

ポスト冷戦とPKO

森 川 幸 一

I. はじめに

湾岸危機の最中に日本の「国際貢献」策の柱として上程され、1990年11月に廃案となった「国際連合平和協力法案」に続き、91年9月、政府は、新たに「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律案」(以下「PKO 協力法案」と略称)を国会に提出し、同法案は現在参議院で継続審議中である。「PKO 協力法案」が「国際貢献」の名を借りた自衛隊の海外派遣法であることは、既に大方の指摘する所であり⁽¹⁾、ここで改めて論じるまでもない。しかし、同法案の持つこうした政治的意図の問題はひとまず脇に置くとしても、同法案にはなお数々の問題点が残されているように思われる。本稿では、国際法を専攻する筆者の問題関心に即して、そこで協力の主たる対象とされている「国際連合平和維持活動」(PKO)が、冷戦後の世界において、果たして従来通りの性格を維持しうるかといった問題に焦点を当てながら、PKOの全体像を概観し、そのうえで、日本のPKO参加に係わる同法案の問題点について若干の指摘を行うことにしたい⁽²⁾。

II. PKO とは何か

1. PKO 登場の背景

国連創設当時、国際安全保障の中核的制度と考えられたのは、国連による「集団安全保障」(collective security)であった。「集団安全保障」は、19世紀に有力であった「勢力均衡」(balance of power)に代わり、国連の前身である国際連盟の時代に初めて制度化され、国連においてさらに強化された国際安全保障の一方式である⁽³⁾。「勢力均衡」が、各国の軍備の自由と同盟の自由とを前提に、敵対関係にある相対立する勢力間の力の均衡によって相互の安全を保障しようとするものであったのに対し、「集団安全保障」は、対立関係にある国をも含めた一つの集団の内部においてすべての国が武力の不行使を約束し合い、この約束に反して他国を攻撃する国がある場合、残りのすべての国が共同の力でこれを鎮圧し、被害国の安全を保障することをその基本とする。体制外に特定の仮想敵国を想定するか、体制内の不特定のメンバーを鎮圧の対象とするかが両概念を区別する基本的メルクマールである。

こうした「集団安全保障」制度は、国連憲章において次のような形で法的な定式化を見た。

すなわち、憲章は、「国際の平和と安全の維持」を国連の第一の目的として掲げ、その実現のための手段として、「紛争の平和的解決」（第VI章）と「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為に関する行動」（第VII章）の手續を用意した（第1条）。「紛争の平和的解決」は、国連が、紛争当事者に対し紛争の平和的解決を求め（第33条）、また適当な調整の手續または方法を勧告し（第36条）、さらには実質的な解決条件を勧告する（第37条2項）というもので、紛争当事者に対して非強制的・中立的であることを特徴とする。この「紛争の平和的解決」も広義には「集団安全保障」の一環として理解されるが、やはりその中核をなすのは、強制的・一方的性格を有する第VII章の「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為に関する行動」である。

その基本的構造は、まず「国際関係における武力による威嚇または武力の行使」を一般的に禁止したうえで（第2条4項）、安保理が、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」を集権的に認定し（第39条前段）、次いで「国際の平和と安全を維持し又は回復するための」非軍事的措置（第41条）または軍事的措置（第42条）を決定する（第39条後段）というものである。このうち、国連に「牙」を与えるものとして特に重視された軍事的措置を有効に組織するため、憲章は、各国に安保理の要請に応じて「兵力、援助及び便役」を提供させるために必要な特別協定の締結を予定し（第43条）、加えて、かくして組織された国連軍を指揮・統制する安保理に軍事的な助言を与える軍事参謀委員会を設置した（第46、47条）。

