

安保理機能の拡大とその限界

— 国連安保理による非軍事的強制措置の決定について

川 西 晶 大

目 次

| | |
|----------------------|-----------------------|
| はじめに | III 非軍事的強制措置の決定に関する実例 |
| I 非軍事的強制措置に関する規定 | 1 概 要 |
| 1 概念整理 | 2 国家間の武力紛争 |
| 2 国連憲章の規定 | 3 国内の武力紛争 |
| II 非軍事的強制措置の決定に関する理論 | 4 クーデター（民主制の崩壊） |
| 1 国連憲章内の制約 | 5 国際テロリズム |
| 2 国連憲章外の制約 | 6 大量破壊兵器の拡散 |
| 3 法執行機能と立法機能 | 7 その他 |
| 4 国家責任の観点 | おわりに |
| 5 司法審査 | |

はじめに

国際連合憲章（以下「国連憲章」とする。）は、国際の平和と安全の維持を迅速かつ柔軟に行えるよう、安全保障理事会（以下「安保理」とする。）に権限を集中し、加盟国に履行を義務づける強制措置を決定できることとしている。

冷戦期は安保理常任理事国間の意見の不一致により、安保理は十分には機能しなかった。しかし、冷戦が終了した1990年代以降、国際連合（以下「国連」とする。）の持つ、国際の平和と安全の維持に関する強大な権限は、十分に、あるいは当初の構想を越えて機能するようになってきている。2003年のイラク戦争においては、

機能不全が指摘されたこともあったが⁽¹⁾、その後の実行においても、安保理の権限を新しい方向で利用しようという動きが見られる。また、北朝鮮⁽²⁾ やイラン⁽³⁾ に対する「国連による経済制裁」の可能性が示唆されるなど、伝統的な非軍事的強制措置の価値も依然低下していない。

本稿では、日本を取り巻く国際環境において重要性を増している国連による非軍事的強制措置について、どのような事態に対し決定されるものであるかを中心に、これまでの理論と実行に照らして概観し、それを通じ、冷戦後の安保理機能がどのように拡大し、その限界がどこにあるかについて考察する。

(1) 参考として、中山俊宏「アメリカにおける「国連不要論」の検証」『国際問題』no.523, 2003.10, pp.10-24.

(2) 「安保理付託数週間で結論」『産経新聞』2005.6.6.

(3) 「対イラン経済制裁への議論加速」『東京新聞』2006.2.5.

I 非軍事的強制措置に関する規定

1 概念整理

(1) 「経済制裁」と「非軍事的強制措置」

本論に入る前に、概念について若干の検討を行う。

安保理の決定に基づき禁輸や資産凍結などの措置をとることは、一般に「経済制裁」と呼ばれる。

しかし、「経済制裁」の決定の根拠となる国連憲章第41条によりとられる措置は、後述のとおり、外交関係の断絶その他兵力の使用を伴わないあらゆる措置を含むため、必ずしも経済的な措置であるとは限らない。このため、本稿で取り扱う国連憲章第41条に基づく措置全般を指す用語としては、規定の趣旨に合わせて「非軍事的」とする。

また、「制裁」という用語は、一般に「国際法違反を犯した国家に対する反応として、他の国家や国際組織が課する何らかの害悪を伴う措置」⁽⁴⁾と理解されている。しかし、国連憲章では「制裁」の用語は使われておらず、措置の対象となる行為も「国際法違反」ではなく、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」である⁽⁵⁾。また、近年の実行においては、特定の国家又は主体に対する措置ではない事例も現れているため、「制裁」という用語はそぐわなくなっている。このため、本稿で取り扱う国連憲章第41条に基づく措置全般を指す用語としては、措置の強制的な性格に着目した「強制措

置」という用語を使う。

(2) 「制裁」と「対抗措置」

2001年に採択された「国際違法行為に対する国の責任」に関する条文草案（以下「国家責任条文草案」という。）⁽⁶⁾では、国家責任の法的帰結として、次のことが定められている。

被害国は、違法行為の中止を求めるほか、原状回復、金銭賠償及び謝罪 (satisfaction) を求める権利を有する⁽⁷⁾。加えて、回復の義務の履行を促すため「対抗措置」(countermeasure) を執ることもできる。

「対抗措置」とは、違法行為国が原状回復等の義務履行をしない限り、違法行為国に対し被害国が負っている義務を遵守しなくてもよいことを意味する。「対抗措置」は国際違法行為の違法性阻却事由の一つであるが、その執行については、一定の制限が規定されている。まず、「対抗措置」の援用によっても影響を受けない義務として、次の義務があげられている。

① 国連憲章に示された武力による威嚇又は武力の行使を慎む義務、② 基本的人権の保護に関する義務、③ 復讐を禁止する人道的性格の義務、④ 一般国際法の強行規範に基づくその他の義務。また、紛争解決手続や、外交官、領事官等の不可侵性の尊重の義務も、「対抗措置」をとりうる場合であっても履行を免れないこととされている。次に、「対抗措置」は、被害と均衡するものでなければならないこととされている。「対抗措置」を行うに当たっては、違法行為国への義務履行の要求や交渉の申し出が必

(4) 筒井若水編『国際法辞典』有斐閣、1998、p.204.

(5) James Crawford, "The Relationship between Sanctions and Countermeasures," *United Nations Sanctions and International Law*. The Hague: Kluwer Law International, 2001, p.57.

(6) "Text of the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts," *Report of the International Law Commission, Fifty-third session*. UN GAOR, 56th Sess., Supp. No.10, at 43, UN Doc. A/56/10 (2001)

(7) *ibid*, part.2, chapter 1, 2.

要とされ、国際違法行為が中止された場合には、「対抗措置」を停止しなければならない。「対抗措置」は、違法行為国により、原状回復等の義務が履行されたときに終了する⁽⁸⁾。

ここで言われる「対抗措置」は、国家が自らの判断により行う経済制裁措置を含むものであり、以上の要件は、国家が自らの判断により、相手国に対する義務履行の停止を含む経済制裁措置⁽⁹⁾を行う際の要件となるものである。

1980年に採択された暫定草案第1部第30条(国際違法行為に対する対抗措置)のコメンタリーにおいては、「制裁」は国際社会全体に重大な結果をもたらす国際義務の侵害に対し、国際機関による決定により適用される反応措置を指すこととし、「対抗措置」は国家による個別の措置と「制裁」の双方を含むものと説明された⁽¹⁰⁾。この条文は、正当な対抗措置について違法性を阻却すると規定したもので、その形態や条件については、草案第2部に委ねられた。

しかし、その後作成された暫定草案第2部では、「対抗措置」は国家の「水平的対応」に限られ、国際機関の決定に基づく「制裁」は除かれることとなった。学説においては、事態の認定や措置の決定の集権性と分権性、憲章第7章の措置が必ずしも国際違法行為に対して執られるとは限らないことなどが、「対抗措置」と国際機関の決定に基づく「制裁」の性質の違いとされている⁽¹¹⁾。

2 国連憲章の規定

(1) 非軍事的強制措置の内容

国連憲章第39条は、安保理の一般的権能として、①「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」⁽¹²⁾を認定(determine)すること、②「国際の平和及び安全を維持し又は回復するため」の行動として、勧告又は第41条及び第42条による措置を決定(decide)することを定めている。

これを受けて、第41条では、「兵力の使用を伴わないいかなる措置」を使用するかを決定でき、この措置の適用を加盟国に要請(call upon)できることが定められている。

措置の内容としては、「経済関係及び鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段の全部又は一部の中断並びに外交関係の断絶」をあげている。これは例示であり、この内容に限定する意味ではない。ダンバートン・オークス会議⁽¹³⁾では、ソ連が措置の明確な一覧を規定に含めることを主張したが、英米が安保理の権限を不適切に制限することになってしまおうとして、現在の条文となった⁽¹⁴⁾。例示されているもの以外に第41条を根拠としてとられたと解される措置には、例えば、旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所の設立⁽¹⁵⁾などがある。

また、加盟国は、第25条及び第48条の規定により、第41条による決定を履行する義務を負っ

(8) *ibid*, part.3, chapter.2.

(9) 「対抗措置」は国際違法行為の違法性阻却事由であるので、非友好的であるが違法ではない措置は該当しない。松井芳郎「国際法における「対抗措置」の概念」『名古屋大学法政論集』154号, 1994.3, pp.339-340.

(10) *Yearbook of the International Law Commission* (以下 YBILC とする。) 1979, vol.2, part.2, p.121.

(11) 松井 前掲注(9) pp.342-345.

(12) 以下、国連憲章の引用は *United Nations Yearbook 2003. Appendix.2.*; 邦訳は公定訳(昭和31年条約第26号)による。

(13) 1944年8月から10月まで開催された米英ソ中の4か国による一般的国際機構設立のための会議

(14) Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2nd ed., Vol.1, Oxford: Oxford University Press, 2002, p.737.

