

研究ノート

**武力行使に関する国連の法的枠組みの有効性
—対アフガニスタン軍事作戦とイラク戦争の場合—**

折田 正樹

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 42

1. 対アフガニスタン軍事作戦とイラク戦争
 についての国際法からみた評価・・・・・・・・・・・・・・・・ 43

2. 武力行使に関する国連の法的枠組みの中での
 対アフガニスタン軍事作戦とイラク戦争の位置付け・・・・・・・・ 50

3. 自衛のための先制攻撃論・・・・・・・・・・・・・・・・ 52

4. 武力行使に関する国連の法的枠組みの有効性・・・・・・・・ 56

おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 59

はじめに

2001年9月11日の米国における国際テロ攻撃以後、米国主導で行われた対アフガニスタン軍事作戦及びイラク戦争は、国際法上の観点また国連の機能の観点から大きな議論を呼んだ¹⁾。対アフガニスタン軍事作戦とイラク戦争の法的位置付け、国連の関与の度合いは異なるが、9・11国際テロ攻撃後の国際安全保障情勢を反映し、国際テロ(国家が行うもの及び非国家組織が行うもの)、大量破壊兵器の拡散、統治能力が欠如した「破綻国家」から生ずる「新たな脅威」から国際社会がいかに安全を確保するかを視点を共通の文脈を有するものである²⁾。国連はいずれの場合も充分

-
- 1) 本稿において「対アフガニスタン軍事作戦」とは、2001年10月7日、米国等により開始されたアフガニスタン内でのテロ掃蕩のための軍事作戦を言う。また、「イラク戦争」とは、2003年3月20日に開始された米国主導のイラクに対する武力行使を言う。
 - 2) 「新たな脅威」は、9・11国際テロ攻撃以後、特に米国で強く認識されたものである。2002年9月に米国政府が発表した「アメリカ合衆国の国家安全保障戦略」(www.whitehouse.gov./nsc/nss.pdf)において次のように記されている。テロリスト、「ならずもの国家」は、突然に攻撃を行う可能性があり、また、大量破壊兵器の入手につとめているが、大量破壊兵器が使用されるならば甚大な被害を与え得ることが脅威であり、また、テロリストの根拠地となるアフガニスタンのような「破綻国家」も脅威となると述べた上で、国家と国家の間で、軍隊のような実力組織を動員して攻撃が行われる脅威とは異なるものであるとし、このような「新たな脅威」については、従来型の安全保障政策とは異なった対応が求められるとの趣旨を述べている。また、2005年9月の首脳レベル国連総会を控えて国連事務総長が同年3月に提出した報告書(In Larger Freedom: towards development, security and human rights for allと題する)(www.un.org/largerfreedom)においては、21世紀の平和と安全に対する脅威は、単に国際戦争、紛争だけでなく、内乱、組織犯罪、テロ、大量破壊兵器などから生ずる脅威が含まれるとし、従来とは異なる脅威があることを示している。同報告書では、内乱等の状況にある国への人道的観点からの軍事介入の問題にも言及している。本稿においては、対アフガニスタン軍事作戦、イラク戦争の関連で大きな問題になった国際テロ(国家が行うもの、非国家組織が行うもの)、大量破壊兵器の拡散、破綻国家から生ずる「新たな脅威」を対象に論じることとする。なお、人道的軍事介入を考慮しなければならない脅威については、対アフガニスタン軍事作戦、イラク戦争との関連では主要な議論の対象にならなかったため本稿の対象からは除外することとする。

な役割を果たすことが出来ず、国連の機能の限界が認識された。本稿では、対アフガニスタン軍事作戦及びイラク戦争は法的にどのように評価され、国連の武力行使に関する法的枠組みの中でどのように位置付けられるのかを論じた上で、この法的枠組みにより、「新たな脅威」に対応することが可能であるのかどうかを論じてみることにする。

1. 対アフガニスタン軍事作戦とイラク戦争についての 国際法からみた評価

(1) 対アフガニスタン軍事作戦をめぐる法的議論

(イ) 対アフガニスタン軍事作戦は、当事者である米国そして英国により、9・11の国際テロ攻撃に対する個別的又は集団的自衛権の行使であり、国連憲章第51条の下で、認められるものであると説明されている³⁾。国連憲章上、安保理は自衛権の行使の適否について判断をすることが出来る立場にあるが、自衛権を確認するという文言を含む決議を採択し、米国等より報告を受けたものの、米国等の自衛権行使によ

