

「安全保障理事会の権限と国連憲章遵守義務」

平成18年度

三重大学大学院人文社会科学部研究科

社会科学専攻 104M259

原田 絹子

「安全保障理事会の権限と国連憲章遵守義務」

学籍番号 104M259

氏名 原田絹子

【目次】

はじめに

第1章 安保理の権限

1. 憲章第6章に規定された安保理の任務と権限
2. 憲章第7章に規定された安保理の任務と権限

第2章 安保理の限界

1. 第6章に基づく安保理の実行
2. 第7章に基づく安保理の実行

第3章 安保理に対する統制

1. 紛争解決に対する事務総長の役割
2. 紛争解決に対する総会の役割
3. 国際司法裁判所を利用した統制

おわりに

はじめに

国際連合（United Nations 以下、国連）は第 2 次世界大戦の後、国際の平和と安全を維持することを目的とする国際機構として誕生した。国連は第 2 次世界大戦を防げなかった国際連盟の失敗を教訓に構築され、枢軸国による大規模な侵略への反発と対抗策が根底となって、連盟時代よりも強固な集団安全保障体制を築くことを狙いとしていた。国連における集団安全保障体制の特徴は次のように整理できるであろう。第 1 に憲章第 2 条 4 項によって、戦争違法化を徹底し、威嚇を含めた武力行使全般を禁止した。

第 2 に「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任を安全保障理事会（以下、安保理）に負わせる（第 24 条）」として、紛争の平和的解決、戦争防止については安保理に主要な責任を負わせた。さらに安保理に強制措置の権限を与えることで加盟国に対する拘束力を強めた（第 25 条）。第 3 に安保理としては表決に多数決制をとっているが、5 常任理事国に関しては非手続事項に対して拒否権を行使することが出来る（第 27 条）。この拒否権制度が五大国の権限を強化するとともに、大国協調の保障とされた。連盟時代の失敗のひとつは、大国協調がなされなかったことであると考えられていた¹から、大国協調を確保することは不可欠であった。国際連合憲章（以下、国連憲章または憲章）起草過程においては、安保理（特に常任理事国）には世界の平和と安全の維持を管理・監視する世界警察的な役割を期待する考えもあった²。

安保理は紛争の平和的解決に関して中心的役割を果たしている。それは、国連憲章第 24 条 1 項の中で、安保理が「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」を負うと同時に、2 項で、その義務を果たすため、安保理に特定に権限を与えた。安保理の持つ「国際の平和及び安全の維持」任務と権限は、憲章第 6 章及び第 7 章に規定されている。安保理は一般に広範な裁量権をもつと解されているが、国連組織の一部である安保理は、「国際連合の目的及び原則に従って行動しなければならず」（第 24 条 2 項）、国連憲章を遵守する義務があることは言うまでもない。

しかし、現行の安保理の行動に憲章上の問題はないのかということは、これまであまり検討されてこなかった。第 1 章で安保理の持つ権限について、第 2 章で安保理の実行を事例に照らして検証し、第 3 章で安保理の行動に対する統制の可能性を探る。国連におけるこれからの安保理のあり方について検討したいと思う。

第1章 安保理の権限

第 1 節 憲章第 6 章に規定された安保理の任務と権限

国連憲章は第 6 章に「紛争の平和的解決」と題する第 33 条から第 38 条までの 6 つの条

¹ 加藤俊作『国際連合成立史－国連はどのようにしてつくられたか－』（有信堂・2000 年）p.5。

² 国連創設の経緯および、憲章起草過程に関しては、加藤『前掲書』参照。

項を設けている。この中で第 35 条、第 36 条 3 項以外は安保理による紛争解決に関する規定である。

安保理が憲章第 6 章の下で紛争の平和的解決のために具体的に採りうる手段は、①紛争を平和的手段によって解決するよう要請すること（第 33 条 2 項）②紛争または事態についての適当な調整の手續または方法を勧告すること（第 36 条 1 項）③紛争について適当と認める解決条件を勧告すること（第 37 条 2 項）といった勧告的効力を有するものに限定されている³。憲章第 6 章の下での紛争解決に関する安保理の権限は原則として拘束力を有するものではない。

憲章第 6 章の冒頭に置かれた第 33 条の規定は、国連の「原則」を定めた 2 条の中で規定された紛争の平和的解決に関する一般的義務（第 2 条 3 項）の内容をさらに具体化したものであると考えられる⁴。

第 33 条 1 項は「その継続が国際の平和及び安全の維持を危うくする虞のある」紛争の当事者に対して、「まず第一に」、「当事者が選ぶ平和的手段による解決」を求める義務を課し、その具体的手段として「交渉」「審査」「仲介」「調停」「仲裁裁判」「司法的解決」「地域的機関または地域的取極の利用」を規定する⁵。第 33 条 1 項の規定する紛争当事国の負うべき義務との関係で安保理が有する権限は、同条 2 項に規定されている。

第 33 条 1 項に紛争当事国の選択の自由が規定されていることから、憲章第 6 条の下での紛争の平和的解決はまず第 1 には紛争当事国に委ねられていると言える。にもかかわらず、第 33 条 2 項で安保理は、安保理が「必要と認めるとき」当事国に対して、第 33 条 1 項の規定する平和的手段によって解決するよう「要請」することが出来る。しかし、前述のようにこの「要請」は勧告的効力を有するものに過ぎないと理解される⁶。

紛争が「必要と認め」られるかどうかについては、安保理自身の判断に委ねられており、紛争を審議する安保理権限は関係国の同意に依存しない。この点で、係争当事国の付託と管轄権に拘束される国際司法裁判所（International Court of Justice 以下、ICJ）よりも、安保理は広く紛争に関与することが出来る。さらに、問題を取り上げるかどうかにあたり、安保理は、法的問題に限って審議を行なう ICJ が用いるよりもずっと広範な「紛争」の概念を採用することが出来る。加えて紛争のみならず「国際的摩擦に導く虞のあるいかなる事態」についても調査できる第 34 条の権限と結合される時、安保理の管轄権は実際には国際的重要性をもつすべての問題に及ぶ⁷。

次に、憲章は第 34 条において、安保理に紛争または事態に関して調査する権限を付与している。ここで調査の対象として規定されているのはすべての紛争と、国際的摩擦に導きまたは紛争を発生させる虞のある事態である。ある問題が「紛争」と「事態」のいずれに

³ 植木俊哉「国連の政治的機関による紛争解決」（以下、植木論文 1）国際法学会編『日本と国際法の 100 年 第 9 巻 紛争の解決』（三省堂・2001 年）p.175。

⁴ 植木論文 1 p.176。

⁵ 植木俊哉「国際機構による紛争の平和的解決」（以下、植木論文 2）杉原高嶺編『紛争解決の国際法』（三省堂・1997 年）p.302-303。

⁶ 植木論文 1 p.177。

⁷ J.G.メリルス 長谷川正国訳『国際紛争処理概論』（成文堂・2002 年）p.241。

（J.G.Merrills『International Dispute Settlement』）

該当するものであるかを決定する権限は、安保理自身にある⁸。また、この第 34 条に基づく安保理の「調査」権限は、「その紛争または事態の継続が国際の平和及び安全の維持を危うくする虞があるかどうかを決定する為」のものにその目的が限定されており、文言上は安保理に対して一般的・包括的な調査権限を付与したものではないと解せる⁹。この点に関する問題は後の第 2 章 1 節にて検討する。

憲章第 36 条によって与えられた安保理の権限も見逃せない。安保理は第 36 条 1 項によって第 33 条に掲げる性質の「紛争」または「事態」のいかなる段階においても、「適当な調整の手續または方法」を勧告する権限を有する。この規定は、紛争または事態に対して、安保理にいわば仲介ないし調停の機能を担わせることを目的として設けられたものである¹⁰。

また、第 36 条に基づく勧告の内容は、紛争または事態の解決のための適当な調整の「手續」または「方法」の勧告にとどまるものでなければならず、紛争の「解決条件」、すなわち紛争解決の内容に立ち入った勧告を行なうことは出来ない。具体的な調整の手續または方法としては、第 33 条 1 項に列挙されたものの他に、調停官の任命や委員会の設置といった形での仲介や、事務総長に特別代表の指名権限を付与するといった例が見られる。

第 36 条に基づく勧告の例として、1976 年ギリシアとトルコ間で争われた、エーゲ海大陸棚紛争に関連して「その不一致につき直接交渉を開始するよう」要請し、かつ「これが相互に受諾できる解決を生み出すことを確保する為、それらの権限内であらゆることを行なうよう」訴えた安保理決議 395 (S/RES/395,1976)¹¹などがあげられる。

憲章第 36 条に基づく安保理の勧告は、第 33 条に掲げられた性質の「紛争」のみならず、「その継続が国際の平和及び安全の維持を危うくする虞のある」「事態」についても認められている。事態が含まれるという点で、第 36 条の基づく勧告が認められる対象は、「紛争」に関する場合に限られる第 37 条、第 38 条に基づく場合よりも幅広いと解釈できる。言うまでもなく、ある問題が「紛争」と「事態」のいずれに該当するものであるかを決定するのは、安保理自身であるが、同条は植民地問題や南アフリカによる人種隔離政策等に関して安保理が介入する場合の根拠として重要な意味を持つこととなった¹²。

第 36 条に関するもう 1 つの重要な特徴は、同条が安保理自身のイニシアチブによる紛争または事態への介入ないし関与を可能とする法的根拠となるということである¹³。第 36 条の「いかなる段階においても」という文言は、安保理が自らの判断で、ある紛争または事態を議題として取り上げ、勧告を下すことが出来ることを意味するものと解釈できる。ま

⁸ 植木論文 1 p.177。

⁹ 植木論文 1 p.177。

¹⁰ 植木論文 1 p.179。

¹¹ ギリシアが、エーゲ海におけるギリシアの島々に属すると主張する大陸棚の境界画定と、それらの探査、開発に関する権利をめぐる紛争。国際司法裁判所はエーゲ海大陸棚事件において、この決議を援用した。Aegean Sea Continental Shelf Case, Interim Protection, Order of 11 September 1976, ICJ Rep.1976, p3.

