

【研究ノート】

## 「平和に対する脅威」についての一考察 —イラクの場合—

小 森 雅 子

### はじめに

2003年3月、米国および英国は、イラクに対して武力攻撃を行った。この武力攻撃は、大量破壊兵器に関するイラクの安保理決議の義務違反を理由とした武力行使であった。大量破壊兵器保有の真偽は別として、そもそもなぜイラクが「義務違反」とされたのであろうか。

本稿では、湾岸戦争以降のイラクの置かれた状況に鑑みて、イラクは国連憲章上どのような「違反」をおかしてきたのかについて検討する。それによって、憲章第39条でいう「平和に対する脅威」の内容についてどのように安保理内で審議されたのか、現在の国際社会においてどのような状況が「脅威」とみなされうるのか、について考察していきたい。

### I. 国連憲章第39条と安保理の任務

本章では、国連憲章第39条の趣旨および解釈について検討し、現在の国際社会における「脅威」の意味を考える。

20世紀以降の国際法は、紛争の解決手段として武力に訴えることを禁止している。集団安全保障体制は、この禁止原則に違反した者に、集団内で制裁を科すことにより、相互の安全の保障を図っている。国連憲章第2条4項は、武力による威嚇又は武力の行使の禁止を規定する。その例外として認められるのは、自衛権行使の場合（第51条）、および強制措置の発動の場合（第7章）のみである。

#### 1. 第39条の位置づけ—何を認定するのか

憲章が第7章で規定する強制措置は、憲章第39条下の認定を根拠に、国際の平和と安全を回復するために決定される。同条は、個々の事態が「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」のいずれに該当するかについて、安保理に認定権を与えている。したがって、この第39条の認定が、強制措置をとる際の必要条件となる。逆に、この条文を十分に検討せずに強制措置の検討が図られることは、憲章上の手続に合致したものとは言い難い。

しかし、その認定にあたって、第39条の「平和に対する脅威」、「平和の破壊」および「侵略行為の存在」という各々の要件が指す中身（定義）は、憲章の規定上明らかにされていない。これについては、国連憲章の準備作業の段階で、広い範囲で安保理が強制行動をとれるように、またいつ行動をとるかの決定に際し厳格な制限に従わずに済むようにとの、起草者の意思が反映されたと考えられている<sup>1</sup>。それどころか、安保理の裁量に対する制限については、サンフランシスコ会議にお

<sup>1</sup> Bruno Simma (ed.) THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS: A COMMENTARY, Oxford University Press (2002) at 718.

いて却下されている<sup>2</sup>。

これは、国際連盟時代に枢軸国側の戦争に訴える行為を止めることのできなかった反省をもとに、国際連合下では、平和と安全の問題については強力な権限が安保理に与えられることが意図されたからである。その結果として、平和を回復させるためには、安保理が自ら必要と判断したときは即時に動けるよう、その手続を合法化する規定にしたのが国連憲章である。ある種の経費事件の勧告的意見において、国際司法裁判所（ICJ）は、国連機関の権限に関しては有効性が推定されると判示している<sup>3</sup>。また、安保理が第7章下でとる措置についても、裁判所の有効性が争われたタジッチ事件において、旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所上訴裁判部は、旧ユーゴスラヴィアにおける平和の回復に向けて平和維持機能を行行使うために設立したものであると述べ、措置についての安保理の裁量を実質的に認めたとされる<sup>4</sup>。ここから、憲章起草時に安保理に付与されたと考えられる認定権の下であれば、安保理は、脅威の対象について発展的に解釈<sup>5</sup>する権限をもち、また実施措置についての決定にも裁量<sup>6</sup>をもつと考えられる<sup>7</sup>。

このように、「平和に対する脅威」の憲章上の明確な定義は規定には設けられなかったため、その中身については、安保理が独自に判断し決定してきた個々の具体的な事例の集積を参照にしなくてはならない。したがって、そのような独自の安保理の決定がただちに違法ということにはならない。

しかし、安保理による認定が形式的には違法にはならなくとも、その判断を第三者が公平な立場で審査することがないままであること、加えて安保理自身が強制措置の実施にあたっての主な担い手であることは、改めて確認しておくべき点である。すなわち、認定の法的チェックを他機関から受けることのないまま、強制措置の実施に入ってしまうことは、問題がないとは言い切れない。

すなわち、その「脅威」認定が、常に正しい判断を伴うか否かは別途検討を要する問題なのである。「平和の破壊」要件のような、明らかな国際法原則（武力行使禁止原則）違反に対し、迅速な対応が必要な場合は、この憲章上の構造が実効性をもったと思われる。他方、そこまで明らかな違

<sup>2</sup> また、サンフランシスコ会議において、同条の要件をより明確に定義することで、一貫した、予想可能な強制行動を確保しようとした国もあったが、米国および英国などの国が、侵略行為についてリストを挙げるのは不可能であるなどの理由で反対した。Id. at 718-719.

<sup>3</sup> Advisory Opinion, Certain Expenses of the United Nations, 1962 I.C.J. 168 (July 20).

