

## 地歴・公民科 資料 No. 57

もくじ

巻頭	対イラク「戦争」と国連／最上敏樹…………… 1
論説	教育基本法を生かす教育改革を／堀尾輝久…………… 6
図書紹介	…………… 12

### 巻頭

## 対イラク「戦争」と国連



国際基督教大学 教授  
ロータリー平和センター 所長

**最上 敏樹**

国際法・国際機構論 専攻

著書 「国連システムを超えて」「国際機構論」「人道的介入—正義の武力行使はあるか」ほか  
実教出版発行 (001) 政治・経済 執筆者

### 1. 「大量破壊兵器あればすべてよし」か

米英両国等によるイラクへの武力攻撃は、この小論の執筆時点（7月初旬）ではまだ不確定な状態が続いている。両国占領軍がゲリラ的な襲撃を受けるといった事態が続発しているだけでなく、戦争の正当化事由のはずだった、イラクの大量破壊兵器なるものがいまだに発見されていないからである。そのため、そもそもこの戦争には大義があったのかどうか、米英両国内でさえ議論されることになってしまった。

もっとも、この議論には何かしらおかしいものが

ある。「大量破壊兵器がなかったから大義がなかった」と論ずることは、「大量破壊兵器があったなら大義があった」と論ずることでもあるからだ。しかし、武力攻撃の当否というものはそれほど単純に決めうるものなのだろうか。おそらくそうではないだろう。少なくとも、国連憲章を中心とする国際法に照らして考えるなら、判断はもう少し入り組んだものになるはずなのだ。

結論を先取りして言うなら、仮にイラクが大量破壊兵器を保有していたのだとしても、個々の国連加盟国が自由にイラクに武力攻撃を加えてよいことにはならない。武力攻撃が開始された今年3月には、まだ大量破壊兵器が存在するかどうかの確認のため、

国連の査察団が査察を続行している最中だった。そこにおいて、いずれの国も査察を妨害するような行為（単独の武力行使など）に及ぶ権利は与えられていない。そして何より、イラクの大量破壊兵器保有が違法だとしても（この国による保有は「別格に」違法化されている＝後述）、それを理由に武力攻撃をおこなうには、そのための明確な法的根拠が必要になる。違法な行為があれば誰でも武力をもって攻撃してよいというような大ざっぱなルールは、もはや国際法の世界には存在していないのである。

あのように大胆不敵な独裁政権だったのだから、むずかしいことは言わずに攻撃してもよいことにしよう、などと単純な割り切りをするのは控えたい。ものごとを考え、教育することの要諦は、複雑なもののは複雑さのままに受けとめ、それをくぐり抜けようと努めることにあるからである。最初から結論を決めて話すのでもなく、「こういう説もあるしああいう説もある」と単純な相対主義に終始するのでもなく、複雑さに耐えてものごとの本質に迫ることだと思ふからである。

## 2. 複雑さの単純な根源

なぜこの問題は複雑なのか。なぜ単純に、「けしからぬ国だから武力攻撃でも何でもしてよい」と言って済ましてはいけないのか。

その理由は何より、国連憲章が武力行使（および武力による威嚇）というものを全般的に禁止しているからである。例外として許される武力行使は第一に自衛権の行使であり、第二に（個々の国の武力行使とは異なるが）国連自身がおこなう武力行使である（これを「強制行動」と呼ぶ）。このほか第三に、安保理が加盟国に武力行使を許可した場合も加えてよい。最後に立ち現れる問題の複雑さに比べて単純と言えれば単純だが、とにかくこういう「武力行使の一般的禁止」という大原則が根源にあり、それが武力行使の合法性や正統性（レジティマシー＝国際社会の多数の支持があること）を考える作業をことごとく複雑にする。

作業を複雑にしはするが、この「武力行使の一般的禁止」を定めた国連憲章2条4項という規定は、国際法の歴史における金字塔とさえ呼べるものだった。この規定が国際法の世界に登場するまで、禁止されているのは「武力行使」よりも意味の狭い「戦

争」だけであり、「戦争」と呼びさえしなければ武力行使できるか（1928年の不戦条約）、更にその前には、「戦争」のうち一定の条件を満たした「特定の戦争」だけが禁止されているか（国際連盟規約）、いずれかだったのである。

それらをすべて包み込み、当人たちが「戦争」と呼ばないような武力行使も一括して禁止する、画期的な条項が国連憲章に盛り込まれた。こうして現代国際法においては、「戦争」はもはや合法的な行為として存在してはいない。だから、「戦争」という言葉が合法でやましきない行為であるかのように使われるのは、国際法の観点からはかなり奇妙なことなのだ。冒頭の標題で「戦争」の語をカッコに入れたのはそのゆえである。

