

ダグ・ハマーショルドにおける法と政治の関係

清水 良三

（一） ダグ・ハマーショルドにおける法と政治

ダグ・ハマーショルドは法と政治との間に明確な区別をしなかった。この点において彼は、いわゆる実定法主義者たちと異なるのである。彼は法というものを技術的な規則や手続の一体であるとはみなさなかつた。集団的行為の目標と方向を決定する諸原則の有権的な表現であると看做したのである。このことは彼が法原則だけが国家の目標を表現しているとか、法原則が自動的に国際諸機関の決断を決めるとか考えたのだということの意味しない。彼は国内社会におけると同様に国際社会に於ても、法規範は決断が下される過程に於て考慮に入れられる多くの要素の中の一つであると考えたのである。だが他の要素の影響力を認めながらも、彼は法の拘束性を強調し、その他の利害関係や主張よりも、法の要素が優越的に取扱われるべきことを強調した。彼はたゞ理論的にこのよ

うな見解を持っていたただけではない。彼の記録をみると彼が具体的な紛争の解決を求めらるにあたって国連憲章の諸原則に其の指針を見出した例が非常に多いことがわかるのである。諸国の要求や期待が相対立する時、彼は国連憲章の諸原則やその他の一般に受諾されている法概念に基づいてこれを解決しようとしたが、それは彼がこれらの原則や概念をすべての政府が認めて来た長期的な政策基準の表現であると看做していたからである。彼はこういう解決方法を形式的な権威に敬意を表しつつ推進したが、こういう彼のやりかたは、国連憲章および国際法の原則は人類の大多数によって内心深く抱かれてきた価値概念の具現であり、そしてそれ故に国際生活の道德的ならびに法的命令を構成しているという前提のもとに行われたのである。彼はまた、これらの原則は既に国内において有効性を認められていた目的や原則が、国際的分野に投影されたものと考えていたのである。

(二) 原則と柔軟性

原則や法概念に依存したハマーシヨルドの態度は彼の政治活動の多くを特徴づけている柔軟性と機敏性に矛盾するように思われるかも知れない。だがこれらの一寸見ると正反対と思われるような態度は彼が直面した特殊な諸問題を取扱うにあたって示された優れた技術的な面なのである。彼のこういう技術は国際法学者が特に注意すべき技術である。なぜならばそれは法規範が硬直性や判例

への盲目的傾倒なしに新状勢に適用され得ることを示しているからである。入江啓四郎教授はその著・『国連事務総長』においてこの点に特に注意し、ハマーショルドが国連事務総長として処理した具体的諸問題を例示したのち「法律家ハマーショルドの下では法と政治は渾然一体となっていたのであり、健全な法的基礎の上に立って外交と実際政治を運用するということであつた」(日本国際問題研究所・昭和四十一年発行)と述べている。このようにハマーショルドが一方において法原則に忠実でありながら他方において柔軟性と機敏性を持ち得たのは次の三つの理由による。その一つは彼の精神的な傾向やものの考えかたが、原則と予測不可能の事実との間の交流を把握するのに適していたことである。彼は依拠すべき規範をたえず求めていたが、それと同じ様に熱心に変化と流動性と新鮮さを持つ実際の事件に配慮しているのである。その二は自己の職務についての彼の考えかたである。基本的な信条は、国連事務総長の責任はまったく国際的なものであるから国連憲章の原則と加盟国によって拘束力があると認められている其の他の基準をかたく遵守しなければならぬというものであつた。原則に準拠した行動によってのみ、公平で不偏であるべき義務を果たすことが出来るし、党派的な特殊な弁論に陥いる危険を避けることが出来るのである。国連事務総長になつた当時彼が実感していたことは、自分は国家の行為の妥当性について判定することを求められていないという事ではないということであつた。彼は自分を本質的には其の時に応じて特殊な問題を取

り扱うことを要求されている外交官または政治的な技術家であるとみなしていたのである。その三は危機の時代においてここにいう特殊な問題がしばしば発生し、ハマーシヨルドの態度に影響をおよぼしたことである。なぜならば其の時々の状況において生じた問題が危機的であったということ、その特殊問題の必要性に対応しなければならぬという圧迫が強かったこと、ならびに将来に於て発生することあるべき事件の含意を予測し得ないであろうような公式は採用出来なかつた事を意味したからである。アド・ホックな解決と一般原則の柔軟な適用を要請したのは、この第三番目の要素であつたのである。これらの相対立する要素を現実状況の中で作用し得るよう溶解させる技術は容易に説明出来るものではない。それには土木工学以上の技術が要請される。なぜなら青写真が利用できないように思われるからである。法と政治に関するダグ・ハマーシヨルドの見解のもつとも本質的な特徴は、彼を指導した一般原則の性質である。その一般原則は主として国連憲章の一条、二条からひき出されたものである。国連憲章にもとずいているということは、彼の準拠していた原則が政治的にも、心理的にも、世界の諸政府によつて形式的に受諾されている価値基準の中で優越的な地位を占めていることを意味したのである。しかもこれらの原則は特定の手續上の型や執行機関の詳細について定めてはいなかつたので柔軟であつた。これらの原則は特殊の必要に対応し得るだけの余地と、与えられた状況下において利用し得る余裕を与えられていたのである。そして

