

国連休戦監視機構における 「紛争当事者による同意」の分析

庄司 真理子*

An Analysis of the Consent of Conflict Parties for the United Nations Truce Supervision Organization

Mariko SHOJI

The aim of this thesis is to study the consent of conflict parties for the United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO). The consent has been historically changed.

Firstly, on 29 May 1948, the Security Council, in resolution 50, called for a cessation of hostilities in Palestine and decided that the truce should be supervised by an UN mediator, with the assistance of a group of military observers. After resolution 50 was adopted, the conflict parties accepted the resolution. In June 1948, UNTSO was dispatched. Subsequently, the General Armistice Agreements of 1949 were concluded among the four parties. The foundation of the consent of the conflict parties was these four General Armistice Agreements of 1949. In the case of UNTSO, the consent of conflict parties was not given before dispatch.

*しゅうじ・まりこ：敬愛大学国際学部助教授 国際機構論・国際関係法

Associate Professor of International Studies, Faculty of International Studies, Keiai University; international organizations and law of international relations.

In 1956 the second Middle East war broke out, and Israel denounced the General Armistice Agreement with Egypt of 1949. The Secretary-General did not accept this unilateral denunciation as valid, so the UN interpretations of the consent of conflict parties were still effective.

During the June 1967 war, the United Nations showed two different attitudes to the consent of conflict parties while at the request of the Egyptian Government, the United Nations Emergency Force I (UNEF I) was withdrawn. On the other hand, the United Nations rejected the request of the Israeli Government. Having denounced the Armistice Agreement with Egypt in 1956, Israel denounced the other three Armistice Agreements after the war of 1967. Accordingly, the UN machinery for the supervision of these Armistice Agreements has been maintained. Following the Arab-Israeli war of June 1967, UNTSO performed a new mandate, which was the monitoring of the cease-fire in the Suez Canal area and the Golan Heights. On instructions from the Secretary-General, the Chief of Staff of UNTSO contacted the Israeli, Syrian, and Egyptian authorities and made practical arrangements with them. These arrangements were the consent of the conflict parties.

During the October 1973 war, UNTSO in the Suez Canal sector was placed under the operational control of the Commander of UNEF II. And UNTSO in the Israel-Syria sector was incorporated into the United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF). Over these 51 years, from 1948 to the present, the consent to UNTSO from the conflict parties has been challenged by violation, denunciation, modification and incorporation. But rising above the long time, the most principal consent of conflict parties for UNTSO has been the four General Armistice Agreements of 1949.

はじめに

国連休戦監視機構 (United Nations Truce Supervision Organization : UNTSO)
は、第一次中東戦争の時代から中東地域に派遣され、今日に至るまでの

活動を継続している。それゆえUNTSOは、国際連合の歴史上初の平和維持活動であり、かつ、活動継続期間が最も長期にわたる派遣団である。本稿では、国連平和維持活動の一事例たる UNTSO に関して、紛争当事者による同意の観点から実証的に分析する。国連平和維持活動は、国連憲章第 6.5 章などと通称されるように、国連憲章に明確に根拠規定の存在するものではない。それゆえ、同活動はその創設当初から、派遣団設置にあたっての基本原則⁽¹⁾に関して検討する必要に迫られてきた。本稿の目的は、この国連平和維持活動の基本原則の 1 つである同意原則に焦点をあて、UNTSO の事例に則して、紛争当事者がいつ、どのような形式で平和維持活動の派遣に同意するか、また、この同意を与える紛争当事者とは、いかなる主体であるか、を検討することにある⁽²⁾。

第 1 章 中東戦争の背景

UNTSO の監視員は、長期にわたる活動の実績から、経験も豊富であり、高度の知識、技術、能力を有する。そのため、中東地域はもちろんのこと、国連アフガニスタン=パキスタン仲介ミッション (UNGOMAP)、国連アンゴラ検証団 (UNAVEM)、国連ハイチ選挙検証団 (ONUVEH)、国連保護軍 (UNPROFOR) などの中東以外の地域に派遣された国連平和維持活動に対しても、専門知識をもつ人材を供給している⁽³⁾。

UNTSO の歴史は、そのまま中東戦争の歴史と言っても過言ではない。第一次中東戦争勃発当初から、UNTSO は中東地域に派遣された。第一次から第四次までの中東戦争は、同地域に住むユダヤ民族とアラブ民族の争いである。その発端は、第一次世界大戦中にイギリスが相矛盾する 2 つの約束をユダヤ民族およびアラブ民族に対して行ったことが一因と言われる。

1915年10月24日、当時のイギリスのエジプト高等弁務官マクマホン (MacMahon A. H.) は、メッカの有力者であるシェリフ・フセイン (Sherif Husein) にあてて手紙を書いた。いわゆる「フセイン=マクマホン書簡」⁽⁴⁾

である。当時オスマントルコ帝国と戦っていたイギリスは、中東地域に住むアラブ民族が、この地域を支配するオスマントルコ帝国に対して反乱を起こせば、戦争後アラブ地域の独立を承認する旨の書簡を送ったのである。一方、1917年11月2日、イギリス外相バルフォア（Balfore A. J.）は、ユダヤ人の代表者ロスチャイルド（Rothschild）に対して、ユダヤ民族がパレスチナにナショナル・ホームランド（national homeland）を設立することに関して、イギリス政府は好意的であり最善の努力を行う旨の宣言を行った。いわゆる「バルフォア宣言」⁽⁵⁾である。

