国連憲章第39条の注解（その１）

尾崎 重義

国際連合憲章

第7章 平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動
第39条【安全保障理事会の一般的権能】安全保障理事会は、平和に対する脅威、平和の破壊
又は侵略行為の存在を決定し、並びに、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、又は第41条及び第42条に従っていかなる措置をとるかを決定する。

CHAPTER VII ACTION WITH RESPECT TO THREATS TO THE PEACE, BREACHES OF
THE PEACE, AND ACTS OF AGGRESSION

Article 39 The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace,
breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide
what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or
restore international peace and security.

（趣旨・目的）

国際連合は、加盟国の武力行使（ならびに武力による威嚇）を一般的、原則的に禁止した
（憲章第2条4項）。その代わりとなる安全保障措置として、国連体制は組織としての国連の
活動、その統制の下にある加盟国の行動によって、国際の平和と安全の維持を図ろうとする。
すなわち、国連は、その第一の目的として、「国際の平和及び安全の維持」を掲げ、「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ため有効な
集団的措置をとること」を、その主要な任務とする（第1条1項）。この「有効な集団的措置
」として、安全保障理事会は、憲章中特に定義はないが、一般的には、国連憲章の下で、
国連の（有権的な機関による）意思決定（決議の形式での）に基づき、国連によって集団的、
組織的に実施される、安全保障のための具体的措置と理解されている。11この場合の意思決
定は、普通には、拘束力のある「決定」の形式でなされるであろうが、そうでない「勧告」
であっても良い。憲章第7章の下での安全保障理事会によってとられる具体的な安全保障措
置、即ち強制措置、暫定措置、防止措置、第39条の下での（いわゆる）「平和の維持又は回復

-71-
のための勧告」などがこれに該当する。

第39条は、第7章冒頭の規定であり、同章の総則的規定として、安全保障理事会による安全保障の制度の一般原則を規定したものである。それによると、安全保障理事会が、平和と安全の維持のために強制措置をとる前に、まず、理事会は、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」を決定（認定）しなければならない（第39条前段）。この決定（認定）を踏まえて、次に、理事会は、国際の平和及び安全の維持又は回復のために、「勧告をするか、第41条、第42条の強制措置をとることを「決定」する（同後段）。この強制措置をとるのだが、専権的機関である安全保障理事会である。理事会が統一的、集権的に強制措置をとる。この理事会のとる強制措置は、加盟国は協力しなければならない。理事会が強制措置の決定をした場合、加盟国はこの決定を受諾し、かつ、履行しなければならない（第25条）。このように、国際連合における集団的安全保障、加盟国の協力義務を裏付けとして、機構固有の機関によって統一的、組織的に実施される。

こうして、第39条は、第7章全体が作動するためのキーの役割を果たすものとして構想されている。第39条に基づいて、理事会が「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在」の決定（認定）をなすことが、第7章の強制措置が発動されるための前提条件になっている。平和の脅威、破壊、侵略に関する理事会の認定が、国連の集団保障措置発動の条件なのである。ただし、同じ第7章内の措置であっても、強制措置でなく、事態の悪化をとりあえず防止するために関係当事国に対して行われる暫定措置の要請は、必ずしも右の認定（存在の決定）を待たずして行われる（第40条）。もちろん、認定がなされた後に、暫定措置が要請されてもよい。この暫定措置は、第39条の「存在の決定（認定）」を発動の前提条件とするものではないが、それでもかわらず、第7章に基づく措置（第7章の標題にいう「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為に関する行動」）である（第40条のコンメンタル参照）。

次に、第39条の第6章との関連である。第6条は、安全保障理事会による「紛争の平和的解決」について規定する。同章に基づく安全保障理事会の行動は、「勧告的であり、非拘束的であるのが特質である。（第39条の「勧告」に関しても、この点は全く同じである。）安全保障理事会は、第6章の下で、紛争に含まれている具体的な争点に関して、適当な調整の手続きや方法あるいは現実の解決条件を勧告することができる。これは国際の平和と安全のために必要と思われる、現在の状態の調整又は解決を目指して、国連が、加盟国に対して、法的にではなく、道徳的に圧力を加える手段である。勧告のもと道徳的権威にもかかわらず、加盟国の側はこれを受諾する義務を法的に負っていない。第4章に基づく総会の一般的な権能と同じく、第6章の下での理事会の権能は、このような意味において、道徳的拘束力をもたない「勧告的」な権能である。（これをハルダマンに従って、国連の実体的勧告権能と呼ぼう。後述するように、国連の勧告的機能には、もう一つ、「手続き的」なものも区別することができると）。

これに対して、第7章に基づく（「決定」の形式での）理事会の権能の場合、それは加盟国を法的に拘束する力をもっている。この場合、理事会の措置は、憲章第25条及び第48条の意味において加盟国を拘束するのであり、その措置は、加盟国に対して命令されるのであって、勧告されるのではない。第7章の下での安全保障理事会の行動は、その本体部分において、すべて、このような意味において拘束的であり、強制的である。第39条の「勧告」については後に詳しく検討するが、その立法の趣旨は、紛争又は事態が第7章の段階、すなわち「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在が認められる段階に至っても、安全保障
理事会が、状況によっては、紛争又は事態の実体につき調整又は解決を勧告できる道（第6章の紛争の平和的解決機能）を残しておくことによった。（当時、立法者には、第39条の「勧告」によって、安全保障理事会が強制措置を加盟国に勧告できるということは、思いも及ばなかった。）むしろ、調整又は解決を安全保障理事会が当事者に押しつけることができると解釈されることを心配して、それが「勧告」であることが大いに強調されたのであつ。（アメリカ、中国代表の発言参照。→後出。）

こうして、憲章の下での安全保障理事会の機能は、大きく二つに分かれることが判明する。一つは、第6章の紛争の平和的解決の機能であり（それは、第39条の「勧告」として一部、第7章に入り込んでいる）、もう一つは、第7章の下での強制措置の機能である。前者は、非拘束的な勧告の機能であり、後者は拘束的、強制的な命令の機能である。憲章の起草者は安全保障理事会のこの二つの機能が機能的に截然と区別され、憲章によって定められたそれぞれの状況（第6章の紛争と第7章の状況）において適用されることを、意図したものであった。[6]

このように見るととき、第39条は、第6章の状況と第7章の状況を憲章的に分離するように、いわば分水嶺であると言える。安全保障理事会が第39条に基づいて、事態が「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」を構成するものと認定するとき、憲章的に状況は第7章のものであり（第39条の「勧告」を除いて）集団的措置・強制措置が必要されるべきになる。このような認定がない場合、状況は憲章的に第6章のものであり、安全保障理事会は、勧告的権能しか行使できないことになる。（第39条の「勧告」は、立法者の意図によれば、事態が第7章の段階に至っても、強制行動によらず、勧告によって事態を平和的に解決できるものならば、それに越したことはないと。）そこで、この段階においても、この「勧告」の働きによって、事態を第6章の平和的解決に誘導しようとしているのである。[7]

この安全保障理事会の権能の二分法（dichotomy）は、憲章全体を貫流しているのであり、第2条7項の解釈に関しても例外ではない。第2条7項の但書は、「この原則（国内管轄事項不干涉の原則）は、第7章に基づく強制措置の適用を妨げるものではない」と規定する。サッヴァンリンセスコ会議において、国際側は、第7章の全ての条項に対して、同原則の適用除外を提案していた。これに対して、オーストラリア代表は、この適用除外が、第7章の中の「強制措置」にのみ限定されるという修正案を提案し、結局、これが受け入れられて、現在の但書規定となったのである。オーストラリアは、原案のままで、安全保障理事会が、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の原因となりうるいかなる紛争又は事態の実体（merits）に対しても管轄権を持つことになると、危惧したのであつた。（同代表のメモによると、ここでの「強制措置」は、明示的に、第41条及び第42条に規定する措置を指示していた。）ここにも、安全保障理事会の強制措置と紛争の平和的解決権能を並列性とすると憲章起草者の意図が明瞭に示されている。[8]

