枠外に置くべきこと、より具体的に言えば、東西両陣営がそれぞれの支持するコンゴの各政治勢力に対して国連を通さずに援助を与えたり、あるいは、援助競争をエスカレートさせたりするのを防ぐことが緊急の課題であるという点においては一致していた。この点を最も明確な形で主張したのは、決議案の共同提案国の一国たるチュニジアであった。同国代表は、一方の政治勢力に対する軍事援助が対立する政治勢力への軍事援助を招きかねないと述べて、援助競争がエスカレートする危険性を指摘したうえで、「国際の平和と安全」の利益のために、総会はこうした援助を公式に禁止しなければならぬと主張している⁽³⁴⁾。そして、採択された決議も、このような立場を反映したものであると言えよう⁽³⁵⁾。

UNFICYPの派遣を勧告した安保理決議一八六は、第五項において、「軍の機能は、国際の平和と安全を保つ(preserving)ために、戦闘再発防止のために最善の努力を尽くすこと、また、必要であれば、法と秩序の維持や回復及び正常な状態への復帰に貢献するものであることを勧告する。」としている。この決議は、キプロスにおいてギリシャ系住民とトルコ系住民との武力衝突が継続すれば、「保障条約(Treaty of Guarantee)の当事国がキプロスに軍事介入するおそれがあるという認識に基づくものである⁽³⁶⁾。こうした認識を最も明確な形で述べたのは、「両系住民間の平和が回復されれば、『保障条約』のもとでの行動は必要なくなる。」旨を主張したアメリカだった⁽³⁷⁾。

(8) J. P. Cot et A. Pellet op. cit. p. 32 中原・斎藤、前掲書、九二頁。なお、グッドリッチらの「国連は、内戦が国際の平和に影響を与えるという限度においてのみ、内戦に関与する」という主張も同旨と解されよう。L. M. Goodrich, E. Hambro and A. P. Simons "Charter of the United Nations" 3rd edition, Columbia University Press, 1969 p. 27

(9) もちろん、必ずしも、一つの事例が一つのカテゴリーにのみ分類されるというわけではなく、一つの事例が幾つかの側面を有することは十分に考えられることである。さらに、同じ事例であっても、見方によって、どのカテゴリーに属するのかについての見

解が分かれることも当然にありうるし、事態の進展とともに、一つの事例の分類されるカテゴリーが変化していくことがありうるのは言うまでもない。

(10) 一九五八年のレバノン紛争やUNO G I Lに関する事実経過については、日本国際問題研究所『国際年報 第二巻 一九五八年』昭和三十六年 二四九—二八〇頁、United Nations “The Blue Helmets” 2nd edition 1990 (以下、“The Blue Helmets”と略す) pp. 175-185。

(11) コンゴ問題やONUCに関する事実経過については、小田英郎『アフリカ現代史Ⅲ』山川出版社 昭和六一年 一三七—一五七頁、“The Blue Helmets” pp. 215-259。

(12) S/PV 823 paras. 1-73 特注 paras. 11, 63

(13) S/PV 824 para. 244 (フランス) para. 252 (アメリカ) para. 274 (イギリス) S/PV 825 para. 19 (カナダ) para. 29 (中国)

(14) S/PV 825 para. 242

(15) S/PV 824 paras. 97-100 なお、日本は、UARによる干渉とレバノンでの内戦との関係については特に立場を明らかにせず、ただ、スウェーデン案を支持するだけ述べている(S/PV 825 para. 4)

(16) 同決議は、前文において、レバノンとUARのそれぞれの主張が安保理において述べられたことに中立的な立場から言及し、第一項において、レバノンに対して国境を越えて兵員や武器などの違法な浸透がなされないよう確保するため、レバノンへ監視団を派遣することを決定するとしている。なお、同決議では、「国際の平和と安全の維持」という文言そのものは掲げられていないが、決議採択に至る審議を見れば、同決議の背景には、UNO G I Lの派遣の前提となる事態が「国際の平和と安全の維持」に関わるものだという認識の存在が認められる。

(17) 同決議の前文一段落では、安保理の四つの諸決議——一四三(一九六〇年)、一四五(一九六〇年)、一四六(一九六〇年)、一六一(一九六一年)——を想起するとしているが、決議一四五、一四六、一六一では、「国際の平和と安全の維持」という文言が用いられていたり、同文言が掲げられたそれまでの決議が確認されたりしている。

- (18) ウ・タント事務総長代行は、内戦防止と和解達成のための努力が傭兵によって(傍点筆者)妨害されているとの認識を示している。S/PV 982 para. 101
- (19) 一九六二年一月九日付けの現地代表の報告書(S/5053)は、「傭兵とその活動」という節の冒頭で、「カタンガ州での軍事情勢が引き続き不安定なことの大半の原因は、非コンゴ分子の活動に帰せられる。」と述べている(Para. 11)。
- (20) キプロス紛争やUNFICYPに関する事実経過については、『国際年報 第七卷 一九六三—一九六四年』昭和四四年 六四七—六五一頁や、『同 第一六卷 一九七四年』昭和五三年 四〇九—四一八頁、「The Blue Helmets」pp. 281-311。なお、キプロスの独立をめぐる経緯については、G. Tenekides「La Condition Internationale de la République de Chypre」Annuaire Français de Droit International 1960, pp. 133-168
- (21) S/PV 1095 paras. 125, 143-144, S/PV 1098 paras. 127-128, S/PV 1099 para. 126
- (22) S/PV 1095 para. 242 (ギリシヤ) / S/PV 1096 para. 15 (ソ連) / S/PV 1097 para. 58 (チェコスロバキヤ)
- (23) 『国際年報 第二卷 一九五八年』昭和三六年 二七三頁。
- (24) 「The Blue Helmets」p. 181, 国際連合広報局『国連——明日に向かって』世界の動き社 昭和六一年 一四一頁。
- (25) General Assembly Resolution 1237 (ES-III) 同決議の第二項は、事務総長に対して、関係諸国政府との協議のうえで、レバノンに関して、国連憲章の目的と原則を支持するのに役立つ実的な取極めを行い、レバノンからの外国軍隊の早期撤退を促進することなどを要請している。
- (26) イエメン紛争やUNYOMに関する事実経過については、『国際年報 第六卷 一九六二年』昭和四二年 二二二—二二六頁、『同 第八卷 一九六五—一九六六年』昭和四四年 二二八—二八九頁、「The Blue Helmets」pp. 187-197。
- (27) 同決議は、サウジアラビアとUARがイエメン内戦に介入していることが「当該地域の平和」(決議前文第一段落)に関わるものであるとの立場に立ったものと言えよう。
- (28) 同決議の前文第五段落は、「事態が国際の平和と安全に対する重大な脅威となったことを深く憂慮する」と述べているが、これ