第一次世界大戦終了後、パレスチナは国際連盟規約第22条4項に基づいてイギリスのA式委任統治領となった。同条では、「従前土耳其帝国ニ属シタル或部族ハ、独立国トシテ仮承認ヲ受ケ得ル発達ノ程度ニ達シタリ。尤モ其ノ自律シ得ル時期ニ至ル迄、施政上受任国ノ助言及援助ヲ受クヘキモノトス。前記受任国ノ選定ニ付テハ、主トシテ当該部族ノ希望ヲ考慮スルコトヲ要ス」⁽⁶⁾。その後国際連盟の委任統治国として、イギリスは、ユダヤ民族とアラブ民族との間にたつてパレスチナ紛争の解決にあたったが、その収拾に失敗した。

第二次世界大戦後、1947年4月2日、イギリスはこの問題を国連総会に付託した。同年5月15日、国連総会はパレスチナ特別委員会設置決議を採択した⁽⁷⁾。同委員会の報告⁽⁸⁾を受けて、11月29日国連総会は、この地域にユダヤ・アラブの2つの独立国をつくるという「パレスチナ分割決議」を採択した⁽⁹⁾。アラブ諸国の反対を押し切って採択された同決議の成立は、その後の国連のパレスチナ紛争への立場を明確にするものとなった。それまでマクマホン書簡をはじめ、様々な文書および誓約が、ユダヤ民族およびアラブ民族に対してなされてきた。「しかしこれは、いずれもバルフォア宣言も含めて、戦争中および直後の、そのときどきの情勢に左右された、首尾一貫していない政策の表明であった。バルフォア宣言を組み入れた委任統治条項は、政策の表明より一歩進んで、国際連盟理事会の確認をえて、ひとつの確立した国際法上の制度となったのであった」⁽¹⁰⁾。

第2章 第一次中東戦争

パレスチナ分割決議の採択は、同地域における激しい武力衝突を引き起こすこととなった。1948年4月17日、安全保障理事会は安保理決議46を採択して、パレスチナにおける休戦のための条件を提示した⁽¹¹⁾。4月23日、安保理決議46の履行を監視するために、安全保障理事会は、ベルギー、フランス、アメリカからなるパレスチナ休戦委員会（United Nations Truce Commission for Palestine）を設置した⁽¹²⁾。さらに5月14日、国連総会はパレスチナの将来を平和的に調整する役割を担った国連調停官（以下、パレスチナ調停官）を任命し、休戦を監視するように指示した⁽¹³⁾。同日、イギリスによるパレスチナ地域における委任統治は終了し、翌5月15日、ユダヤ民族はイスラエル共和国を建国した。パレスチナにユダヤ民族の国家が誕生したことによって、アラブ民族との間に第一次中東戦争が勃発したのである。

5月29日、安全保障理事会は決議50を採択して⁽¹⁴⁾、すべての当事者に対し、軍隊のすべての行為の4週間停止命令、武器禁輸および前述のパレスチナ休戦委員会およびパレスチナ調停官の任務遂行に協力するために、国連の軍事監視員の派遣を要請する決議を採択した。同決議が、のちに UNTSO 設置の基礎となったのである。決議50の採択にあたって、次の点を考慮する必要があるだろう。UNTSO を国連平和維持活動の一類型とするならば、同機構の派遣にあたって、紛争当事者の同意を得ているだろうか。また、平和維持活動は武力紛争が現在進行形で展開されている地域に派遣されるものではなく、停戦が成立している地域に最低限の武器を携行して派遣されるものである。すなわち平和維持活動の派遣にあたって、当該紛争地域における停戦は前提条件となるのである。決議50に基づく UNTSO 派遣にあたって、そのような停戦は成立していたのだろうか。

まず、停戦の成立に関して検討してみよう。5月29日の決議50採択の時点において、紛争当事者間の停戦は成立していなかった。むしろ停戦は、

決議50を受けてパレスチナ調停官が精力的に活動した結果、成立したのである。決議50はその後段において、「アラブ連盟加盟国、パレスチナのユダヤ、アラブ当局に対し、1948年6月1日午後6時（ニューヨーク時間）より遅くない時日に、安全保障理事会にこの決議受託を通報するよう求める。この決議が双方、またはいずれか一方によって拒否され、または受託されても、その後否認または違反された場合は、パレスチナの事態は憲章第7章のもとに行動するという見地にたって再考慮されるものとする」⁽¹⁵⁾としている。すなわち、紛争当事者が同決議に従わない場合は、国連憲章第7章の強制行動の対象とすることを明示することによって、両当事者の決議受諾を引き出すことが意図されていた。かくしてパレスチナ調停官は、アラブとユダヤ双方の決議受諾を受けて、休戦協定を実現させたのである⁽¹⁶⁾。

ところで、安保理決議50が採択された折の安全保障理事会の会合に、紛争当事者たるアラブ側およびユダヤ側双方は参加していただろうか。国連憲章第32条は、「安全保障理事会の理事国でない国際連合加盟国又は国際連合加盟国でない国は、安全保障理事会の審議中の紛争の当事者であるときは、この紛争に関する討議に投票権なしで参加するように勧誘されなければならない。安全保障理事会は、国際連合加盟国でない国の参加のために公正と認める条件を定める」と規定して、紛争当事者の参加を奨励している。事実、決議50が採択された安全保障理事会第305会合には、紛争当事者としてアラブ側からは、エジプト代表のファウジ（M. B. Fawzi）氏、レバノン代表のマリク（Malik）氏、イラク代表のアル・アシル（N. Al-Asil）氏、アラブ高等委員会代表のフセイニ（J. B. Husseini）氏、ユダヤ側からは、イスラエル代表のエバン（Eban）氏が、投票権なしで討議に参加している。