第39条に関して次に指摘される点は、第39条が、憲章の義務に違反した加盟国に対する制裁を定めた規定ではないという点である。第39条は、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為を慎む法的義務を加盟国に課している規定ではない。直接的には、安全保障理事会に対して、その裁量で「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在を決定して、強制措置をとる権能を付与する規定である。この点で、第39条は通盟規約第16条とははっきりと異なる。通盟規約では、「第12条、第13条又は第15条に依る約束を無視して戦争に訴え
たる連盟国」、すなわち、規約の戦争禁止規定に違反した連盟国に対して制裁措置が講される、という規定である。）たかに、国連加盟国は、憲章第2条4項の下で、その国際関係において、「武力による威嚇又は武力の行使」を一般的に慎む義務、法的義務を負っている。しかし、第39条を、この法的義務違反に対する制裁規定と見ることはできない。（この点は、尻にケルゼンが指摘したところである。（9））第一に、「武力による威嚇又は武力の行使」（第2条4項）と「平和に対する脅威」、「平和の破壊」（第39条）とは決して同一概念ではない。とくに、「平和に対する脅威」の場合、「武力による威嚇」又は「武力の行使」の存在が要件となっていわないうわけではない。第39条の下では、連盟の場合のように、一定の条件に反して戦争に訴えたことが必要ではなく、武力に訴えること自体は一切要件ではない。安全保障理事会、同条の下での広い裁量に基づき、隔国に対する非友好的な態度や政治的経済的圧力など、武力行使するのではなく、また、国際法に反する行為でなくとも、「平和に対する脅威」と認定することも可能である。（10）（国連憲章では、紛争の平和的解決の場合には、「平和と国際法の原則」に従うことが求められるが（第1条1項後段）、第7章においてはとくにそれが要求されていない。）また、第39条は、連盟規約第16条とは異なり、平和に対する脅威や破壊の存在を決定した後、自動的に、集団的措置がとられるという規定になっていない。国家が武力行使すると威嚇するか、実に武力を行使した場合であっても、安全保障理事会が、政治的判断から第39条を適用しないことも可能であろう。要するに、第39条の下では、法的な禁止に対する違反が強制措置の適用の要件では必ずしもないのである。したがって、連盟規約第16条は、法的な意味での制裁すなわち司法的執行にあたるとは maarが、第39条は、国連（安全保障理事会）の行政的・警察的権能について定めた規定であると見るのが正確である。（11）

（成立の経緯）

（一）国際連盟規約

第一次大戦後の国際連盟の下で、史上初めて本格的な集団的安全保障の制度が創設された。国際連盟規約（1920年）における、平和維持、安全保障に関する主要な規定は、第10条、第11条及び第16条である。

第10条は、各連盟国が相互の「領土保全及び現在の政治的独立を尊重し、かつ外部の侵略に対して之を擁護すべきことを定める。すなわち、同条は、連盟国に、他の連盟国の領土保全及び現在の政治的独立を尊重し、之を侵犯しない義務を課している。また、連盟国に対して外部からの侵略があった場合には、他の連盟国は、同国の政治的独立及び領土保全を擁護するために、努力すべき義務を負う。この義務には、必要ならば兵力を用いて援助することも含まれるものと解される。次に、連盟理事会は、侵略の場合、又はその脅威もしくは危険ある場合には、「本条の義務を履行すべき手段を具申すべき」旨を定める。この手段には、前述の擁護の目的を達成するために、理事会が必要ありと認める場合に、兵力を用いることを各連盟国に勧告し、又そのために使用すべき兵力に対する各連盟国の陸・海・空軍の分担程度を関係各国に提案することも含まれる。侵略が現に行われているのではなく、侵略の脅威又は危険が存在するに過ぎないのであれば、第16条の制裁とは関係なく第10条が独立して発動される場合があるのである。（12）

第11条は、平和維持に関する防止措置の規定である。戦争又は戦争の脅威が発生した場合において、現に行われている敵対行為を停止させ、また差し迫った敵対行為を予防するため
国連憲章第39条の注解（その1）（尾崎）

に、応急的にとられる防止措置に関して規定する。このような状況において、理事会は「国際の平和を維持するため当該かつ有効と認める措置」、たとえば、調停委員会の設置、現地への調査団の派遣、常設国際司法裁判所の意見を求めること、中立地帯の指定、休戦の実施などをとらなければならない。また、事務総長は、連盟国の請求があるときは、直ちに、連盟理事会の会議を招集しなければならない。（13）

規約第16条は、規約に違反して戦争に訴えた連盟国に対する制裁について規定する。第1項によると、規約第12条、第13条、第15条による約束を無視して、戦争に訴えた連盟国は、そのことにより当然に（ipso facto）他の全ての連盟国に対して戦争行為をしたものと見なされ、この規約国に対して、他の全ての連盟国は直ちに経済的制裁を加えるものとされる。その他、兵力的制裁をも定める（第2項）。また、一般に連盟の約束の違反に対する制裁として、除名についても定める（第4項）。（14）

連盟規約第16条第1項は、侵略に関する定義を規定していると言える。すなわち、規約第12条、第13条又は第15条による約束を無視して戦争に訴えることが侵略なのであり、この定義に客観的に該当する事態が起こると、自動的に制裁を行うという仕組みになっている。（15）

（第16条は「制裁」の語を用いていないが、第1項、第2項に規定されている経済的及び軍事的強制行動は、規約の定義の条項の違反に対して、明示的に向けられたものであり、明らかに制裁の性格を有していた。）（16）すなわち、不法に戦争に訴えることは、「自動的に（ipso facto）」加盟国に対する侵略行為であるとみなされ、加盟国は、第1項に定められる経済的制裁を「直ちに」適用するよう義務づけられていた。しかし、連盟の実践においては、第16条1項に言及されている規約の違反が行われたか否かを決定することは、連盟国自身にまかされていた。（1921年連盟総会で採択された解釈決議「規約第16条の適用指針」と呼ばれた）（第4項）。（17）

連盟国は、自ら、規約に違反して戦争がなされたと認定した場合にのみ、経済的制裁をとるべき義務づけられる。つまり、連盟国は、自らの意思に反して、経済的制裁をなすべき義務はないのである。そのうえ、その判断によって連盟国が実施すべき経済的制裁措置は、部分的に漸進的であってもよいとされた。また、同決議は、経済的制裁につき、具体的措置を理事会が定めて、これを連盟国に勧告することとしたが、これはあくまでも勧告であって、それに従って具体的な行動をとるのは、各連盟国が、自らの判断によってなのである。（18）

同様に、第2項の兵力的制裁についても、理事会は、陸・海両空軍の分担程度につき連盟国に提案するだけで、連盟国はこれに従う義務はない。提案は単なる勧告にすぎず、決定権は連盟国の側にあるのである。要するに、国際連盟においては、経済的措置にしても、兵力的措置にしても、連盟国は、自らの意思に反して、これらの措置をとる義務はなかったのである。（19）

このように連盟においては、規約の中で侵略が定義され、それに対する連盟国の「自動的な」反応は、制裁としての性格を与えられていたが、侵略行為の認定と制裁の実施は、共通の機関によって統一的に行われるのではなく、各連盟国の意思に任されており（auto-interpretation と auto-execution）、集団的安全保障の制度として「ほとんど完全に分権的な」（ケルゼン）状況にとどまっていた。（20）

この連盟規約第10条、第11条及び第16条を継承して、より整備した体系に作り上げられたのが、国連憲章第7条であると言えるであろう。次に、第7章の総則の規定である第39条の立法過程を概観しておくことしよう。
（二）ダンバートン・オークスの段階

憲章の起草者たちは国際連盟の失敗を教訓に心を砕いたことは、連盟のシステムよりも格段に実効的な集団安全保障の仕組みを戦後の世界に樹立することであった。すなわち、彼らは、大戦中の主要連合国間の戦時協力を基盤とする（「四人警察官」構想）集権的な一般的国際機構を樹立しようとした。この構想は、1943年10月30日のモスクワ宣言（「一般的安全保障問題に関する四国宣言」）にその大まかな原則が示されたが、翌1944年9月にワシントン郊外のダンバートン・オークスに合意した四国強の高官たちによって具体的に肉付けされることになった。（21)

ダンバートン・オークス会談においては、安全保障理事会に対して、平和に対する脅威、平和の破壊の存在を決定し、かつ、そのような状況において平和と安全を維持するために必要な行動をとる（全加盟国に対して）拘束的な権能を付与することには、なんら不一致はなかった。安全保障理事会がこのような任務を遂行するに必要な一般的な権能と手続について規定する条項（「ダンバートン・オークス提案」（以下「提案」）第8章B節及びC節）に関しては、安全保障理事会に加盟国が軍隊を利用させる規定（現在の第43条）を除いては、容易に合意が成立した。（22）そのうち、現在の第39条に直接関連する規定は、次の2つ（「提案」第8章B節第1項及び第2項）であった。前者は、次のような規定であった。「安全保障理事会は、A節第3項（現在の第33条に相当）に規定する手続に従って又はA節第5項（現在の第36条に相当）に基づいてなされる勧告に従って紛争を解決できないことが国際の平和及び安全に対する脅威を構成する」と認めるときは、本機構の目的及び原則に従って、国際の平和及び安全を維持するために必要な措置をもとめる。」後者は、次のような規定であった。「安全保障理事会は、一般に、いかなる平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為についてもその存在を決定し、かつ、勧告を行うか、又は、平和及び安全を維持し若しくは回復するためとるべき措置を決定する。」（23）このうち、前者の規定（第8章B節第1項）は、第8章A節の下での紛争解決の努力の失敗が「平和に対する脅威」を構成するという安全保障理事会の決定をカバーしている。すなわち、紛争の平和的解決の段階より強制措置の段階への移行について規定したものである。これに対して、後者の規定（第2項）は、より一般的に「いかなる平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在についても決定する権限を安全保障理事会に与えていた。

