

《論説》

「国連軍による国際人道法の遵守」に関する事務総長告示*

目次

はじめに

一 「告示」の背景

1 平和維持活動と戦争法

2 冷戦後の展開—告示起草の経緯

二 「告示」の国際法的検討

1 「告示」の適用に関わる問題点

(1) 「告示」の適用範囲

(2) 「国際人道法の基本原則および規則」の意味

2 「告示」の性質に関わる問題点

(1) 「告示」の国際法的性質

(2) 部隊派遣国管轄権との関係

むすびにかえて

【資料】 事務総長告示「国際連合軍による国際人道法の遵守」

新井京

はじめに

一九九九年八月一〇日（文書の日付は同月六日）、「国際連合軍による国際人道法の遵守」と題した国連事務総長告示⁽¹⁾が公表された。この文書は、一九四九年のジュネーヴ諸条約署名から五〇周年にあたる同月一二日に発効すると規定されていた。

前文によると、この告示は「国連の指揮および統制の下に作戦を遂行する（conducting operations under United Nations command and control）」軍隊と定義された「国連軍」に適用される。告示の目的は、その国連軍に適用可能な「国際人道法の基本原則および規則（*fundamental principles and rules of international humanitarian law applicable to United Nations forces*）」を定めることである。そのため告示には、総則的規定（一―四項、および一〇項）のほか、文民たる住民の保護（五項）、戦闘の手段と方法（六項）、文民および戦闘外にあるものの保護（七項）、被抑留者の待遇（八項）、傷病者保護および救援要員の保護（九項）に関わる詳細な規定が含まれている。これら実体規定は、セント・ピーターズブルグ宣言（一八六八年）、ダムダム弾の禁止に関するハーグ宣言（一八九九年）、陸戦の法規慣例に関する規則（ハーグ陸戦規則、一九〇七年）、いわゆる「毒ガス使用禁止議定書」（一九二五年）などのいわゆるハーグ法、一九四九年のジュネーヴ諸条約、一九七七年の第一追加議定書などのいわゆるジュネーヴ法、ならびに一九八〇年の特定通常兵器使用禁止制限条約および一九五六年の戦時文化財保護に関するユネスコ条約（一九九九年採択の同条約第二議定書を含む）といった多数国間条約の中核規定をもとに起草されている⁽²⁾。

この告示は、後述のように国連と赤十字国際委員会（ICRC）の共同作業により作成された。これら二組織はともに、「告示は）国際人道法の基本原則と規則を表すものであり、これを平時において布告し公知せしめることによ

り、戦時における違反の危険を軽減できる」(国連報道官)⁽³⁾、あるいは「告示の実質的利益は、国連要員への国際人道法の適用が明白に拡大するということ」であり、「告示が人道法により良き知見を獲得し、その規則の遵守を改善する有用な道具と確信する」(ICRC委員長演説)⁽⁴⁾と、告示の布告を高く評価した。この告示は、ソマリア国連軍による逸脱行為を契機として生じた、国連軍による「戦争法遵守」を求める国際世論の声に対する、国連側による一つの答えと位置付けられよう。

ただし、国連、ICRCがそれぞれ懸念を示したように、この告示には、諸国家の一致が見られないまま残された問題がいくつか存在するという。国連要員の安全について議論した国連総会第四委員会においても、例えばカナダ代表は、告示には「受け容れがたい不正確さと曖昧さがあり、この文書の有用性は著しく制限されている」と非難し、事務総長がそれについて議論を尽くすことなく告示の公表を強行したことに強い不快感を示している。⁽⁵⁾

もちろん、事務総長告示は国連の行政文書の一部であり、諸国家の合意が必ずしも存在しない場合であっても、事務総長の権限により公布することが可能である。その意味で、諸国の異議を受けてこの告示を改定する必要はなく、カナダ等の指摘を省みる必要はなかもしれない。しかしこの告示は、国連が初めて示した具体的な「戦争法遵守」のコミットメントである。後述のように、国連がこれまで「戦争法遵守」について消極的な態度をとりつづけてきたことを考慮すると、国連の大きな政策転換とも言える。したがって、その意味の如何によっては、「国連の平和維持活動に戦争法が適用されるのか」という国際法上ながら争いのあった問題について、一定の影響を及ぼす可能性のある文書でもある。そこで本稿では、従前の議論を踏まえて、国連のこの「新たな立場」の法的意義と問題点を検討することとする。

* 本稿執筆においては、赤十字国際委員会（ICRC）法務部のA・ブヴィエ（Antoine Bouvier）氏、同広報部のR・M・モテイエ（Rose-Marie Motier）氏、およびライデン大学のM・ツヴァネンブルグ（Marten Zwanenburg）氏から、資料の提供を受けた。ハンクと三氏のこの厚意に深く感謝するとともに、本稿におけるすべての責任が筆者のみに帰することを特記しておきたい。

註

- (1) ST/SGB/1999/13, 6 August 1999.
- (2) 告示の実体規定については、後掲の「資料」（四四頁以下）を参照のこと。
- (3) *Daily Press Briefing of Office of Spokesman for Secretary General*, 10 August 1999 available at <www.un.org/News/briefings/>.
- (4) *Statement by the International Committee of the Red Cross (United Nations, General Assembly 54th session, Fourth Committee)*, 20 October 1999 available at <www.icrc.org/eng/search>.
- (5) *Press Release GA/SPD/165*, 11th Meeting (PM), 19 October 1999. 二〇〇〇年二月一日の国連総会平和維持活動特別委員会の議論で、米国も同様に次のような批判を行っている。「平和維持活動に参加するすべての軍隊は適用される法的規則に厳密に従わなければならないが、告示はその目的に実質的に貢献しない。告示の布告に至るプロセスが不満足であり不十分であることには警戒を要する。しかしより重要なことは、このガイドラインは、国際人道法に混乱をもたらし、国際人道法の不正確な理解を助長するものである」（*Press Release GA/PK/164*, Peacekeeping Operations Committee, 158th Meeting (PM) 11 February 2000）。

一 「告示」の背景

1 平和維持活動と戦争法

ICRCは、一九五六年に国連緊急軍が派遣されたときすでに、「国連の利用に供された軍隊」によるジュネーブ

諸条約の適用を確保する必要性を、国連事務総長に提言していた。⁽⁶⁾ 同様のアピールは、国連がその後、コンゴ、キプロス、レバノンなどに平和維持軍を派遣する際にも繰り返された。

国連の一貫した立場は、次のように総括することができるだろう。まず、

「国際慣習法の一部として認められた国際人道法の原則は、すべての国家、武力紛争の状況に置かれた全ての軍隊を拘束する。すべての国家を普遍的に拘束するものは、諸国家が創設し、独立した国際法主体性を持つ普遍的国際組織を拘束するとみなされなければならない」⁽⁷⁾

のであり、国連は、法的性質および事実上の性質が国家とは相違するものの、国家と同様に「国際人道法」に拘束されなければならない。平和維持活動については、その任務の性質は平和的であるが、平和維持活動には広範に自衛権行使が許されていることから、「自衛のためであっても、ひとたび武器が使用されれば、常に何らかの人道的規則が遵守されなければならない」⁽⁸⁾としている。

このように、ICRCは国連に一貫して「国際人道法」そのものの適用を要求しており、平和維持活動に関しても、武器を使用したいかなる自衛行動にも「国際人道法」を適用すべきだと主張しているのである。

ICRCの要請を受けた国連の対応は、微妙なものであった。例えば、国連緊急軍では国連軍規則に、「軍事要員の行動に適用される一般国際条約の原則と精神 (the principle and spirit) を尊重しなければならない」との規定を置くに過ぎなかった。この「国際条約の原則と精神」の尊重という文言は、のちにコンゴ国連軍 (ONUC) やキプロス国連軍 (UNFICYP) の国連軍規則でも繰り返されている。

また国連事務総長は、キプロス国連軍規則について兵力提供国に説明して、

「本規則に言う一般国際条約には、特に一九四九年八月一二日のジュネーヴ諸条約…、および一九五四年五月一

四日にハーグで署名された戦時における文化財の保護に関するユネスコ条約が含まれる。…これら条約の人道的規定の尊重に関連して、参加国政府が、それぞれの国家の提供部隊がそれらの条約から生じる義務について十分な知識を持っているよう確保すること、およびそれらの規定の強制を確保するための妥当な措置をとるよう要請される⁽⁹⁾。」

と述べている。「原則と精神」という文言はその後も繰り返され、国連軍規則以外にも、いくつかの兵力提供協定および国連軍地位協定、ならびにそれらの協定に関する「モデル協定」でも援用された⁽¹⁰⁾。

また、平和維持軍が冷戦期の実行で最も激しい戦闘に巻き込まれたコンゴ国連軍に関して、「国際人道法」の適用を強く求めたICRCに対して、国連側は、「国連は、現場の軍事部隊に対して、可能な限り厳密に、一九四九年のジュネーヴ諸条約の原則を適用するよう要請した（強調引用者）」と返答している⁽¹¹⁾。

このように、「ジュネーヴ諸条約」または「国際人道法」そのものの適用を求めるICRCに対して、国連は一貫してそれら条約の「原則と精神」の適用を約束しているに過ぎないのである。

国連がこのような「制限的」約束しか行わないことには、いくつかの理由が考えられる。第一に、「国連はジュネーヴ諸条約の当事国ではなく、かつ、それらの条約は国際組織の批准加入を予定していない」のでジュネーヴ諸条約には拘束されえないという形式的理由が挙げられる⁽¹²⁾。ただし、条約には拘束されないとしても、国際慣習法上の戦争法が国連軍に適用されるのではないかという疑問が残る⁽¹³⁾。

第二に、国家ではない国連は「国際人道法のいくつかの規定を実施することができない」という、国連の事実の上での特殊性が考えられる。実際に、一九七七年の追加議定書の起草作業において、同議定書への国際組織の加入に関する条項の導入がICRCから提案されたが、これに最も強く反対したのは国連の代表者だった。警察機関や司法機

関を有さない国連は、条約違反、特に「重大な違反」を処罰する加盟国としての義務を履行しえないと考えられたのである。⁽¹⁴⁾

第三に考えられる理由は、「国連は通常の紛争当事者と同一視されえない」とする戦争法の差別適用論であろう。⁽¹⁵⁾ 戦争法は、そもそも交戦者間の「平等」を原則としており、国連が戦争法そのものの履行を約束することは、国連が対等な交戦者であるとの印象を関係当事者に与えるので、適当ではないとする考え方である。ただしこの差別適用論は実行に合致しているとは言いがたい。⁽¹⁶⁾

第四の理由として考えられるのは、平和維持活動において、国連軍は武力紛争に参加しないので、国連軍を当事者とする武力紛争は生じえないという平和維持活動の性質に基づく立場である。⁽¹⁷⁾ 武力紛争が生じなければ、戦争法を適用する必要はないと考えられる。しかし、平和維持活動において武力紛争の事態が発生することはないと言えるのか。また、武力紛争が生じないのであれば、国連はなぜ戦争法の「原則と精神」の尊重を約束したのであるのか。

2 冷戦後の展開—告示起草の経緯

このように、国連軍による戦争法の適用可能性について、国連の立場はICRCなどの見解とは微妙に異なっていた。しかし冷戦期には、コンゴ国連軍の事例を除くと、実質的な問題は生じなかった。コンゴ国連軍において承認されたような大規模な武力行使の権限は、その後、冷戦終了まで、平和維持活動においては認められなくなった。むしろコンゴ国連軍を例外として、あるいは誤った先例として捉え、その教訓に基づいて、厳格な自衛原則への回帰がみられた。⁽¹⁸⁾ 国連軍の武力行使自体が減り、自衛のために限定的に認められた武力行使も、厳しく制約されていた。そのため、そもそも戦争法が適用されるかどうかを問題にする必要はなかった。

