

国連憲章第7章下における 武力行使授權の問題点

—学説の検証を中心として—

西浦 直子 *

I. 序

国際社会において、国家の武力による威嚇及び武力行使を禁止した国連憲章（以下、憲章）第2条4項、いわゆる武力不行使規範が確立するなかで、憲章第7章下で国連安全保障理事会（以下、安保理）が決定する軍事的措置（第42条）、及び自衛権（第51条）が例外的に合法的な武力行使とされた。特に前者は、違法な武力行使の迅速且つ実効的な鎮圧を目的として安保理が決定する措置という意味において、武力不行使規範と密接な関わりを有する。

軍事的措置の実施については、憲章第7章において詳細に手続が規定されている。それによれば、安保理は特別協定を締結した加盟国の兵力を利用し（第43条）、安保理常任理事国により構成される軍事参謀委員会が、兵力の使用や指揮について安保理に助言を行うとされる（第46条及び第47条）。しかし、1990年にイラクがクウェートに軍事侵攻を行った、いわゆる湾岸危機の勃発に際して安保理が取った措置は、憲章第7章下の多国籍軍への武力行使授權という、憲章上に明示的な規定のない変則的な措置であった。そして、湾岸危機が終結した後も武力行使授權の実行は積み重ねられており、ソマリア（1992年）、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ（1992年）、ハイチ（1994年及び2004年）、ルワンダ（1994年）、東部ザイール（1996年）、中央アフリカ（1997年）、アルバニア（1997年）、東チモール（1999年）、コンゴ民主共和国（2003年）、リベリア（2003年）、コートジボワール（2003年）といった事例において、武力行使授權の安保理決議が採択されている。

2003年のイラク戦争に見られたように、アメリカ及びイギリスが多数の加盟国の反対を無視し、安保理決議を得ずに実施した単独的な武力行使に比べれば、憲章上の手続に従って採択された武力行使授權決議に基づいた武力行使は、合法性という点に

* 国際基督教大学平和研究所非常勤助手

においてはよりましな選択肢と解釈しうる。しかし、憲章において明示的根拠が不在である変則的な武力行使に、全く何の問題もないと断定できないのもまた事実である。したがって、本稿においては、学説の検証を通じて、武力行使授權の実行の累積が提示する問題を考察することを目的とする。なお、湾岸危機以降の武力行使授權の実行の多くは、国家による違法な武力行使の鎮圧ではなく、人道目的の武力行使であるが、本稿では人道的介入の問題には立ち入らず、武力行使授權という変則的な武力行使の問題点のみを考察対象とする。

II. 学説における武力行使授權の評価

1. 安保理決議 678 をめぐる議論

多国籍軍による武力行使の根拠となった決議 678 では、「国連憲章第 7 章の下で行動し」と明記された後に、「クウェート政府に協力する加盟国に対して、…（中略）すべての必要な手段を用いることを授權する（authorizes…to use all necessary means）」と述べられている。⁽¹⁾ この決議については、第一に、安保理が加盟国に武力行使を授權する権限の法的根拠が憲章中に存在するか否か、第二に、授權権限の法的根拠が不在であるならば、決議 678 に基づいた多国籍軍の武力行使が法的にどう正当化されるのかということが問題となった。

(1) 授權権限の法的根拠

憲章においては、安保理の授權権限について明示的に規定した条項は不在であるが、尾崎重義教授は、「権能をもつ機関が自らの権能の行使を他者に許可・授權することは、法が明示的にそのことを禁止していない限り許される行為である」という解釈を示している。⁽²⁾ しかし、特別協定締結前の 5 大国の責任を規定した第 106 条では、5 大国が「国際の平和及び安全の維持のために必要な共同行動をこの機構に代つてとるために相互に及び必要に応じて他の国際連合加盟国と協議しなければならない」とあるように、安保理以外の国家が軍事行動を取る場合にわざわざ「この機構に代つて」と代位が明記されている。また、地域的取極又は地域的機関の強制行動を規定した第 53 条では、「いかなる強制行動も、安全保障理事会の許可がなければ、地域的取極に基いて又は地域的機関によつてとられてはならない。」とあるように、安保理の許可が要件とされている。これらの憲章規定に鑑みれば、憲章第 7 章に基づいて軍事的措置を決定する安保理の権限は、たとえその授權が憲章において明確に禁止されていないとしても、

加盟国又は地域的機関へ容易には授權されえない重みを有する権限であると解釈しうる。

尾崎教授とは異なり、シャクター（Oscar Shachter）は、憲章第42条の文言解釈に基づいて安保理の武力行使授權の権限を容認する。それによれば、第42条で規定される「行動」⁽³⁾とは加盟国に法的義務を課す「強制」を意味する、つまり「第42条により義務的な「行動」が容認されている」とする一方で、義務的な行動を課す強制的な権限の中に「行動を勧告又は授權するための弱い権限も包含されている」のであり、「勧告や授權を通じて要請されている行動を十分に遂行できるのであれば、強制的な決定を要求するのは意味をなさないであろう。」と指摘する。⁽⁴⁾しかし、安保理の権限を規定した憲章第39条において、「国際の平和及び安全を維持し又は回復するために、勧告をし、又は（強調引用者）第四十一条及び第四十二条に従つていかなる措置をとるかを決定する」とあるように、勧告の権限と強制措置を決定する権限が明確に区別されていることから、⁽⁵⁾この解釈にはやや無理があると考えられる。