ダンバートン・オークスにおいては、安全保障理事会のこのような権限（特別の、及び一般的な）については容易に合意が得られた。ただ、第2項の「侵略行為acts of aggression」の語句に関して若干の議論が交わされた。アメリカの「暫定提案」には元来この語句はなかった。これに対して、ソ連が、会議において「平和の破壊」の語の後にこの文言を挿入することを提案した。アメリカは、「平和の破壊」が「侵略行為」をカバーするのに十分なほど広い概念であると主張したが、結局、「侵略」の用語が一般的に広く浸透していることからも挿入は支持されるというソ連の主張に屈して、「侵略行為」の語句を追加することに同意した。しかし、規定の中で「侵略」の定義を行うとする中国の提案には他の国々は同意しなかった。（24）（この点については、後述参照）

（三）サンフランシスコ会議の段階

サンフランシスコ会議に出席した中小国は、『提案』の安全保障システムの基本部分は容易
に受託したのであるが、(25) 個々の条項に関しては相当な不満を示したのであった。これらの国は大国が支持する機関（安全保障理事会）に権力が集中することで自分たちの利益が十分に保護されなくなりはしないか、あるいは、常任理事国の拒否権の行使によって理事会が平和維持の責任を有効に果たせなくなりはしないかと懸念したのであった。(26) 安全保障理事会による強制措置の実施の問題（『提案』第 8 章及び第 12 章）は、会議の第三委員会（Commission）第三専門委員会（Committee）（以下 III／3 委員会と略称）において審議されたのであるが、そこでは、これらの条項に関してさまざまな修正案が提出された。それらは、いずれも共通して、この分野における安全保障理事会の裁量的権限を弱めようとするものであった。現在の第 39 条（『提案』第 8 章 B 篇第 1 項及び第 2 項）に関しては、主要なものとし
て以下のよう修正提案がなされた。

A. 強制措置に関する決定への総会の参加ないしは安全保障理事会の規模の拡大

第一に、第 39 条に定める任務の遂行に、総会が、安全保障理事会と共同で参加するようにという提案がなされた。中小国によると、国連の全加盟国によって構成される総会は、世界平和の維持に関してもっと重要な役割を果たすべきであり、強制措置の決定に安全保障理事会と共同で参加するか、あるいは、少なくとも安全保障理事会による決定に総会がなんらの統制を及ぼすべきである、と主張した。(27) たとえば、エジプトは、安全保障理事会のすべての強制措置の決定が総会の審査に付されなければならない、総会は、必要と認めるときは、4 分の 3 の多数決をもって、安全保障理事会の決定の実施を停止したり取り消すことができることを提案した。(28) 他にも、強制措置の決定に総会が直接関与する案とか、安全保障理事会の行動に総会が事後に評価を下すとする案など、さまざまな修正案が提出された。(29) これらの提案は、大国側の一致した反対により、いずれも採決されなかった。すなわち、大国側は、連盟の経験をもとに、平和維持のためには強力な執行機関が必要であること、集団的措置の迅速・有効な実施のためには、小規模な構成の執行機関にその権限が委ねられるべきこと、『提案』は、その意味での、理事会と総会の「職務の分掌」を本来の意味にしていること等を挙げて反論した。また、大国側によると、いずれにせよ（すなわち、常任理事国に与えられる拒否権を別とすれば）、中小国側の声も理事会の意思決定には十分に反映される。いうのは、安全保障理事会の決定には、総会から選挙で選出される（非常任の）理事国の賛成票が、少なくとも（7 票のうち）2 票は必要なのであるからと主張した。(30) 結局、修正提案は、すべて、Ⅲ／3 委員会において否決されるか、提案国によって取り下げることとなった。(31)

これと同様に、Ⅲ／3 委員会には、常任理事国のもつ強大な権能の縮小化を図って、理事会の構成を拡大する修正案も提出された。その多くは、総会によって選出される非常任理事国の数を 3 ～ 4 国増やすというものでであった。これによって、中小国の理事会への参加が増え、より代表性が確保されると論じられた。これに対して、招請国側は、理事会の構成の変更は、これまでの努力の結果満く合意が見られた理事会の運営方式を破壊にしないものとして、一致して反対した。結局、理事会の構成には変更を加えないことが、Ⅲ／3 委員会において全会一致で決定された（→現「第 23 条」）。(32) なお、この決定の見返りとして、招請国側は、Ⅲ／3 委員会において、理事会による強制措置の決定に、理事国でない国家のアド・ホックな参加を認めるという議論を行った。すなわち、安全保障理事会が軍事的措置

-77-
をとることを決定するとき、加盟国に対して特別協定に従って兵力の提供を要求することになる。このとき、非理事国たる一般の加盟国に兵力提供を求めるのであれば、安全保障理事会は、その加盟国を兵力提供の決定に参加するように招請しなければならないというものである（現第44条）。Ⅲ／３委員会において、「提案」にはこの規定が新設されることになった。これも、「代表として、軍隊の提供なし」という小国国の主張が反映されたものである（詳しくは、「第44条の章参照」）。

B. 「侵略行為」の定義

また、サンフランシスコ会議においては、「提案」第8章が安全保障理事会に付与する広範な裁量的権限の範囲を制限しようとしてさまざまな提案がなされた。Ⅲ／３委員会において、第8章B節第１項及び第2項関連で主なものとして次のような修正案が提出された。第一に、理事会が「国際連合の目的及び原則並びに憲章の規定に従って」行動する義務を負っていることをより明確にしようとする提案がある。これに対して、同委員会は、安全保障理事会の権能について定める「提案」第6章のすなわち、懇談会が（法律的）紛争を司法的解決に付託するように支援することを安全保障理事会に義務づける提案も採用しなかった。「提案」A節第6項は次のような。「裁判で解決できる紛争は、通常、国際司法裁判所に付託されなければならない。安全保障理事会は、意見を求めるために他の紛争に関する法律問題を国際司法裁判所に付託する権限を与えられる。」修正案は、この領域での安全保障理事会の関与をさらに歩み進めようとするものである。委員会は、これが安全保障理事会の行動の自由を不当に制約することになると考えたのである。

Ⅲ／３委員会において議論がより紛糾したのは、第8章B節第２項に「侵略行為」の定義を追加するという提案をめぐってであった。この問題に関してはⅢ／３委員会のレベルで若干の提案がなされたが、いずれも、これまでの裁判や裁判の定義が試みられていることを踏まえて、憲章の中に侵略と見なされる事例のリストを網羅的に掲げることを提案したものである。それによって、事態に対処する安全保障理事会の行動が自動的に義務づけられることになり、国際連合が有効かつ迅速に集団的措置をとりうることを目指したものである。一方、それらの案によると、リストに掲げられていない事例が発生した場合でも、安全保障理事会は、それを有効に「侵略行為」と認定して対応行動をとりうるものとされる。

これらの提案の中で最もポリビアの提案はかなり整備されたものであり、相当な支持を集め、それは次のような内容である。「他国を侵害する次のいずれかの行為を行う国家は、侵略者として指定される。（a）兵力による他国領土への侵入、（b）開戦の宣言、（c）開戦の宣言の有無を問わず、陸、海又は空軍による他国の領土、船舶又は航空機の攻撃、（d）侵入を企図する武装団体を支援すること、（e）他国の国内問題又は外交問題に対する干渉、（f）紛争を発生させた問題を、その解決のために用意された平和的解決手段に付託することの拒否、（g）国際裁判所が違法と宣言した判決に服することの拒否」。

これに対して、中国を除くすべての常任理事国は次のように反対し、それが委員会の多数によって支持された。すなわち、侵略のあらゆる事例を網羅する事前の定義は不可能であり、不完全な定義は、かえって、将来の侵略者に対する誘因となるであろう、戦争技術の進歩は、
定義を、不可能ではないとしても、著しく困難なものにする、理事会の行動を自動化する試みは制裁の専用的な通用を招くおそれがあるのに対して、「提案」の主要規定は理事会に最大限の裁量と柔軟性を与えるなどと主張した。