国連の成立後、軍事参謀委員会は国連軍を組織するための前提となる特別協定の準備に取りかかったが、戦後間もなく顕在化した東西冷戦の結果この計画は挫折し、実際には今日まで特別協定は一つも結ばれず、「集団安全保障」を担保する実力組織としての国連軍は未だ実現を見ていない。また、安保理の投票手續に組み込まれた拒否権（第27条3項）のため、国家間紛争であれ、内戦であれ、東西の超大国のそれぞれが紛争当事者のそれぞれ一方を実質的に支援するという形で現れる冷戦構造のなかで、「平和に対する脅威」等の認定および集団的措置の決定は、湾岸問題が起きるまで、国際の平和と安全の問題とは直接関係を有しない例外的ケース（66年、68年の対南ローデシア経済措置、77年の対南アフリカ武器禁輸措置）⁽⁴⁾を除き行われることはなかった。

こうした国連の「集団安全保障」に代わって、戦後の国際安全保障の現実を支配したのが、「集団的自衛権」に基づく東西軍事同盟（WTO、NATO）間の「勢力均衡」である。国連憲章は、個別国家による武力行使を一般的に禁止した（第2条4項）とはいうものの、他国から「武力攻撃」を受けた際の被害国の自衛のための武力行使はこれを例外的に許容し、かかる「個別的自衛権」に加えて、新たに「集団的自衛権」という概念を導入した（第51条）。こ

の「集団的自衛権」とは、自国と密接な関係にある国が他国から武力攻撃を受けたときに被害国を助けて反撃を加えることのできる権利である。但しそれは、「安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間」一時的に認められる権利にすぎず、また、その行使に当たってとられた措置は直ちに安全保障理事会に報告されなければならない(第51条)。その意味で「集団的自衛権」は、安保理による一定の制約に服するとはいえ、個別国家もしくはその集団が、第三者機関による客観的な判断を待たずに自らの主観的な判断の下に武力行使を行いうる点で、国連の「集団安全保障」とは根本的に性格を異にする。

第二次大戦後の国際安全保障の要として国連憲章に盛り込まれた「集団安全保障」が、東西冷戦の結果機能不全に陥るなか、一方で、この「個別的・集団的自衛権」に基づく武力行使が世界の各地で頻発することになった。しかし他方で、こうした国際関係の現実直面した国連は、国際平和維持に辛うじて寄与しうる最低限の機能領域として、「国連平和維持活動」(peace-keeping operations)、いわゆる PKO を編み出し、これに新たな活路を求めるようになる。すなわち、1956年のスエズ動乱の際に、総会の決議に基づきエジプトに派遣された「国連緊急軍」(UNEF・I)の成功を契機として、その後これにならった類似の活動が60年代に入ってから「平和維持活動」と総称されるようになり、それ以前に存在した1948年以降のパレスチナにおける「国連休戦監視機構」(UNTSO)等の監視団も遡ってPKOのカテゴリーに含めて理解されようになった⁽⁵⁾。

2. PKO の特徴と類型

PKO は、「集団安全保障」や「集団的自衛権」等とは異なり、国連創設時から予定されていたものではないため、国連憲章に明確な規定があるわけではなく、あくまで国際関係の現実に対応するため国連の慣行を通じて経験的に発展してきた活動である。そのため、その概念は必ずしも固定的なものではなく、将来にわたり修正を余儀なくされることも十分に考えられる。しかし、これまで行われてきた PKO から抽出された一般的特徴を指摘することはなお可能である。例えば、国連事務局の手になる『ブルー・ヘルメット』では、「紛争地域における国際の平和と安全の維持または回復を助けるために、国連によってとられる軍事要員を伴うが強制力を伴わない活動」という一般的定義が与えられている⁽⁶⁾。

さらに、その具体的な諸特徴としては次のような点を挙げることができる⁽⁷⁾。

- ① 紛争当事者、受け入れ国の同意・協力—非強制性
- ② 要員提供の任意性
- ③ 紛争に対する中立性—紛争に対する特別利害関係国の除外

④ 国連事務総長による指揮・統制

⑤ 自衛等の例外的状況の下での必要最小限の武力行使の許容

こうした諸特徴から窺い知れるように、PKOは、紛争自体の是非をひとまず棚上げして、紛争当事者および受け入れ国の同意・協力の下、協力国から任意に提供された要員から成る部隊を紛争地域に派遣することにより、とりあえず現状を維持しようとする活動である。その意味で、PKOの機能は、平和破壊者を強制的に鎮圧する「集団安全保障」とは異なり、また、紛争自体の積極的解決をめざす「紛争の平和的解決」とも異なっている。