決議採択時における紛争当事者の参加は、それをもって同決議の内容に対して当事者が同意を与えたと見なすことができるかどうかは判断の難しいところである。しかし、投票権が与えられていない以上、紛争当事者はその決議内容に対して、自己の意思を明確に反映しうる状況にあるとは判

断しがたい。それゆえ、決議採択時における紛争当事者の参加は、当事者に対して決議の内容をほぼ同時に通知するという効果はあるとしても、これをもって当事者から同意を引き出したと判断することは難しいだろう⁽¹⁷⁾。

第一次休戦は6月11日にはじまったが、4週間の期限である7月9日には終了し、戦闘が再開された。そのため安全保障理事会は7月15日に再度会合を開き、戦闘行為の停止、無期限の停戦を要請する安保理決議54を成立させた⁽¹⁸⁾。同決議もまた、これに従わない当事者に対し強制措置を執る旨の内容であったため、7月18日から第二次休戦が成立した。しかしその後も重大な停戦侵犯が発生し、パレスチナ調停官ベルナドッテ伯爵は、イスラエル人によって暗殺された。パレスチナ調停官の死を受けて、国連総会は単なる敵対行為の停止ではなく、紛争原因の根本的な解決の必要性を認め、このような紛争の積極的解決のために国連パレスチナ調停委員会を設置して派遣することを決定した⁽¹⁹⁾。その後、ベルナドッテ伯爵の後を継いでラルフ・バンチ (Ralph Bunch) 博士が事実上の調停官に就任し、国連パレスチナ調停委員会の協力のもとに、1949年1月よりロードス島において休戦交渉を開始した⁽²⁰⁾。その結果、同年2月24日エジプト・イスラエル間の一般休戦協定が成立したのをはじめとし、3月23日にはイスラエル・レバノン間の一般休戦協定が、4月3日にはイスラエル・ヨルダン間の一般休戦協定が、さらに7月20日にはイスラエル・シリア間の一般休戦協定がそれぞれ成立した⁽²¹⁾。

この4つの一般休戦協定では、初めて平和維持活動として、国連休戦監視機構 (UNTSO) の語が使用された。しかし、この UNTSO は、すでに1948年の第一次および第二次休戦において派遣されたパレスチナ休戦委員会およびこれを補佐する軍事監視員のことであり、国連休戦監視機構 (UNTSO) との呼称が一般休戦協定において、初めて使用されたのである⁽²²⁾。8月11日の安全保障理事会では、同日をもってパレスチナ調停官の任務が終了したことを確認するとともに、休戦の監督、維持のために引き続き UNTSO を停戦ラインに沿って派遣することが決議73に基づいて

決定された⁽²³⁾。UNTSO の監視員は任務の遂行にあたり、関係当事者の同意を得ることが前提となっており、休戦の違反行為を実力で阻止する権限はもたず、武器をもつことは認められなかった。また4つの一般休戦協定に基づいて、4つの混合休戦委員会が設置された。各委員会は、それぞれアラブ側はエジプト、ヨルダン、レバノン、シリアの代表が参加し、イスラエル側は同国代表が参加し、さらに UNTSO の監視員が加わった形式の委員会構成であった⁽²⁴⁾。

安保理決議73の成立の背景には、紛争当事者による国際法上の同意が存在した。すなわち4つの一般休戦協定である。これらの協定は UNTSO が、紛争当事者たるエジプト、レバノン、シリア、イスラエルすべての同意を得て、休戦境界線の監視のために派遣された自衛のための軍隊であることを確認している。この段階に至って、UNTSO のよってたつ基盤となる休戦協定は2種類存することとなった。1つは1948年7月15日の安保理決議54に基づく休戦であり、今1つが49年に締結された4つの一般休戦協定である⁽²⁵⁾。紛争当事者による同意原則の観点から UNTSO を検討した場合、この4つの一般休戦協定の成立をもって当事者による国際法的な裏付けのある同意が成立したと言えよう。ただし、主権国家たるエジプト、ヨルダン、レバノン、シリア、イスラエルの同意は得ているが、中東紛争の最も中心的課題であるパレスチナ・アラブについては、この段階では、同意原則の対象とする主体としても認識されていなかった。

第3章 第二次中東戦争

第二次中東戦争は、1956年10月29日のイスラエルによるエジプト侵攻によって戦闘が勃発した。イスラエルは休戦境界線を越えてシナイ半島に侵攻したため、シナイ半島の平和維持は、UNTSO とは別の組織である後述の国連緊急軍 I (United Nations Emergency Force I: UNEF I) に委ねられることとなった⁽²⁶⁾。UNEF I の設置によって UNTSO の任務に大きな変化はなかったが、必然的にある程度の任務の範囲は影響を受けた。

UNTSO の参謀長は UNEF の総司令官となった。UNTSO と UNEF は、緊密な協力関係にありながら別組織であった。UNTSO は UNEF の活動の統制下に置かれながら、ガザ地区の監視をその任務としていた⁽²⁷⁾。その後11月4日、イスラエル政府は、エジプト・イスラエル間の一般休戦協定の廃棄通告を行い、さらに11月6日には UNTSO のガザ地区およびビールシェバ (Beersheba) 地域からの撤退を要請した⁽²⁸⁾。これに対し国連事務総長は、58年10月9日に提示した研究摘要において、次のように述べている。「イスラエル政府は、エジプト・イスラエル間の一般休戦協定はもはや効力を失ったとの立場をとっている。しかし国連は休戦協定に関するこのような一方的決定を受け入れることはできない。それゆえ、エジプト・イスラエル混合休戦委員会委員長および UNTSO 軍事監視要員はイスラエルが占領しているガザ地区の至る所にその拠点を置き続ける……」⁽²⁹⁾。

