

## イラク戦争と国際連合

澤 喜司郎

### はじめに

2003年2月24日に米英スペインは国連安全保障理事会（以下、安保理と略す）にイラクに対する武力行使を容認する新決議案を提出したが、3月5日に仏独口の三国外相が新決議案に反対の共同宣言を発表し、3月11日にはシラク仏大統領が武力行使容認決議への拒否権行使を明言したため、3月17日に米英スペインは新決議案を取り下げた。そのため、仏口の「常任理事国が拒否権を発動して応酬することを避けることによって、国連安保理が瓦解するのを避けたからまだよかった」（志方俊之『「フセイン殲滅」後の戦争』小学館、2003年、122頁）が<sup>1)</sup>、「国連安保理の限界がはっきりしたことは事実であった」（同上、119頁）と言われている。

しかし、他方で「戦争という究極のパワーゲームを目撃すると、米国の《力の論理》が支配する時代の到来と考えがちとなる。もはや国連などの国際機関や集団安全保障システムは機能しないという議論さえ存在する。しかし、それは正しくない。世界は着実に国際法理と国際協調システムが機能する時代へと向かいつつある。イラク戦争に向かう瞬間、国連安保理理事会は機

1) ブッシュ大統領が、国連安全保障理事会にイラク攻撃容認決議案の速やかな採決を迫るために、「国連が無能で無意味な討論クラブに成り下がることを許さない」、「このままでは国連は（米国の不参加で失敗に終わった）国際連盟と同じ運命をたどるだろう」と警告したことに対して、「国連を利用する意志はあってもその国連に政策を左右されることは考えていないワシントンにとって、これは見込み違いだった。ブッシュ大統領は、国連との妥協を探るのではなく、国連を誹謗するような言動に走る。…国連に対して誰がボスなのかを迫る言動が、結果としてはアメリカの孤立を促進することになった」（藤原帰一「帝国の戦争は終わらない」、寺島実郎・小杉泰・藤原帰一編『イラク戦争—検証と展望—』岩波書店、2003年、104頁）と言われている。

能しなかったという見方があるが、実は機能しすぎるほど機能したともいえる」(寺島実郎「この戦争から見えてきたこと」, 寺島実郎・小杉泰・藤原帰一編『イラク戦争—検証と展望—』岩波書店, 2003年, 16-7頁)とされている。

さらには「米国は先制攻撃の行使の合法性を訴える必要さえないのだ。結局のところ, イラクを攻撃することで米国は, サダムが無視してきた, あるいは違反してきた数多くの現存の国連決議を実行に移しているだけなのだ。この場合, イラクへの侵攻は, 国際法の基礎を崩すのではなく, むしろ維持する役割を果たすのだ」(ローレンス・F・カプラン, ウィリアム・クリストル『ネオコンの真実』岡本豊訳, ポプラ社, 2003年, 174頁)とも言われているのである。

そこで, 本稿ではイラク戦争との関連において安保理は機能したのか, あるいは機能しなかったのかの検討を直接的な課題としつつ国際連合(以下, 国連と略す)や安保理をめぐる幾つかの問題について若干の検討を試みたい。

## I 国際連合と安全保障理事会

### (1) 国際連合の組織と目的

第二次世界大戦中から, 国際平和を維持し得なかった国際連盟にかわる新たな国際機構を設立する構想があり, 1945年4月から6月にかけて行われたサンフランシスコ会議で国際連合憲章が起草され, 6月26日に調印された。同年10月24日に国際連合憲章が発効し, 国連が正式に発足した。発足時の国連加盟国は51カ国であったが, 旧植民地等の独立により加盟国の数は大幅に増加し, 2003年5月現在, 加盟国数は191カ国である。

国連憲章及び国際司法裁判所規程(以下, 国連憲章と略す)は「われら連合国の人民は, われらの一生のうちに二度まで言語に絶する悲哀を人類に与えた戦争の惨害から将来の世代を救い, 基本的人権と人間の尊厳及び価値と男女及び大小各国の同権とに関する信念をあらためて確認し, 正義と条約そ

の他の国際法の源泉から生ずる義務の尊重とを維持することができる条件を確立し、一層大きな自由の中で社会的進歩と生活水準の向上とを促進すること並びに、このために、寛容を実行し、且つ、善良な隣人として互に平和に生活し、国際の平和及び安全を維持するためにわれらの力を合わせ、共同の利益の場合を除く外は武力を用いないことを原則の受諾と方法の設定によって確保し、すべての人民の経済的及び社会的発達を促進するために国際機構を用いることを決意して、これらの目的を達成するために、われらの努力を結集することに決定した。よつて、われらの各自の政府は、サン・フランシスコ市に会合し、全権委任状を示してそれが良好妥当であると認められた代表者を通じて、この国連憲章に同意したので、ここに国際連合という国際機構を設ける」としている。

そして、その目的として国連憲章第1条は「国際の平和及び安全を維持すること。そのために、平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為その他の平和の破壊の鎮圧とのため有効な集団的措置をとること並びに平和を破壊するに至る虞のある国際的の紛争又は事態の調整又は解決を平和的手段によつて且つ正義及び国際法の原則に従つて実現すること」、「人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎をおく諸国間の友好関係を発展させること並びに世界平和を強化するために他の適当な措置をとること」、「経済的、社会的、文化的又は人道的性質を有する国際問題を解決することについて、並びに人種、性、言語又は宗教による差別なくすべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成すること」、「これらの共通の目的の達成に当つて諸国の行動を調和するための中心となること」の4つを掲げている。

このように、国連憲章は「国際の平和及び安全を維持するために、平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為その他の平和の破壊の鎮圧とのため有効な集団的措置をとること」等を目的としているが、国連は国際機関であり、世界政府や超国家機関ではないことを確認しておく必要がある。というのは「第二次世界大戦後の世界は、国連という法制度と平行して、冷戦期に誕生

