

〈共同研究〉

「デモクラシーの機能不全と市民力の再生―担い手と政治空間の変容の欧米比較―」

スエズ危機と「当事国同意」原則の成立

野 田 葉

はじめに

国際連合憲章の起草者によって準備された国際紛争解決の手段は、第6章に定められた話し合いや調停などによる平和的解決と、第7章にもとづく経済的または軍事的な制裁措置による強制的解決である。しかし、第7章にもとづく強制行動の発動は、大国の協調が前提であり、深まる冷戦的対立の下で、まもなく機能する見込みのないものとなってしまった。

冷戦期、国連による唯一の軍事的強制行動は、1950年6月の朝鮮戦争の際、北朝鮮の韓国攻撃に対して、これを平和を破壊する行為であると認定する決議が、ソ連の安保理欠席を奇貨として採択され、アメリカの主導で自主的に参加した16カ国からなる「国連軍」が設立された時のものであった。しかし、この「国連軍」の指揮権はアメリカにあり、国連自体はその活動にほとんど影響を及ぼすことがなかった。それは事実上の多国籍軍であり、大国一致にもとづかねばならない第7章の手続きにしたがったものではなかった。

他方で、今日、平和維持活動（Peace-keeping Operations, PKO）と呼ばれる国連活動は、強制力に拠らずに紛争解決を助ける手段として冷戦期に創り出されたものである。それは、国際平和を脅かす地域的な紛争や事態に対して、国連が一定の軍事組織を現地に駐留させ、その中立的なプレゼンスによって事態の悪化を防ぎ、平和的解決の模索を促すことを目的にしており、関係国の要請

や同意にもとづくことによる、非強制的な活動だった¹⁾。その活動の「伝統」は、1956年のスエズ危機における国連緊急軍（United Nations Emergency Force, UNEF）の創設によって、中東の平和が10年余り維持されるという実績が示されたときに始まっている。憲章に予定されていなかったこの新しい国連活動が、冷戦期の国連が果たすべき国際安全保障上の役割を補ってきたのである。

その後、冷戦の終結によって、冷戦的対立がなくなったにもかかわらず、憲章第7章の手続きにしたがった紛争の強制的解決のための国連軍が実現した事例は今までにない。1991年の湾岸戦争の際、国連による授權を得て派遣されたのもまた、アメリカを中心とした「多国籍軍」であった。

冷戦的対立は解消されたはずなのに、なぜ第7章の手続きにしたがった大国協調による強制的解決手段は今も使われず、安保理の授權による多国籍軍の派遣という手段が選ばれるのか、という疑問はここでは措くとして、冷戦後の国際社会においても、国連を通じた紛争解決の手段として、平和維持活動が活用されることが多いのは周知のとおりである。

内戦が多発する現在、従来の冷戦期の平和維持機能（peace-keeping）に加えて、さまざまな手段が模索されるようになり、その事例ごとに国連の担う役割も多様化してきている。なかでも冷戦後において国連の平和維持活動が経験したもっとも大きな質的变化は、1990年代初めのソマリアと

旧ユーゴにおけるPKOに対する強制的機能（peace-enforcement）の付与だったといえるだろう。しかしこれらの強制力が付与されたPKOは、逆に紛争を悪化させ、撤退を余儀なくされることとなり、イニシアティブをとったガリ事務総長は1995年の『平和への課題—追補』において、今後の平和維持活動は「伝統的」な活動原則、すなわち当事者の同意、中立・不偏性、自衛を除く武力の不行使の三原則へ立ち戻るべきであるとして、平和維持活動が強制的性質をもって行われることを否定する結論を下したのである²⁾。

実は初めての平和維持のための国連軍、すなわちスエズ危機におけるUNEFの設立される際にも、こうした強制性をもたせようとする動きがないわけではなかった。UNEFをどのような軍事組織として設立させるかについては、諸国それぞれの立場から、さまざまな議論があった。しかし、のちに「伝統的」と呼ばれることになる平和維持活動の諸原則は、UNEFの活動開始にあたって最終的にその必要性が確認され、あとからみれば、その諸原則こそが活動の継続を根本的に支えていたのである。