以上の考察から、第二次中東戦争の勃発によって UNTSO の地位には大きな影響はなかったことが分かる。しかし、前述のごとく UNTSO をガザ地区に派遣する際の紛争当事者たるイスラエルの同意は撤回されている。それにもかかわらず、国連側がイスラエルの一方的な同意撤回を受け入れないとの態度をとることによって⁽³⁰⁾、UNTSO は従前からの任務を継続し続けた。一方、イスラエルはその後エジプト・イスラエル混合休戦委員会のすべての仕事から脱退する旨を事務総長に対して通告している⁽³¹⁾。ここに、紛争当事者による同意原則に関する国連側の解釈の一面を見ることができる。

第4章 第三次中東戦争

この UNEF I および UNTSO の介入によって、イスラエル・エジプト⁽³²⁾の国境線は1967年までは平穏であった。しかし、ヨルダンとイスラエル、シリアとイスラエルの国境線ではアラブ・ゲリラとイスラエルの戦闘は散発していた。ヨルダン、シリアがイスラエルと戦闘を構える一方、エジプトのナセル (Nāssir, J. A.) は、アラブ民族を代表する立場として、

イスラエルに対して強硬策に出ることを迫られた。5月15日、エジプトでは戒厳令がしかれ、ナセルは、イスラエルがシリアを攻撃すればただちにイスラエルを攻撃することを言明した。イスラエルを攻撃するためには国境地帯に駐留する UNEF が邪魔となる。5月18日、エジプトは UNEF の撤退を要請したのである⁽³³⁾。この UNEF I の撤退に対して、国連事務総長は5月19日の報告書の中で、エジプト・イスラエル混合休戦委員会は存続していることを指摘し、UNTSO の同地域における存在は、当初から限定的ではあったものの、この地域における国連のプレゼンスとなりうることを指摘した⁽³⁴⁾。この報告書を受けて、UNTSO の監視員は6人から20人へと増員された。イスラエル政府は休戦協定に対する否定的態度は変えなかったものの、このような国連の活動には反対もしなかった⁽³⁵⁾。イスラエルとエジプトの緊張は UNTSO のこの程度の増員によっては解決しなかった。

6月5日、イスラエルがエジプトを空襲することによって、第三次中東戦争が勃発した。戦闘はイスラエル・シリア間およびイスラエル・ヨルダン間でも開始された。戦闘にあたって、UNTSO は情報を提供するという非常に貴重な役割を果たした。また停戦の早期の段階でいくつかの危機的な地域の監視役を迅速に果たした。6月7日、安全保障理事会は決議234を採択して、関係国政府に対してすべての軍事行動を停止するよう要求した⁽³⁶⁾。6月8日、エジプトとヨルダンの戦線では停戦が発効したが、シリアとの国境では戦闘が続いていた。UNTSO はこのような全面戦争に関わることはできなかったが、次の2つの機能を果たすことができた。1つは交戦当事者間の意思伝達の経路としての役割を果たすこと、今1つは国連への情報源となることである。さらに UNTSO 参謀長のオード・ブル (Odd Bull) 将軍は、6月10日にイスラエルとシリアの双方と連絡をとり、停戦の実施を有効なものとするための実質的な措置を提案し、両当事者にこれを受諾させた⁽³⁷⁾。UNTSO の現地における、両当事者の停戦受諾を取り付けるという活動によって、6月11日より停戦が発効したのである。この停戦受諾によって、イスラエル・シリア間の一般休戦協定に付

け加える形で、UNTSO の職務権限の範囲が広げられた。6 月12日、安全保障理事会は決議236によって、UNTSO によるこのような措置を承認した⁽³⁸⁾。

その後7月8日、イスラエル・エジプト間のスエズ運河沿いで激しい戦闘が勃発した。7月9日、安保理議長は、安全保障理事会のコンセンサスとして、事務総長に対してスエズ運河地区での国連による監視に関する必要な取り決めを両当事者と結ぶように要請した⁽³⁹⁾。UNTSO 参謀長のブル將軍は、ただちに現地当局と交渉をし、UNTSO がスエズ運河地帯に駐留することの同意を取り付けた⁽⁴⁰⁾。この取り決めによって、UNTSO の職務権限には、スエズ運河地帯の監視が付け加えられることとなった。

イスラエル・シリア間およびイスラエル・エジプト間の UNTSO による国境地帯監視の任務は、現地の UNTSO 参謀長の現地当局との交渉努力によって、一般休戦協定の内容に新たな監視地域を加えるという同意を紛争当事者から取り付けることに成功した。

第三次中東戦争ののち、イスラエルはエジプト・イスラエル間の一般休戦協定に加えて、シリア、レバノン、ヨルダンとの一般休戦協定に関しても、すべて廃棄通告を行ったが⁽⁴¹⁾、事務総長はこれに対してもイスラエルによる一方的決定を受け入れることはできないことを明言している。事務総長はイスラエルによる同意の撤回に関して、次のような内容の報告書を1957年の国連総会に提出している。「総会も安全保障理事会も、最近の敵対行為もしくは1956年戦争の結果、休戦協定の正当性や適用性が変化したとは言っていない。事実、各協定には、『当事国間の平和的解決が達成されるときまで』協定は効力を有するという規定が盛り込まれている。安全保障理事会も総会も、休戦協定もしくは初期の停戦要求に関してとられたそれぞれの適切な決議を変更しようとはしてきていない。協定の規定によれば、署名国は相互の同意によって協定の修正あるいは停止を行うことができる。協定には、一方的にその適用を終了させうとの規定はない。以上が、これまでの国際連合の立場であり、それは適格な機関がこれに代わる立場を決定しない限り維持される」⁽⁴²⁾。