結局、第２条４項に見出されるもの以外に特に侵略の定義はなされないことが決定された。かくして、第８章B節に関する特別報告者Ｐ．ボンクールがその報告の中で述べているように、「侵略についての事前の定義は、……この会議に可能な範囲と憲章の目的を超えるというのが委員会の多数の認識であったのであり」、原案がそのまま支持され、「何が平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為を構成するかについてはすべて」具体的状況における理事会の判断に委ねることとなった。(38)

C. 第39条の下での安全保障理事会のとりうる措置

第39条によると、安全保障委員会は、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在を決定すると、それに対して「いかなる措置をとるべきか（what measures shall be taken）」決定することになる。この後続の「措置」をとる安全保障理事会の権能に関しても「提案」第８章B節第１項及び第２項には不明確なところがあり、サンフランシスコ会議においても大いに議論されることになった。(39) すなわち、第１項と第２項とを併せ読むとき、直ちに次のようないわゆる「判断に委ねること」があった。(1)第１項の下で、安全保障理事会は、平和を維持するために、関係当事者に対して、紛争の解決条件ないし事態の調整を強制する権能を与えられたのか。（これを言い換えると、第１項の「国際の平和及び安全の維持に対する脅威」と、第２項の「平和に対する脅威」はどのように区別されるのか、また、第１項の「いかなる処置」と第２項の「とるべき措置」はどのように区別されるのか、である。）(2)第２項で、安全保障理事会は、平和及び安全を維持し又是は回復するためにとるべき措置を「勧告」する（非強制的）ことと「決定」する（強制的）こととの間で選択することが許されるのか、である。（第２項における「勧告」と「決定」はどのように区別されるのか）ここでの、中小国側の懸念は、一方では、安全保障理事会を通じて、大国が中小国の紛争に介入し、特定の解決を押しつけることにならないかであり、他方では、平和の破壊又は侵略行為の発生にもかかわらず、安全保障理事会が強制措置を適用せず平和維持の責任を回避することにならないか、であった。(40) Ⅲ／３委員会においては、かかる見地から、第８章B節第１項及び第２項に関してさまざまな修正案が提出されたのであり、条文の見直しを行うために起草小委員会が設立されることになった。小委員会では、たとえば、「平和に対する脅威」の場合には、理事会は強制措置を適用するかしないか裁量権を持つのに対して、「平和の破壊」・「侵略行為」が発生したと認定したときには必ず強制措置を適用すべき義務づけられるという提案もなされれた（ベルギー案）(41)。しかし、Ⅲ／３委員会は、この２つの概念の間にかかる厳密な区別をもうけることは、「提案」の提唱する安全保障理事会の自由な裁量という観念を損ない、また、侵略の定義を行わないとする先の決定にも反することになるとしても、これを断じた。最終的に、中国の提出した修正案が問題を解決した。それは、すなわち、第８章B節第１項はつまるところ不要であり、これを削除する。したがって、もとの第２項が新たに第１項となるが、その中に「第８章B節第３項及び第４項「現在の第41条及び第42条」の言及を付加することによって、拘束力のある「決定」が強制措置の適用の場合にのみ限定されることを明確にする。（つまり、「１．安全保障理事会は、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を決定し、かつ、
勧告をなすか、平和と安全を維持し、もしくは回復するためにとられるべき本節（第8章B節、第3項及び第4項に定める措置について決定する」となる。）③この新第1項の後に、新たに、暫定措置に関する規定を挿入し、それを新第2項とする（現在の第40条のほとんど同文のもの）、というものである。④⑤

この提案はⅢ/3委員会において広く支持されたのであるが、一方では、理事会にこのように大きな裁量が与えられることによって、その行動が遅滞したり、実効性を減じたりしないかという懸念もなお存在した。この点を強調したベルギーの要請によって、新条文が以下の「所見」に従って解釈されるべきことが委員会において決定された。そして、全会一致で、その「所見」を、Ⅲ/3委員会の報告の中に収めることが決定された。④⑤

「（1）すでにⅢ章A節（現在の第6章）5項（現・第37条2項）に見られるような「勧告」の語を、B節（現・第7章）の中で用いることによって、委員会は、安全保障委員会の行動が、紛争の平和的解決に関係する限りにおいて、あるいは、戦争の脅威、平和の破壊又は侵略を生じさせる事態に関係する限りにおいて、A節に含まれる諸規定によって規制されるものと考えられるべきであることを示そうと意図した。かかる仮説に基づくならば、安全保障理事会は、実際には、二つの別個の行動を同時に追求することになろう。すなわち、一つは、紛争又は紛議の解決をその目的とするものであり、もう一つは、強制措置又は暫定措置をその目的とするものである。そして、そのそれぞれは、Ⅲ章（現在の第6、7、8章）の関連条項によって規制される。

（2）第3項及び第4項に定める措置（現在の第41条及び第42条の強制措置）に訴えないという、あるいは、関係当事者に一定の保全措置に従うように勧めて、平和を維持、回復するために努力した後で初めてこれらの措置をとるという、第1項及び第2項で安全保障理事会に付与されている権能は、なかなか、戦争の脅威の事態に関係しているというのが、本委員会の見解である。しかし、加盟国の存続を危険に陥れるようなあからさまな侵略の場合には、強制措置が、遅滞なく、かつ、状況によって必要とされる十分な程度にまで、とられるべきであるのが、委員会の一致した意図である。安全保障理事会は、同時にA節に定められている手段によって、また、保全的措置を指示することによって、侵略者に対して、その企てを放棄するように説得に努めるべきであるが。」

（要するに、（1）では、第8章B節における「勧告」の語の使用も、A節におけるその語の使用とは別異なることがある。ただ状況が異なるだけである。すなわち、事態がA節の範囲を越えて悪化し、今や、平和に対する脅威」を構成するものと決定された、そういう段階である。そのような段階でも、安全保障理事会は、紛争の平和的解決を目指して、解決条件等について非拘束的に「勧告」することも可能である、と説明する。（2）では、平和に対する脅威の場合には、安全保障理事会は、強制措置をとらないことも、保全的措置や（1）の意味での「勧告」を試みた後でなければ強制措置をとらないことも可能であること、これに対し、あからさまな侵略の場合には、それに強制措置をとるべきである（ただし、その際に、保全措置や「勧告」を併用しても差し支えない）ことを強調するのである。

この「所見」について若干の審議を行った後、Ⅲ/3委員会は、ほぼ全会一致で新条文を採択した。

- 80 -
国連憲章第39条の注解（その1）（尾崎）

（解釈及び運用）

（一）総説

（1）平和に対する脅威又はその破壊を防止し、鎮圧するための集団的安全保障制度は、集団的措置の実施について決定するための規定だけでなく、そのような措置をとる時機についても決定するための規定を設けていなければならない。

このためには、事実状況を客観的に評価して、集団的措置発動のための前提条件が充足されたか否か公権的に判断する権限を付与された機関が設けられていることが必要である。国際連盟においては、規約第16条により、集団的措置を適用する機関は、「第12条、第13条又は第15条ニ関スル規約ヲ無視シテ」連盟が戦争に訴えた場合であると定義されたが、特定の連盟国によっていわゆる規約の規定に違反して戦争がなされたのかの決定は、各連盟国に任されていた。（規約第10条に基づく連盟国の一領土保全及び現在ノ政治的独立ヲ、外部ノ侵略ニ対シテ保護スル）ための集団的行動に関して、この点は同じであった。

つまり、連盟の場合、制裁発動の時機の決定は連盟の機関の権限とされおらず、明らかに分権的な仕組みであった。

国際連合では、このような点で（集団的安全保障）制度の抜本的改良が図られている。すなわち、先ず、国連憲章は、原則規定（第2条4項）によって、戦争にとどまらず加盟国による武力行使・武力による威嚇を一般的に禁止した。次に、この一般的禁止に違反して武力行使・武力による威嚇の事態が発生した場合には、①安全保障理事会、これによって「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」のいずれかが存在するものと正式に認定（「決定」）する（第39条前段）。この「存在の決定」が、それに対応して国際連合の集団的強制措置の発動の条件となる。すなわち、②同じく安全保障理事会によって、そのような事態に有効に対処するために強制的措置がとられるべきか否か、そして、もしとられるとすれば、それは具体的にどのような措置であるのか「決定」される（これもshall、同条後段）。

