

**[紹介] モハメド・ベヌーナ著「国内紛争における
軍事介入への同意」** (Mohamed Bennouna; Le
consentement a l' ingerence militaire dans les
conflits internes, Paris, 1974, 235p.)

その他のタイトル	[Book Review] Le consentement a l'ingerence militaire dans les conflits internes, 1974, par Mohamed Bennouna.
著者	藤田 久一
雑誌名	関西大学法学論集
巻	27
号	2
ページ	341-351
発行年	1977-06-30
URL	http://hdl.handle.net/10112/00025927

〔紹介〕

モハメド・ベヌーナ著

「国内紛争における軍事介入への同意」

(Mohamed Bannouna, *Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes*, Paris, 1974, 235p.)

藤 田 久 一

—

内戦への外部からの(軍事)介入の問題は現代国際法上再検討を迫られている重要な課題の一つである⁽¹⁾。なぜなら、介入による内戦の「国際化」は今日の武力紛争に顕著な現象で国際紛争へエスカレートする危険性を孕むとともに、他方、民族または人民の自決権の国際的承認にも深くかかわりあいをもつからである。伝統的国際法理論によれば、内戦発生国の既存(合法)政府の同意または要請による軍事介入は許容され(交戦団体承認がないかぎり)、叛徒へのそれは内政干渉として禁止される。このテーゼの妥当性は今日きびしい批判にさらされている。その理由は、既存政府に一般に不利に作用する交戦団体承認が事実上行われないということのほか、内戦の場合、既存政府がその国の人民の意思を真に代表しているかかなり疑わしい事例が目立つからである。伝統的理論は既存政府がつねに人民の意思を代表しているはずであるという仮定の上に構築され、この政府が叛徒鎮圧のためにする軍事介入の要請はその国の人民の意思に基づくものとみなされた。しかし、一国内の支配構造に立入って考察すると、この仮定は

「国内紛争における軍事介入への同意」

一八五 (三四一)

現実と必ずしも一致しない。従来の西欧的、資本主義的国家のほか社会主義諸国や多数のA A諸国の出現により構造変化した現在の国際社会において従来のテーゼが批判を受けるのはいわば当然といえよう。では現代国際法において内戦への介入の問題をどのような視角から再検討すればよいか。本書はこの困難な問題に取り組み大胆に新しい視角を提示し、それにより国際実行を再構成しようとする意欲的研究である。本書の「序」を書いたショーモンが指摘するように「まず全く書き換える必要のあるテーマであるために、しかしまたそこで採用されている分析方法——それはとくに一貫したやり方で伝統的方法の形式的かつ非現実的方式を放棄している——のゆえに、このような著作が書かれてしかるべき時期に来ていた」といえる。

著者のモハメド・ベヌーナはモロッコのラバト大学法経学部教授であるが、以前ナンシー大学助手をつとめフランスの法学部教授資格(アグレジェ)を有しハーグ国際法アカデミーの資格もえており、こうした経歴からみてヨーロッパ国際法の伝統的方法論にも通暁していることがうかがえる。なお本書により著者はフランス国立科学研究センター(CNRS)の助成(金)を受けまたナンシー大学法経学部の賞を受けたことを付記しておこう。

本書は豊富な国際実行の例を採り入れ著者の論理を補強する点に特色の一つがあるといえるが、ここではその内容の紹介に深入りすることはできないので、まず目次の概要を記し、従来の理論と比べて興味深い箇所を中心に紹介するにとどめたい。