<sup>4</sup> この点を含め、タジッチ事件（管轄権）については、以下の文書に判決が紹介されている。Prosecutor v. Duško Tadić (Establishment of the International Tribunal) 1995 I.C.T.Y. reprinted in 35 I.L.M.36-48. (1996)

<sup>5</sup> 安保理による第39条の解釈の発展性については、佐藤哲夫『国際組織の創造的展開』（勁草書房、1993年）の中に、設立文書を条約解釈としてとらえる立場、国際組織の実行に注目する立場、および国際組織の組織法としての側面に注目した立場の三つの学説が分析されている。

<sup>6</sup> 安保理による実施措置の多様化、およびその決定に際しての広範な裁量および脅威認定をめぐる幅を持つ安保理の解釈は、一連の連動した営みであるとの指摘もある。酒井啓亘「国連憲章第三十九条の機能と安全保障理事会の役割—『平和に対する脅威』概念の拡大とその影響—」、山手治之・香西茂編『21世紀国際社会における人権と平和：国際法の新しい発展をめざして（下巻）現代国際法における人権と平和の保障』（東信堂、2003年）253頁。

<sup>7</sup> 付言すると、第39条下の要件に該当するか否かの決定を義務として安保理が負っているわけではない。すなわち、第39条下の状況であると判断するか否かは安保理の裁量の範囲内であり、憲章上の明確な法的義務を負っていることにはならないのである。Simma, *supra* note 1, at 719.

反が見受けられない場合、すなわち「平和に対する脅威」要件の場合は、個々の「脅威」認定権と実施の決定権をもつ安保理が、常に正しい—合法性（憲章規定に合致している）ではなく、正当性（中身の正しさという意味で）ある—判断が可能であると保証できるであろうか。脅威概念が当時の国際社会の影響を受けやすい以上、脅威認定の枠は拡大することはあっても縮小されることはほとんどない。そのため、本来はグレーゾーンに位置するような事態であっても、そのときの安保理の判断により、「脅威」概念の中に入れられることは可能となる。場合によっては、何が「脅威」なのかが明らかにされないまま、強制措置の実施に至る場合も起こりかねない。

## 2. 「平和に対する脅威」の中身は

冷戦期<sup>8</sup>、安保理は、南ローデシア（安保理決議217（1965）および221（1966））および南アフリカ（安保理決議418（1977））に対して、第7章下で「平和に対する脅威」を認定した。いずれも、国内体制に問題をもつといわれた国による自国民の統治の仕方をめぐり、周辺国が中心となり安保理に付託され、「平和に対する脅威」が認定された。

従来、国内問題に対しては他の国家は干渉しない、いわゆる国内管轄事項（憲章第2条7項）の原則がある。言うまでもなく、近代主権国家の中で築かれてきた主権平等の大原則に由来する。ただし、国連憲章第7章の下での安保理の決定があれば例外とされる。それ以外の手段は、第51条下の自衛権行使を除き、武力行使禁止原則が適用される（第2条4項）。しかし、国家間関係が広がり、そして深まるにつれ、何が「国内管轄事項」であり、どの程度であれば「平和に対する脅威」の対象となるのかについては、明らかな基準はない。したがって、個別の事例の中で相対的に区別される場合が多い。

ただ同時に、人権の保護という観点から、国内問題であっても国際社会全体が関心をもち対処していくべきだという国際関心事項という考えも生まれてきた。それが現れ始めた時期が、この南ローデシア、および南アフリカの事例が議題に挙げられたときである。

南ローデシアにおいて、「平和に対する脅威」の根拠として考えられたのが、民族主義的な体制そのものがアフリカ大陸における平和、ひいては国際の平和に対する脅威となるという点、および英国政府が当地に移譲しようとしていた強大な軍隊の存在が近隣諸国を大きく脅かした点である。南アフリカの場合は、主に、アパルトヘイトという国内政策が、周辺地域やアフリカ大陸だけでなく、国際社会全体にとっての関心事項となった点である。人権保護という目的の範囲内に限ってはあがるが、これらの事例が冷戦後の「脅威」認定に影響を与えたことは明らかであろう。

冷戦終結後は、各地域で激しい内戦が多発した。それらの事態に対し、安保理は、紛争解決のために、あるいは人権保護（人道上の）の見地から、「平和に対する脅威」を頻繁に認定した。たとえば、1991年にクーデターが起きたハイチでは、それまでの正統政府の大統領は辞任を余儀なくされ、軍事政権が支配することとなった。このとき、近隣国としてのベネズエラは、安保理で、大規模な数で他国へ逃れようとする難民について言及し、ハイチにおける状況がカリブ海域にとっての

<sup>8</sup> 南ローデシアおよび南アフリカの事例の前には、スペインのフランコ政権をめぐる状況が国連憲章第7章下の「平和に対する脅威」に該当するとの議論があった。U.N. SCOR 1st Sess., 1st series, 34th mtg., 155-167 (1946).