以上のように、憲章において安保理の武力行使授權の権限に関する明示的な法的根拠が不在であるなら、多国籍軍の武力行使が法的にどう正当化されるのかが次に問題となる。

(2) 第42条の「軍事的措置」の要件

すでに述べたように、憲章において例外的に合法とされる武力行使は、第42条の軍事的措置と第51条の自衛権である。一部の学説は、多国籍軍の武力行使を集団的自衛権の行使と解釈しているが、⁽⁶⁾決議661により憲章第7章下で非軍事的措置が決定されていることから、「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取るまでの間」という第51条の要件に照らせば、自衛権による正当化は困難であると言えよう。

憲章に規定された軍事的措置の要件は、第一に、安保理が利用する軍は加盟国と結んだ特別協定により供与された軍であること（第43条）、第二に、兵力の使用計画は安保理が作成し（第46条）、その兵力の使用及び指揮について助言を行う軍事参謀委員会を安保理下に設ける（第47条）とあるように、軍事的措置を実施する軍の指揮権を安保理が有していることである。第一の要件について、ウェストン（Geoffrey Weston）は憲章第106条を根拠として、軍事的措置と特別協定の密接な関係を主張するが、⁽⁷⁾現在に至るまで特別協定が一つも締結されていない現状に鑑みて、加盟国

から自発的に拠出された軍の使用が憲章の下で容認されうるという見解も少なくはない。⁽⁸⁾ このように、安保理が使用する軍に関する解釈は分かれるが、後者の立場がより現実的であると言えるだろう。

ただし、加盟国が自発的に拠出した軍を使用した武力行使が軍事的措置とみなされるためには、安保理が指揮権を有していることが本質的な要件となる。⁽⁹⁾ しかし、決議 678 は、軍事行動の進捗状況を安保理へ定期的に報告するよう加盟国に要請するのみで、安保理の指揮権や軍事参謀委員会の設置には言及せず、多国籍軍に参加する加盟国に武力行使に関する幅広い裁量を容認していた。具体的には、授權の目的に「この地域の国際の平和と安全を回復するため」という文言が含まれており、加盟国が武力行使の目的を柔軟に解釈しうる余地が残されている。また、武力行使の際に加盟国が用いる武器その他の手段について明確な制限が設けられず、さらに、武力行使の終了期限が明記されていない。つまり、武力行使を授權された加盟国には、本来は安保理が決定すべきである武力行使の目的、手段、期限に関する幅広い裁量が容認されていたことになる。それゆえに、決議 678 は、武力行使の実施を加盟国に白紙委任したに等しい決議だったのである。

このように、決議 678 に基づく多国籍軍の武力行使は、安保理の指揮権という要件を充たしていないという点において、国家の私的な武力行使に限りなく近いものであったが、その後も憲章第 7 章の手続に従った軍事的措置が実施されることはなく、武力行使授權の実行が積み重ねられてきた。⁽¹⁰⁾ ただし、それらの実行においては、安保理決議中に軍事行動の任務・目的・活動期限・安保理への活動報告を明記するといったように、安保理が一定の統制を及ぼす仕組みが確立されてきた。しかしながら、学説における武力行使授權の評価は、肯定する立場と慎重な立場に分かれている。

2. 武力行使授權に肯定的な立場

武力行使授權を容認する学説においては、授權の根拠を提示した上で肯定的に容認する見解もあれば、原則的に武力行使授權は憲章において容認し得ないものの、実行の累積に鑑みて容認せざるをえないとする見解もある。

まず、前者の立場の議論を見ると、安保理の武力行使授權の根拠として、明示的な憲章規定のみならず、憲章規定以外の根拠の論証も試みられている。明示的な憲章規定、具体的には第 42 条と第 53 条を憲章第 7 章の権限の授權 (delegate) の根拠と指摘するのは、サルーシ (Danesh Sarooshi) である。その解釈によれば、第 42 条は国

際の平和と安全の回復及び維持のために、必要であれば軍事行動を取る権限を安保理に付与していることから、憲章第7章下の授權は国際の平和と安全の維持及び回復という安保理の主要な機能を達成するために必要な措置であり、また第53条は憲章第7章における地域機構への授權を容認していることから、加盟国及び地域的取極に至らない国家連合へ憲章第7章下の授權が行われないのであれば、憲章内で矛盾が生じるとする。⁽¹¹⁾

ただし、この解釈には問題がないわけではない。第一に、既述のように第42条の軍事的措置の要件の一つは安保理の指揮権であるが、これまでの武力行使授權の実行においてこの要件は充たされていないことから、第42条が武力行使授權の根拠とみなしうるかどうかは疑問が残る。第二に、武力不行使規範の下で、例外的に国家に容認された武力行使は第51条の自衛権のみであることから、安保理による地域的取極又は地域的機関の利用を明記した第53条が、地域機構や地域的取極には至らない加盟国又は数カ国の加盟国から構成される国家連合への武力行使授權をも想定していると解釈するのはやや困難である。