しかし、冷戦後、ブトロス・ガリ国連事務総長のイニシアチブで、平和維持軍の概念が再構成され、いわゆる平和執行部隊が創設されるにおよんで、問題が再燃した。その最も顕著な契機となったのは、ソマリアにおいて国連軍または多国籍軍構成員によって行われた、多くの逸脱行為である。非武装の群集に対する発砲、拠点攻撃における大量の付随的損害、または拘束したソマリア民間人の虐待、拷問および殺害などの事件が報道され、国連軍要員による「戦争法違反」が強く非難されることになった。⁽¹⁹⁾ その前提として、国連軍の武力行使を規制する法規則が不明確であることが問題となり、それがこのような残虐行為の原因であると考えられた。

そこで、ICRCは「国連軍と国際人道法」に関するシンポジウムを一九九四年と一九九五年に主催するなど、⁽²⁰⁾ 国連への働きかけを強めた。また国連でも、総会平和維持活動特別委員会が事務総長に対して、「国連平和維持要員に適用される、国際人道法に合致した行動規範の作成を完成させる」⁽²¹⁾ よう要請した。このような展開を受けて、ICRCと国連との共同作業による「行動規範」の作成が開始されたのである。

まずICRCは、一九九五年の三月と一〇月に、「専門家会議」を召集し、戦争法の規則を逐一分析し、平和維持活動への適用可能性を吟味する作業を行った。この専門家会議によって草案が作成され、ICRCと国連事務局によるさらなる議論に付された。その結果、一九九六年六月に「国際人道法の尊重に関する国連軍ガイドライン」というタイトルの最終草案が作成された。この「ガイドライン」は、のちに「国際人道法の尊重に関する国連軍指令(Directives)」とタイトルを変更され、国連法務局と平和維持活動局において、最終的な検討がなされた。草案は、安保理常任理事国および主要な兵力提供国に諮問のため非公式に回覧された。⁽²²⁾ 公表直前には、総会の平和維持活動特別委員会の作業部会において検討された。⁽²³⁾ しかし、草案は国連のいかなる機関の正式な審議および議決にも付されることなく、最終的には、事務総長の権限において布告された。

ICRCは、このような「行動規範」の起草目的は、長らく国連が尊重すると約束してきた戦争法の「原則と精神」の内容と範囲を詳細かつ明確にすることであるとした。⁽²⁴⁾ また、ICRC委員長は「このガイドラインにより国連が人道諸条約の当事者ではないという事実から生じる法的問題を回避することができる」と述べている。⁽²⁵⁾ このように、今回の事務総長告示は、国連軍、特に平和維持活動に従事する国連軍に対する戦争法の適用に関するこれまでの実行を踏まえて、「改善」を意図して起草されたものである。したがって、この告示の意義を明らかにするためには、従前の実行との関係で、告示の規定を検討していく必要がある。

註

- (6) Sandoz, Y., "The application of humanitarian law by the armed forces of the United Nations Organization", *International Review of the Red Cross*, No. 206 (1978), p. 283.
- (7) Shraga, D. & Zacklin, R., "The Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peace-keeping Operations: Conceptual, Legal and Practical Issues", *Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations: Report* (Palwankar, U. ed., 1994), p. 42.
- (8) Sandoz, op. cit. p. 282.
- (9) *Exchange of letters constituting an agreement between the United Nations and Canada concerning the service with the United Nations Peace-Keeping Force in Cyprus of the national contingent provided by the Government of Canada*, 21 February 1966 (UNTS Vol. 555 p. 120); see also van Hegelsom, G.J.F., "The Law of Armed Conflict and UN Peace-Keeping and Peace-Enforcing Operations", *Hague Yearbook of International Law*, Vol. 6 (1993), p. 50.
- (10) 例えば、兵力提供協定に関するキテル協定 (A/46/185 (1991))。
- (11) Seyersted, F., *United Nations Forces: In The Law of Peace and War* (1966), p. 191.

- (21) Schindler, D., "United Nations Forces and International Humanitarian Law", *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge* (Swinarski, C. ed., 1984), p. 525.
- (22) Zwanenburg, M., "The Secretary General's Bulletin on Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law: Some Preliminary Observations", *International Peacekeeping*, Vol. 5 (1999), No. 4/5, p. 134.
- (23) *United Nations Juridical Yearbook*, 1972, p. 153.
- (24) Committee on Study of Legal Problems of the UN, "Should the Laws of War Apply to United Nations Enforcement Action?", *Proceedings of the American Society of International Law*, 1952, pp. 216-220.
- (25) 例へば湾岸戦争に於ける米国の立場については United States Department of Defense, "Department of Defense Report to Congress on the Conduct of the Persian Gulf War: Appendix on the Role of the Law of War [April 10, 1992]", *International Legal Materials*, Vol. 31 (1992), pp. 612-644 を参照せよ。
- (26) van Hegelsom, op. cit., p. 54; van Hegelsom, G.J.F., "United Nations Forces and Humanitarian Law: Use of Force and Humanity in Action", *Revue de droit militaire et de droit de la guerre*, Vol. 28 (1989), No. 3/4, pp. 478-479.
- (27) 例へば香西教授は「コンゴ国連軍以降の「キプロス国連軍 (UNFICYP) とレバノン国連暫定軍 (UNILITH) の限定された武力行使権限の限定や内戦介入への消極性を「コンゴの教訓が反映されたためだとされている (香西茂『国連の平和維持活動』有斐閣、一九九一年、二〇四、二〇六-二〇八頁)。
- (28) E.g. African Rights (London), *Somalia: human rights abuses by the United Nations forces* (1993); Amnesty International, *Peace-keeping and human rights* (1994).
- (29) シンボントンの記録を参照せよ。Palwankar, U. (ed.), *Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations: Report* (1994); Condorelli, L., La Rosa, A.-M. & Scherrer, S. (eds.), *Les nations unies et le droit international humanitaire* (1996).
- (30) A/50/230, para. 73, 1995
- (31) ICRC, "Respect for and development of international humanitarian law: Applicability of international humanitarian

law to United Nations peace-keeping and peace-making forces”, Annual Report 1996, available at www.icrc.org/eng/publications).

(23) Roberts, A. & Guelff, R., *Documents on the Law of War* (3rd ed., 2000), p. 724.

(24) *Id.*

(25) Reprinted in Azimi, N. (ed.), *Humanitarian Action and Peace-keeping Operations: Debriefing and Lessons* (Report of the 1997 Singapore Conference) (1997), p. 22.

二 「告示」の国際法的検討

以上のような経緯で公表に至った事務総長告示は、国際法的見地から、いかなる評価を加えることができるのであろうか。

1 「告示」の適用に関わる問題点

まず、この告示は国連のいかなる要員、そしていかなる活動に適用されるのか。告示一・一項は、「この告示が定める規則は、

「武力紛争の事態において、国連軍が戦闘員として積極的に関与しているときに、その関与の限りにおいて、およびその期間に限り適用可能である (applicable to United Nations when in situations of armed conflict they are actively engaged therein as combatants, to the extent and for the duration of their engagement) (強調引用者)」

としている。さらに、同項の第二文は、「したがって」という接続詞に導かれ、本告示の規則が、

「強制行動において、または武力の行使が自衛の場合に許容されている場合の平和維持活動において適用可能で

ある (They are accordingly applicable in enforcement actions, or in peacekeeping operations when the use of force is permitted in self-defence) (強調引用者)]
としている。

この規定によると、「武力紛争の事態」において「国連軍」に「国際人道法の基本原則と規則」が適用されることになっている。また第一文と第二文が「したがって (accordingly)」で接続されていることを考えると、かかる「武力紛争の事態」は、「強制行動」のみならず「平和維持活動の自衛行動」の場合にも発生することになる。この規定に関して、次の二つの問題を検討しておきたい。第一に、そのように定義された「適用範囲」が従来の実行と比較して、どのように考えられるか。第二に、そのような事態に適用される「国際人道法の基本原則と規則」とは、どのような性質を有する規則なのか、である。

(1) 「告示」の適用範囲

① 「武力紛争」の意味

告示の規定は、国連軍が「武力紛争の事態に……戦闘員として積極的に関与する」場合に適用される。ここで言及された「武力紛争」とは、「戦闘員」という語と併用されていることから明らかのように、戦争法が適用される事態として、今日通常に用いられる「武力紛争」を意味する。

この「武力紛争」は、交戦国の交戦意思に依存する「戦争状態」とは異なり、「事実上の敵対行為」が発生した状態であるため、一律な定義は適当ではない。ただし、その敷居は可能な限り低く考えられるべきであり、ICRCによると、「二国間に紛争が生じ、軍隊の構成員の介入にまで発展する紛争」は、当然にここでいう「武力紛争」に含

まれるとされている。⁽²⁶⁾しかしその一方で、「武力紛争」は「軍事活動の烈度の一定のレベルを含意」しており、「少なくとも（一九七七年の）第二追加議定書一条に規定された国内的武力紛争におけるそれを下回ることはありえない」とする国家もある。⁽²⁷⁾すなわち、第二議定書一条が、国内的局面において、明確に武力紛争ではないと規定する「単発的および散発的な暴力行為」に留まるような状況は、国際的局面においても「武力紛争」とはみなされないとしているのである。

戦争法適用がもたらす国際法的な効果を考慮すれば、「単なる暴力行為」と戦争法の適用される武力紛争とは区別する必要があろう。ただし、少なくとも紛争当事者間の関係に適用され、戦闘の方法手段や戦争被害者の保護に関わる交戦法規の諸規則については、その人道的目的にかんがみて、適用の敷居は可能な限り低く設定される必要がある。したがって「武力紛争」とは、武力衝突において、「戦争法」による規制が必要となる規模、あるいは戦争法による規制が有意となる規模に達した状況を意味するものと考えらるべきであろう。その意味で、旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所が、「武力紛争は、諸国家間で『武力が行使された場合』にはいつでも⁽²⁸⁾存在すると述べているのは妥当である。

ただし、このように可能な限り低い敷居が妥当するのは国際的武力紛争に限られるとも考えられる。国内的武力紛争は、第二議定書一条の定義にあるように、一定程度の組織的な武装集団の対峙が前提となっている。先の旧ユーゴ国際刑事裁判所が、国際紛争と対比して非国際的武力紛争の存在を、「政府当局と組織された武装集団との間に……『ある程度継続した武力衝突が存在する場合』に限定しているのも、その趣旨⁽²⁹⁾であろう。

武力紛争は、戦間期および第二次世界大戦の経験を教訓に、一九四九年のジュネーヴ諸条約の適用基準として初めて援用された概念である。今日では、原則としてすべての戦争法の規則の適用基準となったと考えられている。少な

くとも慣習法上の交戦法規は、「武力紛争」において（必要な変更を伴って、*mutatis mutandis*に）国連軍にも適用可能であろう。国連憲章上、あるいは「必要な推論」に基づいて、国連に「武力行使の権限」が付与されているのであれば、国家が武力行使を行う際に負わなければならない義務（戦争法の遵守）を、国連も「必然的に」負わなければならないだろう。また、今日の戦争法では、いわゆる「平等適用原則」が確立しており、第一追加議定書前文が明確に述べるように、戦争法は「紛争の性質もしくは起源……に基づくいかなる不利な差別もしないで」適用されるのである。⁽³⁰⁾