二

本書の目次の概要(部、章のみ)は次のように構成されている。

序——ショーモン

序章 国際法と国内紛争

第一部 介入の同意と紛争の国内的側面

第一章 既存政府への直接支援

第二章 既存政府への間接支援

第三章 国際組織の枠内での既存政府への支援

第二部 介入の同意と紛争の国際的側面

第一章 外部からの擾乱に抵抗するための介入の同意

第二章 在外自国民保護のための介入の同意

第三章 国際の平和と安全の維持のための介入の同意

結論

この目次からもわかるように、本書は内戦（国内紛争という名称で統一している）への介入の同意の問題を従来とは異なる新しい視角すなわち国内紛争の国内的側面と国際的側面の両面からアプローチする方法を採用している。こうした方法をとる理由が序章で詳しく説明される。著者は内戦への介入についての伝統的理論に対する疑問がこのテーマの研究を試みることになった動機であると述べ、まず「伝統的法カテゴリーの不適切性」という項目の中で伝統的法の本質を鋭くついている。つまり、伝統的法によれば、「既存政府の合法性の推定」から先行する既存政府が政府権限全体を保持するとみなされ、それが決定的に權威を奪われなにかぎり第三国にとっては国家全体を代表しつづける。著者はこの推定を一種の「政府権限のバトリモニアル的概念」に類似するとみなし、近代国家の誕生とともに放棄されたはずのこの概念がなお維持されているのは既存政府の保護と国家の保護の混同のゆえであるとみる。他方、現代国際法は分析の基礎として実効性原則を採り入れながら、国家とそれを代表するにすぎないかなる状況下でもそれと同一視しえない政府との基本的区別を強調する。ここに著者の新しい視角がある。ここから交戦団体承認制度も現代の国内紛争の特徴にてらして不適応なものともなされ、結局伝統的分析の枠と現代国際社会の規範や構造の間には全面的断絶があると認識される。

右のような認識を前提として、最近の国際法の発展や国際的現実を考慮に入れつつ、「同意された軍事介入」の法的問題をより

的確に把握しうる方法を考へる出発点として、著者はスペイン内戦をあげる。この内戦に際して諸国の結んだ不干渉協定はこのイデオロギー的対立の色彩の濃い国内紛争が国際化するのをさけるための意味をもち、またこの態度は現代国際法で発展をみた原則すなわち人民がその国の政治、社会、経済制度を自由に選択するという原則を一步すすめた。スペイン内戦と国連憲章の成立以来現代国内紛争の二つの特徴は次の点にある。一つは、国内紛争の国際化はもはや交戦団体承認の機能ではなく国際的要素(他の国際法主体がこの対立に関係すること)の客観的存在による。もう一つは、純粋な国内紛争と国際紛争との間の厳密な区別はもはや不可能だということである。ただし国内紛争の国内面と国際面を混同してはならず、この区別が多く法的結果を含む。すなわち、紛争の国内的側面は既存政府がその体制の国内的脅威を除去するため外部の軍事介入に同意を与えることにみられ、そこでは民族自決権の適用と既存政府の与える同意の間の関係に検討すべき中心的課題があり、その国際的側面については国内紛争当事者の外部との結びつき、国際的に保護される基本権の侵害、国際的平和と安全に対する脅威の存在といったこととの関係が検討課題となる。

国内紛争に関する現代法の性格を如実に示すのは、著者のいう紛争の国内的側面の提起する問題であると思われるので(また本書も第一部に力点をおいている)、ここでは主に第一部で展開される分析や論理を中心に紹介する。

第一部第一章は既存政府への「直接」支援を取扱うが、「直接」とは第三国が叛徒鎮圧のために軍隊を派遣することを意味する。この支援についてすでに一九五九年にクインシー・ライトが「国内反乱に対して外部の軍事的援護を許す一方的条約は『帝国主義』の表明として批判され……数年来廃止されてきた」(Q. Wright, *United States intervention in the Lebanon*, AJIL, 1959, p. 119)ことを指摘してゐるが、ここ十年来の非植民地化の中で新国家の政治的安定を保障する協定が結ばれ、また国内的混乱に対処するための軍事介入が行われてきた。そこで国家の統治者がその警察権限を国際面で委任しうるか、その委任の性質と法的意味は何か(第一節)、これは人民の自決権の眞の表現を評価する権限を奪わないか(第二節)、こうした委任を認める干渉協定の意味(第三節)といった問題が検討される。

まず警察権限の委任が援用された紛争を著者は三つのタイプすなわち暴動 (unruly)、軍事クーデター、自発的な人民蜂起に分け、それぞれアフリカ諸国を中心とした豊富な事例をあげて検討する。それらの例からわかるように、アフリカ諸国の既存政府は、暴動の場合をのぞき、人民ゲリラの強力な運動を抑えられなくなった場合など反乱に対しては自国の警察力より外国軍隊の援護に訴える傾向にある。だから問題は政府 (統治者) が外国に警察権限を委任するのはその裁量権から引き出さうかどうかという点である。これは国家主権と密接に関係する。この委任行為を主権の行使 (または譲渡) とみなすならそれは許されるが、この委任権限の本質、存在理由は何かが問われねばならないとし、実定法における「独立」概念の最近の発展の中にその解答を見出すとする。そして国家の主権と独立の原則の真の基礎をなす人民の自決権が実定法上承認されてきた最近の発展にてらして、直接支援を既存政府の対内的強制権限の委任とみなす主権概念は実定法との現状と両立しないとみる。ただ注意すべきは外部からの介入が必然的に自決権の侵害となるのではなく、所与のコンテクストの検討をまっしてはじめて国内運動が自決権の正当な表明であるかどうか明らかになる。

