

## 国連平和維持活動（PKO）の発展と武力行使をめぐる原則の変化

松 葉 真 美

- ① 日本は、これまでPKO協力法に基づき、PKOを中心とする国際平和活動に参加してきた。同法に規定された武器使用原則によると、自衛隊は、自己または自己と共に現場に所在する隊員、及び自己の管理下に入った者の防衛や武器等防護のためにのみ武器を使用することができる。このような厳格な要件の下でPKOに従事する自衛隊は、他国の部隊とは異なる武器使用原則の下で活動することにならざるをえない。
- ② そもそもPKOとは、地域紛争の停戦合意後に、紛争の再発を防止し、平和の維持・回復を促進するために、国連の権威の下で、非武装の軍事監視団や軽武装の平和維持軍によって行われる活動である。PKOは、国連憲章にはその根拠を有しないが、(1) 主要な紛争当事者の同意、(2) 公平原則、(3) 自衛以外の武力不行使原則、という3つの基本原則を基礎に、その実行を通して活動を発展させてきた。
- ③ しかし、この3原則もPKOの発展とともにその内実を変化させていく。PKOの発展は、基本原則の下で停戦監視などの限られた任務を遂行する「伝統的」PKOが展開した冷戦期、より大規模で複雑な任務を担う「複合化した」PKOが展開し始めた冷戦末期、冷戦が終結し、平和維持だけでなく「平和強制との結合」が試みられたものの失敗に終わり、再び伝統的PKOへの回帰が求められた1990年代、内戦の増加に伴い「強化された」PKOが求められている2000年代の、4つの段階に大きく分けられる。
- ④ そして、PKOの発展に伴い、自衛以外の武力不行使原則も大きく変化してきた。当初は要員の生命・身体の防護のための武力行使のみが認められていたPKOであったが、まもなく任務の遂行を確保するための武力行使も認められるようになった。さらにPKOと平和強制の結合が試みられた時代には、自衛からの逸脱の可能性もみられたが、実際にはその活動の困難さから、自衛に限られた武力行使原則が堅持されることになった。
- ⑤ だが、今日の世界各地における内戦の頻発は、より強化されたPKOを必要としている。国連も、自衛及び任務の防衛以外の武力不行使原則を維持する一方で、人道支援要員や一般市民の保護のために、PKOによる武力行使の範囲の拡大を認容してきた。そして、情勢の不安定な地域に展開する今日のPKOの現実をふまえ、自衛力そのものの強化も図っている。したがって、PKOの武力行使の可能性がかつてよりも高まっていることは否めない。
- ⑥ このような状況の中、厳格な武器使用原則の下で活動する日本の自衛隊がPKOに参加するためのハードルは未だ高いままであるといえる。日本の国際貢献の将来的なあり方をめぐる議論は、今後も継続して行われることが予想される。

# 国連平和維持活動（PKO）の発展と武力行使をめぐる原則の変化

外交防衛課 松葉 真美

## 目 次

はじめに

### I PKO の意義と基本原則

- 1 PKO の定義
- 2 PKO の基本原則

### II PKO の発展

- 1 冷戦期の PKO
- 2 PKO の複合化
- 3 平和強制との結合
- 4 ブラヒミ・レポートとその後の PKO

### III 「自衛以外の武力不行使原則」の変化

- 1 PKO 創成期の「自衛」—狭義の「自衛」
- 2 「自衛」概念の拡大—広義の「自衛」
- 3 平和強制との結合と伝統的原則への回帰
- 4 ブラヒミ・レポート—PKO の強化
- 5 ブラヒミ・レポート後の PKO と武力行使をめぐる原則

### IV 今日の PKO と武力行使の範囲

- 1 自衛のための武力行使の法的根拠
- 2 憲章第 7 章の援用と平和強制との峻別
- 3 「自衛以外の武力不行使原則」の今日的意義

おわりに

はじめに

2009年10月、岡田克也外務大臣は、国際連合平和維持活動（Peacekeeping Operation: PKO）に日本が積極的に参加する必要性を強調し、国連PKOへの自衛隊派遣の根拠法となる「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（いわゆる「PKO協力法」。平成4年法律第79号）の見直しを検討する意向を表明した<sup>(1)</sup>。PKO協力法は、1990年の湾岸戦争を契機に、日本にも人的貢献を行うための制度構築が急務であるとして制定された。しかし、PKO協力法は、①停戦合意の存在、②日本の参加に対する受け入れ国及び紛争当事者の同意の存在、③中立性の維持、④以上のいずれかが満たされなくなった場合の撤収、⑤武器使用は隊員の生命・身体の防護のための必要最小限に限ること、というPKO参加5原則を掲げており、自衛隊が国連PKOに参加する条件は厳格なものとなっていた。

PKO協力法がこのような厳格な条件を課した理由は、もちろん日本国憲法との整合性をはかるためである。したがって、PKO協力法の起草に当たり最も大きな問題となったのは、国連PKOに従事する自衛隊による武器使用の問題であった<sup>(2)</sup>。法案が提出された1991年当時、日本はそれまでの国連PKOの先例を詳細に検討し、PKOが一定の基本原則の下で活動してきたことから、PKO参加5原則を導き出した。その原則とは、PKOは、紛争当事者及び受け入れ国の同意の下で、中立性を保って活動し、要員の武力の行使（use of force）は自衛の場合に限られる、というものである。

確かに、当時日本が検討した1990年以前の国連PKOは、主としてこのような原則に従って活動していた。しかし、皮肉にもこの直後から国連PKOはその活動を大きく変化させていく。特に、今日の国連PKOは、内戦型の紛争に派遣されることがほとんどであり、停戦合意や受け入れ国の同意を常に完全に満たすことは困難となっている。また、そのような現地の情勢から、武力行使もかつてのような自衛の場合には限られない。

日本もまた、PKO協力法制定後、同法に基づく国際的な平和活動への参加を通して、武器使用条件の厳格さを認識した。そこでPKO協力法の2度の改正<sup>(3)</sup>を通して、武器使用権限の柔軟化を図ってきた。もともと、「自己または自己とともに現場に所在する他の隊員の生命または身体」の防衛に限られていた武器使用であったが、今日では、自己の管理下に入った者の防衛や武器等の防護の場合にも認められる。しかし、国連PKOの変化はさらにダイナミックであった。したがって、日本の武器使用原則は、国連のそれとは未だ異なり、自衛隊がPKOに参加する場合、他国の参加部隊とは異なる原則の下で活動することにならざるをえない。

それでは、かつて日本のPKO参加5原則を導いた国連PKOは、これまでにどのような変化を遂げてきたのだろうか。そしてその変化に伴い、PKOの武器使用原則はどのように拡大してきたのだろうか。そもそも、国連PKOにおける「自衛」のための武力行使と、日本の「自衛」のための武器使用は同一であったのだろうか<sup>(4)</sup>。本稿は、こうした国連PKOの動的変化を概観し、特にその武力行使をめぐる原則の展

(1) 「岡田外相 PKO5原則 緩和検討」『毎日新聞』2009.10.22；「PKO5原則見直しを検討」『東京新聞』2009.10.22。

(2) 柳井俊二「国連平和維持活動への日本の貢献と課題」横田洋三・宮野洋一編『グローバルガバナンスと国連の将来』中央大学出版部、2008、pp.72-73。

(3) 1998年の第一次改正によって、武器の使用は原則として上官の命令によることとされた（平成10年法律第102号）。2001年の第二次改正時に、自己の管理下に入った者の防衛及び武器等防護のための武器の使用が認められるようになった（平成13年法律第157号）。

開を考察する。

## I PKO の意義と基本原則

### 1 PKO の定義

平和維持活動とは、地域紛争の停戦合意後に、紛争の再発を防止し、平和の維持・回復を促進するために、国連の権威の下で、非武装の軍事監視団や軽武装の平和維持軍によって行われる活動をいう。2009年10月31日現在、世界には15のPKO<sup>(5)</sup>が展開しており、約12万人の要員が活動している<sup>(6)</sup>。しかし、この活動は国連の活動として位置づけられているにも関わらず<sup>(7)</sup>、国連憲章にその明文の規定を有しない。PKOは、国連設立時に予定されていた活動ではなく、その直後に生じた冷戦の下、機能不全に陥った国連がその実行を通じて発展させてきた活動なのである。

明確な法文上の定義を有しないPKOは、それぞれの紛争に、その都度対応して弾力的に設立され、徐々にその活動範囲や任務を拡大してきた。そのため一時は、国際の平和と安全を回復するための強制措置について規定した憲章第7章に基づく武力行使を授権されるものもみられた。その後、こうした強制措置との結合は否

定されたものの、今日のPKOは、すでに成立した平和を維持する「平和維持」活動を行うだけでなく、平和創造、平和維持、平和構築といった一連の和平プロセス<sup>(8)</sup>の中で重要な役割を担うようになっている。

### 2 PKO の基本原則

このようにPKOは、実行を通して形成されてきた活動であるが、その根底には、最初の平和維持軍の派遣時から今日まで維持されてきた基本原則がある。それが、日本のPKO参加5原則の元ともなった、(1)主要な紛争当事者の同意（同意原則）、(2)PKO要員の活動の公平性の維持（公平原則）、(3)自衛以外の武力不行使原則、という3つの原則<sup>(9)</sup>である。

#### (1) 同意原則

同意原則とは、PKOが主要な紛争当事者の同意の下に展開することをいう。もともとPKOは、紛争当事者の間に「介入」し、成立した停戦合意の履行を監視することを主要な任務としており、憲章第7章が規定するような強制的な「介入」ではなかった。したがって、国連の活動であるPKOが主権国家の領域内に展開するためには、受け入れ国の同意が必要とさ

(4) 国連PKOが行う「武力の行使」は、国家が行う「武力の行使」とは異なり、実質的にはPKO要員の「武器の使用」をいう。しかし、国連の用語としては「武力の行使」が用いられているため、本稿でも「武力の行使」を使用する。なお、この「武力の行使」と、日本国憲法第9条第1項の「武力の行使」も全く異なる。日本の国際平和活動における武器使用の問題について論じたものとしては、矢部明宏「国際平和活動における武器の使用について」『レファレンス』692号、2008.9、pp.5-26が詳しい。

(5) 平和維持活動は、国連によってのみ行われるものではなく、アフリカ連合（AU）などの地域機構によっても行われている。しかし、本稿で扱うのは国連によるPKOに限るため、以下では、PKOと表記するものはすべて国連PKOを指す。

(6) United Nations Peacekeeping Operations: Background Notes as of 31 October 2009. <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>>

(7) *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1962.

