

冷戦後の国際連合憲章第七章に基づく安全保障理事会の活動

——武力の行使に関わる二つの事例をめぐって——

第一章 問題の提起

第二章 湾岸戦争における武力の行使

——安全保障理事会決議六七八の国際連合憲章上の位置付け——

第一節 事実

第二節 決議六七八の法的根拠に関する主要な論点の整理と検討

一 憲章第三九条に基づく勧告説

二 憲章第四二条に基づく決定（勧告）説

三 憲章第五一条に基づく集団的自衛権説

第三節 決議六七八の国際連合憲章上の位置付け

一 明示的規定に基づく見解について

佐藤 哲夫

二 黙示的権限に基づく見解について

三 評価

第三章 人道的介入と武力の行使

——国際連合による武力行使を伴う人道的介入——

第一節 概念規定

第二節 国際連合による人道的介入の合法性

一 不干渉原則と国際連合の活動

二 国際連合総会の動き

三 学説の状況

四 人道的介入に関する若干の実定法

五 冷戦後における展開へのシナリオ…事務総長の「平和への課題」

六 小 括

第三節 冷戦後における国際連合による人道的介入に関する事例の検討

一 クルド人保護のためのイラクへの介入

二 ソマリアへの介入

三 旧ユーゴスラビアへの介入

第四章 国際連合憲章第七章の動態的展開

——組織法としての解釈理論から——

第一節 第三九条における「脅威」概念の展開

第二節 国際連合による武力行使（の許可）

第三節 組織法としての国際連合憲章第七章

※ 筆者は、敬愛する深津榮一先生の古希のお祝いに（若干遅くなりましたが）、この論文を謹んで献呈します。

※※ 本論文を執筆するに際して、一橋大学大学院の一九九三年度および一九九四年度の授業における参加院生との議論を基礎としている。また、国内避難民研究会（島田征夫教授の主催）での議論も基礎としている。関係者に感謝申し上げる。

なお、紙幅の制約のために、第三章の注を最小限に割愛するほか、第四章の本文も極めて簡潔に論述したにとどまる。機会を見つけて補いたいと考えている。

第一章 問題の提起

(1) 第二次世界大戦後の国際政治を基本的に規定してきた東西の冷戦構造が解消するとともに、安全保障理事会は積極的に活動し始めた。例えば、デュビュイの分類に依拠すれば、次のように列挙できよう。⁽¹⁾ 第一は、国連のオペレーションの増大と変容である。ナミビアやカンボジアのように、選挙支援等の国内的な援助に関わってきている。第二は、第七章に基づく制裁への依拠である。湾岸戦争に始まり、リビアや旧ユーゴスラビア等に展開している。第三は、安保理の決定したオペレーションナルな活動と大規模な人道援助活動との連携である。クルド人保護（決議六八八）、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ソマリア等の事例があり、加盟国に対して必要ならば武力を持って介入する権限を与えているし、国連のオペレーションナルな活動を展開する機関自身に対しても武力の行使の権限を与えている。第四は、旧ユーゴスラビアにおいて犯された人道に対する罪を訴追するための国際裁判所の設置である。決議八〇八によって、

憲章第七章に基づいて決定された。

(2) 安保理の展開する以上のような多様な活動の多くは、その法的根拠を国際連合憲章第七章に置いている。その意味で、冷戦後の安保理の活動の特徴を検討するにあたっては、憲章第七章の構造とその運用・発展の分析が不可欠とならう。

憲章第七章は安保理による強制措置の発動を規定する章である。国際紛争の解決に関する憲章の構成をみれば、次のようである。第二条第四項は武力行使の禁止を定め、第六章は紛争の平和的解決を、第七章は平和に対する脅威等に関する行動を、第八章は地域的取極を、第十七章は安全保障の過渡的規定を定める。また第七章の諸規定をみれば、次のようである。第三九条はまず平和に対する脅威等を認定する旨を規定し、第四〇条は暫定措置を、第四一条は非軍事的措置を、第四二条は軍事的措置をそれぞれ規定する。第四三条から第四七条は軍事的措置発動の基礎として特別協定等について、第四八条から第五〇条は決定の履行・援助・協議についてそれぞれ定める。最後の第五一条は武力行使禁止規定の例外として自衛権について規定する。

憲章第七章の冷戦下における展開を簡潔に記せば、以下のようなになる。まず、第四三条の特別協定の未締結と拒否権の頻繁な使用により軍事的強制措置は基本的に適用不可能であった。一部加盟国への武力行使の許可という変則的な形態による例外的な適用として朝鮮戦争と南ローデシアの事例を指摘できるとどまる。他方、非軍事的強制措置の適用はある程度なされたが、その過程では、憲章第七章が本来予定していた国家間の紛争とは異なる国内事態としての側面の強い事例（南アフリカ、南ローデシア等）に適用されることによって、第三九条の要件である「脅威」概念の運用について議論されてきた。

(3) 本論文においては、前記の諸事例の中から武力の行使に関わる二つの事例を取り上げて検討する。具体的には、

第二章において湾岸戦争における武力行使の中心的決議である決議六七八の憲章上の位置付けについて、第三章においてクルド人保護・ソマリア・旧ユーゴスラビアの三つの事例を素材として国際連合による武力の行使を伴う人道的介入について検討する。以上の二つの事例の検討においては、それらの国際法上および国連憲章上の合法性についての考察が重要である。この点で筆者は、「組織法としての解釈理論」⁽²⁾の観点から検討するように努めるとともに、第四章において、極めて簡潔ではあるが、「組織法としての解釈理論」の観点からの若干の結論を指摘する。

(1) P.-M. Dupuy, *Editorial : Sécurité collective et organisation de la paix*, 97 *Revue Générale de Droit International Public* 617-27 (1993).

(2) 拙著『国際組織の創造的展開——設立文書の解釈理論に関する一考察——』(勁草書房、一九九三年)。

第二章 湾岸戦争における武力の行使

——安全保障理事会決議六七八の国際連合憲章上の位置付け——

第一節 事実⁽¹⁾

(1) 一九九〇年八月二日、イラクはクウェートに軍事侵攻し、翌日にはクウェート全土を制圧した。これに対して安保理は、進行当日の八月二日に、決議六六〇を全会一致(イエメンは投票不参加)で採択し、「イラクのクウェート侵攻につき国際の平和と安全の破壊が存在する」ことを「決定 (decide)」し(前文二項)、「国際連合憲章第三九条

および第四〇条に基づいて行動して」、イラクの即時無条件撤退を「要求 (Demand)」した(主文二項)。

八月六日、決議六六〇を無視するイラクに対して安保理は、包括的な経済制裁を適用する決議六六一を賛成一三、反対〇、棄権二(キューバ、イエメン)で採択した。同決議は、一方で「イラクによるクウェートへの武力攻撃に対する憲章第五条の下での個別的又は集団的自衛の固有の権利を確認し」(前文六項)、「国際連合憲章第七章に基づいて行動して」、すべての国が、イラクおよびクウェートからの産品や製品の輸入、同国への武器・軍事物資を含む産品や製品の輸出、資金の供給等を防止すべきことを「決定」した。

八月八日にイラクがクウェート併合を正式に宣言したことに對して、安保理は八月九日に決議六六二を全会一致で採択し、イラクによるクウェート併合は法的効力を有さず、無効と見なされることを「決定」し(主文一項)、すべての国家、国際組織、専門機関に対して併合の間接的承認と解されることのある如何なる行為または関係をも慎むことを「要請 (call upon)」した(同二項)。

その後安保理は、以上の措置およびその他の措置の実施のために、決議六六四(イラクおよびクウェートからの第三国民の出国等を要求)、六六五(経済制裁を決定する決議六六一の実施のために「状況が必要とする措置」をとることを要請)、六六六(イラクおよびクウェートへの人道的食糧供給の指針)、六六七(イラクの在クウェート外国公館攻撃を非難)、六六九(制裁により経済的影響を受ける国への支援)、六七〇(イラクおよびクウェートへの空輸の禁止)、六七四(第三国民の解放とイラクの損害賠償責任(A)と事務総長による仲介(B))、六七七(イラクによるクウェートの人口構成比の改ざんを非難)を順次採択した。

(2) 安保理は、以上のように、「平和の破壊」の存在を認定し、経済制裁措置を決定し、不承認主義を表明し、その他実施のために必要な措置をとってきたが、一月二十九日には武力行使を容認する決議六七八を賛成一二、反対二

(キューバ、イエメン)、棄権一(中国)で採択した。同決議は、「国際連合憲章第七章に基づいて行動して」、イラクが決議六六〇および関連諸決議を完全に遵守することを「要求」し、「善意の猶予として (as a pause of goodwill)」イラクに最後の機会を与えることを「決定」する(主文一項)。次いで第二項は次のように規定する。

「イラクが一九九一年一月二五日以前に、前記主文一項に示されたように、前述の決議を完全に履行しない限り、クウェート政府に協力している加盟国に対し、安全保障理事会決議六六〇(一九九〇)およびそれに引き続くすべての関連決議を堅持かつ履行し、その地域における国際の平和と安全を回復するために、必要なあらゆる手段をとる権限を与える (authorizes ... to use all necessary means ...)。」

さらに、すべての国に対して前記主文二項の履行のための行動に適切な支援を与えるように「要請 (request)」すると同時に、「関係諸国に対し、本決議主文二項および三項を履行するためにとられる行動の進捗状況について、安全保障理事会に定期的に報告するよう要請する。」(主文四項)

(3) この決議六七八の採択以後、戦争開始まで安保理においてはなんらの措置もとられなかった。一九九一年一月十七日に一部加盟国から構成される多国籍軍は「砂漠の嵐」作戦を開始し、この武力行使が決議六七八に基づくことが事務総長に通告された。二月二十八日までの武力行使中において、軍事行動のコントロールに対する安保理の関与はなかったが、多国籍軍の構成国による決議六七八主文四項に基づく安保理への報告は定期的になされていた。

三月二日、安保理は湾岸戦争終結に関する決議六八六を賛成一一、反対一(キューバ)、棄権三(中国、インド、イエメン)で採択した。同決議は、決議六六〇以下の一二の決議の実施等を「要求」する(主文二・三項)と同時に、イラクがこの主文二・三項を遵守するのに必要な期間内は、「必要なあらゆる手段をとる」ことを認める決議六七八の主文二項が有効であることを承認した(主文四項)。

四月三日、安保理は瀋岸戦争の公式の停戦のための条件を定めた決議六八七を賛成一二、反対一（キューバ）、棄権二（エクアドル、イエメン）で採択した。

第二節 決議六七八の法的根拠に関する主要な論点の整理と検討⁽²⁾

決議六七八およびそれに基づく多国籍軍の行動の法的性格・根拠をどのように理解するかは困難な問題であり、学説も対立している。例えば、①多国籍軍として結集した諸国の集団的自衛権の行使、②憲章第三九条の勧告に基づく行動、③憲章第四二条の軍事的措置、④安保理決議六七八の「授權」は、集団的自衛権としての武力行使とも憲章第四二条の「行動」とも両立する、⑤憲章上の根拠を欠く違法な行動、⑥国際連合の内在的権能に基づく限定的ではあるが公的な制裁活動、などが指摘できる。⁽³⁾

確かに、問題は憲章自身の不十分さにあり、最終的な解答は立法的解決によるしかないと言ふこともできよう。しかし、一般に設立文書の、特に国際連合憲章の改正は困難であり、憲章第六章と第七章にまたがる紛争解決方式の類型を現在よりきめ細かに規定することは、望ましくはあるが、近い将来の実現可能性の点では定かではない。また、国際組織は、多数国間条約を含めて条約による単なる行為規範の設定では不十分であり、国際組織という組織的な実体の恒久的な運用によってのみ遂行可能な任務を達成するものとして、設立される。その結果、設立文書は、当該組織の実効的な機能・活動のために、国際社会の変化に対する適応という要請の下に常に置かれているわけであり、憲章第七章に關しても国際連合の組織法という観点から、その解釈・発展の可能性を検討することが必要であろう。⁽⁴⁾ 以下の分析においては、主要な考え方（第三九条説、第四二条説、第五一条の集団的自衛権説）の論点を整理・検討し、

次節において、決議六七八の位置付けを試みることにする。

一 憲章第三九条に基づく勧告説⁽⁵⁾

(1) 決議六七八の根拠として考えられるもの一つは、類似の事例である朝鮮戦争における国際連合軍とのアナロジーから、憲章第三九条に基づく勧告による根拠付けである。

朝鮮国連軍において、安保理は「北朝鮮からの軍隊による大韓民国に対する武力攻撃」を「平和の破壊」と認定して、敵対行為の即時停止と軍隊の北緯三八度線への撤退を要請する（一九五〇年六月二五日の決議八二、賛成九、反対〇、棄権一（ユーゴスラビア）、欠席一（ソ連）で採択）とともに、武力攻撃を阻止し当該地域における国際の平和および安全を回復するために必要な援助を大韓民国に提供するように加盟国に勧告した（六月二七日の決議八三、賛成七、反対一（ユーゴスラビア）、棄権二（エジプト、インド）、欠席一（ソ連）で採択）。

これらの安保理決議および朝鮮国連軍を国連軍と理解していたことを示す主要関係国の認識とに基づき、パウエツトは次のように結論する。

「より良い見解は、朝鮮の行動を第三九条に基づく勧告によって許可 (authorize) された強制行動と見なすことである。諸決議の実際の内容に関しては、それらの有効性は、加盟国のとった行動は憲章の目的および原則と完全に合致し、国際連合の権限ある機関の決議によって許可されたという、より広い基礎に基づく。このアプローチこそが、結局のところ動態的な政治的組織であるものへの、唯一の現実的なアプローチとして勧められるのであり、個別の憲章規定との関連での各決議の各項の用語の些細な点（実際には政治的妥協の結果にすぎない）ではない。さらに、朝鮮の行動が国際の平和および安全の回復を目的としていたのであるから、安保理のとった行動はその権限

内であると見なされなくてはならない。⁽⁶⁾」

(2) この考え方に対する批判は三つある。第一の批判は、憲章第三九条がいう「勧告」とは、憲章第六章が規定する紛争の平和的解決に関する勧告を意味するものであり、強制行動の勧告は「憲章起草者たちが第三九条を採択したときには、ほとんど予想していなかった種類の『勧告』であった⁽⁷⁾」という点である。

この起草者意思に基づく批判を評価するにあたっては、次の点に留意する必要がある。すなわち、そもそも第三九条を解釈・運用するに際して、起草者意思はどのような価値を有するのだからである。条約法条約の第三一条と第三二条の規定によれば、起草者意思は補足的な手段という地位を占めるにすぎない。第三九条の「文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従」った誠実な解釈は、強制措置の勧告を排除することになるか、さらに、第七章という組織法としての憲章の中心的な規定は、通常の条約のように文言主義的な観点からではなくて、国際連合という国際組織の実効的な機能・活動の観点から目的論的・発展的に解釈されるべきではないか、が検討されるべきであろう。(本稿八一頁を参照せよ。)

第二の批判は、朝鮮国連軍の先例としての価値に関する問題である。グッドリッチは、その当時、安保理の勧告に基づく軍事的措置という考え方はソ連圏を除くほとんどの加盟国に受け入れられていたと指摘している。⁽⁸⁾この点で先例としての価値を否定する立場からは、主に次の二点が指摘される。⁽⁹⁾①指揮系統の問題(アメリカが任命する司令官のもとに統一司令部が置かれ、その行動はアメリカが安保理に報告するとされ、それを越える安保理による軍事行動の統括は規定されなかった)、②関係諸決議がソ連の欠席のもとに採択された(欠席と棄権を同一視できない、たとえ可能としても棄権が安保理決議の採択を妨げない旨の慣行がこの時点で成立していたかは疑問)である。

①の指摘に関する反論としては、湾岸戦争における同様の問題をめぐる第四二条説の部分での検討(本稿六三頁)

を参照されたい。②の指摘に関する反論⁽¹⁰⁾としては、第一に、ソ連は安保理を欠席することによって憲章第二八条の義務（安保理が継続して任務遂行できるように組織されるのであり、各理事国は機構所在地に常に代表者をおく）に違反していたのであり、異議を提起する資格に欠けると主張される。（もっとも、それ故に、違憲の（違憲であると仮定して）決議が合憲になるとはいえないのではないかという問題は残るが。）第二に、第二七条第三項の文字通りの表現には合致しないとしても、憲章の目的と原則には合致しうる。実際、ソ連復帰により安保理が決議を採択できなかったことをうけて採択された総会決議三七七（V）「平和のための結集」決議（一九五〇年一月三日に賛成五二、反対五、棄権二で採択）は、総会の勧告による強制措置を定めており、平和の回復が一大国の反対に優位すべきという圧倒的多数の加盟国の意思を示している。⁽¹¹⁾もっとも、総会による軍事的強制措置の勧告は、この朝鮮戦争の事例（総会決議四九八（V））以後には存在しないが、そのことはこの決議が無効になったことを必ずしも意味しないし、むしろ総会による軍事的強制措置の勧告が必要かつ適当⁽¹²⁾であると政治的に決定されうるような事態が発生しなかった故であると推定すべきであろう。

(3) 第三九条に基づく勧告という考え方に対する第三の批判は、被制裁国との関係での合法性という問題である。⁽¹³⁾すなわち、勧告は法的拘束力を有しないことを特徴とし、そのことはこれを実施する国についてはもちろん、その対象となった国についてもいえる。その結果、勧告による制裁の対象となる国にとっては勧告による、いいかえれば法的拘束力のない強制措置を受忍する義務はなく、従ってこのような強制措置によって対象国の法的権利を侵害することは国際法に違反することになる、と主張される。フローヴァインはこの論点を提起し、強制措置は勧告ではなくて決定⁽¹⁴⁾によってのみなされるのであるとする。（もっとも、彼は朝鮮国連軍は構成国の集団的自衛権の行使（憲章第五一条）に基づくとする。）

しかしながら、朝鮮国連軍の根拠決議である安保理決議八三は、現在まで多くの場合、憲章第三九条にいう「國際の平和及び安全を維持し又は回復するために」行う「勧告」であると理解されてきた。その理由は、第一に、当時、第四二条は第四三条の特別協定が締結されていなければ働かないという見解が支配的であつたことに、第二に、第四二条の強制措置は「決定」によらなければならず、「勧告」の働く余地はないと考えられていたことにある、と推定されよう。⁽¹⁴⁾さらに、前記の「平和のための結集」決議の中心規定によれば、「総会は、國際の平和及び安全を維持し又は回復するための集団的措置（平和の破壊又は侵略行為の場合には必要に応じ兵力を使用することを含む。）を執るよう加盟国に対し適当な勧告を行う」（強調は筆者）とされる。また、被制裁国に対する強制措置の合法性を、被制裁国に対して決定がもつ法的拘束性に求めようとするのであれば、朝鮮戦争の際には北朝鮮は國際連合非加盟国であつたが故に、この正当化理由は適用できないことにもなる。

二 憲章第四二条に基づく決定（勧告）説⁽¹⁵⁾

(1) 前記の憲章第三九条に基づく勧告という考え方では被制裁国に対する正当化の問題が解決できないと考える人々は、憲章第四二条を根拠規定とする。

(2) もっとも、第四二条に基づくとする説は、二つに分かれる。第一は、第三九条説と同じ意味で、安保理は加盟国に対して一定目的のための軍事行動を許可あるいは勧告できるとし、その許可あるいは勧告を行う権限を第四二条に基礎付ける。この第一の考え方については、第四二条がそのような権限を含んでいると解釈できるか否かのみが独自の論点となり、許可あるいは勧告が対象となる行動の違法性を阻却する効果を持つか否かの問題は、第三九条説と同じ状況となる。第二は、以下に説明するように、被制裁国に対する正当化は勧告によってではなく、決定によって

のみ可能であるとす。第三九条説と區別して独自に検討する必要があるのは、この第二の考え方である。以下、第四二条説として、この第二の考え方を検討する。⁽¹⁶⁾

- (3) この考え方によれば、第四二条に基づく強制措置が安保理の強制措置として被制裁国に対しても合法的であるためには、この強制措置は、憲章第七章における「平和の脅威、平和の破壊又は侵略行為」の実行国に対して「拘束力ある決定」としてなされることが必要である。そしてこのためには、次の三つの要件が満たされなくてはならない。
- ① 当該決議が拒否権の行使なく有効に成立していること、② 第四二条の実体的要件を満たしていること、③ 決議の名宛人を拘束するという理事会の意思が決議の中に示されていることである。また、②の実体的要件とは、第一に第三九条に基づく「存在の決定」(不可欠な前提条件)であり、第一に暫定措置の適用(義務的ではないが要請されている)であり、第三に第四一条の措置の適用(その不十分性の判断は安保理がする)である。そして、これらの実体的要件が満たされているのであれば、第四二条に基づく強制措置の「手足」となる軍隊の調達に関しては、「命令」ではなくて任意的な「勧告」(強制措置という枠組みの中の手続・手段の部分での「勧告」)であっても差し支えない。安保理が専有しており、本来自らが行使すべき軍事力行使の権能を、事実として安保理が行使できないという事情の下に、加盟国に安保理に代わって行使することを「許可」できる。このような手順を踏んでいるのであれば、「勧告」に従った加盟国による武力行使は、措置の対象国との関係で、違法性を解除され、正当と見なされる、と主張する。⁽¹⁷⁾
- (4) 第四二条を援用する以上の立場に対しては、前記の第三九条説に対する第三の批判への反論の部分で指摘したように、第一に、勧告の権能を有するにとどまる総会による集団的措置の勧告を規定する「平和のための結集」決議をどのように評価するかという問題がある。第二に、被制裁国に対する強制措置の合法性を、被制裁国に対して決定がもつ法的拘束性に求めようとするのであれば、朝鮮戦争の際には北朝鮮は国際連合非加盟国であったが故に、この正

当化理由は適用できないことにもなるう。

(5) 憲章第四二条に決議六七八の根拠を求める見解に対しては、さらに、次の点から批判が加えられた⁽¹⁸⁾。第一は、もしこの決議が第四二条の軍事的強制措置を發動するものであるとすれば、それは国際連合の歴史上初めてのことであるが、第四二条に基づく旨の指摘は討論における諸代表の発言にも聞かれなかったという点である。しかし、この点は、決議において根拠規定を明示しない安保理の傾向を前提とすれば、重要な批判ではない。

第二は、より決定的なこととして、この決議は第四二条に基づく兵力の使用が従うべき条件と手続について定めていないという点である⁽¹⁹⁾。第四三条の特別協定が締結されていない現状では、確かに、加盟国が自発的に提供する軍隊をもって、例えば多国籍軍をこれに当てて、軍事的強制措置を發動することは不可能ではないと思われる。「しかし、第四二条が国連の集団安全保障体制のもとにおける軍事的強制措置を規定するものである以上、このための兵力使用の計画を軍事参謀委員会の援助を得て安保理事会が作成し(第四六条)、また、軍事参謀委員会が理事会のもとで兵力の戦略的指導に責任を負う(第四七条三)ことは、本質的な要件であるといわねばならないであろう。」この第二の批判点を補強するものとして、①第四二条に基づくが安保理の管理・指揮のもとにない軍事力の行使は、憲章起草者がまったく予想しないものであった、②朝鮮国連軍には憲章上の多くの問題点が存在するうえに、第四二条が援用されたわけでもないので、これを先例と考えることは困難である、③一九六六年の南ローデシアに関する決議二二一⁽²⁰⁾に関しても、別の理由から先例とはいえないと指摘される。

(6) 加盟国による兵力の使用に対する安保理によるコントロールが本質的な要件であるという主張に関して、第四二条説もその重要性を否定するのではない。例えば、尾崎教授も次のように述べている。

「軍隊を提供する国家が自らの軍隊の行動についてフリー・ハンドを持ちたいと思うのは当然の欲求であろうが、

そして、軍隊の提供が加盟国の自発的な『善意』に依存している以上、このことはそれなりに尊重されなければならないであろうが、しかし、安全保障理事会の授權の下に、国連に代わって行動する軍隊が、国連の『政策及び目標の枠組内で』行動し、安全保障理事会の大まかな統制に服することも当然の要請である。「決議六七八の」ケースでは、このような安全保障理事会と加盟国連合軍との間の権限関係はあまり明確ではなかったが、今後の問題として、この点がもっと明確にされる必要がある。⁽²¹⁾

憲章第七章においては加盟国が自発的に提供する軍隊による軍事的強制措置に対しても安全保障理事会による実質的なコントロールが望ましいという点に関しては、あまり争いはないであろう。そして安保理に対する定期的な報告（決議六七八主文四項）のみでは、安保理による実質的なコントロールとしては不十分であるという点に関しても、争いは少ないであろう。問題は、一定レベルの実質的なコントロールが、決議の合憲性の不可欠な要件とまでいえるか否か、それが不十分であれば決議自体の合憲性までもが失われるような意味での本質的な要件か否かである。

この問題は非常に困難な問題である。第一に、憲章自体は、本来、加盟国が自発的に提供する軍隊による軍事的強制措置を予定しておらず、直接に関係する明示的規定は存在しない。第二に、その結果として、合憲性の要件として要請される実質的なコントロールの程度に関する明確な基準を、十分な客観的説得力をもって、憲章から引き出すことは、不可能に近い。

こうして、この問題に対する解答は、憲章の規定を基礎としながらも、その後の国際社会の発展を背景として、国際連合および加盟国の実行の中に見い出されるべきものとして設定すべきであろう。憲章の発展可能性のグレイ・ゾーンの中で、憲章解釈の実践的性格が顕著に現れ、問われる問題である。

(7) 憲章第四二条に決議六七八の根拠を求める見解に対しては、さらに別の側面に関して、次の点から批判が加えら

れた。すなわち、第四二条において行動をとることができるのは、「第四一条に定める措置では不充分であろうと認め、又は不充分なことが判明したと認めるとき」という条件が満たされた場合に限られるのに対して、決議六七八の採択においては、この条件は満たされていなかったと主張されるのである。⁽²²⁾ 第一に、決議六七八の採択された一月二九日の一カ月後の段階ですでに一〇六カ国が経済制裁の実施に関する報告を事務総長に提出しており、経済制裁が効果をあげつつあることは一般的に認められていた。第二に、ローデシアや南アフリカの前列では、安保理は経済制裁の効果については十分に忍耐強かったのとは対照的に、イラクに対しては安保理は極めて性急であり、決議六七八の支持者たちは、この決議の採択時、あるいはそれが実施に移された時点で、経済制裁が不充分であると判明したことの証明に成功しなかった。こうして、決議六七八は第四一条の経済制裁の効果を見極めることなく尚早に採択されたと指摘される。

第四二条説の立場からのこの批判に対する反論としては、次の三点がありうる。⁽²³⁾ 第一に、討議の示すところでは、安保理の大勢は、経済制裁ではイラクの撤退を実現させるのに不充分なことが判明したと考えた。実際、決議六七八採択の時点で、イラクの経済は崩壊の危機に迫込まれていたものではなかった。第二に、第四二条の規定はきわめて幅のある文言で作られており、平和の破壊や侵略の場合には、安保理が（非軍事的措置では不充分であろうと判断し）最初から軍事的措置に訴えることもできる。第三に、第四一条の不充分性は安保理が判断すべき事柄であり、決議六七八の採択は、安保理がその旨判断したことにあたる。