PKOは、その構成・機能の違いに着目して、通常次の二つの類型に大別される。

- (1) 「平和維持軍」(PKF) — 必要な兵站支援組織を伴った軽武装の歩兵部隊から成り、主として戦闘再発の防止、兵力引き離し、国内治安の維持・回復を任務とするもの。
- (2) 「監視団」— 原則として非武装の将校団およびシビリアン部門で構成され、主として停戦の監視、停戦の違反行為に関する安保理への報告を任務とするもの。広義には、シビリアンの専門家集団によって構成される「選挙監視団」も含まれる。

これに、(1)「平和維持軍」と(2)「監視団」の複合型を(3)として加え、過去に実際に活動してきたPKOと、1992年2月の段階で編成予定のものを、この三つの類型ごとに分類・整理してみると別表⁽⁸⁾のようになる。

【別表】PKO一覧

(1)「平和維持軍」

- ① 第一次国連緊急軍 (UNEF・I) 1956・11～1967・6
- ② コンゴ国連軍 (ONUC) 1960・7～1964・6
- ③ 西イリアン国連保安隊 (UNSF) 1962・10～1963・4
- ④ 国連キプロス平和維持軍 (UNFICYP) 1964・3～現在
- ⑤ 第二次国連緊急軍 (UNEF・II) 1973・10～1979・7
- ⑥ 国連兵力引き離し監視軍 (UNDOF) 1974・6～現在
- ⑦ 国連レバノン暫定軍 (UNIFIL) 1978・3～現在
- ⑧ ユーゴ国連保護軍 (UNPROFOR) 現在組織中

(2)「監視団」

- ① 国連パレスチナ休戦監視機構 (UNTSO) 1948・6～現在
- ② 国連インド・パキスタン軍事監視団 (UNMOGIP) 1949・1～現在

- ③ レバノン国連監視団 (UNOGIL) 1958・6～同12
- ④ イエメン国連監視団 (UNYOM) 1963・7～1964・9
- ⑤ ドミニカ事務総長代表使節団 (DOMREP) 1965・5～1966・10
- ⑥ 国連インド・パキスタン監視団 (UNIPOM) 1965・9～1966・3
- ⑦ 国連アフガン・パキスタン仲介ミッション (UNGOMAP) 1988・5～1990・3
- ⑧ 国連イラン・イラク軍事監視団 (UNIIMOG) 1988・8～1991・2
- ⑨ 国連アンゴラ監視団 (UNAVEM) 1989・1～現在
- ⑩ 国連ニカラグア選挙監視団 (ONUVEN) 1989・8～1990・2
- ⑪ 国連中米監視団 (ONUCA) 1989・12～現在
- ⑫ 国連イラク・クウェート監視団 (UNIKOM) 1991・4～現在
- ⑬ 西サハラ住民投票監視団 (MINURSO) 現在組織中
- ⑭ 国連エルサルバドル監視団 (ONUSAL) 現在組織中
- ⑮ 第二次国連アンゴラ監視団 (UNAVEM・II) 現在組織中

(3) 複合型

- ① 国連ナミビア独立移行支援団 (UNTAG) 1989・4～1990・3
- ② 国連カンボジア暫定行政機構 (UNTAC) 現在組織中

3. PKOの国連憲章上の根拠⁽⁹⁾

PKOの国連憲章上の根拠については、国連の目的を定めた第1条1項、総会の一般的権限に関する第10条、同じく安保理の一般的権限に関する第24条等の一般的権限規定、総会や安保理の補助機関設置権限規定である第22条および第29条、さらには、安保理の特定権限を定めた第VI章（紛争の平和的解決）または第VII章（平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動）の各条項等、様々な見解があり、決定的な結論は得られていない。しかしPKOは、前述したように、もともと憲章に予定されていた活動ではなく、国連の慣行を通じて経験的に発展してきた活動であるため、特定の憲章条文のみに根拠を求める方法には多かれ少なかれ無理があると言われ、今日では、国際機構の権能に関する一般理論を使って、その権限を正当化する主張が有力になりつつある。