本稿はこの過程、すなわちUNEFの設立・派遣にいたる経緯のなかで、非強制的な、いわゆる「伝統的」な活動原則がどのように成立していったのかをあらためて確認し、こうした活動の諸原則がどのように重要なものであったのかを論じようとするものである。とくに筆者が注目したいのは、「関係当事国」のなかの「領域国政府」の同意、すなわち国連軍を受入れる側となる国の同意である。一定の軍事組織を現地に駐留させ、活動させようとする国連側の意志と領域国政府の主権は、本来的には相反するものであり、そこで国連と受入れ国がどのようにして合意に達しうするのか、というところに当事国同意のほんとうの難しさがあると思われる。しかしその難しさにもかかわらず、非強制的な国連活動にはこの受入れ国の同意が必要だったのである。

以下、諸国の動きに注意を払いつつ、当事国同意がスエズ危機への対応をめぐるどのように扱われたかを、順を追ってみていくことにする。

1. スエズ危機とピアソンの提案

危機の発生

1956年10月29日、イスラエルが突然にシナイ半島へ侵攻したことからこの危機が始まった。国連ではすぐに安全保障理事会が招集されて対応の協議に入ったが、イギリスとフランスの両政府はその協議の結果をまつことなく、翌30日にスエズ運河の安全確保を理由にエジプトに対する武力介入を開始した³⁾。

そのおよそ半月前の10月13日、安保理は別の案件について決議を採択したところだった。それはスエズ運河の管理運営について、イギリス、フランス、エジプトの三国の間で合意に達した「六原則合意」を承認する決議だった。

この年の7月26日、エジプトによるスエズ運河の国有化が宣言されたが、その背景には米英ら西側諸国の冷戦的同盟政策と、これに組み込まれることを拒否するナセル大統領のアラブ・ナショナリズムの対立があった。アメリカはともかく、この国有化宣言によってスエズ運河を管理する主導権を奪われた英仏は強く反発していた。英仏は安保理にこの問題を提起したが、当時の国連事務総長ダグ・ハマーショルドの仲介によって、英仏とエジプトの三外相で非公式の協議を重ねた結果、先の「六原則合意」による妥協が成立したかに思われたのである。しかし実は英仏はこうしたかたちで問題を決着させることに満足しておらず、イスラエルとともに軍事行動を起こし、力づくでスエズ運河の主導権を取り戻そうとしたのである。

10月30日の安保理では、アメリカの提案したイスラエル撤退要請決議案に対して英仏が拒否権を行使するという事態になり、行き詰った安保理から緊急総会へと急遽、議論の場が移されることになった⁴⁾。

11月1日に開会された緊急総会のなかで、ディクソン英国連代表は、英仏の軍事行動は侵略ではなく警察行動であり、あくまで運河を守るための暫定的な行動であるとして、自国の行動を正当化しようとした⁵⁾。

ピアソンの提案

ところでこのとき、紛争の「政治的解決が図られている間に、これらの国境の平和を保つに十分な規模の国連軍」を派遣することを提案したのは、カナダのレスター・B・ピアソン外相だった。彼は以前から、中東地域に警察的役割を果たす国連軍を設立するという構想をもっており、数年前にも総会へ提案しようとしたが、ハマーショルドが反対していた。

ピアソンがこの危機に際して最初に考えたのは、とりえず英仏軍及びアメリカ、カナダなどが、「より常設的な国連警察軍が創設されるまでの間」エジプトとイスラエルの間に入り、その後にさらにもっと常設的な国連軍を設立し、派遣するというアイディアだった⁶⁾。

しかし英仏らの強引な軍事介入に、当時のアジア・アフリカの新興諸国はエジプトに同情を寄せ、三国を激しく非難した。国際的批判が高まるなかで、イーデン英首相が出した軍事行動を停止する条件とは、エジプトとイスラエルの間の平和を維持する国連軍が設立され、それを両国が受入れ、そしてその国連軍が設立されるまでの間、英仏軍が当該地域に駐留を認められること、というものだった⁷⁾。しかしこの停戦条件は、先に述べたピアソンの構想に似通っていた。