3) 米国政府は、2001年10月7日、国連常駐代表発安保理議長宛の書簡(国連安保理文書 S/2001/946)の中で、「9月11日の米国に対する武力攻撃を受けて、米国は他の諸国とともに個別的又は集団的な固有の自衛の権利の行使として行動を開始した」、「米国は、アルカイダ組織が攻撃の中心的役割を有しているとの明確な証拠を有している」、「米国が開始した行動は米国に対する更なる攻撃を防ぎ、抑止するためのものである」、「行動はアルカイダの訓練キャンプ、タリバン政権の軍事施設に対するものが含まれる」、「9月11日の攻撃とアルカイダによる米国と米国民に対する引き続いての脅威は、タリバン政権がアフガニスタンの地域をアルカイダ組織の作戦基地として使用することを容認していることから現実のものとなった」、「米国と国際社会の努力にも拘わらずタリバン政権は政策を変えることを拒否している」、「アルカイダ組織は、アフガニスタンの領域でテロ分子を訓練し、アフガニスタンの領域よりテロ分子を支援している」等述べている。また、同日付けの英国代表発安保理議長宛の書簡(国連安保理文書 S/2001/947)においては、「部隊が投入されたのは、9月11日のテロ攻撃に対する個別的又は集団的自衛の行使として、同じテロ組織による更なる攻撃を防止するためである。アルカイダのテロ組織は、米国及びその同盟国に対する作戦に従事してきた」等述べている。

る正当化について異論を唱えることはなかった⁴⁾。これは、米国等による自衛権の行使としての武力行使を安保理が容認したものと解し得る。

(ロ) 国際テロ事件は9・11の国際テロ攻撃以前より発生していたが、非国家組織が主体となった国際テロに関するそれまでの国連の対応の仕方は、累次の安保理決議が示すように、テロを重大な犯罪とし、「国際の平和及び安全」との関係に言及しながら、個別の国家が、国際的な取り組みの中で、各国と協力をし、自国の管轄の範囲において犯罪者の責任を追及し、引渡しを求め、テロ防止対策を実施するというものであった⁵⁾⁶⁾。

4) 2001年9月12日の安保理決議1368は前文において「個別的又は集団的自衛権を確認する」としている。同月28日の安保理決議1373も前文において安保理決議1368を引用し「個別的又は集団的自衛権を再確認する」としている。

5) 9月11日のテロ攻撃以前にも、アフガニスタンのタリバン政権、ウサマ・ビン・ラーディン等テロリスト、国際テロ阻止に関する安保理決議が成立している。1999年の安保理決議1267では、国連憲章第7章を引用し、アフガニスタンのタリバン政権が支配している領域がテロ訓練や計画のために使用されていることを非難し、国際テロを抑えることが「国際の平和と安全」の維持にとって必須のことであることを確認し、アフガニスタンのタリバン政権がウサマ・ビン・ラーディン等に隠れ場を提供し、彼らがアフガニスタンを経由して国際テロ活動支援のための基地として使用することを容認していることを遺憾とした上で、タリバン政権に、テロリストの領域の使用をさせないこと、ウサマ・ビン・ラーディンを引き渡すこと等を要求し、すべての諸国が、資金の凍結等の措置をとるべきことを決定している。また、決議1269では、国際テロ一般を非難するとともに、全ての国にテロ防止のための各種措置を講じることを求めている。

6) 1986年4月、米国はベルリンにおいて米国兵等に死傷者が出たテロについて、リビアを攻撃したが、憲章第51条の自衛権を発動したものであると説明した。リビアという国家が主体となったテロ攻撃が「武力攻撃」とされたと解される。

(ハ) 対アフガニスタン軍事作戦の場合、安保理において自衛権の行使との説明は認められないとの主張はなされなかったが、国際法学者の間からは、自衛権の行使という正当化は出来ないのではないかとの議論が出た。特に、テロ攻撃を行ったとされるアルカイダなる組織は、アフガニスタンと言う国家とは別の組織で民間人からなるものであったことから、国家よりの武力攻撃を想定した国連憲章第 51 条の「武力攻撃」に該当すると言えないのではないか、テロの犯行は米国内で完結しており、国内犯罪と考えるべきであって、自衛権の発動が正当化されるものではないのではないかとの点が問題にされている⁷⁾。他方、武力攻撃の概念は国家の武装組織によるものと限定されるべきではなく、アルカイダとアフガニスタン政府との間に十分な関連性が認められ、今回の国際テロのようにその性格と規模が武力行使に匹敵するものであり、他にとるべき手段がないのであれば、対アフガニスタン軍事作戦を自衛権の行使であると説明できるとの立場を主張するものもいる⁸⁾。

7) S. Alexandrov は、テロは危険な現象ではあるが、テロの攻撃の主体が国家であれ、非国家組織であれ、また、テロの規模がどんなものであれ、国際テロの被害を受けた国の対応は、自衛の観念の外での規則により規律されるべきであると論じている。(Stanimir A. Alexandrov, *Self-Defense Against the Use of Force in International Law*, Kluwer Law International, 1996, pp.165-188.)

村瀬教授は対アフガニスタン軍事作戦は、自衛権の行使とは言いがたく、米国の域外での法執行活動と解すべきであるとしている。(村瀬信也「国際法における国家管轄権の域外執行－国際テロリズムへの対応－」『上智法学論集』第 49 巻第 3・4 号、平成 18 年 3 月、139-160 頁。)

8) Christopher Greenwood, “International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq,” *San Diego International Law Journal*, vol.4, 2003, pp.7-10. R. Wolfrum, “The Attack of September 11, 2001, the Wars Against the Taliban and Iraq; Is There a Need to Reconsider International Law on the Recourse to Force and the Rules in Armed Conflict?,” *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 7, 2003, pp.35-39.

