

スイスの永世中立と国際協力（一）

—— 公法学的側面からの考察 ——

澤野義一

目次

はじめに

- 一 スイスの永世中立の法的性格
- 二 スイスの永世中立と集団的安全保障
- 三 スイスの永世中立と国連平和維持活動（以上、本号）
- 四 スイスの永世中立と欧州の安全保障
- 五 スイスの永世中立（論）のゆくえ
おわりに

はじめに

東西冷戦体制の崩壊を背景として、永世中立ないし中立に対する見直し論が、とりわけオーストリアやスイスで提

起された。欧州統合（EC・EU、CSCCE・OSCEなど）、NATO協力、あるいは国連協力などの関連で永世中立のあり方は従来からも議論されてきてはいたが、一九九〇年代に入ってから、従来よりも「より根本的な議論⁽¹⁾」、「より詳細な議論⁽²⁾」が求められるようになったのである。その差し迫った直接の契機は、イラクのクウェート侵略（湾岸危機・戦争）に対する国連の制裁決議に対して、永世中立国はいかに対応すべきかが問われたことにある。

このようにして始まった永世中立に対する見直し論議は、一九九〇年代（二〇世紀）末には、「オーストリアやイスでは、学問的に高いレベルに達している」とも評されているが、日本では、永世中立に賛成するか反対するかは別として、このような外国の中立や永世中立論議に関する紹介はあまりなされていない現状にある。それは、とくに冷戦崩壊後、中立論への問題関心を基本的に喪失してしまっている日本の公法（憲法・国際法）学や国際政治学の現状を反映していると思われる⁽⁴⁾。このことは、政治の世界においてもいえることである。

オーストリアやイスでも、中立論議が深まるとともに、冷戦崩壊直後の日本において見られた一部の議論と同様、永世中立放棄の方向での永世中立見直し論を明言する見解も登場してきている。しかし、それと同時に（あるいは、それだからこそ）、冷戦体制の政治的状況とは異なる国際環境の下でこそ、本来の意味での、より普遍的な中立の存在意義を再考する見解も出てきていることに留意すべきである。

筆者は、一九九七年発行の著書『非武装中立と平和保障』において、日本国憲法九条からは非武装永世中立政策がとられるべきであるとの立場から、従来の永世中立の理論的問題と永世中立諸国の安保外交政策の現状を批判的に検討したなかで、オーストリアとイスの永世中立論議についても、すでに紹介している⁽⁵⁾。オーストリアの永世中立については論文も執筆している⁽⁶⁾。しかし、イスの永世中立については、筆者はまだ論文の形ではまとめていないので、

本稿は、その点を補うことを目的としている。⁽⁷⁾

なお、スイスでは、一九九九年四月、二二六年ぶりに憲法の全面改正がなされた(二〇〇〇年一月発効)。後述のように、中立の位置づけには変更はなされていないが、憲法改正の背景には、欧州統合や世界的なグローバル化の動向に対して、スイスが二二世紀において、いかにして調和的に適合していくかという問題意識があったといわれている。その一例として、国民イニシアティブの権利は、国際法優位の観点から、国際法に反する場合は認められないことが明記された。そこには、安保外交政策が国民投票でしばしば否認されたこれまでの経緯を踏まえ、国際化に対応して政府の安保外交政策を迅速に決定する必要性から、スイスの伝統的な国民主権・直接民主制を制限ないし縮小しようという意図もみられる。⁽⁸⁾ いずれにせよ、それは、スイスのこれまでの消極的な国際協調主義ないし孤立主義的な安保外交政策のイメージ転換をはかるものといえよう。

- (1) D. Schindler, *Changing Conceptions of Neutrality in Switzerland*, in: *Austrian J. Publ. Intl. Law* 44, 1992, p. 106.
- (2) H. Türk, *Neutralität und Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen*, in: *Festschrift für K. Zemanek Zum 65. Geburtstag* 1994, S. 439.
- (3) D. Thürer, *Neutralität der Schweiz-Illusionen oder (Humanitäre)Chance?*, in: *Essays in Honour of K. Ginther on the occasion of his 65th birthday*, 1999, S. 741.
- (4) 冷戦崩壊までの日本における永世中立論議の歴史的経緯については、澤野義一「憲法学における永世中立論の動向と課題」『龍谷法学』二二巻一号(一九八九年)参照。
- (5) 澤野義一『非武装中立と平和保障』(青木書店、一九九七年)。同「永世中立型憲法と平和保障政策」深瀬・杉原・樋口・浦田編『恒久世界平和のために』(勁草書房、一九九八年)も参照。

説

(6) 澤野義一「オーストリアの永世中立憲法と国際協力」大阪経済法科大学『法学論集』三八号（一九九七年）。

(7) 一九九〇年代のスイスの永世中立論をふまえた日本における最近の研究論文（簡単な概説論稿は除く）としては、次のものがある。憲法研究者のものとして、渡辺久丸「ブルーヘルメット法と一九九四年国民投票」『島大法学』四〇巻四号（一九九七年）、同『軍隊のないスイス』国民イニシアチブとレフェレンダム』『島大法学』四一巻一号（一九九七年）、同「スイス連邦憲法における永世中立の位置」『島大法学』四三巻一号（一九九九年）「いざれも、同『現代スイス憲法の研究』信山社、一九九九年に再録」。国際法研究者のものとして、磯村英司「スイスの永世中立と国際連合」西南学院大学大学院『法学研究論集』一七号（一九九九年）、関連して、同「永世中立国の国連の強制措置への参加可能性について」前掲『法学研究論集』一八号（二〇〇〇年）。

(8) Th.Cottier, Reforming the Swiss Federal Constitution, p.75ff.; W.Linder, Swiss Politics Today, p.106ff.; ①「論文は、M.Butler(ed.), The Making of Modern Switzerland(1848-1998), 2000.に収録。Th.Cottier/M.Herrig, Das Völkerrecht in der neuen BV, in: U.Zimmerli(Hg.), Die neue Bundesverfassung, 2000, S.1ff.(bes.S.30ff.); D.Schindler, Die EU und das schweizerische Demokratieverständnis, in: Festschrift für R.Zäch zum 60.Geburtstag, 1999, S.797f.