実際、このときピアソンは、国際的非難を受ける英仏を「苦境から救い出す」ことを考えていた⁸⁾。エジプトとイスラエルが争うのをやめるべきであり、そのために当該地域に平和をもたらす国連警察軍——それができるまでの間は、その代わりを果たす英仏軍——が駐留し、両国はそれを受入れるべきであるという議論は、まさに英仏の軍事介入を正当化するためのものにほかなかった。

ハマーショルドはこのようなピアソンの提案に賛成できなかった。ピアソンによれば、彼は「われわれの国連軍構想にはまったく冷淡で、成功の確率についてもひじょうに悲観的だった」⁹⁾。

他方で、参加を求められたアメリカも、このピアソン案に躊躇していた。アメリカはナセルの非同盟主義を快く思っておらず、アスワンハイダム建設への融資を取り消すなど、エジプトにスエズ運河の国有化宣言を決意させる一因をつくって

たのだが、英仏の軍事行動には反対だった。こうした英仏の「植民地的な」軍事介入は、中東地域全体に西側への反発を呼び起こす危険性がある。アメリカは英仏と立場を同じくするかのようなピアソン案を支持するわけにはいかなかった。

アメリカの関与と国連軍設立決議

しかし危機的状況を早く収拾するため、ロッジ米国連代表はピアソンと協議して、最初のピアソン案を、英仏やアメリカ、そしてソ連など大国が入らないような国連軍を設立するという構想に修正することにした。そしてカナダが、これを総会で提案することにしたのである。しかしこの国連軍は、現地での行動の自由を確保するために「紛争当事国の同意がなくても必要な措置をとることができねばならない」と二人は考えていた。つまりこの時点では、関係当事国の同意については——国連軍を受け入れる領域国政府の同意も含めて——まだ考えられていなかったのである¹⁰⁾。

一方、それまで消極的だったハマーショルドは、アメリカの考え方を知り、大国が直接入らないかたちで国連軍が設立できる見通しがつくとただちに国連軍設立への支持と協力を表明し、その態度を一転させた¹¹⁾。

こうして緊急総会において、ピアソンが提起した決議は以下のような短いものだった。

「・・・事務総長に対して、緊急措置として、前述の決議のすべての規定に従い、敵対行為の停止を確保し、かつ監視するために、関係国の同意を得て、緊急国際国連軍を設置する計画を48時間以内に総会に提出するよう要請する。」¹²⁾

軍の具体的内容には触れることなく、まず設立するという方針の提起と設立計画の立案を事務総長に委ねる、という提案だった。

インドのラル国連代表は、提案に賛意を示しつつも、決議案にいう「関係国」について質問した。決議案にいう「関係国」とは、緊急国際国連軍に参加する国々のことを指し、交戦状態にある国々はその軍に参加しないという理解でいいのかと確認したのである。英仏軍が国連軍には入らないことを念押ししたのである。ピアソンはすぐにラル

の解釈を肯定した¹³⁾。ただこのときも、国連軍の駐留を受け入れる国の同意については触れられていない。

こうして初めての平和維持のための国連軍の設立提案決議は、英、仏、イスラエルとエジプト、そしてソ連など19カ国が棄権したが、57カ国の賛成、反対はなし、という賛成多数で採択され、ハマーショルドが国連軍設立の計画作成を委ねられることになった¹⁴⁾。

このように、初めての平和維持のための国連軍は、そのアイデアが発案された当初の想定では、紛争を止めるための警察行動的な色合いの強い国連軍の設立であったことがわかる。とくに最初のピアソンの考えは、英仏が自らの軍事行動を正当化するための「運河を守るための警察行動である」というロジックにも重なるところが多く、強制的な性格をもち、かつ英仏の軍事行動を正当化し、それを肩代わりするためのような国連軍になりうる可能性をはらんだものだった。しかし正式な総会提案の準備が進められる過程にアメリカが関与したことで、その性質が大きく変わったのであり、敵対当事国や大国も参加しないものとなった。ただし、決議案にいう「関係国の同意」については、その議論はもっぱら国連軍に参加する国の同意について行われ、国連軍を受け入れる国の同意には注意は払われていなかった。