平和に対する脅威であると、述べている<sup>9</sup>。安保理は、転覆された正統政府が復活されない状況を「平和に対する脅威」と認定した（安保理決議841（1993）など）<sup>10</sup>。

このように、大規模な人権侵害、大量の難民流出という事態に対し、当該国の国内の問題であるものの、近隣諸国にとって政治的、経済的、社会的に大きな「脅威」事項に該当すると判断された事例は、冷戦後の10年余りにおいて多く見られた。

### 3. 「脅威」概念について

国家間における武力衝突が必ずしも存在していなくても、すなわち国内に起因する問題であっても、「脅威」が認定される事例が増えたことは、何を意味するだろうか。

安保理は、憲章第24条1項に規定されるように、「国際の平和及び安全の維持」について主要な責任を負わされている。ここで、何が国際の「平和」なのか、何が「安全」なのか、憲章上の定義はない。国連憲章のコメンタリーによると、「平和」とは、少なくとも第7章における意味は、組織的な武力行使のない状態を指しており、そのような戦争のない状態が「国際の平和及び安全」を保障するわけではないが、第7章下の安保理の機能として想定しているのは、軍事紛争に限定される、との説明がある<sup>11</sup>。したがって、憲章上の概念では、国家間の急迫した武力紛争ということになる。

しかし、ハイチに限らず、1990年代の安保理の実行をみても、重大な人権侵害など直接には国家間の武力紛争に発展しにくい要因をも脅威認定に入れてきている。すなわち、実際に「平和に対する脅威」を生じさせる状況は、憲章起草時に予想されていた範囲をはるかに超えるようになったといえる。

憲章第6章には、「その継続が国際の平和及び安全の維持を危くする虞のあるもの」（第33条）および「国際的摩擦に導き又は紛争を発生させる虞のあるいかなる事態」（第34条）という文言がある。紛争や摩擦に「導き」、またはそれらを「発生させる虞のある」事態という段階では、少なくとも第7章下の強制措置が適用されず、国内管轄事項か否かを問うまでもない。憲章の構造上、両章の間に明確な境界線はなく、どこからが「脅威」概念に入るかは、原則として安保理の判断によることとなる。

一つの指摘として、「脅威」の存在の有無を判断する際は、周辺国への影響を考慮すべきである<sup>12</sup>というものがある。難民の大規模な流出などはその好例となる。そして、地域的影響を与える要因のいずれかが「急迫性<sup>13</sup>」を帯びた場合に、憲章第6章に掲げられるような潜在的な脅威と、第7

<sup>9</sup> U.N. SCOR 48th Sess., 3238th mtg. at 11-12, U.N. Doc. S/PV. 3238 (1993).

<sup>10</sup> ただし、この事例から、民主的基準に違反している状況が「平和に対する脅威」を構成するとは結論づけられない。民主的政府は国際の平和に資するものであるが、それは安保理により課されるものではなく、他のメカニズムを通じて得られるものである。Simma, *supra* note 1, at 725.

<sup>11</sup> *Id.* at 720.

<sup>12</sup> Ruth Gordon, *United Nations Intervention in Internal Conflicts: Iraq, Somalia, and Beyond*, 15 MICH. J. INTL L. 579-580 (1994).

<sup>13</sup> 「脅威」の性質を区別する一つの基準として説明されている。森川幸一「国際連合の強制措置と法の支配（一）」『国際法外交雑誌』第93巻2号、1994年、15-17頁。

章下でいう脅威が区別されることになると考えられる。しかし、この場合も、どの時点で「急迫性」をもつとみなされる状況に至ったかについて、客観的な基準があるとはいいいがたい。

また、冷戦後の事例への適用における特徴として、脅威認定の際の「時間的要件の緩和」の傾向がみられるという指摘がある。ロッカビー事件<sup>14</sup>では、事件発生（1989年）から安保理が第39条下の脅威認定（1992年）まで約3年を要しているものの、その認定プロセスの中で、国家による直接的ないし間接的な国際テロリズムへの支援が「脅威」と判断されてきたとも考えられる<sup>15</sup>、というものである。このような国際犯罪への対応を通して、従来の安保理の脅威認定に変化が生じたといえよう。

冷戦後、国家間の武力行使がなくとも、人々の生活の安全を脅かす要素は多数存在するようになった。これは、「平和」の中身が変化したのであり、「脅威」の中身も変わったのである。それに伴い、本来は安全保障に関する問題を担当する安保理が、大規模な人権侵害、大量の難民流出、テロ容疑者引渡許否など、国家という枠組だけでは処理できない、また瞬時に国境を越え他国に影響を与えようという特徴をもつ事態に対しても、「平和に対する脅威」を認定する事例が生じたといえよう。

それは法的にはどのような効果をもつのだろうか。「脅威」概念の中に、人権保護や人道的な見地からの救済という要素が包含され始めたということは、国家主権または国内管轄事項の境界が相対的なものになったと同時に、本来は総会などの他機関が担うと考えられてきた国際社会全体の秩序の維持や規範遵守の促進という分野にも、安保理が対応し始めてきた<sup>16</sup>とも考えられる。コソボ（1999年）<sup>17</sup>のような大規模な人権侵害、ソマリア（1992年）のような人道上の救済が必要とされる状況のような、国際規範の重大な侵害あるいは秩序が脅かされる状況に対し、安保理は積極的に対応してきた。これらの対応を通じて、当該規範・原則への遵守が（強制的ではあるが）各国家に促される一つの契機となり、安保理が規範化の促進につなげてきたと考えるのも可能であろう。

## II. イラク戦争に至るまでの安保理内の審議

それでは、今回そもそもなぜイラクが攻撃を受けねばならなかったのか。このイラク戦争における「脅威」とは、何だったのだろうか。

### 1. 事実の経緯

イラク戦争に至った理由を考えるには、湾岸戦争に関する事実の経緯を振り返る必要がある。なぜなら、イラクに対する武力行使を決定する根拠として、湾岸戦争時の安保理決議を持ち出す国があるからである。