一 スイスの永世中立の法的性格

1、永世中立の憲法上の性格

スイスの中立は、永世中立といわれているが、憲法には「永世中立」は明記されていない。これまでの憲法（一八七四年以降の憲法）のなかでは、対外的独立の擁護などを掲げる国家目的規定（二二条）ではなく、統治機構の個所で国家の権限として、単に「中立」という文言が、「連邦の両院は、スイスの対外的安全と、独立および中立維持のた

論

めの措置、宣戦および講和について権限を有する」(八五条六号)、「連邦政府は、スイスの対外的安全と、独立および中立の維持について監視する権限と責務を有する」(一〇二条九号)という形で規定されているにすぎなかった。この憲法上の位置づけは、全面改正された新憲法(一九九九年)においても、基本的に変わっていない。同憲法では、「連邦議会は、スイスの対外的安全、独立および中立の維持のための措置を講ずる任務と権限を有する」(二七三条一項 a 号)、「連邦政府は、スイスの対外的安全、独立および中立の維持のための措置を講ずる」(一八五条一項)と規定されている⁽¹⁾。

これは、一八三二年の憲法起草者と異なり、最初に中立を規定した一八四八年の憲法起草者の時期から(中立放棄ができる余地などを残しておくため)意図されていたものである。したがって、スイスの中立は、国家(安保外交政策)の目的ないし目標としてではなく、手段として位置づけられているものと解されている⁽²⁾。そのことから、スイスの中立の維持が憲法上の義務ではないと解する学説もなくはないが、多数説は、スイスの永世中立が歴史的に持続され、国際法上義務づけられたものである(当該義務の性格については、後述のように、国際条約的義務か慣習国際法的義務かの認識の相違がある)から、中立が国家の単なる権限・手段ではなく、憲法上の義務だと解している。この点について、R・リクリンは、「中立の維持は憲法上、形式的には義務づけられていない」が、「中立は慣習法的には実質的憲法になっている」と述べている⁽³⁾。また、H・P・ブルンナーは、「中立はスイス外交を拘束する指導原理であり、かつ憲法の基本原則としての効力をもつ」と述べている⁽⁴⁾。

このように、スイスの永世中立が「憲法の基本原則」だとすれば、将来的にも、憲法改正の限界として放棄できない擁護義務があるのだろうかという疑問が生ずる。しかし、この点に関しては、中立ないし永世中立の放棄は可能で

あり、憲法改正の限界にならないと解されているようである。それは、H・P・ブルンナーが「形式上、憲法改正なしには中立を放棄できない」と述べていること、A・リクリンが「中立放棄には義務的国民投票が必要な条件となる」と述べていることなどから窺うことができる。⁽⁵⁾

なお、永世中立は、単なる内政上の憲法原則ではなく、国際法に関連する憲法原則でもあるから、憲法改正との関連で、さらに言及しておくべき論点がある。というのは、スイスの憲法論では、憲法改正を求める国民イニシアティブは、国際法優位の考えに基づき、国際法に反する場合は認められないこともあるからである。しかし、この見解が妥当するのは、当該国際法が「国際法上の強行法規 (ius cogens)」であることが必要とされているのである（とくに人道国際法の中核部分や人権が強行法規に該当する）。この考え方は、かつての「憲法改正無限界論」に代わって支配的になった近年の「憲法改正限界論」に基づくものであるが、一九九九年の新憲法にも実定法化された。⁽⁷⁾すなわち、同憲法は、「国際法の強行規定に反している場合には、連邦議会は、国民イニシアティブの全部または一部無効を宣言する」（二二九条③）と規定すると同時に、「国際法の強行規定」を侵害するような憲法の「全面改正」も「部分改正」も認められないと規定している（一九三条④、一九四条②）。そうだとすれば、スイスの憲法論では、強行法規とまではいえない、通常の国際法上の性格をもつにすぎない永世中立は、憲法改正の限界事項にはならないものと思われる。

したがって、中立ないし永世中立の放棄は、政策的是非論や国際法的な手続き論は別として、憲法解釈論としては問題がないことになる。

2、永世中立の国際法上の性格

スイスの永世中立は、憲法で中立を規定する以前から、すなわち一八一五年のウィーン会議（パリ条約）以来、一九一九年のベルサイユ条約などで、関係国により国際法的地位を承認されてきた。しかし、スイス自体がパリ条約の直接の当事者ではないことから、スイスの永世中立が国際条約上の基礎をもつのかどうか、あるいは中立遵守の法的義務がスイスにあるのかどうかについては諸説が見られる。

①説として、パリ条約がスイスの中立を承認した当時の諸国だけを義務づけ、スイスを義務づけるものではないから、中立はいつでも一方的に放棄できるという、D・シントラーの見解がある⁽⁸⁾。

②説として、一八一五年以前のスイスの中立宣言がパリ条約で承認されているものとみて、パリ条約の国際条約的性格を認める立場からは、条約に関するウィーン条約五六条（一九六九年）によれば、パリ条約の署名国の同意の下でスイスの中立は放棄できる（換言すれば、スイスからの一方的中立放棄はできない）という、オーストリアのM・ロッターの見解がある⁽⁹⁾。

