

講 演

国際公益と国連安全保障理事会*

佐藤 哲夫

【目次】

- I はじめに
- II 国際公益について
 - 1 「公」の概念
 - 2 国際社会における公益
 - 3 国際社会の組織化
- III 国際公益としての国際の平和と安全の維持
 - 1 集団安全保障（Collective Security）制度
 - 2 国際連盟における集団安全保障制度
 - 3 戦争・武力行使の禁止
 - 4 国際連合における集団安全保障制度
- IV 集団安全保障制度の創造的展開—特に武力行使をめぐる
 - 1 湾岸戦争（1990年～1991年）
 - 2 許可方式（多国籍軍による武力行使）
- V 平和維持活動の創造的展開
 - 1 国際連合による平和維持活動の位置づけ
 - 2 平和強制の試みと失敗
 - 3 包括的和平計画の実施のための平和維持活動：内戦介入の困難

* この講演録は、2017年10月26日に開催された山形大学人文社会科学部講演会での講演を採録したものである。音声記録から書き起こしたものを佐藤先生に確認・加筆していただいた。書き起こしについては、遠藤梢さん、加藤さやかさん、茂木康さん（すべて法経政策学科4年生）に協力していただいた。（丸山政己）

とその帰結

4 強力な平和維持軍

VI 非軍事的強制措置の実施をめぐる

- 1 湾岸戦争（1990年～1991年）
- 2 司法的機能の創造的展開
- 3 立法的機能の創造的展開

VII おわりに—国連による軍事的措置の現段階と課題

- 1 国益の優越性：指揮権の所在
- 2 人権と主権：保護する責任

質疑応答

- 国際公益としての第7章に基づく強力な平和維持は今後も継続できるのか
- 日本の常任理事国入りは国際平和につながるのか
- 日本の常任理事国入りの課題
- 世界が平和になるために必要な活動

I はじめに

ご紹介いただきました佐藤です。宜しくお願ひ致します。まず、山形大学の法学会と人文社会科学部の皆様には、このような機会をいただいたことにつき、お礼を申し上げます。本日は、国際公益と国連安全保障理事会ということに関する大枠的、鳥観図的な理解を皆様が得ることができるように頑張って説明したいと思います。

まず、「はじめに」ということで、今日の話の目標あるいは目的ということをもとめてみます。現在の国際社会はこの400年の歴史的進展を踏まえるとどのような段階にあるのかということです。400年という数字は、現在のような主権国家が併存する社会を国際法が規律するように

なってから400年という趣旨です。この点はまた後で触れます。そのような現代国際社会において国際組織や国際連合がどのような役割を担っているのか、こういうようなことを考えてみたいというわけです。

それを踏まえた上で、具体的には国際公益を保護・促進する機関として国連の安全保障理事会を考えることができるのではないかということです。そういう観点から、冷戦解消後、安保理が再活性化したというように言われるわけでありますけれども、その安保理の活動の主要なものを紹介するとともにそれを評価するということをしてみたいと思います。

次に、今日の話の順番をご説明します。まず、国際公益という概念について、事例を挙げながら基本的な理解を確認します。その上で、本日の検討対象となる国際の平和と安全の維持が、国際社会における公益として位置づけられることを示します。次いで、この国際の平和と安全の維持を担う機関としての国連安全保障理事会の活動という視点から、3つの活動を検討します。第1に集団安全保障制度における武力行使の規制を、第2に平和維持活動を、第3に非軍事的措置を扱います。その後、残された課題を確認して、締めくくります。

Ⅱ 国際公益について

「国際公益について」では、まず、「公」の概念について説明して、公益の特徴を確認します。その上で、国際社会においても公益と考えることができるものがあることを示した後に、そのような公益が現実の公益として認識されるために必要な、国際社会の組織化の動きを見ていきます。

1 「公」の概念

「公」の概念は、様々な場面や文脈で出てきますので、幾つかの典型的な例を見てみましょう。まず、「公」の概念が出てくる場面としては、憲法の中に、公共の福祉があります。憲法の中には、次の4箇所で公共の福祉という概念が出てきます。

- (1) 憲法12条「この憲法が国民に保障する自由及び権利 [については、国民は] 常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負う。」
 - (2) 憲法13条「生命、自由…に対する国民の権利については、…公共の福祉に反しない限り、…最大の尊重を必要とする。」
 - (3) 憲法22条①「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。」
 - (4) 憲法29条②「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める。」
- 憲法29条③「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる。」

「公共の福祉」の内容については、憲法学の研究者の間で、様々な議論があるところです。ここで確認しておきたいことは、私たちの自由や権利、財産などが公共の福祉との関係で、一定の制約を受けることがある、としていることです。

また、公序良俗という概念もあります。民法90条は、「公の秩序又は善良の風俗に反する法律行為は、無効とする。」としています。私たちの関わる法律関係、権利義務関係は、一方で、刑法や行政法などの公法の規律を受けますが、他方で、民法や商法などの私法にも基づきます。民法などの私法の下では、私的自治の原則といって、基本的に自由に契約を締結することができます。しかしながら、民法90条により、公の秩序は、契約の自由に対して一定の制限を加えています。

同じようなことは、国際法の分野でも見られます。例えば、国際人権

条約（自由権規約）4条1は、「公の緊急事態の場合に…義務に違反する措置をとることができる。」としています⁽¹⁾。欧州人権条約においても、同様です。15条1は、「公の緊急事態の場合には…義務から逸脱する措置をとることができる。」としています⁽²⁾。このように人権の保障を義務づける条約においても、公の緊急事態の場合には、人権遵守の義務に違反する、義務から逸脱する措置をとることが認められているわけです。

次に、公法と私法という区分がなされてきました。簡単に言えば、公

(1) 「4条【非常事態における例外】

- 1 国民の生存を脅かす公の緊急事態の場合においてその緊急事態の存在が公式に宣言されているときは、この規約の締約国は、事態の緊急性が真に必要なとする限度において、この規約に基づく義務に違反する措置をとることができる。ただし、その措置は、当該締約国が国際法に基づき負う他の義務に抵触してはならず、また、人種、皮膚の色、性、言語、宗教又は社会的出身のみを理由とする差別を含んではならない。
- 2 1の規定は、第6条、第7条、第8条1及び2、第11条、第15条、第16条並びに第18条の規定に違反することを許すものではない。
- 3 義務に違反する措置をとる権利を行使するこの規約の締約国は、違反した規定及び違反するに至った理由を国際連合事務総長を通じてこの規約の他の締約国に直ちに通知する。更に、違反が終了する日に、同事務総長を通じてその旨通知する。」

(2) 「第15条（緊急時における離脱）Derogation in time of emergency

- 1 戦争その他の国民の生存を脅かす公の緊急事態の場合には、いずれの締約国も、事態の緊急性が真に必要なとする限度において、この条約に基づく義務を離脱する措置をとることができる。ただし、その措置は、当該締約国が国際法に基づき負う他の義務に抵触してはならない。
- 2 1の規定は、第2条（合法的な戦闘行為から生ずる死亡の場合を除く。）第3条、第4条1及び第7条の規定からのいかなる離脱の措置をとる権利を行使する締約国は、とった措置及びその理由を欧州審議会事務局長にその旨通知する。
- 3 離脱の措置をとる権利を行使する締約国は、とった措置及びその理由を欧州審議会事務局長に十分に通知する。締約国はまた、その措置が終了し、かつ、条約の諸規定が再び完全に履行されているとき、欧州審議会事務局長にその旨通知する。」

法は、国家と個人との関係（全体と個体との関係）を規律するものであり、私法は、私人相互の関係（個体相互の関係）を規律するものであると言えます。この区別の実益としては、法律関係がいずれの法により規律されるかにより、適用法や手続、裁判所（行政裁判所のある国もある）が異なることになる、と言われます。

区分の基準については、いろいろな考え方が出されてきました。法が保護する利益に着目して、社会の利益、公益を保護するのが公法、私人の利益、私益を保護するのが私法とする考え方があります。これに対しては、公益と私益は重なる場合もある（犯罪の処罰は社会秩序維持という公益を保護するが、私人の安全という私益をも保護する）ことに留意する必要があります。また、法が規律する法律関係の主体に着目して、権利義務の主体が国家や公共団体であるか、私人であるかに基づいて、国家と私人との間の関係を規律するのが公法であり、私人間の関係を規律するのが私法とする考え方があります。これに対しては、国営企業による商業活動・営利活動は私法により規律されると批判的に指摘されます。

