



2013年9月9日(月) 開催

テーマ:「国連安全保障理事会の変質と日本」

報告者:河原 節子(客員研究員)

概要

はじめに

国連安全保障理事会(以下、「安理理」)の改革、特に常任理事国の拡大が話題となった際には、わが国内外で安理理の活動や役割について多くの議論がたたかわされた。残念ながら、拡大の議論は行き詰った状況にあり、日本の分担率も最高の約20%(2000年)から約10%(2013年)へと低下したため、日本はチャンスを逃がしたとの声も聞かれる。

その一方、安理理が、国連創設以来、その役割と機能を大きく変化させており、その中で、日本や5常任理事国(P5)以外の国がどのように、この変化に対応すべきかについて十分な議論や検討がなされているとは言いがたい。安理理の役割の変化を分析することで、日本が今後どのように安理理に関わっていくのかについての1つの示唆としたい。

1. 国連憲章創設当時

よく知られているように、国連は、国際連盟が第二次世界大戦を防げなかった教訓に基づき、世界の平和と安全の維持を最大の目標として、集団安全保障体制を確立するとの目的に基づき設立された。

安理理は、国際の平和と安全の維持に主要な責任を有し(憲章第24条)、紛争の平和的解決(第6章)、平和の破壊等に当たって、法的拘束力のある決定を行う(第7章)。憲章第一条第一項でも、平和と安全という国連の目的の達成ために、この2種類の手段が規定されているが、第6章の手段をとるに当たっては、「正義の原則と国際法に従って」との条件がある。一方、第7章の手段については、この条件は記載されていない。これは、暴力行為があった場合には、警察官は直ちにかけつけ、どちらが正か悪か判断するのではなく、直ちに強制力をもって暴力をやめさせることが必要との米国の考え方によるものである。さらに、第6章については、安理理は、紛争解決の方法(仲裁裁判等)を提示するのみではなく、紛争解決の条件も提示できるようにすべきとの英の提案に、当初米国が反対していたが、これも、警察官は、同時に仲裁役にはなれないとの理由によるものである。

この起草経緯にかんがみれば、安理理は警察官役、総会は立法府の役割(第13条で、国際法の漸進的発展と法典化は総会の役割を規定)、国際司法裁判所は司法的機関であるとの明確な位置づけがあったと考えられる。

なお、安理理の決定は、全加盟国を拘束する(第25条)のみならず、他のいかなる国際的義務に優越する(第103条)と極めて強力であるが、このような強大な権能が許容された背景には、5大国の拒否権がある。すなわち、安理理がこの強大な権限を悪用したり、権限濫

用したりするのは、5大国の相互チェックにより防止できようとの考えである。

2. その後の安全保障環境の変化

国連創設当初より、冷戦の気配が濃厚となり、憲章で予定されていた集団安全保障体制は機能しなかった。冷戦時に第7章に基づく強制措置が合意されたのは、たった3例のみであり、そのうち唯一軍事的措置が決定された朝鮮国連軍は、ソ連(当時)が中国代表権問題で安理を欠席した事例のみである。

これが抜本的に変化したのは、冷戦の終結であり、それが初めて具体的事例に結びついたのは、いわゆる多国籍軍への武力行使「授權決議」が採択された湾岸戦争である。その後、90年代の度重なる国内紛争においては、ジェノサイド、民族浄化、人道法違反が大問題となり、憲章第7章に基づき、PKOや多国籍軍が活発に活動した。2001年の9.11後は、国際テロリズムが最も深刻な脅威となり、それに対抗する多くの措置がとられることとなった。

このような国際安全保障環境の変化に応じて、どのように安理の機能と役割が変化したのかを、具体的な事例からみていく。

3. 変化を象徴する事例

① IKBDC(イラク・クウェート国境画定委員会)

これは、湾岸戦争後の決議687に基づき策定された委員会である。5人の委員(両国からそれぞれ1名ずつ、3名の個人専門家の計5名)。両国の間には、国境についての合意文書があったが、右はあいまいな記述であり、添付された地図もなかったため、右を demarcate するという技術的な作業と位置づけられたが、当時の委員によれば、法的・政治的な判断が必要であったとされている。委員会の画定した国境は、安理決議により、final なものと決定されており、裁判所、調停や二国間の協議ではなく、安理により国境が画定された初のケースとなった。

② UNCC(国連賠償委員会)

同様に、決議687によって、イラクの攻撃により被害を受けた外国の国民・企業・政府に、賠償を行うための賠償委員会とそのための基金が設置されることが決定された。委員会の意思決定機関は、安理メンバー15カ国からなる Governing Council であり、その下で、法律・会計等の数十名の個人専門家によるパネルが設置された。国連事務総長によれば、これは、被害額の認定という技術的な作業であり、司法的な措置ではないと位置づけられたが、そもそも、損害賠償の枠組みや、具体的な損害に対応する賠償額の決定などは、技術的な作業とは言いがたい。さらに、委員会の意思決定機関が安理メンバー国と同一であることから、実質的に、安理が被害の認定と賠償額の決定という準司法的な措置を行っているといえる。

③ ICTY/ICTR(旧ユーゴ及びルワンダ国際刑事裁判所)

