

集団安全保障における正統性の危機

松田 竹男

はじめに

- 一 二重基準の問題
 - 二 違法な武力行使を前提とした活動
 - 三 事実認定の欠如
 - 四 安保理決議による立法の問題
- おわりに

はじめに

冷戦終結後、国連の集団安全保障体制が活発に機能しはじめ、安保理による強制措置の発動が頻繁に見られるようになった。しかし、その多くは必ずしも国連憲章の規定通りには運用されておらず、憲章上の根拠が明確でない

もの、疑わしいものも少なくない。もとより、憲章規定が厳格に順守されていないとしても、それ自身としては必ずしも否定的に評価されるべきではなからう。どんなに詳細な規定でも、現実の事態に適用しようとすれば必ずギャップが見いだされるものだし、解釈には常に一定の幅というものがある。まして、国連憲章が制定されたのは半世紀以上も前のことであるから、それを現在の事態に適用しようとすれば、状況の変化や新たな価値、目標に対応した柔軟な解釈・適用が必要になるのは当然のことである。問題は、憲章規定に合致しない柔軟な解釈・運用が、集団安全保障の理念や原則には忠実で、普遍的平和維持機構としての国連の権威と機能をいっそう強化することになるのか、それとも、集団安全保障システムの普遍的・公共的性格を歪め、国連の権威を失墜させることになるのか、ということである。

問題となるのは、憲章上の根拠や合法性・合憲性が疑わしい事例だけではない。国連憲章の規定どおりに強制措置が発動された事例であつても、他の事例との比較において、あるいは紛争の全体的な文脈のなかで公平性、一貫性を欠いている場合には、やはり安保理および集団安全保障システムの正統性を傷つけ、やがては国連の存在理由そのものを疑わしめる恐れがある。冷戦終結後の安保理の行動には、このような観点からも看過できない問題点が数多く見受けられるのである。本稿は、このような観点から、冷戦終結後における安保理の活動実績を検証して、安保理による憲章第七章の運用が、集団安全保障システムおよび国連の存立そのものを危うくする重大な問題を含んでいることに注意を喚起しようとするものである。

一 二重基準の問題

第一に指摘されるべきことは、二重基準の問題である。

周知のように、安保理は、一九九〇年八月にイラク軍がクウェートに侵攻するや直ちにこれを「平和の破壊」と認定し、四日後には包括的な経済制裁を発動、ついで多国籍軍に「必要なあらゆる措置」を授權して武力でイラク軍を撤退させた。武力行使を安保理が自ら統括しないで多国籍軍に白紙委任したことは問題であるが、武力による他国領土の占領・併合は、国連憲章が「平和の破壊」あるいは「侵略行為」として想定していた事態そのものであるし、経済制裁等の非軍事的強制措置では不十分である場合に武力を行使することも、国連憲章が予定したとおり
の行動であった。その意味で、イラクに対する強制措置の発動は、大筋において国連憲章の規定に則ったものであるといつてよい。しかし安保理は、同じイラクが一九八〇年にイランに侵攻した時には、イラク軍の攻撃を非難せず、それを止めさせるための行動もとろうとしなかった。⁽¹⁾ イスラエルによるパレスチナの占領・併合についても、すでに占領状態が三〇年以上続いているにもかかわらず、未だに何の措置もとろうとしていない。

このように、同じく他国領土への侵攻、占領、併合でありながら、ある場合には強制措置が発動され、別の場合には何の措置もとられないとすれば、安保理の行動を、武力行使の禁止や領土保全の保護という一般的原则の適用と見ることは困難になる。イラクのクウェート侵攻に対して強制措置が発動されたのは、イラクが国際社会のルールを破ったからではなく、イラクに敵意をもつ国又はクウェートに好意をもつ国が安保理をうまく利用したからであり、イラクに対する強制措置は、国際の平和及び安全を回復するための措置ではなく、それらの国の政策に沿ったイラク封じ込め政策と見なされ、特定国の政策にお墨付きを与えるだけの安保理は、もはや国際社会の総意を代

表するものとは見なされなくなってしまふのである。

二重基準は、同種の紛争または事態の間での同一でない取り扱いという形だけでなく、一つの紛争または事態のなかでの当事者への不公平な対応という形でも見られる。たとえば旧ユーゴ紛争では、紛争当事者のすべてが多かれ少なかれ「民族浄化」と呼ばれる残虐行為を行っていたにもかかわらず、強制措置が発動されたのはもっぱらセルビアおよびセルビア人勢力に対してだけであった。「民族浄化は、セルビア人に対して行われた時ではなく、セルビア人によって行われた時にだけ非難を呼び起こした」⁽²⁾のである。また、セルビア人勢力による支配地域の拡大に対しては経済制裁が発動され、武力行使まで許可されたが、クロアチア軍やモスレム勢力によるセルビア人居住地域の制圧やセルビア人の追放に対しては、非難決議は採択されても、具体的な救済措置や制裁措置がとられることはなかった⁽³⁾。セルビアおよびセルビア人勢力に対するこうした一方的な非難、制裁が、国連や国際社会に対するセルビア人の不信感を生み出し、紛争の平和的解決と民族集団間の融和をいっそう困難ならしめたことは想像に難くない。

イラクに関しても、安保理は、イラクに対して安保理決議の厳格な遵守・履行を要求しながら、イラクに対する米英両国の違法な武力攻撃に対しては、何らの非難も行動もとってこなかった。湾岸戦争後、安保理は、大量破壊兵器の廃棄など安保理決議六八七で定められた停戦の諸条件の厳格な履行を要求し、イラクによる違反やサボタージュを厳しく批判してきたが、他方で、イラクの義務違反を理由とした米英両国の武力行使（一九九八年一月、二〇〇三年三月）に対しては、いかなる措置もとってこなかったのである。イラクによる安保理決議六八七の不履行はもちろん憲章上の義務違反を構成するものであるが、その違反を認定し、いかなる措置をとるか⁽⁴⁾は安保理が決定すべき事項であって、米英両国が勝手に武力を行使してはならないことは言うまでもないことである。法の権

威をもってイラクに義務の履行を迫るのであれば、安保理自身も法を遵守し、イラクに対する違法行為をイラクによる違法行為に対するのと同様の厳格さで取り締まらなければならない。米英両国の違法なイラク攻撃を放置することは、イラクに対する義務履行の要求から法的正当性を奪い、イラクによる不履行をかえって助長し、正当化するものだったのである。

もちろん、安保理が拒否権を有する米英両国の武力行使を非難することができないことは、最初からわかりきったことではある。拒否権がないとしても、一極超大国となった米国の行動や、米国の庇護を受けた国の行動を事実で取り締まることは事実上困難であろう。さらに、安保理は国家代表によって構成される政治的機関であり、それが行う「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在の決定や、「国際の平和及び安全を維持し又は回復する」ためにいかなる措置をとるかの決定は、いずれも政治的な判断であるから、裁判機関が保持すべき厳格な公平性や一貫性は最初から要求されていないと言いうことができるかもしれない。しかし、政治的判断は政治的判断としての公平性と一貫性をやはり保持しなければならないのであって、合理的根拠のない差別的取り扱い、集団安全保障システムの公共的性格を損ない、安保理及び国連から国際社会の総意を代表する機関という正統性を奪うことになるのである。

二 違法な武力行使を前提とした活動

第二に問題となるのは、違法な武力行使が行われた場合に、安保理は、その違法な武力行使を前提とした活動を行うことができるかという問題である。

自衛の場合を除いて個別国家による武力行使を全面的に禁止する武力行使禁止の原則は、現代国際法の基本原則であり強行規範である。したがって、この原則に反する違法な武力行使が行われた場合には、まずそれを止めさせ、その結果を承認せず、原状を回復し、被害の救済を図らなければならない。しかし、安保理は法の実施機関ではなく、国際の平和及び安全の維持又は回復を任務とした政治的機関であるから、必ずしもそうした法の論理に拘束されるわけではない。安保理が個別国家による武力行使を取り締まるのは、それが違法だからではなく、平和を破壊し又は脅かすからである。安保理のとる措置も、「国際の平和を維持し又は回復するため」のもので、原状回復や被害の救済を目的としたものである必要はない。原状回復が困難である場合や望ましくない場合には、安保理は、違法な武力行使によってもたらされた状態を前提として、新たな秩序の形成を図ることも不可能ではないのである。

もちろん、武力行使の禁止が現代国際法の基本原則であり強行規範である以上、その原則に反する違法な武力行使は、通常は直ちに「平和の対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」を構成するであろうし、湾岸戦争の場合がそうであったように、それを止めさせ、原状を回復し、被害を救済することが、とりもなおさず国際の平和及び安全を回復することになるであろう。しかし、安保理は、国家代表によって構成され、常任理事国が拒否権を有する政治的機関であるから、そのように行動したくてもできない場合がある。早い話、武力を行使しているのが安保理の常任理事国である場合には、安保理はこれを「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」と認定することはできないし、強制措置を発動することもできない。たとえ法的に可能であったとしても、核大国であるこれらの国の行動を実力で阻止することは事実上不可能である。このような場合にもまた、安保理は、人々の苦難を救い、より大きな混乱を回避するために、とりあえず違法な武力行使によってもたらされた状態を前提として行動することを

余儀なくされるのである。

しかし、安保理が、違法な武力行使によってもたらされた状態を単に事実として受け入れ、前提とするという以上、それを維持し、強化し、定着させるような措置をとるとすれば、それは国際社会の公共利益を代表すべき安保理の権威と正統性を大きく傷つけることになるであろう。安保理自身が違法行為に加担し、武力行使禁止原則を掘り崩し、力の支配を助長することになるからである。そして、冷戦終結以後の安保理の行動の中には、こうした問題を含んだ行動がいくつも見受けられるのである。