③説として、スイスの永世中立が国際条約的性格をもたないとしても、慣習国際法の性格については認められるという立場からは、スイス側からの永世中立の一方的放棄も可能ではあるが、中立放棄はいつでも可能なわけではなく、国際社会の信義則に従って行わなければならないという、D・テューラーの見解がある⁽¹⁰⁾。この説によれば、永世中立の一方的放棄は、戦時中の一時的な利害などによつて行うことは許されず、平時において厳粛な通告によつて行うことができるとされ、国際社会からの明示ないし黙示の承認によつて認められることになる⁽¹¹⁾。

これらの諸説のうち③説が支配的学説となっているが、これは①説の修正、ないし①と②説の折衷説ということが

できよう。⁽¹²⁾ ちなみに、スイスの永世中立と異なり、オーストリアの永世中立に関しては国際条約的性格を認める見解が多数説であり、オーストリアの永世中立の無条件な一方的放棄はできないとされている⁽¹³⁾ (②説に相当)。

以上のことから、スイスの支配的見解によれば、憲法(論)においても、国際法(論)においても、スイスの永世中立放棄を禁止する原則はないということになる。このようなことが近年とくに議論され出した背景には、スイスの国連やEC・EUなどの国際機関への協力・参加との関係で、国連憲章やEC・EU法上の義務が永世中立(法)上の義務よりも優先することになれば、場合によっては、スイスが中立を放棄せざるをえなくなるとの想定がある。

なお、そもそも永世中立とは何かについて定めた一般的な国際条約は存在せず、スイスが実践してきたことが永世中立の目安になっているにすぎない。スイスの永世中立の内容については、スイス外務省が一九五四年に提示した文書「スイスの公的な中立概念」で詳細に説明されている。⁽¹⁴⁾ ここでは、詳論できないが、永世中立国は、平時においては、戦争に巻き込まれないためのあらゆる安保外交政策をとる義務(中立と独立を擁護する義務、軍事協定を締結しない義務、場合によっては経済的同盟を締結しない義務など)を負い、戦時には、例えば、交戦当事国の一方に対する敵対行為をせず、かつ中立領域が侵害されないようにする義務(交戦当事国の軍隊通過、作戦基地提供などを阻止するなどの戦時中立法の義務)を負うものとされている。ただし当該文書は外務省内部の支配的見解を要約しただけのもので、文字通りの「公的」性格を有していないとされている点は留意を要する。⁽¹⁵⁾ したがって、とりわけ冷戦後の一九九〇年代以降のスイス政府の安保外交政策、中立見直し論などは、一九五四年の外務省文書の内容に比べ、かなり遊離する部分も見られる(後述)。

- (1) 改正前のスイス憲法の条文については、樋口・吉田編『解説世界憲法集「第3版」』〔小林武訳〕（三省堂、一九九四年）、新憲法については、小林武「スイス新連邦憲法・試訳」『南山法學』一三卷四号（二〇〇〇年）があるが、本稿は当該訳に必ずしも従っていない。新憲法の英仏独の条文については、G. H. Flanz(ed.), *Constitution of the Countries of the World*, 1999. 参照。
- (2) H. P. Brunner, *Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz in ausgehenden 20. Jahrhundert*, 1989, S. 38ff.; A. Riklin, *Neutralität der Schweiz*, in: A. Riklin(ua.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, 1992, S. 198. 今井潔「スイスの永世中立」憲法研究所編『永世中立の諸問題』（法律文化社、一九六九年）九四頁以下など参照。
- (3) A. Riklin, a.a.O., S. 198.
- (4) H. P. Brunner, a.a.O., S. 41.
- (5) H. P. Brunner, a.a.O., S. 41.
- (6) A. Riklin, a.a.O., S. 198.
- (7) D. Schindler, *Die Schweiz und Völkerrecht*, in: A. Riklin(ua.), a.a.O., S. 115f.; Th. Cottier/M. Herrig, *Das Völkerrecht in der neuen BV*, in: U. Zimmerli(Hg.), *Die neue Bundesverfassung*, a.a.O., S. 18ff. 永世中立との関連では論究されていないが、スイスの憲法改正限界論の新動向については、小林武『現代スイス憲法』（法律文化社、一九八九年）一一〇—一二四頁、渡辺久丸『現代スイス憲法の研究』（前掲）三二—四頁以下参照。
- (8) D. Schindler, *Die Lehre von den Vorwirkungen der Neutralität*, in: Festschrift für R. Bindschedler, 1980, S. 579ff.
- (9) M. Rotter, *Die dauernde Neutralität*, 1981, S. 88, 94f.
- (10) D. Thürier, *Vorstellungen über die dauernde Neutralität vor dem ersten Weltkrieg. Heute und für die Zukunft*, in: *SILR*, 1989, S. 79-81. 本稿「Th. Fleiner-Gerstler, *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in der Schweiz*, in: U. Battis(Hg.), *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*, 1995, S. 524.

説

論

- (11) D.Thürer, a.a.O., S.80f.; L.Wildhaber, *Muss die dauernde Neutralität bewaffnet sein?*, in: *Festschrift für D.Schindler zum 65.Geburtstag*, 1989, S.431f.; W.Kälin, *Die Europäische Integration und Schweiz* in: *SIIR*, 1989, S.109f.
- (12) L.Wildhaber, a.a.O., S.80.
- (13) H.P.Brunner, a.a.O., S.31.なお、スイスとオーストリアの永世中立の成立形態の相違から両国の永世中立の国際法的性格の相違を強調するスイスの多数説に対して、両国の永世中立の国際法的性格（国際条約的性格を有する点）については実質的な相違がないという批判もある（D.Majer, *Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik*, 1987, S.26f.）。オーストリアの永世中立放棄論の一端については、澤野義一「オーストリアの永世中立憲法と国際協力」（前掲）一七〇頁参照。
- (14) A.Verdross, *Die immenwährende Neutralität Österreichs*, 2.Aufl.1980.△・フェアドロス『オーストリアの永世中立』澤野・大竹・村上訳『龍谷法学』一九巻四号（一九八七年）一一八一—一一三頁。
- (15) D.Schindler, *Changing Conceptions of Neutrality in Switzerland*, op.cit., p.107f.△・フェアドロス・前掲書（訳）一一七頁。