そうした一般理論としては、(1)「後に生じた慣行」の理論と、(2)「黙示的権能」の理論とがある。

(1) 「後に生じた慣行」の理論

この理論は、条約解釈の一般規則として「ウィーン条約法条約」第31条3項(b)に盛り込まれ

た「条約の適用につき後に生じた慣行であって、条約の解釈についての当事国の合意を確立するもの」という規定を援用し、それ自体一種の条約である国連憲章の解釈として、PKOをここにいう「後に生じた慣行」として説明する方法である。この理論はまた、1971年のナミビア問題に関する国際司法裁判所（ICJ）の勧告的意見においても、安保理の投票手続（第27条3項）における常任理事国の棄権が、拒否権の行使に当たらないことを正当化する文脈で援用されている⁽¹⁰⁾。

(2) 「黙示的権能」の理論⁽¹¹⁾

「黙示的権能」(implied powers)の理論とは、国際機構は、その設立・基本条約によって明示的に定められていなくても、その目的達成のために必要不可欠と考えられる権利能力を付与されているという理論で、これまで、ICJの勧告的意見の中でも幾度か援用されてきた。例えば、裁判所は、1949年の「国連損害賠償事件」において、憲章に特定の根拠規定を見出しえない国連の損害賠償請求権能との関連で、「国際法上、機構は、憲章中にはっきりと述べられていないとしても、必然的推断により (by necessary implication) その任務の遂行に不可欠なものとして機構に付与される権能を有しているものとみなされるべきである」⁽¹²⁾と述べ、機構のかかる権能を承認し、また、UNEF・IやONUCの活動に対するソ連、フランス等の分担金不払い問題との関連で、これらの活動の合憲章性自体も争われた1962年の「ある種の経費事件」において、「機構が、国際連合の目的の一つと明示されたものを達成するために適当であったという主張を正当化する行動をとるときは、そのような行動は、機構の権限外のものではないと推定されるべきである」⁽¹³⁾として、その合憲章性を肯定した。

もっともかかる「黙示的権能」が無制約のものでないことは言うまでもなく、そこには国家主権との調整基準が求められる。かかる基準として、

- ① 機構の行動が憲章の諸目的の範囲内にあること、
- ② 機構の行動が憲章中の他の規定によって禁止されていないこと、
- ③ 機構の行動が、憲章で定められた権限ある機関によって、またその手続に従って実施されること、
- ④ 機構の行動が、憲章上の特定条文によることなく、加盟国に対して一定の法的義務を課すものでないこと、

等が主張されている。そのうえでPKOについては、これらの基準に照らしても、「黙示的権能」の範囲内のものであるとされる。

PKOの国連憲章上の根拠につき、『ブルー・ヘルメット』の初版では、憲章第七章第40条の暫定措置に言及されていたが⁽¹⁴⁾、第二版では、PKOの法的根拠は「憲章が国連特に安保理に

付与した広範な権能 (the broad powers) の中に求められることにコンセンサスに近いものが形成されている」⁽¹⁵⁾として、暗に「黙示的権能」の理論に依拠するような解釈が示されている。

4. ポスト冷戦期における PKO

PKO は既に見たように、国家間紛争であれ、内戦であれ、東西の超大国のそれぞれが紛争当事者のそれぞれ一方を実質的に支援するという形で現れる冷戦構造を背景に、常任理事国間の不一致の中での微妙なバランスに支えられてその存在意義を発揮してきた。換言すれば、先に挙げた PKO の諸特徴も、こうした現実政治に規定されながら必然的に産み出されてきたものと言うことができる。