このように、国連憲章の下では、具体的な強制措置に関する決定が、措置を発動するための前提条件の存否の認定（したがって、措置発動の時機に関する決定）と有機的に結合されて、同一の機関（安全保障理事会）の専権的な権能として位置付けられている。安全保障理事会が国際の平和及び安全保障に関して「主要な責任」を負われている（第24条1項）ことから、第39条に基づくこの二つの権能は、同時に、一定の状況において安全保障理事会が必ず果たすべき責任という性格をも付与されている。

（つまり、平和に対する脅威等の認定行為は、既述のように、広範な政治的裁量に服するが、それにもかかわらず、かかる状況に立ち至ったときに安全保障理事会がこの権能を行使すべきことは、安全保障理事会の「この（主要な）責任に基づく義務」（第24条1項）なのである。）しかも、第25条に基づき、全加盟国は安全保障理事会の「決定」を履行すべき義務を負う。かくして、第39条に基づく二つの「決定」に全加盟国は法的拘束され、それに従って統一的に履行しなければならない。このような仕組みによって第39条に基づく安全保障理事会の「存在の決定」の機能——安全保障理事会のみが、具体的事実状況に鑑みて、「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為」の存否について有権的に判断し「決定」を下すことができるとされたこと——は、それが、全加盟国を拘束する軍事的強制措置発動の条件とされていることと相まって、これまでの国際機構には見られないユニクに重大でな権能である。

この深い意味において、第39条は、憲章の
（2）前提要件の存在が公式に認定されると、これと連動して、後続の措置（いずれかの集団的措置）が適用されることになるが、これもまた、安全保障理事会の統一的な意思決定（「決定」（命令）の形式か「勧告」の形式の決議）を通じて、国際連合の行動（国家の行動ではない）という性格を付与されて、集権的に実施されるのである。このとき、具体的措置の選択、その適用の順序、強度などは、すべて理事会の裁量に委ねられる。理事会は、国際社会全体の一般利益を考慮した公益判断に基づいて、所与の状況に最も適したと認める「有効な集団的措置」を統一的かつ集権的に実施すべき責任を負っているのである。

次に、この後続の措置の段階（第39条後段）で注目されるのは、「国際の平和及び安全を維持し又は回復するために」という文言が使用されていることである。この文言は、明らかに、「国際の平和及び安全保障を維持すること」（第1条1項）とは意識的に区別して用いられている。すなわち、第39条によると、安全保障理事会は、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を公式に認定すると、状況に応じて、「第41条及び第42条に基づく措置」すなわち強制措置をとるうるのであるが、この強制措置が、同条後段によると、「国際の平和及び安全を維持し又は回復するため」（国際連合）の措置として表現されている。つまり、このフレーズは、強制措置の修飾句として用いられているのである。

この点は、憲章の他の箇所においても同じである。この文言（「国際の平和及び安全を維持又は回復」）は、他には、同じ第7章の第42条（第1文）と第51条（第2文）において（の）み使用されているが、いずれも、平和の破壊・武力攻撃などが発生し、それに対処するために安全保障理事会が軍事的（強制）措置をとる状況を指示する用語として用いられている。要するに、この文言は、憲章用語として、強制措置（とりわけ軍事的措置）の修飾句として用いられている点で一貫しているのであり、そして、この点について安全保障理事会の実践においても活動は見られない。すなわち、この文言は、朝鮮戦争の時の安全保障理事会決議83（1950）や朝鮮戦争の時の決議678（1990）において明示的に使用されているが、それは、明らかにこのような文脈に置いて読まれるべきものであった。詳しいは、「第42条」の章参照）。

（二）「存在の決定」をなすべき安全保障理事会の義務

第39条の文言が示すように、安全保障理事会は、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を決定（認定）しなければならない（shall）。すなわち、そのような状況に立ち至ったときには「平和に対する脅威」、「平和の破壊」又は「侵権行為」が存在すると正式に決定（認定）することが、安全保障理事会に与えられた重要な権能であると同時に義務でもある。安全保障理事会の実践においても、かかる認定をすべき安全保障理事会の「義務」かつ「回避することのできない責任」が繰り返し確認されている。

たとえば、1947年にギリシャ問題が安全保障理事会で審議され、その後、その決定（認定）が安全保障理事会の単独責任に属し、下部の小委員会に認定を委ね、それが安全保障理事会を拘束することを認められず、また、認定は安全保障理事会によって事件ごとにその都度認定されなければならないと主張したが、この見解は原則論としては一般に受け容れられた。

この「認定」は事象の客観的な事実（事象事実）の確定と、それを踏まえた政治的及び軍事的評価から成り立つ。このプロセスは、不可避的に一定量の裁量を伴うものであり、ま
た、第39条が「平和に対する脅威」などの概念についていかなる定義もしていなかったために安全保障理事会において主観的な政治的判断がなされる余地を多分に残している(54)。それにもかかわらず、この正式の「認定」には、裁判における判決に類似した特徴が認められであろう。すなわち、その「認定」は、要件事実の存否、事実の内容の確定の点で終結的・確定的であり、そのようなものとして、関係当事者及び加盟国によって受容されなければならない。次に、その「認定」は、もしそれがなされなかったならば違法であったような行為（軍事的もしくは非軍事的な強制措置）のための法的根拠を安全保障理事会に付与するという（これを判決に類似する）効果を生み出す。55)
このような「存在の決定」（正式の認定）のもつ法的特性から、国連の実行において、いくつかの重要な論点が引き出され、明確化した。すなわち,
(1) 要件事実を確定するための手続の重要性
(2) これが理事会の専権的行為であることから、この権限を下部機関あるいは総会など他の機関に授与することが可能かという問題
(3) この「認定」が、第39条の引用を欠いて、黙示的になされることは可能か
(4) 「認定」をなす際の自由裁量には範囲・限界があるのか、などである。
以下、これらの論点に関連させて、安全保障理事会の実行を簡単に見ておこう。

1. 要件事実を確定するための手続の重要性
「存在の決定（認定）」は、客観的に確定された事実を基盤として、その政治的・軍事的評価や憲章規定の解釈を通じてなされるものであるから、客観的な事実を明らかにし、それを確定するための手続がどうしても必要となる。安全保障理事会にとって、自方が所在する国連本部から遠く離れた現地で進行している事態に関する正確で客観的な情報をいかに素早く入手するかが生死的に重要である。安全保障理事会は、この情報を獲得するために、第6章で認められている調査の権限（第34条）を活用することになる。56) その意味で、第6章の手続と第7章の手続きが連続することになる。理事会は、そして総会も、注意を促された紛争や事態に関して情報を入手するための補助機関を設立してきている。こういった補助機関は、平和に対する脅威や平和の破壊の存在の決定を必要とするほどに紛争又は事態が恶化しているかどうかか、かつ、もしそうであれば、その状況の下でどのような行動が必要であるのか理事会が決定するために必要な事実を提供するという、重要な役割を果たすことになる。57) たとえば、1950年の「平和のための結集」決議（総会決議377(V)）に基づき、総会の下に設立された平和観察委員会は、「継続すれば国際の平和及び安全の維持を危うくするおそれのある国際的緊張が存在するすべての地域の事態を観察し並びにこれについて報告を行う」権限が付与された（同決議A部A3項）。同委員会は、派遣される地域の国家の招請又は同意を受けた上で、理事会又は総会（総会会期中でないときは、中間委員会）によって利用されることができる。同委員会は、任務の遂行のために小委員会を任命し、かつ観察員の役務を利用する権限が与えられた（A4項）。これによって、理事会又は総会は、事態が重大化するかもしれない地域を観察し、かつ、報告する権限が与えられている機関を自由に利用できることになった。58)
2. 理事会は、存在の決定（認定）を行う専権的権限を、他の機関（自己の下部機関や総会等）に授与することができるか