次に、明示的な憲章規定以外の根拠を論じたものとして、黙示の権限論がある。ブロッカー（Niels Blokker）によれば、安保理は軍事強制行動を取る明示の権限を有しており、必要な手段の欠如ゆえにその権限が行使されえないのであれば、その任務遂行のために黙示の権限という他の権限を用いることが容認されうるとされる。ただし、黙示の権限の行使にあたっては、1) 機構内の権限配分を変更しないこと、2) 機構がその機能を遂行するにあたり、必要または不可欠な権限行使であること、3) 明示の権限が存在していること、4) 国際法の基本的な原則及びルールを侵害しないこと、という要件が充たされなくてはならないとも指摘している。⁽¹²⁾ また、憲章規定以外のもう一つの根拠としては、慣習法が挙げられる。例えばカッセゼ（Antonio Cassese）は、加盟国から目立った反対もなく武力行使授權の実行が累積されてきた現状を鑑みて、授權に関する慣習的なルールが発展し、それは憲章第7章の範囲を拡大したと主張している。⁽¹³⁾

最後に、やや消極的に武力行使授權を容認する立場を見ておくことにする。香西茂教授は、武力行使授權が国連の慣行により定着した背景には、「憲章第四十三条の空文化により、国連が自らの強制手段を持たない現状では、安全保障理事会は第四十二条の軍事強制行動を、国連の統制に服さなくとも、一部の加盟国の軍隊の手に委ねざるを得ない実情」があり、さらに授權の実行が集積されていくにつれてその合憲性を

争うことが困難になったと述べている。⁽¹⁴⁾ また、コンフォルティ (Benedett Conforti) は、憲章は安保理による加盟国への武力行使授權 (delegation of military force) を容認しないとしつつも、安保理において授權の実行が累積していること、そして加盟国の多くがこれらの実行に反対していないことから、授權 (delegation) は不文律の下で容認されていると指摘する。⁽¹⁵⁾

ただし、これらの学説は無条件で武力行使授權を容認しているわけではない。サルーンは、授權 (delegation) に関する「受任者は権限を授權せず (delegatus non potest delegare)」という法諺を安保理にも適用しうるとして、武力行使授權について四つの制約を挙げている。具体的には、1) 憲章第 7 章の特定の権限、具体的には平和に対する脅威、平和の破壊の存在を決定する第 39 条の権限、及び軍事的措置の指揮権及び統制の権限の授權は禁止される、2) 授權した権限の行使に実効的に統制を及ぼすために、安保理は常に授權の決定を変更する権利を保持する、3) 安保理が権限を行使するにあたり遵守する憲章上の制限は、その権限を授權された主体も遵守すべきである、4) 憲章第 7 章の権限の授權に関する安保理決議の文言は限定的に解釈されるべきである、というものである。⁽¹⁶⁾ 第一の制約は、合法的な武力行使の決定を安保理に集権化した憲章第 39 条の権限、及び第 42 条の軍事的措置の本質的要件である安保理の指揮権及び統制の権限というように、いずれも憲章第 7 章の制度にとってその存在理由となるような安保理の権限を、他の国連機関又は加盟国を初めとする他の主体へ授權することは容認されえないことを意味している。また、たとえ安保理による授權が合法的に行われたとしても、残りの三つの制約の適用により、授權された主体がその権限を自らの裁量の下で広く解釈し、行使することは禁止されている。つまり、憲章第 7 章下の武力行使授權は、「白紙委任的な授權 (carte blanche delegation) を否定し、国連の集団安全保障システムにおける安保理の権威と責任を尊重した授權 (authorization)」⁽¹⁷⁾ でなくてはならないと考えられているのである。

このように、安保理の一定の統制を条件に武力行使授權が容認される一方で、一部の学説は、実際の軍事行動において安保理が直接的な指揮権を有さず、加盟国の幅広い裁量が容認されるという現実を鑑みて、武力行使授權の実行が憲章に逆行する武力行使となりうると懸念し、武力行使授權に慎重な立場を取っている。

3. 武力行使授權に慎重な立場

武力行使授權に慎重な学説は、国家による武力行使を禁止し、合法的な武力行使

の決定を安保理に集権化した国連憲章体制を重視する。例えば、決議 678 における武力行使授權を憲章とは正反対の武力行使の形態として強く批判したクイグリー (John Quigley) は、その後の武力行使授權の実行についても、憲章が目指した方向と逆行するものであると指摘する。クイグリーによれば、平和を守るための行動は多国間の枠組で行われるべきであるというのが憲章の概念であり、国連の下における集団的な武力行使が多国間主義的な性質を有するためには、安保理による武力行使開始の決定、軍事行動の統制、軍事行動終結の決定といった要件が満たされなくてはならないとされる。しかし、安保理はこうした多国間主義を回避するような形態の軍事行動、つまり、安保理が承認しながらもその統制が及ばない武力行使の授權や加盟国への行動の要請といった形態の軍事行動に依存しており、それゆえに安保理のアプローチは憲章において確立したメカニズムとは正反対のものであるとクイグリーは批判するのである。⁽¹⁸⁾ また、ガジャ (Giorgio Gaja) は、安保理により授權された武力行使が集権化されたものか否かを判断する決定的な要素として、安保理が軍事行動を統制する手段を挙げるが、授權された武力行使の実際の指揮権は軍事行動に参加する国家が有しており、安保理が軍事行動を統制する仕組みは不在である。こうした現状を鑑みて、ガジャは、たとえ安保理決議を得た軍事行動であっても、それは憲章におけるシステムに代わるような安保理の行動というわけではなく、「安保理により勧告又は授權されたすべての軍事行動は、国連憲章で創設されたシステムからはさらにかげ離れた特色」を示していると結論付ける。⁽¹⁹⁾ つまりクイグリーやガジャは、安保理が軍事行動に一定の統制を及ぼすようになったにも拘らず、あくまでも軍事的措置に関する憲章第7章の規定、特に軍事的措置の実施における安保理の直接的な指揮権を重視し、この要件を充たさない武力行使授權の実行を憲章において確立したシステムと逆行するものとして批判しているのである。

