

（論文）

国連憲章第 40 条の注解

尾 崎 重 義

目次

- （趣旨・目的）
- （成立の経緯）
- （解釈及び運用）
 - （一）総説
 - （二）第 7 章における本条の地位—とくに第 39 条との関係—
 - （三）暫定措置の法的性格
 - 1. 措置の性質
 - （1）「暫定的（provisional）」性質の措置であること
 - （2）「保全的（conservatory）」性質の措置であること
 - 2. 暫定措置の法的効力
- （暫定措置の内容）
 - I. 狭義の暫定措置
 - II. 第二段階の暫定措置—「防止措置」—

(趣旨・目的)

第40条は、戦争を未然に、ないし、その初期の段階において防止するため、国際連合によって予防的にとられる「暫定措置」について規定する。この規定は、ダンバートン・オークス提案にはなく、憲章制定のためのサンフランシスコ会議の段階で中国の提案により憲章の中に挿入された。第40条によると、安全保障理事会は、第39条により勧告をなすか強制措置の決定をなすに先立って、事態の悪化を防止する目的で「必要又は望ましいと認める暫定措置」をとることを定め、これに従うように「関係当事者に要請する」ことができる。この措置は、理事会による紛争又は事態の最終的処理とは切り離して、文字通り暫定的・応急的になされる予防的ないし防止的性格の措置である。暫定措置は事態のより以上の悪化を防ぎ、同時に、関係当事者の権利を保全することを目的とする。すなわち、侵略行為その他の平和の破壊あるいはその脅威を未然に防ぐ、または、その進展を一先ず抑止することによって、事態が国際の平和及び安全にとって取り返しのつかない状況にまで悪化することを防止するのが主たる目的であるが、あわせて副次的に、そのことにより当事者の権利・地位が保全されることから、その後の紛争本体の処理が適正・円滑に進むことも目的とされる。⁽¹⁾ この意味において、保全的性質の措置でもある。かかる趣旨から、第40条は、この措置が「関係当事者の権利、請求権または地位を害するものではない」と規定する(第二文)。事態を「暫定的」に現状で凍結し、その後にとられるべき行動に備える中間的な(interim)保全措置である。したがって、その措置が当事者にとって、事態の根底にある政治問題の最終的な解決の一部となることを要しない。あくまでも、紛争解決(第6章)よりも平和維持(第7章)の観点からとられる保全措置なのである。

規定上、「暫定措置」は「強制措置」とは区別されており、この「要請」に当事国は必ずしも従う義務はない。ただし、この暫定措置に当事国が従わないときは、この事実について理事会は「妥当な考慮」を払う(第40条末文)。したがって、この「要請(call upon)」はたんなる「勧告」よりは効力が強いといえる。⁽²⁾ 暫定措置の場合、安全保障理事会は、「平和に対する脅威、平和の破壊または侵略行為」の存在を必ずしも事前に認定する必要はない。少なくとも強制措置の場合のように、このことは要件ではない。⁽³⁾ また、第40条は、暫定措置の内容についてはなんら言及も例示もしていない。(この点で第41条や第42条の規定とはっきりと異なる。)したがって、暫定措置の具体的な内容は、完全に安全保障理事会のその時点での決定に委ねられることになる。普通には、戦闘停止、停戦・休戦の合意、侵入兵力の撤退、対峙する兵力の引離し、非武装地帯の設定、停戦の監視などであろう。⁽⁴⁾

国際機関が、国際紛争や危険な事態を処理する過程において、事態のより以上の悪化を防ぎ、かつ、当事者の権利を保全する一時的、緊急の措置を関係当事国にとらせることは、広く認められた有効な手段である。⁽⁵⁾ 常設国際司法裁判所(そして現在の国際司法裁判所)は、明文の規定により(裁判所規程第41条)、紛争当事国の権利を保全するために暫定措置(仮保全措置)を指示する権限を与えられている。国際連盟では総会や特に理事会が、その実行において、戦争の予防のためにこの措置を発展させてきた。平和維持の分野で国際連合の安全保障理事会や総会に与えられている広汎な一般的な機能から、たとえ憲章中に明文の規定がなかったとしても、これらの機関はこの権限を行使することができたであろうが、憲章は明文の規定(第40条)を置いて、安全保障理事会が平和に対する脅威、平和の破壊または侵略行為を処理する過程において暫定措置を適用する権限を有することを明確にしたのである。⁽⁶⁾

国際連合の、とりわけ冷戦期における実践において、米ソの対立に起因する安全保障理事会の機能麻痺により第41条及び（特に）第42条の強制措置の適用が望み薄になるにつれて、要件がより緩やかで柔軟性をもつ第40条の暫定措置が多用されるようになった。それも、第40条の範囲を超えて、ある場合には、第42条の軍事的強制措置の機能ともオーバーラップするような形で、また、ある場合には、第6章的機能とも融合するような形で、かなり融通無碍な第40条の適用のされ方がこの時期の特徴であった。とりわけ、国連の実践を通して確立するに至った「平和維持活動（いわゆるPKO）」は、後述するように、第40条にその起源と本来の法的基礎をもつものと見なしうるのであり、予防的・防止的な機能をもつ「暫定措置」が、安全保障の分野における国連の対症療法的な実践を通じて、独自のダイナミックな発展を遂げたものとして注目される。

（成立の経緯）

国際連盟規約は、明文では暫定措置の制度を認めていない。ただ、規約第11条はこれを間接的に認めているといえる。すなわち、第11条は、戦争や戦争の脅威が連盟全体にとっての利害関係事項であると明言した上で、戦争や戦争の脅威がある場合には、連盟が「国際の平和を擁護するため適当かつ有効と認める措置」をとるべきものと規定する（第1項）。「戦争」の場合、この措置とは、当然に侵略国に対する制裁を意味する。（制裁措置については、第16条が相当詳細に規定する。）「戦争の脅威」の場合には、戦争の予防・防止のための措置がとられるということになろう。このように、第11条は、極めて簡単に、かつ間接的な形で「暫定措置」について規定していると見ることができる。国際連盟の発足後暫くの間は、連盟の関心は制裁措置（第16条）の整備にあったのであるが、1926年頃から戦争防止のための予防措置の重要性が認識され、関心を集めるようになった。⁽⁷⁾ その契機となったのが1925年10月のギリシャ・ブルガリア事件であった。このとき両国の国境において武力紛争が発生し戦争への脅威が著しく高まったが、連盟理事会が迅速かつ適切な保全措置をとったことにより戦争に至らず無事解決した。（すなわち、連盟理事会による即時停戦と軍隊の撤退の要請、若干の軍事要員を現地に派遣して撤退の監視にあたらせる、その後、事実調査委員会による現地調査と理事会への報告といった措置がとられた。⁽⁸⁾）これ以後、規約第11条の予防的措置の重要性が広く注目されるようになった。連盟規約の下での安全保障について研究し、理事会に提出された1926年のブルッケール（de Brouckère）の報告⁽⁹⁾や、1928年のプラーク覚書⁽¹⁰⁾では、いずれも戦争の予防の重要性、そのために国際連盟の果たす役割が強調され、「平和のための予防的行為」の法的根拠として第11条が重視された。1928年に同覚書について討議した連盟の安全保障委員会は、「国際連盟はなによりも戦争の予防に努力しなければならない。いっさいの兵力的衝突とその脅威の場合において、連盟は敵対的行為を防止し、すでに開始されたときは、これを防止させる措置をとるべきである」と決議して⁽¹¹⁾、今日の憲章第40条の下での安全保障理事会の実践を完全に先取りしている。さらに、1927年に連盟理事会が「規約第11条の適用に関する指針」を採択し、⁽¹²⁾ 連盟総会が1930年に「財政援助条約」を、ついで31年には「戦争防止手段の改善のための一般条約」を採択した。これらの文書は、いずれも連盟の実践を踏まえて戦争の予防・防止のために第11条の規定を具体的でより詳細にすることを意図したものであり、大体次のような内容である。すなわち、理事会は、①戦争の脅威がある場合に、事態の悪化を防ぎ平和的解決を容易にするために、現状を変更

しないこと、経済的・財政的な措置をとること、軍隊の移動や兵力動員を中止することなどを当事者に勧告する、②理事会による軍事的保全措置として、軍隊の撤退、軍事境界線や中立地帯の設定などの措置をとる、さらに③これらの軍事的措置の実施を実地に検証するため、理事会が委員を任命し紛争地帯に派遣するなどの措置をとる、である。⁽¹³⁾ 1931年の条約は結局、未発効に終わったが、規約にはない戦争の予防、事態の悪化防止のための保全措置について詳細な規定を設け、かつ、それを検証するための監視委員会の現地派遣、さらには、軍事的措置に関する理事会の決定を拘束力あるものとしたこと（1条ないし3条）は真に画期的なことであった。⁽¹⁴⁾ これらの措置は、いずれも、国連憲章の下で安全保障理事会の取る暫定措置の原型と見なしうるものであった。（さらに、後で見るように、連盟の実践には、規約第11条の防止措置の実施のために国際軍などの軍事組織を使用するという、今日の平和維持活動（いわゆるPKO）の萌芽というべき実行が存在した。⁽¹⁵⁾）このように、国際連盟の、とりわけ中期以降の経験が、憲章第40条の採択に、そして、それにもまして、同条をめぐる国連の実践に思いの外大きな影響を与えていることがもっと注目されて良いであろう。⁽¹⁶⁾

第40条は、サンフランシスコ会議において、中国の提案により新たに設けられた。『ダンバートン・オークス提案』には、かかる規定はなかった。（もっとも、アメリカがダンバートン・オークスの会議に提出した『暫定草案』には、すでに、今日の暫定措置条項に若干類似する規定が含まれていた。しなわち、「執行理事会は、平和に対する脅威、平和の破壊が存在すると決定したときは、直ちに、(a) 当事者に対して、事態を悪化させるおそれのあるいかなる行動をも慎むように要求し、そして、(b) 勧告されるか又はとられる措置について決定する。」（傍線部分の傍線は筆者による。IV-B-1項。⁽¹⁷⁾）中国は、満州事変という手痛い経験を踏まえて、この提案をなしたのであった。これは、安全保障理事会が強制措置の適用に関する決定を下すまでの間、事態の悪化を防ぐために暫定措置を適用することを理事会に対して認めるという内容であり、今回の第40条の規定とほとんど同一の文言であった。この規定が新設された意図は、安全保障理事会の行動において第6章（紛争の平和的解決）段階から第7章（強制措置）段階への移行が円滑になされるのを確保することにあつた。つまり、中国の提案は、第6章と第7章を連結する機能を果たすはずの第8章B節1項（A節〔現在の第6章〕）の手續で紛争を解決することができなかつたことが「平和に対する脅威」を構成する場合には、安全保障理事会は、憲章の目的及び原則の範囲内で、国際の平和及び安全の維持によって必要ないかなる措置もとることができるという規定）が、安全保障理事会による紛争本体の解決の強制になりはしないかという危惧を呼び起こしたため、これを全面的に削除することとした。そして、その代わりに、第6章と第7章の間の中間的な性格をもつ、武力紛争の予防ないし防止を目指す「暫定措置」の規定を新設し、それを第2項（現在の39条に相当）と第3項（現在の第41条に相当）との間に挿入することを提案したのである。⁽¹⁸⁾ これによって、第6章に始まり第7章の軍事的強制措置までに至るプロセスにおけるギャップが埋められることになった。もちろん、ここには、前述したように、国際連盟期の経験が先例として有益に作用しているのである。

この中国の提案は、サンフランシスコ会議において大方の賛同を得た。まず、中国の提案は、米・英・ソの三国によって支持されて、招請国政府による『ダンバートン・オークス提案』の修正案として採択された。次に、Ⅲ／3委員会においても、ほとんど反対はなく、同委員会と本会議において異議なく承認されて、現在の第39条及び第40条となったのであ

る。ただ、若干の代表は次のことを懸念した。すなわち、(第39条の)「勧告」と(第40条の)「暫定措置」が、理事会に対して、強制措置発動に至る時間的序列として作用し、強制措置が緊急に求められている事態において対応の遅れをもたらしてはしないか、と。この点については、状況が必要とする場合には、理事会は直ちに制裁を適用する完全な自由を有しており、理事会に対して、行動の固定的な順序が要求されていないことが、確認された。⁽¹⁹⁾ サンフランシスコ会議のⅢ／3委員会で討議しているときに、ベルギー代表は次のように述べた。「第8章B節の第1項と第2項（現在の憲章第39、40条）の下では、第3項と第4項（憲章第41、42条）に定められた措置を理事会がとらないこと、または、ある保全措置に同意するように、当事国に勧誘することによって、平和を維持または回復するように努力した後でなければ、右の措置をとらないことは、おもに平和の脅威のある場合にあってはまるというのが委員会の見解である。これに反して、連合国の存立を危うくするような明白な侵略の場合には、直ちに、その時の事情が必要とする十分な程度において、強制措置をとらなくてはならないということは、委員会の一致した信念である。もっとも、同時に、理事会は、A節（現在の憲章第6章）に定められた手段により、また、保全措置を指示することによって、侵略国に対してその危険な企てを放棄するように説得に努めるべきではあるが。」⁽²⁰⁾ このベルギー代表の所見は、Ⅲ／3委員会の全委員の支持を得て、同委員会より本会議に対する報告（特別報告者ボンクールによる）の中に入れられることになった。このことは、もちろん、一部代表者たちの上記の懸念を払拭するためになされたことであつた。⁽²¹⁾

このように、サンフランシスコ会議における第40条の追加・採択は、「ダンバートン・オークス提案」第8章B節第1項及び第2項の部分を一面的に修正する過程の中で（かなり唐突に）なされたものである。規定の案文作りが特に念入りに時間をかけてなされたわけではなく、国際連盟の経験が十分に反映しているようにも見えない、かなり抽象的で一般的な文言である。サンフランシスコ会議での検討も十分になされたとは言い難い。かかる経過は、まさに、「国際連盟の創設者は、連盟の経験を生かして、これを制度的に発展させる努力を怠った」という評価があてはまるものである。⁽²²⁾ 第40条の新設により、安全保障理事会が、第7章の下での集団的措置の一環として暫定措置をとる権限を有することが明記されたにとどまる。戦争の防止・予防に関する連盟の遺産は、むしろ、国連発足後の実践の中で十分に生かされることになったのである。⁽²³⁾

（解釈及び運用）

（一）総説

(1) 理事会は、暫定措置の要請にあたって、具体的な措置の選択及び適用につき完全な裁量の権能を有する。理事会は、国際の平和及び安全の維持という（第7章的）見地から、個々の事態において、「事態の悪化の防止」という目的に最も適した措置を選択し、その適用の方式を定めて、関係当事者に要請するものである。この際に理事会の判断の基礎となる要素は、グッドリッチ、サイモンズによる理事会の初期の実行の分析から得られた評価に従えば、次のようなものであろう。①事態の現実の悪化状況（どの程度に事態が現実に悪化しているのか）。②その後の政治的解決を容易にするように事態の改善を図るという暫定措置にとって当然の要請、その中には、いかなる当事者も自らの武力行使によって利益を得ることのないように、武力行使以前の原状への回復が望ましいという考慮が含まれる。③暫定措置の実施に

よって、当事者の権利、請求権または地位に影響を与えてはならないという、第40条の規定に基づく要請。④暫定措置の実施が、それが奉仕すべき目的、すなわち紛争の平和的解決であるにせよ、強制行動であるにせよ、その後国連によってとられるべき行動にとって、有益であること、などであろう。⁽²⁴⁾このような観点に立つて、実際に、理事会が所与の状況において具体的にどのような暫定措置を要請してきたかは、後に検討されよう。

(2) 第40条は、暫定措置が「当事者の権利、請求権又は地位を害するものではない (without prejudice to)」と規定する(第2文。これを「害することなく」条項と呼ぶことにしよう。)。暫定措置は国際の平和及び安全の維持の観点からの事態悪化の進行の防止という、第7章の機能を主目的とするが、同時に、この措置の具体的適用が関係当事者の権利擁護及び地位保全といった第6章の機能をも営むことは明らかである。元来、紛争の実体である権利関係の争いとか利害の対立は、平和的処理の手続きに従って当事者間で解決されるべきものであり、理事会に期待されているのは勧告的・調整的機能である。(第6章の下での安全保障理事会の勧告的 (hortatory) 機能と、第7章の下での命令的 (mandatory) 機能とは、厳に区別されるべき安全保障理事会の機能の上での dichotomy [二分法] である。⁽²⁵⁾) しかし、平和に対する脅威が顕在化した事態においては、平和的処理の手段が事実上機能しえなくなっていることが多い。かかる状況において、当事者の権利関係・利害の対立に重大な変化が進展し、平和が回復し、平和的処理の手段が円滑に機能するに至った時点では、それを旧に復元することが不可能か、著しく困難になっていることも十分に予想される。暫定措置は、このような変化の進展を防止し、当事者の権利等の保全を図ることもその副次的な使命としている。第40条が、第7章の中で唯一、「関係当事者」を名宛人としている点(2回、この語が用いられている)、⁽²⁶⁾「害することなく」条項の存在、不遵守に対しても「妥当な考慮」を払うとされている点など、第6章の規定との近縁性を顕著に示しているのは、この事情によるものであろう。

かくして、理事会による暫定措置の要請は、紛争の実体に関係するものではなく、また、当事者の権利・請求権・地位の問題を予断する(プリージャッジ)ものであってはならない。そのようなことは、あくまでも第6章の下でなされるべきものであり、第40条の機能は、緊急を要する事態において、権利関係を現状のまま凍結することにある。しかし、実際には、暫定措置の実施が、当事者の一方の側に相当に不利な結果をもたらすことも十分に予想される。事実、理事会のプラクティスにおいて、この点から、暫定措置の実施が「害することなく」条項に違反するとして争われた事例がある。この点も、後に実行の検討の箇所では取り上げられる。

(3) 第40条末文の規定により、関係当事者が暫定措置実施の要請を無視し、これに従わない場合には、それは理事会の「妥当な考慮」の対象とされる。(以下、この規定を「妥当な考慮」条項と呼ぶ。)これは、文字通り「妥当な考慮」であって、要請が無視された、ないし従わないからといって、直ちに、第41条・第42条の強制措置が発動されるわけではない。後続の措置として、更に、追加的な暫定措置が要請されることもあろうし、要するに、これまた、個々の具体的状況における理事会の裁量に依存している。また、最初の暫定措置の要請にどの程度の法的効力が込められたかによって、当然に「妥当な考慮」の重みも異なってくるであろう。安全保障理事会の実行は、すでに、この問題に関しても、相当な集積を示している。後の箇所では、この問題の実行が検討されるであろう。

(4) 第40条は、第7章の中では、とりわけ、不幸な運命を背負った第39条、第41条、第42条に比べて、比較的良く用いられてきた規定であるといえる。プラクティスも相当な集積がある。その意味で、第40条の解釈にとって、実行の吟味はきわめて重要である。⁽²⁷⁾

(二) 第7章における本条の地位—とくに第39条との関係—

第40条の規定の中で「第39条」への言及がなされているにもかかわらず（「事態の悪化を防ぐため、第39条の規定により勧告をなし、又は措置を決定する前に、安全保障理事会は、必要又は望ましいと認める暫定措置に従うように関係当事者に要請することができる」、第40条の規定からは、第39条との関係はそれほど明確ではない。第40条の文言からして、安全保障理事会が第39条に規定する「勧告」をなすか、第41条及び第42条の強制措置をとる前に、暫定措置をとりうることは明らかである。この点に紛れはない。しかし、安全保障理事会が、必ず第39条に基づき「国際の平和に対する脅威、平和の破壊、又は侵略行為の存在」の決定（認定）をなした後でなければ暫定措置を要請することができないのか、それとも、決定（認定）をなす前でも、暫定措置を要請することができるのか。つまり、安全保障理事会による「存在の決定」（認定）が暫定措置の発動の前提要件であるのか否かは必ずしも明瞭でない。（また、第39条との関係でいえば、関係当事者への暫定措置の「要請（call upon）」が安全保障理事会の行動様式として「勧告」であるのか、拘束力ある「決定」であるのかも重要な論点を構成する。この点は後でとり上げられる。）第40条が、「第39条の勧告をし、または措置を決定する前に」暫定措置をとりうると述べており、そして、第39条によると、安全保障理事会は「平和に対する脅威」等の存在の決定の後に、勧告をし、又は第41条や第42条に基づく措置をとることを決定するのであるから、「平和に対する脅威」等の存在の決定の後であって、かつ、勧告や（強制措置の）決定のなされる前に暫定措置がとられると読むのが自然であろう。また、第40条がサンフランシスコ会議の段階で憲章に追加されたときに、その条項が「ダンバートン・オークス提案」第8章B節第2項（現在の第39条）と、第3項（現在の第41条）の間に、意識的に挿入されたことも、この解釈を支持するように思われる。ケルゼンも、この解釈が論理的には妥当であるとする。⁽²⁸⁾（ケルゼンは、次の点も根拠とする。すなわち第40条で述べられている「事態」はおそらく、第39条が妥当する事態、すなわち安全保障理事会が平和に対する脅威、破壊を構成するものと認定した事態を指すのであろう、と。）

しかし、安全保障理事会の実行は、既にケルゼン自身も認めているように、⁽²⁹⁾ この解釈に従っていない。安全保障理事会は、第40条の適用においてきわめて柔軟な態度をとってきている。この点で、理事会の実行は、第40条に基づく権限の行使において規定通りの適用順序に従うように義務づけられているものと見なされるべきではないという、サンフランシスコ会議での討議の線に沿っている。⁽³⁰⁾ 安全保障理事会は、第39条の存在決定（認定）をなすことなく、または、第40条をなんら明示的に引用することもなく、かつ、強制措置の決定と同時に、または、その決定がなされた後であっても、暫定的性質の措置をとるように関係当事者に要請してきた。⁽³¹⁾ さらに理事会は、第6章の下で紛争の平和的解決の任務に従事している場合であっても、（第7章に属する）暫定措置をとることを当事者に要請してきた。平和的調整に必要な予備的性質の措置の勧告も第40条の暫定措置に含まれるものと解釈することが可能であるとされたのである。⁽³²⁾ そして、この第6章に基づく保存措置は、第40条の

下での暫定措置の内容と実質的に異なるタイプの措置であることも当然に予想される。1947年にジャム＝カシミール州の帰属をめぐるインド・パキスタン間で紛争が発生したとき（第一次印パ戦争）、安全保障理事会は、しばしば「第40条」を引用することなく、また、「第39条」に基づく事態の認定もなさずに、暫定的性質の様々な種類の措置を当事者に要請（call upon）した。たとえば、安全保障理事会は、同紛争に関するごく初期の決議において、戦闘停止の実現と住民投票の実施のために必要と思われるいくつかの措置を当事者に勧告したが（決議47（1948年4月21日）、同決議は、紛争の継続が「国際の平和と安全の維持を危うくする虞がある」と認定している。これは、憲章第34条の文言に拠ったものであり、事態を第6章の下であるものと安全保障理事会が認識していたことを示すものである。（インドによる紛争の付託が「第35条」に基づいており、また「第34条」に基づき、調査委員会が設立された（決議39（1948年1月20日））。⁽³³⁾ また、キプロス紛争に関しても、安全保障理事会は、1964年3月4日に決議186を採択し、キプロス政府の同意の下に国連キプロス平和維持軍（UNFICYP）の創設を勧告し、また、その他の暫定的性質の保全的措置を当事者に要請（call upon）しているが、同決議は、キプロスの事態が「国際の平和及び安全を危うくする虞のある」ものという認定を含んでいた。この決議もまた、第6章の事態であることを認識しつつ暫定的性質の措置を勧告したものであると言える。⁽³⁴⁾

第6章の下での紛争の平和的解決という任務との関連において安全保障理事会が暫定措置を指示する権限をもつのかという問題は、1956年のスエズ運河問題に関連して安全保障理事会において検討された。1956年10月13日に採択された決議は、運河での自由通航の確保などスエズ問題の解決を目指したものであったが、審議においては、付託された議案が第6章の範囲に属するものであるときに、安全保障理事会は第7章の暫定措置を適用できるのか否かが議論された。暫定措置は第6章の中で明示的に規定されていないが、第37条の「解決の条件」を勧告する安全保障理事会の権限には、類推によって、かかる措置も含まれるものと解釈することができるという議論が有力に展開された。⁽³⁵⁾ このように、冷戦の進行の中で安全保障理事会において第39条の「国際の平和に対する脅威」などの存在の決定がますます困難になっていく、ないしは、回避されるといった状況の中で、安全保障理事会が、事態が第7章に属するのか、第6章に属するのかが明確にせず、また、根拠条文を明示しないままに、とにかく当座の措置として、戦闘停止（cease-fire）、軍隊の撤退といった保全・予備的な性質の措置を当事者に訴えることが一般化していった。そして、このことは、後で見るように、安全保障理事会は第40条の下で、暫定措置を「勧告」（拘束力を伴わない）することも、また、「命令」（拘束力のある）することも可能であるという解釈が確立していくことと並行して進行したと言えるであろう。

ただ、類似の保存措置が、第6章の下でも「勧告」されうるが、それは、第40条の場合のように、（軍事的）事態の悪化を阻止するという平和維持の観点からの措置ではなくて、紛争本体の平和的解決という文脈の中で、当事者の紛争解決に資するという観点から「勧告」されるものであろう。

第6章に基づく安全保障理事会の権限に、この種の保全的性質の措置の勧告も含まれることは、一般に認められると言って良い。⁽³⁶⁾（第36条1項により安全保障理事会が勧告できる「適当な調整の手段又は方法」には、この種の措置の要請も含まれるものと解釈することが可能である。しかし、決議が第6章、第7章のいずれを根拠にして採択されたものなのか明ら

かでないことは、決議の名宛人である国家の負う義務の範囲（「勧告」なのか、それとも拘束的な「決定」なのか）に関して問題を発生させている。⁽³⁷⁾ 行論の現段階においてこの問題に暫定的に答えるならば、サンフランシスコ会議において、暫定措置に関する新条項が第7章の中に置かれることになった経緯や、その条項（つまり第40条）において明示的に第39条が言及されている事実は、暫定措置の適用が第7章的状况（「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」のいずれかが発生した段階）においてであることを推定させるものであろう。⁽³⁸⁾