② 国連の軍事活動と「武力紛争」の存在

平和維持活動は、現に紛争当事者間に武力紛争の存在する、あるいは休戦によって一時的に停止したに過ぎない状況に派遣される。したがって武力紛争は、平和維持活動の周辺には「常に存在する」と考えることができる。しかし、告示が「武力紛争の事態において、国連軍が戦闘員として関与しているとき（に適用される）」と規定しているように、ここで問題にしなければならないのは、国連軍を当事者とした「武力紛争」が存在するかどうかである。⁽³¹⁾ 戦闘員（交戦者）とは、通常は紛争当事国の軍隊構成員を指し、⁽³²⁾ 国連軍の場合には、国連が紛争当事者となった場合にその構成員が戦闘員として戦闘に関与することになるからである。

国連の行う武力行使の中でも、告示一項があげる「軍事的強制措置」において対象国との間に「武力紛争」が存在することは明白である。現在のところ、軍事的強制措置は、国連加盟国または他の国際組織への権限の委任という形でしか実施されていない。そのような場合に、授權を受けた国家・国際組織を当事者とする国際的武力紛争が存在するとしても、同時に国連自体も当事者とみなしうるかどうかは明確ではない。しかし、少なくとも国連の指揮統制下に置かれる国連軍によって強制措置が実施された場合には、国連を当事者とした国際的武力紛争が存在すると考えら

れる。

それでは告示一項が掲げる「武力の行使が自衛のために許容されている場合の平和維持活動」において「武力紛争」は存在するのであるか。すでに指摘したように、武力紛争は「事実上の基準」であるので、平和維持活動においても、武力紛争の存在が当然に排除されるものではない。その存否は客観的に判断される。平和維持活動の任務、権限などは、アドホックに決定され、コンゴ国連軍のように大規模な武力行使権限を与えられる場合もありうる。したがって、平和維持活動の「非戦闘的性質」を強調して戦争法の適用を一概に否定するのは適当ではない。⁽³³⁾ また、武力紛争の存在は客観的に判断されなければならないので、国連軍の存在に関する駐留国中央政府の形式的な「同意」の存在を根拠に、ア・プリアリに武力紛争の存在を否定するのも適当ではなからう。⁽³⁴⁾

しかし国連は、実行上、国連軍が広義の自衛概念を援用して広範な武力行使を行う場合でも、国連自体が「紛争当事者」となることを否認してきた。例えばコンゴ国連軍は、内戦の再発防止や傭兵の身柄拘束のために広範な武力行使の権限を与えられていた。しかし当時、国連事務総長は、大幅な武力行使の権限を与えられた国連軍と敵対勢力との間に相当大規模な戦闘が生じても、国連軍は「紛争当事者」ではなく、その武力行使は伝統的な自衛原則に基づく武力行使に過ぎないと、一貫して説明していた。⁽³⁵⁾ そして、国連が紛争当事者とみなされるのは、「組織された軍事集団に先制的に攻撃を行う場合のみ」であると指摘した。⁽³⁶⁾

冷戦後の事例でも、ソマリアに派遣された国連軍は、反対勢力の武装解除のために武力を行使する権限を与えられた。しかしこれを評して、ガリ事務総長（当時）は、「武力行使は憲章第七章の下で許可されているが、侵略者を押し止め、敵対行為の停止を強制するという任務を与えられるのではない限り、国連は紛争当事者間で中立かつ公平な地位を失わない」として、⁽³⁷⁾ ソマリア国連軍が紛争当事者として武力紛争に関与したことを否定した。

確かに、平和維持活動による武力行使には厳重な制限が課されている。伝統的な平和維持活動では、自衛の場合以外に武力を行使することが禁止された（自衛原則）。さらに自衛権の広範な拡大解釈は、軍事的強制措置と平和維持活動との区別を曖昧にしてしまうので、平和維持活動においては「武力の先制的行使」が禁止されると考えられている（先制攻撃禁止原則³⁸）。このように武力行使の権限が狭く定義された国連軍の場合、自衛のために武力を行使しても、戦争法が適用されるような、通常の意味での武力紛争とみなされることはほとんどないだろう。

これに対して、ICRCの法律家サンドは、そのような通常の自衛の状況においてさえ、「武力が行使されれば必ず適用されなければならない人道的規則」が存在すると指摘する³⁹。確かに、どのような武器の使用も恣意的であってはならない。実際、国連軍には、自衛行動の際の武力行使の手順や基準について、非常に厳しい規則が存在する。交戦規定（Rules of engagement, ROE）とも呼ばれるその武器使用規則は、特定の活動または状況において許容される武力行使のありかたを規定している。平和維持活動のROEによると、例えば「自衛行動の際は、『最小限の武力原則（The principle of minimum force）』（いわゆる『警察比例の原則』……引用者註）が常に適用されなければならない、武力は他のすべての平和的手段による試みが失敗したときにのみ使用され」、「事前の警告が常になされなければならない」、「付随的損害を引き起こすと予想される行動は禁止される」、「火器は攻撃者が発砲を停止するまでの間に限って使用される」などと規定されている⁴⁰。これらの規則は、戦争法の規則よりもはるかに厳格である⁴¹。その意味で、このような自衛のための武力行使において、戦争法による規制が必要となり、意味を持つ状況はほとんどありえないと言えよう。

以上のように、告示一項は「自衛行動」の場合を適用対象に含めているが、平和維持活動の「すべての自衛権行使」において戦争法の適用が求められるわけではない。むしろ、国連軍が戦争法の適用を求められる武力紛争は、平

和維持活動においてはほとんど生じえないと考えられる。しかし、武力紛争とは客観的事実に基づき判断される基準であるため、平和維持活動においても武力紛争が生じる可能性は否定できない。特に、平和維持活動が自衛原則を越えて武力行使権限を認められた「平和執行活動」へと発展するような場合には、国連軍が武力紛争に巻き込まれる可能性は非常に高いと考えられる。

③「国連要員等保護条約」との関係

告示は、その一条二項において、「国際連合要員及び関連要員の安全に関する条約により平和維持活動の構成員が保護される地位……に影響を及ぼさない」としている。

「国際連合要員及び関連要員の安全に関する条約（国連要員等保護条約）」は、冷戦後の平和維持活動に対する攻撃の激化を契機に起草され、不文の制度として発展してきた平和維持活動の国際法上の地位を規定する。条約適用範囲を確定するにあたって、平和維持活動の法的性質、特に平和維持活動と武力紛争との関係、または平和維持活動と戦争法との関係が明らかにされた。⁽⁴²⁾

保護条約二条二項は、

「この条約は、国際連合憲章第七章の規定に基づく強制行動として安全保障理事会が認めた国際連合活動であつて、その要員のいずれかが組織された軍隊との交戦に戦闘員として従事し、かつ、国際武力紛争にかかる法規が適用されるものについては適用しない」

と規定している。さまざまな「国連活動」をこの基準によって峻別し、これにより排除されない活動のみに条約上の保護を与えるのである。

事務総長告示は、そのような保護条約により国連要員に与えられた保護を害するものではないとしているが、同告

示と保護条約の適用範囲には一定の重複があるものと考えられる。すなわち、保護条約二条二項によって排除されない活動で、告示一・一項に含まれる活動が、保護条約と告示の両方の適用を受けるのである。

保護条約二条二項は、いかなる「国連活動」を適用範囲から除外するのであるか。明白であるのは、国連憲章四二条に基づく「軍事的強制措置」に従事する国連軍が、この条約による保護を受けないということである。この場合、国連軍の行動には戦争法が適用され、交戦者として取り扱われる。反対に、厳格な「合意原則」にしたがい「自衛原則」の範囲内で活動する伝統的な平和維持活動が、この保護条約により保護されるのも当然であろう。⁽⁴³⁾

しかし、「自衛原則」を緩やかに解し、任務遂行のための武力行使権限を与えられた平和維持活動（いわゆる平和執行活動）が保護条約の適用対象となるかどうかは問題となりうる。条約起草過程においては、同時期に展開し多大な犠牲者を出していたソマリア国連活動や国連保護軍のような活動が条約の保護対象とならないことは、条約の法的意義を失わせると考えられていた。⁽⁴⁴⁾ そのため、多くの国家が、平和執行活動のように「グレーゾーン」にある国連活動も、条約適用範囲に含まれるという立場にとつていた。しかし、ソマリア国連軍のような広範な武力行使を行う国連軍に、戦争法ではなく保護条約を適用するという立場は、戦争法の適用範囲を不当に狭めるといふ批判を免れない。⁽⁴⁵⁾ 確かに、起草過程では、ソマリアとボスニアでの国連の経験に強く影響され、各国は保護条約の適用範囲を拡大しようとしたが、今後このような広範な武力行使権限を有する国連軍が、保護条約の下でどのように取り扱われるか慎重に検討する必要がある。いずれにせよ、少なくとも伝統的平和維持活動は、保護条約の適用範囲に含まれるので、同条約と告示の両方の適用を受けることになる。

しかし、戦争法と保護条約の適用範囲の重複が重大な問題を引き起こすのではないかという懸念が、保護条約起草の当時から表明されて⁽⁴⁶⁾いた。その結果、条約二条二項により、戦争法の適用範囲と保護条約の適用範囲とを区別し、

戦争法の適用される国連活動を保護条約の適用範囲から除外することになった。保護条約と戦争法とは、相互排他的に適用されると考えられたのである。

両者の適用範囲が、区別されなければならないと考えられた根拠は、第一に、戦争法が敵対する軍隊構成員の「無警告攻撃」を原則として容認しているのに対して、保護条約は適用対象となる国連要員等に危害を加える行為のほとんどすべてを犯罪としており、二つの体制が根本的に異なっているということである。⁽⁴⁷⁾

第二に、両者の同時適用により、戦争法の適用が阻害されるのではないかとという点も憂慮された。⁽⁴⁸⁾ すなわち、規則が交戦者間に平等に適用されるということが戦争法遵守の前提であるが、一方による攻撃のみを「違法」とすることで、この戦争法平等適用原則が崩れるという立場である。攻撃を行えば、「いずれにせよ犯罪とされる」のであれば、そのような攻撃を行うものに戦争法の遵守を求めることは非現実的であろう。このような事情を考慮して、戦争法の適用される活動と、保護条約の適用される活動とは、明確に区別されなければならないと考えられた。⁽⁴⁹⁾

以上を踏まえて、告示と保護条約の関係は、どのように把握されるであろうか。まず「強制行動」として明確に保護条約の適用から除外される活動が戦争法の規制を受けることは明確である。また、「平和維持活動の自衛権行使」において武力紛争が生じ、戦争法の規制を受けるかどうかは、状況により個別的、客観的に判断されるべき問題である。しかし保護条約では、厳格な自衛原則にしたがう伝統的平和維持活動は、武力紛争として戦争法の適用が予定される状況（二条二項が特定した状況）には含まれていない。むしろ、保護条約と戦争法の相互排他性を考えると、保護条約の適用対象である伝統的平和維持活動において、戦争法の適用は予定されていないと考えられる。ところが、「国際人道法の基本原則および規則」を規定する事務総長告示は、このような伝統的平和維持活動にも適用されることになっている。そこで、この告示がいかなる意味を持つのか、特に告示にいう「国際人道法」の意味が問題になる。

この「国際人道法」の意味は、上述のような事情を考慮して解釈する必要がある。また、この語の意味は、保護条約の適用範囲に含まれると想定されながら、事実上は武力紛争当事者となる可能性の高い、いわゆる平和執行活動において、より重要なものとなるであろう。