(8) これらの用語は、冷戦時代から、紛争解決へのアプローチを示す慣用語として用いられてきたが、冷戦後に国連事務総長報告等の文書（後記「平和への課題」「平和への課題：補遺」「ブラヒミ・レポート」）の中で定義、再構成され、国連の用語として公式化されるようになった。香西茂「国連による紛争解決機能の変容—「平和強制」と「平和維持」の間—」山手治之・香西茂編『現代国際法における人権と平和の保障』東信堂、2003、p.208.

(9) 伝統的なPKOの原則として、①停戦合意の存在、②中立・不介入、③非強制、④自衛の場合のみの武器使用、⑤国際的性格の維持、の5つを挙げる場合もある。神余隆博『国際平和協力入門』有斐閣、1995、p.15.

れることになる。これは、国連憲章第2条第7項に規定されている内政不干渉原則から導かれる。そしてそれもさることながら、PKOがその任務を遂行するためには、当事者の同意が得られていることが望ましいことは間違いない<sup>(10)</sup>。

しかし今日では、こうした同意が常に完全なものであるとは言い難いことも明らかになっている。一口にPKOに対する同意といっても、一定の領域にPKOが展開することへの許可から、PKOの任務遂行というプロセスに対する同意まで含まれ、PKOごとにその同意の質と量は異なる。また、同一のPKOにおいても、その展開中に同意の質が上下したり、紛争当事者の数が増減するなど、同意は流動的なものにならざるをえない<sup>(11)</sup>。だがそれでも、受け入れる側の同意は、PKOの非強制的性格を維持する上で、重要な原則となっている。

## (2) 公平原則

公平 (Impartiality) 原則とは、もともと中立 (Neutrality) 原則とも解されていたものであり、PKOが紛争当事者に対し公平な第三者的立場を保つことをいう。PKOが、現地における要員の移動の自由を確保し、任務を遂行するためには、紛争当事者の協力が不可欠である<sup>(12)</sup>。だが、もしPKOがいずれかの紛争当事者を支

援すれば、他の紛争当事者はPKOを敵と見做すであろうから、もはや紛争当事者の協力が得られないばかりでなく、PKO自体が紛争に巻き込まれることになりうる。したがって、この原則は、PKOの実効性を確保する上で重要である。

しかし、公平原則を厳密に貫くことは容易ではない。「公平」とはどうしても主観的な概念であり、国連が公平な第三者的立場で活動していると判断しても、必ずしもすべての紛争当事者が同様に認識するとは限らない<sup>(13)</sup>。そもそも国連が、「国際の平和と安全を維持すること」という目的を有し、PKOもそのために活動する以上、文字通りの「公平」な活動などというものは不可能であるともいわれてきた<sup>(14)</sup>。それにも関わらず、あくまで紛争当事者を平等に扱うものと公平原則を解釈し、その担保として武力を用いないことを重視したPKOは、1990年代に入ると、その活動の実効性の確保が困難であることを露呈した<sup>(15)</sup>。

そこで2000年8月に発表されたブラヒミ・レポート<sup>(16)</sup>では、この公平原則の大胆な読み替えが行われた。そこでは、PKOが拠って立つべき公平原則とは、国連憲章の原則及びそれに根差すPKOの任務に忠実であることであり、常に全ての紛争当事者を平等に扱い、中立の立場を維持することとは異なると解され

(10) United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping*, 2nd ed., 1990, pp.5-6; 酒井啓巨「国連平和維持活動における同意原則の機能—ポスト冷戦期の事例を中心に—」安藤仁介ほか編『21世紀の国際機構：課題と展望』東信堂, 2004, p.241.

(11) 上杉勇司『変わりゆく国連PKOと紛争解決—平和創造と平和構築をつなぐ—』明石書店, 2004, p.43.

(12) *The Blue Helmets*, 2nd ed., p.6.

(13) 上杉 前掲注(11), pp.48-49.

(14) Steven R. Ratner, *The New UN Peacekeeping: building peace in lands of conflict after the Cold War*, Basingstoke: Macmillan, 1995, pp.51-52.

(15) Katherine E. Cox, "Beyond Self-Defense: United Nations Peacekeeping Operations & the Use of Force," *Denver Journal of International Law and Policy*, 27, 1999, p.246.

(16) アナン (Kofi Annan) 事務総長が2000年3月に設置した「国連平和活動検討パネル (Panel on United Nations Peace Operations)」が、同年8月に発表した報告書 ("Report of the Panel on United Nations Peace Operations," *UNDoc. A/55/305-S/2000/809*; henceforth, 'Brahimi Report')。パネルの委員長が、元アルジェリア外相で、ハイチやアフガニスタン問題について高い評価を得ていたラクダー・ブラヒミ (Lakhdar Brahimi) 氏であることから、ブラヒミ・レポートと呼ばれる。



ている<sup>(17)</sup>。したがってPKOには、任務の遂行を妨げる紛争当事者に対して、断固としてそれを排除する行動が認められることになる<sup>(18)</sup>。この公平原則の再構成の狙いは、PKOの行動の範囲、強度を拡大することであり、自衛以外の武力不行使原則とも密接に関連している。

### (3) 自衛以外の武力不行使原則

PKO要員は強制行動を行う権利を有さない。そして武力の行使は自衛目的に限られなければならない、かつ最後の手段としてのみ認められる<sup>(19)</sup>。この原則は、初めて平和維持軍が展開した時から認識されており、特に当時はPKO要員の生命・身体の防護が想定されていた。しかし、自衛以外の武力不行使原則もまた、国連の実行を通して拡大されてきた。今日では、PKO要員は、国連要員の生命・身体等の防護のため、及び任務遂行を実力で妨害しようとする企図の排除のために武力を行使することができる<sup>(20)</sup>。この原則については、III章以下で考察する。

## II PKOの発展

PKOの発展過程について、本稿では、大きく4つの段階に分けてみていくことにする。まず、第一期は、PKOの創成に始まり、その概念が定着していった冷戦期とする。この時代のPKOは、「伝統的な」あるいは「古典的な」PKOと呼ばれ、3つの基本原則の下に、停戦監視や兵力の引き離しなどの限られた範囲で活動していた。

第二期は、冷戦終結前夜から、冷戦が終結し国連の活動に対する期待が高まった1992年初めまでとする。この時期のPKOは大型化し、

任務も、警察・文民部門をも含む複雑かつ多様なものになった（PKOの複合化現象）。

第三期は、1992年から2000年までとする。冷戦の終結後、PKOの派遣は急激に増加した。しかも、その任務の拡大も図られ、一部のPKOには強制的な武力行使が認められた（平和強制との結合現象）。しかし、任務の拡大に伴う要員や装備を確保することができなかったこれらのPKOは失敗に終わり、伝統的PKOへの回帰が求められた。

第四期は、2000年から現在までとする。各地で起きている内戦は、一般市民の被害を急増させている。1999年頃から国連は、こうした市民の保護のために、再びPKOのあり方を積極的に検討するようになり、憲章第7章に基づく任務を授権したPKOを設立した。以後、この傾向は続き、2000年以降に設立されたPKOは、ほとんどが憲章第7章の下で活動している。

### 1 冷戦期のPKO

PKOの起源は、1948年の国連パレスチナ休戦監視機構（UNTSO）や、1949年の国連インド・パキスタン軍事監視団（UNMOGIP）に遡る。しかし、これらは小規模の軍事顧問団の展開であり、紛争の平和的解決を規定する憲章第6章の下で派遣された存在として、特に注目を集めるには至らなかった<sup>(21)</sup>。PKOが脚光を浴びたのは、1956年のスエズ動乱において、英仏及びイスラエル軍のエジプト撤退を監視するために派遣された国連緊急軍（UNEF）が最初である。

1956年11月、スエズ運河会社とスエズ運河をめぐる紛争から、イスラエルがシナイ半島に侵入し、これに英仏両国が軍事的に介入した。国連は、安全保障理事会（以下、安保理とする）

(17) 'Brahimi Report,' para.50.

(18) 山下光「PKO概念の再検討—『ブラヒミ・レポート』とその後—」『防衛研究所紀要』8巻1号, 2005.10, p.45.

(19) *The Blue Helmets*, 2nd ed., p.6.

(20) 高井晉「現代PKOと三つの国連報告書」『防衛研究所紀要』4巻3号, 2002.2, p.53.

(21) 香西茂「国連と世界平和の維持—五〇年の変遷と課題」『国際問題』No.428, 1995.11, pp.26-27.