この問題に関する安全保障理事会の実行は一貫していない。まず、明示的に第40条を援用して暫定措置を求めた決議案で、その前提として第39条の公式の認定を含むものが、特に初期には多く見られる（ケース（1）の①、③、⑥など（後出））。また、そのような認定をすることなく、理事会に第40条の適用を求める提案もなされている（ケース（1）の②）。次に、採択された決議を見ると、明示的に第39条及び第40条が引用されているのは、初期のパレスチナ問題に関する3決議（ケース（1）の①）の他は、少数である。すなわち、イラン・イラク戦争に関して1987年7月20日に採択された決議598（1987）は、明示的に、第39条及び第40条を引用し、事態を「平和の破壊」として認定するとともに、暫定措置（戦闘停止と軍隊の撤退）が命令された。冷戦終了後では、湾岸戦争に際しての決議660（1990）（1990年8月2日）は、明示的に第39条及び第40条を引用して、「平和の破壊」の存在を認定し、イラク軍の撤退などの暫定措置を下命した。もっとも、第39条・第40条を明示的に援用してはいないが、決議又は決議案の本文から、また、決議の採択に至るまでの文脈から、決議が第40条及び／又は第39条に依拠しているものと妥当に推定される文脈もある。朝鮮戦争に関連して、理事会は、第39条及び第40条を条文名を挙げて引用することはせず、実質的に適用した。朝鮮戦争に関する最初の理事会決議（決議82、1950年6月25日）は、北朝鮮による大韓民国に対する武力攻撃が「平和の破壊を構成する」という認定を含み、「敵対行為の即時停止」と北朝鮮軍隊の「撤退」をそれぞれ要請（前者は calls for、後者は calls upon）した。また、1982年のフォークランド／マルヴィナス紛争では、4月3日に採択された安全保障理事会決議（決議502（1982））において、特定の条文の引用はなさずに、同地域における「平和の破壊」が認定され、暫定措置（戦闘行為の停止とアルゼンチン軍隊の撤退）が要請された。

以上は、安全保障理事会において、第40条（及び第39条）を明示的に援用した決議案が提出されたか、あるいは、そのような決議が採択された事例である。理事会の採択したその他の大多数の決議は、前掲のタイプの決議案が成立しなかったのを受けて、援用条項を明示することなく一定の暫定的性質の措置を要請する決議案が上程され可決をみたものか、あるいは、そもそも最初から援用条項をまったく明示していない決議案が上程され、それが採択されたものである。⁽³⁹⁾ その最初のケースが1947年のインドネシア問題に関する安全保障理事会の扱いであった。最初にオーストラリアが提出した決議案（S/454（1947年7月31日））は、インドネシアとオランダの間の戦闘が「第39条の下での平和の破壊」を構成するとの認定を含み、「第40条に基づき」敵対行為の停止と仲裁による解決を当事者に要請するものであった。しかしながら、討議を経て修正・採択された決議（決議27（1947年8月1日））は、第40条への言及と、第39条に基づく明示的な言及とを削除したものであった（ケース（1）の⑥）。（その後の討議では、この決議が第39条及び第40条に実質的に依拠したものである

とする見解が優勢であったが、紛争の一方の当事者であるオランダはこれに強く反対した。) (40)

1960年に安全保障理事会がコンゴにおける事態に取り組んだとき、後で見るように、ベルギー軍の撤退を含めて第40条に示されている種類の措置を要請するいくつかの決議が採択されたが、そのいずれにおいても、第40条や第39条は明示的に引用されなかった。安全保障理事会が、コンゴの事態が「国際の平和及び安全を脅かしている」という第39条に基づく公式の認定をなしたのは、それより数ヶ月後であった(決議161(1961年2月21日)(S/4741))。つまり、本件の場合、第39条の認定に先だって暫定措置の適用がなされている(パレスチナの事態の初期の段階(1948年)、及びイラン・イラク戦争の場合も同様である)。(41)しかし、事務総長は、これらの決議が「黙示的に第40条に基づいており、そして、その意味において、第39条に基づく認定に黙示的に基礎を置いている」という見解を表明した。(42)この他、冷戦期においては、1954年のグアテマラの提訴、1961年のフランス・チュニジア間紛争、1964年のイギリスを相手とするイエメンの提訴、1965年のドミニカ共和国の危機、1964年、1974年のキプロス紛争、1979年のテヘランのアメリカ大使館事件などに関して、安全保障理事会は、決議の前文においては事態の重要性に簡単に触れるだけで第39条を引用せず、一方、本文においては、第40条を明示的に引用することなく、しかし同条の文言に従った表現を用いて、戦闘停止などの暫定措置を要請した。(43)

このような安全保障理事会の実行から読みとれることは、安全保障理事会が武力紛争のように、平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為に相当する事態に対応するとき、事態の正式な認定をならすることなく、あるいは第39条の明示的な引用をなさずに、直ちに必要と判断する暫定措置を指示することができるものと見なしてきたということである。先に見たように、パレスチナ、コンゴ、イラン・イラク紛争などの事例においては、安全保障理事会が暫定措置を指示する決議を採択した後、数ヶ月もたった時点で、第39条の文言を用いて事態を正式認定した決議が採択されている。ここには、暫定措置の目的の実現の方が、憲章規定の法律的な遵守よりも重要であると見なす傾向が看取される。すなわち、安全保障理事会によると、暫定措置の使命もしくはレーゾン・デートルは、安全保障理事会が、第39条の勧告や第41条または第42条に定める強制措置を直ちになすことができないような状況においても、状況の進展に柔軟に対応して事態の悪化を防止するための措置を迅速に指示するところにある。第39条の事態の正式決定の成立を待っていると、安全保障理事会内部における政治的不一致や一常任理事国の説得不能な強い反対によって妨害されて、暫定措置の指示が致命的に遅れたり、そもそも指示できない状況にもなろう。こうした事態の招来は、第40条から期待されている有益な効果を奪い、第40条を死文化させることになる。安全保障理事会はこのようなプラグマティズムから、第39条に基づく明示的「認定」が暫定措置の指示のための必要な前提条件であるという、おそらく憲章規定からは合理的な推論である観念を、実践の過程において放棄したと思われる。(44)かくして、安全保障理事会が、実践において、事前の第39条に基づく明示的認定という条件に拘束されることなく、随時、暫定措置の指示を決定できるという見解を採っていることは明らかであろう。(45)

ところで、冷戦の終焉後は、紛争や事態の評価について、安全保障理事会の内部で一致を見ることは、以前と比べると容易になった。そのことを反映して、停戦を当事者に要請するなどの暫定措置を要請する決議が、第39条を明示的に引用して、あるいは引用せずただ「第7章に基づき」とだけ述べて、「平和に対する脅威」などの存在の認定を同時に行っている事

例が認められる。たとえば旧ユーゴスラビア内戦に関する決議713（1991年9月25日）、ソマリア内戦に関する決議746（1992年3月17日）、リベリア内戦に関する決議788（1992年11月19日）がそうである。これらの決議では、同時に第41条又は第42条の枠組内の措置も下命されている。⁽⁴⁶⁾

以下では先ず、本項の主題と関係の深い安全保障理事会の初期の実行の主要な部分をフォローしておこう。

(1) 最初に、当時の、第40条及び第39条を援用した決議案とその採択・不採択の結果について（国連レポーターに基づいて）整理すると、次のようである。⁽⁴⁷⁾

①第39条・第40条を明示的に援用する決議案が成立した事例。パレスチナ問題に関する決議54（1948.7.15）、決議62（1948.11.16）、決議73（1948.8.11）。

②第39条を援用せず、第40条を援用している決議案の不採択。インドネシア問題（Ⅱ）に関するポーランド案（S/589）（1947.11.1 否決）。ベルリン問題に関する6ヶ国決議案（S/1048）（1948.10.22 否決）。

③第39条・第40条を援用した決議案の否決。ギリシャ国境事件に関してオーストラリア決議案（S/471）（1947.8.16 否決）。キューバ・ミサイル危機に関するアメリカ決議案（S/5182）（1962.10.22 否決）。ブント・デル・エステ会議の決議に関するキューバ決議案（S/5086）（1962.3.8 否決）。

④第39条を援用するが、第40条を援用しない決議案。第39条に基づく認定の箇所を否決し、次に同決議案の要請する措置を実質的に採択。パレスチナ問題に関するアメリカ決議案（S/749）（1948.5.22）。

⑤第39条及び第40条を援用した決議案を、両条への言及を削除した上で、否決。スペイン問題に関するポーランド案（1946.6.24 否決）。

⑥第39条・第40条を援用した決議案を、両条への言及を削除し、かつ、「平和の破壊を構成する」という認定をも削除した上で、採択。インドネシア問題（Ⅱ）に関するオーストラリア案（S/459）（1947.8.1 採択。決議27（1947））。

(2) 1947年のギリシャ国境事件

8月、理事会に2つの決議案が付託された。オーストラリア案は、ギリシャの北方国境の事態が第39条の意味での平和に対する脅威を構成すると認定し、第40条に従って、一定の措置を関係当事者に要請する内容であった。（一方、アメリカ案は、事態を第7章の意味での平和に対する脅威として認定し、特に名指された当事者に対して一定の措置を要請するものであった。）提案国（オーストラリア）は次のように述べた。事態を第7章の下に係属させた提案者の意図は、第6章の下での可能性が尽くされた事実を考慮に入れ、安全保障理事会に、問題に正面から対処させることにある。そして、事態が第39条の下に置かれたならば、第40条に基づく暫定措置が提案されうる、と。審議において、ある代表は、事態を第7章の下に係属させることに反対して、本件において、平和に対する脅威の存在は立証されておらず、したがって、第40条に基づく行動を理事会がとることはできない、と述べた。（両案ともに、拒否権により不成立。）⁽⁴⁸⁾ ここで法律論として注目すべき点は、第6章の可能性が尽くされてはじめて第7章に移行するのであって、第6章が勧告的であるのに対して、第7章は拘束

的であるという憲章本来の思想が正確に示されていること、そして、第40条は、一定の事態が第39条の要件に該当するものと認定された後に、はじめて発動される（第40条は第39条とリンクしている）という考え方が、示されている点である。

(3) 1947年のインドネシア問題

オーストラリア提案の決議案（S/459）は、インドネシア・オランダ間の戦闘が「第39条の意味における平和の破壊」を構成するものと認定し、「いずれの当事者の権利、請求権又は地位を害することなく」「第40条に基づく暫定措置」として戦闘停止及び平和的解決を要請するものであった。ところで、憲章第2条7項に関連する重大かつ複雑な法律問題を回避する必要上、両条への明示の言及に反対する意見が出され、討議の後、両条への言及のみを削除するように修正された上、1947年8月1日に採択された（決議27（1947））。修正提案を行ったアメリカ代表初め多くの代表は、両条への言及の削除にもかかわらず、決議が実質的に両条に依拠するものであることに変わりはない、決議成立の経緯からみてそうであるし、暫定措置の要請は第7章の手続きに従ってのみなされるなどと論じた。これに対して、関係当事者であるオランダを含む少数の代表はこれに反対した。⁽⁴⁹⁾

その後、同年10月に、戦闘停止決議（決議27（1947））が十分遵守されていないという領事委員会の報告を受けて、インドネシア問題の理事会での審議が開始された（後出）。理事会は、結局、11月1日、「第39条」を引用しないが「第40条」を引用して暫定措置を要請するポーランド案（S/589）を否決した後、憲章のどの条項も引用しないで、一定の暫定的性質の措置を要請した別の決議案を採択した（決議30（1947））。⁽⁵⁰⁾ この決議に関しても、その後の審議において、それが第40条に基づく行動と見なされるべきか否かに関して、前の決議の場合と同様に法律論が交わされた。これ以後に採択されるインドネシア問題に関する決議はすべて、憲章のどの条項をも援用せず、ただ決議27（1947）に言及する。したがって、これらの決議の憲章上の根拠は、結局、右の決議（決議27（1947））の性格をどう把握するかによることになる（後述）。

(4) 1948～1949年におけるパレスチナ問題の審議

1948年7月15日、安全保障理事会は、パレスチナ問題に関連して、はじめて、第40条及び第39条を明示的に引用した決議を採択した。それ以前から、理事会は、パレスチナにおける武力衝突に関して何度も決議を採択してきた。（1948年に入ってからも、4月1日、4月16日、5月22日、5月29日にわたって。）しかし、これらの決議はすべて、理事会により、第7章ではなく、第6章の下での行動と見なされた。⁽⁵¹⁾ 7月15日の決議で、はじめて問題は正式に第7章の下に係属されたのである。すなわち、

①同年5月17日に理事会に付託された決議案（アメリカ提出。S/749）は、パレスチナ問題についてはじめて第39条に基づく認定をなし、関係当事者に敵対行動の停止と自軍への戦闘停止命令の下命を要請するものであった。同案は第40条には言及していないが、提案国はそれを第40条に基づく措置と考えていると説明した。しかし、第39条の援用に関しては、パレスチナの法的地位がなお不明確な状況で問題を第7章の下に係属させることに反対の意見が代表の中から出された。結局、第39条に基づく認定の部分を削除し、原案の「命ずる（orders）」の代わりに「要請する（calls upon）」の用語を援用した以外に実質的にまったく

変更のない修正案（イギリス提案、S/755）が出された。この修正案には次のような反対意見が開陳された。修正案は、事態を第7章から外して再び第6章に戻すことになろう。しかし、第6章に依拠して同地域に平和を回復するというこれまでの試みは失敗したのであり、第39条の認定の結果としての行動のみが当事者を拘束することができる、と。表決の結果、第39条への言及を含む原案（S/749）は否決され、修正案（S/755）の方が可決された（決議49）（1948年5月22日）。採択された決議は第40条の文言に従った規定（「関係当事者の権利、請求権又は立場を害することなく」）を含んでいたが、原提案国アメリカは同決議が第6章に基づく行動であると明した。つまり、5月22日の決議の原案は第39条に基づく認定を含み、第40条に基づく行動と考えられていたのであるが、第39条に基づく認定が削除された時、成立した決議は提案者により、第7章の下ではなく、第6章の下での行動と見なされたのであった。⁵²⁾ ここでもまた、当時、暫定的性質の措置を要請する決議は、第39条の下での認定と結びつくときに第40条（すなわち第7章）に基づく行動と見なされていたことが看取されよう。

次いで、5月29日には、敵対行為の4週間の停止その他暫定的性質の措置をとるよう「政府及び官憲」に要請する決議が採択された（最初の停戦決議。決議50（1948）（S/801））。その決議は、第7章のどの条項をも援用していなかった。しかし、同決議には、この要請が、当事者の一方又は双方によって拒絶ないし無視されるのであれば、その事態は「第7章に基づく行動をとるために、安全保障理事会によって再審議されるであろう」という、遵守を促す警告を含んでいた（本文第11項）。（また、決議前文には、「アラブ人あるいはユダヤ人いずれの権利・請求権または地位を害することなく」の文言も含まれている。）⁵³⁾ そうとすると、この時点で確かに理事会自身は第40条に基づいて行動しているとは考えていなかったのであるが、決議自体は実質的に第40条を適用したものと見なされうる性質のものであった、と言っているのである。

② 1948年7月15日に採択された決議（決議54）は、理事会の審議においてはじめて、「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」と認め、「第40条に従って、一層の軍事行動を中止し、そして、この目的のために、その軍隊及び準軍事的要員に対して戦闘停止を命令するように」関係政府及び官憲に対して「命じ orders」た。つまり、第39条と第40条がセットで明示的に援用された。

③その後、1948年11月16日に採択された決議（決議62）は、「パレスチナにおける平和に対する脅威を除去し、現在の停戦からパレスチナにおける恒久的平和への移行を容易にするために、パレスチナの全地域において停戦が樹立されるべき」と決定し、「第40条に基づく後続的な措置として」、恒久的な休戦境界線の画定と、休戦協定の樹立のための交渉を関係当事者に要請（call upon）した。すなわち、この決議においても、第40条への明示的な言及がなされた。

④ 1949年8月11日に採択された決議（決議73）は、1948年11月16日の決議に従っていくつかの休戦協定が締結されたことに満足をもって留意し、「最終的な平和解決までの間、第40条に従って関係政府及び官憲に宛てられた、無条件の戦闘停止を遵守すべき1948年7月15日決議に含まれている命令」を再確認した。本決議でも、間接的な表現ではあるが、第40条への言及がなされている。

それ以後、理事会は、パレスチナにおいて重大な休戦協定の違反が発生した時、あるいは

当事者間に戦闘行為が発生した時に、1948年7月15日決議、1948年11月16日決議などを再確認し、敵対行為の停止と、休戦協定の規定に基づき義務的である他の措置をとることを要請する決議を繰り返し採択している。⁽⁵⁴⁾

ところで、1956年10月30日、イスラエルの軍隊が1949年休戦協定に違反してエジプト領内深くに侵入した事件（スエズ動乱の発生）を安全保障理事会が審議した際、アメリカは決議案（S/3710）を提出した。それは、イスラエルに対し、その行動を強く非難して休戦ラインの背後まで軍隊の即時の撤退を要請（call upon）し、すべての加盟国に対し、とりわけ（inter alia）、イスラエルが本決議に従わない間、イスラエルに対し軍事的、経済的、財政的援助を与えないことを要請（call upon）した（2項（c））。審議において、アメリカ代表は、理事会が平和の破壊が発生したと認定することが緊要であると述べ、決議案の2項（c）は最小限の制裁を要請したものであると指摘した。これに対して、一代表は次のような見解を述べた。事態は第40条に基づく決議を要請しており、したがって、第40条が適用されるべきである。アメリカ案は、賢明にも、事態の当面は関係のない側面を回避しており、第7章の他の条項の適用いかんの問題に立ち入っておらず、いわんや第39条の適用を求めている。それは、理事会がとべるべき義務づけられている措置を提案することに自らを限定している、と。（10月30日、アメリカ決議案（修正付き）は表決に付されたが否決（拒否権）された。）⁽⁵⁵⁾

ここで若干のコメントを付すると、この発言にうかがえるように、この時期になると、第40条に対する国連の考え方が初期の頃とは大きく変化しているのを知ることができる。決議の明文では「第40条」を引照していない決議案が実質的に第40条に基づくものと一般に受け取られており、しかも、第39条の認定は必要とされていない。初期に見られた第40条と第39条のリンクの必要性はもはや説かれていない。しかも、その措置には、イスラエルに対する軍事的、経済的、財政的援助の不供与を全加盟国に要請するという「制裁」手段が含まれている。国連内部の climate はすでに大きく変化したようである。

（三）暫定措置の法的性格

1. 措置の性質 第40条は、当事者がとるように要請される措置の内容・種類をなんら特定していない。したがって、安全保障理事会には、所与の状況において、「必要又は望ましいと認める」具体的な措置を決定する完全な自由が与えられている。もっとも、第40条からは、この措置が「関係当事者の権利、主張又は地位を害する」ものであってはならず、また、ただ「事態の悪化を防ぐため」だけを目的とした措置であることが要求されている。換言すれば、暫定措置は、強制措置の場合とは異なり、二重の制約に服すると言える。第一に、この措置がただ「（軍事的）事態の悪化を防止する」ことに限定されていることである。（このことによって、当然に、暫定措置として指示される行為の類型も限定されてこよう。）第二に、措置の内容に課されている制約、すなわち、それが「関係当事者の権利、請求権又は地位を害する」ものであってはならない、という制約である。⁽⁵⁶⁾ こういった制約は、暫定措置に固有の性質を反映したものであるとすることができる。

（1）「暫定的（provisional）」性質の措置であること

第40条に基づき当事者に対して要請される措置は、第一に、暫定的・一時的な措置である。第40条の規定が示すように、この措置は、事件の全体のプロセスの中で、第39条に定める「勧告」又は「決定」に先立って、（軍事的）事態悪化の危険に対処することだけを目指して

一時的・応急的にとられる措置である。すなわち、（ほとんどの場合）武力紛争の脅威の阻止あるいは発生した武力衝突の停止・拡大防止を目的とするもっぱら軍事的性格の緊急措置である。また、暫定措置は、憲章上第7章に基づいて採択される他のいかなる決議にも先行する緊急の措置として意図されていたと言えよう。⁽⁵⁷⁾ つまり、安全保障理事会が事件に本格的に介入するに先立って、予備的（つまり、本案に対する予断を排して）迅速に実施される仮保全的性質の措置である。（すでに、国際連盟の実行においても、事態を審議する理事会の会議に先立って理事会議長が敵対行為を中止するように当事国に要請することが手続として確立していた。⁽⁵⁸⁾）国連が紛争に本格的に介入し、軍事的・非軍事的な強制措置をとることによって武力的な紛争状況を終息させ、その上で、紛争本体の平和的解決のマシネリー（第6章的な「平和創造」プロセス）を作動させるためには、それ相当な準備と時間を必要とする。その間に、軍事的状況が回復不能な程度に悪化するのを防止するために、つまり、それまでの時間を稼ぐために、応急的ないし予防的にとられるのが「暫定措置」である。⁽⁵⁹⁾ そして、規定上は、安全保障理事会が「第39条の規定により勧告をし、又は措置を決定」したときは、暫定措置は終了すべきものと、一応は考えられる。また、この措置は、停戦—より厳密に言えば、戦闘停止（cease-fire）・敵対行為（hostilities）の停止—の実現と維持をその中心的な内容とするであろう。⁽⁶⁰⁾ このように、第40条の措置は、時間的にも、また、措置の内容からしても、一定の限定的な範囲をもつものである。

しかし、安全保障理事会の実行は、この点に関して、理事会が状況に応じてきわめて柔軟に対応してきたことを示している。平和に対する脅威・破壊・侵略行為を伴った国際危機は、しばしば、長期にわたり、かつ、一進一退の複雑な経過をたどることは周知の通りである。安全保障理事会としては、かかる事態に対して、場面場面に応じて強度の異なった干渉を、単独で、あるいは組み合わせで、実施していくことが求められるのである。かくして、安全保障理事会は、その実行において、第39条に基づき紛争解決手続を「勧告」したか、非軍事的あるいは軍事的な強制措置を「決定」した後でも、暫定措置の延長を認めたり、あるいは、改めて適用したりしてきた。⁽⁶¹⁾ たとえば、パレスチナ問題に関する1948年7月15日の決議（決議54）は、安全保障理事会又は総会の今後の決定に従うことを条件としつつも、「パレスチナの事態が将来平和的に解決されるまでの間」、「停戦が依然として効力を有する」と「決定」し、暫定措置の適用を延長した（第2の停戦と呼ばれる）。⁽⁶²⁾ 同様に、1948年8月11日の決議（決議73）は、パレスチナ紛争の当事者間で休戦協定が結ばれたことを「恒久平和へ向けての重要な一歩」として歓迎するとともに、なお「最終的な平和的解決までの間」第40条に基づき下命された停戦が効力を維持すべきことを再確認した。⁽⁶³⁾ また、国連キプロス平和維持軍（UNFICYP）のたび重なる任期の更新も、暫定措置のきわめて長期にわたる適用の例と見ることができよう。⁽⁶⁴⁾ このような安全保障理事会の実行は、第40条の文言には、必ずしも符合しないのであるが、第7章の集団的安全保障の趣旨及び目的から見て十分に容認されるであろう。⁽⁶⁵⁾

（2）「保全的（conservatory）」性質の措置であること

第40条の下での安全保障理事会の任務は、事態を（軍事的に）現状のまま凍結することにある。この段階で安全保障理事会のなすべきことは、紛争本体の平和的解決に向けて当事者になんらかの提案をするに先立ち、まず、（軍事的）事態の悪化を防止するために敵対行為の回避又は停止に全力を集中することである。⁽⁶⁶⁾ 戦闘がどちらの側から開始され、その責任

はどちらの側にあるのか、紛争の最終的解決はどのような形であるべきか、こういった問題の認定及び評価は、この段階では一切無用である。⁽⁶⁷⁾ 紛争の争点や双方の当事者が主張する法的及び政治的主張に関しての絶対的な中立性が、暫定措置の重要な要件である。暫定措置は、本来、すべての関係当事者に対して無差別に適用されるべきものである。かかる暫定措置の特性から、この措置が「関係当事者の権利、請求権又は地位を害するものであってはならない」という規範が導き出される（第40条第2文）。安全保障理事会としては、この段階においては事態の軍事的・武力紛争的側面にのみ関心を集中して「事態の悪化防止」だけを当面の任務として、当事者に対して、いささかなりとも政治的解決を押しつけることはできない。⁽⁶⁸⁾ 換言すると、この措置が紛争本体の最終的な政治解決を阻害するものであってはならないというのが、暫定措置に対する本質的な要請である。初期の実行（インドネシア・パレスチナ・カシミールの事件）において安全保障理事会が発展させた一般的な行動パターンは、国際平和を脅かす状況（事態の軍事的側面）と紛争の本体（相対立する当事者の主張）とを分離することであった。⁽⁶⁹⁾ それによって、安全保障理事会は、紛争の平和的解決に向けて調停的役割を果たす前に、先ず、敵対行為の停止ないしは発生防止・予防の問題に集中することが可能になる。紛争のこの二つの側面を明確に分離することによって、安全保障理事会は、軍事的状況の悪化を防止しつつ、紛争の平和的解決のマシネリーが作動するまでの時間を確保することができるのである。

ところで、このように、もっぱら平和維持の観点から（主として軍事的な）「事態の悪化の防止」だけを目的としてとられる緊急・応急の「暫定措置」が、同時に、そして副次的に、紛争当事者の権利の擁護、地位の保全といった作用をも果たすことは容易に理解されよう。もちろん権利関係に関する争いや利害の対立は紛争の本体そのものを構成するものであり、本来は第6章の手続きに従って解決されるべきものである。しかし、平和に対する脅威や平和の破壊が既に顕在化している状況においては、紛争の平和的解決手続の作動を待っている、当事者の権利の保全・利害の調整が著しく（回復不可能な程度に）困難になることも十分に予想される。暫定措置は、かかる状況において国際平和秩序の観点から「（主として軍事的な）事態悪化の防止」を主眼としつつも、併せて、紛争当事者の権利関係・地位の保全という、裁判所による仮保全措置の提示（国際司法裁判所規程第41条）に相当するような機能をも果たすことになる。⁽⁷⁰⁾

しかし、もちろん、この段階における暫定措置は、後続の措置（強制措置や、その後の、紛争の平和的処理手続）をなんら拘束するものではない。換言すれば、本措置は紛争本体の最終的解決に関してなんら「予断（プリージャッジ）」をもつものではない。このことは第40条の規定（「害することなく」条項）から確認されるし、安全保障理事会の実践においても明確に認識されている。一例を挙げると、1947年のインドネシア問題の審議におけるポーランド代表の発言がそれである。⁽⁷¹⁾ すなわち、「第40条第二文の意味するところは、どのような措置がとられるのであれ、それは、問題の解決に参加する委員会又は機関の将来の態度を予断するものであってはならない。なされうる唯一の予断は、同条第三文に述べられているものだけである」と（詳しくは、後に紹介される）。

このように見るとき、暫定措置が「関係当事者の権利、請求権又は地位を害してはならない」こと（中立性の要件）は、安全保障理事会にとって義務であると言ってよいであろう。⁽⁷²⁾ しかし、ここで留意されるべきことは、安全保障理事会の実践においてこの要件が必ずしも