さらに、法律関係の性質に着目して、権力と服従という不平等の関係を規律するのが公法であり、平等で対等の立場に基づく関係を規律するのが私法であるとする考え方があります。そうすると、国家間の関係は平等であるから、国際法は公法に入らないことになってしまうと批判的に指摘されます。また、国家統治権の発動に関する法が公法であり、そうでない法が私法であるとする考え方があります。国際法は、国際社会において国家が行使する統治権を規律するものであるから、公法であり、国営企業などの商業活動・営利活動は、統治権の発動に関するものではないから、私法により規律されるというわけです。

このように厳密に見ていくと、いろいろな考え方がありますが、ここでは、本日の話の文脈において大切な点を示すものとして、公法は、国

家と個人との関係（全体と個体との関係）を規律するものであり、私法は、私人相互の関係（個体相互の関係）を規律するものであると、理解しておきます。

以上のように、「公」の概念は、様々な場面や文脈で出てきますが、法が保護する利益に着目すると、公益を社会全体の利益、公共の利益として、私益を社会構成員の個別的な利益と理解することができます。そして、ここで大切な点は、公益保護の必要性、すなわち、社会の維持にとっては公益の確保が不可欠であり、社会全体の公共の利益を維持するためには、構成員の個別的な利益も制限されることがありうる、ということことです。

その上で、最後に留意すべき点として、イデオロギーとしての（国際）公益と事実としての（国際）公益とを区別することが大切であることです。これは、公益と主張されるものが、特定の階層や人々の個別的な利益を、公益の名の下に正当化している可能性もあるということです。公益と私益が重なる場合もあるし、公益の中に私益が入り込むこともあるわけです。この点については、また後で触れます。

2 国際社会における公益

それでは、次に、国際社会における公益を見てみましょう。（氷山の溶けるスライドと熱帯の島が海に侵食されるスライドを示しながら）もっとも分かりやすい例は、地球環境保護であり、地球温暖化の問題です。地球温暖化の影響として、気候変動による様々な災害が発生する、大量の氷河が溶けて海面が上昇することが、共通理解となっています。これらは、程度の違いはあれ、すべての国々、人々に甚大な影響を与えるものであり、国々の個別的な対応では解決不可能のために、すべての国々、人々が協力することが不可欠です。

そのような国際公益を確保する仕組みはどうなっているのでしょうか。

国内社会における統治構造を見れば、政府、国会、裁判所、行政機構、警察機構などが整備されています。他方で、国際社会における統治構造はどうでしょうか。世界政府・連邦が存在しないところで、Governance without Government（政府なき統治）ということが議論されていますが、そこでは、国際連合システムを中心とする政府間国際組織が主要な役割を果たしていると言えます。こうして、国際組織が誕生する背景やプロセスとして、国際社会の組織化の動きを見てみる必要があります。

3 国際社会の組織化

現在の国際社会のように、主権国家が多数、併存して、それらの相互関係を国際法が規律するという社会は、17世紀のヨーロッパに誕生しました。それまでのヨーロッパの中世社会は、封建的な階層社会でしたが、17世紀における最後の宗教戦争と言われる30年戦争によって、階層社会が崩壊して、君主・国王が支配する領域的な統治単位が併存する構造が生まれました。（ウェストファリア条約で総称される条約のうちミュンスター条約締結の絵画図のスライドを示しながら）1648年に締結された、この30年戦争の講和条約がウェストファリア条約（ミュンスター条約とオスナブリュック条約）という名称であるために、ヨーロッパの近代に生まれた主権国家併存の体制は、ウェストファリア体制と呼ばれるわけです。

この17世紀のヨーロッパに成立した主権国家の併存体制においては、主権国家それぞれが独立して、上下関係にはない、水平的な関係と理解され、国際法は、主権国家間の関係を規律するのみで、国内における人々の活動や問題は、当該国家の裁量に任されていました。

その後起きた産業革命と市民革命は、19世紀において国際化・相互依存の進展をもたらしました。人々の国境を越えた経済・社会活動が展開され、国々によるその保護と制度化へとつながります。ちょっと考え

てみればすぐにわかるものとして、鉄道・郵便・通信・著作権・保健衛生、こういう専門技術的な分野での協力関係が、人々が経済社会活動を国外で国境を超える形で展開していくに伴って作られていくわけです。

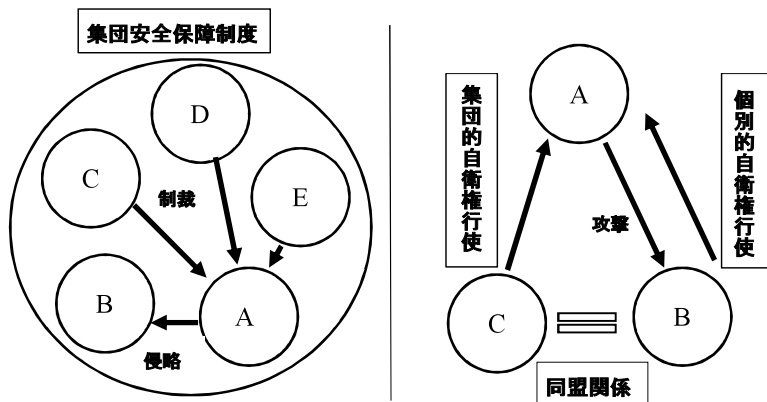
こういう分野の国際組織、19世紀に作られたものを国際行政連合と言います。ここでは、まだ安全保障の問題というのは国際組織の対象とはなっていないわけです。ただ、こういう人々の自然な国境を超える活動の結果として、ヨーロッパ国際社会の組織化が大きく進んでいったわけであり、こういう組織化の動きが安全保障の領域に進むのがその次の段階です。

Ⅲ 国際公益としての国際の平和と安全の維持

1 集団安全保障 (collective security) 制度

こういうことで、安全保障、国際の平和と安全の維持という分野・問題が国際公益となってきた理由だとか、そのプロセスについて次にみてみたいと思います。ここでは、この国際公益となる分野は具体的には集団安全保障の制度と一緒に登場しました。そういうわけですので、まず集団安全保障の制度というのはどういう仕組みなのか、ということを確認したいと思います。その上で、国際連盟はどのような形でそれを取り入れたのか、そしてそれが不完全なものでしたのでその後、戦争や武力行使を禁止するという動きが進みました。それを踏まえた上で現在の国連の集団安全保障制度というのが作られています。そういう歴史的な経験を踏み台にして、より高度な形に進展してきたというわけであり、

(国際連盟総会のスライドを示しながら)これが国際連盟における総会の写真でありますけれども、集団安全保障の制度が国際連盟によって導入されたというわけです。国際連盟の設立に際しては、第一次世界大戦の影響がとても大きいわけです。第一次世界大戦がどのような影響を及



集団安全保障制度と集団的自衛権

ぼしたかということについて少しこの後触れてみたいと思いますが、その前に、この集団安全保障の制度の仕組み、特徴を確認したいと思います。

19世紀の安全保障というのは勢力均衡、バランス・オブ・パワーの政策の下で確保されてきました。勢力均衡政策というのは敵対国に対抗する目的で友好国と同盟関係を結ぶ。そうすると、相手側も同じように負けてはならずということで同盟関係を結ぶ国々を探すわけで、そうすると最終的に両陣営の間で、ある程度バランスがとれるようなことになってですね、お互いに相手を攻撃しづらいというようになっていくと考えられているわけです。

それに対して、集団安全保障の制度というのは、対立する国々を含めて武力行使を禁止して、違反国に対して集団的に共同して対抗することによって平和と安全を確保しようとするというわけです。こういうことを図で示してみたいと思います。

この（「集団安全保障制度と集団的自衛権」と題された）図を見まして、左側、集団安全保障制度ということで、理念的には国際社会のすべての国に参加してもらおう。その間で、戦争、武力行使はお互いにしない、禁

止するということを約束するわけです。それに違反してA国がB国に侵略をした場合には、残りの国がすべてこのA国に対抗してB国を助けるということです。ここでは、少なくとも理念的には事前に同盟関係を結ぶなんてことはあってはいけないわけです。