これは重い規定である。それはそうだろう。重い規定だからこそ、後々この規定をめぐる作業が複雑になるのであって、軽い規定であるならそのようなことは起こらない。

ともかくも、現代国際法において、このように武力行使に対する厳しいカセがはめられた結果、自衛権の行使ではない武力行使をしようとする国は、何とかしてそれを法的に正当化する根拠を用意しなければならなくなった。最も安直な方法は、自衛権の行使とは言えそうにない場合でも自衛権の行使と言いつ張ることである。

これはよく用いられるやり方で、最近でも例えば、2001年の米国等によるアフガニスタン軍事攻撃の際に用いられた。「9・11テロへの報復」とか「テロリストの掃討」とか、いろいろな根拠が持ち出されかけた（実態はそのほうが精確である）が、結局は自衛権という古典的な根拠に戻った。実態的には自衛権の行使と言えるかどうか疑わしいが、国連憲章ではっきりと認められた「武力行使の権利」であるため、手っ取り早い根拠として使われるのである。

## 3. イラクの場合

では今回のイラク攻撃の場合はどうであったか。

イラクが米英等を攻撃した、あるいはしようとしていたわけではないから、自衛権の行使だとは言にくい。そしてそれ以前に、問題の発端はイラクが安保理決議によって保有を禁止されている大量破壊兵器を廃棄すべく、国連の査察を通じて明らかにすることだったから、特定国の自衛権の問題ではない。

とすると「大量破壊兵器ゆえに武力攻撃をする」ということにするほかないが、それはどのように根拠づければよいか。

第一に、大量破壊兵器を保有していればすべて違法になり、すべて武力攻撃の対象としてよい、ということになってはいない。核兵器、生物兵器、化学兵器など、どんな大量破壊兵器もいずれは全廃されることが望ましいが、現在はまだ、そのうちのある兵器について保有しないと約束した国についてののみ、保有が禁じられているだけである。

例えば核拡散防止条約の締約国である非核保有国は核兵器を、生物毒素兵器禁止条約の締約国は生物毒素兵器を、化学兵器禁止条約の締約国は化学兵器を、それぞれ保有することができない。そういう場合以外は、保有してもただちには違法にならないのである。米国や英国が核兵器を保有しても、誰もそれを違法だとは言い出せないのが、その例証である。

ちなみにイラクは核拡散防止条約に加入し、かつ非核保有国であるため、核保有は禁じられているが、生物毒素兵器禁止条約と化学兵器禁止条約のいずれの当事国でもなく、それらの兵器を保有してもただちには違法にならない国のひとつである。

第二に、しかし、イラクだけは条約に加入しているかどうかとは無関係に、どの大量破壊兵器を保有しても違法だということになった国である。1991年の湾岸戦争のあと、安保理決議 687によって、それらの兵器の廃棄を命じられたからである。安保理決議はそれだけ強い効力を持っていて、そのような決議を向けられた国は、自己の意思に反する場合でも決議には従わなければならない。その意味でイラクは、軍備の自由を奪われた別格の国だった。

第三に、この安保理決議にもかかわらず、そして国連の査察団が現地で査察を続けたにもかかわらず、イラクが決議を完全に遵守しているかどうかについては、いつも米英やその同盟国が疑念を抱いてきた。どちらの言い分が正しいのかは分からないが、米英等はイラクが世界を欺いていると言い、イラクは米英中心の国連活動が根拠のない干渉をしていると批判し、ついには1998年、米英両国がイラクを爆撃するという事態にまで発展した。そのとき、爆撃を許可する安保理決議は採択されていない。また、それまで続いていた国連の査察は、この爆撃を機に中断してしまった。

第四に、仮にイラクが安保理決議を完全に遵守し

ていなかったとして、それに対して米国なり英国なり、一部加盟国が独断で武力攻撃を加えることは許されるか。その理由が、「査察は失敗したから自ら大量破壊兵器を探索し廃棄する」ということでも、あるいは「違法に大量破壊兵器を開発したから懲罰する」ということでも、どちらでもよいが、いずれにせよ答えは原則として「否」である。個別国家による独断の武力行使の禁止という法理は、この段階でもまだ働くのだ。となると、イラクを武力攻撃したい国は、更に別の根拠を用意しなければならないことになる。昨年秋、安保理で展開された攻防は、まさにこの点をめぐってのものだった。

#### 4. 見切り発車

2002年秋、米国が唐突にイラクの脅威を喧伝し始めたころ、同国は（それに先立つ10年ほどの間、何度かそうしたように）安保理決議なしでもイラクを攻撃することがありうる、という構えを見せていた。しかし、湾岸戦争と98年までの国連査察とによって大量破壊兵器は相当に処分されているはずだ、という（今にして思えばおそらくは正しかった）情報が流布していたせいとか、フランスやロシア、ドイツといった安保理の理事国が性急な武力行使に異論を唱え、まずは国連による査察を再開すべきことを主張した。その結果採択されたのが、11月の安保理決議1441である。