第二節では、自決権の主要な二側面すなわち人民の政治的地位を決定する権利という国内的側面と人民の独立への権利を認める国際的側面について、その国内的側面が法的内容をもつとしてもそのことは既存政府のためのあらゆる外部介入を違法化するわけではないこと、また国際的側面は植民地支配下の人民に向けられたものであるがそうでない分離運動の場合に政府は外国軍の支援を要請しうるかといった点が検討される。

自決権の国内的側面との関係で注目すべきは、この側面と代表デモクラシー (democratic representative) の行使とがそこから既存政府への直接支援の許容を引き出すために意識的であると否とを問わず混同されてきた、という著者の指摘である。既存政府が人民を「代表」している場合、その政府のための外国軍の派遣は人民の真正の自決権を侵害しない。しかし問題は混乱の時期にこの「代表性」をいかに決定するかである。著者はムーアの提示する一定の基準 (自由選挙の結果など) に批判的で、「自由」選挙の「演出」方法はいまや大いに広がりたくに直接介入に最も脅かされている新興国家においてそうであると皮肉っている。国

際法は人民意思の定められた一定の表現形式を尊重するよう諸国に義務づけない。ただ人民は外部的「強制」に従わないかぎり、自らの政治制度を選ぶものと推定される。この推定は友好関係原則の中に表明されている。では外国軍の支援が叛徒または既存政府に与えられる場合、つねに強制があることになるか。友好関係宣言は「他国の国内紛争における」いかなる干渉をも禁止する。またこの原則の討議において、いかなる国も国内反乱と対抗している既存政府の同意を武力干渉の正当化のために援用しなかつた。

国連憲章二条四項は単にその時の政府の独立のみならずその国家の国内的自律性をとくに保護する。しかし人民の一部の武力蜂起が国家の政治的統一に対して向けられるならば、不干渉原則はつねに厳格に適用されるか。国内分離運動は自決権と領土保全原則の調整というデリケートな問題を提起するが、独立以来アフリカの指導者たちにとって新国家の統一強化がその基本的関心事であり、アフリカ統一機構の領土保全原則も植民地時代から引き継いだ国境の不可侵原則を含む。ここに自決権の最も熱心な擁護者であるアフリカ諸国の矛盾した立場があるのではないかという疑問が生ずる。それに対して著者はこの異議には根拠がないと述べ、自決の原則は領土保全の中にその限界を見出すという。

結局著者は、「人民の自由な決定の「真正さ」に基づく区別は、結局国際法上の適合性を有しない。いかなる場合にもこの区別は国内紛争における直接介入を合法化するのに役立つと結論する。しかしこの介入行為は関係国間の国際協定の中にその法的基礎を見出しうるとして、第三節でいわゆる承継協定の本質が明らかにされる。

これは協力協定とか保障協定と呼ばれるが、植民地本国が植民地独立の過渡期に新国家との将来の関係で特権的地位を確保し、同時に新国家の国内秩序の確立のため軍隊の派遣を許す協定である。著者はこれを「植民地主義の残滓」と呼び、植民地の代表により強制の下で署名されたもので、ウィーン条約法条約五二条のカテゴリーに入るとし、結局その法的効果を否定している。もっとも国際実行上新国家が右のような締結時での強制を援用してその効力を争うことは多くの場合困難である。他方、強制は明白でも独立宣言や国連への加盟後署名された協定については、外国軍がなお領土に留置していても強制はより少ないとして、次に当事者の不平等を認めた干渉協定の内容に入る。これには二つのタイプ、すなわち既存政府の保護を定める協定（一九六〇年仏・マダガ

スカル協定など」と国家の独立達成時期の政府のあらゆるシステムを保障する条約（一九六〇年キプロスとギリシャ、トルコ、英間の保障条約など）があるが、著者はこれらを条約法条約六二条の枠に入るとみなし、当事者が「事情の根本的変化」を条約の終了またはそれからの脱退のために援用しうるといふ。

さらにこれらの干渉協定と一般国際法（国連憲章とユス・コーゲンス）との関係が問題にされている。著者は、国連憲章が政府または体制の保護のための武力干渉を許さないかぎりにおいて干渉協定は右二条四項に反するとし、また国内闘争における武力による干渉の禁止はユス・コーゲンス（条約法条約五二条）であるとみなす。ただ一九六〇年に結ばれた諸々の干渉協定に留意しながら、それらは締結当時無効でなかったとしても、ユス・コーゲンスの国際面での承認以来無効となったと結論づける。

