

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	PKO 参加 5 原則と国連 PKO のミッションにおける受入国
他言語論題 Title in other language	Five Principles for Participation in the International Peace Cooperation Act and Host Countries in the United Nations Peacekeeping Operations
著者 / 所属 Author(s)	松山 健二 (Matsuyama, Kenji) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 外交防衛課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	793
刊行日 Issue Date	2017-02-20
ページ Pages	43-59
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	国際平和協力法における PKO 参加 5 原則のうち平成 27 年の改正によって追加された内容を概観し、国連 PKO のミッションの受入れについての領域国の同意を国際法という観点から整理する。

\*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# PKO 参加 5 原則と国連 PKO のミッションにおける受入国

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
外交防衛課長 松山 健二

## 目 次

はじめに

I 国際平和協力法における PKO 参加 5 原則

- 1 国際平和協力法と PKO 参加 5 原則
- 2 安全確保業務及び駆け付け警護と PKO 参加 5 原則

II 国連 PKO のミッションにおける受入国

- 1 国連 PKO の概要と国連憲章上の根拠
- 2 国連安全保障理事会及び国連総会の決議
- 3 国連 PKO における要員と作戦統制
- 4 領域国による国連 PKO のミッションの受入れについての同意

おわりに

## 要 旨

- ① 国際平和協法力の改正によって、同法に基づく国際平和協力業務に、いわゆる安全確保業務及びいわゆる駆け付け警護が加えられた。両業務に関連して、PKO 参加 5 原則の第 5 原則（武器使用）に、「受入れ同意が安定的に維持されると認められる場合、自己保存型の武器使用及び自衛隊法第 95 条（武器等の防護のための武器使用）を超えるものとして、いわゆる安全確保業務及びいわゆる駆け付け警護の実施にあたり武器使用が可能」が追加された。
- ② PKO 参加 5 原則の第 5 原則でいう「受入れ同意」とは、国連 PKO のミッションの活動及び当該ミッションへの我が国の参加についての、領域国及び紛争当事者による受入れの同意である。
- ③ 国際平和協法力における国連 PKO は、武力紛争がいまだ発生していない、武力紛争の停止及びこれを維持するとの紛争当事者間の合意がある、武力紛争が終了して紛争当事者が存在しなくなった、という 3 つの場合が想定されている。3 つの全ての場合に必要な「受入れ同意」は領域国による同意であり、武力紛争の停止・維持について紛争当事者間の合意がある場合には、これに加えて紛争当事者による同意が必要となる。
- ④ 国連 PKO のミッションの活動の領域国による受入れの同意は、領域主権という観点で国連 PKO のミッションの活動にとって国際法上の根拠となるものである。他方、部隊提供国について領域国による同意を得ることは、国際法上の要請というよりは政治的・実地的な理由に基づくものであると指摘されている。
- ⑤ 国連 PKO は国連憲章上の明文の規定を持たず、国連の実践過程で生じた活動から帰納して形成された概念であり、今後の実践を通じて変容することは考えられる。ミッションの活動について領域国の同意が必要となるなどの、国連 PKO における領域国及び部隊提供国と国連との国際法上の関係が、今後の実践においても維持されるか引き続き注目していく必要がある。

## はじめに

「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（平成 4 年法律第 79 号。以下「国際平和協力法」という。）に基づく、国際連合（以下「国連」という。）の平和維持活動（United Nations Peacekeeping Operations. 以下「国連 PKO」という。）への我が国の協力については、多岐にわたる議論があり、その議論の主要な対象は、同法において定められている PKO 参加 5 原則<sup>(1)</sup>である。

PKO 参加 5 原則には、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律」（平成 27 年法律第 76 号）による国際平和協力法の改正（以下「平成 27 年改正」という。）によって追加された内容があり、そこでは、国連 PKO のミッション<sup>(2)</sup>の活動及び当該ミッションへの我が国の参加についての、当該ミッションが活動する領域の属する国（以下「領域国」という。）及び紛争当事者による「受入れの同意」が重要な位置を占める。

そこで、本稿では、PKO 参加 5 原則のうち平成 27 年改正によって追加された内容を概観し、それを踏まえて、国連 PKO のミッションの受入れについての領域国の同意を国際法という観点から整理する。また、これに併せて、国連、領域国及び国連 PKO に軍事部隊（II-3-（1）で後述）を提供する国（以下「部隊提供国」という。）の国際法上の関係についても論じる。

## I 国際平和協力法における PKO 参加 5 原則

### 1 国際平和協力法と PKO 参加 5 原則

我が国は、国際平和協力法に基づき国連 PKO のために実施する国際平和協力業務<sup>(3)</sup>として、初めての派遣となった国際連合カンボディア暫定機構<sup>(4)</sup>や現在派遣中の国際連合南スーダン共和国ミッション等の 10 のミッションに対して自衛官を派遣してきた（表 1 参照）。

国際平和協力法において、PKO 参加 5 原則は、国連 PKO<sup>(5)</sup>等を定義して当該活動への参加の

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 28 年 12 月 1 日である。

(1) 「我が国として国際連合平和維持隊に参加し、又は他国と連携して国際連合平和安全活動を実施するに際しての基本的な 5 つの原則」（国際平和協力法第 6 条第 7 項）といい、PKO 参加 5 原則と略称される。「参議院議員藤末健三君提出改正後の PKO 法における PKO 参加 5 原則の維持と同法第 3 条第 1 号及び第 2 号の定義に関する質問に対する答弁書」（平成 27 年 9 月 29 日内閣参質 189 第 305 号）p.1.

(2) 国連が現地に派遣する使節や部隊等を、一般にミッションという。

(3) 国際平和協力業務としては、「武力紛争の停止の遵守状況の監視又は紛争当事者間で合意された軍隊の再配置若しくは撤退若しくは武装解除の履行の監視」や「緩衝地帯その他の武力紛争の発生の防止のために設けられた地域における駐留及び巡回」等が規定されている（国際平和協力法第 3 条第 5 号）。

(4) 本稿では、国連 PKO のミッションについて、我が国が派遣したミッションについては我が国政府の日本語訳を採用し、それ以外のミッションについては国連広報センターのウェブサイト上の表記を参考にして日本語訳を付した。

(5) 国際平和協力法においては、国連 PKO は、「国際連合の総会又は安全保障理事会が行う決議に基づき、武力紛争の当事者（以下「紛争当事者」という。）間の武力紛争の再発の防止に関する合意の遵守の確保、紛争による混乱に伴う切迫した暴力の脅威からの住民の保護、武力紛争の終了後に行われる民主的な手段による統治組織の設立及び再建の援助その他紛争に対処して国際の平和及び安全を維持することを目的として、国際連合の統括の下に行われる活動であって、国際連合事務総長（略）の要請に基づき参加する 2 以上の国及び国際連合によって実施されるもの」で、「武力紛争の停止及びこれを維持するとの紛争当事者間の合意」があること等の一定の要件を満たす活動と定義される（第 3 条第 1 号）。