この対立点に関しては、まず第一に、その判断権限を安保理が有することは、第四二条の文言から明確である。従って、第二に、問題は、本件における安保理の判断が適切であったか否か、言い換えると、安保理の裁量の範囲を逸脱しているか否かであると考えられる。このような問題設定に基づいて評価するならば、第四二条説の反論に説得力

があると思われる。すなわち、「第四条に定める措置では不十分であろうと認め、又は不十分なことが判明したと認めるとき」との条件にいう、「不十分」は、本件においてはイラクの撤退を実現させるのに不十分か否かであり、単に経済制裁が効果をあげるだけでは「充分」ではないのである。確かにローデシアや南アフリカの場合とは対照的に性急ではあるが、単に経済制裁が効果をあげたか否かとは区別された、イラクの撤退を実現させるのに不十分であるか否かという問題に対する判断としては、本件における安保理の判断は、政治的な意味で適切であったか否かについては議論の余地があるであろうけれども、その裁量の範囲内のものであり、決議の合憲性を失わせるという意味での法的裁量の限界を逸脱しているとはできないであろう。

三 憲章第五条に基づく集団的自衛権⁽²⁴⁾説

(1) 湾岸危機の初期の段階においてペルシャ湾やサウジアラビアに軍隊を派遣する際などに、多国籍軍の主要構成国は、その根拠として、憲章第五条の集団的自衛権を援用していた。もし多国籍軍の武力行使がこの集団的自衛権に基づいて正当化できるとするならば、決議六七八は、多国籍軍の武力行使にとっては、政治的意味での正当性のお墨付きという機能を果たすとしても、少なくとも法的にはほとんど無意味のものとなる。決議六七八の内容にそくして言えば、第一に、「善意の猶予」としてイラクに与えられた一九九一年一月一五日以前の「最後の機会」を尊重すること、(従って、当該期日以前に武力行使に訴えてはならない旨の制約を課したこと)、および第二に、とられた行動について安保理に定期的に報告することという、二つの要件を多国籍軍の構成国に課したにとどまると考えられる。

(2) 多国籍軍の武力行使が、實際上、安保理のコントロールの下には置かれず、参加した加盟国の行動としてなされたこともあり、この集団的自衛権に基づく正当化はそれなりの説得性を持つてはいる。⁽²⁵⁾しかし、この考え方に対して

も、次のような批判あるいは争点がある。

第一の批判は、憲章第五一条自体が、自衛権を行使できるのを「安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間」に限定していることに基づいて、本件の場合のように安保理が既に決議六六一等によって第四一条に基づく経済制裁（包括的な非軍事的制裁であり、さらに決議六六五や六七〇によって強化されている）を発動している状況の下では、個別国家の判断によって集団的自衛権を行使する余地はなくなるというものである。⁽²⁶⁾

この批判の検討⁽²⁷⁾においては、「国際の平和及び安全の維持に必要な措置」が具体的に何を意味するかという問題と、そうした措置がとられたか否かを誰が判断するかという判断権の所在の問題とに分けて考えることができよう。しかしながら、第一の「必要な措置」の内容に関しては、説得力の大小の相違はあるが、多様な解釈が主張されており、具体的な事件において一義的な結論に達するのは困難であろう。また第二の判断権の所在に関しても、いくつかの解釈が主張されており、憲章第五一条の解釈上はいずれとも決め難く、後の実行に残されていると思われる。

(3) 第二の争点として指摘できるのは、決議六七八と集団的自衛権のそれぞれが、武力行使の範囲（および程度）として許容しうる範囲（および程度）がどのように相連し、実際の多国籍軍の武力行使の範囲（および程度）をカバーしているか否かという論点である。⁽²⁸⁾

決議六七八は、多国籍軍の武力行使の目的・限界として、「安全保障理事会決議六六〇（一九九〇）及びそれに引き続くすべての関連決議を堅持かつ履行し、その地域における国際の平和と安全を回復すること」を規定している。

前半の関連決議の履行とは、具体的に、①イラクの即時かつ無条件撤退、②クウェートの主権、独立及び領土保全の回復、③イラクによる損害の賠償等を含む。他方で、後者の「その地域における国際の平和と安全を回復する」という表現は、第七章の第三九条や第四二条に類似の表現があるほか、「国際の平和及び安全」の維持は国際連合

の目的として第一条第一項に規定されているように、憲章において極めて広範な意味を与えられており、安保理はその結果、非常に広い裁量を残していることになる。

他方、集団的自衛権の要件には、「均衡性の原則」および「必要性の原則」が含まれる⁽²⁹⁾。これらの原則によれば、自衛の目的は現状の保全・回復に限定され、使用される手段もその目的のために必要なものに限定される。もっとも、司法指向的な国内法秩序の場合と異なり、国際法秩序においては、合法性の判断は国際社会全体の反応に依存する側面が強く、均衡性の原則についてもその精確な定式化は不可能と思われる⁽³⁰⁾。そうであるとしても、基本的には、集団的自衛権においては、武力行使の範囲（および程度）として許容しうる範囲（および程度）が比較的限定されていると考えられる。

実際の多国籍軍の武力行使の範囲自体については、特に戦争被害の程度については、各人の立場によって様々な評価が可能であろうが、基本的には、多国籍軍はその任務を関連決議の履行に限定してクウェートからのイラク軍の排除に限定したように思われる。実際、多国籍軍は、フセイン大統領自身の責任の追求やフセイン政権の排除までは行わなかったのである。しかしながら、決議六八七に示された停戦の条件は、イラクの大量破壊兵器の廃棄等のイラクの主権の制約を含んでおり、単に関連決議の履行にとどまらず、「その地域における国際の平和と安全を回復する」ために、安保理が広い裁量権を行使したことを明らかにしている⁽³¹⁾。これらの諸条件が停戦の条件として提示されたことは、決議六八七等のその後の決議までを一つの流れ・まとまりとして見る限り、多国籍軍の武力行使の法的根拠は、集団的自衛権の範囲を越えており、決議六七八の履行・発展としてのみ正当化できるように思われる⁽³²⁾。

(4) 第三の争点は、既に既成事実化した侵略の結果を排除して現状回復を実現するために、侵略の犠牲者である人民の抵抗運動は別として、第三国が集団的自衛権を行使することはできないことである⁽³³⁾。実際、事務総長は、クウェー

トによる武力抵抗が終了して数カ月後においては、クウェートの個別のおよび集団的自衛権は消滅したと指摘している。⁽³⁴⁾

第三節 決議六七八の国際連合憲章上の位置付け

一 明示的規定に基づく見解について

① 集団的自衛権説の却下

(1) 多国籍軍の法的根拠を憲章第五条の集団的自衛権に求める見解の主要な理由は、多国籍軍の実態を前提としたときに、それを国際連合憲章に基づく国際連合軍として認めることに躊躇することにあると思われる。すなわち、安保理のコントロールが実質的に欠如しており、参加した加盟国の行動としてなされた。さらに、朝鮮国連軍の場合には決議八四によってアメリカが任命する司令官の下に統一司令部が置かれたうえに、国連旗の使用も許可されていたが、多国籍軍の場合にはこれらの手続すらもとられなかったのである。

しかしながら、逆に、国際連合憲章に基づく国際連合軍としては、少なくとも明文規定の上では、第四三条の特別協定を基礎とする「まぼろしの」理想・理念型としての国際連合軍が規定されているにとどまる。このような事情の下で、どのような形態の武力行使を国連の集団安全保障機能の発現形態として見なすかは、多分に、用語の定義の問題と言えよう。⁽³⁵⁾ 国連の集団安全保障体制の基本的特徴は、国際社会の分権制（さらには国際連盟における規約違反の決定と経済制裁の発動の決定が各連盟国によってなされるといふ分権的な集団安全保障体制）に対して、国際連合では、安保理の決議を中心とした組織的集権的な強制措置発動の体制がとられていることである。⁽³⁶⁾ そうとすれば、多国

籍軍の武力行使が国連の集団的安全保障機能の発現形態として理解するのが適切か否かは、この「安保理の決議を中心とした組織的集権的な強制措置の体制」という基準がどの程度満たされていたかによって判断すべきことになる。この点で、多国籍軍の武力行使は、既に指摘したように、第一に、武力行使に訴える時期に関しては、「善意の猶予」としてイラクに与えられた一九九一年一月二五日以前の「最後の機会」を尊重する（従って、当該期日以前に武力行使に訴えてはならない）旨の制約が課されているのであって、安保理の集権的判定を経ている。第二に、安保理のコントロールに関しては、とられた行動について安保理に定期的な報告することという要件が多国籍軍の構成国に課されている。このような限定的意味において（のみ）、多国籍軍の武力行使は、国連の集団的安全保障機能の発現形態であったとすることができる（にすぎない）。

(2) 多国籍軍の武力行使は、以上のように、限定的意味においてのみ、国際連合の行動であったとすることができるにすぎない。他方で、それでは、憲章第五一条の集団的自衛権の行使と考えるべきであろうか。この点については、すでに指摘したように、第一に、憲章第五一条自体が、自衛権を行使できるのを「安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間」に限定していること、第二に、決議六七八と集団的自衛権は、武力行使の範囲（および程度）として許容しうる範囲（および程度）が相違すること、第三に、既に既成事実化した侵略の結果を排除して原状回復を実現するために、第三国が集団的自衛権を行使することはできないこと、という争点あるいは批判がある。これらの点については、確かに論議のあるところであり、必ずしも十分に確定しているのではないかもしれないが、全体としては、集団的自衛権によって基礎付けるのは困難であるように思われる。

以上に加えて、決議六七八の正文第二項の「〔一定の〕加盟国に対し、……すべての関連決議を堅持かつ履行し、その地域における国際の平和と安全を回復するために、必要なあらゆる手段をとる権限を与える（authorize）」と

いう表現は、集团的自衛権の行使とは両立が困難であると考えられる。後に述べるように、安保理は、本来違法である加盟国による武力行使の違法性を阻却するという意味で武力行使を「許可・授權」する権限を有している。そのような権限を有する安保理が、この引用にあるように、誰に対して、何の目的で、何をする権限を与えると、決議主文において規定する以上、それは、法的な意味における「許可・授權」であると考えざるをえない。実際、決議六七八は、「国際連合憲章の下での国際の平和と安全の維持と確保についてのその義務と責任を想起し」ているのであり、安保理は法的に有する自らの権限を行使していると考えるべきであろう。(集团的)自衛権の本質的特徴の一つは、(事後的にはともかく)事前の許可なしに発動しうることであり、事前の許可と考えられる決議六七八とは両立しないと思われる。また、決議六七八の「許可・授權」が法的意味におけるものである以上、多国籍軍の武力行使は、集团的自衛権の行使から安保理の「許可・授權」に従って実施される行動に、その法的性格を変更することになると考えられる。⁽³⁷⁾

② 第三九条説と第四二条説との相違

(1) これら二つの説の間の主要な相違点は、被制裁国との関係での合法性の問題の処理の仕方である。⁽³⁸⁾ すなわち、第四二条説によれば、被制裁国に対して加盟国が実施する強制措置は、一般国際法上違法法であるが、安保理が第四二条に基づいて法的拘束力のある決定を採択する場合にのみ、その違法性が阻却されるとするのである。

(2) しかしながら、第三九条説においても、この違法性阻却の問題が看過されてきたのではない。事実、第三九条説の中心である、勧告に基づくことによって本来違法である行為の違法性が阻却されるという論点に関しては、様々に議論されてきた。

一方で否定的な見解がある。例えばスニールは次のように述べる。

「『国家は』決議によって排除されることになる条約上の或は慣習法上の他の義務を無視することができる。……次の二つの条件を両方とも満たす場合にのみできると思われる。第一に、設立文書が問題の規則の適用除外を予定していることであり、第一〇三条によって憲章はそれに当たると。第二に、決議がそれ自体義務的であることである。そうでないとすると、国際連合加盟国の特定多数派の意図によって一時停止される結果として、効力ある規則の全体が不安定にさらされることになる。何らかの決議が、条約との関係で、ユース・コーゲンスの持つ破壊的機能を果たすことになりうるであろうが、これは憲章の起草者の意図にも加盟国の実行にも対応しない。」⁽³⁹⁾

同様に、フィッツモーリスも、憲章第一〇三条に言及しながら、次のように述べる。

「安保理の決定に関しては——加盟国は憲章の下でそれらを実施する義務を有するから、このために既存の条約に違反することを正当化できるであろうし、実際、憲章に関する限りはそのように義務づけられるであろう。しかし、加盟国は、総会決議を実施する如何なる直接の法的義務の下にもないのであるから、義務の如何なる抵触をも抗弁とすることはできないであろう。抵触は既存の義務とこの勧告との間となるが、勧告は加盟国が実施を望むことがあるとしても義務づけられるのではない。従って、法律上は、既存の義務が優位するであろう。」⁽⁴⁰⁾

他方で、肯定的な見解もある。例えば、ヴィラリーは次のように述べる。

「禁止規範が存在する場合には」勧告は、権限ある機関によってなされるときには、「国家の」行動を基礎づけることができる。もっとも注目すべき例は、国家の武力行使が自衛権の場合を除いて憲章により完全に禁止されているにもかかわらず、国家が特定の状況においては武力に訴えることを許可する安保理の勧告である。……国際の平和と安全の維持の領域における安保理の権限と権能は十分に広範なものであり、そのような勧告の法的有効性（そ

の結果として……第二条第四項の適用除外の許可の法的有効性)は議論の余地がない。⁽⁴¹⁾」

また、国際法委員会も、国家責任の法典化の作業の過程において、次のような見解をコメントリーの中で述べたことがある。

「憲章規定に合致して適用された制裁は、それらを適用する国家にかかる他の条約義務とたとえ抵触するとしても、国際連合の法体系においては確かに違法ではないであろう。……憲章に規定された規則の下では、そのような措置は、この体系の中で、特定の個別の違法行為の責任があると判断された国家に対する制裁の『正当な』適用である。この見解は、さらに、制裁の適用を許可する機構の適正に採択された決定が命令的である場合のみならず、そのような措置の履行が単に勧告されている場合においても有効であると思われる。」⁽⁴²⁾

このような見解の対立の理由としては、第一に、勧告とも、また憲章第二五条が対象とする決定とも異なり、一定行動を許可する(授權する authorize)権能が、明示的には安保理に付与されていないことにある。⁽⁴³⁾第二に、論理的整合性・説得力の観点からは、むしろ否定的見解に理由があると思われるにもかかわらず、国際連合においては肯定的な実行(特に、国際の平和と安全の維持または回復の領域における安保理または総会による非軍事的強制措置の勧告)が蓄積されてきているという事情にあると考えられる。

結局のところ、国際組織の機関の勧告の法的効果という形で一般的に解決することはできないのであり、機関の権限・権能および機関と加盟国の実行(黙示的合意の有無、慣習法の成立等)を考慮したうえで、ケース・バイ・ケースに考えていくほかにないように思われる。

(3) 具体的に、第三九条にいう勧告は、憲章の法秩序において、第二条第四項の規定する武力行使の禁止を一時的に解除するという法的効果を持ちうるものであろうか。この点で、武力行使の禁止というすべての加盟国を拘束する基本

的な規範に違反することになるであろう行動を、国際連合において国際の平和と安全の維持において主要な役割を果たすと位置付けられている安保理が勧告するとすれば、この勧告については、(憲章違反により無効であると考える限りは)武力行使の禁止を一時的に解除するという法的効果を黙示的に包含するものとして当該行動を勧告してゐると考えざるをえないであろう。従って、従来の研究における、軍事的存在いは非軍事的な強制措置を勧告する安保理または総会の権限および実行の分析においては、そのような勧告の権限および実行は、勧告に従う行動の違法性を解除するという法的効果を当然に包含するものとして考えられていたといえよう。⁽⁴⁾

(4) 第三九条に関する以上のような理解に対して、第四二条説は、違法性阻却の効果を安保理の決定の法的拘束力に求めようとするものである。勧告による違法性の阻却に関して先に紹介した否定的な見解が、それ自体としては論理的整合性・説得力を持つように、違法性阻却の効果は決定の法的拘束力に基礎付けるほうがより安定しているといえよう。

しかしながら、第三九条説との対比での第四二条説の理由付けは、必ずしも十分ではないと思われる。第一に、第四二条説が先例とする朝鮮戦争における決議八三の事例において、北朝鮮は国際連合の非加盟国であり、安保理の決定の法的拘束力が及ばない国家であった。従って、ここでは第三九条説と第四二条説とを区別する実益はない。第二に、南ローデシア問題における決議二二一に關しても、決議二二一が第三九条と区別した第四二条固有の先例と考えるべきかについては、(注20で指摘したように)疑問である。第三に、違法性阻却の効果は勧告には基礎付けえないとするのであるから、「平和のための結集決議」やその他の総会の強制措置の実行、さらには安保理自身の勧告による強制措置の実施の実行をどのように説明するかという問題が残る。確かに、強制措置の内容が慣習法上の、あるいは条約上の違法行為となる行為の実施を要請するものでない限りは法的には問題はないと言えるが、実際にはそれら

の措置にとどまるものではない。第四に、決議八三の場合では加盟国が援助を提供するように「勧告する」とされていたのであるし、決議二二一の場合ではイギリスに船舶の入港を阻止するように「要請し (call upon)」、拿捕・抑留の「権限を与える (empower)」とされていたのであって、「決定する」とされていたのではない。同様に、決議六七八においても加盟国に対して必要なすべての措置をとる「権限を与える (authorize)」とされていたのである。従って、名宛国を拘束するという意味での「決定」ではない「許可・授權」を名宛国の行動の対象である主体（被制裁国）に対する「決定」として見なすという人為的な操作（擬制）を必要とする。そのために、強制措置の「手足」となる軍隊の調達に関する手続・手段の部分での「勧告」と法的拘束力をもつ強制措置という枠組みの部分での「決定」とを区別することになる。

(5) 結局のところ、第三九条説と第四二条説の相違は、被制裁国に対する武力行使の違法性の阻却を「勧告」に（默示的に包含されているものとして）基礎付けるか「決定」に（枠組みとしての強制措置の法的拘束力として）基礎付けるかの違いにすぎない。いずれの場合も、「平和に対する脅威」等の認定を踏まえた第七章の枠内に位置付けられている。また、いずれの場合も、加盟国に対して武力行使を「許可・授權」する。唯一の相違は、「決定」の場合には、枠組みとしての強制措置の法的拘束力を認定するために、さらに、第四〇条の暫定措置、第四一条の拘束的な非軍事的措置の適用およびその不十分性の判断という実体的要件が加算されることになる。もっとも、安保理の裁量によって第四〇条と第四一条とを省略して一気に「許可・授權」に進むことも可能とされる。また、いずれの場合にも、表決は非手続事項として行われるのであるから、加算された実体的要件は、安保理が武力行使を「許可・授權」しようとする意図するときには、ほとんど障害にはならないといえよう。さらに、決議六七八の採択の際に安保理において議論されたように、実行上は、たとえ第三九条の勧告によって強制措置が発動されるとしても、それが軍事的な強制措

置である場合には、第四二条説と同様の発動条件（第三九条の認定と第四一条の措置の不十分性）が課されていると考えるべきであろう。

こうして、第三九条説と第四二条説との相違は、かなりな程度、アカデミックなものにとどまると思われる。これらの「決定」「勧告」「許可・授權」を多少の不正確さにもかかわらず簡潔に対比すれば、次のようになると思われる。

〔決定〕…（形式）強制措置の枠組みの「決定」と軍隊の調達・手続の「勧告」。

（実体）被制裁国に対して、法的拘束力のある「決定」の受諾を「命令」。

加盟国に対して、法的拘束力のない「勧告」の受諾を「要請」。

（結果）被制裁国に対する法的拘束力ある「決定」から、「勧告」に従う行動の違法性阻却が引き出される。

〔勧告〕…（形式）強制措置の「勧告」。

（実体）加盟国に対して、法的拘束力のない「勧告」の受諾を「要請」。

（結果）権限ある機関が本来違法な行動を「勧告」するときは、その行動の違法性阻却は当然に黙示的に包含される。

〔授權〕…（形式）強制措置の「授權」あるいは「許可」。

あるいは（実体）加盟国に対する「許可」であり、機関の側の主体的な要請は欠如。

〔許可〕（結果）定義上当然に、違法性阻却の効果を伴う。

二 黙示的権限に基づく見解について

① その主張

(1) 決議六七八は、単に「国際連合憲章第七章に基づいて行動して」とするのみで、憲章上の具体的な根拠規定を示していない。そのために、その根拠を国際連合の黙示的権限に求める見解がある。例えば、故田中教授は次のように述べていた。

「……少なくとも安保理は、憲章上与えられた権限・責任を行使したと判断していることは明白であり、明文「規定に直接の根拠を見出せなくとも、とくに二四条に基づくその内在的権限 (implied power) の範囲内だと判断していることは確実である。」⁽⁴⁵⁾

(2) このような考え方は、孤立したものではなく、むしろ広く共有されているようにも思われる。実際、フランクとペイテルは、憲章の第四三条協定の未締結は、第四二条に規定された機構の一般的警察権能の消滅を意味するのではないと指摘するとともに、次のようにこの考え方を展開させている。

「むしろ、安全保障理事会の実行は、平和に対する特定の脅威に反応してアド・ホックに集められる警察軍の使用を含む、強制措置をとるための他の手段を発展させた。朝鮮とクウェートのいずれの事態もその例である。機構の停滞した長年の歴史から現れるものは、安保理の警察機能が失効してしまったのではなく、逆に、世界的に是認された警察行動というその中心理念は、けっして放棄されず、第四三条の不履行は単に有機的な成長に導き、第四二条の援用を通して、特別協定を必要としない警察行動という代替物の創設をもたらしたことを示している。

これは予想されることである。国連憲章は単なる条約ではなく、生きた世界組織の設立文書でもある。その諸機関は重要な任務を実施するとともに自らの権限を解釈するように設定されている。そのような有機的な成長は望ま

しいし、不可避である。⁽⁴⁶⁾」

② 批判

(1) このような黙示的権限あるいは有機的成長の考え方に對して、決議六七八違憲説の立場は、次のように批判する。⁽⁴⁷⁾

第一に、国際司法裁判所の關係する勧告的意見を子細に検討すれば、裁判所は国際機構の権限を広く解釈するに當たつても、それを当該機構の設立文書の「解釈」の範囲内で行おうとしてきたのであり、国連の「内在的権限」あるいは「黙示的権限」の理論は、その根拠とされる勧告的意見の含意を越えて、一人歩きをしてきた。これらの意見は、その目的の実現に必要とされるすべての権限を国連に認めただけではけつてなく、それを、いかに広範なものではあつても、憲章の解釈によりあるいは国連の慣行によつて導かれるものに限定していた。第二に、關係意見が扱つた問題は、憲章に關連規定がまつたく欠けているものであつたが、決議六七八が扱う武力行使の問題については憲章第七章に明文の規定がおかれて、その条件や手続を定めている。「内在的権限」の理論が、憲章の明文の規定をいわば出し抜くために援用できるとは考えられない。第三に、關係意見が扱つた問題は、そこでいわれている権限を国連に認めるとしても、原則的には一般国際法上の問題を生じない性格のものであつたが、武力の使用は、明確に認められる例外に該當するものでなければ、一般国際法上の武力行使禁止原則に違反することになる。

(2) この違憲説の立場は、単に黙示的権限の理論の適用を批判するのみならず、その基礎にある「慣行を通じた憲章の新しい解釈」という考え方も批判する。⁽⁴⁸⁾ すなわち、国連憲章の解釈は、起草時の考え方・経緯のみならず、その後の加盟国による憲章の具体的な実施・運用を通じて確立する側面があることを、一般論としては認めるとしても、決議六七八の場合は、これまでに類似の先例はほとんどなく、この意味でナミビア事件の勧告的意見がいう加盟国の

一般的受諾ないし機構の一般的慣行の証拠は存在しない。しかも、この決議の場合は、それを採択した安保理の会議において、少なくとも代表がその合憲性を否定し、ないしそれに重大な疑問を提起していた。こうして、次のように結論される。

「たしかに、この決議と同様の決議が今後も繰り返され、そしてそれに対する加盟国の一般的受諾が証明されるような事態になれば、ことの政治的評価は別にして、安保理事会は憲章第七章のもとでその決議を実施するための武力行使を一部の加盟国に授権することができるという、新しい憲章解釈が成立することがあるかもしれない。しかし、一五理事国中少なくとも三理事国がそのことの合憲性を否定し、ないしこれに重大な疑義を提起している一方、決議に賛成した諸国によってこれに対する有力な反論がなされていない現状では、このような新しい憲章解釈によって決議六七八を正当化することは不可能だといわねばなるまい。」

三 評価

① 違憲説について

(1) 決議六七八が憲章違反であるとする考え方の背後には、国際連合の権限に対する制限的な理解、憲章の厳格な解釈という考え方があつた。松井教授はこの点を明らかにして、⁽⁴⁹⁾「国連、とくに安保理事会の諸決議を評価するさいの基準である国連憲章の解釈に関して、……国連は、その設立文書である憲章によって加盟国が国連に付与した権限だけを有する」という基本的な立場をとつてゐる。もちろん、「国連の権限には、憲章の明文の規定によって国連に与えられるもののほかに、憲章の解釈によって導かれるもの、さらには国連成立後の慣行を通じて加盟国が一致して

国連に与えることに同意したものが含まれる」ことは認める。しかし、ここでは松井教授は、国際連合の設立文書としての憲章を通常の条約と同一の条約として、ウィーン条約法条約第三二条（特に第一項）の文言主義的な条約解釈枠組みの下で解釈しようとしている。従って、慣行についても、同条第三項（b）の「条約の解釈についての当事国の合意を確立するもの」に限定している。ここには国際組織のダイナミックな、あるいは発展的な性格に対する十分な考慮がない。むしろ、それを抑えようとしているとすら思われる。

しかし、次の二つの理由から、このような解釈方法をとるとする。第一に、国連、特に安保理の政策決定においては、アメリカを中心とする大国が、多くの場合、決定的な役割を果たし、しかもこのような傾向は、冷戦の終了後は目立って強まっている。従って、このような状況のもとで国連により広い権限を認める解釈は、国連を国際社会における大国支配のための機関としてしまう。第二に、現在の国際社会の権力構造においては、市民が議会を通じて、或は様々な形の運動を通じて、民主的にコントロールを及ぼすことができるものは、国家をおいてない。従って、加盟国の主権を重視して国連の権限を制約的に解そうとするとき、意図されているのは、けっして諸国家の個別的利益を優先することではなく、個々の加盟国を通じて一人ひとりの市民の声を国連活動に民主的に反映させる道を開いておくことなのである、と。

(2) 決議六七八の違憲説は、以上のような憲章解釈の制限的立場の論理的帰結であると考えられる。

一般に、「法の解釈」において、客観的に正しい唯一の解釈があるという前提は幻想であり、「法の解釈」の名の下に実際行われている活動は認識ではなく、実践であるという理解は、一九五〇年代に日本の国内法学において展開された法解釈論争を通して、広範に共有されるようになった。事情は「条約の解釈」においても基本的に同じであると考えられる⁽⁵⁰⁾。さらに、多様な条約の中で、「設立文書の解釈」においては、この実践的側面は一層顕著である。