(二) 以上の点につき考察してみると、国連憲章第 51 条で想定されている「武力攻撃」は、典型的には、国家の正規軍による攻撃のように国家が行うものであるとしても、国家による武力攻撃に匹敵するような外部からの攻撃が発生した後、更なる攻撃が緊迫し他に取るべき手段がない場合に、攻撃主体が国家ではないからと言って、自衛権の発動は認められないということまでは言えないと考えられる。9 月 11 日のテロ攻撃は国家による武力攻撃に匹敵するような深刻な性格を有した重大な規模のものであったと解され、アルカイダについては、これまで、ケニア等において、米国等に対して行って来たテロ活動の過去があり、更にテロ攻撃を繰り返すとの立場を公表してきたことを考えると、更なる攻撃の緊迫性があるとした認識を否定することはできない。更に、タリバン政権は 9・11 国際テロ以前の累次の安保理決議が示す通り、同政権の支配する領域下に拠点を持つアルカイダの存在を容認し、テロリストの引渡し、取締りについての責任を全く果たしていない「破綻国家」の状況にあり、同政権がテロの防止のための措置をとることは全く期待出来ず、他に取るべき手段がない状況であったと言える。更なる国際テロを防止するために、テロリストの拠点を攻撃する一環として、タリバン政権に対し武力行使を行ったことは、自衛権の行使として容認し得るものと考えられる。安保理等から異論が出されなかったのも以上のような状況があったからであると考えられる。

(2) イラク戦争をめぐる法的議論

(イ) イラク戦争について、米国等が国連の場で明らかにした立場は、一連の安保理決議、特に、決議 678、決議 1441 により、武力行使は容認されると言うものであった⁹⁾。なお、米国には自衛権の行使として説明するとの考え方も存在したが¹⁰⁾、国連で明らかにしたのは安保理の決議による容認であった。

9) イラク戦争開始直後の 2003 年 3 月 20 日、米、英、豪の国連常駐代表は安保理議長に対して書簡を発出しているが、その内容を取りまとめれば次のようになる。(国連安保理文書 S/2003/350, 351 及び 352)

①イラクにおける軍事行動は、累次の安保理決議の下でイラクが武装解除義務に継続的に「重大な違反」をしていることに鑑み必要となる。

②軍事行動は、これらの安保理決議により権限が与えられている。これらの安保理決議は、停戦の条件として、武装解除に関する一連の義務をイラクに課している。これらの義務の重大な違反は停戦の基礎を取り除くものであり、安保理決議 678 に基づく、武力行使の権限を復活させるものである。

③安保理決議 1441 は、イラクの義務違反が継続すれば、重大な結果に直面することになる旨警告するとともに、イラクに対し義務履行の最後の機会を与え、大量破壊兵器計画についての報告をなし、決議を履行し、履行のため完全に協力するとの義務を課している。これについての違反は更なる「重大な違反」である。イラクは、義務違反を更に重ねた結果、休戦の根拠は取り除かれた。

④連合軍の行動はイラクの脅威から米国及び国際社会を守るため、また、地域の国際の平和と安全を回復するために必要な措置である。

⑤安保理決議に挑戦的な態度をとったことの責任はイラク政府にある。

10) 米国議会において 2002 年 10 月に採択された両院合同決議 (Public Law 107-243, 116 Stat.1479-1502) は、イラクに対する武力行使の権限を大統領に与えているが、武力行使の目的として (1)「イラクよりの引き続きの脅威から米国の国家の安全を防御するため」(2)「イラクに関するすべての関連の安保理決議を実施するため」の二つを掲げており、前者は自衛権の行使を念頭においたものと解し得る。

(ロ) 安保理においては、武力行使を明示的に容認する新しい決議を採択するかどうかで激しい議論が行われたが、米国、英国等と仏、ロシア等で意見が分かれ、結局新決議は成立しなかった。米国等は新決議がなくとも、法的には武力行使は認められると主張したのに対し、仏等はこれまでの決議では武力行使は容認されてはならず、新決議が成立しなかった以上は、武力行使は認められないと主張した。

(ハ) 学説においては、イラクに対する武力行使はこれまでの累次の安保理決議により容認されるとする議論がある一方¹¹⁾、これまでの決議は現在の事態において武力行使の権限を与えているとは言えず、安保理が改めて明確に権限を与える決議を成立させない限りは、武力行使は合法的とは言えない、また、同時に、自衛権の行使としての正当化も認めがたいとする議論があり、見解は分かれている¹²⁾¹³⁾。

11) イラクへの武力行使を累次の安保理決議に基づき合法とする論文としては、例えば、Christopher Greenwood の上記注 8 に引用の論文 pp.10-15 及び William Taft IV and Todd Buchwald の “Future Implication of the Iraq Conflict; Preemption, Iraq, and International Law,” *American Journal of International Law*, vol. 97, July 2003, pp.1-4 がある。