守られていないことである。実践において、安全保障理事会は、ほとんど常に、この段階でとられる措置（暫定措置）が当面する軍事的事態の改善に資するかどうか、その後の問題の政治的解決を容易にするかどうかに関心を集中する。⁽⁷³⁾ このような暫定措置の効果についての実践的な考慮は、しばしば暫定措置に内在する中立性の要請と両立することを困難にするのである。換言すれば、「(軍事的な) 事態悪化」の危険性の程度に関する客観的な判断（第40条）が、平和に対する「脅威」、「破壊」または「侵略行為」の事態を創出したのはいずれの側かという、有責性に関する主観的な判断（第39条）と重なり合うことは決してまではないのである。事態が「侵略」にあたる場合は必然的にそうであろう。つまり、かかる場合の「戦闘停止（cease-fire）」命令（暫定措置）は、論理必然として侵略者の側の軍隊の撤退要求を伴うことになる。こうして、かかる措置は、外形的には、当事者の一方の側の「権利、請求権又は地位」を害することになる。事態が「平和に対する脅威」か「平和の破壊」に該当する場合でも同じことは起こりうる。かかる状況において、安全保障理事会が事態悪化の危険が主として一方の当事者の行動によるものと見なすときは、指示される暫定措置はこの当事者のみを対象としているのであり、これまた、外形的には、一方の当事者の「権利、請求権又は地位」を害することになるのである。⁽⁷⁴⁾（パレスチナ紛争に関して、1948年7月15日に戦闘停止命令（安全保障理事会決議54）が発出された後、10月15日にイスラエル軍がネゲブ砂漠に侵攻した。11月4日採択の安全保障理事会決議61は、「すべての当事者」に対して、10月14日に占めていた地点まで軍隊を撤退させるように要請したが、この措置は、実はイスラエルのみを対象とするものであった。）⁽⁷⁵⁾「平和の破壊」に相当する事態で、安全保障理事会が、戦闘停止命令を発出し、交戦前の地点まで双方の軍隊の撤退を要請する場合、この（暫定）措置は、当然に、交戦前の原状（status quo ante bellum）を黙示的に正当化する結果となり、紛争の解決につき予断を下していることになる。逆に、武力紛争において当事者の一方が戦略的あるいは領土的に顕著な勝利を収めた後に安全保障理事会が採択する決議が、双方の軍隊の撤退を求めず現在の地点にとどまる形で（交戦後の原状（status quo post bellum））戦闘停止を求めるのであれば、これは、暗黙のうちにすでに行われた軍事行動の正当性を認めることになり、軍事的に進出した側のその後の交渉力を客観的に強める結果となるであろう。⁽⁷⁶⁾ いずれにせよ、暫定措置が、関係当事者の権利や地位をまったく害さないということは不可能になろう。しかし、安全保障理事会の実行は、この中立性の要件に過度に固執することなく、戦争・武力紛争の予防ないし防止という暫定措置の目的の方を優先させたのであった。⁽⁷⁷⁾（特に、冷戦期において、第41条や第42条の強制措置を実施することが困難になったとき、このような考慮はますます重視されたのであった。かかる認識に立って、安全保障理事会が積極的に第40条に基づく防止的行動をとるときは常に、そのような性質の措置が関係当事者の権利、請求権や安全保障理事会における立場を害することは本来ない（はずである）という前提に立って、当事者によるそのような申し立てを斥けてきたのであった。⁽⁷⁸⁾）しかし、事情によっては、こういった措置が、交戦当事者のその後の交渉における立場や、交渉によって到達する解決条件に実際的な影響を及ぼすということは十分に起こりうるのである。⁽⁷⁹⁾ 以下、この点を安全保障理事会の実行を通して確認しておこう。

第一に、暫定措置を指示する決議の名宛人の問題である。すでに触れたように、第40条は、「関係当事者」を対象としている点で第7章中唯一の規定である。（たとえば、第41条は「国際連合加盟国」を対象にしている。これに対して、第6章は「紛争当事者」を対象とする

規定がほとんどである。この点も、第40条の、第6章との類縁性を例証すると言ってよい。)「関係当事者」には国家以外の武装集団や内戦の当事者なども含まれる。(たとえば「パレスチナ・ユダヤ機関及びアラブ高等委員会」、「パレスチナのアラブ及びユダヤ人武装集団」、「パレスチナのすべての個人及び団体」、「すべてのソマリアの当事者」(安全保障理事会決議814(1993))、「ルワンダ愛国戦線(RDF)」(安全保障理事会決議846(1993))のように。)また、国連の実行によると、武力紛争の直接の当事国のみならず、近隣諸国、過去の植民地の宗主国といった間接的に関係のある国家、当該紛争に関係する地域的機構及びその加盟国、さらには、「すべての国連加盟国」、場合によっては国連非加盟国も含む「すべての国家」に対して、暫定措置の効果的な実施に協力するよう要請することもできる。⁽⁸⁰⁾しかし、平和に対する現実的な脅威の阻止や武力紛争の停止を目的とする緊急の措置が、まず第一に直接的な関係当事者を対象とすることは当然の前提であろう。(具体的な武力紛争において、「すべての国連加盟国」や「すべての国家」が関係当事者であることはまず考えられないであろう。)そういうことで、たいていの場合、第40条の措置は、客観的に見て「事態の悪化」に関係のあるすべての当事者を対象としているのである。これに対して、決議の中には明示的又は黙示的に、一部の特定の当事者のみを決議の名宛人としているものも見受けられる。たとえば、朝鮮戦争のときの決議82(1950)(「北朝鮮当局」)、コンゴ動乱の際の決議143(1960)(「ベルギー政府」)、フォークランド戦争でのアルゼンチン軍のみの即時撤退を要請する決議502(1982)などかなり見受けられる。この種の決議は、明らかに「関係当事者」の一方にのみ「事態悪化」の責任を負わせており、暫定措置に求められる中立性の要件には必ずしも合致しない。しかし、安全保障理事会の実践においてこの種の決議は相当に認められるのである。⁽⁸¹⁾

第二に、第40条の「害することなく」条項の解釈をめぐる問題である。(この条項もまた、第7章の他の規定には見られず、第40条にだけ存在する。)安全保障理事会は、実践の過程において「第40条」を明示的に引用してはいないが、黙示的に同条を適用したものとみなしうる決議を多く採択しているが、その中には、実質的に「害することなく」条項を援用したと見なしうる決議がかなり認められる。このことは、このような文言が入っていることで、その決議を第40条の適用として見ることができるのかという問題、⁽⁸²⁾また、第40条の「害することなく」条項の意味・適用範囲に関する解釈問題などを発生させた。インドネシア独立戦争に関する最初の安全保障理事会決議である決議27(1947)は、当初の提案(オーストラリア案)にあった、「第39条の下での平和の破壊」と「第40条」への言及だけを削除して採択されたのであるが(前出)、一般に第40条の暫定措置を適用したものと理解されている。⁽⁸³⁾同決議は、「いずれの当事者の権利、請求権を害することなく」、敵対行為の即時停止などの措置をとるよう要請した。その後、安全保障理事会の下に設立された「斡旋委員会」の斡旋によってインドネシア・オランダの間で結ばれた停戦協定(レンヴィル協定)は、非武装地帯の設定が「いかなる意味でも、安全保障理事会決議の下での当事者の権利、請求権又は地位を害するものではない」と規定する。⁽⁸⁴⁾一方、初期のパレスチナ問題でこれを見ると、「害することなく」条項は、1948年4月16日の決議(決議46)、5月22日の決議(決議49)、5月29日の決議(決議50)、7月15日の決議54(「将来のエルサレムの政治的地位を害することなく」)、11月4日の決議(決議61、「(当事者の)権利、請求権もしくはパレスチナの将来の事態の平和的調整に関する立場を害することなく、また、加盟国が総会においてかかる平和的調整に関してとる立場を害することなく、)」などで援用されている。そして、安全保

障理事会決議（11月4日の決議61と11月16日の決議62）の指示の下に成立した「休戦協定」（イスラエル・エジプト間、1949年2月24日）にも休戦境界線（ADL）がパレスチナ問題の最終的解決に関する「当事者の権利、請求権又は地位を害するものではない」という一条が入っている（第5条）。

これらの決議から看取される点は、「害することなく」条項が援用されるのは、戦闘行為の停止（cease-fire）、戦闘地域からの軍隊の撤退、新たな兵員・兵器の導入禁止、係争地域（エルサレム）の将来の地位などの措置や問題に関連してであるということである。こういった問題が、当事者間の紛争本体と直接に関わっているからであろう。こういった措置が関係当事者の権利・地位に影響を与え、措置の中立性を損なう結果となることは十分に予想される。そういうことで、「害することなく」条項が援用されたのであろう。ところで、これらの措置（戦闘行為の停止、軍隊の撤退など）は、後で検討されるように、行為の性質から見て、明らかに第40条の「暫定措置」に該当する類のものである。したがって、これらの措置が関係当事者に要請されており、かつ、「害することなく条項」が援用されている場合には、「第40条」（条文名）の明示的な引用がなくとも、その決議を第40条の適用と見ることは十分に可能である。その意味において、決議中での「害することなく」条項への言及は、第40条の適用と推定させる一つの証拠となるのである（1960年コンゴ動乱時の国連事務総長の発言（後出）参照）。実際に安全保障理事会の審議において「害することなく」条項の意味・適用範囲をめぐって議論された事例が存在する。それは、①軍隊の撤退の問題、②当事者間での休戦協定をめぐっての問題である。前者においては、決議案が否決され、後者においては、決議案が採択された。以下で簡単に検討される。

①インドネシア独立戦争に関連した1947年10月の安全保障理事会の審議

1947年8月1日に安全保障理事会における最初の停戦（戦闘停止（cease-fire））決議（決議27）が成立した後も、オランダ・インドネシア両軍の間の戦闘は続行した。安全保障理事会では停戦決議後に軍事進出した軍隊の撤退を求めることの妥当性、それが第40条の「害することなく」条項に抵触することにならないのか等に関して白熱した議論が交わされた。一方では、交戦前の原状まで双方の軍隊が直ちに撤退することを求める提案がなされた（ソ連案）。これに対しては、現地に有効な統治機関が存在しないままの軍隊の撤退が混乱と無秩序をもたらすだけであり、双方の軍隊の間に接触がないことを確保するためには、第三者の中立的な軍隊の介入が必要であるといった反論がなされた。アメリカは、ソ連案を、停戦決議違反の状況に「妥当な考慮を払って」なされた第40条の下での暫定措置の提案であるとみなして、この決議案の第40条適合性を検討するためには、理事会がまず「準司法的機関」として行動し、提案された措置が第40条の要件を満たしているか否か検討する必要があると主張した。同国は、軍隊の撤退が「関係当事者の権利、請求権又は地位を害さない」ことの十分な証拠が認められない限り、法律上も道理上も、この決議案の採択は是認されないと、きわめて法律論的な議論を展開した。他方、ポーランド代表は、（先にも触れたが）次のように反論した。「第40条第1文は、きわめて明確に、その措置が予備的かつ暫定的な性質のものであること、すなわち、事態の悪化を防止し、敵対行為の一層の発展を防止することのみを目的とする。同条第2文からは、どのような措置がとられるにせよ、それが問題の解決に参加する委員会又は機関の将来の態度を予断する（pre-judge）ものであってはならないことは明白である。なされる唯一の予断は、同条第3文にのべられているものである。」⁽⁸⁵⁾ このよう

なやりとりの中で、オーストラリアが、ソ連案の合憲章性は容認しつつも、完全な撤退は現状では非現実的であるとして、ほぼ現状のままの停戦（戦闘停止）のみを求める修正案を提出した。しかし、結局、両案とも否決され、11月1日に、きわめて微温的な決議が採択された（決議30（1947）決議の内容及び以後の展開については後出）。

第40条の解釈としてどちらが支持されるであろうか。この点で、オーストラリア代表の発言が示唆的である。それによると、「我々は、成熟した考慮に従って、軍隊の撤退を求めないことにした。その理由は、戦闘停止決議は第40条に基づく暫定措置であるが、同条は、安全保障理事会の求める暫定措置が当事者の権利、請求権又は地位を害するものであってはならないと規定しているからである」と。⁽⁸⁶⁾つまり、本件の場合、オランダ軍の撤退を求めないことが「害することなく」条項により合致すると見たのである。結局、これが両者によって受諾されることとなった。その後、両者が結んだ停戦協定は、原状線（status quo line）と、それに沿った非武装地帯の設定に合意するが、それとの関連で、「害することなく」条項を援用する（前出）。そして、「原状線」は、基本的にオランダ側の宣言する線に沿ったものであり、オランダ軍の軍事進出後の原状（status quo post bellum）に基づくものであった。つまり、戦闘停止（cease-fire）後に、軍隊の撤退を求めると求めないもののいずれが「害することなく」条項に適合するかは一概に言えないのであって、安全保障理事会が、具体的状況において、「成熟した考慮に従って」決定すべきことが了解されたと言って良いであろう。⁽⁸⁷⁾ただ、それは、あくまでも暫定的な軍事境界線であり、今後の紛争全体の政治的解決にとってなら「予断」をもつものではないのである。

②パレスチナ問題に関連した1948年11月の安全保障理事会の審議

1948年7月15日の安全保障理事会の戦闘停止命令（決議54）が受諾され、戦火は止んでいたが、10月15日にイスラエル軍がネゲブ（Negeb）砂漠に侵攻した。これを受けて、安全保障理事会に、戦闘停止を再度求め、軍隊を10月14日の地点まで撤退させる決議案が提出された。提案国は、いずれの当事者も戦闘停止違反を通じて軍事的又は政治的利益を得ることはできず、軍隊の撤退が原状（status quo）を確立するための不可欠の基礎であることを強調した。11月4日、安全保障理事会は、「関係政府に対して、その権利、請求権もしくはパレスチナの将来の事態の平和的調整に関する立場を害することなく、また、国連加盟国が総会において、このような平和的調整に関してとらうと欲する立場を害することなく、以下のことを要請する」として、その軍隊を10月14日の地点まで撤退させること（調停官代理には、暫定的な軍事境界線を決定する権限が与えられる）その他の暫定措置をとるよう要請した（決議61（1948））。つまり、この決議では、「害することなく」条項を援用して、「交戦前の原状まで」の軍隊の撤退が要請された。その後引き続き安全保障理事会においてパレスチナにおける休戦協定の成立に向けての努力が払われ、11月16日、調整官代理が提示した案を基礎に決議62（1948）が成立した。それによると、安全保障理事会は、「第39条」を援用した決議54を想起し、（i）パレスチナに休戦が樹立されるものと決定する、（ii）「第40条に基づく一層の暫定措置として」、当事者に対して、休戦を樹立する目的のために、直接に、又は調停官代理を通じて交渉するよう要請した（詳しくは後出）。⁽⁸⁸⁾

審議において、次のような内容の反対意見が提起された。すなわち、（i）アラブ諸国に対して、パレスチナにあるユダヤ人と休戦に向けて交渉を行うよう要請することは、アラブ諸国によるパレスチナのユダヤ人国家の承認という結果を招き、彼らの権利と請求権の放

棄と、その地位の毀損をもたらし、第40条の「害することなく」条項違反となるであろう。(ii) また、休戦は、第三者によって強制されたり、命令される性質のものではない、と。これに対して、提案国（ベルギー・カナダ・フランスの3ヶ国）の側は、決議案が「当事者は休戦協定を締結すべきである」という「休戦の原則」については命令的な文言で述べているが、休戦の全ての条件は当事者間の交渉によって合意されるものと定めると回答した。⁽⁸⁹⁾ 当事者間の休戦協定が黙示の国家承認にあたるのか否かについては、特に安全保障理事会において議論されることはなかった。そして、上記の内容の決議が反対票なしで採択されたことは、安全保障理事会が、休戦交渉の要請が「暫定措置」にあたり、かつ、第40条の「害することなく」条項に抵触しないと考えていることを示すものである。⁽⁹⁰⁾

このように、安全保障理事会の実行からは、暫定措置の実施にあたって、第40条に定める中立性の要件が、それほど安全保障理事会の行動を規制する枠組として機能していないことが明らかになる。1947年10月のインドネシア問題（前出）において指摘されたように、第40条の「害することなく」条項は、安全保障理事会が暫定措置をとることに対する制限として意図されたものではなく、ただ、その措置が、当事者の実体的な権利に有害な影響を与えることを防止するものとして意図された規定であると言えるであろう。⁽⁹¹⁾（また、安全保障理事会の初期の実行を除いて、その後は「害することなく」条項に言及する決議がほとんど見あたらないことも指摘できよう。）

2. 暫定措置の法的効力 第40条の文言からは、暫定措置を適用する安全保障理事会決議の法的効力は必ずしも明らかではない。その措置は、安全保障理事会の「決定」（第25条）として加盟国を拘束するのか、それとも、拘束力のない「勧告」なのか。第40条によると、安全保障理事会は、必要又は望ましいと認める暫定措置に従うように、関係当事者に要請（call upon（仏文では inviter））することができる（第一文）。この「要請」とか、「必要又は望ましいと認める」といった表現は、拘束力のない「勧告」決議を考えていたような印象を与える。ところで、第41条でも、同じ「要請（call upon）」が用いられているが、この「要請」は加盟国を拘束するのである。しかし、子細に見ると、第41条の場合、安全保障理事会が先ず非軍事的措置をとることを「決定」し、そして、この措置を適用するように加盟国に「要請」することができる、という構文になっている。つまり、最初の「決定」によって全加盟国に対する拘束力はすでに生じているのであり、それに基づいて、（特定の）加盟国に対して具体的な措置の適用が「要請」（つまり、主権国家に対する礼讓的表現と見るべきである⁽⁹²⁾）されるのであるから、その国家としては、この「要請」に従う他はないのである。⁽⁹³⁾ このように見てくると、第40条の文章が良くできていないことが判明する。（すでに見たように、サンフランシスコ会議において、第40条は唐突に、そして、十分な修正案もなされずに挿入された。）つまり、ここは、本来は、第41条のように、「安全保障理事会は、……必要又は望ましいと認める暫定措置をとることを決め（意志決定）、かつ、それに従うように関係当事者に要請することができる」と作文されるべきところであったと言えよう。

これを要するに、第40条の文言からは、この「要請」が「勧告」なのか「命令（拘束力のある決定）」なのかは一義的には決まらないのであって、安全保障理事会としては、具体的状況の中で熟慮して、暫定措置を「勧告」するか、「命令（決定）」するか、決めればよいということになる。（これは、元来、ケルゼンの提唱した解釈であった。⁽⁹⁴⁾）この解釈が、暫

定（予防・防止的）措置の本旨に合致しているものであり（たとえば、状況によって、当事者に対して、戦闘停止（cease-fire）を「命令」することが適切な場合もあれば、「勧告」に留めるのが適切な場合も当然であろう）、また、国際連盟のときの、そして国連の初期の実践からも、これが支持されるのである。もっとも、第40条の文理解釈にこだわれば、「勧告」説の方にやや分があるかもしれない。⁽⁹⁵⁾（サンフランシスコ会議から帰ったアメリカ代表団の報告は、次のように述べる。「本条において構想されている措置は、安全保障理事会の勧告に基づき、紛争当事者が自らとるように求められている措置であり、予備的制裁として見なされるべきではない」と。⁽⁹⁶⁾）その解釈によればこうであろう。「要請（call upon, 特に仏文の inviter）」は一見して非強制的な文言である（第6章の第36条2項参照）。第39条は、先にも触れたように、第7章の下での安全保障理事会の行動の法形式として「勧告」と「決定」とを区別しており、後者は、第41条及び第42条の措置（強制措置）の場合に限定されているように見える（第39条後段）。そして、第40条では、「決定」ではなくて「要請」という文言が用いられているのであるから、第40条の下での安全保障理事会には「勧告」機能しか認められていない、と。⁽⁹⁷⁾（しかし、第40条第一文の構文上の不備については前述したとおりである。）ところで、仮にこのいささか窮屈な解釈を採ったとしても、第40条の「要請」は第6章的な「勧告」とは明らかに区別されるであろう。というのは、第39条にも「勧告」が用いられており（これについては、拘束力のない第6章的「勧告」として理解するのが妥当である（→「第39条」））、第40条の「要請」がそれとは区別されるべきものであるならば（同条第一文では、「（第39条の）勧告」と「要請」とが使い分けられている）、第40条の「要請」は、第39条の「勧告」とは異なった含意を持つものと読まれるべきであろう。第40条第3文は、関係当事者がこの暫定措置に従わなかったときは、そのことに「妥当な考慮」が払われなければならないと規定する。この規定の含意は、暫定措置の「要請」に従わなかったことが、第41条及び第42条に基づく措置の決定にあたって当然に考慮されるということであろう。⁽⁹⁸⁾ こうして、第40条全体の構文からは、暫定措置に従わないときには、これに対して、第41条、第42条の強制措置をとることが暗示されているのである。したがって、ここにいる「要請」は単なる勧告とは異なる、強制措置と連動した中間的な段階にある、すなわち半強制性をもっているということになる。⁽⁹⁹⁾ そうだとすると、もう一歩進めて、第40条の下での暫定措置を「命令（決定）する」ことができるという解釈が、国連の「後に生じた慣行」（ウィーン条約法条約第31条3項）を通じて定着したとしても、さほど憲章規定から逸脱したとは言えないであろう。しかし、より良くは、最初に説明したように、第40条はもともと必ずしも精確に構文されておらず、そのため、同条の下で、安全保障理事会が暫定措置を「勧告する」ことも「命令すること」も禁じられていないと解釈する方がより適切である。実際、安全保障理事会の実践はこの方向に進んでいったのである。すなわち、その実践において、安全保障理事会は、具体的状況に応じて弾力的に、暫定措置を「勧告」する決議（拘束力がない）を採択する場合もあれば、「命令」する決議（拘束力ある「決定」の形式で）を採択する場合もあるのである。

このうち、明示的に強制的な文言を用いて暫定措置を「命令」している決議は比較的少数である。①パレスチナ戦争のときの決議54（1948）（前出）は、「第39条」と「第40条」を明示的に引用して、事態を「平和に対する脅威」と認定し、戦闘行為の停止（cease-fire）その他の暫定措置を「命令（order）」した。（また、この命令に従わないことは「平和の破壊」

を構成するものと見なされ、「第7章の下での一層の行動」が安全保障理事会によってとられることになろうと警告している。）このように、この決議は、第40条では使われていない「命令する」の語を用いて、暫定措置が当事者を拘束する法的効力を有することを明確にした。⁽¹⁰⁰⁾このように、決議54（1948）は、安全保障理事会が、第40条の措置を関係当事者に対する「命令」として（つまり、拘束力ある「決定」の法形式で）発動することができることを一義的明確に宣明した点で、重要な先例的意義を有する。その後の安全保障理事会決議、決議56（1948年8月19日）、決議59（同10月19日）、決議73（1949年8月11日）などは、いずれも、決議54が「第40条に基づく命令」であって、当事者に義務を課すものであることを確認する。特に、決議73は、決議54の「第40条に基づく」戦闘停止命令が、休戦協定成立後もパレスチナにおいて「最終的な平和解決がなされるまで」効力を有することを「再確認」している。⁽¹⁰¹⁾（つまり、パレスチナにおいて決議54の戦闘停止命令は今日なお有効なのである。）パレスチナ調停官は、理事会によって付与された権限に基づく同決議の解釈として、「安全保障理事会が、第40条に基づき暫定措置として戦闘停止を命令した」ものであると述べている。⁽¹⁰²⁾この調停官には、決議54の下で、各当事者がいつまでに自らの軍隊に対して停戦命令を発するか、その日時を「定める」権限、及び、当事者による停戦の遵守を監視し、権限の範囲内で違反に対処する権限が付与されたが、これは、同決議によって安全保障理事会に付与された命令的な暫定措置を指示する権限が下部機関に授けられたものと解するのが適当である。⁽¹⁰³⁾また、1949年のイスラエルとアラブ諸国間の休戦協定の法的効力が、少なくとも中心的な戦闘停止（cease-fire）義務に関する限り、当事者間の合意によって生まれたのではなくて、決議54（命令的な暫定措置）に由来するものであることも、この文脈において重要である（このことは、決議62（1948）や決議73（1949）などから確認される。後述）。⁽¹⁰⁴⁾②8年間に及ぶイラン・イラク戦争を終結に導いた1987年の安全保障理事会決議598も、第40条に基づく拘束的な暫定措置決議であった。すなわち、同決議は、「第39条」及び「第40条」を明示的に引用して事態を「平和の破壊」を構成するものと正式に認定し、即時の戦闘停止（cease-fire）と双方の軍隊の撤退を「要求（demand）」した。同決議を受諾する形で翌年に停戦（truce）が成立したのであるが、同決議が「第7章に基づく命令的な決議」であると一般的に見なされていたことは、当時の安全保障理事会議長のステイメントや、ドイツ、フランスの外相、イラクの副首相の発言からも明らかである。⁽¹⁰⁵⁾

③1990年の湾岸戦争に際して、イラクのクウェート侵攻後直ちに採択された決議660（1990年8月2日）も、「第39条」及び「第40条」を明示的に引用して事態を「平和の破壊」と認定し、イラク軍の侵攻を「問責し」、イラク軍の即時・無条件の撤退を「要求（demand）」した。ここでも、第7章に基づいた命令的な暫定措置が指示されていることは明らかである。

これらの少数の事例では、安全保障理事会は、いずれも、「第39条」及び「第40条」を明示的に引用し、第39条の意味における「平和に対する脅威」などの存在を正式に認定した上で、「命令する」、「要求する」といった、第40条には見られない強制的な文言を使用して、「敵対行為の停止（cease-fire）」・「軍隊の撤退」といった典型的な暫定措置を指示していることが特徴的である。このように、安全保障理事会の実行からは、安全保障理事会が、第25条の意味における拘束的な「決定」を第40条に基づいて行う権限があるものと自ら判断していることが明白に示される。⁽¹⁰⁶⁾

これに対して、「第40条」の明示的な引照はなされていないのであるが、紛争状況（第7

章的事態であること)、決議の文面(「関係当事者」に対して、戦闘停止(cease-fire)・軍隊の撤退など典型的な暫定措置が「要請」されていることを含めて)、決議採択の際の安全保障理事会における討議などから、安全保障理事会が第40条に基づいて暫定措置を「命令」しているものと解釈することのできるいくつかの決議が存在する。