した同盟網によって構成されていた」(藤原帰一「帝国の戦争は終わらない」, 寺島実郎・小杉泰・藤原帰一編, 前掲書, 105頁)ばかりか, 「武力制裁ないし懲罰であるなら, まさしく国連(安保理)の専権事項であるし, 内容的にも重いことであるから, 安保理による意志決定が不可欠なのである」(最上敏樹「造反無理—この, 理を尽くさぬ戦争について」, 寺島実郎・小杉泰・藤原帰一編, 前掲書, 147頁)と言われ, またアフガン戦争に関して「国連と国際社会の承認を得た本来の合法的で正当な武力行使と, 米国が実際に行う武力行使とにはズレがある」(坂本義和「テロと文明の政治学」, 藤原帰一編『テロ後世界はどう変わったか』岩波新書, 2003年, 10頁)と言われるように, 国連に高い法的権威を認める見解や国連や安保理に対する大きな期待があるからである。

国連広報センター資料によれば, 「国連は主権国家で構成される組織で, これらの国々は自発的に国連に加盟し, 世界平和の実現, あらゆる国家間の友好関係の促進, 及び経済的・社会的進歩の支援に努めている。国連は事実上, 世界のあらゆる国にとっての話し合いの場であり, 国連は各国に対し, 紛争或いは問題の解決を助け, 人類のほとんどすべての関心事項に対処するためのメカニズムを提供している。国連は《諸国家の議会》と称されることもあるが, 超国家機関でもなければ, 各国政府の上に立つ政府でもなく, 国連には軍隊がない。国連は国際緊張を緩和させ, 紛争の防止をはかり, また発生した戦闘を停止させることで中心的な役割を果たしている」としている<sup>2)</sup>。

つまり, 国連憲章第1条が「共通の目的の達成に当つて諸国の行動を調和するための中心となること」としているように, 国連は「平和のために各国の考えや行動を《調和》させるだけであって, 《強制》はできない」(志方俊之, 前掲書, 119, 122頁)のであり, また「日本では依然としてアメリカのイラクに対する戦争は国連に対する造反で, 間違ったことだと考えている人が多いようだ。だがもともと国連にはそのような力も権限もない。よく言われることだが, 国際社会においては国家を超える権力は存在しない」(日高

義樹『アメリカは北朝鮮を核攻撃する—その衝撃のシナリオ—』徳間書店、2003年、205頁) のである<sup>3)</sup>。

## (2) 安全保障理事会とその権限

国連憲章第7条が規定するように、国連には総会、安全保障理事会、経済

- 
- 2) 軍隊のない国連が軍事的行動をとる場合には国連軍が必要とされ、その編成の手続が国連憲章第43条と第45条に規定され、国連憲章第43条には「国際の平和及び安全の維持に貢献するため、すべての国際連合加盟国は、安全保障理事会の要請に基き且つ一又は二以上の特別協定に従つて、国際の平和及び安全の維持に必要な兵力、援助及び便益を安全保障理事会に利用させることを約束する。この便益には、通過の権利が含まれる」、前記の協定は、兵力の数及び種類、その出動準備程度及び一般的配置並びに提供されるべき便益及び援助の性質を規定する」、前記の協定は、安全保障理事会の発議によつて、なるべくすみやかに交渉する。この協定は、安全保障理事会と加盟国との間又は安全保障理事会と加盟国群との間に締結され、且つ、署名国によつて各自の憲法上の手続に従つて批准されなければならない」とあり、同第45条には「国連が緊急の軍事措置をとることができるようにするために、加盟国は、合同の国際的強制行動のため国内空軍割当部隊を直ちに利用に供することができるように保持しなければならない。これらの割当部隊の数量及び出動準備程度並びにその合同行動の計画は、第43条に掲げる一又は二以上の特別協定の定める範囲内で、軍事参謀委員会の援助を得て安全保障理事会が決定する」とある。つまり、緊急の場合を含め国連軍の編成等については安保理が決定することになるが、安保理が機能しなければ国連軍の編成も不可能となり、そうなれば国連憲章がいう「国際の平和及び安全を維持するために、平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為その他の平和の破壊の鎮圧とのため有効な集団的措置をとること」さえできなくなるのである。
- 3) これに関連し、「国連を米国よりも高い道徳的権威と見なすのは大いに奇妙だ」(ローレンス・F・カプラン、ウィリアム・クリストル『ネオコンの真実』岡本豊訳、ポプラ社、2003年、183頁) とする見解もある。また、このような見解に対して「ブッシュ政権から見れば…加盟国に共産主義国、独裁政権、ならず者国家を含む国連の決定に、どうして従わなければならないのか。アメリカの資金と抑止力に頼るばかりなのに居丈高な注文をつける諸国のことを、どこまでアメリカは我慢しなければならないのか。民主政治を支える市民のつくったアメリカ憲法が、国連の決定に優先するのは当然ではないか。そこにあるのは、世界を支配する権力と、利権と、責任をアメリカが持っている、という世界観である。世界全体の将来を考えて、その立場から来る責任を自覚した行動をアメリカがとろうとする時、国連は、ごく私的な利害に基づいて世界各国がアメリカの足を引っ張るところとしか映らない」(藤原帰一、前掲論文、100頁) との指摘もある。

社会理事会、信託統治理事会、国際司法裁判所、事務局の6つの主要機関があり、総会は国連の主要な審議機関で、すべての加盟国から構成されている。そして、国連憲章第10条が「総会は、この憲章の範囲内にある問題若しくは事項又はこの憲章に規定する機関の権限及び任務に関する問題若しくは事項を討議し、並びに、第12条に規定する場合を除く外、このような問題又は事項について国際連合加盟国若しくは安全保障理事会又はこの両者に対して勧告をすることができる」としているように、総会は国連憲章に関連して発生するあらゆる問題を検討し国連加盟国に勧告を行うことができるが、安保理で検討中の紛争あるいは事態に関するものは勧告できないとされている。つまり、国連憲章第12条1は「安全保障理事会がこの憲章によつて与えられた任務をいずれかの紛争又は事態について遂行している間は、総会は、安全保障理事会が要請しない限り、この紛争又は事態について、いかなる勧告もしてはならない」と定めているのである。

そのため、国連の目的であり国連憲章が定める「国際の平和及び安全を維持するために、平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為その他の平和の破壊の鎮圧とのため有効な集団的措置をとること」等の安全保障に関する限りでは、安保理が大きな権限と責務を有し、「国連総会はほとんど権限を持たない、言葉を交わすだけの場」(志方俊之、前掲書、112頁)にすぎず、「戦争と平和の問題については、国連の加盟国の中で役割を果たすのは安全保障理事会のメンバーだけである」(L・F・カプラン、W・クリストル、前掲訳書、183頁)と言われているのである。