12) 2003 年 3 月 7 日付け英国のガーディアン紙は、オックスフォード大学、ケンブリッジ大学、ロンドン大学、パリ大学等の 16 名の教授等の連名で、国際法学者としての立場から、安保理が、武力行使を認めると明確に示さない限りは、イラクに対する武力行使は違法である旨の見解を掲載している。(education.guardian.co.uk/higher/news/story /0,,909383,00.html)

また、同年 3 月 19 日に日本では、「イラク問題に関する国際法研究者」の声明として 23 名の各大学の教授等の連名で、国際法の研究と教育に携わるものとして、国際法に照らし、イラクに対する武力行使は許容されないと考えとし、その理由を表明している。(www.jcp.or.jp/akahata/aik2/2003-03-19/02_01.html)

13) 武力行使は合法とは言えないとする論文としては、例えば、Vaughan Lowe の “The Iraq Crisis: What Now?,” *International and Comparative Law Quarterly*, vol.52, part 4, Oct 2003, pp.4-7 と R. Wolfrum の上記注 8 に引用の論文 pp.14-20, pp.34-35 がある。論者は、概ね次のように論じている。安保理決議 1441 は、武力行使の権限を与えたものとは解しがたい。停戦は過去の決議により公式のものとなっており、同決議 678 による武力行使の権限が復活するとも解しがたい。今回のような規模な武力行使は、安保理による明確な意思の表明が必要だがそれはなかった。武力行使を認めるとの新たな決議がない武力行使は合法とは言えない。

(二) 米国、英国等は、新決議成立のための努力をしていたが、安保理内の意見の対立からその成立は見込みがないと判断するに至った。米国から見れば、国際の平和及び安全、そして何よりも自国の安全保障に直結し死活的であると考えられる問題について、これ以上の猶予は許されないと判断したものと考えられる。安保理決議の解釈の問題については、一連の安保理決議により武力行使が容認されるとは言えないのではないかとの議論は残っても、他方で、これを容認されないとし、武力行使を違法であると有権的に断定するのは困難である。仏等は、武力行使は合法性を欠いているとの主張を崩していない。しかし、安保理決議の解釈を有権的になし得るものがあるとすれば、安保理自体であって、米国、英国が拒否権を有する常任理事国となっている安保理において、違法であると判断されることとなることは考えられない。主要な戦闘終了後に採択された安保理決議¹⁴⁾においては、武力行使の法的根拠についての言及はないものの、イラクにおける米等の占領軍の権限を認めており、イラク国内で、その権限に基づき種々の措置が講じられた。また、当初の武力行使が違法であるので、違法にとられた措置を覆すべき(たとえば、米軍英軍の即時・無条件の撤退を求めるべき)だと言う主張はなされていないし、それは、實際上、不可能であろう。結局、本件は、安保理自身も、国際法上、合法か、違法かと言う問題は棚上げにし、その後は、政治的観点から、現実に基づきどのような判断をするのが適切かということで対応しているように見える。

(ホ) イラク戦争を仮に自衛権の行使として説明するとすれば、イラクの大量破壊兵器保持の可能性とイラクの攻撃の可能性、攻撃の急迫性についての説明が不可欠となる。米国には、下記3でみるように自衛のための先制攻撃論の考え方もあったが、

14) 2003年5月22日の安保理決議1483。

根拠の説明は容易ではない。イラクが大量破壊兵器を保持していると言うだけでは充分でなく、米国等に対する攻撃の現実の可能性とどう関連するのか、事態がどれほど切迫していたか等の説明を要しよう。米国が根拠について十分に説明をしていない状況では、自衛権行使の要件を満たすと論ずるのは困難であると考えられる。

2. 武力行使に関する国連の法的枠組みの中での対アフガニスタン軍事作戦とイラク戦争の位置付け

対アフガニスタン軍事作戦とイラク戦争は「武力行使に関する国連の法的枠組み」との関連でどのように位置付けられるのであろうか。米国等は国連の法的枠組みを無視して行動したのだろうか。

(1) 武力行使に関する国連の法的枠組みは、国連憲章の下で、次のようなものとなっている。憲章は、まず、加盟国に対し、国際紛争を平和的に解決する義務とともに武力による威嚇又は武力の行使を慎む義務を課しているが(憲章第2条3及び4)、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」があった場合には、「国際の平和及び安全」の維持に関する主要な責任(憲章第24条1)を負う安保理が、軍事的な行動を含む強制措置をとり(憲章第7章)、加盟国は安保理の決定を履行することを義務付けられ、それにより「国際の平和及び安全」が維持され又は回復することが想定されている。例外として、「武力攻撃が発生した場合」には、加盟国が個別的又は集団的自衛権の行使としての軍事的措置を講じることが認められるが、自衛権の行使としての武力行使は、安保理が「国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとる」までの間に限られるものである。また、自衛権の行使に当たって加盟国がとった措置は、安保理に報告することとなっている(憲章第51条)。すなわち、武力行使が認められるのは、安保理によって国際の平和及び安全の維持又は回復のために権限を与えられた軍事的な措置の場合と自衛権の行使の場合に限られている。安保理により権限が与えられた武力行使は権限を付与する安保理決議の定めに従って実施されなければならないが、自衛権の行使については、安保理が措置を講じない

