

SECTION 5 セクション 5

ADVICE ON THE LEGAL BASIS FOR MILITARY
ACTION, NOVEMBER 2002 TO MARCH 2003

軍事行動の法的根拠に関する助言 2002 年 11 月～2003 年 3 月

Contents 目次

Introduction and key findings 導入と主要な調査結果	4
UNSCR 1441 国連安保理決議 1441	5
Discussion, debate and advice, November to December 2002 協議、討論及び助言 2002 年 11 月～12 月	6
Lord Goldsmith's conversations with Mr Powell and Mr Straw, November 2002 ゴールドスミス卿（司法長官）のパウエル国務長官及びストロー外務大臣との会話（2002 年 11 月） Cabinet, 14 November 2002 内閣（2002 年 11 月 14 日）	6 11
"Material breach" and the need for advice 「重大な違反」及び助言の必要	11
House of Commons debate on Iraq, 25 November 2002 下院のイラクについての討論（2002 年 11 月 25 日）	17
FCO advice, 6 December 2002 外務・英連邦省（FCO）の助言（2002 年 12 月 6 日）	19
Obtaining Lord Goldsmith's opinion ゴールドスミス卿（司法長官）の意見の取得	21
Instructions for Lord Goldsmith to advise ゴールドスミス卿（司法長官）に助言するよう指示	21
Lord Goldsmith's meeting with No.10 officials, 19 December 2002 ゴールドスミス卿（司法長官）と首相官邸（No. 10）との会合（2002 年 12 月 19 日）	33
Lord Goldsmith's provisional view ゴールドスミス卿（司法長官）の暫定的見解	36
Lord Goldsmith's draft advice of 14 January 2003 ゴールドスミス卿（司法長官）の助言案（2003 年 1 月 14 日）	36
No.10's reaction to Lord Goldsmith's advice ゴールドスミス卿（司法長官）の助言に対する首相官邸（No. 10）の反応	42
Cabinet, 16 January 2003 内閣（2003 年 1 月 16 日）	47
Lord Goldsmith's meeting with Sir Jeremy Greenstock, 23 January 2003 ゴールドスミス卿（司法長官）とジェレミー・グリーンストック卿（国連英国政府常駐代表）との会合（2003 年 1 月 23 日）	50
Mr Blair's interview on BBC Breakfast with Frost, 26 January 2003 「BBC Breakfast with Frost」(BBC のニュース番組) におけるブレア首相のインタビュー（2003 年 1 月 26 日）	53
Options for a second resolution 新たな第二決議への選択肢	53
Lord Goldsmith's advice, 30 January 2003 ゴールドスミス卿（司法長官）の助言（2003 年 1 月 30 日）	55
US agreement to pursue a second resolution 新たな第二決議を目指すことのアメリカの合意	58
Public statements by Mr Blair, February 2003 ブレア首相の公的声明（2003 年 2 月）	60
A disagreement between Mr Straw and Mr Wood ストロー外務大臣とウッズ氏（外務・英連邦省法律顧問）の意見不一致	64
Mr Straw's letter to Lord Goldsmith, 6 February 2003 ストロー外務大臣のゴールドスミス卿（司法長官）への手紙（2003 年 2 月 6 日）	72
Further advice on a second resolution 新たな第二決議に関するさらなる助言	75
Lord Goldsmith's visit to Washington, 10 February 2003 ゴールドスミス卿（司法長官）のワシントン訪問（2003 年 2 月 10 日）	76
Agreement on a second resolution 新たな第二決議に関する合意	78
A second resolution is tabled 新たな第二決議が上程される	80