表 1 国際平和協力法に基づき自衛官が派遣された国連 PKO のミッション

ミッションの名称	要員・部隊	派遣時期
国際連合カンボディア暫定機構 (United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC)	停戦監視要員 施設部隊	1992 (平成 4) 年 9 月～ 1993 (平成 5) 年 9 月
国際連合モザンビーク活動 (United Nations Operation in Mozambique: ONUMOZ)	司令部要員 輸送調整部隊	1993 (平成 5) 年 5 月～ 1995 (平成 7) 年 1 月
国際連合兵力引き離し監視隊 (United Nations Disengagement Observer Force: UNDOF)	司令部要員 輸送部隊	1996 (平成 8) 年 2 月～ 2013 (平成 25) 年 1 月
国際連合東ティモール暫定行政機構 (United Nations Transitional Administration in East Timor: UNTAET)	司令部要員 施設部隊	2002 (平成 14) 年 2 月～ 5 月
国際連合東ティモール支援団 (United Nations Mission of Support in East Timor: UNMISSET) <sup>(注2)</sup>	司令部要員 施設部隊	2002 (平成 14) 年 5 月～ 2004 (平成 16) 年 6 月
国際連合ネパール政治ミッション (United Nations Political Mission in Nepal: UNMIN)	軍事監視要員	2007 (平成 19) 年 3 月～ 2011 (平成 23) 年 1 月
国際連合スーダン・ミッション (United Nations Mission in the Sudan: UNMIS)	司令部要員	2008 (平成 20) 年 10 月～ 2011 (平成 23) 年 9 月
国際連合ハイチ安定化ミッション (United Nations Stabilization Mission in Haiti: MINUSTAH)	司令部要員 施設部隊	2010 (平成 22) 年 2 月～ 2013 (平成 25) 年 2 月
国際連合東ティモール統合ミッション (United Nations Integrated Mission in Timor-Leste: UNMIT)	軍事連絡要員	2010 (平成 22) 年 9 月～ 2012 (平成 24) 年 9 月
国際連合南スーダン共和国ミッション (United Nations Mission in the Republic of South Sudan: UNMISS)	司令部要員 施設部隊	2011 (平成 23) 年 11 月～ 現在

(注 1) 2016 (平成 28) 年 12 月 1 日時点。

(注 2) UNMISSET は、UNTAET の後継のミッションである。

(出典) 防衛省「< H28 年度総予算 > 参議院予算委員会要求資料」2016.2.9 等を基に筆者作成。

要件を定めている第 3 条第 1 号等の特定の条項の規定の趣旨を指すものとして定められている。PKO 参加 5 原則は、我が国が国連 PKO に参加するに当たって、日本国憲法で禁じられた「武力の行使をするとの評価を受けることがないことを担保する意味で策定された国際平和協力法の重要な骨格」として位置付けられている<sup>(6)</sup>。平成 27 年改正による追加が行われる前の PKO 参加 5 原則<sup>(7)</sup>の内容は表 2 (下線部分以外) にあるとおりである。以下、①から⑤をそれぞれ第 1 原則から第 5 原則ということとする。

他方、国連 PKO には、「当事者の同意 (consent of the parties)」、「公平性 (impartiality)」、「自衛とマンデート防衛以外の武力の不行使 (non-use of force except in self-defence and defence of the mandate)」の 3 つの基本原則があり (II-1- (1) で後述)<sup>(8)</sup>、それぞれ同意原則、公平原則、自衛原則という。PKO 参加 5 原則のうち、第 2 原則は同意原則、第 3 原則は公平原則、第 5 原則は自衛原則に対応している。なお、国際平和協力法で規定される国連 PKO と国連が規定する国連 PKO の相違点の有無については、国連 PKO の活動内容や基本原則の変遷を踏まえて広範な議論があるが<sup>(9)</sup>、本稿では取り扱わない。

(6) 津野修内閣法制局長官 (当時) 第 153 回国会参議院外交防衛委員会答弁「いわゆる PKO 参加 5 原則でありますけれども、これは我が国が国連平和維持隊に参加するに当たって憲法で禁じられました武力の行使をするとの評価を受けることがないことを担保する意味で策定された国際平和協力法の重要な骨格であるというふうを考えておりまして、基本的に 5 原則のすべてが憲法との関係で必要とされているとすることができると思います。」(第 153 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 12 号 平成 13 年 12 月 4 日 p.34.)

表 2 PKO 参加 5 原則

①紛争当事者の間で停戦の合意が成立していること。
②国連平和維持隊が活動する地域の属する国及び紛争当事者が当該国連平和維持隊の活動及び当該国連平和維持隊へのわが国の参加に同意していること。
③当該国連平和維持隊が特定の紛争当事者に偏ることなく、中立的な立場を厳守すること。
④上記の原則のいずれかが満たされない状況が生じた場合には、わが国から参加した部隊は撤収することができること。
⑤武器使用は要員の生命等の防護のための必要最小限のものを基本とすること。受入れ同意が安定的に維持されると認められる場合、自己保存型の武器使用及び自衛隊法第 95 条（武器等の防護のための武器使用）を超えるものとして、いわゆる安全確保業務及びいわゆる駆け付け警護の実施にあたり武器使用が可能。

(注) 下線部分は、2015（平成 27）年の国際平和協力法の改正で追加された内容である。

(出典) 防衛省編『日本の防衛—防衛白書—平成 28 年版』日経印刷, 2016, p.217 等を基に筆者作成。

## 2 安全確保業務及び駆け付け警護と PKO 参加 5 原則

PKO 参加 5 原則は、平成 27 年改正によって国際連携平和安全活動<sup>(10)</sup>にも適用されることとなった。また、同じ平成 27 年改正によって、国際平和協力業務に、いわゆる安全確保業務<sup>(11)</sup>（以下「安全確保業務」という。）及びいわゆる駆け付け警護<sup>(12)</sup>（以下「駆け付け警護」という。）が加えられ、併せて PKO 参加 5 原則の第 5 原則にも「受入れ同意が安定的に維持されると認めら

(7) 平成 27 年改正の前は、「我が国として国際連合平和維持隊に参加するに際しての基本的な 5 つの原則」として規定されていた。

(8) United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008, pp.31-35. <[http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone\\_eng.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf)> 以下、当該資料を引用するときは、国連広報センターがウェブサイトで公開している次の日本語訳資料を参考にした。国際連合平和維持活動局・フィールド支援局「国連平和維持活動—原則と指針—」2008. <[http://www.unic.or.jp/files/pko\\_100126.pdf](http://www.unic.or.jp/files/pko_100126.pdf)>

(9) 酒井啓巨「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, pp.145-175.

(10) 国際連携平和安全活動とは、「国際連合の総会、安全保障理事会若しくは経済社会理事会が行う決議、別表第一に掲げる国際機関が行う要請又は当該活動が行われる地域の属する国の要請（国際連合憲章第 7 条 1 に規定する国際連合の主要機関のいずれかの支持を受けたものに限る。）に基づき、紛争当事者間の武力紛争の再発の防止に関する合意の遵守の確保、紛争による混乱に伴う切迫した暴力の脅威からの住民の保護、武力紛争の終了後に行われる民主的な手段による統治組織の設立及び再建の援助その他紛争に対処して国際の平和及び安全を維持することを目的として行われる活動であって、2 以上の国の連携により実施されるもの」で、「武力紛争の停止及びこれを維持するとの紛争当事者間の合意」があること等の一定の要件を満たす活動と定義される（国際平和協力法第 3 条第 2 号）。国際平和協力法においては、国連 PKO は国連の統括を受けることを要件の 1 つとするが、国際連携平和安全活動は、国連の統括を受けないものの、国連の決議や国際機関の要請に基づくことなど一定の要件を満たして行う活動として規定される。活動の内容は国連 PKO と同じである。

(11) いわゆる安全確保業務とは、「防護を必要とする住民、被災民その他の者の生命、身体及び財産に対する危害の防止及び抑止その他特定の区域の保安のための監視、駐留、巡回、検問及び警護」（国際平和協力法第 3 条第 5 号ト）である。国連 PKO のミッションが活動する地域において、保護を必要とする住民を守るため特定の区域を巡回することなどをいう。

(12) いわゆる駆け付け警護とは、「(略) 国際連合平和維持活動、国際連携平和安全活動若しくは人道的な国際救援活動に従事する者又はこれらの活動を支援する者 (略) の生命又は身体に対する不測の侵害又は危難が生じ、又は生ずるおそれがある場合に、緊急の要請に対応して行う当該活動関係者の生命及び身体の保護」（国際平和協力法第 3 条第 5 号ラ）である。国連 PKO のミッションに従事している際に、他国の部隊や NGO が攻撃を受けたときに駆け付けて警護することなどをいう。