は、トルコ軍の介入やそれに先立つギリシャの干渉によるキプロスでのクーデター発生を念頭に置いたものであることは、安保理での審議より明らかである。S/PV 1781 para. 33 (事務総長)、para. 54 (アメリカ)、para. 80 (ノ連)、paras. 97, 111 (ロシア)、paras. 146-147 (オーストリア)、para. 169 (オーストラリア) など。

- (29) レバノンへのイスラエル軍の介入やUNIFILに関わる事実経過については、前掲『国連——明日に向かって』一四九—一五三頁『The Blue Helmets』pp. 111-152

(30) 同決議の前文第三段落は、「中東における事態の悪化とそれがもたらす国際の平和と安全の維持への結果とを深く憂慮」すると述べているが、これが、イスラエル軍によるレバノン侵攻を念頭に置いたものであることは言うまでもなからう。

(31) カンボジアのポル・ポト政権崩壊や同国へのベトナム軍の介入に関わる事実経過については、『国際年報 第二〇巻 一九七八年』昭和五七年 二四四—二五三頁、『同 第二一卷 一九七九—一九八〇年』昭和六〇年 三十七頁及び二二七—二三一頁。

(32) アフガニスタンへのソ連の侵攻に関わる事実経過については、前掲『国連——明日に向かって』一七〇—一七一頁。

(33) セイロン、エチオピア、ガーナ、ギニア、インドネシア、イラク、ヨルダン、レバノン、リベリア、リビア、モロッコ、ネパール、サウジアラビア、スーダン、チュニジア、UAR、イエメン。

(34) A/PV 860 paras. 111, 113

(35) 同決議第六項は、この決議及び安保理決議一四三、一四五、一四六の目的を遂行するために国連が要請しない限り、各国が軍事援助の提供を慎むよう求めている。

(36) キプロス以外の同条約当事国の三国(イギリス、トルコ、ギリシャ)のうち、この時点で、特に一方的な軍事介入の動きが懸念されていたのは、トルコについてである。

(37) S/PV 1096 para. 77

(2) 小 括

以上の検討により、冷戦終結前の諸事例において、内戦が「国際の平和と安全の維持」に関わりを持つとされたのは、いずれも内戦への外部からの介入という要素を媒介とすることによってであることが明らかになったと思われるが、この点につき、以下の三つを指摘することができよう。

第一に、諸事例においては、内戦が生じている国に対する外部からの現実の介入や介入の危険性そのものが「国際の平和と安全の維持」に関わるものだとされただけでなく、コンゴ紛争の「憲政の危機」という局面において採択された総会決議一四七四（E S I V）に表れているように、援助競争がエスカレートすることにより、援助競争に参加する国々の間での緊張関係がかたまるおそれのあることが「国際の平和と安全の維持」に関わるものだと認識されたケースもあったということである。つまり、被介入国と介入国との関係のみならず、介入国相互の関係も「国際の平和と安全の維持」に関わるものとされうるということである。

第二は、介入の「危険性」ということについてである。「危険性」ということが緩やかに理解されると、たしかに、ケルゼンが言うように³⁸、「国際の平和と安全の維持」という目的における「国際の」という文言による制限は、ほとんど意味を持たなくなってしまうであろう。特に、介入の「危険性」が介入国相互間の緊張をたかめる「おそれ」につながるということが「国際の平和と安全の維持」に関わるとされる場合には、いわば二段重ねで蓋然性の問題が出てくることになるので、「国際の」という文言による制限の意義が、さらに薄くなってしまふことが考えられよう。

しかしながら、冷戦終結前の諸事例において介入の「危険性」の存在が認識された例を見ると、この「危険性」とは、かなりの現実性を帯びたものであったと言えよう。第二及び第四のカテゴリーについての説明のなかで

触れたキプロスへのトルコの介入の可能性は、トルコ軍のトルコ南岸における集結や南岸沖でのトルコ艦隊の動向などに関する報告が、一九六三年末から翌年初めにかけて相次いで出されていることや、トルコ自身が安保理において介入の可能性を否定していなかったことからも、かなり大きなものであると認識されていたことがうかがえる⁽⁴⁰⁾。また、第四のカテゴリーについての説明のなかで触れたコンゴにおける援助競争のエスカレートについても、既に現実のものとなりつつあったとさえ言えよう⁽⁴²⁾。そうであれば、少なくとも、冷静終結前の諸事例からは、介入の「危険性」ということが緩やかに理解されていたとの結論は導かれえないであろう。

第三に、「国際の平和と安全の維持」という文言は、必ずしも国家間の関係のみに関するものだと理解されていなかったということである。第一のカテゴリーについての説明のなかで触れた安保理決議一六九は、外部資金の導入や外国人傭兵の介入といったいわば「外的な要素」の存在により内戦が起こっていることが、「国際の平和と安全の維持」に関わるものであるとの認識を示すものであったと考えられる。こうした意味で、「国際の」平和という文言に関して「国家間相互の關係に関わるということが、この文言の本質的要素である。」とする説明は、あまり嚴格に理解されるべきではないと思われる⁽⁴⁴⁾。

(38) Hans Kelsen op. cit.

(39) "The Blue Helmets" p. 283

(40) キプロス外相は、安保理において、ギリシャ、トルコ、イギリスの各政府に向けて、各国が「保障条約」のものでキプロスへの軍事干渉の権利を有すると考えるか否かと問い掛けた(S/PV 1097 para. 139)。これに対して、ギリシャは明確にノーと答え(同前 paras. 168-169)、イギリスも否定的な趣旨と受け取られうる回答をした(S/PV 1098 para. 79)が、トルコは回答していない。この点につき、キプロス外相は、「トルコは問題を回避し質問に答えていない。」との趣旨を述べている(同前 para. 87)。

(41) なお、一九六四年三月半ばに、トルコ政府は、「保障条約」に基づくキプロスへの軍事介入の可能性があることを、キプロスの大統領や国連事務総長に通知している。“The Blue Helmets” p. 286

(42) 福田 菊「国連とPKO」東信堂 一九九二年 一一八一—一九頁。また、「憲政の危機」発生直後に提出された事務総長の報告書でも、諸当事者が外部からの援助を得ていることによって、国内紛争が深刻化している旨が述べられている。S/4483 para. 11

(43) J. P. Cot et A. Pellet op. cit.