(1) ユーゴ空爆

コソボにおける大規模な人権侵害の阻止を理由として、NATO諸国は、一九九九年三月二四日から七八日間にわたってユーゴスラビア（セルビア）全土に大規模な空爆を行ったが、この武力行使は憲章違反の疑いがきわめて濃いものであった。湾岸戦争以後頻繁に採用されるようになった加盟国への武力行使の授權という方式が、国連の集団安全保障システムと適合的なものかどうかは疑問であるが、この空爆はそうした安保理の授權さえ得ることなしに行われたものだからである。実際、NATO諸国は、この空爆の法的根拠に関して、ほとんどまともな説明をすることができなかった。法的な香りのする議論といえは、英国とベルギーが人道的干渉の合法性を主張した程度で、⁽⁵⁾他の諸国は、ユーゴが和平協定の受諾を拒否したため止むを得ず武力を行使することになったというような政治的正当性の主張に終始していたのである。⁽⁶⁾学者の間でも、ユーゴ空爆が現行国際法上違法であることにはほとんど異論がなく、それを擁護する議論は、道義的あるいは立法論的な正当性を主張するか、⁽⁷⁾せいぜいのところ人道的干渉を合法とする新たな法が生成しつつあると主張するのが精一杯であった。⁽⁸⁾

しかし、空爆に至る事実の経過を調べてみれば、そうした道義的・立法論的な正当化や人道的干渉としての合法

化でさえ、実は困難であることが明らかになる。松井芳郎が指摘するように、人道的干渉を正当化するほどの大規模かつ急迫の人権侵害が存在していたかどうか疑問があるし、何よりも、外交交渉による平和的な解決が不可能であったというNATO諸国の主張に重大な疑問があるからである。NATO諸国は、セルビア側が和平協定の受諾を拒否したために武力行使が避けられなくなったと主張したが、一九九九年二月からランブイエで、その後パリで行われた和平協議で、セルビア側は、セルビア治安部隊の撤退やコソボの高度の自治の保障など、コソボ紛争の政治的解決についてはほぼ同意していたのであり、セルビア側が和平協定への署名を拒否したのは、NATO指揮下の国際部隊に武力行使を含む全権を与え、コソボのみならずユーゴ全域において無制限のアクセスを認めるといふ、主権国家であれば到底受け入れられないような実施規定を和平協議の最終盤に米国が突然持ち出してきたからであった。後の空爆停止条件（六月二日の和平案）では国際部隊の展開はコソボに限定され、ユーゴ全域での行動の自由は要求されていないことからすれば、この実施規定は、和平協議を決裂に導き、その責任をセルビア側に負わせるために持ち出されたといっても過言ではない。⁽⁹⁾ 要するに、交渉が決裂したから武力が行使されたのではなく、武力を行使するために交渉が決裂させられたのである。

このように、NATO諸国によるユーゴ空爆は、客観的に見て憲章違反の疑いがきわめて濃いものであり、安保理でも、ロシアや中国、インド、ベラルーシなどがその違法性を厳しく批判していたが、空爆の即時停止を求めたロシアなどの共同決議案は大差で否決され、結局、G8外相会議がまとめた和平案をユーゴ（セルビア）が受諾し、その実施を担保する安保理決議一二四四が採択されたことよって、六月一〇日ようやく停止された。G8外相会議がまとめた和平案は、コソボ紛争の政治的解決のための一般原則として、コソボにおける暴力と抑圧の即時停止、セルビア軍・警察・治安部隊の撤退、国連の決定に基づく国際的な文民組織及び安全保障部隊の展開、安保理

決議に基づく暫定統治の樹立、コンボにおける高度な自治実現のための暫定枠組合意に向けた政治過程の開始など七項目を提示するもので、六月二日には、コンボに展開する国際部隊がNATO軍を主体とすることなど、実施体制や空爆停止の手順等を含めたより詳細な和平案が提示された。安保理決議二二四四は、これら二つの文書を同決議の付属書として掲げ、コンボ紛争の政治的解決がこれらの文書に規定された原則に基づいて行われるべきことを決定（本文第一項）したうえで、ユーゴによるその受諾を歓迎し、迅速な実施への全面的な協力を要求した（第二項）のである。続く第三項では、暴力と抑圧の即時停止とユーゴ軍・警察等の撤退を改めて要求し、第五項では、国際的な文民組織及び安全保障部隊の展開を「決定」しているが、それらを用いて第七項では、付属文書中の規定に従って国連加盟国及び関連国際組織が「国際安全保障部隊」を設立することを許可し、第九項に規定する任務遂行のため「必要なあらゆる手段」を行使する権限を付与している。また、第一〇項では、国連事務総長に対して、コンボの暫定統治を行うための国際文民組織を設立することを許可し、第一一項でその主要な任務を規定している。⁽⁴⁾

以上のように、コンボ紛争は、G8外相会議がまとめた和平案にしたがって、国連がコンボを暫定統治し、それをNATO主体の多国籍軍が軍事的に保障するという形でとりあえず沈静化に向かったのであるが、問題は、武力によって強制された和平案の実施を国連が請負うというようなことがそもそも許されるのかということである。G8外相会議の和平案をユーゴ（セルビア）が受諾したといっても、それはNATOの空爆によって受諾を余儀なくさせられたものであり、武力行使禁止原則のコラリーとして武力によって強制された合意は無効のはずであるから、その実施を安保理が承認し、強制し、請負うことになれば、それは安保理自身が違法行為に加担し、法の支配を破壊に導くことを意味するように思われるのである。

もつとも、武力によって強制された事項であっても、その内容が国際の平和及び安全を維持し又は回復するために必要で、かつ安保理の決定権限内にあるのであれば、安保理は、それを憲章第七章に基づく自らの要求として提示し、その順守又は履行を要求することができよう。安保理は安保理として、国連憲章にしたがい、国際の平和及び安全を維持し又は回復するために必要な措置をとることができるのであるから、そうした安保理の独立した判断の結果としてとられるのであれば、武力によって強制された和平案に含まれているのと同じの事項であっても、それを和平案の下請的实施と考える必要はない。実際、コソボにおける暴力と抑圧の即時停止やセルビア治安部隊の撤退、難民・避難民の安全な帰還は空爆以前から安保理が要求してきたことであり、これらの点については、NATOが安保理決議の履行を（勝手に）強制したのであって、NATOが強制した和平案の実施を安保理が請負ったと言うべきではないだろう。¹⁵⁾

しかし、安保理の独立した判断であり行動であると言うのなら、その履行確保についても安保理が責任を持たなければならぬ。ところが、安保理決議一二四四は、その履行確保を、違法に武力を行使した当のNATOに任せきってしまったのである。先にも紹介したように、六月二日の和平案は、NATOが実質的に参加し、統一的な指揮・統括の下に行動する国際部隊（NATOが指揮するNATO中心の部隊、という意味である。）をコソボに展開させることを規定していたが、安保理決議一二四四は、NATO諸国がその規定の通りに国際安全保障部隊を組織・派遣することを授權し、それに「必要なあらゆる手段」を行使する権限を付与したのである。国際安全保障部隊の任務こそ決議中に規定されたが、それを監視しコントロールする手段はほとんど設けられていない。安保理への報告については、国連事務総長が国際文民組織及び国際安全保障部隊司令部からの報告を含めて安保理に定期的に報告するよう求めているだけで、国際安全保障部隊司令部やその構成国に対して直接報告義務を課しているわけで

はない(二〇項)。国際文民組織及び国際安全保障部隊派遣の期間は「まず二カ月」とされているが、「安保理が別段の決定をしない限り継続する」と規定されているから(一九項)、実際には無期限と同じことであり、NATOが同意しない限りNATO軍のコンボ駐留・武力行使権限を終了させることはできない仕組みになっているのである。NATOが指揮するNATO中心の部隊をコンボに展開することは当のNATOが武力で強制したことであつて、安保理はそれをそのまま、無期限に、安保理のコントロールもなしに、承認してしまつたのである。これはもはや違法な武力行使への加担と言うほかない。

それでは、国連による暫定統治や将来的な自治の保障については、武力で強制された和平案の下請的实施ではないと言えるのであろうか。憲章第七章に基づく安保理の強制権限は、たとえば他国領土に侵攻した軍隊を撤退させるといふように、平和を破壊し又は脅かす行為そのものを除去する警察的権限であつて、軍事侵攻等を生み出した原因紛争に関して特定の解決条件を強制する権限を含んではない。紛争の実体的解決については、安保理は憲章第六章に基づく勧告権限しか有しないのである。危険な行為を排除する警察的措置はとりえるがその原因を除去することはできないといふのは、見方によつては中途半端な制度であるが、それが「主権平等の原則」(憲章第二条一項)とのぎりぎりの妥協点だつたのである。だとすれば、国連による暫定統治や将来的な自治の保障は、憲章第七章によつても強制することのできないことと言わなければならない。暴力と抑圧を停止させ、現に暴力と抑圧を行っている治安部隊等を撤退させることは、人権侵害を排除するための警察的措置であるが、コンボをユーゴ(セルビア)の統治から切り離して、とりあえず国連の統治下に置き、将来的にはユーゴの領域内で高度の自治を保障するといふのは、ユーゴの憲法・政治体制を変更しようとするものであつて、ユーゴの同意なくしては実施しえないことなのである。実際、安保理がこれまで行つてきた暫定統治はすべて当事国又は領域国の同意に基づいて行

れていた。⁽⁸⁾ コンボの場合にも、G8和平案の受諾によって領域国であるユーゴが同意したという前提にたっているが、その同意はNATOの武力行使によって強制されたものであり、それにそのまま依拠して（ユーゴの真に自由な同意を改めて確かめることなしに）国連が暫定統治を行い、恒久的な自治制度の創出にコミットすることは、違法な武力行使への加担と言わざるをえないのである。⁽⁹⁾

(2) イラク戦争

違法な武力行使によってもたらされた事態に対する安保理のコミットの仕方が争われ、今なお争われている代表的な事例はイラク戦争である。

米英両国は二〇〇三年三月二〇日にイラクへの攻撃を開始し、一カ月あまりでフセイン政権を打倒してイラク全土を占領したが、この武力行使が合法性も正当性も欠いたものであることはユーゴ空爆以上に明白であった。米英両国やそれを支持した若干の国々は、イラク攻撃の法的根拠として、〈安保理決議六八七によって定められた大量破壊兵器廃棄の義務にイラクが違反したため、同決議で成立した停戦が無効となり、多国籍軍に武力行使の権限を与えた湾岸戦争時の安保理決議六七八が復活した〉という論理を展開したが、イラクの義務違反を認定したとされる二〇〇二年一月八日の安保理決議一四四一は、イラクが安保理決議で定められた義務に「これまで違反し、今なお違反している」と認定（本文第一項）しつつ、他方で「最後の機会」として新たな査察の方式を提案してもいながら、これによって停戦が無効になったという主張にはまったく根拠がない。同決議はまた、イラクが義務に違反し続ける場合には「深刻な結果に直面するであろう」との警告を発していたが（第三項）、⁽¹⁰⁾ イラクが新たな査察の方式に応じない場合や協力しない場合には速やかに安保理を招集して審議する旨規定しており（第一二項）、実際に米英両国は、イラクがこの「最後の機会」を逸したと認定する共同決議案を二〇〇三年二月二四日に安