① 1950年の朝鮮戦争勃発の時に直ちに採択された戦闘停止決議(決議82(6月25日))がそれである。同決議は、「第7章」・「第39条」・「第40条」の明示的な引用を避けているが、北朝鮮の軍隊による韓国に対する「武力攻撃」を「平和の破壊」を構成するものとはっきり「決定」(前文)し、敵対行為の即時停止を「要請(call upon)」し、北朝鮮当局(関係当事者)に対して軍隊の38度線以北への撤退を「要請(call upon)」している(本文第1項)。このように、同決議は、「第39条」の引照はないが、同条の文言に従って「平和の破壊」の存在を「決定」しており、明らかに安全保障理事会は第7章に基づいて行動している。したがって、本文第1項において「要請」されている措置は第40条の適用であり、かつ、当事者に対して拘束力を有するものと解釈されている。(この決議は、また、すでに暫定措置の適用の段階で、一方の当事者である「北朝鮮当局」が「武力攻撃」について責任があるものと、事実上認定していることも特徴的である。⁽¹⁰⁷⁾) 同決議は、また、本文第3項で、「すべての加盟国」に対して、「この決議の履行にあたって国際連合にあらゆる援助を与え、北朝鮮当局に対する援助供与を慎む」ように「要請」しているが、これは、憲章第2条第5項の適用であり、本文第1項の措置が「防止行動」にあたることを明らかにしている。(この点は後で触れる。) 次いで6月27日の決議83は、決議82を受けて、「国連加盟国」に対し、「武力攻撃を撃退し、かつ、この地域における国際の平和及び安全を回復するために」軍事援助を韓国に対して提供するように「勧告」している。これは、根拠条文に関して争いがあるものの、強制措置を「勧告」の形式で適用したものと解釈される(詳しくは、「第39条」の章参照)。決議83は、また前文において、決議82においてなされた「平和の破壊」の認定、暫定措置の適用を、ほぼ文言通り引用して確認するとともに、北朝鮮がこの暫定措置の「要請」に従わなかったために、「緊急の軍事的措置」をとることが必要になったと述べている(前文第3項)。つまり、この箇所は第40条の「妥当な考慮」条項の適用であると言える(「安全保障理事会は、関係当事者がこの暫定措置に従わなかったときは、そのことに妥当な考慮を払わなければならない」)⁽¹⁰⁸⁾。このように見るとき、決議82は明らかに第40条の適用なのであり、しかも、事態は、パレスチナ問題のときの決議54のように、「命令する」の文言が当然使用されて然るべき事態であった。⁽¹⁰⁹⁾(グッドリッチ・サイモンズの指摘によれば、ここで「命令する」とか「要求する」という強制的な文言が使用されなかったのは、決議成立を徒に遅延させたくないといった政治的配慮によるものであった。⁽¹¹⁰⁾)

② 1960年に始まるコンゴ動乱における最初の安全保障理事会決議(決議143(7月14日))は、(i) ベルギー政府(関係当事者)に軍隊の撤退を「要請(call upon)」し、かつ、(ii) コンゴ軍がその任を完全に果たしうるようになるまで必要な軍事援助をコンゴに与える権限を事務総長に与えることを「決定」した。(これによって、「コンゴ国連軍(ONUC)」が事務総長によって創設されることになった。)(i)の措置はもとより、(ii)の措置も広義の暫定措置として見なすことができる(詳しくは後述)。次いで7月22日の安全保障理事会決議145は、(i) ベルギー政府(関係当事者)に軍隊の速やかな撤退を「要請」し、事務総長に、この目的のために必要なあらゆる行動をとる権限を付与し、(ii)「すべての国家」に対し、法

と秩序の回復とコンゴ政府による権限行使を阻害する行動を慎むように「要請」した。これもまた、広義の暫定措置に該当するものと見なすことができる。次いで、8月9日の安全保障理事会決議146は、前2回の安全保障理事会決議の効力を確認するとともに、事務総長によるその責任の遂行を要求し、ベルギー政府（関係当事者）に対して、新たにカタンガ州からの軍隊の撤退を「要請し」、カタンガ州への国連軍の駐留がこの決議の完全な実施のために不可欠であると宣言し、最後に、憲章「第25条」及び「第49条」を明示的に引用して、「すべての加盟国」に対して、以上の安全保障理事会諸決議の履行とその際の相互援助を「要請」した（第5項）。このように、決議146は、「第25条」及び「第49条」を明示的に引用して、同決議のみならず、前の2決議も拘束力を有することを明らかにしている。⁽¹¹¹⁾ コンゴ動乱の場合、「国際の平和及び安全に対する脅威」の存在の決定は、1961年2月21日の安全保障理事会決議161において初めてなされたのであるが、それ以前の前記3決議が、第7章に基づいて、より特定すれば、第40条に基づいて採択されており、⁽¹¹²⁾ 関係当事者に対して、また加盟国一般に対して拘束力を有するものと見なされていたことは、事務総長の第二報告（1960年8月6日）や理事会における討議を通じて確認されるところである。⁽¹¹³⁾

③また、1947年のインドネシア独立戦争のときの安全保障理事会の実行は、次の通りである。安全保障理事会の最初の戦闘停止（cease-fire）決議である決議27（8月1日）は、当事者に対して、敵対行為を直ちに停止し、停戦合意に向けて交渉を行うように「要請」したものであるが、同決議は、原案（オーストラリア提案）にあった「第40条」及び「第39条」の明示的言及がアメリカの提案を受けて削除された上で採択されたものである。しかし、当のアメリカ代表が、決議採択のときも、その後の審議においても、再三、同決議及びその後の11月1日の決議（決議36）が「第40条の規定に基づいて採択されたのであり、それ故、当事者は、第25条の下でそれらを遵守する義務を負っている」と発言しており、これが、ソ連代表その他の理事国によって支持されている。⁽¹¹⁴⁾ もっとも、これに対して、ベルギー代表が、次のような趣旨の反対論を展開している。すなわち、安全保障理事会は、第7章を適用するという厳しい措置をとる場合には、その意図を明確に述べ、かつ、そのような措置をとる理由を示す必要がある。本件の場合、こういった安全保障理事会の権限の問題は解決されないままに先送りにされたのであり、安全保障理事会が、第7章を適用しているという確信の下にこれらの決議を採択したという説明を、十分根拠あるものとして受け容れることはできない、と。⁽¹¹⁵⁾ しかし、アメリカに代表される立場が当時明らかに理事会において多数を占めていたのであり、その後の安全保障理事会の審議においても、最初の戦闘停止（cease-fire）決議（決議27（1947））が当事者を拘束する決定であるという発言は何度も繰り返してなされている。⁽¹¹⁶⁾（たとえば、その後の安全保障理事会での討議や決議では、決議27に言及するときにはしばしば「戦闘停止命令」の表現が用いられている。もっとも、8月26日の安全保障理事会決議（決議32）は、決議27の「勧告」を厳しく遵守するように当事者に要請しているが。）⁽¹¹⁷⁾

かくして、安全保障理事会の実行からは、戦闘行為の停止（cease-fire）や軍隊の撤退のような典型的に暫定的な性質の措置を関係当事者に「要請（call upon）」する決議は、明示的な条文の引照がなされていなくても第40条の範囲に該当すること、そして、もしも、安全保障理事会がそのように指示するのであれば（あるいは、そのような意図が決議の文面などから十分に示されるときには）、その決議を、当事者が第25条に従って履行するべく要求される

「決定」として解釈することは十分に支持されるのである。⁽¹¹⁸⁾

一例を挙げると、1973年の第四次中東戦争勃発に際しての最初の安全保障理事会決議338(10月22日)と次の決議339(10月23日)は、すべての交戦当事者に対して即時の戦闘停止(cease-fire)、軍隊の撤退を「要請(call upon)」しているが、「第40条」、「第7章」、「第39条」の引照はなく、また、「平和に対する脅威」などの存在の認定はなされていない。これに対し、第三の決議(決議340(10月25日))は、即時かつ完全な戦闘停止の遵守と戦闘開始以前の地点までの軍隊の撤退を当事者に「要求(demand)」している。また、決議339は、本文第1項で、決議338における敵対行為の即時停止に関する「決定(decision)」を確認し、……と述べる。⁽¹¹⁹⁾このように見てくるとき、決議338における敵対行為の即時停止の「要請」は、実は拘束力ある「命令」として意図されていたものと読むのが素直な解釈である。(同様のケースとして、第二次インド・パキスタン戦争における安全保障理事会の実行を挙げることができる。1965年にインド・パキスタン間で武力衝突が再発したとき、安全保障理事会は数次にわたって敵対行為の即時停止、双方の軍隊の撤退などの暫定措置を当事者に対して「要請」しているが、最初の決議が「要請する(call upon)」であるのに対して(決議209(1965年9月4日)、決議210(同9月6日))、後の決議では、同じ内容の措置を「要求する(demand)」という表現になっている(決議211(9月20日)、決議214(9月27日)、決議215(同年11月5日)(この決議では「強く要求する」という文言である))。ここで「要請」ないし「要求」されている措置は同一内容の措置であるから、先ほどの事例と同じく、決議209や決議210の「要請(call upon)」がもともと拘束力ある「決定」として意図されていたのであり、途中でそのことを明確にするために、「要求する」という強い表現に意図的に変更されたと読むのが自然であろう。⁽¹²⁰⁾このように、安全保障理事会の実行からは、普通、武力紛争が発生すると先ずなされる「敵対行為の停止(cease-fire)」や「(双方の)軍隊の撤退」といった典型的な暫定措置の「要請(call upon)」は、「第40条」や「第7章」に対する明示の言及がなされなくとも、これを「命令」(拘束力ある「決定」)としての効力を認めようとする基本的な動向を「明瞭に指摘」できるのである。⁽¹²¹⁾

もちろん、一方で、安全保障理事会が、暫定措置の実施を当事者に「勧告」(拘束力を伴わない)するに留めている場合も多い。たとえば、先に挙げたケースでいえば、1948年の第一次パレスチナ戦争における、決議54(1948年7月15日、これは拘束力ある「決定」である)に先立つ一連の決議がそうである。すなわち、1948年4月1日、16日、5月22日、29日の安全保障理事会決議である。これらは、いずれも第40条の下での暫定措置が「勧告」されたと見るのが妥当である(前出参照)。また、1980～87年のイラン・イラク戦争の場合には、暫定措置が「命令」されたのは、1987年7月に至ってであるが(決議598(前出))、開戦直後の1980年9月28日には当事者双方に対して、武力行為の中止、紛争の平和的解決を呼びかける「勧告」決議が採択されており(決議479(1980))、その後も、決議514(1982)、決議582(1986)などにおいて同様の内容の暫定措置が「勧告」(拘束力のない)されている。⁽¹²²⁾

以上、安全保障理事会の実行の検討から次のように結論することができよう。安全保障理事会は、暫定措置の実施を要請するにあたって、具体的状況における自らの判断に基づき、拘束力のない「勧告」の形式にするか、それとも、第25条に基づき拘束力を有する「決定」(命令)とするか、「二者択一的」に選択して要請することを行っている。安全保障理事会が、暫定措置を「命令」する場合には、「第40条」又は「第7章」を明示的に引用し、また、「第

39条」に基づく「平和に対する脅威」等の存在を認定した上で、「命令する」とか「要求する」といった強制的な文言を使用して、かかる意思を明示することもあるが、そのような表現形式をとらず、単に「要請（call upon）」するという表現に留めている場合もある。したがって、暫定措置を単に「要請」している場合には、その拘束性及び義務性を読み取ることができるか否か、その推定が重要な問題になってくる。国際連合は、それ自身では国際の平和及び安全に対する脅威を構成しない純粋な内戦には干渉する権利を有していないからである。⁽¹²³⁾そして、それは結局、安全保障理事会の意図の探求の問題である。つまり、決議の採択に際して、安全保障理事会の理事国の間で決議の法的効果に関してそのような了解・コンセンサスがあったか否かである。⁽¹²⁴⁾そして、その吟味は、国際司法裁判所が有権的に述べているように、「各事例において、解釈されるべき決議の本文、採択に至るまでの討議、援用された憲章の条文、そして、一般的に安全保障理事会の法的効果を判断する上で参考となるすべての関連事項を考慮して」なされるべきである。⁽¹²⁵⁾ その場合には、要請される具体的措置の内容や性質（戦闘行為の停止（cease-fire）や軍隊の即時撤退が求められているのか等）、決議不履行に対しての条項の適用とか・「妥当な考慮」とか「後続措置（強制措置）」への言及といった警告、措置の防止的性質（第2条5項）への言及等が特に考慮されることになる。⁽¹²⁶⁾

次に、暫定措置決議の法的効果の問題と区別されなければならないのは、暫定措置の「要請」と憲章第2条7項との関係である。憲章第2条7項は、国際連合が加盟国の国内管轄問題に干渉してはならないと定めるが、「強制措置」の場合はその限りではないとする（同条但書）。したがって、ここは、原則論で言えばこうであろう。すなわち、憲章上、暫定措置は明らかに「強制措置」とは区別される。それゆえ、暫定措置の要請は、第2条7項但書の例外には該当しない。つまり、暫定措置の要請の場合には、当事国の国内管轄事項の範囲を侵してはならないことになる。たとえば、1960～61年のコンゴ動乱の際には、コンゴ国連軍（ONUC）の行動との関連で、しばしば、第2条7項が取り上げられ議論された。事務総長（ハマースホルド）は、ONUCには強制的権限が付与されておらず、したがって「憲章上、ONUCは国内紛争の当事者になることができないし、いかなる仕方であれ、国内紛争に介入したり、その結果に影響を及ぼすように用いられることはできない」ことを強調した。⁽¹²⁷⁾そして、国連は、1961年のカタンガ段階においても（同年2月の決議162の採択以後も）、なお、第2条7項によって拘束されているものと自ら見なしていた。⁽¹²⁸⁾ このように、第40条に基づく安全保障理事会の行動は「強制措置」ではないのであるから、たとえ、それが命的なものであっても、国内問題不干渉の原則にはなお服する、というのがなお通説であると言えよう。⁽¹²⁹⁾

しかし、これに対しては、有力な反対論も存在する。安全保障理事会が、コンゴ紛争のカタンガ段階のような一国の内戦状況に対して、敵対行為の停止（cease-fire）及び双方の軍隊の撤退を要請する決議を採択した場合には、仮に第39条の「国際の平和及び安全に対する脅威」等の認定が正式になされていなくとも、理事会は、明らかに、事態が国際の平和に対する脅威が存在する第7章の事態であると認識して、第40条を適用したものと見るべきである。国際の平和に対する脅威は、その定義からして、純粋な国内問題ではありえないのである（パウエット）。⁽¹³⁰⁾（実際、この時、多くの加盟国は、カタンガにおける分離主義者の行動が外部勢力の支援を受けたものであって、純粋な国内問題であるとは受け取らなかった。⁽¹³¹⁾）国際の平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為に明らかに該当する事態において、関係当事

者に対して、軍事的危機の悪化を防ぐために、防止的な「暫定措置」をとるよう要請する決議は、第42条の軍事的強制措置と密接に関連した前段階的な措置であり、第42条の措置と同じように国内管轄権の限界の外に在ると言ってよいであろう。この種の典型的な措置は、敵対行為の停止の要請であるが、それは、性質上、内戦の場合にも要請されるタイプの措置である。事実、今日では、一国の内戦に対する戦闘停止 (cease-fire) 決議は、安全保障理事会において普通に勧告されたり命令されており、関係当事者から特に抗議されることもないのである。⁽¹³²⁾ かくして、今日では、第7章の事態において、この種の軍事的性質の暫定措置が執られる場合には、実行上、国内管轄権条項 (第2条7項) の適用から除外されていると見るのが適切である。

暫定措置の法的効力の問題と関連するのが、「暫定措置」と「防止措置 (preventive measures)」(第50条。第2条第5項及び第5条では「防止行動 (preventive action)」)との関係である。暫定措置が「強制措置」ではないことは、行論において明らかにされたが、それが「防止」行動の範囲に入るかどうかは明らかではない。暫定措置が防止的性格をもつことは、すでに見たように、確かであるし、第40条の起草過程においてもそのことは確認されている。⁽¹³³⁾ しかし、それが憲章にいう「防止措置」に入るのかどうかは明らかではない。もしそれが防止措置であるならば、それに従わないときは国連において権利停止の事由となり(第5条)、また、すべての加盟国は、安全保障理事会決議の履行にあたって国連に援助を与え、その措置の対象となっている国家に対する援助供与を慎むことが求められる(第2条5項)。⁽¹³⁴⁾ 国連憲章は、「防止措置」そのものについて、なんら定義や説明をしていない。したがって、憲章からは、暫定措置と防止措置の関係は明らかではない。ケルゼンによると、第40条の暫定措置は防止的性格の措置ではあるが、憲章にいう「防止措置」として解釈することはできない、とされる。その理由は、第5条によると、防止措置の対象となった加盟国は、加盟国としての権利の行使が停止されるが、それは、第40条に定める「暫定措置は、関係当事者の権利、請求権又は地位を害するものではない」という原則に抵触することになる。したがって、憲章上、暫定措置が防止措置であることはありえない、と論ずる。⁽¹³⁵⁾ また、そもそも、憲章上「防止措置」という独立の概念を否定する立場もある。それによると、憲章第2条5項、第5条、第50条は、いずれも「防止行動又は強制行動 (preventive or enforcement action)」(又は、preventive or enforcement measures (第50条))という表現になっているが、実は、これは一つの行動—つまり、防止的でもあり、かつ、強制的な行動—、要するに、(防止的な側面も含んではいるが)「強制行動」なのであると論ずる。⁽¹³⁶⁾ (しかし、「又は (or)」でつながっている規定を単純に同一として理解する (つまり、「及び (and)」と読んでしまう) には、それだけの理由が必要とされるであろうし、憲章の他の箇所では、「強制行動」とか「強制措置」という表現が単独で用いられている。⁽¹³⁷⁾) しかし、すでに見たように、国際連盟の実践においても、「防止措置 (英語では preventive measures)」という用語・概念は非常に重視されて使用されており、憲章の起草過程において第40条の提案者がこれを承知していなかったとは考えられない。⁽¹³⁸⁾ また、国連の実践においても、第40条に基づいて採択されたときみなしうる安全保障理事会決議に関して、安全保障理事会での討議において、防止的 (preventive) な措置と呼んでいることはしばしば見受けられるのである。安全保障理事会の実践においては、暫定措置と防止措置の用語は、取り立てて区別することなく、互換的に用いられていると見て差し支えないであろう。⁽¹³⁹⁾ また、朝鮮戦争の時の安全保障理事会決議

82（1950）は、先に見たように、戦闘停止（cease-fire）、北朝鮮軍の撤退という暫定措置を適用した決議であるが、同決議は、本文第3項において「すべての加盟国に対して、本決議の履行にあたって国連にあらゆる援助を与えること、及び、北朝鮮当局に対する援助供与を慎むことを要請する。」と規定する。これは、明らかに、憲章第2条5項を暫定措置に関連して適用した条項であると言える。（第2条5項及び第5条は、「防止行動又は強制行動」に適用される。直接には、「暫定措置」に言及していない。）同じように、パレスチナ問題に関して暫定措置を適用した決議50（5月29日、第一次戦闘停止決議）は、「すべての政府に対して、同決議の実施を援助するために、あらゆる可能な手段をとるように」要請しているが（本文第12項）、これまた、憲章第2条5項を適用したものと見ることができる。⁽¹⁴⁰⁾ また、1960～61年のコンゴ動乱における安全保障理事会の諸決議は、（すでに見たように、暫定措置を適用したものと見なすことができるが）少なくとも事務総長によってすべての加盟国による援助が求められる「防止行動」として見なされていた、ことが指摘されている。⁽¹⁴¹⁾（これまた、第2条5項に該当する。）このように、国連の実行からは、第40条の暫定措置が憲章にいうところの「防止措置」又は「防止行動」の範囲に該当するものとして扱われていた、と考えるとほとんど問題がないであろう。すなわち、今日では、明示的に「第40条」に基づいて採択された決議には、関係当事者は従うべく義務づけられ、「すべての加盟国」は決議の実施を援助すべく義務づけられ、理事会は、憲章の範囲内で、決議の遵守を確保するために必要と見なす措置をとることができると言えよう。⁽¹⁴²⁾（第5条の、加盟国としての権利及び特権の停止に関してはどうか。第5条の適用可能性に関しては、暫定措置が「命令」（拘束力ある「決定」）され、かつ、さらに強制措置の適用にまで進んだような重大なケースに関してのみ、第5条の適用が問題となると考えて良いのではないか。後述参照。）

（暫定措置の内容）

第40条は、暫定措置として関係当事者に指示される具体的行為の内容や類型について何も述べていない。規定上、安全保障理事会には、「事態の悪化を防ぐ」ことのみを目的として事件の具体的状況の中で「必要又は望ましいと認める」つまり、国際の平和及び安全の維持または回復のために良好な条件を創出するのに役立つ⁽¹⁴³⁾ 一ところに従い特定の措置を決定する裁量が与えられている。（この点で、第41条及び第42条とは対照的である。両条は、それぞれ、とられる措置についての例示規定を含む。）暫定措置は、国際連盟以来のこの制度の歴史に照らして見ると、戦争（侵略）の予防・防止を目的とする広義の予防的措置に他ならず、敵対行為が発生したか、その直前の、脅威が切迫しているような状況において敵対行為を一先ず回避又は中止させる措置である。既に見たように、国際連盟においては、戦争（侵略）の予防の側面がとりわけ重視され研究されたのであるが、国際連合では紛争の平和的解決の手續（第6章）が整備されたこともあって、第40条は、もっぱら、戦争の防止の目的で、すなわち、武力紛争が現実が発生した状況において、戦闘行為の停止（cease-fire）、戦火の拡大防止、停戦（truce）、休戦（armistice）の実現を目指す措置として適用されてきている。とりわけ、現実の運用においては、何よりも先ず、戦闘停止（cease-fire）の実現とその確保を図ることに重点が置かれている。（このように、とられる措置の性質からも、第40条は第42条（軍事的強制措置）とは明確に区別される。また、第6章の下での措置とも区別される。もっとも、第36条の「調整の手續又は方法の勧告」には平和的調整のために必要な予備的性

質の措置も含まれるものと解されるので、⁽¹⁴⁴⁾ 現実には、暫定措置の戦争の予防（敵対行為の回避）の側面とかなり重なり合うことが予想されるが、少なくとも、両者は、その適用される文脈を異にする。すなわち、第40条の措置は、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」が存在する状況において、平和の維持・回復の観点から、もっぱら武力紛争の「事態悪化の防止」を目指してとられる措置という点で、第6章の下での措置とは明確に区別される。このように見るとき、暫定措置は、かかる性格をもった措置として、自ずからその内容（指示される具体的行為の形態）に一定の範囲・限界があるということにもなる。）

次に、暫定措置の性格をこのように理解するとき、総会もまたこの措置を取りうるということになろう。総会は、憲章上、一定の制限に服するが（第11条2項末文及び第12条1項）、付託されるいずれの事項についても勧告することができる（第11条2項）。したがって、総会は、安全保障理事会が第40条に基づくその第一次的機能を行使し（え）ない場合には、自ら暫定措置を勧告することができよう。（もちろん命令することはできない。これは安全保障理事会の専属的権限に属する。）そして、この場合には第40条が準用されることになろう。（したがって、措置の内容についても前述の意味での範囲・限界の制約に服する。）その範囲内で、総会が、安全保障理事会と同様に多様な措置を暫定措置として勧告することは可能である。⁽¹⁴⁵⁾

以上見たように、暫定措置は、武力紛争の二つの局面において適用されるであろう。第一に、武力衝突の危険が切迫しているが、まだ現実には発生していない状況、つまり、戦争の予防の段階である。第二に、敵対行為が既に発生している状況、つまり、戦争の防止の段階である。これには様々な場面が考えられる。たとえば、武力衝突の発生直後であるか、あるいは、広範な武力行使が進行中であるか、あるいは、敵対行為は一先ず停止されたが一触即発の状況である、とかのよう。

第一の段階においては、紛争当事者に対する武力衝突回避に向けての一般的な呼びかけ（事態の改善に資する措置をとるようという、あるいは、事態を悪化させる恐れのある措置をとらないようという一般的な要請がある）、あるいは、武力衝突の回避、事態の平穏化、軍事的緊張の緩和を目的として具体的措置がとられるであろう。すなわち、モラトリアム（戦闘開始までの猶予期間）を設定して、その間に当事者間の直接交渉を試みるようという要請、国境周辺に軍隊を集結させないようにとか、軍事演習を行わないようにとか、軍隊の動員解除を呼びかけるとかの要請がこれに当たる。1948年のカシミールの帰属をめぐるインド・パキスタン紛争に際して、その時の安全保障理事会議長（ベルギー代表）は、双方の紛争当事者に向けて電報を打ち、「憲章に違反し事態の悪化をもたらしかねない行動をとらないように、緊急に要請」した。⁽¹⁴⁶⁾（これは、国際連盟の先例にならったものである。連盟においては、理事会の審議に先立って、理事会議長が敵対行為を中止するように当事国に要請するという手続が慣行として確立していた。⁽¹⁴⁷⁾ この時、インドは、安全保障理事会議長に対して、第35条に該当する事態が存在し、パキスタンがカシミールへの侵入者に援助を与えているという苦情を申し立てた。）その後、安全保障理事会は、この事態を審議し、両国政府に対して、「事態を改善するために、人民に対する訴えを含む自らの権限に属するすべての措置をとること、そして、事態を悪化させるいかなる行為をも慎むこと」を要請した（1948年1月17日決議）。⁽¹⁴⁸⁾（この措置は、国連レポーターでは、第6章の下での措置として扱われている。⁽¹⁴⁹⁾ このように、この段階では、第6章に属するのか、第7章（第40条）の措置なの

か、要請された措置だけでは区別の付かないものが多い。）

次なる局面、すなわち敵対行為が既に発生している状況において、国連の実行上最も頻繁に暫定措置が適用されている。その多様な実行から、帰納的に、この局面での暫定措置を二つのカテゴリーに分類することができる。⁽¹⁵⁰⁾ 第一に、武力紛争を現状で凍結しとりあえず事態の悪化の防止を目指す「厳密な意味での暫定措置」である。これには、戦闘停止（cease-fire）の命令ないし勧告、双方の軍隊の撤退、軍事境界線と非武装地帯の設定、新たな動員や武器搬入の禁止、兵力引離しと武装解除、停戦協定・休戦協定の締結、国家の主権や領土保全の侵害となるような一切の行為を慎むことなど多様な措置が含まれる。これらはすべて、安全保障理事会が紛争当事者に対して働きかけて敵対行為の停止又は終了のために何らかの措置をとらせようとするものである。紛争のこの段階において最も重要で中心的な措置は、停戦（戦闘行為の停止（cease-fire））の樹立とその維持である。これに対して「第二義的な暫定措置」として、安全保障理事会がこの第一義的な措置の実施を監視、監督させるための機関を設立することも可能である。⁽¹⁵¹⁾ 第40条の文言からはこのことは必ずしも明瞭ではないが、安全保障理事会を中心とする国連の実行では、このことは広く認められ完全に定着していると言える。これは、国連の実行を通じての、第40条の適用の重要な発展と評価される。（この第二段階の暫定措置に関しては、後述。）