1990年8月、イラクはクウェートに侵攻した。これに対し、国際社会は一致してイラクへの非難を表明した。安保理は、この事態を憲章第39条の「平和の破壊」と認定し、安保理決議661（1990）

<sup>14</sup> S/RES/748/1992においては、リビア政府がテロ行為を放棄したと具体的行為で示さないこと等が「平和に対する脅威」を構成すると認定され、第7章下で、リビアに対する非軍事的措置を発動した。

<sup>15</sup> 酒井「前掲論文」（注6）、245-246頁。

<sup>16</sup> 同上、258頁。

<sup>17</sup> コソボにおける、安保理を迂回したNATOの行動については、拙稿「地域的機関の強制措置に対する安保理のコントロール」『法学研究論集』第21号（西南学院大学大学院、2003年）47-57頁を参照。

をはじめとして、第41条の非軍事的措置としての経済制裁を科した。その後、イラクの対応をみて「平和」が回復されないと判断した安保理は、多国籍軍を編成し、イラクに対し武力を行使する権限を与えた（授權あるいは許可）。これが、安保理決議678（1990）の武力行使容認決議である。言うまでもなく、国連は第43条の特別協定が締結されていないため、国連軍をもたない。したがって、国連軍として第42条の軍事的措置を実施する代わりに、兵力を提供できる国による部隊を編成し、武力行使を含む措置を実施させたのである<sup>18</sup>。

その多国籍軍が、1991年1月に、イラクに対して武力を行使し、やがて安保理は停戦決議687（1991）を採択した。この決議は、今後イラクが類似の事態を引き起こさないよう、複数の要求を盛り込んだものである。イラクがクウェートに侵攻した際に、クウェートが被った損害を賠償させる制度をはじめ、イラクとクウェートの間の国境確定<sup>19</sup>、そしてイラクが所有されると考えられる生物、化学兵器、核関連兵器などの大量破壊兵器、およびそれらの情報・技術などを国連に開示させる査察制度、である。この査察制度は、その後10年以上にわたり継続的に実施され、今回の武力行使の是非についての議論では、その成果について主な争点となった<sup>20</sup>。

2001年9月、米国は同時多発テロを経験した。安保理は、決議1368（2001）<sup>21</sup>において、テロ攻撃じたいを「平和に対する脅威<sup>22</sup>」と認定した。その約一ヶ月後には、アフガニスタンに対し報復攻撃を行った<sup>23</sup>。米国は、2002年9月に出した国家安全保障戦略において、テロ行為撲滅を目標に掲げ、そのために大量破壊兵器による「脅威」をなくすことに重点をおく考えを明らかにした<sup>24</sup>。この同時多発テロを境に、米国の自衛の概念が拡大したと考えられ、大量破壊兵器を通じてイラクへの武力行使の問題につながったとも考える立場もあるが、それは以下の安保理内の審議における米国の主張をみながら検討したいと思う。

2002年11月には、イラク問題についての安保理決議1441（2002）が採択された。ここでは、イラクに対し、第7章の下で、停戦決議687（1991）を含む関連決議による義務の重大な違反を続けていることを決定し、30日以内（12月8日まで）に兵器およびその関連施設の正確、全面的、かつ完

<sup>18</sup> ただし、湾岸戦争時の多国籍軍の憲章上の規定の解釈は諸説ある。

<sup>19</sup> 言うまでもなく、政治機関である安保理が、国境画定という司法的作業を行ったことに対しては批判もある。

<sup>20</sup> もっとも、1998年から2002年までの間は、イラクによる協力が得られず査察は中断せざるを得ない状況となっていた。

<sup>21</sup> ここでは、（ロッカビー事件のように）容疑者の引渡拒否を媒介とせず、国際テロ行為一般が「平和に対する脅威」を構成するものと認定している。これは、安保理が国際テロリズムという新たな脅威に対抗するため、自らの裁量を行使して「脅威」内容を認定したものと考えられる、との指摘がある。酒井啓巨『『平和に対する脅威』概念の機能的展開とその意義—（9.11）事件への国連安保理の対応を手がかりとして—』日本国際連合学会編『国連研究第4号：国際社会の新たな脅威と国連』（国際書院、2003年）48頁。

<sup>22</sup> その後の決議1373（2001）においても、同時多発テロの行為も、あらゆる国際テロ行為と同様に、国際的平和及び安全に対する脅威を構成することを確認している。U.N. Doc. S/RES/1373/2001（Sept. 28, 2001）。

<sup>23</sup> ただし、「テロリストを『敵』とみなし、国際社会におけるテロリズム対策の努力を『戦争』と称することは、国際法上の『戦争』の定義に当てはまらないだけでなく、…広範な国際社会の対応を十分に考慮するものとはいえない」と酒井教授は指摘されている。酒井「前掲論文」（注21）53頁。

<sup>24</sup> 冷戦中における抑止力重視の政策ではなく、先制的な行動も含めた防衛政策が重視されている。THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA,（Sept. 17, 2002）（visited April 10, 2004）available at <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>.