が英仏の拒否権行使により動きがとれないため、緊急特別総会を開催し、当事国に対して停戦を求めた。そしてこの停戦合意の履行を支援するために、「象徴的で、戦わない」<sup>(22)</sup> 軍隊である UNEF が常任理事国を除く 10 か国で編成され、停戦と兵力引き離しの監視に当たった。国連はこの時、中立的な加盟国から派遣された軽武装の軍事要員を、紛争当事者の合意の下に彼らの間に介在させることによって、大国同士の衝突を防止するという、紛争の「緩和と抑制」に自らの役割を見出したのだった<sup>(23)</sup>。

1958 年 10 月にハマースホルド (Dag Hammarskjöld) 事務総長は、UNEF のような活動を将来にも実施可能とすべく、その設置・活動について詳細に研究した報告書「UNEF の設置及び活動に基づく経験の研究摘要 (以下、「研究摘要」とする)」を提出した<sup>(24)</sup>。この「研究摘要」には、早くも PKO の基本原則、すなわち受け入れ国の同意、公平性、自衛以外の武力不行使が示されている。しかしその後すぐに、この「基本原則を棄て」<sup>(25)</sup> た事例も見られた。

1960 年、ベルギーから独立したコンゴに暴動が発生したため、ベルギー軍が治安維持の名目で介入した。ベルギー軍の撤退を求めるコンゴの要請を受けた安保理は、コンゴ国連活動 (ONUC) の派遣を決定した。しかし、コンゴの暴動は、カタンガ州の分離独立の問題や中央政府内の抗争から内戦の様相を帯びていった。1961 年、安保理は、ONUC に「内戦の発生防止のために、必要な場合には最後の手段としての武力の行使を含む…すべての適当な措置を直

ちにとる」ことを要請した<sup>(26)</sup>。しかしカタンガ州の分離独立問題は解決しなかったため、安保理はさらに、「必要な場合には、不可欠な武力手段の行使を含む強力な (vigorous) 措置をとる」権限を事務総長に認めた<sup>(27)</sup>。

ONUC は 1964 年に撤退したが、その任務は、上記の決議からも窺われるように、徐々に拡大していった。もともと ONUC は、UNEF の活動原則をほとんどそのまま採用していた。しかし、UNEF と ONUC では、平和維持活動の対象となった紛争の状況自体が異なっていた。UNEF の場合、停戦監視というパトロール型の活動が主要任務であったのに対し、ONUC では、ベルギー軍の撤退の促進に加え、コンゴ領域内の治安分野で積極的に軍事援助、技術援助することが任務に含まれていた<sup>(28)</sup>。ONUC が、UNEF が掲げた基本原則を維持しようとしていたとしても、コンゴ国内の暴動を平定し、その法と秩序の回復に参与する任務を課されたことにより、紛争に巻き込まれることを避けることはできなかったのである<sup>(29)</sup>。

この経験をふまえ、以後国連は、UNEF 型の PKO を設立するようになった。UNEF の活動を通して形成された基本原則は、国連キプロス平和維持軍 (UNFICYP) などにおいても確認され、伝統的 PKO の基本原則として確立されていく。

## 2 PKO の複合化

世界情勢が冷戦終結に向けて動き出した時、安保理もまた、地域紛争の解決に向けて動き出

<sup>(22)</sup> Trevor Findlay, *The Use of Force in UN Peace Operations*, Solna: SIPRI/Oxford University Press, 2002, p.22.

<sup>(23)</sup> Mats Berdal, "The Security Council and Peacekeeping," Vaughan Lowe et al., *The United Nations Security Council and War*, Oxford: Oxford University Press, 2008, p.179.

<sup>(24)</sup> "Summery Study of the experience derived from the establishment and operation of the Force: report of the Secretary General," *UNDoc. A/3943*, 9 Oct. 1958. (henceforth, *Summery Study*)

<sup>(25)</sup> 香西 前掲注(21), p.26.

<sup>(26)</sup> *UNDoc. S/RES/161*, 21 Feb. 1961, para.1.

<sup>(27)</sup> *UNDoc. S/RES/169*, 24 Nov. 1961, para.4.

<sup>(28)</sup> 高橋敏「コンゴ紛争と国連」『法学論叢』87 卷 1 号, 1970.4, p.64.

<sup>(29)</sup> Berdal, *op. cit.* (23), p.183.

していた。そしてこの中で、冷戦期に試行錯誤を繰り返してきたPKOが、極めて利用価値の高い手段であることが認められ<sup>(30)</sup>、和平プロセスの中にその活動が組み込まれることになった。それゆえにこの時期を境に、PKOは質的にも量的にも飛躍的な変化をとげていく。

この時期のPKOの最も大きな特徴は、任務が多様化したことであり、多機能型PKOとも呼ばれる。伝統的PKOが停戦監視、兵力の引き離しといった限定的な軍事的任務に止まっていたのに対し、これ以後のPKOには政治的任務が加えられるようになった。すなわち、難民の救済、人権状況の監視、人道支援活動、治安維持、行政機構の再建、選挙支援といった民生面での支援任務を担うことになったのである<sup>(31)</sup>。そしてこの任務の多様化は、軍事要員とともに活動する文民専門家や人道支援活動のスペシャリストを必要とし<sup>(32)</sup>、PKOの大型化を導いた。この時期のPKOの例、特に国連がその国の再建に関与したという点で、多機能型PKOの典型といえるものとして、日本の自衛隊も参加した国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)、国連モザンビーク活動(ONUMOZ)などが挙げられる<sup>(33)</sup>。

ところで、第二世代のPKOは、PKOの任務そのものが拡大したのではなく、PKOが平和創造や平和構築といった、和平の一連のプロセスの中の、平和維持とは別の機能と結びついた結果、その活動全体が拡大したといえる。つ

まり任務は多様化したものの、伝統的PKOの基本的性格は変化していなかったのである<sup>(34)</sup>。

その一方で、PKOをより効果的にするために強制力を付与すべきとの主張が現れるようになったのもこの時期である。こうした傾向を反映したのが、1992年6月にガリ(Boutros Boutros-Ghali)事務総長が発表した「平和への課題：予防外交、平和創造、平和維持」であった<sup>(35)</sup>。ガリ事務総長は、停戦が合意されても守られない事例がしばしばみられることを指摘し、PKOよりも重装備の平和強制部隊の利用を勧告した<sup>(36)</sup>。この平和強制部隊は、PKOとは別種の部隊として構想されているが、次節でみる「強制力を有する」PKOは、そのアイデアをPKOに導入したものである。

### 3 平和強制との結合

冷戦の終結とほぼ時期を同じくして勃発した湾岸戦争は、多国籍軍による軍事的強制措置の成功によって終了した。冷戦の終結に伴う国連の活性化に対する期待の高まりと、多国籍軍の成功は、PKOの質的变化、すなわち任務の拡大をもたらした。その要因としては、大国がPKOに積極的に参加するようになったこと、及びPKOが再び内戦に関与するようになったことがあげられる<sup>(37)</sup>。

内戦が国家間紛争と異なるのは、まず紛争当事者、すなわち同意主体の数である。内戦下では、多くの軍事的あるいは政治的指導者が乱

(30) *ibid.*, p.184.

(31) 香西茂「国連の平和維持活動（PKO）の意義と問題点」日本国際連合学会編『21世紀における国連システムの役割と展望』国際書院, 2000, pp.11-12.

(32) United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping*, 3rd ed., 1996, p.5.

(33) 中山雅司「国連平和維持活動の発展と現段階—『人間の安全保障』的『平和活動』の模索—」『創価法学』32巻1/2号, 2002.11, p.75; 上杉 前掲注(1), pp.65-68, 70-72.

(34) 香西 前掲注(3), pp.12-13.

(35) “An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.” *UNDoc. A/47/277-S/24111*, 17 Jun. 1992.

(36) *ibid.*, para.44.

(37) PKOが内戦に関与するのは冷戦後に限ったことではない。冷戦期にも、ONUCのように内戦に関与した事例もあった。しかし、冷戦後の世界各地における内戦の急増は、再びPKOが内戦に関与せざるをえない状況をもたらしたのだった。



立していることが少なくなく、さらに複数の武装グループが対立していることもしばしばであり、それらの全てからPKO展開の同意を得ることは容易ではない<sup>(38)</sup>。むしろ、一旦得られた停戦合意や同意が破られることすら珍しくない。したがって、PKOの基本原則の一つである同意原則の維持が困難となる。

また、内戦が起きると、しばしば国家の統治機構の崩壊がみられる。その結果、難民の発生や大量虐殺といった大規模な人権侵害が起きていても放置されがちとなる<sup>(39)</sup>。このような状況下の一般市民の保護が重要であることは明らかであり、安保理自身もまた、これまでは主権国家の国内管轄事項とされていた人権の保護とその促進に積極的に取り組む姿勢を見せていた<sup>(40)</sup>。しかし、通常、国家は自国の国内事項への国際社会の関与を嫌う。そこで、人権状況の監視や人道支援活動といった任務を遂行するPKOに、憲章第7章に基づく強制力が付与されるようになった。強制力が付与されたPKOの例は、ソマリア<sup>(41)</sup>とボスニア・ヘルツェゴビナ<sup>(42)</sup>にみられる。

内戦が続くソマリアには、1992年3月、停戦合意の履行監視及び人道支援物資の提供を確保するため、伝統的PKOである国連ソマリア活動(UNOSOM I)が派遣された<sup>(43)</sup>。しかしUNOSOM Iの活動は、武装勢力の妨害を受け、人道支援物資の国内輸送ができない状態が続い

たため、安保理は、憲章第7章に基づく多国籍軍(UNITAF)の展開を決定した<sup>(44)</sup>。

1993年3月、国連の仲介のもとでアディス・アベバ合意が調印されると、合意履行支援のために、UNITAFの任務を引き継ぎ、憲章第7章に基づく強制機能を併せもったPKOである第二次国連ソマリア活動(UNOSOM II)の派遣が決定された<sup>(45)</sup>。このUNOSOM IIには、停戦監視などの任務に加え、武装勢力に対する強制的な武装解除という新たな任務が与えられていた。しかし、まもなくUNOSOM IIは現地の紛争に巻き込まれ、安保理もUNOSOM IIの任務を縮小せざるをえなくなった。UNOSOM IIは、1995年3月に当初の任務を達成することなく撤退した。

一方、1991年に旧ユーゴスラビアからスロベニア共和国とクロアチア共和国が分離・独立を宣言すると、連邦の維持を求めるセルビア人勢力との内戦が始まった。そこで、国連保護軍(UNPROFOR)が伝統的PKOとしてクロアチアに派遣された。しかし、UNPROFORの任務は、紛争の推移とともに、地理的にも質的にも拡大の一途をたどることになる<sup>(46)</sup>。連邦からの独立を求めるボスニア・ヘルツェゴビナにおいても紛争が悪化したため、UNPROFORは同地域にも展開した<sup>(47)</sup>。さらに安保理は、UNPROFORに対し、人道支援物資の運搬を促進するために武力行使の権限

(38) 酒井 前掲注(10), pp.245-246.

(39) 納家政嗣「国際政治構造の変容と人道的介入」日本国際連合学会編『人道的介入と国連』国際書院, 2001, p.16.

(40) Berdal, *op. cit.* (23), p.189; 青井千由紀「人道的介入と国連改革」松井芳郎編『人間の安全保障と国際社会のガバナンス』日本評論社, 2007, p.81.

