

拒否権と国際連合における新動向

小長谷 和高

一 序。 国際連合が設立されてから一〇年になろうとするが、この間、拒否権ほど直接又は間接に絶えず問題となつたものはない。そこで拒否権とはどういうものか、何故、又如何にして設けられたか。それから憲章成立後、拒否権が安全保障理事会の表決手続にどういう新動向をもたらしたか、又、平和及び安全の維持にどういう新動向をもたらしたかを略述して、最後に、近く予想される憲章変更のための全体会議で拒否権はどういう改正を受けようとしているかの問題につき簡潔に述べて見よう。

二 拒否権とはどういうものか。拒否権とは「全会一致制」の下における反対の意思表示である。多数の意思がそのまま全体の意思であるという擬制——即ち「多数決原則」——が国内法上一般化された今日、拒否権は少数派の単独阻止権ともいえよう。

必ずしも表決上の権利たる事を要しない事は、沿革上、紀元前五世紀にローマの「Tribunus plebis(護民官)」が「Senatus et Magistratus」の決定に対しつなした投票によらぬ反対意思表示・三権分立の現米國憲法上、大統領が有する対立法府拒否権等で明らかであるが、国際連合憲章においても改正憲章の批准(一〇八条、一〇九条)における五大國の拒否権は表決上の権利ではない。し

かし、国際連合憲章上最も問題を起してきたのは第二七条第三項(安全保障理事会の非手続的事項の表決)において五常任理事國が有する拒否権である。

拒否権の濫用という事が屢々いわれる。確かに一九五四年一月迄に拒否権の行使は六四回に及び、ソ連が六二回、仏蘭西が二回行使した。米英華三国は未だ拒否権を行使していない。国際政治における少数派たるソ連の頻繁な反対投票は納得できるが、他の三大國は今迄一度もソ連と同じ様に反対投票をした事がないのだからかという疑問は誰もが抱くであらう。事実、ソ連と同じ程頻繁に自由主義的列強も反対票を投じて来た。それにも拘らず、其等の反対票は拒否権行使とされなかつたのは何故だろうか。

それは第二七条第三項に於る表決の二重構造性から来る。「他の凡ての事項に関する安全保障理事会の決定は常任理事國の同意投票を含む七理事國の賛成投票によつて行われる」という此の規定は、決議の採択には該理事會構成國の一分の七の多数と五常任理事國の全会一致との合致がなければならぬ事を意味する。この規定によれば、反対の表決が何れか四國以下の場合のみがこの全会一致制の作用する範圍となり、反対の表決が何れかの五國以上の範圍においてはこの全会一致制の競合なく、多数決制度の単独作用だけで決議が不成立となるのである。自國に同調して反対票を投すべき他の何れかの三國を確保しえぬ場合その少数派たる大國の反対投票は拒否権行使となり、一方、自國の反対に同調する他の何れかの四國を確保し得る何れかの大國の同じ反対投票は拒否権行使と称されないのである。故に、ソ連の実行を拒否権の濫用と称する事は必ずしも正当な非難ではないといえよう。これ

が国際連合安全保障理事会の表決における拒否権の特徴であり、一般国際法上国家が有する「主権行使の自由の尊重を受ける権利」の反映として国際聯盟全加盟国がもった拒否権と異なる点である。

三 拒否権は何故、又如何にして設けられたか。国際聯盟においては加盟国が四二国から六〇国に及んだにも拘らず表決の一般原則として全会一致制を採用したので、聯盟総会又は理事会の決議の成立及び実効的迅速的活動が大いに阻害された。そこで国際連合の新設に際して、国際連合の活動を容易にするため、原則として多数決制を採用し、唯五大国にのみ拒否権を留保する事にした。此の留保は、国際平和及び安全の維持が第一に少数の実力ある大国の主要な責任に帰せらるべき事、第二に（第二次大戦中に実証された如く）大国間利害關係の一致の上に打立てられねばならぬ事を理由としていた。

然し更に検討すると拒否権留保の動機は次の如くである。先づソ連は倫敦宣言（一九一五）に違反するブレスト・リトヴスク単独講和条約（一九一八）の締結、帝政時代公債不払の声明及び赤色政体の採用を理由に西欧諸国から永い間仲間外れにされたが、ヒトラー内閣成立（一九三三）となるや欧州均勢に対して破壊的な「中欧の優勢」を抑えるためソ連の国際聯盟加盟が西欧諸国により認められた。従って加盟から五年後の独ソ不可侵条約の締結、ソ芬戦争の発生（一九三九）は当然に、「当事者を除いた全会一致」の徹底的措置とは全く不権衡に、「当事者を除いた全会一致」（規約一六条四項）による聯盟のソ連追放となった。然も聯盟における追放はこの一例のみ。故に第二次大戦末期にルーズヴェル