(44) なお、本稿における考察の対象からは外れるが、「国際の」平和という言葉が「国家間の」平和という意味で理解されなかった冷戦終結前の事例としては、南アフリカ問題や南ローデシア問題について安保理や総会が採択した様々な決議などが挙げられよう。これらの事例に関しては、日本AALA連帯委員会編『アパルトヘイト』新日本出版社一九八七年 一五七—一八五頁所収。家 正治「アパルトヘイトと国際法」、及び、同著『国際連合と民族自決権の適用』神戸市外国語大学研究叢書第一〇冊 昭和五年 五三—六七頁。

III 「国内管轄事項への不干渉」

それでは、内戦において、国連が「国際の平和と安全の維持」という目的を追求しようとする場合には、その対応は、具体的にどのような形で「国内管轄事項への不干渉」という原則によって規律されるのであろうか。以下では、冷戦終結前の諸事例に関する国連の実践において、紛争当事者の指揮下を離れた集団と国連の関係、領域国政府以外の内戦の紛争当事者と国連の関係、領域国政府と国連の関係が、それぞれ、この原則によって具体的にどのような規律されるべきであると理解されてきたのかを検討してゆきたい。

なお、内戦が発生している国においては、そもそも当該国家を代表する政府はどれなのかということが問題とされるのだが、ここでは、ある「政府」が国連での取り扱いにおいて当該国家を代表する政府と認められているかどうかを、領域国政府を判断するための一応の基準としたい。

(1) 紛争当事者の指揮下を離れた集団と国連の関係

コンゴ問題の「憲政の危機」という局面が生じたのと同時に、コンゴ国軍（ANC）の一部の部隊が、上官（将校）の指揮下を離れ、無防備な一般人民を殺害したり村々に対して掠奪や放火を行うという事態が発生した⁽⁴⁵⁾。事務総長は、こうした行為を基本的人権に対する重大な侵害であると見るだけでなく、それがバルバ人という特定のエスニック集団に向けられたものであるように見受けられるとして、ジェノサイドという性格をもはらんだものと見做した⁽⁴⁶⁾。

このような事態を目の前にして、事務総長は、右のような行為を行っているANC部隊が、人民と国家安定のために法と秩序を再確立することへの障害になっているという立場から、これを一時的に武装解除する必要性があり⁽⁴⁷⁾と主張した。そして、実際に、ONUCは、こうした部隊を武装解除する措置をとったのである⁽⁴⁸⁾。

事務総長がとった措置については、法と秩序の維持のために必要不可欠であるとの立場から賛成した国と、これに反対した国がある⁽⁴⁹⁾。但し、反対した国は、「合法政府（ルムンバ政府―筆者注）に忠誠を誓っている部隊が、コンゴにおける事態を管理下に置こうとしたときに、事務総長がANC部隊の武装解除を要請した⁽⁵⁰⁾。」との立場に立っており、事態に関する認識が事務総長の認識とは全く異なっているのである。よって、事務総長がとった措置に反対した国の主張は、紛争当事者の指揮下を離れた「無頼の徒」を武装解除することに異議を唱えるものであるとは見

做されないものである。

以上の事例は、平和維持軍が、「法と秩序の維持」という任務を達成するために、紛争当事者の指揮下を離れた集団を實力により武装解除することは、「国内管轄事項への不干渉」という原則により禁止されているものではないとの認識が国連の実践において示したものであると言えよう。

一九五八年に出されたハマーシヨルド事務総長の報告書「UNEFの設置および活動に基づく経験の研究摘要」(以下、「研究摘要」)では、「憲章の基本原則を表明したものととして、国連軍は、本質上国内的性格の事態に使用することは認められない、という規則がある。」とされているが、⁽⁵¹⁾同事務総長は、先に挙げた「無頼の徒」による暴力行為を国内政治紛争上のものと見ることはできないとの立場に立っている。⁽⁵²⁾このように、同事務総長は、「憲政の危機」をどのように政治的に解決するかということとはコンゴの「国内管轄事項」に含まれるとしながらも、そのような政治問題と関係のない「無頼の徒」の行為は「国内管轄事項」に含まれないとの立場に立ったのである。

また、平和維持軍が、紛争当事者の指揮下を離れた集団を實力により武装解除することは、平和維持軍が有する自衛権の範囲内に収まるものと思われる。なぜなら、平和維持軍の自衛権の範囲は必ずしも明確なものではないかも知れないが、最低限、それが、平和維持軍の任務についての誤解や紛争当事者の軍隊の規律の乱れによってその任務遂行が妨害された場合を念頭に置いているとは言えるだろうからである。

(45) E. M. Miller "Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo," *American Journal of International Law* Vol. 55 No. 1 1961, p. 18 香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣 一九九一年 一〇六頁。

(46) E. M. Miller *ibid.*

(47) S/4482 para. 12

(48) 香西、前掲。

(49) E. M. Miller op. cit. には、安保理において、賛成の立場を示した国の例として、アメリカ、エクアドル、イギリスが挙げられ、反対の立場を示した国の例として、ソ連が挙げられている。

(50) A/PV. 858 para. 185 (ソ連)

(51) 香西、前掲書、九二頁。

(52) E. M. Miller op. cit.

(2) 領域国政府以外の内戦の紛争当事者と国連の関係

① 「傀儡」とされる紛争当事者

(a) 非難決議の採択

国連の実践においては、しばしば、「傀儡」とされる内戦の紛争当事者を直接的にまたは間接的に非難する決議が採択されてきた。

まず、こうした当事者を直接的に非難する決議が採択された例としては、コンゴ問題の「カタンガ分離運動の終結」という局面で採択された安保理決議一六九が挙げられよう。本稿II(1)のなかでも触れた安保理決議一六九は、カタンガ州当局が行っている分離運動を非難しているが、こうした非難の背景に、カタンガ分離運動が外国分子の介入によって成り立っているに過ぎないとの認識があったことは、先に述べたとおりである。

次に、こうした当事者を間接的に非難する決議が採択された例として、レバノン問題に関して一九七九年に採択された安保理決議四四四、カンボジア問題に関して一九七九年に採択された総会決議三四／二二、アフガニスタン