しかし、近年の国際関係の激変は、戦後の国際関係の基軸をなしてきた冷戦構造を解体に導いた。こうしたなか、冷戦後初の大規模な地域紛争として、今後の国際安全保障のあり方を占う試金石となった湾岸問題において、安保理は、「湾岸多国籍軍」に対し、国連決議を支持・実施するために必要な武力行使を権威づける決議678を採択し、同軍は実際に武力の行使によって決議の実施を確保した。「湾岸多国籍軍」による武力行使は、軍事参謀委員会の助言の下、安保理の指揮・統制に服する本来の国連軍による武力行使でないことは明らかであり、その意味で、国連軍による軍事的措置を予定した国連の「集団安全保障」の典型的な発現例と見ることはできない。しかし、安保理による事前の「武力行使容認」決議を受けている点で、かかる条件を欠く「集団的自衛権」として位置づけることにも無理がある。いわば両者の中間的な性格を持つものと言うことができる⁽¹⁶⁾。

このような「集団安全保障」か「集団的自衛権」かという理論的な問題を別にしても、湾岸問題に対する安保理の対応に見られたように、冷戦の終結により、同様な国際紛争に直面した場合の常任理事国間での合意の形成が、これまでより容易になったことは事実である。その結果、国連がこれに類似した形で「強制措置」を発動する可能性も以前に比べて飛躍的に高まったことは否定しえない⁽¹⁷⁾。そしてそのことは、冷戦期における常任理事国間の不一致の中での微妙なバランスに支えられてきた PKO の性格自体にも影響を及ぼさざるをえない。現に、「湾岸戦争」の停戦後、イラク・クウェート国境地帯に派遣された「国連イラク・クウェート監視団」(UNIKOM)の性格には、早くもそうした変容の兆候が現れている。UNIKOM は、イラクと「多国籍軍」との間の停戦合意を受けて、安保理決議687に基づき設立されたもので、同決議の受諾というイラク側の同意はあるものの、イラクは依然として国連の非軍事的強制措置(第41条)の対象であり、停戦も安保理が一方的に条件を定めて強制的に押しつ

けたものである。その意味で、ここでの同意は、従来のPKOが前提としていた対等な紛争当事者間での合意・同意とは同意の質を異にしていると考えられる⁽¹⁸⁾。また、紛争当事国であった米・英・仏の軍人が参加している点でも、「中立性」という従来のPKOの特徴からは外れるものである。こうした点から見て、UNIKOMは、国連安保理により設けられ国連事務総長の指揮・統制に服する停戦監視団として、PKOとしての外観は一応備えているものの、実質的には強制措置の一環としての性格が濃厚なものと言わざるをえない。

今後、UNIKOM型のPKOがPKOの主流となるかどうかについては、現時点で決定的な判断を下すことはできないが、PKOの生成・発展してきた背景を考えると、その特徴を背後で規定してきた政治状況が根本的に変化した現在、少なくとも、国際社会で広く支持されてきた従来型のPKOが、今後とも国連の安全保障の実質的な中心として機能し続ける保障は存在しなくなった。換言すれば、今後、安保理における五大国の一致を背景に、厳格な「同意原則」や「中立原則」にとらわれない、準強制的性格のPKOが組織される可能性が一段と高まったと言うことはできよう⁽¹⁹⁾。

III. 「PKO 協力法案」の問題点

1. 「同意原則」⁽²⁰⁾について

「PKO 協力法案」第3条1号および第6条1項1号は、わが国が協力しうるPKOの基本前提として、①紛争当事者間での停戦合意、②PKOの活動する地域の属する国を含む紛争当事者のPKOの活動及びわが国のPKOへの参加についての同意の存在を要求している。しかし、かかる「同意原則」が、現実に組織されるPKOへの参加の是非を決定するに際し、どの程度有効な指針となりうるかについては、技術的に見てかなりの疑問が残る。第一に、既に言及したUNIKOMのような場合をどのように評価するかという問題、第二に、内戦で紛争当事者が複雑な場合、どのレベルでの当事者の同意を必要とするか、またそれをどのような手段で確認するかといった問題がそれである。