れる場合、自己保存型の武器使用及び自衛隊法第 95 条（武器等の防護のための武器使用）を超えるものとして、いわゆる安全確保業務及びいわゆる駆け付け警護の実施にあたり武器使用が可能」という内容が追加された（表 2 参照。第 5 原則の下線部分）。ここでいう「受入れ同意」とは、国連 PKO のミッションの活動及び当該ミッションへの我が国の参加についての、領域国及び紛争当事者による受入れの同意であり、第 2 原則とも関係する。

現行の国際平和協力法において、国連 PKO は、「武力紛争がいまだ発生していない」（第 3 条第 1 号ハ）、「武力紛争の停止及びこれを維持するとの紛争当事者間の合意」がある（第 3 条第 1 号イ）、又は「武力紛争が終了して紛争当事者が当該活動〔国連 PKO の活動〕が行われる地域に存在しなくなった」（第 3 条第 1 号ロ、〔 〕内は筆者補記）、という 3 つの場合が想定されている。3 つの全ての場合に必要とされる「受入れ同意」は領域国による同意であり、「武力紛争の停止及びこれを維持するとの紛争当事者間の合意」がある場合には、これに加えて紛争当事者による同意が必要となる。

PKO 参加 5 原則の第 5 原則における追加について、我が国政府は「第 5 原則の武器使用の要員の生命等の防護のための必要最小限という基本的な考え方は維持しつつ、この後に、受入れ同意が安定的に維持されることが確認されている場合に限り、いわゆる安全確保業務、いわゆる駆け付け警護の実施に当たって自己保存型及び武器等の防護を超える武器使用が可能とすることといたしました。」（中谷元防衛大臣（当時）参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会答弁、平成 27 年 8 月 19 日）<sup>(13)</sup>と説明しており、安全確保業務及び駆け付け警護においては、第 5 原則の「受入れ同意」が重要な位置を占める。なお、我が国政府は、「領域国及び紛争当事者の受入れ同意がこの業務が行われる期間を通じて安定的に維持されることが認められること」で、安全確保業務及び駆け付け警護における武器使用が「憲法 9 条が禁ずる武力の行使に当たらないことを担保」するとしている<sup>(14)</sup>。

## II 国連 PKO のミッションにおける受入国

### 1 国連 PKO の概要と国連憲章上の根拠

#### (1) 国連 PKO の概要

国連事務局の平和維持活動局（Department of Peacekeeping Operations）<sup>(15)</sup>とフィールド支援局

(13) 第 189 回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第 10 号 平成 27 年 8 月 19 日 pp.10-11.

(14) 石川博崇防衛大臣政務官（当時）第 189 回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会答弁「いわゆる安全確保業務に伴う任務遂行型の武器使用は、領域国及び紛争当事者の受入れ同意がこの業務が行われる期間を通じて安定的に維持されることが認められることを要件としております。これによりまして、国家又は国家に準ずる組織が敵対するものとして登場することがないことを確保してございまして、このような武器使用が憲法第 9 条の禁ずることになります武力の行使に当たらないことを担保しているところでございます。」

（同上、p.24.）、「駆け付け警護が事態の悪化や混乱を招かないための留意点についての御質問でございまして、

（略）領域国及び紛争当事者の受入れ同意がこの業務が行われる期間を通じて安定的に維持されることが認められることを要件とさせていただいております。これによりまして、武器使用が憲法 9 条が禁ずる武力の行使に当たらないことを担保させていただいております。」（同、p.25.）

(15) 平和維持活動局は、国連 PKO を監督する部署である。United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *United Nations Force Headquarters Handbook*, November 2014, p.8. <<http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/89596/United%20Nations%20Force%20Headquarters%20Handbook.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

(Department of Field Support)<sup>(16)</sup>は、2008 年に、国連 PKO の指針となる文書として「国際連合平和維持活動—原則と指針—」を作成した<sup>(17)</sup>。国連事務局は、国連 PKO の立案と実践を基礎付ける基本原則と主要概念を扱う文書群を 1000 シリーズ:キャプストーン・ドクトリン (1000-Series: Capstone Doctrine) として作成してきており、「国際連合平和維持活動—原則と指針—」もこの文書群に含まれる<sup>(18)</sup>。このことから、「国際連合平和維持活動—原則と指針—」は「キャプストーン・ドクトリン」と称され、本稿においても以下「キャプストーン・ドクトリン」ということとする。

キャプストーン・ドクトリンにおいては、平和維持 (Peacekeeping) を「いかに不安定であろうとも戦闘が停止した平和な状態を維持し、和平仲介者が取り付けた合意の履行を助けるための措置」と定義している<sup>(19)</sup>。平和維持と関係して国連において用いられる概念として、紛争予防 (Conflict Prevention)<sup>(20)</sup>、平和創造 (Peacemaking)<sup>(21)</sup>、平和強制 (Peace Enforcement)<sup>(22)</sup>、平和構築 (Peacebuilding)<sup>(23)</sup>等がある。

国連 PKO は、1948 年に設置された国際連合休戦監視機構 (United Nations Truce Supervision Organization: UNTSO) を始め 71 のミッションが設置されてきており、16 のミッションが現在展開中である (表 3 参照)。国際連合安全保障理事会 (以下「国連安全保障理事会」という。) 又は国際連合総会 (以下「国連総会」という。) がその決議によって国連 PKO のミッションを設置するとき、その目的、任務及び規模等を決定するが、これをマンデート (mandate) という<sup>(24)</sup>。冷戦期においては、停戦の維持や情勢の安定化を目的とする停戦の監視等をマンデートとするミッションとして設置され、冷戦終結後においては、紛争終結後の国家への援助も目的として、従来からの停戦の監視等に加えて、法執行機関に対する支援、政府施設やインフラの防護、又は、人、モノ及び人道援助の自由な流れに必要な安全の確保等をマンデートとするミッションとしても設置されるようになった<sup>(25)</sup>。冷戦終結後に設置されるようになったこのような広範な活動内容を有する国連 PKO を複合型国際連合平和維持活動 (Multi-dimensional United Nations

(16) フィールド支援局は、国連 PKO への行政・兵站上の支援業務を遂行する部署である。 *ibid.*, p.10.

(17) United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *op.cit.*(8), pp.8-10. 「国際連合平和維持活動—原則と指針—」(キャプストーン・ドクトリン)を含めて国連 PKO の各種文書を取り扱った文献は多数あるが、さしあたり次の文献を紹介する。酒井啓亘「国連安保理の機能の拡大と平和維持活動の展開」村瀬信也編『国連安保理の機能変化』東信堂, 2009, pp.97-125; 松葉真美「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」『レファレンス』708 号, 2010.1, pp.15-36. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1166415\\_po\\_070803.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1166415_po_070803.pdf?contentNo=1)>

(18) *ibid.*, p.93.

(19) *ibid.*, p.97.

(20) 紛争予防とは、「国内的又は国際的な緊張状態や不和が暴力的な紛争へと発展することを防ぐための構造的又は外交的措置」と定義される。ここでいう「構造的」とは、紛争等について対処するとき根本的な原因を解消するアプローチを意味する。 *ibid.*, p.94.

(21) 平和創造とは、「敵対する当事者間に合意を成立させるための措置」と定義される。 *ibid.*, p.98.

(22) 平和強制とは、「国連安全保障理事会が平和への脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を認定した事態において、国連安全保障理事会の承認を受け、国際の平和と安全を維持又は回復するために講じられる強制措置」と定義される。 *ibid.*, p.97. 国連による強制措置には、軍事的強制措置と、経済制裁を含む非軍事的経済措置があり、ここでいう強制措置は軍事的強制措置である。

(23) 平和構築とは、「国家の紛争管理能力を強化し、持続可能な平和の基礎を築くことにより、紛争の発生又は再発のリスクを低下させる目的を有する措置」と定義される。 *ibid.*

(24) Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse, *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*, Santa Barbara: ABC-CLIO, 1999, p.151.

(25) United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *op.cit.*(8), pp.20-24.