これらを実際に利用しえたのは理論と実際とを総合する彼のすぐれた能力である。彼のこういうすぐれた才能がもつともよく発揮されたのは、国連憲章九十九条の運用についてであった。ここでは入江啓四郎教授の前掲の著書と、同じく同教授が雑誌『国際問題』一九六六年五月号に発表した「安全保障理事会と総会」という論文によって、一九五九年九月のラオス政府の国連に対する緊急部隊派遣要請に際しての、ハマーショルドの理論と実際との総合能力の実例を回顧することにしよう。

この時、ラオス外務省は、外国の軍隊が越境して（一九五九年七月一六日）、ラオスの北東部に駐留し、ラオス王国軍の部隊と交戦関係に入ったとし、しかもひきつづき新たな攻撃があり（八月三〇日）、その攻撃はヴェトナム民主共和国（北ヴェトナム）も加わって、国境の彼方から砲火の掩護を受けているとして、国連事務総長にたいして書簡を送り、こうした事実について述べるとともに、その全責任はヴェトナム民主共和国にあるとし、憲章第一条第一項（国際の平和と安全の維持）、第二条第二項（憲章義務の履行）を援用して、国連の援助を求め、とくにすみやかに緊急部隊を派遣して、侵略を阻止し、侵略の拡大を防止するよう要請した。そして事務総長にたいして、この要請に応じ適当な手続上の措置をとるよう要求した（一九五九年九月四日）。

憲章第一条第一項は国連が侵略行為を鎮圧する為に有効な集団的措置をとる事を規定している。ラオス政府がこの条項をひいて、而も緊急部隊 (an Emergency Force) を派遣して、侵略を阻止

し、侵略の拡大を防止するように要請したのであるから、これは国連による強制行動を求めたことになり、憲章の規定からしてそういう行動がとれるとすれば、それは安全保障理事会の軍事的措置に相当する。しかし安全保障理事会はそのような措置をとり得る体制をととのえておらず、またラオス政府自体、とくに安全保障理事会の開催と審議を要請したわけでもない。そこでラオス政府の要請にどう応ずるか、書簡を受理した事務総長としては、何とか対処しなければならなかったのであった（前掲論文・八・九頁）。

さて国際連合憲章第九十九条によれば「事務総長は、国際の平和および安全の維持を脅威すると認める事項について、安全保障理事会の注意を促すことができる」とあるが、べつだん事務総長に発議権があるとはまでは明定していない。しかるに、ハマーションルド国連事務総長はラオス政府の要請に接し、当時ラテン・アメリカ周遊中であつたのを切りあげて、急遽ニューヨークの本部にひきかえし、安全保障理事会の緊急会議を招集する手続をとつた。ラオス政府の事務総長にたいする要請には、同総長にたいして、この要請に依じて適当な手続きを講ずるようにはあるが、別段具体的に理事会の緊急会議を開催するよう要求したものはなかった。したがってこの会議は、実際上は事務総長の発意により招集されたものである。理事会の会議は、手続的には憲章や理事会假手続規則に基づいて、議長が招集するのであるが、ラオスの要請に依じた緊急会議は、実際上は、この

ような経緯で開かれたものである。そして安全保障理事会のこの緊急会議に、ラオス問題を付議したのも、ハマーショルド事務総長であつて、いずれの理事国でもなかつた。理事会の席上、事務総長は自分のとつた措置は、憲章第九十九条の権限によつたものでなく「数年来発達した慣行」に基づいて発言しているものであると説明した。また理事会の招集については同総長は、安全保障理事会假手続規則六をひいて、理事会は合憲的に招集されたものであると主張した。規則六とは「事務総長は、憲章の規定にしたがつて、安全保障理事会が審議すべき事項に関する各国、国際連合の諸機関、または事務総長からのすべての通報について、ただちに理事会におけるすべての代表者の注意を促さなければならぬ」というものである。ここには、憲章第九十九条や理事会假手続規則六、同二二の解釈と適用をめぐつて、いろいろ理論上の問題があると思う。しかし、實際政治の面で事務総長のとつたこの措置を非難したのはソ連の代表だけであつて、全体として事務総長のこの措置は支持されたのであつた。このラオス問題におけるハマーショルドの措置は、原則と柔軟性のもつとも見事な調和の一例であろう。グッドリッチ、ハンブロー、サイモンズの三学者は注6に掲げた書物の中で、事務総長は総会や安全保障理事会の決議の実現の為に或る程度の責任を持つよう要求されると述べ、そしてこれ等の決議を実現する為に事務総長に付託される職務の中には、或る種の行動の自由が含まれると述べている(五八六頁)。