I. 狭義の暫定措置

戦闘停止（cease-fire）決議

安全保障理事会の初期の討議において指摘されたように、「武力衝突を伴った紛争に直面したときに安全保障理事会が先ずなすべきことは、敵対行為の停止（a cessation of hostilities）を実現することである。紛争当事者は、先ず戦闘を止めなければならない。」⁽¹⁵²⁾ この手法、すなわち、理事会が、紛争本体の解決の問題とは切り離して、目下の停戦（戦闘停止（cease-fire））の実現に全力を注ぐことはすでに国際連合の実践において確立していた。⁽¹⁵³⁾ 敵対行為を伴った紛争が安全保障理事会において最初に取り上げられた事例である1947年のインドネシア問題において、事件を付託したオーストラリア・インド両国は、安全保障理事会が、当事者の権利義務の問題とは切り離して、先ず敵対行為の停止の問題に取り組む必要を強調したのであるが、この考えは他の理事国によって支持されたのであった。⁽¹⁵⁴⁾ かくして、インドネシア問題で最初に採択された決議は、紛争当事者に対して「直ちに敵対行為を停止する（cease hostilities）」こと、そして、紛争を仲裁その他の平和的手段によって解決することを要請する決議であった（安全保障理事会決議27（1947年8月1日））。この決議は、双方の当事者によって受諾され、戦闘停止（cease-fire）は実現したが、決議中の「敵対行為の停止」の解釈をめぐる鋭い対立が見られた（後述参照）。その後1948年12月に戦闘が再開したときに（オランダ軍による第二次「警察行動」）、安全保障理事会は再び「敵対行為の即時停止」を求めた（安全保障理事会決議67（1949年1月28日））。

武力紛争の発生に対して、安全保障理事会がとにかく先ず当事者に対して「戦闘行為の停止（cease-fire）」を要請する決議を採択することは、次のパレスチナ紛争（1948年～49年）においても踏襲された。1948年2月にパレスチナ問題が総会から安全保障理事会に移されると、安全保障理事会は、一連の決議において次第に表現を強めて「戦闘停止」の実現を交戦当事者に要請した。すなわち、安全保障理事会は、先ず「暴力行為の停止」を（4月1日）、

次いで「軍事的又は準軍事的活動の停止」を（4月17日）要請した後、5月22日に「いかなる敵対的な軍事行動をも慎むこと、そして、自らの軍事的及び準軍事的部隊に対して戦闘停止（cease-fire）命令を発出すること」を要請したが、当事者はこれに従わなかった。その一週間後、安全保障理事会は、「四週間の期間、すべての武力的行為の停止」を要請し、これが守られないならば、パレスチナの事態は、安全保障理事会において「憲章第7章に基づく行動の見地から再審議されるであろう」と警告した（5月29日、第一次停戦（cease-fire）決議（決議50））。同決議は、また、国連調停官に「戦闘停止（cease-fire）」の始まる日時を決定する権限を与えた。調停官はそれを6月11日と定めた。この決定は当事者によって受諾されたが、四週間が経過した後、その更新は拒否され、戦闘は再開した。最後に、安全保障理事会は、憲章第7章に基づく拘束的な「決定」で、「戦闘停止（cease-fire）」を当事者に課した（7月15日、決議54）。すなわち、決議54において、安全保障理事会は、パレスチナの事態が「憲章第39条の意味における平和に対する脅威を構成する」と認定（第1項）した上で、「第40条」を明示的に引用して、当事者に対して、「一層の軍事行動を停止すること」、そして、国連調停官によって決定される時点（7月18日）までに「自らの軍隊及び準軍事的部隊に対して戦闘停止命令を発出する」ように命じた（order）（第2項）。そして、これに従わないことは「平和の破壊」と見なされ、安全保障理事会によって「第7章に基づく更なる行動」がとられることになると警告された（第3項）。決議はまた、調停官に対して、「エルサレムの将来の政治的地位を害することなく」、同市の非軍事化のための努力を継続することを指示し、停戦の遵守について監視し、違反の申し立てについて調査する手続を定め、その権限の範囲内で違反を処理する権限を付与した。決議は「パレスチナの事態が将来平和的に解決されるまでの間」、この戦闘停止が効力を有するもの（つまり、無期限）と定めた（第8項）。（この決議に当事者は従ったが、実際には、戦闘停止は10月15日までしか続かなかった。）⁽¹⁵⁵⁾

1950年6月に朝鮮戦争が勃発したとき、安全保障理事会は、直ちに、北朝鮮の軍隊の韓国領内への侵入を「平和の破壊」と認定し、「敵対行為の即時停止」と北朝鮮軍の北緯38度線以北への即時撤退を要請（call for）した（決議82（6月25日））。このように、武力紛争が発生したときに安全保障理事会が先ずとる措置は、当事者に対して敵対行為を直ちに停止すること、そして、自らの軍隊に戦闘停止命令を発出するように要請（勧告ないし命令）することであった。これが1948年以降の安全保障理事会の実行であった。（朝鮮戦争以後では、キプロス紛争（1964年と1974年）、1965年のドミニカ共和国問題、同年の第二次インド・パキスタン戦争、中東の六月戦争（1967年）、及び十月戦争（1973年）に見られるように。⁽¹⁵⁶⁾

こうして今日では「戦闘停止（cease-fire）」は、ほとんど常に安全保障理事会決議の結果として成立している。⁽¹⁵⁷⁾ すなわち、交戦当事者が安全保障理事会決議という形式での、「戦闘停止」命令（この場合、拘束力ある「決定」）を受諾するか（たとえば、パレスチナ問題に関する決議54（1948年7月15日））、あるいは、安全保障理事会の強い説得を受けて（この場合は「勧告」）当事者が「戦闘停止」に同意するか（前出のインドネシア問題のときは決議27（1947）がその例）である。（イラン・イラク戦争においては、安全保障理事会は、1980年の開戦直後に、イラン・イラクの双方に対して、戦闘停止と紛争の平和的解決を要請し（決議479（1980））、その後もそれを勧告する決議を採択したが、1987年に至って、これを第7章に基づいて命令したのであった（決議598（1987））。⁽¹⁵⁸⁾ 当事者が安全保障理事会の「戦闘停止」決議（拘束力ある「決定」）を受諾して敵対行為を停止するとき、当事者にはそれに従う

べき法的義務が生じ、一方的にこの戦闘停止（cease-fire）を解除して敵対行為を再開する自由はなくなるのである。⁽¹⁵⁹⁾ このように、「戦闘停止（cease-fire）」は、第三者（通常は安全保障理事会）の介入によってもたらされた、軍隊及び準軍事的部隊による暴力的行為の、義務的ではあるが単に一時的な停止であって、より恒久的な「停戦（truce）」の成立に向けて当事者が交渉するための「合間の時間」を提供する準備的で暫定的な段階である。⁽¹⁶⁰⁾（安全保障理事会の実践では、1948年以降、交戦当事者に呼びかける最初の停戦決議において「戦闘行為の停止（cease-fire）」又は「敵対行為の停止（cease-hostilities）」の表現を用い、この決議が効果を発揮して交戦の行われていない（non-fighting）状態を「停戦（truce）」と呼ぶことが定着しているのである。⁽¹⁶¹⁾）

「戦闘停止（cease-fire）」の基本的要素は、（当事者間の合意によるものであれ、安全保障理事会決議の受諾によるものであれ、）当事者による、すべての敵対行為の停止、一層の軍事的脅威又は武力の行使の否認、一定時点に占めている地点から（軍事的に）前進しないとった内容の約束（コミットメント）である。つまり、「戦闘停止」の本質は、武力不行使の義務（憲章第2項4項）の当事者による再確認に他ならない。また、「戦闘停止」は交戦状態を現状のまま凍結することを目指すものであり、これの違反によって領土的利得をもたらすことがあってはならないという原則が含意されている。「戦闘停止」は、普通、現地の軍司令官によって受諾されるか、合意されるものであり、純粋に軍事的な内容である。⁽¹⁶²⁾「戦闘停止」には、その遵守を確保するための措置として、①両軍を分離するデ・ファクト線及び（可能ならば）非武装地帯の設定、②安全保障理事会又はその補助機関に対して責任を負う軍事監視員の駐留が合意される場合もある。⁽¹⁶³⁾

停戦（truce）の成立と双方の軍隊の撤退

「停戦（truce）」と「休戦（armistice）」は、第二次大戦終了の頃までは同義語として互換的に用いられていた。（たとえば、ハーグ陸戦規則（1907年）は「休戦」を敵対行為の停止（a suspension of hostilities（日本文公訳では「作戦動作ヲ停止シ」）の意味で用いている（第36条）。）すなわち、停戦＝休戦は、交戦者が敵対行為の正式な、しかし一時的な停止に合意した約定を意味していた。⁽¹⁶⁴⁾ これによって、双方の交戦者は敵対行為を慎む義務を負うが、しかし、法的な戦争状態が終了したわけではない。これに対して、第二次大戦後の、特に国連の実行においては、「停戦」と「休戦」は区別して用いられるようになった。「停戦」がこれまでの意味を保持したのに対して、「休戦」は、停戦が成立した後に交戦当事者間の交渉によって合意される戦争そのものの正式な中止のための協定であり、普通、「停戦」よりも複雑な内容であり、より長期的な性質のものである。さらに、国連の実行を通じて、「戦闘停止（cease-fire）」（あるいは「敵対行為の停止（a cessation of hostilities）」）という概念が新たに導入されたことは、前述したとおりである。この、安全保障理事会による「戦闘停止（cease-fire）」の緊急の要請には、より長期的な「停戦（truce）」の樹立に向けて仲介・斡旋をするようにという、現地の機関（安全保障理事会の補助機関）に対する指示が含まれているか、あるいは、すぐ後に続く別の決議でこれが指示されるのが通常である。⁽¹⁶⁵⁾ こういった国連機関（1948年のインドネシアの場合、「斡旋委員会」、1948～49年のカシミールの場合、「国連インド・パキスタン委員会」）のイニシアティブによって当事者間で「停戦」合意が成立すると、次なる段階は、この期間中に当事者同士が直接に交渉することによって「休戦協定」が成立する、というプロセスである。このように、①まず、安全保障理事会によって「戦闘停

止」が勧告されるか、あるいは第7章に基づき命令される。②次に、この決議の指示の下になされる安全保障理事会の補助機関の斡旋・仲介を通して当事国間で「停戦」が成立する。③最後に、この停戦期間中に当事者間の直接の交渉によって「休戦協定」が合意される。こうして、国連の実行では、戦争から平和に至る過程を「戦闘行為の停止」・「停戦」・「休戦」の三つの段階に整理する見方が定着していると言ってよいであろう。⁽¹⁶⁶⁾

それによると、「戦闘停止 (cease-fire)」が、安全保障理事会決議 (勧告又は命令という形での呼びかけ) に交戦当事者が自発的に従った一時的・暫定的な戦闘行為の停止であるのに対して、「停戦 (truce)」は、その戦闘停止を強化し、より長期的なものにすることを目指した当事者間の合意である。(つまり、「戦闘停止」が当事者間の合意なしでも実施されるべきものであるのに対して、「停戦」は当事者間の合意に基礎を置くものであり、この合意が「戦闘停止」に一定の安定性を付与することになる。しかし、「戦闘停止 (cease-fire)」が「停戦」(そして、「休戦」) にとっても不可欠の要素であり、従って、第40条の「暫定措置」の基本となる行為は、安全保障理事会による戦闘停止命令であるといえる。⁽¹⁶⁷⁾ 「停戦」合意の成立—安全保障理事会の補助機関の仲介・斡旋の内容を基準に、当事国間で「停戦」協定が結ばれるか、その内容が「停戦」決議 (安全保障理事会の拘束力ある決定) にまとめられ、それを当事者が受諾する—によって、「戦闘停止 (cease-fire)」が、一時的で非公式な段階から長期間で公的な基礎をもった段階に移行する。⁽¹⁶⁸⁾ 「停戦」の目指すところは、「戦闘停止」の持続 (安定化) と強化にあり、そのためには、双方の軍隊の接触の回避 (引離し) と、停戦期間中の当事者間の軍事的な均衡の維持—いずれの当事者も、この期間中に抜け駆けるような軍事的な利益を得ることがないこと、そして、その点について双方が不信感をもたないこと—が肝要である。かくして、「停戦」は、戦闘停止命令をその中核とするが、それにとどまらず、より複雑な内容、すなわち「相互的な約束と条件の複合体」となっている。⁽¹⁶⁹⁾

「停戦」合意の主要な内容として、交戦前の地点までの双方の軍隊の撤退、相対峙する軍隊の接触防止のための兵力引離し (disengagement)、軍事的境界線の設定、さらには、それに沿って非武装ないし兵力制限の地帯の設定といった軍事的措置がある。⁽¹⁷⁰⁾ これら一連の措置は「交戦前の原状 (status quo ante bellum)」を確立することを目指したものである。1947～48年のインドネシア問題の審議においては、「戦闘停止 (cease-fire)」決議の成立後 (1947年8月1日) に前進した軍隊の撤退を求める決議案の妥当性、それが第40条の「害することなく」条項に抵触することにならないのかをめぐって鋭い対立があった (前出参照)。一方では、交戦前の原状まで双方の軍隊が直ちに撤退することを求める提案もなされた。これに対しては、現地に有効な行政機関が存在しないままでの軍隊の撤退が混乱と無秩序をもたらすこと、双方の軍隊の間に接触がないことを確保するためには第三者の中立的な軍隊の介在が必要であるといった反論がなされた。⁽¹⁷¹⁾ 結局、1947年11月1日に採択された決議 (決議30) は、両軍の撤退が必要であると安全保障理事会が考えるのであれば、安全保障理事会が、双方の当事者にできるだけ速やかにそのための協定を結ぶように勧誘するというものであった。これは、要するに、安全保障理事会決議では、双方の軍隊が撤退すべきであるという原則のみを定め、その具体的な実施は、安全保障理事会の下に設立される補助機関に委ねるといった趣旨であった。この決議に基づき、紛争当事者は、斡旋委員会の援助を得て停戦に向けての交渉を行い、1948年1月17日に停戦協定 (いわゆるレンヴィル (Renville) 協定) に署名 (受諾) した。その主な内容は、①双方の当事者は、それぞれ自軍に対する前進停止・戦

闘停止命令（standard-fast and cease-fire order）を、停戦協定の署名と同時に発出するものとする。②双方の当事者は、原状線（status quo line）と、それに沿った非武装地帯を設定し、国際機関がこれらの義務の遵守を監督するという原則を受諾する。また、非武装地帯の設定は、いかなる意味でも安全保障理事会決議の下での当事者の権利、請求権又は地位を害するものではないことが確認された。③非軍事的性格の措置として、サボタージュ及び復讐の禁止、部隊や市民を挑発し混乱させる目的での放送やその他の形式のプロパガンダを慎む義務などが盛り込まれた。④捕虜・政治犯の釈放の原則について同意し、その実施の細目につき早急に討議を開始することに同意する、⁽¹⁷²⁾ などである。その後、1948年12月に戦闘が再開し、オランダ軍が原状線を越えて軍事進出したときにも同じ手法が用いられた。すなわち、1949年1月28日に採択された安全保障理事会決議（決議67）は、「双方の当事者に対して敵対行為の即時停止」を求めるとともに、軍隊の撤退の原則のみを確認した。そして、斡旋委員会の任務を引き継いだ「国連インドネシア委員会」に対して、当事者と協議して、インドネシア側に直ちに返還される地域、法と秩序の維持を支援するためにオランダ軍の暫定的な駐留が認められる地域、について決定し勧告する権限が付与された。⁽¹⁷³⁾

この方式一軍隊の（交戦前の地点までの）撤退の原則を安全保障理事会決議で定め、その具体的実施は現地の国連機関に委ねるといふものは、その後の若干の安全保障理事会決議でも踏襲された。1947年に始まるカシミール紛争（第一次印パ戦争）に関する1948年4月21日の決議（決議47）は、パキスタンに関しては、「戦闘目的のためにジャム・カシミール州に入域した、通常そこに居住していない部族民及びパレスチナ国民の同地域からの撤退」を確保するように要請し、インドに対しては、「部族民の撤退と戦闘停止の取極が有効となったことが（安全保障理事会の下に設立される）国連インド・パキスタン委員会によって確認されたときには、同委員会と協議して、同州から自国軍隊を撤退させて、同地域に存在する軍隊を法と秩序の維持にとって必要最小限度までに削減していく計画を実施する」ように要請した。同委員会は、双方の当事者の間に立って積極的な斡旋と調停の任にあたり、8月13日には、両国に対して、個別に自軍に対する戦闘停止命令を発出すること、そして、停戦協定のための基礎となる委員会提案の原則を受諾するように提案した。結局、戦闘停止命令は両軍に対して1949年1月1日に下命されたが、委員会の提案を基礎に両軍司令官の間で合意された停戦協定案は、両国の批准を得ることができなかった。⁽¹⁷⁴⁾

パレスチナ紛争の初期の段階において、1948年10月のネゲブ地区における戦闘再開に関連して、安全保障理事会は、11月4日の決議（決議61）において、「関係政府に対して、その権利、請求権又は地位を害することなく……10月14日に占めていた地点を越えて前進した軍隊を撤退させる」ように要請し、さらに国連の調停官代理に、それを越えて軍隊の移動がなされてはならない暫定線を定める権限を授権した。決議は、また、紛争当事者に対して停戦の遵守を確保するために停戦ラインと中立・非武装地帯を設定するように要請し、当事者の間で合意が成立しない場合には、調停官代理が、安全保障理事会の下に設立される委員会の助言を得て恒久線及び中立地帯を決定する、と定めた。⁽¹⁷⁵⁾ これらの安全保障理事会の実行を通じて、第40条の「害することなく」条項が、いずれも、軍隊の撤退とそれに伴う停戦ラインの設定との関連で援用されていることが注目される。これは、軍隊の原地点までの撤退とその固定化が、その後の紛争本体の政治的解決に影響を与えることのないように意図してのことであった。

この後も、安全保障理事会は、交戦前の地点まで軍隊の撤退を要請する決議を採択している（コンゴ動乱のときの決議 143（1960）、決議 161、162（1961年、カタンガ段階）、1961年のチュニジア紛争に関する決議 164、1965年の第二次インド・パキスタン戦争に関連して決議 209、210、211、中東の六月戦争（1967年）の際の決議 236、242及び十月戦争（1973年）の決議 339、340、1971年のバングラデシュ独立戦争のときの決議 307、1982年のレバノン紛争に関する決議 425（イスラエル軍の撤退）、イラン・イラク戦争に関する決議 514（1982）、598（1987）、1982年のフォークランド紛争に関する決議 502（アルゼンチン軍の撤退）などのように。冷戦終了後は、1990年の湾岸戦争の時の決議 660（イラク軍のクウェートからの即時無条件の撤退）、旧ユーゴスラビアに関連して、決議 762（1992、クロアチア）、決議 787（1992、同）、決議 819（1993、スレブニツァ）などの撤退決議が採択されている。（また、1956年のスエズ動乱の時の総会決議 997（ES-I、交戦地域への新たな兵力導入停止）、総会決議 1123（XI）、1124（XI）（軍隊の撤退）参照。）⁽¹⁷⁶⁾これが功を奏するのは、後述するように、多くの場合、交戦当事者の軍隊の撤退と同時に、国連平和維持活動（PKF）や停戦監視団が撤退地域に展開すること（いわゆる国連プレゼンス）に依存していた。⁽¹⁷⁷⁾

休戦協定の締結

第二次世界大戦後の国家実行では、「停戦（truce）」と「休戦（armistice）」は区別される。安全保障理事会の実行においては、先に見たように、停戦が、安全保障理事会の「戦闘停止（cease-fire）」決議の後、安全保障理事会の補助機関の積極的な介入の下にまとめられるのに対して、休戦は、その後になされる交戦当事者間の直接の交渉の結果成立する。（1949年8月11日の安全保障理事会決議 73（後出）参照。）安全保障理事会などの第三者が休戦の条件の提案などで援助することがあっても、休戦の合意は当事者間においてなされる。休戦が安全保障理事会によって課されることはない。⁽¹⁷⁸⁾今日の国家実行では、休戦は敵対行為の終了（termination）を意味し、以後当事者はいかなる状況においてであれ軍事行動を再開する権利を失う。（万一、旧交戦者が休戦協定に違反して再度敵対行為に突入した場合には、これは、新しい戦争（武力紛争）の勃発と見なされることになる。）また、休戦協定によって合意された休戦境界線（休戦ライン）は、武力によってではなく、当事者間の合意によってしか変更しえないものとして国際的承認を受けたのであり、事実上、正式な国境との違いはないのである。かくして、「休戦」によって法的な意味での戦争状態が終了していないとしても、実質的にそれとほとんど変わりが無い効果がもたらされることになる。⁽¹⁷⁹⁾このように、休戦協定は、基本的には軍事協定であり、最終的には平和条約の締結が予定されている点でなお全面的な平和へ向けての中間的な段階ではあるが、そこには、なんら暫定的・一時的なところはない。⁽¹⁸⁰⁾もっとも、休戦協定が敵対行為の全面的な終了を目指す、第一義的には軍事協定でありながら、実際には、安全保障理事会の戦闘停止（cease-fire）が設定した枠組の中で、より広い政治的な諸問題をも扱っていることも十分にありうる。これに対して、平和条約は、当事者間に介在する紛争を最終的に解決するための包括的な手段であり、永続的な平和を創出する意図の下に、紛争の核心をなす政治的・経済的・文化的あるいは民族的な問題について合意に到達しようとする。すなわち、平和条約が、多面的な性格をもつ（戦争を否定し、全面的な友好関係を樹立することを目指す）のに対して、休戦協定は、基本的には、戦争（武力紛争）の終結というネガティブな側面にだけ係わる。⁽¹⁸¹⁾

安全保障理事会が関わった「休戦」として、1953年に朝鮮戦争を終結させた「板門店協定」、

1949年にイスラエルがアラブ諸国（エジプト、レバノン、ヨルダン、シリア）との間で個別に結んだ「一般的休戦協定」がある。（板門店協定は、「最終的な平和解決が達成されるまでの間、敵対行為の完全な停止と朝鮮における軍隊のすべての行動の完全な停止」を確保する休戦の樹立を目指したものである。朝鮮戦争は、変則的であるが国連が第7章に基づいてとった軍事的な強制行動と理解すべきであり、休戦協定は、北朝鮮軍（および中国の義勇軍）の司令官と「国連」軍最高司令官との間で署名され発効し、総会決議によって、それが承認された（1953年8月28日、総会決議711（Ⅶ））。したがって、板門店協定の締結は、国連の軍事的措置（第42条）の終結に関わる問題であり、軍事的措置の開始の場合と同様に、「第42条」の章において扱われるべき問題である。1991年の湾岸戦争を終結させた安全保障理事会決議687（1991）についても同じことが言える。）これに対して、1949年にイスラエルとアラブ諸国の間で結ばれた「一般的休戦協定」は以下に見るように、明らかに第40条の暫定措置に該当する。

1948年7月15日の安全保障理事会の戦闘停止（cease-fire）命令（決議54）（前出）は、その年の10月中旬まで遵守されていたが、10月15日にイスラエル軍によるネゲブ（Negeb）への侵攻が始まった。11月4日に採択された安全保障理事会決議61は、「すべての当事者」に対して、10月14日に占めていた地点を越えて進出した軍隊を国連調停官代理によって決定される暫定線の背後まで撤退させること、並びに、停戦遵守を確保するため「恒久的な停戦ライン」及び「中立・非武装地帯」の設定のための合意に向けて努力することを要請した。ただし、当事者間で合意が成立しないときは、調停官代理がこれを定める。また、停戦の要請に当事者が従わない場合には、安全保障理事会が、緊急事項として、第7章に基づいてとられるべき一層の措置に関して検討する、とした。次いで11月16日に採択された決議（安全保障理事会決議62）は、これまでの停戦決議を再確認し、「第39条」を援用した決議54を想起した上で、「パレスチナにおける平和に対する脅威を除去し、現在の停戦から恒久的な平和への移行を促進するために、パレスチナ全域において休戦が樹立される」ものと決定した。決議は、また、「第40条に基づく更なる措置として」、当事者が「直接に、又はパレスチナ調停官代理を通じて、恒久的な平和への移行の期間中、停戦の維持を確保するため（a）恒久的な休戦境界線の画定、（b）軍隊の撤退及び削減を含む休戦の即時の樹立を目的として」合意に達するように要請した。¹⁸² これらの決議からは、安全保障理事会が、当事者による休戦協定の締結を「第40条の暫定措置」として考えていることが明らかになる。1949年1月には、イスラエルとエジプトの間で先ず停戦合意が成立するが、それには、国連オブサーバーによる全面的な停戦監視を認めることも含まれていた。2月24日、イスラエル・エジプト間で、その後、順次、7月までの間に、イスラエルとレバノン、ヨルダン、シリアとの間に「一般的休戦協定」が結ばれた。イスラエル・エジプト間の休戦協定の内容を簡単にまとめると、次の通りである。

前文で、当事者は、先ず、休戦協定の締結が「第40条に基づく暫定措置として」安全保障理事会決議61及び62を履行したものであることを確認する。本文では、安全保障理事会による戦闘停止（cease-fire）命令（決議54）の有効性を確認し、当事者がその相互の関係において戦争行為又は敵対行為を行うことを禁止して、一般的休戦を樹立し、ガザ（gaza）地区に休戦境界線（ADL）を設定した。このADLは、「政治的な国境」を意味せず、パレスチナ問題の最終的な解決に関係する「当事者の権利、請求権又は地位を害するものではない」と

された。また、エル・アウジャ (El Auja) 地区に非武装地帯を設定した。それは、対峙する双方の軍隊の間に設けられる緩衝地帯であり、「国連停戦監視機関 (UNTSO)」と「混合休戦委員会 (MAC)」による監視と査察に服する。MAC は、休戦協定の遵守を監督する主要な機関であり、七名の委員で構成され、双方の当事者が任命する三名ずつの委員と委員長 (UNTSO の本部長が務める) により構成される。MAC は休戦協定の遵守を監督し、協定違反の訴えについて調査し、その結果を委員長が当事者及び国連事務総長に報告する。MAC は任務遂行のために、双方の当事者から提供される監視員と UNTSO の監視員を利用することができる。休戦協定は、また国連の監視と統制の下に捕虜の交換を行うと定めるが、この「捕虜」の範囲は非常に広く捉えられている。休戦協定は、「当事者間で平和解決が達成されるまでの間、効力を有する」(つまり、無期限である)。また、休戦協定を一方的に破棄することはできない。⁽¹⁸³⁾ その後、安全保障理事会は、1949年8月11日に採択した決議73において、①安全保障理事会決議62(1948)に従った当事者間の交渉により四つの休戦協定が締結されたことを「パレスチナにおける恒久平和の樹立に向けての重要な歩み」であるとして歓迎するとともに、これらが、安全保障理事会によって命じられた停戦(決議50(1948)と決議54(1948)に基づく)に取って代わるものであると認めた。また、②最終的な平和解決が達成されるまでの間、第40条に基づく安全保障理事会の戦闘停止命令(決議54)が依然有効であることを再確認し、③UNTSOの要員が停戦の監督・維持その他休戦協定上の任務を継続するものと定めた。(これによって、UNTSOは、国連調停官が任務を終了した後も、国連の正式な機関として現地での監視業務を継続することが認められ、今日に至っている。⁽¹⁸⁴⁾)