(2) 「国際人道法の基本原則および規則」の意味

告示は、国連軍に適用される「国際人道法の基本原則および規則」を定めることを目的としていた。先に述べたように、国連要員等保護条約では、平和維持活動には「戦争法」が適用されないことを前提としている。また、平和維持活動に関連して国連は、国連軍が「武力紛争」の当事者となることを否認してきた。そこで、これらの実行との関係で、告示が定めたという「国際人道法の基本原則および規則」が国際法的にどのような意味を持つのが問題になる。「国際人道法の基本原則および規則」は、「戦争法」または「国際人道法」そのものとのような相違があるのであろうか。また、そのような「基本原則および規則」にとどまるかぎり、国連要員等保護条約の保護を受ける平和維持活動に「国際人道法」が適用されても、先述のような問題は生じないと言えるのであろうか。

なお本稿では、引用にかかる部分を除いて、一貫して「戦争法」という語を用いてきたが、「戦争法」と「国際人道法」とを用語上区別しない。なぜなら、「国際人道法」という語を用いることにより、従来の「戦争法」と本質的に異なった意味をもたせようとする国家実行は存在せず、「国際人道法」も、「戦争法」と同じく、「武力紛争」において紛争当事者間の関係を規律する国際法の規則として捉えるのが一般的だからである。⁽⁵⁰⁾したがって、「国際人道法」と「戦争法」とを区別し、「武力紛争」が生じておらず「戦争法」が適用されない状況であっても「国際人道法」は適用されるという解釈によっても、この問題を説明することはできない。ただし、戦争法（国際人道法）そのものと、

それらの「原則」や「精神」と呼ばれる規則を区別することは可能であり、以下に述べるように、実際にそのような実行が存在する。

① 「戦争法の原則と精神」尊重義務の問題点

この告示は、国連とICRCとの共同作業によって起草されたが、ICRCは作業の目的を、「伝統的に国連が遵守を約束してきた、戦争法の『原則と精神』の内容と範囲を明らかにする」ことにあるとしている。⁽⁵¹⁾したがって、そのような作業によって定められた「国際人道法の基本原則と規則」とは、国連がたびたび言及してきた「(戦争法の)原則と精神」に含まれる規則を具体化したものと考えることができる。

先に述べたとおり、国連は、ICRCなどによる「国際人道法遵守」の要請に対して、その「原則と精神」を尊重するとの言質を与えるにとどまってきた。この「原則と精神」方式の問題として、最も強く批判されてきた点は、国連が自ら尊重すると約束した規則の内容が不明確なことであろう。この方式を、単なる「リップサービス」として批判するグリックは、国連が「原則と精神」尊重義務の具体的内容を特定することを拒否していることを批判し、「⁽⁵²⁾のように特定されない規範は、無規範と同義であり、国連軍の行動を法的に評価する基準とはなりえない」と述べる。特に、戦争法の「被保護者、敵対する当事者、ならびに第三者組織」にとって、国連の行動が法的に「予測不可能」であることが問題であると指摘している。⁽⁵³⁾

確かに、従来の国連の立場では、具体的な多数国間条約名は特定されていたものの、それら条約の「原則と精神」を尊重するという義務が、具体的にはどのような義務を意味するのかが明らかではなかった。グリーンウッドは、この問題について、「(戦争法の)条約そのものではなく、その原則と精神を遵守するという約束は正当化しがたい」と述べている。彼によると、まず「(国連軍が)武力紛争の当事者となるなら、適用可能な国際人道法のすべてを尊重

するよう義務付けられるべき」であり、この場合は（戦争法の）「原則と精神」では、国連軍が負うべき義務は不十分である。しかし反対に、国連軍が武力紛争に参加していないなら、戦争法適用の敷居を越えておらず、この場合は、たとえ「原則と精神」であつても、戦争法を尊重するという約束は「不必要」である。⁽⁵⁴⁾ グリーンウッドの考えでは、戦争法の原則と精神とは「戦争法の一部」であり、「一部」とはいえ「戦争法そのもの」なのであるから、武力紛争以外において適用の必要性はないことになる。それでは、戦争法の「原則と精神」の遵守とは、戦争法そのものの適用とどのように異なっているのであろうか。

② 「原則と精神」の意義

平和維持活動に関して、戦争法の「原則と精神」を遵守するという国連の立場は、国連緊急軍が一九五六年に創設されて以来一貫している。しかし、この「原則と精神」という概念が、実行上初めて用いられたのは、一九五〇年の朝鮮戦争においてである。戦争勃発直後、ICRCは南北朝鮮当局に一九四九年のジュネーヴ諸条約共通三条をデ・ファクトに適用することを提案した。韓国、北朝鮮はこれに同意したが、北朝鮮はその際、「捕虜に関するジュネーヴ条約の原則に厳密に拘束される」と回答している。ICRCは同時に、米国その他の「国連軍」参加国に対しても、一九二九年のジュネーヴ条約（捕虜の状態改善に関するジュネーヴ条約）の適用と四九年のジュネーヴ諸条約のデ・ファクトな適用を提案していた。この提案も各国により受け容れられたが、その際、米国は「ジュネーヴ諸条約、特に四九年条約共通三条の人道原則に導かれる」と回答し、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドの三カ国は「二九年条約の義務を履行し、四九年条約の原則と精神に従う」とした（強調引用者）⁽⁵⁵⁾。

このような語が用いられたのは、朝鮮戦争の勃発時に一九四九年のジュネーヴ諸条約が未発効だったこと、および紛争当事者の一部が同条約の当事国ではなかったことが原因であると考えられる。特に一九二九年の捕虜条約が正式

に適用されるのに対して、一九四九年条約はあくまでもデ・ファクトに適用されることを確認して、「一九四九年条約の義務を履行し、四九年条約の原則と精神に従う」と表現されていることが注目し得よう。ここでは、「原則と精神」の用語は、未発効の条約の適用、または条約の非締約国への事実上の適用の手段として援用されているのである。

その後、国連緊急軍以降のいくつかの平和維持活動に適用される国連軍規則、兵力提供協定、および国連軍地位協定などで、「軍事要員の行動に適用される一般国際条約の原則と精神を尊重しなければならない」と規定された。しかし、それらの平和維持活動は、大規模な武力行使を行わず、それを規制すべき規則がいかなるものであるかという問題を引き起こすことがなかったため、「原則と精神」の法的意味に示唆を与えるものではない。

冷戦期の平和維持活動では唯一、コンゴ国連軍が大規模な戦闘に関与した。国連は、コンゴ国連軍においても、国連軍規則で、戦争法の「原則と精神」を尊重すると規定した。実際の武力行使においては、この国連軍規則の下で、特に法的根拠を明らかにすることなく、国連軍の行為を規制する命令が下された。例えば、国連軍の任務遂行にあたって、ある作戦が多大な付随的損害を引き起こすと考えられる場合には、別の戦術が選択されたり、作戦そのものが中止されたりしている。⁽⁵⁶⁾ このような配慮がなされた例は他にもみられ、コンゴ国連軍の武力行使について、戦争法の「原則と精神」遵守という一般的なコミットメントの下で、実際上は、人道的考慮から、必要とされる一定の規制が行われていたと言えよう。

さらにコンゴ国連軍に関しては、武力行使の結果として現地在住の外国人（第三国民）の身体財産に与えた損害について、国連は自らの国際法的責任を認め、損害賠償を行った。⁽⁵⁷⁾ 国連事務総長は、この賠償の根拠が、「戦時における文民たる住民の生命と財産の保護に関する国際条約に規定された諸原則」にあると述べている。⁽⁵⁸⁾ 国連軍規則は、後に述べるように国連の内部規則、または兵力提供国と国連との合意の一部に過ぎないので、そこに規定した戦争法

の「原則と精神」を遵守する義務は、第三国に対する賠償の直接の根拠にはなりえない。しかし、国連は軍規則においてなした「原則と精神」遵守のコミットメントと同じ文脈で、第三国に対しても国連軍の行動について一定の国際法上の責任を負うことを認めたものと考えられる。

国連要員等保護条約の規定においても、「原則と精神」の意味に示唆を与える条項が存在する。同条約八条によると、捕獲された国連要員は直ちに釈放されなければならない。戦争法上、交戦国は捕虜の即時解放義務を負わないので、この保護条約の規定は、条約の保護対象たる国連要員が身柄を拘束されても法的に捕虜とはみなされないことを意味している。しかし同時に、同条の後段は、拘束された国連要員は釈放されるまでの間、捕虜条約の「原則と精神」に従って処遇されなければならないと規定している。このように、保護条約では、条約の適用される国連活動において、国連を一方の当事者とする「武力紛争」が存在することを否定し、戦争法の正式な適用を排除する一方で、戦争法の「原則と精神」という概念を用いて、必要がある場合には、国連の巻き込まれる武力衝突を実質的に戦争法の規制の下に置こうとしているのである。

国連の関与する軍事活動との関係で、戦争法の「原則と精神」という概念は、国連、その活動、およびその活動に参加する軍隊の法的特殊性を考慮して、戦争法そのものを適用することを避けながら、国連軍の武力行使、および国連軍の関与する武力衝突を、可能な限り広く、戦争法のデ・ファクトなコントロールの下に置こうとする試みであると考えられる。したがって、この原則により国連軍は、「国家軍が同じ状況に置かれた場合に負うべき義務を、国連の事実上の特殊性により履行不可能であるものを除いて、すべて負っている⁽⁵⁹⁾」と考えるべきである。

③ 「基本原則と規則」の意味

「戦争法」そのものではなくその「原則と精神」を遵守するという国連の伝統的な立場は、本稿一、一で述べたよ

うなさまざまな要因に基づいていた。しかし、そのような曖昧なコミットメントの下でも、国連軍の行動に対する必要な規制が行われ、国連は第三国民の受けた損害についての賠償責任を負った。したがって、国連は戦争法の「原則と精神」遵守という一般的コミットメントにより、自らが戦争法上の義務を負わされることを回避しようとしたという非難は妥当ではない。

また、従前の「原則と精神」という用語によっても、国連が国連の軍事要員の行動に対して必要な規制を加える義務を負うのであれば、今回の告示で「原則と精神」の代わりに「基本原則と規則」という文言を用いられたことにより、初めて国連に法的義務が課せられるようになったという解釈も正当ではない。もともと、この告示が發布される以前にも、「国連軍は軍事的要員に適用される国際条約の原則と規則を尊重しなければならない」という規定を含む国連軍地位協定が存在している⁽⁶⁰⁾ので、今回の告示がこれまで国連のとってきた立場を根本的に変更し、国連が国際法上の義務を初めて負うことになったという把握は、事実関係の点でも誤っている。

国連が長らくコミットしてきた、戦争法の「原則と精神」尊重義務とは、戦争法の規則の中で、国連、国連軍および国連活動の特殊性を考慮してなお国連軍に適用可能なものを遵守しなければならないという立場である。この「原則と精神」の内実を明確にするという目的で、告示が起草されたのである⁽⁶¹⁾。起草作業にあたっては、国連事務局とICRCは、「国連に適用可能な戦争法の規則を逐一検討した」。したがって、その作業の結果生まれた告示は、これまでに戦争法の「原則と精神」と呼ばれてきた、国連にも適用可能な戦争法の規則の具体的列挙であると考えるのが妥当であろう。