(15) UN Doc. S/RES/827 (1993) ただし、第7章によるとされているが、第41条によると明示されているわけではない。

ている⁽¹⁶⁾。第25条は、加盟国が安保理の決定を受諾し履行することに同意する規定であり、第48条は、国際の平和及び安全の維持のための安保理の決定の履行について定めた規定である。これらの規定は、安保理の決議について直ちに国内法的効力を与えるものではなく、加盟国の法システムによっては、実施のための国内法を整備することが必要となる場合もある⁽¹⁷⁾。

(2) 事態の認定

非軍事的強制措置の決定に当たっては、第39条による事態の認定が不可欠である。しかし、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」という漠然とした要件については、制定時から議論があった。

集団安全保障体制の先駆である国際連盟規約では、第11条において、「戦争又は戦争の脅威」⁽¹⁸⁾を連盟全体の利害関係事項とし、「国際の平和を擁護する為適当且有効と認むる措置」をとることとしている。一方、制裁措置については、第16条において、「第12条、第13条又は第15条に依る約束を無視して戦争に訴へたる連盟国」に対して、通商関係及び金融関係の断絶等の措置をとることができると規定しており、「戦争の脅威」だけでは経済制裁は行われぬ構成になっていた⁽¹⁹⁾。また、連盟は、制裁に至る事態の認定や、措置の決定を行う権限を持

たず、加盟国がそれぞれ判断することとされていた⁽²⁰⁾。

国連憲章は、国際連盟が十分な役割を果たせなかった反省に立って作成された。現在の第39条の作成に当たっては、安保理に権限を集中し、広範な裁量を確保することが意図された。この草案は、ダンバートン・オークス提案⁽²¹⁾第8章第B節2に見られるが、この時点で既に「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の用語が用いられている。これに対しては、サン・フランシスコ会議の場で、「侵略」の定義を盛り込もうとするボリビア代表の提案など、要件の明確化を図る提案が出されたが、いずれも広範な裁量を望む米英の主張により、退けられた⁽²²⁾。

「侵略」については、1974年の「侵略の定義」⁽²³⁾に関する国連総会決議が採択されるなど、基準を模索する動きは見られるが、いずれにせよ、現在に至るまで第39条による事態の認定は、安保理の裁量に大きく委ねられている。

(3) 暫定措置

第40条では、第39条に基づく勧告や措置の決定の前に、安全保障理事会が関係当事者に対し暫定措置に従うよう要請することができると定めている。なお、暫定措置の要請と事態の認定の関係は条文上明確ではないが、一般的には、

(16) ただし不履行の場合に国家責任が発生するかどうか不明確であるとの指摘がある。吉村祥子『国連非軍事的制裁の法的問題』国際書院, 2003, pp.369-375.

(17) 条約の国内法への編入とは異なった形式が取られる例が多いとされる。同上 pp.221-314.; Simma, *op.cit.* (14), p.747.

(18) 以下、国際連盟規約の引用は公定訳(大正9年条約第1号)によるが、片仮名は平仮名に直した。

(19) 実行としては、1935年から1936年までにイタリア・エチオピア間の紛争に関して、イタリアに対して執られたのが唯一の例である。*ibid.*, p.737.

(20) *ibid.*, p.718.

(21) *Documents of the United Nations Conference on International Organization*. vol.3. New York: United Nations Information Organizations, 1945, pp.1-23.

(22) Simma, *op.cit.* (14), pp.718-719.

(23) ただし、その第4条で、網羅性を否定し、安保理の裁量権を認めているように、事態の認定を拘束する効果を持つものではない。UN Doc. A/RES/3314 (XXIX).

暫定措置に先立って事態の認定が行われる⁽²⁴⁾。

(4) 援助

非軍事的強制措置、特に経済的な措置の実施は、その対象となる国だけではなく、その国と深い経済関係のある国にも損失を与えることがある。国連憲章は、第49条で措置の実施に当たって加盟国の相互に援助する義務を定めているほか、措置により特別な経済問題に直面した国については、第50条により安保理と協議する権利を認めている⁽²⁵⁾。

また、第65条に基づき、経済社会理事会は、安保理へ情報提供を行うことができ、また安保理の要請に応じて支援を行わなければならないこととされている。1992年のガリ事務総長による報告書『平和への課題』では、早期警報(early warning)の一環として、第65条に基づき、安保理が経済社会理事会に対して、「緩和しなければ国際の平和と安全を脅かす恐れがある経済的、社会的事態に関する報告書」の提出を要請することを勧告している⁽²⁶⁾。

(5) 機構の目的、原則との関係

第1条1は、国際の平和及び安全を維持することを機構の目的とし、その手段として、有効な集団的措置をとることと、紛争解決を平和的手段かつ「正義と国際法の原則に従って実現すること」をあげている。非軍事的強制措置を含む集団的措置については、「正義と国際法の原則」に従う必要はないのかどうか問題となる。

第2条5は、加盟国に、国連の憲章による行動への援助を与える義務及び国連の強制行動の対象となっている国に対する援助の供与を慎む義務を規定している。

第2条7は、国連が国内管轄権内にある事項に干渉する権限を持たないことを規定しているが、非軍事的強制措置を含む「第7章に基づく強制措置の適用を妨げるものではない」として、強制措置を適用除外としている。

(6) 他の国際協定への優越

第103条は、「この憲章に基く義務と他のいずれかの国際協定に基く義務とが抵触するときは、この憲章に基く義務が優先する」と定めている。これにより、安保理の決定が他の国際協定上の義務と抵触した場合でも、安保理の決定が優先すると解されている⁽²⁷⁾。

II 非軍事的強制措置の決定に関する理論

国連憲章の中で、第41条の非軍事的強制措置は、加盟国を拘束し、他の国際協定にも優越し、第2条7に規定する内政不干渉原則の適用からも除外される、強力なものである。

このような措置を安保理の恣意的な裁量によって行えることに対して、多くの国が、安保理を通じた大国の介入に懸念を持ち、制定当初から、強制措置の性格や制約について議論が続いてきた。冷戦期においては、常任理事国間での不一致が目立っていたため、国連憲章第27条3に規

⁽²⁴⁾ Simma, *op.cit.* (14), p.731.

⁽²⁵⁾ 第50条について詳説したものとして、戸田博也「国連による経済制裁：国連憲章第50条の意義」『法学政治学論究』52号、2002春季、pp.61-92.

⁽²⁶⁾ *An Agenda for Peace*, UN Doc. A/47/277, para.26. 邦訳は、『平和への課題』国際連合広報センター、1992に拠る。

⁽²⁷⁾ *International Court of Justice Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders* (以下 *ICJ Reports* とする。) 1992. p.15.

定する常任理事国の拒否権が実質的な制約として機能していた。しかし、冷戦終結後は、平和的解決への勧告の不遵守など広範な事態を「平和に対する脅威」と位置づける傾向にある。裁量権の広範な発揮を国連憲章の「憲法」的役割に関連付けて積極的に論ずる議論がある一方で⁽²⁸⁾、このような実行を国連憲章又はその他の法理からどのように評価するのか、その限界について様々な問題提起がなされている⁽²⁹⁾。

1 国連憲章内の制約

(1) 紛争の実質的解決

国連憲章第24条2が、安保理に「国際連合の目的及び原則」に従った行動を義務づけていることから、これをもとに、「目的及び原則」を定める第1章、特に第1条の「国際の平和と安全を維持すること」に、安保理の行動を制約する原理を見出そうとする議論がある。一方で、「国際の平和と安全」の維持を掲げることにより、安保理は国連憲章第7章の強制措置を使って第6章に規定する紛争の実質的解決を強制できるのかという課題にもつながる⁽³⁰⁾。

国連憲章第6章と第7章の関係において、安保理が紛争の実質的解決を強制する権限を有するかどうかという議論は、当初から存在した。第6章は、安保理が紛争の平和的解決のために有する権限を定めているが、これは強制力を有するものではなく、また、第2条7に規定する内政不干渉原則にも服するものである。第6章

に基づく権限行使に対象となる国が従わなかったことを理由として、安保理は第7章に基づく強制措置をとることができるかどうか、という問題である。仮に、とることができるのであれば、第6章の措置も実質的に強制力を有することになり、安保理は紛争の実質的解決を強制する権限を有することになる。

ダンバートン・オークス提案⁽³¹⁾のうち、紛争の平和的解決を定める第8章第A節と、強制措置を定める第8章第B節との関係において、第B節1は、第A節による勧告によって紛争を解決できないことが、「必要ないかなる措置」をもとめる要件の一つとしていた。これは、安保理の勧告する紛争の平和的解決を強制措置により担保するものであり、事実上、安保理が紛争の実質的解決を強制するものであると考えられた⁽³²⁾。しかし、サン・フランシスコ会議での討議の結果、第B節1は削除されることとなり、米上院外交委員会の公聴会においても、解決の勧告に関する権限と強制措置に関する権限とは結び付けられるものではないとされた⁽³³⁾。ただし、その後もなお、国連憲章第39条が広範な裁量を確保していることに着目し、平和的解決に関する権限行使に加え、国際司法裁判所の判決を遵守しないことについても、「平和に対する脅威」とみなしうる、とする学説も存在した⁽³⁴⁾。

(2) 手続上の制約

国連憲章第27条3は、安保理の決定に対し、

⁽²⁸⁾ 安保理機能と国連憲章の「憲法」性に関連づける議論の状況について、佐藤哲夫「国際連合憲章第7章に基づく安全保障理事会の活動の正当性」『法学研究』(一橋大学研究年報)34号, 2000, pp.200-222.

⁽²⁹⁾ 森川幸一「国際連合の強制措置と法の支配(1)(2)」『国際法外交雑誌』93巻2号, 94巻4号, 1994.6, 1995.10.; Susan Lamb, "Legal Limits to United Nations Security Council Powers," *The Reality of International Law: essays in honour of Ian Brownlie*. Oxford: Clarendon Press, 1999. ほか

⁽³⁰⁾ 森川 前掲注⁽²⁹⁾「国際連合の強制措置と法の支配(1)」pp.140-154.

⁽³¹⁾ *op.cit.* (21).

⁽³²⁾ Hans Kelsen, "The Old and the New League: the Covenant and the Dumbarton Oaks Proposals." *American Journal of International Law*, Vol.39, No.1 (Jan. 1945), p.60.

⁽³³⁾ John W. Halderman, *The Political Role of the United Nations*. New York: Praeger, 1981, p.44.

⁽³⁴⁾ Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*. New York: F.A. Praeger, 1951, pp.727-728.