以上のように、パレスチナ紛争の初期の段階は、1948年7月の安全保障理事会による戦闘停止命令(決議54)から、1949年の一連の平和条約の締結まで、共存に向けての漸次的な進展を物語るものであるが、そこには、国連が相当に重要な介在的役割を果たしていることが看取される。憲章と安全保障理事会決議によって作り出されたフレームワークの枠組の下で、国連(特に安全保障理事会)の補助機関が、中立的・第三者的な立場で、交戦当事者の平和へ向けての交渉を助け、また、初歩的な監視メカニズムを創り出した。それは、現地に在って情報の収集と安全保障理事会への報告、休戦監視オブザーバーによる査察など、当事者による休戦協定の履行確保のために初歩的な平和維持(peace-keeping)的役割を果たしたものと見える。⁽¹⁸⁵⁾

II. 第二段階の暫定措置—「防止措置」—

安全保障理事会は、その実践において戦闘停止(cease-fire)によって代表される狭義の暫定措置(Iのタイプの暫定措置)—関係当事者に対して要請される—の実施・履行を確保し補強するために種々の方法・措置を採用している。中でも顕著な発展を遂げたものに、第一の部類の暫定措置—特に戦闘停止(cease-fire)決議の履行を監視し監督するための機関を国連内部に設立するという方式がある。第40条の下で安全保障理事会がかかかかる措置をとることができるか、その文言からは一義的に導き出されないが(第40条は「関係当事者」に対して暫定措置を要請するという文言である。)、しかし、安全保障理事会が効果的に暫定措置を実施していくためにはどうしてもそのような機関が必要となることは実践において明らかであった。⁽¹⁸⁶⁾ 第40条末文(「安全保障理事会は、関係当事者がこの暫定措置に従わなかったときは、そのことに妥当な考慮を払わなければならない。」以下、「妥当な考慮」規定と呼ぶ。)が、

安全保障理事会が平和の維持のために必要と判断した措置の効果的实施を監視するための機関を設立する権限を黙示的に認めていると読むことは十分に可能である。⁽¹⁸⁷⁾（第29条（安全保障理事会の補助機関を設立する権能）と併せ読むことによって。⁽¹⁸⁸⁾）国際連盟の実践においてもすでに、戦争を防止するための予防措置としてかかる機関を設立することは認められていた（前出参照）。「妥当な考慮」規定に基づき、安全保障理事会は、指示された暫定措置の実施を監督し、決議がどの程度実行されたのか見届ける義務を負っていると見えよう。⁽¹⁸⁹⁾

暫定措置が関係当事者の自発的な行動によって履行されることは、決議が「命令」であると「勧告」であるとを問わず、決して容易ではない。交戦当事者に戦闘停止決議を遵守させようとする場合、特にそうである。交戦当事者はさまざまな動機や理由から戦闘停止の要請を受諾しなかったり、無視したりする。⁽¹⁹⁰⁾ そのようなとき、中立的な第三者機関が介在して仲介の労をとることがきわめて効果的である場合がある。これまで、安全保障理事会は、暫定措置の実施を促し補強するためのさまざまな手段を講じている。第一に、第40条の「妥当な考慮」規定を援用した後続の措置の威嚇である。すなわち、当事者が暫定措置の実施要請を無視するかこれに従わない場合には第7章の下での強制行動を発動するという警告を発することである。この警告が効果を上げた場合もある。⁽¹⁹¹⁾ 安全保障理事会は、安全保障理事会によって要請された暫定措置に当事者が従わなかったとき、状況に応じてさまざまな程度の強度を持った対応を示してきた。⁽¹⁹²⁾ すなわち、(i) 当事者に遵守すべき義務を想起させ、特定の措置の履行を要請する従前の決議を再確認する（たとえば、パレスチナ問題に関する1948年5月22日の決議）。(ii) 当事者に対して、従前の決議に加えて、事態の変化に対応するために必要又は望ましいと理事会が考える追加的な措置に従うように要請する（同じく1948年5月29日の決議）。(iii) 第7章に基づく強制措置の適用可能性について言及する（同じく1948年7月15日の決議）といった具合にである。第二に、当事者が暫定措置の指示に従うように外部から支援したり協力するように「すべての加盟国」に対して要請することである。これは、実質的に第2条5項の適用であると言える。⁽¹⁹³⁾ これに応じて特定の加盟国又は加盟国群が履行確保に向けて当事者にいろいろな圧力や懲慚を働きかけることになる。第三に、当事者間で必要な合意や協定（たとえば停戦合意・協定）が成立するように、安全保障理事会自らが、当事者を支援し、かつ、履行を確認・検証し理事会に報告するための補助機関を現地に設立することである。これまた、冷戦下の強制措置を容易にとりえない状況の中で国連の実践を通じて重要な発展を遂げてきたことは周知の事実であり、また後述するところでもある。これらの狭義の暫定措置と、それを補強・補完するためにとられる第二段階の暫定措置は、全体として「防止措置」（第50条の文言）として憲章上位置づけることが可能であろう。この点は、本稿の最後の部分で取り上げられよう。

・暫定措置の実施を支援するための補助機関の設立—国連平和維持活動への発展

第40条の「妥当な考慮」規定は、また、当事者による暫定措置の履行を支援する補助機関を安全保障理事会が設立するための法的根拠として援用されることになった。安全保障理事会の実践において、当事者から現地の情報の提供を求めるだけでは履行確保の手段としてまったく不十分なことがすぐに判明した。現地に国連機関が駐在し、暫定措置の実施を監督したり、関連決議の有権的な解釈を行うことが必然的に求められるようになった。⁽¹⁹⁴⁾ すでに1947年のインドネシア問題のときに、「戦闘停止命令の遵守として当事者によってとられた措

置について観察するために現地に安全保障理事会の機関を設立する」緊急の必要性が指摘されている。⁽¹⁹⁵⁾ そのような委員会の派遣が拒否権によって拒まれたため、紛争当事国ではない国の現地に駐在している領事を利用する方式がとられた（領事委員会）。この委員会の構成国（オーストラリアなど6ヶ国）には、少人数の将校を現地に駐在させて戦闘停止命令の遵守状況を観察し、可能な場合には違反の申し立てについて調査する権限が認められた。領事委員会が監視業務を停止した後は、将校たちは、斡旋委員会（後に、「国連インドネシア委員会」）の下でこれらの監視業務を継続し、さらに非武装化の進捗状況などの監視など追加的な観察業務も行った。⁽¹⁹⁶⁾

この、1947～49年のインドネシア独立戦争の際に国連の現地機関の下に置かれた軍事アシスタントに今日の平和維持活動の端緒を見ることが出来る。彼らはアド・ホックな停戦監視員としての任務に従事し、交戦当事者による停戦合意の実施を援助する中立的で第三者的な監視メカニズムとして機能した。⁽¹⁹⁷⁾

この、国連機関が現地にアド・ホックな軍事監視員を派遣する方式は、その有効性が認められ、直ちにその後のカシミール紛争や中東のパレスチナ紛争において踏襲されることになった。すなわち、カシミール紛争においては、国連インド・パキスタン委員会（元来は、紛争の平和的解決を図る調停機関であった）に、「安全保障理事会の勧告及び指示がどの程度履行されているかについて報告する」ことが求められ、その任務遂行に必要な監視員を現地に派遣する権限が付された（1948年4月21日の安全保障理事会決議47）。その後の安全保障理事会決議（1950年3月14日の決議80）では、新たに任命された国連代表の任務は、カシミールの非武装化の実現を監視することになり、そのために少人数の将校で構成される軍事監視団（「国連インド・パキスタン軍事監視団（UNMOGIP）」）が現地に派遣されることになった（1951年3月30日の安全保障理事会決議91）。これは、今日なお現地において活動中である。⁽¹⁹⁸⁾

1947～49年にかけての初期のパレスチナ紛争においては後の国連平和維持活動につながる重要な発展が見られる。パレスチナにおける停戦の効果的な維持—いずれの当事者にも軍事的な利益が損失を与えることなく、安全保障理事会の命ずる戦闘停止（cease-fire）が遵守されること—のためにはなんらかの国際的な停戦監視の仕組みが必要なことは、紛争の当初から当事者によって十分に認識されていた。⁽¹⁹⁹⁾ 1948年5月29日の決議50（1948）は、交戦当事者に対して、武力行使の停止と軍需物資や兵力の導入禁止などの暫定措置を要請するものであるが、国連調停官に対し、停戦委員会と協力して、措置の遵守を監督するように指示し、また、「このために十分な数の軍事監視員が提供されることを決定」した。次いで無期限の戦闘停止を命じた7月15日の決議54（1948）は、国連調停官に対し、戦闘停止の遵守を監視し、その違反の申し立てについて調査する権限の範囲内で違反に対処する権限を付与した。また、同決議は、事務総長に対して、必要な要員及び便宜の提供を要請した。⁽²⁰⁰⁾（調停官は、停戦委員会の構成国（ベルギー、フランス、米国）から軍事監視員の提供を受けた。また、7月15日以後の一連の決議により、停戦監視員に対する完全な移動の自由、紛争地点への立ち入り、交戦当事者による安全の保障などが認められた。⁽²⁰¹⁾）その後イスラエルによる攻撃再開もあったが（ネゲブ侵攻、10月15日）、安保理決議61（11月4日）、62（11月16日）の呼びかけを受けて成立した停戦合意（イスラエル・エジプト間）には、国連要員による完全な停戦監視を認め、かつ、一層促進することが内容として含まれていた。⁽²⁰²⁾ 以後、イスラ

エルとアラブ諸国の間の一連の本格的な休戦協定の締結へと進むのであるが（以上の経過については前述参照）、1949年2月24日にイスラエルとエジプトの間で結ばれた「一般的休戦協定」では、非武装地帯（ADL）の監視・査察など休戦の実施の監視が、国連の機関（国連停戦監視機関（UNTSO）の名称がここで正式に使用された）と「混合休戦委員会（MAC）」によってなされるものと定められた。（前述。休戦実施の監督を担当する主要な機関であるMACには、苦情申し立ての調査のためにUNTSOの軍事要員を監視員として利用することが認められた。）⁽²⁰³⁾ 引き続き、同年7月末までに、イスラエルとヨルダン、レバノン、シリア三国との間にほぼ同じ内容の休戦協定が結ばれた。その後1949年8月11日の安全保障理事会決議73は、4つの休戦協定が決議62（1948）に従って当事者の間で締結されたことに「満足をもって留意する」とともに、決議54（1948）の戦闘停止命令が引き続き有効であると確認し、事務総長に対して、「現在のUNTSOの要員で、戦闘停止の監視、維持のため、また休戦協定の当事者を援助するために必要な者を引き続き勤務せしめる措置をとる」ように要請した。⁽²⁰⁴⁾（それとともに、同決議は国連調停官の任務を終了させた。）これ以後、UNTSOは国連調停官の下部機関としてではなく、安全保障理事会決議に基づく国連直属の機関として事務総長の統括の下に置かれて、現地での監視活動を継続することになり今日に至っている。⁽²⁰⁵⁾

このように、1947～49年にかけてのインドネシア、カシミール、パレスチナにおける国連の初期の実践において、交戦当事者に対して戦闘停止を要請（命令あるいは勧告）し、事態の悪化を防止する国連の活動の一環として、国連の一機関として、現地観察、情報の収集と報告、戦闘停止の監視・監督のために、軍事要員ないしは小規模の監視団を派遣することが定着するのである。そして、これは次なるステップとして、事態の安定化を図り武力衝突の再発を防止するため、相対峙する二つの軍隊の間に介入することのできる、より大きな規模の中立的な緩衝軍の派遣につながるのである。⁽²⁰⁶⁾

・国連平和維持活動の確立期（1956～67）

1948年以降の東西冷戦の進行は安全保障理事会に深刻な影響を及ぼし、常任理事国による拒否権行使の常態化により（1945年～1985年の期間で279回）、安全保障理事会の第7章に基づく機能はほぼ完全に麻痺した。すなわち、第43条乃至第47条で構想されていた「国連軍」は創設されず、また、拒否権の発動（現実の行使だけでなく、拒否権が行使されるといふ危惧も含めて）は、拘束力ある「決定」（特に強制措置に関する）の成立を妨げたとし、少なくとも、決議の内容を関係常任理事国にとって受け入れやすいものに修正することを余儀なくされた。⁽²⁰⁷⁾ かくして、冷戦期間中、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事態に対応して、第7章に基づく拘束的な決定を下すことは稀であった。第7章に基づいて行動したときも大抵は「勧告」決議として採択されたものであり、それも、どの条項に基づいて行動しているのか、憲章の引用箇所を明示しないのが通例となった。⁽²⁰⁸⁾

冷戦期において、安全保障理事会はただ一度、1950年の朝鮮戦争勃発に際して、ソ連の長期欠席という変則的な状況の中で、軍事的強制措置を、それも「勧告」決議によって実施した。次いで、同年11月の「平和のための結集」決議（総会決議377（V））によって、総会は、軍事的強制措置を「勧告」する制度を整備した。しかし、朝鮮戦争の経験は、冷戦状況の中で大国が関与する国連の軍事的強制行動が行われることは、世界の平和にとって危険でさえあることを強く印象づけたのであった。⁽²⁰⁹⁾ かくして、これ以後、冷戦の期間中に国連によ

て軍事的強制措置が執られることはなかった。

このように、冷戦の進行の中で、第7章に定める平和強制の仕組みの発動が、ますます非現実的に、また、危険でさえある状況の中で、国連の実践において、なんとか武力紛争を封じ込めていくための手段として、国連平和維持活動という制度が考案され、定着していくのである。このように、平和維持活動は、国連の実践の中で試行錯誤的に発展した制度であり、憲章中にぴったりと照合する明文の根拠をもっていないのであるが、今日ではどの国もそのような合憲性を争っていない。⁽²¹⁰⁾ 伝統的（つまり、冷戦期の）平和維持活動は、次のように定義できよう。すなわち、軍事的または準軍事的性質の活動であるが、戦闘（交戦）に従事するのを目的とするのではなく、相対峙する二つの（交戦当事者の）軍隊の間に介在し、両軍が直接に接触することのないようにする緩衝軍の役割を果たす。つまり、平和維持活動の主要な目的は、戦闘の停止（cease-fire）ないしその再発の防止のために、戦闘地域の平穩化のための「国連プレゼンス」を創出することである。⁽²¹¹⁾

筆者は、この平和維持活動を、第40条の暫定措置の発展形態（Ⅱタイプの暫定措置）ないしは「防止措置」（第50条の文言）として把握することが、憲章上最も正確な位置づけと考えるが、そのためにも、平和維持活動の成立の過程を先ず見ることにしよう。平和維持活動観念は、スエズ動乱の時のUNEFの際に、明確な像が描かれ、それがコンゴ動乱の時のONUC、キプロス紛争のときのUNFICYP、1973年のUNEFⅡやUNDOFを通じて完成されたものである。

スエズ動乱とUNEFⅠの設立

1949年の休戦協定でスタートしたUNTSOによるアラブ・イスラエル間の休戦監視体制は暫く有効に機能していたが、1954年頃から情勢が悪化し、機能しなくなる。すなわち、パレスチナ難民のゲリラ活動と、それに対するイスラエルの軍事報復の悪循環、エジプトによるスエズ運河でのイスラエル船舶の通航妨害、チラン海峡の封鎖などで、イスラエルとエジプトの間の緊張が激化し、国境付近での武力衝突が発生したが、UNTSOの休戦監視体制はこれに対してまったく無力であり、また、安全保障理事会は、大国の利害が複雑に絡んでそれ以上の措置がとれなかった。⁽²¹²⁾

1956年10月29日、イスラエル軍がシナイ半島に侵攻し、翌日、英・仏両軍がスエズ運河地帯に軍事介入し、スエズ動乱が発生した。安全保障理事会は英・仏両国の拒否権行使で動けず、「平和のための結集」決議によって招集された緊急特別総会に問題は付託されることになった。このように、スエズ動乱は、中東に平和を維持することを目指したイスラエル・エジプト間の休戦協定レジームが崩壊したことの直接の帰結であった。11月2日の総会決議997（ES-I）は、①休戦当事者に対して、即時の戦闘停止と1949年休戦協定の境界線までの軍隊の撤退及び休戦協定遵守を要請し、②すべての加盟国に対して、軍需物資の導入その他この決議の実施を妨げる一切の行為を慎むことを勧告した。（総会決議であるが、内容的には、①は第40条の暫定措置の要請に該当し、②は、第2条5項の適用に相当する。）11月4日の総会決議998（ES-I）は、前決議に従い「敵対行為の停止を確保し、かつ監視する」ために、関係国の同意を得て、緊急の国連軍を設立する計画を48時間以内に提出するように事務総長に要請した。次いで、11月5日の総会決議1000（ES-I）は、事務総長の報告（「第一次報告書」（A/3289））に基づき、敵対行為の停止の確保・監視のために緊急の国連軍司令部を設置することとし、その司令官にUNTSOの本部長を任命した。さらに、11月6日、総会は、事

務総長の提出した「第二次・最終報告書」（A/3302）を基礎に、「国際連合緊急軍」（United Nations Emergency Force, UNEF）を設立した（総会決議1001（ES-I））。事務総長の最終報告によると、緊急国連軍（UNEF）の基本的性格は次のようなものであった。すなわち、① UNEFは、軍司令官及び軍司令部が国連によって直接に任命され、国連に対して最終的に責任を負う国連の機関である。②軍司令部の構成員及び派遣部隊の選定にあたっては五大国は除外される。このことが、UNEFの中立性・独立性の保持のために必要である、とされた。③国連軍の活動は「関係国の同意」の原則に基づく。すなわち、軍隊の提供は軍隊を提供する国の同意を必要とし、その駐留と活動には派遣先の国家（ホスト国）の同意を要することが確認された。（このことは、UNEFが「平和のための結集」決議に基づく総会決議によって設立されたのであり、憲章第7章の強制措置ではないことからして、当然の要請ではあった。）⁽²¹³⁾

第40条との関連においてUNEFの性格について考えるとき、次の3点が重要である。

①暫定的、防止的な措置であること。

事務総長の最終報告によると、UNEFは「緊急の」国連軍として、今次の武力紛争における「敵対行為の停止（cease-fire）の監視と確保」という目的に明確に限定された「暫定的」な性格の国連軍である（第7項）。つまり、「敵対行為の停止」という、それまでの国連の実行を通して確認される典型的な暫定措置の実施を「監督し、確保する」ための、つまり、第二段階の暫定措置として憲章上位置づけることができよう。⁽²¹⁴⁾ 同報告では、措置の緊急的・暫定的な性格が強調されている。また、関係当事者に対して、1949年休戦協定の遵守が要請され、休戦協定に基盤を持つUNTSOとのつながりが随所に見られる。このように、UNEFの設立が、1948年に始まる中東における一連の第40条の適用の延長線上にあることは疑いのないところである。

②非強制性

事務総長の「第二次・最終報告」は、国連軍の設立が強制措置として加盟国に対して（against）向けられたものではないことを強調する（第10項）。（もっとも同「報告」は、安全保障理事会が今後「第7章に規定されたより広い範囲で」UNEFを使用する可能性は排除されないと留保しているが（第9項）。）同「報告」によると、UNEFには、軍隊の撤退を強制するという観点から国連軍を設立とする場合と明白な違いが存在する。そして、UNEFは、UNTSOの監視団とは異なり、事実上準軍事的性格を有しているが、軍事目的を持った軍隊ではないと結論する（第10項）。つまり、「報告」は、UNEFが軍隊ないし準軍事的部隊ではあるとしても、交戦・討伐目的を付与されていない点で、第42条の軍事的強制措置には当たらないと指摘する（同項）。また、事務総長によると、UNEFは、自らの側から武力攻撃をすることはなく、ただ部隊や隊員が攻撃を受けた場合に、自衛としてのみ武力を行使する。⁽²¹⁵⁾ かくして、UNEFが第42条の軍事的強制措置のために設立されたのではないことは明らかである。同軍は、戦闘行為の停止（cease-fire）を監視・確保する（暫定措置）目的のために設立された非強制的な軍隊である。

③「関係国の同意」の原則

事務総長の「第二次・最終報告」は、UNEFの活動が総会決議998（ES-I）に基づき、「関係国の同意」を前提とするものであることを指摘する。「報告」は、先ず、UNEFが「平和のための結集」決議に基づく総会決議を根拠とするものであるから、一般国際法に基づき「関係当事国の同意」が必要であることを明らかにした上で、次のように述べる。「国連軍に対し

部隊を提供することになる国家から同意を得れば、総会は国連軍を設立することができるが、領域国政府の同意なしに、当該国の領域内に国連軍を駐留させ、また、活動することはできない」(第9項)。(216) これは、総会決議が「勧告」にすぎず、拘束力をもたないことからして当然の要請ではあるが、ここでの含意は相当に重要である。つまり、軍隊提供国の同意があれば、たとえ第42条の強制行動のための軍隊であっても国連軍を設立することができるとしても、それを、ある国の領域内に進駐させ、活動をさせることは、(拘束力ある決定がなされている場合つまり、第42条のような強制措置の場合を除き、)当該領域国の同意又は招請を必要とする、ということである(この点は、詳しくは、「第42条」の章参照)。UNEFが総会決議として設立されたことから、「関係国の同意」の要件は至極当然の帰結というべきであるが、(217)ともあれ、これより後、「関係国の同意」の原則は、国連平和維持活動の性格を規定する基本原則として強調されるようになった。(218)

要するに、UNEFは、相当な規模(約6,000人)の軍隊であったが、総会決議(「勧告」)に基づいて設立され、「関係国の同意」を得て加盟国の領域内で活動する中立的で非強制的な軍隊である。その任務は、戦闘行為の監視と確保という第40条の暫定措置に相当するものであり、それを、交戦当事者の双方の軍隊の間に介在するという緩衝的な役割を果たすことによって実現しようとするものである。(219)

このように見てくると、UNEFは、それ以前の国連の停戦メカニズム(インドネシア、カシミール、パレスチナ)に比べると、より強力で規模の大きい国際軍であるが、それにもかかわらず、スエズ動乱を終結に導いたこの国連システムは、基本的には戦闘停止(cease-fire)条項を中核とした、そして、安全保障理事会に対して直接に責任を負う監視メカニズムという要素の付加された1949年休戦協定の再確認に他ならなかった。(220) 1949年休戦協定は、前にも見たように、第40条の暫定措置の適用として見なしうるものであり、スエズの国連システムも、憲章的には、その発展形態としての、第二タイプの暫定措置として把握されるべきであろう。(221)

付言すると、中東に関しては、1973年の第四次中東戦争のときのUNEF IIやUNDOFの場合にも、同じことが言えよう。すなわち、基本的には、1949年休戦協定システムの補強を目指すものであり、1956～57年のスエズのシステム(方式)の継承であり、発展である。戦争を終結させるために、安全保障理事会で採択された第一の決議(決議338(1973年10月22日))は、当事者に、即時の戦闘停止を要請し、停戦成立後直ちに公正で永続的な平和の樹立を目指した交渉を開始するように要請した(狭義の暫定措置である)。第二の決議(決議339(10月23日))は、前記の決議を確認し、双方の軍隊の撤退を促し、戦闘停止の遵守を監視するために国連監視員(UNTSOの要員があたる)を派遣するように要請した。次いで、10月25日の決議340は、戦闘停止と軍隊の撤退を「要求」し、UNTSOの監視員の増員と新たに国連緊急軍(UNEF II)の設置を「決定」した。(UNEF IIの暫定司令官にはUNTSOの本部長が任命され、また、キプロスに派遣されていたUNFICYPの要員が参加している。)その後、また1974年11月18日、9月4日の二度にわたるエジプト・イスラエル間の兵力引離し協定によりUNEF IIには、シナイ半島の緩衝地帯(非武装化)とその両側の兵力制限地域に介在し緩衝的役割を果たす任務が新たに加えられた。(この後、1979年にはイスラエル・エジプト間で平和条約が締結されることになる。)一方、1974年5月31日の安全保障理事会決議350によって「国連兵力引離し監視軍(UNDOF)」が設置され、同軍は、ゴラン高原におい

て、決議 338 に基づく戦闘停止を受諾したイスラエル・シリア両軍の停戦と兵力引離しを監視することになり、今日に至っている。⁽²²²⁾

このように、第四次中東戦争における敵対行動の終了、軍隊の撤退・引離しは、イスラエル・エジプト間及びイスラエル・シリア間の双方において、国連平和維持活動（UNEF II と UNDOF）の設置及び駐留と直接的に結びついていた。すなわち、国際連合によって提供される中立的で介在的な監視メカニズムのプレゼンスが、エジプト・イスラエル間の平和条約の締結を容易にし、また、1974 年以來、ゴラン高原における大規模な軍事衝突の発生を抑止しているのである。⁽²²³⁾

UNEF II、UNDOF も 1956～57 年のスエズ動乱のときに国際連合が打ち出した平和維持活動の基本像をそのまま継承するものである。すなわち、1949 年の休戦協定のレジームを、安全保障理事会決議によって創設された平和維持軍という国際連合の機関の現地介在（プレゼンス）を中核とする・安全保障理事会に対して直接に責任を負う・漸次改良された監視メカニズムによって補強し、当事者間の永続的な平和樹立への交渉に導こうとするものである。すなわち、これらの国連軍は、直接的には、安全保障理事会決議によって当事者に「要請」（勧告又は決定）された戦闘行為の停止、軍隊の撤退・引離しといった典型的な暫定措置の実施を監督・監視するための国連機関であって、これを、前述したように、第二段階の暫定措置ないしは防止措置として把握することができよう。