この意味で、決議六七八の違憲説は、なぜ憲章解釈の制限的立場を採用するのかという価値判断を明確にした、すぐれた実践的な解釈行為であると評価することができよう。実際、違憲説の価値判断の根拠として指摘される二つの理由は、それ自体としてはいずれもそれなりの説得力を持つものである。また、決議六七八が安保理の実質的なコントロールなく多国籍軍に武力行使を認めたという望ましくない（この価値判断は広範に共有されていると思われる。）側面を持ち、将来においてはこのような形の決議採択を繰り返させたくないという判断から、あえて、決議六七八は憲章違反であると主張するという⁽⁹⁾ことも、実践的活動としてはありうる。

(3) 以上の理解を前提として違憲説を検討する場合には、第一に、一定の説得力を持つ憲章の解釈として（言い換えれば、憲章の解釈枠組み内の選択肢として）、決議六七八を位置付けることが可能であるか否か、第二に、個人の価値判断に基づく解釈とは別に、国際連合においてあるいは国際社会の大多数の国々によって、決議六七八がどのように理解されているか（言い換えれば、憲章の解釈枠組み内の複数の選択肢の中のいずれが採用されているか）、第三に違憲説の依拠する価値判断は正当なものであるか否か、等の側面を区別して考察することが必要であろう。

② 第三九条説について

(1) 国際連合（総会および安保理）による強制措置が勧告によって基礎付けられるか否かという問題は、「平和のための結集」決議の検討に関連して、既に三〇年以上も前に高野教授によって検討されており、その考察は現在でも基本的に有効であると考えられる。その要点は以下のように⁽¹²⁾なる。

第三九条の規定によれば、安保理は、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」をまず「決定（*Determine*）」し、そして「国際の平和及び安全を維持し又は回復する」ために、次のいずれかの行動をとる。第一は、前

記目的のために「勧告」を行うことであり、第二は、同じ目的の下に非軍事的措置を定める第四一条と軍事的措置を定める第四二条に従ってとるべき措置の「決定 (Decision)」をすることである。(この二つの他には第四〇条の暫定措置があるが、ここでは考慮する必要はない。) このように、侵略等に対して前記目的のために行う安保理の集団保障の行動は、「勧告」と「決定」の系列に分かれるが、実は、第七章の以下の規定は、(第五〇条と第五一条を除いて)すべて、「決定」に基づく安保理の行動に充てられている。

この安保理の「決定」権能は、国際組織としての国際連合の注目すべきかつ画期的といえる権能である。第七章の第四一条以下は、この安保理の「決定」に基づく行動を規定しており、これらの行動はすべて第二五条を背景としている。このように、国連においては「決定」による強力な、集権的な、集団保障の活動が安保理の下で行われる。それは国連の安保理によってのみ行われるものである。

しかしながら、国連においては他の方式による集団保障の活動が憲章上排除されているかということ、これは疑問である。それは、第三九条が「決定」をすることと選択的に「勧告」をすることができるからである。確かに、この安保理の「勧告」については、「決定」の場合のような具体的規定は他に一つもおかれてはいない。しかし、「国際の平和及び安全の維持又は回復」の目的の下に認められているのであって、法的に排斥されていると解することは困難である。

この「勧告」について、第六章にいう紛争の平和的解決のための勧告が考えられていたということは確かであるし、安保理が侵略等の段階でも可能な限り紛争の平和的解決に努めるべきことも本筋ではある。しかし、第三九条の「勧告」がもっぱらそのような勧告に限定されるという根拠はない。その旨の積極かつ明確な意味の表示は見い出されない。第三九条の「勧告」が主として紛争の平和的解決について考えられた成立時の経緯には他の事情も考えられる。

つまり、安保理の「決定」による画期的に強力な集団保障体制（特に軍事的措置）を創設した当初には、平和の維持や回復については、それに最大の信頼がかけられていたのが事実であり、それが不可能あるいは不十分な場合という想定は集団保障の構想の表面に出ることはなかった。「勧告」による柔軟な力の弱い集団保障を具体的に考えることは、当時においては無用でもあり非実際的であった。第七章が「勧告」による集団保障の行動の具体的規定を全く欠くのは、そのような事情が考えられる。これは、およそ平和維持の活動が安保理事会中心に考えられ、平和維持に関する総会の規定が安保理事会のそれにくらべて極端に簡略であり、ほとんど具体的規定がないといつてよい（第一〇条の包括的権限規定はサン・フランシスコ会議で新設された。）のと軌を一にする。従つて、当時の事情の下で第三九条の「勧告」について集団保障のための勧告が実際にはほとんど考えられなかったことは理解できるが、そのことから、法的制度的に憲章がそのような勧告を排除し、紛争の平和的解決に限定する意味をもつていたとすることは、十分な理由がない。

(2) 以上の第三九条の解釈は、同条の構造の正確な理解に基づくとともに、第三九条を国際連合という国際組織の活動を規律する基本的な規定として（言い換えれば、組織法の規定として）検討しているといえよう。すなわち、同条の「勧告」の意味について、それを特定のものに限定する旨の明確な明示的指示がない限りは、起草時における起草者の特定の意図からは切り離して、その後の国際関係の変化に対応・適応する形で、国際連合がその主要な目的である集団保障体制を実効的に実施できるように、柔軟に解釈しているのである。実際、第三九条は、そのような柔軟な解釈を可能とするほど（勧告の向けられる対象と内容を特定していない）一般的な規定なのである。

(3) 以上の第三九条の解釈は、主に第三九条の文言に依拠するものであるが、国際連合発足後の実行によつても一定程度支持される。第一は、既に指摘した、一九五〇年に採択された総会決議三七七（V）が、兵力の使用を含む集団

的措施を勧告する旨、規定していることである。第二は、安保理が武力行使を勧告したと考えられる事例が、朝鮮戦争（決議八三）および南ローデシア問題（決議二二一）において存在することである。もっとも、これら二つの事例については様々な議論があることは周知の通りである。第三に、非軍事的強制措置に関しては、安保理および総会は、例えばポルトガルの植民地支配に関して（以下安保理決議・総会決議の順番で、一八〇、一八〇七）、南アフリカのアパルトヘイトに関して（一八一・一八二、一七六一）、南ローデシア問題に関して（二一七）等の文脈で、勧告によって一定の非軍事的強制措置を採択してきている。以上のように、安保理は（軍事的）強制措置を第三九条に基づいて勧告しようとする解釈には、必ずしも決定的ではないとしても、ある程度の説得力のある実行が存在すると考えられる。

③ 第四二条説について

(1) 決議六七八を第四二条に基礎付けることが可能であるという考え方の根拠は、次のように説明される。⁽⁵³⁾

第四三条の特別協定が締結されないと、国連は第四二条に基づく軍事的措置をとりえないという考え方がある。確かに、憲章の起草者は、国連の軍事的措置のための軍隊は特別協定によって提供されるべきものと考えていた。第一〇六条の規定は、明らかに、そのような第四二条と第四三条の結び付きを前提としてつくられている。さらに、サン・フランシスコ会議でも、特別協定が締結されるまでは加盟国は第四二条に基づく軍事的行動に参加する義務を負わないというのが一般的な考え方であったし、国連が発足した当初もこの見解が支配的であった。

しかしながら、特別協定が締結されず、第四三条が空文化している状況において、加盟国が自発的に提供する軍隊によって国連の軍事行動が実施されることを、第四二条が排除すると解釈することはできない。第一に、第四二条は

一般的な文言によって規定されており、加盟国が自発的に提供する軍隊を利用することを排除する指示はない⁽⁵⁴⁾。第四三条にも言及していない。第二に、第七章の多くの規定（第四三条から第四七条）は第四二条と第四三条の結び付きを前提としてつくられていると考えられるが、それらの規定は、特別協定に基づく軍事行動が第四二条に基づいて決定されることが予定されていたことを示すとしても、第四二条に基づく軍事行動がそのような方式によってのみなされることを意味するものではないし、加盟国が自発的に提供する軍隊を利用するという方式を禁止する指示はない。加盟国は事前に締結した第四三条の特別協定の存在する場合にのみ安保理の決定する軍事行動を義務付けられるにすぎないのである。

(2) 以上の第四二条説の解釈は、先に検討した第三九条説の解釈と同様に、第四二条を国際連合という国際組織の活動を規律する基本的な規定として（言い換えれば、組織法の規定として）検討しているといえよう。すなわち、同条の「安全保障理事会は、……行動をとることができる。」の部分で、その一般的な文言に依拠することによって、起草者意図が考えていた、そして第七章の他の諸規定が前提としている第四三条の特別協定に基づく軍事行動のみに限定することを拒否し、その後の国際関係の変化に対応・適応する形で、国際連合がその主要な目的である国際の平和及び安全の維持又は回復に必要な行動を実効的に実施できるように、柔軟に解釈しているのである。実際、第四二条は、そのような柔軟な解釈を可能とするほど（行動を担う軍隊の法的基礎を特定していない）一般的な規定なのである。実際、尾崎教授は、以上の第四二条説の基礎にある考え方として、先に引用したフランクとペイテルの有機成長の考え方に依拠している。

④ 黙示的権限説について

黙示的権限説においては、国際組織の設立文書（ここでは国際連合憲章）は単なる国家間関係の権利義務関係や行為規範を規定する通常の条約ではなく、組織的実体の恒久的な運用を規律する組織法であるという考え方が主張される⁽⁵⁵⁾。明示的規定に基づく見解である第三九条説も第四二条説も、いずれもその基礎には組織法としての有機的成長の考え方が存在するといつてよいであろう。こうして、決議六七八の憲章上の根拠を検討するときには、まず、違憲説が実践的な解釈行為として（一定の理由に基づく価値判断として）選択した「憲章解釈の制限的立場」を採用すべきか否かが検討されなくてはならない。

この点で、以下の理由によって、このような立場は、政治的実践的活動としてはともかく、法的選択としてはとれないと考えられる⁽⁵⁶⁾。第一に、以上に検討してきたように、決議六七八は、一定の説得力を持つ憲章の解釈として（言い換えれば、憲章の解釈枠組内の選択肢として）、少なくとも第三九条や第四二条に基礎付けることができると思われる。

実際、国際司法裁判所の一連の勧告的意見の検討は、判事間において、条約解釈の枠組内に限定する制限的嚴格な解釈の立場と設立文書を基礎としながらも国際組織の実効的な機能の確保を重視する組織法としての解釈の立場との対立が、大部分の判例において顕在化したと同時に、後者の組織法としての立場が多くの場合に勝利したことを示している⁽⁵⁷⁾。特に、補償裁定の効果事件の反対意見において、ハックワース判事は、総会が行政裁判所を設立したとき、総会は補助機関の設立に関する憲章第二二条に基づいていたのであり、この明示の規定を前にして、異なる種類とされる裁判所を設立するために黙示的権限の法理を援用することは許されないと述べた。しかし多数意見は、この主張を却下し、事務局に関する憲章第一五章から出てくる黙示的権限によって、司法裁判所を設立する総会の権限を承認したのである⁽⁵⁸⁾。

第二に、決議六七八の採択の際には、「一五理事国中少なくとも三理事国がそのことの合憲性を否定し、ないしこれに重大な疑義を提起してい」たのであるが、国際社会の大多数の国々および国際連合自身はこの決議を合憲なものとして扱ってきたと思われる⁽⁵⁹⁾。確かに、政治的には望ましくない方式であった、その意味で正当性の程度は高くはないと言ふことができるであろうが、合憲性という点では、この決議を違憲であり無効であるという主張・行動はほとんどみられないといつてよいであろう⁽⁶⁰⁾。

確かに、違憲説が依拠する憲章解釈の制限的立場に立てば、ウィーン条約法条約第三一条（特に第一項）の文言主義的な条約解釈枠組みの下で解釈することになり、慣行についても同条第三項（b）の「条約の解釈についての当事国の合意を確立するもの」に限定されるのであり、決議六七八の採択の際における、「一五理事国中少なくとも三理事国がそのことの合憲性を否定し、ないしこれに重大な疑義を提起してい」たという事情は、「慣行を通じた憲章の新しい解釈」の可能性を排除することになると言えよう。

しかしながら、大多数の国々および国際連合自身は、安保理において五常任理事国の積極的あるいは消極的な支持を含む多数により正規の手續に従つて採択された決議六七八を少なくとも法的には合憲なものとして扱ってきているように思われる。このように、多数決制度の下で運営される国際連合等の国際組織においては、通常の条約の解釈枠組みを規律する条約法条約第三一条の解釈枠組みの中には収まりきれない固有のダイナミズムが機能しており、設立文書に特有な動態的な解釈枠組みが生まれていると考えられる。このような、設立文書に特有な動態的な解釈枠組みの下では、黙示的権限理論の適用自体も、憲章解釈の制限的立場の下において認められる黙示的権限とは、名称こそ同一であれ、その適用範囲や性質の点で、大きく異なつてくると言えよう⁽⁶¹⁾。

- (1) 事実関係については、次のものを参照せよ。E. LAUTERPACHT et al. (Eds.), *THE KUWAIT CRISIS: BASIC DOCUMENTS* (1991); D. L. BERTHELEM (ed.), *THE KUWAIT CRISIS: SANCTIONS AND THEIR ECONOMIC CONSEQUENCES* (1991).
- (2) 主な関係文献としては、松井芳郎『湾岸戦争と国際連合』(日本評論社、一九九三年)、森川幸一「平和の実現と国際法」(石村修他編『いま戦争と平和を考える』国際書院、一九九三年)および同論文の九二頁注(20)に掲げられた諸論文を参照せよ。なお、国際連合の強制行動の憲章上の位置付けに関しては、湾岸戦争以前からも多くの議論があるが、例えば、三好正弘「国連の強制行動——実行におけるその意味——」(『法学研究(慶応大学)』第四二巻第一号、一九六九年)一四一—七一頁を参照せよ。
- (3) これらの学説の分類については、松井『前掲書』六九—九三頁(See also Y. Matsui, *The Gulf War and the United Nations Security Council*, in *ESSAYS IN HONOUR OF WANG TIEN-YA* 511-32 (R. St. J. Macdonald ed. 1994)). 大沼保昭『「平和憲法」と集団安全保障(2・完)』(『国際法外交雑誌』第九二巻第二号、一九九三年)四四、五九頁注(54)を参照せよ。
- (4) 設立文書を国際組織の組織法として理解し解釈する考え方については、拙著『国際組織の創造的展開——設立文書の解釈理論に関する一考察——』(勁草書房、一九九三年)、特に三六三—七六頁を参照せよ。
- (5) 高野雄一『平和のための結集』決議」(田畑茂二郎編『国際連合の研究 第一巻』有斐閣、一九六二年)二九、四〇—五〇頁。次のものも参照せよ。ジュネーブル・コーエン・ジョナタン「第三九条」(アラン・ブレ、ジャン・ピエール・コット共編、中原喜一郎、斎藤恵彦監訳『コマンテール国際連合憲章』東京書籍、一九九三年)七九七、八一六—一七頁。D. W. BOWETT, *UNITED NATIONS FORCES* 34, 276 (1964).
- (6) D. W. BOWETT, *UNITED NATIONS FORCES* 34 (1964).
- (7) L. M. GOODRICH et al., *CHARTER OF THE UNITED NATIONS, COMMENTARY AND DOCUMENTS* 301 (3rd & rev. ed. 1969).
- 松井『前掲書』八三頁。
- (8) Goodrich, *id.*
- (9) 松井『前掲書』七四—七五頁。

- (10) Bowett, *supra* note 5, at 36.
- (11) 「平和のための結集」決議の検討を含めて、①安保理による(軍事的)強制措置の勧告、②総会による(軍事的)強制措置の勧告とらう慣行の成立に関する議論とこづ、次のものを参照せよ。J. CASTANEDA, LEGAL EFFECTS OF UNITED NATIONS RESOLUTIONS 70-116 (A. Amoia trans. 1969).
- (12) 尾崎重義「海岸戦争と国連憲章」(『筑波法政』第一五号、一九九二年)四五、五四―五六、五九、六一―六六頁等。
- (13) J. A. Frowein, *Art. 39*, in CHARTA DER VEREINIGTEN NATIONEN, KOMMENTAR 569-70 (B. Simma ed. 1991).
- (14) 尾崎「前掲」(注12)論文「六三―六四頁」。
- (15) 尾崎「前掲」(注12)論文「五〇―五三頁」。次のものも参照せよ。広瀬善男『国連の平和維持活動』(信山社、一九九二年)六一―七一頁。ショルジュ・フンシェル「第四二条」(『コンベンショナル国際連合憲章』八六五、八七―七四頁)。See also O. Schachter, *United Nations Law in the Gulf Conflict*, 85 Am. J. Int'l L. 452, 461-65 (1991); Ch. Dominice, *La sécurité collective et la crise du golfe*, 2 EUROPEAN J. INT'L L. 85, 98-100 (1991); K. Boustany, *La Guerre du Golfe et le système d'intervention armée de l'ONU*, 28 ANNUAIRE CANADIEN DE DROIT INTERNATIONAL 379, 399-40 (1990); L. C. Green, *Iraq, the U.N. and the Law*, 29 ALBERTA L. REV. 560, 575 (1991); A. Chayes, *The Use of Force in the Persian Gulf*, in LAW AND FORCE IN THE NEW INTERNATIONAL ORDER 65, 67-69 (L. F. Damrosch & D. J. Scheffer eds. 1991); M. Akhurst, A MODERN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL LAW 184, n1 (4th ed. 1982); F. Seyersted, *United Nations Forces, Some Legal Problems*, 37 BRIT. Y. B. INT'L L. 351, 438-40 (1961)。ご連絡、一九五六年の中東危機におけるこのような立場を採用している。UNITED NATIONS, REPERTOIRE OF THE PRACTICE OF THE SECURITY COUNCIL SUPPLEMENT 1956-1958 172, U. N. Doc. ST/PSCA/V/Add. 2 (1959)。
- (16) この第四二条決定説は、比較的最近に主張されるようになってきたもののようで、フローヴァインと尾崎教授以外には見当たらないと思われる。(もっとも、松井教授も、違法性阻却は法的拘束力ある決定によってのみ可能という点には同意している。松井「前掲書」八三―八四頁。)前記注(15)のその他の文献はすべて第四二条勧告説にたつと考えられる。

(17) 尾崎「前掲(注2)論文」四四一―六六頁等。See also O. Schachter, *United Nations Law in the Gulf Conflict*, supra note 15 at 462-63; O. Schachter, *Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations*, in *LAW AND FORCE IN THE NEW INTERNATIONAL ORDER* 65, 67-69 (L. F. Damrosch & D. J. Scheffer eds. 1991).

(18) 松井『前掲書』七二―七六頁。

(19) この点が、決議六七八を憲章中の規定に基礎付けるうえでの最大の問題と考えられる。違憲説を主張する他の論文も、この点での批判を中心としてゐる。See M.-C. D. Wembo, *Reflexions sur la validité et la portée de la résolution 678 du Conseil de Sécurité*, 5 *REVUE AFRICAINE DE DROIT INTERNATIONAL ET COMPARATIF* 34, 44-49 (1993). See also Y. Bouthillier & M. Morin, *Reflexions sur la validité des opérations entreprises contre l'Iraq en regard de la Charte des Nations Unies et du droit canadien*, 29 *ANNUAIRE CANADIEN DE DROIT INTERNATIONAL* 142, 171-83 (1991).

(20) ロードシア問題に関する安保理決議二二二は、経済制裁を勧告した決議二一六・二二七を想起し(前文一項)、石油タンカーのペイラ港への到着による南ロードシアへの石油の供給の知らせに重大な関心を示し(同二項)、そのような供給が南ロードシア違法政権への大きな援助・激励となりうることを考慮して(同三項)、「結果として生じる事態が平和に対する脅威を構成すると決定し(determine)」(主文一項)、「ちなみに、「イギリス政府に対して、もし必要ならば武力を行使して、ロードシアに向けて石油を輸送している」と合理的に信じられる船舶のペイラ港への入港を阻止するように要請し(call upon)」、また、イギリスに対して、ヨハンナV号という船名のタンカーがペイラ港で石油の積荷を降ろした場合には、同船がペイラ港から出港したところを直ちに拿捕し抑留する権限を与え(empower)」た(同五項)。

松井教授の論拠は以下の通りである。第一に、この決議二二二は第七章の下で採択されたものではない。なぜなら、第三九条が公式に援用されたのは後の決議二二三がはじめてであったから。第二に、国連にとっては南ロードシアの一方的独立は法的効果を有しないものであり、同地は依然としてイギリスの非自治地域であった。第三に、本件ではヨハンナV号は船籍を剥奪されてもはやギリシア船はなくなり、旗国の同意があったものとしうる。

以上の論拠に対する反論としては、以下のものが考えられる。第一に、主文一項は第三九条の「平和に対する脅威」の認定

と考えられるのではないか。実際、安保理の内外でその旨の発言が存在した (V. GOWLAND-DEBBAS, COLLECTIVE RESPONSES TO ILLEGAL ACTS IN INTERNATIONAL LAW 414 (1990))。 (本論文第三章の注 (16) 等も参照せよ。) 第二に、問題はイギリスと南ローデシアとの間の関係ではなくて、公海上でイギリス海軍の武力行使の対象となる外国船舶の旗国との関係である。第三に、決議二二二の正文五項は、ヨハンナヴ号に限らず、すべての船舶を対象としている。実際、フランスタンカーのアルトワ号にも発砲したとされる (*id.* at 406)。以上の反論に依拠して、決議二二二は、目的と対象等の点で極めて限定されてはいたが、安保理が加盟国に武力行使を許可した先例としての地位を持っていると考えるべきであろう。(武力行使の規模の点で、朝鮮戦争や湾岸戦争の場合と同列に考えるべきではないと思われるが)。

ただし、決議二二二が、第三九条と区別した第四二条固有の先例と考えるべきかについては疑問である。第一に、決議の正文五項の表現は、'call upon と empower' であり、第四二条に直接関係づけるものは何もない。第二に、安保理構成国の意図は第四二条への言及を拒否するものであったとされる (*id.* at 416-19)。従って、決議二二二は、前記の意味での先例としての地位にとどまると考えられる。

(21) 尾崎「前掲」(注12)論文「六八一―六九頁。

(22) 松井『前掲書』一〇四―七頁。

(23) 尾崎「前掲」(注12)論文「四八一―四九頁。

(24) See e. g., O. Schachter, *United Nations Law in the Gulf Conflict*, *supra* note 15, at 457-61; O. Schachter, *Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations*, *supra* note 17, at 77-79; O. Schachter, *Legal Aspects of the Gulf War of 1991 and Its Aftermath*, in LAW, POLICY, AND INTERNATIONAL JUSTICE, ESSAYS IN HONOUR OF MAXWELL COHEN 5, 12-17 (1993); E. V. Rostow, *Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?*, 85 AM. J. INT'L L. 506-16 (1991); M. Hilaire, *Use of Force against Iraq: Collective Security or Collective Self-Defense under the United Nations Charter and Customary International Law?*, 71 REVUE DE DROIT INTERNATIONAL, DE SCIENCES DIPLOMATIQUES ET POLITIQUES 71 (1993).

- (25) シャクターは、第五条の集団的自衛権説を支持する理由として、①決議六七八は安保理が設定した目的達成に必要な手段をとることを特定の国々に許可した、②安保理は協力する国々の軍隊を安保理のコントロールの下に置かなかつた、③安保理は手段、時期、指揮、コントロールの選択を参加国に任せた、という三点を指摘する。また、集団的自衛権の行使にとって安保理の許可は必要ではないにもかかわらず決議六七八が採択された理由として、①軍事的手段に対する国連の一般的支持を強調するという政治的目的、②集団的防衛行動の目的を明確にする「こと」という二点を指摘する。Schachter, *Legal Aspects of the Gulf War of 1991 and Its Aftermath*, *supra* note 24, at 15.
- (26) 松井『前掲書』八〇—八二頁。広瀬善男『国連の平和維持活動』(信山社、一九九二年)八一—九〇頁。
- (27) この点については、森川「前掲(注2)論文」七七—七九頁、同「学界展望〈国際法〉」(『国家学会雑誌』第一〇五巻第一一・一二号、一九九二年)一一〇—一一三頁を参照せよ。See also D. W. Greig, *Self-Defence and the Security Council: What does Article 51 Require?* 40 *INT'L & COMP. L. Q.* 366, 389-99 (1991).
- (28) Rostow, *supra* note 24, at 514; D. J. Scheffer, *Commentary on Collective Security*, in *LAW AND FORCE IN THE NEW INTERNATIONAL ORDER* 101, 102-3 (L. F. Damrosch & D. J. Scheffer eds. 1991).
- (29) B. O. Bryde, *Self-Defence*, in 4 *ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW* 212, 213-14 (1982); I. BROWNLEE, *INTERNATIONAL LAW AND THE USE OF FORCE BY STATES* 261-64 (1963); K. H. Kalkobad, *Self-Defence, Enforcement Action and the Gulf Wars, 1980-88 and 1990-91*, 63 *BRI. Y. B. INT'L L.* 299, 315 (1992).
- (30) D. W. GREIG, *INTERNATIONAL LAW* 886-87 (2nd ed. 1976).
- (31) 停戦の諸条件とその実施については、松井『前掲書』一四七—二〇〇頁が詳しい。
- (32) この点で、ロストウは、自衛権の概念を広く解して、被攻撃国が将来の安全の保障と処罰とを確保するところまでを含むとする。Rostow, *supra* note 24, at 514. 筒井教授も「自衛をもつてする反撃の必要な限度とは、危害と同等の程度をはるかに超えて、『救済』から処罰・賠償にまで広がることがある。」と述べる。筒井若水『国連体制と自衛権』(東京大学出版会、一九九二年)一四九頁。しかしながら、自衛権の概念が、本文に述べたような安保理の広い裁量権を含むことができるとは言

えらびたい。See also Kaikobad, *supra* note 29, at 385; T. Yoxall, *Iraq and Article 51: A Correct Use of Limited Authority*, 25 *INTERNATIONAL LAWYER* 967, 986-87 (1991); R. Lavalley, *The Law of the United Nations and the Use of Force, under the Relevant Security Council Resolutions of 1990 and 1991, to Resolve the Persian Gulf Crisis*, 23 *NETHERLANDS Y. INT'L L.* 3, 46-47 (1992); Ch. Greenwood, *New World Order or Old? The Invasion of Kuwait and the Rule of Law*, 55 *MODERN L. REV.* 153, 167-71 (1992).

(33) 松井『前掲書』八一頁。広瀬善男『前掲(注15)書』九〇頁。Yoxall, *id.* at 988-89.

(34) 広瀬『同上』。See also B. H. Weston, *Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy*, 85 *Am. J. INT'L L.* 516, 520-21 (1991). ロストウの反論については次を参照せよ。Rostow, *supra* note 24, at 511, 513.