そして、国連は第二次世界大戦後の世界秩序を維持するための組織として戦勝国の主導の下で設置され、主要国である米国、英国、フランス、ロシア、中国(中華民国、現・中華人民共和国)が「拒否権」を特権としてもつ常任理事国となったこと言うまでもない。つまり、国連憲章第23条は「安全保障理事会は、15の国際連合加盟国で構成する。中華民国、フランス、ソヴィエト社会主義共和国連邦、グレート・ブリテン及び北部アイルランド連合王国及びアメリカ合衆国は、安全保障理事会の常任理事国となる。総会は、第一

に国際の平和及び安全の維持とこの機構のその他の目的とに対する国際連合加盟国の貢献に、更に衡平な地理的分配に特に妥当な考慮を払って、安全保障理事会の非常任理事国となる他の10の国際連合加盟国を選挙する」として

いる。

この安保理の責務と権限は国連憲章第24条に規定され、「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ものとし、且つ、安全保障理事会がこの責任に基く義務を果すに当つて加盟国に代つて行動することに同意する」とされているが、安保理常任理事国の中で「唯三国だけが成熟した民主主義国家で…この三国さえ国連をそれぞれ自国の地政学的目的に利用している」(L・F・カプラン, W・クリストル, 前掲訳書, 183頁)という指摘もある。

また、安保理での表決は国連憲章第27条に規定され、「安全保障理事会の各理事国は、一個の投票権を有する」、「手続事項に関する安全保障理事会の決定は、九理事国の賛成投票によつて行われる」、「その他のすべての事項に関する安全保障理事会の決定は、常任理事国の同意投票を含む九理事国の賛成投票によつて行われる。但し、第6章及び第52条3に基く決定については、紛争当事国は、投票を棄権しなければならない」とされ、手続事項<sup>4)</sup>以外のすべての事項に関する安保理の決定には常任理事国の同意投票が必要とされ、これが「拒否権」の根拠となっているものである。そのため「現在のアメリカ政権のもとで、国連が権威を失った。アメリカが国連に指示することはあっても、国連はアメリカに指示できないことを、今春の安保理における紛争が示している」(藤原帰一, 前掲論文, 111頁)と言われるが、同じことはロシ

---

4) 手続事項とは、国連憲章第28条によれば「安全保障理事会は、継続して任務を行うことができるように組織する。このために、安全保障理事会の各理事国は、この機構の所在地に常に代表者をおかななければならない」、「安全保障理事会は、定期会議を開く。この会議においては、各理事国は、希望すれば、閣員又は特に指名する他の代表者によつて代表されることができる」、「安全保障理事会は、その事業を最も容易にすると認めるこの機構の所在地以外の場所で、会議を開くことができる」というものである。

アや中国、フランスにも言えることであり、要は「権限をもった安全保障理事会は多数決を建前としながらも、常任理事国が反対することは何もできないという組織」(志方俊之、前掲書、112頁)にすぎないというだけのことである<sup>5)</sup>。

## II 安全保障理事会と拒否権

### (1) 安保理常任理事国と拒否権

イラク戦争との関連において安保理は機能したのか、あるいは機能しなかったのか、という問題については、上述のように「常任理事国が拒否権を発動して応酬することを避けることによって、国連安保理が瓦解するのを避けたからまだよかったが、国連での議論は、米国と英国の意思の前に、何一つなす術がなかった」、「国連安保理の限界がはっきりしたことは事実であった」と言われるように、「イラク戦争に向かう瞬間、国連安保理理事会は機能しなかったという見方があるが、実は機能しすぎるほど機能したともいえる」とも言われている<sup>6)</sup>。

しかし、一般には湾岸戦争は「米国の戦争決断に当時のソ連も協調するという、冷戦期には考えられない態勢でおこなわれた。国連についても、かつては対立する陣営が拒否権を発動し合って機能不全に陥っていた安保理が、

---

5) また、国連や安保理の実態については、「安保理が関与することなくアメリカが戦争を行えば安保理の機能と威信は大きく損なわれてしまうが、かといって政権打倒を目的とした戦争を安保理として認めることはできない。ここで生まれた妥協が、大量破壊兵器に関する国際査察であった。1998年以後、イラク政府は査察に応じてこなかったから、さらに条件の厳しい国際査察を要求すれば、イラクが拒否し、妨害する公算が強い。そして国際査察をイラクが妨げたのなら、《政権打倒》よりも国連の受け入れやすい軍事行動の根拠となる。開戦前に国連が関与することで、基本的にはアメリカの戦争に過ぎない戦争に、名目的ではあれ、国際制度の名残を留めることはできる。こうして1441決議が安保理の一致した支持を獲得し、名ばかりとはいえ、戦争の根拠は政権転覆から国際査察に移っていった」(藤原帰一、前掲論文、103頁)という程度のものであるとの指摘もある。



イラクに対する制裁と武力行使に合意するという画期的な事態となった」(小杉泰「イラク戦争が破壊したもの」, 寺島実郎・小杉泰・藤原帰一編, 前掲書, 25頁)と言われ, また「チェチェン人その他をかかえたロシア, ウィグル人をかかえた中国が, いつもなら《国家主権》や《内政不干涉》に固執するのに, 今回は米国のアフガニスタン武力介入を支持し, 国連安保理で珍しく五大国の歩調が揃った」(坂本義和, 前掲論文, 5-6頁)と言われるように, 「朝鮮戦争が始まったころから, 世界は冷戦時代に突入し, 安全保障理事会はほとんどモラトリアムな存在となってしまった。何か問題を提起しても, 拒否権の応酬で, 徒に愚論を戦わせるだけで, 何一つ決められなくなってしまった」(志方俊之, 前掲書, 112頁)ばかりか, 「米国とソ連の対立が深まり, 互いに拒否権を行使する結果, 平和に対する脅威・破壊, 侵略の認定すらできなくなっていった」(同上, 116頁)と考えるべきであろう<sup>7)</sup>。

たとえば, 北朝鮮が韓国に侵攻したとき, 安保理は北朝鮮の軍事行動の撃退と韓国への援助を決議したが, 「このときの国連安保理では, ソ連が欠席して決議に参加しなかったから, 《国連軍》が編成されたにすぎなかった。もし, ソ連が参加していたら, 拒否権を発動していたはずで」, それは「その後も続いた冷戦の中で, 二度と国連軍が編成されることはなかった」(同