第三次中東戦争においては、紛争当事者による同意に関して、国連は2つの異なった態度を示した。UNEF I に関しては、エジプトの撤退要求に容易に応じて撤退した。UNEF の同意撤回問題に関しては、「信義則覚え書」との関係で稿を改めて詳細に検討する。他方、UNTSO 派遣の基礎となった4つの一般休戦協定に関しては、イスラエルの再三の廃棄通告および混合休戦委員会への不参加にもかかわらず、同国の一方的な決定は国連としては受諾できない旨を明確にしている。ひとたび国連の監視団を派遣することに、紛争両当事者および国連が同意したならば、その同意の撤回は、両当事者の同意によってのみ修正あるいは停止しうるのであって、一方的に廃棄することはできないとの立場である。4つの一般休戦協定は、その後、今日に至るまで半世紀以上の間、UNTSO 派遣の根拠となる同意文書として認められている。

第5章 第四次中東戦争

1972年初頭、イスラエルとレバノンとの間で激しい戦闘が起こった。3月29日レバノン政府は安全保障理事会に対して、UNTSO 要員の増員を要請した⁽⁴³⁾。レバノン政府のこのような要請に応じて、国連事務総長は4月4日、UNTSO の増員に関するレバノンと UNTSO 間の覚え書を取り交わした⁽⁴⁴⁾。安全保障理事会は、4月19日の非公式協議で、レバノンの要請を認めた⁽⁴⁵⁾。イスラエルの同意を得ずに、イスラエル・レバノン両国の休戦境界線のレバノン側に、レバノン政府一方のみの要請に基づいて UNTSO の増員が決定された。

1973年10月6日、エジプトとシリアは突然イスラエルに対して攻撃を仕掛け、第四次中東戦争が勃発した⁽⁴⁶⁾。エジプトは、UNTSO の監視区域を越えて進駐したため、UNTSO 監視員の存在は不要になった。そこで10月8日、エジプト政府は、UNTSO に撤退を要請した⁽⁴⁷⁾。安全保障理事会はエジプトの要請に応じることで合意を見た。そのため国連はエジプト・イスラエル間の紛争に関しては、現地から情報を得ることができなくなっ

た。10月10日、イスラエルは反撃に転じ、15日にはスエズ運河の渡河に成功した。国連はこの地域に、UNEF II の派遣を検討する。10月22日の安保理決議338による停戦勧告⁽⁴⁸⁾および、翌23日の安保理決議339による国連監視員を即時派遣する措置の要請⁽⁴⁹⁾に続いて、10月25日の安保理決議340では、UNTSO 軍事監視員の増員が要請された⁽⁵⁰⁾。同決議に基づいて UNTSO は再びこの区域に派遣された。UNTSO は UNEF II 司令官の活動統制下に置かれ、これを支援し協力する任務が与えられた。なお、10月22日からの一連の安保理決議は、紛争当事者であるエジプト、シリア、イスラエルの三者の停戦を要請するとともに、国連の軍事監視員による監視をも要請している。国連事務総長は、これら三当事者との間に書簡を取り交わして、停戦と国連軍事監視員の受け入れに関する同意を取り付けた⁽⁵¹⁾。

ところで10月6日にシリアがイスラエルを攻撃したのち、10月8日には体勢を立て直したイスラエル軍がシリアに対して反撃に出た。10月10日にはイスラエル軍は両国間の休戦境界線を越え、10月14日にはシリアの Damascus の西約30キロメートルあまりのところまで進駐した。UNTSO は監視所をこの地点に移動して監視することを余儀なくされた⁽⁵²⁾。その後1974年5月31日にイスラエルとシリアは兵力引き離し協定を締結し⁽⁵³⁾、同日の安全保障理事会は決議350を採択して、この地域の監視のために国連兵力引き離し監視軍 (United Nations Disengagement Observer Force : UNDOF) を派遣することを決定した⁽⁵⁴⁾。UNTSO による監視は、UNDOF が組織された5月31日をもって終了し、イスラエル・シリア地区の UNTSO は UNDOF に完全に編入された。

1949年に締結された4つの一般休戦協定は、4回の中東戦争を経過して、その効力存続そのものが疑われたり、修正、変更を迫られたりして今日に至っている。第四次中東戦争においても、エジプトが UNTSO の撤退を求め、UNTSO もいったんはこの要請に従って撤退しながら、再度この地域に派遣されている。他方、イスラエル・シリア休戦境界線における UNTSO の役割は、74年5月31日の兵力引き離し協定の成立によって、

完全にその任務を終了したと言ってよい。半世紀の歴史の中で、同意も修正、変更そして存続そのものも疑問に付される場合も出てくると言えよう。

第6章 中東戦争後の UNTSO の活動

1979年3月、エジプト・イスラエル間に平和条約が締結され、エジプト・イスラエル混合休戦委員会はその任務を終了した⁽⁵⁵⁾。この平和条約は、エジプト・イスラエル間の一般休戦協定に代わるものと考えられている。同条約の発効に伴って UNEF II は撤退することとなった。一方、UNTSO に関して国連事務総長は声明を発表し、同軍の撤退はシナイ半島での UNTSO の職務権限に影響を与えるものではないものとした⁽⁵⁶⁾。その後、エジプト政府の要請に基づき UNTSO はその任務を継続することとなった⁽⁵⁷⁾。