それに対して、右側が集団的自衛権行使の図ですけれども、ここでは勢力均衡政策の下でB国はA国から攻撃を受けそうだと、どうも負けてしまいそうだからC国の応援が欲しいということで、B国はC国と同盟関係を結んでおくということをします。そうすると、A国が攻撃した場合、B国が自ら個別的な自衛権を行使することのみならず、C国も集団的自衛権を行使する形で助けてくれるというわけです。ただ、A国はそうすると負けてしまいそうだから、ここにはないD国やE国との間で同盟関係を結んでおいて万が一の場合は助けてもらうようにして負けないようにしよう、とこんなことを考えるわけですね。そうなってくるとだんだん相互にエスカレートしてしまって結局破綻するのではないかと、そういうようなことも言われるわけですね。ただ、第一次世界大戦の結果として、この集団安全保障の仕組みが導入されたということです。

2 国際連盟における集団安全保障制度

集団安全保障の制度が国際連盟によって導入されたわけですが、連盟規約の11条というのが象徴的な規定ですので、紹介してみたいと思います。11条には、「戦争又は戦争の脅威は、連盟国の何れかに直接の影響あると否とを問わず、総て連盟全体の利害関係事項たる」という文言があるわけです。この11条の規定というのは集団安全保障の理念を示した規定だと言われます。そのことを19世紀までの国際法における戦争との関わりで、説明してみたいと思います。

19世紀までの国際法において、国際法は戦時国際法と平時国際法という二元的な構図をとっていました。平和な国家間関係の時は平時国際法

が規律し、戦争になったら戦争の当事者間の関係は戦時国際法が規律するというわけです。そうすると、戦争の当事国になっていない第三者の立場にある国との関係はというと、それは中立法という法律が規定するということです。戦時国際法は交戦法規という戦い方を規律する法規、これは戦争の当事国間関係を規律するものですが、それと中立法規という戦争に参加している国と戦争に参加していない国との間の関係を規律する法規から構成されていますが、中立法規があることが何を意味するかというと、戦争に参加しない自由が残されていたというわけです。ですから、中立国の立場に立って考えてみれば、戦争というのは戦争を行っている国だけの問題であって、我が国は戦争とは無関係ですという立場をとることができるということになるわけです。

ところが、この規約の11条はそれを認めないというわけです。戦争または戦争の脅威はすべて連盟全体の利害関係事項だと、連盟全体がそれに必ず関わる、関与するのだということ象徴的に示しているわけです。このことを現在の私達の日常的な権利義務の例として、もう少しわかりやすく説明してみますと、これは民事法的な関係と刑事法的な関係というように言っていると思います。民事法的な関係というのは例えば交通事故を起こしたとしますと、被害者との間で一定の損害賠償で、和解が成立しました、それでもう一件落着になりうるわけですね。

ところが、傷害事件が起きた場合を考えますと、加害者と被害者間で金銭賠償の和解が成立しました、でもそれで一件落着ではないわけです。その傷害の程度によっては、それは犯罪であるということで、検察官によって訴追される、処罰されるということがあるわけですね。そういうわけで、当事者間の関係だけで一件落着しない、社会の公の秩序を乱しているということで刑法の規定が適用される、犯罪の処罰ということが重なって出てくるわけです。こういうように当事者間の問題だけで済んでしまうのか、それとも社会全体が関わってくるのかという話です。

19世紀までの戦争というのは当事者間の関係だけで終わっていたわけですが、集団安全保障の仕組みというのは、そういう形で戦争を当事者の関係だけに放置しないというわけです。社会の問題として社会全体でそれを管理するぞと、こういうことを理念的に示したのがこの規約の11条ということであり、この集団安全保障の仕組みだということになります。

では具体的に、国際連盟はどのような形で集団安全保障の仕組みを導入したかということでもありますけども、特徴としては二つ指摘しておきたいと思います。一つは偶発戦争回避の仕組みということであり、もう一つは戦争に訴える権利を手続的に制限したということです。

偶発戦争回避の仕組みというのは、第一次世界大戦はなぜ起きたかということについて、連盟設立の際に主導的な役割を果たしたイギリスの国内では、あれはアクシデントだったのだと、本来は回避できたにも関わらず、エスカレートしてしまった。例えば、その発端となった事件についての事実確認の調査の仕組みを作っておけばよかった、あるいは紛争の平和的な解決の仕組みを作っておけばよかった。万が一、問題があった場合には経済制裁を科せば十分だよ、ということだったわけです。そういうような仕組みを整備しておけば十分回避できた戦争だったのではないのか、とこういう理解があったわけです。ただ、こういう理解の下に作られた制度では意図的な侵略行為というのは想定されていませんから、第二次世界大戦のような侵略からスタートする戦争は防げないということになるわけですね。

第二の手続的に制限したというのは、集団安全保障の仕組みでは戦争に訴えることを事前に禁止しておくということですが、それが禁止までには至らなかった、手続的な制限にとどまっていたということです。どうということかと言いますと、紛争が勃発した時にそれを理事会の審査や調停に付託しなさい、付託せずにいきなり戦争に訴えてはいけません、

あるいはその付託した後、理事会の報告書が出たとして、報告書が出た後三カ月の間は冷却期間ということで戦争に訴えてはいけませんということです。それから、その報告書の中身が、（紛争当事国を除外して）全理事国が賛成する形で報告書を採択できた場合には、その報告書の中でなされている勧告に応じる国があった場合、それに応じる国に対しては戦争してはいけません、というわけです。

逆に言えば、付託しました、三カ月経ちました、報告書自体は全会一致ではありませんでした、ということになりますと戦争に訴えるということは正当にできるということになってしまうわけです。こういうような限界もあったというわけです。

3 戦争・武力行使の禁止

（不戦条約の締結時のスライドを示しながら）そのために、1928年に不戦条約というものが締結されました。これは国家の政策の手段としての「戦争放棄に関する条約」ということで、国際紛争を解決するための戦争は一般的に禁止されるとしており、単なる手続的な制限ではなくて、そもそも一般的に禁止するということになりました。ただ、そこでは自衛権は禁止されていない。武力攻撃を受けた国は自国を防衛するためには自衛戦争に訴えるしかないわけですから、これはやむを得ないというわけです。こういう動きを経た上で現在の国連の集団安全保障の制度が誕生してきているというわけです。

4 国際連合における集団安全保障制度

（国連安保理の審議中のスライドを示しながら）これは、安保理の写真です。国連の集団安全保障制度というのは国際連盟の経験を踏まえてできていますので、結局連盟の経験を克服する形で作られてきています。三つの特徴として、第1は、安保理を中心とした集権的な構造・手続です。

連盟の場合はかなり分権的でありましたけれども、集権的な構造・手続がとられるようになりました。第2に、国連憲章の第7章が強制措置の規定でありますけれども、この第7章が発動される対象範囲というのがかなり拡大していきます。それから第3は、軍事的な強制措置の重視です。第二次世界大戦というのは偶発戦争、アクシデントではありません。侵略戦争から始まったわけですので、侵略国を撃退することが不可欠だという意味で、軍事的な強制措置に重点を置いているわけです。この第1と第2の点を次にもう少し説明してみたいと思います。

国連憲章の第7章は39条から始まりますが、仕組みとしては次のようになっています。39条で、最初に三つの事態のうちの一つが現実の問題になっていることが要件とされるのですが、その三つというのは、平和に対する脅威、それから平和の破壊または侵略行為。このような緊急事態の一つが実際に現実に発生していることが必要であり、そのことを安保理が決めなさいというわけです。安保理の構成国のなかでその存在について十分な合意が得られる場合に、はじめて第7章の下で強制措置が発動できますという主旨です。最初の入り口の敷居を設定しているというわけです。この中の平和に対する脅威というのは、いかにも漠然とした概念であります。国連設立の際には、これは武力紛争が発生する直前のようなものを想定していたと考えられますけれども、国連憲章の中にこの平和に対する脅威の定義というものがありませんので、その時々国際社会の共通認識で変容していくという側面があります。

41条は非軍事的な措置の発動を決め、42条は軍事的な措置、典型的には国連軍を派遣して侵略国を撃退するというを想定していました。軍事的な国連軍を派遣する上で最も大切な点の一つは国連軍をどうやって作るかということです。国連軍は軍隊なわけですけれども、その軍隊の人員をどうやって調達するかということです。それは43条に、事前に国連と個別の加盟国との間で特別協定を結んでおいて、軍隊の提供とい