問題に関して一九八〇年に採択された総会決議E S—VI／二が挙げられよう。

一九七八年三月にレバノンへ侵攻したイスラエル軍は、U N I F I Lの展開とともに、順次、レバノンから撤退していった。しかし、その最終段階（同年六月）になって、撤退地の大部分を、U N I F I Lではなく、キリスト教の民兵組織「自由レバノン軍」に委ねたために、U N I F I Lの国境地帯への駐留が不可能となった。「自由レバノン軍」は、イスラエル当局から資金、訓練、武器、制服などの供与を受け、明らかに同当局の監督下にあるものであった。⁽⁵³⁾ 国境地帯へのU N I F I Lの展開を交渉によって行おうとする試みが遅々として進展しないことを受け、安保理は決議四四四を採択した。同決議の第一項では、イスラエルがU N I F I Lに協力していないこと、特に、南レバノンにおける不正規の武装集団に援助を与えていることが遺憾であると述べられている。この決議は、直接的にはイスラエルを非難したものであるが、同国の「傀儡」である「自由レバノン軍」をも間接的に非難したものであると解されよう。⁽⁵⁴⁾

総会決議三四／二二は、前文において、外国軍隊（これがベトナム軍を意味することは審議より明らかである―筆者注）によるカンボジアへの武力干渉を遺憾とすると述べ、本文第七項では、全ての外国軍隊のカンボジアからの即時撤退を要求している。同様に、総会決議E S—VI／二も、アフガニスタンにおける最近の武力干渉を強く遺憾とし、外国軍隊（これがソ連軍を意味することは審議より明らかである―筆者注）のアフガニスタンからの即時、無条件かつ全面的な撤退を要求している。これら二つの決議は、外国軍隊の撤退を要求することにより、外国軍隊の介入を要請したとされる「傀儡政府」をも間接的に非難したものであると解されよう。なお、国連でのカンボジア代表権は、ベトナム軍の介入と同時に成立したヘン・サムリン政権ではなく、民主カンボジア政府に認められている。⁽⁵⁵⁾ また、ソ連軍の介入と同時に成立したカルマル政権は、国連でのアフガニスタン代表権を認められている

が、この場合は、対立する政権の不存在ということが同政権に有利に働いたと考えられるのであって、多くの国がカルマル政権を「傀儡政府」と見做していたことは明らかである。⁽⁵⁷⁾

以上の諸事例においては、外部からの介入によって生じた事態を匡正するために、「傀儡」である内戦の紛争当事者を直接的または間接的に非難することは「国内管轄事項への不干渉」という原則によって禁止されていないとの認識が示されている。本来ならば、内戦の紛争当事者の主張や行動は、原則として「国内管轄事項」の範囲に入り、それを非難することは「干渉」に該当するであろう。しかし、外部勢力によって支えられた「傀儡」の主張や行動は、いわばその「外部的性格」のゆえに、「国内管轄事項」には含まれないと考えるのが妥当であり、以上の諸事例も、こうした立場に立つものであると理解されよう。

(b) 「傀儡」に対する鎮圧行動

「傀儡」とされる内戦の紛争当事者に対して、国連による武力による鎮圧行動が行われた例としては、ONUCによるカタンガ分離運動の鎮圧が挙げられよう。安保理決議一六九は、事務総長に対して、国連の指揮下のない全ての外国の軍事要員、準軍事要員や政治顧問、また傭兵を逮捕し抑留し追放するため、必要であれば武力の行使を含む積極的な行動をとるよう要請している。一九六一年一月に同決議が採択されると前後して、ONUCはカタンガ州に対する積極的な軍事行動を開始した。そして、途中に国連の仲介による中央政府とカタンガ当局との交渉などを挟みながら、カタンガにおける軍事行動を断続的に行った結果、一九六三年一月に、カタンガ分離運動は終結したのである。

ONUCのこうした行動にいかなる法的位置付けを与えるかは、本稿での検討の対象から外れるが、ここでは、次の点を指摘しておかなくてはならないだろう。それは、ONUCの鎮圧行動を、軍事的強制措置を規定した憲章

第四二条に基礎付けることは適當ではないということである。こうした立場は、あらゆる武力行使が強制措置となるのか否かという論点を先取りするものであるし、また、国際司法裁判所の「ONUCは、憲章第七章のもとの国家に対する防止措置または強制措置を含んでいない。」との勧告的意見にもそぐわないものだからである。⁽⁸⁰⁾ もちろん、ONUCのカタンガ鎮圧行動を非軍事的強制措置を規定した憲章第四一条に基礎付けることは、なおさら困難であろう。

右のようなONUCの行動が憲章第七章による強制措置でないとすれば、それは「国内管轄事項への不干渉」という原則によって規律されなければならない。一般に、内戦のある紛争当事者を武力鎮圧するに至る行動をとるとは、同原則に反するものと思われる。と言うのは、内戦の紛争当事者の主張は「国内管轄事項」に含まれるであろうし、また、武力鎮圧は「干渉」に該当すると考えられるからである。この点については、コンゴ問題の「カタンガ州進駐問題」という段階において一九六〇年八月に採択された安保理決議一四六では、コンゴの一体性の保持が分離かという憲法上の問題は国内問題であり、国連は介入しないとの方針が掲げられていたことが注目される。しかし、安保理決議一六九が採択された時点においては、(a)でも述べたように、カタンガ当局はもはや外部勢力の「傀儡」であると見做されており、それゆえ、ONUCが同州の分離運動の武力鎮圧に至る行動をとっても、それは「国内管轄事項への不干渉」という原則には反しないと理解されていたと言うことができよう。つまり、カタンガ当局の分離運動は、同当局の「外部的性格」が明らかになった段階では、もはや「国内管轄事項」の範囲に含まれないと理解されていたと言えるであろう。

② 「傀儡」とはされていない紛争当事者

(a) 平和維持活動の派遣決定

国連の実践において、内戦が発生している国に国連が平和維持活動を派遣することを決定したり勧告したりするためには、後述するように領域国政府の同意が必要であると理解されていたのは明らかであるが、それでは、内戦の他の紛争当事者の同意も、このような決定や勧告に際して必要であると理解されていたのであろうか。

なお、「傀儡」とされる紛争当事者については、前に見たように、これに対して非難決議を採択することや武力鎮圧に至る行動をとることも、「国内管轄事項への不干渉」という原則には反しないと理解されていたことから、平和維持活動の派遣の決定や勧告に際して、同原則により「傀儡」とされる紛争当事者の同意が必要とされるかの理解があるとは言えないであろう。問題は、「傀儡」とはされていない紛争当事者の同意である。