二 スイスの永世中立と集団的安全保障

本章では、集団的安全保障と永世中立の両立性に関する一般の問題、国連の制裁措置と永世中立の関連問題、湾岸危機・戦争に関する国連制裁に対するスイスの対応問題について検討する。広義において集団的安全保障と関連する国連平和維持活動（PKO）については、次章で扱うことにする。

1、集団的安全保障と永世中立

集団的安全保障は、平和破壊国に対しては全加盟国が共同で強制措置をとることにより、平和の維持・回復をはか

る国際的制度である。この理念は、第一次世界大戦までとられていた勢力均衡ないし軍事同盟方式に代わる安全保障方式であり、国際連盟や国連に具体化された。国連憲章は、その第二条Vで、加盟国に対し国連のあらゆる措置に協力することを義務づけ、同第七章（第三九条以下）で、非軍事的ないし軍事的制裁措置を規定している。しかし、国連の制裁措置は紛争当事国の一方に向けられるため、それに協力することは、永世中立国の公平（中立）義務に反する恐れがある。この点を考慮すると、永世中立国にとっては、国連加盟が困難であるという考えも出てこよう。

この見解は、第二次世界大戦直後のスイスに端的に見られたものである。これは、スイスが国際連盟に加盟していた時期において採用した政策、すなわち軍事制裁には協力しないが経済制裁には協力するという政策（差別的中立）を継続することが不可能であると判断して、国際連盟にとどまりながらも、経済制裁にも参加しない「完全中立」に立ち戻った苦しい経験を反映している。一九四五年のサンフランシスコ国連会議でも、永世中立と国連協力義務の両立可能性に疑問を呈するフランス代表からの意見が出されたことはよく知られている。⁽¹⁾ スイス政府が一九八六年に提案した国連加盟方針が国民投票で否決されたように、スイス国民にとっても、国連加盟と永世中立の両立可能性に不信感が見られる。

もつとも、スイス政府自体は、一九四九年（国連総会報告）から、国連の集団的安全保障の理念と中立は理論的には矛盾するが、中立が国連憲章の規定や平和維持の目的とは一致するという見解を取り始めている。オーストリアは、一九五五年に永世中立の国際的承認を得るとすぐに国連に加盟することになる。⁽²⁾ このような背景から、一九六〇年前後からは、スイスでもオーストリアでも、国連加盟と永世中立は両立するという見解、学説が一般的になったと思われる。⁽³⁾

なお、スイス政府は、一九八一年、将来国連に加盟することになる場合には、武装永世中立を維持したまま国連加盟する方針を表明している。⁽⁴⁾

ただ問題となるのは、オーストリアのような、国連に加盟した場合の国連制裁に対する永世中立国の協力義務の範囲である。スイスの場合は、現在国連に加盟していないから、国連非加盟国の国連制裁に対する協力義務の有無がそもそも問題になる。現在の学説では、国連憲章に慣習法的な部分を容認できるとしても、一般的には、国連制裁（決議）は国連非加盟国に対しては法的拘束力をもたない政治的性格の宣言にすぎないということになる。⁽⁵⁾ そうすると、非加盟国の永世中立国スイスが国連制裁にどのように協力するかは、スイスの永世中立と両立する範囲内でスイスが自由に決定できると考えられる。現実の政策・方針としては、湾岸危機・戦争における国連への対応などでは、オーストリアと近似した方針をとりつつあるといつてよい（後述）。したがって、結論的には、国連制裁と永世中立国の協力義務の問題は、国連の加盟国か否かを基本的に区別しないで検討することができる。

2、国連の制裁措置と永世中立

永世中立が国連のどのような制裁措置に協力できるかについては、いくつかの見解が見られる。①軍事制裁と経済制裁のいずれの協力も認められないという説、②軍事制裁を除く経済制裁協力のみ認められるという説、③経済制裁と軍事制裁のいずれの協力も認められるという説、④経済制裁と消極的な形での軍事制裁協力が認められるという説である。

①説は、「完全中立」「厳格中立」論に依拠しているといえるが、第二次大戦前のスイス政府の基本的立場であり、

戦後当初のスイス外務省の「スイスの公的な中立概念」などに見られる。この説の前提には、R・ピントシェトラーによれば、⁽⁶⁾国連が超国家ではないから、対立のなかで政治同盟の連合に転化することを危惧する、国連不信感がある。

②説は、永世中立の核心的内容を軍事的中立においており、スイスが国際連盟時代に一時的にとった「差別的中立」（限定中立）の立場である。第二次大戦後は、スイスやオーストリアが、対南ローデシア経済制裁決議（一九六六年、一九六八年）や対南ア武器輸出禁止決議（一九七七年）に対して協力した実際の政策に現れている。⁽⁷⁾ 湾岸危機・戦争における国連制裁に対しても、スイス政府は「差別的中立」の立場をとった。なお、②説を支持する学説といえ、今日では、スイスの永世中立と国連加盟は矛盾しないと考えているようである。⁽⁸⁾