限りは、基本的には安保理の関与なしに当事国によって行われる。

(2) 対アフガニスタン軍事作戦は、米国の自衛権行使であり、国連の関与なしに実施された武力行使である。国連自身の活動としては、安保理が米国よりの報告を受けたこと、また、その後の安保理決議によりアフガニスタンの治安維持のための国際治安支援部隊を創設したことがあるが、憲章第 51 条が定めるように安保理が「国際の平和及び安全の維持に必要な措置」をとり、米国による自衛権の行使が終了するようなことには未だなっていない。イラク戦争については、米国は安保理決議に行動の根拠を求め、決議の実現のためとしたが、安保理理事国の中で、新たな決議、既存の決議の解釈に合意が出来なかった事態であって、国連加盟国が一致して対応することにより国際の平和と安全を維持するということからは遠く離れていた。武力行使の主体は安保理の決議により権限が与えられたとする米国主導の有志連合であったが、1991 年の湾岸戦争¹⁵⁾のように安保理決議により権限を与えられたことについて安保理内に異論がない中で、多国籍軍が主体となった場合とは異なる事態である。イラク戦争に至る米国等の武力行使は、国連の法的枠組みが想定するものとは、大きく異なったものであった。

(3) 米国がこのような形で武力行使を行った背景としてあるのは、9 月 11 日の国際テロ攻撃以後、米国が、国際テロ等から生ずる「新たな脅威」に対して如何に国際社会、なかんずく米国の安全を確保するかということ強く認識することとなっ

15) イラクのクウェートへの侵攻に対して 1991 年 1 月より開始された湾岸戦争は、前年 11 月 29 日の安保理決議 678 により、国連憲章第 7 章の下、「クウェート政府に協力しているすべての国に対して」、関連決議を完全に実施し、「地域における国際の平和及び安全を回復するために」、「あらゆる必要な手段をとる」権限を与えられ、その権限に基づき武力行使が行われたものである。

たことである。米国はアフガニスタンに対する作戦の実施に踏み切ったが、9・11国際テロ攻撃の深刻さを直接体験した米国が、他の国にはない高度な精密兵器を含む圧倒的な軍事力を保持していたからこそ可能になったものであり、安保理としては、アフガニスタンから生ずる「新たな脅威」について、米国の武力行使に替わる案を持ち合わせていなかった。また、イラク戦争については、イラクが、本来であれば、湾岸戦争以来の累次の安保理決議を履行して、国際的な査察による検証の下に大量破壊兵器をすべて廃棄していなければならなかったものが、安保理決議を履行していない状況が継続していたため、イラクによる大量破壊兵器の保有から生ずる脅威が大きな問題とされた。これに対し、安保理は、米国の有する強い懸念に応える解決策について合意することが出来なかった。

(4) それでは、米国のとった行動は、国連の法的枠組みと全く無関係であり、それを否定していたかと言えば、そこまでは言えないと考えられる。国内では国連軽視の議論がなされ、国際的には単独行動主義として批判されることの多かった米国も「国際の平和及び安全」の維持と言う国連憲章の目的を目指していたことは否定出来ない。また、イラク戦争までの米国の公式な説明振りを見れば、他の諸国との間に立場や解釈の異なる点はあるにせよ、国連憲章、安保理決議に従ったものであるとしており、国連の法的枠組みと矛盾するものではないとの立場であると考えられる。米国から見れば、対アフガニスタン軍事作戦は安保理が必要な措置をとっていないので自衛権の行使による武力行使が続いている状況にあり、イラク戦争は安保理決議の実現のためのものであって、国連の法的枠組みとは矛盾しないということとなる。