第一の点についてはここで改めて繰り返す必要もないと思われるが、第二の点についてはさらに若干の説明が必要である。1992年2月21日に、安保理決議742によって派遣が決定された「ユーゴ国連保護軍」(UNPROFOR)の場合、内戦の主たる当事者であるセルビア共和国とクロアチア共和国の同意はあったものの、クロアチア内のセルビア人地域「セルビア・クライナ共和国」では議会と大統領がこの問題について対立し、結局、安保理は、大統領側の受入れ反対の姿勢にもかかわらず派遣を決定した⁽²¹⁾。このケースでは、翌日になって同大統領の協力が得られたことで「同意原則」が結果的に貫徹されることになったが⁽²²⁾、UNPROFORは、

少なくともその派遣決定の時点では、こうした条件を欠いていたわけであり、既に指摘した冷戦後のPKOの変質の可能性の問題と共に、「同意原則」の実際上の適用の困難さを予想させる事例である。この点は、一旦同意を得て派遣されたPKOに対する同意の撤回が行われた場合にも（第6条7項1号）、同様に問題となるものと思われる。

2. 国連の指揮権の問題

「PKO協力法案」第24条および「政府統一見解」（91年9月27日）は、組織体としての部隊が行う「武力行使」と隊員個人による「武器使用」とを区別し、前者を否定するとともに、PKO参加の日本人隊員が行いうる「武器使用」の範囲を、日本の要員の生命・身体の防衛のためのものに限定している。これに対して、過去のPKOにおいて実際に適用されてきた実施手続を集大成する目的で、総会の要請を受けて国連事務局により作成された「PKOの標準実施手続に関するガイドライン」（Guideline—Standard Operating Procedures For Peace-Keeping Operations=SOPs）は、「武力行使」（use of force）と「武器使用」との区別を行うことなく、PKOが「武力行使」を許される「自衛」（self-defence）の範囲を次のように定めている。

「国際連合要員への直接攻撃または要員の生命への脅威がある場合、もしくは一般的に国連の安全が脅威にさらされた場合。脅威とは、他方当事者に対する発射基地として使用する目的での紛争の一方当事者による国連の陣地や周辺地域への強制的侵入、国連部隊に対する強制的な武装解除の試みも含まれる。また、安保理によって委ねられた任務の遂行を実力によって妨害しようとする企ての排除も、自衛の範囲に含まれる。」⁽²³⁾

このようにSOPsは、法案に較べ、PKOが「武力行使」を行いうる範囲をかなり広範に認めている。そのため、現地で「武力行使」の必要な状況について、国連の現地司令官の判断と日本の指揮官の判断とが食い違った場合⁽²⁴⁾、日本は法案による制限を貫けるかが国会でも重要な争点の一つとなった。この点について政府は、国連文書においても「懲戒」（discipline）問題が各国の指揮（command）下に残されることを理由に、上述のような場合にも、わが国独自の判断を貫徹することが可能であるとの立場を表明した⁽²⁵⁾。

確かにSOPsにおいても、「懲戒」問題に関しては、国連の現地司令官に「懲戒問題について調査・査問し、報告書の提出を求め、協議する」権限が認められ、そのかぎりで国連による一定のコントロールが予定されてはいるものの⁽²⁶⁾、基本的には、各国国内法に従った各国指揮官の権限事項とされている⁽²⁷⁾。

しかし他方で、SOPsが次のように規定している点は、SOPsの全体構造の中で、「武力行

使」「指揮」「懲戒」といった問題がどのように位置づけられているかを知るうえでとりわけ重要である。

「作戦運用(operation)」は、そのすべての局面について、安保理に対して責任を持つ事務総長の指揮(command)の下に置かれる。加盟国政府によって提供される軍事要員は、作戦運用に関する事項について事務総長の指揮下にはいる。但し、給与や懲戒に関する事項については自国政府の指揮下に留まる。平和維持活動に従事する軍事要員は作戦運用事項に関しては、自国政府当局からの命令を受けず、事務総長からの命令を受ける国連司令官からの命令のみを受けるのが、平和維持活動の基本原則である。この指揮系統が尊重されないなら、重大な作戦運用上のおよび政治的な困難を引き起こしかねない。」⁽²⁸⁾ (傍線筆者)