コンゴ国連軍（ONUC）

1960 年 7 月に独立直後のコンゴにおいて軍隊の暴動が発生し、これに対して植民地時代の宗主国ベルギーが自国民保護と秩序維持のためと称して軍事介入した。コンゴ政府は国際連合に対して軍事援助を要請した。安全保障理事会は、7 月 14 日、最初の決議（決議 143（1960））を採択し、①ベルギーに対して、軍隊の撤退を要請（call upon）し、②事務総長に対し、コンゴの軍隊が十分にその任務を遂行できるようになるまでの間、同国に必要な軍事援助を与えるために、必要な措置をとる権限を付与（authorize）した。事務総長は、この決議に基づき、コンゴに派遣する国連軍（「コンゴ国連軍（ONUC）」）の編成に着手した。（司令官には、UNTSO の本部長を任命し、司令部幕僚に UNTSO の将校をあてた。）安全保障理事会に提出された事務総長の第一報告（S/4389 7 月 18 日）⁽²²⁴⁾ は、ONUC の基本性格として次の点を確認した。すなわち、① ONUC の創設を正当化するのは、一つは、ホスト国からの要請であり、もう一つは、安全保障理事会による、事態が国際の平和及び安全に対する脅威をもたらしているという黙示の認定である。② ONUC は国際連合の専属的な指揮権の下に置かれ、五大国やコンゴに特別の利害を有する国の軍隊は含めない。③ ONUC は、コンゴの国内紛争の当事者とならず、また、政治的解決を強制してはならない。④同軍は、自衛の場合にのみ武力行使が許され、武力行使でイニシアティブをとってはならない、などである。7 月 22 日に採択された二番目の安全保障理事会決議（決議 145）は、この事務総長報告を了承し、①ベルギーに対して、決議 143 を速やかに履行するように要請し（call upon）、②また、すべての加盟国に対して、コンゴにおける法と秩序の回復及び同国の政治的独立と領土保全を阻害する行為を慎むように要請した。その後、カタンガ州当局がベルギーの支援を得て、ONUC の進駐に反対し、分離独立の動きを示しているのに対して、事務総長は理事会の新たな指示を求めた（8 月 6 日の第二報告（S/4417））。これを受けて採択された第三の安全保障理事会決議（8 月 9 日、決議 146）は、コンゴ国内の法と秩序の完全な回復が、国際の平和及び

安全の維持に効果的に寄与するものであるという認識を示した上で（前文）、①ベルギーに対して、カタンガ州からの軍隊の即時撤退を要請（call upon）し、②ONUCが、中立性と不干渉の原則を維持しつつ、カタンガに進駐することが必要であると宣言し、③「第25条」及び「第49条」を明示的に引用して、すべての加盟国に対して、安全保障理事会諸決議の履行と相互援助を要請（call upon）した。この後、緊急特別総会が召集され、9月20日に総会決議1474（ES-IV）が採択されたが、それは、これまでの安全保障理事会決議を完全に支持し、コンゴ国民に対して、調停などの平和的手段による内戦の停止を呼びかけ、また、（第2条5項の文言を用いて、）すべての加盟国に対して、安全保障理事会の「決定」の履行とそのための相互援助を要請した。

その後、中央政府のルムバ首相が殺害されるなどコンゴ情勢が悪化する中で、1961年2月21日に、安全保障理事会決議161（1961）が採択された。同決議は、「第39条」を引用しないが、その文言を用いて、）コンゴにおいて「国際の平和及び安全に対する脅威が生じている」ことを「深く憂慮して」、①国際連合が、戦闘停止に向けての取り決め、あらゆる軍事活動の停止、衝突の防止、及び必要な場合には最後の手段としての武力の行使など内戦の発生を防止するあらゆる措置をとるように促し、②ONUCの指揮に服さない外国の軍事要員、準軍事要員、傭兵などの国外退去を促し（urge）、③すべての国家に対して、これまでの安全保障理事会決議の下での義務を想起させた。続く同年11月24日の安全保障理事会決議169においては、更に踏み込んで、①外部勢力の支援を受けたカタンガ州当局による違法な分離活動を強く非難し、②事務総長に対して、国連軍司令部の指揮に服さない外国人の軍事要員、準軍事要員、傭兵などの即時逮捕、抑留、追放のために必要な場合には武力の行使を含む強力な措置をとる権限を付与し（authorize）、③すべての国家に対し、武器その他の軍事資材の供給の停止を要請（request）し、④すべての加盟国に対して、ONUCとその要員に危害を及ぼすような敵対的な活動の助長、支援を差し控えるように要請（call upon）し、⑤すべての加盟国に対して、憲章及び国連の諸決定に従って、コンゴ中央政府に対して支援するように促し（urge）た。⁽²²⁵⁾

以上の5つの安全保障理事会決議が、ONUCの創設及びコンゴでの活動の法的基礎をなすものであるが、それでは、これらの決議は、憲章のどの条項に依拠して採択されたのであろうか。これが第一の論点である。これらの決議は、当時の国際連合の実行において一般的に見られたように、どの憲章条項に基づいて採択されたのか明示していない。（わずかに、決議146（1960）が「第25条」及び「第49条」を引用しているだけである。）そのため、決議の文面を一見しただけでは判明しないのであり、文脈的なアプローチ、すなわち、要請されている措置の性質、決議で用いられている用語、語法の分析、決議採択時の安全保障理事会での討議、その他の関連事情を総合的に判断して、根拠条文を特定する必要があるのである。⁽²²⁶⁾

まず、これらの決議が、「第7章」に基づいて安全保障理事会の拘束力ある「決定」として採択されていることが確認される。先述のように、決議161（1961）に至って初めて「国際の平和及び安全に対する脅威」の文言を用いて第39条の認定がなされているのであるが、実はコンゴの問題が安全保障理事会で取り上げられた当初から、事態は「第7章的状况」すなわち国際の平和及び安全に対する脅威又は破壊に直面する状況として安全保障理事会において一般に受け取られていたと言える。⁽²²⁷⁾ すなわち、コンゴ問題を安全保障理事会に提訴したコンゴ政府による最初の電報は、コンゴの事態を「国際の平和を脅かす外部からの侵略」と

述べているのであり、これを受けて、事務総長は、第99条を援用して（すなわち、「国際の平和及び安全の維持を脅威すると認める事項」として）、コンゴ問題の審議のために安全保障理事会を招集した。事務総長の第一報告（7月18日）は、法的観点から見て重要な2つの要素として、「コンゴ政府からの要請」とともに「国際連合の介入を正当化する平和及び安全に対する脅威」を挙げている。その後も安全保障理事会の審議における事務総長のステートメントは、決議146以前でも、「第25条」及び「第49条」に言及している。⁽²²⁸⁾そして、決議146は、「第25条」及び「第49条」を明示的に引用して、安全保障理事会の「諸決定（decisions）」が拘束力を有することを明らかにした。かくして、国際司法裁判所が1962年の勧告的意見（「若干の経費」事件）で判示しているように、「（1960年7月14日の）決議は、コンゴ政府からの訴え、事務総長の報告及び安全保障理事会での討議に照らせば、国際の平和及び安全のために採択されたのは明らかである」。⁽²²⁹⁾かくして、ONUCを創設した決議（決議143）は、第7章に基づき安全保障理事会の拘束力ある決定として採択されたことが判明するのである。⁽²³⁰⁾

第二の、そして主要な論点は、これらの安全保障理事会決議を、第7章の中でも第40条（暫定措置）の適用と見ることができるのか、である。先ず、上記5決議の本文にある特定の「関係当事者」を名宛人とする条項に注目しよう。①第一に、「ベルギー政府」を名宛人として、その軍隊を（コンゴ国又はカタンガ州から）撤退させるように「要請する（call upon）」条項がある。⁽²³¹⁾（この「要請」は、前述したところにより、拘束的な命令と解すべきである。）これは、「関係当事者」に宛てられた措置の内容（軍隊の撤退）から見ても、また、使用されている文言（すべて第40条にあるcall uponが用いられている）から見ても、典型的な暫定措置の適用である。⁽²³²⁾②第二に、「すべての国家」⁽²³³⁾「すべての加盟国」⁽²³⁴⁾を名宛人として、国際連合のとり行動に対する一定の阻害行為を避止するように要請する（request又はcall upon）条項である。（たとえば、「すべての国家に対し、法と秩序の回復及びコンゴ政府による権限の行使を阻害する恐れのある行動をも、並びに、コンゴの領土保全及び政治的独立を損なうようないかなる行動をも差し控えるように要請する（request）」（決議145（1960）第2項）。もちろん「すべての国家」には非加盟国も含まれるのであるが、この点は、実行上全く問題となっていない。上記諸決議は、「すべての国家」と「すべての加盟国」のフレーズを意識的に使い分けており、「第25条及び第49条」を明示して拘束的な指示であることを明らかにしているのは、後者の規定だけである（決議146（1960）第5項）。非加盟国に対して一定の暫定措置をとるように（拘束力のない）勧告をすることは、第40条がただ「関係当事者」を措置の名宛人としていることで十分に認められよう。次に、「すべての加盟国」を第40条の「関係当事者」として見ることは文理解釈としては多少抵抗を伴うが、安全保障理事会の実行はこの点についてまったく拘泥していない。こういった「すべての国家（又は国連加盟国）」を名宛人とする条項は、本件諸決議が拘束力を付与されていることを考え合わせると、第2条5項（その「防止行動」）に該当するものと見るのが適切であろう（後出）。⁽²³⁵⁾③第三に、特定の非国家主体を名宛人とする条項もある。事務総長や国連軍（ONUC）に対する指示を別としても、直接又は間接に、カタンガ州当局、コンゴ国内の分離主義者その他の勢力を名宛人とする措置である。（決議146（1960）は、ONUCを、決議161（1961）は、「外国の軍事要員、準軍事要員、政治顧問、傭兵」と「コンゴ議会」及び「コンゴ軍」を、実質的に、名宛人としている。また、決議169（1961）は、カタンガ州当局及び「すべての関係当事者」

に対して、不法な分離主義的行動及び国連軍に対する軍事行動の停止を「要請」した。) これもまた、「関係当事者」に対して、一定の防止的措置をとるよう要請する第40条に法的根拠をもつということが出来る。⁽²³⁶⁾

これらの特定の名宛人に宛てられた決議部分は、憲章のどの条項も明示的に援用していないが、決議の文面と理事会での審議過程の分析を通して、理事会において「第40条」を根拠条文とする条項として受け取られていたことが判明する。すなわち、先ず第一に、措置の内容が、ベルギー軍の撤退の要請といった、これまでの安全保障理事会の実行において典型的に暫定措置として扱われてきたものである。(事実、理事会の審議においては、ベルギー軍の撤退が「事態の悪化を防止するために必要な措置」(第40条の文言)であるという指摘がなされている。⁽²³⁷⁾) また、前述のように、これらの決議では、「要請する (call upon)」とか、「関係当事者」といった第40条特有の文言が繰り返し使用されている。また、第40条の「害することなく」条項への言及が、事務総長による理事会での発言や第三報告の中で、また、総会決議の中で(決議1474 (ES-IV) 第6項) なされている。⁽²³⁸⁾ さらに、事務総長は、理事会において繰り返し、これらの決議は第40条を基礎とするものと考えられると発言しているが、特に反論を受けていない。たとえば、1960年12月13日の会議において、事務総長は、「理事会において表明してきた私自身の見解は、これらの決議が黙示的に第40条に基づいて採択されたものと見なすことができるというものである」と重要な発言を行っている。⁽²³⁹⁾ (他にも事務総長は同様な発言を繰り返している。)⁽²⁴⁰⁾ こういった発言に加えて、事務総長が終始、ONUCの行動には、国内管轄事項の制限(憲章第2条7項)が適用されると主張していることも、状況証拠として挙げることができよう。すなわち、ハマーショルドは、ONUCには「強制行動」をとることが許されておらず、第2条7項但書の例外は適用されないと、カタンガ段階になっても主張し続けたのであった。この点に彼が固執したのは、彼が、ONUCを創設した安全保障理事会決議(決議143)は、命令的ではあるが、第40条に基づいて採択されたのであり、したがって、強制措置には当たらないと考えていたからであった、と言えるであろう。⁽²⁴¹⁾

以上の分析を通して引き出される結論は、次の通りである。すなわち、ONUCの創設及び活動を規律する安全保障理事会決議は、当時の一般的な傾向に従い根拠条文を明示していないが、国際連合(安全保障理事会及び少なくとも事務総長の「公式」の見解)において、第40条を根拠とするものとして見なされていたとすることができる。⁽²⁴²⁾ たしかに、ONUCという国連の一機関の創設は、一見したところ、「安全保障理事会は、必要又は望ましいと認める暫定措置に従うよう関係当事者に要請することができる」という第40条の文言に合致しないように見える。しかし、既に詳しく検討してきたところであるが、安全保障理事会の実行は、戦闘行為の停止・軍隊の撤退・引離しの要請といった狭義の暫定措置にとどまらず、第Ⅱタイプの暫定措置、すなわち、第Ⅰのタイプの暫定措置を効果的に実施していくために、当事者がそのような措置に従うように誘導したり、監督したり、援助することを現地において行う国連機関を設立することを発展させてきているのである。(そして、このことは、憲章条文の動態的な解釈(「必要的真意解釈 (necessary intendment)」)を通して、⁽²⁴³⁾ 第40条(とくにその末文の「妥当な考慮」条項)から引き出されるのである。)

最後に、以上の結論を受け容れたとしても、なお次のような疑問が残るかもしれない。すなわち、ONUCのカタンガ段階での行動を第40条に基づく行動(暫定措置)として見るこ

は可能なのか、という疑問である。外部勢力の支援を受けたカタンガ州の分離の動きが強まり、内戦の様相を呈してくると、ONUCも次第に中立・不介入の立場を維持することができず、内戦に巻き込まれるようになった。既に見たように、1961年2月の決議161は、ONUCに対して、内戦防止のために最後の手段として武力の行使を含む措置をとることを認め、さらに同年11月の決議169は、外国人軍事要員を国外に退去させるために武力を行使することを認めた。そして、既に2万人に近い規模に達していたONUCは、その任務遂行中に、カタンガ軍と激しい戦闘を行ったりしたのであった。⁽²⁴⁴⁾ このことは、当然に、ONUCの国連軍としての性格について安全保障理事会内外での激しい議論を呼ぶことになった。すなわち、ONUCの行動は今や「強制行動」としてみなされるべきであり、（第40条よりは、）第42条のカテゴリーに属するといった議論もなされた。⁽²⁴⁵⁾ それによると、第42条はきわめて広い文言で作られており、同条に基づく軍事行動は、必ずしも、侵略や平和の破壊に従事した国家を相手にとられる「制裁」に限定されているわけではない。（第43条とのリンケージを無視し）第42条の文言だけに依拠するならば、ONUCのカタンガ局面における行動を第42条に基づくものとして見ることも可能である、と論じられたのであった。

しかし、これに対しては、次のように有効な反論がなされよう。ONUCのマンデートは、上記の2決議でも、内戦の発生を防止し、傭兵などの外国人軍事要員を国外に退去させるという特定の目的に限定されており、国内の治安維持と防止活動に従事する、本質的に警察的ないし「刑法」的性格の行動である。第42条が目的とする、主として平和の破壊又は侵略行為を行った国に対して（against）、その国の意思にかかわらず向けられる「強制行動」といった性格のものではなく、領域国の要請による、国内の法と秩序の維持のための軍隊（国際軍）の使用である。⁽²⁴⁶⁾ たしかに、相当な規模の武力行使がなされたが、しかし、それは、コンゴ国内において軍隊の移動の自由を確保することを目的とするもので、なお、自衛の範囲に留まるものであるという説明がなされた。⁽²⁴⁷⁾ 事務総長は、終始、第42条の強制措置であることを否定していたし、不干渉原則が適用されるべきことを主張し続けたのであった。関連諸決議は第42条について何ら言及しておらず、安全保障理事会での討議や事務総長報告の中でも同条は言及されていない。⁽²⁴⁸⁾

このように見てくるとき、ONUCが、カタンガ段階で変質し、第42条の領域に移行したと理解することは困難であろう。（国際司法裁判所も、1962年の勧告的意見の中で、「ONUCは、第7章に基づいていずれかの国家に対してとられる『防止的ないし強制的措置』を含まなかった」と判示する。⁽²⁴⁹⁾）

しかし、カタンガ段階でのONUCは相当な規模の軍隊でもって本格的な軍事行動に従事しており、これまでの「暫定措置」に比べると、第42条の措置に非常に接近していることは事実である。この点をどう評価すべきであろうか。筆者は、これを「防止措置」（第50条の文言）として把握することが適切であろうと考えている。「防止措置」又は「防止行動」は第2条5項、第5条、第50条の中で言及されているが、特に憲章中で定義はなされていない。したがって、国際連合の実践を通じて、その内容が形成され、確定されていくことは十分に可能である。実は、第40条の暫定措置と第42条の本格的な軍事強制行動との間には広い領域が横たわっているのであり、これを一つの概念にまとめて把握することは十分に実践的意義がある。実際、国際連盟においても、侵略戦争に軍事的に対処する「制裁措置」と戦争の予防・防止を目的とする「予防措置」とが概念的に明確に区別され、特に後者の制度の整備

が進められたことは既述の通りである（たとえば1931年の「戦争の防止手段の助長に関する条約」）。国際連合の實踐において、第42条（軍事的措置）の適用が必ずしも容易ではない現実の中で、防止的性格の措置が種々構じられてきたことは我々の認識するところである。これを、一つの包括的な概念として第7章の中に適切に位置づけることは望まれる理論化の作業であろう。「防止措置」は、戦争・武力紛争の予防、初期防止、再発防止、紛争の沈静化・終結へ向けての措置を含む広いコンセプトである（第7章の中で、これらを一つにまとめることが可能なコンセプトは「防止措置」のみである）。従来の意義の「暫定措置」は「防止措置」の重要な部分を構成するが、後者は必ずしもそれに限定されるわけではない。「暫定措置」に対比される「防止措置」は、軍事的・強制的度合いは強まっているが、なお第42条の「強制措置」のレベルには達していない基本的に防止的ないし警察的性格の措置である。それは、明示的又は黙示的に、第39条の平和に対する脅威、平和の破壊または侵略行為の認定がなされた上で、つまり、第7章的狀況の下で、安全保障理事会の拘束力ある「決定」として採択される（「第2条5項には勧告は含まれない」（ケルゼン）⁽²⁵⁰⁾）。普通は、安全保障理事会が、直接にか又は事務総長に授權することによって、補助機関が設立されることになる（つまり、前出の、Ⅱのタイプの暫定措置に該当する）。「防止措置」は「強制措置」とは区別されるので、第2条7項但書の適用はない。つまり、不干渉原則が妥当するのである。同じく、強制措置ではないことから、軍事力の行使は、狀況の許す限り、控え目なものとなるであろう（軍隊及び隊員に対する自衛の原則の妥当）。また、規定上当然に、「防止措置」には第2条5項、第5条及び第50条が適用される。（この点でも、防止措置には、強制措置（第41条・第42条）への接近が認められる。）ONUC 関連決議で言えば、決議145（1960）第2項、決議146（1960）第5項、決議161（1960）B第3項、決議169（1961）第11項及び総会決議1474（ES-IV）第5項（a）、第6項は、憲章第2条5項を黙示的に援用したものと見なすことができる。⁽²⁵¹⁾ たとえば、決議169の第11項は、次のように規定する。「すべての加盟国に対し、直接に又は間接的に、コンゴにおける国際連合の政策と目的を阻害する可能性があり、国際連合の決定及び憲章の一般的目的に反するいかなる行動も差し控えるように要請する。」⁽²⁵²⁾ このように見てくるとき、カタンガ段階のONUC活動がこの「防止措置」の定義にそのまま照合することが納得されるであろう。

この他、スエズ動乱（1956年）、キプロス紛争（1963年）や第四次中東戦争（1967年）における国連平和維持活動（いわゆるPKO）の設立・活動に関する諸決議の中に「すべての加盟国（又は国家）」を名宛人とする、実質的に第2条5項を適用したものと見なされる条項が共通して認められることは、平和維持活動（PKO）を、第40条の「暫定措置」の延長上にある「防止措置」として考えて良い一つの証拠となるであろう。なおこの点に関して検討しておく必要があるのは香西茂の次のような議論である。香西は、第2条5項や第5条の下で、「防止措置」の対象となった国は、「強制措置」の対象国と同様、一種の不利益処分を受けることになる。この点は、平和維持活動の下で、紛争当事者に対して厳正に中立的、公平義務が課せられるのと著しく対照的であり、両者は別種概念であると言わねばならない、と述べ、そして国際司法裁判所が、ONUCは第7章に基づく、ある国家に対してとられる「防止措置又は強制措置（preventive or enforcement measures）」を含むものではないことを強調しているのを引き合いに出す。⁽²⁵³⁾ しかし、これは、第2条5項や第5条のやや厳格に過ぎる文理解釈と言わねばならない。既述のように、「防止措置」の定義は憲章中にはないのである

から、その内容は、（国際連盟の実践を踏まえた）国際連合の実行を通じて確定されるべきものであろう。「防止措置」には、既に見たように、狭義の暫定措置から、実態は強制行動に近いものまで広い範囲の行態を含みうるのである。カタンガ段階のONUCのように相当な規模の軍事行動に従事し、一方の当事者（カタンガ州当局の側）に対して差別的な対応をとっている場合でも、これを「防止措置」として把握するならば、憲章上の位置づけは十分に可能である。このようにPKOが、公平性・中立性の原則を維持できないケースは、冷戦終結後はますます増えてきている。また、第2条5項や第5条が制裁規定として作用するのは、平和の破壊や侵略行為を行った国を対象とする場合（つまり、強制措置の場合）であり、⁽²⁵⁴⁾ 大方の平和維持活動にはあてはまらないと言えるであろう。（とくに第2条5項は、阻害行為の避止という消極的な義務だけでなく、加盟国が国際連合の行動を積極的に支援する義務をも規定しており、この義務は、別に、不利益処分といったこととは関係がないのである。）要は、第42条の「強制措置」が有効に機能していない状況の中で平和維持活動を正確に憲章中に位置づけるためには、「防止措置」という憲章中に既にある用語を活かして、それに実践に見合った意味内容を付与することが必要なのである。要するに、PKOにとっての中立性・公平性という要件は、非武装ないし軽武装での非強制的な国際軍の現地での活動を容易にするためという、実務上の要請から生まれた行動準則なのであって、PKOの国際軍としての編成・規模・マンデートが変わってくれば、当然に変わりうるものである。（「暫定措置」にとって、第40条の「害することなく」条項の要件が維持できなかったことと同様に（前出参照。）PKOは国際連合の実践の中で形成されてきたきわめて融通性に富んだ制度であり、個々の事例により相当なヴァリエーションが認められるのであって、とくにポスト冷戦期の実践を見るとき、「厳正な中立的・公平義務が課せられる」と一律に断定することはできないのである。

同じことは、いわゆる「関係国の同意」原則についても言えよう。ポスト冷戦期になると、ソマリアや旧ユーゴスラビアのケースに見られるように、ホスト国の同意・要請のないまま、PKOがその国の領土内に展開し、活動するケースも増えてきている（前出参照）。一般論として、一国の領域内での国際の平和及び安全に対する脅威や破壊に対処するために、安全保障理事会が、第39条に基づく正式な「存在の決定」を行った上で、「第7章に基づき」国連軍の設立を「決定」することは、今日では憲章適合性が一般に認められており、その国は、第2条5項、第25条及び第49条に基づき、自国領域内への同軍の進駐を認める法的義務を負うことになろう。⁽²⁵⁵⁾ 第42条の強制措置の場合はもとより、強制措置とは見なされないPKOの場合でも、上記の手續を踏む限り、安全保障理事会は、PKOを、国連の補助機関として正式に設立することができるし、また、今日では、法的には、ホスト国の同意を得ることなく、その国の領域内に展開・進駐させることに異論がないといえるであろう。これに対して、国連軍を編成するための軍隊の提供に関しては、提供国の同意は必ず必要であると言える。つまり、第43条の特別協定が一つも締結されていない現状においては、第42条の軍事的強制措置がとられる場合であっても、その軍隊の編成に関しては、その都度（アド・ホックに）、軍隊を提供しようとする国の同意ないし合意に頼らざるをえないのであり、ましてや、強制行動ではないことを基本的性格とする平和維持活動の場合には、軍隊の編成が、提供国の同意に依存することは言うまでもないことである。

以上のPKO観念の起源及び確立の過程の検討より、次のように要約することができよう。PKOは、国際連合初期の実践における第40条の暫定措置の適用（インドネシア・カシミール

ル・第一次中東戦争)にその淵源をもち、第一次中東戦争と連動するスエズ動乱や、コンゴ動乱における国際連合の実践を通じて確立してきたものである。それは、第40条の適用(第Ⅱ段階の暫定措置)として、または、その延長上の「防止措置」として憲章上適正に位置づけられることが確認される。その後のキプロス紛争や第四次中東戦争におけるPKOもこの理解に十分に適合するものであり、また、とりわけポスト冷戦期のPKOの多様な展開は、正しく「防止措置」というコンセプトに適合するものと考えることができる。(PKOの活動自体は別項目において扱われるであろう。)

- (1) CP (1991), (本章末尾の略語表参照); 中原=斎藤・国連憲章, 824頁。L.M.グッドリッチ=A.P.サイモンズ(神谷=角田=北條共訳)『国際連合と平和と安全の維持(下巻)』(昭和34年), 36頁。森脇庸太「憲章第40条—その法理と実践(一)」(『熊本大学法文論叢』15号(1963年)), 1-2頁。
- (2) 高野雄一『新版・国際法概論(下)』(弘文堂, 昭和47年), 358頁。(同旨、神谷龍男, H. Kelsen.)
- (3) 高野, 同頁。
- (4) 高野, 同書, 358-359頁。
- (5) グッドリッチ=サイモンズ, 前掲書, 同頁。
- (6) 同所。
- (7) 横田喜三郎『安全保障の問題』(昭和24年), 81-83頁。
- (8) 香西茂『国連の平和維持活動』(有斐閣, 1991年), 39頁。
- (9) 横田, 前掲書, 89-96頁。
- (10) 横田, 同書, 92-93, 96頁。
- (11) 横田, 同書, 92-93頁に拠る。
- (12) 香西・安藤他編『国際機構条約・資料集』(東信堂, 1986年)9-12頁に収録されている。
- (13) 横田, 前掲書, 97-104頁。
- (14) 香西, 前掲書, 40頁。
- (15) 香西, 同書, 40頁以下を参照。
- (16) 森脇, 前掲論文, 2頁注(3)。但し、香西茂はこれとは異なる評価をしている。香西, 前掲書, 51-52頁。
- (17) RM-History, p. 1001.
- (18) UNCIO Documents, Vol. 12, pp. 449-450.
- (19) RM-History, p. 675-676.
- (20) UNCIO Documents, Vol. 11, p. 19.
- (21) cf. RM-History, p. 676.
- (22) 香西, 前掲書, 51頁。
- (23) 香西, 同所。
- (24) グッドリッチ=サイモンズ, 前掲書, 49-54頁。
- (25) Halderman, J.W., Some Legal Aspects of Sanctions in the Rhodesian Case, 17 *ICLQ*, 1968, p. 693.
- (26) 中原=斎藤・国連憲章, 833頁。
- (27) 同書, 825頁。
- (28) Kelsen, H., *The Law of the United Nations* (1951), p. 739. また、グッドリッチ=サイモンズ, 前掲書, 39頁。BS(UN), S. 752も同旨。
- (29) Kelsen, *ibid.*
- (30) 前出(成立の経緯)の項参照。
- (31) グッドリッチ=サイモンズ, 前掲書, 39頁。
- (32) 同所。
- (33) GHS, *op. cit.*, p. 305. (なお、決議39(1948)及び47(1948)は、横田洋三編『国連による平和と安全の維持(解説と資料)』(2000年)592-597頁に収録されている。)
- (34) *ibid.* 決議186(1964)に関しては、横田洋三編, 同書, 461-462頁を見よ。