憲章第7章下の軍事行動の実効的な実施を重視する立場からすれば、特別協定が締結されず、加盟国が自発的に拠出した軍に依存せざるをえない現実から、クイグリーやガジャのような立場は非現実的とみなされるであろう。しかし、武力行使授權に慎重な立場は、はたして「憲章原理主義者」⁽²⁰⁾と揶揄してすませられる性質の議論なのであるか。以下では、憲章第7章と密接な関係を有する武力不行使規範に照らして安保理の指揮権が有する意義を明らかにし、それをふまえて武力行使授權の実行の累積に見受けられる問題を考察する。

Ⅲ. 実行の累積に見られる矛盾—武力不行使規範との関連において

1. 「安保理の指揮権」が意味するもの

ガジャやクイグリーが重視する安保理の指揮権、すなわち憲章第46条及び第47条について、ホワイト(N.D.White)は、「安保理がその集団安全保障における役割を果たすための、単なる手段である。それゆえ、そうした形式を安保理による軍事的措置の必須条件とする必要はない。」⁽²¹⁾と述べている。しかし、武力不行使規範と憲章第7章の密接な関係に照らせば、安保理の指揮権は、単なる形式的な手続以上の重要な意味を有していることが浮かび上がってくる。

国連創設前の近代国際社会においては、無差別戦争観の下、紛争解決手段としての戦争が国家に容認されており、かつその正当化事由を判断できるのは国際社会の至高の存在である主権国家のみであった。また、第一次世界大戦後に創設された国際連盟においては、戦争が部分的に違法化され、国際連盟規約に違反した違法な戦争に訴えた加盟国には制裁が実施される(国際連盟規約第16条)制度が設けられたものの、実際の制裁の実施は各加盟国の裁量に委ねられていた。⁽²²⁾ 国連において画期的だったのは、武力不行使規範により国家の武力行使を包括的に禁止したのみならず、違法な武力行使を鎮圧する軍事的措置の決定を憲章第7章下で安保理に集権化した、言い換えれば「安保理が公権的に合法的な武力行使をおこなう権限をほぼ独占している」⁽²³⁾とところにある。このように、武力不行使規範により紛争解決のための戦争の権利を国家から剥奪し、憲章第7章において合法的な武力行使を決定する権限をも国家から剥奪するという意味において、武力不行使規範の実現に憲章第7章は密接な関わりを有していると言える。

両者のこのような関係に着目すれば、安保理の指揮権が重要な意味を有するのは明らかである。たとえ軍事的措置が憲章において合法的な武力行使として容認されているとしても、武力不行使規範に照らせば、軍事行動に参加する加盟国の裁量は最小限にとどめられなくてはならない。つまり、武力不行使規範の実現という意味において、安保理の指揮権は単なる形式的な手続以上の意義を有しているのである。先に言及したクイグリーやガジャのように、安保理の指揮権を重視する学説は、安保理による一定の統制が存在するとはいえ、軍事行動の指揮権を加盟国に委ねる武力行使授權の実行の累積は武力行使に関する国家の裁量の拡大につながり、最終的には武力不行使規範が徐々に侵食されることを懸念しているのである。それゆえに、武力行使授權に慎重な立場を取る学説は、非現実的な「憲章原理主義者」という批判ではすませるこ

とのできない、重要な問題を提起していたと言えるのではないだろうか。現に、武力行使授權について、ガリ元事務総長は以下のように述べている。

「安保理により正式に授權された強制行動は、単独的な武力行使に比べれば非常に望ましいものではある。しかしながら、これは両刃の剣だ。授權により、国連は軍事行動を行う能力を付与されるわけではない。授權による軍事行動を遂行すれば、国連の信頼や名声が傷つけられる可能性も含んでいるのだ。安保理がいったん介入を授權したならば、憲章で予定されていないような措置が正統化され、承認されたと加盟国が主張することもありうるだろう。」⁽²⁴⁾

安保理の直接的な指揮権が不在であっても、安保理が軍事行動に一定の統制を及ぼしており、かつ安保理という多国間の枠組みにおいて武力行使授權の妥当性が討議されたのであれば問題はないという解釈はありうる。しかし、武力行使授權の実行の累積に見受けられるのは、一部の国家のみが幅広い裁量をもって武力行使を合法的に実施するという現実である。

2. 憲章第7章の形骸化

憲章第7章下の武力行使授權は、軍事的措置の「決定」と厳密には区別されるため、軍事行動の実施を加盟国に法的に強制することはできない。したがって、武力行使が授權される場合には、あらかじめ加盟国または地域機構が安保理に軍事行動の実施を申し入れ、安保理がその申し入れを承認するという傾向がある。問題は、武力行使授權決議を得て軍事行動を実施しうる加盟国の数は、そう多くはないということにある。