この論点における類似の事例に、フォークランド紛争がある。アルゼンチン軍によるフォークランド諸島への軍事侵攻の翌日の一九八二年四月三日に、安保理は決議五〇二を賛成一〇、反対一(パナマ)、棄権四(中国、ポーランド、スペイン、ソ連)で採択した。同決議は、フォークランド諸島地域に平和の破壊が存在することを決定した(前文三項)後に、敵対行為の即時停止を要求し(主文一項)、フォークランド諸島からのすべてのアルゼンチン軍の即時撤退を要求し(同二項)、さらに、イギリスとアルゼンチン両国に紛争の外交的解決と国連憲章の目的と原則の完全な尊重とを求めた(同三項)。アルゼンチン軍による占領は完了して敵対行為は終了したが、即時撤退要求は無視された。軍事侵攻の直後に派遣されたイギリスの艦隊は、四月下旬に事実上の停戦状態が三週間近く存続したフォークランド諸島を攻撃し奪還した。

このフォークランド紛争におけるイギリスの武力行使は、自衛権の行使として正当化されるか、それとも憲章によって禁止された武力復讐として違法なのかについては、様々な主張・議論がある。しかしながら、アルゼンチン軍の占領の故とはいえ、敵対行為は終了し、事実上の停戦状態に入っており、しかも安保理の憲章第七章下の停戦命令が存在する状況においては、まず、イギリスは、アルゼンチン軍が即時撤退を履行していないことに対する安保理の適切な対応を要求することが手続的に要請されよう。以上の点については、広瀬善男『力の行使と国際法』(信山社、一九八九年)三三二―三三三頁が詳しい。

(35) 森川助教教授の次の指摘は適切である。森川「前掲(注2)論文」七九—八〇頁。

「かかる性格を有する『多国籍軍』による武力行使を、国連の集団安全保障機能の発現とみなしうるかという問題は、結局は、国連の集団安全保障の本質を何に求めるかにかかっているように思われる。国連の集団安全保障の特徴の一つが、集団的措置の集権化にあったことは既に見た通りで、これを基準にすると、『多国籍軍』による武力行使は、一方で、軍事力の組織化や指揮権に関しては分権性を残存させており、上の条件を満たしていない。他方で、武力行使に訴える時期の問題に関しては、安保理による集権的判定を経ており、この点における分権的判断を前提とする集団的自衛権に基づくものとは明らかに異なっている。そうだとすれば、こうした限定的意味においてであるとはいえ、それが国連の集団安全保障機能の一面を備えていたことはやはり否定できないであろう。ただ、それを国連の集団的措置と呼ぶか否かは、結局、用語の定義の問題である。」

(36) 田畑茂二郎『国際法新講 下』(東信堂、一九九一年)二二—二七頁。

(37) ロストウは、「許可・授権」が名宛国に対して拘束的でないが故に、決議六七八は集団的自衛権の行使を強制行動に委容させると考えるべきではないとする(Rostow, *supra* note 24, at 509)が、十分な説明がなく、説得力に欠ける。

(38) 第三九条勧告説と第四二条勧告説と第四一条決定説の論点を比較整理すれば、以下のようになる。

〔第三九条勧告説〕

① 軍事的強制措置を第三九条の規定に基礎付けうるか。

② 勧告に従う行動の違法性阻却を推定できるか。

③ 発動条件は、第三九条の「脅威」等の認定と第四一条の措置の不十分性を含むか。

〔第四一条勧告説〕

① 軍事的強制措置を第四二条の規定に基礎付けうるか。

② 勧告に従う行動の違法性阻却を推定できるか。(第三九条説の②と同一の問題)

③ 発動条件は、第三九条の「脅威」等の認定と第四一条の措置の不十分性を含む。

〔第四二条決定説〕

① 軍事的強制措置を第四二条の規定に基礎付けうるか。

② 決定によらない限り、違法性の阻却はできないか。

③ 発動条件は、第三九条の「脅威」等の認定と第四一条の措置の不十分性を含む。

以上の比較整理から明らかのように、主要な相違点は、②の違法性阻却の問題の処理の仕方であるといつてよい。

- (39) H. THIERRY et al., *DROIT INTERNATIONAL PUBLIC* 146 (5me éd. 1986).
- (40) G. FITZMAURICE, II *THE LAW AND PROCEDURE OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE* 431 (1986).
- (41) M. VIRALLY, *L'ORGANISATION MONDIALE* 188 (1972).
- (42) Report of the International Law Commission on the Work of its Thirty-First Session (14 May-3 August 1979), Doc. A/34/10, in [1979] 2 (2) Y. B. INT'L. L. COMM'N 119, U. N. Doc. A/CN.4/SER. A/1979/Add. 1 (Part 2).
- (43) J. E. S. Fawcett, *Security Council Resolutions on Rhodesia*, 41 BRIT. Y. B. INT'L. L. 103, 121 (1965-66); V. GOWTLAND-DEBBAS, *COLLECTIVE RESPONSES TO ILLEGAL ACTS IN INTERNATIONAL LAW* 421 (1990).
- (44) 高野雄一『全訂新版 国際法概論 下』(弘文堂 一九八六年)三七四—三七七頁。See also Bowett, *supra* note 5, at 32.
- (45) 田中忠「国連の平和維持活動と日本の参加・協力」『法字セミナー』No. 443 (一九九一年)三六—三七頁。
- (46) T. M. Franck & F. Patel, *UN Police Action in Lieu of War: "The Old Changeth."* 85 AM. J. INT'L. L. 63, 66-67 (1991).
- (47) 松井『前掲書』八四—八八頁。
- (48) 同書、七六—七九頁。
- (49) 同書、一九—二〇頁。
- (50) 拙著(注4)、九—一八頁を参照せよ。
- (51) See, e.g., B. Graefrath & M. Mohr, *Legal Consequences of an Act of Aggression: The Case of the Iraqi Invasion and Occupation of Kuwait*, 43 AUSTRALIAN J. PUBLIC INT'L. L. 109, 118 (1992).
- (52) 高野雄一「平和のための結集」決議(田畑茂二郎編『国際連合の研究 第一巻』有斐閣 一九六二年)二九 四〇—四五

○頁。前掲(注5)の文献も参照せよ。

(53) 尾崎「前掲」論文「五〇—五三頁。前掲(注15)の文献も参照せよ。

(54) 従って、安保理が、特別協定に基づく国連軍に対するコントロールと同程度に、加盟国が自発的に提供する軍隊の行動をも自らのコントロールの下に置かなければならないという要請は、第四一条の解釈から必ずしも出てこない。Schachter, *United Nations Law in the Gulf Conflict*, *supra* note 15, at 462; Greenwood, *supra* note 24, at 167-68.

(55) 拙著(注4)、三七〇頁。

(56) 違憲説に立つ松井芳郎教授「湾岸戦争と国際連合」の筆者による次の書評も参照せよ。『国際法外交雑誌』第九二巻第六号、一九九四年、一一三—一九頁。

(57) 拙著(注4)、二五二頁。

(58) 同上、一二七—三四頁。

(59) 侵略の具体的な事態が発生してから、自発的に軍隊を提供する政治的意思のある国々に対して特定の目的のために武力を使用することを許可・授權するという、安保理のとった現実的な選択肢を合憲なものとして扱ってきた国際社会の大多数の国々の判断の基礎には、憲章第四三条の特別協定に基づく国連軍の設立は実現の可能性の少ない非現実的な方式であるという認識があるように思われる。この点で、例えば、ドミニニチュは、この方式が空想的なものであると指摘する。Dominicé, *supra* note 15, at 101. 同様に「シヤクターは「たいていの政府が、誰とどんな状況の下で戦うことを要求されることになるかを知らずして、安全保障理事会の命令に従って戦うために軍隊を委ねる用意があるかは、依然として疑問である。」と指摘する。Schachter, *Legal Aspects of the Gulf War 1991 and Its Aftermath*, *supra* note 24, at 22. ウェルフーヤンも同様の指摘を「J. Verhoeven, *Etats alliés ou Nations Unies ? L'O.N.U. face au conflit entre l'Irak et Koweït*, 36 ANNUAIRE FRANÇAIS DE DROIT INTERNATIONAL 145, 192 (1990).」同様「前掲(注15)書」一一七—二二頁。

(60) 広瀬「前掲(注15)書」一〇四—一六頁。B. H. Weston, *supra* note 34, at 527. ウェストンは「授權(authorization)」の概念が憲章第七章の条文、起草過程、関係する国家実行にないことを踏まえれば、安保理は、第四一条一分の一と呼びうる

ような全く新しい先例をつくったと考えるほかないとする。id. at 522.

(61) 黙示的権限の法理に対する様々な考え方については、拙著(注4)、六四―九八頁を参照せよ。

第三章 人道的介入と武力の行使

——国際連合による武力行使を伴う人道的介入——

第一節 概念規定

(1) 概念規定の必要性…「第一章」において触れたように、クルド避難民の保護のために人道的介入が実施され、ソマリア・旧ユーゴスラビアに展開する平和維持活動が人道的救援を実施する際に武力行使を認められた。これらの国際連合による武力行使を伴う人道的救援の合法性を検討する文献の多くは、「人道的干渉」の観点から考察を加えている⁽¹⁾。しかし、はたして国際法上の「人道的干渉」の理論の観点から国際連合による人道的救援の合法性を検討することは適切なものであろうか。国際法上の「人道的干渉」は国家間の行為規範として主張されてきたものであり、国際連合による人道的救援とはその成立基盤が異なるうえに、その規範としての存在すら確立しているとはいえない。

他方で、後に触れる人道的救援の調整に関する総会決議四六／一八二の採択につながる総会での議論⁽²⁾は、「人道的干渉」に関する国々の間にある決定的な見解の相違を明らかにしている。すなわち、第三世界の国々の大部分は、如何なる形態であろうと、人道的関心に基づく強制的な干渉に対しては、強い拒否の姿勢を表明した。これに対して、

一部の先進国（例えば、ベルギーやドイツ）は、人道的干渉を積極的に支持した。また、他の先進国（例えば、フランスやオランダ）は、人道的救援と国家主権との調整・両立が可能であるという立場をとっている。

以上のような状況では、解釈論としても立法政策論としても、国際法上の「人道的干渉」の理論からではなくて、それぞれの概念・用語を区別して考察することが必要と考えられる。

(2) 人道的干渉と自国民保護のための干渉⁽³⁾・自国民保護のための干渉とは、ある国の国民が外国においてその生命（や財産）を侵害されようとするときに、彼の本国がその生命（や財産）を保護するために、当該外国に対して武力を行使することである。このような干渉が合法であるための要件については争いがあるであろうが、この干渉の適用例と考えられる事例は第二次世界大戦後においても数多くあり、現代においても生命の保護に関する限り、法規範としての存在（違法性阻却事由としての緊急状態）自体については比較的広く支持されていると思われる。

他方で、人道的干渉については事情は異なる。人道的干渉とは、ある国の政府がその国民に対して「かれらの基本的人権を否定し、人類の良心を驚愕させるような仕方

で国民に対して残虐行為を行い、迫害するという罪を犯すときには」、それらをやめさせるために（人道的に）干渉することである。この人道的干渉は、その事例の大部分は第一次世界大戦以前におけるトルコ・シリア等の異なる宗教・民族の弱国に対するヨーロッパ列強の干渉であった。前記の意味での人道的干渉については、第二次世界大戦後においては、事例もほとんど存在せず、さらに国際連合憲章のもとの武力行使・威嚇の違法化の結果、その法規範としての存在は強く争われている。

少なくとも伝統的国際法においては、二つの干渉理論は以上のような形で理論的にも歴史的にも別個のものとして概念的に区別されていたと思われる。それが第二次世界大戦後の事例においては、保護される人々の内外国人の区別をこえて人命一般を問題にして、自国民保護のための干渉をも「人道的干渉」として主張されるようになってきた。

しかしながら、伝統的な意味における人道的干渉の権利としての存在が争われていることは指摘した通りである。

(3) 「人道的干渉」と人道的救援…「人道的干渉」は伝統的に国家間の関係において形成されてきたのであり、それぞれの特定状況において、干渉国の在外自国民の保護のために(自国民保護のための干渉)、あるいは被干渉国国民の保護のために(伝統的な人道的干渉)、武力をもってする干渉(強制的な介入)を意味する。それに対して、人道的救援は、死の危険に直面する避難民に対して食糧・医薬品等を中立・無差別の原則の下で供与する活動であり、本来は干渉ではなく、干渉のもつ強制的な介入という側面を持たないといえよう。

冷戦後の国際連合による人道的介入においては、国際連合を中心として、あるいは国際連合の調整のもとで展開される人道的救援活動が問題となっているのであり、ここでは、まず国際連合等の人道的関心を有する政府機関および国際赤十字委員会等の民間団体(NGO)の活動が念頭に置かれているといえよう(個別国家の人道的活動を排除する趣旨はないが)。また、武力行使がなされる場合においても、それは救援活動の妨害の排除、あるいは救援活動に従事する要員の安全の確保に限られた限定的なものと考えられる。

(4) 人道的救援における武力行使…以上に指摘したような「人道的干渉」に関する国々の間にある見解の相違、および「人道的干渉」と人道的救援との間の相違を前提とすれば、「人道的干渉」とは区別して、別個の概念として人道的救援の概念を設定するのが適当であろう。そして、人道的救援活動の実施において、武力行使の許される余地があるのか否か、その限界は何か、あるいは国際連合によって武力行使が許可された場合はどうなるか等を検討すべきであろう。

第二節 国際連合による人道的介入⁽⁴⁾の合法性

一 不干渉原則と国際連合の活動

(1) 不干渉原則・国際連合による人道的介入の合法性を検討するにあたっては、不干渉原則について簡単に触れておくことが必要であろう。不干渉の義務とは、国家が一般国際法上の基本的義務として負うものであり、国家は他国の国内管轄権に属する事項に対して干渉してはならないものである。この定義に明らかのように、不干渉原則は、本来、国家間における行動規範として成立したものであり、国際連合の権限・活動に対する制約としての不干渉原則は別個に検討する必要がある。

(2) 一般国際法上の、従って国家間関係における行動規範としての不干渉の義務に関しては、他国の干渉から保護される「対象事項」が何かという問題と、違法なものとして禁止される「干渉」の方法・態様が何かという問題がある。「対象事項」については、伝統的に、国々が慣習や条約に基づく法的拘束が存在しないために自由に行動しうる領域を意味し、「国内管轄事項」と呼ばれてきたものである。また、「干渉」については、伝統的に、他国を自分の領域に從わせるための命令的・威圧的な介入を意味してきた。国の法的自由の領域は、現に国際法によって規律されていない活動領域であり、国際法上、消極的にしか決定しえない歴史的かつ相対的な概念である。また、干渉は、それが命令的な形をとらなくとも、国家の国際的権利の侵害を伴うときは違法な行為となる。

(3) 国際社会の発展に伴って不干渉原則も変化してきた。まず、干渉の威圧性を支えてきた武力による威嚇および武力の行使が禁止された。さらに、国際連合の活動の中で国家の主権独立を重視する第三世界の国々を中心とする動

きによって、不干渉原則を明確化する方向で、幾つかの総会決議が採択されてきた。例えば、「国家の国内事項に対する干渉の非許容性および国家の独立と主権に関する宣言」(一九六五年一月二二日に総会決議二二三一(XX))として賛成一〇九、反対〇、棄権一で採択、「国際連合憲章に従った諸国間の友好関係および協力についての国際法の原則に関する宣言」(一九七〇年一月二四日に総会決議二六二五(XXV))としてコンセンサスで採択、(ただし「国家の国内事項に対する干渉および介入の非許容性に関する宣言」(一九八一年二月九日に総会決議三六/一〇三)として賛成一二〇、反対二二、棄権六で採択)には欧米の多くの国々が反対した。)、国際関係において武力の脅威または行使を差し控えるという原則の実効性向上に関する宣言」(一九八八年一月一八日に総会決議四二/二二として無投票で採択)である。これらの決議のつみ重ねの中から、国家の人格、国家の政治的経済的および文化的要素、国家制度、国家の政治的経済的社会的および文化的体制等が、保護されるべき対象として確認されてきた。さらに、禁止される干渉の方法・態様についても、武力干渉およびその他いかなる介入若しくは威嚇の試みも国際法に違反するとし、経済的政治的その他他国を強制する措置、他の国内戦への不介入等が確認されてきた。

(4) 以上のような不干渉原則の展開との関係で、一定の社会的目的のために、特に人権侵害の場合に他の国々が取りうる措置を社会的な干渉として位置付けうるかという問題がある。特に伝統的な意味における人道的干渉がそれである。これについては、既に触れたが、国際司法裁判所がコルフ海峡事件(本案)において、主張された干渉権を「力の政策」、「国際法の中になら座をみいだしえない政策の現れ」としたことが想起されなくてはならない。故皆川教授が指摘するように、

「これらの考え方が」干渉にたくするような社会的機能は、もちろん不用なものではない。しかし、それが、『国際法の中に座をみいだす』ためには、国際社会の中で濫用されないように制度化され、正常化されなければならない

い。それは、国際法秩序の管理にかかわる問題である。だから、これもまた、実効的に組織化された国際社会の建設という方向で解決されるべき問題である。」⁽⁵⁾

(5) 他方で、人道援助については、事情は全く異なる。人道的干渉と異なり、人道援助は国際法上合法と考えられているのである。ここでも、裁判所がニカラグア事件（本案）において次のように指摘したことが想起されるべきである。

「他の国家の人々あるいは軍隊に対する厳格に人道的な援助の供与は、かれらの政治的な所属あるいは目的が何であれ、違法な干渉あるいは他の如何なる仕方でも国際法に反するものとして見なされることはできない。……真に人道的な援助の本質的特徴は、それが如何なる種類の『差別もなく』供与されることである。」⁽⁶⁾

しかしながら、以上に考察してきたことから、依然として不明確である問題が残っている。すなわち、人道的性格の援助の供与を、他国に受け入れの意思・同意がない場合にも、実施できるか、さらに人道援助活動の実施のために、およびその要員の安全を確保するために、必要であれば武力を行使することができるかという問題である。

(6) 国際連合の権限・活動に対する制約原則としての不干渉原則に関しては、憲章第二条第七項から出発することができよう。この規定の意義については、連盟規約第一五条第八項との比較を踏まえたうえで、次の点に留意する必要がある。第一に、規定は第二条の原則に位置し、国際連合のすべての機関のすべての活動に関わる。これは、国際連合の権限・活動が大幅に拡大したことに対応して加盟国の立場を保護するという考え方に基づくところと理解されている。

第二に、保護される対象事項である国内管轄事項の判断基準が、「国際法上専ら」から「本質上」に変更された。起草者の主観的意思としては、憲章を含む国際法の発展の結果、ある問題は国際法上専ら国内管轄事項であるわけではないが、しかし本質的には国内管轄事項であるという形で、留保領域の維持・拡大を意図したものと思われる。第三

に、禁止される「干渉」は、学説上の争いはあるが、一般国際法における命令的・威圧的介入の意味の干渉にとどまらず、勧告等も含むと考えられるが、その正確な範囲は不明である。第四に、ある問題が一国の本質上国内管轄事項であるか否かを決定する権能は、関係機関にも関係加盟国にも与えられていない。

(7) 国際連合の活動における憲章第二条第七項の展開は次のように説明できよう。国際連合の各機関は、自らの活動に対する国内管轄事項である旨の異議を、自ら判断してきた。そして、平和の維持、人権侵害、自決権に関する問題においては、「国際関心事項」という新しい概念をつくりだすことによって積極的に関与してきた。特に人権侵害に関する国際連合の活動の展開は著しく、経済社会理事会の下の人権委員会 (Commission on Human Rights) における決議一三三五 (一九六七) や決議一五〇三 (一九七〇) 等の手続による調査・検討、あるいは種々の条約上の機関による類似の活動がすすんできている。こうして現在では、少なくとも重大かつ一貫した人権侵害に関しては、国際連合の各機関の活動において、国内管轄事項であるという異議はもはや受け入れられていないといえる。また、植民地地域における人権侵害 (ポルトガル植民地、ローデシア、ナミビア) や人権侵害が国際の平和と安全を危うくする事態に結びつく場合 (南アフリカ) には数多くの総会決議が採択されてきたし、後者に関しては制裁が勧告 (後に安保理によって決定) されてもいる。

(8) 国内において大量に避難民が発生し、戦闘・飢餓・病気等によって死に直面している場合には、定義上当然に重大かつ大量の人権侵害が発生しているといえよう。このような事態は、明らかに、一国の国内管轄事項と言うことはできない。国際連合は、その活動の一貫として、これらの避難民に対して人道的救援活動を展開する権限を有しているし、憲章第二条第七項はもはや障害と考えられないであろう。

しかしながら、国際連合は、人道的性格の援助の供与を、他国に受け入れの意思・同意がない場合にも、実施でき

るか、さらに人道援助活動の実施のために、およびその要員の安全を確保するために、必要であれば武力を行使することができるかという問題は残っていると思われる。

二 国際連合総会の動き

(1) フランスのイニシアチヴの下に一九八八年二月八日に総会本会議において無投票採択された決議四三/一三三は、「自然災害および類似の緊急事態の被災者に対する人道的救援」と題されていた。(以下、傍線は筆者。)総会は、同決議の前文において、まず最初に、国際連合の目的の一つが人道的性格等の国際問題の解決および人権と基本的自由の尊重の促進にあたって国際協力を達成することという憲章第一条第三項を想起する(一項)と同時に、「国々の主権、領土保全および国の統一」を確認し、「自国領土上で生じる自然災害および類似の緊急事態の被災者の救済は第一次的には各国の責任である」ことを承認している(二項)。次いで総会は、「自然災害および類似の緊急事態の被災者の苦しみ、人命の損失、財産の破壊およびそれらの結果としての大規模な避難民化」に対して重大な関心を表明し(三項)、自然災害および類似の緊急事態は、すべての関係国の経済社会計画に重大な影響を有すること(四項)、特に事務総長を通じてなされる人道的緊急救援の訴えに対して、国際共同体が迅速かつ実効的に対応すべきこと(五項)および「自然災害および類似の緊急事態の被災者への人道的救援の重要性」(六項)を指摘する。

さらに総会は、「人道的救援なしに、自然災害および類似の緊急事態の被災者を放棄することは、人命への脅威と人間の尊厳の侵害とを構成する」(八項)ことに言及するとともに、「自然災害および類似の緊急事態の被災者が、人道的救援を受ける際に経験しうる困難」に対して関心を示し(九項)、「人道的救援、特に食糧、医薬品等を提供するに際して、迅速な救済が被災者数の悲劇的な増大を防ぐであろうが、そのためには被災者へのアクセスが不可欠であ

る」旨の確信を表明する（一〇項）。

そして総会は「政府および政府間機関の行動と並んで、この救援の迅速さと効率性は、しばしば、厳格に人道的な動機から活動する地域のそして非政府間組織の援助に依存する」（一一項）ことを指摘し、さらに「自然災害および類似の緊急事態の際に、人道、中立および公平の諸原則に対して、人道的救援の提供に関わるすべての者によって最大の考慮が払われなくてはならない」ことを想起している（一二項）。

以上のような構造の前文を基礎としたうえで、主文においても、総会は類似の構造を展開している。すなわち、まず最初に、総会は「自然災害および類似の緊急事態の被災者にとっての人道的救援の重要性」を確認する（一項）とともに、「被災国の主権、そして各領土上での人道的救援の開始、組織、調整および実施における被災国の主要な役割」も確認している（二項）。ついで総会は、「厳格に人道的な動機から活動する政府間および非政府間組織によって人道的救援の提供を通してなされた重要な貢献」を強調し（三項）、「そのような救援を必要とするすべての国に対して、これらの組織が人道的救援、特に食糧、医薬品等の提供——そのためには被災者へのアクセスが不可欠である——を実施する際に、その活動を容易にするように」呼びかけている（四項）。最後に、総会は、すべての国、被災地域に近接する国々、人道的救援を扱うすべての政府間、政府、非政府間組織に対して、支持・参加および緊密な協力を要請している（五―七項）。

(2) 一九九〇年二月一日日には、同じ題名の決議四五／一〇〇が総会本会議において無投票採択されている。内容は前記の決議四三／一三一とほぼ同じである。すなわち、前文においては、一方で憲章の目的（第一条第三項）を想起するとともに領域国主権の尊重を確認し、他方で被災者の苦しみへの憂慮、被災者の放棄が人命への脅威と人間の尊厳への侵害であること、救援を受ける際に被災者が経験する困難、迅速な救済が被災者数を減らすのが被災者へのア

アクセスが不可欠であること等に言及する。また救援の迅速さ・効率性がNGOにも依存することに言及すると同時に、人道、中立および公平の諸原則に最大の考慮が払われるべきことも指摘する。

さらに主文においても、一方では人道的救援の重要性と領域国の主権と主要な役割を確認し、他方では国際組織とNGOの重要な貢献を強調し、被災国の協力（被災者へのアクセスが不可欠なこと）を呼びかけ、すべての国、特に近接国の支持・参加・協力を要請している。前記決議との最大の相違は、この決議において総会が、「決議四三／一三一の実施に関する事務総長の報告および人道的救援活動を容易にする手段、特に緊急の医薬品・食糧援助の配給のために、必要な場合には、被災国と関係国、関係政府間・政府・非政府間組織との間の協調した仕方、暫定的に緊急回郎を設定する可能性に関する提案」に満足とともに留意している（六項）点である。また総会は、事務総長に対して、事務総長報告および本決議六項に基づく緊急回郎の設置を含む、被災者への人道的救援の配付を容易にする手段を決めるために、政府・国際組織・NGOと協議するように要請している（八項）。

(3) 以上に紹介した総会の二つの決議の無投票採択をどのように評価すればよいであろうか。第一に指摘されるべきことは、この二つの決議が、一方における人道の基本的考慮の必要性と他方における領域国の主権の尊重の必要性との間に何らかの均衡を設定している点であろう。すなわち、いずれの決議においても、前文と主文の両方において、人道的救援の重要性とならんで、領域国（被災国）の主権の尊重と救援における領域国の主要な役割が指摘されているのである。このことから、①人道的救援活動は、原則として、領域国の事前の同意に服すること、②人道的活動は、原則として、領域国の主要な役割を前提とした、補完的な役割（資格）を担う（補完性の原則）、という二つの点が引き出しうるであろう。

第二に、人道の基本的考慮の必要性と領域国の主権の尊重の必要性との間に設定されていると考えられる均衡の性

格・内容である。この点では、この決議が、確かに領域国主権の尊重という原則を確認してはいるが、全体としては圧倒的に人道的目的によって支配されている点も明らかである。

この均衡の性格・内容に関する最大の問題は、領域国（被災国）が、救援の主要な役割を果たすべきであるにもかかわらず、その能力を欠く場合、あるいは能力があるにもかかわらず意図的にこれを行わないとか、逆にこれを妨害する場合である。決議中にはこの問題に対する明示的な規定はない。しかしながら、決議が全体として圧倒的に人道的目的によって支配されていること、特に、人道的救援の重要性を繰り返し指摘し、人命への脅威と人間の尊厳の侵害に言及し、さらに被災者へのアクセスが不可欠であることを繰り返し指摘して領域国に呼びかけていることを考慮するならば、次のように理解すべきであろう。すなわち、領域国に救援の主要な役割を果たす能力がない場合には、国際連合を中心とする国際社会（共同体）による救援活動を受け入れるべきであるし、能力があるにもかかわらず意図的にこれをおこなわないとか、逆にこれを妨害することは、人道の基本的な考慮から許さるものではない。特に決議四五／一〇〇が必要な場合には暫定的に緊急回廊を設定する可能性に言及しているのは、領域国の同意が得られない場合の領域国主権と人道の基本的要請との間の調整は、このような形で実現されるべきであるという国際社会の姿勢を示したものと考えられる。