表3 現在展開中の国連 PKO のミッション

設置年	ミッションの名称
1948	国際連合休戦監視機構 (United Nations Truce Supervision Organization: UNTSO)
1949	国際連合インド・パキスタン軍事監視団 (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan: UNMOGIP)
1964	国際連合キプロス平和維持軍 (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus: UNFICYP)
1974	国際連合兵力引き離し監視隊 (United Nations Disengagement Observer Force: UNDOF)
1978	国際連合レバノン暫定軍 (United Nations Interim Force in Lebanon: UNIFIL)
1991	国際連合西サハラ住民投票ミッション (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara: MINURSO)
1999	国際連合コソボ暫定行政ミッション (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: UNMIK)
2003	国際連合リベリア・ミッション (United Nations Mission in Liberia: UNMIL)
2004	国際連合コートジボワール活動 (United Nations Operation in Côte d'Ivoire: UNOCI)
2004	国際連合ハイチ安定化ミッション (United Nations Stabilization Mission in Haiti: MINUSTAH)
2007	アフリカ連合・国際連合ダルフル合同活動 (African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur: UNAMID)
2010	国際連合コンゴ民主共和国安定化ミッション (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo: MONUSCO)
2011	国際連合アビエ暫定治安軍 (United Nations Interim Security Force for Abyei: UNISFA)
2011	国際連合南スーダン共和国ミッション (United Nations Mission in the Republic of South Sudan: UNMISS)
2013	国際連合マリ多面的統合安定化ミッション (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali: MINUSMA)
2014	国際連合中央アフリカ共和国多面的統合安定化ミッション (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic: MINUSCA)

(注) 2016年12月1日時点。

(出典) “Current peacekeeping operations.” United Nations Peacekeeping website <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>> 等を基に筆者作成。

Peacekeeping Operations. 以下「複合型国連 PKO」という。) という<sup>(26)</sup>。複合型国連 PKO は、平和維持に加えて平和創造や平和構築も担う<sup>(27)</sup>。

前述のとおり、国連 PKO は、「当事者の同意」、「公平性」、「自衛とマンデート防衛以外の武力の不行使」という3つの基本原則を有する(表4参照)<sup>(28)</sup>。「当事者の同意」は、国連 PKO は主たる紛争当事者の同意を得て展開されるという基本原則で、これを同意原則という。紛争当事者には領域国が含まれることがある<sup>(29)</sup>。「公平性」とは、国連 PKO は、いかなる当事者も優遇することも差別することも無いという基本原則で、これを公平原則という。「自衛とマンデート防衛以外の武力の不行使」は、自衛とマンデートの防衛以外には、武力を行使しないという基本原則であり、これを自衛原則という。

<sup>(26)</sup> *ibid.*, p.97.

<sup>(27)</sup> 酒井啓巨「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.95.

<sup>(28)</sup> United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *op.cit.*(8)

<sup>(29)</sup> 非正規武装勢力等の非国家主体が紛争当事者になることがあり、非国家主体だけを紛争当事者とする紛争もあり得る。

表 4 国連 PKO の基本原則

当事者の同意	主たる紛争当事者の同意を得て展開されること。
公平性	いかなる当事者も優遇することも差別することもないこと。
自衛とマンデート <sup>(注)</sup> 防衛以外の武力の不行使	自衛とマンデートの防衛以外には、武力を行使しないこと。

(注) マンデートとは、国連 PKO のミッションが設置される際に国連安全保障理事会又は国連総会の決議によって規定されるミッションの目的、任務及び規模等を指す。

(出典) United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008. <[http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone\\_eng.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf)> 等を基に筆者作成。

国際連合憲章（昭和 31 年条約第 26 号。以下「国連憲章」という。）第 2 条第 4 項<sup>(30)</sup>により国家は一般に「武力の行使 (use of force)」<sup>(31)</sup>を禁止されており、これを武力行使禁止原則という。国連憲章上、「武力の行使」が例外的に許容されるのは、第 7 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」に基づき国連安全保障理事会が採る強制措置<sup>(32)</sup>と、第 51 条<sup>(33)</sup>で規定される「個別的又は集団的自衛の固有の権利」の行使として国家が採る措置である。前者の強制措置は、キャプストーン・ドクトリンでいう平和強制に相当する。なお、国連 PKO における「自衛とマンデート防衛以外の武力の不行使」が国際法上適法であることに争いはないが、適法である根拠について通説はない<sup>(34)</sup>。

また、「強化された平和維持 (Robust Peacekeeping)」という、「文民にとって脅威となる又は和平プロセスを損なうリスクをもたらす行為を行うスポイラーからマンデートを守るために、安全保障理事会の承認を受け、国連 PKO が戦術レベルで行う武力の行使」<sup>(35)</sup>が許可されるミッシ

<sup>(30)</sup> 国連憲章第 2 条第 4 項「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない。」

<sup>(31)</sup> 国連憲章第 2 条第 4 項でいう「武力の行使」は「軍勢力 (armed force)」の行使を意味するが、国際法においては、「武力の行使 (use of force)」という用語は、軍勢力の行使にとどまらず法執行措置等も含めて幅広い意味で用いられる。Albrecht Randelzhofer and Oliver Dörr, “Article 2 (4),” Bruno Simma et al., eds., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, third edition, vol.1, Oxford: Oxford University Press, 2012, p.208, para.16; 森川幸一「武力行使とは何か」『法学セミナー』55 卷 1 号, 2010.1, pp.10-13. 我が国政府は、憲法第 9 条を含めて国内法上は「武力の行使」を次のように整理している。「憲法第 9 条第 1 項の「武力の行使」とは、我が国の物的・人的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為」であり、「憲法第 9 条第 1 項の「武力の行使」は、「武器の使用」を含む実力の行使に係る概念であるが、「武器の使用」がすべて同項の禁止する「武力の行使」に当たるとはいえない。

(略) 自己又は自己と共に現場に所在する我が国要員の生命又は身体を防衛することは、いわば自己保存のための自然権的権利というべきものであるから、そのために必要な最小限の「武器の使用」は、憲法第 9 条第 1 項で禁止された「武力の行使」には当たらない。」とする。「武器の使用と武力の行使の関係について (平成 3.9.27)」参議院外務委員会調査室『参議院国際平和協力等に関する特別委員会審議要録 第 121 回国会 (臨時会) - 第 123 回国会 (常会)』1992, pp.459-460.

<sup>(32)</sup> 国連憲章第 7 章に基づき国連安全保障理事会が採る強制措置には、軍事的強制措置と、経済制裁を含む非軍事的経済措置がある。

<sup>(33)</sup> 国連憲章第 51 条「この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、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、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない。(以下略)」

<sup>(34)</sup> Scott Sheeran, “The Use of Force in United Nations Peacekeeping Operations,” Marc Weller, ed., *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, first edition, Oxford: Oxford University Press, 2015, pp.360-363.

<sup>(35)</sup> United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *op.cit.*(8), p.98.

ンが、1999 年に活動を開始した国際連合シエラレオネ・ミッション (United Nations Mission in Sierra Leone: UNAMSIL) と国際連合東ティモール暫定行政機構 (United Nations Transitional Administration in East Timor: UNTAET) 以降設置されるようになった<sup>(36)</sup>。「強化された平和維持」は、国連憲章第 7 章を参照して国連安全保障理事会の決議によりマンデートとして付与されるものの、そのマンデートを含めてミッションの設置について受入れ当局や主たる紛争当事者の同意を得ており<sup>(37)</sup>、自衛原則と両立すると理解されている<sup>(38)</sup>。なお、国連憲章第 7 章を参照して、同意原則や自衛原則を満たさずに設置された国連 PKO のミッションもあったが、これらは例外的なミッションとして位置付けられている<sup>(39)</sup>。

## (2) 国連 PKO の国連憲章上の根拠

国連 PKO のミッションは、国連総会の決議によって設置された国際連合緊急軍 (United Nations Emergency Force: UNEF)<sup>(40)</sup> と国際連合西ニューギニア保安隊 (United Nations Security Force in West New Guinea: UNSF)<sup>(41)</sup> を除くと、国連安全保障理事会の決議により設置されてきた。国連 PKO は、国連憲章第 22 条<sup>(42)</sup> 又は第 29 条<sup>(43)</sup> に基づき国連総会又は国連安全保障理事会が設置する補助機関として位置付けられる<sup>(44)</sup>。

国連安全保障理事会は、国連において「国際の平和及び安全の維持」に関する主要な責任を

<sup>(36)</sup> 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—安藤仁介先生古稀記念—』有信堂高文社、2006、pp.356-359。

<sup>(37)</sup> United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *op.cit.*(8), p.19; James Sloan, *The Militarisation of Peacekeeping in the Twenty-First Century* (Studies in International and Comparative Law), Oxford: Hart Publishing, 2011, pp.288-289.