全な申告を行うもの、そして国連監視検証査察委員会（UNMOVIC）および国際原子力機関（IAEA）は45日以内に査察を開始し、60日以内に結果を安保理に報告すること、イラクは査察の対象範囲拡大に伴い、無条件かつ無制限にアクセスを認めること、という旨の決定を下した。そして、イラクに更なる重大な違反があった場合には、安保理に報告し審査を行うこと、との決定も下している（いずれも本文中で明記）。

その後、12月7日には、イラクは報告書を提出し、国内における兵器およびその関連施設に関する申告を行った。そして、査察団が入り、査察が再開された。その後の2003年2月に行われた査察団の報告によれば、イラクは査察団の要求に対し、わずかながら応じてきていた。もっとも、イラクの査察への協力の評価は、各国で分かれる。安保理決議が当初から予定していたレベルまで及ばないまでも、軍事情報が明るみに出てきたことは評価に値するとする国もあれば、イラクはほとんど査察に応じていない、したがって安保理決議1441（2002）が提供した“最後の機会”をイラクは逃した、とみる国もある。後者の国は、イラクの2002年11月以降の対応について、安保理決議を遵守していない、すなわち重大な決議違反である、と判断する。したがって、イラクの査察への対応をどう見るかが、その後の武力行使の是非の議論に深くつながるのである。

## 2. 何が審議されたか

2003年2月5日、米国国務長官パウエル氏は、安保理において、イラクが過去12年にわたって16以上もの安保理決議に違反してきており、すでに重大な違反を犯していることを念頭に述べ、国内外の様々な情報源から得た情報をもとに、テープ等を使用しながら、フセイン政権がテロ活動に深く関与していることの証明に努めた。その中で、フセイン政権がアルカイダと密接につながっていることを強調した。その上で、イラクは安保理決議1441（2002）における義務を未だ履行していないばかりか、「重大な違反（material breach）」を犯していると指摘した。米国の基本姿勢はここにあり、すなわち決議1441を履行していない現状を前提にして、これ以上待つことは選択肢にはなり得ないと述べている。

英国も同様の姿勢を示し、イラクが12月7日に提出した報告書には繰り返しの記述が多く、事実が少ないと指摘している。また、査察が中断された1998年から2002年にかけての4年間で、生物、化学兵器についての新情報が明らかに省かれているとも述べる。

これに対して、同じ常任理事国であるロシア、中国、フランスは、米英の視点とは対照的に、安保理決議1441（2002）以降のイラクの査察への協力を評価する。中国は、決議1441を完全に履行するためには、査察を継続する必要がある、武力行使は避けるべきだとの考えを示す。

ロシアは、国連憲章および安保理決議の遵守が、最も信頼できる政治的解決であるとして、米国が示した証言等の情報により、査察継続の必要性が説かれたと受け取れるとし、またそのような様々な情報は安保理が管理しておくものという、国連（安保理）中心主義を再確認した。そして、決議1441には、査察の継続についての具体的期限は設けられていないとし、継続を可能にするためならば新決議を採択してでも実施しなければならないと述べている。

フランスは、現在国際社会が直面しているイラク問題を具体的に分析し、イラクの武装解除（disarmament）という目標のために、イラクの積極的な協力が必要な査察制度という方法を用いること、そしてそのためには我々加盟国の団結が必要であること、と述べた。また、決議1441に基

づき査察を強化するべきだとの考えを示し、武力行使に踏み切ることについては、どの程度の脅威の性質と範囲であれば正当化されるのか？という疑問を提示した<sup>25</sup>。

2月14日、UNMOVICのブリックス委員長の報告の後、フランスは、武力行使は平和的解決が失敗したときの結果であり、現段階において我々は失敗したといえるか疑問であるとのべている。また、フランス当局の調査の範囲内においては、フセイン政権とアルカイダのつながりを示す証拠はないと断言した。

しかし、米国は、そもそも決議1441は査察そのものを問題としているのではなく、イラクの武装解除を目的とするものであることを前提として、イラクの即時、完全、かつ積極的な協力が何より必要であり、査察継続の必要性はないと反論した<sup>26</sup>。

3月7日、武力行使を容認する新決議の採択の是非をめぐり、安保理内で意見が別れた。シリアは、決議1441に査察の期限が設けられてないことを前提にして、残された時間がなくなりつつあるとの主張はどこからくるのか、と疑問を提示し、査察官が発見できない武器（証拠）を、武力行使によって明らかにできるという考えは単純ではないかと指摘する。

米国は、あくまでイラク側の対応に着目し、査察への協力がいやいやながらであったことを遺憾とし、証明する責任は査察官にあるのではなく、あくまでイラク側にあると再び述べた。フランスは、イラクの武装解除に至るまでの具体的な手順を設定する提案をし、自動的な武力行使容認決議の採択には反対の意思を示した<sup>27</sup>。

3月19日、イラクへの武力行使が目前になり、武力行使に反対する国の意見が出された。ドイツは、（武力行使が切迫した現段階においても）安保理は未だ失敗したとはいえないこと、武力介入は信頼性を伴わないこと、そして査察制度は維持すべきこと、を述べ、国連および安保理がイラク問題において中心的役割を果たし続けるべきことを力説した。

フランスは、武力行使により、（中東という）不安定な地域を一層緊張させ悪化させることになると警告し、国際社会が導かれるべき原則として、法の尊重、自由と正義の擁護、対話と忍耐の精神、を挙げた<sup>28</sup>。

<sup>25</sup> 米国、ロシア、中国、フランスの発言は、以下の文書より得た。U.N. SCOR 58th Sess., 4701st mtg., U.N. Doc. S/PV.4701 (2003) (*visited* Nov. 12, 2003) *also available at* <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7658.doc.htm>>.