またこの間のハマーショルドの態度からは、まず何よりも、大国間の冷戦的対立がこの危機に持ち込まれることに対する警戒が彼の関心の大部分を占めていたことがうかがえる。諸国の関心が受入れ国の同意に向けられるのは、これよりあとのことであった。

2. 国連緊急軍（UNEF）の設立

ハマーショルドは最終的な国連軍設立計画の完成に先立って、第一次事務総長報告書を総会へ提出し、安保理常任理事国を国連軍とその司令部の構成国に入れないという方針をまず宣言した。冷戦的対立の要素を入れないために、いち早くこの方針の周知を図ろうとしたのである¹⁵⁾。

しかし、この第一次報告書が総会で承認され、あらためて国連軍設立のイニシアティブがハマーショルドに与えられる運びになったとき、イスラエルが次のような主張をしたのだった。国連軍が派遣されるならば、「軍への参加が要請された国々」に対してだけではなく、むしろ、まず国連軍の「駐留が提案されている領域の諸国家」——つまりイスラエルとエジプト——に対して同意が求められるべきである。「イスラエルの法的管轄下、または支配下にある領域において、いかなる軍の駐留もイスラエル政府の主権同意がなければ法的に不可能である」ことは、「憲章の法の下で、自明の理である」。そうでなければ総会の多数によって、どの国家の領土にも軍を駐留させることが決定できるということになる、というのである¹⁶⁾。

イスラエルの発言には重要な指摘が含まれていた。今回のような国連軍の派遣にあたっては、受入れ国の同意を得なくてはならないという指摘である。

ハマーショルドがこれをすぐ察知したことは、その直後に交わされたロッジとの会話からうかがえる。ロッジがこの総会のすぐ後に、エジプトが国連軍の駐留を拒否したらどうするのかと問うと、ハマーショルドはこう答えた。

「国連軍はエジプトの同意なしにエジプトへ派遣できないことははっきりしている。国連はエジプトの領土を「占領」することなどできない」。しかし、エジプトの領土への派遣に関してイスラエルの承認が必要とは思わない、と彼は言った¹⁷⁾。エジプトの領土に駐留するにはエジプト政府の承認が必要であり、休戦協定違反の侵略行動によるイスラエルのエジプト領支配は認められないというハマーショルドの立場は、その後も一貫して揺らぐことはなかった。

こうして、後に「伝統的」活動原則となる「当事国同意」のなかで、とくに「駐留を受け入れる国の同意」の重要性がこのときハマーショルドによって確認されたのである。

最終的にハマーショルドが提出した国連軍設立計画（第二次・最終事務総長報告書）は総会の承認を得るところとなり、早速彼はその計画にした

がって設立準備にとりかかることになる¹⁸⁾。その計画の主要な方針を確認しておくならば、まず、多国籍軍方式はとらずに国連が主体となって実施すること、そして国連軍を五大国以外の国で構成することが再度確認されており、冷戦的対立を慎重にしかし明確に排除しようとしていることがわかる。

また、この活動は「(紛争当事国の) 軍隊の撤退を強制する」ものではなく、「軍隊の撤退にともない、敵対行為の停止を確保・監視する」ためのものであること、紛争に対して軍事的、政治的な影響は与えない中立性を保つことなどを方針に掲げている。つまり、この国連軍は紛争当事国間に停戦が成立した後に派遣されるものであり、戦闘を止めに入るという強制的役割は持っていないことを明らかにしている。このような国連軍の性質について報告書は、「事実上、準軍事的な性格を有しているが、軍事的な目的をもった軍隊ではない」と説明している。そしてこの国連軍の活動は関係国の同意の範囲に制限され、部隊提供国の同意によって国連軍は設立されるが、「領域国政府の同意なく当該国領域内に国連軍を駐留させ、活動させることはできない」として、軍に参加する国の同意と駐留を受け入れる領域国政府の同意を区別した上で、それぞれの同意が活動の実施に必要なことを確認しているのである。