それはイラクに査察再開を受け入れさせ、イラクが義務違反を続けた場合には「深刻な結果に直面することになるとくり返し警告してきたことを想起する」、という一文も盛り込まれている（傍点筆者）。米英両国はこれだけで独自の武力行使ができると考えたようだが、それは正しくない。何よりフランスやロシアはこの決議が採択される際、武力行使のためには別の決議が必要だとはっきり主張していた。そういう主張は決議をどう解釈するかを決める際、大きな意味を持つ。そしてこの決議自身、イラクの義務違反が明らかになった場合には安保理が「即時に会合する」と述べ、どの国も勝手に武力行使してよいというのは全く違った手順を想定しているのである。

これでは不十分だと考えたのか、米英両国はそれに加えて91年の安保理決議687（前出）もある、と主張した。それは決議1441以上に詳細にイラク

の従うべき義務を定めたものだが、しかし、イラクがそれに違反した場合については明確な定めを置いていない。何より、どの国も独自に武力で制裁を加えてよいとは書いていないのである。

それならばというわけでもないのだろうが、米英等の正当化にはもう一つ、1990年の安保理決議678というものも含まれていた。クウェートを軍事占領したイラクに対し、米国とその同盟国からなる「多国籍軍」(これは日本での呼称で、英語では単に「同盟軍」という)が武力行使することを授權した決議である。しかしこの決議はイラクの大量破壊兵器廃棄に向けたものではなく、あくまでクウェートからの撤退に向けられたものでしかない。武力行使が授權されたといっても、その目的に限定されるのである。またこの決議では、武力行使をしてよい主体を明瞭に指定し、「クウェート政府に協力している加盟国」(つまり多国籍軍)と限定している。

このように目的も武力行使主体も限定されているのに、異なった目的のために、また部分的に重なるが全く同じではない国々が主体となっておこなう武力行使までも、この決議によって正当化されるというのは、やはりむずかしいと言わねばならない。

こうして法的な説明が明晰さを欠き、また安保理での公開討論においても決定的な証拠が示されぬまま、米英両国は3月20日、オーストラリアを伴ってイラクへの武力攻撃に踏み切った。それについての解釈はいろいろありうるかもしれないが、以上のように整理する限り、やはりこの攻撃開始は一種の法的な見切り発車だった。国連の手続きを軽視し、国際法上の根拠を尽くすことなく、多国間の枠組みを置き去りにするものだったと言わざるをえないのである。

## 5. 国連と法の支配

見切り発車であれ何であれ、邪悪な独裁者であり、大量破壊兵器を隠し持っている(はずだった)危険な指導者を打倒しに行ったのだからそれで十分ではないか、という意見も耳にする。しかし法の支配すべき現代世界においては、そういった疎略な議論で済ますことはできない。便宜主義の前にルールが沈黙させられるようでは、世界の文明化など全くおぼつかないからである。

むろん米英等の法的正当化は、いま触れた3決議

にとどまったのではない。それ以外にもさまざまな「国際法上の」根拠が提示された。例えば、イラクは危険な国でありいつ米国に危害を与えるか分からない、だから米国は先制的に攻撃する権利を持つ、と言う。しかしこうした「先制攻撃論」は、筆者の知る限り、国際法上の根拠はほとんど見いだすことができない。どの国もそれをやりだしたら、世界は戦争だらけになりはしまいか。それを認めることは、国際法の自殺行為になりかねないのである。

そのほか、フセイン体制に迫害されているイラク国民を解放するのだ、といった正当化もなされた。いわゆる「人道的介入」の論理だが、仮にその目的が正しかったとしても、目的と手段が釣り合っていたかどうか、真剣に考慮しなくてはならない。解放されたいと思っているイラク国民はいたかもしれないが、あのように一般市民まで巻き添えにする猛烈な爆撃という手段によってでも解放されたいと望む人々は、いったいどれだけいただろうか。さらに、戦後、戦勝国の占領下に置かれ、石油を管理され、通貨を一方的に変えるといった状況も、「人道的介入」の枠を超えるものと言わねばならない。

これらに加え、「体制変更」(あるいは政権転覆)といった目的まで語られるに及んで、今回の武力行使の脱規範的な性格はいっそう際立ったように思う。体制変更といった言葉は、何よりも違法な干渉、更には侵略さえも想起させるものであり、規範に細やかな神経を働かせる政府ならばおそらくは使わないであろう表現だからである。