重大な国際法違反を犯した個人をどう裁くかは、第一次世界大戦以降の重要な課題の1つであった。第二次大戦後のニュルンベルグ裁判、極東裁判のように、アドホックな対応は好ましくないとして、国連創設直後から、国際刑事裁判所の設置につき国際法委員会で検討が行われたが、冷戦で事実上検討は止まっていた。それが、旧ユーゴ紛争に際しての民族浄化や文民の虐殺等の犯罪者を裁く必要から、ICTYが安保理の補助機関として、決議により設置された。これは、明らかに司法機関であり、安保理が決議によって司法機関を設置することについて、各国から大きな懸念や疑問が提示された(わが国も、罪刑法定主義や国内裁判との関係が不明として一定の懸念を表明)。しかし、国連事務総長は、本来国際条約や総会決議による設置の方が望ましいとしつつ、それは時間がかかりすぎるとして、安保理決議による設置を強く主張した。多くの国は、あくまで例外的措置として同意したが、皮肉にもすぐ後にルワンダ内戦においてジェノサイドが発生し、再度安保理決議によりICTRが設置されることになった。

極めて高い公平性と政治的中立性が求められる司法機関を安保理が設置することに懸念もあったが、この事例をきっかけに、一般的に重大な人道法違反等を管轄する国際刑事裁判所設置の機運が高まり、早期の条約制定にこぎつけることができた。

④ ロッカビー事件

ロッカビー事件は、安保理決議と既存の国際条約の内容が矛盾した場合の問題を提示した。同事件は、1988年に、ロンドン発NY行きのパンナム機が英国のロッカビー上空で爆発し、2年後にFBIとスコットランド警察によって、リビア政府職員2名が容疑者として特定された事件である。英米両国は、引渡しを強く要求し、安保理決議を通じて、リビアに経済制裁を課した。リビアは、引渡し請求は、モントリオール条約に定める「引渡しか訴追か」という原則に反するとして、ICJに提訴し、暫定措置を要請。ICJは、安保理決議は、一見有効と推定されるとした上で、憲章第103条を適用して、安保理決議が既存の条約に規定に優越すると判断した。この事例は、安保理決議が条約を上回る力があることを示すと共に、ICJが安保理決議の合憲性を判断できるのか、仮に憲章違反との判決がでた場合の法的効果はどのようになるのかについて明文規定がないため、国連内部の機関間のチェック・アンド・バランス体制が不明確という問題を露呈した。

⑤ テロ関連決議

2001年9月11日の対米テロ後、重要なテロ関連決議が採択された。第一は、右テロの2週間後に採択された決議1373である。右は、テロを防止するための資金供与の禁止や・犯罪化、テロ資金凍結等の国際措置を義務付ける決議である。

右決議は、テロリズムの存在自体を「国際の平和と安全への脅威」と認定しており、特定の

国や地域に状況に基づくのではない、一般的な義務付けとして、安保理が初めて国際法を策定した事例といわれる。このような重大な決議にも関わらず、短期間で作成・採択された背景は、すでに1999年に総会でコンセンサス採択(しかし、批准国は少なく未発効)された「テロ資金供与防止条約」とほぼ同じ内容であり、抵抗が少なかったのが一因であろう。

その後、2004年には、テロリストへのWMD(大量破壊兵器)拡散への懸念から、右を阻止するための出入国・貿易・為替についての幅広い管理を義務づける決議1540が採択された。この時には、全く新しい国際的規範を策定し、しかも全ての国連加盟国に直ちに義務付けるという効果を持つため、多くの国から懸念と反発が表明された。激しい議論のうえ、決議は採択されたが、国内措置実施に当たって様々なサポート体制がとられたことから、理解と協力は進み、2008年には、同決議の内容の延長に反発はほとんどなく、円滑に決定された。

4. 各国の対応と日本の役割

このような安保理の機能の拡大・強化の流れは、国際社会における脅威や問題に効果的な措置を迅速にとれるという大きなメリットがある一方、国連創設当初の想定された安保理の役割を超えるのではないかと、民主主義国家にある三権分立といったチェック・アンド・バランスが不十分ではないかとの問題の指摘もでてきた。

たとえば、オーストリア政府は、中小国にとって、力でなく「法の支配」こそが「最大の武器」として、『安保理と法の支配』というイニシアティブを実施した。2008年には、その検討結果を受け、立法決議は例外的なケースに限り、かつ、透明性の高い事前協議を行う、レビューメカニズムを設ける等の提案を行った。

また、昨年S5(small 5: スイス、シンガポール、リヒテンシュタイン、コスタリカ、ヨルダン)は、安保理作業方法の改善の一環として、安保理の協議の透明性を高めること、拒否権行使の場合は、その理由を書面で説明する等の改善策を内容とする総会決議案を提出したが、P5の政治的圧力で決議案撤回を余儀なくされた。

わが国は、国内外において「法の支配」を尊重・重視しており、ICJ義務的管轄権受諾、ICCに関するローマ規程を締結、ジュネーヴ諸条約・議定書を全て締結している。特に、アジア諸国は、これらの「法と正義」に関する条約・枠組みに積極的に参加する国は多くなく、日本がアジア諸国への働きかけを通じて、「法の支配」をより広く実現する上で十分貢献ができるはずである。

これまで、わが国の安保理常任理事国入りの議論の多くは、その高い分担率を背景としていたが、今後は、安保理の機能の変質を踏まえ、わが国が「法の支配」先進国であることを十分生かしたものにすべきと考える。

以上