The Report of the Iraq Inquiry

A "reasonable case" 「合理的事案」	81
Lord Goldsmith's meeting with No.10 officials, 27 February 2003	81
ゴールドスミス卿（司法長官）と首相官邸（No.10）との会合（2003年2月27日）	
Mr Straw's evidence to the Foreign Affairs Committee, 4 March 2003	87
ストロー外務大臣の外務委員会への証拠（2003年3月4日）	
Sir Jeremy Greenstock's advice on "end game options", 4 March 2003	89
ジェレミー・グリーンストック卿（国連英国政府常駐代表）の「ゲーム終了の選択肢」に関する助言（2003年3月4日）	
Mr Blair's conversation with President Bush, 5 March 2003	90
ブレア首相のブッシュ大統領との会話（2003年3月5日）	
Advice on the effect of a "veto" 「拒否権」の効果に関する助言	90
Cabinet, 6 March 2003 内閣（2003年3月6日）	92
Lord Goldsmith's advice, 7 March 2003 ゴールドスミス卿（司法長官）の助言（2003年3月7日）	93
The revival argument – a sound basis "in principle"	94
（国連安保理決議 678 の）復活の議論 – 「原則として」妥当な根拠	
The revival argument – the effect of resolution 1441 (2002)	95
（国連安保理決議 678 の）復活の議論 – 国連安保理決議 1441（2002年）の効力	
The first line of argument 議論の最初	96
The second line of argument 議論の2番目	97
The significance of OP12 （国連安保理決議 1441）本文 12 の重要性	98
Other arguments rejected 他の議論は却下された	99
Lord Goldsmith's conclusions ゴールドスミス卿（司法長官）の結論	100
Other matters dealt with in Lord Goldsmith's 7 March advice	105
ゴールドスミス卿（司法長官）の3月7日の助言に関する他の事柄	
Media coverage during the weekend of 8 and 9 March	107
メディアの報道（3月8及び9日の週末）	
Government reaction to Lord Goldsmith's advice of 7 March	107
ゴールドスミス卿（司法長官）の3月7日の助言に対する政府の反応	
Mr Straw's statement, 10 March 2003 ストロー外務大臣の声明（2003年3月10日）	107
Mr Blair's meeting with Lord Goldsmith, 11 March 2003	108
ブレア首相のゴールドスミス卿（司法長官）との会合（2003年3月11日）	
Mr Blair's meeting, 11 March 2003 ブレア首相の会合（2003年3月11日）	109
Mr Straw's minute to Mr Blair, 11 March 2003	112
ストロー外務大臣のブレア首相へのメモ（2003年3月11日）	
Prime Minister's Questions, 12 March 2003 首相への質問（PMQs）（2003年3月12日）	115
Sir Jeremy Greenstock's discussions in New York, 12 March 2003	116
ジェレミー・グリーンストック卿（国連英国政府常駐代表）のニューヨーク（国連）での討論（2003年3月12日）	
Mr Blair's conversation with President Bush, 12 March 2003	118
ブレア首相とブッシュ米国大統領との会話（2003年3月12日）	
Cabinet, 13 March 2003 内閣（2003年3月13日）	119
The continuing public debate 継続する国民の議論	121
Media reports, 13 March 2003 メディアの報道（2003年3月13日）	121
Parliamentary calls for a statement 声明を求める議会の要求	121
The legal basis for military action 軍事行動の法的根拠	123
Lord Goldsmith's change of view, 13 March 2003	123
ゴールドスミス卿（司法長官）の見解の変化（2003年3月13日）	
Preparing the legal case 訴訟事件への準備	129
Lord Goldsmith's meeting with Lord Falconer and Baroness Morgan,	
13 March 2003 .. ゴールドスミス卿（司法長官）のファルコナー卿（元訟務長官）及びモルガン男爵（政治及び政府の関係の首相特別顧問）との会合（2003年3月13日）	131
Mr Blair's conversation with President Bush, 13 March 2003	132
ブレア首相とブッシュ米国大統領との会話（2003年3月13日）	