内戦が発生している国へ平和維持活動を派遣することの決定や勧告に関する国連の実践を見ると、「傀儡」とされていない内戦の紛争当事者の同意は必要ではないと理解されていたと言えよう。UNOGIL、ONUC、UNYOM、UNFICYP、UNIFILそれぞれの派遣の根拠となった安保理の諸決議や決議採択に至る安保理での審議において、領域国政府の同意や要請への言及はしばしば見られるが、内戦の他の紛争当事者の同意への言及はほとんど見られない。たしかに、UNFICYPの派遣に際しては、トルコ系キプロス住民の代表が安保理において個人の資格で発言した際に、平和維持軍の派遣が必要である旨を主張していたこと⁽⁶¹⁾から、UNFICYPの派遣についてトルコ系住民の同意があったとは言えるであろう。けれども、安保理決議一八六のなかでは、キプロス政府の同意への言及はあるものの、トルコ系住民の同意への言及はない。また、安保理の審議においても、トルコ系住民の同意の必要性を主張した国はないのである。

以上のことから、国連の実践においては、内戦が発生している国へ平和維持活動を派遣するにあたって、「国内管轄事項への不干渉」という原則は、「傀儡」とされていない紛争当事者の同意を法的に要求するものではないと理解

されていたことが導き出されよう。こうした理解は、平和維持活動の実際の活動のみならず派遣そのものが、内戦の帰趨や内戦の原因となった政治問題の解決に対して影響を与えうることを考えるなら、領域国政府にとって有利に働かざる余地を持つものであると言えよう。⁽⁶²⁾

(b) 支配地域への平和維持活動の進駐

領域国政府以外の内戦の紛争当事者で「傀儡」とはされていないものが支配する地域に平和維持活動が進駐しようとする場合、国連は当該紛争当事者とのような関係に立つのであろうか。

まず、非武装の軍事監視団の場合には、こうした紛争当事者の同意の必要性が法的に論議される以前に、事実上、それが必要となる。よって、軍事監視団に関する国連の実践を検討しても、こうした紛争当事者との協議が、法的に必要であると理解されていたのか、あるいは、単に事実上の必要性から持たれたものなのかの結論を導き出すことは困難であろう。

次に、平和維持軍の展開についても、こうした当事者との協議が持たれているようである。⁽⁶³⁾但し、UNFICYPやUNIFILに関する実践からは、このような協議が法的に必要であると理解されていたのか否か、法的に必要であるとしても「国内管轄事項への不干渉」という原則に関わるものなのか否かについての結論を導き出すことはできない。しかしながら、ここで注目すべきなのは、ONUCに関する国連の実践であろう。

カタンガ州当局は、一九六〇年七月一日にコンゴからの分離独立を宣言し、ONUCがコンゴに派遣されてからも、同州へのONUCの進駐に対して強硬に反対する姿勢を示した。こうした事態に直面したハマーシヨルド事務総長は、問題を整理して、(1)安保理決議一四三(一九六〇年)に規定されたONUCの駐留範囲は、コンゴ全土に適用があること、(2)カタンガ州への進駐は、武力を伴わなければ不可能であること、(3)安保理が与えている現在

のマンデートは、武力行使を認めていないこと、(4)したがって、安保理はONUCの性格を変更するか、あるいは他の実施方法を見いださなければならぬこと、を指摘し、安保理の審議と指示を仰いた⁽³⁶⁴⁾。ソ連やポーランドは、武力によるカタンガ州への進駐は自衛によって正当化されると主張したが、八月九日に採択された安保理決議一四六は、このような主張を反映するものではなく、(1)ONUCのカタンガ進駐の必要性を認め、(2)コンゴの国内紛争への不介入の原則を確認し、(3)加盟国に対して、憲章第二五条と第四九条にしたがって安保理の決定した措置の実施につき協力を要請するものであった。決議採択後、事務総長は、八月一二日に、ONUCをカタンガ州に平穩裡に進駐させることに成功したのである。

ここで、まず問題となるのが、コンゴ全土へのONUCの駐留を定めた決議一四三が、なぜ、カタンガ州当局を拘束するのかということである。この点について、憲章第二五条と第四九条の適用を主張する立場があるが⁽³⁶⁵⁾、それは正しくないであろう。なぜならば、何よりも、国連加盟国の義務を規定したこれら二つの規定は、一九六〇年九月二〇日に国連に加盟したコンゴを、八月九日時点で拘束するものではないし、まして、地方当局に過ぎないカタンガ州当局を直接的に拘束するものではないからである。そうだとすると、コンゴ全体を代表する領域国政府がONUCのコンゴ全土での駐留に同意したので、地方当局であるカタンガ州当局も当然にこの同意に拘束される、と解するほかはないであろう。

それでは、カタンガ州への進駐の権限がONUCに認められるのに、なぜ、事務総長や決議一四六は、武力行使しての進駐は認められないとの立場に立ったのだろうか。この点については、決議一四六に関わる国連の実践を見るだけでは、「国内管轄事項への不干渉」という原則によってそれが認められないと理解されているのか、あるいは、平和維持軍に関する武力行使禁止原則によってそれが認められないと理解されているのかは、必ずしも明らか

ではない。しかしながら、①―(b)で見たように、国連が「傀儡」とされる紛争当事者の武力鎮圧に至る行動をとることは、「国内管轄事項への不干渉」という原則に反しないものと理解されていることから見れば、ONUCが武力行使してカタンガ州へ進駐することはできないという立場の背景には、少なくとも、そうすることが「国内管轄事項への不干渉」という原則に反するものだとの理解があったものと言えよう。つまり、カタンガ州当局に対してONUCが武力行使を行うこと（たとえ、その目的がベルギー軍の撤退を確保することというものであるにせよ）は、決議一四六が採択された時点ではまだ国内問題と見做されていた分離問題に、国連が干渉する結果になると理解されていたのであると言いうことができるだろう。

以上をまとめると、「傀儡」とはされていない紛争当事者に対して国連が武力を行使することは結果的に「国内管轄事項への干渉」にあたるので、当該紛争当事者が支配している地域に平和維持活動が進駐するためには、国連による武力行使を避けるために必要な範囲で、当該紛争当事者の同意が必要とされる、ということになるだろう。

(c) 平和維持活動の任務遂行

内戦が発生している国へ平和維持活動が派遣され、それが「傀儡」とはされていない内戦の紛争当事者が支配する地域へも展開されたならば、今度は、平和維持活動がその任務を遂行するうえでこうした紛争当事者とのような関係に立つのが問題となる。

まず、非武装の軍事監視団について言えば、監視団がその任務を遂行するためには、こうした紛争当事者との協議の必要性が法的に論議される以前に、そのような協議が事実上必要とされるであろう。UNYOMに関しては、UNYOMと「王制派」との間にどのような協議が持たれたのかは必ずしも明らかではないが、UNOGILに関しては、常設の監視所の設置や車両の査察などについて、UNOGILと反政府勢力との間に取極めが交わされた