6) たとえば, 安保理で多国間主義が「みごとに」機能していたとすることに関連して, 「安保理における多国間主義のかたちは, 常任理事国同士が相互に牽制し合い, 一国に突出させないようにすることを本旨としている。そのための究極の手段として国連憲章が用意したのが拒否権だった。…いうまでもなく, 拒否権は決議の成立を妨げることであり, その機能自体は破壊的な性質を帯びている。多数意見を押し切って一国が拒否権を行使すれば, 形を変えた単独主義にもなりうるだろう。…にもかかわらず, 《拒否権が行使されることが多国間主義の機能不全》といった理解は, やはり一面的でしかない。一国あるいは少数国が多数国の反対を押し切ろうとする時, 反対する多数の側に立って拒否権が行使されるなら, 拒否権は《単独主義を牽制する多国間主義》そのものになるからである。もっとも, 反対多数の場合, 投げられる反対票が拒否権であるかどうかは, 実は本質的な問題ではない。多数の反対に少数が従うかどうかという, 手続き的民主主義の問題にすぎないのである。…多国間主義が機能しなくなったのではない。唯一の超大国を含む二つの国が多国間主義から離脱したということなのである」(最上敏樹「造反無理—この, 理を尽くさぬ戦争について」, 寺島実郎・小杉泰・藤原帰一編, 前掲書, 150-1頁)との指摘がある。

上, 115-6頁) ことから明らかであるが, 実はこの朝鮮戦争によって冷戦構造の下では安保理が機能しないことが露呈したのである。つまり, 安保理常任理事国のうち米英仏は国連軍に参加したのに対して, 中国は中国人民義勇軍を送って北朝鮮側につき, ソ連は参戦していないものの北朝鮮に軍事的な支援をしていたのであって, このことは安保理の常任理事国が二極分裂し, 国連軍に参加した米英仏からすれば朝鮮戦争以降には安保理内に敵対国家を抱え込むことになったことを意味しているのである。その意味で, 対立する陣営が拒否権を発動し合うことによって安保理が機能不全に陥ったのは当然のことである。

そればかりか, 国連は自立した組織として存在しているのではなく, 単なる主権国家の集合体にしか過ぎず, 加盟に際してはその国の個々の政治体制では差別をつけないために専制国家も民主主義国家と同じように歓迎され, その結果国連は多くの独裁的国家を内部に抱えているばかりか, これらの専制国家群は国連参加によって良い変化が起こるのではなく, 彼らが逆に国連を彼ら自身の計画を遂行し不満を宣伝する舞台に変えてしまった (L・F・カプラン, W・クリストル, 前掲訳書, 183, 237頁) との指摘もある。

7) また「もともと予算も人も限られた国連は, 大国がそのルールに従って行動しなければ役割を果たすことはできない。安保理決議をめぐるアメリカ・イギリスとフランス・ドイツ・ロシアなどの対立は, 国連という枠によってアメリカの行動を制御しようという諸国と, アメリカの行動を正統化する機関として国連を利用するアメリカの対立であった。国連がもともと弱いというよりは, 国連という制度からアメリカが離れたことによって国連が弱められた」(藤原帰一, 前掲論文, 105頁) と言われ, 一方で「米英軍による開戦への流れは決まったのだが, 見落としてはならないのは, ある時点で戦争に反対した国々は, 日本の新聞が報じたように, 《反戦》だの《平和》《正義》だのといったきれいごとの理念で動いたわけではない, ということだ。国際的な紛争に対して, 国益に主眼を置いていたというのは言を俟たない」(志方俊之『「フセイン殲滅」後の戦争』小学館, 2003年, 105頁) し, さらに「米国と英国が国連安保理に提出しようとしていた《新しい決議》に, フランス, ドイツ, ロシアが反対していたのは, 直ちに開戦することに対してであって, 仏独口は6ヶ月だけ待って, 査察が完全に履行されなかったら, 《開戦もやむを得ない》と主張していたのである。《戦争か平和か》といった原理的な議論ではなかったのである」(同上, 212頁) とも言われている。

また、イラク戦争に関連することでの拒否権の行使についてみると、たとえば1998年にイラク側の兵器査察妨害に対してもロシアとフランスは「武力で対応するという如何なる決議案に対しても拒否権の行使を示唆し」、[軍事行動をとることへの承認を国連安保理でフランスとロシアは拒否した] (L・F・カプラン, W・クリストル, 前掲訳書, 79, 182頁) のであった<sup>8)</sup>。というのは「この両国は、バクダッドとは広範な通商取引関係を持ち、特に米国の外交上の政策遂行努力をわざわざ邪魔するのを好んだ」(同上, 78頁) からであり、「フランスとロシアは国連を自国の利益を追求するための舞台に変え…彼らは多国間主義を利用してそれぞれの一国主義的政策を展開した」(同上, 184頁) と言われているのである<sup>9)</sup>。

## (2) 安全保障理事会と米国

2002年9月12日にブッシュ大統領は国連総会での演説で「国連がその創設の趣旨に沿って行動すること、そして、無法者であるサダム・フセイン政権の《深刻で増大する脅威》と対決すること」を求め、「もし、そうしなければ、国連安保理の16におよぶ決議に組織的に違反してきたことを含め、《問題を示す証拠があるのにそれが存在しないことを望む》ことになる。国連安保理は、国連における討議が話し合い以上のものになること、そして国連決議が願望以上のものになることを確保するために設置された。サダム・フセ

---

8) フランスやロシアのこのような行為等については、「1998年に UNSCOM が安保理事会にイラク側の査察妨害行為に関する——共和国防衛隊のトラックが証拠書類を搬出している現場写真を含む——証拠を提出しようとした時、《フランス国連大使のアラン・デジャメなどは、それはたぶんトラック運転手たちがピクニックに行っていたのではないのかといった発言をしている》とリチャード・バトラー (兵器査察官) は述懐している。フランスとロシアは、UNSCOM 査察官に (たぶん彼らの国の) 外交官を同行させるべきだというイラク側の勧告に賛成したり、UNSCOM の報告の結論の受容を拒否したり、査察官はもっと《異文化に繊細な理解》を持つべきだとか、ついには、国連決議687号に従ってイラクの違反行為を罰すべきだとするアメリカ側の努力を真っ向から非難したりして、査察計画の規模縮小を機会ある毎に試みてきた」(L・F・カプラン, W・クリストル, 前掲訳書, 78頁) と言われている。