もっとも、人道的救援が干渉の口実とされる危険性を危惧する途上国にも理由はある。この点で決議は、厳格に人道的な動機から活動する政府間および非政府間組織による国際連合を中心とした人道的救援活動を優先的に対象としていること、また救援活動において人道、中立および公平の諸原則に最大の考慮が払われなくてはならない旨を指摘しているのであり、妥当なものと考えられる。

(4) 一九九一年の前半においては、湾岸戦争後におけるクルド避難民の救援活動が展開された。それらの経験を踏ま

えたうえで、総会は、一九九一年二月一九日に「国際連合の人道緊急救援の調整強化」と題された決議四六／八二を無投票で採択した。この決議の附属書は人道的救援活動の実施と調整の手続等に関して敷衍しているが、その最初の指導原則は、前記の二つの決議と基本的に同じ構造を取っている。すなわち、第一に人道的救援の重要性（一項）とそのあり方（人道、中立、公平の諸原則）（二項）を指摘する。第二に領域国主権の尊重（三項）国々の主権、領土保全、国の統一、被災国の同意（四項）被災国の第一次的な責任と主要な役割を確認する。そして第三に政府間組織および非政府間組織による人道援助の必要性（五項）と国々の協力の責任（六・七項）に言及する。特に被災国に対しては、人道援助にとっては被災者へのアクセスが不可欠であることを指摘したうえで、人道活動に従事する政府間組織および非政府間組織の活動を促進するように求めている。また、すべての当事者の同意に基づくとしながらも、暫定救済回廊の設定等による被災地域へのアクセスの促進にも言及されている（三五項（d））。

(5) 一九九二年二月二日に総会で無投票採択された同じ題名の決議四七／一六八は、人道的救援の必要性・重要性を確認し、人道問題局 (Department of Humanitarian Affairs) の設置を歓迎するほか、事務総長の指導的役割を強調している。

三 学説の状況

(1) 人道的介入の合法性に関する学説の状況を、国際法学会および国際法協会という二つの国際的な国際法研究者の集まりにおける決議を通して、簡単に検討してみよう。

(2) 国際法学会は、ディートリッヒ・シンドラーを報告者として「内戦における不干渉原則」の問題を一九七一年以来検討してきたが、一九七五年に同題名の決議を賛成一六、反対七、棄権一六で採択した。⁽⁷⁾ 票数に示されるように、

見解の分かれる問題であったと言えよう。決議の内容は以下の通りである。

国際法学会は、内戦の現象およびその引き起こす被害の重大性に留意し（前文一項）、また内戦の際の他の国々の義務を明確にする必要性（同四項）に鑑みて、以下の決議を採択する。第一条「内戦の概念」は、この決議の適用上、「内戦」の用語は国際的性格でない如何なる武力紛争にも適用されるとする。第二条「援助の禁止」は、第三国は、他国の領土において戦われている内戦の当事者への援助をさしひかえなくてはならない、と規定する。第三条「例外」は、第二条の禁止規定にもかかわらず、第三国は、①第四条に従って人道援助を付与しうること、②内戦の結果に実質的な影響をもちそうにない技術・経済援助を継続して付与しうること、③国際連合が憲章および国際法の他の規則に従って指示、許可、あるいは勧告した援助を付与しうることを規定する。また、「人道援助」という第四条は次のように規定する。

「1 内戦の犠牲者のための救援あるいは他の形態の純粹に人道的な援助の供与は、合法と考えられるべきである。

2 一方当事者によって支配される領土が他方当事者の支配する領土あるいは第三国の領土を横切つてのみ到達しうる場合には、そのような領土上の自由通過は、少なくとも戦時における文民の保護に関する一九四九年八月二二日のジュネーヴ条約の第二三条において規定されている限り、如何なる救援送付品にも認められるべきである。」

最後に第五条は、前記の規定に違反して内戦への干渉がなされた場合に、第三国は憲章および他の国際法規則に従い、国際連合の指示、許可、あるいは勧告に服して、他方当事者に援助を与えることができるとする。

(3) 国際法協会は、一九七六年八月二九日から九月四日に開かれたマドリッド大会において、国際医事人道法に関する次のような決議を採択した。⁽⁸⁾ まず、自然災害に対して国際救済行動を迅速かつ実効的に実施するうえで多くの組織が直面する困難に留意して、関係当事者（国家、政府間組織、非政府間組織）の間で締結される国際協定の基礎とし

て次の提案を検討すべきであるとする。提案は、(1)救援使節団の設立、(2)使節団の規程、(3)使節団の終了の三部からなるが、(1)と(2)から関係する条項を若干紹介する。

救援使節団の設立においては、自然災害の場合において、救援の申し出とその受け入れは国際的連帯の基本的要請であり(一項)、国家の国内事項への違法な干渉とも非友好的行為とも見なされてはならない(二項)、さらには当該二当事者間に政治的関係のつながりを設定するものとも解釈されてはならない(四項)。また、救援は無償かつ無差別に供与されるものとする(五項)。

使節団の規程においては、被災国は使節団のすべてのメンバーに任務遂行上必要なアクセスおよび移動の自由を確保する(一項)ほか、様々な便宜をはかるものとする。他方で、人道的使節団のメンバーは任務遂行において厳格に中立的精神を遵守する(六項)ほか、緊急救援使節団の活動は被災国の同意を必要とする(七項)。また、第三国は使節団のメンバーおよび施設にすべての通過便宜を認めるものとする(八項)。

(4) この決議の評価に際しては、被災国の同意を前提とする関係当事者間の国際協定の締結のための基礎という、この決議の性格を考慮しなくてはならない。実際、起草過程においては、ドゥ・ラ・ブラデルの報告書に対してポータが、救援物資の送付を受け入れる義務は戦時における文民の保護に関するジュネーブ条約(第四条約)の占領地域に関する第五九条以外には存在しないこと、および救援物資の送付に自由通過を認める義務は、前記第五九条および限定条件のついた同第三三条に見い出されるにすぎず、非国際的紛争においては存在しないことを指摘した。これに対してドゥ・ラ・ブラデルは、被災国に救援の受け入れの義務を権威的な仕方ですることを問題とはしておらず、そのような義務は援助受け入れに関する国際協定に被災国が事前に与える同意から出てくる旨回答しているのである。そして、この決議を基礎としてポータがモデル協定案を作成したときに、ポータも、援助の前提として被災国からの

要請や同意が必要か、援助の申し出を受け入れる義務があるかどうかといった本質的な問題には触れず、専ら、より実際の・技術的な問題だけを取り扱うにとどまった旨の説明をしている。⁽⁹⁾ こうして、この決議は被災国が（事前に）自発的に援助の受け入れに同意していることを前提にしたもの、あるいはその同意を促進するためのものであって、援助の受け入れの義務自体に関してはむしろ消極的に考えていたと理解すべきであろう。

(5) 国際法学会は、一九七一年以来スペルドゥーティを報告者として「人権の保護と国家の国内事項への不干涉の原則」の問題について検討してきたが、一九八九年九月一三日に同題名の決議を賛成三一、反対〇、棄権四で採択した。⁽¹⁰⁾ 決議の内容は次の通りである。

国際法学会は、民族的宗教的言語的少数者に対するものを含め、人権の重大かつ頻繁な違反は、世論の正当かつ増大する憤激を引き起こし、多くの国と国際組織に対して、人権の尊重を確保するために様々な手段をとらせてきたこと、そしてこのような対応は、人権が、今や国際的な保護を享受して、国家の国内的管轄権に本質上属する事項のカテゴリには帰属しないということを示していることに鑑みて、次のような決議を採択する。

第一条によれば、「人権は、人間の尊厳の直接の表明である。その尊重を確保すべき国々の義務は、既に国際連合憲章と世界人権宣言が宣言しているこの尊厳の承認自体に由来する。この国際的義務は、国際司法裁判所の使用した定式によれば、*erga omnes*（対世的）な義務である。これは、国際共同体全体に対してのあらゆる国家に課されており、あらゆる国家は、人権の保護への法的利益を有する。この義務は、さらに、人権の普遍的かつ実効的な保護を可能な限り迅速に確保することを目指した、すべての国々の間の連帯の義務を含んでいる。」

第二条によれば、「第一条に宣明された義務に違反して行動する国家は、この事項が自国の国内管轄権に本質上属すると主張することによって、その国際責任から逃れることはできない。国際連合の加盟国が引き受けた義務の違反

に際して、憲章が機構の機関に付与する任務と権能を妨げることなく、国々は、個別に或は集合的に行動して、国際連合憲章に違反する武力の使用を含まず、国際法により許容された外交的、経済的、その他の措置を、第一条に宣明された義務に違反する他のあらゆる国家に対して、とる権利を有する。これらの措置は、国家の対内的事項への違法な干渉と見なすことはできない。」もっとも、「上記に示された措置の使用を正当化する性質の違反は、非難される違反の重大性並びに関連するすべての状況を考慮して評価されなくてはならない。」しかし、「人権の集合的保護の確保に固有な措置は、これらの権利の特別に重大な侵害、特に大量あるいは組織的な侵害に対して、並びに如何なる状況においても逸脱することができない権利の侵害を伴うものに対してとられる場合には、特に正当化される。」また「人権のなんらかの侵害に関する懸念や非難の純粹に口頭の表明と同様に、外交上の手続は、如何なる状況においても合法である。」(第三条)

他方で、第四条によれば、「人権の保護の確保を目指した、個別的あるいは集合的な、あらゆる措置は、以下の条件を遵守するものとする。(1)特別の緊急時は別として、違反をなしている国家は、措置がとられる前に、違反を終了させるように要請される。(2)措置は、違反の重大性に対応(均衡)するものである。(3)措置は、違反をなしている国家に限定される。(4)措置をとる国家は、個人および第三国の利害、並びに関係人民の生活水準への措置の影響を考慮する。」

人道的救援に関する第五条は次のように規定する。

「国家、国家グループ、国際組織、或は国際赤十字委員会のような公平な人道的組織による、人民の生命や健康が重大に脅かされている国家に対する、食糧或は医薬品の申し出は、この国家の対内的事項への違法な干渉と見なすことはできない。しかしながら、そのような救援の申し出は、特にその実施のための手段によって、武力干渉の脅

威の、或は他のあらゆる威嚇の措置の外観をとることができない。救援は、差別無く、付与され配付されるものとする。

このような緊急状態の領域国は、そのような人道的救援の提供を、恣意的に拒否すべきではない。」

第六条は、本決議の諸規定は、国際連合および専門機関あるいは地域の組織の設立文書および諸条約によって、人権の領域において設定された手続を妨げることなく適用される旨、また第七条は、国際的な方法および手続、特に人権の侵害の予防、処罰そして除去を目指した、国際組織の諸方法と諸手続の強化は、非常に望ましい旨を規定する。

(6) この決議の評価に関しては、次の点に留意すべきであろう。

第一に、人権の尊重を確保すべき国々の義務は、*erga omnes*な義務であり、他の国々による、国際連合憲章に違反する武力の使用を含まず、国際法により許容された措置は、人権侵害国の国内事項への違法な干渉ではないと指摘されている。

第二に、人道的救援は被援助国の国内事項への違法な干渉ではないが、救援の申し出は武力干渉その他の脅威を伴う手段によってはならないし、また無差別の原則に服する。

第三に、しかしながら、前記のような救援の申し出に課せられた制限は、被災国の恣意的に拒否してはならない義務と対応していることが重要である。

第四に、こうして、被災国が、人道的救援を恣意的に拒否した場合に、他の国々がとりうる措置は何かという難しい問題が残されているといえよう。

四 人道的介入に関する若干の実定法

(1) 最後に、国際連合による人道的介入に関連する若干の実定法を検討する。国際連合による一国内の避難民への人道的救援の合法性に関しては、援助の申し出の権利、援助を受け入れられる義務、援助に自由通過を認める義務といった点が重要である。また、ここでは、一国内の国際的性質を有しない武力紛争を対象とする。そのような事態に適用される法規としては、一九四九年ジュネーブ四条約の共通第三条および同ジュネーブ諸条約に追加される非国際的武力紛争の犠牲者の保護に関する議定書（第二議定書）がある。

(2) 援助の申し出の権利・共通第三条は「赤十字国際委員会のような公平な人道的機関は、その役務を紛争当事者に提供することができる」とするし、他の共通規定（第九・九・九・一〇条）も「この条約の規定は、赤十字国際委員会その他の公平な人道的団体が……関係紛争当事者の同意を得て行う人道的活動を妨げるものではない」としている。但し、第二議定書の救済団体・救済活動に関する第一八条が規定するように、「救済の申し出は、武力紛争への介入又は非友好的行為とみなしてはならない」としても「救済活動は、関係締約国の同意を条件とする」のである。

(3) 援助を受け入れる義務・援助を受け入れる義務を明示的に規定した条項はない。戦時における文民の保護に関する第四条約においても、傷者等の避難・通過に関する第一七条は「現地協定を締結するように努めなければならない」という努力義務規定である。また文民宛の送付品に関する第二三条は、送付品の自由通過を許可する義務を負うのは「次のことをおそれる重大な理由がないと認めた場合に限り」として種々の条件を列挙する。さらに、無条件で送付品の自由通過を許可し、その保護を保障しなければならないとする第五九条は、占領地域の住民の場合に限られる。

しかしながら、人道的援助の受け入れに對する領域国の同意付与権限は、無制約のものでも、恣意的に拒否できるものでもないと考えられる。第二議定書の文民たる住民の生存に不可欠なものの保護に関する第一四条は、「戦闘の

方法として文民を餓死させることは禁止する」と規定する。また共通規定(第七・七・八条)は、傷者等はこの条約等により「保障される権利を部分的にも又は全面的にも放棄することができない」とする。

(4) 援助に自由通過を認める義務…この点についても、関係規定は前記のものに限られるのであり、非国際的武力紛争において援助に自由通過を認める義務を設定する明示的規定はない。

(5) 以上のように、特に非国際的武力紛争においては、援助を申し出ることができるとしても、その援助を受け入れる義務あるいは援助に自由通過を認める義務は、領域国の同意に服する。しかしながらその同意は恣意的に拒否されるべきものではなく、国際司法裁判所がニカラグア事件(本案)において指摘したように、人道的援助は違法な干渉ではないと考えられる。

五 冷戦後における展開へのシナリオ…事務総長の「平和への課題」

(1) ガリ事務総長は一九九二年一月に就任したのであるが、国家元首・政府首脳レベルの安保理事会が一月三十一日に採択した声明に於いて、六月三〇日に「平和への課題——予防外交、平和創造、平和維持」と題する報告書を全加盟国に対して提出した。

同報告書の内容は以下のような構成をしている。第一章「状況の変化」は、冷戦の終結に伴って国際連合特に安全保障理事会に対して新しい機会が到来し、大きな役割が期待されていることを指摘する。第二章「定義」は、報告書の副題にも掲げられている三つの概念等の定義を行っている。それによれば、「予防外交」とは、当事者間の争いの発生や現に存在する争いの紛争への発展や紛争の拡大を防止するための行動、「平和創造」とは、主として国連憲章第六章で想定されている平和的手段を通じて敵対する当事者間に合意を取りつけること、「平和維持」とは、現地に

国連の存在を確立すること、さらに、紛争後の「平和建設」とは、紛争の再開を防ぐため平和を強化・固定化するの
に役立つ構造を確認・支援する行動である。

第三章「予防外交」は、信頼醸成措置、事実調査、早期警報、予防展開、非武装地帯の項目からなっているが、特
に予防展開は、従来の国連活動が概して紛争の発生後に開始されてきたのに対して、危機が発生した場合に当事者の
要請・承諾に基づいて敵対行為発生を予防するための国連要員の派遣を意味する。さらにここでは、人道援助に関す
る総会決議四六／一八二に附属する指導原則が示す「交渉によって慎重に達成された均衡」に配慮すべきことを指摘
している。第四章「平和創造」は、国際司法裁判所、援助を通じての改善、制裁と特別の経済問題、軍事力の行使、
平和実施部隊の項目からなっている。前記の定義が「主として」平和的手段を通じてとされているように、平和的手
段が失敗した場合の論理的帰結として、軍事力の行使にまで踏み込んでいることが注目される。第五章「平和維持」
は、要望の増大、平和維持の新段階、要員、補給の項目からなっている。第六章「紛争後の平和建設」は、当事者の
武装解除、秩序の回復、兵器の管理・破棄、難民の送還、要員の訓練、選挙の監視、人権擁護努力の強化、政府機関
の改革・強化、政治参加過程の促進などに言及している。

報告書は、さらに、「地域的な取極および機関との協力」(第七章)、「要員の安全」(第八章)、「財源」(第九章)を
扱った後に、第一〇章「平和への課題」において、安保理が適切に機能するのに不可欠な団体性 (collegiality) を
維持するとともに、決定の実効性のために加盟国全体からの支持が必要であることを指摘している。

(2) 平和の維持・回復の観点からこの報告書のもっとも興味深い点は、軍事力の行使に関する部分であると言っ
てよい。第一に、報告書は、冷戦の終結により、第四三条の特別協定の締結を妨げてきた障害はもはやその力を失ったは
ずであるとして、交渉の開始を勧告している。

第二に、平和維持活動とは区別された「平和強制部隊 (Peace-Enforcement Units)」を提案している。停戦が合意されても守られないことがしばしばあることに鑑みて、停戦を回復し維持するために、安保理が明確に定義された状況において、その委任事項を事前に明記したうえで利用すべきとされる、この「平和強制部隊」は、平和維持軍よりも重装備であり、各国の軍隊で広範囲な準備訓練を受け、常時出動可能な態勢をとり、この種の任務に志願した部隊で構成される。そして部隊の展開と活動は安保理の権限に属し、事務総長の指揮下に入るとされる。この平和強制部隊は、憲章第四〇条の暫定措置として正当化されるのであり、侵略行為に対処するための第四三条に基づく兵力とも、平和維持軍とも混同してはならないと指摘される。

この平和強制部隊は、その名称、付与されるであろう役割、そして平和維持軍よりも重装備であり、広範囲の準備訓練を受ける旨の指摘から判断すれば、平和を「強制する (enforce)」ために武器を使用することができるのであり、平和維持軍の場合に適用される自衛の場合のみの武器使用という制約には服さないと考えられる。この自衛以外の状況で武器を使用しうるか否かが、平和強制部隊と平和維持軍との区別の基準と言えよう。

(3) 「平和への課題」と題されたこの報告書に対する国々の反応は、概して好意的であったといえるが、総会においても安保理においても、正式には採択されなかった。それは、第四三条特別協定に基づく国連常設軍や平和強制部隊等の提案に対して常任理事国を含む多くの国々が慎重な態度をとったゆえと考えられる。しかし、その他の提案に関しては、安保理も総会も、その後の一連の決議の中で、報告書の多くの提案を承認してきている。

六 小 括

国際連合による人道的介入の合法性に関する以上の検討から、特にその武力行使との関わりについて、次のように

要点をまとめることができよう。

一般国際法上、国家の一方的武力行使としての伝統的な意味における人道的干渉の合法性は強く争われている。他方で、人道援助は合法と考えられている。国際連合の活動は、人権保護の動きを大きく押し進め、今日、重大かつ一貫した人権侵害は「国際関心事項」とされ、もはや一国の国内管轄事項とは見なされていない。

自然災害や内戦等における人道的救援の重要性・必要性は強く認識されている。しかし、そのような人道の基本的考慮は、常に、領域国（被災国）の主権の尊重との均衡の下に置かれる。具体的には、人道的救援活動は、原則として、領域国の事前の同意に服し、領域国の主要な役割を前提とする補完的な役割にとどまる（補完性の原則）。そして、被災国は人道的救援活動を受け入れるべきであり、恣意的に拒否することは、人道の基本的考慮から許されない。と指摘するところまでは行くが、実際に恣意的に拒否された場合に、他の国々がどのような措置をとりうるか、武力行使に訴えうるか否かという問題については、未確定、不明確に残されていると考えられる。以上のような状況は、総会の一連の関係決議においても、主要な学説においても、さらには内戦に関する実定法においても確認することができる。

他方、冷戦後における国際連合による平和の維持の領域では、武力行使に対して新たな取り組みが見られた。具体的には、第一に、侵略を撃退するための強制措置の復活への期待であり、第四三条の特別協定の締結が勧告された。第二に、自衛の場合のみの武器使用という制約に服さない、一定限度の武力行使を許可された「平和強制部隊」が提案された。このような武力行使と人道的救援活動とがどのように結び付くかが問題である。

第三節 冷戦後における国際連合による人道的介入に関する事例の検討

一 クルド人保護のためのイラクへの介入⁽¹⁾

① 事実

(1) イラクにおいては、湾岸戦争直後の一九九一年三月、南部でシーア派反体制組織が、北部でクルド人組織が蜂起し、それぞれ幾つかの都市を制圧した。しかし政府軍は圧倒的な軍事力で反攻に出て、四月三日までに主要都市を奪還した。イラク軍との戦闘やイラク政府の報復を恐れて、一五〇万人ともいわれる数のクルド人が事実上難民化し、隣国のイラン、トルコに流入したほか、北部山岳地帯に逃げた。クルド人指導者はフランス、イギリス、アメリカ等に国際連合の即時の介入を求めるように訴えたが、中国、ソ連、アメリカは、国内問題に安保理が介入する先例をつくるとして反対した。しかしその後、マス・メディアの報告に基づく世論や他の国々の態度により状況は変わり、特にフランス、トルコ、イランの要請に基づいて、安保理は四月五日に決議六八八を賛成一〇、反対三（キューバ、イエメン、ジンバブエ）、棄権二（中国、インド）で採択した。

(2) 安保理は、まず決議六八八の前文において、国際の平和と安全の維持に対する自らの義務と責任に留意し（一）項、憲章第一条第七項を想起し（二）項）たうえで、クルド人居住地域を含むイラクの多くの地域におけるイラク一般人民に対する抑圧が、国境を越えた難民の大量流出および越境襲撃を引き起こしていることに重大な関心を示すと同時に、それが「当該地域における国際の平和と安全に対する脅威となっている」と指摘する（三）項）。また、そこでの人的被害の規模に重大な懸念を示す（四）項）一方で、イラクおよび当該地域のすべての国々の主権、領土保全お

よび政治的独立に対するすべての加盟国の義務を再確認している（七項）。

安保理は、次いで主文において、前文三項を繰り返す形でクルド人居住地域を含むイラクの多くの地域におけるイラク一般人民の抑圧を非難すると同時に、「その結果が当該地域における国際の平和と安全に対する脅威となっている」と指摘する（二項）。次いで、イラクがこの抑圧を直ちにやめるように要求し、すべてのイラク市民の人権と政治的権利の尊重を確保するために対話のなされることへの希望を表明する（二項）。さらに、イラクの全地域において援助を必要とするすべての人々に対する国際的人道組織による直接のアクセスをイラクが許容すべきであり、またその活動のために必要なあらゆる便宜を利用できるようにすべきであると主張する（三項）。最後に、事務総長に対して人道的努力を継続し、利用可能なすべての手段をとると同時に、イラク一般人民の窮状について報告するように要請する（四項・五項）とともに、すべての加盟国とすべての人道的組織に対してこれらの人道的救援努力に貢献するように訴えている（六項）。

(3) 決議採択後の四月七日、米軍はクルド避難民に対して食糧投下作戦を開始し、八日には欧州共同体臨時首脳会議は、イラク北部に国際連合監視下にクルド人のための安全地帯を設置することに合意した。一〇日にアメリカ政府はイラク北部の北緯36度線以北を飛行制限区域として、ヘリや飛行機を入れないようにイラクに通告した。一六日にアメリカ・イギリス・フランスなどはクルド人避難民救済のために米欧軍をイラク北部に投入することを決定した。二二日以降、同軍はクルド人避難民收容キャンプを設営した。最終的にアメリカ・イギリス・フランス・イタリア・オランダ軍の計一万七〇〇〇人以上が設営に携わり、隣国に流出したクルド人難民の九割以上が五月末までにイラクに帰還したとされている。

(4) イラクは、米欧軍による救援活動はイラクに対する内政干渉であると非難した。国連は二つのミッションを派遣

し、四月一八日に事務総長執行代表アガ・カーンとイラク外相との間に合意（了解覚書⁽¹²⁾）が成立した。

この了解覚書によれば、イラクと国際連合の両者は、被災したイラク一般人民の被害緩和のために人道援助の供与を含む適切な措置の重要性と緊急性を認め（正文一項）、またイラクは、イラク避難民の自発的な帰郷の促進と新たな避難民の発生を防止するための人道的措置とに向けた国際連合の努力を歓迎する（同一二項）。この目的のために、イラクは国連と協力して、イラク国内に人道的プレゼンスを、必要であればどこにでも、設置することに、そして必要なあらゆる措置をとることによってそれを促進することに同意する（同四項）。そしてこれは、イラクの同意と協力のもとに、国連人道センター（UNHCRs: United Nations sub-offices and Humanitarian Centres）の設置を通して確保されるとしている。

同覚書はまた、一方で、迅速かつ実効的な仕方での援助を行うために必要な措置をイラクがとる旨を規定し（同八項）、イラクの軍を含むすべての関係者が緊急救援物資の安全な通過を促進する旨を規定している（同一二二項）。また政府間国際組織、NGOおよび他の救援機関も人道救援計画の実施への参加を奨励されている（同一六項）。しかし他方では、この国連の人道的活動の基本的枠組みは人道援助・救援活動の調整、実効的实施およびモニターの任務の促進を意図しており（同一〇項）、人道援助は公平になされる（同一一項）と同時に、イラクの主権、領土保全、政治的独立、安全および国内事項への不介入を侵害するものでないこと（同一〇項）が規定された。

(5) この了解覚書に基づいて、国際連合はイラク国内に国連警備官の派遣を開始した。また避難民救済活動の責任を米欧軍からUNHCRに移行させる合意が両者間で成立し、米欧軍は七月中旬にイラク北部から撤退した。もともと、アメリカ、イギリス、フランス、イタリア等による緊急即応部隊が設立されて、トルコ南東部に配置された。

(6) その後、一九九二年八月二六日、米・英・仏三国はシリア派イスラム教徒保護のため、イラク南部の北緯三二度

以南に飛行禁止空域を設定することをイラクに通告した。アメリカはこの措置が決議六八八に基づくとした。そして一二月二七日には、アメリカは同空域に侵入したイラクの戦闘機を撃墜した。さらに、一九九三年一月中旬には前記三国は、イラク南部の飛行禁止空域下にあるミサイル発射拠点を空爆し、北部の飛行禁止空域下の対空防衛施設にも攻撃を加えた。もっとも、この空爆は決議六八八というよりも、決議六八七等に基づくと考えられる。さきの北緯三六度以北のクルド人保護のための、および北緯三二度以南のシーア派イスラム教徒保護のための飛行禁止空域は、一九九四年に入っても維持されてきている。

② 国際法上の主要論点の考察

(1) 安保理決議六八八を中心とするクルド人の保護をめぐる一連の事態における国際法上の諸論点は、相互に密接に関わるが、大きくは次の三つに分かれよう。第一は、決議六八八の憲章第七章上の位置付けに関わる問題であり、①決議六八八は安保理の権限内の活動か否か、②決議六八八は第七章の強制措置であるか否か、が論点として指摘できる。第二は、決議六八八の内容とその後の一連の措置との関係という決議六八八の解釈に関わる問題である。第三は、決議六八八の意義および評価に関わる問題である。