うものを事前に約束しておく。そういう形でいざという時になったら提供してもらおうということを想定していたわけです。ところが、この43条の特別協定というのは現在に至るまで一件も結ばれておりません。この点についてはまた後で触れたいと思います。こういうような仕組みが安保理を中心とする集権的な形で作られたわけです。

このことを国際社会が公の権力として集団安全保障の強制措置を適用するという立場から見た時に、その公権力としての機能はどういう点に確認できるだろうかということを説明してみます。まずは、そういう公の権力としての強制措置をいつ発動できるのかの認定、つまり発動要件がいつ満たされたか、平和に対する脅威の存在というのが確認できたかという話です。これは先程も触れたように39条の規定にあるわけです。

他方で、とるべき措置の決定、これは非軍事的及び軍事的ということ で41条と42条の規定があります。最大の問題は、決定された措置をどう やって実施するのか、誰が実施するのかという話です。41条の経済制裁 なども基本的には加盟国が実施することになるわけですし、42条の国連 軍の規定については特別協定がないので結局国連軍が発動できないわけ ですから軍隊を派遣するのは結局加盟国という意味で、発動要件の認定 や措置の決定まではできるけれども、措置の実施に関しては現在の国際 社会では結局のところ加盟国が足並みを揃えて実施するしかないという のが実情だということになります。以上のように、国際社会における公 益としての国際の平和と安全の維持について、公益確保の仕組みという 観点から集団安全保障の制度を見てみました。

IV 集団安全保障制度の創造的展開—特に武力行使をめぐる

1 湾岸戦争（1990年～1991年）

以上を前提とした上で、次に具体的な展開を見てみたいと思います。

最初に、武力行使ということになります。ここでは、湾岸戦争から始めたいと思います。湾岸戦争というのは、冷戦解消後、最も早い段階で起きた事例でありますし、しかも集団安全保障制度のモデルケースだと言っていると思います。侵略国に対して国際社会がどのように対応するかということですけども、その際にどういう問題が起きるか、やってみないとわからなかったわけですが、湾岸戦争で実際にやってみて、いろんな問題点、論点が出てきたというわけです。

1990年の8月にイラクがクウェートに軍事侵攻してクウェートの全土を制圧してしまうということが起きました。安保理は最初にすぐに決議660で即時無条件撤退を要求するわけです。しかし、イラクは無視しますので、その後に決議661で包括的な経済制裁を科します。イラクとクウェートからの製品の輸入を禁止する、あるいはイラクに対して武器や軍事物資を輸出してはいけない、あるいは、資金の提供を禁止する。こういうようなことを全面的に科すわけです。それからイラクがクウェート併合するということをしたので、それは国際法上無効であるということを宣言します（決議662）。

それ以外では、クウェートから第三国国民の出国を要求したり（決議664）、そして大切な点ですけど、経済制裁を実際実施する段階になりますと、海上でタンカーなどを臨検するみたいな様々な手続きが必要になります。そういう場面では場合によっては実力行使をするということも必要になります。そういう意味で決議665では決議661実施のための措置ということで、ある程度の実力行使というものも認めていくわけです。それから制裁の影響を受ける国というのは第三国にいろいろ出てきますから、そういう国を支援するということも求められます（決議669）。あるいは空輸の禁止ということも行っています（決議670）。こういう様々なことをやった後で、最終的に決議678という決議が出ます。この決議に基づいて多国籍軍がクウェートを侵略・併合したイラクを撃退すると

ということがなされたわけです。

2 許可方式（多国籍軍による武力行使）

先ほども触れたように、43条の特別協定が未締結の下で行うために、意志と能力のある国々（able and willing States）に対して実力行使を許可するという形をとったわけです。（砂漠の上を編隊を組んで飛行する戦闘機のスライドを示しながら）多国籍軍は「砂漠の嵐作戦（Operation Desert Storm）」ということで、イラクをクウェートから撃退するということをしたわけです。これは国連という枠組みを使う形で侵略国に侵略の果実を享受させないという意味では、基本的にはプラスの評価ができることだと思います。この多国籍軍による武力行使が無ければ、クウェートからイラクが撤退するということはありませんと言っていたらと思います。

他方で、この決議678に基づいた多国籍軍は国連軍かと言われると、国連が指揮統制している本来の意味での国連軍ではないわけです。その多国籍軍に対して実力行使を許可するというで、その目的をクウェートからイラク軍を撃退するという目的・文脈に限定した上での実力行使を認めるわけですが、そこでは実際に武力行使を行う軍隊を派遣したアメリカ、イギリス、フランスなどの国々にはかなりの裁量の余地が残っているわけです。裁量の余地を行使する形でそういった国々は自国の利益を確保するという類のことができる可能性が出てくるわけですね。それはとりもなおさず私益、国益とも理解できるわけです。

ですから、ここでは侵略国を撃退するという国際社会の公益を一方で確保しながら、そのなかには関係する国々の私益が交錯する、混じり合うというようなことが出てくるわけです。安保理によるコントロールというのが十分に機能していないのではないかという批判が出されました。そういうプラス・マイナス両方の側面を持っているわけです。ただ、こ

の許可方式というのは、この後、かなり定着するようになります。その後、中規模小規模ということで、禁輸執行活動、人道目的、正統政府の回復、和平協定の実行、こういう様々な事例のなかで、数多く使われてきました。ソマリア、ハイチ、ルワンダ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、こういった事例で使われてきました。

V 平和維持活動の創造的展開

1 国際連合による平和維持活動の位置づけ

それでは次に、平和維持活動に移ります。ここでは、まず国連のなかで平和維持活動の位置付けを確認します。冷戦解消後、平和維持活動が強制という領域に踏み込んだ経験があります。それは失敗に終わったわけですけども、その経験を確認した上で、現在の平和維持活動というのは多くの場合、包括的な和平計画の実施のための平和維持活動と言えます。その難しい点に触れた後、最後に強力な平和維持軍という現在多くの事例で使われているものの説明をしたいと思います。

冷戦下の伝統的な平和維持活動というのは大きく二つ、軍事監視団と平和維持軍とに分けることができます。軍事監視団というのは小規模・非武装で、停戦を監視するということにとどまるわけですけども、平和維持軍は中規模・軽武装ということで、もう少し踏み込んだ活動をしていきます。大切な点は、冷戦下の時代では、PKO というのは非強制的、かつ中立的な性格ということがかなり強く言われていました。南スーダンの PKO（要員が監視活動をしているスライドを提示しながら）は、この事例というわけではないのですが、冷戦下の PKO の写真が見つかりませんでしたので、雰囲気的にはこういう感じかなということで挙げてみました。どちらかという、少しのんびりした感じです。

2 平和強制の試みと失敗

それが冷戦解消後ということになりますと、国際社会で起きる紛争というのは国内紛争が多くなっていくわけです。国内紛争の理由として、民族的・宗教的な原因で、国内にいる同じ国民なのだけれど、民族が違う、あるいは宗教が違うという理由でお互いに殺し合うという性格の紛争が増えてくるわけです。（ガリ事務総長のスライドを示しながら）そういう状況になってきた段階で、当時の事務総長ガリは、安保理の諮問に答えて、『平和への課題』という報告書を書きましたが、そのなかで平和強制部隊というものを提案したわけです。平和強制部隊というのは、装備についても軽武装ではなくて重武装にまで踏み込み、しかも、事前に広範な訓練をするということをした上で派遣するというものを提案したわけです。

そういうことを考えたのはある意味当然なことで、先ほど言ったような民族・宗教紛争で内戦が起きて、国内で国家の統治構造が崩壊してしまったようなところで何が起きるかという、（ルワンダ難民のスライドを示しながら）このような大規模な難民が発生し、国境を越えて隣接国に流入するということになっているわけです。こういうところでは、冷戦下の伝統的な象徴的な存在としての非強制的なPKOというのはもはや機能しないのではないかと考えたわけです。ガリはそういうことで、平和強制部隊というものを考えたわけですが、90年代の前半にソマリアと旧ユーゴに派遣したものは失敗に終わりました。結局、武装勢力との間で戦闘がエスカレートするような事態になりがちで、うまくいかなかったというわけです。