インは、繰り返し、安保理に対する義務に反してきており、それが今、国連の権威を脅かしている。そのため、われわれ共通の挑戦に対応する新たな決議の作成のために、米国は国連と協力する。この決議はイラク政府に責任を取らせる決定的なものでなければならない。この決議は最後までやり遂げるという国連の決意に支えられたものでなければならない。われわれは世界で最も重要な多国間機関の決議が順守されることを望む。そして、今まさしく、こうした決議がイラク政府により一方的に破られている」と語った<sup>10)</sup>。

このブッシュ大統領の演説は「全体として大成功だったといえる。妥協のない内容、イラク政策に各国の支持を求めたこと、国連が決議を執行するよう効果的な抗議を行ったことが、各方面で賞賛された。ニューヨークに滞在し、安全保障理事会の常任理事国としていかなる決議も拒否できるロシアとフランスを主な相手として、アメリカの政策への支援を取り付けようとして

---

9) 米英スペインが提出した武力行使を容認する新決議案に仏独ロが反対した理由について、フランスは「サダム・フセインからいくつかの油田の権利をもらっている。さらにフランスは、イラクに対して武器を提供していたが、その代金をまだもらっていない。もし、米国にサダム・フセインを亡き者にされたら、その債権が元も子もなくなってしまう。だから、フランスは米国のイラク攻撃に反対し」、また連邦議会（下院）の総選挙を控えていたドイツでは「本来、国際問題として冷静に議論されるべき問題が、《いかにして国内の選挙に勝つか》という問題に矮小化され」、米国がまだ攻撃の決定もしていない段階から「国民の機嫌を損なうことを恐れるかのように、《兵も金も出さない》《ドイツの施設は米軍には使わせない》などと、米国への非難を繰り返した」ため、小差で勝ち首相を続投することになったシュレーダー首相は「反対の姿勢を崩すわけにはいかなくなってしまったから」と言われ、ロシアについては「それほど深い理由があつてのものではない。当初は、どちらつかずの態度をとっていたが、どんどん反対派が国連の中で強くなっていくにつれ、それに乗らざるを得なかったというところが実情だろう。ロシアとしては、冷戦終結後の経済建て直しのために、このところアメリカとの関係において、ずっと譲歩を続けてきた。だが、闇雲に妥協を続けては面子の問題もある。ここでちょっと切り札をきっておいたほうがいいだろうという判断が働いたのではないだろうか。米国と英国が安保理に出した《攻撃を容認する新決議案》を、ロシアだけが通さなかったというのでは困るが、どうせフランスの反対で通りそうもないし、みんなが反対するのなら、それに乗っておこうということにすぎない」と言われている。志方俊之、前掲書、92-101頁。

10) 米国大使館「世界は今、試練に直面している：ブッシュ大統領の国連演説要旨」より。

いるパウエルにとって、大きな掩護射撃になった」(ボブ・ウッドワード『ブッシュの戦争』伏見威蕃訳、日本経済新聞社、2003年、462頁)と評される一方で、ブッシュ大統領は「イラク問題で国連に挑戦」(松長泰行「イラク戦争関連年表」、寺島実郎・小杉泰・藤原帰一編、前掲書、337頁)したとも評されている。

ブッシュ大統領が行った演説の内容については米国国家安全保障会議で議論され、当初はイラク問題は「アメリカの問題ではない…国連の問題だ。国連はあまりにも力が弱い…。国連は大量破壊兵器を破棄して査察団を受け入れるようにという決議を、10年以上にわたりイラクに対して執行できずにいる。国連は無意味な存在と化す危険を冒しているし、必要なことをしなければ敗者となるだろう。…国連は、第一次世界大戦後の国際連盟とたいして変わらない代物になっている——牙を持たない討論団体に」(ボブ・ウッドワード、前掲訳書、444頁)と国連を論点とし、国連に疑問を呈し、批判すべきだという考えもあったが、「大統領が国連に宣戦布告を要求するようなことはすべきではない」ため、国連でイラクに関する演説を行うにしても「あまり激しいものであってはならない…。(国連に)あまり高い要求を出すわけにはいかない。はなから国連の後押しを望んでいないと思われても困る。国連に一度機会を与えよう」(同上、445頁)という方向性が打ち出されたのである。

そして、ブッシュ大統領の国連総会での演説から1カ月余りがたった9月20日にホワイトハウスは先制攻撃、政権(体制)の変更、軍事的優位性の維持(米国の指導力の行使)の三原則を成文化した「米国国家安全保障戦略」(ブッシュ・ドクトリン)を発表し、その中で「大量破壊兵器の脅威に対しては能動的な拡散防止の努力が必要となる。米国は脅威が現実となる前に抑圧し、防御しなければならない。ならず者国家やテロ組織の目的を考えると、米国は過去のように相手の攻撃に対して反撃するという受動的な態度にはもはや依存できない。ならず者国家やテロ組織に伝統的な抑止力は通じないため、脅威が米国の国境に達するよりも前に我々に危害を加える者の脅威を見

つけ出し、破壊することで米国の利益を守る。米国は国際社会の支持を得るための努力を継続するが、必要とあれば先制行動による自衛権行使の単独行動も辞さない」と、必要とあれば単独行動を行うことを明確に表明したのである<sup>11)</sup>。

この単独行動の表明は、「本当に危険であり大惨事を引き起こす恐れがあるのは、テロリストやそれらの国の政府が大量破壊兵器を手に入れやすくなっていることなのだ」という「対テロリスト活動の概念が、全方面で受け入れられることはなかった。ブッシュほど本腰で取り組むものは、どこにもいなかった」(ボブ・ウッドワード, 前掲訳書, 433頁) ことをブッシュ大統領はヨーロッパ・ロシア歴訪によって実感し、また「サダムに危険な品々(フランスは核技術を, ドイツは化学物質を)の大きな部分を提供してきた西ヨーロッパ諸国は, イラクの悪と対決するよりは, フランスの言うアメリカの《ハイパーパワー》的自信をへこますことに熱心なように見え…ヨーロッパ人が米国は《国際社会》の合意を尊重すべきだと迫る時は, 彼らは国際道義という名の服を着て一種の権力外交を行っている…(が) 彼らが個々の国家として旧時代に振るった影響力を今日も振るえるのは国連という舞台だけ」(L・F・カプラン, W・クリストル, 前掲訳書, 185頁) であるため, それらの常任理事国による拒否権の行使が安保理を機能不全に陥れたからであろう。