- 83 -
「存在の決定（認定）」は、憲章の明文によって安全保障理事会に付与された重要な権限であるとともに、一定の状況が発生したならば認定をしなくて求められている義務である。つまり、それは権利であると同時に行使が義務づけられている複合的な権能である。この点に関連して、安全保障理事会の実践においては、理事会のみが第39条に基づく認定をなす責任を負うという発言がしばしばなされている。先ほど引用した1947年のギリシア問題の審議におけるソ連代表の発言がそうである。また、1948年のベラルーシ問題に関連して、アメリカは、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を決定することが第39条により理事会に委託されており、かつ、事件の事実からそのような決定が正しいかどうかの判断は理事会のみがなしごうと主張した。加盟国が特定の紛争や事態を審議するように安全保障理事会に付託するときに、平和に対する脅威などの存在を主張するのが通例であるが、加盟国によるそのような申立てが、安全保障理事会による正式の「決定」にいささかなりとも影響を与えていないのが現実である。安全保障理事会は、まったく独自に、自らの判断によってこの認定を行っている。安全保障理事会は、また、総会との関係においても同様の態度をとっている。総会は、国際の平和及び安全の維持に関する問題について、理事会に対して注意を促したり、制裁を実施するように勧告したりする（第11条2項）。かかる場合には、総会は、自ら（予備的に）、事態が平和に対する脅威や平和の破壊に相当するのか否か判断した上で、その判断に基づいて理事会に働きかけることが多い。しかし、理事会としては、この場合においても、総会のこの判断に沿って拘束されることはない。また、「行動を必要とする問題」は、必ず安全保障理事会に付託しなければならないのであるから（同項後段）、総会は、自らに付託された問題について「行動を必要とする」ものであるかどうか決定しなければならないことがある。この場合の決定は、理事会が第39条に基づきなすべき「生存の決定」に類似した性質のものとならない。しかし、理事会は、このようにして、総会から問題を付託されたときも、総会のこの（予備的）決定になら拘束されず、自らの判断で事態の性質に関する決定を行うことになる。このこととも、国連の実践において一般に認められている。たとえば、初期の実行であるが、この問題は、ベラルーシ問題との関連で理事会において議論された。総会は、1947年11月27日、ベラルーシ分割決議を採択したが（総会決議181（II））、同時に、安全保障理事会に対して、（1）ベラルーシの事態が平和に対する脅威を構成するものであるかどうか検討し、もしそうである場合には、国連ベラルーシ委員会がその任務を遂行できるようにするために、第39条及び第41条の下での必要な措置をとること、並びに、同決議において企図されている解決を力によって変更しようとするいかなる企てをも、第39条に従って、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為として決定すること、を要請した。その後、このベラルーシ委員会が、「ベラルーシにおける事態の悪化のために、安全保障理事会が必要ならば武力の行使をも含む措置をとらない限り、前記解決案を実施することは困難である」と理事会に報告してきた（1948年2月16日）。そこで理事会は、まず、ベラルーシで生じている事態が「平和に対する脅威」の存在の認定を正当化するのか検討を行った。アメリカ代表は、（i）理事会には、総会の要請を受諾すべき義務はないが、自らの意思で、総会の勧告を実施するために必要と認める措置をとることは可能である。（ii）理事会は、政治的解決を強制する権能を憲章上与えられていなことを指摘した上で、総会の勧告を受諾する旨の決議案を提出した。しかし、これは、大抵の支持を受けることができず採択されなかった。その後の実行においても、
理事会は完全に自己の裁量に基づき認定を行ってきており、総会による（事態が「平和に対する脅威」を構成するという）認定を受け容れたことはない。

一方、国連の実践において、総会は、憲章上の、安全保障理事会に与えられている認定の権限にもかかわらず、独自に、第39条の用語に従って事態の認定を行ってきている。総会は、前述のように、安全保障理事会に、制裁措置をとるように勧告するとき、あるいは、事態に仮定安全保障理事会の注意を促すとき（第11条3項）、そうしているばかりでなく、自ら、平和維持に関する問題を処理しようとして、とられるべき措置について勧告するとき、その勧告の基礎としてかかる認定を行っている。このことは、冷戦期において、安全保障理事会による第7章の適用が不活発になるにつれて、しばしば行われてきた。

「平和のための結集」決議（1950年11月3日）によって、総会は、平和の破壊及び侵略行為の発生の場合に、軍事的措置を勧告することができることが認められた。これに基づいて、総会は、中国が朝鮮に軍事介入したときに、「侵略」の存在を認定している。

それでは、憲章的に見て、安全保障理事会は、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在を認定する権限を、総会や事務総長といった他の主要機関もしくは補助機関に、あるいは特定の（又は複数の）加盟国に委任することができるのであろうか。それは許されないと解すべきである。1945年に国際連合を創設した50の国家は、安全保障理事会に、平和に対する脅威や破壊が発生したと認定する権限（そして、いつそのような事態が存在しなくなったのか認定する権限）を付与したのであるが、それは、その権限を行使する唯一の機関は安全保障理事会である、という前提条件の下にあった。

憲章第39条は、明らかに、そのような前提の下に作られている。これは、もちろん安全理事会にはのび留保された権能であり、安全保障理事会はこの権能を他の機関や加盟国に委任することはできない（delegatus potest non delegare の法理の働きにより）。さらに、この点は、安全保障理事会の決定プロセスに付与されている拒否権という制度的保証によっても実証される。（もしご、安全保障理事会がこの権能を、たとえば加盟国に対して委任できるとするならば、第39条の認定に関する常任理事国の拒否権は必ずしも保証されないと考えられる。）かくして、安全保障理事会は、第39条の認定権能を、他の機関または加盟国に委任することはできないと解すべきである。

3. この「認定」が、「第39条」の引用を欠いて、黙示的になされるのは可能性か

前記のように、憲章の前項からすると、第39条に基づく「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」の存在の決定は、第7章に基づくいかななる行動にとっても、その前提条件である。しかし、今日の通説的な理解によると、このことは必ずしも、「平和に対する脅威」、「平和の破壊又は侵略行為」の存在が決議の中で公式に宣告されること、あるいは、「第39条」（条文名）が明示的に引用されることを要求するものではないし、また、憲章（第39条）によってそのように要求されているようにも思われない、とされる。

確かに、安全保障理事会の初期の実践においては、上述の意味での「正式決定」の不可欠性が唱えられたのであるが、間もなく、冷戦の激化に伴い、この点は後で詳しく見るように、著しく変則的となった。

この点を実際に見てみると、次のようである。
I. 安全保障理事会の初期の実行

1946年の、スペインにおけるフランコ政権の存在及びその活動が国際的摩擦を招き、国際の平和及び安全を危うくしたかが安全保障理事会において問題とされた、いわゆるスペイン問題の審議において次のような見解が述べられた。「第7章冒頭の条文が第7章全体を支配するのであり、安全保障理事会が、第39条に従って平和に対する脅威などの存在の決定をなした場合に限って第7章が発動されることができ、同章の規定する制限措置がとられるのである。」73 その後、安全保障理事会の下部機関として小委員会が設置された。その小委員会には、理事会が、スペインの事態が国際的摩擦をもたらし、実際に国際的平和及び安全を危うくしたかどうかについて決定（determine）するために、そして、そのように決定する場合には、それを踏まえて、次に、国連のような実際的な措置をとりうるか決定するために、予備的な研究を行う任務が付与された。74 同年6月1日に安全保障理事会に提出された小委員会の報告の中には、次のようなお一節がある。「第41条又は第42条に基づく直接の行動が命令される前に、安全保障理事会が、第39条に基づき、平和に対する脅威などの存在を決定しなければならないというのが、憲章の要求するところである」と。75 (小委員会は、結論として、フランコ政権の動向は現時点で第39条の意味における平和に対する脅威を構成せず、それは、国際の平和及び安全に対する潜在的な危険であり、したがって第34条の意味での「国際の平和及び安全を危うくする虞のある」事態を構成する、と判断した。この小委員会の報告における誓約の後、フランコ政権との外交関係の断絶を加盟国に勧告するポーランド提案は、「第30条及び第41条」への言及の箇所を削除して再提案されたが、否決された。76 理事会における多数意見は、明らかに、スペインの事態が、第39条の適用を正当化するような「平和に対する脅威」を構成するものではない、というものであった。77) 1947年のギリシャ国境事件では、ギリシャ北部国境の事態が「第39条の下での平和の破壊」を構成するとして認定する二つの決議案が、いずれも、一常任理事国の拒否権の行使によって成立しなかったが、拒否権の行使がなかったなら疑いない、その認定は成立したであろうと評された。78 次に、同年のインドネシア問題では、インドネシア領内で進行中の敵対行為を「第39条の下での平和の破壊」を構成するものと認定し、第40条の暫定措置の実施を要請するオーストラリア決議案は、結局、この二条に明示的に言及する箇所を削除して、敵対行為の停止と紛争の平和的手段による解決だけを要請した決議を採択した（同年8月1日）。79 1947〜48年のバレンチナ問題の処理においては、最後の段階まで先決の問題が持続的にバイパスされ、安全保障理事会は、平和に対する脅威又は平和の破壊が存在するか否か kunnenと決定することなく、しかも、「そのような状況の存在を明確に前提とした措置」をとったのであった。80 (1948年7月15日に至って、安全保障理事会は、初めて明確に、バレンチナの事態が「第39条の意味における平和に対する脅威を構成する」ものと認定し、「第40条に従って、一層の軍事行動を中止する」ように「命じた。（決議54（1948）81）（ギリシャ国境事件以下の3つの事件の要約に関しては、「第40条」の章の（二）（2）〜（4）参照。））