これに先立つ1978年3月19日、安保理決議425に基づいて、国連レバノン暫定軍（United Nations Interim Force in Lebanon : UNIFIL）が設置された⁽⁵⁸⁾。これによって、レバノン地区に派遣された UNTSO はその任務を中断することになった。しかし同地区の監視員は現地に残り、UNIFIL 司令官の活動統制下に置かれた⁽⁵⁹⁾。その後、82年8月初頭にイスラエル軍はレバノンの西バイルートに侵攻した。8月1日に開催された安全保障理事会は、決議516を採択して、バイルートの即時停戦を要求した⁽⁶⁰⁾。この決議を受けて国連事務総長は8月3日、暫定的にレバノン政府の管轄下のバイルート地域に監視員を派遣した⁽⁶¹⁾。同日、イスラエル政府はこれを拒否した⁽⁶²⁾。翌8月4日安全保障理事会は、決議517を採択して、事務総長の措置を高く評価した⁽⁶³⁾。さらに8月12日、安全保障理事会は決議518を採択して、イスラエル政府に対し UNTSO への協力を要請したが、再びイスラエル政府は協力を拒否した⁽⁶⁴⁾。その後9月17日には、バイルートでパレスチナ難民が大量に虐殺され、9月19日の安全保障理事会はこの大量虐殺を非難した⁽⁶⁵⁾。9月20日、ようやくイスラエル政府は、追加監視員の派遣に同意した⁽⁶⁶⁾。その後、イスラエル軍のバイルート地域から

の撤退に伴って、監視員の人数も削減された。

1973年の第四次中東戦争時も、イスラエル・ヨルダン地区は平穏であった。94年にイスラエル・ヨルダン間に平和条約が締結され、翌年、アンマンにある UNTSO 連絡事務所は閉鎖され、エルサレムにある UNTSO 本部がイスラエル・ヨルダン間を統御することとなった⁽⁶⁷⁾。

1949年に締結された4つの一般休戦協定は、半世紀の歴史の中で、修正、変更されるとともに、存続そのものが疑問に付される場合もあった。例えば、74年のイスラエル・シリア間の兵力引き離し協定、79年のイスラエル・エジプト間の平和条約、および94年のイスラエル・ヨルダン間の平和条約などである。これらの条約は、一般休戦協定に取って代わる効力を有するかに見えた。しかし、平和条約締結後も、未だこの地域に UNTSO の存在が必要とされている。この場合の UNTSO の設立根拠となる同意は、やはり4つの一般休戦協定に求められると言えるだろう。

結 論

以上、UNTSO の活動の歴史を追いながら、UNTSO 派遣の基礎となる紛争当事者による同意の変遷を検討してきた。

1948年の第一次中東戦争勃発当初の5月29日、安全保障理事会は、パレスチナ休戦委員会およびパレスチナ調停官の任務遂行に協力するために、国連の軍事監視員の派遣を要請する決議50を採択した。同決議は、のちに UNTSO 設置の基礎となった。しかし前述のごとく、ここでの軍事監視員の派遣にあたって、事前に紛争当事者間の休戦も成立していなければ、両当事者の派遣に関する同意も得られていなかった。安全保障理事会は、紛争当事者が決議50に従わない場合、国連憲章第7章の強制行動の対象とすることを明示することによって、決議採択後に両当事者の決議受諾を引き出した。その後採択された決議54も同様の経緯で、紛争当事者の休戦および同意を引き出している。国連の平和維持活動の初期の事例であり、未だ同意原則が明確にされていなかった時代に設置された監視団であるため、

UNTSO の前身的存在が紛争地域に派遣されるという事実が先行し、その後、休戦や同意が確認されたものと言えよう。初期の実行から、UNTSO のよってたつ基盤となる休戦協定は2種類存することとなった。1つは48年7月15日の安保理決議54に基づく休戦であり、今1つが49年に締結された4つの一般休戦協定である。この4つの一般休戦協定の成立をもって当事者による国際法的な裏付けのある同意が成立したと言えよう。

第二次中東戦争の勃発によって UNTSO の地位には大きな影響はなかった。しかし、前述のごとくイスラエル政府は、エジプト・イスラエル間の一般休戦協定の廃棄通告を国連事務総長に対して行っている。それにもかかわらず、国連側がイスラエルの一方的な同意撤回を受け入れないとの態度をとることによって、UNTSO は従前からの任務を継続し続けた。ここにおいて国連は、いったん紛争の両当事者から同意を取り付けた以上、当事者の一方による同意の撤回は受け入れないとの態度を明確にしている。

第三次中東戦争においても、国連はイスラエル政府に対して同様の態度を示した。イスラエルは、UNTSO 派遣の基礎となった4つの一般休戦協定すべてを廃棄することを要請した。それにともなって同国はすべての混合休戦委員会に参加しなかった。国連としてはこのようなイスラエルの一方的決定を受諾できない旨を明確にしている。前述のごとく、ひとたび国連の監視団を派遣することに、紛争両当事者および国連が同意したならば、その同意の撤回は、両当事者の同意によってのみ修正あるいは停止しうるのであって、一方的に廃棄することはできないのである。他方、UNEF I に関しては、国連はエジプトの撤退要求に容易に応じた。