(2) 第一の論点である決議六八八の憲章第七章上の位置付けに関しては、まず、決議六八八が安保理の権限内の活動であったか否か、が問題となろう。

実際、決議六八八の採択に際して、人権・人道問題はイラクの国内管轄事項であるという指摘がなされた。⁽¹³⁾ すなわち、安保理は「国際の」平和と安全の維持に関してのみ任務を有しているのであり、国々の「国内」問題を扱う権限はない(イエメン)。重大な人道的事態が生じていることは認めるとしても、それは、本質的には「国内」問題であ

る（ジンバブエ）。

決議六八八は、賛成一〇、反対三、棄権二で採択されたのであるが、この点については、事実の部分で説明したように、決議六八八は、前文三項において、イラク一般人民に対する抑圧が「国境を越えた難民の大量流出および越境襲撃」を引き起こしていることが、当該地域における国際の平和と安全に対する脅威となっていると指摘するほか、主文一項においても、イラク一般人民の抑圧の「結果」が当該地域における国際の平和と安全に対する脅威となっていると指摘する。

この表現に示されるように、安保理は、自らの行動の根拠を、イラク国内の人権侵害それ自体ではなく、その国際的（隣接国への）影響であると、注意深く限定している。実際、多くの国々は、人権侵害自体はイラクの国内問題であるとしても、その国際的影響の故に、「国際の平和に対する脅威」が存在し、安保理の行動が正当化されると指摘する（アメリカ、ソ連、イギリス、オーストリア、カナダ、エクアドル、ザイール等）。

(3) 次に、決議六八八は憲章第七章の下の強制措置を設定しているかを検討する。

まず、第七章の入り口である第三九条の「平和に対する脅威」等の存在が決定されているかが問題となる。この点では、先に引用した前文三項と主文一項の表現の仕方が、安保理の決議における表現の仕方の慣行に照らして、第三九条の「存在の決定」として認定できるか否かが争点となる。

否定的な要素がある。すなわち、湾岸戦争における決議六六〇に始まり六八七に至る一連の決議においては、安保理は常に第七章に基づいて行動することを明示してきたのであるが、決議六八八は第七章には言及せず、この点でこれらの決議とは対照的である。さらに、前文二項で憲章第二条第七項を想起し、同七項でイラクおよび当該地域のすべての国々の主権、領土保全および政治的独立に対するすべての加盟国の義務を再確認しているのであって、強制措

置の適用を主要構成部分とする第七章にはそぐわない。

しかしながら、決議六八八の前記引用部分は一 generally 第三九条の「存在の決定」を認定したものと理解されている。⁽¹⁵⁾ その根拠としては次の点を指摘できよう。「……が国際の平和と安全に対する脅威を構成すると決定する (Deter-mines that …… constitutes a threat to international peace and security)」という、いわば第三九条に基づく正式的、「存在の決定」には至らない仕方である。一、第三九条の認定をした後に、非軍事的強制措置を勧告した事例が既に存在していたし、決議六八八の以後においても存在する。⁽¹⁶⁾ 従って、安保理は、第三九条の「存在の決定」の表現について、必ずしも画一的ではなく、柔軟に（あるいは十分な注意を払わずに）運用してきたと考えられる。実際、決議六八八の前記引用部分は、「決定する」という定式の有無を決定的な基準としなければ、「存在の決定」の意思を十分明確に表明していると言えよう。

(4) 次に、決議六八八は第七章に基づいて何らかの強制措置を設定しているか否かが問題である。この点については、否定的に考えざるをえない。決議六八八の規定していることは、イラクの抑圧を非難し（二項）、抑圧の即時停止を要求し、対話への希望を表明し（二項）、イラクが人道組織にアクセス・便宜を提供すべきと主張し（三項）、事務総長に努力の継続等を要請し（四・五項）、すべての加盟国と人道組織に対して貢献を訴える（六項）ことに尽きている。ここには、加盟国に対して何らかの強制措置をとることを勧告も許可もしていないし、国際連合自身がそれらの措置をとるともしてはいない。

もっとも、先に指摘したように、前文三項と主文一項を第三九条の「平和に対する脅威の存在の決定」と認定できるとするならば、主文におけるイラクに対する要求（二項）と主張（三項）を、憲章第二五条に基づく法的拘束力のある決定と解釈する余地はあると考えられる。

(5) 第二の論点は、決議六八八の内容とその後の一連の措置との関係という決議六八八の解釈に関わる問題である。

一連の措置の合法性に否定的な見解がある。例えばアルストンは次のように指摘する。⁽¹⁷⁾ 決議六八八は、イラクによる抑圧の即時停止を要求し、人道組織へのアクセス・便宜の提供を主張するにとどまっておらず、イラクが協力しない場合にとるべき個別の措置さらには強制措置を予定してはいない。(実際、決議六八八の採択の際に、多くの国々はその旨の発言をしていた。) 同盟軍の北部イラク入りを国際法上基礎付けるような明示的あるいは黙示的な許可を決議六八八の諸規定から引き出すことは困難である。またそれらの国々は自らのイニシアチブで行動したのであって、事務総長の人道救援努力に貢献(主文六項) していたにすぎないのではない。もっとも、国際連合の人道救援活動は、了解覚書に基づいて合法と考えられよう。

合法性を肯定する立場から、例えば尾崎教授は次のように指摘する。先に指摘したように、決議六八八は拘束力ある決定であり、それがイラクによって無視される場合には、憲章第七章の「強制措置」による国連の介入が可能となる。米・英・仏はその現実にとった措置が緊急やむをえない行動であり、一時的行動であり合法的な行動であると、信実(*bona fide*) 考えた。しかも、この行動につき、他の安保理事国からチャレンジを受けることはなく、安保理は合法的なものとして黙認した。こうして、次のように結論される。

「かくして、決議六八八の文言では、イラクの決議不履行に対して安保理(又は、その授權に基づき、特定の加盟国) がどのような措置をとりうるのか必ずしも明らかではなかったが、決議採択後の安保理の実行(決議の起草者である米・英・仏などの常任理事国による決議の解釈、黙認と見なされうる安保理の実行など)を通じてその点が補充され、イラク領内での一時的な保護区や飛行禁止空域の設定、限定的な空爆が、決議六八八を根拠とする国連の行動として合法であることが明確にされたと解釈するのが妥当であろう。」⁽¹⁸⁾

(6) 一連の措置の合法性を検討するに当たっては、その性質によって、①一部加盟国（米・英・仏等）による安全地区の設定と難民救援活動、②国際連合の了解覚書に基づく難民救援活動、③一部加盟国（米・英・仏等）による飛行禁止空域の設定、侵入機の撃墜、空爆等、の三つのカテゴリーに分けて検討するのが適当と考えられる。

②の国際連合の難民救援活動については、了解覚書に基づく限り、その合法性に問題はない。（当時の状況から、イラクにとっては強制された合意であったと主張する余地はなくもないが、相手側が国際連合であることや目的が難民救援活動であることから、そのような主張は一般に受け入れられないであろう。）

①の一部加盟国による安全地区の設定と難民救援活動については、イラクの抗議の存在や独自のイニシアチブに基づく点で議論の余地がある。しかし、これらの措置が難民の救援には有益な活動であり、しかも国連の監視団に引き継がれるまでの一時的な活動に限定されていたこと、さらに他の国々の黙認的な対応を考慮すれば、イラクによる決議六八八の無視に対応した、そして決議六八八の趣旨に合致した行動であったと解釈することは可能であろう。

③の一部加盟国による飛行禁止空域の設定、侵入機の撃墜、空爆等に関しては、議論の余地が大いにある。これらの措置は、①の難民救援活動の安全を確保するという理由に基づく限りでは、それなりの合理性を持っていると言える。しかしながら、このような武力の威嚇・行使までを、強制措置については何の規定も含んでいない決議六八八に基礎付けることは極めて困難であると考えられる。確かに、決議六八八はイラクに対して一定の要求を（法的な拘束力をもって）なしているのであって、③の措置は、当該要求のイラクによる無視に対する安保理の対応（決議の起草者である米・英・仏などの常任理事国による決議の解釈、黙認と見なされる安保理の実行など）と見なす余地がないわけではない。しかしながら、武力の威嚇・行使を伴う行動（特に「空爆」）については、疑問が残る。その意味で、これらは、むしろ国々による黙認あるいは決議六八七等との関係から検討されるべきと思われる。

(7) 第三は、決議六八八の意義および評価に関わる問題である。人権侵害は一般的には必ずしも国際関心事項ではなく、安保理の管轄外と考えられるのであるが、重大で大規模な人権侵害は「平和に対する脅威」を構成し、安保理の（必要ならば第七章に基づく強制措置による）介入が正当化されるといふ先例を、決議六八八は設定したと考えられるか。

否定的見解がある。アルストンは次のように指摘する。⁽¹⁹⁾ 決議六八八はイラクによる人権侵害を根拠としてではなく、難民の大量流出と越境襲撃という国境を越える脅威の存在を根拠として採択された。また、一部加盟国の難民救援活動は決議六八八に基づいてなされたものではないし、決議六八八は一部加盟国の軍事行動を許可してはいない。確かに、安保理は人権の大量・重大侵害を防止するように活動すべきであり、一部加盟国のとった措置を個別に許可すべきであった。しかし、大多数の国々は、そのような措置を受け入れる十分な用意が未だないのである。

肯定的見解もある。尾崎教授は、デルブリュックの見解に依拠して、次のように指摘する。

「決議六八八」のもつ重大な意義は、一般的な文脈の中で、ジェノサイド的な組織的かつ重大な人権侵害のような国内での人間の生命と自由に対する軍事力の行使が『国際の平和及び安全に対する脅威』（第三九条）として認定され、そしてこのような犯罪的活動を終了させるために国連が、憲章第七章に基づく強制措置（軍事力の行使を含む）をとることを可能にしたことである。この点で、この決議は、今後、類似のケースにとって重大な先例となることはまちがいないであろう。この決議の拠って立つ認識は、ジェノサイド的次元をもつ一国内の大量で重大な人権侵害は、遅かれ早かれ、このような状況にきわめて敏感に反応するようになった現代世界において、国際的軍事紛争にエスカレートしていくであろうという認識である。つまり、このような国内の状況が不可避的にもつ国際的影響によってその地域の国際の平和及び安全が脅威にさらされるといふ認識である。⁽²⁰⁾」

(8) 決議六八八の評価に関する以上のような対立を前にして、どのように考えるべきであろうか。第一に、決議六八八自体の評価としては、否定的な見解のほうが正確であると考えられる。文言上明らかに、決議六八八は人権侵害自体を根拠とはしていない。決議六八八の採択の際にこの点は多くの国々によって指摘されているのであり、人権侵害に基づく介入という意味での先例の確立を避けようとする立場が圧倒的であったことを正当に評価すれば、否定的に考えざるをえないであろう。

第二に、しかしながら、肯定的見解の指摘するように、安保理の運用の中で、「平和と安全」の概念が拡大し、「人権・人道」とも結び付き始めていることも、事実の認識としては適切であると考えられる。実際、元首級の安保理会議声明は次の点を指摘している。

「国家間における戦争および軍事的紛争の不存在は、それ自身、国際の平和および安全を確保するものではない。経済的、社会的、人道的そして生態的領域における不安定の非軍事的な源泉は平和および安全に対する脅威となってきた。⁽²¹⁾」

第三に、他方で、「人権・人道」と結び付いた「平和と安全」に対する脅威に基づく安保理の介入が、実際には、欧米先進国に向けて発動されることは予想できず、多くの途上国が「人権・人道」を口実とした恣意的な介入を危惧することにも理由はある。その意味で、「脅威」の認定基準を明確化して恣意的な適用を困難にすると同時に、客観的な適用を確保するために、安保理の介入の手続上の要件等が規定される必要があるであろう。

二 ソマリアへの介入⁽²²⁾

① 事実

(1) ソマリアにおいては、一九九一年一月のバーレ独裁政権崩壊の後、激しい内戦が拡がった。その結果、戦闘と飢餓による死者は三〇万人以上に達し、一〇〇万人以上が難民として国外に避難し、一五〇万人以上が飢餓に苦しむ状況となった。このようなソマリアの情勢に対して、安保理は、一九九二年一月二三日に決議七三三を全会一致で採択した。この決議の中で安保理は、「この事態の継続が、……国際の平和と安全に対する脅威を構成する」ことに懸念した(前文四項)後に、人道援助を増大させるために必要な措置を直ちにとるように事務総長に要請した(主文二項)ほか、全紛争当事者に戦闘の停止・停戦への同意等呼びかけ(同四項)、さらに憲章第七章に基づいてすべての国がソマリアに対する武器・軍需品の供与に対して全面的な禁輸を実施することを決定した(同五項)。その後、三月に停戦実施協定が成立し、安保理は四月二四日に全会一致で採択された決議七五一により、停戦を監視し国連の人員・施設および人道援助物資の輸送の安全を確保するために、国連ソマリア活動(UNOSOM)の派遣を決定した。

(2) しかしその後も、UNOSOMの人員等が武装集団の襲撃を受け、人道援助物資の輸送・配付ができないという事態が続いた。七月二七日と八月二八日にいずれも全会一致で採択された決議七六七と七七五は、人道援助の供与が当該地域における国際の平和と安全の回復のための安保理の努力の重要な要素であることを指摘している(前文九項、同八項)。そこで、事務総長は安保理がとりうる措置として強制措置を含む選択肢を安保理に提示し、安保理は、一九九二年一月三日に決議七九四を全会一致で採択した。同決議は、まず、ソマリアの事態が独自の性格をもつことを認め(前文二項)、その紛争が引き起こした人的悲劇の規模が、人道援助配付への障害により一層悪化して、国際の平和と安全に対する脅威を構成することを決定し(前文三項)、さらに人道状況の悪化と人道援助の迅速な配付の

緊急の必要性とを強調している（前文四項）。次いで同決議は、人道的救済活動のための安全な環境を確立するために憲章第七章に基づく行動がとられるべき旨の事務総長の勧告を是認し（主文七項）、「国際連合憲章第七章に基づいて行動して、事務総長および「安全な環境をつくるための行動に軍隊・人員を提供する一部の」加盟国に対して、ソマリアにおける人道的救済活動のための安全な環境を可能な限りすみやかに確立するために、必要なあらゆる手段をとる権限を与える」（主文一〇項）とともに、武力行使を含むこの行動が国際連合の監督のもとに行われることを確保するための種々の措置も併せて定めた（主文一二項以下）。

(3) この決議に基づいて展開されたUNITAF (United Task Force) による「希望の回復」作戦にはアメリカ合衆国を中心として二四カ国が参加し、その結果ソマリアの飢餓状態は急速に改善された。しかしながら、依然として不安定な事態が基本的に存続しているために、安保理が希望するようにUNITAFの任務をUNOSOMに移行するのであれば、UNOSOMに憲章第七章に基づく強制権限を付与すべきであると、事務総長は安保理に提案した。

一九九三年三月二六日、安保理は決議八一四を全会一致で採択した。同決議は、憲章第七章に基づいて行動して、事務総長の勧告に従ってUNOSOMの規模と任務を拡大することを決定した（主文五項）が、事務総長の同勧告によれば、新しい任務はソマリア全体を対象として強制的な武装解除を含むものであり、憲章第七章に基づく強制権限を付与するとしている。この拡大された任務のUNOSOMは、UNOSOM IIとして、UNITAFの活動をひききついで。

(4) しかし、UNOSOM IIの武装解除活動の展開に対して、力の喪失をおそれる一部の武装勢力は敵対し、六月五日のパキスタン部隊への襲撃の結果、UNOSOM IIには二五人の死者が発生した。事務総長はこの襲撃を強く非難し、安保理も六月六日に決議八三七を全会一致で採択した。同決議で安保理は、憲章第七章に基づいて行動して、ま

ずUNOSOM IIへのこの襲撃を強く非難し(主文一項)、次いで決議八一四の下で事務総長は、この襲撃のすべての責任者に対して「必要なあらゆる措置をとる」こと、ソマリア全体にUNOSOM IIの実効的な権威を確立する権限を与えられていることを再確認した(主文五項)。UNOSOM IIはこの決議の実施のために軍事行動を含む活動を展開し、若干の犠牲者をだしながらも、人道援助配付による飢餓・病気による死亡の減少等に示されるようにソマリアの事態はかなり改善されてきたと指摘される。⁽²³⁾

(5) 他方、一〇月三日、UNOSOM IIの指揮下には置かれていないアメリカ合衆国のレンジャー部隊は、襲撃の責任者と考えられるアイディド將軍逮捕の活動を展開し、一定の成果を収めた。しかし同時に一八人のアメリカ兵が死亡し、その死体が屈辱的な扱いをうけた様子がマスコミで広く報道されたこともあり、合衆国は自らの軍隊を一九九四年三月三一日までに撤退させる意思を表明した。また、ソマリア市民に多数の死傷者がでてきたこともあって、UNOSOM IIは次第に現地での支持を失っていったとも指摘される。⁽²⁴⁾ さらにベルギー、フランス、スウェーデンも自国部隊を撤退させる決定を表明していたこともあり、安保理は、一月一八日の決議八八六で、UNOSOM IIの任務の基本的な再検討を決定した。

(6) 一九九四年一月六日の報告書において事務総長は、四月以降UNOSOM IIの人員が大幅に減少せざるをえず、財政状況も悪化していることから、今後の方針として次の三つを提示した。⁽²⁵⁾ 第一は、部隊を増強したうえで、必要ならば強制的な武装解除も含む現在の任務を継続することである。第二は、四月以降も人員確保が可能と思われる一万六〇〇〇人の展開による自発的な武装解除の呼び掛けである。第三は、五〇〇〇人の展開によるモガディシオ港・空港等のみに対する管理活動である。事務総長は、第一の選択肢を好むとしながらも、前記の理由からこの第一の選択肢は排除されなくてはならないと述べ、第二の選択肢を勧告した。二月四日、安保理は全会一致で決議八九七を採択

した。同決議は、ソマリアにおける事態が国際の平和と安全に対する脅威となり続けていることを決定し、憲章第七章に基づいて行動してとしながらも、事務総長の前記第二の選択肢の勧告を承認し、UNOSOM IIの任務を港・空港・通信網等の警備、人道援助活動と援助要員の保護等に限定した(主文二項)。こうして、憲章第七章に基づいて強制行動も行うとするUNOSOM IIの任務は終了し、通常の平和維持活動の任務に戻ったと考えられる。

② 国際法上の主要論点の考察

(1) 安保理決議七三三に始まり、最近の決議八九七に至る一連の事態における国際法上の諸論点は、相互に密接に関わるが、大きくは次の三つに分けて検討することができる。第一は、「平和に対する脅威」の概念に関わる問題であり、①脅威の「存在の決定」の仕方、②脅威の認定の根拠(一国内の問題が「国際的」平和に対する脅威となりうるか)が論点として指摘しうる。第二は、国際連合による武力行使(の許可)に関わる問題であり、①「必要なあらゆる手段」の定式、②加盟国の武力行使に対する安保理のコントロール、③国際連合自身による武力行使が論点として指摘しうる。第三は、これらの諸決議の意義および評価に関わる問題である。

(2) 第一の「平和に対する脅威」の概念に関わる問題では、まず、脅威の「存在の決定」の仕方について注意する必要がある。事実の説明の部分で指摘したように、決議七三三は、前文四項で「Concerned that …… constitutes …… a threat to international peace and security」(「……国際の平和と安全に対する脅威を構成することに懸念し」)とした後に、主文五項で「国際連合憲章第七章に基づいて」禁輸措置の実施を「決定(decide)」した。このように、主文の決定が第七章に基づく以上、安保理は実行上、前文四項の表現を第三九条の「存在の決定」の一つの仕方として認めていると考えざるをえないであろう。この表現は、決議七四六、七五一、七六七、七七五においても

採用されている。しかし、次の決議七九四においては、前文三項で「Determining that …… constitutes a threat to international peace and security」(「…… 国際の平和と安全に対する脅威を構成すると決定し」)と正式の「存在の決定」の仕方をしている。この表現は、決議八一四、八三七、八九七においても基本的に採用されている。いずれの表現においても第七章の強制措置を發動しようという意味では、第三九条の「存在の決定」の意義を持つものであり、その限りでは法的な相違はないと考えてよいであろう。もっとも、安保理の政治的な意識としては、「脅威」の重大性に二つの段階を区別しているのかもしれない。

(3) 次に、脅威の認定の根拠(一国内の問題が「国際の」平和に対する脅威となりうるか)という一層重要な問題がある。脅威の認定の具体的な根拠は、「ソマリアにおける」事態の継続(七三三)、「ソマリアにおける紛争が引き起こした人的悲劇の規模が、人道援助配付への障害により一層悪化して」(七九四)と指摘されるほか、「事態」の内容説明として、「紛争が引き起こした人的被害(human suffering)の規模」(七四六、七五一、七六七、七七五)に言及がなされた。これらの表現にも示されるように、脅威の認定の実質的な根拠は、政府機構の解体や強盗集団の横行を伴う大規模な内戦の展開、その結果として、二〇〇万人から三〇〇万人の人々が飢餓に苦しみ、死に直面しているという国内的な事態であるといえる。このように一国内の内戦とそれに伴う飢餓が「国際の」平和と安全に対する脅威となりうるかが問題となる。

この問題に対する肯定的な立場を支持する要素として、松田教授は次の三点を指摘する。⁽²⁶⁾ 第一は、国連の実行であり、白人少数支配に関する南ローデシア(決議二三三)とアパルトヘイト政策に関する南アフリカ(決議四一八)に示されるように、一国家または一地域内部の事態であっても、「国際の」平和と安全に対する脅威を認定したことがある。第二に、国連憲章の解釈論であり、「平和に対する脅威」の概念を定義することを避けて、この点に関する安

保理の広範な裁量権を認めているし、国内管轄事項に関する第二条第七項にも明示的な但し書きをおいている。第三に、国際社会の法意識であり、自決権と人権に関する様々な国際文書と人権委員会の実行に鑑みれば、大規模で重大な人権侵害は国際社会全体の関心事項であり、とりわけジェノサイドやアパルトヘイトは国際犯罪を構成すると考えられている。こうして、「ソマリアにおける飢餓は、……明「ら」かにソマリア人民の生存の権利を否定するものであり、その規模と深刻さは国際社会の基本的価値を動揺させる程度のものであった」故に、ソマリアの事態を「国際の平和と安全に対する脅威」と認定することも許されないことではない、と結論された。

以上の評価は基本的には正当なものと考えられる。南ローデシアと南アフリカの二事例の評価については議論の余地があるかもしれないが、国際社会における基本的実質的な傾向・方向性としては、大規模・重大な人権侵害は、国際社会の基本的な価値に反するものとして不可避的に国際的影響を持つし、場合によっては「国際の」平和と安全に対する脅威と認定されうるような状況になってきていると考えられる。

もっとも、基本的に国内的な事態を「国際の」平和と安全に対する脅威と認定することには国々は慎重であることも指摘しなくてはならない。実際、ソマリアの諸決議においては、一方で第三九条の認定をしながらも、他方で周辺地域への影響（決議七三三前文三項）やソマリアの事例の例外性・独自性（決議七九四前文二項）が指摘されていることに留意すべきである。実際、決議七九四の審議において、多くの途上国（ジンバブエ、エクアドル、中国、ベネズエラ、モロッコ、インド）がソマリアの事態およびそこへの介入の例外性を強調していたのである。⁽²⁷⁾

(4) 第二の国際連合による武力行使（の許可）に関わる問題では、まず、「必要なあらゆる手段」の定式が使用された点に注目しなくてはならない。決議七九四は主文一〇項において、「国際連合憲章第七章に基づいて行動して、事務総長および「安全な環境をつくるための行動に軍隊・人員を提供する一部の」加盟国に対して、ソマリアにおける

人道的救済活動のための安全な環境を可能な限りすみやかに確立するために、必要なあらゆる手段をとる権限を与えらる」とともに、武力行使を含むこの行動が国際連合の監督のもとに行われることを確保するための種々の措置も併せて定めた。

これは、明らかに、決議六七八における「必要なあらゆる手段」と同じ表現であり、決議六七八の採択の際に一部の加盟国から武力行使の白紙委任として非難された定式である。決議六七八の経緯（一部の加盟国からの批判、同決議に基づく多国籍軍の実行）を踏まえたうえで、再び、この定式が採用されたことに注意すべきである。

もっとも、決議六七八への批判は、この定式とともに設定された「安保理のコントロール」（の欠如）に対するものでもあったのであるから、後者の問題と併せて検討すべきであろう。

(5) 従って、次に、「必要なあらゆる手段」とともに設定された、加盟国の武力行使に対する安保理のコントロールの問題を検討する。決議七九四が安保理のコントロールのために設定した手続は次のようなものであった。

① 事務総長と関係加盟国との間において、軍隊の統一された指揮とコントロールのために必要な取極を作成する。

〔二二項〕

② 事務総長と軍隊派遣国との間において、国連と派遣軍との間の調整のために適当なメカニズムを設立する。〔一三項〕

③ 本決議の実施状況について安保理に報告すべき、安保理構成国から構成されるアド・ホック委員会を指名する。

〔二四項〕

④ 小規模のUNOSOM連絡将校を統一司令部の現地本部に駐在させる。〔二五項〕

⑤ 安保理が平和維持活動への迅速な移行に必要な決定を行えるように、事務総長および関係国は本決議の実施状況

と安全な環境の達成状況について定期的に報告する。〔一八項〕

これらのコントロールのための手続は、決議六七八の経験を踏まえてその改善として取り入れられたことは、決議七九四の採択の際の国々の発言に明らかである。もっとも、一部の加盟国に武力行使を許可するという方式自体に対する批判も存在した。⁽²⁸⁾

しかしながら、この手続は必ずしも十分には機能しなかったようである。松田教授の指摘によれば、アメリカと事務総長の報告は定期的ではあるとしても、内容的には簡潔に過ぎ、不十分であったし、アド・ホック委員会の設置は不明であった。さらに、UNITAFの任務をめぐって事務総長とアメリカの間で重大な見解の対立が生じたことから、「加盟国に武力行使を委任した上での『調整』には限界がある」し、「国連の政治的コントロールを完全に実現するためには、国連自身が自己の指揮・統制の下で兵力を使用するほかはない」と結論される。⁽²⁹⁾

(6) 次に、国際連合自身、具体的にはUNOSOM IIによる武力行使の問題がある。決議八一四によれば、UNOSOM IIの新しい任務はソマリア全体を対象として強制的な武装解除を含むものであり、憲章第七章に基づく強制権限が付与されている。また、決議八三七は、決議八一四の下で事務総長は国連部隊への襲撃の責任者に対して「必要なあらゆる措置」をとる権限を与えられていることを確認した。

このUNOSOM IIの活動は、ガリ事務総長が提案した「平和強制部隊」の事実上の初めての実施であるといつてよいであろう。しかし、それと同時に、UNOSOM IIに憲章第七章に基づいて強制行動を許可するのは、ソマリアにおける独自の事態の必要に基づくものであり、国連の平和維持活動にとっての先例となるべきでないという決議八一四の採択の際の指摘（中国）⁽³⁰⁾にも留意すべきであろう。