保理に提出して⁽²⁾いたのであるから、その決議案の採択をまたずに、イラクが義務に違反し続けていると勝手に判断して武力を行使することができないことは明白であった。

米英両国はまた、イラクが大量破壊兵器を隠し持つており、アルカイダを含むテロリストたちを支援し、訓練し、基地を提供しているから、テロリストたちの手に大量破壊兵器がわたりテロ攻撃に使われる恐れがあるとして、自衛権の行使を主張してもいたが、フセイン政権崩壊後一年が経過した今なお、イラクが大量破壊兵器を持つていたという証拠は何も見つかっていないし、アルカイダとつながりがあったことを示す証拠も見つかっていない。そこで最近では、フセイン政権の抑圧からイラク国民を解放したことの意義がもっぱら強調されているが、それが武力行使（とりわけ個別国家による武力行使）の正当化理由になるとは到底思われないうし、外国による軍事支配が独裁政治よりましだという証拠もない。

このように、米英両国のイラク攻撃が違法・不当な武力行使であったことはまったく明らかであったが、拒否権を有する米英両国の行動を安保理が「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」と認定することはもちろん不可能であり、イラクは米英両国による占領統治の下におかれ続けた。しかし、武力行使の違法性を追求することが不可能であるからといって、国連は、イラクの状況にいつか関わらないで済みますことができるわけではない。国連には、大量破壊兵器の廃棄など安保理決議六八七でイラクに課した義務の履行を確認する責任があるし、戦乱によって生活基盤を破壊されたイラク国民の安全と生存を確保することも国連の重要な課題である。ところが、米英両国による占領統治が続いているかぎり、国連がイラクの民生安定や再建復興に関与することは占領統治への加担・協力となり、ひいては米英の武力行使そのものを承認することになる恐れがある。実際、安保理では、イラクの安定・復興に国連が関与する前提として米英の占領統治の終結を求めるフランスやドイツと、米英の占領統治の枠

組みの下で国連および国連加盟国がより大きな役割を果たすよう求める米国との間で、熾烈な駆け引きが繰り返されてきたのである。

二〇〇三年五月二二日の安保理決議一四八三は、武力紛争法上の占領国としての義務や責任を強調することによって、この矛盾をとりあえず回避しようとしたものと言えよう。同決議本文第四項は、米英の占領当局に対して、「国連憲章及び他の関連する国際法に従い、安全かつ安定した状態の回復及びイラク国民が自らの政治的将来を自由に決定することができる環境の創出を含むイラク領土の実効的統治を通じて、イラク国民の福利を増進するよう要請」しているが、前文第一三項で、「統一的指揮の下にある占領国として、これらの国が適用ある国際法の下で有する特定の権威、責任、義務を認識し」と述べていることからして、本文第四項は、米英両国の占領統治を承認したり、統治権限を新たに付与したのではなく、米英両国に占領国としての義務と責任を履行するよう要請しただけだと解されるからである。つまり、米英の占領統治の合法性や正当性は別として、現にイラク領土を占領している以上は、占領に関する国際法規則を順守し、イラク国民の安全と生存を最大限に尊重するよう要請したものと解されるのである。

他方で同決議は、国連加盟国及び関連する国際組織に対して、イラクの国家機構の再建や安全・安定の維持に貢献し、食料・医薬品などの人道援助物資を提供するよう訴え（第一、二項）、さらに、これらの援助活動の調整を行うと同時に、難民の帰還、中央・地方政府の再建、インフラ整備、経済再建、警察の再建、司法制度の改革等を支援するため、国連事務総長にイラク担当の特別代表を任命するよう求めていた（第八項）。特別代表がこれらの任務を遂行するに当たっては、占領当局と調整を行うよう定められているが、これも、イラクを現実に統治している当局と必要な調整を行うことを認めただけで、必ずしも占領統治の合法性や正当性を認めたものとは言えないである。

う。しかし、人道的な支援活動であっても、占領地で行われれば、占領地住民の不满を和らげ、その分占領統治を安定させる効果を持つことは否定できない。とりわけ国連のように、違法な占領統治を阻止し排除する権限と責任を持った組織が、その本来の任務を行わず、米英の占領統治を放置したままその下で民生安定に資するような活動を行うことになれば、事実上占領統治を容認したと解される余地はきわめて大きくなると言わなければならぬ。

同じことは、経済制裁の解除についても言えよう。安保理決議一四八三は、武器等の輸入禁止を除いてイラクの通商経済活動に課したすべての制限措置を解除(第一〇項)すると同時に、国連事務総長に対して、「石油と食料の交換計画」を六カ月以内に終了させ、石油輸出代金の管理のため国連に設けられた預託口座を精算して、残高をイラク中央銀行内に設置されたイラク開発基金に移産するよう定めている(第一六、一七項)²³⁾。イラクの石油輸出状況を監視する事務総長の任務も解除されている(第一八項)。しかし、米英の占領統治が違法・不当なものであるとすれば、イラクの石油資源をその手に委ねてしまうことはやはり不当なことだと言わなければならぬ。フセイン政権の崩壊によって、石油輸出代金が大量破壊兵器の開発等のために使用されないよう監視する必要性は無くなつたかもしれないが、違法な占領統治が続いている限り、国連がイラクの石油輸出状況を監視し、輸出代金の使途を監視する必要性は無くならないはずなのである。それにもかかわらず、国連がすべての制限措置・監視活動を撤廃し、国連が管理してきたイラクの財産まで占領当局の管理下に移産するとすれば、それはやはり国連が米英の占領当局をイラクの統治主体として認知するものと言わざるをえないのである。

二〇〇三年一〇月一六日の安保理決議一五一一は、こうした占領統治の事実上の容認をさらに一歩進めたように思われる。それは、憲法制定・選挙実施の日程表を二月一五日までに安保理に提示するよう求める(本文第七項)など、一方で早期のイラクの主権回復²⁴⁾・占領統治の終了を要求しつつも、他方で、米英占領当局が任命し、そ

の支配下にあるイラク人主体の統治評議会を過渡期におけるイラクの主権を体现する機関として認め（第七項）、さらに、統一的指揮の下にある多国籍軍に、イラクにおける安全・安定の維持のため「必要なあらゆる措置」をとる権限を授けたからである（第一三項）。それが米英占領軍とは別に多国籍軍を設立するという趣旨なのか、それとも米英占領軍自体を多国籍軍として認知したのかは明確ではないが、たとえ前者であるとしても、それが米英が指揮する米英主体の軍隊であることに変わりはない。要するに安保理は、米英の占領統治に対して、治安の維持に限つてのことではあるが正当性のお墨付きを与えてしまったのである。米英の占領統治を強制的に排除することができない以上、イラク新政権の早期樹立による占領の終了をめざすことは政治的にはやむを得ないことであるし、占領統治を監視してその暴走を防ぐためには、国連が占領統治にある程度の関わりをもつことが得策であったかもしれない。しかし、そのことと占領統治に正当性のお墨付きを与えることは、やはり別のことと言わなければならないであろう。

三 事実認定の欠如

第三の問題は、安保理が強制措置を発動したり、武力行使の適法性を判断したりする場合に、その前提となる事実関係についての調査や確認がまったく行われていないことである。もちろん、安保理は裁判機関ではないから、証拠に基づいた厳密な事実認定が求められていないわけではないが、特定の行為または事態を理由として特定国に強制措置を発動するのであれば、その行為又は事態が確かに当該対象国の責任に帰するものであること、あるいは、その行為又は事態を除去・解消する条件を当該対象国が有していることを確認しておかなければならないはずであ

る。安保理は、いかなる行為又は事態を「平和に対する脅威」、「平和の破壊」又は「侵略行為」と認定するかについて広範な裁量権を有するが、事実無根の、あるいは誤った事実認識に基づいた強制措置の発動は、違法な権限行使となるはずなのである。

(1) リビアの場合

周知のように安保理は、一九九二年一月二二日の決議七三二で、一九八八年一二月のパンアメリカン航空機爆破事件の被疑者二名の引渡しを求めた米英両国の要求にリビアが応じるよう求め、この要求にリビアが応じていないことを理由に、一九九二年三月三一日の決議七四八で、リビアに対してリビア航空機の離発着の禁止などの強制措置を発動することを決定した。⁶⁷⁾しかし、パンアメリカン航空機爆破事件がリビアの情報機関員の犯行であるというのは、この時点では米英両国の一方的な、しかも訴追段階の主張であつて、まだ事実と立証されていたわけではない。⁶⁸⁾パレスチナ解放人民戦線総司令部派(PFLP・GC)とシリアの麻薬業者の犯行であるという説もあつたし、爆弾入りの旅行カバンが最初にマルタのルガ空港で積み込まれたという米国捜査当局の主張に対して、マルタ航空およびマルタ政府当局者は、そのような不審な貨物は積み込まれていないと主張していたのである。したがつて、安保理は、憲章第六章に基づく勧告としてであれ第七章に基づく強制措置としてであれ、リビアに対して米英両国の要求に応じるよう求めるのであれば、米国の主張する容疑内容が相応の事実に基づいた合理的な主張であることを確認しなければならぬはずである。しかし、安保理は、そうした容疑内容の調査や確認をいっさい行うことなく、ひたすらリビアが米英両国の要求に従うよう求めたのである。

いっそう問題なのは、本件の場合には、米国、英国、リビアともに「民間航空の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」(モントリオール条約)の締約国で、この種の問題を解決する法的枠組が別に存在していたことで