このような同意の撤回に対する国連の対応の相違はいかなる根拠に基づくものであろうか？ この相違は、およそ2つの側面から推察される。第1に、両当事者の同意の根拠となる規定の相違である。UNTSO の場合、一般休戦協定という確立された国際法に基づく両当事者の同意であった。他方、UNEF I の場合、国連総会決議1001 (ES-I) に基づいて、紛争の一方の当事者であるエジプト政府の同意を得て、エジプト領内に駐留したものである。ここにおける国連総会決議の法的性質および、これに同意を与

えたエジプト政府の書簡の法的性質は、明確な国際法上の法的拘束力ある文書であるかどうかは、稿を改めて検討する必要がある。しかし、UNTSO の同意の根拠規定たる一般休戦協定が、国際法上の法的拘束力ある文書であることには異論の余地はない。第2に、UNEF I と UNTSO は、その職務権限に相違がある。この点に関して国連総会決議1001(ES-I) は、UNEF I を、UNTSO の監視員以上のものであり、軍事類似の性格をもつが駐留地域を一時的に支配する軍隊ではないと説明している。UNTSO は、あくまで国内事項不干渉の原則に基づき、停戦を監視し、停戦侵犯があった場合にこれを事務総長に報告することのみを任務とする。他方、UNEF I の場合には、紛争両当事者の間に介在し、いわゆる国連のプレゼンスを示すことによって、紛争の再発を防ぐ目的で派遣されるものである。このような職務権限の相違が、同意撤回に対する国連の対応の相違に反映しているとも言えよう。

ところで、第三次中東戦争において今1つ特筆すべきことは、現地に派遣された UNTSO 参謀長のブル將軍の現地当局との交渉努力である。ブル將軍は、イスラエル・シリア間の停戦の実施を有効なものとするための実質的な措置を提案し、両当事者にこれを受諾させた。この停戦受諾によって、イスラエル・シリア間の一般休戦協定に付け加える形で、ゴラン高原における UNTSO の職務権限の範囲が広げられた。イスラエル・エジプト間の紛争に関しても、安保理議長は、安全保障理事会のコンセンサスとして、スエズ運河地区での国連による監視に関する必要な取り決めを両当事者と結ぶように要請した。UNTSO 参謀長のブル將軍は、ただちに現地当局と交渉をし、UNTSO がスエズ運河地帯に駐留することの同意を取り付けた。イスラエル・シリア間およびイスラエル・エジプト間の UNTSO による国境地帯監視の任務は、現地の UNTSO 参謀長の現地当局との交渉努力によって、一般休戦協定の内容に新たな監視地域を加えるという同意を紛争当事者から取り付けることに成功した。

第四次中東戦争において、エジプトは UNTSO に対しても撤退を求めた。このときエジプトは一般休戦協定の効力については否定せず、混合休

戦委員会からは脱退していない。単に、一般休戦協定に規定された地点に UNTSO が駐留することが、同監視団を危険にさらすこととなるためエジプトは撤退を要請したのである。UNTSO もいったんはこの要請に従って撤退しながら、半月後には再度エジプトの同意を得てこの地域に派遣されている。他方、イスラエル・シリア休戦境界線における UNTSO の役割は、1974年5月31日の兵力引き離し協定の成立によって、完全にその任務を終了したと言ってよい。

1949年に締結された4つの一般休戦協定は、4回の中東戦争を経過して、その効力存続そのものが疑われたり、修正、変更を迫られたりして今日に至っている。UNTSO は、この地域に新たに設置された UNEF、UNDOF、UNIFIL などに編入されたり、引き継がれたりしている。さらに、49年に締結された4つの一般休戦協定に代わるような条約が締結されている。例えば、74年のイスラエル・シリア間の兵力引き離し協定、79年のイスラエル・エジプト間の平和条約、および94年のイスラエル・ヨルダン間の平和条約などである。これらの条約は、「後法は先法を廃すの原則」に基づいて、一般休戦協定に取って代わる効力を有するかと考えられる。しかし、UNTSO の派遣にあたっての紛争当事者の同意の根拠規定は、今日もおお、基本的には4つの一般休戦協定に置かれている。この一般休戦協定に、唯一修正を加えたとされているものは、第三次中東戦争時に、UNTSO 参謀長が当事者から同意を取り付けたゴラン高原およびスエズ運河の監視の職務権限である。99年の国連事務局の平和維持活動局の見解によると、UNTSO 派遣の同意の根拠規定は、49年の4つの一般休戦協定および67年の UNTSO 参謀長がスエズ運河およびゴラン高原の監視について取り付けた同意に基づいていると説明している⁽⁶⁸⁾。UNTSO の場合、半世紀以上経た今日においても、49年に取り付けられた紛争当事者による同意に基礎を置いている点が特筆すべき点と言えるだろう。

(注)