3. 自衛のための先制攻撃論

武力行使に関する国連の法的枠組みとの関係で、特に、議論を呼んだのは米国の自衛のための先制攻撃論であるが、これについて検討する。

(1) 米国内では、イラク戦争に至るまでの経緯の中で、先制攻撃論が議論された。2002年9月の「アメリカ合衆国の国家安全保障戦略」(上記注2参照)で示された

米国政府の考え方が注目される。その中で、今日、国際テロ、“ならずもの国家”、大量破壊兵器の拡散から生ずる従来とは異なる「新たな脅威」が存在するとしている。高度で最も破壊的な技術の取得が容易になり、国家がテロ攻撃を行うだけでなく、非国家組織である国際テロ集団が国境を越えて移動し、思いもよらない場所で突然大きな被害を人間社会に与えることが可能となり、国内の統治が機能していない「破綻国家」の領域を隠れ家として利用している場合が考えられたり、また、ある国がテロ活動を支援している場合、ある国からテロ集団への大量破壊兵器の移転もあり得る状況が強く認識されたものである。米国国家安全保障戦略は、「新たな脅威」への対応は、テロリストの行為による大きな被害が出る以前に、「必要があれば」、米国は「先取的に (preemptively) 行動を行うことによって自衛の権利を行使することに躊躇しない」と記している。また、「法律家は、先取的行動 (preemption) の正当性の条件として、攻撃を準備する陸、海、空軍の明らかな動員のような急迫した (imminent) 脅威を挙げてきたが、“急迫した脅威”の観念は、今日的な敵であるテロリストや“ならずもの国家”の能力や目的に適合させなければならない。」とし、米国はかねてより、「十分な脅威 (sufficient threat) を阻止するための先取的行動 (preemption) をとる選択肢を維持してきた」が、「敵による攻撃の時期や場所については不確実性が残るとしても、我々を防御するために先制的な (anticipatory) 行動をとる根拠は強くなる」としている。テロリスト等との関係で急迫性はどのように判定すべきかの具体的な基準等は明らかにしていないが、国家と国家との関係で考えられていた従来の急迫性の基準とは異なる新たな要素の必要性を示しているように解し得る。米国の言う先取的な行動、先制的な行動には、武力行使以外の行動も含むと考えられるが、現実には武力攻撃が発生していなくとも、より広い範囲で、武力行使をも含んだ先制的行動を行う余地があると解し得る。

(2) 現実には攻撃は開始されていないが、脅威があると認識される場合に、自衛のために先制的に (anticipatory) 攻撃することが国際法上認められるかという点については、学説は大きく分かれている。実際に攻撃が発生するまでは武力行使は認め

られず、従って先取的な (preemptive) 武力行使は認められないとする説¹⁶⁾、予防的な (preventive) 武力行使は認められないが先取的な (preemptive) 武力行使は許されると解する説¹⁷⁾、かなり広い範囲で自衛権行使を認め得るとする説¹⁸⁾がある。実際の国家実行を見てみると、Gray 教授の述べるように、攻撃が発生してはいない時点で先制的な自衛権を発動したと主張したケースは稀であり、何をもって攻撃が発生したと解するかに差はあるものの、各国は可能な限り、攻撃が発生したことに対応した自衛権の行使であると説明してきたように見える¹⁹⁾。また、米国は「先制的

16) Ian Brownlie は、国連憲章第 51 条の解釈として、先取的な武力行使には合法性がないとしつつ、相手側の具体的な措置により攻撃の意図が明白であるような事態については、考える余地があるとしている。また、イラク戦争については、大量破壊兵器の解除を自衛権として合法化できる先取的な行動と解することは出来ないとしている。(英国下院外交委員会に提出したメモランダム “Iraq and Weapons of Mass Destruction and the Policy of Pre-emptive Action”, 2002 年 10 月 24 付け議事録 EV21 から EV24)

また、Christine Gray 教授は下記注 19 で言及する論文において、武力攻撃が発生していない場合の先取的自衛の発動は、著しく問題であるとしている。

17) 大沼教授は、国際法学者の学説を取り纏め、「テロリストからの脅威を重視する米国を中心に「preventive action」は許されないが、「preemptive action」は許されるという解釈も主張されている。」旨記している(大沼保昭『国際法 / はじめて学ぶ人のための』東信堂、2005 年、552 頁)。Christopher Greenwood は攻撃が発生していなくとも、攻撃が急迫している場合には自衛による先制的な武力行使は認められるとしている(上記注 8 に引用の論文 pp.4-5)。

18) たとえば、Rosalyn Higgins 判事は「核の時代においてあいまいな規定を国が自らを防衛をすることが可能になるまで自己の運命を受動的に容認しなければならないように解釈しなければならないことは常識に反すものであり、通常戦争に直面した場合も同様である」との趣旨を述べ、広い範囲で自衛権を認め得ることを示している。(Problem and Process: International Law and How We Use it, Oxford University Press, 1994, p.242.)

19) Christine Grey の *International Law and the Use of Force*, second edition, Oxford University Press, 2004, pp.129-133. C. Grey は先取的な自衛権の行使が主張された例として、1981 年のイスラエルによるイラクの核施設の攻撃を挙げているが、安保理の議論において、イスラエルは自己の行動の正当性を裏付ける学説は引用したものの国家慣行としての明確な実例は示すことは出来なかったとしている。

な自衛権の行使」の立場を留保しているとしながらも、イラクの場合には、自衛権による正当化の主張を行っておらず、「先制的な自衛権」の適用を主張することには、ためらいがあることを示している。

(3) 先制的な自衛権行使を一般的に広く認めることは、不当な武力行使にも口実を与えることとなるので問題があり、可能な限り、限定的な解釈をすることが妥当と考えられるが、事態が急迫し(imminent)、これを排除するのに他に選択すべき適当な手段がないような場合には、自衛権の行使としての武力の行使も止むを得ざる手段であると認めざるを得ない状況があることは否定出来ないと考えられる²⁰⁾²¹⁾。しかし、急迫しているとは言えないような場合に「先制的な自衛権」として武力行使が容認出来るかについては、学説においても各国間においても国際的なコンセンサスはないと言え、実際にある国が「先制的な自衛権」の行使として武力を行使しようとする場合には異論が強く出され、「武力行使に関する国連の法的枠組み」を否定するものであるとの議論が出ることは必至であると考えられる。