¹² 植木論文 1 p.179。

¹³ 植木論文 1 p.179。

た同条に基づいて安保理がある紛争または事態を取り上げるか否かは安保理に裁量に委ねられている。加盟国や紛争当事者、事務総長などによる一方的または合意付託によらない、紛争または事態への介入の権限は、安保理ならではのものである¹⁴。

憲章第 37 条は、その 1 項において、第 33 条に掲げる性質の紛争の当事者に対して、第 33 条に示された手段によって当該紛争を解決できなかった場合に当該紛争を安保理に付託すべき義務を課している。第 36 条に定められた権限とあわせて、安保理はあらゆる紛争または事態へ介入する権限を持っていると言える¹⁵。

同条 2 項は、安保理による「適当と認める解決条件」の「勧告」が挙げられる。ここでは、安保理自身が「紛争の継続が国際の平和及び安全の維持を危うくする虞が実際にある」と判断した場合に、安保理が「第 36 条に基づく行動をとる」か「適当と認める解決条件を勧告する」かのいずれかを決定することを定めている。第 37 条 2 項に基づく「解決条件」の勧告は、第 36 条 1 項の規定と異なり「紛争」に関する場合に限られる。また、それは「紛争の継続が国際の平和及び安全の維持を危うくする虞が実際にある」紛争についてのみ認められている。勧告の対象となる事項的範囲は第 36 条 1 項よりも狭いが、勧告の内容としては「適当と認める解決条件」を提示することができ、紛争解決の手段または方法のみならず、紛争解決の実質的内容にも立ち入ることが許されている¹⁶。

第 37 条 2 項が安保理決議の法的根拠として明示的に援用される事例は非常に稀である。しかし実際には例えばパレスチナ問題における最も重要な決議として今日でもしばしば援用される 1967 年 11 月 22 日の安保理決議 242 (S/RES/242 イスラエルによる第 3 次中東戦争での占領地からの撤退を勧告したもの) のようにある紛争の解決のために具体的内容にまで踏込んだ重要な安保理決議で、憲章第 7 章ではなく第 6 章の下で採択されたと解釈されうるもののいくつかは、この 37 条 2 項に法的根拠を置くものと考えられる¹⁷。

憲章第 38 条については、すべての紛争当事者からの要請があった場合には、いかなる紛争に対しても勧告を行なうことが出来る旨が規定されている。

繰り返すが、第 6 章に基づく安保理の勧告には法的拘束力はない。従って安保理の勧告に応じるか否かは紛争当事国の裁量に委ねられている。しかしながら、法的拘束力がないからこそ、第 6 章に基づく勧告は第 7 章に基づく法的拘束力をもった勧告よりも柔軟に援用できるであろうし、また援用されるべきである。第 36 条をはじめとした第 6 章の積極的活用によって、紛争または事態が国際の平和及び安全を危うくする虞のある段階で介入でき、早めに紛争の芽を摘み取ることが出来ると期待される。

第 2 節 憲章第 7 章に基づく安保理の任務と権限

集団安全保障を規定する憲章第 7 章は「平和に対する脅威、平和の破壊または侵略行為」が存在する場合に、安全保障理事会が経済制裁及び強制措置を採択することを可能にする。

¹⁴ 植木論文 1 p.180。

¹⁵ J.G.メリルス『前掲書』p.240。

¹⁶ 植木論文 1 p.181。

¹⁷ 植木論文 1 p.181。

これにより、第7章は、特に重大な紛争または事態に関して理事会に強制権限を付与する。第7章を機能させるために、第39条は、必要な条件が存在することを決定するのは安保理であると規定する。

第39条によって、違法な武力行使の認定は安保理の任務とされ、第7章に基づく安保理の「決定」は加盟国を拘束する。加盟国は憲章第25条に基づいて決定を履行する義務を負う。安保理の決定は強制的決定であり、拒否することも逃れることも出来ない。

まず、安保理は、第39条で平和への脅威、平和の破壊、侵略行為の存在を決定する権限を持つ。いずれかの存在が決定されると、国際の平和及び安全を維持し、または回復する為に、安保理は勧告を行い、または第41条及び第42条に従っていかなる措置をとるかを決定する。

さらに、第40条に基づいて事態の悪化をふせぐ暫定措置を要請する。この要請は第39条の勧告または措置の決定前に行なうことができる。

第41条は「兵力の使用を伴わない」措置の利用を許可し、経済関係、鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信、その他の運輸通信手段の全部、または一部の中断並びに外交関係の断絶など非軍事的措置を取ることができると規定する。主として最もよく取られる非軍事的措置は、輸出入禁止や、資産凍結といった経済制裁である。この規定の背後にある意図は、不履行国に対して強制的制裁を課すことであるが、さらにその第41条の措置が不十分と認められる時は第42条に基づいて、軍事的措置（陸、海、空軍の行動）が取られることになる。それを実行する国連軍は各加盟国の提供する軍隊により構成され、第43条は続けて、加盟国は必要な時にその軍隊を利用させる協定を国際連合と締結する、と規定する。この協定は、実際には冷戦のためにこれまで一度も締結されなかった。その結果、独自の軍隊で行動を開始する代わりに、安保理は、加盟国による軍事行動を勧告することに限定され、その自発的な兵力提供に依存することを余儀なくされた¹⁸。

第45条～第47条には、その他に国連軍の運用に関する規定が設けられた。第50条においては、安保理がある国に対して防止措置または強制措置をとった場合に他の国がこの措置から生じる特別の経済問題に直面したとき、安保理と協議する権利を有すると規定されている。憲章第7章の行使に際して、強制的に加盟国に不利益を生じさせた場合、安保理は不利益に対し必ずしも責任を負わないが、協議の義務を負う旨の規定である。

一般に国連憲章が国連機関に付与する権限は、加盟国を法的に拘束しない勧告権である。しかし第7章が安保理に与えた権限は、加盟国を拘束してその安全保障に関わる主権的権利を制限する強大な権力となるものであった。

国際法秩序の侵害に対して国際組織が実力によって制裁措置を課す国際的制裁は、それを実行することによって相手方に国際法違反行為を抑制し、国際法の適用と履行を迫り、もって国際社会の法秩序を維持・回復・是正するのが目的である。それゆえ、その意味では、国際法の履行確保手段とも考えられる。拘束力をともなう非軍事的措置と軍事的措置を併せ持つ第7章は、国連における集団安全保障制度の核となるはずであった。

しかし、安保理の結束が堅くなければ、集団安全保障体制の確立はありえず、また治安維持的な集団安全保障体制が確立していなければ安保理中心主義なるものも権威を持ちえ

¹⁸ J.G.メルルス『前掲書』p.263。

ない。冷戦はそのいずれもを挫いた。

何より、中軸たるべき米ソ両国が極度に反目しあっているのだから、五大国の一致が見られるはずもない。またその当然の結果として、集団安全保障体制の最大の眼目ともいべき「国連軍」の創設も頓挫した。加盟国の貢献内容は安保理と加盟国の間で結ばれる「特別協定」で定められる。その特別協定の構想原案は、1946年から安保理の助言機関たる軍事参謀委員会で検討されたが、意見が全く一致せず不成功に終わる。不一致は五カ国ほとんどすべての間で見られたが、主要な対立は米ソ間のものであった。安保理にも米ソの対立はそのまま持ち越され、ついに1948年、何らの結論も得ることなく委員会は検討を打ち切る¹⁹。

冷戦的対立はその後も安保理を支配し、特に拒否権の応酬という形をとって現われた²⁰。強制行動の発動不能だけでなく、紛争当事者に対して有権的に停戦を命じたり、調停その他の平和的解決手段を実施したりすることまで妨げられた。大国一致の保障となるはずであった拒否権制度によって、冷戦期の安保理は機能不全に陥ってしまったのである²¹。

憲章第7章による軍事的措置はもちろん、非軍事的強制措置の決定も1990年までは常任理事国の拒否権行使によってわずか数例に過ぎなかった。実質的に大国の関与がない紛争であった1966年から1979年までの南ローデシアに対する経済制裁²²と1977年から1994年までの南アフリカに対する経済制裁²³である。これらがそもそも「平和に対する脅威、平和の破壊または侵略行為」に該当し、強制措置の範囲に当たるのかどうかは異論がある²⁴。

冷戦期にとられた軍事行動を含む強制措置は1950年の朝鮮戦争の事例ただ1つである。この安保理決議が採択されたのには、ソ連が中国の代表権問題をめぐり国連各機関をボイコットしており、拒否権が行使されなかったという背景がある。ソ連の欠席という事情もさることながら、この決議に基づいて構成された国連軍は手続的にも実体的にも憲章が第42条で予定していたものではなかった²⁵。

北朝鮮による韓国侵入後、安保理は3つの決議を採択した²⁶。国連旗の使用が認められた

¹⁹ 最上敏樹『国際機構論』（東京大学出版会・1996年）p.124。

²⁰ 最上敏樹『前掲書』p.125。

²¹ 最上敏樹『前掲書』p.125。

²² 1965年、当時英国領であった南ローデシアの人種差別主義白人少数政権（スミス政権）が一方向的に独立を宣言した時、安保理はこれを平和に対する脅威を認定して、加盟国に対し、原油、石油製品の輸出禁止と、経済関係停止に最善を尽くすよう要請した（S/RES/217）。1966年に拘束力を持つ部分的経済制裁（S/RES/232）と1968年に全面的経済制裁（S/RES/253）とを決定した。1979年の決議460（S/RES/460）によって終了。