(41) 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, 1993.9, pp.351-378; 藤井京子「第2次国連ソマリア活動(UNOSOM II)の武力行使」『名古屋商科大学論集』Vol.39 No.1, 1994.7, pp.71-98.

(42) 酒井啓巨「国連平和維持活動における自衛原則の再検討」『国際協力論集』3巻2号, 1995.12, pp.64-73; 市川とみ子「ボスニアにおけるUNPROFOR—PKOと武力行使の狭間で」『NIRA政策研究』Vol.10 No.9, 1997.9, pp.6-9.

(43) UNDoc. S/RES/751, 24 Apr. 1992.

(44) UNDoc. S/RES/794, 3 Dec. 1992.

(45) UNDoc. S/RES/814, 26 Mar. 1993.

(46) 酒井 前掲注(42), p.65.

(47) UNDoc. S/RES/761, 29 Jun. 1992.

を認めた<sup>(48)</sup>。その後、安保理は、安全地域への攻撃、UNPROFOR 要員及び人道支援部隊の移動妨害に対し、自衛のために行動し、武力行使を含む必要な措置をとる権限を UNPROFOR に認めた<sup>(49)</sup>。

しかし、セルビア人勢力の攻撃は止まず、UNPROFOR と並行して派遣されていた NATO は空爆に踏み切った。この空爆はセルビア人勢力の反発を招き、UNPROFOR がその報復の対象となり、人質として拘束される事件が起きた。1995 年 12 月にパリ和平協定が署名されると、その履行のために、安保理は多国籍軍（IFOR）の展開を許可した<sup>(50)</sup>。UNPROFOR の任務は多国籍軍に引き継がれ、PKO 自体はボスニアから撤退した。

これらの失敗をふまえ、1995 年 1 月、ガリ事務総長は、強制力を有する PKO を放棄し、伝統的 PKO への回帰を唱えた報告書「平和への課題：補遺」を発表した<sup>(51)</sup>。ガリ事務総長は、伝統的 PKO の基本原則である、同意原則、公平原則、自衛以外の武力不行使原則の遵守が不可欠であることを改めて確認した<sup>(52)</sup>。そして、平和維持と平和強制は全く異なる政治的・軍事的な前提から発しており、両者は相容れないものであるから、これらの区別を曖昧にすることは平和維持活動の実行可能性を損なうと主張した<sup>(53)</sup>。さらに、国連が解決を求められ

るような紛争は、根の深い原因を抱え、短期間に解決できるものではないため、粘り強い外交交渉等が必要であり困難も伴うが、早期に解決しようとして安易に武力に頼るべきではないとも戒めている<sup>(54)</sup>。

この報告書から、ガリ事務総長が、PKO と平和強制はあくまでも異なる機能であり、中間的なグレーゾーンはありえないと考えていたことが窺われる<sup>(55)</sup>。実際、PKO に強制力を付与することに対しては、国連の能力を過度に超えた要求であるとの批判はあった<sup>(56)</sup>。また、PKO に強制力を付与することは、異なる法的根拠及び機能を混同することであり、このようなアプローチは PKO 要員の安全と任務の有効性を危険にさらすとの批判もかねてよりあった<sup>(57)</sup>。こうして、「平和への課題」から僅か 3 年足らずで、国連の PKO に対する積極的な取り組みは軌道修正を余儀なくされた。そして安保理が PKO の派遣に消極的になるとともに、その活動も暫し縮小された<sup>(58)</sup>。

#### 4 ブラヒミ・レポートとその後の PKO

1990 年代後半、憲章第 7 章に基づく武力行使を含むような任務の実施は多国籍軍に委ね、それ以外の任務を PKO が担うという、任務の棲み分けが行われるようになった<sup>(59)</sup>。だが多国籍軍の展開には、そのための意思及びそれだ

(48) UNDoc. S/RES/776, 14 Sep. 1992.

(49) UNDoc. S/RES/836, 4 Jun. 1993, para.9

(50) UNDoc. S/RES/1031, 15 Dec. 1995.

(51) "Supplement to an Agenda for Peace : position paper of the Secretary-General on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations," UNDoc. A/50/60- S/1995/1, 3 Jan. 1995.

(52) *ibid.*, para.33.

(53) *ibid.*, para.35.

(54) *ibid.*, para.36.

(55) 香西 前掲注(31), p.16.

(56) Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th ed., London: Routledge, 1997, p.425.

(57) Rosalyn Higgins, "Peace and Security Achievements and Failures," *European Journal of International Law*, Vol.6 No.1, 1995, pp.459-460.

(58) Berdal, *op. cit.* (23), p.198.

(59) 酒井啓亘「国連平和維持活動と自衛原則—ポスト冷戦期の事例を中心に—」浅田正彦編『21 世紀国際法の課題』有信堂高文社, 2006, p.355.

けの能力を有する国家が必要となる。現実には、紛争地に利害関係を有しない国が、自国の部隊をあえて遠い紛争地に送って危険にさらすわけではなく、多国籍軍の展開は容易ではない。そこで多国籍軍の展開が不可能な場合に、それに代わる活動としてPKOが再び期待されるようになり<sup>(60)</sup>、1999年から、シエラレオネ、東ティモール、コンゴを嚆矢に再び大規模なPKOが展開されるようになった。また、PKOの失地回復に意欲を見せていたアナン事務総長は、2000年3月に「国連平和活動検討パネル」を設置した。パネルは、「国連の平和と安全に関する活動の包括的な検討を行い、明確で具体的かつ実行可能な提言を行う」という任務の下、同年8月に報告書「ブラヒミ・レポート」を発表した。

ブラヒミ・レポートは、平和維持と紛争後の平和構築は不可分であり、両者が密接な関連をもって行われるべきであることを主張した<sup>(61)</sup>。また、国連が全ての紛争に介入することは不可能であると指摘し、どこに活動を派遣するかについては慎重に決定されるべきだとした<sup>(62)</sup>。

そして実際のPKOの実施について、レポートは、冷戦後のPKOが、軍事要員と文民要員が協力して任務を遂行する複合的な活動へと急速に進化してきたことを認めつつも<sup>(63)</sup>、同意原則、公平原則、自衛以外の武力不行使原則が

依然としてPKOの基本原則であることを確認した<sup>(64)</sup>。また、これまで強制行動が必要な場合には、憲章第7章に基づき安保理がそれを授權した多国籍軍によって実施されてきたことを指摘し、PKOと平和強制を峻別している<sup>(65)</sup>。しかしその一方でレポートは、内戦下におけるPKO基本原則の適用の困難さを認識し、「より柔軟で弾力的な」<sup>(66)</sup>原則の適用、すなわち、強力な交戦規則(Rules of Engagement: ROE)の必要性、公平性概念の修正、明確で信頼でき、達成可能な任務を明記した安保理決議の採択を求めた。

ブラヒミ・レポートの発表後に設立されたPKOには、その設立決議のほぼ全てに憲章第7章が援用されており<sup>(67)</sup>、いずれもより広範囲で多様な任務を担っている。こうしたPKOの展開、そしてPKOに対する需要の高まり<sup>(68)</sup>から、今後もPKOは紛争への有効な対処法として活用されると考えられている。

2008年1月、国連PKO局及びフィールド支援局は、PKOに関する包括的な政策文書「国連平和維持活動 原則と指針(以下、キャップストーン・ドクトリンとする)」を作成した<sup>(69)</sup>。キャップストーン・ドクトリンは、ブラヒミ・レポートをほぼ踏襲しており、当事者の同意、公平性、自衛と任務の防衛を除く武力の不行使を、PKOの基本原則として確認している。た

(60) 同上, p.356.

(61) 'Brahimi Report,' para.28; 永田博美「国連PKO改革の行方」『海外事情』49巻3号, 2001.3, p.74.

(62) 志村尚子「変容するPKO ブラヒミ・レポートから」『外交フォーラム』No.152, 2001.3, p.48.

(63) 'Brahimi Report,' para.12.

(64) *ibid.*, para.48.

(65) *ibid.*, para.53; 中山 前掲注(33), p.82.

(66) 香西 前掲注(8), p.234.

(67) PKOの設立決議に再び憲章第7章が援用されるようになった1999年以降、これまでに13のPKOが設立された。そのうち、憲章第7章の援用がないのは、国連エチオピア・エリトリア・ミッション(UNMEE)と国連東ティモール統合ミッション(UNMIT)のみである。なお、国連中央アフリカ・チャド・ミッション(MINURCAT)の設立決議には、MINURCATではなく、同時に展開しているEUオペレーションの活動に対して憲章第7章が援用されている。

(68) 例えば、内戦が続くソマリアでは国連によるPKOの展開がかねてより求められてきた。しかし、現地の情勢がPKOの展開を許さないため、今日も実現していない。"Report of the Secretary-General on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1863 (2009)," *UNDoc. S/2009/210*, 16 Apr. 2009.