これまで武力行使が授權された事例を見ると、国家（又は国家群）では、アメリカを中心とする多国籍軍（湾岸危機）、アメリカ（ソマリア内戦、ハイチの軍事クーデター）、フランス（ルワンダ内戦）、イタリア（アルバニアの経済危機）、オーストラリア（東チモール独立をめぐる軍事衝突）が軍事行動を実施し、地域機構では北大西洋条約機構（ボスニア・ヘルツェゴヴィナ紛争）が軍事行動を主に担っている。これらの事例に共通するのは、常任理事国又は常任理事国と政治的に深い関わりを有する一部の加盟国が、武力行使授權決議を得て、政治的な利害関係の深い中小国への武力介入を合法的に行っており、また安保理において武力行使授權の妥当性が厳しく問わ

れることはほとんどなかったという点である。

このような武力行使授權の実行の累積は、武力不行使規範と密接な関係を有する憲章第7章の制度が形骸化していることを示している。既述のように、憲章第7章下において合法的な武力行使の決定は安保理に集権化されており、国家は自らの武力行使の合法性を決定する権限を剥奪された。したがって、安保理が憲章第7章下で加盟国又は地域機関に武力行使を授權することは、本来は違法である加盟国又は地域機構の武力行使について、その合法性を有権的に判断し、かつ安保理がその武力行使を支持するという意味においての正統性を付与する機能を果たすことになる。言うまでもなく、安保理は192カ国の国連加盟国のうちのわずか15カ国により構成された機関であるから、安保理による武力行使授權はすべての国連加盟国からの支持を得ていることにはならない。しかし、憲章第24条において「国際連合の迅速且つ有効な行動を確保するために、国際連合加盟国は、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に負わせる」と規定されているように、安保理という多国間の枠組における理事国間の討議を経て、憲章第7章下で安保理が加盟国の武力行使を正統化するという行為は、すべての加盟国の支持を得たものではないとはいえ、それなりの重みを有した判断であると解釈しうる。

しかしながら、武力行使授權の実行において見受けられるのは、安保理常任理事国、又は常任理事国と関係の深い加盟国の申し入れを受けて、安保理が武力行使授權決議を無条件に採択する、別言すれば、常任理事国の賛成票を含む9カ国の理事国の賛成さえ得られれば、武力行使授權決議が採択されるという事実である。そこではもはや憲章第7章下の安保理の合法性及び正統性の有権的決定という重みはなく、憲章第7章が一部の加盟国の国益と合致した武力介入を形式的に正当化するための手続、チェスタマン(Simon Chesterman)の言葉を借りれば、「介入の正統化への形式的ステップ」⁽²⁵⁾と化してしまっただけとは言えるのではないか。このように、憲章第7章が一部の国家の武力介入を正当化するための形式的な手続として利用され、かつ授權された軍事行動に関して国家の広い裁量が容認されるという現実に鑑みれば、武力行使授權という措置は、「特に単独的な武力行使、あるいはせいぜい有志連合による武力行使の権限を正統化するための、見せかけの合法性(“law-laundering”)を付与するため」⁽²⁶⁾の措置に過ぎないということになる。

このような現状について、武力行使授權を「フランチャイズ・モデル」とみなしたフランク(Thomas Franck)は、「国連の影響力はほとんどなく、多国間主義的な性質

もほとんどない。それは、ある地域の強国が支配する世界への回帰に過ぎないのだ。」と批判する。⁽²⁷⁾しかし、武力行使授權の実行の累積が示しているのは、「強国支配への回帰」という政治的な問題にとどまらない。より深刻な法的問題とは、形式的な合法性を盾に武力介入を実施しうる国家とそうではない国家とが明確に区別される、すなわち武力不行使規範がすべての加盟国に平等に適用されないということなのである。

武力不行使規範は、すべての国家の武力による威嚇及び武力行使を包括的に禁止する規範であり、憲章第7章は、安保理が平和に対する脅威等の存在、及び強制措置を集権的に決定することを通じて武力不行使規範を実現しようとする制度である。しかし、常任理事国を含む限られた一部の加盟国の武力行使が、武力行使授權決議という「お墨付き」を無条件で得られる可能性が高い一方で、武力介入の意思を表明した中小国が武力行使授權決議を得られる可能性は必ずしも高くはない。特に、常任理事国の違法な武力行使を鎮圧するための武力介入は、軍事力の面でも中小国が実施するのは不可能だが、常任理事国に拒否権が付与された安保理の意思決定手続の下では、そもそも武力行使授權決議を得ること自体がほぼ不可能である。こうして、武力行使授權の実行が累積する中で形骸化した憲章第7章の下では、限られた一部の国家が大多数の中小国を合法的な武力をもって支配するという秩序が形成されることになるのである。

武力不行使規範の最大の意義は、国家の武力行使に脅かされる近代国際社会の秩序を脱却し、武力ではなく法が国家の行動を支配する秩序の形成にあったと考えられる。そして、憲章第7章という制度は、違法な武力行使の鎮圧を通じた武力不行使規範の実現を目的としていた。しかし、これまでの議論から明らかになったのは、武力行使授權の実行の累積が、本来の憲章第7章の目的とも、そして武力不行使規範とも矛盾する秩序を形成しようという問題である。

IV. おわりに

武力行使授權という武力行使の形態は、常に悩ましい課題を抱えている。武力不行使規範の実現のためには、違法な武力行使を迅速且つ実効的に鎮圧する手段が安保理に備わっていることが必要条件となる。その反面、軍事行動における国家の幅広い裁量が容認された実行が累積されれば、武力不行使規範の侵食へとつながることになる。現在のところ、特別協定が締結される見込みがない以上、解決策が容易に提示できる