²³ 1977年アパルトヘイト政策を取る南アフリカに対して、安保理は平和に対する脅威を認定して、経済制裁措置を決定した（S/RES/418）。アパルトヘイト廃止に伴い決議919（S/RES/919,1994）にて終了。

²⁴ 山本草二『国際法（新版）』（有斐閣・2003年）p.717。

²⁵ 植木論文2 p.107。

²⁶ 6月25日、安保理は北朝鮮の行動を「平和の破壊」と認定し、即時停戦及び軍隊の撤退を求めるとともに、全加盟国に対し決議の実施に必要な援助を与えること、及び北朝鮮への援助を慎むことを要請した（S/RES/82）。さらに、米国が韓国への軍事援助へ向かった6月27日、武力攻撃を撃退する為に必要なあらゆる援助を韓国へ与えることを加盟国に要請した（S/RES/83）。第3の決議は7月7日、39条に基づく勧告という形で朝鮮作戦軍合同

とはいえ、憲章第 43 条の締結なしに、しかも韓国という国連非加盟国を援助するために設置された軍隊は明らかに変則的なものであった。まず、「平和の破壊」を認定したことから、この国連の軍事行動は憲章第 7 章下の強制行動であるといえる。しかし、採択された安保理決議はいずれも勧告であったため、第 42 条ではなく、第 39 条に基づく軍事行動であると説明された。その上、最も重要な問題は第 39 条によってこのような軍事的措置をとることができるのかということである。軍事的強制措置について規定した第 42 条に基づく決議の採択によってのみ軍事的措置が取れると解釈するならば、この場合国連軍は組織できなかったが、安保理は第 39 条に基づく勧告の内容は限定されておらず、どのような勧告を行なうかは安保理の権限に委任されているという立場にたって活動が行われた、かなり特殊な事例である。

このように、冷戦構造下では拒否権の問題により、第 7 章に基づく強制措置を採択することは困難であった。しかし、冷戦終結以降、第 7 章にかかわる決議の数は激増傾向にある。第 7 章の活用が活性化されることについては 2 章 2 節で検討する。

第 2 章 安保理の限界

第 1 節 第 6 章に基づく安保理の実行

では、憲章第 6 章に基づいてこれまでどのような実行が行われてきたのであろうか。第 6 章の権限に基づき安保理が紛争解決のために用いる具体的手段は、当該紛争の特徴に応じて多様である。事実調査のための機関を設置したり、紛争当事者間の仲介・調停・周旋等を行ったり、紛争解決のための国際会議をアレンジしたり、事務総長に対して紛争解決のための周旋を行なうよう要請したり、さらに特に法律的紛争については ICJ への付託を紛争当事者に勧告したり、安保理自身が ICJ に勧告的意見を要請する場合などもある²⁷。

安保理は、実際に数多くの事例においてこの第 33 条 2 項に基づく「要請」を行っているが、1 項に列挙された具体的な紛争解決手段の中で、多くの場合に紛争当事国間の「交渉」による解決または「外交的解決」を要請している²⁸。

設立初期の国連で好まれた方法の 1 つは交渉を援助する為に特別委員会を設置することである。安保理が補助機関を設置することが出来る憲章第 29 条に規定された権限に基づいている。

1947 年、安保理はインドネシア独立に関する交渉の再開を促進しかつオランダ軍とインドネシア軍の間の停戦の実施を監督する為、ベルギー、オーストリア及び米国の代表からなる、インドネシア問題に関する周旋委員会を任命した (S/RES/35)。この委員会は後に国連インドネシア委員会 (United Nations Commission for Indonesia) として改組され、独

司令部を設置すること、米国に対し司令部の司令官を一任すること、さらに司令部下の軍隊に国連旗の使用を認めることを定めた (S/RES/84)。

²⁷ 植木論文 2 p.306。

²⁸ 植木論文 1 p.177。

立への移行を監視した²⁹。

同様に、1948年から懸案事項として取り上げられた、カシミール地方をめぐるインドとパキスタンの間の紛争で、安保理は34条に基づく、調査のための委員会を設置し（S/RES/39,1948）、国連インド・パキスタン委員会（United Nations for India and Pakistan）を設置して仲介に取り組んだ。

これらに見られるような仲介、調停、周旋などの実施は、安保理自身が主導権を握るのではなく、委員会や事務総長、時として加盟国の代表者や個人に委託された³⁰。

事務総長による周旋活動は、憲章第96条における安保理から委託された任務としての活動であるが、安保理の任命を受けた個人が、代理人として委員会の代表や仲介人の役割を果たすこともあった。個人に仲介を任せることは決して成功を保証するものではないが、国家や機関の政治的分裂を反映しにくく、より応変な活動が可能であるという利点は、紛争または事態を特化して継続的かつ限定的に取り扱う委員会の設置と並行して、この方式の利用を増大させた³¹。

国連での実行上、安保理は数多くの事例において、調査の実施やそのための委員会の設置等を決定してきたが、ほとんどの場合に第34条への明示的な言及はなされていない。第34条に明示的な言及がなされ、かつ実際に事実調査のための調査委員会等が設置された事例は、前述の1948年インド・パキスタン問題や1946年のギリシア国境事件³²といった国連発足後の初期のものに限られている。その後の実行では第34条が明示的に言及されながら具体的な調査の決定は行われなかった事例が2件のみ存在する³³。

調査によって紛争または事実に関する正確な事実関係を把握することは、重要であるため、実際には安保理は第34条の権限に依拠せずとも、憲章第24条及び安保理による補助機関設置を認めた第29条を根拠として調査の為の補助機関等を設置してきた。例えば、コルフ海峡事件³⁴、テヘラン事件³⁵などがそうである。

²⁹ 1947年インドネシア軍とオランダ軍の間で進展する戦闘に対して停戦を勧告し、紛争解決に対する取組みを安保理へ報告するよう要請した（S/RES/27）。この停戦要求は「平和に対する脅威」の認定は行なわれなかったものの、憲章第40条に基づくものだと考えられている。

³⁰ 上記のカシミール紛争において、1949年、カナダ人のマクノートン将軍を同地域の非武装化問題について活動する「非公式仲介人」に任命した。理事会は、1950年、オーストラリア人のオーウェン・ディクソン卿を同様の責任を有する「国連代表」に任命した。さらに理事会は1951年アメリカ人のフランク・グラハム博士を彼の後任に任命した。1957年には、スウェーデン人のガンナー・ヤリング博士が実質的に同一の任務を果たした。

総会が仲介人を任命した例は、1948年のパレスチナ問題に関するベルナドッテ伯爵のケースがあげられる。

³¹ J.G.メリルス『前掲書』p.243。

³² 1946年、ギリシアとアルバニア、ブルガリア、ユーゴスラヴィアが面する国境地帯における騒乱状態に関して、安保理は事実調査のため34条に基づく調査委員会を設置すると決定した（S/RES/15）。

³³ キューバによる提訴に関する安保理決議114（S/RES/144,1960）と西サハラ問題に関する安保理決議377（S/RES/377,1975）。植木論文1 p.178。

³⁴ 1946年5月14日、アルバニア本土とコルフ島との間にある国際海峡で、英国海軍の巡

こうして設置された委員会は、実地調査または紛争当事国、事態関係国から提出された報告や事実に関する証拠などを調査し、安保理への報告を行なう。

このように、第 34 条がほとんど明示的に援用されない理由としては、例えば憲章第 34 条の規定の文言上「調査」の目的が「国際の平和及び安全の維持を危うくする虞」の認定に限定されていることが考えられる。

しかしながら、実質的に大きな理由は、第 34 条に基づく安保理による「調査」の決定手続が国連での実行上、第 27 条 2 項の規定する安保理の手続事項ではなく、憲章第 27 条 3 項の規定する非手続事項に該当するものであり、常任理事国による拒否権行使の対象となるものと解されてきたことである³⁶。憲章第 34 条の「調査」決定が非手続事項であるということは、憲章採択の為のサンフランシスコ会議での「安保理における表決手続に関する四招請国声明」で明確に認められた³⁷。この声明では、第 34 条が強制措置発動にいたる発端となりうることを明らかとしていたため、加盟国に強制措置発動を予見させる第 34 条の明示的援用が避けられたと言える³⁸。

憲章第 36 条 3 項は解決を勧告するに当たって、安保理は「原則として法律的紛争の国際司法裁判所への付託を考慮しなければならない」と規定する。しかしながらこれまで裁判所への付託を奨励してきた実例は非常に少ない。紛争として安保理に持ち込まれる問題が、そもそも政治的要素を多分に含むことが多いため、法的解決が困難である場合も多いが、ICJ への付託を明示的に要請した安保理決議は、1947 年コルフ海峡事件の当事国に対し、裁判所への事件付託を勧告したもの³⁹と、1976 年のギリシア・トルコ間におけるエーゲ海大陸棚紛争における勧告⁴⁰の 2 件である。また、仲裁裁判所への付託を要請した安保理決議

洋艦が航行中にアルバニア本土から砲撃を受けたことに端を発する一連の問題である。英国は、国際海峡はすべての船舶に無害通航権が認められると主張し、アルバニアは、外国の軍艦は事前の通告及び許可なしに、領海を通行することは出来ないと主張していた。

両国間で無害通航に関して外交交渉が続けられ、対立が解消されないうちに、1946 年 10 月 22 日、英国の軍艦が、同海峡を通行、駆逐艦が機雷に触雷して乗組員が多数死傷した。そのため、英国はその後、アルバニアの掃海を許可しないという通告を無視し、機雷を回収した。英国はこの問題を安保理に付託し、安保理は安保理決議 19 (S/RES/19,1947) によって調査のための小委員会を設置した。