しかし、そのような「国際人道法の基本原則と規則」を規定した告示が、国連の現実の軍事活動に適用される場合には、いくつかが問題が生じうる。

告示は、「武力紛争の事態に」国連軍に適用される。しかし武力紛争においては、国連軍にも「国際人道法の基本原則と規則」のみならず、戦争法そのものが適用されるべきであるとも考えられる。⁽⁶²⁾ 国連は戦争法に関する国際条約に加入していないので、国連にそれらの条約が適用されると考えることはできない。また、慣習法上の戦争法は、国家間紛争に適用される戦争法が慣習法化したのであって、国家ではない国連にも適用されると、当然に言えるわけではない。しかし、国連軍が国際的武力紛争の当事者となった場合に、少なくとも慣習法の適用を否定することは妥当ではなからう。慣習法上の規則は、必要な修正をとらな⁽⁶³⁾って (*mutatis mutandis* に) 適用可能ではないかと考えられる。

そこで、慣習法上の戦争法とこの事務総長告示との関係が問題になる。告示は、戦争法に関する多くの国際条約から、国連に適用可能な規則を選び出したものとされる。しかし、二項で明言されている通り、告示は適用可能な規則の網羅的リストではなく、その「基本原則と規則」に過ぎない。このように考えると、告示の規定が、慣習法上の戦争法の規則で国連にも適用可能なものを網羅したものであるとも言えない。そこで、告示と同時に、告示に列举されていない慣習法規則が、武力紛争に当事者として関与する国連軍に適用されると考えるべきである。告示二項は、「国際人道法の適用を害するものではない」として、その旨を確認している。しかし、「国連軍に適用可能な国際人道法の規則を特定する」という告示の意義を高めるためには、そのような慣習法上の規則を特定すべく告示の改善が図られるべきであろう。

また、国連自体の義務とは別に、兵力提供国（国連軍参加国）が独自に負う条約上の義務も存在する。⁽⁶⁴⁾ しかし、国連のみの指揮命令系統に属し、国連からのみ作戦上の指示を受けるのであれば、国連軍構成員による戦争法遵守について国際法上の責任を負うのは国連以外にありえない。確かに、各兵力提供国がインフォーマルに、国連による指揮命令に深く関与することもありうる。⁽⁶⁵⁾ しかし少なくとも、今日の平和維持軍のような形態をとる真の意味での国際的

軍隊としての国連軍の場合、例えば各兵力提供国がジュネーヴ諸条約共通一条にいう「条約の尊重を確保すべき (ensure respect; faire respecter)」義務を免れないとしても、そのような兵力提供国の義務が、国連自体が戦争法を尊重しなければならぬ義務にとつてかわるとは考えられない。⁽⁶⁶⁾

先述のように、国連軍の武力行使によつて、客観的には「武力紛争」に該当する武力衝突が発生しても、国連軍が武力紛争の当事者であることが国連自身によつて否認されることがある。その場合でも、これまでの実行では、戦争法の「原則と精神」を援用し、戦争法のデ・ファクトな適用を確保することができた。事務総長告示により、「原則と精神」の内実が一部とはいえ特定されたことで、国連の負うべき義務が明確になった意義は大きい。

その一方で、国連の軍事行動でも、それが客観的に見て「武力紛争」に該当しない場合には、事務総長告示は適用されない。しかし、従来の国連軍規則、地位協定、兵力提供協定などでは、武力紛争の発生する可能性とは全く無関係に、一律に戦争法の「原則と精神」遵守が約束されてきた。武力紛争ではない状況において、戦争法の「原則と精神」は、国連の軍事活動における「最低限の行動規範」と考えられているからであろう。事務総長告示も、これまでと同様にすべての平和維持活動の「最低限の行動規範」として機能しうる。⁽⁶⁷⁾

伝統的な平和維持活動による限定的な自衛権行使の場合に武力紛争が存在し、告示が適用されるかどうか不明確な点が残る。しかし、通常の平和維持活動において、告示に列挙された規則によつて軍事行動を規制する必要が生じるのは非常に稀であろう。それらの活動において生じるのは、通常は散発的な武力衝突であり、それへの対処において国連軍は、戦争法の規則よりも厳しい、自衛原則とそれを具現化した武力行使規則 (ROE) の制約を受けるからである。その場合、告示は「最低基準」として機能するとしても、国連要員の行動に実質的な影響を及ぼすことはない。したがつて事務総長告示は、国連軍の活動が伝統的平和維持活動に限定される限り、ほとんど無用である。⁽⁶⁸⁾

むしろ戦争法（告示）が適用されない状況と戦争法（告示）が適用される状況を明確に区別せず、武力紛争において適用される規則のみを強調する行動規範の存在は、国連要員と現地の敵対的武装勢力を混乱させ、むしろ平和維持軍の危険を増加させることにもなる。⁽⁶⁹⁾ 国連軍がほとんど関与することのない「武力紛争」に適用される不必要な規範を設けて誤った印象を与えるよりも、平和維持活動において日常的に発生する問題に対処するための行動規範、例えば警察活動、または治安維持活動に従事する要員が従う法執行官の行動規範（人権法）を整備する必要性の方が高い。⁽⁷⁰⁾

2 「告示」の性質に関わる問題点

この告示は、先述のように、国連の軍事行動に戦争法が適用されるべきだという各方面の要請に対して、国連が初めて行った実体規則のアナウンスメントである。しかしその形式は、ICRCが従来提案してきたような、ジュネーブ諸条約への正式の加入、または同条約共通二条三項に言うような条約規定の尊重「宣言」ではなく、事務総長告示という国連の内部規則という形式をとった。⁽⁷¹⁾ そこでこの「告示」という形式の意味、さらに「告示」違反の処罰のありかたを検討しておく。

(1) 「告示」の国際法的性質

国連事務総長告示（Secretary General's Bulletin）とは、事務局内部に発せられる、事務総長の行政通達（administrative issuance）である。⁽⁷²⁾

そもそも国連事務局の職員は、国連憲章一〇一条一項が定める通り、「総会が設ける規則（職員規則 Staff Regulations）」にしたがって事務総長により任命される。事務総長は事務局職員の任用管理に関する裁量を認められる

が、その人事政策の一般原則を定めるのが、職員規則である。⁽⁷³⁾ この規則により、職員の業務の基本的条件ならびに基本的権利義務が定められる。事務総長は行政の長として、職員規則の定める原則に合致した職員細則 (Staff Rules) を定め、施行する。事務総長告示は、この職員細則を補完する目的で事務総長により発せられる行政文書である。⁽⁷⁴⁾

したがって事務総長告示は、事務総長が国連事務局の行政の長として、国連憲章によつて認められた (および総会が設ける職員規則にしたがった) 職員の任用管理に関する権限を行使する手段となる行政文書である。文書の形式上、本来の名宛人は国連の職員ということになり、その布告は事務総長に認められた職員の管理に関する裁量権に含まれる。そのため今回の告示も、国連総会を初めとするいかなる機関の正式な決定に付されることもなく、一部の兵力提供国への非公式の諮問のみで、事務総長の権限により発布されたのである。⁽⁷⁵⁾

そこで問題となるのは、事務総長は、加盟国から提供された国連軍要員に関してこのような「告示」を布告する権限があるのかという点である。

多くの国連軍規則が規定するように、⁽⁷⁶⁾ 現在の形態をとる平和維持軍の構成員が「国連の要員」であることは間違いない。国際司法裁判所の「国連の職務中に蒙った損害に対する賠償 (ベルナドッテ伯殺害事件)」に関する勧告的意見は、その意見自体が平和維持活動に参加する調停官殺害に関するものであったが、国連要員を非常に広義に定義している。それによれば、「国連の機関により、その任務のひとつを遂行し、またその遂行を支援するように委託されたもの、要するに、そのものを通じて、国連が行動するすべてのもの」が、国連要員であるとされている。⁽⁷⁷⁾ 平和維持軍の構成員は、この定義に完全にあてはまる。

平和維持軍の要員は国連の要員であるが、さらに分類すれば国連特権免除条約六条にいう国連のために「任務を行う専門家 (experts en mission)」であると説がある。⁽⁷⁸⁾ 「国連特権免除条約 (第六条二二項) の適用可能性 (マジ

ル事件)」に関する勧告的意見の際に国際司法裁判所に提出した文書において、国連法律顧問は「軍事監視団構成員、平和維持活動の本部職員」が同条約に言う「専門家」に含まれるとした。⁽⁷⁹⁾ 裁判所は、平和維持軍構成員がこの「専門家」に該当するとは明言しなかったが、国連法律顧問の見解を否定はせず、むしろ「国連職員以外で、国連により任務を与えられ、それゆえ任務を独立して遂行するために特権免除の権利を持つものすべて」が特権免除条約二二項の適用対象であるとして、⁽⁸⁰⁾ 「専門家」を非常に広く解釈した。

しかし、国連法律顧問が言及したのは、「軍事監視団構成員」と「平和維持活動本部職員」である。「軍事監視団構成員」は通常個人の資格で国連に直接任用される「専門家」である。また平和維持活動本部職員も、その種の「専門家」と「国連職員(特権免除条約五条に含まれ、国連と恒常的な任用関係にある)」から構成される。それに対して、平和維持軍の構成員として各国が提供した国別部隊に属する国連要員は、特権免除条約に言う「専門家」とはその法的性質を異にするものと考えられる。

最大の相違は、それらの要員は部隊ごとに提供され、後に述べるように、兵力提供各国が提供部隊構成員に対して及ぼす管轄権が、国連の任務中にも一定程度維持されるという点である。マジル事件勧告的意見において、「専門家」の法的地位が、まさにその「国籍国」からの独立という観点から問題にされたことを考えると、平和維持軍の要員が特権免除条約に言う「専門家」と大きく異なっているのは明らかであろう。⁽⁸¹⁾ また、平和維持活動に従事する軍事要員は、通常は提供国と国連とのアド・ホックな合意に基づいて提供される。そのため、事実上、兵力派遣国は、当該平和維持活動に対して強い政治的影響力を持つ。⁽⁸²⁾

このように、平和維持軍の構成員は、国連憲章一〇〇条に言う「国連職員の国際性」という観点から見れば、国連の要員としては特殊な存在である。しかし、国連軍の基本的性格は、各国連軍規則が繰り返し強調しているように、

「国際的」でなければならぬ。平和維持軍の構成員は、「国内組織に残留するものの、任務期間中は、国際的要員として国連の権限に服し、指揮命令系統 (the chain of command) を通じて司令官の指示に従う。国連の機能は専ら国際的で、国連軍の要員はかかる機能を遂行し、国連の利益のみを念頭において行動しなければならない」⁽⁸³⁾のである。国連事務総長は国連軍司令官として、安保理または総会の権威の下に「国連軍に関する全面的指揮権」を認められ、国際的要員である平和維持軍構成員を管理統括する権限を認められる。そして、この「全面的指揮権」には、行動規則およびそれを補完する各種命令を作成し実施する権限が含まれているのは当然であろう。

実際に、総指揮官としての権限で、事務総長は平和維持活動に従事する国連軍の軍規則を制定しており、当該国連軍構成員をその規則の統制下に置いている。注目すべきことは、それらの軍規則が、「事務総長告示」という形式をとっていることである。⁽⁸⁴⁾したがって、今回の「国連軍による国際人道法の遵守」に関する告示も、事務総長が「総指揮官」としての権限で発したその他の告示（各国連軍規則）と同じように、名宛人である国連軍要員を拘束すると考えられる。

しかし、いくつかの平和維持活動において事務総長により制定されてきた国連軍規則が、国連軍構成員に対して拘束力を持つ根拠は、国連と提供国との間でアド・ホックに締結される兵力提供協定にある。実際、国連軍規則は、そのような兵力提供協定の付則とされ、国連と提供国の合意の一部を構成している。⁽⁸⁵⁾今回の事務総長告示も、従来の国連軍規則と同様に、適用の可否は、それぞれの平和維持活動に関して示される兵力提供国の意思に依存しているのである。