Confirmation of Mr Blair's view <small>ブレア首相の見解の確認</small>	133
The exchange of letters on 14 and 15 March 2003 <small>手紙の交換 (2003年3月14日及び15日)</small>	133
Mr Blair's view <small>ブレア首相の見解</small>	136
Mr Blair's conversation with President Bush, 15 March 2003 <small>ブレア首相とブッシュ米大統領との会話 (2003年3月15日)</small>	139
The presentation of the Government's position <small>政府の立場の表明</small>	140
FCO paper, 'Iraqi Non-Compliance with UNSCR 1441', 15 March 2003 <small>外務・英連邦省 (FCO) ペーパー「イラクの国連安保理決議 1441 不遵守」(2003年3月15日)</small>	140
Sir Jeremy Greenstock's discussions in New York, 16 March 2003 <small>ジェレミー・グリーンストック卿 (国連英政府常駐代表) のニューヨーク (国連) での討論 (2003年3月16日)</small>	141
Preparing the legal argument <small>法的議論の準備</small>	142
Lord Goldsmith's Written Answer, 17 March 2003 <small>ゴールドスミス卿 (司法長官) の書面での回答 (2003年3月17日)</small>	143
Cabinet, 17 March 2003 <small>内閣 (2003年3月17日)</small>	148
Mr Straw's statement to the House of Commons, 17 March 2003 <small>ストロー外務大臣の下院での声明 (2003年3月17日)</small>	160
Conclusions <small>結論</small>	163
The timing of Lord Goldsmith's advice on the interpretation of resolution 1441 <small>ゴールドスミス卿 (司法長官) の国連安保理決議 1441 の解釈に関する助言の時期</small>	163
Lord Goldsmith's advice of 7 March 2003 <small>ゴールドスミス卿 (司法長官) の3月7日の助言</small>	164
Lord Goldsmith's arrival at a "better view" <small>ゴールドスミス卿 (司法長官) の「よりよい見解」への到達</small>	166
The exchange of letters on 14 and 15 March 2003 <small>手紙の交換 (2003年3月14日及び15日)</small>	166
Lord Goldsmith's Written Answer of 17 March 2003 <small>ゴールドスミス卿 (司法長官) の書面での回答 (2003年3月17日)</small>	167
Cabinet, 17 March 2003 <small>内閣 (2003年3月17日)</small>	168

Introduction and key findings 導入と主要な調査結果

1. This section describes:

- how advice was sought from Lord Goldsmith, the Attorney General, regarding the interpretation of UN Security Council resolution 1441 (2002) and the manner in which that advice was provided;
- the events and other influences that affected the timing of the advice;
- the written advice provided by Lord Goldsmith in January 2003;
- Lord Goldsmith's discussions with Sir Jeremy Greenstock, UK Permanent Representative to the UN in New York, in January 2003, his exchanges with Mr Jack Straw, the Foreign Secretary, in early February, and his meeting with US lawyers in February 2003;
- Lord Goldsmith's written advice of 7 March 2003;
- the legal basis on which the UK ultimately decided to participate in military action against Iraq; and
- the presentation of the Government's legal position to Cabinet and to Parliament on 17 March 2003.

2. Finally, this section sets out the Inquiry's conclusions regarding these events and the legal basis on which the UK decided to participate in military action against Iraq.

Key findings

- On 9 December, formal "instructions" to provide advice were sent to Lord Goldsmith. They were sent by the FCO on behalf of the FCO and the MOD as well as No.10. The instructions made clear that Lord Goldsmith should not provide an immediate response.
- Until 27 February, No.10 could not have been sure that Lord Goldsmith would advise that there was a basis on which military action against Iraq could be taken in the absence of a further decision of the Security Council.
- Lord Goldsmith's formal advice of 7 March set out alternative interpretations of the legal effect of resolution 1441. While Lord Goldsmith remained "of the opinion that the safest legal course would be to secure a second resolution", he concluded (paragraph 28) that "a reasonable case can be made that resolution 1441 was capable of reviving the authorisation in resolution 678 without a further resolution".
- Lord Goldsmith wrote that a reasonable case did not mean that if the matter ever came to court, he would be confident that the court would agree with this view. He judged a court might well conclude that OPs 4 and 12 required a further Security Council decision in order to revive the authorisation in resolution 678.
- At a meeting on 11 March, there was concern that the advice did not offer a clear indication that military action would be lawful. Lord Goldsmith was asked, after the meeting, by Admiral Boyce on behalf of the Armed Forces, and by the Treasury Solicitor, Ms Juliet Wheldon, in respect of the Civil Service, to give a clear-cut answer on whether military action would be lawful rather than unlawful.