ある。周知のように、この条約は、自国領域内でハイジャック等の容疑者が発見された締約国に、当該被疑者を処罰可能な国に引き渡すか、訴追のため自国の権限のある当局に事件を付託するかの、いずれかの措置をとるよう義務づけただけで、無条件に引渡しを義務づけているわけではない。そこでリビアは、自国民の引渡しがりビア憲法によって禁止されていることから、容疑内容が事実であれば自国で訴追するとして、米英両国にリビアの捜査への協力と捜査の公平さを監視するための法律家の派遣を提案していたのである。したがって、安保理は、もし当事者間に存在する法的枠組とは異なった解決の方式を強制するのであれば、本来の法的枠組に依りがたい特別の理由または事情の存在を証明しなければならぬはずである。本件の場合、その特別の事情は、リビア政府自身がパンナム機爆破事件に関与している可能性であった。だとすれば安保理は、リビア政府の関与の可能性を明らかにする意味でも、同事件がりビア情報機関員の犯行であるという米英両国の主張に合理的な根拠があるかどうかを確認し、さらに、リビアの司法制度が、政府の関与した事件を公平に裁くことのできる独立性を有しないのかどうかを調査し、確認しなければならぬはずであった。しかし、安保理は、この点についても何らの調査も検討も行わず、ただ数の力だけで米英両国の要求への服従を強制したのである。

(2) アフガニスタン・スーダンの場合

同様のパターンは、アフガニスタン及びスーダンに対する強制措置の発動の際にも繰り返されている。

一九九八年八月におきたケニアおよびタンザニアにおける米国大使館同時爆破事件および在外米国民に対する他のいくつかのテロ事件の首謀者として、米国がアフガニスタンのタリバン政権にオサマ・ビン・ラディンの引渡しを要求すると、安保理はやはり、オサマ・ビン・ラディンを首謀者とする根拠を調査・確認することもなく、タリバン政権に同人の引渡しを要求し、三〇日以内に引き渡さない場合の強制措置の発動を決定したのである。²⁹⁾もつ

とも本件の場合、安保理の審議でも、オサマ・ビン・ラディンを首謀者とする米国の主張に対して疑問や異論は出されていなかったから、安保理が同人の引渡しを要求する決議を全会一致で採択したこと自身が、米国の主張する事実関係の蓋然性を認めたものと解することができるかもしれない。しかし、米国が安保理に提出したのは、連邦地裁大陪審がオサマ・ビン・ラディンの起訴を決定したという情報だけで、その根拠となる証拠は何も示されていなかったし、安保理の審議にアフガニスタン代表として参加したのは北部同盟の代表であって、タリバン政権の代表ではなかった。安保理は、米国の主張の真偽を確かめもせず、タリバン政権に反論の機会を与えることもなしに、米国の要求への一方的な服従を強いたと言わざるをえないのである。

スーダンの場合には、一九九五年六月にエチオピアのアデイスアベバで起きたムバラク・エジプト大統領暗殺未遂事件に関して、エチオピアがスーダンに逃亡したと思われる三名のエジプト人容疑者の引渡しを要求したのを受けて、安保理は、まず一九九六年一月三十一日の安保理決議一〇四四で容疑者の引渡しを要求し、その要求に応じていないことを理由に、同年四月二六日の安保理決議一〇五四で、スーダン在在外外交使節団の規模や移動の制限、スーダン政府関係者の入国制限などの強制措置を発動した⁽³¹⁾。本件では、エチオピアとスーダンの間に犯罪人引渡協定が存在していたこと、スーダンは三名の容疑者中二名はスーダンに入国しておらず、他の一名についてはスーダン国内での所在がつかめないことを不引渡しの理由としており、引渡し⁽³²⁾の意思自身は否定していなかった点で、リアアアフガニスタンの場合とは若干事情を異にしているが、安保理が、強制措置の発動に際して、三名の容疑者に対する嫌疑が合理的な根拠に基づいているかどうか、彼らが実際にスーダンに逃亡し現にスーダン国内に滞在しているかどうかを調査・確認しなかった点では、先の事例と変わりはなかった。

本件の場合、アフリカ統一機構(OAU)首脳会議に出席するためにエチオピアを訪問中のムバラク大統領が狙

われたことから、容疑者の引渡しはOAUの要求ともされ、安保理決議一〇四四は、エチオピアの要求にはなく、容疑者のエチオピアへの引渡しとテロ活動への支援停止を求めたOAUの要求に応じるよう求めるとい形式をとっていたが(本文第四項)、スーダン代表は、安保理がこのOAUの要求の実体的正否を検討せず、問題をOAUへの協力というレベルに限定してしまったことを批判していたのである。³³⁾ ロシア代表も、暗殺未遂事件に対するスーダン政府の関与および容疑者の所在について説得力のある証拠が示されていないと批判していたし、中国代表も、事実と証拠に基づいて公正かつ客観的に判断すべきであり、明確な証拠もなしに制裁を科すことは悪しき先例を作ることになると批判していた。³⁴⁾ ロシアと中国は、このような理由から安保理決議一〇五四の採択に棄権したが、賛成票を投じたインドネシアやフランスも、同決議は容疑者が実際にスーダン国内にいた場合の引渡しを求めているだけであると説明していた。³⁵⁾ このことは、安保理が三名の容疑者がスーダン国内にどうかを確認せずに決議を採択したことを裏書きしているが、国内にどうかどうかかわらない者の引渡しを理由に強制措置を發動することは驚くべき不公正と言わなければならない。

(3) アフガニスタン・スーダンへの空爆

事実認定の欠如は、強制措置の発動に関してだけでなく、自衛名目での武力行使の適法性の判断に関しても見られる。

先に触れた一九九八年の米国大使館同時爆破事件の二週間後、米国は、同事件に対する「自衛権の行使」として、アフガニスタン国内のアルカイダ訓練基地とスーダン国内の製薬工場にミサイル攻撃を加えた。二週間も前の在外公館に対するテロ攻撃が自衛権行使の根拠になるのか、事件発生国ではない第三国での武力行使が自衛権行使に該当しうるのかはまったく疑問であるが、その点を別にしても、本件では、スーダンの製薬工場が本当にオサマ・ビ

ン・ラディンの関連施設だったのかどうかという事実関係に重大な疑問があった。

米国がこの製薬工場を攻撃した理由は、それがオサマ・ビン・ラディン支配下の化学兵器工場だという理由からであるが、その根拠としては次の三点が主張されていた。(1)同工場は厳重な警備の下で化学兵器を製造しており、薬品は製造していなかったこと、(2)同工場はオサマ・ビン・ラディンから資金提供を受けていたこと、(3)工場周辺の土壌サンプルから、V Xガスの前駆物質であるEMPTA（0-メチルエチルチオホスホン酸）が検出されたこと。しかし、まず(1)については、同工場はスーダンの代表的な製薬工場で、外国政府高官やWHOの代表等もしばしば訪問していた。(2)については、同工場は数ヶ月前にスーダンの実業家サラ・イドリスによって買収されており、同人とオサマ・ビン・ラディンとの間には何のつながりも見いだされない。(3)について、米国はEMPTAにはV Xガス製造以外に用途はないと主張したが、専門家の間には民生用途があると主張する者もあり、化学兵器禁止機関（OPCW）もEMPTAを汎用物質としてリストアップしている。さらに、EMPTAはきわめて活性化度の高い物質ですぐに化学変化をおこすから、土壌サンプル中にそのまま残っていることはありえないことである。事実、破壊後の工場跡地を調査した科学者チームは、EMPTAは検出されなかったと報告している。⁵⁷⁾

こうして、オサマ・ビン・ラディンの化学兵器工場だという米国の主張に重大な疑問があることから、スーダンは安保理の開催を要求し、安保理による事実調査を要求した。アフリカ統一機構（OAU）も安保理が調査するよう要求し、アラブ諸国はその旨の決議草案まで提出したが、米国は「確固たる証拠がある。」と言い張って安保理による事実調査に反対し、安保理は結局、公式の会合を開くこともなく、これらの要求を闇に葬ってしまったのである。

(4) 九・一一テロ

九・一一テロに対して米国等が開始したアフガニスタン攻撃でも、安保理は事実関係を確認しようとはしなかった。二〇〇一年九月一日の同時多発テロからおよそ一カ月後の一〇月七日、米国と英国その他若干の同盟国は、同事件および新たなテロ攻撃の恐れに対する自衛権の行使として、オサマ・ビン・ラディンとそのテロ組織であるアルカイダ、さらに彼らを「かくまってきた」タリバン政権に対して攻撃を開始し、一カ月あまりでタリバン政権を打倒してしまった。本件でも、一カ月も前の、それも私人の犯罪行為であるテロが自衛権行使の対象になるのか、テロリストを「かくまった」というだけで自衛権行使の対象にしうるのか、自衛権の行使として他国の政権を打倒することまでできるのかなど、自衛権の行使という主張自身に相当の疑問があるが、実は九・一一テロがオサマ・ビン・ラディンおよびアルカイダの犯行であるかどうかとも証明されてはいなかったのである。

じつさい、北大西洋条約機構(NATO)の理事会は、事件翌日の九月一二日には、「この攻撃が米国に対して国外からなされたものであると認められる場合には」という条件付きで北大西洋条約第五条の共同防衛の発動を決定し、一〇月二日、米国からオサマ・ビン・ラディンおよびアルカイダの関与を示す捜査結果の説明を受けた上で、正式に共同防衛の発動を決定したのである。しかし、米国がオサマ・ビン・ラディンおよびアルカイダの関与を示す捜査結果と証拠を提示したのは、NATO諸国や日本その他の同盟国や友好国に対してであって、安保理にはいかなる説明も証拠も提供されなかった。憲章第五条にしたがって自衛権の行使を安保理に報告する一〇月七日付の米国の書簡は、アルカイダが九・一一テロ実行の中心的役割を果たしたことを示す「明白で異論の余地のない情報(Clear and compelling information)」を入手したと述べているが、その内容については何も述べていないのである。安保理に対する報告制度の目的が、自衛権の行使が適正であったかどうかをチェックすることにあるとすれば、安

保理への報告は、自衛権の行使を裏付ける一応の根拠や証拠を含むものでなければならぬはずである。まして、同盟国や友好国に対して捜査結果や証拠を提示したのであれば、少なくともそれと同等以上の説明を、何よりもまず安保理に対して、行うべきであろう。