その結果、ガリは平和強制部隊という提案を放棄します。平和維持という論理は、強制の力学というものとは両立しない、とこういう最終的な評価を下して、ガリは放棄したわけです。（ソマリア内戦のスライドを示しながら）実際に、ここに見られるように、アフリカの内戦の武装

勢力などもかなり最新式の兵器を入手することができるわけです。こういうような兵器を入手すれば、仮にアメリカが最新鋭の戦闘ヘリコプターなどで関与しても、それを撃墜するということがあり得るのですね。ソマリアの場合は実際にそれが起こって、米兵が引きずり回されることが起き、それがテレビでアメリカの国内で放送されたということがあって、アメリカは、ソマリアなど自国の国益に関わらないところに自国の兵隊を派遣して、兵士を犠牲にするようなことはすべきでないということで、撤退してしまうことになっていったわけです。このように、この当時試行錯誤をしました。

3 包括的和平計画の実施のための平和維持活動—内戦介入の困難とその帰結

最終的に落ち着いた先は、包括的な和平計画というものを作ることが大前提となるということです。国連や主要な大国が関与する形で、内戦の主要な武力勢力の間で、和平計画の交渉をさせて、包括的な和平計画を事前に作らせるわけです。和平協定ができた後、その実施のためにPKOが派遣されることになっていくわけです。ただ、この種の内戦状況で和平協定を作り、その実施のために関与すると一口に言っても、なかなか難しいところがあります。

どういう点が難しいかと言いますと、まずは紛争当事者の数が多い。これは、冷戦下の伝統的なPKOでいうならば、二国間紛争を想定して、二国間の間で停戦協定ができて、その停戦を監視するという形に入っていきわけですけども、内戦の場合には紛争当事者が三つもしくはそれ以上ということがありますので、そうするとすべてのグループの間で和平協定を結ぶのはかなり難しいというわけです。

第2に、グループとしての結束が弱い。これはなかなか重要であるが見落としがちな点であると思うのですが、軍隊のような規律が上から

下まできちっと整備されているような、国家の軍隊ではないわけですので、紛争当事者がグループとして存在して、それが戦闘行為に従事するということになりますと、その当事者のトップが仮に合意しても、その合意内容を実施する際に、グループの末端の戦闘員がそれをきちっと遵守するかというと、その保障は全くないということなのです。

それから、任務が一層複雑困難ということで、二つの国の戦闘地域の監視ということではなくて、社会における法と秩序の回復であるとか、選挙の実施であるとか、あるいは戦闘員の武装解除あるいは動員解除であるとか、そういう様々な任務が期待されるということになっていくわけです。その意味でとても難しいというわけです。

4 強力な平和維持軍

それで、90年代に色々試行錯誤したことを踏まえて、次に2000年のブラヒミ報告書というものが出ます。これは、当時の事務総長のアナンがまとめさせた報告書でありますけども、このブラヒミ報告書のなかで、内戦のそのような難しい問題を踏まえた上で、そこではある程度の実力行使というのは、その和平協定の実施という枠組みのなかではやむを得ないと認めます。

しかも、そこでは、内戦状況というのは、対等な当事者の間で和平協定が結ばれるということのみならず、一つの国のなかでは、その加害者と被害者の関係にあるような場面もあるし、あるいは文民がいたずらに攻撃されるというような場面もある。そういうところでは紛争当事者の単純な公平性ということではなくて、和平協定の実施に向けた公平性ということで、和平協定の実施に違反する者に対しては、場合によってはある程度実力行使をする。あるいは文民を攻撃するようなその当事者に対しては文民を保護する形での実力行使をする。そういう、ある程度の実力行使というのが、場面に応じては求められるというような方向に変

わってくるわけです。

そういう経験を踏まえた上で2008年に『国連平和維持活動：原則と指針』というものが採択され、これはキャブストーン・ドクトリンと呼ばれますけれども、内戦状況に派遣されたPKOの在り方を体系的にまとめたものということでドクトリンと呼ばれます。このなかでは、結局、三つのカテゴリーを区別しています。第1の「第6章に基づく従来の伝統的な平和維持活動」、これは良いとして、問題は第2の「強力な平和維持」というものと、第3の「純粋な強制」とを区別する点です。湾岸戦争でクウェートからイラクを撃退したような、ああいう類の純粋な強制とは区別した、強力な平和維持というものを独自のカテゴリーとして考えるというわけです。

第7章に基づく強力な平和維持は純粋な強制ではなく、和平協定というものを前提とした上で、その実施という文脈のなかで、つまり戦術レベルで武力を行使するにとどまるということであって、戦略レベル、国際レベルの武力行使ではないということです。こういう形で、和平協定の実施という枠組みのなかで、ある程度やむを得ないところでは、武力を行使するというようになってきているわけです。こういう第7章に基づくPKOというのは現在主流になってきています。(国連サイトのPKO一覧を示しながら)この図が示すように、アフリカと中東に多く派遣されているのですが、アフリカに派遣されているPKOのほとんどがこの第7章に基づく形での強力な平和維持(robust peace-keeping)と言われます。以上が、PKOです。

VI 非軍事的強制措置の実施をめぐる

1 湾岸戦争(1990年～1991年)

非軍事的な強制措置に移りたいと思います。ここでも湾岸戦争という

のは、とても重要な契機となっているように思います。それを踏まえた上でその後の動きを司法的、立法的という観点でまとめてみたいと思います。湾岸戦争については、先ほど決議661が包括的経済制裁を科したということを行いました。その結果何が起きたかということ、イラク国内ではサダム・フセイン政権に対する影響よりもむしろ一般大衆の食料や医薬品が欠けるということで、国連はイラクの人々に対して大規模な人権侵害をやっているのではないかと、こういう批判がとても高まったのです。そのために、包括的な制裁というのではなくて、そのターゲットを絞る形でスマート・サンクションといわれるような制裁に変わっていくわけであります。特に国際テロリズムの文脈ではこのスマート・サンクションの動きが顕著であって、アルカイダ・タリバン of 制裁委員会がよく知られている例であります。

現在生じている問題というのは、こういうアルカイダやタリバンなどに示されるスマート・サンクションの対象者として挙げられた個人の具体名がリストアップされるわけですが、そのリストアップが100%正しいという保証が無いわけですので、間違えてリストアップされるということになると、資産凍結ということで、もう致命的な影響を被ってしまうわけです。そういうところでは、リストアップされた人に対して救済の仕組み、つまりリストアップが間違いであるということを申し立て、それを審査してもらう仕組みがあるかということ、無いのです。その為に結局、そういう人は自国の国内の裁判所だとか、欧州人権裁判所みたいところに訴えて救済を要求するようなことができて、かなり交錯した、混乱する状況になってくるわけです。こういう状況を受けて、安保理がこれはまずいということでだんだん改善しつつあるけれど依然として不十分であるというのが現状です。

もう一つ、決議687という湾岸戦争を終結させた停戦決議があります。この決議のなかで、イラクに対して様々な措置を要求するわけです。ひ

とつには、大量破壊兵器を廃棄するということを要求しました。この査察については、なかなかイラクが認めないということもあって、結局米英がイラクに対して軍事侵攻をするということで、2003年のイラク戦争にまで発展したわけです。他にはクウェートとの間で国境線が不明確ということで、これが新たな問題に発展するといけないという理由から、国境線を画定するというのも問題とされましたし、イラクによって被害を被った人々への賠償を認めるということも問題となったわけです。こういったことが90年代に色々実施されていくわけですけども、こういう作業を安保理が色んな方法を使いながら進めていったわけです。そういうなかで、その司法的あるいは立法的機能ということが議論されるようになりました。

2 司法的機能の創造的展開

司法的ということでもありますけれども、第1に、通常、国境線を画定するというのは、その二国間で話し合い、合意によって画定するというのが筋であります。ところが、この場合には、安保理の下におかれた国境画定委員会が、60年代にイラクとクウェートの間に一応の覚書があったということで、それを具体化するというで国境画定をしたわけですけども、この合意議事録には不明確な部分もかなりあったように言われています。国境線を画定するというについては、両当事国の同意が得られないというのであれば、本来であれば、国境画定のために独立した国際的な司法裁判所に問題を付託して両国が自国の主張を十分に述べた後に、それを第三者機関が中立的、客観的な立場から画定するというのが本来の方法ですけど、そういう形を取らなかった。そういうことで、安保理という政治的な機関の下に置かれた国境画定委員会が画定してしまったということで、そこに問題があるということが議論されたわけです。