- (35) RPSC, 1956-58 (1959), pp. 152-3 (paras. 18-20).
- (36) GHS, *ibid.* 森脇、前掲論文、8 頁も同旨。
- (37) GHS, *ibid.*
- (38) 中原＝斎藤・国連憲章、826 頁。
- (39) BS(UN), S. 572.
- (40) GHS, *op. cit.*, p.304.
- (41) 参照、中原＝斎藤・国連憲章、829 頁注(15)。
- (42) 1960 年 12 月 13～14 日の会合に於て。RP, 40-4, para. 22.
- (43) 決議 104 (1954) (グアテマラ問題)、決議 164 (1961) (チュニジア問題)、決議 188 (1964) (イエメン問題)、決議 203 (1965) (ドミニカ)、決議 186 (1964)、決議 353 (1974) (いずれもキプロス紛争)、決議 461 (1979) (イラン人質事件)。参照、中原＝斎藤・国連憲章、828 頁。GHS, p. 305. RP, 40-4, paras. 34, 39.
- (44) 中原＝斎藤・国連憲章、828-829 頁。
- (45) 同書、830 頁。
- (46) 本書「第 39 条」の章参照。
- (47) RP, 40-1, paras. 19-20.
- (48) RP, 40-1, paras. 9, 24-26.
- (49) RP, 40-1, para. 10; 39-1, paras. 16-19.
- (50) ポーランド案 (S/589) は、オランダ軍が戦闘停止決議を遵守していないことに安全保障理事会は考慮を払い、それが強制措置の適用を招くであろうとオランダ政府に警告するという内容であった。採択された決議は、当事者が戦闘停止決議に効力を与えるように、直接に、又は斡旋委員会を通して協議すること、また、その合意が成立するまでは同決議に違反するいかなる行為をも慎むように当事者に要請すること、というトーン・ダウンした内容になっている (RP, 40-1, para. 11)。
- (51) グッドリッチ＝サイモンズ、前掲書、40-41 頁。
- (52) RP, 40-1, paras. 27-30.
- (53) 決議 50 (1948) は、横田洋三編、前掲書 (前注(33))、341-342 頁に収載されている。
- (54) RP, 40-1, paras. 12-15, 34-39 及び RP, 40-2, paras. 4-5. また、以上のパレスチナ問題に関しては、Aréchaga, E.J. de, *Voting and Handling of Disputes in the Security Council* (1950), pp. 121, 129-131 参照。
- (55) RP, 40-3, paras. 12-17.
- (56) Conforti, B., *The Law and Practice of the United Nations*, 1996, p. 182.
- (57) *ibid.*
- (58) グッドリッチ＝サイモンズ、前掲書、43 頁。
- (59) 中原＝斎藤・国連憲章、825 頁。
- (60) Aréchaga, *op. cit.*, p. 117.
- (61) Conforti, *op. cit.*, p. 183.
- (62) Aréchaga, *op. cit.*, p. 131.
- (63) 同決議は、横田洋三編、前掲書 (前注(33))、344-345 頁に収録されている。
- (64) 国連キプロス平和維持軍 (UNFICYP) の長期間にわたる活動に関しては、香西茂、前掲書 (前注(8))、147-177 頁参照。
- (65) Conforti, *op. cit.*, p. 183.
- (66) Aréchaga, *op. cit.*, p. 117.
- (67) 中原＝斎藤・国連憲章、841 頁。
- (68) 同所。
- (69) Aréchaga, *op. cit.*, p. 117-118.
- (70) 森脇、前掲論文 (前注 (1))、13 頁。
- (71) GS (1949, 2nd rev. ed.), p. 276.
- (72) グッドリッチ＝サイモンズ、前掲書、52, 53 頁。
- (73) 同書、53 頁。

- (74) 中原=斎藤・国連憲章、842頁。
- (75) イスラエル側のみがその地点を越えて軍事的進出を行っていた。Morris, D.M., *From War to Peace: A Study of Cease-Fire Agreements and the Evolving Role of the United Nations*, 36 *Va. J. Int'l. Law*, p. 840. 参照。
- (76) 中原=斎藤・国連憲章、842頁。
- (77) 同旨、グッドリッチ=サイモンズ、前掲書、49頁以下。国際連合（安全保障理事会）の実行については、後述。
- (78) RP, 40-1, para. 32.
- (79) グッドリッチ=サイモンズ、前掲書、53頁。
- (80) 中原=斎藤・国連憲章、835-837頁。
- (81) 同書、834-835頁。
- (82) コンゴ動乱の際に、当時の国連事務総長は、関連安全保障理事会決議の中に、実質的に「害することなく」条項を適用したものと見なされる文言があることを、同決議を第40条の適用と見る一つの理由として挙げた（後出参照）。
- (83) GH, p. 273. グッドリッチ=サイモンズ、前掲書、40頁など。
- (84) Morris, *op. cit.* (前注(75)), p. 827.
- (85) U.N. Doc. S/P.V. 210, p. 16.
- (86) RP, 40-1, paras. 40-44. また、Aréchaga, *op. cit.*, pp. 124-126.
- (87) SCOR, 2nd Year; No. 68, 172nd Mtg., p. 1708.
- (88) RP, 40-1, paras. 34-39.
- (89) *ibid.*, paras. 37-39.
- (90) *ibid.*, para. 39. また、森脇、前掲論文（前注(1)）、15頁注(2)参照。
- (91) GH, p. 276 参照。
- (92) 中原=斎藤、前掲書、844頁及び注(61)参照。
- (93) 詳しくは、別稿「第41条」の章参照。
- (94) Kelsen, pp. 740-741.
- (95) 中原=斎藤、前掲書、843-844頁。
- (96) U.S. Department of State, *Charter of the United Nations: Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State.* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1945.) p. 92.
- (97) 中原=斎藤、同書、同頁。
- (98) GH, p. 275.
- (99) Kelsen, *ibid.* また、神谷龍男著『国際連合の安全保障（増補版）』（有斐閣、昭和54年）、70頁も。
- (100) 中原=斎藤、同書、844頁。
- (101) RP, 40-1, para. 14(d) .
- (102) U.N. Doc. S/955. 参照 Aréchaga, *op. cit.*, p. 151.
- (103) 同旨、中原=斎藤・国連憲章、845頁。
- (104) 同（とくに注(65)）参照。また、Morris, *op. cit.* (前注(75)), pp. 842-843.
- (105) BS(UN), S. 576, Nr. 19. (決議598(1987)の和訳は、横田洋三編、前掲書、431-432頁にある。)
- (106) 中原=斎藤・国連憲章、845頁。
- (107) Bowett, D.W., *United Nations Forces*, 1964, p. 32.
- (108) 「妥当な考慮」条項については、後出参照。
- (109) 同旨、グッドリッチ=サイモンズ、前掲書、59頁。
- (110) 同。
- (111) 同決議第5項（及び第1項）。パウエットも同旨（Bowett, *ibid.*, p. 157）。（なお、決議143、145、146と事務総長第一報告書の邦訳は、横田編、前掲書、48-54頁にある。)
- (112) 同旨、シャクター、ジェニングス、パウエット（Bowett, *ibid.*, p. 175を見よ。)
- (113) 香西、前掲書、103-104頁参照。（事務総長は、この他にも、いくつかのステートメントの中で「第25条」及び「第49条」を引用して、上記3決議の拘束的性格を指摘する。（Bowett, *ibid.*, p. 175 参照。)

- (114) Aréchaga, *op. cit.*, p. 153. (SCOR, Third Year, No. 132,389th Mtg., p. 49; *ibid.*, Fourth Year, No. 2, p. 3.)
- (115) Aréchaga, *ibid.*, pp. 153-4 参照。(SCOR, Fourth Year, No. 2, p. 11.)
- (116) 森脇、前掲論文（前注(1)、12 頁）。
- (117) GH, p. 275.
- (118) Schachter, O., *Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo*, 55 *AJIL*, 1961, pp. 6-7.
- (119) 決議 338 から 340 までの経緯に関して、香西、前掲書、218-222 頁参照。
- (120) GHS もほぼこれに近い解釈をとっている (GHS, p. 307)。(なお、決議 209、210、211、214、215 の邦訳は、横田洋三編、前掲書、609-621 頁にある。)
- (121) 森脇、前掲論文、12 頁。
- (122) Weller, M., 'Comments: The Use of Force and Collective Security,' *in* *The Gulf War of 1980-1988*, (I.F. Dekker and H.G. Post eds., 1992), p. 75.
- (123) Bowett, *op. cit.*, p. 197.
- (124) Schachter, *op. cit.*, p. 5.
- (125) 「国連の職務中に被った損害の賠償」事件（勧告的意見）*ICJ Reports* 1949, p. 182. (Aréchaga, *General Course in Public International Law*, 159 *Rec. des Cours*, (1978-I), pp. 121-122 参照。)
- (126) 森脇、前掲論文、12 頁。同じく、中原＝斎藤、前掲書、846 頁。
- (127) U.N. Doc. S/P.V. 887, p. 17.
- (128) Higgins, R., *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, 1963, p. 236.
- (129) Schachter, *op. cit.*, p. 5. GHS, p. 306.
- (130) Bowett, *op. cit.*, p. 197.
- (131) *ibid.*
- (132) Conforti, *op. cit.*, p. 150.
- (133) 高野雄一『集団安保と自衛権』（1999 年、東信堂）186 頁。また、前出（成立の経緯）参照。また、Kelsen, *op. cit.*, p. 742.
- (134) GHS, p. 306.
- (135) Kelsen, *op. cit.*, pp. 742-743.
- (136) 香西、前掲書、397 頁。(元来は田岡良一の解釈である。同書、405 頁注(12)参照。)
- (137) 第 2 条 7 項、第 53 条 1 項。なお、高野、前掲書、185-186 頁参照。
- (138) 現に、特別報告者ボンケールの報告は、「暫定措置 (provisional measures)」の用語と並んで、「保全措置 (conservatory measures)」の用語を用いている（前出（成立の経緯）及び前注(20)参照。)
- (139) 後述参照。なお、森脇は、「防止措置」と「暫定措置」を同一視する。(森脇、前掲論文、3-4 頁参照。)
- (140) グッドリッチ＝サイモンズ、前掲書、62 頁。
- (141) GHS, p. 306.
- (142) *ibid.*
- (143) グッドリッチ＝サイモンズ、前掲書、42,43 頁。
- (144) 同書、43 頁参照。
- (145) 同所。
- (146) Aréchaga, *op. cit.*, pp. 119-120.
- (147) グッドリッチ＝サイモンズ、同所。また、T.P. Conwell-Evans, *The League Council in Action*, 1929, pp. 35-46 参照。
- (148) Aréchaga, *op. cit.*, p. 120 参照。
- (149) RP, 40-1, para. 17.
- (150) 中原＝斎藤・国連憲章、837-838 頁。
- (151) 同書、838-840 頁。
- (152) Aréchaga, *op. cit.*, p. 117 参照。
- (153) *ibid.*
- (154) *ibid.*, p. 119 参照。
- (155) この間の経緯について、例えば、グッドリッチ＝サイモンズ、前掲書 44-46 頁参照。

- (156) Sydney D. Bailey, *Cease-fires, Truces, and Armistices in the Practice of the Security Council*, 71 *AJIL*, 1977, p. 465.
- (157) Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, (3rd ed., 2001), p. 51.
- (158) 香西、前掲書、324 頁参照。
- (159) Morris, *op. cit.*, p. 813.
- (160) Bailey, *op. cit.*, p. 469. 「戦闘停止 (cease-fire)」の用語は、第二次世界大戦後の国連の実行において一般的に用いられるようになったのであり、伝統的国際法には見られなかった。(1907 年のハーグ陸戦規則(「陸戦の法規慣例に関する条約」の付属規則)では、一般的に「休戦 (armistice)」という用語を用い、それを「一般的休戦」と「地域的休戦」とに分けるが(同 37 条)、後者には、ごく短期間の純然たる軍事目的だけの「戦闘休止 (suspension of arms)」を含むものと解されていた。(香西茂「休戦の法的性質—パレスチナ、朝鮮、インドシナの休戦協定を中心にして—」『法学論叢』(67 巻 2 号) 41-44 頁参照。))
- (161) Bailey, *op. cit.*, pp. 468-469.
- (162) Morris, *op. cit.*, pp. 897, 898.
- (163) Bailey, *op. cit.*, p. 470.
- (164) Dinstein, *op. cit.*, p. 39. また、Bailey, *op. cit.*, p. 462.
- (165) Bailey, *ibid.*, p. 463.
- (166) *ibid.*
- (167) Aréchaga, *op. cit.*, pp. 121-122.
- (168) *ibid.*
- (169) Bowett, *op. cit.*, pp. 73-74.
- (170) Bailey, *op. cit.*, p. 470.
- (171) Aréchaga, *op. cit.*, pp. 125-126.
- (172) *ibid.*, p. 129. また、Morris, *op. cit.*, pp. 826-830.
- (173) Aréchaga, *op. cit.*, pp. 143-144 参照。
- (174) Bailey, *op. cit.*, p. 469. なお、決議 47 (1948) は、横田洋三編、前掲書、594 頁に邦訳がある。
- (175) Aréchaga, *op. cit.*, pp. 128-129, 139 参照。
- (176) 中原 = 斎藤、前掲書、837-838 頁参照。
- (177) Morris, *op. cit.*, p. 807 及び pp. 910-911 参照。
- (178) Bailey, *op. cit.*, p. 471.
- (179) Dinstein, *op. cit.*, pp. 39, 42-44.
- (180) *ibid.*, p. 42.
- (181) *ibid.*, pp. 43-44.
- (182) Morris, *op. cit.*, 840-842 参照。
- (183) *ibid.*, pp. 845-847.
- (184) 香西、前掲書、56, 57 頁参照。
- (185) 同旨、Morris, *ibid.*, pp. 848-849.
- (186) *ibid.*, p. 910.
- (187) Aréchaga, *op. cit.*, p. 140. 同じく、中原 = 斎藤、前掲書、839 頁。
- (188) 中原 = 斎藤、同所。また、Bowett, *op. cit.*, p. 178.
- (189) Aréchaga, *ibid.*
- (190) グッドリッチ = サイモンズ、前掲書、60-61 頁。
- (191) 同書、61-62 頁。
- (192) GHS, p. 307 参照。
- (193) RP, 40-1, para. 46. また、グッドリッチ = サイモンズ、前掲書、62 頁参照。
- (194) Aréchaga, *op. cit.*, p. 141.
- (195) 理事会の審議における米国及びオーストラリア代表の発言。 *ibid.*
- (196) *ibid.*, p. 142. また、香西、前掲書、53-54 頁。
- (197) Morris, *op. cit.*, pp. 832-833. また、香西、前掲書、63 頁参照。

- (198) Aréchaga, *ibid.*, p. 145. 香西、前掲書、59-63 頁参照。
- (199) Aréchaga, *op. cit.*, p. 146.
- (200) 香西、前掲書、55-56 頁参照。
- (201) Aréchaga, *op. cit.*, pp. 146-147.
- (202) 1949 年 1 月 24 日の停戦合意 (Morris, *op. cit.*, p. 844.)。
- (203) Morris, *ibid.*, pp. 844-847 参照。
- (204) 決議 73 (1949) の邦訳は、横田洋三編、前掲書、344-345 頁に収録されてある。
- (205) 香西、前掲書、58 頁参照。
- (206) Morris, *ibid.*, pp. 848-849 参照。
- (207) Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, (Oxford, 2000), p. 145.
- (208) Gray, *ibid.*, pp. 145-146.
- (209) 高野雄一、前掲書 (前注(133))、198 頁。また、同著『教養国際法—明日の国際社会と日本』(1983 年)、159, 171 頁参照。
- (210) Gray, *ibid.*, p. 151.
- (211) 香西、前掲書、2-3 頁参照。
- (212) 同書、69-70 頁。また、Morris, *op. cit.*, pp. 849-850.
- (213) 香西、同書 77-79 頁及び高野雄一、前掲書 (前注(133))、201-204 頁参照。なお、国連事務総長の UNEF に関する 2 つの報告書 (A/3289 及び A/3302) は、横田洋三編、前掲書、355-361 頁に収録されてある。
- (214) 中原 = 斎藤、前掲書、838-839 頁参照。
- (215) 事務総長報告「研究摘要」(A/3943 (1958 年 10 月 9 日)) 第 167 項及び第 179 項 (香西、前掲書、92-95 頁参照)。cf. Bowett, *op. cit.*, p. 108.
- (216) なお、「研究摘要」第 155 項参照 (香西、前掲書、90 頁)。
- (217) 高野、前掲書 (前注(133))、204 頁参照。
- (218) とくに、香西茂は、「同意原則」をもって、国連平和維持活動の根幹をなす (指導) 原則として重視する (香西、前掲書、181 頁)。
- (219) UNEF の任務が戦闘行為の停止 (cease-fire) の「監視」と「確保 (secure)」とされていることから、当時、UNEF を、実力でもって停戦を確保する強制的性格の軍隊と見なす見解が一部にあった。しかし、国際司法裁判所はこれを明確に否定した (1962 年の勧告的意見「若干の経費」事件)。それによると、「確保」の語を「関係当事者の同意」と併せ読むとき、この解釈は明確に否定されるし、「UNEF が強制行動のために用いられたという証拠はなく、また、現地における UNEF の活動も、このような事実を証拠立てるものではなく、その活動は、与えられた任務の範囲を越えるものではなかった」とされる (*ICJ Reports*, 1962, pp. 170-171)。
- (220) Morris, *op. cit.*, p. 859.
- (221) 同旨、中原 = 斎藤、前掲書、838-839 頁。フランス語版コンメンタールによると、次の通りである。「第 2 に、安全保障理事会は、第 1 の部類の暫定措置の実施を監視させる装置あるいは機関を暫定措置として設立することができる。これらのいわば第 2 段階の暫定措置は、安全保障理事会が平和の維持のために必要と判断した措置の効果的实施の監視を組織する権限につき黙示的に認めている第 40 条の最後の文言 (「妥当な考慮」条項) に法的根拠をもつ。」そして、同コンメンタールは、UNEF や国連キプロス平和維持軍 (UNFICYP) やコンゴ国連軍 (ONUC) も、「少なくとも創設時には、第 40 条に関連づけられ得る暫定措置実施の監視機関に相当すると考えることができる」と指摘する。筆者 (尾崎) はこれを全面的に支持する者であるが、さらに次のように述べることができる。すなわち、この、安全保障理事会の実行を通して発展を遂げた「第 2 段階の暫定措置」は、憲章中で定義されずに用いられている「防止措置」(第 50 条の文言) により良く適合する、と。(高野雄一もこの考え方に非常に接近しているようである (高野『集団安保と自衛権』(東信堂、1999 年) 204-205, 209-211 頁)。(なお、「防止措置」に関しては後述参照。))
- (222) 以上、Morris, *op. cit.*, pp. 861-874 参照。
- (223) *ibid.*, pp. 874-875.
- (224) 高野、前掲書 (注(221))、205-206 頁。なお、この「第一報告書」は、横田編、前掲書、48-52 頁に邦訳が収録されてある。

- (225) 以上の記述について、香西、前掲書、98-115頁、高野、前掲書、205-211頁、Bowett, *op. cit.*, pp. 153-174 参照。なお、本文中の5つの安全保障理事会決議、及び総会決議1474は、すべて、邦訳が横田洋三編、前掲書に収録されてある(48-60頁)。
- (226) 前述(前注(125)参照)。シャクターは、そのようなアプローチに基づく分析を通じて、ONUCの憲章上の根拠が第40条であるという結論に到達する(Schachter, *op. cit.*, (前注(118)), pp. 4-6.)。
- (227) Bowett, *op. cit.*, p. 175.
- (228) *ibid.* たとえば、1960年8月14日という早い時点で、事務総長はカタンガ州首脳に宛てた書簡の中で、安全保障理事会に対して、加盟国政府及びその地方当局を直接に拘束する権限を付与している「第25条及び第49条」に対する注意を喚起している(「第二報告」, S/4417, p.5.)。(*ibid.*, p. 182.)
- (229) *ICJ reports*, 1962, p. 175.
- (230) 同旨、Bowett, *ibid.* (Schachter も。後出。)
- (231) 決議143(1960)第1項、決議145(1960)第1項、決議146(1960)第2項。
- (232) 同旨、Bowett, *op. cit.*, p. 180.
- (233) 決議145第2項、決議161(1961)A第3項及びB第3項、決議169(1961)第6項。
- (234) 決議146第5項、決議169第7, 10, 11項。
- (235) ほぼ同旨、Bowett, *ibid.*, p. 181.
- (236) *ibid.*
- (237) U.N. Doc. S/P.V. 878, 879 *passim.* (E.M. Miller, *Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo*, 55 *AJIL* 1961, p. 5 参照。)
- (238) U.N. Doc. S/P.V. 884, pp. 8, 9. また、事務総長「第3報告」はU.N. Doc. S/4475, p. 1 (Miller, *ibid.* 参照)。また、Bowett, *op. cit.*, pp. 233-234 参照。
- (239) SCOR, 920th Mtg., p. 19. (Bowett, *ibid.*, p. 177 参照。)
- (240) 1960年8月8日、8月21日の発言及び事務総長「第3報告」などで(Bowett, *ibid.*, pp. 177, 233-234 参照)。
- (241) 同旨、シャクター (Miller, *op. cit.*, p. 5 参照)。なお、Bowett, *ibid.*, pp. 198-199 も参照。
- (242) シャクター (Miller, *ibid.*)。
- (243) necessary intendment (「必要的(真意)解釈」の訳語は、筆者(尾崎)による)に関しては、国際司法裁判所の2つの勧告的意見参照。すなわち、①1949年の「国連の職務中に被った損害の賠償」事件 (*ICJ Reports*, 1949, p. 184.) と②1954年の「国連行政裁判所の下した補償裁定の効果」事件 (*ICJ Reports*, 1954, p. 56-57.) である。たとえば、①によると、「職員に対する機能的保護をある程度において行使する国連の機能は、必要的(真意)解釈によって (by necessary intendment) 憲章より生ずる」とされる(*ibid.*)。なお、この点に関して、Finn Seyersted, *United Nations Forces: Some Legal Problems*, 37 *BYBIL*, 1961, pp. 455-456 参照。
- (244) Bowett, *op. cit.*, p. 176 参照。
- (245) cf. Schachter (Miller), *op. cit.*, pp. 7-8. Bowett, *ibid.*, p. 176.
- (246) Schachter (Miller), *ibid.*
- (247) cf. Bowett, *ibid.*, pp. 278-279.
- (248) cf. Schachter (Miller), *ibid.*, p. 5.
- (249) *ICJ Reports*, 1962, p. 177.
- (250) Kelsen, *op. cit.*, p. 97. なお、中原=斎藤、国連憲章、202頁。
- (251) 同旨、中原=斎藤、国連憲章、836-837頁注(39)。
- (252) 横田洋三編、前掲書、60頁。
- (253) 香西、前掲書、398頁。
- (254) この関連で指摘しておきたいのは、香西が先ほどの議論の中で引用している国際司法裁判所の判示(1962年の勧告的意見)の読み方についてである。香西によると、この判示は、ONUCが「第7章の下で、ある国に対してとられる防止措置又は強制措置のいずれでもない」と述べて、防止措置と強制措置を同列に扱い、これらと平和維持活動との区別を明確にしたものである、とされる。しかし、その読み方が果たして良いであろうか。筆者(尾崎)は、国際司法裁判所の判示のこの箇所は、ONUCが「強制措置」ではないことを力説したところとして読むのが適切であると考え。その理由は、次の通りであ

る。たしかに、国際司法裁判所は、その所で、憲章第2条5項、第5条及び第50条に共通する表現で、ある国に対してとられる「防止措置あるいは強制措置（preventive or enforcement measures）」と述べているが、ここで国際司法裁判所が考えているのは、実は、「強制措置」であったと読んで良い節があるのである。というのは、国際司法裁判所は、そこで、「第7章に基づき、ある国に対してとられる preventive or enforcement measures」と述べているのであり、その前の部分では、① ONUC は、安全保障理事会が第39条により、侵略行為又は平和の破壊をなしたものと決定した国家に対する武力の行使を含むものではないこと、さらに、② ONUC は、いかなる国に対しても、軍事行動をとることが許されて（authorize）いなかったと述べる。そして、結論として、ONUC は第11条にいうところの「行動」を構成するものではなかった、と述べる。ところで、国際司法裁判所は、この勧告的意見において、第11条2項の「行動」を、「強制措置」すなわち「もっぱら安全保障理事会の権限に属する行動」として理解していることは明らかである（*ibid.*, pp. 164-165.）。そのようなコンテキストの中で読むとき、国際司法裁判所は、この引用箇所において、ONUC が安全保障理事会の専属的権限に属する「強制措置」ではないことを強調しているのであって、「防止措置」と「強制措置」の区別は念頭になかったと受け取るのが自然であろう。

(255) Bowett, *op. cit.*, p. 232.

略語表（本論文の注の中で用いられている引用文献名の略語のリスト）

CP (1991) Jean-Pierre Cot et Alain Pellet ed., *La Charte des Nations Unies commentaire article par article* — 2^e edition (1991).

中原 = 齊藤・国連憲章 中原喜一郎・齊藤恵彦監訳『コマンテール国際連合憲章』（上・下）（1993年 東京書籍）（上記の書物の日本語訳である。）

RPSC, 1956-1958 (1959). *Repertoire of the Practice of the Security Council* (国連事務局 Department of Political and Security Affairs 編集) の第3集、1956-1958 (1959). (1946-1951、1952-1955 に続くレパートワール)

RP *Repertory of Practice of United Nations Organs* (国連事務局 Codification Division, Office of Legal Affairs 編集)

RP, 40-1 *Repertory of Practice* (1945-1954) の「第40条」の部 (Vol.II, pp. 357-379)。

RP, 39-1 同レパートリーの「第39条」の部。

RP, 40-2 *Repertory of Practice Supplement No.1* (1954-1955) の「第40条」の部。

RP, 40-3 同レパートリー, *Suppl. No.2* (1955-1959) の「第40条」の部。

RP, 40-4 同レパートリー, *Suppl. No.3* (1959-1966) の「第40条」の部。

（現在、同レパートリーは、*Suppl. No.9* (1995-1999) まで編集されている。）

この他の略語については、筆者の「国連憲章第39条の注解」（その3）の末尾に付した略語表参照のこと（本誌第14号（2008年3月刊）27頁）。