総会はこの報告書を支持し、国連軍、すなわち UNEF の設立は決議で承認された (GA/R1000)。加盟諸国は自分たちの決定による国連軍の派遣がエジプトの危機を救うことになることを期待していた。しかしその派遣は、受入れ国側であるエジプト自身の躊躇によってしばらくの間、阻まれることになるのである。

3. エジプトの同意—「信義則」による合意

エジプトは UNEF 設立を承認する総会決議について、採決に際しては棄権したが、そのあともなくして、これを承認することを表明した。しかし UNEF の設立準備がすすみ、実際に駐留を受入れなければならない段階に近づいてくると、エジプトは次第に慎重になり、さまざまな留保や条件

を出し始めた。たとえばこの国連軍プランの提案国であるカナダの UNEF 参加を拒否しようとした。外からみればそれは過剰すぎる反応に思われた¹⁹⁾。しかしエジプトからみるとカナダは英連邦の一員である。しかもイギリス軍が撤退しても「女王陛下の部隊」はなおエジプトに残る、とイーデンが発言したこともエジプトの不信感を強めていた²⁰⁾。

エジプトは UNEF の活動する地域や任務の内容についても詳細な確認を求めてきた。そこでハマーショルドはカイロまで出向き、UNEF の駐留に必要な取決めについて、数日をかけてナセルと話し合ったのである。

そのなかで最も重要な問題となったのは、UNEF の撤退は誰が決定するのか、という点だった。ハマーショルドは、総会決議によって設立された UNEF の撤退、すなわちその活動の終了は、当然、総会の決定に拠ることになると主張した。エジプトも UNEF の設立決議を承認したのだから、UNEF の任務が未だ終了しないうちに駐留に対する同意を撤回することは、決議を承認したことにも矛盾する、したがって総会が UNEF の任務が終了したと決定するまでエジプトが UNEF の駐留を認めることで合意するように求めたのである。

しかしナセルは、エジプト領内に駐留する UNEF の撤退が総会の決定に委ねられる、ということにはどうしても同意しなかった。ナセルにとってそれは、エジプトの主権が制限されることを意味した。

他方、英仏イスラエルの三カ国を早く撤退させ、状況を安定させるために、UNEF の駐留は急がねばならなかった。そのためにもとにかく、「UNEF の [エジプト] 入国が原則として受け入れられたという既成事実」を早く確立させることが重要だった²¹⁾。

長時間にわたる話し合いの末、ナセルが、エジプトの主権が制限されるような条件はどうしても受け入れようとしないうちをハマーショルドは理解し、UNEF の撤退については「信義則 in good faith」の合意に拠ることにした。

すなわち「信義則」合意とは、エジプトが

UNEFの駐留や役割について何らかの主権を行使しようとする場合、エジプトは自身がUNEF設立決議を受諾したことに基づいて、誠実に（in good faith）それを行い、国連の側もエジプトの主権を尊重した上で、総会決議がUNEFに課した任務にしたがって誠実にそれを果たす、そして駐留その他のUNEFの任務に関して国連とエジプト政府の間に問題が生じた場合は、エジプト政府と事務総長が協議などによって共同で解決する、という合意である²²⁾。

これは、仮にエジプトが主権の行使としてUNEFに撤退を要求する場合、實際上、エジプト側にはどのような制約があるのか、具体的にはっきりしない、かなりあいまいな合意である。しかしこれが、初めての国連平和維持軍が活動を開始するにあたって、その領域国政府から得られた当事国同意だった。そしてこの「信義則」合意のもとで駐留活動を開始したUNEFは、およそ11年足らずの間——「信義則」合意が継続していた間——、確実に当該地域の状況を安定化させることに成功し、その結果、この種の国連活動の有効性に国際社会が注目したのである。

そもそもこのような合意を必要としないものとしてUNEFを設立していれば、もっと自由に活動することができ、その任務を最後までもっと強力に果たせたであろうと主張されることは少なくない。当事国同意を活動の必須要件にしてしまったために、UNEFの活動が制限されることになったのだ、という見方である²³⁾。しかしおそらくはその逆であって、むしろエジプト政府の合意があったからこそUNEF活動の安定性が確保されたと考えるべきではないだろうか。「信義則」合意以上の同意がエジプトから得られない以上、その同意の範囲を越えるならUNEFの活動は強制的性質を帯びてくることになる。それはUNEF設立の手続き上、法的根拠にかかわってくる問題でもあるが、それよりも実際にエジプトの主権を無視するような国連活動はエジプトの反発を招き、かえって状況全体を再び悪化させる危険性もありうる。また、それは次に述べるイスラエルの態度にも関わって、まさに現実的な危険でもあった。