### Ⅲ 国際連合と集団安全保障制度

#### (1) 安全保障理事会と集団安全保障制度

国連憲章第14条は「第12条の規定を留保して, 総会は, 起因にかかわらず, 一般的福祉又は諸国間の友好関係を害する虞があると認めるいかなる事

---

11) ブッシュ・ドクトリンについて詳しくは, 拙稿「ブッシュ・ドクトリンと米国の国家安全保障戦略」『山口経済学雑誌』第52巻第4号, 2004年3月を参照されたい。

態についても、これを平和的に調整するための措置を勧告することができる。この事態には、国際連合の目的及び原則を定めるこの憲章の規定の違反から生ずる事態が含まれる」とし、これは「安保理が拒否権の行使によって、その責任を果たせないときは、代わって総会が集団的措置を勧告できる」（志方俊之、前掲書、116頁）としたものである。この一つの実現として国連平和維持活動（PKO）があるが、「国連PKOは、戦後の東西対立の中で、国連憲章第7章に定める集団安全保障制度が機能しないことから、国連が世界各地の紛争地域の平和の維持または回復をはかる手段として実際の慣行を通じて行われてきたもので…第2代国連事務総長ダグ・ハマーショルドが《憲章6章半》の措置と呼んだ通り、国連憲章上明文の規定はない」（外務省「国連平和維持活動（PKO）の現状」、平成15年10月）のである<sup>12)</sup>。

なお、国連広報センターの「国連の基礎知識」によれば、「安全保障理事会を構成する15ヵ国が平和維持活動を創設し、規定します。国連憲章には、同理事会が国際の平和と安全の維持に主たる責任を有すると明記されています。同理事会の5つの常任理事国、すなわち中国、フランス、ロシア連邦、イギリス、アメリカは、平和維持活動の決定に関して拒否権を発動することができます」とあることに留意しなければならない。

また、この国連平和維持活動と同時に、国連軍に代わり平和維持軍も考え出されたが、これは「あくまで紛争当事者間に成立した停戦合意の履行の監視が目的であり、平和維持軍には自衛のための武器使用しか認められていない」（志方俊之、前掲書、116頁）ため、1991年1月の湾岸戦争では多国籍軍

---

12) 内閣府国際平和協力本部事務局資料によれば、「国連は、前身の国際連盟が2度の世界大戦のきっかけとなった国家間の紛争を未然に防ぐことができなかったという反省の上に立ち、《国際の平和と安全の維持》を大きな目的の一つとして発足しました。しかし、国連憲章第7章が国連軍による強制措置という強い権限を認めているにもかかわらず、第2次世界大戦直後から始まった米ソを中心とする冷戦構造の中では、世界の平和を脅かすような紛争が発生しても、安全保障理事会の常任理事国間で協調が得られず、これらの紛争に対処するための国連の活動は十分に機能しませんでした。これに代わる活動として、世界各地に発生した紛争の平和的な解決に資するために実施されるようになったのがPKOです」としている。

方式が誕生し、安保理決議678号によって「国連軍でも平和維持軍でもない多国籍軍は、いかなる武器を使っても、いかなる戦闘を行ってもいいことになったわけで…こうなると、ますます国連の存在意義は薄れてくる。今や機能不全に陥っているのだ。冷戦すらなかった半世紀も前に、第二次世界大戦直後の国際秩序維持のためにつくり出された国際機構が、冷戦を経て対テロの時代になった後もそのまま機能するはずがない」(同上, 116頁)のである。

このような平和維持軍や多国籍軍の存在の現実的意義を考慮し、「ボスニアとルワンダでの大量虐殺に対してなす術もなくただ無感情に眺めていたり、あるいは、サダムによる国連決議の度重なる無視を見て見ぬふりで見過ごすのでは、国連はその構成部分全体の和よりかなり小さい役割しか果たしていないことになる」(L・F・カプラン, W・クリストル, 前掲訳書, 183頁)ばかりか、そもそも国連憲章第2条7が「この憲章のいかなる規定も、本質上いずれかの国の国内管轄権内にある事項に干渉する権限を国際連合に与えるものではなく、また、その事項をこの憲章に基く解決に付託することを加盟国に要求するものでもない。但し、この原則は、第7章に基く強制措置の適用を妨げるものではない」とし、また国連憲章第48条1が「国際の平和及び安全の維持のための安全保障理事会の決定を履行するのに必要な行動は、安全保障理事会が定めるところに従つて国連加盟国の全部又は一部によつてとられる」と規定しているため、「同時多発テロの被害を受けた米国が、自国の安全のため…《有志連合》を組んで力を行行使することは妨げない」(志方俊之, 前掲書, 119, 122頁)と言われているのである<sup>13)</sup>。

その意味では、「米国は先制攻撃の行使の合法性を訴える必要さえないのだ。結局のところ、イラクを攻撃することで米国は、サダムが無視してきた、あるいは違反してきた数多くの現存の国連決議を実行に移しているだけなのだ。この場合、イラクへの侵攻は、国際法の基礎を崩すのではなく、むしろ

13) 米国はイラク戦争に参戦した国々を「有志連合」(Coalition of Willing), これらの国々が集まって組織された軍を「合同軍」(Coalition Forces)と呼んでいる。志方俊之, 前掲書, 119頁。



維持する役割を果たす」(L・F・カプラン, W・クリストル, 前掲訳書, 174頁) と考えることもでき, さらには冷戦後の世界では「アメリカに対抗できる国家も機関も存在しない。国連には制度はあっても力はなく, アメリカの力に頼らなければヨーロッパでも東アジアでも安定など保てない」(藤原帰一, 前掲論文, 99頁) のも事実である。