もちろん、問題はこうした米国の姿勢だけにあるのではない。自衛権は、安保理の許可を要することなく、武力攻撃を受けたと考える国が自己の判断で武力を行使する権利であるから、その行使が適正であったかどうかをチェックするためには安保理がイニシアチブを発揮しなければならない。しかし、安保理は攻撃開始の翌八日に非公式協議を開いただけで、しかもそこでは、自衛行動としてアフガニスタン攻撃を開始したという米英の説明に他の理事国が謝意を表したというだけで、九・一一テロがアルカイダの犯行であったのか否か、タリバン政権がどのような形での程度関与していたのか、などの点について具体的な説明がなされたように思われぬし、そうした説明が要求されたようにも思われぬのである。⁶⁰

四 安保理決議による立法の問題

最後に触れておかなければならないのは、安保理決議による立法の問題である。

周知のように安保理は、憲章第六章の下で国際紛争の平和的解決を図る場合には「正義及び国際法の原則に従って」行動しなければならないが、第七章の下で行動する場合には国際法による拘束を受けない。安保理は、国際法に違反していない行為や事態を「平和に対する脅威」や「平和の破壊」と認定することができるし、「国際の平和及び安全を維持し又は回復するため」の措置として、加盟国が有する国際法上の権利を侵害し、あるいは義務なき行

為の遂行を命じることができるのである。⁽⁴¹⁾しかし、安保理のこのような強制権限は、平和を脅威し又は破壊する特定の行為又は事態を除去するために認められたものであって、一般的な法や制度の定立・変更にまで及ぶとは考えられてこなかった。安保理は一般的な立法の権限を有しないと憲章上明文で規定されているわけではないが、安保理が個別具体的な行為や事態に限定されない一般的な法や制度を定立することができるのであれば、それは、国連の基礎とされている主権平等の原則（憲章第二条一項）を根底から覆すことになるからである。しかし、近年の安保理決議のなかには、一般的な法の定立・変更を意図し、又はそのような効果を持つものがいくつか見られる。

(1) 安保理決議一三七三

二〇〇一年九月二八日に採択された安保理決議一三七三は、国際テロ行為一般を「平和に対する脅威」と認定した上で、憲章第七章に基づく強制措置として、すべての国に対して、テロ行為遂行のための資金提供を犯罪とすることやテロリスト・テロ組織の資金を凍結すること（本文第一項）、テロリスト・テロ組織にいかなる支援（テロ要員の獲得及び武器の提供を含む）も提供しないこと、テロを計画、準備、遂行し又は資金を提供する者を処罰し、並びにテロを重大犯罪とし、その重大性に見合った罰則を定めること等（第二項）を義務付けている。九・一一テロのような特定のテロ行為ではなく、テロ行為一般を「平和に対する脅威」と認定することができるかどうかも問題であるが、テロやテロ資金の提供を犯罪とするというような一般的な法・制度作りは、国家間の条約によって取り決められるべきことであって、安保理の強制措置権限には含まれていないと言うべきであろう。⁽⁴²⁾実際、テロ資金の提供を犯罪とすることは、一九九九年に国連総会で採択された「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」で定められている事柄であって、安保理決議一三七三は、この条約の実施を、批准という手続きによらないで、すべての国に強要しようというものである。⁽⁴³⁾

(2) 安保理決議一四二二

いっそう大きな問題を抱えているのは、国連が設立又は授權した活動に従事する国際刑事裁判所（ICC）規程非締約国の要員に対する訴追免除を定めた安保理決議一四二二である。この決議は、米国がボスニア平和維持軍（UNMIBH）の任期更新を人質にして採択を強要した決議であるが、その本文は次のとおりである。

「一 ローマ規程第一六条の規定に従い、ICCに対して、国連が設立又は授權した活動に関連して行われた行為又は不作為について、ローマ規程非締約国の現在又は過去の兵員又は要員が関わる事案が生じた場合には、安保理が別段の決定を行わない限り、二〇〇二年七月一日から二カ月の間、捜査又は訴追を開始しない又は進めないよう要請する。

二 必要である限り、第一項の要請を、毎年七月一日から二カ月の間、同一の条件で更新する意図を表明する。

三 加盟国は、第一項及び彼らの国際的義務と両立しない行動をとってはならないと決定する。

四 この問題が引き続き係属することを決定する。」

本決議でまず問題になるのは、ICC規程第一六条は、和平交渉の当事者が訴追されて和平交渉が行えなくなるというような事態を想定した、言い換えればケース・バイ・ケースの適用を予定した規定であって、本決議のように、事前に一般的包括的な猶予（毎年更新されることを前提とすれば、猶予ではなく免除となる。）を与えることは、事実上ICC規程を修正することになるといふ点であった。実際、安保理の自由討議では、安保理には国家間で締結された条約を修正又は再解釈する権限はなく、このような決議は安保理による権限踰越であるという批判が相次いだのである。⁽⁴⁵⁾しかし、安保理は、国際の平和及び安全を維持し又は回復するため必要な場合には、国家間の条約で定められた権利・義務を侵害する行為を命じることができるから、ICC規程の趣旨に反するというだけで

は、必ずしも本決議が憲章違反ということにはならないかもしれない。⁴⁶⁾問題は、憲章上の安保理の権限や手続きに照らして、本決議が正当化できるかどうかということである。

この点に関して注目されることは、本決議が「平和に対する脅威」や「平和の破壊」の存在を認定していないことである。⁴⁷⁾本決議前文第六項は、「国連安保理が設立又は授權する活動が国際の平和及び安全を維持し又は回復するために実施されるものであることを決定 (determine)」し、同第七項では、「さらに、国連安保理が設立又は授權する活動に貢献する加盟国の能力を高めることが、国際の平和及び安全の利益となることを決定 (determine)」しているが、これらをもって「平和に対する脅威」の存在を認定したものを見ることは困難である。ディーン・ラクスマン (Zuzsanna Deen-Racsmany) は、憲章第三十九条に言及しなかったり、平和と安全に漠然としか言及していない第七章決議が多数存在することを理由に、本決議前文第七項をもって「平和に対する脅威」の存在を黙示的に認定したものと解しているが、⁴⁸⁾強制措置を發動する安保理決議の多くは、何を「平和に対する脅威」と認定したかについては明確ではないが、「平和に対する脅威」の存在そのことについては明文の記述をおいているのである。

仮に前文第七項を「平和に対する脅威」の黙示的な認定と解することができるとしても、平和維持活動等の要員確保が困難になるということや「平和に対する脅威」と認定することができるかどうかは、さらに問題となる。憲章第三十九条がいう「平和に対する脅威」や「平和の破壊」、「侵略行為」は、国連が対処すべき行為や事態を指した概念であって、国連の対処能力に関する概念ではないからである。安保理はたしかに、いかなる行為又は事態を「平和に対する脅威」と認定するかについて広範な裁量権を有するが、このように範疇的に異なる行為又は事態を「平和の破壊」と認定することは、やはり権限の濫用であり憲章違反というべきであろう。⁴⁹⁾もし、平和維持活動等の要員確保が困難になることをもって「平和に対する脅威」と認定することが可能であるとすれば、安保理は、憲章第

七章に基づく強制措置として、特定国に要員の派遣を命じることもできることになるが、それは、要員の派遣を安保理との特別協定の主題とした憲章第四三条に明確に反することなのである。

以上のように、安保理決議一四二二およびその更新決議⁽⁵⁰⁾は国連憲章に違反し無効である可能性が高いが、いつそう深刻な問題は、安保理の常任理事国を含む非常に多くの国々がその合憲性に疑問を呈しているのにもかかわらず、このような決議が安保理で全会一致で採択されていることである。それは、ボスニア平和維持軍の活動を継続するためのやむを得ない政治的妥協であったかもしれないが、平和と安全の維持という国際社会の公共利益を体现すべき安保理の信頼性と正統性を大いに傷つけたこともまた確かである。⁽⁵¹⁾

おわりに

本稿では、集団安全保障システムの公正な運用を疑わしめる問題として、二重基準、違法な武力行使を前提とした活動、事実認定の欠如、安保理決議による立法の四つの問題を検討してきたが、検討すべき問題点はこれにつきるわけではない。たとえば、加盟国に対する武力行使の授權は、あまりにも頻繁に実施されているため、あたかも慣行として確立したかのような外観を呈しているが、それが本当に集団安全保障の原理と両立するのかどうか、そのためにはどのような監視・監督のメカニズムが必要なのかは、まだ決して解決されたわけではない。安保理決議で国際的な刑事裁判所を設立することができるかどうかという問題についても、まだ議論は尽くされていない。安保理決議で設立された当の裁判所がいくら設立は合憲だと言っても、それで裁判所設立の合憲性が証明されたことになるわけではないのである。⁽⁵²⁾

本稿で取り上げた四つの問題についても、それに該当する事例は本稿で紹介したものに限られるわけではない。二重基準の問題について言えば、旧ユーゴやルワンダで、さらにはシエラレオネやカンボジアで、重大な人道法違反について責任を有する者の刑事責任を追究しながら、パレスチナ占領地におけるイスラエルの人道法違反については何の措置もとらうとしないのも二重基準だし、国連の設立又は授權する活動に従事するICC規程非締約国の要員について訴追を免除するのも、二重基準の例と考えることができる。違法な武力行使を前提とした活動としては、米英によるタリバン政権打倒後のアフガニスタンに対する国連の対応も検証してみる必要がある。事実認定の欠如や安保理決議による立法の問題に関しても、該当する事例は今後さらに増加すると見て間違いはないであろう。

このように集団安全保障システムの公正な運用を疑わしめる事例が増大するにつれて、安保理権限の限界や安保理の行動をチェックする仕組みに関心が集まるのは当然の成り行きと言ってよい。安保理権限の限界としては、国連の目的及び原則による制約のほか、強行規範、人道法規則、人権・自決権・領土保全の尊重義務⁵³⁾、さらには均衡性の原則や権利濫用論、信義則という一般原則による制約の可能性が検討されているが、問題は、こうした制約に違反していないかどうかを誰が判断するのかということであって、この点で広く関心を集めてきたのは国際司法裁判所(ICCJ)による司法審査の可能性である。

しかし、集団安全保障システムの公正な運用を確保する方策として、国際司法裁判所の司法審査に多くを期待することはできないであろう。裁判所が安保理決議の合憲性を審査することが可能であるとしても、「平和に対する脅威」等の存在やとるべき措置の決定に関して安保理は広範な裁量権を有することや、争訟事件における国際司法裁判所の審査権限は管轄権の基礎によって厳格に制限されていることから、実際に裁判所が合憲性審査に立ち入る