常任理事国の拒否権を認めている。この場合、問題となるのは、常任理事国が反対ではなく棄権した場合にどのように取り扱われるかということである。この点について、国際司法裁判所は、ナミビア事件の勧告的意見⁽³⁵⁾の中で、常任理事国の棄権は提案の承認に対する異議を意味するものではないと判断しており⁽³⁶⁾、安保理の実行においても、常にそのように取り扱われてきた⁽³⁷⁾。

冷戦後の非軍事的強制措置に係る事例においても、中国やロシアが棄権したが、決議が成立した例が見られる⁽³⁸⁾。

2 国連憲章外の制約

(1) 「一般国際法の強行規範」との関係

強行規範に基づく義務についても、安保理の決定が優先すると解されるのかどうか一つの問題である。強行規範は、条約法に関するウィーン条約第53条で、次のように定義されている。「この条約の適用上、一般国際法の強行規範とは、いかなる逸脱も許されない規範として、また、後に成立する同一の性質を有する一般国際法の規範によつてのみ変更することのできる規範として、国により構成されている国際社会全体が受け入れ、かつ、認める規範をいう。」⁽³⁹⁾

これについて、論者は、ジェノサイド条約事

件第2次仮保全措置命令⁽⁴⁰⁾における、E.ラウターパクト (Lauterpacht, Elihu) 特別選任裁判官の個別意見をひいて、次のように論ずる。この個別意見は、国際法の通常のルールではなく、強行規範として受け入れられているジェノサイドの禁止のような規範に対しては、安保理の決定が優先することは許されないという立場を示している⁽⁴¹⁾。この意見は、問題となった安保理決議の有効性に直接かかわるものではなく、定式化できるわけではないが、安保理の決定にも一定の制約があることは確かであると考えられる⁽⁴²⁾。

また、安保理の決定がその権限を超えるものであった場合にも、他の国際義務に優先する効力を持つか、という問題がある。そのような場合には、他の国際義務に優先することはないというのが通説であるが、安保理の権限の範囲をどのように特定するかという点に困難がある⁽⁴³⁾。

(2) 信義誠実原則

より一般的な法の原則として、信義誠実の原則があげられる。例えば、国連加盟国に委任された自由は無制限ではなく、裁量権があったとしても、それを濫用すべきではないという考え方が、国際司法裁判所の個別意見や反対意見の中で形成されてきたと見られている⁽⁴⁴⁾。

⁽³⁵⁾ ナミビアに関する南アフリカへの委任の終了を確認した安保理決議276 (1970) にかかわらず、南アフリカがナミビアに存在し続けることの諸国家に対する法的帰結について、安保理が国際司法裁判所に諮問したもの。1971年6月21日意見付与。

⁽³⁶⁾ *ICJ Reports 1971*, p.22.

⁽³⁷⁾ 藤田久一『国連法』東京大学出版会, 1998, pp.194-196.

⁽³⁸⁾ 両国が棄権した例として、スーダンに関する決議1054 (1996) がある。後述Ⅲ 5。

⁽³⁹⁾ 公定訳 (昭和56年条約第16号) による。

⁽⁴⁰⁾ ユーゴスラビア紛争での殺害等がジェノサイド条約違反に当たるとして、ボスニア・ヘルツェゴビナとユーゴスラビア連邦の間で争われた事件。第2次仮保全措置命令は、1993年9月13日に出された。

⁽⁴¹⁾ *ICJ Reports 1993*, p.440.

⁽⁴²⁾ Lamb, *op.cit.* (29), pp.372-374.

⁽⁴³⁾ Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*. 2nd ed., Vol.2, Oxford: Oxford University Press, 2002, p.1299.

⁽⁴⁴⁾ Lamb, *op.cit.* (29), p.385.

3 法執行機能と立法機能

(1) 法執行機能

安保理は、非軍事的強制措置の枠組みで、準司法的機能というべき行動をとっていると言われる。その例として、安保理決議による旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所の設立⁽⁴⁵⁾、ルワンダ国際刑事裁判所の設立⁽⁴⁶⁾、また、イラクのクウェート侵略に対する賠償請求の処理を行う国際連合補償委員会の設立⁽⁴⁷⁾、イラク・クウェート間の国境画定⁽⁴⁸⁾があげられる。

安保理自身には、司法的機能を行使する権限はない。しかし、旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所は、自らの合法性を判断したタディッチ事件中間判決において、「安保理は、平和と安全を維持する自らの基本的機能行使するための手段 (instrument) として、国際刑事裁判所という形式で司法機関の設立に踏み切ったのだ」と述べ、「国際の平和と安全の維持」という安保理の一般的権能を果たす目的において、司法的機能行使する補助機関の設立を正当化した⁽⁴⁹⁾。

これに対しては、安保理の強制措置は、平和の執行を目的としているのであり、このような法執行措置は基本的に含まれない、また、特定の分野を除いて、国連自体にこの種の法執行機能が与えられていない、とする批判がある⁽⁵⁰⁾。一方、補助機関の正当性を前提として、補助機

関の独立性及び司法的機能の確保が必要であるとする考えもある⁽⁵¹⁾。

(2) 「国際立法」機能

「国際立法」という語は多義的であるが、最近では「① 個別の国による (個別の) 同意なく、② 基本的にすべての国を法的に拘束する、③ 一般的な行為規範を新たに定立すること」を狭義の「国際立法」とする例がある⁽⁵²⁾。本稿においても、この定義に従う。

安保理が非軍事的強制措置により準立法的機能を果たしているという考えは以前から論じられてきた。これは、一般的な行為規範について言及している例もあるものの、個別の事例について、同意に基づかずに対象国に新しい一般的な義務を創設するような場合まで含む議論であった⁽⁵³⁾。

しかし、2001年以降、国際テロリズムに対する資金提供などを規制する安保理決議1373 (2001) など、多国間条約に代わるような役割を持つ非軍事的強制措置が現れるようになった。「平和に対する脅威」などへの反応として規定された非軍事的強制措置が、一般的な事態に対する一般的な義務を加盟国に課するために使われることについては、安保理に与えられた権限を超えているという批判も強い。

タルモン (Talmon, Stefan) オックスフォー

(45) UN Doc. S/RES/827 (1993)

(46) UN Doc. S/RES/955 (1994)

(47) UN Doc. S/RES/687 (1991), S/RES/692 (1991)

(48) UN Doc. S/RES/687 (1991)

(49) "International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: Decision in Prosecutor v. Duško Tadić (Establishment of the International Tribunal), 2 October 1995." *International Legal Materials*, vol.35, no.1 (January 1996), p.45.

(50) Gaetano Arangio-Ruiz, "On the Security Council's 'Law-Making'." *Rivista di Diritto Internazionale*, vol.83, fasc.3 (dicembre 2000), p.724.

(51) 佐藤哲夫 前掲注(28) p.214.

(52) 浅田正彦「安保理決議1540と国際立法：大量破壊兵器テロの新しい脅威をめぐって」『国際問題』no.547, 2005. 10, p.50.

(53) 佐藤哲夫 前掲注(28) pp.214-216.

ド大学講師は、主な批判を次のようにまとめる。

① 安保理の非代表性、非民主制、② 国際司法裁判所は安保理決議を法源とみなしていない、③ 同意による法秩序としての国際法構造に反する、④ 安保理の機能は「警察機能」であり判事や立法者ではない。以上の4点に対し、タルモンは、①については、武力行使の承認の場合も同様であり、「国際立法」に限らないこと、②については二次的な条約法として認められること、③については安保理の決定も理事国各国の同意によるものであること、④については国連憲章に従った権限行使であることをあげ、反論している。また、一般的な現象が「平和に対する脅威」とみなされることについては、安保理の広範な裁量権及び国連憲章第1条1が「平和に対する脅威の防止」を目的としていることから、事前の一般的な認定も可能であるとする。措置の内容が一般的であることについても、第41条が措置の内容を限定していないことにより正当化されうるとする。タルモンが問題とすることは、2点ある。1つは、手続の透明性である。最近のこの種の事例においては、安保理理事国以外の意見聴取の機会を設け、それによる修正を行うなど、広い合意形成への努力が行われているが、安保理の合意形成は非公式協議で行われるため、記録が残らず、決議の解釈に問題が生じた場合に、条約とは異なりその準備作業の際の事情に依拠することができない⁽⁵⁴⁾。もう1つは、国内での履行の確保である。これは、一般的な非軍事的強制措置と同様であるが、それに加え、「国際立法」の場合、対外関係だけでなくより国内的な事項についての立法を必要とすることから、国内政治の影響を強く受

け、履行が遅れる傾向がある。また、履行監視も欧州連合における指令 (directive) の場合と比べ十分とは言いがたい。特に国際テロリズムに関する決議については、早期の履行が必要であるため、採択時点での各国の幅広い合意がより必要となる⁽⁵⁵⁾。

現在の実行は緊急避難的な場合以外については慎重であるとした上で、行使に当たっては「最低限のルールの設定と、その適用を確保するためのメカニズムの創設」⁽⁵⁶⁾が必要とする考えもある。

4 国家責任の観点

国家責任の観点から、第7章の強制措置を国際社会における合法性確保機能として捉えなおす観点もある。これは、強制措置による紛争の実質的解決を否定するのではなく、その法的側面を評価し、その観点から、要件に一定の制約を加えようとする考え方である⁽⁵⁷⁾。この考え方は、安保理の実行が、「平和に対する脅威」等への反応でありつつも、国際違法行為に対する「制裁」である側面も有していると考える。

国家責任とは、国家が国際義務に違反した場合に生ずる責任をいう。国家責任の議論は、もともと外国人保護に関する責任について行われてきたものであるが、第二次大戦以降、国連国際法委員会 (ILC) における国家責任の法典化の議論において、その範囲が国際違法行為全般の責任に拡大された。

1980年に暫定的に採択された ILC の「国家責任の淵源」に関する条文草案第1部第19条は、「国際犯罪」の概念を設けた。ここでは、「国際犯罪」は、「国際社会の基本的な利益の保護に

54) 条約法に関するウィーン条約第32条参照。

55) Stefan Talmon, "The Security Council as World Legislature." *American Journal of International Law*, vol.99, no.1 (January 2005), pp.175-193.

56) 浅田 前掲注52) p.64.

57) 丸山政己「国際連合安全保障理事会の憲章第七章に基づく国際法の執行・強制機能に関する序論的考察」『一橋論叢』131巻1号, 2004.1, pp.71-72.