だし、同意とは、主要な紛争当事者の同意を指し、必ずしも全ての当事者のそれが必要とされるわけではないとした<sup>(70)</sup>。また公平性についても、PKO はいずれの紛争当事者に対しても臆見や偏見なくその任務を遂行しなければならないとしたが、それは中立でなければならないということではないと強調している。すなわち、公平原則の遵守が、中立性に固執するがゆえに、PKO の不活動（inaction）につながってはならないと断られているのである<sup>(71)</sup>。

### Ⅲ 「自衛以外の武力不行使原則」の変化

以上みてきたように、PKO の根幹をなす3つの基本原則は、現在でも維持されている。しかし、PKO の変化に伴い、基本原則もまた、相互に関わり合いながらその解釈を柔軟に変化させてきた。このうち本章は、日本の今後の国際平和活動への貢献との関係でもとりわけ重要な論点となりうる「自衛以外の武力不行使原則」の変化を追う。

#### 1 PKO 創成期の「自衛」—狭義の「自衛」

かつてPKO の軍事要員の特徴は、「戦わない軍隊である」ということであった<sup>(72)</sup>。PKO の武力行使は自衛目的に限定され、同意原則とともに、PKO を憲章第7章下の強制措置と峻別する重要な指標となっていた<sup>(73)</sup>。この原則は、1956年11月のUNEF の派遣時にすでに導入されている。

1958年10月にハマースホルド事務総長が提出した「研究摘要」第179項は、以下のようにPKO の武力の行使について述べている（括弧内は筆者付加）。

“……そのような権利（国連の部隊が行使することができる自衛の権利）が存在することは一般に認識されている。しかしながら、一定の場合にはこの権利は厳しく定義された条件の下でのみ行使されなければならない。……自衛権を広く解釈することは、この報告書で論じられている活動の性格と（国連憲章第7章に基づく決定を必要とする）戦争行為の違いを曖昧にしてしまうため問題が生じる。UNEF の場合、活動に従事する要員は決して武力行使のイニシアティブをとってはならないが、……要員に（駐留する）拠点からの撤退を強制させるために武力を行使するような試みを含む、武器を使用した攻撃に対しては、武力で応じることができる。基本となるのは、武力行使のイニシアティブをとることの明確な禁止である。国連の部隊に許容される自衛行為と、部隊の能力を超えるような攻撃行為の境界を示したこの定義は、将来の指標として承認されるべきである<sup>(74)</sup>。”

ここで認められている武力行使の範囲は限定的ではあるが、停戦監視を任務として、エジプト、イスラエル両国の正規軍の間に介在し、また現地周辺に居住する一般市民の数がそれほど多くはなかったUNEF の活動においては適当であったといえる<sup>(75)</sup>。UNEF が関係国の同

(69) United Nations, Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, 18 Jan. 2008. (henceforth, 'Capstone Doctrine') ([http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf)) この文書をもとに、具体的な活動指針や標準行動規範（SOP）などの作成が予定されていることから、キャップストーン・ドクトリンと通称される。

(70) *ibid.*, pp.31-32.

(71) *ibid.*, pp.33-34.

(72) 安藤仁介「国際連合の活動と日本の対応—国際平和・安全の維持にかかわる実行を素材として—」安藤ほか編 前掲注(10), p.221.

(73) 酒井啓亘「国連平和維持活動の今日的展開と原則の動揺」『国際法外交雑誌』94巻5・6号, 1996.2, p.103.

(74) *Summery Study*, para.179.



意の下に活動している以上、それらの国々が UNEF に対して攻撃してくるような事態はありえないことが前提であり、その要員も、攻撃に対する防衛を可能とする範囲内で装備を行えばよかったのである<sup>(76)</sup>。

しかし、「研究摘要」の自衛概念の定義が不明確であったことも確かである。ハマースホルド事務総長自身も、自衛の権利の程度と性質の判断については一定の裁量の自由が認められる<sup>(77)</sup>として、自衛概念について様々な解釈がありうることを示唆していた<sup>(78)</sup>。

続いて派遣された ONUC も、当初は UNEF 型の基本原則を踏襲していた。しかし、コンゴにおける事態が内戦の様相を帯びてくるに従い、ONUC は武力行使がなし崩しに認められるという経緯をたどった<sup>(79)</sup>。したがって ONUC は PKO として位置づけられているものの、強制措置としての性格を有していたことも事実である<sup>(80)</sup>。その結果として ONUC は現地の内戦に巻き込まれ、撤退を余儀なくされたが、ONUC に課された任務と、それを遂行するための手段との対応関係は、それまでの不明確かつ限定的な自衛概念を見直すきっかけとなった。

## 2 「自衛」概念の拡大—広義の「自衛」

安保理は、キプロスにおけるギリシャ系住民とトルコ系住民の衝突に対し、1964年3月、UNFICYP の派遣を決定した<sup>(81)</sup>。UNFICYP

の編成にあたり、ウ・タント (U Thant) 事務総長は、「UNFICYP の機能及び活動に関する若干の問題点についての覚書 (以下、「覚書」とする)」を提出し、自衛のための武力行使の定義づけを行った<sup>(82)</sup>。この「覚書」によって、ウ・タント事務総長は自衛概念の拡大を図ったのである。

「覚書」は、PKO 部隊は武器を携行するが、自衛の場合にのみそれを使用することを確認し<sup>(83)</sup>、さらに「自衛の諸原則」として、詳細な規定を置いた。そこではまず、PKO 要員が武力行使のイニシアティブをとってはならず、武力行使は自衛の場合にのみ認められるという、「研究摘要」で示された原則が繰り返されている。その上で、自衛とは、(a)武力攻撃下にある国連部隊駐留地、その構内及び車輛の防衛、または(b)武力攻撃下にある他の UNFICYP 要員の支援であると定義した<sup>(84)</sup>。

また「覚書」は、自衛行動をとる場合には、常に最小限の武力の行使に抑えなければならないことを明記した。そしてその武力は、説得等の平和的手段がすべて尽くされた後に、最後の手段として行使するものとされた。武力行使を行うか否かの判断は現地の指揮官によって行われる。「覚書」は、PKO 要員に武力行使が認められる場合として、(a)PKO 部隊を駐留地から武力によって強制的に撤退させ、または駐留すべき地点に侵入もしくはそれを包囲して、部隊の安全を脅かそうとする企図がある場合、(b)

(75) Marrack Goulding, "The Use of Force by the United Nations," *International Peacekeeping*, Vol.3 No.1, Spring 1996, p.7.

(76) 酒井 前掲注(59), p.345.

(77) *Summery Study*, para.178.

(78) Findlay, *op. cit.* (22), p.47.

(79) Ray Murphy, *UN Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p.207.

(80) Cox, *op. cit.* (15), p.252.

(81) *UNDoc. S/RES/186*, 4 Mar. 1964.

(82) "Aide-mémoire concerning some questions relating to the function and operation of the United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus," *UNDoc. S/5653*, 10 Apr. 1964.

(83) *ibid.*, para.10.

(84) *ibid.*, para.16.

PKO 部隊を武力によって武装解除させようとする企図がある場合、(c) PKO 部隊による、指揮官の命令に基づく任務の遂行を、武力によって妨害しようとする企図がある場合、(d) 武力による国連構内への侵犯、または国連要員を逮捕もしくは誘拐しようとする企図がある場合、を列挙した<sup>(85)</sup>。

このように「覚書」は、PKO 部隊の武力行使が自衛の場合に限られるという原則を確認し、その自衛の概念を、具体的な事例を挙げることによって明らかにしようとした。特に、任務遂行を妨害しようとする企図に対しても武力を行使することができるとした点は、もっとも重大な自衛概念の拡大といえる<sup>(86)</sup>。この場合は自衛とはいえ、必ずしもその前提として PKO 要員の生命や身体に危害が加えられている必要がなくなっているのである。

この「覚書」で示された広義の自衛概念は、第二次国連緊急軍（UNEF II）においても適用された。1973 年 10 月に第四次中東戦争が勃発すると、安保理は決議第 340 号を採択し、スエズ、シナイ地域に UNEF II を派遣することを決定した<sup>(87)</sup>。ワルトハイム（Kurt Waldheim）事務総長は、「安保理決議第 340 号の実施についての事務総長報告書」において、UNEF は防衛的性格の武器のみを携帯し、その利用は自衛の場合に限られるとした<sup>(88)</sup>。さらに、自衛には、安保理の決定に基づく任務の遂行を強制的手段によって妨害しようとする企図に対して抵抗することも含まれる、と明記した。任務の遂行を確保するための武力行使も自衛に含まれることが、「覚書」における例示よりさらに一般化さ

れて、明らかになったのである<sup>(89)</sup>。

このように PKO の自衛概念は、もともと要員の生命・身体の防衛をその内容としていたが、ほどなくして任務遂行を確保するための行動にまで拡大されることになった。しかしながらこのような一般的抽象的文言では、実際の自衛の範囲はやはり不明確であることも否めない。PKO 要員が行使できる武力の範囲は、結局のところその任務の範囲に拠ることになる。PKO の任務の範囲が拡大されればされるほど、その要員は、必ずしも自衛のために必要な場合のみでなく、法的に「許容される」場合にも武力を行使することができるとも解されうる<sup>(90)</sup>。自衛概念の現実の適用において、このような曖昧な定義の解釈を迫られるのは常に現場の指揮官であった。だが、これらの指揮官は広義の自衛概念を適用することに消極的であったといわれている<sup>(91)</sup>。したがって、自衛概念は、理論的には拡大されてきたものの、実際に PKO 部隊が積極的に武力を行使することは、少なくとも近年までは極めて稀であった<sup>(92)</sup>。

### 3 平和強制との結合と伝統的原則への回帰

#### (1) 強制力を付与された PKO と武力行使の拡大

冷戦末期から多機能型へと移行した PKO（複合化現象）は、冷戦の終結後には憲章第 7 章下の強制機能と結びつく例もみられ（平和強制との結合現象）、質的に大きな変化をとげた。この変化を、自衛以外の武力不行使原則の側面からみると、まず、多機能型 PKO の任務の多様化に伴う、PKO による武力行使の拡大の可能性

<sup>(85)</sup> *ibid.*, para.18

<sup>(86)</sup> Cox, *op. cit.* (15), p.254; 酒井 前掲注(59), p.348.

<sup>(87)</sup> UNDoc. S/RES/340, 24 Oct. 1973.

<sup>(88)</sup> “Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolution 340,” UNDoc. S/11052/Rev.1, 27 Oct. 1973, para. 4(d).

<sup>(89)</sup> Cox, *op. cit.* (15), pp.255-256.

<sup>(90)</sup> *ibid.*

<sup>(91)</sup> Goulding, *op. cit.* (75), pp.8-9; 酒井 前掲注(59), p.349.

<sup>(92)</sup> Cox, *op. cit.* (15), p.256.