これ以後の安全保障理事会の実践においては、第39条の文言を反することではあるが、ますます「存在の決定」を明示的に行うことは回避されるようになった。これは、冷戦への過程の中で発展された「安全保障理事会のプラグマティズム」82に基づくものであった。すなわち、ギリシャ事件に示されように、「平和に対する脅威」や「破壊」の存在を正式に認定して、一方の当事者を断罪することは常任理事国の拒否権の行使を招き、決議自体の成立が
妨げられる恐れがあった。また、この時期になると、常任理事国の間で強制措置の実施に関して合意が成立する見込みはここ当分の間ないというのが一般的な理解であった。このような状況の中で、安全保障理事会は柔軟に対応して「平和に対する脅威、又は平和の破壊の存在」に関して暗黙の合意が存在していたにもかかわらず、それに示的に言及することなく、事態の悪化の防止と対策行為の結末だけを目指した防衛的・暫定的性質の措置の成立だけを図ったのである（インドネシア事件、パレスチナ事件）。

Ⅱ. 冷戦期の実行

冷戦期を通じて、第39条を示的に引用して正式に認定がなされた例は少ない（1）。第39条の引用はないが、第39条の用語を用いて事態を認定している決議はかなりある（2）。最後に、「第39条」の引用がなく、第39条の用語も用いられていないが、第39条の認定が示的になされているものと判断できるものもいくつかある（3）。簡単に紹介すると、次の通りである。

（1）第39条に基づき示明の認定がなされている決議

南ローデシアの事態に関する決議232（1966）とイラン・イラク戦争に関する決議598（1987）。前者は、1948年の決議54（前出）以来初めて、正式の認定がなされたケースであり、安全保障理事会は、第41条の義務的制裁を発動するための「憲章上の根拠」として、この正式の認定を行ったのである。後者の決議は、「第39条及び第40条」を示的に引用して事態を「平和の破壊」として認定し、戦闘行為の即時禁止と軍隊の撤退を当事者に対して「要求」したものであり、義務的な暫定措置の発動の根拠として、第39条の下での正式決定がなされたケースである。

（2）「第39条」の引用はないが、「平和に対する脅威」、「平和の破壊」又は「侵略行為」の用語を用いて事態の認定がなされている決議


（3）第39条の認定が示的になされていると判断しうる決議

「第39条」の引用がなく、「平和に対する脅威」などの第39条の用語も使用されていないが、決議の文面又は決議採択時の安全保障理事会での討議の記録から、第39条の認定がなされていくと推定できる決議。

ケース1。たとえば、南ローデシアに関する決議253（1968）は、示明の認定がなされた決議232（1966）（前出）が「引き続き有効である」ことを「再確認し」、「憲章第7章に基づいて行動し」包括的経済制裁を命じている。それに対して、示明的な引用はないが、41条が適用されている。これ以降の南ローデシアに関する諸決議を示すパターンを踏襲したものが多い。たとえば、決議314（1972）は、「第7章」、「第25条」を引用して、「決議253」及びそれ以前の決議の徹底を促し（urge）ている。同じく、決議409（1977）では、「第7章」、「第41条」、「決議253」に示明的に言及して、制裁の強化を「決定」している。したがって、これらの決議（拘束力ある決定）では、決議232における第39条に基づく認定がその基礎になっていると見てもよい。
ケース2。コンゴ動乱の初期に採択された決議146(1960年8月9日)は、ベルギー軍のカタンガ州からの即時撤退を「要求し」、コンゴ国連軍（ONUC）のカタンガ州進駐を「決定し」たものであるが、憲章第23条及び第49条に示示的に言及することによって、決議の命令的性格（拘束力ある「決定」）を強調した。前述のように、コンゴ動乱では、安全保障理事会は、1961年2月になってはじめて事態を「平和に対する脅威」として正式に認定したのであるが（決議161(1961)）、事務総長の公式の見解によると、決議146(1960)は、「黙示的に第40条に基づいてとられた措置として、また、この意味において、第39条の基づく認定に黙示的に基づいて置くものとして」と考えることができるものであった。このように、事態の性質を決定的に、ただに拘束力ある「決定」の形式で、第40条及び第41条の措置を下命している決議は、安全保障理事会が明らかに、その事態を第7章の状況（「平和に対する脅威」、「平和の破壊」又は「侵略行為」に該当する）として認識していることを示すものであって、第39条の認定が黙示（含意）されていると見るのが妥当である。

逆に、決議の中で第39条の用語を含む近い表現が使われているが、決議の（特に本文の）分析を通じて、又は、決議採択時の安全保障理事会の討議の記録を通じて、安全保障理事会が、事態を第6章に係属すべき問題として認識していたことが明らかになる場合もある。（南ローデシアに関する決議217(1965年11月20日採択)）は、第1項で、「南ローデシアの違法な当局による独立宣言によって生じた事態が極度に重大であること、そして、イギリス政府がそれを終息させるべきこと、その事態の今後の継続（its continuance in time）が国際の平和及び安全に対する脅威を構成することを決定し（determine）」と述べるが、同決議の文面などから、安全保障理事会がこの段階では、まだ事態を第7章に係属すべき問題として見ていないかったことが明らかになる。

(91) (1946年のスペイン問題においても、ポーランド提案にもかかわらず、安全保障理事会が、第7章の段階として見ていなかったことは、小委員会の報告などの議案の記録から明らかになる。)

このような、決議の文面を詳細に検討することによって、あるいは、議案の議論を分析することによって、一見したところ第39条を黙示的に援用しているのか容易に断定できない決議に関しても、安全保障理事会が、事態を第6章として認識しているのか、それとも第7章としての判断をすることはある。

このようなに、冷戦期までの実行を通じて言えることは、第39条の文法上、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存在の決定（認定）が、第7章の下での措置をとるための前提条件と解されるが、現実には、安全保障理事会はこの認定を明確に行うことなく、ただちに措置を実施する決議を採択してきていると言うことである。もちろん、この場合、客観的に見て、事態がこの3つの要件のいずれかに該当するのでなければならないう。こういった状況でなければ、安全保障理事会が第7章の措置をとりえないことに関しては意見の一貫があった。ただ、決議の成立を容易にするという政策的な便宜主義の観点から、(94) 明示的に第39条の認定を行うことは回避されたのである。つまり、安全保障理事会が、第7章の下で特に付与されている権限を行使するとき、当然に、安全保障理事会は、第39条に規定されている3つの事態のいずれかに直面しているのであれば、各事件ごとに、それに該当するのか明らかにする必要はないとされたのである。

この場合、第39条の認定は、段当決議の中に含意（黙示）されている、ということになる。
III. ポスト冷戦期の実行


このように、90年代の安全保障理事会の実行は、短期間に集中的に、「第39条」又は（多くの場合）「第7章」を引用して、「平和に対する脅威」又は「平和の破壊」の存在を明示的に認定した。この時期に、安全保障理事会によって非軍事的または軍事的措置がとられた事例のすべてがそうなのである。この点で、冷戦期までの実行と大きく様相を異にする。今後、この傾向が定着していくのか否か、「平和に対する脅威」概念の広い解釈が定着していくのかの点を合わせて、注目されるところである。