³⁵ 安保理から事務総長へ周旋要請がなされ (S/RES/461)、事務総長が事実調査委員会を設置した。

³⁶ 植木論文 1 p.178。

³⁷ 植木論文 1 p.184。

³⁸ 34 条に基づく決定は国連加盟国との関係において、一定の法的拘束力をもつものであるとの見解もある。

³⁹ 安保理決議 22 (S/RES/22,1947)。この安保理の勧告に基づき、両国は 10 月 22 日の事件に関するアルバニアの国際法上の責任と損害を支払う義務の有無、英国が 10 月 22 日とそれ以前のアルバニア領海における同国海軍の行動によってアルバニアの主権を侵害し、満足を与える何らかの義務を負うかについて ICJ に付託した。

⁴⁰ 安保理は「両政府間で交渉を続けた上、なお残る争点に限り司法的解決の可能性を考慮する」よう勧告した (S/RES/395,1976)。

は 1956 年スエズ運河国有化事件⁴¹の 1 件にとどまる。このように裁判所への付託勧告が少ないことは、政治的解決手段の優先的利用を示唆する⁴²。そもそも、裁判所への付託を勧告された 3 つのケースも、当事国がただちに勧告に従い、双方合意した付託を行なうことはなかった。

当事国に対する安保理の要請が、勧告的効力を持つものにとどまるため、勧告を受け入れるか否かが紛争当事国に委ねられており、結果として有効な解決策とならない場合があるという問題がある。この点は、裁判所への付託勧告のみならず、憲章第 6 章に基づく安保理の決議すべてに共通した問題である。

また、国連総会が比較的 ICJ への勧告的意見要請を利用するのと対照的に、安保理による ICJ への勧告的意見の要請もやはり少なかった。わずかな例に 1970 年のナミビア事件の付託がある⁴³。

安保理と ICJ が同時に同じ事件を審査する場合がある。ICJ はニカラグア事件において「我々は法的問題のみを検討する」と述べている⁴⁴ので、ICJ が法的問題を検討している間に、安保理は政治的部分で仲介、調停を行い、問題を解決に向かわせることは何ら問題ない。

例えば 1979 年 11 月 4 日に発生したテヘランにおける米国大使館占領事件では、発生直後の 11 月 9 日、まず米国は安保理に本件を付託した。国連事務総長から緊急の対処要請もあり、安保理はイランへ人質解放を要請した決議 457 (S/RES/457) を採択し、続いて決議 461 (S/RES/461) にて事務総長に周旋を要請した。これに基づいて事務総長は調査委員会を設置し、現地調査が行われた。これと並行して米国は 11 月 29 日に ICJ にも訴えを提起した。この時点で、安保理と ICJ が同時に 1 つの事件を審議することになったのである。また、一刻も早い解決へ向けてあらゆる対応がとられるべきであると、これら機関への付託と同時に第三国の援助や介入も開始された。ICJ は米国の請求に応じて人質の即時解放などを命じる仮保全措置を出し、5 ヶ月後 1980 年 5 月 24 日にイランの国際義務違反、人質の解放、損害賠償義務などを認める判決を下した⁴⁵。

もうひとつの例に、ロッカービー事件がある。こちらは、安保理に付託した英国と ICJ に付託したリビアとが事件の当事国として敵対関係にあった。利害の対立する紛争当事国双方から安保理と ICJ がそれぞれ対立的に利用された点で、上記テヘラン事件とはやや異

⁴¹ エジプトによるスエズ運河国有化宣言を受けて、「スエズ運河に関する条約」に基づく仲裁裁判所への付託を要請した決議 (S/RES/118,1956)。

⁴² J.G.メリルス『前掲書』p.244。

⁴³ 安保理は決議 284 (S/RES/284) にて、ICJ に「委任状終了後も南アフリカがナミビアに居座ることは違法であり、委任状終了後に南アフリカがナミビアについて行なったすべての行動は違法かつ無効である」と宣言した安保理決議 276 (S/RES/276,1970) に反して、南アフリカがナミビアに対する支配を続けている状態の法的帰結を問うた。

⁴⁴ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Judgment of 26 November 1984 - Jurisdiction of the Court and Admissibility of the Application*, ICJ Rep.1984, p.392.

⁴⁵ しかし同裁判所の管轄権を否認するイランの不履行によって、事件の実質的解決には至らなかった。だがこの間、絶えず試みられた第三国の介入のうちアルジェリアによる仲介が功を奏して事件は解決に向かい、人質の解放も実現した。

なる。事件の発端は、1988年12月21日、英国・スコットランドの上空で米国の民間航空機2機が爆破されたことに始まる。英国及び米国政府は、この爆破事件に2名のリビア人（政府の諜報機関に属するとされる）が関与しているとして、両名の英国への引渡しを要求した。さらに安保理にこの事件を付託し、テロを支援するリビア政府を非難する決議を採択した（S/RES/731,1992）。リビア政府は引渡しを拒否するとともに、事件をICJへ提訴し、本案判決が出るまでの間、英国及び米国がリビアに対して何らかの行動に出ないように、裁判所の仮保全措置を要請した。ICJにおける事件の審議中に、リビアに対して、容疑者2名の引渡しを求め、リビアがこれに従わない場合に制裁措置を課することを定めた安保理決議が採択された（S/RES/748,1992）。この決議はリビアが「具体的行動でテロリズムの放棄を示さなかったこと」が「国際の平和と安全に対する脅威」を構成すると認定し、第7章に基づいて採択されたものである。ICJは、憲章第103条に従い、安保理決議よって発生した履行すべき義務が、他の国際協定の下での義務に優先すること、仮保全措置命令を指示することが、決議748によって英国及び米国が享受すると思われる権利を侵害するおそれがあることを理由に、リビアの要請をしりぞけた⁴⁶。

第37条は、国際連盟規約の第12条及び第15条にその起源を有し、いわば憲章第33条の紛争の平和的解決義務の延長線上に位置するものであるが、国連の実行上は必ずしも有効に機能しているとはいえない⁴⁷。

第37条1項の安保理への付託義務は、「平和的解決の失敗」の評価が当事国の裁量に任されているため、実効性が失われる。憲章第2条3項は、すべての加盟国がその国際紛争を平和的手段によって国際の平和及び安全並びに正義を危うくしないように解決しなければならないと規定しているため、紛争当事国は、紛争の平和的解決義務を逃れる為に自国の関わる係争を紛争ではなく事態だと主張することがある。

さらに、冷戦期にはそもそも東西陣営が関与した問題は議題として取り上げられないか、取り上げられたとしても、決議採択に至らないことがあった。冷戦終結後、このハードルはなくなったが、付託された紛争をどのように処理するかは、なお安保理の裁量事項である。

安保理は、憲章上、紛争を解決しなければならない義務があるのではなく、紛争を解決する権限が与えられているに過ぎない。なぜなら、第37条2項に関する問題として、一見したところ加盟国の付託義務に対し、「安保理は…第36条に基づく行動を取るか、適当と認める解決条件を勧告するかのいずれかを決定しなければならない」として対応する義務が明記されているかのように見える。しかしながら、安保理がこの義務を負うのは虞が「実際にあると認めるとき（in fact likely）」であり、事態が切迫していないことを理由に、安保理は義務を回避することが可能である。

「実際に（in fact）」という文言は、事実認識において、安保理と当事国、加盟国の間にずれを生じさせる可能性があり、しかも事態の急迫性、危険性にかかわる問題について、

⁴⁶ Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie, Judgment of 26 November 1992 - Jurisdiction of the Court and Admissibility of the Application, ICJ Rep.1992, p.114.

⁴⁷ 植木論文1 p.180.

当事国よりも安保理の判断が優先するのである。安保理は第 6 章によって広く紛争に関与する権限が与えられているが、紛争を限定的に解釈し、紛争が「平和に対する脅威、平和の破壊および侵略行為」を構成するまで、安保理が自らの活動を抑制することも可能である。

これまでの事例に見られるように、勧告に従うかどうかという加盟国の裁量権によって、紛争当事国に対する勧告の実効性が低いとしても、勧告の意義が失われるわけではない。勧告が実効的であろうと、非実効的であろうと、安保理は紛争解決のため、広い裁量権を行使し、必要と思われる決議を採択すべきである。

安保理が第 6 章を積極的に活用することで、紛争が拡大しないうちに対処ができ、紛争の予防に努めるべき安保理の任務が果たされると言えるのではないであろうか。

なお、国連憲章上の明文規定はないが、冷戦期第 7 章が行使不可能であった為に、代替の紛争解決手段としての平和維持活動（Peace-Keeping Operations 以下、PKO）が登場した。PKO は本来憲章第 6 章にも第 7 章にも明記されていない活動である。軍隊を派遣するところから、一見武力を伴うように見えるが、その目的はあくまでも停戦や兵力引き離しの監視であり、公平な第三者による介入の性格から第 6 章に分類される。第 6 章と第 7 章の中間的手法という意味で、6 章半とも言われる。

強制措置ではないので、活動にあたって、部隊を派遣させる加盟国の同意と、活動する紛争当事国の要請または同意が必要である。安保理の決定する監視活動については、憲章第 24 条及び第 36 条が根拠と考えられる⁴⁸。

総会が行なう場合には国際の平和及び安全の維持に関する勧告（第 11 条 2 項、第 14 条）の実現、具体化のための措置である。総会が初めて設置した PKO については、その合法性をめぐる加盟国間に見解の対立が生じたため、経費について分担金の支払い義務を拒否する国もあったが、PKO は安保理の主要な責任に属する強制措置を侵害する権限逸脱とは言えず、むしろ国連の目的達成に相当な「黙示的権能」に属するものとされた⁴⁹。

憲章の目的に一致する活動であれば、憲章上明記されていなくとも、その活動は国際の平和及び安全の維持に関する安保理の広範な裁量の範囲内であると認められる。問題は、その活動が憲章の目的に沿っているか否かであり、安保理に対して、誰がそれを確認するかということである。

憲章第 7 章の機能が活発になった現在でも、第 6 章は第 7 章にいたる前の措置として有効であるし、第 7 章を発動した後も、継続して第 6 章に基づく、仲介、調停などを行なうことで早期に紛争を解決へと導くことが出来る。紛争に対して、ただちに強制措置を含む第 7 章を活用するよりも、紛争の平和的解決を目指した第 6 章の活用、もしくは第 6 章と第 7 章の並行的活用により、より複雑化した紛争問題に応変に対応できるのではないであろうか。国連憲章の章立てから、憲章第 6 章と第 7 章の措置は段階的であると思われがちであるが、並列的活用がなされるべきである。

⁴⁸ 山本草二『前掲書』p.728。

⁴⁹ 総会が設置した、スエズ運河国有化事件における監視団（UNEF）の支出が国連の経費を構成するか否かが争われた事件において、ICJ は国連の合憲的活動であったと承認した。Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion of 20 July 1962, ICJ Rep.1962, p.151.