<sup>(38)</sup> 酒井 前掲注<sup>(36)</sup>, pp.359-363.

<sup>(39)</sup> 国連憲章第 7 章を参照して同意原則を満たさずとも活動できるように設置されたミッションとして、国際連合イラク・クウェート監視団 (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission: UNIKOM)、国際連合保護軍 (United Nations Protection Force: UNPROFOR)、国際連合東スラボニア、バラニャ及び西スレム暫定機構 (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium: UNTAES) 及び国際連合コソボ暫定行政ミッション (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: UNMIK) があり、国連憲章第 7 章を参照して自衛原則を超える武力の行使がマンデートに含まれていたミッションとして、第 2 次国際連合ソマリア活動 (United Nations Operation in Somalia II: UNOSOM II) が挙げられる。UNMIK はユーゴスラビアの同意を得なくても活動できるように設置されたミッションであるが、セルビア (ユーゴスラビアから国名を変更) はコソボが 2008 年に独立を宣言したときには UNMIK の活動を受け入れていた。酒井啓亘「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、pp.252-255; 酒井 前掲注<sup>(36)</sup>, pp.351-354; Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, *U.N. Doc.*, S/2008/692, 24 November 2008, para.4.

<sup>(40)</sup> UNEF とは、第 2 次中東戦争の終了後、エジプト軍とイスラエル軍の間で停戦の監視等を行った国連 PKO のミッションである。活動期間は 1956 年から 1967 年までである。

<sup>(41)</sup> オランダ領である西イリアンがインドネシアに移管されることになり、移管まで国際連合暫定行政機構 (United Nations Temporary Executive Authority: UNTEA) が当該地域における行政上の責任を有することになった。UNSF は、停戦の監視等について UNTEA を支援する任務を担った国連 PKO のミッションである。活動期間は 1962 年から 1963 年までである。UNSF は、インドネシアとオランダが国連事務総長に任務を委託し国連総会はそれを承認しただけであり、国連総会が設置したものではないとの指摘がある。山田哲也『国連が創る秩序—領域管理と国際組織法—』(南山大学学術叢書) 東京大学出版会、2010、pp.90-91。

<sup>(42)</sup> 国連憲章第 22 条「総会は、その任務の遂行に必要と認める補助機関を設けることができる。」

<sup>(43)</sup> 国連憲章第 29 条「安全保障理事会は、その任務の遂行に必要と認める補助機関を設けることができる。」

<sup>(44)</sup> Daniel-Erasmus Khan, “Article 22,” Simma et al., eds., *op.cit.*(31), p.733, para.31; Andreas Paulus, “Article 29,” *idem.*, p.1012, para.59.

有する機関であり（国連憲章第 24 条第 1 項<sup>(45)</sup>）、主に国連憲章第 6 章「紛争の平和的解決」と第 7 章においてその権限等が規定されている。国連安全保障理事会は、第 6 章において紛争の解決のための勧告等を行うことができ、第 7 章において強制措置を含む決定等を行うことができる（国連安全保障理事会が行う「勧告」と「決定」については次節で後述）。国連 PKO は、軍隊の要員の活動という点で、第 6 章で規定される紛争の解決のための勧告等という外交的手段を超えるものでありながら、第 7 章で規定される強制措置には及ばないとして、「第 6 章半（Six and a Half）」という表現が用いられることがあった<sup>(46)</sup>。なお、国連総会は、国連において「国際の平和及び安全の維持」に関する主要な責任を有する機関ではないものの「国際の平和及び安全の維持」を扱うことが規定されており（国連憲章第 11 条第 1 項<sup>(47)</sup>等）、また、国際司法裁判所（International Court of Justice: ICJ）は、「ある種の国際連合の経費」に関する勧告的意見<sup>(48)</sup>において、国連憲章第 14 条<sup>(49)</sup>を参照して国連総会は「国際の平和及び安全の維持」に関する勧告を出し得るとの判断を示している<sup>(50)</sup>。

国連 PKO のミッションを設置できることについて国連憲章において明文の規定はなく<sup>(51)</sup>、国連 PKO は国連の実践過程で生じた活動から帰納して形成された概念である<sup>(52)</sup>。国連安全保障理事会又は国連総会がその決議によって国連 PKO のミッションを設置し得ることについては学説上も国家実行上も争いはない<sup>(53)</sup>。なお、国際法においては、国際法についての自国の解釈を示す国家による行為を国家実行（state practice）という<sup>(54)</sup>。国家実行には、対外的な行為だけでなく、国内における行政・立法・司法上の措置も含まれる。

(45) 国連憲章第 24 条第 1 項「国際連合の迅速且つ有効な行動を確保するために、国際連合加盟国は、国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任を安全保障理事会に負わせるものとし、且つ、安全保障理事会がこの責任に基づく義務を果すに当って加盟国に代って行動することに同意する。」

(46) United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping*, second edition, 1990, p.5.

(47) 国連憲章第 11 条第 1 項「総会は、国際の平和及び安全の維持についての協力に関する一般原則を、軍備縮小及び軍備規制を律する原則も含めて、審議し、並びにこのような原則について加盟国若しくは安全保障理事会又はこの両者に対して勧告をすることができる。」

(48) 国連憲章第 17 条第 2 項は「この機構の経費は、総会によって割り当てられるところに従って、加盟国が負担する。」と規定するが、UNEF と国際連合コンゴ活動（United Nations Operation in the Congo: ONUC）の経費は国連憲章第 17 条第 2 項でいう「この機構の経費」に該当しないとしてその経費の負担を拒否する国があった。これを受けて、国連総会が 1961 年に ICJ に勧告的意見を与えることを求め、ICJ は 1962 年にこれらの経費が「この機構の経費」に該当するという勧告的意見を与えた（*Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion of 20 July 1962, *I.C.J. Reports 1962*, pp.179-180.）。ONUC は、コンゴ政府の要請により派遣された国連 PKO のミッションであり、活動期間は 1960 年から 1964 年までである。

(49) 国連憲章第 14 条「第 12 条の規定を留保して、総会は、起因にかかわらず、一般的福祉又は諸国間の友好関係を害する虞があると認めるいかなる事態についても、これを平和的に調整するための措置を勧告することができる。この事態には、国際連合の目的及び原則を定めるこの憲章の規定の違反から生ずる事態が含まれる。」

(50) *Certain expenses of the United Nations*, *op.cit.*(48), p.163.

(51) United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *op.cit.*(8), p.13. 国連が国連 PKO を設置し得る国連憲章上の根拠を、国連憲章のどの規定に求めるかについての学説は広範にあり通説となっているものはない。香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣, 1991, pp.389-421.

(52) 石本泰雄「国連憲章千姿万態」『国際法外交雑誌』前掲注(27), p.29.

(53) 同上, pp.29-30; 酒井啓亘ほか『国際法』有斐閣, 2011, pp.523-524.

(54) Michael Wood, "State Practice," Rüdiger Wolfrum, ed., *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol.9, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp.509-513.