があげられる。上記のとおり、PKOは任務遂行を確保するために武力を行使することができるようになっていた。したがって、PKOが和平プロセスの実施により深く関与し、その任務が拡大されればされるほど、その実効性を確保するための手段として、武力行使の可能性も高まることになる。

そして何より、この武力不行使原則は、PKOが平和強制と結合したことによって大きく動揺した。ハマースホルド事務総長が「研究摘要」でも述べているように、PKOはその武力の行使を自衛に限ることによって、自らを憲章第7章下の強制措置と峻別していた。PKOが強制力を有するという事は、そのようなPKOがもはや伝統的PKOとは異なることを示すとともに、PKOを第7章下の強制措置とは異なる活動と解してきた、それまでの枠組みの再考を促すことになる<sup>(93)</sup>。

II章3で述べたとおり、強制力を有したPKOの例として挙げられるのはUNOSOM IIとUNPROFORであるが、UNOSOM IIは設立当初から、憲章第7章に基づく強制権限を付与されており<sup>(94)</sup>、そもそも自衛以外の武力不行使原則からは逸脱していたともいえる。そのため、UNOSOM IIは、その活動原則からしてPKOとは認められないとの議論もある<sup>(95)</sup>。

一方、UNPROFORは、伝統的PKOとして設立された後、徐々にその任務が拡大された。そして、「自衛のために行動し」、ボスニア・ヘルツェゴビナの安全地域への攻撃や、UNPROFOR要員や人道支援部隊の移動の自由を確保するために、武力行使を含む必要な措置

をとる権限が与えられるようになった<sup>(96)</sup>。UNPROFORは、「自衛のため」に行動する一方で、憲章第7章下の強制措置に類似する行動をとる権限も与えられており、この決議における武力行使の権限は、UNOSOM IIに与えられた武力行使の権限(=強制)と伝統的PKO(=自衛)の中間に位置すると考えることができる。しかし、決議が依然として「自衛」に言及していることから、再び自衛概念の拡大が図られようとしていた可能性も窺われる<sup>(97)</sup>。

## (2) 伝統的原則への回帰

しかし、強制力を付与されたPKOはいずれも失敗に終わる。ガリ事務総長は、1995年1月の「平和への課題：補遺」において、PKOと強制行動は相互に排他的であり、それらを結合させようとしたことがUNOSOM IIやUNPROFORの失敗の原因であると指摘し、伝統的PKOへの回帰を唱えた。武力行使に関しても、平和維持と(自衛以外の)武力行使は、どちらか一方を選択すべき手段であり、一方から他方へと容易に移行できるような連続体とみなすべきではないと論じ、自衛の場合に限られることが改めて確認された<sup>(98)</sup>。

国連PKO局も、1995年10月に、PKO要員が任務を遂行するための包括的な指針「平和維持活動のための一般的指針(以下、「指針」とする)」<sup>(99)</sup>を初めて作成した。「指針」も、PKOが当事者の同意と協力に基づく非強制的な活動であるとし、PKOと強制行動は基本的に両立しない活動であるとの立場をとっている。そしてPKO要員は、最後の手段として武器を使用

<sup>(93)</sup> 酒井 前掲注59, pp.352-353.

<sup>(94)</sup> UNDoc. S/RES/814, para.5; UNDoc. S/25354, 3 Mar. 1993, para.58.

<sup>(95)</sup> 福田菊『国連とPKO：「戦わざる軍隊」のすべて(第2版)』東信堂, 1994, pp.230-232.

<sup>(96)</sup> UNDoc. S/RES/836, para.9

<sup>(97)</sup> 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—』亜紀書房, 1995, pp.59-60.

<sup>(98)</sup> Supplement to Agenda for Peace, para.36.

<sup>(99)</sup> United Nations, Department of Peacekeeping Operations, *General Guidelines for Peace-keeping Operations*, Oct. 1995. (henceforth, *General Guidelines*)

することができる自衛の権利を常に有しているとした<sup>(100)</sup>。ここでいう自衛とは、自己の生命だけではなく、同僚、自己の保護下にあるもの、及びPKOの駐留地、護衛団、車輛、ライフルの防衛も含むとされている。そして、これらのおのづからに対する攻撃であっても、そのPKO部隊全体に自衛の権利が保証されることを明らかにした<sup>(101)</sup>。「指針」はまた、1973年以来、広義の自衛には、安保理の決定に基づく任務の遂行を強制的手段によって妨害しようとする企図に対して抵抗することが含まれてきたことを確認した<sup>(102)</sup>。

「指針」から、PKOの武力行使に対する国連の1995年時点における姿勢を垣間見ることができる。しかし、「指針」はこれまでのPKOの経験を反映して作成されたというものの、多機能型PKOの成功や強制力を付与されたPKOの失敗が反映されているとはいいがたい。結局、「指針」で示されたこれらの原則は、伝統的PKOの時代の考え方から抜け出せておらず、冷戦後の情勢が要求するPKOのあり方には応えていないとの批判もある<sup>(103)</sup>。

#### 4 ブラヒミ・レポート—PKOの強化

2000年に発表されたブラヒミ・レポートは、同意原則、公平原則、自衛以外の武力不行使原則が依然としてPKOの基本原則であることを確認する<sup>(104)</sup>とともに、自衛力の強化を勧告した。今日の紛争において、現地の紛争当事者による同意はしばしば操作される。例えば、態勢が整うまでの時間稼ぎのためにPKOの展開に同意したものの、不要となったらすぐにそれを

撤回したり、各派のリーダーが同意していても現地の武装集団がPKOに対する協力を拒否するような事態がたびたび見られる。したがってブラヒミ・レポートは、一旦展開される以上は、プロフェッショナルとして任務を成功裏に遂行するだけの能力をPKOは有すべきだと勧告した。具体的には、PKO要員は、自己の生命・身体のみでなく、他の要員及び任務を防衛するだけの装備や権限を持つべきであり、PKO部隊やその保護対象に対する攻撃があった場合には、その根源を鎮圧するために十分な反撃を可能とするような強力なROE（交戦規則）を有することが必要とされた<sup>(105)</sup>。

また、公平原則を、国連憲章の原則とそれに基づく任務に忠実に活動することをPKOに要請したものとして再構成したことからも、ブラヒミ・レポートが、PKOに対しより積極的な行動を認めていることがわかる<sup>(106)</sup>。今日の紛争においては、現地勢力は必ずしも平等ではなく、明らかに攻撃者と犠牲者の関係に立つことがある。そのような場合においてPKOは、むしろ武力を行使してでも、憲章の原則に従って任務を忠実に遂行しなければならないとされ、一般市民への攻撃や人道支援妨害に対し、積極的な対応をとることが求められているのである<sup>(107)</sup>。

このような要請に応えるためには、PKOの規模の拡大、装備の増強、及び十分な予算が確保されなければならない。武力行使についても、PKOの任務を決定する安保理決議が、武力行使の権限を明確に規定すべきであるとされた<sup>(108)</sup>。ブラヒミ・レポートは、任務の

<sup>(100)</sup> *ibid.*, para.33.

<sup>(101)</sup> *ibid.*, para.34.

<sup>(102)</sup> *ibid.*, para.35.

<sup>(103)</sup> Findlay, *op. cit.* (22), pp.325-326.

<sup>(104)</sup> 'Brahimi Report,' para.48.

<sup>(105)</sup> *ibid.*, para.49.

<sup>(106)</sup> 山下光「平和維持活動の変化と課題—PKOドクトリンの観点から—」『海外事情』57巻4号, 2009.4, p.55.

<sup>(107)</sup> 'Brahimi Report,' para.50.

<sup>(108)</sup> *ibid.*, para.51.



妨害に対し十分な反撃能力を保持した、実効性の高い「強化された (robust)」PKO を想定し、小規模かつ軽武装の伝統的な PKO では希薄だった、暴力の抑止効果を期待したのである<sup>(109)</sup>。

## 5 ブラヒミ・レポート後の PKO と武力行使をめぐるとの原則

ブラヒミ・レポートの提言は、その後の PKO をめぐる議論に大きな影響を与えた。しかし、多機能型の PKO を設立することについてはコンセンサスが得られるものの、これらの PKO の活動に必要なことが予想される、強力な武力行使の権限の付与については異論も多く、伝統的 PKO の基本原則への回帰がしばしば主張されてきた<sup>(110)</sup>。

一方、安保理の実行を概観すると、近年設立された 13 の PKO のうち、10 の PKO が憲章第 7 章に基づいて設立されている<sup>(111)</sup>。これらの PKO は、任務の遂行や文民の保護のために、部隊の能力とその展開地域の範囲内において、「必要な (あらゆる) 行動」をとること、すなわち武力行使の権限が認められている。ただし、PKO に認められている武力行使の権限は、任務に明記された目的・範囲に限定されており、それ以外の状況においては依然として自衛原則が適用され続けている<sup>(112)</sup>。

ブラヒミ・レポート後の議論及びこれらの実行を反映して作成されたキャップストーン・ドクトリンは、自衛と任務の防衛の場合に限り武力行使が認められることを明らかにした。その上で、一般市民に対する脅威や和平プロセスの妨害が頻繁にみられる地域に派遣される現代

の PKO には、そうした妨害を抑止し、一般市民を守るために「あらゆる手段をとる」ことを認める強力な任務が与えられてきたことを指摘した。そして、その任務の防衛のために、PKO が先制的に (proactively) 武力を行使することによって、地域の安全の改善や長期的な平和構築の土台を創出することに寄与してきたことにも言及し、強化された PKO の有効性を認めている。しかし、キャップストーン・ドクトリンも、PKO は憲章第 7 章に基づく平和強制とは区別されなければならない、たとえ強化された PKO であっても、武力の行使は、安保理の授權と、受け入れ国と紛争当事者の双方、あるいはいずれかの同意がある場合に限って認められることを強調している。PKO による武力の行使は、和平プロセスを妨害し、一般市民に危害を加えるようなスポイラー (Spoilers) の行動を抑止するために、最後の手段として行われるべきであり、必要最小限に止められなければならないことも断られている<sup>(113)</sup>。

自衛と任務の防衛以外の武力不行使原則は、その後も国連 PKO 特別委員会によって、PKO の成功のために不可欠な基本原則として確認されている<sup>(114)</sup>。

## IV 今日の PKO と武力行使の範囲

これまでみてきたように、自衛以外の武力不行使原則は、PKO の基本原則としての地位を維持しながらも、その内実は拡大が図られてきた。では今日、この原則の下で PKO は、どの程度武力を行使することができるのだろうか。あるいは、強化された PKO には、すでに

<sup>(109)</sup> 永田 前掲注(6), p.77.

<sup>(110)</sup> 山下 前掲注(18), pp.58-64.

<sup>(111)</sup> PKO に憲章第 7 章の授權がないものは、UNMEE、UNMIT、MINURCAT である。前掲注(67)参照。

<sup>(112)</sup> 酒井啓亘「国連平和維持活動 (PKO) の新たな展開と日本—ポスト冷戦期の議論を中心に—」『国際法外交雑誌』105 巻 2 号, 2006.8, p.23.