(二) 国際法上の慣習を成立させる主体者としての事務総長

国連憲章が調印され、国際法上の新しい原則が採用されると共に国際法上の主題が経済社会文化関係の分野にまでおよんで以来、約五〇年の歳月が過ぎた。この間に国連憲章はどの程度実行されただろうか。抽象的な世界からの程度具体的な世界へともちこまれたであろうか。残念なことに重要な集団的安全保障の問題については戦後の国際法は非効果的であるということが証明された。

国内法にしても国際法にしてもすべての法の第一原則は、個々の構成員の保護のために全社会が責任を負うことである。もし、この基本原則が無視されるなら、法社会は根本的に動揺する。疑いもなく安全保障理事会の常任理事国の拒否権の行使が決議の成立をしばしばさまたげ国連がより決定的な行動をとることを不可能にして来た。だがそれよりもっと遙かに重要なことは、憲章が出来上がった当時には考慮されなかった事態が発生したことである。それは核エネルギーの開発と原子爆弾の発明であった。憲章が採択されてから一年もたたないうちに、集団的安全保障の基本的前提を変えてしまうような恐ろしい兵器が発明されたのである。この発明の結果、原子爆弾を所有している国家に対して行動をとるよう求められた国家は、集団的安全保障行動に参加することによって、自国が完全に壊滅するかもしれない立場に追い込まれることになった。その後、核兵器を制限する

ための国際的な努力がなされたけれども、ソ連は地域的な査察を許さなかったし、一九六三年の核実験禁止条約もこの兵器の新しい発明や改善に制限を加えただけで、現存する核弾頭や、その運搬手段の制限にまでは及ばなかった。かくて集団的安全保障の原則はなお存在するにはしているが、これを実際に適用することは不可能なような状態が続いている。憲章にあげられている紛争の平和的解決についての義務も、現実においては中々遵守されていない。憲章に調印した時の状態がまったく変わってしまったから、憲章の義務を認めることは出来ないということを明らかにしている国家が多い (Charles G. Fenwick, 'International Law: the Old and the New', in the *American Journal of International Law*, July, 1966)。

かように集団的安全保障の原則を実施するため憲章によって設けられた手続は、実際の役に立たないことが判明してきているにもかかわらず、それでもなお安全保障理事会と総会は国際社会における法と秩序の維持のために強い精神的な影響力を行使している。そして其の場合、国連事務総長は憲章の条文を国連憲章の原則にもとずいて解釈し、事務総長の機能についての憲章規定を拡大解釈し得る理論的基礎を構築し得る絶好の立場にいたのである。しかも彼は行政官として政治的行為にまで自己の法理を昇華させることが出来る。そしてその様な行為が繰り返されれば、それはもはやアド・ホックな行為ではなく、国際的な慣習となつて行くのであり、そしてかかる慣習の確定こ

そ、国連憲章の欠陥をおぎなうと共に、新しい国際法を築いていくためのもつとも適当な法源となるのである。謙讓な外交官ダグ・ハマーシヨルドは、自らが国際法を作成しているのだとは思わなかったに違いないが、それでも彼は静かに新しい国際法の形成に参加していたのである。

参考書

- (1) 入江啓四郎・国連事務総長・昭和四十一年。
- (2) オスカー・シャハター、ダグ・ハマーシヨルドおよび法の政治に対する関係(アメリカ国際法雑誌・一九六二年一月号)。
- (3) ワイルダー・フート、ダグ・ハマーシヨルド・平和の奉仕者(演説集・声明文集抜粋)。
- (4) チャールズ・フェンヴィク、国際法・新と旧(アメリカ国際法雑誌一九六六年七月号)。
- (5) 入江啓四郎、安全保障理事会と総会(国際問題・一九六六年五月号)。
- (6) リーランド・M・グッドリッチ、エドヴァード・ハンブローとアンヌ・パトリシア・サイモンズ共著、国際連合憲章(評訳と文書・第三版・改訂版・一九六九年)。