ともあれ、ハマーショルドの交渉によってエジ

プト政府との合意に達した結果、11月中旬にスエズ運河地域に派遣されたUNEFは、まもなくエジプト軍と英仏軍の間に駐留し、停戦状態を確保・監視する任務を開始したのだった。

4. イスラエル撤退をめぐる問題

スエズ運河地域にUNEFの駐留が開始された結果、英仏軍はエジプト駐留の口実を失い、12月22日に完全撤退を完了した。

一方、イスラエルは翌年になってもまだ撤退しようとしなかった。1957年1月14日、イスラエル政府は22日までにシナイ半島から撤退すると表明したが、アカバ湾におけるイスラエルの航行安全を理由に、シナイ半島の南端にあるシャルム・エル・シェイクと、イスラエルを悩ますゲリラ活動の拠点になっていたガザ地区については撤退を拒んだ。とくにガザ地区へのこだわりは強く、アメリカの支持を得ることで自国の要求をとおそうとした。しかしエジプトを支持するアラブ諸国をはじめとする第三世界諸国の批判が国連内で次第に強まり、イスラエルは少しずつ要求を後退させていき、ついにガザから撤退すると米國務長官のダレスに告げた。しかし撤退するにあたってイスラエルはひとつの条件をつけようとした。すなわち、イスラエルが撤退した後はUNEFが管理し、「エジプトが永久にガザには戻らない」ことが約束されることを望んだのである。イスラエルはその保証を得ることに最後まで執着した。

ダレスは、イスラエルが撤退するとき喜び、あとはハマーショルドが調整しさえすれば、イスラエルの希望をかなえてエジプトとの争いもおさまらだろうと考えた²⁴⁾。イスラエルの要望どおりUNEFを駐留させ、イスラエルとエジプトの双方からガザを隔離すればよいというのである。しかしそれは、スエズ運河を国際管理下におけば争いは解決されるというのと同じ理屈であって、ガザがエジプトの領土であることへの配慮に欠けていた²⁵⁾。イスラエルの要求は、ガザにおけるエジプトの主権を否定し、UNEFにエジプトをガザに戻らせないようにするという強制的な任務を負わせようとするものだった。ハマーショルドからみる

とそれは、苦心の末にナセルとの間に成立させた「信義則」合意という UNEF の存立基盤をまったく無視した、乱暴な要求だった。

イスラエルは、先に述べたように、UNEF 設立をめぐる総会での討議に際して領域国政府の同意の必要を主張し、そして自国内に UNEF が駐留することを拒否していた。しかし他方で、ガザにおけるエジプトの主権を否定することになる要求に固執し続けたのである。自国領土内に立ち入れないことになるなど、ナセルが受け入れないことは明らかだった。

そもそも 1949 年のエジプト・イスラエル間の一般休戦協定を破ったイスラエルのエジプト領への侵入および占領という違法状態は回復されなくてはならず、まずは無条件でイスラエルの完全撤退が実施されるべきであった。そうでなければ違法な占領から撤退するのと引きかえに、イスラエルの要求がとおることになるからである。

しかしイスラエルはあくまでエジプトがガザに戻らないという保証を得ようとして、アメリカの力でその要求をとおそうとした。他方、ハマーショルドは、アメリカにイスラエルの無条件完全撤退の必要性を説得し続けた。

最終的にアメリカは、3 月 1 日の総会において、ハマーショルドの主張したとおり、休戦協定の枠組みの中で問題解決が図られるべきだという考えを表明し、イスラエルは無条件撤退を余儀なくされることになった²⁶⁾。