ことが報告されている。⁽⁶⁷⁾

次に、平和維持軍についても、平和維持軍がその任務を遂行するために、こうした紛争当事者と種々の協議を持つべきであるとされたり、実際にそのような協議を持たれてきたことは明らかである。UNFICYPに関しては、トルコ系住民によるパトリール妨害事件などがしばしば起こったが、そのつど、現地での交渉を通じて問題が解決されたと報告されている。⁽⁶⁸⁾ UNIFILに関しては、現地の各種武装集団との間に、UNIFILの円滑な機能と武力衝突の危険を回避するのに必要な範囲内で協議が持たれたことが報告されている。⁽⁶⁹⁾ ONUCに関しては、コンゴ問題の「憲政の危機」という局面で一九六一年二月に採択された安保理決議一六二が、内戦防止のための最後の手段としての武力行使を認めているが、この決議については、ONUCの武力行使の範囲は従来どおり自衛の範囲を越えるものではなく、内戦の防止はあくまで交渉と説得によつて達成されるべきであると解釈されていたと言えよう。⁽⁷⁰⁾

「傀儡」とはされない紛争当事者と平和維持軍との「協議」や「交渉」は、前の(b)でも見たように、こうした紛争当事者に対する武力行使が結果的には「国内管轄事項への干渉」となるので、平和維持軍による武力行使を避けるために行われるという側面を有するものであろう。それでは、平和維持軍が任務を果たすために、このような「協議」や「交渉」は常に必要とされるのであろうか。この点で特に注目されるのが、コンゴ問題の「憲政の危機」が発生した直後にONUCがとった措置と、それに対する各国の評価である。

一九六〇年九月五日、カサブ大統領とルムンバ首相の対立は、お互いが相手を罷免するという事態に発展し、それ以後一カ月間は、四つの政治勢力が抗争を繰り広げ、コンゴにおいて合法政府が存在しないという状況が続いた。⁽⁷¹⁾ ONUCは、「憲政の危機」が発生したことによる混乱や流血を防止するため、九月五日、直ちに、コンゴの

主要な空港とレオポルドビルにあるラジオ局を閉鎖するという措置をとった。なお、「憲政の危機」が生じる前に、ルムンバ首相とONUCとの間で、空港の管理に関して武力衝突の危機があり、交渉によって辛うじて危機を避け得たことが報告されているが、九月五日の措置に関しては、紛争当事者との交渉がなされたとの報告はない。⁽⁷²⁾

ONUCの緊急措置を非難した諸国の立場は、ルムンバが率いる「政府」を合法政府であると認めたとうえで、空港やラジオ局の閉鎖が合法政府の意図に反して行われたことを批判したり、ルムンバ政府と帝国主義の「傀儡」との間でONUCが中立を守ることが不適當であると主張したりするものなので、ここでの検討とは関係がない。他方、こうした措置を支持または容認した諸国は、空港やラジオ局の閉鎖が、ONUCに与えられた法と秩序の維持という任務を遂行するために必要なものであったと認め、こうした措置が、ONUCの中立性に反するものではないとの立場に立っているのである。⁽⁷³⁾

ONUCがとった以上のような措置についての検討からは、平和維持軍がその任務を遂行するためには、「傀儡」とはされていない内戦の紛争当事者との「協議」や「交渉」が必ずしも常に必要であるとは認識されていないこと、及び、しかしながら、平和維持軍がとる措置には、「傀儡」とはされていないある紛争当事者に対してのみ空港やラジオ局を閉鎖し、他の「傀儡」とはされていない紛争当事者にはそれを使わせるといふようなことを行ってはならないという意味での中立性という制約が課されていると認識されていたことが導き出されよう。

平和維持軍の活動に関する中立性の原則は、UNFICYPの場合やUNIFILの場合にも、その活動の基本的な原則として掲げられている。⁽⁷⁶⁾ そうであるならば、「傀儡」とはされていない内戦の紛争当事者と平和維持軍の「協議」や「交渉」は、こうした紛争当事者に対して平和維持軍が武力行使に至らない措置をとる場合には、中立性の原則が必要とする範囲においてなされるべきだということになる。もつとも、中立性の原則の内容が、漠然とし

たものであることは否定できない。事実、右に見たONUCの緊急措置については、結果的にルムンバ派にとって不利に働いたとの指摘もなされているのである。⁽⁷⁷⁾

なお、「傀儡」とはされない紛争当事者（領域国政府以外のもの）相互の間に適用される中立性の原則の内容が漠然としたものであるなら、領域国政府と「傀儡」とはされない他の紛争当事者との間に同原則を適用するに際しては、さらに様々な微妙な問題が起こりうることも考えられよう。

(d) 非難決議の採択

「傀儡」とはされていない紛争当事者に対する非難決議が採択された例としては、トルコ系キプロス住民が一九七五年に「トルコ系キプロス連邦自治州」の樹立を宣言したことを受けて採択された安保理決議三六七（一九七五年）、と、同じくトルコ系住民が一九八三年に「北キプロストルコ共和国」として独立する旨を宣言したことを受けて採択された安保理決議五四一（一九八三年）が挙げられる。

これら二つの決議は、ともに、トルコ系住民の一方的宣言を非難するものであるが、安保理での審議において示された非難の理由として挙げられるのは、(1) こうした一方的宣言が、キプロスの主権、独立、領土保全として非同盟諸国の一員としての性格の尊重に基づく問題解決へ向けての両系住民の交渉を妨げるといふ理由⁽⁷⁸⁾と、(2) 宣言が、一九七四年から続いているトルコ軍による占領の結果を既成事実化するものだといふ理由⁽⁷⁹⁾である。但し、二つの理由のうちいずれが決定的なものであると理解されていたのかは、必ずしも明らかではない。もし、(1)が決定的な理由であるならば、「国内管轄事項への不干渉」という原則について微妙な問題が生じると思われるが、(2)が決定的な理由であるならば、一方的宣言を支えている外国軍の存在のゆえに、こうした宣言は「国内管轄事項」に入るものとは見做されないと認識を導き出すことができよう。