(2) 部隊派遣国管轄権との関係

今回の事務総長告示は、第四項において、「国際人道法の違反がある場合には、国連軍の軍事要員は、部隊派遣国

の国内裁判所の訴追に服す」と規定している。ここでいう「国際人道法」の違反には、国連軍に適用される「国際人道法」を規定した事務総長告示の違反も含まれると考えられる。

この規定について、告示違反（「国際人道法」違反）⁽⁸⁶⁾が、国連自体または他の国際機関ではなく、兵力提供国国内裁判所で裁判されることに対する批判がある。違反処罰の実効性を疑う見解である。そこで最後に、告示の執行が兵力提供国の手に委ねられていることの法的意味を検討しておく。

事務総長は、国連事務局の行政の長として、自らの管理下にある国連職員に対する懲戒権限を有する。職員規則は「職員の職務に問題がある場合、事務総長は当該職員に懲戒処分を行うことができる」として⁽⁸⁷⁾、この権限を認め、事務局内の行政的な懲戒手続きを規定している。一般的には、職員の行動規範となる告示についても、その規定の違反がある場合には、このような国連内部での行政手続きで対応することになる。

平和維持活動に参加する軍事要員も、事務総長の指揮下にあるため、原則として事務総長による管理を受けることを免れえない。国連緊急軍以来の各国連軍規則でも、事務総長の任命する国連軍司令官が「国連軍の善良な秩序を維持するための一般的責任を有する」と規定している⁽⁸⁸⁾。さらにその一般的責任の一環として、司令官は憲兵（Military Police）を設置する。国連軍規則において、憲兵は、国連軍構成員間の秩序と規律を維持するために、国連軍の敷地および活動地域、必要な場合にはその他の地域を警備しなければならないと規定される⁽⁸⁹⁾。また、必要に応じて、憲兵は国連軍の要員を逮捕することができる。

しかし、国連要員が、軍事的懲戒処分または刑事裁判の対象となるべき逸脱行為を行った場合、当該軍事要員が一時的に国連軍憲兵や他国部隊によって身柄を拘束されたとしても、処分については要員の属する国家（派遣国）に委ねられることになっている。例えば、各国連軍規則では、「国連軍の構成員は、その兵力提供国の刑事裁判管轄権に

服し、さらに各国の軍法の下にあり、各国軍の一員としての責任から離脱することはできない」と規定し、提供した要員に対する懲戒権、刑事裁判権を派遣国自身に留保している。

これは、先に述べたように、現在の国連軍が、各国が部隊単位で提供する国別部隊から構成され、国連の指揮下でも、国別部隊内部の軍事的および行政的構造は、各国の国内法上の制度がそのまま維持されるために生じる現象である。

確かに「国連要員」となる各国部隊構成員は、安保理（総会）、事務総長から始まる「指揮命令系統」の末端に位置し、国連の「戦略上の」または「作戦上の」指揮に服さなければならぬ。しかし、国連軍司令官が命令を下すのは各国部隊司令官（Contingent Commander, CONTICO）に対してであり、各国部隊構成員は、直接には自国部隊の司令官の指揮命令に従って行動することになる。各国部隊司令官と部隊構成員の関係は、派遣国国内法によって規律される。その意味で各国部隊構成員は、兵力提供国の軍事機構に残留するのである。⁽⁹⁰⁾ 各国は、この組織内の管轄権（コマンド）を行使し、懲戒、昇進、恩賞などの行政手段により、提供した要員が、国連の指揮命令を実施し、兵力提供協定により国連との間で合意した条件を充足するよう確保しなければならない責任を有する。

このような兵力提供国に依存した国連要員の管理統制の方式は、一方では国連の指揮命令系統に対する兵力提供国の干渉を招く原因となりうる。しかし、現在の状況では、「唯一の現実的な選択肢」⁽⁹¹⁾ であるとも考えられる。すなわち、国連は現在、軍事司法制度などの十分な法的資源を持たないからである。さらに各国の軍事法制の著しい相違を考えると、将来においても統一的な国連軍事司法制度の創設は予想できない。たとえ統一的制度が存在したとしても、それに自国軍隊の一部を服せしめることに、各国は相当な難色を示すであろう。

ところで、このような国別割当部隊の司令官を通じて派遣国が行使する懲戒等の統制手続きは、各国軍法および刑法などの国内法のみならず、国連軍規則そのものの違反についても行われる。⁽⁹²⁾ 国連軍規則は、国連の内部的規則であ

ると同時に、兵力提供協定に含まれ、兵力提供に際して国連と提供国との合意の一部となっているからである。先に述べたように、各国は国連との合意に基づいて、国連軍規則に自国部隊構成員が従うよう確保しなければならない責任を負うのである。

このように考えると、藤田教授が指摘されるように、兵力提供協定が重要な意味を持つ。協定により、各国部隊は派遣国の機関であると同時に、国連の機関ともなる。派遣国は、部隊構成員に対して刑事裁判管轄権および懲戒権を有するが、その権限を行使するにあたっては、「内国の刑事法および懲戒法の諸規則は、もはや国家の国際義務ではなく、国連の重要な国際義務を取り扱うのである。かくして、国内刑事法は、国連の国際義務を実施するために使われることになる」⁽⁹³⁾。

事務総長告示四項も、このような趣旨で考えるべきであろう。すなわち、まず、今回の事務総長告示は国連の内部規則であるが、その目的は、国連が負うべき対外的義務（戦争法適用義務）を実施することにある。現在の平和維持活動のアド・ホックな性質を踏まえると、そのような規則はモデル規則として機能し、兵力提供協定の一部として兵力提供国との合意となって初めて法的効果を生じさせる。または、告示発効後の国連への兵力提供合意においては、告示適用に関するアド・ホックな合意が推定されることになる。さらに告示は、兵力提供国の懲戒権、国内刑事司法制度を通じて実施されるが、これは兵力提供協定に基づいて提供国が代行する国連の国際義務の実現とみなすことができる⁽⁹⁴⁾。

註

(26) Pictet, J.S. (ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949, Commentary*, Vol. I (1952), p. 32

(27) 第一追加議定書署名の際の英国による解釈宣言 (Cited in Roberts & Guelff, op. cit., p. 510)。ただし、このとき英国の

念頭にあったのは、一般的な「武力紛争の定義」というよりも、一定の交戦者資格を認められる不正規兵の取り扱いの問題であったとされている。

- (28) Prosecutor v. Tadic, IT-94-1AR72, 2 October 1995, para. 70.
- (29) この点に関して、国連軍が国内的武力紛争に介入した場合に、国連軍と現地武装勢力との関係が、従来の国内的武力紛争における政府と反徒の関係と同一視されるのか、国連と反徒の関係は国際的武力紛争とみなされるのかが問題になりうる。
See Emmanuelli, C., *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire* (1995), p. 27.
- (30) 戦争法の平等適用原則を証明したものと見做す Meyrowitz, H., *Le principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre* (1970).
- (31) ICRC, *Meeting of Experts on the Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Forces*, Geneva, 6-8 March 1995 (*Report on the Work of the Meeting*), p. 29.
- (32) 一九七七年の第一追加議定書四二条二項。
- (33) Meyrowitz, op. cit., p. 229.
- (34) ICRC, op. cit. (*Meeting of Experts*), p. 27.
- (35) 拙稿「国連平和維持活動に関わる武力行使の規制——コンゴ国連軍による武力行使の再検討(一)」『同志社法学』四九巻一
号五三二―五九頁。
- (36) S/4572, Annex VII, 27 February 1961.
- (37) *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations* (*Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*), A/50/60-S/1995/1, 3 January 1995, para. 19.
- (38) *United Nations Emergency Force: Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the Force* (*Report of the Secretary-General*), A/3943, 9 October 1958, para. 179.
- (39) Sandoz, op. cit., p. 274.

- (40) *Aide-memoire on Function and Operation of United Nations Force in Cyprus* (Note by the Secretary-General), S/5653, 11 April 1964; Berkowitz, B.D., "Rules of Engagement for U.N. Peacekeeping Forces in Bosnia", *Orbis*, Vol. 38 (1993), pp. 635-646. (36)
- (41) ROACHと戦争法の関係については、Roach, J.A., "Rules of Engagement", *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, Vol. 14 (1988), pp. 865-866.
- (42) 拙稿「『国際連合要員および関連要員の安全に関する条約』の適用範囲——戦争法との関係を中心として」『同志社法学』四九卷三号二一八頁以下を参照のこと。
- (43) 条約起草過程でも、これについては異議がなかった。拙稿「前掲論文（『国連要員』）二二五四～二二五五頁。See also Bloom, E.T., "Protecting Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel", *American Journal of International Law*, Vol. 89 (1995), pp. 625-636.
- (44) 拙稿「前掲論文（『国連要員』）二二六～二二九、二五七頁。Bourloyannis-Vrailas, C., "The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel", *International and Comparative Quarterly*, Vol. 44 (1995), p. 556.
- (45) Greenwood, C., "Protection of Peacekeepers: The Legal Regime", *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 7 (1996), p. 202.
- (46) 拙稿「前掲論文（『国連要員』）二二九～二三〇頁。Bourloyannis-Vrailas, op. cit., p. 567.
- (47) Lepper, S.J., "The Legal Status of Military Personnel in United Nations Peace Operations: One Delegate's Analysis", *Houston Journal of International Law*, Vol. 18 (1996), p. 367.
- (48) *Id.*
- (49) 拙稿「前掲論文（『国連要員』）二二二頁。
- (50) なお、戦争法は、交戦国間の関係を規律する交戦法規のほか、交戦国と第三国との関係と規律する中立法規を含むものと考えられる。しかし、本稿においては、当面、中立法規の適用は問題とならないので、交戦法規の分野に限って、戦争法と国際人道法が同義であると考えておく。

- (15) ICRC, op. cit. (Annual Report 1996).
- (16) Glick, R.D., "Lip Service to the Laws of War: Humanitarian Law and United Nations Armed Forces", *Michigan Journal of International Law*, Vol. 17 (1995), pp. 79-80.
- (17) *Id.* p. 81.
- (18) Greenwood, C., "International Humanitarian Law and United Nations Military Operations", *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 1 (1998), pp. 22-23.
- (19) *Le Comité international de la Croix-Rouge et la conflit de Corée: Recueil de documents*, I, 26 juin 1950-31 décembre 1951, cited in Seyster, F., *United Nations Forces: In The Law of Peace and War* (1966), pp. 183-184.
- (20) S/4940/Add. 18, 20 December 1961, paras. 14, 17.
- (21) 例えば、ベルギーと国連との間の賠償協定は、See Salmon, J.J.A., "Les accords Spaak-U Thant du 20 février 1965", *Annuaire français de droit international*, Tome 11 (1965), p. 496. 同様の協定は一九六一年から一九六六年までの間に、ルクセンブルグ、ギリシャ、スイス、イタリアといった西欧各国との間にも締結された。
- (22) S/6597, 6 August 1965.
- (23) Benvenuti, P., "The Implementation of International Humanitarian Law in the Framework of United Nations Peace-keeping", *Law in humanitarian Crises: How can international law be made effective in armed Conflicts?* (Vol. 1) (E.C. Humanitarian Office ed., 1995), pp. 115-116.
- (24) 例えば、一九九八年と一九九九年に国連西サハラ住民投票監視団(MINURSO)に関して、国連とアルジェリア、モロッコ、モーリタニア各国との間に締結された地位協定、ならびに国連中央アフリカ共和国ミッション(MINURCA)に関して、一九九八年に国連と中央アフリカ共和国との間に締結された地位協定がある。See Ryniker, A., "Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies: Quelques commentaires à propos de la Circulaire du Secrétaire général des Nations Unies du 6 aout 1999", *Revue internationale de la Croix-Rouge*, No. 836 (1999), n 10.
- (25) ICRC, op. cit. (Annual Report 1996).