ハマーショルドがイスラエルの無条件撤退にあくまでこだわった背景には、国連の立場としてイスラエルの違法行為は国際法的に許されないという法的正義の実現という側面も当然にあったと思われるが、イスラエルへの妥協がすなわちエジプトの国連に対する不信を生み、UNEF 駐留への合意を失わせ、それがたちまち国連活動の基盤を不安定化させることへの恐れも多分にあっただろう。そしてイスラエルの執拗な要求を最終的にはしりぞけたアメリカもまた、自らの行動や発言が原因で UNEF の活動が危うくなるようなリスクは避けたかったのである。

5. 結びにかえて—「研究摘要」による原則化

以上にみてきたように、UNEF の設立および派遣は、新しい国連活動の創造過程であった。どのような目的や任務を持ち、またどのような性質の軍隊にすべきかなどについてのさまざまな模索が、限られた時間のなかで行われた。警察的な行動力を持ち、かつ英仏の行動を正当化するかのような提案から始まった国連軍設立構想は、やがて大国をはずして構成されることで冷戦的対立を排除するものとなり、そしてさらには「関係当事国の同意」を必要とする、強制力をもたない軍隊として創り上げられていったのである。

それからおよそ 2 年後の 1958 年 10 月、UNEF の活動が順調に継続されているなかで、ハマーショルドがこの経験についてまとめた「UNEF の設置および活動にもとづく経験の研究摘要」(Summary Study of the Experience Derived from the Establishment and Operation of the United Nations Emergency Force, 以下、「研究摘要」と略す)が出された²⁷⁾。

このなかで、とくに「関係当事国の同意」は、活動の諸原則の最初に取り上げられ、詳細な説明とともにその重要性があらためて強調されている。そこには先にも述べた参加国と受入れ国それぞれの同意についてその必要性が確認されている。すなわち、国連軍に対して人員や資材を提供して参加する国の同意とともに、「国連がその任務を遂行するために、加盟国の領域に部隊を駐留させるには、当該政府の同意が必要となる」²⁸⁾。

また、「信義則」合意については、「エジプト政府が UNEF について行った（信義則による合意の一筆者—）宣言以上のもの」は、将来にわたってどの国も「行う可能性が乏しく」、「国連もまた、UNEF についてエジプト政府に対して行った以上の約束はするべきでないと考えられる」ので、今後もしこうした合意を得るという方法が妥当であるとハマーショルドは述べている²⁹⁾。

イスラエルが緊急総会で領域国政府の同意が求められるべきことを主張したとき、ハマーショルドはすぐに受入れ国の同意の重要性に気づき、それを認めていた。しかしそのときは、エジプトの

同意さえ得られれば、英仏は駐留の口実を失うので撤退することになるであろうし、また同時にソ連が介入してくる危険も防ぎうるであろうという、冷戦的要素の排除という側面に着目していたのかもしれない。しかし、実際に UNEF の駐留を実施せねばならない段階になって、警戒心を強めているエジプトの態度に直面したハマーショルドは——彼はこのときのエジプトの態度に少なからずショックを受けている——、あらためてエジプトの同意の重要性を認識することになったと思われる。すなわち、UNEF が安定した活動を現地で展開するためにこそ、エジプトの同意がどうしても必要なのだと気づいたのである。

エジプトが同意しているからこそ、その領域内において UNEF は容易に安定した立場を得て行動できる。仮に UNEF が強制的な権限を与えられた軍隊であったとしても、エジプトの意に反するような強制力に拠るのであれば、状況を安定化させるという目的の実現はむしろ圧倒的に困難なものとなるだろう。受入れ国の同意を得ることの、真に現実的な問題としての重要性はそこにあったと考えられるのではないだろうか。

しかし他方で、「当事国の同意を得る」ということには必然的ともいうべき限界がある。すなわち、国連軍をエジプトに駐留させるという国連の意志決定と、エジプトの自国領土内における絶対的な権利行使の自由は、究極的には相容れない。それにどう折り合いをつけて合意を達成するか、という点が、非強制的な国連活動には常に求められる課題となる。ハマーショルドは、UNEF という平和維持活動における当事国合意の重要性とその合意に達することの難しさの両方を、ナセルとの交渉を通じて理解した上で「信義則」による合意に拠ることにしたのだと思われる。