<sup>26</sup> ブリックス委員長、フランスおよび米国の発言は、以下の文書より得た。U.N. SCOR 58th Sess., 4707th mtg., U.N. Doc. S/PV.4707 (2003) (*visited* Nov. 12, 2003) *also available at* <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7664.doc.htm>>.

<sup>27</sup> シリア、米国およびフランスの発言は、以下の文書より得た。U.N. SCOR 58th Sess., 4714th mtg., U.N. Doc. S/PV.4714 (2003) (*visited* Nov. 12, 2003) *also available at* <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7682.doc.htm>>.

<sup>28</sup> ドイツおよびフランスの発言は、以下の文書より得た。U.N. SCOR 58th Sess., 4721st mtg., U.N. Doc. S/PV.4721 (2003) (*visited* Nov. 12, 2003) *also available at* <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7696.doc.htm>>.



### III. イラク戦争における「脅威」とは

#### 1. 決議1441の「さらなる重大な違反」とは

それでは、米国が繰り返してきた決議1441の「重大な違反」とは何であったのか。どのような事態を「脅威」とみなしていたのか。

湾岸戦争以降、とくに1998年から2002年にかけて、イラクが安保理決議に従っていなかったことは、決議1441の中で明記されている。各国の意見が分かれたのは、その決議1441の採択以降のイラクの協力をどう見るかであった。たしかに、安保理決議の違反は、集団安全保障体制の中の加盟国としての義務違反であるから、制裁を受ける対象となる。しかし、実際に当該国のどのような対応が「違反」であったのかを最終的に判断するのは、安保理の理事国である。

米国は、決議1441採択以降のイラクの対応は、それまでの対応から後退していると言えないまでも、“即時、完全、かつ積極的”な対応ではなかったことを強調する。“いやいやながら”協力したという限りでは、決議の遵守の条件をクリアしたといえないということになる。そうなると、イラクの対応のどこまでが「違反」の範疇に入るのか。そしてそれが「脅威」概念とどう結びつくのだろうか、果たして武力行使の必要性が認められる程度のものなのだろうか。

これは、ひいては、フランスの発言のように、脅威の性質と範囲がどの程度ならば武力行使の正当化要因となりえるのか、という問題になる。前章でみたように、将来その継続が国家間の摩擦や紛争に発展させうる「事態」（あるいは潜在的な脅威）であっても、その性質と、周辺国および国際社会に与える影響の範囲をどのように解釈するかによって、強制措置の対象となるかどうかが決まってくるのである。

大量破壊兵器じたいについては、その拡散が国際の平和及び安全に対する脅威を構成するとの安保理議長声明<sup>29</sup>があり、1998年にインドおよびパキスタン両国が核実験を行った際には、この趣旨の表明を行っている<sup>30</sup>。しかし、今回のイラクについては、核実験を実際に行ったわけではなく、大量破壊兵器を保有しているという疑惑の段階であった。また、安保理が、一般的に軍備縮小を強制的に加盟国に命令することを可能にする憲章規定は存在しない。

それでは、米国は、安保理内の審議において、イラクの状況の性質と範囲が十分に「脅威」とみなせるだけの証明を行ったといえるだろうか。少なくとも、米国の説明に対して、安保理理事国は説得されただろうか。前記の審議過程を見る限りは、2003年2月はじめに米国が行った、フセイン政権とアルカイダとのリンクの証明に対して、英国をのぞく他の常任理事国は、脅威と認定できるほどの急迫性をもつ、あるいは時間的要件を緩和してでも脅威認定すべき事態とは考えていなかったようである。

それはなぜなのか。端的には、脅威と判断させるだけの事実の認定に違いがあったからであると考えられる。米国の主張に、決議1441は査察そのものを目的としているのではない、イラクの武装解除が目的なのだ、というものがある。そしてその目的が達成されないのであれば、すなわちイラクが決議の内容に違反しているのであれば、安保理は強い姿勢を示す必要がある、と主張していた。

しかし、シリアが言っていたように、査察そのものの期限が設定されているわけではないのであ

<sup>29</sup> U.N. Doc. S/23500 (Jan. 31, 1992).

<sup>30</sup> U.N. Doc. S/RES/1172 (June 6, 1998)

り、決議1441後のイラクの対応が「脅威」と認定されるほどの継続性が十分にあったかとなると、疑問である。したがって、米国および英国以外の常任理事国の立場からみれば、米国の言うようなアルカイダとのつながりが疑われるのであれば、それを十分に示す証拠をイラクへの査察を通じて明らかにし、そこから何が国際社会の「脅威」であるかを決議の中で明示する責任が安保理にはあったと考えていたのではないか。ましてや武力行使に踏み切るならば、決議1441採択後のイラクの対応のどの部分が国際社会にとっての「脅威」なのかを、新たな決議の中で明らかに示す必要があったと思われる。しかし、この武力行使を容認する新決議案に対しては、まずは査察の継続が重要であり、現段階では必要でないとの意見が多かった。武力で介入するのではなく、平和的解決手段が十分に尽くされていないからとの意見が多かったためである。