（未完 以下次号へ）

注
（1）高野雄一『集団安保と自衛権』（1999年）、185-186頁。また、John W. Halderman, Legal Basis for United Nations Armed Forces, 56 AJIL, 1962, pp. 973-974参照。
（2）高野雄一『教養国際法』（1983年）、135-138頁。
（3）高野、前掲書（前注（1））、16-18頁参照。
（4）高野雄一『国際法概説（新版）』（1980年）、213頁。また、グッドリッチ＝サイモンズ著（神谷・角田・北條共訳）『国際連合と平和に関する安全維持（下巻）』（昭和34年）（以下、GS（邦訳）と略称）、32頁。
（5）John W. Halderman, Some Legal Aspects of Sanctions in the Rhodesian Case, 17 ICLQ 1968, pp. 693-694。
（6）森川幸一『国際連合の強制措置法と法の支配：安全保障理事会の裁量権の限界をめぐって（一）』、国際法外交論集2巻2号（平成6年）、23-24頁。
（7）神谷隆男『国際連合の安全保障（増補版）』（1983年）、62頁。
（8）森川幸一、前掲論文（一）、24-25頁。また、Bernardo Conforti, The Law and Practice of the United Nations, （1996）、pp. 148-149参照。
（10）ibid., pp. 728-730及び p. 294; Vera Gowlland-Debbes, Collective Responses to Illegal Acts in International Law, （1990）、pp. 466-467参照。
（11）kelsen, ibid. 高野、前掲書（前注（4））、355-356頁。
（12）立作太郎『国際連盟規約論』（昭和7年）、141-142頁。また、同書、156頁参照。
（13）同書、165-167、170-173頁。
（14）立、同書、247頁。
（15）神谷、前掲書、58頁。
（17）全19項より成る決議。立、前掲書、257-258頁。また、香西茂他編『国際機構条約・資料集』（1986年）、8-9頁。
（18）立、同書、259-262、264-265頁。
（19）神谷、前掲書、57頁。
（20）Kelsen, op. cit., p.726.
（21）GHS（1969）, p.290. 中原＝斎藤・国連憲章、798頁。
（22）RM-History, p. 464.
（23）（出典）ibid., p. 1024. （なお、「ダンバートン・オックス提案」の邦訳は、香西茂他編『国際機構条約・資料集』（1986年）、15-21頁にある。）「提案」第8章B節第2項の原文は次の通りである。
“2. In general the Security Council should determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace or act of aggression and should make recommendations or decide upon the measures to be taken to maintain or restore peace and security.” 注釈者（尾崎）は、アメリカの『暫定提案』とのつながりか見ても、少なくとも『ダンバートン・オックス提案』の段階では、本文に掲げた訳を適切なものと考えるが、もちろん、翻訳の問題としては、次のような訳も可能であろう。「一般に、安全保障理事会は、……かつ、平和及び安全を維持もしくは回復するために勧告を行うか又はとるべき措置を決定する。」なお、この部分の読み方については後述参照。
（25）サンフランシスコ会議に先立ち、アメリカ代表は、四大国に対して、『提案』第8章B節第1項及び第2項に関して若干の変更を提案した。それは、この2つの条項が、安全保障理事会に対し紛争解決条件の当事者に対する強制を認めるものと解釈されることを懸念して、安全保障理事会が、状況に応じて、非拘束的な紛争解決の措置又は条件を勧告することと、強制的な軍事的又は非軍事的な制裁を決定すること、のいずれかを選べるように条文を改めることができ提案したものである。若千の討論の後これは受け容れられて、招請国修正法として変更された上で会議に提案された。（RM-History, p.669。）
（26）GHS, p. 291. RM-History, P. 646.
（28）U.N.C.I.O., Vol. III, pp. 459-60, Doc.2G/7(q)11
（30）RM-History, p. 751. また、特別報告者ボンクールの報告（前掲（27））、p.761参照。
（33）RM-History, p. 650.
（35）ボンクールの報告（前掲（27））、pp.763. また、RM-History, pp. 662-668.
（36）チェコスロヴァキア、フィリピン、エジプト、イランがそれぞれ提出した修正案（RM-History, p. 671。）
（38）ボンクールの報告（前掲（27））、pp.763. RM-History, pp. 670-672. 憲章中に「侵略の定義」が盛り込まれないことにより最終的に決まったために、安全保障理事会が「平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為」の認定を行うにあたっては、唯一「国際連合の目的及び原則」に従うように義務づけられることになる。かくして、これまで「侵略の定義」を推進した国々にとっては、国連の「目的」及び「原則」をとくに現在の第2条4項の規定の明確化を求むことがきわめて重要となった。そこで次に、舞台は「提案」第1章及び第2章（「目的」及び「原則」の章）を審議したI./I. 委員会に移され論辺が続けられることと
なった（cf. RM-History, pp. 672-675。）。

(39) ボンクールの報告（前注（27））, pp.764. RM-History, pp.669。

(40) GHS (1949), p.264。

(41) ボンクールの報告（前注（27））, ibid。

(42) ボンクールの報告（前注（27））, ibid。

(43) ボンクールの報告（前注（27））, ibid。

(44) この保証と引換えに，ベルギー代表は，自らの提案を基礎とした起草小委員会の修正案を撤回したのであった。（ボンクールの報告（前注（27））, ibid.）「所見」の原文も同p.765に収録されてある。

(45) ボンクールの報告（前注（27））, ibid. RM-History, p.670。

(46) GS（邦訳）, 7頁。

(47) GS（邦訳）, 同頁。高野雄一著『論文集2 集団安保自衛権』 (1999年), 11-16頁。また，立著，前掲書（前注（11））, 153-154頁参照。

(48) BS (VN), S. 567。

(49) ロッカピー事件におけるウィーラーマントリ（Weeramantry）裁判官の反対意見, ICF Reports (1992), p. 176, BS (VN), S. 568. 中原＝齊藤，国連憲章，803頁。

(50) 森脇通夫「国際連合憲章第39条 その法理と実践—安全保障理事会における侵略者の決定を中心として」『熊本法学』創刊号（1964年），67-69頁。

(51) 第39条後段は，前述のように，条文の起草過程の経由らしてみると，本文は、「……並びに，勤務をし（1）」，又は，国際の平和及び安全を維持しは回復するために（2）第41条及び第42条に従っていかなる措置をとるかを決定する（3）」と訳されるべきであった。（* ……and shall make recommendations （1）, or decite what measures shall be taken in accordance with Article 41 and 42 （3）, to maintain or restore international peace and security （2）.）第42条（第1文）及び第51条（第3文）においても，この文言（「国際の平和及び安全の維持又は回復（のために）」）は，いずれも安全保障理事会のとする（軍事的）強制行動との関連において使用されている。


(53) RPSC-I, pp.425-428 (paras. 61-66)。

(54) GHS (1969), ibid。

(55) 中原＝齊藤・前掲書（前注（49））, 同冊。森脇，前掲論文（前注（50））, 84-85頁。

(56) BS (UN), ibid。

(57) GS（邦訳）, 14頁。また，かかる補助機関に関する国連の初期の実行に関しては，Arechaga, E. J. de, Voting and the Handling of Disputes in the Security Council, (1950), pp.135-149参照。

(58) GS（邦訳）, 15頁。また，「平和のための結集」決議に基づく平和観察委員会に関しては，Andrassy, J., Uniting for Peace, 50 AJIL, (1956), pp.579-581参照。

(59) SCOR/3rd Yr./360th Mtg./Mar. 2, 1948/ pp.400-401. cf.GS（邦訳），11頁。

(60) GHS（1969）, p.295。

(61) ibid。

(62) GS（邦訳）, 13頁。

(63) GHS（1969）, p.295。

(64) SCOR/3rd Yr./253d Mtg./Feb. 24, 1948/ pp.264-269. cf.GHS（1969）, p.295。

(65) GHS（1969）, ibid。

(66) ibid. 総会の実行に関しては後出参照。

(67) ibid. また，出会参照。


(70) Sarooshi, ibid., pp.33-34. サルーシは，この論点に関してきわめて説得力ある議論を展開する。サルーシに
よると、憲章第53条1項によると、地域的機関又は取極が、『安全保障理事会の許可（オーソリゼーション）』
がなければ強制行動をとることができないとなっていることも、この点を例証するという（id. p.33）。
(72) ibid.
(73) SCRPL I (第40条). para.21.
(74) ibid., para.22.
(75) ibid.
(76) ibid., paras.22-23.
(77) GH (1949). p.266.
(78) ibid., p.271.
(79) SCRPL I (第40条), para.10.
(80) GH (1949), P.271.
(81) SCRPL I (第40条), para.14 (a).
(82) 中原＝斉藤・国連憲章、807頁。
(84) 中原＝斉藤・国連憲章、807頁。
(85) BS (VN). Sa. 673-674. (Nn.10,「第40条の章」参照。
(86) 中原＝斉藤・前掲書、805頁参照。
(87) 同書、805-806頁。BS (UN), S.567 (Nn.26)。
(88) 同書、805頁。
(90) 中原＝斉藤・前掲書、804頁。
(91) Debba, op. cit. (前掲（10）). pp.393-394。また、中谷和弘「経済制裁の国際法上の機能とその合法性
（三）」、国家学会雑誌100巻11 = 12号、48-49頁参照。
(92) SCRPL I (第39条). paras.55-59.
(93) 中原＝斉藤・前掲書、806頁。
(94) 同書、807頁。
(95) 同所。
(96) Lapidoth, op. cit. (前掲（52）), S.115.

（注記　注の中で用いられている引用文献の略語に関しては、次号に掲載される本論文の続き（その2）にお
いて、次号の分も併せて略語表を掲載する。）