ことは稀であろうと思われるが、それに加えて、二重基準や違法な武力行使を前提とした活動など、本稿で取り上げた問題の多くはおよそ司法の場で争うことができない性質の問題だからである。裁判所は、発動された強制措置の合憲性を審査することはできるが、強制措置が発動されないことを違憲（憲章違反）と判定することはできないし、同種の他の事例で強制措置が発動されなかったことを理由に、発動された強制措置を違憲とすることもできないであろう。特定の事態に対処する安保理の行動を、当該事態をもたらした加盟国の武力行使が違法であることを理由に違憲とすることも、おそらくは司法機能の限界を超えるものと言わなければならぬであろう。

さらに、仮に司法審査によって安保理決議が違憲と判断されても、それによって安保理決議の拘束力が無くなるわけではないことにも注意しておく必要がある。安保理決議を違憲とする裁判所の判断が争訟事件の判決であれば、それは「当事者間において且つその特定の事件に関してのみ拘束力を有する」（国際司法裁判所規程第五九条）だけだし、勧告的意見であれば、それはあくまで勧告としての効力しか持たない。裁判所が違憲の判断を下しても、安保理が当該決議を変更又は廃止しない限り、当該決議は加盟国を拘束し続けるのである。一部には、裁判所による違憲の判断は当該決議の正当性を低下させ、加盟国による不順守の対応を引き起こすであろうから、安保理としても当該決議を見直さざるを得なくなるとの意見もあるが、いま司法審査が必要とされているのは、もともと合憲性や正当性に疑い又は異論があったにもかかわらず、一極超大国の強い働きかけによって強引に発動された強制措置の合憲性なのである。そうした強制措置は、一極超大国の世界戦略を体現するものであるから、裁判所の違憲判断にもかかわらず維持され、一極超大国の軍事力でその実効性が担保され続ける可能性が高い。そのような状況の下で違憲判断を下すことが司法政策上賢明であるかどうか問題だし、リビアの場合のように、司法審査の結論が出る前に、すでに強制措置発動の目的が達成されてしまっていることもありえよう。

もちろん、裁判所の違憲判断にもかかわらず強制措置が維持され続ければ、裁判所の権威と同時に安保理の正統性も大きく低下することになる。そもそも、安保理の決定した強制措置が憲章違反と判断されること自身、安保理の正統性を大いに傷つけるものなのである。かといって、裁判所が違憲審査を行わなければ安保理および強制措置の正統性が維持されるというわけでもない。司法審査その他のチェックシステムが有ろうとなかろうと、安保理が合憲性の疑わしい強制措置を発動し続けるなら、それはやがて安保理自身の正統性を疑わしめ、集団安全保障システムへの信任を失わしめることになるのである。

注

- (1) 一九八〇年九月二日にイラクがイランに全面攻撃を開始したことによってイラン・イラク戦争が始まったが、安保理は、翌二三日の議長声明および九月二八日の決議四七九で、イラン・イラクの双方に武力行使の停止と紛争の平和的解決を呼びかけただけで、イラクの攻撃を非難することも、「平和に対する脅威」、「平和の破壊」または「侵略行為」の存在を認定することも行わなかった。

- (2) Charles G. Boyd, *Making Peace with the Guilty: The Truth about Bosnia, Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 5 (Sept/Oct 1995), p. 23 筆者のチャールズ・ボイドは、米軍部隊の司令官として一九九二年一月から二年余り旧ユーゴ地域に滞在しており、旧ユーゴではすべての紛争当事者が同様に残虐行為を行っていたにもかかわらず、セルビア人勢力のみが一方的に非難されたこと、セルビア人による残虐行為がしばしば誇張して伝えられていたことを指摘している。セルビア人勢力による残虐行為が、ボスニア政府と契約した米国の大手PR会社(ルーダー&フィン社)の暗躍によって一方的に誇張され、時には捏造されたことについては、高木徹『ドキュメント戦争広告代理店』(講談社、二〇〇二年)を参照。

- (3) たとえば、一九九五年五月には西スラボニアのセルビア人居住地域がクロアチア軍によって制圧され (Report of the Secretary-General submitted pursuant to Security Council Resolution 994, S/1995/467)、同年八月にはクロアチア南部のセルビア人居住地域であるクライナ地方がクロアチア軍によって制圧され、セルビア人住民約一五万人が難民となって流出したが (Report of the Secretary-General submitted pursuant to Security Council Resolution 1009, S/1995/730)、安保理は、クロアチア軍の侵攻とセルビア人への人権侵害を非難する決議 (S/Res.994 of 17 May 1995 および S/Res.1009 of 10 August 1995) を採択しただけで、攻撃を阻止したりセルビア人住民を保護し、帰還させるための具体的措置は何もとられなかった。
- (4) 米英両国は、湾岸戦争終了後も頻繁にイラク攻撃を繰り返してきたが、一九九三年一月および一九九八年二月の空爆、二〇〇三年三月のイラク戦争(フセイン政権の打倒)は、イラクによる安保理決議六八七の違反またはサボタージュを理由としたもので、同決議の違反による停戦の解除→決議六七八に基づく武力行使権限の復活、という説明が行われた。しかし、決議六七八はイラク軍をクウェートから撤退させるための武力行使を許可しただけで、しかもその効力は決議六八七で停止されているから、決議六八七の違反を理由として武力行使するためには新たな安保理決議が必要である。安保理はしばしばイラクの義務違反を認定しているが、その義務違反にどのような効果を与えるかは安保理が決定すべき事項であって、義務履行を強制するために加盟国が自由に武力を行使してよいと言うことにはならない。この点を指摘したものとして、最上敏樹「米軍イラク攻撃に正当性はあるか」『世界』一九九八年四月号、二二一―二二六頁、Jules Lobel and Michael Ratner, Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cessfires and the Iraqi Inspection Regime, *American Journal of International Law* (以下 AJIL と略記) Vol.93(1999), No.1, pp.124-154, Christine Gray, From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq, *European Journal of International Law* (以下 EJIL と略記) Vol.13(2002), No.1, pp.1-19, Nigel D. White and Robert Cryer, Unilateral Enforcement of Resolution 687: A Threat Too Far? *California Western International Law Journal*, Vol. 29(1999), No.2, pp.243-282, Olivier Corten et François Dubuisson, L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une autorisation implicite du Conseil

de Sécurité, *Revue Générale de Droit International Public*, Tome 104(2000), No.4, pp.873-910などを参照。

米国はこのほかにも、一九九三年六月にはブッシュ前大統領に対する暗殺未遂事件に対する自衛権の行使としてイラク情報機関本部をミサイル攻撃し、また、北緯三六度以北および三二度以南の飛行禁止区域における米軍機への敵対的行為(ミサイル移動やレーダー照射など)に対する自衛権行使として、イラクの防空施設等への攻撃を繰り返し返してきた。しかし、二カ月も前の前大統領暗殺未遂事件が自衛権行使の根拠にならないことは自明なことであり、飛行禁止区域の設定が安保理決議に基づかない米英の勝手な行動であることもほとんど多言を要しなす。飛行禁止区域設定の法的根拠については、Sean D. Murphy, *Humanitarian Intervention*, (Univ. of Pennsylvania Press, 1996), pp.165-198, Simon Chesterman, *Just War or Just Peace?* (Oxford U.P., 2001), pp.196-206を参照。

(5) 安保理における英国代表の発言(S/PV.3988 of 24 March 1999, pp.11-12)を参照。ケルキーは、空爆の違法性確認を求めてユーゴがNATO諸国を国際司法裁判所に訴えた事件の仮保全措置に関する審議の中で、人道目的での武力行使の合法性を主張した(International Court of Justice, Year 1999, Public Sitting held on Monday, 10 May 1999, in the Case concerning Legality of Use of Force (Yugoslavia v. Belgium), Request for the indication of provisional measures, Verbatim Record, CR99/15)。

(6) 安保理におけるカナダ(S/PV.3988, pp.5-6)・スロベニア(pp.6-7)・カンボディア(pp.7-8)・オランダ(pp.8-9)・アルゼンチン(p.11)の代表の発言。

(7) 代表的な議論として、Bruno Simma, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, *EJIL*, Vol. 10(1999), No.1, pp.1-22, Antonio Cassese, *Ex injuria jus oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?* *EJIL*, Vol. 10(1999), No.1, pp.23-30.

(8) たとえばDino Kriticos, The Kosovo Crisis and NATO's Application of Armed Force against the Federal Republic of Yugoslavia, *International and Comparative Law Quarterly*, Vo. 49(2000), Part 2, pp.330-359, Ralph Zacklin, Beyond Kosovo: The United Nations and Hu-

- manitarian Intervention, *Virginia Journal of International Law*, Vol.41, No.4(Summer 2001), pp.923-940.
- (9) 松井芳郎「NATOによるユーゴ空爆と国際法」『国際問題』四九三号(二〇〇一年四月号)、四一〜四三頁、松井芳郎「現代国際法における人道的干渉」藤田久一・松井芳郎・坂元茂樹編『人権法と人道法の新世紀』(東信堂、二〇〇一年)、三六〜六三頁。
- (10) ランプイエおよびバリでの和平協議の経過については、前注の松井芳郎の論文のほか、定形衛「コンソヴォ紛争とNATO空爆―『国際問題』四八三号(二〇〇〇年六月号)、二七〜四〇頁、Marc Weller, 'The Rambouillet Conference on Kosovo, International Affairs, Vol.75, No.2(April 1999), pp.211-251, Michael McGwire, 'Why did we bomb Belgrade? *International Affairs*, Vol.76, No.1(January 2000), pp.123を参照。なお、アルバニア系住民側の和平案受諾がユーゴ空爆に途を開くためのマヌーバーであったことについては、軍司泰史「コンボと平交渉はなぜ決裂したのか」『世界』一九九九年六月号、二〇八〜二一五頁をも参照。
- (11) ロシヤ(S/PV.3988, pp.2-4)・中国(pp.12-13)・ペナルーシ(p.15)・インド(pp.15-16)・ナミビア(p.10)も、憲章違反とは言っていないが、武力行使は問題の解決にならないとして空爆の即時停止を求めており、ガボン(pp.10-11)も、コンタクトグループによる平和的解決努力を続けるべきであったとして、武力行使に対する原則的反対の姿勢を表明している。
- (12) 空爆の即時停止を求めたロシヤ・ペナルーシ・インドの共同決議案は、三月二六日の安保理で賛成三方国(ロシヤ、中国、ナミビア)、反対二一方国で否決された。このことから、NATO諸国のユーゴ空爆は安保理によって事後に黙示的に承認されたとの見解が見られるが、このような解釈に対しては、(多くの国は決議案の可決がユーゴによる重大な人権侵害を宥恕することになるといふ政治的理由で反対票を投じたのであり、必ずし空爆の合法性を承認したものは解されない)(Vera Gowlland-Debbas, *The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance*, EJIL, Vol.11(2000), No.2, pp.376-377)「非難決議案の否決が承認決議案の可決と同じ効果をもちわけではなく」(Alain Pellet, *Brief Remarks on the Unilateral Use of Force*, EJIL, Vol.11(2000), No.2, p.389)と云った批判がある。もっとも、安保理決議二二四四の採択がNATOの