- (53) "The Blue Helmets" p. 128
- (54) なお、同決議が採択された一九七九年一月一九日の安保理事会合では、バングラデシュとザンビアが、イスラエルと「自由レバノン軍」の間の「共謀」について語り、クウェートは、「自由レバノン軍」がイスラエルの監督下にあると述べており、ソ連は、「自由レバノン軍」をイスラエルの「子分」であるとしている。また、こうした立場を否定する発言をした国は見られない。Yearbook of the United Nations (以下、Y. B. U. N.) 1979 pp. 323-324
- (55) 中村 道「国際連合におけるカンボジア代表権問題」二七六―二七八頁、国際法事例研究会『国交再開・政府承認』慶応通信 昭和六三年。
- (56) 中村、前掲、二八二頁。
- (57) Y. B. U. N. 1980 pp. 298-302
- (58) 平和維持活動の国連憲章上の根拠に関しては、香西、前掲書、三八九―四二二頁。
- (59) F. Severstedt "United Nation Forces" p. 446 in "The British Year Book of International Law" Vol. 37 1961
- (60) R. Simmonds "Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo" Martinus Nijhoff 1968, p. 62
- (61) S/PV 1099 para. 52
- (62) 概ね同趣旨の見解を述べたものとして、松本祥志「アフリカ統一機構による平和維持と国際法(二)」『札幌学院法学』第四卷第二号 昭和六三年、九八一―〇一頁。
- (63) 例えば、S/5764 para. 49 は、「移動の自由」に関してUNFICYPとトルコ系住民との合意が結ばれたことに言及しており、S/12620/Add. 5 para. 17 は、UNFICYPと「自由レバノン軍」の間にUNFICYPの進駐についての協議が持たれたことを示している。
- (64) 香西、前掲書、一〇三頁。

説
論

(65) S/PV 887 para. 101 (キーンズ)‘ para. 227 (ノ連)。
(66) ノーションン下事務総長の見解(S/PV 884 para. 22-23) は「こうした立場に立つものだったと解される余地があると言えよ。なお、R. Simmonds op. cit. pp. 67-68, M. H. Gagnon “Peace Forces and the Veto” in ‘International Organisation’ 1967, p. 821 は、明らかにならうとした立場に立っている。

(67) S/4051 paras. 2-3

(68) S/6426 para. 69 また「陣地の撤去」や「正常な状態への復帰」に関する国連軍とトルコ系住民とのやりとりについては、香西「前掲書」一七二―一七三頁。

(69) S/12845 para. 34

(70) S/PV 941 paras. 81-83 (ヌメリカ)‘ S/PV 942 para. 20 (ペギリス)‘ para. 39 (チリ)‘ para. 53 (中国)‘ S/4752 (事務総長) など。なお、ノ連などは「傀儡」勢力に対して武力行使を含む措置をとることを主張している(S/PV 942 para. 195) ので、その主張は、この日の検討とは関係がなさ。

(71) “The Blue Helmets” pp. 228 なお、この緊急措置は、九月―三日に解かれた。

(72) S/4531 para. 18

(73) Ibid. para. 20

(74) A/PV 858 para. 184 (ノ連)‘ A/PV 860 para. 186 (チエロモンキン) など。

(75) A/PV 861 para. 29 (ケレン)‘ A/PV 862 para. 134 (イラン) など。

(76) 香西「前掲書」一六九―一七〇頁、及び、二九四頁。

(77) C. C. O'Brien “To Katanga and Back” Hutchinson 1962, pp. 93-94

(78) S/PV 1813 para. 182 (ノ連)‘ S/PV 1815 para. 50 (ノモンク)‘ S/PV 2498 para. 148 (カナダ) など多数。

(79) S/PV 1813 para. 65 (キーンズ)‘ S/PV 1818 para. 29 (ロマン)‘ S/PV 2498 paras. 112-113 (ノ連) など多数。

(3) 領域国政府と国連の関係

平和維持活動の派遣や駐留に関して領域国政府の同意が必要であることは、広く認められている。⁽⁸⁰⁾そして、領域国政府の同意の必要性が、「国内管轄事項への不干渉」という原則と深く関わりを持つものであることは言うまでもない。このような関わりについて述べたものとしては、例えば、ONUCについてのハマーシヨルド事務総長の報告が挙げられよう。この報告においては、国際の平和と安全の維持に対する脅威の存在とコンゴ政府の要請とが、国連による干渉を正当化するとの旨が述べられており、これは、コンゴ政府の要請または同意がなければ、ONUCの派遣や駐留が「国内管轄事項への不干渉」という原則に反するものとなるという認識を明らかにしたものである。

また、国連の実践においては、平和維持活動がその任務を遂行するために領域国政府に対して何らかの措置をとろうとする場合、領域国政府の同意が必要であると認識されている。このような認識が示された例としては、(1)コンゴ問題の「憲政の危機」発生直後にONUCがとった空港やラジオ局の閉鎖という緊急措置を非難した国々の主張のなかに、ルムンバ政府を合法政府と見做したうえで、合法政府との協議なく、あるいは、合法政府の反対にも拘らず、こうした措置がとられた点に対する批判が見られること、⁽⁸²⁾(2)同じくコンゴ問題の「憲政の危機」という局面で採択された安保理決議一六一（一九六一年）がコンゴの武装部隊と要員の再編成を促していたことについて、カサブ政府を合法政府と見做す立場から、このような措置は同政府の協力を得て行われなければならないとの主張がなされたこと、⁽⁸³⁾(3)UNFICYPが、武器や兵力の増強防止や移動の自由の確保について、主権尊重の立場からキプロス政府に対してかなりの譲歩をせざるを得なかったこと⁽⁸⁴⁾などが挙げられる。こうした諸事例では、空港や

ラジオ局の管理、軍隊の再編成、国家の安全保障に関する措置などは、国家主権の領分に属するもので、主権を行使する国家机关である領域国政府の同意がなければ国連が関与することはできないという認識が示されていると言えよう。

平和維持活動がその任務を遂行するにあたっては、以上に見た領域国政府の同意の必要性からさらに進んで、領域国政府との積極的な協力関係が打ち立てられることもある。

UNIFILの任務の一つとして、南レバノンにおけるレバノン政府の主権回復を援助することが挙げられる。こうした任務を遂行するため、まず、一九七八年七月末までに、レバノン政府の行政職員と警察官が南レバノンに派遣され、警察官は、UNIFILと協力して検問を行ったり通訳や連絡機関として機能したりした。⁽⁸⁵⁾ 次いで、レバノン政府が南レバノンへ正規軍を派遣することを決定し、UNIFILもこれを実現するためにイスラエル当局と様々なレベルでの接触を持ったが、結局は、「自由レバノン軍」からの攻撃に遭って断念を余儀なくされた。⁽⁸⁶⁾ しかし、一九七八年一二月には、UNIFILとレバノン政府の共同作業グループが結成され、同グループの提案に基づき、レバノン正規軍の要員がUNIFILのヘリコプターで南レバノンに派遣され、UNIFILの各部隊に配置された。⁽⁸⁷⁾ また、安保理決議四四四（一九七九年）では、レバノン政府がUNIFILとの協力により南レバノンでの主権を回復することに対する歓迎の意思が表されており、決議採択後、両者の協力により計画が段階的に進められた結果、「自由レバノン軍」の妨害にも拘らず、一九八一年六月には、UNIFILの司令部に配置されているレバノン正規軍人員の数は一、三五〇名となった。⁽⁸⁸⁾