わけではないが、一つ言えるのは、憲章第7章下で安保理が武力行使を授權する際に、その権限行使の制御を考える必要があるということである。

その方法としては、まず安保理が武力行使授權の妥当性について十分に討議を行うということが挙げられる。2003年にイラクへの武力行使を加盟国に授權する決議案(修正案)⁽²⁸⁾がアメリカ・イギリス・スペインにより提出された際、ロシアのイワノフ外相(当時)とフランスのシラク大統領(当時)が拒否権を行使する意向を表明したことから、一部では安保理の機能麻痺という評価がなされた。しかし、「国連機関による武器査察が継続している以上、武力行使を正当化する理由はなく、査察の継続及び強化という平和的手段による問題解決を目指すべき」とするフランス、ロシア、中国の主張⁽²⁹⁾を支持する加盟国は安保理内で決して少なくはなかった。⁽³⁰⁾また、直ちに武力行使に訴えるほど緊迫した状況でなかったことは、査察を担当した国連監視検証査察委員会(UNMOVIC)及び国際原子力機関(IAEA)の報告により裏付けられていた。⁽³¹⁾したがって、フランスやロシアの行動は、冷戦中の頻繁な拒否権発動により安保理が強制措置を決定できなかったという意味での「麻痺」につながるものではなく、むしろ正当化されえない武力行使を安保理が授權することのないよう食い止めようとしていたと言えるのではないか。このように、ロシアやフランスが行使を示唆した拒否権が、安保理の決定を阻害するのではなく、アメリカやイギリスの主張を牽制する安全弁として機能していたことに鑑みれば、イラクへの武力行使をめぐる討議においては、安保理の多国間主義は十分に機能していたと考えられる。⁽³²⁾

しかし、安保理が少数国により構成される政治機関である以上、武力行使授權の妥当性が常に討議されるという保障はない。現に、前述のように安保理において武力行使授權の妥当性が厳しく問われた事例はほとんど存在しない。したがって、安保理以外の機関による武力行使授權の審査、あるいは安保理が武力行使授權の際に遵守する基準の設定といった、より客観性のある仕組みの確立が必要ということになる。

この点において参考になるのが、アナン前事務総長の要請により設置されたハイレベル・パネルが2004年に提出した『より安全な世界のために』と題された報告書である。同報告書では、大量殺害やレイプ、民族浄化といった事態が生じた際に、政府がその市民を保護する能力及び意思を欠いている場合には、国際社会が保護する責任を引き継ぐべきであるとされる。そしてその具体的な行動として、平和的手段による暴力の停止、人道面・人権面及び警察に関わる支援を通じた市民の保護、最終手段としての武力行使が挙げられている。この武力行使とは、言うまでもなく憲章第7章下の

加盟国又は地域機構への武力行使授權である。同報告書によれば、集团的及び国際的な保護する責任という規範が出現しつつある中で、その規範を追求するために、憲章第7章下で安保理が軍事行動を授權することは、安保理及び国際社会により容認されている。⁽³³⁾ ここで注目すべきは、同報告書において、安保理が武力行使を授權する、又は軍事行動を支持する場合の正統性の基準が列挙されていることである。具体的には、1) ジェノサイドや民族浄化が行われているというように、脅威が深刻なものであること、2) 軍事行動の目的が、脅威の停止及び防止というように、適切な目的であること、3) 軍事行動は、非軍事的手段などすべての必要な手段が尽くされた後に用いられる手段であること、4) 軍事行動の規模や期間が、問題となっている脅威と均衡性を有するものであること、5) 軍事行動を取った結果が、行動を取らなかった場合より状況が悪化する結果とならないこと、という内容であり、ハイレベル・パネルは、これらの武力行使授權の指針が安保理決議及び総会決議において明文化されるべきだと主張する。⁽³⁴⁾ これは、武力行使授權を無条件に容認するのではなく、その基準をすべての加盟国が集う総会においても討議する必要性を示唆したという意味において、重要な提言だと言えるだろう。

今後も、現実的な手段として安保理が憲章第7章下で加盟国又は地域機構に武力行使を授權する可能性は決して低くはない。ただ、これからの研究においては武力行使授權を無条件に容認するのではなく、ハイレベル・パネルが提示したような授權に関する基準をより精緻化し、その基準に照らして安保理による武力行使授權の妥当性を問い続けることが要請されるだろう。困難な作業ではあるが、しかし、国連の要である武力不行使規範を守るためには、議論の避けられない重要な課題なのである。