このことは, 集団安全保障制度を実現しようとする国連の目的に反して, 国連憲章第12条1の規定にあるように安保理にその権限(責務)を集中し, 国連憲章第23条が「中華民国, フランス, ソヴィエト社会主義共和国連邦, グレート・ブリテン及び北部アイルランド連合王国及びアメリカ合衆国」を安全保障理事会の常任理事国とし, 常任理事国に拒否権を認めたことが安保理を機能不全に陥れ, 集団安全保障制度を実現不可能なものにした原因であることを意味しているのである。

## (2) 安全保障理事会の改革

2002年9月にアナン国連事務総長は, 国連改革に関する事務総長報告書「国連の強化: 更なる変革のためのアジェンダ」を発表し, 国連の機能強化のための改革案を提示した。この報告書は, 主として内部の管理, 事務局の機能, 総会の作業計画の改善等に焦点をあてたもので, 同年12月に国連総会は報告書が示す大きな方向性を支持する内容の決議を採択したのである。

そして, 外務省編『外交青書』(平成15年版)は「安保理改革なくして, いかなる国連の改革も完結しないことは, 前述のアナン事務総長の報告書にも明記されている。安保理が国連憲章に基づき平和と安全の問題について大きな責務を果たしていることは, 2002年11月のイラク問題に関する安保理決議1441の採択をめぐる動き等を通じて改めて強く認識されたが, 安保理が期待される役割を果たすためには, その機能を高める形で改革を行うことが不可欠である。安保理改革については, 2000年9月のミレニアム・サミットを始めとする様々な機会における議論を通じて, これまでに, 安保理改革の早期実現が国連加盟国の総意であること, 常任・非常任議席双方の拡大につい

ては多くの加盟国が支持していること、が明らかになっている。一方で、1994年1月に作業を開始した安保理改革作業部会の議論は、2003年で10年目に入ったにもかかわらず、拡大後の安保理議席数、新常任理事国の選出方式、拒否権の扱いといった論点について加盟国の意見は収斂していない。特に近年、テロとの闘い、アフガニスタン情勢、イラク情勢といった国際社会の緊急の課題に各国の関心が集中していることもあり、安保理改革をめぐる議論は必ずしも活発には行われてこなかった<sup>14)</sup>。

また、第58回国連総会での加盟各国首脳や閣僚による一般演説で特に注目されたのは、イラクの治安悪化が世界の不安定要因となるとの認識を踏まえ、安保理をはじめ国連の改革を求める声が噴出したことであり、アナン国連事務総長も演説でブッシュ政権の「先制攻撃」理論に代表される「単独行動主義」をきっかけに世界の安全保障に関する共通認識が揺らいでいるとの警告を発し、また国連がイラク戦争を阻止できなかった経緯を踏まえ、各国首脳に国連改革を自らの問題として自覚するよう訴えた。各国首脳らの一般演説

---

14) 安保理改革についての日本政府の見解は「国連加盟国数は、創設時（1945年）の51か国から今日の191か国（2003年3月現在）にまで増加しました。これに対して、安保理の構成は、1965年に非常任理事議席が6議席から10議席に拡大したものの、それ以来変わっていません。そのため、加盟国数の増加を踏まえて安保理の議席を拡大することが必要です。また、冷戦後、安保理は、PKO等の活動を通じて、停戦監視を中心とした伝統的な活動のみならず、社会と経済の復興と発展、民主化のための支援といった幅広い活動を展開するようになってきています。今日の安保理には、経済・社会の分野でも幅広く貢献できる国の参加が求められています。安保理が国際社会の諸課題により有効に対処するためには、このような状況の変化を反映させる形で安保理の正統性と実効性を向上させることを通じて、安保理の機能を高めることが必要です。最近の国際テロやイラク問題といった国際問題への対応にも示されているように、今日、安保理は国際の平和と安全の分野においてますます重要な役割を果たしています。また、安保理に対する国際社会からの期待も高まっています。安保理改革の早期実現は、国際社会全体にとって重要な課題であるといえるでしょう。日本は、このような認識の下で、改革の実現に向けて積極的に取り組んでいます。日本としては、安保理改革が実現する暁には、平和の定着や国造り、軍縮や不拡散、開発といった様々な分野での能力と経験をいかし、常任理事国として一層の責任を果たしたいと考えています」（外務省「安全保障理事会改革～なぜ改革が求められているのか～」、外務省編『外交青書』平成15年版、129頁）というものである。

では、特に国連改革に積極的だったシラク仏大統領は国連に代わる多国間機関はないと国連の重要性を強調し、イラク開戦で安保理が分裂した事態を受けて国連改革の必要性を主張するとともに安保理改革では常任・非常任理事国の拡大をあげて日本とドイツの常任理事国入りを支持し<sup>15)</sup>、他方、バジパイ印首相は「安保理のメンバー構成は世界の現実を反映したものでなければならない」と強く安保理理事国入りの意思を示唆していた<sup>16)</sup>。

さらに、米国の対イラク攻撃など最近の問題に対して国連が力不足であるとのアナン国連事務総長の危機感を背景に、安保理などを含む国連改革や世界規模の安全対策のあり方について話し合うための「高級諮問委員会」が創設された。同諮問委員会は、将来平和への脅威となる可能性のあるものに対して厳格な分析を加え、明確で実際的な対策をまとめて事務総長に報告し、事務総長はこれを基に国連総会に勧告する予定となっている<sup>17)</sup>。

しかし、安保理改革の根本的な問題は、安保理議席数、新常任理事国の選出方式、拒否権の扱いなどの安保理改革には国連憲章の改正が必要とされ、同憲章第108条が「この憲章の改正は、総会の構成国の3分の2の多数で採択され、且つ、安全保障理事会のすべての常任理事国を含む国際連合加盟国の3分の2によつて各自の憲法上の手続に従つて批准された時に、すべての国際連合加盟国に対して効力を生ずる」としているため<sup>18)</sup>、安保理常任理事国のすべてが安保理改革に賛成しない限り安保理改革を実現することができないのである。しかし、フランス、ロシア、中国をはじめ現在のすべての常