一般的には、内戦の一方の紛争当事者の反対にも拘らず、領域国政府の正規軍などの人員の展開を国連が援助することは、「憲章の基本的原則を表明したものとして、国連軍は、本質上国内的性格の事態に使用することは認めら

れない、という規則がある」との「研究摘要」の立場⁽⁸⁹⁾に反し、「国内管轄事項への不干渉」という原則に反することになる。しかし、以上に検討した事例においては、「自由レバノン軍」がイスラエルの「傀儡」であるとされているので、「国内管轄事項への不干渉」という原則に関わる問題は生じないと認識されていたと言えよう。

平和維持活動と領域国政府との間に積極的な協力関係が打ち立てられたもう一つの事例としては、UNFICYPが挙げられよう。

UNFICYPの派遣を勧告した安保理決議一八六（一九六四年）は、「法と秩序の維持・回復」についてキプロス政府が責任を有するとしうえて、UNFICYPの副次的な任務の一つとして「法と秩序の維持・回復」を掲げている。こうした任務を遂行するために、UNFICYPのなかに「国連民事警察」が設けられ、「国連民事警察」は、キプロス警察との連絡をとったり、キプロスの警官との合同パトロールを行ったりした⁽⁹⁰⁾。

「国連民事警察」とキプロス警察との協力は、一見すると、一九六三年一二月の内戦発生以来の事態を憲法に違反する不法なものと見做すトルコ系住民の立場⁽⁹¹⁾と相容れないように見える。しかしながら、(1)このような協力は、ギリシャ系の警察要員との間にだけでなく、トルコ系の警察要員との間にも持たれていたこと⁽⁹²⁾、(2)「正常な状態への復帰」という任務を果たすためにUNFICYPが出した、トルコ系住民の公職復帰などの勧告については、トルコ系住民の強い反発があつた⁽⁹³⁾のに対し、このような協力については、同系住民は特に異議を唱えていないことなどから見ると、トルコ系住民も、このような協力がなされることを少なくとも容認していたと言えよう。

(80) ハマーシヨルド事務総長の「研究摘要」第一五五項、香西、前掲書、九〇頁。

(81) S/4386 para. 5

(82) A/PV. 860 para. 58 (ウツナイナ) / A/PV. 860 para. 212 (UAG) / A/PV. 862 para. 5 (アルベニア) など。

説

論

- (83) S/PV. 942 para. 44 (トロンク) S/PV. 942 para. 55 (中国)
- (84) 香西、前掲書、一七〇—一七一頁、及び、一七二—一七四頁。
- (85) S/12845 para. 48
- (86) *Ibid.*, paras. 49-50
- (87) “The Blue Helmets” p. 136
- (88) *Ibid.*
- (89) 香西、前掲書、九二頁。
- (90) S/5679 para. 4
- (91) S/PV 1099 para. 99
- (92) S/6228 para. 112
- (93) トルコ系住民は、こうした「正常化」を、ギリシャ系住民が一方的に作り上げた状態を固定化するものと見做して、「正常化」のためのUNFICYPによる勧告に反対していた。S/6102 Annex VI

IV おわりに

これまでに検討した結果をまとめると、以下のように言えよう。

まず、内戦に国連が介入した冷戦終結前の諸事例では、常に「外部からの介入」という要素が存在することにより、国連が「国際の平和と安全の維持」という目的を追求しようと認識されていた。そして、「外部からの介入」の「危険性」ということも、単なる抽象的な危険ではなく、かなりの現実味を帯びたものであった。もつとも、これ

らの諸事例をもとに、「外部からの介入」という要素がなければ、国連は内戦において「国際の平和と安全の維持」という追求すべき目的を見いださないと結論までをも導き出すことはできない。但し、少なくとも、これら諸事例は、「外部からの介入」がなくても国連は内戦において「国際の平和と安全の維持」という目的を見いださうとの認識を示した先例としての性格を持っていないことは明らかである。

「国内管轄事項への不干渉」という原則に関しては、次のような認識が示されている。

(1)紛争当事者の指揮下を離れた「無頼の徒」の行為は、内戦の原因である政治問題とは関係のないもので、「国内管轄事項」に含まれない。(2)「傀儡」とされる紛争当事者に対して、国連が非難決議を採択したり軍事的鎮圧行動をとったりすることは、こうした紛争当事者の「外部的性格」のゆえに、この原則に反しない。(3)「傀儡」とはされていない紛争当事者(領域国政府以外のもの)については、三点が指摘される。i 平和維持活動の派遣を決定する際には、こうした紛争当事者の同意は必要ではない。ii 国連がこうした紛争当事者に対して武力を行使することは、結果的にこの原則に反するものとなる。iii こうした紛争当事者に対して武力行使に至らない措置をとる場合には、必ずしもその同意は必要とされないが、中立性原則が適用されるべきである。(4)領域国政府については、i 平和維持活動の派遣の決定には、当該政府の同意が必要であり、ii 当該政府に対して何らかの措置をとる場合には、その同意が必要とされる。

「国内管轄事項への不干渉」という原則についてこうした認識が示されていることは、領域国政府を、他の「傀儡」とはされていない紛争当事者と比べて、次の二点において有利な立場に置く結果となる余地を持つと言えよう。第一は、平和維持活動の派遣の決定や勧告に際して、前者の同意は必要とされているが、後者の同意は必ずしも必要とはされていない点である。第二は、国連が後者に対して武力行使に至らない何らかの措置をとる場合に適用され

る中立性原則は、前者に対してこうした措置をとる際に必要とされる同意と比べて、その内容が明確ではないという点である。そして、こうした「余地」のなかで、国連が具体的にどのような形で「国際の平和と安全の維持」という目的を追求していくのかは、個々の状況における安保理や国連事務総長などの政治的判断に委ねられているということになる。

〔本稿は、一九九二年五月一七日に大阪大学で開かれた国際法学会春季大会における報告「国際連合と内戦」の一部をもとにしたものである。〕

〔本稿は、文部省平成五年度科学研究費補助金（奨励研究(A)）の交付を受けて行われた研究の一部である。〕