(62) Greenwood, op. cit., pp. 22-23.

(63) 本稿一一頁参照のハル。

(64) ICRC, op. cit. (Meeting of Experts), pp. 22-24.

(65) Condorelli, L., "Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire", *Rivista di diritto internazionale*, Vol. 78 (1995), p. 885-888.

(66) 多国籍軍型の軍隊として、参加国の関与の度合いが高まれば、参加国と国連との間の義務の配分は異なってくる。例えば湾岸戦争の場合、国連安保理が武力行使のあり方の決定に実質的に関与する余地はなく、国連の許可により行われた軍事行動を、多国籍軍各国とイラクとの間の国際的武力紛争と同一視することができる(国連の義務はほとんどない)。ただし、朝鮮戦争においては、旧ソ連が自国領域を侵犯されたとして、アメリカ軍による中立義務違反について異議を申し立てたことがあるが、このときアメリカは「この請求の正当な宛先は国連である」と主張したとされる。この点について詳しくは、Bowett, D.W., *United Nations Forces: A Legal Study of United Nations Practice* (1964), p. 57 を参照のハル。

(67) Cartledge, G.J., "Legal Constraints on Military Personnel Deployed on Peacekeeping Operations", *The Changing Face of Conflict and the Efficacy of International Humanitarian Law* (Durham, H. & McCormack, T.L.H. eds., 1999), p. 133.

(68) 戦争法による規制が必要になる状況に、平和維持軍はほとんど関与しないにも拘わらず、その行動規範として戦争法の規則を列挙した告示が公表されたことには、むしろ弊害の方が大きいという指摘もある(Cartledge, op. cit., pp. 135-136)。すなわち、武力紛争の状況に告示が集中していること、そして戦争法の用語のみが使用されていることにより、厳密な「自衛原則」が遵守されるべき状況で、「平和維持軍が武力紛争法の概念を援用してしまう」傾向が生じるのではないかという懸念である。この指摘の通り、国連軍要員が「(国連軍に対して) 敵対的な人々を、敵の戦闘員として取り扱ってしまうようなこと」は、今回の告示のような戦争法の規則を列挙した行動規範のほかに、拠るべき明確な行動規範が存在しなければ、十分にありうるであろう。

(69) *Id.*

(70) 例えば、ICRCの専門家会議の第二会期(一九九五年一〇月開催)でもこのような適用法規の区別が議論された。同会

議の報告書によると次のような合意がなされている。

「・国際人道法は、…国連軍の構成員が、組織された軍隊に対して武力行使を行い、または組織された軍隊による武力行使の対象となっている場合には、いつでも国連活動に適用される。…

・組織された軍隊に属さない個人に対して武力が行われる場合、およびそのほかすべての場合に、国際人権法のしかるべき規則、特に一九九〇年の『法執行官による武力行使および火器使用に関する基本原則』の規則が適用される。」

(Bouvier, A., *International Humanitarian Law for Forces Undertaking United Nations Operations* (16 October 1995, Unpublished Document on file of the author))

- (71) Zwanenburg, op. cit., pp. 133-139. 拙稿「国連平和維持活動への戦争法適用の問題」『京都勤労者学園調査・研究誌 *Vita Futura*』六号、三〇頁。
- (72) ST/SGB/1997/1, 28 May 1997.
- (73) *Staff Regulations of the United Nations, Scope and Purpose, reprinted in Amerasinghe, C.F., The Law of the International Civil Service: As Applied by International Administrative Tribunals* (2nd ed., 1994), Vol. 2, p. 413.
- (74) Amerasinghe, op. cit., Vol. 1, p. 146.
- (75) Roberts & Guelff, op. cit., p. 724.
- (76) 国連緊急軍 (ONAE) 規則 (ST/SGB/UNEF/1 (1957))、コソボ国連軍 (ONDU) 規則 (ST/SGB/ONUC/1 (1963))、キプロス国連軍 (UNFICYP) 規則 (ST/SGB/UNFICYP/1 (1964)) の各々条。
- (77) *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports* 1949, p. 174, at p. 177.
- (78) Condorelli, op. cit., p. 884.
- (79) Zaacklin, R. "The Ways and Means of International Organizations" *Manuel sur les organisations internationales* (Dupuy, R.-J., dir. publ., 2e éd., 1998) p. 306.
- (80) *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports* 1989, p. 177, at pp. 195-196, para. 52.

- (81) ただし、平和維持軍の構成員にも、国連と派遣先国の地位協定により、国際法上の「特権免除」が与えられる。例えば、国連緊急軍地位協定二三―二八条、コンゴ国連軍地位協定一五―二三条、キプロス国連軍地位協定二三―二八条。
- (82) Siekmann, R.C.R., *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces* (1991), pp. 98-119.
- (83) UNEF規則、ONUC規則、UNFICYP規則の各六条。
- (84) 例えば、UNEF規則 (ST/SGB/UNEF/1 (1957))、ONUC規則 (ST/SGB/ONUC/1 (1963))、UNFICYP規則 (ST/SGB/UNFICYP/1 (1964))。
- (85) 例えば、UNEFについてフィンランドとの兵力提供協定 (交換公文) (UNTS Vol. 271 p. 136)、UNFICYPについてカナダとの交換公文 (UNTS Vol. 555 p. 120) のそれぞれの付則に、国連軍規則が含まれている。
- (86) 例えば、国連要員による戦争法違反を国際刑事裁判所で裁くべきだとする意見もある。See Crossette, B., "Global Rules Now Apply to the Peacekeepers, U.N. Chief Declares" *New York Times*, 12 August 1999.
- (87) *Staff Regulations of the United Nations*, Article X (Regulation 10. 2), *Staff Rules of the United Nations*, Chapter X.
- (88) UNEF規則、ONUC規則、UNFICYP規則の各二三条。
- (89) UNEF規則一四条、ONUC規則一五条、UNFICYP規則一五条。
- (90) Condorelli, op. cit., p. 887.
- (91) McCoubrey, H. & White, N.D., *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations* (1997), pp. 177-193.
- (92) Siekmann, op. cit., p. 134.
- (93) 藤田久一『国連法』東京大学出版会、一九九八年、三七四―三七五頁。
- (94) 実際にも、国連の平和維持活動に参加する要員の逸脱行為に対して、派遣国が裁判権を行使した例がいくつみられる。例えば、ソマリア国連軍に参加した、自国兵士の犯罪に対して、カナダ、ベルギー、イタリアなどが国内法上の手続きをとった。E.g. *Regina v. Brocklebank*, Court Martial Appeal Court of Canada, 2 April 1996 (Court File No. CMAc-383), *Canadian Criminal Cases* (3d), Vol. 106, p. 234; Judgement of the Belgian Military Court regarding violations of Interna-

tional Humanitarian Law committed in Somalia and Rwanda, Nr. 54 A.R. 1997, 20 November 1997, *Journal des tribunaux*, 24 April/avril 1998, pp. 286-289. See also *Dishonoured Legacy, Report of the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia* (1997); Simpson, J.M., *Law Applicable to Canadian Forces in Somalia 1992/93: A Study Prepared for the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia* (1997); Young, R.M. & Molina, M., "IHL and Peace Operations: Sharing Canada's Lessons Learned from Somalia", *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 1 (1998), pp. 362-370; Boustany, K., "Brocklebank: A Questionable Decision of the Court Martial Appeal Court of Canada", *id.*, pp. 371-374; Lupi, N., "Report by the Enquiry Commission on the Behaviour of Italian Peace-keeping Troops in Somalia", *id.*, pp. 375-379; Weyembergh, A., "La notion de conflit armé, le droit international humanitaire et les forces des Nations Unies en Somalie (A propos de l'arrêt de la Cour militaire du 17 décembre 1997)", *Revue de droit pénal et de criminologie*, Vol. 79 (1999), pp. 177-201.

むすびにかえて

以上に、事務総長告示の適用範囲と形式の面での意義と問題点を検討してきた。

この告示の評価すべき点としては次の二つが考えられる。第一に「告示」という形式（内部法）により国連の負うべき「国際法上の責任」を明らかにしたことである。「告示」は従来、国連軍規則が踏襲してきた形式であった。国連軍規則は兵力提供協定の一部となり、兵力提供協定の遵守義務という形で軍規則の遵守確保が兵力提供国に課されてきた。国連が十分な法執行機関を持たないこと、また国連に対して各国が「部隊ごと」に「軍事要員を提供する方式」が各国に十分受け容れられ、この方式が今後も国連軍設立の唯一の方式であろうことを考えると、事務総長告示という形式をとったことは、最も現実的な選択であったと言える。

第二の意義としては、「戦争法の原則と精神」の内実を明確にしたことである。この概念により戦争法のデ・ファクトな適用を確保するという定式は、国連の軍事活動を法的規制の下に置く最も容易な手段であると考えられるが、国連軍に課される義務の内容が曖昧であるという批判が多かった。ICRCが、これまでのジュネーブ諸条約そのものの遵守を求める立場から譲歩して、「原則と精神」の明確化に協力したことは注目に値する。

しかしながら、告示の適用範囲の定義に曖昧な点があり、その意義は大きく損なわれている。米国が批判したように、このことは、戦争法そのものの概念に混乱を与え、誤った理解を助長する可能性もある。⁽⁹⁵⁾

特に、平和維持軍による自衛権行使の法的評価が不明確である。自衛権行使のどのような状況が「武力紛争」とされるのか曖昧であり、その結果、いくつかの問題が生じうる。まず、告示の文言からは、平和維持軍が自衛権を行使しても「武力紛争」には該当しない場合が存在するのか不明である。しかし、一九七七年の第二議定書に規定されている通り散発的な武力衝突は「武力紛争」に含まれないと考えると、平和維持軍によるすべての武力行使が「武力紛争」に該当するとは言えないのは当然である。そもそも今回の告示は「武力紛争」に適用される規則を規定しているので、平和維持軍による武力行使が「武力紛争」には該当しない場合、いかなる規制が適用されるのか曖昧なままである。少なくとも、伝統的な自衛原則に従った平和維持軍に対して、常にこの告示が適用されると考えるのは、不必要であるばかりか、弊害さえ伴いうる。⁽⁹⁶⁾

また、平和維持活動に従事する国連要員は、国連要員等保護条約により保護され、同条約に違反して国連要員に危害を加えた者は、武力を行使したこと自体の刑事責任を問われる。告示の適用範囲は保護条約の適用範囲と重複しているが、保護条約の保護対象である国連要員に、戦争法の基本原則を定めた事務総長告示が適用されることになれば、戦争法の平等適用原則と矛盾を生じることになる。これは戦争法の国連軍への適用を混乱させるのみならず、戦争法

適用に一般的な損失を与える可能性もある。その意味では、保護条約の適用範囲を踏まえて、告示の適用範囲のより明確な定義がなされるべきであった。

平和維持活動が伝統的な形態にとどまっているかぎり、「武力紛争」に国連軍が関与することは稀であり、その武力紛争に適用される告示には現実的有用性がない。むしろ、人権の尊重や法執行官の義務を含む、国連活動で現実に必要な行動規範の作成こそが進められるべきである。「武力紛争」以外の状況に適用される行動規範により国連活動の規律法規の明確化がいつそう進められなければならない。⁽⁹⁷⁾ 仮に国際社会が、伝統的な平和維持活動にとどまらず、平和執行活動のような大幅な武力行使の権限を与えられた国連活動の発展を必要とするのであれば、戦争法および国連要員等保護条約との関係で、それらの国連軍が行使する武力行使の法的地位を明確にする作業が必要である。またこの告示が明らかにしているように、今日の状況では、いかなる国連軍行動規範も兵力提供国の国内法による補完が不可欠である。各国が自国の軍事法制を再検討して、国連の指揮下におかれる自国軍が国連活動を円滑に進め、国連との関係で必要とされる規制を課しうるよう確保する必要がある。

註

(95) 本稿註(5)を参照のこと。

(96) 本稿註(68)を参照のこと。

(97) 内戦、国内秩序崩壊などの状況に派遣されることの多いポスト冷戦期の平和維持活動の行動規範として、戦争法上の「占領法規」(例えば一九四九年のジュネーブ第四条約や一九七七年第一追加議定書)が有用であるという指摘もある。See

Kelly, M.J., *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operation: The Search for a Legal Framework* (1999). But see, Carledge, op. cit.