空爆を正当化したことにならないかどうかについては、〈安保理は国際法の実施機関ではなく平和維持を任務とした政治的機関であるから、違法行為に基づく事実又は状況を受け入れ、又はそれに基づいて行動することを余儀なくされることがある〉(Bruno Simma, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, *EJIL*, Vol.10(1999), No.1, p.11, 松井芳郎「NATOによるユーゴ空爆と国際法」(前掲(注5)、三七〜三八頁)、〈安保理は、安保理の外で合意された原則を自らの原則として採用しただけで、その合意の背後にある武力行使を正当化したわけではない〉(Vera Gowlland-Debbas, *op.cit.*, pp.374-375)などの見解と、〈安保理決議一二四四は明らかに空爆の結果を是認しており、これは空爆の合法化を意味する〉(Alain Pellet, *op.cit.*, p.389) という説の両方がある。

(13) 安保理決議一二四四第九項に掲げられた国際安全保障部隊の任務は、(a)戦闘の防止、停戦の維持、ユーゴ軍・警察などの撤退確保と再進駐阻止、(b)コソボ解放軍(KLA)などアルバニア系武装組織の武装解除、(c)難民帰還や国際市民組織の活動等のための安全な環境の確保、(d)治安の維持、(e)地雷の除去、(f)国際市民組織への支援・調整、(g)国境監視、(h)国際要員の安全と移動の自由の確保、の八項目であるが、同項は国際安全保障部隊の任務にこれらの事項が「含まれる」と表現しているので、国際安全保障部隊の任務がこれらの八項目に限定されるのか否か明らかではない。

(14) 国際市民組織の任務としては、コソボ紛争の最終的な解決までの間、コソボの高度の自治の確立を促進すること、基本的な行政機能を遂行すること、民主的・自立的な自治のための暫定的制度の発展(選挙の実施を含む)を組織し監視すること、コソボの将来の地位について決定することを目的とした政治プロセスを促進すること、暫定的制度から政治的解決により設立される制度への権限の委譲を監視すること、法と秩序の維持(国際警察要員の展開および警察組織の設立を含む)、人権の保護・促進など、一一項目が掲げられている。

(15) 一九九八年三月三十一日の安保理決議一一六〇及び同年九月二三日の安保理決議一一九九はともに、セルビア治安部隊による行き過ぎた実力行使とコソボ解放軍(KLA)のテロ活動を非難し、セルビア側に対しては暴力の停止と治安部隊の撤退、E C

- 監視団による国際監視の受け入れを、K.L.A側に対してはテロ活動の放棄を要求していた。なお、一九九八年一〇月二四日の安保理決議二二〇三は、即時停戦や治安部隊の撤退等を約束したユーゴ（セルビア）とOSCEとの合意（一〇月一六日）、およびNATO軍機による監視飛行等を取り決めたユーゴ（セルビア）とNATOとの合意（一〇月一五日）の成立を歓迎し、ユーゴ（セルビア）によるその完全な順守及び協力を要求しているが、これらの合意はNATOによるあからさまな武力行使の威嚇の下でなされたものであり、安保理がこれをそのまま引き継ぎ、実施を強制することには問題がある。
- (16) ユーゴのヨバノヴィッチ外相は、安保理決議二二四四の採択に際して、①憲章第六章に基づく平和維持軍であれば受け入れる用意があること、②国際部隊はロシア、中国、インド、非同盟途上国からの部隊によって構成され、空爆に参加したNATOの部隊を含まないこと、③国際部隊司令官及び文民組織の責任者は、安保理及び受入国であるユーゴと協議の上で事務総長が任命し、安保理に対して直接責任を負うこと、④国連活動に期限を付けること、というユーゴ側の要求を提示している（S/PV.4011, pp.3-6）。
- (17) 安保理が紛争解決条件を強制する権限を有しないことについては、Nicolas Angelet, *International Law Limits to the Security Council*, in V.Gowlland-Debbas(ed.), *United Nations Sanctions and International Law* (Kluwer Law International, 2001), pp.77-79, T. D. Gill, *Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter, Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. XXVII(1995), pp.64-67 参照。
- (18) 国連による暫定統治の事例については、とりあえず酒井啓亘「国連憲章第七章に基づく暫定統治機構の展開」『神戸法学雑誌』第五〇巻二号（二〇〇〇年九月）を参照。
- (19) 安保理決議二二四四に付属書として添付された六月二日の和平条件は、第八項で「ランブイエ協定を全面的に考慮に入れた、コンボの高度の自治を規定する暫定的な政治的枠組合意を樹立するための政治プロセス」を掲げていたが、ランブイエ協定は、コンボの議会・政府・裁判所・地方自治体・警察等の構成や手続きなど、コンボの憲法体制を詳細に規定している（S/1999

(649, Annex)。しかし、一九九九年二、三月のランブイエおよびバリでの和平協議段階では、セルビア側はこの協定案を受諾しておらず、その後のNATOの空爆によって受諾を迫られたものである。

(20) 「深刻な結果」という表現が武力行使の授權を意味するという主張は、一九九八年一二月のイラク空爆を正当化するため、米国が、同年三月二日の安保理決議一一五四中にあつた「もつとも深刻な結果」という文言を持ち出したことに由来するが、同決議の採択の際に、それが武力行使の授權を意味するという暗黙の合意が安保理事事国の間であつたわけではない。安保理決議一四四一の採択に当たつて米英両国は、「深刻な結果」という文言の使用によつて、イラクが査察に応じない場合又は協力しない場合における自動的な武力行使の許可を得ようとしたが、フランスやロシア、中国が強く反対した結果、同決議は、そうした自動的な武力行使の許可を含むものではないとの了解の下に全会一致で採択されたのである。

(21) S/2003/215。本決議案は提案国を含めて四方国の賛成しか見込めなかつたため、米英両国は、本決議案の裁決を求めることなく、イラク攻撃を開始した。

(22) プッシュミ大統領の二〇〇三年三月一八日の最後通告演説(『毎日新聞』二〇〇三年三月一八日夕刊)。

(23) 安保理決議一四八三の第三項は、各国に所在する旧イラク政権及びフセイン元大統領をはじめとする旧政権幹部の資産について直ちに凍結し、しかるべき精算作業の後にイラク開発基金に移産するよう定めている。

(24) 安保理決議一四八三の第二二項によれば、イラク開発基金は独立した会計士による監査を受け、その監査報告は「イラク開発基金国際助言監視委員会」の承認を得なければならない。この助言監視委員会のメンバーには、国連事務総長、IMF専務理事、アラブ社会経済開発基金、世界銀行総裁が任命するそれぞれの代表者が含まれることになっているが、安保理決議一五一一本文第二三項がこの委員会の早期設立を促していることから、この委員会は二〇〇三年一〇月一六日の時点においてもまだ設立されていないことがわかる。なお、イラク開発基金の資金は、イラク国民の人道的必要、経済復興とインフラ整備、イラクの武装解除、民政コスト、イラク国民の利益となるその他の目的のために使用されることになっているが(第一四項)、具体

的な使途を決めて支出を命じるのは米英の占領当局であり（第一三項）、実際には、ブッシュ政権幹部の関連米企業に多額の発注がなされているとの疑惑が取りざたされている。

(25) 安保理決議一五一一本文第二五項は、多国籍軍の活動状況を六カ月ごとに安保理に報告するよう、米国に対して要求している。

(26) 安保理決議七三二は、パンアメリカン航空機爆破事件に関する米英両国の要求と並んで、一九八九年九月におきたユニオン航空機爆破事件に関するフランスの要求に応じるようリビアに要求していたが、フランスの要求は、証人や文書へのアクセスなど司法手続事項に限定され、容疑者の引渡しを含んでいなかったため、リビアもフランスの要求については受諾する旨回答している。したがって、安保理決議七四八による強制措置発動の主要な根拠になったのは、パンナム機爆破事件に関する容疑者の引渡し問題であり、本稿では、もっぱらこの点に即して記述することにする。なお、リビアに対する強制措置発動に至る経過と問題点について詳しくは、松田竹男「リビアに対する強制措置の発動—安保理決議の検討」『法経研究』（静岡大学）四二巻一号（一九九三年九月）、三三三〜三四頁参照。

(27) リビアに対する強制措置は、一九九三年一月一日の安保理決議八八三で強化され、リビアの在外資産の凍結や石油生産関連機器の禁輸などが追加されたが、その後、二名の容疑者をハーグに設置されるスコットランド裁判所の特設法廷で裁判にかけるといふ妥協が成立し（一九九八年八月二七日の安保理決議一一九二）、容疑者が実際にハーグに移送された一九九九年四月五日をもって停止され、二〇〇三年九月一二日の安保理決議一五〇六で最終的に解除された。

(28) 前注で記したように、二名のリビア人容疑者はハーグに設置されたスコットランド裁判所の特設法廷で裁判にかけられたが、二〇〇一年一月三十一日の判決により、一名が有罪（翌年に控訴も棄却され、終身刑が確定）、他の一名が無罪となった（判決全文は、*International Legal Materials*, Vol. 40(2001), No. 3, pp. 582-613）。

(29) 安保理決議二二六七（一九九九年一〇月二五日）。本決議で決定された強制措置は、タリバンの所有または運航する航空機の離発着の禁止、およびタリバンの在外資産の凍結であるが、二〇〇〇年十二月一九日の安保理決議一三三三で、タリバン支配地

域への武器及び関連資材の輸出禁止、軍事的支援の禁止などの措置が追加された。

(30) Letter dated 1 October 1999 from the Deputy Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-general(S/1999/1021).