第2節 第7章に基づく安保理の実行

第1章で見たように、憲章第7章は米ソ対立による冷戦で、本来憲章で想定されていた機能が果たせず、長らく機能不全に陥っていた。第1の問題は、何が「平和に対する脅威、平和の破壊または侵略行為」と性質づけられるか、である。「平和に対する脅威」の文言は極めて柔軟に解釈され、1国が他国を攻撃する明白な事例をこえて、内戦の様な国際的影響力を有する1国内の事態を包含する。冷戦時代には、国際戦争と国家間で武力が使用されるその他の事例が多数あったにもかかわらず、安保理が平和の破壊に関係すると性質づけたものはほんの一握りにすぎない。拒否権行使の問題から、平和の破壊の認定を意図的に回避、または認定に失敗してきたからである。逆に冷戦終結後の活動期において平和に対する脅威の概念は、内戦を越えて、テロリズム支援行動（1992年ロッカービー事件）および民主主義の否定（1993年ハイチ事件⁵⁰）にまで及ぶようになった。

これは、憲章第7章の基づき事態を審議する時でさえ、政治的要因が最終決定を左右することを証明する。冷戦終結後、五大国の足並みがそろい、基盤の安定した安保理が内戦問題に対する積極的な関与を取り始めたのは、内戦の表面化、大規模化のためだけではなく、安保理がイニシアチブを発揮し、紛争解決に自ら進んでいくようになったからである。

第7章に基づく非軍事的措置の一例として、以下のようなものがあげられる。1990年の湾岸戦争の際、安保理はイラクによるクウェートの侵攻が平和の破壊を構成すると認定し（決議660）、イラクに対する非軍事的強制措置を決定した。1992年安保理は、リビア政府に国際テロリズムを根絶する為実効的な対応をするよう要請したにもかかわらず同政府が具体的な措置をとらないことは、国際の平和と安全に対する脅威を構成すると認定し、リビアとの航空関係の断絶、武器禁輸、外交使節団の削減等の非軍事的強制措置を決定した（決議748）。1993年安保理は旧ユーゴ領域において行われた重大な国際人道法違反行為が国際の平和と安全にとって脅威であると認定し（決議808）、違反者を処罰する為国際裁判所の設立を決定した。（決議827）。第7章の下で安保理に授權された強制措置の一貫として同裁判所の設立が決定された。以上の通り、1990年代にはいって強制措置の理由も内容も多様化する傾向にある。

次に第7章に基づく軍事的強制措置について検討するが、特に、1990年湾岸戦争以降の米国の行動に焦点をあてる。

1990年の湾岸戦争は、国連創設後、はじめて第7章の軍事的強制措置が使用されたケースであった。1990年8月2日にイラク軍がクウェートに侵攻した。安保理は8月25日にイラクの通商封鎖の為の国連加盟国による海軍の武力行使を認め、11月29日には、クウェート領域内からイラク軍を排除する目的での武力行使を容認する決議を採択した。決議に基づいて1991年1月17日、多国籍軍による武力行使が実行された⁵¹。

⁵⁰ 1990年12月の選挙で、ジャン・ベルランド・アリストッドが大統領に選出された。しかし、その後のクーデターでアリストッドが亡命を余儀なくされたことを受けて、安保理は正当政府回復のため、ハイチの軍事政権への経済制裁を実施した（S/RES/841）。

⁵¹ この結果、1991年2月24日イラクが国連停戦決議を受け入れ、3月2日イラクに停戦条件を遵守させる為の軍事査察団のイラク残留が決定された。

武力行使に対する拒否反応緩和の為、武力行使という言葉に代えて、イラク制裁の為の「あらゆる必要な手段を支持する」という決議の表現を米国が提案したことで、決議採択が可能となったとも言われる。以降、軍事的強制措置の発動は、「あらゆる必要な措置をとる」という言葉で表現されるようになった。

この第 7 章最初の発動である湾岸戦争でさえ、国連軍が創設されず、多国籍軍への授権がなされたと言う点では、憲章が本来想定していた援用され方ではなかった。

なぜなら、当時一般に第 43 条の国連軍創設なしに第 42 条の軍事的強制措置は発動できないという理解がなされていたからである。それが、差し迫った「平和の破壊」である湾岸戦争の勃発によって、解釈を変更せざるを得なくなった。PKO の場合と同じく、必要に迫られる形で、憲章に定められた限界を乗り越えてしまった。

そもそも、安保理が多国籍軍に対して武力行使の権限を委譲した場合、多国籍軍が取った行動の憲章上の責任の所在はどこにあるのか。言い換えれば、安保理は権限委譲した多国籍軍の行動に対してどこまで責任を持つのであろうか。第 43 条に基づく国連軍であれば安保理が第一義的責任を負うはずであるが、「必要なあらゆる措置を取ることを容認する」授権行為に対しては、安保理の裁量事項として処理されてきたため、憲章上、責任の所在は明確でない。

2001 年の 9.11 米国同時多発テロの際、国連安保理の対応はすばやかだった。国連では、9 月 11 日のテロ発生後すぐに安保理会議が開かれ、テロ発生の翌日 9 月 12 日に、今回のテロ攻撃を「国際社会の平和と安全に対する脅威」として強く非難すると共に、テロの実行犯や計画犯、資金提供者ら共犯者・協力者すべてを法の下に裁くことなどを全加盟国に求める安保理決議 1368 (S/RES/1368 いわゆる「テロ非難決議」) を全会一致で採択した。この決議の前文には「国連憲章にのっとり、個別的または集団的自衛権を認める」ことが述べられており、第 5 項に「(安保理は) テロと戦うために必要なあらゆる措置をとる必要がある」とテロとの対決姿勢が宣言されている。さらに、同月 28 日、安保理は決議 1373 (S/RES/1373 いわゆる「テロ対策決議」) を採択した。この決議により「テロリスト等の資金凍結をはじめとするテロ行為への資金供与の禁止」、「テロ行為に関する団体及び個人への武器等の給与を含むあらゆる支援の禁止」、「これらの実施のための国際協力等を各国に求める包括的なテロ対策」が全加盟国に求められた。その後、法的正当性に疑問のある米国のアフガニスタン攻撃に対して対応を取らなかったという問題はあるが、テロという国際社会の平和と安全に対する脅威に直面した安保理が、全会一致で迅速に行動できたことは、安保理機能の回復であり、憲章が本来想定していた働きをなしたということである。

アフガニスタンの政権を崩壊させた米国は、次に安保理の審議事項にイラクの問題を取り上げた。イラクが、湾岸戦争以来 12 年間、国連がイラクに対して大量破壊兵器の廃棄を強く要請し続けたにもかかわらず、イラクがこれを誠実に履行しないこと、そして、大量破壊兵器はテロ組織に譲り渡される危険性があるとの理由によって「必要ならば先制攻撃も辞さない」と米国は主張した。これに対し、ロシア、中国、さらにフランス、ドイツ、ベルギーは、武力行使は最後の手段であるべきであり、国連査察団の圧力によってイラクが大量破壊兵器の廃棄に徐々に向かっているとき、イラクに対する性急な先制攻撃は慎む

べきであると、強硬に反論した⁵²。特にフランス、ドイツ、ロシアは国連安全保障理事会において、また、独自に提携しつつ、米国を強く牽制した。アラブ諸国、非同盟諸国会議、さらに広く国際社会、国際世論も米国の対イラク先制攻撃に強く反対した⁵³。

2002年11月8日、イラクに大量破壊兵器の破棄等の義務履行の最後の機会を付与するとして国連監視検証査察委員会および国際原子力委員会による査察の全面受け入れ等を条件とする、安保理決議1441(S/RES/1441)が全会一致で採択された。決議1441では、「イラクが決議687(S/RES/687いわゆる「湾岸戦争恒久停戦決議」)を含む関連決議に基づく義務に重大な違反をしている」と判定し、さらなる義務違反が続けば深刻な事態に直面するとの警告を繰り返した。採択から30日以内に大量破壊兵器について正確かつ完全な申告を求めた決議1441第3項に基づいて、2003年1月27日イラクは安保理に対する報告を行なったが、米国はイラクを全く信用しておらず、申告には偽りがあるとして、2月5日パウエル米国務長官によるイラクの決議違反の証拠提示がなされた。さらに、これに基づいて米英スペインは共同して「イラクが決議1441において与えられた最後の機会を利用しなかったことを決定する」新決議案を提案し、査察の結果を待たずしてイラクの義務違反を決定しようとした。これは、イラクに対する武力行使を可能とするものであった。また、米国はイラクへの攻撃が必要であるとの姿勢を崩さず、査察の結果如何に関わらず武力行使を行なう準備を始めた。