## 2 国連安全保障理事会及び国連総会の決議

国連安全保障理事会の決議は、国連加盟国との関係で、国連憲章第 25 条<sup>(55)</sup>が規定する「決定」とそれ以外に分けられる。国連憲章第 25 条が規定する「決定」は国連加盟国にその履行を法的に義務付けるものであり、「決定」以外の決議は、勧告的性格を有するにとどまり国連加盟国にはその内容に従い行動するか否かの自由がある<sup>(56)</sup>。国連安全保障理事会の決議のどの部分が国連憲章第 25 条が規定する「決定」となるかについては、ICJ が、決議で用いられている用語、決議に至るまでの議論、参照される国連憲章の規定等から解釈する必要がある、という判断をナミビア事件に関する勧告的意見<sup>(57)</sup>において示している<sup>(58)</sup>。しかしながら、国連安全保障理事会の決議の文言は、国連安全保障理事会が決議を採択するに当たり全会一致を目指すことなどから曖昧な表現になることが多く、解釈を導けるような明確かつ首尾一貫した方法が決議案の起草の際に必ずしも採られるわけではない<sup>(59)</sup>。

国連安全保障理事会が、国連憲章第 7 章に基づく措置を第 25 条でいう「決定」として決議し得ることは学説上確定しているが、第 7 章以外に基づく措置としても行い得るのかについては争いがある<sup>(60)</sup>。また、国連憲章第 7 章に基づく措置を第 25 条でいう「決定」として決議する際の要件について学説上通説はなく<sup>(61)</sup>、国家実行からも確定的な解釈を導き出すことはできないと指摘されている<sup>(62)</sup>。① 国連憲章第 39 条<sup>(63)</sup>に基づいて平和の破壊等を「決定する (determine)」ことへの言及がある、②「国連憲章第 7 章の下に行動し (acting under Chapter VII)」という文言が用いられている又は第 7 章の特定の条文が参照されている、③「決定する (decide)」という表現がある、という①から③の全ての条件を満たすときには、第 25 条が規定する「決定」として解釈できるとされる<sup>(64)</sup>。国連安全保障理事会の決議において国連憲章第 7 章を参照するときは、前文で「国連憲章第 7 章の下に行動し」という文言を用いるものが多いが、その決

<sup>(55)</sup> 国連憲章第 25 条「国際連合加盟国は、安全保障理事会の決定をこの憲章に従って受諾し且つ履行することに同意する。」

<sup>(56)</sup> Anne Peters, “Article 25,” Simma et al., eds., *op.cit.*(31), p.793, para.10.

<sup>(57)</sup> 国連総会は 1966 年に南アフリカによる南西アフリカ (ナミビア) の委任統治の終了を決議したが、南アフリカはナミビアにとどまった。この状況を受けて、国連安全保障理事会が 1970 年に ICJ に対して、南アフリカがナミビアにとどまることの諸国にとっての法的効果に関する勧告的意見を与えることを求め、ICJ は 1971 年に国連加盟国はナミビアにおける南アフリカの存在の違法性とナミビアに関する南アフリカの行為の無効を承認する義務が課されていること等の勧告的意見を与えた (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1971*, p.58, para.133.)。

<sup>(58)</sup> *ibid.*, p.53, para.114.

<sup>(59)</sup> Michael C. Wood, “The Interpretation of Security Council Resolutions,” *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol.2, 1998, p.82.

<sup>(60)</sup> Rosalyn Higgins, “The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions Are Binding under Article 25 of the Charter?” *International and Comparative Law Quarterly*, vol.21 no.2, April 1972, pp.281-282; Peter Malanczuk, *Akehurst’s Modern Introduction to International Law*, seventh revised edition, London: Routledge, 1997, pp.386-387; 杉山晋輔「国連安保理決議の法的拘束力と国内的実施に関する一考察」島田征夫・古谷修一編『国際法の新展開と課題—林司宣先生古稀祝賀—』信山社出版, 2009, pp.129-139.

<sup>(61)</sup> 山本慎一「国連憲章第 7 章の法的性格—安保理決議の検討を通して—」神余隆博ほか編『安全保障論—平和で公正な国際社会の構築に向けて—黒澤満先生古稀記念—』信山社, 2015, pp.106-110.

<sup>(62)</sup> 松浦博司『国連安全保障理事会—その限界と可能性—』東信堂, 2009, pp.80-85.

<sup>(63)</sup> 国連憲章第 39 条「安全保障理事会は、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を決定し、並びに、国際の平和及び安全を維持し又は回復するために、勧告をし、又は第 41 条及び第 42 条に従っていかなる措置をとるかを決定する。」国連憲章第 39 条は、第 7 章に置かれている。

議においても法的拘束力の有無は段落や文ごとに文言によって判断する必要がある<sup>(65)</sup>。

国連総会の決議は、予算等の国連の内部事項に関するものを除いて、国連加盟国に対して法的拘束力を有さず勧告的性格を持つにとどまる<sup>(66)</sup>。

### 3 国連 PKO における要員と作戦統制

#### (1) 国連 PKO の要員

国連 PKO のミッションは、軍事要員、警察要員及び文民要員によって構成される。軍事要員としては、編成された軍事部隊 (formed military unit 又は military contingent. 以下「軍事部隊」という。) 及び軍事監視員 (military observer) がある<sup>(67)</sup>。軍事部隊は、信頼醸成や和平プロセスの維持に必要な国際社会による軍事プレゼンスとして位置付けられる、軽武装の、中隊、大隊や旅団といった単位で編成される部隊であり、具体的な任務は、紛争当事者間の緩衝地帯に展開するなど様々である<sup>(68)</sup>。軍事監視員は非武装であり、任務は停戦の監視等である。警察要員は、現地の警察部門の改革等の監視や助言を行うが<sup>(69)</sup>、編成された警察部隊 (formed police unit. 以下「警察部隊」という。) として組織単位で派遣されることもある<sup>(70)</sup>。国連 PKO の要員は、2016 年 7 月 31 日現在で、16 のミッションに 118,792 人 (要員別内訳は表 5 参照) が従事している<sup>(71)</sup>。

国連 PKO のミッションの軍事部隊は、国連加盟国が提供する。軍事部隊の提供は国連安全保障理事会等の決議によって課されるものではなく、国連加盟国による自発的な措置である<sup>(72)</sup>。軍事部隊の提供については一般にそのための取決めが国連と国連加盟国間で結ばれ<sup>(73)</sup>、国連事務局はその取決めのモデル (ひな型) となる条文 (以下「モデル条文」という。) を作成してきた。軍事部隊の提供のための最初のモデル条文は 1991 年に作成され<sup>(74)</sup>、その後改訂が繰り返

(64) Wood, *op.cit.*(59) 国連安全保障理事会の国連憲章第 7 章に基づく決議において、「決定する (decide)」、「命令する (order)」及び「要求する (demand)」は国連加盟国に対して法的拘束力を有し、「要請する (request, call upon)」、「促す (urge)」、「勧告する (recommend)」、「呼びかける (appeal)」などそれ以外のときは国連加盟国に対して法的拘束力を有さないとする学説もある。Nico Krisch, “Introduction to Chapter VII: The General Framework,” Bruno Simma et al., eds., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, third edition, vol.2, Oxford: Oxford University Press, 2012, p.1265, para.56.

(65) 佐藤哲夫『国連安全保障理事会と憲章第 7 章—集団安全保障制度の創造的展開とその課題—』有斐閣, 2015, pp.67-68.

(66) Malcolm N. Shaw, *International Law*, seventh edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, pp.879-881.

(67) United Nations, Department of Peacekeeping Operations, *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, December 2003, pp.58-60. <[http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/Peacekeeping-Handbook\\_UN\\_Dec2003.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/Peacekeeping-Handbook_UN_Dec2003.pdf)>

(68) 冷戦期の国連 PKO においては、ミッションの軍事部隊は軽武装であり国家の正規部隊間の緩衝地帯に配置されていたが、冷戦終結後に展開した複合型国連 PKO においては任務の多様化と活動地域に非正規武装勢力が存在することなどがあり武装の程度は様々である。United Nations, Departments of Peacekeeping and Field Support, *e-Guide to the United Nations Departments of Peacekeeping Operations and Field Support: A Resource for New Staff at Headquarters*, January, 2015, p.63. <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/DPKO-DFSe-Guide15-01-08.pdf>>

(69) United Nations, Department of Peacekeeping Operations, *op.cit.*(67), p.83.