第2に、イラクによる損害の賠償については、補償委員会というものを作り、専門家からなる3人のパネルを設置して、被害者個人の訴え・申し立てを審査する仕組みを導入したわけですが、そのパネルの上に、管理理事会という政府代表の機関があって、それが承認するという形で最終決定するということでした。しかし、個人の被害を裁判的な手続によって審査、確定するということであるならば、そこには政治的な要素が関与したり、政治的機関が管理をすべきではない、こう思うわけですが、少なくとも制度的にはそうではなかったというわけです。

第3は国際的な刑事裁判所を設立したということで、個人を処罰するような国際的な刑事裁判所を安保理が作ることができるなどは、1945年に国連が作られた時に誰も考えていなかったと、こういった趣旨の批判が随分されました。しかし、それではできないのかと言われるとそうでもないのではないかとということで、タディッチ事件判決というものが出ました。タディッチというのは被告人で、自分を裁判している裁判所自体が国連憲章に違反して作られた裁判所だから、そんな裁判所に自分を裁判する資格はない、このような主張をしたわけです。旧ユーゴの裁判所は、国連安全保障理事会は平和と安全の維持という任務を遂行するために、必要・有益と考える範囲において独立した裁判所を設置し、大規模な人道法の違反の容疑者を裁判・訴追する権限があるということを認めていったわけです。実際にこの刑事裁判所というのは独立した裁判所ということであって、その限りにおいては、正当性があると言っているように思います。

こうすることで、裁判所が行うような領域まで安保理は踏み込んだ、そしてその場合に必ずしも十分な手続きを踏まずに、不十分な点があったのではないかと、ということが言われるわけです。

3 立法的機能の創造的展開

それから、立法的領域にも踏み込んだのではないかとことです。立法ということの定義によるわけでありますけども、立法という時には、法律を制定する、しかもその法律の制定は、法律を遵守することが求められる人々に対して、その同意なく一方的に法律を制定する、しかもその法律の中身は、すべての人々が遵守することを求められるような一般性がある、こういうようなものが国内の立法府を考えるときの立法の概念だと思えます。

安保理の活動を見た時に、決議661は確かにイラク・クウェートの関係での経済制裁ということで、個別事例に限定されているわけですけども、その制裁は、国際社会のすべての国に対して遵守することを求めているという意味では個別的な法定立という性格があろうかと思えます。あるいは決議687では、イラクに大量破壊兵器の放棄等の義務を一方的に課すということをしました。それは湾岸戦争の前にイラクが受け入れていないような新しい義務を課すということをしていったわけです。

それから、そういう動きの一番新しいところは、テロとか大量破壊兵器拡散といった文脈で国際社会すべての国に対してテロリストが大量破壊兵器を入手するようなことがないように、国内の行政手続き、輸出入の手続き、こういったものについてきちんと整備しなさい、というようなことを決議によって義務づけるということをしてきました。これは、見方によっては一般的な立法、国内の立法府の場合と同じような性格の立法まで安保理は行っているのではないかとも見えるわけです。

安保理というような15カ国の少ない機関が、国際社会のすべての国に対して、一般的な義務づけをするなどという権限が認められるのか、そんなもの認めていいのかということが随分議論されているわけです。本来的にはそれは認められるべきではないと私自身は思いますけれど、ただ他方で、テロリストが大量破壊兵器、化学兵器だとか生物兵器、最終

的には核兵器を入手するようなことは、どういうことがあっても避けなくては行けない事態だと思います。テロリストは普通の行動パターンとして、例えばニューヨークや東京で核兵器を爆発させることを躊躇しないのだと思います。そういうことを考えるならば、そういう緊急事態的観点においては、やむを得ないという側面も他方ではある。そういうジレンマにおかれていると思います。こういうようなことで、非軍事的な強制措置に様々なバリエーションの問題が生じてきているのが現状だと思います。

Ⅶ おわりに—国連による軍事的措置の現段階と課題

1 国益の優越性：指揮権の所在

以上を踏まえた上で、最後に、今後の課題として二つ指摘して終わりにしたいと思います。

一つは国益の優越性、ということであります。具体的には指揮権の所在ということですが、武力行使を許可方式で行うということで、多国籍軍に対して武力行使を認める時に、その多国籍軍の指揮権については国連が持たないわけです。指揮権は多国籍軍の国々に認めて、多国籍軍の指揮の下で武力行使がなされるわけです。ですからそこでは、どうしても国々の利益、国益が関わってくるわけです。しかし、それは、現在の国際社会においてはなかなか克服し難いところがあります。なぜかという、（アーリントン墓地のスライドを示しながら）これなのです。アメリカ人に生まれなくてよかったと思う人もいるかもしれませんが、アメリカの軍隊というのは結構アフリカや中東で亡くなっているわけです。国益の観点から外国に派遣されて、戦闘で亡くなるという人たちはとても多いわけですが、その時にその軍隊の指揮権を誰が握るかという話です。

自国の軍隊は自国の司令官が指揮権を握ってその判断の下で国益の確保のために活動し、その途中で亡くなるということがあるのは、軍隊のある意味宿命だと言っていいかと思えますけれども、それではその軍隊を国連に提供することを事前に約束して国連の指揮下で自国の軍隊を派遣するか、という点です。そこでは自国の軍隊の司令官は外国人だということもあるわけです。そうなってくると、例えば日本の場合を考えてみますと、自衛隊が場合によってはアフリカに派遣される、しかもそこでは現在のような「戦わない」という前提ではなくて、内戦状況に派遣されて、場合によっては任務遂行のために戦闘行為にも従事するという前提で派遣される。そういうようなことがあった時に、例えば年配の方と言うならば、自分の息子が自衛隊員だと、あるいは女子学生の皆さんで言えば、3年後結婚して自分の夫が自衛隊員だというような場合にその自衛隊がアフリカに派遣される、そのことを日本政府は事前に約束していたから要請に基づいて派遣する。しかも国連の指揮下で行うから、外国人が司令官になっている可能性もある。そういうところに自衛隊が派遣されるということを、どこまで私たちは受け入れることができるかという話です。

しかし、アフリカの現地の状況を見れば、何万人、何十万人という人達が大規模な難民だとかあるいは場合によってはジェノサイド的な状況に置かれているのではないか、それを見捨てていいのかというわけです。でも、自分の息子だとか夫がそこに派遣されて、それは日本の国益に直結するかと言われると間接的には関わるけれど、直結するとはまでは必ずしも言えないという場合にどうするかという話です。

そこでは指揮権を自国の軍隊のトップが維持するということは最低限の要求ではなかろうかとも考えられるわけです。そういうところで、事前に自国の軍隊を国連に提供するということを特別協定で約束しておくことにどの国も躊躇する、それは民主主義国家であればあるほど、その

一般の国民はそういうことまで連帯感という点で必ずしも踏み込めないということになりますと、政府が国民の意思を飛び越える形で派遣すれば、その政権はその次の選挙で負けるでしょうというわけです。だから結局のところ政府が派遣するかどうかは、政権を支える国民一般のそういう意味での意識がどこまで進んでいるか、連帯に向かっているかということと相関的だというわけです。

全体的な政治的コントロールは安保理がするとしても、現地のオペレーションの指揮統制は国の軍隊に委ねざるを得ないのではなかろうか、これが現状だというわけです。（南スーダンで死亡した中国 PKO 隊員の棺を他の隊員が担ぎ運ぶスライドを見ながら）南スーダンで自衛隊は大丈夫だったけれど中国の PKO 隊員は亡くなっているわけです。

2 人権と主権：保護する責任

最後に、保護する責任ということを書いて終わりにしたいと思います。保護する責任というのは、この10年、20年で出てきた考え方です。政府が自国の国内の反政府勢力だとか、宗教・民族が異なる少数派を弾圧するということがあります。人道的な干渉ということで、そういう時に国際社会はそれを見逃してもいいのか、関与しなくていいのかという話です。