このように規定したうえで、SOPsは、「武力行使」の問題を「作戦運用」(operations)と題されたPart 3の中で規定し、「懲戒」の問題は、この章とは異なるPart 4の「人員」(personnel)の章に位置づけている。そして、そこで具体的に「懲戒」が問題とされる事項としては、隊員の現地国内法や慣習の遵守、現地住民との接触、情報の取扱い、薬物使用の問題等が掲げられるに止まっている。こうした点から見て、部隊としての「武力行使」と隊員個人による「武器使用」とを区別し、「懲戒権」が各国に保留されていることを理由に、隊員個人による「武器使用」の是非についての最終的判断権が国連ではなく日本に属するとの主張は、かかる区別を前提とせず、一元的に部隊としての「武力行使」を国連事務総長の指揮下に置こうとする国連に対して、それ自体として有効に対抗しうる論理ではないと考えられる。

そうだとした場合、政府の説明は極めて不十分であるということになるが、日本として、「武力行使」の問題に関する独自の立場を維持したままで、PKOに参加することができるかについてはさらに別の考察が必要である。加盟国がPKOに人員を派遣する際に事前に締結する協定のモデルとして、国連事務局によって作成された「国連と国連平和維持活動に人員及び装備を提供する国連加盟国との間のモデル協定」においても、この点についてSOPsにおいてと同様の立場が採用されていると考えられるが⁽²⁹⁾、モデル協定はあくまで実際に締結される協定の雛形にすぎず、それ自体として拘束力のあるものでない。したがって、法的には、この点についての留保を明示した協定が締結されるなら、現地指揮官の命令に従わないで、日本独自の行動をとったとしても、日本として、協定違反の国際責任を問われることはない。しかし、法的にはともかく、実際問題として、このような留保を付したうえでの協定の締結が可能なのか、政府としてその意思があるのかについては極めて疑問である。

PKOにおける国連事務総長の指揮権は、元来、PKOが国連の目的とは異なる各国の政治的思惑に左右されることを防止するために要請された原則である。その意味で、日本のよう

に「武力行使」の範囲を限定する形での国連の指揮権からの離脱は、そのことによって、例外的に他国部隊を必要以上の危険にさらす場合がありうるといった危惧を別にすれば、それ自体としては、それほど問題はないようにも見える。しかし、こうした形での国連の指揮権についての留保が、原則そのものに対して与える影響にはなお無視しえないものがあり、この点からも、かかる留保を付しての協定の締結には多くの困難が予想されると言えよう。

IV. むすびに代えて

以上、本稿では、ポスト冷戦期における PKO の変質の可能性の問題を中心に、日本の PKO 参加に係わる「PKO 協立法案」の内容について、若干の問題点の指摘を行ってきた。もとより筆者は、いかなる形における PKO への参加も認められないとの原則的立場を採る者ではない。しかし、上に述べてきたような問題点、とりわけ、冷戦期における PKO のイメージに依拠しつつ、その後の国際関係の変化が及ぼす PKO への影響についての十分な見通しを欠いたままで、見切り発車的に法案を成立させようとする試みに対しては、我々としてやはり慎重な態度で臨まざるをえないものと考えている。

【注】

- (1) 小林直樹「自己矛盾に満ちた PKO 法案」『朝日新聞』論壇, 1991年12月10日, 山内敏弘「PKO 法案の特質とねらい」『法学セミナー』No. 445, 48-49頁, 前田哲男『PKO — その創造的可能性』岩波ブックレット, 1991年, 3, 46頁。
- (2) 後に見るように PKO への参加は国際法上は各国の自由裁量に委ねられており、その意味で、PKO への日本の参加問題の中心は、憲法解釈・憲法政策の問題である。しかしこの点については、別途「石村論文」で詳細な検討が予定されているので、ここでは、国際法と関連性を有すると思われる論点に限定して考察を行う。
- (3) 連盟の「集団安全保障」と国連のそれとの相違点に関しては、拙稿「湾岸問題に見る集団安全保障の現段階」『専修大学法学研究所報』No. 11, 30-34頁参照。
- (4) 国連の対南アフリカ・南ローデシア強制措置について詳しくは、拙稿「国連の対南アフリカ・南ローデシア強制措置の性質(1)」専修大学法学研究所紀要15, 『公法の諸問題III』85-116頁参照。
- (5) 香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣, 1991年, 1-2頁。
- (6) United Nations, *The Blue Helmets*, 2nd ed., 1990, p. 4.
- (7) この点については, *ibid.*, pp. 5-7, 香西, 前掲書, 360-386頁を参照。
- (8) 外務省国連政策課資料を元に、その後の経過を踏まえて作成。