(70) United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations*, Ref.2009.32, March 2010, paras.7-11. <[http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/formed\\_police\\_unit\\_policy\\_032010.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/formed_police_unit_policy_032010.pdf)>

(71) UN Peacekeeping Operations Fact Sheet, Fact Sheet: 31 July 2016. United Nations Peacekeeping website <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote0716.pdf>>

(72) United Nations, Department of Peacekeeping Operations, *op.cit.*(67), pp.5-6.

(73) Bruce Oswald et al., *Documents on the Law of UN Peace Operations*, Oxford: Oxford University Press, 2010, pp.51-52.

表 5 現在展開中の国連 PKO の要員別内訳 (単位: 人)

軍事部隊	85,808
軍事監視員	1,738
警察部隊	8,812
警察要員 (警察部隊の構成員を除く。)	4,388
文民要員	18,046
計	118,792

(注) 2016 年 7 月 31 日時点。

(出典) UN Peacekeeping Operations Fact Sheet, Fact Sheet: 31 July 2016. United Nations Peacekeeping website <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote0716.pdf>>; UN Missions Summary of Military and Police, Month of Report: 31-Jul-16. United Nations Peacekeeping website <[http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2016/jul16\\_6.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2016/jul16_6.pdf)> 等を基に筆者作成。

返されて現行の「軍事部隊のための一般モデル」<sup>(75)</sup>に至る。軍事部隊の提供のためのモデル条文は、1997 年に「提供協定 (Contribution Agreement)」から「了解覚書 (Memorandum of Understanding)」という取決めの形式に替えられた<sup>(76)</sup>。これについて、国連事務局は、「提供協定」の締結は部隊提供国の国内手続に時間を要することがあり、迅速な派遣を実施できるようにするために「了解覚書」を検討したとしている<sup>(77)</sup>。国連 PKO の軍事部隊の提供の取決めとしての「了解覚書」は、部隊提供国に対して法的拘束力を有するものとして国連事務局においては理解されている<sup>(78)</sup>。

## (2) 国連 PKO における作戦統制

国連事務局の平和維持活動局とフィールド支援局は、「国連 PKO における権限、指揮及び統制」という文書を 2008 年に作成し、国連 PKO における部隊・要員に対する作戦統制等を定めた<sup>(79)</sup>。作戦統制とは、任務を遂行するために、部隊・要員に対して展開等を指示することであ

(74) “Draft model agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to the United Nations Peace-keeping operations,” Model agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to United Nations peace-keeping operations: Report of the Secretary-General, *U.N. Doc.*, A/46/185, 23 May 1991, annex. この 1991 年のモデル条文の日本語訳として次の資料がある。山田敏之ほか訳「国際連合と国際連合平和維持活動に対し人員及び装備を提供する加盟国との間のモデル協定案」『外国の立法』31 巻 1 号, 1992.1, pp.5-10.

(75) “Generic model for military contingent: Memorandum of understanding between the United Nations between the United Nations and the Government of [...] contributing resources to [the United Nations peacekeeping operation],” Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions (COE Manual), *U.N. Doc.*, A/C.5/69/18, 20 January 2015.

(76) “Model Memorandum of Understanding between the United Nations and [Participating State] Contributing Resources to [The United Nations Peacekeeping Operation],” Reform of the procedures for determining reimbursement to Member States for contingent-owned equipment: Note by the Secretary-General, *U.N. Doc.*, A/51/967, 27 August 1997, annex.

(77) Report of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, *U.N. Doc.*, A/51/646, 4 November 1996, para.7.

(78) Reform of the procedures for determining reimbursement to Member States for contingent-owned equipment: Note by the Secretary-General, *op.cit.*<sup>(76)</sup>, para.2; United Nations, Treaty Section of the Office of Legal Affairs, *Treaty Handbook*, revised edition, 2012, p.68. <<https://treaties.un.org/doc/source/publications/THB/English.pdf>>

(79) United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations, Ref.2008.4, February 2008.

る<sup>(80)</sup>。「国連 PKO における権限、指揮及び統制」によれば、国連 PKO における作戦統制等の概要は次のとおりである<sup>(81)</sup>。

国連 PKO のミッションにおいては、国連加盟国は、国連事務総長の権限及び軍事部門最高責任者（Head of Military Component）の作戦統制の下で任務に就かせるため、自国の要員を割り当てる。要員の給与や懲戒等に関する責任は、軍事部隊と警察部隊については部隊を提供する国が引き続き有し、軍事監視員や警察部隊以外の警察要員については国連が有する。国連 PKO のミッションとして任務に就く前と任務が終了した後の要員の指揮・統制（command and control）については、部隊を提供する国が全面的かつ排他的な権利を有する。現地においては、文民であるミッション最高責任者（Head of Mission）が国連事務総長を代理し、全ての活動に対する全面的な権限を有する。国連 PKO の軍事部門最高責任者は全ての軍事要員、警察部門最高責任者（Head of Police Component）は全ての警察要員に対する作戦統制を行い、ミッション最高責任者に報告する。軍事部門最高責任者は、通常は部隊司令官（Force Commander）として任命されるが、軍事部門が軍事監視員のみで構成されるときは首席軍事監視員（Chief Military Observer）<sup>(82)</sup>として任命される。なお、マンデートの内容が主に軍事に関するものであるときは、部隊司令官又は首席軍事監視員がミッション最高責任者になる<sup>(83)</sup>。

国連 PKO のミッションにおける国連と軍事部隊の関係について、キャプストーン・ドクトリンにおいては、軍事部隊は「国際連合の部隊司令官又は軍事部門最高責任者の作戦統制の下にある」と説明されている<sup>(84)</sup>。軍事部隊の提供のための現行のモデル条文である「軍事部隊のための一般モデル」には、部隊提供国が提供する人員・装備を原因とする第三国に対する損害についての当該第三国の請求に対しては国連が責任を負うとの規定があり<sup>(85)</sup>、軍事部隊を含めてミッションの行動についての国際法上の責任を負うのは国連といえる<sup>(86)</sup>。

#### 4 領域国による国連 PKO のミッションの受入れについての同意

国際法上、国家は自国の領域内にある人と物に対して排他的に権利を行使することができるが、この権利を領域主権という<sup>(87)</sup>。国家が他国の領域に自国の軍隊を入れるには、当該領域の

<sup>(80)</sup> *ibid.*, para.9.

<sup>(81)</sup> *ibid.*, paras.7, 21, 24, 25, 29, 32 and note 13.

<sup>(82)</sup> 参謀長（Chief of Staff）という役職名の場合もある。

<sup>(83)</sup> United Nations, Department of Peacekeeping Operations, *op.cit.*(67), p.9.

<sup>(84)</sup> United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *op.cit.*(8), p.68.

<sup>(85)</sup> Article 9, “Generic model for military contingent: Memorandum of understanding between the United Nations between the United Nations and the Government of [...] contributing resources to [the United Nations peacekeeping operation],” *op.cit.*(75)

<sup>(86)</sup> 真山全「国連の軍事的活動に対する武力紛争法の適用—武力紛争の事実主義的認識とその限界—」安藤ほか編前掲注(39), pp.313-314. 国際連合国際法委員会（以下「国連国際法委員会」という。）が2011年に作成した国際機関責任条文第7条は「他の国際機関の利用に供された国の機関又は国際機関の機関若しくは職員の行為は、当該他の国際機関がその行為に対して実効的支配（effective control）を行使する場合には、国際法上当該他の国際機関の行為とみなす。」と規定しており、国連国際法委員会の国際機関責任条文のコメンタリーでは、同条項に沿って、国連 PKO における国連と部隊提供国の国際法上の責任に関する関係が説明されている。Article 7: Commentary, United Nations, *Report of the International Law Commission, Sixty-third session* (26 April–3 June and 4 July–12 August 2011), Supplement No.10 (A/66/10), pp.87-93; 薬師寺公夫「国際機関の利用に供された国家機関の行為の帰属問題と派遣国の責任」松田竹男ほか編『現代国際法の思想と構造 1—歴史、国家、機構、条約、人権—』東信堂, 2012, pp.183-235.