トがソ連を連合国中の大立物として国際連合に参加させようとした時、ソ連が制裁に対する absolute impunity を含めて西欧諸国一致の圧力に対する単独拮抗権を要求したのは当然である。一方、米国はウィルソンの聯盟設立における畢生の努力にも拘らず上院の批准を得られぬため「聯盟を捨子にした」経験がある。同内組織上既に inter-state な federal system をとり、一応 anarchy が可能であるため国内事項の留保に特に関心が深く、依然孤立主義的傾向が強い上院の性質、及び批准に要する上院の困難な表決（三分の二）を考慮して、國務省は国際連合への参加成立を容易にするため特に上院の同意をえ易い戦争詔の最中に憲章を討議可決すると共に、对上院 propaganda として多数決制の一般的採用と併せて対蹇的に拒否権留保を強調したのであった。

小国には憲章上拒否権が留保されなかつたため桑港会議において当然小国の激しい反対・国家平等権の主張が起つたが、戦時中であり又大国が戦後国際機構不成立の不利を説得したので、結局小国による何らの改訂も受けずに大国の拒否権留保は成立したのである。

四 かくて成立した拒否権は其の後安全保障理事会の表決手続にどんな新動向をもたらしたか。

第一に此の全会一致制において棄権・欠席が認められるに至つた。憲章成立当初は、何れかの大国の棄権又は欠席は大国の一致を妨げるから非手續事項に関する該理事会の決議は成立しないと解するのが多数説であった。然るに其の後、該理事会における慣行は聯盟における先例を参酌して、棄権又は欠席を議決権の放棄或は賛否の明確な意思表示をせざる消極的賛成と見て、明確な反

対の意思表示たる拒否権行使とは性質を異にするから、決議の成立は妨げられないと解する様になった。聯盟六〇カ国の unanimity と連合中五カ国の unanimity とは取扱いが異なるべきだといふ批判はあるが、とに角此の慣行的解釈の確立によって安全保障理事会の決議の成立は容易になった。

然るに、普通、多数決においては棄権又は欠席は決議が成立すればそれに従うものと解されるのに対して、国際連合の此の慣行は成立した決議の効力が成立の際棄権又は欠席をなした大国には及ばないとする。ここに法理論上問題が生じる。即ち決議が法的拘束力をもつ場合(四一条・四二条・其の他連合内部組織事項)、非常任理事国に選出されていないため該理事会において議決権をすら享有しない多くの小国が自国の参加せぬ決議に拘束されるのに、大国は拒否権行使による積極的反対とは別に voluntary abstention 又は deliberate absence によって決議拘束力の免除責任回避を受けうる余地を残す事になる。これは実力ある大国が一致協力して国際平和安全の維持のため主要な責任を負うという国際連合の理念に反するばかりでなく、大国と小国との間の不平等を一層大にする。

かかる法理論上の危惧にも拘らず此の慣行的解釈が堅固さを害われないのは何故か。その理由は、国際連合成立当時の大国間の協調は崩れ去り、軍事的措置の前提たる憲章第四三条の軍事協定締結は実現され難く、且つ国際平和安全の維持に必要な別個の緊急措置——例えば *Uniting for peace* ——が一層効果的となるに至ったために、安全保障理事会において重大な拘束力ある決議 (decision) 即ち強制措置に関する決定は實際上適用されないと

信じられて来た事である。今や該理事会の事実上殆んど凡ての決議は遵守の法的義務なき *recommendation* であるから拘束力免除の問題は生じなくなった。

第二に憲章第二七条第二項が一時脱漏しかけた事である。二重拒否権の問題は直接憲章からではなく、桑港会議主催国の憲章解釈に関する「共同声明」第二部から生じる。故ヴィンスキー・ソ連代表は共同声明第二部第一項及び第二項前段に掲げる手続事項の類推発見の注意義務をなござりにし、第二項後段のみを拡張解釈する事によって如何なる事項に關しても先決問題 (preliminary question) ——ある事項が手続的か非手続的かの問題——の決定を試みようと主張した。これが大国の *double veto* 或は *absolute discretion* (絶体判別能力) といわれる所以は先決問題の決定自身が拒否権に懸っており、更にその選定すべき先決問題の内容に拒否権の適用がありうるために理事会の如何なる行動も非手続的となしうるからである。かかるソ連の解釈は手続事項に關する表決を規定する憲章第二七条第二項を脱漏したと同様の結果となる。然し其の後此の弊害を除去する目的で一九四九年四月に総会決議がなされ、その付屬書において、連合の活動の中手続事項と思われる事項を列記したので、二重拒否権の実行は僅か四回のみに止める事が出来た。