- (1) 国連平和維持活動の基本原則である、いわゆる三原則に関しては、稿を改めて執筆することとする。

- (2) 本稿では紙幅の都合上、国連休戦監視機構の事例に限定して検討した。
- (3) The United Nations Department of Public Information, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping*, third ed., United Nations Publication, New York, 1996, p. 32.
- 尚、当時の国連公文書は、軍事監視員 (military observer)、監視員 (observer)、要員 (staff) に関して、明確に区別して使用しているわけではない。軍事監視員の語が使用された場合、ここに軍事的意味合いを含める可能性を示唆している。それ故、本稿においてこれらの用語が使用される場合は、すべて関連する国連公文書の表現に従っている。
- (4) 高橋通敏『中東戦争——歴史と教訓』、日本国際問題研究所、1981年、18ページ。
- (5) 同上。
- (6) 香西茂・安藤仁編集代表『国際機構条約・資料集』、東信堂、1986年、7ページ。
- (7) A/RES/106 (15 MAY 1947).
- (8) 第2回総会議事録、補足文書第11号、パレスチナ特別委員会報告。
- (9) A/RES/181 (29 NOV. 1947).
- (10) 高橋、前掲書、50ページ。
- (11) S/RES/46 (17 APR. 1948). ここでいう休戦 (truce) は法的な戦闘行為の停止、停戦 (cease-fire) は事実上の戦闘行為の停止を意味する。
- (12) S/RES/48 (23 APR. 1948). 今日の国連休戦監視機構の前身である。
- (13) A/RES/186 (S-2) (14 MAY 1948).
- (14) S/RES/50 (29 MAY 1948).
- (15) *Ibid.*
- (16) SCOR, supp. S/865 (JUL. 1948), p. 25.
- (17) 安全保障理事会の決議採択時における紛争当事者の参加に関しては、その前後の状況に応じて、また決議の内容によってその法的効果は異なると判断される。それゆえ、この点に関しては、稿を改めて論じることとする。
- (18) S/RES/54 (15 JUL. 1948).
- (19) A/RES/194 (III) (11 DEC. 1948). また国連パレスチナ調停委員会の設置の経緯、およびその活動については、庄司真理子「国連総会による紛争解決——その役割と限界」津田塾大学『国際関係学研究』No. 9 別冊、1983年3月、40-43ページ、参照のこと。
- (20) Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping 1946-1967: Documents and Commentary I, The Middle East*, London, Oxford University Press, 1969, p. 24.
- (21) S/1264/REV. 1 (23 FEB. 1949), S/1296/REV. 1 (23 MAR. 1949), S/1302/REV. 1 (3 APR. 1949), S/1353/REV. 1 (20 JUL. 1949).
- (22) Higgins, *op.cit.*, p. 25.
- (23) S/RES/73-S/1376 (11 AUG. 1949).
- (24) Higgins, *op.cit.*, pp. 25-29.
- (25) SCOR, 9 thyr, 635th mtg, ann., pp. 23-24.
- (26) A/RES/1000 (ES-I).
- (27) A/3568 (8 MAR. 1957), p. 49.
- (28) GAOR, 1st emerg. spec. sess, 567th mtg, para. 209.
- (29) A/3943 (9 OCT. 1958), para. 72.
- (30) 国連総会は、A/RES/1125 (XI) (2 FEB. 1957) によって、当該一般休戦協定を遵守するようにイスラエル政府に対して呼びかけている。
- (31) S/4231 (22 OCT. 1959).
- (32) エジプトとシリアは、1945年に別々の国家として国連に加盟した。58年2月に両国はアラブ連合共和国 (United Arab Republic) 形成のために合併した。61年9月、シリア・アラブ共和国はアラブ連合共和国から独立し、両者は別々の国家となった。エジプトはその後

- アラブ連合共和国の名称を名乗ったが、71年にエジプト・アラブ共和国と改称した。第三次中東戦争当時のエジプトはシリアとは別個の国家であったが、アラブ連合共和国の名称を使用していた。本稿では、便宜上、エジプトの語を使用する。
- (33) A/6669 (18 MAY 1967).
 - (34) S/7896 (19 MAY 1967).
 - (35) *The Blue Helmets*, p. 23.
 - (36) S/RES/234 (7 JUN. 1967).
 - (37) S/7930/Add. 2 (10 JUN. 1967).
 - (38) S/RES/236 (11 JUN. 1967).
 - (39) S/8047, 1366th mtg. (9–10 JUL. 1967).
 - (40) 国連事務総長報告 S/8503 (11 JUL. 1967) の附属書 (annex I) がエジプトの当局が事務総長にあてて送った同意を内容とする書簡であり、附属書 (annex II) がイスラエルの当局が事務総長にあてて送った同意を内容とする書簡である。
 - (41) *The Blue Helmets*, p. 28.
 - (42) U Thant, Annual Report on the Work of the Organization, S/6701/Add.1 (1967), preface.
 - (43) S/10611, ann. (29 MAR. 1972).
 - (44) *Ibid.*
 - (45) *The Blue Helmets*, p. 28.
 - (46) この日はヨム・キブルの日と呼ばれ、イスラエルにとって神聖な祝日であったため、この戦争を「ヨム・キッパー戦争」と呼ぶ場合がある。
 - (47) *The Blue Helmets*, p. 29.
 - (48) S/RES/338 (22 OCT. 1973).
 - (49) S/RES/339 (23 OCT. 1973).
 - (50) S/RES/340 (25 OCT. 1973).
 - (51) S/11047 (25 OCT. 1973), S/11055 (27 OCT. 1973).
 - (52) *The Blue Helmets*, p. 30.
 - (53) S/11302/Add 1/annex. A&B (29 MAY 1974).
 - (54) S/RES/350 (31 MAY 1974).
 - (55) *The Blue Helmets*, p. 29.
 - (56) *Ibid.*
 - (57) *Ibid.*
 - (58) S/RES/425 (19 MAR. 1978)
 - (59) *The Blue Helmets*, p. 31.
 - (60) S/RES/516 (1 AUG. 1982).
 - (61) *The Blue Helmets*, p. 31.
 - (62) *Ibid.*
 - (63) S/RES/517 (4 AUG. 1982).
 - (64) S/RES/518 (12 AUG. 1982).
 - (65) S/RES/521 (19 SEP. 1982).
 - (66) S/15408 (20 SEP. 1982).
 - (67) *The Blue Helmets*, p. 30.
 - (68) UNTSO MISSION PROFILE, Latest updated 30 June 1999 [<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/untso.htm>].