【資料】 事務総長告示「国際連合軍による国際人道法の遵守」

ST/SGR/1999/13

一九九九年八月六日

事務総長は、国際連合（以下、国連と略す―訳者註）の指揮命令の下で活動に従事する国連軍に適用される国際人道法の基本的原則および規則を規定するため、以下の通り布告する。

第一項 適用範囲

1・1 この告示に規定された国際人道法の基本的原則および規則は、国連軍が、武力紛争の状況において、当該紛争に戦闘員として積極的に関与する場合に、その交戦について、かつ交戦継続の間に限って適用されうる。したがって、それらの規則は、強制行動の場合、または平和維持活動において自衛のために武力行使が許容される場合に適用される。

1・2 この告示の布告は、一九九四年の国際連合要員および関連要員の安全に関する条約に基づく平和維持活動の要員として保護されるべき地位、ならびに武力紛争に適用される国際法の下で文民に与えられる保護を受けることができる場合においては、それらの要員の非戦闘員たる地位に影響を及ぼすものではない。

第二項 国内法の適用

この規定は、軍事要員を拘束する国際人道法の原則と規則に関する網羅的リストではなく、それらの原則と規則の適用を害することがなく、かつ軍事要員が活動の間を通じてその拘束力の下にとどまる国内法に代わるものではない。

第三項 地位協定

国連と、その領域内に国連軍が配置される国家との間に締結された地位協定において、国連は、国連軍が軍事要員の行動に適用

される一般条約の原則および規則を完全に尊重して活動を行うよう確保することを約束する。国連はまた、国連軍軍事要員の構成員がそれらの国際条約の原則および規則に習熟しているよう確保することを約束する。これらの条約の原則および規則を尊重すべき義務は、地位協定が存在しない場合にも、国連軍に適用される。

第四項 国際人道法の違反

国際人道法の違反がある場合には、国連軍軍事要員は、部隊派遣国の国内裁判所の訴追に服す。

第五項 文民たる住民の保護

5・1 国連軍は、文民と戦闘員とを、また民用物と軍事目標とを常に明確に区別しなければならない。軍事行動は、戦闘員および軍事目標に対してのみ向けられなければならない。文民または民用物に対する攻撃は禁止される。

5・2 文民は、敵対行為に直接参加しない限り、かつ、その期間中は、この項により与えられる保護を享有する。

5・3 国連軍は、巻添えによる文民の死亡、文民の傷害および民用物の損傷を避け、また、あらゆる場合にそれらを最小限にするために、すべての実行可能な予防措置をとらなければならない。

5・4 国連軍は、活動地域にあつては、可能な限り、人口周密地域の内部またはその付近に軍事目標を設置することを避けなければならない。また、文民たる住民、個々の文民および民用物を軍事行動から生ずる危険に対して保護するため、必要なすべての予防措置をとらなければならない。平和維持活動の軍事施設および装備そのものは、軍事目標とみなされてはならない。

5・5 国連軍が、軍事目標および文民に無差別な方法で打撃を与える性質を持ちうる活動、ならびに、予期される具体的かつ直接的な軍事的利益との比較において、過度に、巻添えによる文民の死亡、文民の障害または民用物の損傷を引き起こすことが予想される活動を行うことは禁止される。

5・6 国連軍は、文民または民用物に対する復讐を行ってはならない。

第六項 戦闘の手段および方法

6・1 国連軍が戦闘の方法および手段を選ぶ権利は、無制限ではない。

6・2 国連軍は、国際人道法の関連する条約に基づく特定の兵器および戦闘の方法の使用を禁止または制限する規則を尊重しなければならない。これらの規則には、特に次のものの禁止を含む。

- (i) 窒息性ガス、毒性ガスまたはこれらに類するガスおよび生物学的戦闘方法
- (ii) 人体内において容易に爆発し、開展し、または扁平となりうる弾丸
- (iii) ある種の炸裂性発射物

検出不可能な破片を使った兵器、地雷、ブービートラップ、焼夷兵器などの特定通常兵器の使用は禁止される。

6・3 国連軍が、過度の傷害または無用の苦痛を与えうる、または、自然環境に対して広範な、長期的な、かつ深刻な損害を与えることを目的とする、もしくは与えることが予想される戦闘の方法を用いることは禁止される。

6・4 国連軍が、その性質上無用の苦痛を与える兵器、または戦闘方法を用いることは禁止される。

6・5 生存者を残さないように命令することは禁止される。

6・6 国連軍は、人民の文化的または精神的遺産である芸術上、建築上もしくは歴史上の記念物、考古学的遺跡、美術品、礼拝所、博物館、および図書館に対する攻撃を禁止される。国連軍は、その活動地域において、そのような文化財、またはその直接の周辺を、それらの文化財を破壊または損傷の危険がある目的に使用してはならない。文化財に対する窃盗、略奪、横領およびいかなる野蛮な行為も、厳しく禁止される。

6・7 国連軍は、食糧、作物、家畜ならびに飲料水の施設および供給設備のような、文民たる住民の生存に不可欠なものを攻撃し、破壊し、移動させまたは役に立たなくすることを禁止される。

6・8 国連軍は、危険な威力を内蔵する工作物または施設、すなわち、ダム、堤防および原子力発電所を、その活動が危険な威力を放出させ、その結果文民たる住民の間に重大な損失を生じさせる場合には、軍事的活動の対象としてはならない。

6・9 国連軍は、この項の下で保護される物および施設に対する復讐を行ってはならない。

第七項 文民および戦闘外に置かれた者の取り扱い

7・1 文民、武器を放棄した軍隊の構成員、および病気、負傷または抑留のため軍事活動に参加していない、または参加しなくなった者は、すべての場合において、人道的に、かつ人種、性、宗教的信念、またはその他のいかなる理由に基づく不利な差別なく待遇されなければならない。それらの者は、自己の身体、名誉および宗教的その他の信念を完全に尊重されなければならない。

7・2 7・1項に掲げた者に対する次の行為は、いかなる場合にも、またいかなる場所でも禁止される

- (i) 生命または身体的一体性に対する暴力
- (ii) 殺人、ならびに拷問、身体の切断、またはあらゆる形態の肉体に加える刑罰
- (iii) 集団に対する刑罰
- (iv) 復仇
- (v) 人質
- (vi) 強姦
- (vii) 強制売いん
- (viii) あらゆる形態の性的暴行、ならびに屈辱的および品位を傷つける取り扱い
- (ix) 奴隸化
- (x) 略奪

7・3 女子は、あらゆる攻撃、特に強姦、強制売いんまたはその他のあらゆる形態のわいせつ行為から特別に保護されなければならない。

7・4 児童は、特別の尊重の対象とし、かつあらゆる形態のわいせつ行為から保護しなければならない。

第八項 被抑留者の取り扱い

8・1 国連軍は、抑留された軍隊構成員および抑留により軍事活動に参加しなくなったその他の者を、人道的に、かつその尊厳を尊重して待遇しなければならない。この法的地位を害さない限りにおいて、非抑留者は、必要な変更を加えて適用可能な場合は、一九四九年のジュネーブ第三条約の関連規定にしたがって待遇されなければならない。

特に、

(a) 被抑留者の拘束および抑留は、特にその家族に通知するために、その者の所属する当事者、および赤十字国際委員会の中央情報局に速やかに通報されなければならない。

(b) 被抑留者は、衛生上のまたは健康上のすべての可能な保護が得られる、危険のない安全な施設内に收容されなければならない。被抑留者は、戦闘地域のような危険にさらされる場所に抑留されてはならない。

(c) 被抑留者は、食料、衣服、ならびに衛生的および医療的処置を受ける権利を有する。

(d) 被抑留者は、いかなる場合にも、あらゆる形態の拷問または虐待の対象とされない。

(c) 自由を制限された女子は、男子の区画とは隔離された区画に收容されなければならない、かつ女子による直接の監視の下に置かれなければならない。

(f) 一六歳に達しない児童が敵対行為に直接参加し、国連軍により逮捕され、抑留されまたは收容された場合も、その児童は引き続き特別な保護の利益を受ける。特に、これらの児童は、家族とともに收容される場合を除いて、成人の区画とは隔離された区画に收容されなければならない。

(g) 赤十字国際委員会が、捕虜および被抑留者を訪問する権利は、尊重され、かつ保障されなければならない

第九項 傷者および病者、ならびに衛生要員および救援要員の保護

9・1 国連軍の権力内にある軍隊構成員その他の者で、負傷し病気にかかった者は、すべての場合において、尊重され保護されなければならない。それらの者は、人道的に待遇されなければならない、不利な差別をすることなく、その者の状態から必要とされる医療上の治療および処置を受けることができなければならない。緊急の医療上の理由によってのみ、与えられる治療の順序を優先させることが許される。

9・2 事情が許すときはいつでも、戦場に残された傷者、病者および死者の搜索および確認を行い、またそれらのものの收容、移動、交換および輸送を可能とするために、戦闘停止が合意され、またはその他の現地取り決めがなされなければならない。

9・3 国連軍は、衛生施設および移動衛生部隊を攻撃してはならない。それらは、その人道的任務を逸脱し、国連軍に対して

攻撃その他の害を及ぼす行為のために使用されないかぎり、常に尊重されかつ保護されなければならない。

9・4 国連軍は、すべての場合において、専ら傷病者の搜索、輸送または治療に従事する衛生要員、ならびに宗教要員を、尊重しかつ保護しなければならない。

9・5 国連軍は、移動衛生部隊と同様の条件で、傷病者の輸送手段および衛生設備を尊重し、かつ保護しなければならない。

9・6 国連軍は、傷病者または本項で保護される要員、施設および設備に対して復讐を行ってはならない。

9・7 国連軍は、すべての場合において赤十字および赤新月の標章を尊重しなければならない。これらの標章は衛生部隊、衛生施設、衛生要員および衛生物資を表示し、または保護する目的のほかには使用されてはならない。赤十字または赤新月の標章の悪用は禁止される。

9・8 国連軍は、近親者の罹病、負傷または死亡に関する情報を得る家族の権利を尊重しなければならない。そのために国連軍は赤十字国際委員会の中央情報局の作業を容易にしなければならない。

9・9 国連軍は、その性質上人的かつ公平であり、いかなる不利な差別もなく行われる救援活動の作業を、容易にしなければならない。かかる作業に従事する要員、車両および施設を尊重しなければならない。

第一〇項 発効

この告示は、一九九九年八月二日に発効する。