第三に憲章第二七条第三項但書(紛争当事国の強制的棄権規定)は拒否権により事実上脱漏された。棄権の強制は大国にも小国にも不利であるので此れを避くべく、大国は提出された問題が「紛争」とさるべきか「事態」とさるべきかの決定において、棄権の強制を受けない「事態」である事を拒否権を背景として主張しう

るのである。又、小国の紛争についても依存関係にある大国が問題を「紛争」として取扱わせない様に取り計うため、但書は未だ実行された事がない。

五 次に拒否権は平和及び安全の維持にどういう新動向をもたらしただか。国際平和及び安全の維持に主要な責任を有する安全保障理事会の機能が一部常任理事国の拒否権によって麻痺されるに至り種々の新動向を生じた。

第一に多数決表決方式を採用する総会の強化である。一九四七年に中間委員会(所謂小総会)が設置されて安全保障理事会に代るべき総会の常設性が保障された。一九五〇年には総会勧告として「総会強化及び平和のための統合活動決議」が成立した。この決議は該理事会在拒否権により対侵略措置を採りえぬ時は二四時間前に予告して緊急総会を招集しうる事、招集は該理事会の手続事項と見做れる事、各国内に準備する国運用部隊は此の場合総会の指揮に従う事を定める。朝鮮出兵の経緯は、たとい此の総会決議が性質上法的拘束力なき勧告であっても、実際において多数の国々に従われ、有効に安全保障の任務を果しうる事を証明した。(但し、憲章における安全保障理事会と総会との権限分配原則——具体的には第一一条第二項・第一二条——を繞り憲章解釈上幾つかの問題が残る。)

第二に地域的取極の性質の変化である。憲章は大前提たる一般の集団安全保障と有機的に調和する地域的安全保障のみを認める(五二条一項)ので、地域的取極に基づく強制行動は安全保障理事会の許可を要する。然るに此の許可に大国の反対がある時は強制行動が採りえなくなるので、万一これに頼り切れぬ場合の規定と

して自己防衛のために必要な集団的自衛権を憲章に付加した(五一条)。集団的自衛権の行使要件の認定権は一応行使国自身にあるが、自衛行動は理事会在国際平和及び安全の維持に必要な措置をとる迄の暫定的権利である。然るに必要な措置は拒否権により必ずしも敏速確実には採れないから、集団的自衛権行使は一般的安全保障機構の統制を逃れるに至った。地域的取極が集団的自衛権を其の基調として採用し両者が結合される時、対外的對抗的同盟条約となり、本来の内部的相互制約的な安全保障の性質が変更されて来た。例えば、NATOは地域的取極であるが憲章第五一条を基調とするからソ連に対する対抗的同盟条約となり、国際連合の補充機構というよりは其の代替機構となった。

第三に原子力管理機関の表決手続に拒否権を許さない傾向である。一九四六年設置された原子力委員会においてソ連は原子力管理機構は国際平和及び安全に重大関係があるからそれに関して主要な責任を有する安全保障理事会的常任理事国の拒否権を留保すべく主張したが、それに対して米国は違反に対する有効な監督・処罰、カナダの参加を考慮して、新情勢から来る要求には憲章を新事態に適応させるべく安全保障理事会から独立の管理機関を国際条約により設置する事及び拒否権は認めない事を主張した。原子力委は一九五〇年に閉止されたが、今秋再び軍縮と関聯して此の問題が採上げられ、同じ主張がなされている。かかる拒否権排除の主張は国際連合の代替機構を育成しつつある。

六 最後に拒否権はどういう改正を受けようとしているか。先づ拒否権の存続を認めぬ立場からは(1)小国と同地位たる多数決、(2)大小国全体の多数決に大国間の多数決を併用する事、(3)大国の

加重表決制等が考えられ、拒否権の存続を認めて唯其の適用範囲のみを制限しようとする立場からは(i)自国の安全関係事項のみに制限する、(ii)事件連鎖の原則(「解積の共同声明」)で手続事項が狭く解されているのを改めて実質的事項のみに制限する(iii)第七章のみに制限する事、(iv)特に加盟・制裁問題を適用範囲から除外する事等が考えられる。

然し来る第一〇年次総会で開催の採択が予想される憲章修正のための全体会議ではソ連が少数派的地位擁護の手段を捨てない事は明らかであるし、米国内部にも拒否権に触れない方がよいとする立場があるので、実際は憲章第二七条第三項・第一〇八条・第一〇九条第二項の修正の批准は望み薄である。最終的解決として集団的脱退による国際連合の解体・新国際機構の再編制が残されているが、米ソ等五大国はそれ程までには現状打破主義者ではないので、結局、憲章の下に憲章補充的(或は代替的)な慣行解積・解積の決議を發展させる事によって実質的な修正を試みる他はないと思う。