(31) スーダンに対する強制措置は、一九九六年八月二六日の安保理決議一〇七〇によりスーダン航空機の離発着・上空飛行の禁止が追加されたが、二〇〇一年九月二八日の安保理決議一三七二によりすべて解除された。解除の理由は、容疑者がスーダンを出国したと見られることからエチオピアが引渡しを要求を下げたこと、他方でスーダンがテロ防止関連の条約に加入するなどテロ防止に積極的な措置をとったことにより、安保理決議一〇五四に規定された要求事項が満たされたと判断されたことによる。

(32) S/PV.3627(31 Jan. 1996), p.4.

(33) S/PV.3660(26 April 1996), p.5.

(34) S/PV.3660(26 April 1996), p.14.

(35) S/PV.3627(31 Jan. 1996), p.12 and S/PV.3660(26 April 1996), pp.19-20.

(36) S/PV.3660(26 April 1996), p.16(Indonesia) and p.20(France).

(37) 「これらの事実関係をまよへる疑義は、Jules Lobel, The Use of Force to Respond to Terrorist Attacks: The Bombing of Sudan and Afghanistan, *Yale Journal of International Law*, Vol.24(1999), No.2, pp.537-557, John Quigley, The United Nations Security Council: Promote a Protector or Helpless Hostage? *Texas International Law Journal*, Vol.35(2000), No.2, pp.129-172, esp.pp.134-136 を参照。

(38) アフガニスタン攻撃を自衛権の行使とする米英両国の主張の問題点については、松田竹男「テロ攻撃と自衛権の行使」『ジュリスト』二二二三号(二〇〇一年二月一日号)、一七―二四頁、および松田竹男「国際テロリズムと自衛権」『国際法外交雑

- 誌」第一〇一卷三号(二〇〇二年一月)、一〜二〇頁を参照。
- (39) Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council(S/2001/946) 英国は「一〇月八日付安保理宛の書簡(S/2001/949)で、オサマ・ビン・ラディン、アルカイダおよびタリバン政権の関与を示す「証拠」を提示しているが、その多くは、オサマ・ビン・ラディンとアルカイダがいかに多くのテロ活動を行ってきたか、タリバン政権が彼らをいかに放置し、支援してきたかを示す一般の証拠で、九・一一テロに対する彼らの関与を示す証拠はまったくの状況証拠にとどまっている。
- (40) Press Statement on Terrorist Threats by Security Council President, Press Release AFG/152(SC/7167), 8 October 2001.
- (41) 国連憲章第二四条二項により、安保理は「国連連合の目的及び原則に従って行動しなければならない」が、国連の目的を規定した第一条は、「国際的の紛争又は事態の調整又は解決」については「平和的手段によって且つ正義及び国際法の原則に従って」実現するよう求めながら、「平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為その他の平和の破壊の鎮圧とのため有効な集団的措置をとること」に関しては、そうした条件を付していない。第二条七項但書により、加盟国の国内管轄権内の事項に対しても強制措置の発動が可能であることや、強制措置として武力の行使が可能であることから、憲章第七章の下での行動が国際法によって拘束されていないことは明白である。
- (42) Zsuzsanna Deen-Raczmany, The ICC, Peacekeepers and Resolution 1422: Will the Court defer to the Council? *Netherlands International Law Review*, Vol. XLIX(2002), p.379 は、「平和に対する脅威」等の認定は默示的でもよいとの前提のもと、武力紛争における婦人、子供、文民の保護、アフリカにおける武器の不法取引やエイズの蔓延、大量破壊兵器の拡散などの一般の問題を扱った決議が第七章の下で採択されていると主張するが、そこで引用されている決議は、国際の平和と安全の維持を任務とした安保理がこれらの問題を扱う根拠として平和や安全、安定との関わりに言及したのであって、第七章を発動したわけでもなければ、これを「平和に対する脅威」と認定したわけでもない。

- (43) おそらくそのせいもあって、安保理決議一三七三によって設立された安保理委員会(反テロ委員会)は、テロ防止措置をとらない国を摘発し非難するという観点ではなく、各国のテロ防止能力の向上を支援するという観点で運営されているという(Brice Rosand, Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee and the Fight against Terrorism, *AJIL*, Vol.97(2003), No.2, pp.333-341)。
- (44) 松井芳郎『テロ・戦争・自衛』(東信堂、二〇〇二年)、五六〜五七頁。
- (45) カナダ (S/PV.4568, pp.3-4) / ニュージーランド (pp.5-6) / 南アフリカ (p.6) / フランス (p.11) / コスタリカ (p.15, リオクルーブ一九カ国の代表としての発言) / イラン (p.15) / ヨルダン (p.16) / フランス (p.23) / モーリシャス (p.25) / メキシコ (pp.25-26) / ヌネメハラ (p.30) / ノイジー (S/PV.4568 resumption, p.2) / キニア (resumption, p.5) / ロンドン (resumption, p.6) / ドレーン (resumption, p.8) / ドイツ (resumption, p.9) / シリア (resumption, p.10) / アルゼンチン (resumption, p.13) / キューン (resumption, p.14) の発言参照。
- (46) ICC 規程の趣旨に反するだけでなく直ちに安保理決議一四二二が憲章違反となるわけではないが、他方で、ICCは国連とは別個の独立した国際機構であるから、ICC 規程に反する安保理決議には拘束されなうことになる。(See Zuzsanna Dean-Raczmany, *supra* n.42, p.372 and Carsten Stahn, *The Ambiguities of Security Council Resolution 1422*, *EJIL*, Vol.14(2003), No.1, pp.101-102)。「これに対して、国連加盟国は安保理決議に拘束され、かつ、憲章一〇三条により、憲章上の義務が他の条約上の義務より優先するが、安保理決議一四二二が安保理権限の濫用で無効となれば加盟国も同決議第三項に拘束されないということになるし、第三項はICC 規程に従った加盟国の行動を必ずしも制限していないという解釈の可能性も指摘されている (Stahn, *ibid.*, p.27)。
- (47) 憲章第七章により強制措置を発動する場合には、その前提として「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」を決定しなければならない (see T.D.Gill, *supra* n.17, p.39) が、一九九八年三月三十一日の安保理決議一一六〇は、「平和に対する脅威」等の存在を認定しないまま、憲章第七章に基づく強制力ある決定として、コソボ紛争当事者に対する武器等の禁輸を決定し

た。しかし、この決議が「平和に対する脅威」の存在を認定しなかったのは、コンボ紛争をユーゴの国内問題とするロシアや中国の拒否権行使を回避するためであり、「脅威」等の認定なしに第七章の発動が可能であるという慣行を形成するものとは言えない。もともと、紛争の両当事者に対する武器などの禁輸は、性格的には事態の悪化を防止するための暫定措置に近似するものであり、このような措置については「脅威」等の認定なしに決定することができるという慣行の形成に寄与する可能性はある。暫定措置の要請に際して「脅威」等の存在の決定が必要かどうかについては議論があるが、詳しくは J.A.Frowein, Article 40, in Bruno Simma(ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (2nd Edition), Vol.1, (Oxford U.P., 2002), pp.731-732 を参照。

(48) Zsuzsanna Deen-Racsmany, *supra* n.42, p.377.

(49) この点を批判したものと「J」カナダ (S/PV.4568, p.3)、「B」オランダ (p.16)、「C」サウジアラビア (S/PV.4568 resumption, p.7)、「D」ドイツ (resumption, p.9)、「E」シリア (resumption, p.10) の発言参照。また、see Marc Weller, *Undoing the Global Constitution: UN Security Council Action on the International Criminal Court, International Affairs*, Vol.178, No.4(October 2002), pp.707-708, Carsten Stahl, *supra* n.46, p.3.

(50) 安保理決議一四二二は、二〇〇三年六月三日の安保理決議一四八七でさらに一年間更新された。安保理決議一四八七は、本文第一項の「二〇〇二年七月一日から」を「二〇〇三年七月一日から」に変更した以外は、安保理決議一四二二とまったく同文である。

(51) 安保理の討議でも、本決議の採択が安保理の信頼性や正統性を損なうことを指摘する国が少なくなかった(カナダ (S/PV.4568, p.3)、「南アフリカ (p.6)」、「コスタリカ (p.15)」、リオグループ一九九カ国の代表としての発言)、「アイルランド (p.18)」、「メキシコ (p.26)」、「ロシア (S/PV.4568 resumption, p.8)」、「ドイツ (resumption, p.9)」、「アルゼンチン (resumption, p.13)」)。

(52) 周知のように、旧ユーゴ国際刑事裁判所(ICTY)の上訴部は、タジツチ事件の中間判決で、安保理決議によるICTYの設立は、安保理自身の有する機能又は権限の委任でもなければ、他の機関の有する司法機能を篡奪するものでもなく、国際の平和及び安全の維持という任務遂行のための手段として、国際刑事裁判所という形式での司法的機関の設立に訴えたものである。

と」の合憲性を認めない ICTY, Decision in Prosecutor v. Dusko Tadić (October 2, 1995), *International Legal Materials*, Vol.35(1996), No.1, pp.41-45)。

(53) 藤田久一『国連法』（東大出版会、一九九八年）三八五～三八七頁。 Dapo Akande, The International Court of Justice and the Security Council: Is There Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations? *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.46(1997), Part 2, pp. 315-325, T.D.Gill, supra n.17, pp.72-90.

(54) 均衡性および権利濫用論による制約を認めることについては Nicolas Angelet, supra n.17, pp.72-74, 80, 信義則による制約を認めることについては Vera Gowlland-Debbas, Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.43(1994), Part 1, pp.93-94 を参照。

(55) 国際司法裁判所による安保理決議の司法審査に関しては多くの研究が発表されているが、論点を明快に整理したものとしてみれば、とりあえず杉原高嶺「国際司法裁判所による安保理決定の司法審査について」『法学論叢』一四八巻五・六号（二〇〇一年三月）、三四～五八頁を参照。

(56) Dapo Akande, supra n.53, p.342, T.D.Gill, supra n.17, pp.120-121.

(57) Dapo Akande, supra n.53, pp.335-336, T.D.Gill, supra n.17, p.124.