これまで法的根拠の有無についてやや詳細に語ってきたのは、そのことと国連の理念や役割とが深く関わっているからである。「国連が無視された」といっても、加盟国とは全く別個の存在としての国連というものがあるわけではない。無視される「国連」があるとすればそれは、「国連」という名の理念ないし原理、あるいは方法論であろう。言い換えると、19世紀初頭にヨーロッパの大国の間で生み出された、複数国間の合議体制である「ヨーロッパ協調」以来続く、多国間主義(マルティラテリズム)という理念ないし原理である。

多国間主義について筆者は既に何度か論じているが、何よりも強調してきたのは、法の支配を育てることと単独行動主義を抑制することにこそ多国間主義の本義がある、という点だった。多数の国々と人々を納得させる法的根拠を示すことを放棄し、独

断で武力行使に走ることが反多国間主義的であると言うのも、本質的にはそういう意味においてである。

法の支配は力の支配に代わるべきものとしてある。特定の国だけが使える強い武力でものごとの当否を決めたり、社会目標を実現したりするのではなく、誰もが使うことができ、誰にも等しく適用される法規範を用いて、それをおこなうのだ。「国連」とは、個々の機関（安保理や総会や事務総長）である以上に、そういう「法の支配」を意味している。

むろん国連という機構はそれ自身の強制手段（軍事力や警察力など）を持たないから、法の支配といっても、違法行為を物理的に取り締まることが常にできるわけではない。しかし、そうであるからこそ、「力ではなく法を」という要請はいつそう切実になる。安保理であれ総会であれ、国連機関において協議し、共同決定をして、できるだけ多数の加盟国の合意を得た基準によって諸問題を処理することが、とりわけ必要になるのである。その「処理」が制裁を加えたり、兵力を派遣したり、それなりに強力なものになることはありうるが、大事なことはそれが共同決定に基づくものかどうかである。そしてその共同決定が明確な法規に基づいているかどうかである。

そういうと、今回の戦争はそもそもイラクが安保理決議にくり返し違反してきたことが原因なのだから、法の支配と言うならきちんとその処罰を考えなければならない、という意見を言う人もあるだろう。たしかにそうである。湾岸戦争以来、イラクはしばしば大量破壊兵器を開発し保有してきたらしいし（「らしい」というのは前述のようにいまなおその証拠が発見されていないからである）、国連の査察にはしばしば反抗的な態度を示していたからである。

しかし、「見切り発車」を論じて問題にしているのは、イラクが法的に正しかったなどということではなく、(1)違法があったかどうかを多国間主義的に確認しなければならない（すなわち国連査察の完遂である）、(2)違法が確認された場合、それに対してとるべき措置を、これまた多国間主義的に決めなくてはならない、(3)特に加盟国に武力行使を許すためには明確な根拠がなければならない、という点である。それらの点を置き去りにした単独主義的な行動は、武力行使だから悪いのではなく、共通の基準を求めなかった点で正統性を持ちえないのである。

## 6. このあとに来るべきもの

今回の戦争は、国連の法と手続きを尊重しない行動は正統性を持ちにくいことを示した。その点では多国間主義の勝利である。同時にしかし、図抜けた超大国が戦争に訴えることを決めてしまえば、現在の安保理の仕組みと手続きではそれを止めることができないことを再確認する結果にもなった。その点では国連型多国間主義の敗北である。少なくともその課題を明るみに出すものではあった。

この課題にいますぐ取り組まなければならない。そうしなければ、「そのように国連が何もできないから能力を持つ国が行動を起こすのだ」という、実は論理的に倒錯した論法がまかり通ることになってしまう。その意味で、「国連改革」がいまほど求められていたことはない。

具体的には安保理の機能強化、特に戦争行為に対する差し止め命令を発する権能の付与などがあるだろう。むろんそういう場合、当事国の拒否権行使（今回の場合でいうと米英両国がそれをできる）を許さないことにするなど、国連憲章の改正あるいは適用停止といった、相当に大きな変革を同時にする必要はある。その意味でこういう「改革」は容易なことではできない。しかし、それをあきらめた場合、世界に残されるのは強大国の単独主義的武力行使だけである。

そのほか、安全保障関連の問題処理について国連総会にもより大きな発言権を与えることや（現在はきわめて限られている）、事務総長により大きな権限を与えることなど、いくつも改革点は考える。しかし、それらの国連内の改革と並んで不可欠なのは、いくつかの国連外的な解決課題である。とりわけ、パレスチナ問題を核とする中東和平問題、そして深刻化する貧困問題である。国連の仕組みや手続きに多少の改革を施しても、これらの緊急課題そのものに手をつけなければ、しょせんは弥縫策に終わらざるをえない。その複雑な連関が、今回ふたたび、目にもあざやかに表面化したのである。

そうして表面化した複雑な課題に、今度こそ正面から取り組むべきなのではないか。一面で国連型多国間主義に苦汁を飲ませた今回の事態は、その意味では好機を提供するものでもあるはずなのだ。