<sup>(113)</sup> 'Capstone Doctrine,' pp.34-35.

<sup>(114)</sup> "Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group," *UNDoc. A/63/19*, 24 Mar. 2009, para.22.

原則を超えた武力行使が認められているのだろうか。本章は、PKO 要員が自衛のために武力を行使する法的根拠を明らかにし、強化された PKO の武力行使の範囲を考察する。

### 1 自衛のための武力行使の法的根拠

UNEF の派遣にあたり、ハマーショルド事務総長は、自衛の場合に限り PKO 要員が武力を行使することができるという原則を掲げると同時に、自衛概念の不明確性も認識していた。確かに、PKO 要員の自衛権の法的根拠については議論が分かれ<sup>(115)</sup>、むしろその権利の淵源は複数存在するともいわれる<sup>(116)</sup>。そのうちのひとつが、個人の自然権としての正当防衛の権利、すなわち自らの生命・身体を急迫不正な侵害から防衛する権利である。PKO 要員が、このような自然権として固有の (inherent) 自衛の権利をもっていることには異論がない<sup>(117)</sup>。また、自衛権の根拠を、国連憲章第 51 条に基づく国家の自衛権に求めることもできる。そこでは、国連のような国際機関が国家と同様に国際法主体性を有し、自衛権を有する以上、国連の部隊として行動する PKO 要員も、その自衛権を享受することができる<sup>(118)</sup>。しかし、いずれにせよ PKO 要員が自衛のために武力を行使する場合には、それは侵害を除去するために必要な限度に限られ、かつ侵害の程度と均衡のとれたものでなければならない、とする国際法上の原則に服することで

はいずれの論者も一致する<sup>(119)</sup>。そしてまた、PKO 要員の自衛は、自己の生命・身体の防衛だけでなく、自国部隊の他の要員の防衛を必然的に含み、さらには、PKO に参加している他国部隊要員の防衛をも含むとの解釈もある<sup>(120)</sup>。ただし、一般市民の保護のための行動は含まれない。

その後、内戦下に派遣された ONUC が失敗に終わり、自衛以外の武力不行使原則は見直された。UNFICYP や UNEF II の設立時には、PKO の任務の遂行を妨害する企図に対して、武力を行使することが認められるようになった。そして、これらが今日まで基本原則として維持されている。強制力を有する UNOSOM II や、「自衛のため」との限定が付されていたにせよ広範な武力行使が授けられた UNPROFOR の失敗をふまえ、伝統的 PKO の基本原則への回帰を求めた「平和への課題：補遺」や同時期に発表された「指針」においてさえも、任務遂行の妨害に対する武力行使は認められていたし、強化された PKO の設立を勧告するブラヒミ・レポートはもちろん、キャップストーン・ドクトリンでも確認されている。

だが、この武力行使の法的根拠もまた議論がある。任務遂行の防衛という目的は、当初は自衛のカテゴリーに含まれていたことが当時の事務総長報告からわかる。しかしこれは、個人の自然権である正当防衛の権利としても、国家の自衛権としても説明がつかない<sup>(121)</sup>。

<sup>(115)</sup> Christopher K. Penny, “‘Drop That or I’ll Shoot…Maybe’: International Law and the Use of Deadly Force to Defend Property in UN Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol.14 No.3, June 2007, p.356.

<sup>(116)</sup> 酒井 前掲注<sup>(112)</sup>, p.10 (注) 24; 矢部 前掲注<sup>(4)</sup>, p.13.

<sup>(117)</sup> Findlay, *op. cit.* (22), p.15.

<sup>(118)</sup> Finn Seyersted, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Leyden: Sijthoff, 1966, pp.406-407. ただし、国際法上、国家にのみ認められてきた「自衛権」を国連のような国際機関に認めることには検討を要するとの議論もある。植木俊哉『『武器の使用』の国際法上の根拠は何か?』『法学セミナー』No.445, 1992.1, p.56. また、ホワイトも、PKO 要員の自衛権は、国家の自衛権よりも個人のそれに近いと主張する。Nigel D. White, *Keeping the peace: The United Nations and the maintenance of international peace and security*, Manchester: Manchester University Press, 1997, p.240.

<sup>(119)</sup> Findlay, *op. cit.* (22), p.16.

<sup>(120)</sup> Penny, *op. cit.* <sup>(115)</sup>, p.356; General Guidelines, para.34.

<sup>(121)</sup> *ibid.*, p.357.

そうであるとするならば、この根拠は、国際の平和と安全の維持という国連の基本原則（憲章第1条第1項）、及びそのために「主要な責任を負う」安保理の権限（憲章第24条第1項）に求めるのが妥当であろう。また、国連がその目的の達成のために必要な特権及び免除を有することを規定した憲章第105条にその根拠を求めることも考えうる<sup>(122)</sup>。ブラヒミ・レポートは、武力行使が自衛に限られるとする原則を確認する一方で、任務遂行妨害に対する防衛を可能とするために必要な能力をPKO部隊が有することの必要性を強調した。そして、公平原則の再構成によって、PKOが国連憲章の原則に忠実に従って任務を遂行することを求め、安保理に対してはPKOの設立に当たり明確な任務を決議で付与することを勧告している。ここから、ブラヒミ・レポートが、任務遂行のための武力行使の根拠を国連の基本原則の達成と安保理決議に置いていることが窺える。さらに、2000年以降の安保理決議に目を通すと、憲章第7章の下、任務の遂行のために、「必要な（あらゆる）行動」をとることを認めるものや、同じく憲章第7章の下で、PKOの任務を規定するものがある。つまり、安保理は、任務の遂行のための武力行使をわざわざ決議で授權しているのである。このような安保理の実行からも、任務の遂行のための武力行使の根拠は、自衛を超えて、安保理決議に求められると解することができる。

キャップストーン・ドクトリンはこのことを明確にしたともいえる。キャップストーン・ドクトリンは、PKOに武力行使が認められる場合として、自衛と任務の防衛を並列して挙げ、両者を区別している。そして、これまで安保理が、強化された任務を決議で付与してきたこと

を指摘し、また、その決議に従ってPKO部隊が任務を防衛するために武力を行使したことがPKOの成功につながったことに言及し、任務の防衛のための武力行使は決議に従ったものであることを示唆している。

## 2 憲章第7章の援用と平和強制との峻別

それでは、PKOは今後、自衛の場合に限られず、安保理決議の授權によって武力行使の権限を拡大していくことが可能なのであるか。さらには、近年の決議が憲章第7章を援用していることから、PKOと平和強制が再び接近していると考えられるのであろうか。

2000年以降、PKOの設立にあたり、安保理による憲章第7章の援用が定着しつつあることは確かである。かつて、憲章第7章の援用の有無は、PKOと平和強制の峻別のための指標となっていた。そのため、近年のPKOのように、第7章の援用に加え、「武力行使（自衛の範囲を超えた）が明示に授權され」たPKOは「もはや平和強制活動へと変容したものといえ」とする見解もある<sup>(123)</sup>。また、PKOへの部隊派遣国の間では、憲章第7章が援用されたPKOを「平和強制」ミッションと呼称することが定着しつつあるとの指摘もある<sup>(124)</sup>。

しかし、ブラヒミ・レポートは、強化されたPKO設立の提言を行うと同時に、国連は戦争を行うものではないということも断っている。強制行動が必要な場合には、それは一貫して有志国連合に委ねられてきたと述べ<sup>(125)</sup>、PKOを多国籍軍による強制行動とは峻別しているのである。

ブラヒミ・レポート発表後に設立された、憲章第7章が援用されたPKOの実行を見ても、決議の内容から、一定の目的に限って武力行使

<sup>(122)</sup> *ibid.*

<sup>(123)</sup> 香西 前掲注(8), pp.232-233.

<sup>(124)</sup> 須田道夫『『ブラヒミ報告』以降の国連平和活動による『力の行使』の検証—自衛隊による今後の国際平和協力活動への含意—』『国際安全保障』36巻1号, 2008.6, p.155.

<sup>(125)</sup> 'Brahimi Report,' para.53.



の権限が認められていることがわかる。その目的は、第一に、任務の遂行のためである。この場合の授権の方法は2種類あり、国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）、国連東ティモール支援団（UNMISSET）、国連コートジボワール活動（UNOCI）、国連ブルンジ活動（ONUB）は、憲章第7章の下で、任務の遂行のために「必要な（あらゆる）行動」をとることが認められている<sup>(126)</sup>。一方、国連リベリア・ミッション（UNMIL）、国連ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH）の設立決議の場合は、憲章第7章の下で、任務を詳細に列挙するとともに、そのための手段についての言及はない<sup>(127)</sup>。ただし、UNMIL、MINUSTAHには、いずれも先行する多国籍軍が現地に展開しており<sup>(128)</sup>、その任務を継承していることから、これらのPKOにも任務遂行のための武力行使が認められていると解することもできそうである<sup>(129)</sup>。

PKO 要員に武力行使が認められる目的の第二の場合は、PKO 要員の安全と移動の自由の確保及び文民の保護である。国連シエラレオネ・ミッション（UNAMSIL）、国連コンゴ民主共和国ミッション（MONUC）、国連スーダン・ミッション（UNMIS）、ダルフル国連・AU 合同ミッション（UNAMID）は、憲章第7章の下で行動し、部隊の能力とその展開地域の範囲内において、先の目的に限って、「必要な（あらゆる）行動」をとることが認められている<sup>(130)</sup>。

これらの安保理決議の規定ぶりを検討しても、実は確固とした法則は見当たらない。しかし、任務遂行のための授権の場合は、憲章第7章への言及が決議の前文に見られる場合が多く、武力行使の許可も概括的に行われているようにみえる<sup>(131)</sup>。そもそも、任務遂行のための武力行使の根拠が安保理決議と受け入れ国の同意に求められる以上、安保理決議にはこれが読み込まれることは当然である。だが、それゆえにむしろ、任務遂行のための概括的な武力行使の授権があるからといって、PKO に憲章第7章に基づく強制力が付与されたとは解すべきではない。したがって、決議文中の「必要な（あらゆる）行動」という文言についても、必ずしもPKOの基盤を揺るがすような強制的な武力行使として解されるべきではない<sup>(132)</sup>。実際にこれらのPKOの活動を見ても、紛争当事者として敵対行動に直接参加しているものは見られない。また、PKO 要員の移動の自由や一般市民の保護については、より限定的な武力行使の授権が行われているのであり、この点からもPKOに認められる武力行使は、あくまで一定の場合に限られていることがわかる。

キャップストーン・ドクトリンも、PKOは平和強制と混同されるべきではなく、強化されたPKOの武力行使は安保理決議による授権、並びに受け入れ国及び主要な紛争当事者の同意のもとに行われることを強調している。そして

<sup>(126)</sup> UNTAET について、*UNDoc. S/RES/1272*, 前文及び para.4 ; UNMISSET について、*UNDoc. S/RES/1410*, para.6 ; UNOCI について、*UNDoc. S/RES/1528*, 前文及び para.8 ; ONUB について、*UNDoc. S/RES/1545*, 前文及び para.5.