第二章の「間接」支援では、国内紛争中の既存政府への軍事援助（武器などの軍需品や将校、技術顧問の提供）の合法性が検討される。著者は、現代国家の現状（とくに途上国は国内秩序維持のため工業国に物質的手段の援助を求める）ではこの間接支援を禁止する一般的規則は存在しないこと（第一節）、しかしこの支援はときには一定の国際的規制に従うこと（第二節）を多くの例をあげて説明する。まず軍事援助協定について、米国がその同盟国の主に国内安全維持のために一九五一年以来結んできた援助協定（旧日米安保条約もその一つ）、フランスがアフリカの旧植民地諸国の軍隊の兵站支援のために後者と結ぶ軍事技術援助協定の例があげられている。これらの不平等同盟の協定も法的には争われてこなかったことから、「一般に政府は既存当局の防衛のために武器や軍事物資の提供を確保する協定を結びうることは認められているようである」と評している。国連の友好関係特別委員会や第六委員会の討議でも、不干渉原則の範囲を既存政府への武器や軍需品の援助禁止にまで拡げることがおそらく間接支援禁止のコンセンサスの不存在を説明する。

しかしスペイン内戦のさいのロンドン協定のように既存政府にも叛徒にも武器を提供しないことを諸国が相互に約束することは自由であるとして、一九四五年以来のこうした契約的制限の例があげられているが、なかでも制限失敗の例として一九六五年二月

に米国がベトナム戦争に直接介入する以前の南ベトナム政府への間接支援(軍事顧問派遣を含む)と一九五四年ジュネーブ協定との関係の分析が詳しい。その説明では米国の法的論拠に対し批判的であるが、とくに問題なのは援助を受けるサイゴン政府の実効的権力についてである。既述のように本書では、国際法はもはや実効性以外のものを政府の基準として認めず権力の先取りまたはその正当性に基づいた古い基準は過去のものとなった、という立場がとられている。従って、反乱により国家領土の一部を支配する手段をもつ敵対的政府が樹立された場合、第三国は実効性の分割に直面する。著者によれば、もしこの紛争が国際的側面をもたないなら、第三者による両当事者へのあらゆる外部援助の停止が国際法に従った唯一の態度であるとされる。しかし国際実行上、間接支援のこうした制限は関係国自身によって事実要素の評価がなされるかぎりにおいて困難を生ぜしめる。しかし紛争が時間的空間的に大きな拡がりをもつ明らかな状況の場合は争いえないとして、とくに一九五四年以来南ベトナムで相次ぎ成立したサイゴン政権とコンゴのチョンベ政権については、これらのかいらい政権を強化・永続化させる対外的軍事援助が非難されている。要するに、領土支配をはっきり分ける二当局が存在するとき、その一方への支援は不可避的に一定の形の政府または制度を強制する結果となるからそうした支援は許容されない、という論理である。

そのほか、国連がある国への軍事援助を決定したとき、第三国は既存政府にその同意の下での間接支援を提供しうるかという集団的援助と個別的援助の競合の問題について、具体的にコンゴ共和国への国連の軍事援助とソ連のルムンバ政府への軍事援助の例をあげて説明されている。国連の討議では結局ソ連が孤立し、この不競合の原則を確立する決議が全会一致(南アは棄権)で採択された。

第三章では国際組織による既存政府への軍事援助の問題が取り上げられる。もちろん現代の国際関係において、国内の革命運動に対して既存政府を武力を用いても維持することを目的とする国際組織は存在せず、実は紛争の国際的側面こそが国際組織の行動に関係するのであるが、この側面の他に国際組織が国家の国内的政治安定を保障する権限をもつか否かがここでは問題とされる。この場合、異質な社会制度をとる諸国家の普遍性のうえにたつ国連の行動と加盟国間の一定のイデオロギー的連帯性を認める地域

機構の行動が区別される。

国連の介入(第一節)については、国連が既存政府のための国内不秩序の除去という唯一の使命を国連軍に与えるかという点を中心に、コンゴ事件での絶対的中立原則の適用をめぐる実行について詳細に検討されている。これに関連して、既存政府が同意さえすれば、国連は憲章二条七項にもかかわらず平和維持活動として介入しうるかという問題がある。著者はこの介入は国家の主権平等(二条一項)に反するとして、たとえ政府の同意があっても国連は国内紛争に武力により介入しえないとみる。