不可欠であるため、その侵害が国際社会全体により犯罪として認識される国際義務の、国家による侵害から生ずる国際違法行為」であると規定される。具体的な内容は、例えば、次のとおりとされる。

- ① 侵略の禁止等、国際の平和と安全の維持に基本的に重要である国際義務の深刻な違反
- ② 植民地支配の力による確立又は維持の禁止等、人民の自決権の保護に基本的に重要である国際義務の深刻な違反
- ③ 奴隷制、ジェノサイド及びアパルトヘイトの禁止等、人間 (human being) の保護に基本的に重要な国際義務の広範な規模での深刻な違反
- ④ 大気又は海の大量汚染の禁止等、人間環境の保護及び保全に基本的に重要な国際義務の深刻な違反⁽⁵⁸⁾

草案第2部の作成に携わった特別報告者であるリップハーゲン (Riphagen, Willem) は、この「国際犯罪」により生ずる義務の履行について、「国連憲章に具体化された国際の平和と安全の維持に関する手続に従う」ことを提案した。さらに、「実際に、草案第1部第19条3に国際犯罪の例として示された事案すべてに、国連システムが何らかの形で関与している」ことを指摘している⁽⁵⁹⁾。

しかし、次の特別報告者となったアランジオ・ルイズ (Arangio-Ruiz, Gaetano) は、問題は単に事実として国連機関がそのような行動をとっているかどうかではない、とした上で、安保理は「国際の平和と安全の維持」の観点から「平和に対する脅威」等を判断する裁量権を有して

はいるが、違法行為の存在、帰属又は帰結を決める憲章上の機能も、技術的手段も有していないと論ずる⁽⁶⁰⁾。そして、次の点において、安保理を義務履行手段として位置づけるのは難しいと論じた。① 安保理の行動が裁量権のために選択的であること、② 統一された基準がないため、同種の事態について異なった取扱いをすること、③ 認定の性質上、安保理が行動を起こすかどうかの選択をする際に、国際法の観点から排除されているように見えること、④ 実際の行動が法的に評価されないこと⁽⁶¹⁾、という諸点である。その結果、1996年に採択された暫定草案では、リップハーゲンの提案した国連憲章に規定された手続に従うという規定は削られた。

さらに、「国際犯罪」の概念自体について、ILCでは、「国際不法行為」との違いが不明瞭であること、「犯罪」という用語と刑罰としての法的性格の妥当性、また、妥当とした場合にもそのレジームのあり方に問題があると指摘された。

2001年の最終草案では、ニュルンベルク裁判から国際刑事裁判所規程に至るまで、「国際犯罪」の責任を問われるのは自然人に限られているとして⁽⁶²⁾、国家の「国際犯罪」という概念が削除された。その一方、第2部第3章に「一般国際法の強行規範に基づく義務の重大な違反」と題する規定を置き、国際違法行為の中に「重大な違反」と呼ぶべきものがあることを明らかにしている。条文ではその内容は明示されていないが、ILCのコメンタリーでは、例えば、次の義務については、強行規範として一般に受容されているとしている⁽⁶³⁾。

⁽⁵⁸⁾ YBILC 1976. vol.2, part.2, pp.95-96.

⁽⁵⁹⁾ YBILC 1982. vol.2, pp.48-49.

⁽⁶⁰⁾ YBILC 1993. vol.2, part.1, p.48.

⁽⁶¹⁾ UN Doc. A/CN.4/469, 9 May 1995, para.97.

⁽⁶²⁾ *op.cit.* (6), pp.279-282.

⁽⁶³⁾ *ibid.*, p.283.

- ① 侵略の禁止
- ② 奴隷制、奴隷貿易、ジェノサイド、人種差別及びアパルトヘイト
- ③ 拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける行為
- ④ 国際人道法の基本的な規則
- ⑤ 自決権

その法的帰結については、一般の国際違法行為に適用されるもののほかは、① 重大な違反を合法的手段によって終了させるために諸国が協力すること、② 重大な違反によりもたらされた状態を合法的なものとして承認せず、当該状態を維持するための支援又は援助を与えないこと、が規定された。この草案の国際連合による決定に対する影響については、第59条で「本条文は、国際連合憲章に影響を及ぼすものではない。」としているほか、コメントリーでは、この規定が安保理などの措置に影響を与えるものではないと述べ、特に侵略の場合については、安保理が憲章により特別の役割を与えられていると言及している⁽⁶⁴⁾。

5 司法審査

司法審査による事後的な統制についても議論がある⁽⁶⁵⁾。非軍事的強制措置との関連では、1992年のロッカビー事件（後述Ⅲ5）の仮保全措置に関する決定において、国際司法裁判所の多くの判事が安保理決議の「一応」の有効性を受け入れている⁽⁶⁶⁾。この有効性の推定が、将来における決議に対する司法審査の可能性を左右するものかどうかは不明であり、現在までのところ、国際司法裁判所による安保理決議に対

する実質的な司法審査の事例はない⁽⁶⁷⁾。

司法審査は安保理の抑制のために求められるが、裁判所による有効性の推定によって、かえって安保理の決定に正当性を与える効果もあるとする考えもある⁽⁶⁸⁾。

Ⅲ 非軍事的強制措置の決定に関する実例

1 概要

安保理の決定による非軍事的強制措置は、2005年までに、具体的な国・主体を対象とするもので19件が、一般的な措置については3件が確認できる。別表は、それぞれの措置について、第39条に基づく事態の認定がなされた決議、当該決議に掲げられた事態の内容、最初に第41条に基づくと思われる措置の決定がなされた決議などをあげたものである。非軍事的強制措置は1つの事態に対して複数とられることもあり、措置の決定に関する決議はここにあげた以外にも多数のものがある。

これらの実行を年代別に見ると、1980年代以前のものは2例に過ぎず、ほとんどが冷戦後の実行である。冷戦後の実行において特徴的なのは、内戦における人道的状況や難民の流出を「平和に対する脅威」と認める例が増えてきていること、1992年のリビアから国際テロリズムを「平和に対する脅威」と認める実行が現れ、近年ほとんど定着したかのように見えること、2001年以降対象国を特定しない一般的な措置が現れるようになったことである。

それぞれの事例を要件の種類別に分類すると、例えば、次のとおりである⁽⁶⁹⁾。

⁽⁶⁴⁾ *ibid.*, p.286.

⁽⁶⁵⁾ 森川 前掲注(29)「国際連合の強制措置と法の支配(2)」, pp.537-555; Vera Gowlland-Debbas, "Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.43, part.1 (January 1994), pp.96-97.

⁽⁶⁶⁾ *ICJ Reports 1992*. p.126.

⁽⁶⁷⁾ ロッカビー事件については、2003年に裁判が取り下げられ、本案判決には至らなかった。

⁽⁶⁸⁾ 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』148巻5・6号, 2001.3, pp.52-53.

⁽⁶⁹⁾ 佐藤哲夫 前掲注(28)を参考にした。

別表 非軍事的強制措置の決定に関する国際連合安全保障理事会決議

(1) 具体的な国・主体を対象とするもの

| 対象国・主体 | 事態の認定 | 最初の措置の決定 | 終了・停止 | 分類 | 具体的な事態 | 脅威等の種類 |
|-----------------------|----------------------------|-----------------------------|--|-----------------|---|-----------------------------------|
| 南ローデシア | 決議217 (1965) 1965.11.20 | 決議232 (1966) 1966.12.16 | 決議460 (1979) 1979.12.21 終了 | その他 | 南ローデシアの違法な当局が独立を宣言していることによってもたらされた状況 | 国際の平和と安全に対する脅威 |
| 南アフリカ | | 決議418 (1977) 1977.11.4 | 決議919 (1994) 1994.5.25 終了 | その他 (大量破壊兵器) | 南アフリカ政府の(アフリカ人への集団的暴力・人種隔離・近隣諸国への侵略)政策・行動にかんがみ、南アフリカによる武器等の収集 | 国際の平和と安全の維持に対する脅威 |
| イラク | 決議660 (1990) 1990.8.2 | 決議661 (1990) 1990.8.6 | | 国家間紛争 | イラクのクウェート侵略 | 国際の平和と安全の破壊 |
| ユーゴスラビア (1) | | 決議713 (1991) 1991.9.25 | 決議1074 (1996) 1996.10.1 終了 (旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所は継続中) | 国内紛争 | ユーゴスラビアにおける戦闘による重大な人的物的被害及び地域の諸国、特に近隣諸国の国境地帯への影響が継続すること | 国際の平和と安全に対する脅威 |
| リビア | | 決議748 (1992) 1992.3.31 | 決議1506 (2003) 2003.9.12 終了 | 国際テロ | リビアが具体的な行動によりテロリズムへの拒否を示さなかったこと、特に決議731 (1992) の要求に完全かつ効果的にこたえていないこと。 | 国際の平和と安全に対する脅威 |
| ソマリア | | 決議733 (1992) 1992.1.23 | | 国内紛争 | ソマリアにおける事態の急激な悪化、国内の紛争による人的物的損失、その結果として地域の平和と安定への影響、このような状況が続くこと。 | 国際の平和と安全に対する脅威 |
| リベリア (1) | | 決議788 (1992) 1992.11.19 | 決議1343 (2001) 2001.3.7 終了 | 国内紛争 | 内戦当事者が和平合意を尊重、実施せず、事態が悪化していること。 | 国際の平和と安全に対する脅威、特に西アフリカ全体における |
| ハイチ | | 決議841 (1993) 1993.6.16 | 決議944 (1994) 1994.10.16 終了 | クーデター | 人道的危機、国際社会の努力にかかわらず正統政府が復帰していないこと、近隣諸国への難民のおそれなど特別な措置が必要な状況が続いていること。 | 地域における国際の平和と安全に対する脅威 |
| アンゴラ (UNITA) | | 決議864 (1993) 1993.9.15 | 決議1448 (2002) 2002.12.9 効力停止 | 国内紛争 | UNITA の軍事的行動の結果アンゴラで起きている事態 (人道的状況の悪化、和平合意の無視) | 国際の平和と安全に対する脅威 |
| ルワンダ | | 決議918 (1994) 1994.5.17 | | 国内紛争 | ルワンダの状況 (市民の大量殺害、民族間の殺し合い、国際人道法の深刻な侵害など) | 地域における平和と安全に対する脅威 |
| スーダン (1) | | 決議1054 (1996) 1996.4.26 | 決議1372 (2001) 2001.9.28 終了 | 国際テロ | スーダン政府が決議1044 (1996) 第4項に規定された要求 (容疑者のエチオピアへの引渡し、テロリスト支援の中止) を遵守しなかったこと | 国際の平和と安全に対する脅威 |
| シエラレオネ | | 決議1132 (1997) 1997.10.8 | | クーデター | シエラレオネの状況 (クーデター以後の人命の損失、人道的状況の悪化、近隣諸国への影響、軍事勢力が民主政府・憲法秩序への復帰に進まないこと) | 地域における国際の平和と安全に対する脅威 |
| ユーゴスラビア (2) | | 決議1160 (1998) 1998.3.31 | 決議1367 (2001) 2001.9.10 終了 | 国内紛争 | | |
| アフガニスタン (タリバーン、アルカイダ) | | 決議1267 (1999) 1999.10.15 | | 国際テロ | タリバーン当局が決議1214 (1998) 第13項 (国際テロ組織への保護地域提供、訓練提供の中止) の求めに応じなかったこと | 国際の平和と安全に対する脅威 |
| エチオピア・エリトリア | | 決議1298 (2000) 2000.5.17 | 安保理議長声明 2001/14 2001.5.16 期限により終了 | 国家間紛争 | エチオピアとエリトリアの間の状況 (戦闘の継続、人命の喪失、資源の紛争への転換による人道的食糧危機、地域の安定、安全保障及び経済発展に対する影響) | 地域における平和と安全に対する脅威 |
| リベリア (2) | | 決議1343 (2001) 2001.3.7 | | (国内紛争) | リベリア政府による近隣諸国の武装反乱集団への活発な支援、特にシエラレオネの革命統一戦線 (RUF) への支援 | 地域における国際の平和と安全に対する脅威 |
| コンゴ民主共和国 | 決議1484 (2003) 2003.5.30 | 決議1493 (2003) 2003.7.28 | | 国内紛争 | イトゥリ地域及びブニアにおける状況 (虐殺、人道的状況) | コンゴ民主共和国の和平プロセス及び大湖地域の平和と安全に対する脅威 |
| スーダン (2) | | 決議1556 (2004) 2004.7.30 | | 国内紛争 | スーダンの状況 (ダルフル紛争当事者による人権・人道法の侵害、停戦合意の侵害、難民流出。緊急の人道援助の必要性) | 地域における国際の平和と安全、ならびに安定性に対する脅威 |
| コートジボワール | 決議1464 (2003) 2003.2.4 | 決議1572 (2004) 2004.11.15 | | 国内紛争 | コートジボワールの状況 (コートジボワールの安定に対する挑戦) | 地域における国際の平和と安全に対する脅威 |