注

- (1) S/RES/678 (29 November, 1990), para.2. 本稿では“Authorizes”を「授権する」と訳しているが、学説によっては“delegate”や“delegation”といった語が用いられている場合がある。サルーン(Danesh Sarooshi)は、国際司法裁判所の「国際連合行政裁判所判決 158 号の審査請求」における勧告的意見(1973年)に照らして、授権(delegation)と許可(authorization)の定義について、前者はある機関がその任務と類似した、又は全く同じ任務を遂行するよう他の主体に権限を授権することであるのに対し、後者はある機関が特定の任務を遂行するよう許可することだとして、両者を明確に区別する。この定義に従えば、「許可」は「授権」と比べると非常に限定された権限を付与するにすぎないということになる。しかし、このような概念区分を踏まえた上で、サルーンは安保理による武力行使授権については、“delegation”の内容とほぼ同じ意味で“authorization”という言葉が用いられていると指摘している。Sarooshi 1999, pp.11-13. 本稿では、この定義に従って両語とも「授権」と訳して用いる。ただし、学説において“delegation”の語が用いられている場合は、“authorization”と区別するため、英語表記を併記する。
- (2) 尾崎 1992 年、56 頁。
- (3) 「安全保障理事会は、第四十一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は、国際の平和及び安全の維持又は回復に必要な空軍、海軍又は陸軍の行動を取ることができる。」
- (4) See Shachter 1991, p.462.
- (5) 松井芳郎教授は、憲章起草過程における議論を根拠として、第 39 条の「勧告」が憲章第 6 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とし、強制措置の「決定」とは区別している。松井 1993 年、83 頁。同様の見解として、Weston 1991, p.521.
- (6) See Rostow 1991, p.509, Shachter 1991, pp.459-460.
- (7) See Weston 1991, p.519.
- (8) See Shachter 1991, p.464, 松井 1993 年、73 頁、最上 1991 年、15 頁。
- (9) 松井 1993 年、73 頁、最上 1991 年、15 頁。
- (10) 1992 年 1 月 31 日に開催された安保理サミットの要請に基づいて作成され、同年 6 月 17 日に提出された事務総長報告書『平和への課題』において、当時のガリ事務総長は、軍事参謀委員会の支援を得て、安保理が第 43 条に基づいて交渉を開始するよう勧告を行った。See Boutros Boutros-Ghali 1992, p.25. しかし、安保理理事国はこの呼びかけに反応することはなく、特別協定の締結にはつながらなかった。香西 2003 年、219 頁。
- (11) Sarooshi 1999, pp.146-149.
- (12) Blokker 2000, pp.547-548.
- (13) See Cassese 2005, p.350. 同様の見解として、Grazzini 2005, pp.56-63.
- (14) 香西 2003 年、221 頁。
- (15) Conforti 2005, pp.207-208.
- (16) Sarooshi 1999, pp.32-46.
- (17) Blokker 2000, p.557.
- (18) Quigley 1996, p.250.
- (19) Gaja 1995, pp.41-42.

- (20) Freudenschuß 1994, p.526.
- (21) White and Ülgen 1997, pp.386-387.
- (22) 1921年12月1日に開催された国際連盟総会において採択された「国際連盟規約第十六条適用の指針に関する決議」では、「規約の違反があったか否かを決定することは、各加盟国の義務である」と述べられており、加盟国が国際連盟規約に違反して戦争に訴えたかどうかを最終的に決定する主体は、連盟理事会ではなく各々の加盟国とされている。
- (23) 最上 2004年、114頁。
- (24) Boutros Boutros-Ghali 1996, p.6.
- (25) Chesterman 2001, p.182.
- (26) Falk 1994, p.628.
- (27) Franck 1995, p.32.
- (28) *Annex to the letter dated 24 February 2003 from the Permanent Representatives of France, Germany and the Russian Federation to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2003/214 (24 February 2003).*
- (29) 2003年2月24日にフランス、ロシア、ドイツが共同で安保理議長に提出した書簡 (S/2003/214)、及びアメリカ、イギリス、スペインによる武力行使決議案 (修正案) に対するロシアやフランスの反対意見を参照のこと。S/PV.4714 (7 March, 2003), p.18 (Russia), p.19 (France).
- (30) 例えば、アメリカ、イギリス及びスペインが提出した武力行使決議案 (修正案) への反対意見として、S/PV.4717 (11 March, 2003), p.8 (Malaysia), p.9 (South Africa), p.10 (League of Arab States), p.12 (Algeria), p.25 (New Zealand), p.30 (Indonesia).p.31(Viet Nam), p.34 (Lebanon), S/PV.4717 (Resumption 1) (12 March, 2003), p.8 (Argentina), pp.13-14 (Tunisia), p.18 (Malawi) を参照。
- (31) 2003年1月27日、ならびに3月7日に開催された安保理会合において、査察を担当するIAEAのエルバラダイ氏は、「イラクの核兵器開発再開の証拠は見受けられない」と報告し、またUNMOVICのプリクス氏は、イラクの査察への協力が不十分としつつも、査察は一定の成果をあげていると報告している。なお、2003年3月8日付の『朝日新聞』(朝刊) では、2002年11月27日の査察開始から3月6日まで延べ780回の査察が行われていたとされており、国際社会によるイラクの監視は十分に行なわれていたと言える。
- (32) 最上 2003年、55頁。
- (33) Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, paras.201-203.
- (34) *Ibid.*, paras.207-208.