③説によれば、永世中立が遵守すべき中立（法）は通常の間紛争にのみ適用されるのであり、それとは次元を異にする、憲章に基づいた国連の経済的強制措置には適用されない。つまり、経済制裁協力は永世中立と矛盾しない。また、国連の軍事制裁は中立（法）が適用される伝統的な戦争行為とはいえないから、軍事制裁に協力することも、永世中立に矛盾しない。この説は、①説とは逆に、国連に対する強い信頼ないし期待感があるといえる。このようなD・シントラーに代表される説は、⁽⁹⁾将来的には、スイスの有力な一つの方向を示唆するものといえよう。

これに近い見解は、湾岸戦争において、オーストリア政府が必要な立法改正などとして国連制裁に協力した対応に現れており、スイス政府の委託で研究された一九九二年の「スイスの中立問題に関する研究グループ報告」⁽¹⁰⁾（本章の3で言及）や、一九九三年の「九〇年代のスイス外交政策に関する報告」にも示されている。さしあたり後者の九三年「報告」についてだけ言及するとすれば、その要点は、スイスは国連の安全保障が機能することに大きな関心をもっているとして、国連の強制措置と中立は矛盾しないという観点から、経済制裁には自主的な方法で参加する。また、

スイスが領空通過権の承認などによって、国連の命ずる軍事制裁や武力的な人道介入を容易にするかどうかの問題については、スイスの利益確保と国際連帯義務とを総合的に利益考量して決定する、という内容である。この方針は、将来の安保外交政策論としては、永世中立放棄論に最も親和的と思われるが、当該「報告」では、欧州の安全保障のビジョンが過渡期にある現段階では、スイスは武装永世中立を維持すると述べている。⁽¹¹⁾

④説は、③説のバリエーションとみることもできるが、②説の修正理論と位置づけられよう。要するに、国連の軍事制裁協力については原則的に永世中立と矛盾しないという③説のような前提に立たないで（国連に対する一定の不信感を前提に）、軍事制裁協力については消極的に容認する見解である。D・チューラーは、どのような軍事強制措置も国連憲章の規定に基づき、国連の指揮と効果的な管理の下で実行されてこなかったこと、国際協同体の制裁が容易に古典的な国家間の武力紛争に転化する恐れがあることなどから、中立国（永世中立国）を法的に拘束する国連決議に合理性は認められないと述べている。⁽¹²⁾しかし、孤立でなく多面的な国際協調を必要とする今後のスイスにとっては、中立が安全保障を履行するための軍事的協力（国連以外の軍事行動も含む）の障害になつてはならないという「新しい中立概念」を提案している（これを踏まえて、国際社会における人権や少数者保護などへの貢献を重視する）。⁽¹³⁾

「差別的中立」論については、③説が懐疑的であり、④説が肯定的である点で、両説は異なるが、永世中立と集団的安全保障を両立させようとする点では、両説は共通のベースに立っている。そして、九〇年代以降は、③と④説が現在の支配的学説を形成しつつあるように思われる。しかし、永世中立と集団的安全保障には根本的矛盾があるとする認識からは、「差別的中立」論は「外見的妥協」理論であり、国際協同体の軍事的強制措置が整備されていけば、その理論的矛盾が明らかになり、いずれ古くなってしまふとの批判も出されている。この批判理論を徹底すれば、それ

は永世中立の放棄ないし無用論に帰着することになる⁽¹⁴⁾（スイスの永世中立のゆくえ、政策的是非論については後述の第五章を参照）。

3、湾岸危機・戦争とスイスの対応

湾岸危機・戦争に対する国連の制裁措置については、オーストリアとスイスはともに、一九九〇年の湾岸危機の段階での国連の経済制裁（八月六日の六六一号、九月二五日の六七〇号決議）に関しては協力した。しかし、その後、国連の制裁決議に従って戦闘が開始される場合（イラクが一九九一年一月一日までに従来の諸決議を履行しない場合）、すなわち湾岸の平和を回復するために、国連加盟国に対して「あらゆる必要な手段をとる権限を付与する」とした国連決議六七八号（一九九〇年一月二九日）が実施される場合、ペルシア湾へ向かう多国籍軍の軍用機の領空通過を許可するかどうかに関しては両国の対応は異なつた。戦闘が実際に開始されたのは一九九一年一月一七日であつたが、軍用機の通過についてオーストリアが許可したのに対して、スイスは許可しなかつた。

このような事実経過にかかわる法的な論点については、スイスでは、次のようなことが議論された。

まず、経済制裁に参加したことについて、外務大臣のR・フェルバーは、次のような三つの理由を指摘した（一九九〇年八月九日）。すなわち、①イラクは、クウェートを明らかに侵略し、国際法の根本規範を侵害した。②国際社会は、大体一致してイラクの犯罪性を非難し、経済制裁を課した。公平取り扱いの原則（中立法）は、対等でない当事者には適用されない。イラクとの通商を継続することは、イラクに加担することであり、国際的に理解されない。③経済制裁にともなつて、スイスは武力紛争に巻き込まれる危険はないし、戦争になつた場合は、中立法上の義務を

履行することが妨げられることにはならない。

なお、スイス政府は、経済制裁を実行するために、イラクまたはクウェート産商品の輸出入・売買・斡旋、ならびに、このような目的の商品の運送等を禁止し（二条）、また、このような行為に関連した、イラク人またはクウェート人（法人を含む）に対する弁済または借款、その他、イラク政府またはイラクないしクウェートにある企業との金融取引を禁止する（二条）ことなどを内容とする政令を制定している（八月七日）⁽¹⁵⁾。