(2) 一般的な行為を対象とするもの

| 対象行為 | 事態の認定 | 最初の措置の決定 | 終了・停止 | 分類 | 具体的な事態 | 脅威等の種類 |
|--------------------------|-------|-------------------------|-------------------|--------|---|----------------|
| テロ行為に関与する個人又は集団への資産提供禁止等 | | 決議1373 (2001) 2001.9.28 | | 国際テロ | 2001年9月11日のニューヨークなどに対するテロリストの攻撃 その他国際テロのあらゆる行為 | 国際の平和と安全に対する脅威 |
| 国連平和活動参加要員への国際刑事裁判所訴追免除 | | 決議1422 (2002) 2002.7.12 | 2004.6.30 期限により終了 | その他 | | |
| 非国家主体への大量破壊兵器移転禁止 | | 決議1540 (2004) 2004.4.28 | | 大量破壊兵器 | 核兵器、化学兵器及び生物兵器並びにその運搬手段の拡散 | 国際の平和と安全に対する脅威 |

(出典) 筆者作成
(備考) 網かけ部分は終了したものの。

- ① 国家間の武力紛争
- ② 国内の武力紛争
- ③ クーデター（民主制の崩壊）
- ④ 国際テロリズム
- ⑤ 大量破壊兵器の拡散
- ⑥ その他（自決権侵害、アパルトヘイトなど）

このうち、②については、人道的状況の悪化に着目することも可能であり、また、国内の武力紛争と人道的危機を別の分類とする論者もいる⁽⁷⁰⁾。

以下では、それぞれの分類をさらに詳しく検討する。

2 国家間の武力紛争

国家間の武力紛争は、国連の集団安全保障体制が想定しているもっとも典型的な事例であり、イラクの例及びエチオピア・エリトリアの例が該当する。

それぞれ、事態を認定した決議では、「イラクのクウェート侵略に関し、国際の平和と安全の破壊が存在することを認定」（決議660 (1990) 前文）、「エリトリアとエチオピアの間の状況が地域の平和と安全への脅威を構成することを認定」（決議1298 (2000) 前文）と記されている。

前者の決議は事態を明示しているが、後者の決議は「状況」というだけで、特に問題となる事態を明示していない。安保理が懸念している点は、「エリトリアとエチオピアの間の戦闘の

継続を深く不快に思い (deeply disturbed) / 戦闘による人命の損失を遺憾とし、かつ、紛争への資源の転換が地域の継続的な人道的食糧危機を提起する努力に与え続けている否定的影響を強く残念に思い」、「戦闘が両国の文民に対し深刻な人道的影響を持つことへの懸念を表明し / 敵対行為が、地域 (subregion) の安定、安全及び経済発展への増大する脅威を構成することを強調し」と、前文に列記されている。これらを受けた上での「状況」であると理解すると、ここで、「地域の平和と安全への脅威」と認められるのは、ひとつは、両国間の戦闘行為であり、もうひとつは、そのことによる地域の人道的食糧危機への否定的影響や両国文民への人道的影響などの人道的状況の悪化であると考えることができる。

このような事態の認定は、戦闘行為そのものに加えて、人道的状況の悪化を取り上げる点で、次にとりあげる国内の武力紛争の場合とも共通している。

このエチオピア・エリトリア間の紛争は、1998年5月に、両国が国境画定をめぐる武力衝突したのが端緒である。その後、2000年まで、一般市民への空爆を含めた戦闘が続いた。同年5月に武器の禁輸を主な内容とする非軍事的強制措置が決定された。同月30日からアフリカ統一機構議長国のアルジェリアの調停による協議が行われ、同年6月18日に停戦合意に両国が署

⁽⁷⁰⁾ Simon Chesterman, *Just War or Just Peace?: Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p.128.

名した。同年7月には、停戦監視等を任務とする国連エチオピア・エリトリア・ミッション (UNMEE) が派遣され、2001年5月16日をもって非軍事的強制措置の適用は停止された⁽⁷¹⁾。

しかし、2005年には再び事態が悪化しており、安保理は、エリトリアがUNMEEの行動を制限していること、緩衝地帯の両側に兵力が集中していることなどをあげ、事態の改善がなければ、平和への脅威と認め、再び非軍事的強制措置をとることを決議している⁽⁷²⁾。

なお、イラクに対する事態の認定は、決議1483 (2003) に至って、「イラクにおける状況は、改善されたものの、引き続き国際の平和と安全に対する脅威を構成し」となった。

3 国内の武力紛争

(1) 概要

国内の武力紛争の事例は、1991年のユーゴスラビアを端緒に、ソマリア、リベリア、アンゴラ、ルワンダ、ユーゴスラビア (コソボ)、コンゴ民主共和国、スーダン (ダルフル)、コートジボワールと、9件にのぼる。リベリアについては、当初国内紛争が問題とされていたが、2001年の決議1343 (2001) により、隣国シエラレオネの武装勢力への支援が平和に対する脅威とされた。これは国内の武力紛争というよりも、他国への干渉と考えられる。

国内の武力紛争の事例においては、近隣諸国や地域の平和及び安全への影響に加えて、人道的事態の悪化が取り上げられることが多い。

例えば、比較的初期の事例である1992年1月のソマリアに対する決議733 (1992) は、前文第4文で、「この状況の継続は、事務総長の報告に述べられたように、国際の平和と安全に対する脅威を構成することを憂慮し」と述べ、その「状況」について述べている部分として、決議中で、「ソマリアにおける状況の急速な悪化」、

「国内での紛争から生ずる人命の重大な損失及び広範な物質的被害」、「地域における安定と平和におけるその帰結」を警告している。なお、この決議では、「国際の平和と安全に対する脅威」を「認定 (determine)」するという表現はとられていないが、第5項で、非軍事的強制措置を「国連憲章第7章の下に」決定することが述べられており、前述の箇所が事態の認定に該当するものと考えられる。

また、その後採択されたリベリア、アンゴラ、ルワンダ、スーダン (ダルフル)、コートジボワールに対する決議では、それぞれ停戦合意や和平合意への違反が指摘され、その遵守がうたわれている。これは、非軍事的強制措置が決定されるのが、国内紛争への国際社会の関与がある程度進行した時点であることを示している。

(2) 「国際」性との連関

国内の武力紛争は、後述するユーゴスラビア (コソボ) に関する決議1160 (1998) をめぐる議論に現れるように、それだけで直ちに「国際の」平和と安全を脅かすとするのは難しい。それでは、これまで「平和に対する脅威」とされてきた事例において、どのような点に「国際」性との連関が見出されるか。

一つは、近隣諸国への影響である。1991年のユーゴスラビアに対する決議713 (1991) では、近隣諸国の国境地帯への影響があげられている。これは、この事態が単なる国内問題ではなく、近隣諸国を巻き込んだ国際問題であることへの言及と捉えられる。チェスターマン (Chesterman, Simon) ニューヨーク大学国際法・司法研究所常任理事は、決議におけるこの点の取り上げられ方が小さいことには議論の余地があるが、この時点で安保理が国内紛争までを役割に含めることには慎重であったのは明らかだ、と論じている。しかし、アンゴラの事例に見られるよ

(71) UN Doc. S/PRST/2001/14 (2001)