最近の考え方としては、国家主権というのは人々を保護する責任を伴う、ですから国家がその責任を果たす意思や能力を欠く時には国際社会はその責任を替わって果たさなくてはいけない、そういう形で主権国家は内政不干渉の原則によってもはや守られないのだ、というような考え方がなわけです。例えば10年くらい前に東南アジアで大規模なサイクロンが起きてミャンマーの国内で随分な被害が起きた時に、国際社会は人道支援を申し出たわけですがミャンマー政府はそれを受け入れないということがありました。そういうことが認められるのかという話です。政府

にそのようなことが主権という名のもとに行えるのかという問題です。そういうことについても現在では国際社会の関与ということがある程度認められるべきではないのかということが議論されるようになってきているというわけです。

以上で終わります。ご清聴ありがとうございました。

質疑応答

○国際公益としての第7章に基づく強力な平和維持は今後も継続できるのか

【学生（4年）】貴重なお話，ありがとうございました。PKOに関して質問があります。現在のPKOの活動は第7章に基づく強力な平和維持が主流であるというお話があったのですが，従来の平和維持活動でも，派遣された部隊の方が亡くなったりということもあって，各国は自国の兵士だったり，日本で言うと自衛隊などについて，各国が派遣したからなくなってPKO部隊自体派遣できなくなるみたいな問題があると考えんたんですが，第7章に基づく強力な平和維持が国際公益であると考えると，それが今後続いていくのかどうなのかということについて聞いてみたいと思います。

【佐藤】ありがとうございました。とても良い質問だと思います。現在の強力な平和維持というものの評価に関わる話ではありますが，まず確認しておかなくてはいけないことは，現在の国際社会で数が増えてきている内戦ですね，民族的・宗教的な原因に基づいて国内の統治構造，統治制度が崩壊してしまうような状況に置かれている国が，国内で国家を再建するということを目指して，主要な紛争当事国の間で交渉をし，国家再建のための総選挙を行う，あるいは，統治構造を作るための合意を探る，こういうようなことをしていくのが現在の国際社会ではかなり事例が増

えてきて、それはそのような紛争の性格を考えればやむを得ない対応策だと、そうせざるを得ないという状況です。しかも、そういう内戦状況においては、冷戦下において派遣されていたような伝統的なPKOでは、機能しないというわけです。

伝統的なPKOというのは、日本人で明石康さんという国連の事務次長まで上った人が指摘していることですが、PKOというのはガラスのショーウィンドウのようなものであって、破って盗もうと思えば誰でもできてしまうけれども、破るとガシャンというかたちで、大きな音がして、皆がそれを見ることが抑止力となっているから破らないというわけです。冷戦下のPKOというのはそういう意味で象徴的な存在であって、非武装とか軽武装というわけだから、両当事国が停戦監視地域で、軍事活動しようと思えばいくらでもできてしまうわけです。それをしないのは、象徴的なPKOがそれを国際的な関心を背景に監視しているからこそ行わないのだというわけです。

ところが内戦状況というのは、もうそういう状況ではないわけです。複数の武装勢力が一時期お互いに殺し合っていた、それがやっとの思いで和平協定ができて、国家再建の方に動きつつあると、でもつい先日までお互いに殺し合っていたというような敵対的な状況がまだ存続している。そういうなかに出て行って文民の保護であるとか協定の実施の遵守であるとか、そういうことを行うというわけでありますから、そこでは犯罪者であるといった、和平協定をそのまま進展させると自分たちに不利になると考えるようなグループは、色々不正をしようとするわけがあります。そういうなかでは、先程のような武器を全く使用しなくて構わない象徴的な存在だということでは任務遂行はできないということになりがちだというわけなのです。

そういう意味で、ある程度の武器の使用というのは、内戦状況で派遣されたPKOの場合にはやむを得ないという側面がどうしてもあるとい

うことなのだろうと思います。その結果として、内戦状況で派遣されたPKOはどうしても死傷者の数が多くなってきています。それは、物事の性質上、どうしても避けがたい点になるだろうと思います。冷戦下のPKOの死傷者数の一覧表を見てみると、国家間紛争の場合だと少ないのですが、例えば1960年代のコンゴに派遣されたコンゴ国連軍などは、やはり内戦的な性格が強かったので、犠牲者の数が結構多いです。そういう意味で、内戦的な状況のなかに派遣されたPKOというのは任務遂行上、ある程度強力なPKOであることが任務遂行にとっては不可欠だと。でもその反面どうしても被害者、死傷者が出がちだというわけです。

それがその紛争の性格から出てくるある程度はやむを得ない帰結だとは思いますが、そういうところにPKOの要員として、どの国が自国の軍隊を提供できるかという話ですね。ある程度、武器を使用するというようなことになってくると、それは武器が、できれば最新鋭のものであってほしい、あるいは、事前の訓練をきちんとやってほしいということがあるわけです。そうすることが被害を少なくすることにつながるわけです。ところが、最新鋭の武器であるとか、事前の十分な訓練であるとか、そういうことができるのは、むしろ先進国なわけです。でも、先進国にしてみると、アフリカの内戦に自国の国益が関与すると言われると、確かにそれはイギリスだとかフランスだとかベルギーだとか、昔植民地制度の下で美味しい汁を吸っていた、そういう意味で責任があるというような国はやむを得ず、あるいは現在の自国の行動に対する支持を取り付けるという意味で関与するということは有り得ますけれども、そうでない場合は必ずしも積極的ではないということになります。だからそこに、先進国しか提供できない軍隊なのだけでも、先進国は国益が絡まないで提供したがいらないというジレンマがあるわけですね。安保理としてはやむを得ず強力なPKOを派遣するということを決めるの

ただ、その決定に基づいて事務総長が兵員確保に走り回っても、十分な兵員が確保できずいつまでも経っても派遣できないみたいなジレンマと言いますかね、状況も起きるというようなことで、とても困った状況だということです。

基本的には、例えば安保理の常任理事国五大国というのは、それだけの特権を持っている、特権を何のために与えられたのか、特権は責任を伴うわけだから平和と安全の維持の領域における責任を常任理事国はきちんと果たすべきだ、その意味である程度の兵員を常任理事国は常に派遣する用意をすべきだ、これは一つの主張のあり方としてあると思います。実際に PKO 関係の経費の支払いに関しては常任理事国とそれ以外の国連の一般の加盟国とでは算出の基準が違うということで、常任理事国の方により多くの提供を求めるという形にはなっていますけれども、兵員の提供という点では必ずしもそういうことはできていないということになります。

代わりにアジアであるとか、アフリカの他の発展途上国の兵隊が提供されるということになっていくわけです。その動機は、国によって色々違うかとは思いますが、一時期、とても貧しい途上国の場合には、PKO の要員を出すことでその PKO に対して国連の側から必要経費という形で手当が付きますので、そういったものがその国の収入になるといったような考慮もあるということが言われました。ただ他方で、やはりその武器であるとか訓練であるといった点が必要ではなないので、その意味で PKO 活動の実効性が十分でない、あるいは不必要な被害が発生する、そのようなリスクもあるだろうとは思いますが。そういう意味で、出して欲しい先進国が出してくれない、やむを得ず途上国がその尻拭いをしているみたいなどころもあるように思います。

そういう意味でも、PKO を国際社会の公益であると考えれば、自国の利益との直結関係だけで判断すべきではないということになりま

す。でも、そこでは、先程自衛隊の例でも言いましたけども、内戦に派遣されるPKOにはどうしても死傷者が発生しやすいということになると、それを国民一般がどこまで受け入れる用意、姿勢ができていくかということと相関的に決まるということで、その意味では短期的な解決策はないわけです。そういうジレンマに置かれているところで、四苦八苦して要員を確保しようとしている。他方で、国際社会全体としては、公益という観点で、最低限の内戦状況には対応することに向けて取り組んでいる、そういう状況が現状なのではないかということです。

○日本の常任理事国入りは国際平和につながるのか

【学生（2年）】PKOには少し関係ないのかもしれませんが、以前日本が常任理事国入りを目指しているというニュースを聞いたのですが、これは国際平和につながるのでしょうか。また、常任理事国入りについては、どんな課題があるのでしょうか。お願いします。