訳文は6ページ [1]

訳文は6ページ [2]

- Lord Goldsmith concluded on 13 March that, on balance, the "better view" was that the conditions for the operation of the revival argument were met in this case, meaning that there was a lawful basis for the use of force without a further resolution beyond resolution 1441.
- Mr Brummell wrote to Mr Rycroft on 14 March:

"It is an essential part of the legal basis for military action without a further resolution of the Security Council that there is strong evidence that Iraq has failed to comply with and co-operate fully in the implementation of resolution 1441 and has thus failed to take the final opportunity offered by the Security Council in that resolution. The Attorney General understands that it is unequivocally the Prime Minister's view that Iraq has committed further material breaches as specified in [operative] paragraph 4 of resolution 1441, but as this is a judgment for the Prime Minister, the Attorney would be grateful for confirmation that this is the case."
- Mr Rycroft replied to Mr Brummell on 15 March:

"This is to confirm that it is indeed the Prime Minister's unequivocal view that Iraq is in further material breach of its obligations, as in OP4 [operative paragraph 4] of UNSCR 1441, because of 'false statements or omissions in the declarations submitted by Iraq pursuant to this resolution and failure to comply with, and co-operate fully in the interpretation of, this resolution'."
- Senior Ministers should have considered the question posed in Mr Brummell's letter of 14 March, either in the Defence and Overseas Policy Committee or a "War Cabinet", on the basis of formal advice. Such a Committee should then have reported its conclusions to Cabinet before its Members were asked to endorse the Government's policy.
- Cabinet was provided with the text of Lord Goldsmith's Written Answer to Baroness Ramsey setting out the legal basis for military action.
- That document represented a statement of the Government's legal position – it did not explain the legal basis of the conclusion that Iraq had failed to take "the final opportunity" to comply with its disarmament obligations offered by resolution 1441.
- Cabinet was not provided with written advice which set out, as the advice of 7 March had done, the conflicting arguments regarding the legal effect of resolution 1441 and whether, in particular, it authorised military action without a further resolution of the Security Council.
- The advice should have been provided to Ministers and senior officials whose responsibilities were directly engaged and should have been made available to Cabinet.

UNSCR 1441

3. On 8 November the United Nations Security Council unanimously adopted resolution 1441 (2002).

4. Section 3.5 includes:

- a description of the negotiation of the resolution;

[1]

導入と主要な調査結果

1 このセクションは以下を論じている。

- ・どのようにゴールドスミス卿（司法長官）から国連安保理決議 1441（2002 年）の解釈に関する助言を求めたか及び助言が行われた様
- ・当該助言の時期に影響を及ぼした出来事及びその他の影響
- ・2003 年 1 月にゴールドスミス卿（司法長官）が行った書面による助言
- ・ゴールドスミス卿（司法長官）のジェレミー・グリーンストック卿（ニューヨークの国連英国政府常駐代表）との 2003 年 1 月の議論、2003 年 2 月始めのストロー外務大臣との意見交換、及び 2003 年 2 月のアメリカの弁護士達との会合
- ・ゴールドスミス卿（司法長官）の書面による助言（2003 年 3 月 7 日）
- ・英国がイラクに対する軍事行動に参加することを最終決定した法的根拠
- ・政府の法的立場について内閣及び議会に対する表明（2003 年 3 月 17 日）

2 最終的に、このセクションはこれらの出来事及びイラクに対する軍事行動に参加した英国の決定の法的根拠に関し調査の結論を述べている。

[2]