20) 自衛権の行使を狭く、厳格に解すべきだとしている Ian Brownlie 教授の見解、上記注 16 参照。

21) 2005 年 3 月の国連事務総長の報告書においては(上記注 2 参照)(パラグラフ 123 から 126)で、「急迫した(imminent)」脅威に対して「先取的に(preemptively)」武力を行使する権利が認められるか、「潜在的(latent)」又は「急迫はしていない(non-imminent)」脅威に対して「予防的に(preventively)」に武力を行使する権利が認められるかどうかについては、加盟国の間で大きく意見が異なっているとしている。その上で、多くの法律家が認めているように、急迫した脅威の場合は攻撃が現に発生した場合と同様に、憲章第 51 条にて自衛の権利が認められ、脅威が急迫してはいない場合、脅威が潜在的な場合には、憲章は安保理に、国際の平和及び安全を維持するために予防的であっても武力の行使を認める権限を与えているとしている。

4. 武力行使に関する国連の法的枠組みの有効性

対アフガニスタン軍事作戦、イラク戦争について国連安保理が機能を果たせなかったことから、「国連の法的枠組み」は、有効性を欠如したものであると批判されている。また、上記3が示すように自衛権行使の要件についての国連加盟国間のコンセンサスがない状況で、仮に、「新たな脅威」に対して先制攻撃も考慮しなければならないような事態が発生した場合に、国連の法的枠組みでの対応は可能であろうか。

(1) 安保理は、憲章第7章の下で、「平和に対する脅威」に関する事態について判断し行動する権限を与えられており、現に武力攻撃が発生する以前の事態であっても、「平和に対する脅威」の存在を決定し(憲章第39条)、安保理がそのような事態の解決のために、軍事的な行動を含む強制措置について決定を行うことは可能である(憲章第42条)。また、第7章に基づく強制措置は、国内管轄事項にも及ぼし得る(憲章第2条7)。安保理は、国家によるテロ攻撃だけでなく、非国家組織によるテロ攻撃の脅威についても「平和に対する脅威」であるとの決定をなし得る。安保理は、自衛権の発動の要件を満たしているかどうかの判断が国によって異なる状況、脅威が潜在的であるような状況であっても、武力行使を認める権限を有していると解し得る。当該国が、テロを防ぐための国内措置をとらなかった場合、そもそも統治能力が欠如しているような「破綻国家」になっているような場合であっても、同様である。以上から考えると、各国が、最終的には憲章第51条の自衛の権利を留保しながら、国連の法的枠組みを活用して、安保理が「新たな脅威」に関する様々な事態に対応することの法的な基礎は十分に存在すると考えられる²²⁾²³⁾。2005年9月の国連創設60周年記念総会の際に総会決議の形で採択された成果文書²⁴⁾の中に、国連憲章の諸規定は「国際の平和及び安全」に対する「全ての脅威」に対応するに充分であり、安保理が平和と安全のため、国連憲章の目的と原則に従った行動をとることが重要であるとし、安保理が強制的な行動についての権限を有し、「国際の平和及び安全」の維持に主要な責任を有することを再確認しており、「新たな脅威」に関しても安保理が対応することは可能であることについては、国連加盟国の間では、

一応のコンセンサスはあるものと考えられる。

(2) アフガニスタン及びイラクの問題で安保理が機能を果たせなかったのは、法的枠組みが「新たな脅威」に対応するのに充分ではなかったからではなくて、安保理が、また、米国等が枠組みを十分に活用出来なかったからであると考えべきである。

「新たな脅威」に対しても、理論的には武力行使についての国連の枠組みを活用することが可能であるにしても、実際に事態が生じたときに安保理が、適切に、迅速に判断し、必要な措置を決定しなければ効果的な活用は出来ない。安保理が決定しようとする際の大きな問題としてあるのは、上記 3.(3) の通り、どのような場合に武

22) 9・11 国際テロ攻撃以前、安保理は、国際テロの問題については、「国際の平和及び安全」に対する脅威としながらも、武力行使を容認するまでには至っていなかった。9・11 のテロ攻撃以降も幾つかの国際的なテロは発生し、(例えば、2002 年のモスクワにおける劇場人質事件、2002 年のインドネシア・バリ島におけるナイトクラブ攻撃事件、2003 年のトルコ・イスタンブールにおける英国総領事館攻撃事件がある。)これらについても、安保理決議が採択されているが、テロ攻撃を「国際の平和及び安全」に対する脅威としながらも、自衛権への言及はなく、また、武力行使容認の文言も存在しない。しかし、非軍事的な対応では不十分で更に武力行使が必要な場合には、安保理は武力行使を容認することは可能であると考えられる。

23) Vaughan Lowe は、9・11 のテロ攻撃は国家でない主体が行ったものであるが、国境を越えたテロの攻撃は決して新しいものではなく、当該国に義務を課し、制裁を課すことは可能であり、最終的には自衛権の発動、安保理による武力行使の権限付与にて対応は可能である、イラクの問題は、ある国が国際的な義務に違反し、国際的な平和と安全を害する行動をしている場合で、通常形の国際紛争であり、総じて、「テロとの戦争」の対応のための新たな概念的な枠組みが必要であると理解することは出来ないと記している。(上記注 13 に引用の論文 p.4.)