---

15) 安保理改革について、一部では現行の常任理事国に日本とドイツを加えることには異論はないと言われているが、「日米安保条約を米国との間に締結した日本は、米国軍隊を日本各地に駐留させ、他国からの侵略意図を防いで来た。しかし、日米安保を邪魔と見る中国や北朝鮮などは、日本に対して嫌悪感を抱き事あるごとに日本の政策に介入し、或いは妨害をして来ている。それゆえ、安保理常任理事国入りの条件となる常任理事国全ての賛成が必要という規則がある限り、日本の加盟は常に中国だけが反対に回って実現は不可能である」と言われている。杉山徹宗「国連改革問題と日本の安保理加盟」『DRC年報(2001)』、平成13年。山崎隆一郎「国連の最近の動き：現場からの報告」、日本国連学会編『国連システムの役割と展望』国際書院、2003年。

16) 『毎日新聞』2003年10月4日付東京朝刊。『産経新聞』2003年9月24日付。

任理事国が拒否権を持つそのポストを容易に手放すとは常識的には考えられないとすれば、安保理改革が実現することは残念ながらあり得ないと考えざるを得ないのである<sup>19)</sup>。

## おわりに

以上、本稿ではイラク戦争との関連において安保理は機能したのか、あるいは機能しなかったのかの検討を直接的な課題としつつ国連や安保理をめぐ

- 
- 17) 2003年10月27日の総会の再活性化（議題55）、国連改革（議題57）、経済・社会関連分野での国連再構築・再活性化（議題58）、国連システムの強化（議題59）に関する総会討議において本村芳行国連代表部大使は、「改革のもう一つの側面は、より長期的な、戦略的観点を考慮に入れなければなりません。つまり、国際社会の現実の問題に対処するために、我々がいかに長続きする多国間の枠組みを構築し、運営しうるか、という問題です。第1に、安保理改革の問題です。10年前総会によって設立された作業部会の議論において、何ら見るべき進展がなく、また停滞状況からの出口が見えないことは遺憾です。事務総長は、2005年までに国連の変革に関し合意すべきであると提案しています。日本はこの提案を真剣に受けとめており、川口外務大臣が一般討論において提案したように、そうした機会に各国の首脳レベルが集まり、安保理改革をはじめとする国連改革に関し政治的意思決定をすべきであると考えます。日本は、有識者によるハイレベルパネルの設立という事務総長のイニシアティブをも支持するとともに、大きな関心を持ってその進展をフォローします。日本はこのイニシアティブに対し可能な限りの貢献を行う所存です。安保理の正統性と有効性を向上させるためには、グローバルな責任を担う意思と能力をともに持った国を、新たな常任理事国として加える必要があります。日本は引き続き安保理改革の実現のために積極的に取り組み、改革された安保理の中で、常任理事国としてより大きな責任を担いたい考えです」と演説している。
- 18) また、国連憲章第109条には「この憲章を再審議するための国際連合加盟国の全体会議は、総会の構成国の3分の2の多数及び安全保障理事会の9理事国の投票によつて決定される日及び場所で開催することができる。各国際連合加盟国は、この会議において一個の投票権を有する」、「全体会議の3分の2の多数によつて勧告されるこの憲章の変更は、安全保障理事会のすべての常任理事国を含む国際連合加盟国の3分の2によつて各自の憲法上の手続に従つて批准された時に効力を生ずる」とある。
- 19) 『毎日新聞』は「いわば《総論賛成、各論反対》で、特に常任理事国が拒否権行使を含む既得権を死守したい中、国連総体として国際社会の意思を反映した組織作りは容易でない」（2003年10月4日付東京朝刊）としている。

る幾つかの問題について若干の検討を試みた。以下、本稿での論点をまとめておく。

イラク戦争との関連において安保理は機能したのか、あるいは機能しなかったのかという直接的な課題については、イラク戦争に限らず国連の創設以来、安保理は機能していないと言わざるを得ない。それは安保理常任理事国の中には「国際の平和や安全の維持」に対する意識の低い常任理事国もあるばかりか<sup>20)</sup>、安保理での表決に際しては常任理事国は拒否権を有し、これを自国の利益を目的として行使するからである。しかし、拒否権の行使は現行の国連憲章において常任理事国に認められた権利であり、その意味では国連憲章そのものに問題があるといえる。

また、安保理が機能不全に陥っていることは、アナン国連事務総長が演説でブッシュ政権の「先制攻撃」理論に代表される「単独行動主義」をきっかけに世界の安全保障に関する共通認識が揺らいでいるとの警告を発し、また国連がイラク戦争を阻止できなかった経緯を踏まえ、各国首脳に国連改革を自らの問題として自覚するよう訴えたこと、さらに米国の対イラク攻撃など最近の問題に対して国連が力不足であるとの同事務総長の危機感をはじめ、各国首脳や閣僚の国連総会での演説からも明らかであり、そのため安保理などを含む国連改革や世界規模の安全対策のあり方について話し合うための「高級諮問委員会」が創設されたのであった。

20) 常任理事国の問題としては、たとえば2003年10月3日現在、対人地雷禁止条約（オタワ条約）に米国、ロシア、中国の3国は未締結であり、この3国が保有する地雷が世界全体の約8割を占め、また1998年7月のローマ合意で大量虐殺、戦争犯罪、人道に対する犯罪を裁く国際犯罪法廷（ICC）の設置が決まったが、2002年5月現在、米国とロシアは合意に調印したが未批准であり、中国は調印も批准もしていない（ダン・スミス編著『世界紛争・軍縮地図』盛岡しげのり訳、ゆまに書房、2003年、39、46頁）し、「9/11は19人のテロリストによる組織犯罪であり、こうした人道に対する卑劣な犯罪行為を裁く国際刑事訴訟システムの構築に米国こそ先頭に立つべきであろう。ところが、驚いたことにブッシュ政権はICCへの参加を拒否した。理由は《米国民が第三国で不公正な裁判の被告になることを拒否する》というものであった」（寺島実郎「不必要な戦争を拒否する勇気と構想」、寺島実郎・小杉泰・藤原帰一編、前掲書、5頁）という指摘がある。

しかし、問題は安保理改革には国連憲章の改正が必要とされるため、安保理常任理事国のすべてが安保理改革に賛成しない限り安保理改革を実現することができないのであり、フランス、ロシア、中国をはじめ現在のすべての常任理事国が拒否権を持つそのポストを容易に手放すとは常識的には考えられないとすれば、安保理改革が実現することは残念ながらあり得ないと考えざるを得ないのである。