ハマーショルドは、上述の「研究摘要」において、こうした経験を通じて得た「関係当事国の同意」を UNEF のような国連軍活動に必要な条件として原則化した。そして、それがのちの平和維持活動における「伝統的」な基本原則となった。このような活動原則を備えた平和維持のための国連軍は、憲章の準備していた平和解決機能に不足していた部分を補うものであったからこそ、冷戦期、

ポスト冷戦期を通じて活用される国連活動となったのである。

注

- 1) 香西茂「国連の平和維持活動」有斐閣、1991 年、2-3 頁。
- 2) "Supplement to An Agenda for Peace," A/50/60, S/1995/1, 25 January, 1995, para. 33. 香西茂「国連による紛争解決機能の変容」『現代国際法における人権と平和の保障』山手治之・香西茂編集代表、東信堂、2003 年、228 頁。
- 3) スエズ危機をめぐる国連の対応については、Brian Urquhart, *Hammarskjöld*, New York: W.W. Norton & Company, 1972, ch.7. 野田葉「ハマーショルド国連事務総長の危機外交—「静かな外交」から「防止外交」へ（二）」『法学雑誌』第 53 巻第 2 号、2006 年。
- 4) 「平和のための結集」決議が採用され、緊急特別総会が招集された。野田、前掲、315-319 頁。S/PV.749, para. 186.
- 5) A/PV.561, paras. 65-112.
- 6) Lester B. Pearson, *Memoirs 1948-1957, Vol. 2: The International Years*, ed. by John A. Munro & Alex I. Inglis, New York, 1974, p. 249.
- 7) A/3267, November 3, 1956.
- 8) *Foreign Relations of the United States* (以下、*FRUS* と略す。), 1955-57, vol. X VI, No. 473.
- 9) Pearson, *op. cit.*, p. 224.
- 10) Sean M. Maloney, Die Schaffung der UNEF I, November 1956 bis März 1957, in: Winfried Heinemann und Norbert Wiggershaus (Hrsg.), *Das internationale Krisenjahr 1956: Polen, Ungarn, Suez*, München: R. Oldenbourg, 1999, p. 262. ただし、このあとロッジとアイゼンハワー大統領の間で、エジプトが受け入れられるものである必要についての確認はとられていたようである。*FRUS*, 1955-57, vol. X VI, No. 481.
- 11) Pearson, *op. cit.*, p. 251.
- 12) A/3276, November 3, 1956.
- 13) A/PV.563, paras. 272-276.
- 14) GA R/998 (ES- I), November 3, 1956.
- 15) A/3289, November 4, 1956.
- 16) A/PV.565, paras. 40-45.
- 17) *FRUS*, 1955-57, Vol. X VI, No. 497.
- 18) A/3302, November 6, 1956.
- 19) Urquhart, *op. cit.*, p. 187; E.L.M. Burns, *Between Arab and Israel*, Toronto: Clarke, Irwin & Company, 1962, p. 200.
- 20) モハメド・ヘイカル「ナセル—その波乱の記録」朝日新聞社外報部訳、朝日新聞社、1971 年、220 頁。
- 21) Urquhart, *op. cit.*, pp. 189.
- 22) A/3375, November 20, 1956.
- 23) 1967 年に第三次中東戦争が勃発し、エジプトの一

方的要求によって UNEF が撤退せざるを得なくなったとき、ピアソンは、この信義則合意には反対であったと述べている。Brian Urquhart, *A Life in Peace and War*, New York : W.W.Norton & Company, 1987, p.216.

24) *FRUS*, 1955-57, vol. X VII, No. 145.

25) ダレスはスエズ運河が国有化された際に、エジプトと運河利用国で構成する「スエズ運河委員会」が運河の国際管理を行うという提案をしたが、エジプトはこ

の提案を拒否した。野田、前掲、309 頁。

26) UNEF は、3 月 8 日にシャルム・エル・シェイクを、10 日にガザを引き継いだ。

27) A/3943, 9 October, 1958.

28) *Ibid.*, para. 155. 日本語訳は香西訳に拠った。香西、前掲（注 1）、90 頁。

29) *Ibid.*, para. 159. 同上、91 頁。