たしかに安保理は、何が「脅威」であるか、あるいは将来発展しうるか、を決定するに際して広範な裁量をもつ。しかし、第7章に関する決定をとる際には、各々の状況がどこまでの急迫性をもち、どのような影響を周辺国に与えるかなどの一定の手続を経る責任をもつのである。逆に、そのような手続をとっていない決定は、国連憲章の規定に合致していないため、合法性を欠くものとなるろう。

## 2. 決議の根拠について

次に、武力行使に至る根拠についてであるが、新決議案が採択されなかったため、今回のイラクに対する武力行使の根拠として、安保理決議678、687、および1441が引用されていた。例えば、英国は2003年3月27日に、この武力行使が合法であり多国間主義に基づくものであると主張するが、その理由として、上記3つの決議の存在を挙げていた<sup>31</sup>。また、3月19日の時点で、スペインも同様に、湾岸時の武力行使容認決議678が十分に有効であると述べている<sup>32</sup>。

そこで、各々の決議を解釈して、それらが果たして有効であると言い切れるかを検討したいと思う。まず直接の根拠として、各決議の目的と構造、文言に注目したいと思う。決議678は、イラクが1990年8月にクウェートに侵攻したという事実、すなわち「平和の破壊」を根拠に、多国籍軍に武力行使を容認（許可）するというもので、これはあくまで湾岸のときの決定事項である。また、決議687も、二度とイラクに他国へ侵攻を起こさせないために、また湾岸時のクウェートに対する損害への賠償金を支払わせるために、イラクに様々な要求（制裁）を科した決議である。これも、あくまで湾岸戦争の停戦決議である<sup>33</sup>。

そして三番目の決議1441は、停戦決議以降のイラクの協力が十分でなかったことに鑑み、決議採択後も同様にイラクが協力に応じなかった場合には、「深刻な結果」を招くと述べている。ただし、

<sup>31</sup> 英国の発言は、以下の文書より得た。U.N. SCOR 58th Sess., 4726th mtg., U.N. Doc. S/PV.4726 (2003) (visited Nov. 12, 2003) also available at <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7707.doc.htm>>.

<sup>32</sup> スペインの発言は、以下の文書より得た。U.N. SCOR 58th Sess., 4721st mtg., U.N. Doc. S/PV.4721 (2003) (visited Nov. 12, 2003) also available at <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7696.doc.htm>>.

<sup>33</sup> フランクは、決議687はイラクと国連安保理の間の合意であり、ここからイラクに関する事項は、安保理が決定権をもっており、とくに武力行使の決定権を加盟国に与えたものではないという旨を明記する。Thomas M. Franck, *What happens Now? The United Nations After Iraq*, 97 AM. J. INTL L. 612-613 n.3 (2003).

この文言が、武力行使を自動的に容認したものではない。同決議には、武力行使を自動的に容認する文言は他に見あたらない。したがって、3つの決議が直接、今回の武力行使を容認する根拠として説明するのは難しいといえる。

それでは、各々の決議の法的効力という観点からはどうであろうか。停戦決議687で規定された査察が続けられていたことから、査察の根拠としての決議687は、引き続き有効であったと考えられないこともないが、その後の決議1441により、査察制度については具体化されている。違反があったとすれば、この決議1441が根拠になるであろう。決議1441には、武力行使を容認する規定がないので、違反と認められる状況が見いだされたならば、再度安保理を招集し、どのような違反か、それが国際社会全体に対してどのような脅威となるかについて審議し、安保理内で合意に達した上で次の方法として最終段階である武力行使について協議し、新たな決議を採択するのが妥当な手続と考えられる。少なくとも、決議1441採択後のイラクの対応について、どのような「違反」があり、それがどのような「脅威」を構成し、武力を行使するのかについて、安保理内での合意が得られない状況の中で湾岸時の停戦決議を持ち出して、有効性が十分であると解釈するのは、国連憲章上の手続にも合致しておらず、妥当な解釈とは言えないのではないだろうか。

### 3. 第7章の機能と安保理の任務

前記のように、冷戦終結後、激しさを増す一方の国内紛争に対して、あるいは重大な国際法規範違反に対して、国連が迅速な対応を求められる事例が急増した。そしてそのたびに、人道的介入の是非が議論されてきた。それらの介入には、安保理による許可が得られないまま（地域の機関などが）武力を伴う方法で実施した場合もあり、一般的に国家に介入権が認められないにせよ、どこまでの基準で許容されるかという議論には、今でも明確な結論が出ていない。

このように安保理の許可を得ないで強制措置をとる場合の評価の基準として、以下を挙げるものもある。(1)介入が一般的に共通の利益を追求しているか否か、またどの程度追求しているか、(2)参加国が、強制行動に反対ないし拒否をしている常任理事国よりも、国際社会の意思を反映しているか否か、(3)介入の決定が、関係者の間で行われた法的対話というプロセスをとったものか、あるいは制度化された集団的意思決定手続を経たものか、(4)意思決定制度が、決定の対象国を取り込んでいたか、(5)行動の動機が、どれくらい自国の国益から生まれたものなのか、(6)追求される共同体の利益に対する脅威を、介入がどれほど排除するものか、である<sup>34</sup>。