<sup>(127)</sup> UNMIL について、*UNDoc. S/RES/1509*, 前文及び para.3 ; MINUSTAH について、*UNDoc. S/RES/1542*, para.7.

<sup>(128)</sup> リベリアには、2003 年以来、米軍と西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）諸国の部隊から構成される ECOWAS リベリア・ミッション（ECOWAS Mission in Liberia: ECOMIL）が展開していた（*UNDoc. S/RES/1497*, 1 Aug. 2003）。また、ハイチには、暫定多国籍軍（Multinational Interim Force）が展開していた（*UNDoc. S/RES/1529*, 29 Feb. 2004）。

<sup>(129)</sup> 酒井 前掲注(59), p.371 (注) 54.

<sup>(130)</sup> UNAMSIL について、*UNDoc. S/RES/1270*, para.14 ; MONUC について、*UNDoc. S/RES/1291*, para.8 ; UNMIS について、*UNDoc. S/RES/1590*, para.16 ; UNAMID について、*UNDoc. S/RES/1769*, para.15.

<sup>(131)</sup> 酒井 前掲注(59), p.358.

<sup>(132)</sup> Penny, *op. cit.* <sup>(115)</sup>, p.358.



PKOは、最後の手段として武力を行使すべきであり、その程度は必要最小限にとどめられるべきであるとしている。

したがって、理論上は、たとえ強化されたPKOであっても、平和強制との区別が曖昧にされているわけではない。国連は、PKOのドクトリン形成においても、実行においても、情勢の変化とともに基本原則の修正がなされる中、常にPKOと平和強制を峻別しようと努めてきたといえる。

### 3 「自衛以外の武力不行使原則」の今日的意義

これまで検討してきたように、今日のPKOは自衛以外の武力不行使原則を堅持しつつも、特定の範囲に限定して、憲章第7章の下で武力行使の権限を付与されている。その範囲は、安保理決議に詳細に規定された任務の遂行、及びPKO要員や人道支援要員の移動の自由の確保や一般市民の保護に限られており、UNOSOM IIやUNPROFORのような白紙委任型の武力行使権限の付与とは異なる。そして、こうした特定の範囲外においてはこれまでどおり自衛に限った武力行使のみが認められることになる。

ただし、この自衛概念そのものも変化している。かつてUNEF設立時に想定されていた自衛とは、PKO要員は武力行使のイニシアティブをとらず、自己及び他の部隊要員の生命・身体の防衛のためにのみそれを行うことであった。だが程なくして、自衛の概念は拡大され、PKOの任務の防衛も含まれると考えられるようになった。しかし、この広義の自衛概念はすでに、PKOと紛争当事者の武力衝突の可能性を増大させる危険を秘めていた。自衛に、PKOの任務が含まれるということは、任務の拡大が自衛による武力行使の許容範囲の拡大を引き起こしかねないためである。すなわち、任務の防衛のための武力行使の可否は、実体法ではなく、安保理が規定する任務に依拠すること

になり、その濫用の危険性が常にあったのである<sup>(133)</sup>。そこでブラヒミ・レポートは、安保理による明確な任務の付与を要求し、武力行使もその任務の遂行の妨害に対してのみ認められるものとすべきと勧告した。こうして、一時は際限なく拡大する可能性を秘めていた広義の自衛概念には一定の縛りがかけられることになったといえる。

しかし一方でブラヒミ・レポートも、キャップストーン・ドクトリンも、今日のPKOは、任務の遂行のために強力なROE(交戦規則)の下で活動すべきであると論じている。また、任務の遂行を強制的な手段で妨害しようとするような勢力に対しては、それに先じてPKOが武力を行使し、その攻撃の根源を鎮圧することすら想定している。したがって、PKOの自衛力そのものの強化も求められていることが窺われる。

今日のPKOが武力を行使する機会は、かつてより高まっていることは否めない。たびたび指摘されるように、今日のPKOが展開するのは、指揮系統が確立された正規軍同士が戦う国家間の紛争ではなく、内戦型紛争が起きている地域である。そこでは複数の勢力が衝突し合い、しばしば政府はその統治能力を失う。紛争当事者のリーダーと、現地レベルのメンバーの間の統制は必ずしもとれておらず、リーダー間で和平プロセスの実施に対する同意があったとしても、現地レベルで同様の同意及び協力が得られるとは限らない。あるいは、一旦得られた同意が後に撤回されることもしばしばある。現地の情勢は常に変化する危険があり、同意原則及び公平原則を一貫して維持することは困難である。このような状況において、しかも拡大された任務を遂行するPKOに許される武力を、従来の自衛の範囲に止めておくことは現実的ではないといえる<sup>(134)</sup>。

現実としても、このような環境の下では、

<sup>(133)</sup> Cox, *op. cit.* (15), p.267.

<sup>(134)</sup> 安藤 前掲注(72), pp.224-225.

PKO と武装勢力の衝突の可能性は必然的に高まる。そして、そのための武力行使が、たとえ自衛の範囲内あるいは安保理決議による授權に基づいた戦術レベルのものであったとしても、PKO 部隊が紛争当事者化する可能性、すなわち「平和維持」活動が「平和強制」活動へと実質的に変化する危険は否めない。強化された PKO は、伝統的な PKO に比べ、武力行使への敷居が低くなっていることは事実である。かつて伝統的 PKO は、基本的に武力不行使を前提とし、例外的に、自衛の場合に限って武力を行使することができると考えられていた。しかし今日では、PKO の武力行使の必要性こそが前提とされている。そして、自衛以外の武力不行使原則は、行使されることを前提とした武力に対し、できるだけそれを抑制するための原則として理解されているのである<sup>(135)</sup>。

## おわりに

PKO は、国連憲章にその根拠規定をもたず、冷戦という現実の前に、国連が試行錯誤しながら実行を積み上げてきた活動である。しかし、だからこそ PKO は、時代とともに変化する紛争に弾力的に対応しながら今日まで発展してきたといえる。そして、これからも「成長を続ける」活動である<sup>(136)</sup>。本稿は、そうした PKO の発展を、特に武力行使に関する原則の展開に照らしながら論じてきた。

半世紀以上も前に初めて展開した UNEF は、地域的な国家間紛争において、停戦合意が成立した後、紛争の再発を防ぐために当事者間に「介入」して、停戦監視などの活動を行った。そこでは PKO 要員が武力を行使しなければならないような事態はさほど想定されず、相手方から

攻撃があった時に自己または他の要員の生命・身体の防護のために武力を行使できれば足りた（狭義の自衛）。だがその後まもなく、PKO の任務遂行を妨害するような行動を排除するために武力を行使することも認められるようになり、この2つの場合を包括して、PKO は自衛の場合に限り武力を行使することができると解されてきた（広義の自衛）。

しかしながら、冷戦の終結により、各地で内戦が頻発するようになると、それまで PKO が拠って立ってきた、PKO の展開に対する紛争当事者の同意、すべての紛争当事者に対する公平な立場の維持、そして自衛に限られた武力の行使、という基本原則の修正をせまられるようになった。今日では、より強化された「介入」型の PKO が求められており、憲章第7章の下に設立されるものがほとんどとなっている。あくまでも PKO は平和強制とは異なる活動であるが、こうした強化された PKO に認められる武力行使の範囲は、伝統的 PKO よりも拡大されている。今日の PKO は、自衛の場合、安保理決議に詳細に規定された多様な任務の防衛の場合、及び国連や人道機関の要員及び一般市民の保護のために武力を行使することを認められている。そして、内戦という、情勢が不安定な地域に展開する以上、自衛概念そのものの拡大も見られ、PKO の武力行使の可能性は高まっているといえる。かつてよりも危険な地域に派遣される今日の PKO が、そうした現地の危険とどのように向き合っていくか検討することは、国連においても重要な課題となっている<sup>(137)</sup>。

翻って、日本の PKO 協力は、いわゆる狭義の自衛のための武器使用しか認めていない。今日の PKO の現実と照らし合わせてみると、現在の日本の自衛隊が PKO に参加するための

<sup>(135)</sup> 山下 前掲注<sup>(106)</sup>, p.56.

<sup>(136)</sup> 上杉 前掲注<sup>(11)</sup>, p.32; 柳井 前掲注<sup>(2)</sup>, p.90.

<sup>(137)</sup> 国連 PKO 局及びフィールド支援局は、PKO の新たな方向性を探るために「ニューホライズン・プロセス」を開始している。そこでも、強化された PKO の戦略構築の必要性が取り上げられている。中満泉「国連 PKO 新ガイドラインの全貌」『外交フォーラム』No.256, 2009.11, pp.56-60.

ハードルは、なお高いままであると言わなければならないであろう<sup>(138)</sup>。日本がPKO協力法を制定するために検討した伝統的PKOと、その後大きく変化を遂げた今日のPKOでは、任務も活動範囲も異なる。日本の国際貢献の将

来的なあり方をめぐり、強化されたPKOに照らしたPKO参加5原則の見直しや、その柔軟な運用に関する問題等が、今後とも継続して議論されることが予想される。

(まつば まみ)

---

<sup>(138)</sup> 浅田正彦「PKO／PKO協力法」『法学教室』No.257, 2002.2, p.3.