(72) UN Doc. S/RES/1640 (2005)

うに、対外的な影響に必ずしもこだわらなくなったとも論じ、その一方で、リベリアの事例などでは対象国の同意があることに注意を喚起している⁽⁷³⁾。ただし、アンゴラに対する決議864(1993)では、同時に人道的危機にも言及している。

人道的危機についても、それだけで平和に対する脅威となるとする考えもある。人道的危機のうちでも、難民の流出については周辺諸国への影響もあるため、近隣諸国への影響と同様に考えやすい。一方、1994年のルワンダのように、近隣諸国への影響に触れず、国内での虐殺など深刻な人道的危機を平和に対する脅威としているものはどうか。安保理での決議918(1994)の採択の際に、フランス代表は、「このように重大な人道的破滅に直面して、国際社会は対応せずにいるわけにいかない」と論じ、重大な人道的危機は国際関心事項たりうるという立場を示した⁽⁷⁴⁾。このような立場は、安保理の強制措置をジェノサイドなどの重大な人道的危機に対する「制裁」措置として捉える国家責任論の立場を、事実の面から補強するものである。

(3) 対象国政府の同意

ソマリアに対する非軍事的強制措置の発動に関し注意を要する点としては、決議733(1992)の前文第1文で触れられているとおり、この措置がソマリアからの要請⁽⁷⁵⁾を考慮してとられたものであるということがある。第7章に基づく措置には、内政不干渉原則が適用されず、対象国の意図に反して行われることが多い。しかし、国内の武力紛争の場合においては、政府が

他の武装勢力を抑えるため、国際社会の協力を要請することがあり、その場合においても、第7章に基づく措置がとられることがあるという事例である。この場合、第7章に基づく措置を使用する理由は、対象国の権利を制限するという側面よりも、加盟国全体に履行義務を課すことにある。

1992年のリベリアに対する決議788(1992)の際にも、安保理会合に出席したリベリア代表は、「理事国が決議草案を全会一致で採択することを望む」として、非軍事的強制措置の適用に同意する態度を示した⁽⁷⁶⁾。

1993年のアンゴラに関する非軍事的強制措置にも、類似点が見られる。しかし、措置の対象が、国家全体ではなく、武装勢力のひとつであるアンゴラ全面独立民族同盟(UNITA)に限られている点が、ソマリアの場合と大きく異なる。

決議864(1993)B部前文第4文は、「UNITAの軍事行動の結果、アンゴラの様子は、国際の平和と安全に対する脅威を構成すると認定し」として、UNITAの責任を認め、UNITAに対する武器の供給などを禁止する措置をとった。この決議を採択した安保理の会合において、アンゴラ代表は、「アンゴラ人民が安保理から望むことは、国における悲惨な状況に終止符を打つためにより精力的かつ効果的な措置を採択することである」と述べ、自ら具体的な措置を提案している⁽⁷⁷⁾。

一方、1994年のルワンダに対する強制措置を定めた決議918(1994)B部については、当時安保理の非常任理事国であったルワンダ代表が、安保理会合において、隣国ウガンダが武装勢力

⁽⁷³⁾ Chesterman, *op.cit.* (70), p.134

⁽⁷⁴⁾ UN Doc. S/PV.3377 (1994). さらに、その後の決議929(1994)では「ルワンダの人道的危機の重大性は地域における平和と安全に対する脅威を構成する」と認定している。

⁽⁷⁵⁾ ソマリアのガリブ首相は、1992年1月11日付けの書簡で「私は、国連安保理が、戦闘を終わらせるための効果的な行動と、国の平和と安定を固めるための貢献のプログラムを持って現れることを…確信している」と述べている。UN Doc. S/23445 (1992)

⁽⁷⁶⁾ UN Doc. S/PV.3138 (1992)

⁽⁷⁷⁾ UN Doc. S/PV.3277 (1993)

に影響を及ぼしていることを指摘し、武器禁輸が適用されるべきなのはウガンダの方であると主張したが、ルワンダを除く14カ国の賛成で採択された⁽⁷⁸⁾。

(4) 事態の認定がない事例

1998年のユーゴスラビアに対する決議1160(1998)では、事態の認定をめぐって、憲章規定からの逸脱とも言える妥協が行われている。この決議には、「平和に対する脅威」等の認定が存在しない。安保理会合においてロシア代表は、コソボにおける事態がユーゴスラビアの国内事項であるとの考えを表明し、「不幸なことに、コソボの事態は地域に悪影響を与えている。同時に、その複雑性にかかわらず、コソボの状況は地域における、ましてや国際の平和と安全を構成することはない。この理解は、正確に、今日の決議案に反映されている」と述べた⁽⁷⁹⁾。その上で、決議には賛成票を投じている。一方で、スウェーデン代表は、「コソボにおける状況は依然深刻で、明らかに国際の平和と安全に対する脅威を構成する」と述べており、理事国間での理解が一様でなかったことがうかがえる。

この後にコソボ問題に関する決議1198(1998)において、ようやく「コソボにおける状況の悪化は、地域における平和と安全に対する脅威を構成する」ことが認められた。

(5) 憎悪宣伝

人道的事態の悪化に関連し、2004年のコートジボワールに対する決議1572(2004)において、興味深い言及がなされている。この決議では、国内の外国人に対する憎悪宣伝が非難され、コー

トジボワール当局にそれを中止するよう求めるとともに、国連コートジボワール活動(UNOCI)に対し監視を行い、政府などに対し外国人保護の措置をとるよう要請している。ここで「平和に対する脅威」として認定された事態は「コートジボワールにおける状況」であるため、確言はできないが、前文第5文で「深く懸念」している「メディア、特にラジオ及びテレビ放送の使用により、コートジボワールの外国人に対する憎悪及び暴力を扇動すること」が、同第8文で認定された「状況」に含まれている可能性が高い。同様の言及は、1994年のルワンダに対する決議918(1994)の前文でも見られる。

表現の自由の保障との関連が問題となり得るところであるが、これを制限する試みは、1966年に採択された市民的及び政治的権利に関する国際規約第20条にも見ることができる。第20条2は、「差別、敵意又は暴力の扇動となる国民的、人種的又は宗教的憎悪の唱道は、法律で禁止する」と定めている⁽⁸⁰⁾。ただし、この規定は、全会一致ではなく、多数決により採択されたものであり、アメリカなどは適用除外の宣言を行っている。また、「法律で」と定められてはいるが、実際に国内立法を行っている国も多くはなく、実効性は疑問視されていた⁽⁸¹⁾。

安保理による決議はあくまで政治的なものであり、このような表現の自由に対する制限が一般に定式化されたとまでは言うことはできない。ただ、2006年に発生したムハンマドの風刺画をめぐる問題など、表現の自由をめぐる議論において、今後、この規範の有効性が問われる局面が訪れる可能性はある⁽⁸²⁾。

(78) UN Doc. S/PV.3377 (1994)

(79) UN Doc. S/PV.3868 (1998)

(80) 引用は、公定訳(昭和54年条約第7号)による。あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約第4条にも同様の規定がある。

(81) 立松美也子「市民的及び政治的権利に関する国際規約における『戦争宣伝の禁止』の意義」『立教法学』40号、1994.7, pp.284-318.

4 クーデター（民主制の崩壊）

これは、国内の武力紛争の一類型とも言えるのだが、政権の正統性の評価により踏み込んだものであり、「平和に対する脅威」として第7章の措置をとることに対しては、「平和に対する脅威」を構成するかという問題と、安保理による正当化、合法化に係る問題があるとの指摘がある。一方、事態の認定に当たっては、民主的に選ばれた政権が覆されたという側面だけではなく、人道的危機や難民の発生という要素があったのではないかとの指摘もある⁽⁸³⁾。

最初の事例は、1993年のハイチに対するものである⁽⁸⁴⁾。ハイチでは、1990年12月に選挙された当時のアリスティド大統領が軍事クーデターにより1991年9月に追放された。これに対し、1991年10月には、米州機構（OAS）が直ちに制裁措置をとった。また、国連総会も、10月11日に「ハイチの民主制と人権の状況」と題する決議を採択し、大統領の違法な追放、暴力と軍事的強制の使用及び人権の侵害を非難し、OASの措置を支援するよう加盟国に呼びかけた⁽⁸⁵⁾。しかし、事態は進展せず、1993年6月に、安保理が決議841（1993）を採択し、非軍事的強制措置を決定した。

この決議での事態の認定は、次のとおりである。「これらの独自かつ例外的な事情（circumstances）において、この状況の継続は、地域における国際の平和と安全を脅かす」。また、その「事情」「状況」について、前文では、これ

までのOAS及び国連の行動をあげるとともに、ハイチで起こっている人道的危機が国際の平和と安全への脅威になりつつあることや、近隣諸国への難民の発生について懸念を表明している。

この決議が「独自かつ例外的な事情」に言及することになったのは、国内の政治問題への国連の介入が常態化することを危惧する国があったためであろう。常任理事国である中国は、投票の後の発言で、次のように述べている。「ハイチの危機は、本質的にその国の国内問題に含まれる事項であり、ハイチ人民自身により処理されるべきものである。」としながらも、ハイチ問題に対するOASや中南米諸国からの要望を考慮した上で、この決議が独自かつ例外的なハイチの状況の結果としてのみ保証されるという趣旨の安保理議長による声明に留意することを述べた。さらに、「中国代表は、その一貫した立場として、安保理が、本質的に加盟国の国内問題である事項を取り扱うことを好まず、軽々には理事会が制裁のような義務的措置に訴えることを承認しない。」と、自らの立場を説明している⁽⁸⁶⁾。

しかし、1997年のシエラレオネに対する決議1132（1997）においても、同年5月25日に起きた正統政府に対するクーデターが問題となった。

決議は、武装勢力が民主的に選ばれた政府の復帰と憲法秩序への復帰を認める手段をとっていないことを遺憾に思うとともに、クーデター以降の人命の損失、人道的状況の悪化及び近隣諸国への影響を非常に懸念し、シエラレオネの

⁽⁸²⁾ たとえば、John Cerone, "The Danish Cartoon Row and the International Regulation of Expression", *ASIL Insight*, vol.10, issue 2 (February 7, 2006). <<http://www.asil.org/insights/2006/02/insights060207.html>> で当該条文について若干の言及がある。

⁽⁸³⁾ 佐藤哲夫「国連安全保障理事会機能の創造的展開」『国際法外交雑誌』101巻3号, 2002.11, p.434.; Chesterman, *op.cit.* (70), pp.157-160.