主要な調査結果

- ・2002 年 12 月 9 日、助言を行うよう正式な「指示」がゴールドスミス卿（司法長官）に送られた。それらは首相官邸（No.10）だけでなく外務・英連邦省（FCO）及び国防省（MOD）を代表して外務・英連邦省（FCO）から送られたものである。当該指示はゴールドスミス卿（司法長官）が即時の回答をすることはできないことを明確にしていた。
- ・2003 年 2 月 27 日まで、首相官邸はゴールドスミス卿（司法長官）が国連安保理の新たな決議がないままにイラクに対して軍事行動を行う根拠がある旨の助言をすることについて確認できていなかった。
- ・ゴールドスミス卿（司法長官）の 2003 年 3 月 7 日の正式な助言は国連安保理決議 1441 の法的効果の解釈について他の選択肢を述べていた。ゴールドスミス卿は最も法的に安全な解釈は国連安保理の新たな第二決議を確保することであるという意見を残していたが、彼は、「安保理決議 1441 は新たな決議がなくとも安保理決議 678 における授權を復活させることができる合理的な事案（a reasonable case）があり得る」と結論付けた。
- ・ゴールドスミス卿（司法長官）は、a reasonable case とはもしその問題が裁判になっ

た場合、裁判所がこの考え方に同意することに自信があったことを意味するものではないと書いた。彼は、裁判所は本文 4 及び 12 が国連安保理決議 678 における授權を復活させるための新たな国連安保理の決議を求める趣旨であると結論付ける可能性もあると判断していた。

- ・ 2003 年 3 月 11 日の会合では、当該助言は軍事行動が合法であることを明示していないという懸念があった。ゴールドスミス卿（司法長官）は会合の後、軍の代表のボイス提督、市民サービスに関する財務省法務局のジュリエット・ウエルドンから、軍事行動は違法でなく合法であることについて明確な答えをするよう問われた。
- ・ ゴールドスミス卿（司法長官）は 2003 年 3 月 13 日、全てを考慮すると、「よりよい見解（better view）として、（国連安保理決議 678 の）復活議論が作動する条件はこの事案に合致すると結論付けた。これは、国連安保理決議 1441 以上の新たな決議がなくとも軍事力を用いることに法的根拠があることを意味するものである。
- ・ 2003 年 3 月 14 日、ブランメル氏（英国法務長官の法律スタッフ）はライクロフト氏（ブレア首相の私的外交顧問）に以下の手紙を送った。

「イラクが、国連安保理決議 1441 を不遵守及び完全実施に協力せず、これにより国連安保理が当該決議で与えた最後の機会を逃したという強力な証拠の存在が新たな国連安保理決議のない軍事行動の法的根拠として不可欠である。司法長官は首相のイラクが国連安保理決議 1441 の本文 4 について新たな重大な違反をしたという見解がはっきりとしていることは理解している。（しかし、これは首相の判断であるところ）、司法長官は、上記のような事案であることを確認できればありがたい。」
- ・ 2003 年 3 月 15 日、ライクロフト氏（ブレア首相の私的外交顧問）はブランメル氏（英国法務長官の法律スタッフ）に対し以下のように返信した。

「これは確認ですが、イラクが、『この決議に基づいてイラクにより提出された宣言内の虚偽の記載又は不記載及び国連安保理決議 1441 を不遵守及び完全実施に協力しないこと』を理由に（国連安保理決議 1441 の本文 4 に記載の）義務に新たな重大な違反をしたというのが確かに首相のはっきりとした見解である。」
- ・ 上級閣僚達は、ブランメル氏（英国法務長官の法律スタッフ）の 3 月 14 日の手紙で投げかけられた質問を、国防と海外政策委員会又は「戦争内閣」において、正式な助言に基づいて考慮すべきであった。それらの委員会はメンバーが政府の政策を推進するよう依頼される前に委員会の結論を報告すべきだった。
- ・ 内閣は、軍事行動の法的根拠を述べたゴールドスミス卿（司法長官）のラムセイ男爵夫人に対する書面回答の文章の提供を受けた。
- ・ 当該書面は政府の法的立場の声明を代表していた。当該書面は国連安保理決議によって与えられた武装解除義務の遵守の「最後の機会」を逃したという結論の法的根拠について説明していなかった。
- ・ 内閣は、3 月 7 日の助言がなされた時点で、国連安保理決議 1441 の法的効果及び特

に当該決議が新たな国連決議なしに軍事行動を授権しているかについて対立する議論があることを記載した書面での助言の提供を受けていなかった。

- ・当該助言は直接の関係責任者である閣僚達及び上級官僚達に提供され、また内閣で利用できるようにすべきだった。