- (9) この問題については、香西、前掲書,389-421頁の研究に負うところが多い。
- (10) 皆川洸編著『国際法判例集』有信堂,1975年,198頁。
- (11) 「黙示的権能」の理論については、位田隆一「国際連合と国家主権」『国際法外交雑誌』第90巻4号,6-12頁参照。
- (12) 皆川,前掲書,135頁。
- (13) 上掲書,177頁。
- (14) United Nations, *The Blue Helmets*, 1st ed., 1985, p.7.
- (15) *ibid.*, 2nd ed., p.5.
- (16) この点に関する筆者の見解の詳細は、前掲拙稿「湾岸問題に見る集団安全保障の現段階」38-39頁参照。なおその後入手したこの問題についての注目すべき論文としては、松井芳郎「湾岸戦争,国際法および国際連合(1)~(3)」『法律時報』63巻9~11号, O.Schachter, “United Nations Law In The Gulf Conflict”, *American Journal of International Law*, Vol.85 (1991), pp.452-473, E. V.Rostow, “Until What? Enforcement Action Or Collective Self-Defense?”, *American Journal of International Law*, Vol.85 (1991), pp.506-516, D.J.Scheffer, “Commentary on Collective Security”, L.F.Damrosch & D.J.Scheffer (ed.) *Law and Force in the New International Order*, Boulder, 1991, pp.101-110等がある。
- (17) 但し,これを制約する潜在的要因が存在することも事実であり,この点については,前掲拙稿「湾岸問題に見る集団安全保障の現段階」41-43頁を参照。
- (18) この点を的確に指摘するものとして,田中忠「国連の平和維持活動と日本の参加・協力」『法学セミナー』No.443,39頁がある。
- (19) 同趣旨の指摘は,筒井若水・成田頼明・樋口陽一・山内敏弘「PKO 協力法案の法的意味」『ジュリスト』No.991の中での,山内発言,筒井発言(66頁)にも見られる。
- (20) 「同意原則」について詳しくは,香西,前掲書,181-206頁,広瀬善男『国連の平和維持活動』信山社,1992年,113-156頁参照。
- (21) 『朝日新聞』1992年2月22日。
- (22) 上掲紙,1992年2月24日。
- (23) United Nations, *Guideline—Standard Operating Procedures For Peace-Keeping Operations*, Part 3, Sec. 4, para.21-22.
- (24) このような場合として,具体的には,日本部隊が反撃を行わないで撤収することにより,他国の部隊の安全が脅かされるような場合や,日本の参加後に状況が変化し,国連の任務の範囲が強制的性格を持つものに変更されるような場合が考えられる。とりわけ,後者の場合は,ONUCの後半の

局面でも実際に見られたもので、冷戦後のPKOについては、その可能性は一層高まるものと考えられる。

- (25) 1991年11月18日の衆院国際平和協力特別委員会における宮沢首相発言。『朝日新聞』1991年11月18日夕刊。
- (26) この点を重視して、政府の主張を批判する見解として、古川純「PKO法案が憲法に抵触する理由」『エコノミスト』1991. 12. 17, 45頁, 同「国際連合平和維持活動」『法学セミナー』No.445, 51頁がある。
- (27) United Nations, Guideline, *op. cit.*, Part 4, Sec.3, para.20.
- (28) *ibid.*, Part 1, para.5, d.
- (29) Model agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to United Nations peace-keeping operations, A/46/185, p.3, para.7-8.