次に、軍事制裁の点であるが、国連決議六七八号に基づいて、いわゆる「砂漠の嵐」作戦が展開されている間、スイスは、交戦当事国に軍事目的がある場合には、スイス領空を閉鎖した⁽¹⁶⁾。これは、軍事的問題領域において「厳格中立」の態度をとったことを意味する⁽¹⁷⁾。ただし、個別的には、人道国際法に基づき人道目的の救急飛行機については、領空通過を認めていた⁽¹⁸⁾。それはともかく、国連決議六七八号決議が国連憲章によって正当化できるのかどうかについては疑問も出されていること、イエメンやキューバのような国連加盟国でさえ、六七八号決議を支援する諸国の行動に反対したこと、イランやヨルダンが中立を宣言したこと（この宣言は諸国から明示的な承諾を得ることができたとされている）などを考慮すると、スイス政府のとった態度は、必ずしも批判されるべきものとは思われない⁽¹⁹⁾。

しかし、スイスでは、湾岸戦争のような場合に対する対処方法として、当該スイス政府がとった対応とは異なる方針をとるべきだという見解が、この時期を契機として出されるようになった。例えば、上記の一九九二年の「スイスの中立問題に関する研究グループ報告」がそうである。この「報告」は、国連の強制措置（経済制裁だけでなく軍事制裁も含む）にスイスが参加することは、中立（法）と矛盾しないとの前提に立っている。その上で、スイスが、国連の名の下で行われる安保理ないし諸国家の軍事的行動を妨げるべきではないこと、そして、当該諸国家に対して、

武器輸出を制限しないこと、領空通過権および軍隊・軍需物資の通過権を保障することを提言している⁽²⁰⁾。このような提言を支持する学説が支配的になりつつあることは、上述したとおりである（本章のこ）。

- (1) ヌ・フェアドロス『オーストリアの永世中立』（前掲書・訳）一九卷三号一六八—一六九頁、一九卷四号一四—一頁。
- (2) ヌ・フェアドロス・前掲書（訳）一九卷四号一四—一四三頁、H.Türk, Neutralität und Mitgliedschaft, a.a.O., S.448-450.
- (3) 例えは、A.Greber, Die dauernde Neutralität und das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen, 1967, S.109, 126.; B.Simma(Hg.), Charta der Vereinten Nationen Kommentar, 1991, S.127, 608. 澤野義一「オーストリアの永世中立憲法と国際協力」（前掲）一三八—一四三頁。
- (4) E.Diez, UNO-Beitritt und Neutralitätserklärung, in: Mélanges G.Perrin, 1984, S.77ff.
- (5) D.Thürer, UN Enforcement Measures und Neutrality: The Case of Switzerland, in: AVR 30, 1992, p.70-72. 磯村英司「スイスの永世中立と国際連合」（前掲）七八頁以下。
- (6) R.Bindschedler, Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonder in Falle Rhodesiens, in: ZäoRV 28, 1968, S.2ff.
- (7) 磯村英司・前掲論文九四頁。
- (8) R.Rhinow, Neutralität-quo vadis?, in: Th.Winkler(Hg.), The World of Tomorrow, 1994, S.227, 231ff.
- (9) D.Schindler, Problem des humanitären Völkerrechts und der Neutralität im Golfkonflikt 1990/91, in: SZIER, 1991, S.20-23.
- (10) Bericht der Studiengruppe zu Fragen der schweizerischen Neutralität, 1992.
- (11) Bericht über die Aussen der Schweiz in den 90er Jahren, 1993, S.88-91. 渡辺久丸『現代スイス憲法の研究』（前掲）二四六—二四八頁も参照。

説

論

- (12) D.Thürer, op.cit., p.81f. 磯村英司・前掲論文一〇頁も参照。⁶⁶
- (13) D.Thürer, Neutralität der Schweiz - Illusionen oder (Humanitäre)Chance?, a.O., S.752f., 755.
- (14) Ch.Linsi, Gegenmassnahmen in der Form des Embargo zur durchsetzung elementarer Völkerrechtsverpflichtungen in der schweizerischen Aussenpolitik, 1994, S.191, 203f.
- (15) R・フェルバーの見解と経済制裁関連の政令については、S.Studmeier, Dynamische Interpretation der dauernder Neutralität, 1991, S.250f.; D.Schindler, a.O., S.19f. 渡辺久丸・前掲書一八七—一八九頁も参照。
- (16) Ch.Linsi, a.a.O., S.199.
- (17) D.Schindler, a.O., S.20.
- (18) Ch.Linsi, a.a.O., S.199f.
- (19) S.P.Subedi, Neutrality in a Changing World, in: ICLO, Vol.42, 1993, p.254. 澤野義一「オーストリアの永世中立憲法と国際協力」(前掲)一五四頁参照。
- (20) Bericht der Studiengruppe, a.O., S.20f. 渡辺久丸・前掲書二四三頁以下も参照。

三 スイスの永世中立と国連平和維持活動

1、国連平和維持活動と永世中立

伝統的な国連平和維持活動(PKO)は、紛争当事国の同意を得て、鎮静化した当該国の武力紛争の再発防止・監視など(平和維持軍、停戦監視団、文民的活動)を任務とする国連の活動である。したがって、それは、国連加盟国が共同で、国際法の違反国に対して一方的に強制的な制裁(経済および軍事)措置をとる狭義の「集団的安全保障」

(国連憲章七章)とは性格を異にする。PKOは、もともと国連憲章が想定していなかったが、東西冷戦下で集团的安全保障が機能しない部分を代替する平和維持活動として、経験的な必要性から創設されたものである。また、PKOの憲章上の具体的な条文の根拠については諸説が対立しているにしても、国際の平和と安全を維持しようという憲章の全体的な目的から、あるいは国際慣習法などとして、法的にも、PKOがほぼ正当化されるようになって⁽¹⁾いる。しかし、PKOが狭義の集团的安全保障に基づくものでないから、PKO参加については、国連の制裁措置の場合において問題となるような、参加協力の法的義務があるかないかの問題は生じない。PKO参加は、派遣国の任意によるものである。したがって、国連加盟国か否かも問題にならない。