それに対して、特にフランスのシラク大統領、ドイツのシュレーダー首相、ロシアのプーチン大統領は、それぞれの外相、軍事関係者とともに強力な論陣を張った。「ある国に潜在的な問題があるというだけで軍事力を行使してもよいということになれば、国際秩序も合法性もなくなる」、それは「合法性のない侵略である」との趣旨が展開された⁵⁴。

米国は3月7日、安保理に対する査察状況報告を受けた後、決議案修正案を提案した。この修正案は、3月17日以前に安保理が「イラクが決議687で禁じられた兵器の武装解除の義務を果たした」と認めない限り、「決議1441によって与えられた最後の機会を活かすことができなかったこととなる」と規定するのみであった。しかし、この修正案が可決されれば、重大な結果⁵⁵を招くであろうことは明白であった。英国、日本ほか、米国を支持する国もあったが、フランスの「拒否権を行使することも視野に入れる」との強い反対をはじめとする多数の加盟国の武力行使反対姿勢に、修正案が可決される見込みがないとの予想が濃厚になると、米国は「決議1441に対するイラクの義務不履行があった場合、イラクの義務違反を決定するための新たな決議は必要ない」と修正案の必要性を否定する論旨を展開した⁵⁶。

このような国際世論の中で、3月17日米国は修正案を撤回するとともに、ブッシュ大統

⁵² 宮本信生『テロと米国の暴走 徳と盾』（グラフ社・2003年）p.48。

⁵³ 宮本『前掲書』p.48。

⁵⁴ 宮本『前掲書』p.48。

⁵⁵ 安保理決議1441においては「武力行使を意味しない」との前提のもとで全会一致の採択がなされていたが、米国の見解では武力行使を含んでいたという。

⁵⁶ 米外交問題評議会（Council on Foreign Relations）ホームページに掲載されている資料を参照した。

<http://www.cfr.org/>

領は「フセイン大統領およびその子息らが 48 時間以内にイラク国内から退去すること」を求め、「これに応じない場合は軍事的対決となる」とイラクに対する最後通告を宣言した。フセイン大統領はこの要求に応じず、イラクに対する先制攻撃を是認する国連安保理決議が成立しないまま、2003 年 3 月 20 日、米国は英国とともに、国際法上正当性のない先制攻撃を開始した。

この一連の流れの中で、安保理は米国の先制攻撃を阻止することが出来なかったと言える一方、安保理における審議過程での強硬な反対によって、決議案が撤回に追い込まれ、武力攻撃を容認する決議が採択されなかったことは、イラクに対する武力攻撃にお墨付きを与えなかったという評価もできるであろう。

では、なぜ武力行使容認決議を出さなかったのに武力行使がはじまったのか。冷戦期の教訓から、審議が決裂し、必要であるはずの決議が採択できないことを避けたい安保理は、決議の採択を優先するあまり、安保理決議の文言に解釈の余地を含めて採択することもある。その結果 5 大国の行動に一致が見られないことはあり得る。この場合、決議 1441 における「深刻な結果」の文言の解釈が、武力行使を示すか否かで解釈が分かれた。

さらに、米国が安保理決議 678、687 によって武力行使の正当化を主張した為、この 2 つの決議の解釈が問題になった。

米国が武力行使に踏み切った理由として説明される第 1 の根拠は、イラクは大量破壊兵器を保持しており、国連決議を誠実に履行していないことであった。米国は「イラクに対する攻撃が遅れれば、米国および国際社会はイラクの大量破壊兵器の脅威にさらされる。イラク攻撃を急がなければならない。」とメディアを通じて繰り返した。しかし、出来得るかぎり平和的手段による解決を試みるべきであり、イラクは査察を受け入れる態度の軟化も見せていた。よって早急な武力行使に反対する国々が主張していたように、査察の継続によっても、大量破壊兵器の脅威は防ぎとめることができるはずである。今回、国連査察の結果が報告される以前から武力行使の準備がなされていたことについて、国連による査察を軽視していると批判を受けてしかるべきである。

イラクが、本来ならばすでに安保理決議 687 に基づいて処分されているはずである大量破壊兵器を保持しているか否かは疑惑の段階であった。ところが、大量破壊兵器が存在する証拠をつかんでいるとし、英国は、「イラクは 45 分で大量破壊兵器の前線配備を実行できる」とキャンペーンを展開し、危機感を煽った。また米国は、英国よりもたらされた「イラクがニジェールからウランウムを輸入した」という情報を根拠に、イラクの核兵器開発の危険性を指摘した⁵⁷。しかし後に、これらの情報は事実無根であったことが判明し、さらに米国はウランウムの件が事実でないことを知りながら大統領の年頭教書演説に利用していたことが明らかになった⁵⁸。武力行使へ向けて、政府による情報操作がなされていたことが発覚し、米英両国は国内外から非難を浴びた。実際、イラク制圧後に大量破壊兵器は発見されておらず、その存在は不明なままである。

次に米国は、イラクはテロリスト支援国家であり、大量破壊兵器がテロリストに渡る危

⁵⁷ ダグラス・ラミス「国家と戦争—戦争をし続けるアメリカ」技術と人間 2003 年 10 月号 p.52。

⁵⁸ 白石忠夫「イラクで行詰まったアメリカ軍占領」技術と人間 2003 年 10 月号 59 頁。

険性があるとも主張した。もし仮に大量破壊兵器が存在していたと仮定しても、「テロリストの手に引渡されるか否か」、「その兵器が使用されるか否か」については、単に起こりうる可能性があるという段階にすぎない。不確実な未来の事象に対して自衛権を使用することはできない。よって武力行使容認の根拠とはならない。

さらに、反戦運動の高まりを意識してか、フセイン政権によるイラク国民の人権侵害に言及し、人民解放戦争であるかのような様相を呈することで心理的正当化を行なおうとした。「独裁者の圧制からイラクの人々を解放する」とイラク民主化の大義をかざし、あたかも人道的意義があるかに見せかけたが、問題のある政府であるからといって侵略が正当化されるわけではない。たとえその政府が悪であったとしても、一国の独断のみで意に添わない政府を転覆させる権利はなく、内政干渉にあたるおそれもある。

以上のことからイラクへの武力行使を正当化することはできない。ところが、米国はただ国際法を無視して武力行使に踏み切ったわけではなく、法的根拠として決議 678 (S/RES/678)、687 および 1441 を挙げて、武力行使が可能になると説明している。これらの決議から武力行使正当化の根拠が引き出せるのかどうか検証する必要がある。

決議 1441 中では、直接イラクに対する武力行使は容認されていない。よって米国は、決議 1441 において最後の機会を与えられたイラクが、その機会を利用せずさらに義務違反を続けたため、決議 687 に基づく停戦の基礎が失われ、決議 678 が有効になり、武力行使が認められるようになったと説明した⁵⁹。

1990 年に採択された決議 678 を一読すると「イラクが 1991 年 1 月 15 日以前に決議を履行しない場合、加盟国にあらゆる必要な手段をとる権限を付与」していることから武力行使が容認されているようにも見えるが、決議 678 は、湾岸戦争におけるイラクの侵略行為を阻止するために、多国籍軍に武力行使権を授権したものである。決議 678、687 とともに湾岸戦争において出された決議であり、いまさら戦争時の決議を持ち出して武力行使が許可されているとするには無理がある。

さらに、決議 678 には「その地域における国際平和を回復するためのあらゆる措置」と場所の限定がある。「その地域」とは湾岸戦争の舞台となったクウェートをはじめ、広くとも中東地域を指していると考えられる。たしかにイラクにおけるサダム・フセインは独裁者であったかもしれないが、中東で軍事行動は起きておらず、差し迫った平和破壊は起こっていなかった。

また、決議 678 は国連憲章第 7 章の安保理による強制措置、中でも第 42 条の軍事的措置を適用したものであり、当然その定める「必要なあらゆる措置」は安保理の指揮下で行なわれなければならない。安保理がその実施を一部の国に授権または委任することもあるが、あくまでその権限は安保理に帰属していなければならない。ところが、今回の武力行使は米国の独断で開始され、ほとんどの理事国が反対を表明していたことから、安保理の権限に基づいた強制措置には当てはまらないと言える。

さらに、決議 1441 の後、イラクの義務不履行を認定する新決議の必要性についても問題がある。否決される見込みが強いということから決議提案が取り下げられ、新決議がなく

⁵⁹ 松田竹男「イラク戦争と国連・国際法」INTER JURIST 143 号。

<http://member.nifty.ne.jp/jalisa/143.html>

ともイラクの義務不履行は明白である、と米国は独自に事実認定を行なった。これについての説明は、英国が、「決議 1441 に至る過程でその必要性について議論があったが、最終的に決議には盛り込まれなかったので必要ない」と述べている⁶⁰。しかし、決議 1441 採択後にも新決議の要否について議論がなされており、決議の中にその必要性が規定されなかった事実のみを持って新たな決議を必要ないとすることはできない。

これらのことからわかるように、米国によるイラクへの空爆は、武力行使の法的根拠である安保理の承認を得ているとは言い難い。根拠のない武力行使は国連憲章第 2 条 4 項の武力行使禁止原則に違反する。国連憲章に規定されている国連が認めた武力行使は、自衛権に基づく武力行使または、安保理の認定する強制措置に基づく武力行使の 2 種類である。どちらも、「平和に対する脅威、平和の破壊および侵略行為」に対して平和を維持するために、やむを得ず行なうものである。その他の平和的手段を尽くし、他に手段がない究極の選択としての武力行使であった。先制攻撃により他国の領土保全または政治的独立に対して先制攻撃を行なうことは、国連憲章が最も厳格に禁止していたはずである。だが、米国はイラク戦争を、あらかじめ「正しい」と自らが判断し、「是が非でも」やるべきものだと設定した。