参考文献

- 香西茂「国連による紛争解決機能の変容—「平和強制」と「平和維持」の間—」山手治之、香西茂編『現代国際法における人権と平和の保障』東京：東信堂、2003年。
- 尾崎重義「湾岸戦争と国連憲章—「新世界秩序」における国連の役割のケース・スタディとして」『筑波法政』第15号、1992年、1-78頁。
- フォーク・リチャード「国連システムにおける武力と戦争」『法学セミナー』第443号、1991年、58-64頁
- 松井芳郎『湾岸戦争と国際連合』東京：日本評論社、1993年。
- 最上敏樹「湾岸戦争と国際法」『法学セミナー』第435号、1991年、14-17頁。
- _____「造反無理—この、理を尽くさぬ戦争について」『世界』No.713、2003年。
- _____「多国間主義と法の支配—武力不行使規範の定位に関する一考察」『世界法年報』第23号、2004年、93-123頁。
- Blokker, Niels, “Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by ‘Coalitions of the Able and Willing’.” *European Journal of International Law*, Vol.11, No.3, 2000, pp.541-568.
- Boutros Boutros-Ghali, “Introduction” in United Nations, *The Blue Helmets*, Third Edition, New York : United Nations Department of Public Information, 1996.
- Cassese, Antonio, *International Law*, Second Edition, New York: Oxford University Press, 2005.
- Chesterman, Simon, *Just War or Just Peace?: Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Conforti, Benedetto, *The Law and Practice of the United Nations*, Third Revised Edition, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005.
- De Wet, Erika, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford: Hart, 2004.
- Falk, Richard A., “The United Nations and the Rule of Law.” *Transnational Law and Contemporary Problems*, Vol.4, 1994, pp.611-642.
- Freudenschuß, Helmut, “Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council.” *European Journal of International Law*, Vol.5, No.4, 1994, pp.492-531.
- Gaja, Giorgio, “Use of Force Made or Authorized by the United Nations.” in Tomuschat, Christian (ed.), *The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective*, The Hague: Kluwer Law International, 1995, pp.39-58.
- Gray, Christine D., *International Law and the Use of Force*, Second Edition, New York: Oxford University Press, 2004.
- Grazzini, Tarcisio, *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*, Manchester: Manchester University Press, 2005.
- Quigley, John, “The United States and the United Nations in the Persian Gulf War: New Order or Disorder?” *Cornell International Law Journal*, Vol.25, 1992, pp.1-49.
- _____ , “The ‘Privatization’ of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism.” *Michigan Journal of International Law*, Vol.17, 1996, pp.249-283.
- Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (<http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>)

- Rostow, Eugene V., "Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?." *American Journal of International Law*, Vol.85, No.3, 1991, pp.506-516.
- Sarooshi, Danesh, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford: Clarendon Press, 1999.
- Shachter, Oscar, "United Nations Law in the Gulf Conflict." *American Journal of International Law*, Vol.85, No.3, 1991, pp.452-473.
- Simma, Bruno (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Second Edition, New York: Oxford University Press, 2002.
- Thomas, Franck M., "The United Nations as a Guarantor of International Peace and Security: Past, Present, and Future." in Tomuschat, Christian (ed.), *The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective*, The Hague: Kluwer Law International, 1995, pp.25-38.
- Weston, Burns H., "Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy." *American Journal of International Law*, Vol.85, No.3, 1991, pp.516-535.
- White, Nigel D. and Ülgen, Özlem, "The Security Council and the Decentralised Military Option: Constitutionality and Function." *Netherlands International Law Review*, Vol.44, 1997, pp.378-413.

**The Issues Related with the Authorization of the Use of Force under
Chapter VII of the Charter of the United Nations:
With Focus on the Study of Theories**

<Summary>

Naoko Nishiura

Under Article 2 (4) of the Charter of the United Nations (hereafter UN Charter), the threat or use of force by the states are prohibited, with the exception for the military measures (Article 42) and the right of self-defense (Article 51). While Chapter VII states the procedure for the employment military measures in details, during the Gulf Crisis, the Security Council chose to authorize the use of force by the multilateral coalition forces under the Chapter VII. Such irregular measure suggests two problematic issues: firstly, the non-existence of a specific legal basis for the authorization by the Security Council in the UN Charter, and secondly, that multilateral coalition forces do not satisfy the prerequisite for the military measures, especially that of the direct command by the Security Council on armed actions.

Though it is not clear whether the authorization procedure in the Gulf Crisis could be justified in the UN Charter or not, the practices of the authorization have been accumulating since 1990 and various assessments have been published. One strain of studies justifies the authorization based on the specific provisions of the UN Charter, on the theory of the implied power, or on the formation of the customary rules. The other strain accepts the authorization based on the accumulation of the practices without specific objection from the member states. However, several have expressed reserves on the practices of the authorization as being far removed from the system under the UN Charter in the light of the absence of the direct command by the Security Council over the armed action.

The direct command by the Security Council is not a formal procedure for the military measures but the significant element in the Article 2(4), because it minimizes the discretion of the member states over their armed actions. Although the Security Council resolution does specify the purpose, mandate, and deadline of the mandate, outside its direct command, the fact that the member states may reserve the discretion on the military action will lead to the gradual erosion of Article 2 (4). Therefore, the criticism on the practices of the authorization is not that of an impractical “Charter fundamentalists”. It tries to limit the discretion of the states on armed forces to prevent the erosion of Article 2 (4).

Another serious problem revealed from the accumulation of practices of the authorization is found in relation to the function of Chapter VII. Under Chapter VII, the Security Council monopolizes the authority to decide the legal use of force. It means that the Security Council approves the legality and legitimacy of the armed action by the member states. However, such function of the Security Council under Chapter VII has come to be considered mere formal requisite by certain states. In most cases of the authorization, only a limited group of states (permanent members (P5) or other states which have closed relationship with P5) were granted the resolution for the authorization, and in these instances, the members of the Security Council had shown little inclination to discuss the reasonability of the authorization. Under such interpretation of Chapter VII as a formal procedure, we may conclude that Article 2(4) is not deemed applicable conduct of all member states. As a result, the erosion of Article 2(4) is a serious issue, that a certain states can formally justify their armed action with their wide discretion.

Seeking the establishment of objective standards and guidelines on the authorizing procedure by the Security Council will make a significant and necessary contribution to the future of Article 2(4).