このようにPKOが各国の自主的な参加によるものだとしても、永世中立国がPKOに参加することに問題はないのである。実際には、オーストリアやスウェーデンなどの中立諸国はPKOに積極的に参加してきているが、法的には、どのように正当化されるのであろうか。

この点について、A・A・テイノコは、PKOが国連憲章七章が想定している強制措置と同一視できないこと、PKOのための部隊派遣はすべての紛争当事国の合意の下でのみなされること、PKOのため派遣された部隊は戦闘行為を行うことは許されず、部隊の自衛の場合にのみ武器を使用できること、の三つの正当化理由を指摘している⁽²⁾。それは、要するに、PKOの活動原則といわれるもの、すなわち紛争当事国の要請と同意、非強制性、自衛以外での武器使用の禁止、中立性、内政不干渉、暫定性などの原則を遵守する限り、PKOは永世中立の立場に抵触しないということである。また、R・デーテルムによれば、永世中立国が遵守しなければならない中立法との関連、すなわち、中立国が交戦国への援助を回避すること(回避義務)、中立国が交戦国の中立違反行為を防止すること(防止義務)、

中立国が外国で交戦国から受ける監視を黙認すること(黙認義務)、中立国自身が公平な態度をとること(公平義務)、という中立法上の四つの義務との関連においても、P K O参加は抵触せず、問題がないということである。

2、スイスにとっての平和維持活動

法的問題とは別に、国連非加盟国であるスイスの安保外交政策にとって、P K O参加はどのような意味をもっているのだろうか。スイスでは、P K O参加はスイスの安全保障戦略を具体化する外交手段であり、周旋(Gute Dienste)ないし仲介(Vermittlung)活動に位置づけられている。そして、この活動に努力することは、国際紛争の抑制に貢献するだけでなく、全世界的な好意にかかわるといふ意義があると考えられている。⁴⁾

スイスは、このような観点に基づいて、早くから、P K Oに対する資金援助、兵員や物資の輸送援助(スエズ国連緊急軍「UNEF」、一九五六年)、医者や技術者の派遣(コンゴ国連軍「ONUC」、一九六〇～一九六四年)、隊員を含む航空機の提供(国連パレスチナ停戦監視機関「UNTSO」、一九六七～一九九〇年)などを行ってきたが、一九八九年制定の「平和維持および仲介活動への人員派遣に関する政令」で、査察・管理・監視任務、顧問任務、医療・衛生任務、兵站任務の領域で、文民または軍人(ただし武装部隊を除く要員)を派遣できる詳細な規定を定めた。同政令が制定されて以降は、非武装の停戦監視部隊(UNTSO、一九九〇年など)や選挙監視員(国連ナミビア独立支援グループ「UNTAG」、一九八九～一九九〇年など)も派遣している。一九九〇年頃までに参加したP K Oは一六種類に及んでいるが、そこには、いわゆる平和維持軍(PKF)は含まれていない。⁵⁾

P K Oの拡大強化はスイス政府が従来から提唱していたが、冷戦が崩壊する頃までは、平和維持軍の設置はほとん

ど考えられていなかった。⁽⁶⁾しかし、平和維持軍への武装部隊の派遣を政府が公式に提案するのは、冷戦崩壊と湾岸危機・戦争をきっかけに、国連協力が強調され、旧ユーゴ、カンボジアなどの新しいタイプ「平和強制」的なPKOもつくられ始めたことが背景にある(ただし後述するように、スイスとしては、平和維持軍を越える平和強制部隊の設置は考えていない)。CSCE(欧州安全保障協力会議)への平和維持軍参加も考えられたのは、欧州統合に歩調を合わせることが意図されているように思われる。⁽⁷⁾永世中立国オーストリアは、すでに平和維持軍をもち、集団自衛権的な軍事同盟以外の国際機構に参加することができるようになっていたのである。⁽⁸⁾

さて、平和維持軍参加について、スイス政府が一九九〇年後半頃から検討を始め、一九九二年八月に議会に提案した法律(「平和維持活動に対するスイス部隊派遣法」「ブルーヘルメット法」、以下PKF派遣法ともいう)は、一九九三年六月議会で可決されることになるが、それは次のような内容になっている。すなわち、部隊(軍隊)は国連とCSCEの指揮の下で活動するが、①すべての紛争当事者が派遣に同意すること、②派遣部隊は中立的に活動し、武器使用は正当防衛に限ること、③スイス政府に部隊を撤退させる権限が留保されることが、部隊派遣の条件とされている。その他、隊員は軍隊に属する者から任意に志願できるが、政府と隊員は公法的な勤務関係になること、隊員に対する軍事刑法の適用なども規定されている。

この法律案は、政党レベルでは相当支持されたようであるが、一九九四年六月の国民投票(法案反対派「保守派に多い」の署名に基づく)では、おおよそ賛成四三%、反対五七%で拒否された。反対論としては、スイス国民が以前から国連加盟を拒否している状況にあること、平和維持軍よりも赤十字などの非軍事的活動を充実すべきこと、停戦合意が崩れ危険になる恐れがあること、平和維持軍参加がスイスの中立と独立を弱めることなどの理由があげられた

説

ようである⁽⁹⁾。

研究論文などでは、PKOに関するスイス政府の現在の政策や法律案に期待する見解が以前から見受けられた⁽¹⁰⁾。しかし、スイスが、平和維持 (peace-keeping) 活動の範囲内にある平和維持軍を越える、いわゆる平和強制 (peace-enforcement) 活動を行う部隊の創設については、反対意見が強いようである。それは、交戦状態におちいつて失敗したソマリア派遣の平和強制的なPKOのような場合は、スイスの中立理解に合わないからである。他国間の武力対立に参加しないという、軍事的核心を内容とする厳格中立論によれば、平和強制活動には参加できない。また、平和強制活動は攻撃的戦力の海外派兵であり、防衛的なスイス軍隊が想定するものではないからである⁽¹¹⁾。