【佐藤】はい、ありがとうございます。日本にとっては、とても重要な問題です。日本が参加することによって、国連の活動にどのようなプラスがあるかということでしょうかね。国連の立場に立って、国連のあるべき姿というものを考えてみますと、国連は今日お話しした国際公益を象徴する存在であり、機関であるという立場に立ちますと、それは国際社会のすべての国のプラスになるわけだから、それはすべての国によって支えて欲しいというわけです。一方的に受け取るだけというのは、いわばフリーライダーというわけです。もらうだけで貢献しないじゃないか、ということにもなりかねないわけです。そういう意味では、すべての国に貢献してもらってはじめて、社会全体の公益というのが維持・促進できるというわけです。

そうすると、その時に、国際社会のすべての国といっても国々との間の相違というのはとても大きいですよ。人口の点で、13億の中国でも、

太平洋の島国で数万人の国でも、皆一国一票制度のもとに国連に加盟国として入っているわけですけど、その国々の間の相違というのはとても大きいわけです。それを考えるならば、加盟国の相違によって、能力のある国には、その能力に応じて貢献して欲しいということになります。能力というのは、人口でもあるし、経済力でもあるし、軍事力でもあるし、科学技術の力でもあるし、あるいは知恵の力でもある。そういったものに応じて、貢献して欲しいということになるのだらうと思います。

そういった観点から考えた時に、日本が国際社会でどういう地位を占めるのかということと相関的に考えるべきだらうと思います。これは、あくまで国連の立場に立った場合の話です。そうすると、日本は長いこと経済的に世界第二位の国で、現在第三位というわけです。OECDの加盟国ということで示されるように、経済的にも先進国である。そういう意味で、国際社会で常任理事国と並ぶ形で、リーダーシップを発揮する、大きな貢献をして欲しい国だらうと思います。日本がそういうようなことをしてくれないと、国連は十分な活動ができないということにもつながってくるだらうと思います。その意味で、重要な役割を果たして欲しいというふうに国連の立場に立った時には言えるだらうと思います。

その上で、日本の場合は特に憲法9条があって自衛隊のあり方について憲法改正が議論されているわけで、そういう日本の武力の行使に関わる問題についてどう考えるかということです。国連の立場に立つならば、日本の自衛隊というのは国際社会でも優秀な軍隊であると考えられると思います。その限りにおいては、その他の大きな軍隊を持っている国と同じように、武力の行使の規制だとか侵略国の抑止だとかいろんな形で貢献をして欲しいというのはあるだらうと思います。

ただ、それを言った上で、日本の憲法9条が示すような基本的に武力行使をしないというような立場が、どのような貢献をなしうるのかというのは、日本政府の立場に立った時には、日本としては他の国にない貢

献ができるのだというふうに今まで考えてきたと言ってよいと思います。であるならば、それがどういう形で貢献できるのかということを、より強くアピールし説得力を持つ形で説明していかないと、国連の立場からは日本の軍隊というのは、かなり貢献できる能力じゃないですかと言われることになるだろうと思います。そこをどう考えるのかは、日本の政府・国民が考えて決める話だと思います。

ただ、今までの9条の解釈のあり方については、基本的には海外で自衛隊は武力行使を一切しないという解釈で来ているわけですが、海外で行う武力行使というものにも2つのカテゴリーがあるだろうと思います。一つは国益の観点から、自国に利益になるような意味での、自国が関わる武力紛争、外国との紛争を武力で解決するというような仕方の武力の行使ですね。

もう一つは、今日お話してきているような国際公益という国際社会が安保理の仕組みのもとで、国際公益として侵略国を撃退する。侵略国を撃退するためには、撃退するための軍隊をどこかの国が提供してくれなかったら、侵略国を撃退できずに侵略国はその侵略の果実を享受することになってしまう。イラクはクウェートを併合し、その石油資源などを自由に利用することができる。イラクにいくら経済制裁を科しても、クウェートから撤退するなんていうことはありえないわけです。だからその場合には、経済制裁ではなくて、軍隊によるクウェートからのイラクの撃退という方法しかなかったのだろうと思います。それをやる能力があるのは軍隊を提供してくれる国でしかなかったわけです。だからあの時、日本はクウェートとの関係でかなりの額のお金を提供しましたが、でも、軍隊を提供しなかったということで、クウェートからニューヨーク・タイムズなどに載せた感謝の言葉、声明のなかに日本の名前がなかったということで、それが日本の外務省のトラウマになっているということで、ずっと今まで来ているわけですが、軍事力でしか解決でき

ない問題というのは、国際社会には現実の問題としてあると思うのですね。

それを日本が担うかどうかはまた別問題でありますけれども、ただその武力行使というものを海外のものは一切禁止するというにすると、そこでは侵略的な側面、自国の利益のための武力行使というものと、国際社会の公益のための武力行使というものを区別しない、それらをごっちゃにしてしまうことになるわけです。ごっちゃにして、そういう意味では国際社会では貢献しないということを踏まえた解釈であると言えるわけです。

それは見方を変えると、一国平和主義であると、自分のことだけ考えているのではないのかと、国際社会の秩序維持のためには皆が貢献しなかったらダメでしょと、日本はフリーライダーなのですかと、こういう批判が出てくると思うわけです。その批判を封じるためには、武力は提供しないけれども、それ以外の知恵だとか経済力だとか、色んなところで穴埋めをしますということを言い、行って、それが十分説得力があつてはじめてできることだろうと思います。

それができているかは、皆さんの判断に委ねるところでありますけれども、ただ私が言っておきたいのは、今日お話したように国際公益というのは、私益と区別する形で、やっぱり不可欠であろうと。その意味で国際公益としての武力行使があつてはじめて確保できる公益というのがありますねと。それを見えないようにしてしまうのは、まずいじゃないですかというわけです。それを認識した上で、でも国際公益だとしても武力行使には参加しないというのは一つの選択肢だと思います。ただそこはきちんと認識することが大切だと思います。それが、日本が関わるというところで理解しておくべき点だということでしょうかね。ごめんなさい、もう一つ、二番目に何か言ってましたよね？

○日本の常任理事国入りの課題

【学生（2年）】常任理事国入りについて…。

【佐藤】あ、常任理事国ですね。2005年の段階で随分、日本政府は活発に常任理事国の改革に参加して色々やったけれども、最終的にはやっぱり上手くいかなかったというわけです。なかなか難しいと思います。2005年の時は随分、いろんな人が関わっているような知恵を振り絞って、あそこまでやって駄目だったという意味では、かなり先行き見通しは暗いと思います。

国連憲章の改正のためには、常任理事国すべての同意が必要だというわけですから、中国やロシアの同意があってはじめて改正が可能だということになるわけです。そういう見通しが立つかということ、2005年にあれだけやって駄目だったということであるならば、常任理事国を含む主要な国々との国際関係がかなり根本的に変わらない限りは、難しいのではなかろうかと思っています。そういう意味で、憲章の改正という形をとらずに、日本がもう少し関与できるような仕組みを考えていくしかないのかなと思っています。

【司会】時間が迫ってきていますが、まだまだ色々聞きたい方がいらっしやと思います。先生、短く答えるということであと一問ぐらいどうでしょうか。

○世界が平和になるために必要な活動

【学生（2年）】戦争を当事者だけの問題としないとか、侵略国による戦争を防ぐために、これまでいろんな対策をとって、より平和にするためにどうしたらいいかと国際連盟、国際連合が考えてきたと思うのですが、これから世界がより平和になるために、どういった活動を国々はすべきだと考えますか。よろしくお願いします。

【佐藤】はい、ありがとうございます。それはとても根本的な話ですね。基本的には、例えば、アフリカで起きている事件は、他人事だというふうに思わない、自分のものとして、場合によっては、ある程度犠牲を覚悟して助けてあげよう、いずれこちらが助けられることもあるだろうし、というような、国々の国民の間の広い意味での連帯感というものが、少しずつ醸成されていくなかで、国家間の関係というのも、より平和的な解決に委ねやすくなっていくのだと思います。

もちろん、そういう意味で一朝一夕に実現することではないけれども、中長期的に考えた場合には、短期的にすぐに実現するこんな名案がありますみたいなものはなくて、むしろ国際社会全体で人々の中の連帯感というものがだんだん醸成されていって、遠くの人々の問題に対してもある程度支援をするというような考え方が広く共有されるようになってくることが、いろんな意味で国家間関係の問題の平和的解決につながっていくのだらうと思います。

【以上】