24) 「2005 年世界サミットの結果」(2005 World Summit Outcome) という。(国連総会決議 A/Res/60/1)

力行使を認めるか、どこまでが自衛権の行使として認められるかについて国連加盟国間で意見が集約していないことである。事態が急迫しているとは言えないような場合や急迫しているかどうかについて意見が分かれるような場合に、当該国が、安保理の決定なしに、武力を行使すれば、自衛権では正当化出来ない不法な武力行使であるとの議論が出て来るであろう。この点については、2005年の国連事務総長の報告書において、安保理が武力行使に権限を与えることを検討する場合に、「脅威の深刻度はどうか」、「武力行使の目的は適当か」、「非軍事的な解決方法が適切でないかどうか」、「軍事行動が脅威に照らして均衡がとれているかどうか」、「軍事行動が成功する見通しがあるのか」などの諸点に関しどのように考慮するかについて共通の見解に到達すべきであるとし、それが出来れば、安保理の審議の透明性を高め、各国がより尊重することになるであろうとしている。また、安保理が原則や考え方を安保理決議の形で表明することを提案している²⁵⁾。現在までのところ、国連において、安保理が武力行使を認める場合の原則や考え方についての議論は充分進んでいるとは言えないが、武力行使の問題につき、加盟国間で考え方の整理を行い、なるべく広い範囲のコンセンサスが加盟国間で得られるように努力することは、国連の法的枠組みの有効な活用につながるものである。加盟国間で検討を行う際、上記の事務総長の報告にある提案は議論を始めるための妥当な基礎となると考えられる。

(3) 国連の枠組みの中で、具体的な課題について、「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」を有する安保理がその権限を行使して十分な対応が出来るかどうかは、国連加盟国、特に、拒否権を有する安保理常任理事国により協調的な取り組みが出来るかどうかによることが大きいと考えられる。なかでも、圧倒的な軍事力を有し、国際社会に大きな影響力を有する米国の対応が重要である。米国から見

25) 国連事務総長報告書(上記注2、注21参照)パラグラフ122から126。

た場合、「新たな脅威」に対応して武力行使を考慮しなければならないような事態が発生した場合、広範囲の国際的な支持と理解が必要であること、また、「新たな脅威」を生じさせている事態の根本的な解決は一国のみ又は武力のみでは果たすことは出来ず、国際社会全体の取り組みが必要であることを充分考慮すれば、国連の枠組みによる対応は米国にとっても問題の解決に資するものとなろう。安保理については、合意が得られない限り行動は出来ず、特に、常任理事国は拒否権により、一国であっても決定を阻止出来る等の問題があり、その役割についての幻想は抱くべきではない。しかし、米国を含め、加盟国にとって、国連が普遍性を有し、国連憲章の諸規定により、紛争解決に法的秩序を与え、各国の行動に、法的な権威付けを行うことが出来る唯一の国際機関であることは重要なことである。憲章第 25 条の「国際連合加盟国は、安全保障理事会の決定をこの憲章に従って受諾しかつ履行することに同意する」、同じく、第 103 条の「憲章に基づく義務と他のいずれかの国際協定に基づく義務とが抵触するときは、この憲章に基づく義務が優先する」の規定も重要な意味をもつ。米国にとっても、その気になれば単独で対応できる軍事的な能力を有していても、自己の行動を国連の法的枠組みの中で実施することにより、国際的な正当性を高め国際社会の幅広い理解と支持を得ることは重要であることは間違いないことである。また、安保理が「新たな脅威」に対しても、各国からみて正当性のある判断と決定を行うことは、国連の法的枠組みの有効性を高め、国際の平和と安全の問題の解決に法的な秩序をもたらすこととなろう。

おわりに

対アフガニスタン軍事作戦及びイラク戦争については、多くの国際法上の問題点が指摘され、米国の先制攻撃論は多くの議論を呼び、米国の単独行動の傾向が批判された。しかし、米国の行動は武力行使に関する国連の法的枠組みを否定したものではなかったと言うのが米国の立場であると考えられる。武力行使に関する国連の法的枠組み自体は、「新たな脅威」に対しても対応は可能である。現行の枠組みを活

用できるかどうか、その有効性を高めることが出来るかどうかは、国連加盟国、特に、米国を始めとする安保理常任理事国の協調にかかっていると見える²⁶⁾。

(筆者は前駐英国大使)

2006年9月

26) 本稿では、「新たな脅威」に対する武力による対応の面に焦点を当ててきたが、国際テロ、大量破壊兵器の拡散による脅威に対しては、それを防ぐために多方面で多くの努力を積み重ねる必要がある。これまでも、国連を中心にして、ハイジャック防止条約、人質行為防止条約、核物質防護条約、テロリズムに対する資金供与防止に関する条約等が締結されて来た。他方で、たとえば、テロリズムの定義を含む包括的なテロ防止条約の策定は出来ていない。このような問題を含め、国際社会全体の取り組みを強化する必要があることは当然のことである。