PKF派遣法案が否決された以上、論者によつては、投票結果を尊重して、国民投票キャンペーンのなかで取り組まれなかったPKF以外の種々のPKO (軍事監視団、PKOに対する財政的・兵站的支援など) を積極的に運用すべだという主張がなされている。しかし、それと同時に、将来的にPKOを拡大していくさいには、予算の制約と、非武装部隊しか派遣できない現状が問題であると指摘されている⁽¹²⁾。

なお、スイスと日本の政府はいずれも、外見的には、PKF派遣を急いでいる点では共通しているが、スイスのPKO論議は軍隊の合憲的存在を前提になされているので、軍隊の保持がそもそも違憲かどうかが問題となっている日本⁽¹³⁾のPKO論議とは事情が異なることに留意すべきであろう。もつとも、スイスにおいても軍隊廃止を提案する運動 (「軍隊のないスイスを目指すグループ」) があることは周知のところであるが、この立場からすれば、PKO問題はどのように評価されるのであろうか。ちなみに、このグループが国民投票にかけた憲法改正案 (一九八九年一月) は、次のようなものである。

〔憲法第一七条〕

- (1) スイスはいかなる軍隊も保有しない。
- (2) 連邦・邦・自治体および私人は軍事力を形成し、あるいは保有することができない。
- (3) スイスは国民「民族」の自決を強化し、諸国民「民族」の連帯を促進する包括的平和政策を展開する。
- (4) この憲法規定の詳細は、連邦の立法事項である。

〔憲法第一八条〕

この憲法のいかなる規定も、軍隊の存在を前提とし、あるいは正当化するように解釈してはならない。（その他の略）

この提案を見た公法学者のH・P・ブルンナー（彼自身の立場は明らかでないが）は、当時すでに、この軍隊廃止提案が、国民（国家）の利益を守ることを名目にする、あらゆる種類の武力をすべて放棄し、普遍的な国連の集団的安全保障に参加することも放棄している。また、将来ありうる平和維持軍参加が、非武装を理念とする当該改正憲法の観点と適合しない、と指摘していた。⁽¹⁴⁾ 実際、この指摘のとおり、憲法改正提案グループは、PKF派遣に関する一九九四年の国民投票に反対したようである。⁽¹⁵⁾

PKOの評価ならびに永世中立とPKOの関連評価などについては、ここでは詳論できないが、スイス政府の方針よりは、憲法改正提案グループの立場を評価したい。日本においても、PKO協力法に関してPKF参加凍結を解除し、PKF参加を唱える見解が強くなってきているが、非武装（永世中立）憲法九条の下では、文民的PKO以外は認められないから、PKF参加は違憲といえよう。⁽¹⁶⁾

- (1) 香西茂『国連の平和維持活動』(有斐閣、一九九一年)三八九頁以下、高井晉『国連PKOと平和協力法』(真正書籍、一九九五年)三五—三七頁など参照。
- (2) A.A. Tinoco, Völkerrechtliche Grundlagen dauernder Neutralität, 1989, S.117f.
- (3) R. Diethelm, Schweizerische Blauhelmtuppen aus nationaler und internationaler Sicht, in: S.Kux(Hg.), Zukunft Neutralität?, 1994, S.138.
- (4) 政府筋の見解として、 Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz, in: Bundesblatt, 1989 I, S.676. 参照。その他 S.Stadlmeier, Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität, a.a.O., S.246; L. Wildhaber, Swiss Bridge-Building Contributions, in: H.Neuhold(ed.), The European Neutrals in the 1990s, 1992, p.225-227.
- (5) S.Stadlmeier, a.a.O., S.244ff.; U.Siegenthaler, Möglichkeiten und Grenzen des schweizerischen Beitrags zu Blauhelmeinsätzen, in: S.Kux(Hg.), a.a.O., S.151f. スイスのPKO法に関する若干の政令の邦訳紹介については、『外国の立法』三二巻一号(一九九二年)六〇頁以下参照。
- (6) Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik, a.a.O., S.676f.
- (7) U.Siegenthaler, a.a.O., S.143f.
- (8) 澤野義一「オーストリアの永世中立憲法と国際協力」(前掲)一四六頁参照。
- (9) スイスのPKF派遣法の制定経緯や諸論議の詳細は、渡辺久丸『現代スイス憲法の研究』(前掲)一三三頁以下参照。
- (10) E.Hoffer, Die Beteiligung der Schweiz an friedenserhaltenden Aktionen der Vereinten Nationen, in: A.Likht(va.), Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik, a.a.O., S.756f.
- (11) R.Diethelm, a.a.O., S.138f.; U.Siegenthaler, a.a.O., S.147f.
- (12) A.Liener, Die Sicherheitspolitik der Schweiz heute(Überblick), in: R.Rhinow(Hg.), Schweizerische Sicherheitspolitik im internationalen

Umfeld, 1995, S.43f.

- (13) 伊藤成彦『軍隊のない世界へ』（社会評論社、一九九一年）一〇八頁以下、渡辺久丸・前掲書一九五頁以下参照。
- (14) H.P. Brunner, *Neutralität und Unabhängigkeit*, a.a.O., S.118.
- (15) 渡辺久丸・前掲書二五七―二五八頁。
- (16) 澤野義一『非武装中立と平和保障』（前掲）二四―三五、一二七―一三二頁参照。

※ 本稿は、大阪経済法科大学の研究補助金の助成（一九九九年から二年間）による研究成果の一部である。