<sup>(87)</sup> H. Lauterpacht, ed., *Oppenheim's International Law: A Treatise*, eighth edition, vol.1, Peace, London: Longmans, 1955, p.286, para.123; 「領域主権」筒井若水編集代表『国際法辞典』有斐閣, 1998, p.339.

属する国家によるその領域主権に基づく同意を必要とする<sup>(88)</sup>。また、国家が他国の領域に自国の軍隊を入れることは、国連憲章との関係では、一般には第 2 条第 4 項によって禁止される「武力の行使」に相当するが<sup>(89)</sup>、領域国の同意があるときは相当しない<sup>(90)</sup>。また、国連憲章第 2 条第 7 項<sup>(91)</sup>により国連には国連加盟国に対する不干渉の義務が課されており、国連が軍隊を国家の領域に入れるときは領域国の同意が必要となる。

国連 PKO のミッションが活動する際に、領域国の同意を国際法上要することは、国連 PKO の草創期から認識されていた。ダグ・ハマースキョルド (Dag Hammarskjöld) 国連事務総長 (1953-1961 年) が 1958 年に国連総会に提出した UNEF<sup>(92)</sup> に関する報告書<sup>(93)</sup>は、その内容がそれ以降の国連 PKO の実践において踏襲されるようになったもので、我が国では「研究摘要」と呼称されている<sup>(94)</sup>。「研究摘要」は、国連憲章第 7 章に基づく部隊を別として、「国際法や国連憲章から判断して、国連は、国連加盟国の領域に部隊を駐留させて任務に就かせることを、当該政府の同意なしで行ってはならない。」とする<sup>(95)</sup>。国連安全保障理事会は、第 25 条が規定する「決定」等により軍隊の受入れを国際法上強いることはできるが<sup>(96)</sup>、現在展開中の国連 PKO においては、国連憲章第 7 章に基づくマンデートを有するミッションを含めて、領域主権に基づく領域国の同意を必要とする原則は維持されている<sup>(97)</sup>。領域国の同意は、領域国と国連の間で締結される取決めにおいて示される場合や、国連宛てに書簡を送付することなどの領域国の一方的措置として示される場合がある<sup>(98)</sup>。なお、領域主権に基づき他国の軍隊について自国の領域における活動を許可するとき、その地理的範囲は実効的支配 (effective control) を行使している自国の領域に限定される<sup>(99)</sup>。

国連 PKO の同意原則でいう「当事者の同意」のうち、その紛争当事者が領域国であるときその同意は領域主権という観点からミッションの活動に国際法上の根拠を与えるものであり<sup>(100)</sup>、

<sup>(88)</sup> Serge Lazareff, *Status of Military Forces under Current International Law*, Leyden: Sijthoff, 1971, pp.69-76.

<sup>(89)</sup> Randelzhofer and Dörr, *op.cit.*(31), pp.215-216, para.37. なお、「侵略の定義に関する決議」(国連総会決議 3314(XXIX)、1974 年採択) 第 3 条において、「侵略行為」として規定されている行為の 1 つとして「(e) 受入国との合意に基づきその国の領域内に駐留する軍隊の合意に定められた条件に反する使用又は当該合意終了後の当該領域内における当該軍隊の駐留の継続」が掲げられている。U.N. Doc., A/RES/3314(XXIX), 14 December 1974, annex.

<sup>(90)</sup> Sloan, *op.cit.*(37), p.74.

<sup>(91)</sup> 国連憲章第 2 条第 7 項「この憲章のいかなる規定も、本質上いずれかの国の国内管轄権内にある事項に干渉する権限を国際連合に与えるものではなく、また、その事項をこの憲章に基く解決に付託することを加盟国に要求するものでもない。但し、この原則は、第 7 章に基く強制措置の適用を妨げるものではない。」

<sup>(92)</sup> 前掲注(40)参照。

<sup>(93)</sup> Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force: Report of the Secretary-General, U.N. Doc., A/3943, 9 October 1958.

<sup>(94)</sup> 香西 前掲注(51), pp.83-84.

<sup>(95)</sup> Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force: Report of the Secretary-General, *op.cit.*(93), para.155.

<sup>(96)</sup> D. W. Bowett, *United Nations Forces: A Legal Study of United Nations Practice*, London: Stevens, 1964, pp.413-414.

<sup>(97)</sup> High-level Independent Panel on Peace Operations, “Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people,” U.N. Doc., A/70/95-S/2015/446, 17 June 2015, para.127.

<sup>(98)</sup> Marianne von Grünigen, “Neutrality and Peace-Keeping,” A. Cassese, ed., *United Nations Peace-keeping: Legal Essays*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1978, pp.136-137.

<sup>(99)</sup> David Wippman, “Military Intervention, Regional Organization and Host-State Consent,” *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol.7 no.1, Fall 1996, pp.222-223.

<sup>(100)</sup> Hilaire McCoubrey and Nigel D. White, *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Aldershot: Dartmouth, 1996, p.74.

領域国以外の紛争当事者の同意はミッションがマンデートを円滑に実施するためといえる<sup>(101)</sup>。

ところで、国連 PKO のミッションへの部隊提供国による軍事部隊の提供についての領域国の同意であるが、軍事部隊の提供は国連が部隊提供国と交渉して領域国の意向を十分に考慮して決定するとされる<sup>(102)</sup>。部隊提供国について領域国による同意を得ることは、国際法上の要請というよりは、国連 PKO のミッションを受け入れる国に配慮するという政治的・実理的な理由に基づくものであると指摘されている<sup>(103)</sup>。

## おわりに

PKO 参加 5 原則の第 5 原則でいう「受入れ同意」とは、国連 PKO のミッションの活動及び当該ミッションへの我が国の参加についての、領域国及び紛争当事者による受入れの同意であるが、このうち、国際平和協力で想定される、武力紛争がいまだ発生していない、武力紛争の停止及びこれを維持するとの紛争当事者間の合意がある、武力紛争が終了して紛争当事者が存在しなくなった、という 3 つの全ての場合に必要なのは、領域国による同意である。

国連 PKO のミッションの活動の領域国による受入れの同意は、領域主権という観点で国連 PKO のミッションの活動にとって国際法上の根拠となるものである。他方、部隊提供国についての領域国による同意は、国際法上の要請というよりは政治的・実理的な理由に基づくものであると指摘されている。

国連 PKO は国連憲章上の明文の規定を持たず、国連の実践過程で生じた活動から帰納して形成された概念であり、今後の実践を通じて変容することは考えられる。ミッションの活動について領域国の同意が必要となるなどの、国連 PKO における領域国及び部隊提供国と国連との国際法上の関係が、今後の実践においても維持されるか引き続き注目していく必要がある。

(まつやま けんじ)

<sup>(101)</sup> Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, third edition, Oxford: Oxford University Press, 2008, pp.299-300.

<sup>(102)</sup> Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force: Report of the Secretary-General, *op.cit.*(93), para.161. 小西正樹外務大臣官房審議官(当時) 答弁「(UNTAC への我が国の参加に関する紛争当事者の同意について問われて) 我が国の参加に対する受け入れ側の同意ということであるというふうに理解しておりますが、これは我が国に限りませんで、一般的に国連側が各国のその PKO の参加につきまして国連の責任において取りつけるというのが国連の慣行でございます、この慣行に従いまして今回の正式要請も行われたわけでございます。」(参議院内閣委員会(第 124 回国会閉会后) 会議録第 1 号 平成 4 年 9 月 3 日 p.9.)

<sup>(103)</sup> Robert C.R. Siekmann, *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991, pp.77-81.