UNOSOM IIは、安保理決議により設立されたものであり、事務総長の一般的な指揮・コントロールの下にあつ

たと考えられる。しかしながら、個々の作戦における指揮、モガディシオに展開するアメリカの部隊との関係等、不
 明確な点もあった。また、UNOSOM IIの目的が十分に達成できないうちに伝統的な平和維持活動に復帰したこと
 に示されるように、寄り合い所帯の「平和強制部隊」に武装勢力の武装解除・停戦強制が可能であるか、どのような
 条件の満たされる場合に可能であるかといった、国際連合による強制行動の実効性に関する慎重・適切な検討・評価
 が不可欠であると考えられる。

(7) 第三は、これらの諸決議の意義および評価に関わる問題である。

まず、重大で大規模な人権侵害は「平和に対する脅威」を構成し、安保理の（必要ならば第七章に基づく強制措置
 による）介入が正当化されるといふ先例を、これらの諸決議は設定したと考えられるか。先の脅威の認定の根拠の部
 分で指摘したように、国々はこの点での先例をつくることには慎重であり、ソマリアの事態の例外性・特殊性を強調
 していた。これはクルド人保護に関する決議六八八と同じ状況である。

他方で、諸決議に指摘された根拠には直接的な国際的影響への言及はなく、その点で、決議六八八よりも一歩踏み
 込んだものと評価できよう。もっとも、ソマリアの国内的事態の結果として、一〇〇万人以上の人々が隣国のケニア
 とエチオピアに難民として流出したと報告されているのであって、重大で大規模な人権侵害は不可避的に国際的な影
 響をもつことを示す事例でもある。全体としては、安保理の運用における「平和と安全」の概念が拡大し、「人権・
 人道」とも結び付き始めていることを示す事例と考えられる。

(8) 次に、国際連合による武力行使（の許可）に関しては、国際連合にその点での権限があり、手続的にも適切にな
 されたかという、法的次元の検討と、ソマリアにおける適用が軍事的・实际的に適切であり実効的であったかという、
 政治的次元の検討とを区別する必要があるだろう。

法的次元の評価としては、第一に「必要なあらゆる手段」の定式については、この方式自体に対する批判は依然として一部存在していたのであるが、加盟国の武力行使に対する安保理の改善されたコントロールと組み合わせることによって、このような定式による方式も必要に応じて使用することができると、安保理および大多数の国々は考えていると思われる。第二に、国際連合自身による武力行使については、憲章第七章に基づく強制措置として武力行使は可能であり、UNOSOM II は一定の目的のためにそのような武力行使を許可されたと言える。

政治的次元の評価に関しては、国際連合による武力行使（の許可）に対する批判は強く、国連が紛争の当事者になつてしまう危険性が強調される。確かに、UNITAFからUNOSOM IIに引き継がれた後の状況については、指揮権の問題、作戦行動の適切性と実効性、ソマリアの社会的部族的特徴への配慮等、政治的軍事的次元における未熟さ・不十分さが際立ったように思われる。その意味では、国際連合による武力行使（の許可）のソマリアへの適用は、基本的には失敗であったと評価することも可能であろう。しかしながら、国連のソマリアへの介入初期に比較すれば、主にUNITAFの活動によってソマリアの人道的状况が大幅に改善されたことにも留意すべきである。国際連合による内戦への介入およびそれに伴う武力行使（の許可）は、政治的軍事的次元において、実際上排除されるべきものであるのか（同意原則に基づく伝統的な平和維持活動にのみ自己限定すべきであるのか）、あるいはケース・バイ・ケースで判断されるべきものかについては、議論の余地のあるところと思われる。

三 旧ユーゴスラビアへの介入⁽³¹⁾

① 事実

(1) ユーゴスラビア社会主義連邦共和国においては、一九九一年六月にクロアチア共和国とスロベニア共和国が一方的に独立宣言を行った。しかし連邦制の維持を主張するセルビアを中心とする連邦人民軍は両共和国への武力介入に踏み切り、内戦となった。特にクロアチアに対して連邦軍は九月から一〇月にかけて大攻勢をかけ、クロアチア領の三分の一を占領した。また、マケドニア共和国も一月に、ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国も一九九二年三月に独立を宣言するにいたり、四月にセルビアとモンテネグロの両共和国は新ユーゴスラビア連邦共和国を樹立した。

(2) 「旧ユーゴスラビア全体」…一九九一年九月二十五日、安保理は全会一致で決議七一一を採択して、安保理開催へのユーゴスラビアの歓迎に留意し（前文一項）、ユーゴスラビアにおける戦闘が大量の死者と重大な被害を引き起こしていること、および地域の国々、特に隣国の国境地区へのその影響に深く懸念し（同三項）、「この事態の継続が国際の平和と安全に対する脅威を構成する」ことに懸念した（同四項）。次いで同決議は、憲章第七章に基づいて、すべての国が、ユーゴスラビアへの武器および軍需品のすべての輸送に対して一般的かつ完全な禁輸を即時に実施することを決定した（主文六項）。その後も安保理は、一月二十七日に決議七二一を全会一致で採択し、ユーゴスラビアにおける事態の継続と悪化が国際の平和と安全に対する脅威を構成することに留意し（前文四項）、一月一日に決議七二四を全会一致で採択し、武器禁輸実施のための安保理委員会の設置を決定した（主文五項）。

(3) 「クロアチア」…事務総長はクロアチアに国連平和維持活動を派遣する条件が整っているか否かについて検討を継続してきたが、一九九二年二月一日に安保理に対して国連保護軍（UNPROFOR: United Nations Protection Force）の設置を勧告した。安保理は、二月二日に決議七四三を全会一致で採択し、憲章第二五条と第八章を想起した（前文七項）後に、自らの権威の下にUNPROFORを設置することを決定し、事務総長に必要な措置をとるように要請した（主文二項）。そして事務総長の報告に基づいて、安保理は、四月七日に決議七四九を全会一致

で採択し、UNPROFORの全面的な展開を許可した(主文二項)。こうして、UNPROFORが連邦軍・セルビア武装勢力とクロアチア軍の戦闘が続くクロアチア南部地域に派遣され、その規模は計一万四〇〇〇人ほどに及んだ。UNPROFORは当該地域に設定された幾つかの国連保護地区(United Nations Protected Areas)(多数のセルビア人が居住し、戦闘が継続している地区)に派遣されて、各地区の非武装化の確保を任務とした。このUNPROFORの任務は、その後、決議七六二(六月三〇日全会一致で採択)、決議七六九(八月七日全会一致で採択)、決議七七九(一〇月六日全会一致で採択)によって拡大されてきたが、質的な変更はない。一九九三年一月になって、クロアチア軍は国連保護地区に攻勢をかけ、一月二五日に安保理は決議八〇二を全会一致で採択し、クロアチア軍による敵対活動の即時停止とすべての当事者による停戦取極の遵守とを要求した(主文一・四項)。

(4) 「ボスニア・ヘルツェゴビナ」…ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国が一九九二年三月に独立を宣言するとともに、イスラム系、セルビア人、クロアチア人の主要三民族の間において、支配地域拡張、エスニック・クレンジング(民族浄化: ethnic cleansing)を狙う三つどもえの武力抗争が激化した。

国連総会は、五月二二日に、クロアチア、スロベニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ各共和国の国連加盟を承認した。また、安保理は五月一五日に決議七五二を全会一致で採択して、連邦軍(セルビア人を支持)とクロアチア軍等の外部勢力によるボスニア・ヘルツェゴビナへの如何なる形の介入も即時に中止されるように要求する(主文三項)とともに、居住地からの人々の強制的排除や人口の民族構成の変更の企ての即時中止を確保するようにすべての当事者に呼びかけ(同六項)、大量の難民と避難民を考慮して人道援助が緊急に必要であることを強調した(同七項)。安保理は次いで五月三〇日に決議七五七を賛成一三、反対〇、棄権二(中国、ジンバブエ)で採択した。この決議七五七は、旧ユーゴスラビアにおける極めて複雑な状況においてすべての当事者が若干の責任を負っていることに留意(前文二

- 項)しながらも、決議七五二の要求(特に連邦軍等の介入の中止)が満たされていないことに遺憾の意を示し(同四項)、ボスニア・ヘルツェゴビナおよび旧ユーゴスラビアの他の地域における事態が国際の平和と安全に対する脅威を構成すると決定した(同一七項)。そして憲章第七章に基づいて行動して、ユーゴスラビア連邦共和国(セルビアとモンテネグロ)当局が決議七五二の要求を満たすための実効的な措置をとらなかつたことを非難する(正文一項)とともに、すべての国が、ユーゴスラビア連邦共和国に対して包括的な制裁を課することを決定した(同三項以下)。
- (5) 「同前」…UNPROFORの最初の任務はクロアチアを対象としていたが、ボスニア・ヘルツェゴビナにおける事態の悪化に鑑みて、事務総長は一九九二年四月三〇日にその一部をボスニア・ヘルツェゴビナの南部のモスタルに派遣することを決定していた。しかしながら、それ以上の平和維持活動の派遣は適当ではないとも報告していた。また、前記の五月三〇日の決議七五七において、安保理は、ボスニア・ヘルツェゴビナのサラエボおよび他の送付先への人道物資の妨害を受けない輸送のために必要な状況を、すべての当事者が即時につくるように要求しており(正文一七項)、そこにはサラエボとその空港を含む安全地帯の設定が含まれていた。その後の六月六日、事務総長は人道的目的のためにサラエボ空港がUNPROFORに引き渡される旨の合意が成立したことを報告した。安保理は、六月八日に決議七五八を全会一致で採択し、UNPROFORの任務と規模の拡大を決定した(正文二項)ほか、六月二九日に決議七六一を全会一致で採択し、サラエボおよびその周辺への人道援助の迅速な配付の緊急性を強調し(前三項)、UNPROFORの増強を許可した(正文一項)。その後も安保理は、決議七六一(六月三〇日)、決議七六四(七月一三日)をいずれも全会一致で採択して、UNPROFORの増強を許可した。
- (6) 「同前」…サラエボ空港の引き渡しに関する合意の違反が続き、サラエボ空港の安全と機能および人道援助の輸送を確保するというUNPROFORの任務に対する障害に鑑みて、安保理は、八月一三日に決議七七〇を賛成一二、

反対〇、棄権三（中国、インド、ジンバブエ）で採択した。同決議において安保理は、ボスニア・ヘルツェゴビナの事態が国際の平和と安全に対する脅威を構成すること、および人道援助の提供が当該地域における国際の平和と安全の回復のための安保理の努力の重要な要素であることを認めた（前文五項）後に、憲章第七章に基づいて行動して、「国々に対して、サラエボおよびボスニア・ヘルツェゴビナにおいて援助を必要とするあらゆる地域への国際連合人道組織およびその他の組織による人道援助の輸送を、国際連合と調整しながら促進するために必要なあらゆる措置を、国内的にあるいは地域的機関または取極を通してとるように求め」た（主文二項）。そして決議七七六（九月一四日に賛成一二、反対〇、棄権三（中国、インド、ジンバブエ）で採択）において、安保理は決議七七〇の二項の実施のために、ボスニア・ヘルツェゴビナにおけるUNPROFORの任務と規模の拡大を許可した（主文二項）。

(7) 「[同前]…九月一九日に安保理は決議七七七を賛成一二、反対〇、棄権三（中国、インド、ジンバブエ）で採択し、ユーゴスラビア連邦共和国（セルビアとモンテネグロ）は国際連合における旧ユーゴスラビア社会主義連邦共和国のメンバーシップを自動的に引き継ぐことはできないと考え、同国は新たに国際連合加盟の申請をおこなうべきであると決定した旨、および同国は総会の活動に参加すべきでない旨を総会に勧告した（主文一項）。

その後の展開の中で、一〇月九日に安保理は決議七八一を賛成一四、反対〇、棄権一（中国）で採択した。同決議において安保理は、「ボスニア・ヘルツェゴビナにおける人道援助の輸送の安全を確保することをめざす決議七七〇（一九九二）の諸規定に従って行動して」（前文九項）、「ボスニア・ヘルツェゴビナの上空における軍事飛行の禁止を設定する」（国連関係の飛行は除く）と決定した（主文一項）。そして、決議七八六（十一月一〇日に全会一致で採択）により、上空監視のためにUNPROFORを増員した（主文五項）。さらに、十一月一六日に安保理は決議七八七を賛成一三、反対〇、棄権二（中国、ジンバブエ）で採択した。同決議で安保理は、ユーゴスラビア連邦共和国

に対する包括的制裁措置を確認・強化するとともに、憲章第七章および第八章に基づいて行動して、国々に対して国内的にあるいは地域的機関または取極を通して、すべての出入りする船舶を、貨物の検査および決議七一一、七五七の実施のために停止させるため、安保理の権威の下で、各個別の状況にふさわしい必要な措置をとるように求めた（主文一二項）。

(8) 「クロアチア」…クロアチアに派遣されているUNPROFORに関して、安保理は、一九九三年二月一九日に決議八〇七を全会一致で採択した。同決議で安保理は、当事者による最近の停戦義務違反に重大な関心を示して、こうして生み出された事態が当該地域における平和と安全に対する脅威を構成すると決定し（前文四・五項）、UNPROFORの安全確保という目的のために憲章第七章に基づいて行動して、当事者の協力を要求するとともに、UNPROFORの任期を延長し、さらに事務総長に対してUNPROFORの安全強化のために、必要な武器の調達等の「あらゆる適切な手段」をとることを要請した（主文八項）。UNPROFORの任期は、決議八一五（三月三〇日に全会一致で採択）および決議八四七（六月三〇日に全会一致で採択）によってさらに延長された。その後も、政治的解決に向けた努力が継続される一方で、クロアチア軍を中心とした戦闘も継続されてきた。一〇月四日に安保理は、決議八七一を全会一致で採択した。同決議で安保理は、第七章に基づいて行動して、UNPROFORの任期を延長するとともに、「UNPROFORに対して、クロアチアにおける任務遂行に際して、自衛行動において、自らの安全と移動の自由を確保するために、武力の行使を含む必要な措置をとる権限を与え」た（主文九項）。

(9) 「ボスニア・ヘルツェゴビナ」…ボスニア・ヘルツェゴビナ上空の軍事飛行の禁止に関して、一九九三年三月一七日の安保理議長声明は四六五件の違反を指摘した。三月三一日に安保理は決議八一六を賛成一四、反対〇、棄権一（中国）で採択した。同決議で安保理は、ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国における重大な事態が国際的平和と安全

の脅威でありつづけていると決定し（前文七項）、憲章第七章に基づいて行動して、禁止される飛行の対象を拡大する（主文一項）とともに、「以後の違反に際して前記一項に言及された飛行禁止の遵守を確保するために、ボスニア・ヘルツェゴビナ上空において各個別の状況と飛行の性質に応じた必要なあらゆる措置を、安保理の権威の下でかつ事務総長およびUNPROFORとの緊密な調整に服して、加盟国が国内的にあるいは地域的機関または取極を通して、……とる権限を与え」た（同四項）。これに対してNATO事務総長は、NATO理事会が飛行禁止の遵守確保のための必要な取極を採択したことを通知した。

(10) 「同前」…三月に入ってボスニア・ヘルツェゴビナ東部において戦闘が激化し、人道救援活動は妨げられ、毎日三〇～四〇人のイスラム系人民が戦闘・飢餓・寒さ・病気のために死んでいるという状況がUNHCRから報告された。四月一六日に安保理は決議八一九を全会一致で採択し、ボスニアのセルビア準軍事部隊の行動を強く非難した（前文八・九項）後に、憲章第七章に基づいて行動して、「すべての当事者および関係者が、スレブレニツァおよびその周囲を如何なる武力攻撃あるいは他の敵対行為から免れた安全地区として扱うように要求」した（主文一項）。また、四月一七日に安保理は決議八二〇を賛成一三、反対〇、棄権二（中国、ロシア連邦）で採択し、憲章第七章に基づいて行動して、ボスニアのセルビア側が協力しない場合には制裁措置を一層強化することを決定した（主文一〇項）。さらに、五月六日に安保理は決議八二四を全会一致で採択し、サラエボおよび他の四つの街を安全地区として扱われるべきと宣言した（主文三項）。

さらに六月四日には、安保理は決議八三六を賛成一三、反対〇、棄権二（ベネズエラ、パキスタン）で採択した。同決議で安保理は、事態が国際の平和と安全に対する脅威となり続けていると決定した（前文一八項）うえで、憲章第七章に基づいて行動して、UNPROFORの任務を拡張して、決議八二四において言及された安全地区において、

「安全地区に対する攻撃を抑止すること、……地上の幾つかのキー・ポイントを占拠すること」などを可能とした(主文五項)。またこの任務の遂行に際して、安全地区に対する砲撃、武力攻撃、移動の自由に対する妨害等に対して、「自衛行動によって、武力の行使を含む必要な措置をとる権限を、UNPROFORに与え」た(同九項)。さらに、「加盟国に対して、前記五・九項の任務を遂行するUNPROFORを支持するために、ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国における安全地区の内部および周囲において、空軍の使用を通して、安保理の権威の下にかつ事務総長とUNPROFORとの緊密な調整に服して、国内的あるいは地域的組織または取極を通して、必要なあらゆる措置をとることができると決定」した(同一〇項)。安保理は、決議八四四(六月一八日に全会一致で採択)において空軍の使用を確認するとともにUNPROFORを増強し、決議八四七(六月三〇日に全会一致で採択)においてその任務を延長した。

(11) 「同前」…その後も戦闘は続いてきたが、一九九四年二月に入って、サラエボにおける砲撃事件を契機に国際世論が高まり、NATOは安保理決議八三六を援用して、セルビア人武装勢力に対して一〇日間の期限を切って、サラエボ周辺から重火器を撤去しなければ空爆を実施するという最後通告を出した。セルビア人側は期限直前になって重火器を撤去し、空爆の実施は回避された。しかしその後、二月二十八日に、NATOの米空軍機がセルビア勢力機と見られる軍用機四機を撃墜した。これは決議八一六に基づくものとされた。また、四月一〇日・一一日に、NATOはボスニア・ヘルツェゴビナ東部の都市グラズデを包囲するセルビア人武装勢力に対して空爆を行った。これは決議八三六に基づくものとされた。

(12) 「マケドニア」…一九九二年一月マケドニア共和国大統領は、旧ユーゴスラビアの他の地域における戦闘が同国に及ぼしうる影響に鑑みて、国連の監視団を同国に派遣するように要請した。事務総長は同国内の状況を検討したう

えて、UNPROFORの任務を拡大してマケドニアのアルバニアおよび新ユーゴスラビア連邦共和国との国境地帯にも展開させることを安保理に勧告した。二月一日に安保理は決議七九五を全会一致で採択し、マケドニアへのUNPROFORの展開を許可した(主文二項)。安保理は決議八四二(一九九三年六月一日全会一致で採択)によりUNPROFORを増強した。また七月三日の報告書において事務総長は、UNPROFORが受入国と良好な協力関係を維持しているとともに予防的なその任務を順調に果たしてきている旨を述べている。

② 国際法上の主要論点の考察

(1) 安保理決議七一三に始まり、最近のNATOの介入に至る一連の事態における国際法上の諸論点は、相互に密接に関わるが、大きくは次の三つに分けて検討することができよう。第一は、「平和に対する脅威」の概念に関わる問題であり、①脅威の「存在の決定」の仕方、②脅威の認定の根拠(一国内の問題が「国際の」平和に対する脅威となりうるか)が論点として指摘しうる。第二は、国際連合による武力行使(の許可)に関わる問題であり、①「必要なあらゆる手段」の定式、②加盟国の武力行使に対する安保理のコントロール、③国際連合自身による武力行使が論点として指摘しうる。第三は、これらの諸決議の意義および評価に関わる問題である。

(2) 第一の「平和に対する脅威」の概念に関わる問題では、まず、脅威の「存在の決定」の仕方について注意する必要がある。ソマリアにおける決議七三三等と同様に(時期的にはそれよりも早く)、旧ユーゴスラビア全体に対する決議七一三は、前文四項で「Concerned that …… constitutes a threat to international peace and security」(「……国際の平和と安全に対する脅威を構成することに懸念し」とした後に、主文六項で「国際連合憲章第七章に基づいて」禁輸措置の実施を「決定(decide)」した。このように、主文の決定が第七章に基づき以上、安保理は実

行上、前文四項の表現を第三九条の「存在の決定」の一つの仕方として認めていると考えざるをえないであろう。ちなみに、決議七二一では「Noting that ……」(「……に留意し」)に、決議七四三では再び「Concerned that ……」になった後、ボスニア・ヘルツェゴビナおよび旧ユーゴスラビアの他の地域における事態に対して決議七五七は、前文一七項で「Determining that ……」(「……と決定し」)と正式の「存在の決定」の仕方をした。その後、ボスニア・ヘルツェゴビナにおける事態に対して決議七七〇は、「Recognizing that ……」(「……を認め」)と変わったが、決議八一六、八三六では再び「Determining that ……」に戻った。クロアチアにおける事態に対しては決議八〇七が、前文五項で「Determining that ……」としたことである。

(3) 次は、脅威の認定の根拠(一国内の問題が「国際的」平和に対する脅威となりうるか)という一層重要な問題である。脅威の認定の具体的な根拠は、「(旧ユーゴスラビアにおける)事態の継続(と悪化)」(七二二、七二一)、「(ボスニア・ヘルツェゴビナ(と旧ユーゴスラビアの他の地域)における)(重大な)事態」(七五七、七七〇、八一六、八三六)と指摘されるが、「事態」の内容としては、「大量の死者と重大な被害を引き起こしているユーゴスラビアにおける戦闘、および地域の国々、特に隣国の国境地区へのその影響」(決議七一三前文三項、決議七二一前文三項)、居住地からの人々の強制的排除や人口の民族構成の変更の企て、人道援助の配付の条件の未確立、UNPROFOR要員への攻撃等(決議七五七前文五・六・七項等)、停戦義務の繰り返し違反や当事者の協力の欠如(決議八〇七前文三・四項)に言及がなされた。これらの表現にも示されるように、脅威の認定の実質的な根拠は、大規模な内戦、そこでの大量の人権・人道法の違反であると言える。

この根拠自体は主に国内的な事態という印象を与える。しかし、決議七二三(一九九一年九月)・七二一(同一一月)が隣国への影響に言及していたほか、クロアチア共和国は一九九一年六月に独立宣言し、ボスニア・ヘルツェゴ

ビナ共和国も一九九二年三月に独立を宣言し、四月にセルビアとモンテネグロの両共和国は新ユーゴスラビア連邦共和国を樹立し、前二共和国は五月に国際連合への加盟を承認されたのであって、旧ユーゴスラビアにおける事態というものは、外部勢力の軍事的介入という国際的な側面を伴う国内的な大規模の内戦であると考えられる。

こうして、脅威の認定の実質的な根拠は、外部勢力の軍事的介入という国際的な側面を伴う大規模な内戦、そこで大量の人権・人道法の違反であると言える。ソマリアの際の脅威の認定の根拠と比較して、こちらの方が国際的影響は強く、「国際的」平和と安全に対する脅威と認定することに問題はすくないと考えられる。

(4) 第二の国際連合による武力行使（の許可）に関わる問題では、まず、「必要なあらゆる手段」の定義が使用された点に注目しなくてはならない。決議七七〇は（国々に対して）「必要なあらゆる措置」を、決議七八七は（国々に対して）「各個別の状況にふさわしい必要な措置」を、決議八〇七は（事務総長に対して）「あらゆる適切な手段」を、決議八一六は（加盟国に対して）「各個別の状況と飛行の性質に応じた必要なあらゆる措置」を、決議八三六は（加盟国に対して）「必要なあらゆる措置」をとることを、それぞれ、「許可」あるいは「要請」したのである。

決議六七八において使用された「必要なあらゆる手段」の定義は、ソマリアにおける決議七九四、八三七とともに、旧ユーゴスラビアにおいても上記の諸決議に見られるように、国際連合の実行機関（UNOSOM IIあるいはUNPROFOR）による武力行使に対する安保理の「要請」の場合、あるいは加盟国による武力行使に対する安保理の「許可」の場合のいずれの場合においても、一つの方式として慣行化してきたと考えられる。

(5) 次に、「必要なあらゆる手段」とともに設定された、加盟国の武力行使に対する安保理のコントロールの問題を検討する。ソマリアにおける決議七九四が安保理のコントロールのために設定した手続のような詳細なものは設定されていない。

まず、関係決議の主要条項は次のように規定している。決議七七〇は、人道組織による人道援助の輸送を、「国際連合と調整しながら促進するために必要なあらゆる措置を、国内的にあるいは地域的機関または取極を通してとるよう求める。決議七八七は、国内的にあるいは地域的機関または取極を通して、すべての出入りする船舶を、貨物の検査および決議七一三、七五七の実施のために停止させるため、安保理の権威の下で、各個別の状況にふさわしい必要な措置をとるよう求める。決議八一六は、「飛行禁止の遵守を確保するために、ボスニア・ヘルツェゴビナ上空において各個別の状況と飛行の性質に応じた必要なあらゆる措置を、安保理の権威の下でかつ事務総長およびUNPROFORとの緊密な調整に服して、加盟国が国内的にあるいは地域的機関または取極を通して、……とる権限を与え」ている。さらに、決議八三六は、「任務を遂行するUNPROFORを支持するために、ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国における安全地区の内部および周囲において、空軍の使用を通して、安保理の権威の下にかつ事務総長とUNPROFORとの緊密な調整に服して、国内的にあるいは地域的組織または取極を通して、必要なあらゆる措置をとることができると決定」している。

そして、これらの決議において、さらに、コントロールのための手続として、①国々に対してそのとる措置について事務総長に報告するよう求める、②事務総長に対して決議の実施状況について定期的に安保理に報告するよう要請する旨が規定されているにとどまる（七七〇主文四・七項、八一六主文七・八項、八三六主文一・一三項）。（その他、八一六主文五項は実施の開始時期についての緊密な調整を、八三六主文一二項は実施の態様についての事務総長の報告を求めている。）

これらの武力行使の許可における目的は、人道援助活動の促進・安全確保（決議七七〇）、船舶の停船と貨物の検査（決議七八七）、飛行禁止の遵守確保（決議八一六）、さらには、UNPROFORが、安全地区に対する攻撃を抑

止し、地上の幾つかのキー・ポイントを占拠する、あるいは安全地区に対する砲撃、武力攻撃、移動の自由に対する妨害等に対して、自衛行動によって、武力の行使を含む必要な措置をとる等の任務を遂行するのを支持すること（決議八三六）というように、かなり広範であると言える。

他方で、以上の引用に示されるように、設定された安保理のコントロールは必ずしも十分とは考えられず、「事務総長とUNPROFORとの緊密な調整に服して」、「国内的にあるいは地域的組織または取極を通して」、および国々または事務総長からの報告という間接的な程度にとどまっている。実際に、NATOによる空爆の最後通告後、空爆の最終決定権限や空爆作戦の指揮権等の問題（そのあいまいさ）が議論されており、問題は残されている。⁽³²⁾