今回のイラクへの攻撃がイラク国民をフセイン政権から解放するための「介入」であったか否かは別にして、上記6つの要件にてらしてみると、イラクへの武力攻撃に至るプロセスについて、どれ一つとして明確にクリアできるものはなさそうである。武力攻撃に参加した米国および英国が、国際社会の意思を反映していたかとなると明らかにしていなかったのに加え、国連の枠組を外れたため集団的な意思決定手続を経たものとはいえない。また、未だ大量破壊兵器に関する十分な証拠が得られてない段階では、武力攻撃したいが「脅威」を排除したとは言えないからである。

それでは、憲章第7章は機能しなかったのだろうか。「脅威」の認定ができず、新たな武力行使

<sup>34</sup> 各々の要件は、本件との関連部分のみを引用している。Carsten Stahn, *Enforcement of the Collective Will After Iraq*, 97 AM. J. INT'L L. 815 n.4 (2003).

容認決議が採択されなかったため、米国は単独で攻撃を開始したが、そのことにより、第7章の掲げる集団安全保障制度は、その存在価値を低下させたことになるのだろうか。米国の単独行動を阻止できなかった安保理は機能麻痺に陥ったという意見もあったが、本当にそう言えるだろうか。第7章の集団安全保障制度が機能しなくなる場合とは、憲章規定の趣旨に、そしてその手続に、加盟国が従わなくなるときである。今回の場合にあってはめると、イラクに関する「脅威」認定が行われないうまま、たとえば米国などが提出した武力行使容認決議案を、安保理が採択するときにそうであろう。しかし、実際にはその事態は実現しなかった。それは、当該状況が「脅威」と認定できるほどの急迫性を帯びたもの、時間的要件を緩和せざるを得ないもの、との判断が、理事国内で統一して出されなかったためである。むしろ、そのような形で国連による武力行使を踏みとどまらせたのは、憲章第7章が機能したといえる<sup>35</sup>のであり、その点では安保理は自らの任務を果たした<sup>36</sup>といえよう。フランクは、この点について、安保理が失敗したといている限り、憲章下で与えられた役割や適用可能な決議について「誤解」している国が多いということであり、そのことが失敗なのであると言う。問題は、新たなルールを定立することよりも、合意に達することであり、国連の改革を議論する前にまずシステムを理解すべきであるという<sup>37</sup>。

しかしながら、加盟国の単独行動を阻止できなかったという点は事実であり、今回のような武力行使のあり方への国連としての責任については、今後の課題として議論していくべきではないだろうか。それと同時に、現代の国際社会における武力行使禁止原則のもつ意義<sup>38</sup>についても検討していく必要があると思われる。これは、国家間の武力紛争が減少し、それ以外の要因で国際社会の平和が脅かされる現実があるとすれば、集団内でいかに合意を得てそれらの解決にのぞめばよいのかという問題でもある。第39条下の「平和に対する脅威」概念の広がりには、このように、武力の行使を伴う措置の是非に関する合意形成のプロセスでもありと思われる。

## おわりに

今回のイラク戦争は、湾岸戦争と違い、米国および英国による国連の枠外での武力攻撃となった。安保理内の審議の様子をみても、今回のイラク問題により国連憲章第39条でいう「平和に対する脅威」の概念が広がったといえないのは明らかである。冷戦後の事例への対応を通じて、「脅威」概念の定義が広範化しつつあるのは明らかな傾向であるが、そのために、根拠（要因）が明らかでない事態を「平和に対する脅威」と安保理が認定することには問題がある。

<sup>35</sup> *Id.* at 823.

<sup>36</sup> 最上教授は、ここでの安保理内のフランス、ドイツ、およびロシアのような国々が「多国間主義を曲がりなりにも持ちこたえさせた」と表現されている。そして、「規範的な理を尽くさぬことによってそれ（多国間主義）を失敗させた国がある」（カッコ内は筆者が加えた）として、イラクへの武力行使を批判されている。最上敏樹「造反無理—この、理を尽くさぬ戦争について」寺島実郎・小杉泰・藤原帰一編『イラク戦争—検証と展望』（岩波書店、2003年）152頁。

<sup>37</sup> Franck, *supra* note 33, at 616-617.

<sup>38</sup> 柳原教授は、国際社会の執行機関としての役割を十分に果たしているか疑問がもたれる国連の集団安全保障体制の中で、武力行使禁止原則からの逸脱者が出た場合、問題はその国を責任追及していくだけでいいのか、という疑問を投じておられる。柳原正治「イラク問題と国際法—武力行使に対する国際法の有効性—」『法学教室』（有斐閣、2004年）No. 281、9頁。

大量破壊兵器の存在は、国際社会にとっての脅威である。そして、国際テロリズムという脅威もまた、国際社会全体が取り組むべき問題である。しかしながら、ただ漠然と脅威が存在するからといって、第7章下の措置が適用できるものではない。その前提として、個々の状況におけるどんな事実が具体的に「違反」とみなせるのか、「脅威」と認定できるのかを、安保理内で決定する必要がある。国連が主権国家の枠組を前提にしている限り、加盟国はそれを超えて行動することは許されないのであり、したがって「脅威」概念は国連憲章および国際法の諸原則にてらした上で判断されていくべきものであろう。

〔付記〕本稿は、2003年度九州法学会秋季学術大会での個別報告に加筆修正を施したものである。