また、あまり指摘されていないが、憲章第 2 条 4 項によると「武力による威嚇」も禁止されている。よって、米国が強力な軍事力を盾に「義務違反を続ければ武力行使も辞さない」とイラクに迫れば、その脅迫のみでも憲章違反にあたる可能性がある⁶¹。さらに、イラクは安保理決議 1441 を受け入れ、国連査察によってイラクの武装解除が進む可能性は残されていた。にもかかわらず、一方的に武力行使に踏み切った米国は、国連憲章第 2 条 3 項の紛争の平和的解決義務に違反しているともいえるのではないだろうか。

なお、紛争が発生し、「平和の破壊及び侵略行為」がなされた後、もしくは、安保理の授權により武力行使が行なわれた後の、平和の回復も安保理における重要任務となっている。最近では、アフガニスタンや 2003 年イラク戦争に復興支援の為の多国籍軍編成の治安維持部隊を派遣した。

第3章 安保理に対する統制

安保理が「国際の平和及び安全」に関して主要な責任を負っていることは先述のとおりである。しかしながら、それは、国連のその他の機関が「国際社会の平和及び安全」に対して何らかの行動が取れないというものではない。

憲章第 24 条 1 項の規定は排他的なものではなく、あくまで主要な責任が安保理にあるということを規定しているに過ぎないからである。

総会が、国際の平和及び安全の維持に関して機能することは排除されないことが、1962

⁶⁰ 浅田正彦「イラク戦争と国際法」平和・安全保障研究所ホームページ。
<http://homepage2.nifty.com/~rips/Institute/>

⁶¹ 最上敏樹「試練のマルチラテラリズム」論座 2003 年 4 月号 p.120。

年の国連のある種の経費に関する ICJ の勧告的意見で明示されているし⁶²、ニカラグア事件において ICJ は「第 24 条は安保理に対して国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任を負わせるが、それは排他的な責任ではない。」と述べ⁶³、自身の紛争解決への関与が何ら妨げられないことを明示した。

これらは、事務総長、総会、ICJ といった紛争解決の役割を果たす国連機関が、安保理と同時進行で、国際の平和と安全に対する脅威に関する、ある同一の事案を、並行的に審議することで、安保理に制約を加えることが出来る可能性を示す。

第 1 節 紛争解決に対する事務総長の役割

事務総長の役割は 2 つに分けられる。憲章第 98 条に基づき安保理または総会によって委託される任務と、または第 99 条「事務総長は国際の平和及び安全の維持を脅威すると認める事項について、安保理の注意を促すことが出来る」の規定に基づく権限により、事務総長自身のイニシアチブでとられるさまざまな行動がある。

1979 年テヘラン事件、1980 年ソ連のアフガニスタン侵攻では、第 98 条に基づいて安保理から要請された周旋を行なった。このような任務を遂行する為に、調査委員会の設置行なうこともある。1965 年インド・パキスタン紛争、1982 年フォークランド紛争がそうであった。このような権限は、憲章には特に明記されていないが第 98 条の「他の機関から委託される任務を遂行」するために必要な措置であり、権限の範囲内であると理解されている。

事務総長は、第 99 条を使って安保理に注意を促すことが出来る。「国際の平和及び安全の維持を脅威すると認める事項」が何であるかを決定するのは事務総長自身であり、99 条を援用するかどうかの決定は、事務総長の裁量事項である。なお、「安保理の注意を促すことが出来る」という文言からわかるように、第 99 条は権限であって義務ではない。よって歴代事務総長の考え方によって積極的に用いられる頻度や、対象とされる事項の範囲に個人差がある。

なお、第 99 条にのっとって安保理に付託する以前から、事務総長が仲介人として紛争の悪化を防ぐべく、働きかけていることも多い。実際、キューバ危機、イラン・イラク戦争などでは、安保理が審議を始める前から、事務総長が行動しており、安保理に対して要請とともに報告を行なっている。

このように、事務総長の役割は、他の諸機関の役割を補足するものとして有効であり、他の国連機関が政治的合議体であるのに対して個人であるため、それらよりも独立性が保たれている。安保理、総会に対する事務総長の地位の強みはこの独立性である。独立性を生かして政治機関が踏み込みにくい問題にも介入できる。

事務総長が単独で行なう事務総長声明においては、より柔軟に意見表明が行なわれている。例えば、9.11 テロ事件においては、事務総長声明として、安保理の審議に先駆けてア

⁶² Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion of 20 July 1962, ICJ Rep.1962, p.151.

⁶³ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Judgment of 26 November 1984 - Jurisdiction of the Court and Admissibility of the Application, ICJ Rep.1984, p.392.

アメリカの自衛権を容認する声明を発表し、2003年イラク戦争においては、安保理が明確な武力行使容認決議を出さなかったことを受けて「イラクに対する武力行使は違法なものである」と述べた。安保理と相対するとまでは言えないが、安保理が明確に判断しなかった事項に対して、一步踏込んだ見解を示している。さらに、レバノン空爆においては、安保理が決議を採択しないことに対して、批判的に強い不満を表明した。

これらの声明はもちろん、なんら法的拘束力を持つものではないが、国際社会へのアピールという性格を有するため、国際世論の高まりによって安保理に統制をかける可能性を持つ。国際の平和と安全に関わる分野において、とりわけ国際社会の関心が高い事項に関して、安保理が何の行動もしないとしたら、安保理に対する国際社会からの批判は安保理の地位と信用を貶めることになる。事務総長声明に端を発する国際世論は、社会的な統制力として期待される。

安保理からの事前の要請がない場合、自らの発議でどこまで周旋、仲介を行なえるかは従来争いがあった。事務総長に平和維持に関する権能をそれ以上与えるかどうかは加盟国の決定に委ねられるという解釈と、自発的な周旋、仲介は憲章上当然に認められる事務総長固有の権能であって、平和の脅威、破壊に際しての安保理の主要な責任を害するものではないという解釈の対立があった⁶⁴。

実際には周旋し、その結果まとまった協定の実施については、安保理が国連監視団の設置に同意する方式で活動が行われてきた⁶⁵。その後、紛争当事国が希望する場合には、事務総長は自由に周旋その他の措置を取りうる事が、1988年総会決議「紛争と事態の防止・除去宣言」によって確認された⁶⁶。

憲章に明示された権限ではないが、レインボーウォーリア号事件のように、関係当事国が、紛争に介入することを事務総長に要請することさえもある。政治的対立に縛られにくいという、期待があるからであろう。

しかしながら、この個人に対する期待は、憲章の枠組を超えて事務総長に責任を負わせるものである。安保理または総会による要請に基づく紛争介入の任務であれば、任務の失敗の責任は安保理または総会に帰属する。しかし、要請という権限授権なしに行なわれた介入に対する責任は、事務総長自身に帰属するとしても、個人で負いきれるものではない。よって、それぞれの利点を生かし、安保理または総会と並行して活用されることが望ましい。

第2節 紛争解決に対する総会の役割

総会は安保理と同様に、紛争解決に関する権限を有する。総会の持つ任務と権限については、憲章第10条から第17条までに規定されている。では、総会と安保理はいかなる関係で機能するのであろうか。

憲章は第12条1項において、「安保理がこの憲章によって与えられた任務をいずれかの

⁶⁴ 山本『前掲書』p.685-686。

⁶⁵ 1988年イラン・イラク間の停戦協定の締結に関するデ・クエヤル事務総長の周旋など。

⁶⁶ 山本『前掲書』p.686。

紛争または事態について遂行している間は、総会は安保理が要請しない限り、この紛争または事態について、いかなる勧告もしてはならない」と規定している。

この規定は「紛争」または「事態」の処理に関して総会の権限よりも、安保理の権限が優先する事を定めたものであり、このことを確保する為の具体的な方法として、安保理による審議中は、総会が本来有している勧告を行なう権限を一時的に停止することを規定したものである。

この第12条1項の規定は、憲章第10条、第11条2項及び第14条において明示的に言及されている。憲章第11条2項は、総会は行動を必要とする国際の平和及び安全の維持に関する問題を「討議の前または討議の後に」安保理へと付託しなければならないと義務づけ、第24条によって定められた安保理の主要な責任を補完する。同一の紛争に対して、総会と安保理と言う国連の重要な2つの政治的機関が、異なる内容の意思決定を行なえば、たとえそれが法的拘束力をもたない勧告という形であったとしても、国連全体の活動を混乱させる危険性が大きいのであり、第12条の規定はこのような考慮から設けられたものと解する事が出来る。

第10条の中に、「第12条に規定する場合を除くほか」という制限が明記されている点が注目される。第10条の規定する総会の一般的権限に対する第12条による制限は、第10条の規定の文言からも明らかなように、第10条前段の総会による「討議」を行なう権限ではなく、後段の「勧告」を行なう権限にのみかかるものである。

また、そもそも前述の第12条の文言も、安保理の任務遂行中に総会が勧告を行なうことを禁止しているのみであって、総会が討議を行なうことに関しては何ら禁止していない。従って総会がある案件に関する紛争解決に関与する場合にも、安保理が同一事案を扱っている間に、総会が勧告を行なうことは第12条の規定で制限されるが、総会が討議を行なうことは、少なくとも第10条及び第12条の関係では制限されないと解することが出来る。