(6) 次に、国際連合自身、具体的にはUNPROFORによる武力行使の問題がある。決議八〇七は、事務総長に対してUNPROFORの安全強化のために、必要な武器の調達等の「あらゆる適切な手段」をとることを要請した。さらに、決議八三六は、安全地区において、「安全地区に対する攻撃を抑止すること、……地上の幾つかのキー・ポイントを占拠すること」などを可能としたほか、この任務の遂行に際して、安全地区に対する砲撃、武力攻撃、移動の自由に対する妨害等に対して、「自衛行動によって、武力の行使を含む必要な措置をとる権限を、UNPROFORに与え」た。また、決議八七一は、「任務遂行に際して、自衛行動において、自らの安全と移動の自由を確保するために、武力の行使を含む必要な措置をとる権限を与え」た。

決議八三六と八七一に示されるように、「自衛行動」という言葉こそ入ってはいるが、武力行使の目的は、伝統的な平和維持活動における自衛にとどまらず、安全地区の安全確保や人道活動の安全確保などのUNPROFORに付与された任務の遂行を、必要であれば武力を行使してでも、実施することが予定されていると考えられる。これは、ソマリアの場合（UNOSOM IIはソマリア全体を対象とした強制的な武装解除を任務とした。）ほどではないとし

でも、伝統的な平和維持活動における自衛の範囲を越えるものであり、ガリ事務総長が提案した「平和強制部隊」のカテゴリーに属するものと言える。もっとも、以上のように決議によって武力行使が一定の目的のために許可されているとしても、実際にはUNPROFORはこの種の武力行使を実施してはいないようである。

(7) 第三は、これらの諸決議の意義および評価に関わる問題である。

まず、重大で大規模な人権侵害は「平和に対する脅威」を構成し、安保理の（必要ならば第七章に基づく強制措置による）介入が正当化されるといふ先例を、これらの諸決議は設定したと考えられるか。先の脅威の認定の根拠の部分で指摘したように、脅威の認定の実質的な根拠は、外部勢力の軍事的介入という国際的な側面を伴う大規模な内戦、そこでの大量の人権・人道法の違反であると言える。実際、決議七七〇の採択の際に、多くの国々は旧ユーゴスラビアにおける事態の国際紛争としての性質を指摘していた。

他方で、強制措置を適用する際のものであるとして、戦闘の停止とならんで、常に人道援助活動の確保が指摘されていた。大量の人権・人道法の違反と人道援助活動の確保という考慮が、安保理の旧ユーゴスラビアにおける内戦への介入の実質的な理由であったと考えられる。こうして、「平和と安全」の概念は「人権・人道」と結び付き始めており、大量の人権・人道法の違反が発生している状況で人道援助活動が妨害されるといふ場合には、第七章に基づいて強制措置を適用してでも、人道援助活動の確保を実現するという安保理の実行として、旧ユーゴスラビアに関する一連の決議を評価することができよう。

(8) 次に、国際連合による武力行使（の許可）に関しては、憲章第四三条協定の未締結の下における方式として、「必要なあらゆる手段」の定式に基づき、軍事力を提供する用意のある国々に一定の要件下で武力行使を許可するという方式が慣行化してきた。特に旧ユーゴスラビアに関してはNATOという（本来は憲章第五条の集団的自衛権

に基づく) 地域的な組織との連携というパターンがでてきた。国際社会の現状の下での現実的な方式ではあるが、安保理によるコントロールの問題は何ら解決されず、残っている。

また、国際連合自身(その実行機関としてのUNPROFOR)による武力行使についても、安保理の決議の上では伝統的な平和維持活動の自衛からは踏み出た、「平和強制部隊」のカテゴリーに属する活動が許可されてきた。もっとも、実際に武力行使をどの程度実施するかという軍事的政治的次元においては、ソマリアの経験も踏まえてであろうが、慎重に抑制されていると考えられる。

- (一) See, e.g., K.-K. Pease & D. P. Forsythe, *Humanitarian Intervention and International Law*, 45 *AUSTRIAN J. PUBLIC INT'L L.* 1-20 (1993); D. Schweigman, *Humanitarian Intervention under International Law: the Strife for Humanity*, 6 *LEIDEN J. INT'L L.* 91-110 (1993); B. M. Benjamin, Note, *Unilateral Humanitarian Intervention: Legalizing the Use of Force to Prevent Human Rights Atrocities*, 16 *FORNHAM INT'L L. J.* 120-58 (1992-1993); J. Delbrück, *A Fresh Look at Humanitarian Intervention Under the Authority of the United Nations*, 67 *INDIANA L. J.* 887-901 (1992); V. P. Nanda, *Tragedies in Northern Iraq, Liberia, Yugoslavia, and Haiti — Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention Under International Law — Part I*, 20 *DENVER J. INT'L L. & POLICY* 305-34 (1992).
- (二) See in general Ph. Alston, *The Security Council and Human Rights: Lessons to be Learned from the Iraq-Kuwait Crisis and its Aftermath*, 13 *AUSTRALIAN Y. B. INT'L L.* 107, 162-64 (1992), and in particular U. N. Doc. A/46/PV. 8 (1991), p. 29-30 (Germany); PV. 27, p. 52 (Belgium); PV. 39, p. 13 (Netherlands); id. p. 27 (China); id. p. 72 (France); PV. 41, p. 13 (Canada); id. p. 24 (Pakistan); id. p. 28 (Tunisia); PV. 42, p. 33 (Cuba); id. p. 44-45 (Iraq).
- (三) U. Beyertin, *Humanitarian Intervention*, 3 *ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW* 211-15; 松田竹男「こむせ

る「人道的干渉」について」(『国際法外交雑誌』第七三卷第六号、一九七五年)一一五三頁、広瀬善男「人道的干渉と国際法」(『明学論叢』第二五一号、一九七七年)一一九八頁等を参照せよ。

(4) 本論文における、国際連合による「人道的救援」・「人道援助」・「人道的介入」の用語法について簡単に説明する。基本的に「人道的救援」と「人道援助」は同じ意味として使用する。他方で、「人道的介入」は、「人道的救援」・「人道援助」を実施する際に必要ならば限定的な武力行使を伴う形態をも含むものとして使用する。英語文献においても humanitarian assistance, humanitarian aid は特に区別して使用されていない。

(5) 皆川洗「国際連合と国内官轄事項の原則」(『国際法研究』一九八五年、有斐閣)二二二―二三三頁。

(9) Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Merits), [1986] I. C. J. 124-25 (paras. 242-43).

(7) See 55 ANNUAIRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL (hereinafter cited as AIDI) 416-544 (Rapport provisoire), 545-608 (Rapport définitif) (1973); 56 AIDI 119-56 (Rapport supplémentaire), 411-74 (Délibérations), 544-49 (Résolution) (1975).

(8) See 57 INT'L L. ASSOCIATION XLVI-XLIX (Resolution), 296-320 (International Medical and Humanitarian Law) (1976).

(6) See 55 INT'L L. ASSOCIATION 293-96 (Bothe), 301 (de La Pradelle) (1972); 58 *id.* 461-66, 472 (1978); 59 *id.* 520-27, 530 (1980).

(10) See 63 (I) AIDI 309-75 (Rapport provisoire), 376-436 (Rapport définitif) (1989); 63 (II) AIDI 223-91 (Délibérations), 338-45 (Résolution).

(11) 主要参考文献は以下の通り。斎藤恵彦「人道的緊急救援権と国家主権」(『法学セミナー』No.448、一九九二年)二〇―二四頁、尾崎重義「国際連合による集団安全保障の新たな展開」(『レファランス』第五一〇号、一九九三年)七四―九四頁、藤井京子「クルド難民救援活動と人道的介入論」(『名古屋商科大学論集』第三七巻第一号、一九九二年)一六九―一八一頁、同

- 「イラク南部飛行禁止空域設定の違法性」(『名古屋商科大学論集』第三七巻第二号、一九九三年)一八七—二一四頁。P. Malanczuk, *The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Afermath of the Second Gulf War*, 2 (2) *EUROPEAN J. INT'L L.* 114-32 (1991); J. Delbrück, *A Fresh Look at Humanitarian Intervention Under the Authority of the United Nations*, 67 *INDIANA L. J.* 887-901 (1992); M. Bettati, *Un droit d'ingérence ?*, 95 *REVUE GÉNÉRAL DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC* 639-70 (1991).
- (12) 30 *INT'L LEGAL MATERIALS* 858-62 (1991).
- (13) U. N. Doc. S/PV. 2982, p. 27-30 (Yemen), p. 31-32 (Zimbabwe), p. 36 (Ecuador), p. 38 (Zaire), p. 56 (Austria), p. 58 (USA), p. 61 (USSR), p. 62 (India), p. 64-66 (UK), p. 92 (Canada) (5 April 1991).
- (14) Alston, *supra* note 2, at 146.
- (15) T. M. Franck, *The Security Council and "Threats to the Peace": Some Remarks on Remarkable Recent Developments*, in *Le DÉVELOPPEMENT DU RÔLE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ* 83, 103 (R.-J. Dupuy ed. 1993); P. H. Kooijmans, *The Enlargement of the Concept "Threat to the Peace"*, *id.* at 111, 114-15; Ph. Weckel, *Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité*, 37 *ANNUAIRE FRANÇAIS DE DROIT INTERNATIONAL* 165, 194 (1991).
- (16) 例えば、コンゴに関する決議一六〇、ホルトガルに関する決議一八〇、南アフリカに関する決議一八一・一八二、南ローデシアに関する決議二二七、二二二等である。この点については、中谷和弘「経済制裁の国際法上の機能とその合法性」(『国家学会雑誌』第一〇〇巻第一一・一二号、一九八七年)一、四八—五〇頁を参照せよ。決議六八八以後については、本論文のソマリヤと旧ユーゴスラビアに関する事例の検討を参照せよ。
- (17) Alston, *supra* note 2, at 148-53.
- (18) 尾崎「前掲(注11)論文」九〇頁。
- (19) Alston, *supra* note 2, at 158-59.
- (20) 尾崎「前掲(注11)論文」八八頁。Delbrück, *supra* note 1, at 900.

- (21) Security Council Summit Statement concerning the Council's Responsibility in the Maintenance of International Peace and Security, U. N. Doc. S/23500 (January 31, 1992), reproduced in 31 INT'L LEGAL MATERIALS 758, 761 (1992).
- (22) 松田竹男「ソマリア武力行使決議の検討」『法政論集(名古屋大学)』第一四九号、一九九三年)三五—七八頁、藤井京子「ソマリア問題と国連の強制措置」『名古屋商科大学論集』第三八卷第一号、一九九三年)二—一五三頁、則武輝幸「国連とソマリア内戦」『外交時報』No. 1306、一九九四年)一七一—四六頁。See also THE UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION, THE UNITED NATIONS AND THE SITUATION IN SOMALIA, REFERENCE PAPER 30 APRIL 1993, DPI/1921/Rev. 1 — 93413 — June 1993 — 4M; J.-M. Sorel, *La Somalie et les Nations Unies*, 38 ANNUAIRE FRANÇAIS DE DROIT INTERNATIONAL 61-88 (1992).
- (23) Further Report of the Secretary-General Submitted in Pursuance of Paragraph 18 of Resolution 814 (1993), U. N. Doc. S/26317 (17 August 1993) para. 70.
- (24) 朝日新聞、一九九四年一月一〇日。
- (25) Further Report of the Secretary-General Submitted in Pursuance of Paragraph 4 of Resolution 886 (1993), U. N. Doc. S/1994/12 (6 January 1994) paras. 55-57. See also Further Report of the Secretary-General Submitted in Pursuance of (1993), U. N. Doc. S/26738 (12 November 1993) paras. 88-97.
- (26) 松田「前掲(注22)論文」三六—一七〇頁。
- (27) U. N. Doc. S/PV. 3145, p. 7 (Zimbabwe), p. 12 (Ecuador), p. 17 (China), p. 41 (Venezuela), p. 46 (Morocco), p. 49 (India) (3 December 1992).
- (28) Id. pp. 7-10 (Zimbabwe), p. 17 (China), p. 24 (Belgium), pp. 50-51.
- (29) 松田「前掲(注22)論文」三七一—七四頁。
- (30) U. N. Doc. S/PV. 3188, p. 22 (China) (26 March 1993).
- (31) 滝澤美佐子「旧ユーゴスラビアにおける国連の活動」『外交時報』No. 1306、一九九四年)六〇—七五頁。See also THE

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION, THE UNITED NATIONS AND THE SITUATION IN THE FORMER YUGOSLAVIA, REFERENCE PAPER 7 May 1993, DPI/1312/Rev. 2-March 1994-5M. D. Petrovic & L. Condorelli, *L'ONU et la Crise Yougoslave*, 38 ANNUAIRE FRANÇAIS DE DROIT INTERNATIONAL 32-60 (1992).

(32) 朝日新聞、一九九四年二月二日、一七日。

第四章 国際連合憲章第七章の動態的展開

——組織法としての解釈理論から——

第一節 第三九条における「脅威」概念の展開

(1) 「国際の平和及び安全の維持」を主要目的の一つとする国際連合（その主要な責任を負う安全保障理事会）にとって、主要な関係権限は第六章（紛争の平和的解決）と第七章（平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動）に規定されている。国際組織の発展の歴史の中で、国際連合の特徴は第七章に基づく強制措置の発動権限にあると言ってよい。そして、安保理の活動が第六章から第七章に移行するに当たって、憲章は安保理が第七章の冒頭に位置する第三九条に従って「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」することを要件としている。さらに、これら三つの概念の中で、「平和の破壊又は侵略行為」は「平和に対する脅威」よりも一層重大かつ具体的な概念である。こうして、安保理の多様な活動にとって、第七章の入り口にある「平和の脅威」の概念は極めて重要な意義を有することになる。

憲章はこれら三つの概念を定義していない。もっとも具体的と考えられる「侵略」の概念が、一九七四年の総会決議三三二四(XXXIX)によって定義されたにすぎない。さらに、いかなる事態が「平和に対する脅威」となるかは、基本的には安保理の政治的な裁量権に属するものと考えられる。こうして、安保理の活動の多様化とともに、「平和に対する脅威」の概念も変容と展開をせまられることになる。

(2) 冷戦下における「平和に対する脅威」概念の運用については様々な議論が存在する。⁽¹⁾一方では、「平和に対する脅威」は「国際的」平和に対する脅威であり、外国に対する武力行使に関わる「現実的」な脅威であるとされる。また他方では、植民地主義に関するポルトガル(決議一八〇)以下の一連の決議、アパルトヘイト政策に関する南アフリカ(決議四一八を中心とする一連の決議)、白人少数政権による自決権の侵害に関する南ローデシア(決議二二三)を中心とする一連の決議)等に対する非軍事的強制措置の適用に鑑みて、植民地主義、アパルトヘイト政策、自決権の侵害等は、「平和に対する脅威」と考えられるとも主張される。もっとも、これらについても、関係決議がそれらの持つ国際的な影響に言及していることが指摘されてはいる。

(3) 冷戦後における安保理による「平和に対する脅威」概念の運用は一層多様になった。前章の事例の検討から明らかなように、国内の少数民族の大規模な抑圧(クルド)、内戦の結果としての飢餓および大規模な人的被害(ソマリア)、内戦に伴う大量の人権・人道法の違反(旧ユーゴスラビア)が「平和に対する脅威」として認定された。これらの事例が示すように、一国内の重大で大規模な人権侵害・人道法違反は、今日の国際社会においては、不可避的に国際的な影響を持つものと、少なくとも安保理は考えている。

人道援助と武力行使との関係についても、次のように指摘できよう。前章第二節の分析に示されるように、少なくとも一般的な次元においては、人道援助の妨害に対して武力で対応するということは認められてはこなかった。確か

に、被災者へのアクセスが不可欠であること、人道援助の恣意的な拒否は許されないことなどは指摘されてきたが、恣意的な拒否に対して、他の国々がどのような仕方に対応できるかについては、十分に明確ではなかったと考えられる。

これに対して、安保理は具体的な事例において、「隣国への影響（クルド）」、「例外的事態（ソマリア）」、「外部勢力の軍事介入（旧ユーゴスラビア）」を形式的な根拠として、人道援助活動の確保あるいは要員の安全の確保を、第七章に基づく軍事的な強制措置の適用によって実現することを決定した。それぞれの事例における「国際的」あるいは「例外的」な要素を強調することによって先例としての価値を避けようとしていると考えられるが、いずれの場合においても、実質的な根拠は大規模で重大な人権侵害・人道法違反という、直接的には必ずしも「国際的な」平和に対する脅威に結び付かない要素である。こうして、安保理は、冷戦下における「平和に対する脅威」概念の展開を一層押し進めた⁽²⁾と評価できよう。

(4) 以上のような「平和に対する脅威」概念の展開は、国際連合（安保理）の主要な任務である「国際の平和及び安全」が対象とする「武力行使」の性格の変容に対応したものである。国際連合は基本的には国家間の武力紛争を対象として設計されたと考えられる。それに対して第二次世界大戦後の国際社会においては武力紛争の中心は国家間の紛争からむしろ（国際的性格の）内戦に移ってきた。この傾向は冷戦の崩壊後においては一層顕著であり、ほとんどの武力紛争は国内的なものとなってきている。

もう一つの関連要素として、人権保護の国際関心事項化という、武力行使の国内化とは対称的な現象を指摘できよう。人権保護は、憲章の規定が示すように国際連合の設立時においてはむしろマイナーな事項であった。それが、発足後の変化の中で国際連合の主要な関心の一つになり、少なくとも重大かつ一貫した人権侵害は国内管轄事項とは考

えられなくなった。大規模で重大な人権侵害・人道法違反を根拠とする安保理の介入は、以上のような国際社会の姿
化およびそれに対する国際連合の適応という観点から評価されなくてはならない。

第二節 国際連合による武力行使（の許可）

(1) 国際連合の主要目的の一つである「国際の平和及び安全の維持」の主要な責任を負うのは安全保障理事会であり、
武力行使に関わる権限は第七章に規定されている。憲章起草者の意思に基づく第七章の基本的な構成は比較的明確で
ある。すなわち、第三十九条により「平和に対する脅威等」の存在を決定し、必要に応じて、非軍事的措置（第四一
条）および軍事的措置（第四二条）をとるとされている。そして、軍事的措置は、事前の特別協定（第四三条）を基
礎として発動されるのであり、そのための手続等が第四四から第四七条にまで規定されている。こうして、憲章起
草者意思に基づく国連体制の下における合法的な武力行使は、第五一条に基づく自衛権の行使と第四三条の特別協定
に基づく第四二条の軍事的強制措置の二つのカテゴリーに限られていたと考えられる。

(2) 冷戦下においては、第四三条の特別協定は締結されず、朝鮮戦争においては、安保理および総会の「勧告」（決
議八三、決議四九八（V））およびそれに応じる一部加盟国による武力行使という方式が用いられた。（ソ連の欠席に
基づく決議八三の合憲性に関する疑義があるが。）また、南ローデシアに関して、武力行使の程度において大きく
相違するが、一部の加盟国に対して武力行使を「要請」あるいは「権限を付与」した（決議二二二）。こうして、第
七章の軍事的強制措置の発動方式については、事前の特別協定を基礎とする軍事的措置とは異なる「勧告」、「要請」
あるいは「権限の付与」とこれに応じる加盟国による武力行使という方式が例外的に用いられたのである。また、国

際連合自身による活動については、平和維持活動に見られるように、厳格に自衛の範囲においてのみ武力の行使が認められていたにすぎない。

(3) 冷戦後においても、第四三条の特別協定は依然として締結されていない。湾岸戦争においては、賛成一二、反対二（キューバ、イエメン）、棄権一（中国）で採択された決議六七八は、「必要なあらゆる手段」をとる「権限の付与」とこれに應じる一部加盟国による武力行使という方式を用いた。ソマリアにおいても、全会一致で採択された決議七九四は、「必要なあらゆる手段」をとる「権限の付与」（決議六七八と同一の表現）とこれに應じる一部加盟国による武力行使という方式を用いた。さらに、旧ユーゴスラビアにおいても、賛成一四、反対〇、棄権一（中国）で採択された決議八一六は、「必要なあらゆる措置」をとる「権限の付与」（決議六七八と基本的に同一表現）とこれに應じる一部加盟国による武力行使という方式を用いた。また賛成一三、反対〇、棄権二（ベネズエラ、パキスタン）で採択された決議八三六も、「必要なあらゆる措置」をとる「権限の付与」とこれに應じる一部加盟国による武力行使という方式を用いた。これらの決議の相異は、設定された安保理によるコントロールの程度の違い（それも、安保理による実効的なコントロールという観点からは、いずれも不十分とされよう。）にすぎない。こうして、安保理による「必要なあらゆる手段」をとる「権限の付与」とこれに應じる一部加盟国による武力行使という方式は、安保理の実行において慣行化してきたと考えられる。もっとも、この方式には、安保理によるコントロールの問題が、少なくとも政策論の問題としては、残っている。

また、国際連合自身による武力行使に関しても、ソマリアにおける UNOSOM II（いずれも全会一致で採択された決議八一四、八三七）、旧ユーゴスラビアにおける UNPROFOR（決議八三六、全会一致で採択された決議八七一）のいずれに対しても、伝統的な平和維持活動における厳格な自衛の範囲を越える、武装解除あるいは他の任務

遂行のための武力行使の権限を与えている。このような武力行使の権限付与の方式についても、具体的な事例における適用の仕方という政治的軍事的な次元での問題はあつたが、方式自体は慣行化し始めていると考えられる。

(4) 以上に示されるような、第四三条の特別協定に基づく第四二条の軍事的強制措置から、安保理による「必要なあらゆる手段」をとる「権限の付与」とこれに応じる一部加盟国による武力行使という方式への移行の基礎には、憲章第四三条の特別協定に基づく国連軍の設立は様々な理由から実現の可能性の少ない非現実的な方式であるという認識があると考えられる。こうして、本来の方式が政治的に不可能となつた国際環境の下で、国際連合の主要目的である「国際の平和及び安全の維持」を不完全ながらも実施する現実的な方式として、安保理による「必要なあらゆる手段」をとる「権限の付与」とこれに応じる一部加盟国による武力行使という方式が生み出されてきたと言えよう。ここには、国際環境の変化の中で、任務の実効的な遂行を確保しようという有機的な成長・適応の理念が働いていると考えられる。

第三節 組織法としての国際連合憲章第七章

(1) 以上の検討から示されるように、国際連合憲章第七章は、国家間の権利義務関係を設定する通常の二国間あるいは多数国間条約と同一の解釈枠組みの下で解釈されるのではなく、組織的な実体の恒久的な運用によってのみ遂行可能な任務に向けられた国際組織の実効的な機能のために発展的かつ目的的に解釈される「組織法としての解釈枠組み」の下で運用されていると考えられる。

(2) 具体的には、決議六七八の検討から明らかになつたように、第三九条に依拠するにせよ、第四二条に依拠するに

せよ、(あるいは黙示的権限の法理に依拠するにせよ) 関係規定の解釈において、それを特定のものに限定する旨の明確な明示的指示がない限りは、起草時における起草者の特定の意図からは切り離して、その後の国際関係の変化に対応・適応する形で、国際連合がその主要な目的である集団保障体制を実効的に実施できるように、柔軟に解釈しているのである。実際、第三九条も第四二条も、そのような柔軟な解釈を可能とするほど一般的な規定なのである。そして、このような解釈は国際連合発足後の実行によっても一定程度支持されていると考えられる。

(3) また、人道的介入に関する検討から明らかになったように、第三九条の「脅威」概念は国際社会の変化に対応して動態的に展開してきている。この「脅威」概念の動態的展開を「組織法としての解釈理論」から基礎付けるとすれば、同理論の背後にある基礎理論の一つである「時際法の理論」³⁾が有益であろう。この「時際法の理論」によれば、条約規定が定義することなしにある法的あるいは他の概念に言及するときは、当該概念が規定の作成時に有していた意味をとるか否かは、当該規定が固定した内容の指示を含むか、変動的指示を含むかに関わる。そして、設定された一定の目的を将来にわたって状況の変化に適応しつつ、実効的に遂行し続けることを期待されていると推定される国際組織を設立する設立文書は、その性格上、静態的ではなくて定義上発展的な規定を多く含んでいるのであり、そのような性質を確保する仕方で解釈されるべきである。第三九条の「脅威」概念は、憲章第七章の入り口の規定として、変動的な指示を含む規定の典型的な例として発展的に運用されてきたと考えられる。

(4) さらに、湾岸戦争以後においても、ソマリアや旧ユーゴスラビアの決議では、「必要なあらゆる手段」をとる「権限の付与」とこれに應じる一部加盟国による武力行使という方式が用いられた。この第七章の強制措置の発動形態の変容は、やはり、「組織法としての解釈理論」から理解されるべきであろう。筆者は同理論の背後にある基礎理論を検討した際に、そこから引き出される有益な示唆として、設立文書は組織法としてのダイナミズムの展開を担保

するだけの目的論的性質を含んでいること、後の発展の予測が不可能な生命と成長の能力を有する有機的組織体を設立するものと考えられていること、制度的現象に内在的なダイナミズムと安定性を含むと考えるべきこと、そして時間的要因を考慮した変動的指示の諸概念・諸規定を多く含んでいることを指摘するとともに、これらの示唆は、集合的実体の法的枠付けにおいては、その内在的なダイナミズムに適切な場を与え、理論の中に取り込むことが、時代と場所を問わず、常に重要な問題であったことを示しているとも指摘した。⁽⁴⁾「国際の平和と安全の維持」を主要目的の一つとする国際連合における憲章第七章の動態的な展開は、国際連合の実態が「組織法としての解釈理論」に基づいて運用されていることを示していると考えられる。

(1) 例えは、森川幸一「国連の対南アフリカ・南ローデシア強制措置の性質(1)」(専修大学法学研究所紀要15『公法の諸問題』一九九〇年)八三、九三—一〇七頁、および同論文の注にある文献を参照せよ。See also H. Freundenschub, *Article 39 of the UN Charter Revisited: Threats to the Peace and the Recent Practice of the UN Security Council*, 46 *Austrian J. Pub. Int'l L.* 1-39 (1993).

(2) D. Schindler, *Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law*, in *Essays in Honour of Wang Teyva* 689, 693 (R. St. J. Macdonald ed. 1983); M. Bothe, *The Legitimacy of the Use of Force to Protect Peoples and Minorities*, in *Peoples and Minorities in International Law* 289, 296 (C. Brölmann et al. eds. 1983).

(3) 拙著『国際組織の創造的展開——設立文書の解釈理論に関する一考察——』(勁草書房、一九九三年)四七五—四八四頁を参照せよ。

(4) 同上、四二八—四四、四八五頁を参照せよ。

【一九九四年六月末日脱稿】

〔補足〕

本論文第三章の国際連合による武力行使を伴う人道的介入との関連では、脱稿直前及び以後にも類似の事例が生じてきている。第一は、ルワンダ内戦であり、一九九四年六月二二日に安理会はフランスの人道目的の軍事介入を承認する決議を賛成一〇、棄権五で採択した。同決議は、フランス軍に対して、市民保護など人道目的の達成のために、武力行使を含む「必要なあらゆる手段」の行使を認めたと報道されている（朝日新聞六月二三日）。第二は、ハイチ問題であり、七月三一日に安理会は、ハイチの軍事政権を追放し民主化を実現するために、米国王導の多国籍軍による軍事介入を承認する決議を賛成一二、棄権二で採択した。同決議は、加盟国が多国籍軍を結成し、武力行使を含めた「必要なあらゆる手段」をとることを認めたと報道されている（朝日新聞八月一日）。