⁽⁸⁴⁾ この類型を「民主的に選ばれた政府の復帰を目的として」いる国連の経済制裁とし、ハイチをその最初の例としている例として、David Cortright and George A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*. Boulder: Lynne Rienner, 2000, p.89.

⁽⁸⁵⁾ UN Doc. A/RES/46/7 (1991)

⁽⁸⁶⁾ UN Doc. S/PV.3238 (1993)

状況が地域における国際の平和と安全に対する脅威を構成すると認定している⁽⁸⁷⁾。

決議の採択に先立ち、中国代表は、「中国は、制裁に対して常に注意深いアプローチを取ってきている」としながらも、「シエラレオネの問題の早期かつ平和的な解決」に向けた決議に賛成の意を表した。ごく短い発言であるが、シエラレオネ国民の被害に言及しつつも、正統政府の復権やクーデターの不当性には言及していない。これは、他の諸国の代表が、ほとんど民主政府の復帰に言及しているのと対照をなしている。その一方で、アフリカ統一機構(OAU)や西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)の努力には敬意を表している⁽⁸⁸⁾。ハイチ問題における「独自かつ例外的な事情」の考慮とあわせると、中国の態度は、近隣諸国への影響という観点から、地域機構の関与を基準にしているとも考えられる。

5 国際テロリズム

この類型に該当するものは、1992年のリビアに対する措置、1996年のスーダンに対する措置、1999年のアフガニスタン(タリバーン)に対する措置、2001年のテロ行為に関与する個人又は集団に対する措置の4例である。

特に前3者は、国家(又は実効的支配を行っている勢力)がテロ行為を行ったという認定をしているわけではなく、テロ容疑者の引渡しを求めるものである。テロ関係条約における犯罪者の引渡しについては、他の関係国に引き渡すか、自国で訴追するかという原則が取られており、これらの国が自国でテロ容疑者を訴追するのであれば、引渡しを求める理由はないはずである。また、テロ容疑者を引き渡さないことだけをもって、果たして「平和に対する脅威」を構成すると思われるのかどうかという問題もある。

特に、リビアの事例について、この点が多く論者によって論じられている。

1988年12月に、イギリス・スコットランドのロッカビー上空で、米パンナム機103便が爆破され墜落した。また、1989年9月には、ニジェール上空で、仏UTA機772便が同様に墜落した。この事件について、1990年10月に、フランスがリビア人4人に対し逮捕状を発出し、1991年11月には、イギリス、アメリカが、リビアに2人のリビア人の身柄の引渡し、事件の関係資料の公開及び賠償の支払を要請した。これに対し、リビアは自国での刑事裁判の実施を主張して引渡しを拒否し、1992年1月18日には、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)第14条に基づく仲裁の要請を行った。

一方、1992年1月には、安保理は、リビアに対し、フランス、イギリス、アメリカの要請に十分かつ効果的に応じるよう要請する決議731(1992)を全会一致で採択した。この決議では、「国際の平和と安全に対する脅威である国際テロリズム行為から自国民を保護する全ての国家の権利」をも確認している。この採択に先立ち、リビア代表は、安保理において、刑事裁判を自国で行う意思を改めて示すとともに、この事態は、国連憲章第33条に基づく平和的解決の手段によって解決されるべきものであると主張した⁽⁸⁹⁾。

1992年3月3日に、リビアは、イギリス及びアメリカを相手に、国際司法裁判所に事件を付託した。リビアのモントリオール条約遵守と、イギリス、アメリカの引渡し要請がモントリオール条約違反であること等の確認を求め、リビアに対し引渡しを強制する行動をとらないことと、リビアの裁判権を侵害する措置をとらないことを求める仮処分措置を申請する内容であった。

⁽⁸⁷⁾ UN Doc. S/RES/1132 (1997)

⁽⁸⁸⁾ UN Doc. S/PV.3822 (1997)

⁽⁸⁹⁾ UN Doc. S/PV.3033 (1992)

この口頭審理が、同年3月26日から28日まで行われたが、その3日後の3月31日には、安保理は、リビアに対し、航空機のリビアへの乗り入れ禁止、武器禁輸、外交使節団の削減等を求める決議748(1992)を決定した。この決議は、賛成が10、棄権が5(カーボヴェルデ、中国、インド、モロッコ、ジンバブエ)の多数決であった。

この決議においては、国際テロリズム行為の制圧が国際の平和と安全の維持に不可欠であること、国連憲章2条4による武力による威嚇の禁止などに言及した上で、「この文脈において、リビア政府が、テロリズムの拒否を具体的な行動で示さず、特に、決議731(1992)の要求に十分かつ効果的に応えていないことが、国際の平和と安全に対する脅威を構成すると認定」している。

いずれの代表も、国際テロリズムに対しては糾弾する姿勢を示しているが、リビアの対応に対して、強制措置をとることに対しては慎重な意見が出された。カーボヴェルデ代表は、国際司法裁判所での司法的解決に適する事案であり、また、「制裁は、理事会が最後の手段としてのみとるべき措置であり、制裁が検討され決定される以前に、理事会は、国連憲章に従って、平和的解決のための可能性を尽くすよう努めなければならないと考える」と述べた。ジンバブエ代表は、「この事案が世界法廷で審理されている間に第7章の手段をとるのは、安保理が重大な機構的危機をおかしていることである。」と指摘した。インド代表も、国際司法裁判所の結論を待ってからの方が妥当だと述べ、中国代表は、「制裁は問題の解決ではなく、問題を一層複雑化させ、地域の緊張を悪化させ、関係諸国に深刻な経済的影響をもたらす」として、不支持を表明した⁽⁹⁰⁾。

1996年のスーダンに対する措置は、1995年6

月26日に発生したアディスアベバ(エチオピア)におけるエジプト大統領暗殺未遂の犯人引渡しを求めるものであった。

まず、1996年1月31日に、60日以内に、エチオピアに3人の容疑者を引き渡すように求める決議1044(1996)が採択された。しかし、スーダン政府は、このうち2人はスーダンにおらず、3人目の容疑者については不明であるとし、引渡しを行わなかった。

このため、同年4月26日に、決議1054(1996)により、外交関係の縮小などを内容とする非軍事的強制措置を決定した。この決議は、「平和に対する脅威」の内容は、端的に「スーダン政府が決議1044(1996)第4項に定める要求を遵守しないこと」であるとしている。採決は多数決で行われ、投票結果は、賛成が13、棄権が2(中国、ロシア)であった⁽⁹¹⁾。

1999年のアフガニスタン・タリバーン勢力に対する措置は、国際テロリスト及びその組織の保護及び訓練を中止し、訴追されているテロリストを裁判にかけるとの努力に協力するよう求めるものであった。

経過は、リビアやスーダンに対する場合と同様である。1998年12月8日に、上述の要求を行う決議1214(1998)が採択されたあと、1999年10月15日に、これに対する応答が見られないことが「平和に対する脅威」を構成するとして、決議1267(1999)により、航空機の離発着禁止及び在外資産凍結を内容とする非軍事的強制措置が決定された。この採決は、全会一致で行われた⁽⁹²⁾。

2001年のテロ行為に関与する個人又は集団に対する措置は、前記2つの措置とは異なる性質を有するものである。

これは、アメリカの同時多発テロを受けて、2001年9月28日に採択されたもので、テロ行為

⁽⁹⁰⁾ UN Doc. S/PV.3063(1992)

⁽⁹¹⁾ UN Doc. S/PV.3660(1996)

⁽⁹²⁾ UN Doc. S/PV.4051(1999)

への資金提供の犯罪化、テロリストの資産凍結等、当時未発効であっ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と実質的に同じ内容を、国連憲章第7章の権限により、安保理が全加盟国に義務付ける性質を有するものであった⁽⁹³⁾。ここで「平和に対する脅威」とされているのは、2001年9月11日のアメリカの同時多発テロ及び「あらゆる国際テロリズムの行為」であるが、措置の内容が広範であることを考慮すると、「国際テロリズムの行為」一般に対する措置と考えるのが妥当であろう。また、対象国・主体は特定されておらず、テロリスト全てが、この決議採択後にテロリストとなる者も含めて、措置の対象となる。

この決議でとられた措置に対しては、前述の「国際立法」としての問題点が該当すると考えられるが、国際テロリズムに対しこれまで鎮圧に努めてきたこと、内容的にもこれまでの対テロ条約の流れに即していること、国々の反応にも大きな反対がないことから、「例外的な措置ではあるが、安保理機能の新たな展開として国際社会は受け入れつつある」という評価がある⁽⁹⁴⁾。

6 大量破壊兵器の拡散

イラクに対する決議687(1991)においては、大量破壊兵器が地域の平和と安全に脅威をもたらすことが述べられている。これはあくまで「留意する」事項として述べられているもので

あり、国連憲章第39条に基づく事態の認定であるかどうかは定かではない。イラクにおける事態の認定は、1990年の決議660(1990)によって既に行われており、この決議が前文冒頭に引用されていることから、決議687(1991)においては新たな事態の認定を行ったわけではないと考えられる⁽⁹⁵⁾。ただ、この決議では、大量破壊兵器の破壊義務などをイラクに課していることから、潜在的な脅威として示唆されたものであるとの見方もある⁽⁹⁶⁾。

続いて、2004年には、国連憲章第7章の下で、非国家主体への大量破壊兵器の移転を防ぐことを目的とした決議1540(2004)が採択された。ここで「平和に対する脅威」に触れた部分は、「核兵器、化学兵器及び生物兵器並びにそれらの運搬手段の拡散が国際の平和と安全に対する脅威を構成することを確認」する前文第1文である。これは、明らかに一般的な事態を対象としている。この決議は、前項で見た国際テロへの資金提供規制についての決議1373(2001)が未発効とはいえ同様の内容を持つ多国間条約を背景としていたのに対し、まったく新たに一般的な義務を創出するものであり、「国際立法」としての問題点をより表面化するものであった⁽⁹⁷⁾。この決議の採択に当たっては、非理事国に対する説明など、広範な協議が行われたが、これは国際社会全体への影響を考慮してのことと考えられる⁽⁹⁸⁾。

一方、個別的な措置については、この類型に

⁽⁹³⁾ UN Doc. S/RES/1373 (2001).; 佐藤地ほか「テロ資金問題に対する国際社会の取り組みと日本の対応」『国際法外交雑誌』101巻3号, 2002.11, pp.482-486.