他方、地域機構の介入(第二節)についてはここでは米州機構とワルシャワ条約機構が考察対象とされる。前者の場合はグアテマラ事件とドミニカ事件が、後者についてはハンガリー事件とチェコ事件がかなり詳しく説明される。結局、著者は、既存国家の同意が存在しても、この同意は現行政治制度(それぞれ、西半球の「デモクラシー」、社会主義)擁護のための地域機構の武力干渉を合法化しえないと結論し、この武力行動は所与の地域における大国の支配政策の特徴を示す、ときめつけている。

以上のように、直接軍事介入正当化のために当事者の同意だけでは不十分であるという認識の増大につれ、国内紛争を部分的に「国際化」させる要素の存在に基づく議論が展開される。第二部はこうした紛争の国際的側面の分析にあてられている。その代表的な場合として、外部からの壊乱に抵抗するための介入(第一章)、在外自国民保護のための介入(第二章)、国際の平和と安全の維持のための介入(第三章)が取り扱われているが、紙面の都合で第二、三章は省略し、最も問題の多いと思われる第一章についてのみ著者の見方を紹介しておく。

外部からの壊乱に抵抗するため既存政府が第三国の介入に同意する場合について、著者はそれが人民の自決権と一致することがありうるとし、現代国際法は自決のためその行為の合法性を認め諸国の援助を許す、と判断する。ところでこの場合第三国の介入の法的基礎はなにか、という問題が残る。著者は、「外部の壊乱」「間接侵略」の観念は問題を明らかにするのに役立たないとして避けられている(は違法な武力行使(憲章二条四項)に属するが武力侵略(同五一条)ではないから、これに対抗する介入は集団的自衛権とみなされない、という。この見方を補強するため国連で外部壊乱が主張された事件に関する討議の状況や侵略の定義

特別委員会の作業が援用される。後者において、介入は外部擾乱という違法行為に対抗するものとして捉えられ、予め安全保障理事会に訴える必要性、それに失敗したとき犠牲性国による外国軍の支援の要請が認められる。この場合の介入は国際的側面の存在と既存政府の同意に基づくことよってのみ、人民の自決権と両立する。この介入行動は擾乱行為に対抗するものに限定されかつ要請国の領域内に限られ、しかも既存政府の要請があればただちに軍隊を撤退させねばならない。この視角からも一九六五年来の米国の北ベトナム爆撃、カンボジアへの米・南ベトナム軍の軍事行動の正当化のためにもち出された憲章五一条の集団的自衛権の援用などが批判の対象とされる。

なお右原則の重大な例外として、現代国際法上植民地主義、人種差別主義制度へのあらゆる形態の支援禁止があげられる。

三

本書の内容を的確に紹介することは容易ではなく、それに成功しえたかどうか心もとない。それは著者が採り入れようとする方法の新しさのほかに、それを裏付けるために援用されている豊富な事例に紹介者がやや眩惑されたからであろうか。

著者の方法による、内戦への介入の同意という複雑な現象に対する分析がどれだけ成功しているか速断することはできないように思われる。著者は内戦を素材にして、自ら「結論」の中で述べるように、現代国際法の二つの本質的特徴すなわち実定法における「人民」の觀念の是認と「同意」觀念の再検討を試みたのである。たしかにこの二つの觀念は現在問題視され、近代国際法のメルクマールともいうべき国家主権や同意觀念の形式性に対峙して提起されているものである。ただ「人民」や「自決権」が現代国際法上概念として形成途上にあり、これらを基軸にして過去の国際実行を分析するには不明瞭さや困難さがつきまとうことは避けがたいといえるであろう。しかし現代国際法のメルクマールを模索しつつある今日の国際法学では本書のようなアプローチによる法現象の分析が必要であることは否定しえない。内戦問題の研究もここで取り上げた「介入の同意」に限らずその他の点についても、自決権また国家内部の支配構造あるいは「主権の担い手」の視角からの再評価が要請されているといえよう。⁽²⁾ こうした現代の

内戦法研究のために本書は参考になる多くの示唆を含んでいる。

- (1) たとえば、金東勲「現代国際法における内乱と介入の法理」(田畑先生遺稿記念「変動期の国際法」所収)、国際法学会(Institut)が1974年「内戦と非干渉原則」の検証と決議参照。Le principe de non-intervention dans les guerres civiles, Rapport provisoire et rapport définitif de M. Dietrich Schindler, Annuaire de l'Institut de Droit International, 1973, pp. 416-608; Résolution adoptée le 14 août 1975 in Annuaire Français de Droit International, 1975, pp. 1319-1320.
- (2) 田畑茂二郎「内戦と国際法」その一、二、三「法学セミナー」一九七三年一月、四月号。