さらに、第12条1項には、「安保理が憲章によって与えられた任務を遂行している間」と言う時間的条件が規定されている。この安保理による任務の遂行という概念を広く解釈すれば、安保理が、ある紛争または事態に少しでも関与している場合には、当該事案に対する総会の勧告という形での関与は全面的に禁止される結果を招くことになる。

実際、国連初期においては、安保理の優先的地位は無制限なものではなく、第12条1項の規定する「任務の遂行」とは、実際に当該事案において積極的な活動を行っていることを意味するものであり、単に当該事案が安保理の議題に載せられているというだけでは、不十分であると言う解釈も示されていた。しかし、安保理自身は、ある紛争または事態を議題のリストに載せている間は、当該事案に関する総会の勧告は禁止されるという厳格な立場を取っていた。例えば、1946年のスペイン問題や、1947年のギリシア国境紛争事件問題等といった事例で、安保理が事案を総会に委ねるために、議題リストから当該事案を削除するといったケースが見られたものの、国連のその後の実行は、紛争解決に関する安保理の総会に対する優先的地位を次第に制限する方向へと展開していった。

総会が、冷戦構造下の安保理の機能不全を補うべく、その権限を拡大する決定的根拠となった決議が、1950年11月に総会決議377(V)として採択された「平和の為の結集決議」である。この平和の為の結集決議は、冷戦と言う国連発足後の国際社会の構造によって、国連の、安保理の活動が事実上著しく制約されたことへの対応策として生まれたものであ

った。この決議は、安保理が常任理事国の拒否権行使等によって国際の平和と安全の維持に関する任務を遂行できなくなった時、総会の勧告に基づく集団的措置を認めるものである。この決議は、本来第 7 章によってのみ安保理に許された軍隊の行使をも含む集団的措置の権限を総会に付与する、憲章の修正を試みたとも言えるような内容を含んでいたが、憲章規定の権限を越えているとして最も批判された、軍隊の使用も含む集団的強制措置に関しては、決議採択後一度も発動されていない。

平和の為の結集決議採択後、特に総会は安保理による付託を待たずに、各事案に対する討議を安保理と並行して行なうようになり、安保理による審議や決議採択と並行して、総会は勧告を採択するようになった。このような実行が積み重ねられた後、第 12 条の「任務を遂行している」の文言は、「現にその時点において遂行している」と言う意味で限定的に解釈されるようになった。1960 年代末にそのような制限的解釈が確立すると、総会は、憲章に規定された制約を乗り越えて、積極的に紛争処理に関与するようになった。

紛争の平和的解決において、同一の事案が安保理と総会の双方において継続的にとりあげられ、両機関において審議と決議の採択が行なわれることが恒常化しており、重要な問題については、それがほぼ原則になっていると言う指摘さえある⁶⁷。

5 常任理事国、10 非常任理事国の 15 ヶ国で構成される安保理という限られた小さな政治機関よりも、すべての加盟国が参加する国連総会の方が、国際社会の総意を反映できる。とりわけ、総会が中心的に利用される紛争には、ナミビア事件や西サハラ事件に代表される第三世界に関するものが多い。これは大国中心の安保理では、事案を付託しても、自国の意向が反映されにくいこと、紛争解決に積極的に関与してもらえない期待性が薄いことなどから、審議事項を自国で提案できる総会へ付託してきたからである。総会への付託はすなわち、安保理に対する紛争解決の期待が薄いことの現われである。

憲章第 11 条 2 項の、総会による安保理へと付託しなければならない義務に対して、安保理は総会に紛争を付託する同様の義務を負わないが、しかしそうした付託権限は存在するものと推定される。先に述べた慣行上、安保理が当該事案の審議を自ら総会に要請することは少ないが、本来憲章を厳格に解釈する上では、要請があったほうが望ましいのかもしれない。国際の平和と安全に関して専門的に拘束力を持って活動する安保理と、安保理に比べて大国の影響力に左右されにくい総会が、相互補完的に活動することで紛争解決機能をより効果的に働かせるであろう。法的拘束力はないが、総会決議と言う加盟国の総意を持って、安保理に統制をかけることが可能なのではないであろうか。

冷戦の終結によって、安保理が積極的活動を行なうようになったため、安保理機能不全の代替策として作られた「平和の為の結集決議」は、その意義と効力を失ったとも言われる。しかしながら、その効力の失効はどのような決議によっても確認されておらず、また、安保理が合議体である以上、今後とも「安保理がその任務に失敗する」可能性は残されている。実行がなく、空文化した状態といえども、強制措置は安保理のみの機能ゆえ、安保理が機能している段階で、総会が踏込むのは勧告までが適当だと考える。安保理の失敗が明白となった場合、例えば、安保理自らその任務の失敗を認め、当該事案に関する権限を放棄するか、総会に権限を明示的に授権した場合でさえ、総会勧告で強制措置が行使でき

⁶⁷ 植木論文 1 p.170。

るかどうかは法的に疑問である。このような、総会による強制措置権限の憲章適合性はともかく、「平和の為の結集決議」は第 10 条の権限を補強するものとして、今なお有効であろう。

第 3 節 国際司法裁判所を利用した統制

裁判所の利用が政治的機関の利用と両立するかどうかは先述の通りである。裁判所の権限が、政治的機関も同じく紛争処理している場合にその影響を受けるか、という点に関して、ICJ は、法律的紛争解決手段と政治的紛争手段を相互補完的なものであると位置付けている。

ニカラグア事件において、ICJ は「安保理もまた審議した事態の法的側面について判断するよう求められたのであって、国連の主要な機関としてのその地位と完全に調和する手続である。」「憲章または裁判所規定のいかなる規定も、裁判所の活動に対してそのような制限を何一つ設けていない紛争当事国間で係争中の法律的問題を解決することは、国連の主要な司法機関である本裁判所の任務である」と述べた。

この判決によって、ICJ は裁判所と安保理は完全に別個の任務を持ち、安保理がある問題を審議中であるという事実、ある事件が武力行使に関係するという事実は司法手続きに対する障害とはならない事を明らかにした。

残る問題は、事件が裁判所に正式に係属する場合に、裁判所はいずれかの政治機関の行為を憲章に違反すると判断することにより、司法的コントロールを及ぼすことが出来るかである。

国連の主要な司法機関である ICJ 自身は、政治的領域に踏込むことはないが、条約や憲章といった法の解釈を行なうことは出来る。司法的コントロールに及ぶとしたら、考えられる可能性は勧告的意見の要請である。

意見要請の当事者資格を持つのは、総会と安保理、その他国連のすべての機関と専門機関であって総会が許可したものである（第 96 条 2 項）。関係国際機関の要請があったときは、いかなる法律問題についても勧告的意見を与えることが出来る（第 96 条、ICJ 規定第 65 条 1 項）。総会による勧告的意見の利用では、核実験事件や初期の国連加入の条件や特定経費事件があげられる。

ナミビア事件、テヘラン事件などは、安保理決議に従わない加盟国に対して、ICJ が安保理決議に対する法的正当性を与えることによって、安保理決議の補完とも言える機能を果たした⁶⁸。

おわりに

国連は根本的な問題の処理よりも、停戦の準備及び比較的平穏な期間の監視においてし

⁶⁸ ナミビア事件は安保理による勧告的意見要請、テヘラン事件は紛争当事国による付託であるが、どちらも安保理決議を承認する結果となった。

ばしば成功したと言う事実は、国家の政治的関係を反映している国際機構であるがゆえの限界を示している。

安保理自身の問題はやはり政治的機構であるため、五大国の政治的思索が深く関わる場合、安保理決議が採択できないことである。例えば中国のチベット問題、ロシアのチェチェン問題などの国内問題は、紛争がおこっていても民族紛争であるため国内管轄事項として処理され手を出せない。これは合議体であるがゆえの構造的欠陥であるが、これでは公平性が保たれるとは言い難い。法的拘束力をもつ決議が行なえる安保理は法的な公平性、正当性を出来る限り保持すべきである。

先にも述べたが、採択された決議の文言の解釈によって、加盟国の行動が一致しないことがある。国連憲章上、第 6 章、第 7 章と条文規程を明確に区分しているのに対し、安保理の実行上では、第 6 章に基づく決議か第 7 章に基づく決議か区分してこなかった。

とりわけ重要な強制措置に関する決議も、憲章上で、第 41 条、第 42 条を分けて規定しているにもかかわらず、実行上「あらゆる措置をとる」という文言に依拠し、発動根拠を明確に分けてこなかった。決議採択においては、あらかじめ決議内容に対する合意があり、実行にずれが生じぬよう調整されてきたはずであったが、たとえば、第 41 条に規定された「臨検」で一定の武力行使が可能かどうかは、加盟国によって判断が分かれており、根拠条文が明示されていない決議においてしばしば問題となる。北朝鮮制裁決議において「第 41 条に基づいて」と明記されたことは、画期的である。

安保理の正当性の担保と、加盟国の一致した実行の確保の観点からは、安保理が採択した決議に対して、根拠を説明する責任があるのではないか。憲章上規定されていない義務であるが、とりわけ重要な「平和と安全」に対して責任を負う以上憲章 7 章に関わると思われる事例には議論の公開か経過説明をすべきであり、それが安保理の信頼性を高めることとなる。

これからの活性化した安保理に期待がされているからこそ、憲章によって与えられた任務に責任が重くのしかかるであろう。小さな政治機関である安保理において、常任理事国の影響力が強くなることは当たり前であるかもしれない。それでも、責任が大きいからこそ、憲章に基づいて行動し、その権限の根拠となるものを意識して活動すべきである。

また、国連における紛争解決の役割を果たす機関が、憲章遵守の観点から安保理の行動を確認し、補完することで、安保理が行なう任務の合法性、正当性を高める効果が期待できるのである。