⁽⁹⁴⁾ 佐藤哲夫 前掲注⁽⁸³⁾ pp.448-450.

⁽⁹⁵⁾ 小森雅子「「平和に対する脅威」についての一考察：イラクの場合」『沖縄大学法経学部紀要』4号, 2004.3, p.62.

⁽⁹⁶⁾ 山下光「イラク戦争と国連安全保障理事会」『防衛研究所紀要』7巻1号, 2004.11, p.99.; この点について、中谷和弘「国際機構による国際法上の義務履行確保のメカニズム」国際法学会編『国際機構と国際協力』(日本と国際法の100年 第8巻)三省堂, 2001, pp.108-109. は、「同決議においては、イラクに対する非軍事的強制措置の目的が具体的かつ明確には示されなかった」と指摘している。

⁽⁹⁷⁾ 浅田 前掲注⁽⁵²⁾ p.53.

⁽⁹⁸⁾ Talmon, *op.cit.* (55), p.188.

該当する明確な非軍事的強制措置の事例は、今までのところ存在しない。

これまで、1998年にインド及びパキスタンが核実験を行った際にも、安保理はこれを非難する決議⁽⁹⁹⁾は採択しているが、非軍事的強制措置まではとっていない。また、北朝鮮の核兵器不拡散条約(NPT)脱退などに関しては、1993年、1994年と2003年に国際原子力機関(IAEA)から安保理に付託されているものの、具体的な措置には至っていない⁽¹⁰⁰⁾。

2006年2月にイランの核開発に関して、IAEAから安保理への報告を求める決議⁽¹⁰¹⁾があったが、これについては、アメリカやイギリスが強制措置まで視野に入れた検討を示唆している一方、ロシアは強制措置に否定的な見解を示している。この動向は、北朝鮮の核保有に関する6者協議にも影響を与えるものと思われる。

7 その他

(1) 冷戦期の事例

冷戦期に行われた非軍事的強制措置では、冷戦後に比べてユニークな事態が認定されている。

1966年の南ローデシアに対する非軍事的強制措置では、「違法な当局による独立宣言によって生じた状況は、たいへん重大であり……その継続は、平和に対する脅威を構成する」⁽¹⁰²⁾と認定されている。ここで違法とされる事情としては、一つは、南ローデシアに関し主権を有すると主張するイギリスがこの独立宣言を憲法上無効で反乱行為であるとする立場をとったこと、

もう一つは、黒人多数派の参政権を弾圧して誕生した白人少数政権の存在が周辺で独立していた黒人国家にとって脅威であったということがあった⁽¹⁰³⁾。

1977年の南アフリカに対する非軍事的強制措置では、「南アフリカ政府の政策、行動にかんがみ、南アフリカによる武器等の収集が国際の平和と安全の維持に対する脅威を構成する」ことが認定されている。前文では、南アフリカのアパルトヘイト政策が強く非難されているとともに、南アフリカが核兵器開発に踏み出そうとしていることについて深い懸念が示されている⁽¹⁰⁴⁾。直接、脅威と指定したわけではないが、核兵器開発に関する非軍事的強制措置の端緒と見することもできるだろう。

(2) 平和活動要員の国際刑事裁判所への訴追免除

2002年に採択された決議1422(2002)では、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の認定がされていない。

この決議は、国際刑事裁判所に対し、国際刑事裁判所規程非締約国出身の平和維持活動要員に関する事件について、捜査又は訴追を行わないように要請し、加盟国に対しては、この要請に矛盾する行動をとらない義務を決定したものである。この決議の背景には、アメリカの、国連ボスニア・ヘルツェゴビナミッション(UN MIBH)延長への拒否権行使と引き換えにした自国要員の訴追免除の要求があった⁽¹⁰⁵⁾。この

⁽⁹⁹⁾ UN Doc. S/RES/1172 (1998)

⁽¹⁰⁰⁾ George Bunn and John B. Rhinelander, "NPT Withdrawal: Time for the Security Council to Step In." *Arms Control Today*, vol.35, no.4 (May 2005), p.18. いずれの場合も、中国の反対にあったためとしている。

⁽¹⁰¹⁾ International Atomic Energy Agency, Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, GOV/2006/14, 4 February 2006

⁽¹⁰²⁾ UN Doc. S/RES/217 (1965)

⁽¹⁰³⁾ 南ローデシアに対する措置について、山口英一「国連の対南ローデシア強制的制裁とその効果」『国際問題』242号, 1980.5, pp.47-83.

⁽¹⁰⁴⁾ UN Doc. S/RES/418 (1977)

決議は1年を期限としており、2003年に同様の決議が再度採択された⁽¹⁰⁶⁾が、2004年以降は同様の決議は採択されていない。

この決議の前文第6文及び第7文では、「国連安保理により設立され、又は承認された活動が国際の平和と安全の維持又は復帰のために展開されていることを認定し／加盟国が国連安保理により設立され、又は承認された活動に貢献する能力を築くことは、国際の平和と安全の利益となることをさらに認定し」と述べている。しかし、仮に、第7文を「平和に対する脅威」の認定として考えると、加盟国が活動に参加する能力を持たないこと、より状況に即して考えると、アメリカが活動への参加を拒否することが、すなわち平和に対する脅威を構成することになってしまう。一方で、UNMIBH 延長との密接な関係に、強制措置をとった根拠を求める説明もある⁽¹⁰⁷⁾。しかし、これでは1年後に更新された決議の理由を説明することは困難である。事態の認定には安保理の裁量権が認められるとは言え、事態の内容自体が不明瞭であることには、権利濫用又は憲章違反の疑いがぬぐえない。

おわりに

国連による「国際の平和と安全の維持」に関する活動は、冷戦終結以後、今に至るまで、その範囲を広げ続けている。本稿では、非軍事的強制措置に限定して概観したが、軍事的強制措置の分野についても同様の動きが見られる。今や安保理は「世界の警察」であるのみならず、

「世界の立法者」としての役割を果たそうともしている。これに対して、制約を設けようという動きはあり、国際裁判所の判断においても潜在的な制約は認識されているものの、それが十分に機能しているようには見えない。

しかし、安保理が、国際社会に対して重大な影響力を持っていることは否定できない。現在、安保理を構成しているのは、5常任理事国と10非常任理事国の15カ国だけである。この構成に対しては、十分に国際社会を代表していない、拒否権について非民主的であるといった批判があり、最近では、2004年の「ハイレベル委員会」報告⁽¹⁰⁸⁾で安保理の拡大が提案されたが、未だに合意は得られていない。日本は、現在、非常任理事国として議席を有しているが、この任期が終われば非常任理事国から外れなければならない。日本が国際社会でどのような地位を占めるべきかにもよるが、国際社会に積極的に関与することを望むのであれば、一層重要な役割を持つようになってきた安保理の意思決定過程への関与を常時確保できる仕組み作りに取り組むことが重要である。

一方で、安保理は完全に大国の恣意によってばかり動いているとは言えない。前述の決議1422(2002)が3年目以降延長されなかった事情としては、アメリカのグアタナモ基地における虐待問題が発覚したことがある⁽¹⁰⁹⁾。他国の人道的状況の悪化については「平和に対する脅威」と指弾しながら、自国の行為だけを除外するのは難しい。

また、国内紛争を「平和に対する脅威」とすることに對する慎重なアプローチや、ハイチに

(105) 経緯について、森川泰宏「安全保障理事会決議1422の検討」『法学研究論集』21号、2004.9、pp.63-67.

(106) UN Doc. S/RES/1487 (2003)

(107) Carsten Stahn, "The Ambiguities of Security Council Resolution 1422 (2002)." *European Journal of International Law*, vol.14, no.1 (February 2003), pp.86-87.

(108) *A more secure world: our shared responsibility*. UN Doc. A/59/565, 2 December 2004.

(109) アナン事務総長が延長決議案の不採択を求め、米国が決議案を撤回する事態となった。「米兵訴追免除継続に暗雲」『東京新聞』2004.6.20.;「米、免責決議を断念」『朝日新聞』2004.6.24、夕刊.

対する決議841 (1993) における独自性及び例外性への言及、決議1540 (2004) の作成に当たったの広範な協議などを見る限り、強制措置という器に新しい対象を盛り込むことは、簡単に同意を得られるものではない。その代わりに、重大な人道的危機や国際テロリズムのように、いったんコンセンサスを得た実行に関しては、各国が、少なくとも総論としては、同意する傾向が見られる。

このことから、安保理が、大国を中心に各理事国の利害を代表する場となっているのは間違

いないが、同時に、その場には憲章などによる緩やかな制約が存在し、その中での裁量権行使においても、合意形成のために、法とは言えないまでも、過去の実行から生じ、あるいは理事会外で国際公共的な価値を認められた一定の基準を利用しているという状況が、垣間見える⁽¹¹⁰⁾。これからの国際社会においては、各国のパワーバランスや利害を観察するだけでなく、このようなツールの存在を認識し、使いこなしていくことが求められるだろう。

(かわにし あきひろ 外交防衛課)

⁽¹¹⁰⁾ Vera Gowlland-Debbas, "The Functions of the United Nations Security Council in the International Legal System," *The Role of Law in International Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2000. 参照。