

# 国際連合安全保障理事会の拘束力ある決定の範囲

## — 黙示的一般権限と特定権限 —

もり 森            ただ し 肇 志

### 目 次

第一章 序論 .....	286
第一節 問題の所在 .....	286
第二節 学説とその対立軸 .....	287
第三節 小括 .....	290
第二章 「決定」の範囲と拘束力 .....	290
第一節 連盟規約第11条 .....	291
第二節 戦争防止手段の助長に関する一般条約 .....	293
第三節 小括 .....	294
第三章 黙示的権限に基づく「決定」の拘束力 .....	294
第一節 「コルフ海峡事件(管轄権)」判決 .....	295
第二節 「特定経費事件」勧告的意見 .....	295
第三節 「ナミビア事件」勧告的意見 .....	298
第四節 国家主権と黙示的権限の範囲 .....	300
第四章 結論 .....	301
第一節 結論 .....	301
第二節 残された課題と今後の展望 .....	302

## 第一章 序論

### 第一節 問題の所在

冷戦終焉に伴い、国際連合（以下、「国連」）と  
りわけ安全保障理事会（以下、「安保理」）の活動  
は著しく活性化し、それは「安保理の復活」とま  
で言われている<sup>1</sup>。こうした傾向は、憲章上元来予  
定されていた「国際の平和及び安全の維持」とい  
う任務が漸く遂行されるようになったという点で  
積極的に評価される<sup>2</sup>。しかしながら他方で、少な  
くともその制定時に企図されていたものを越えて  
いる<sup>3</sup>という点で、その個々の活動について合法性  
あるいは法的根拠に関する重大な問題が惹起され  
てきている<sup>4</sup>。こうした問題の中で、ロッカビー事  
件や旧ユーゴーに関する国際軍事裁判所の設立の  
ように、加盟国に対して拘束力ある決定をなして  
その管轄権を委譲させるという安保理の「義務付  
け権限(binding-competence)」に関するものは、  
加盟国の主権に直接関わるためより深刻な法的問  
題を惹起するとして広く注目を集めている<sup>5</sup>。

近年の安保理決議のうち、法的根拠の点から注  
目されるものは一般に「憲章第7章の下で」採択  
されているため、その「義務付け権限」に関して  
も、「7章下の安保理の権限の範囲」という形で議  
論されることになる。その場合、考察されるべき  
問題は、(a)憲章第39条に規定される「平和に対す  
る脅威」概念、或は近年の安保理決議でしばしば  
言及される「国際の平和と安全に対する脅威」概  
念及びその認定の問題、(b)安保理が当該脅威の発  
生に際して執りうる措置の問題、(c)これらの問題  
に対する司法的統制の問題、に整理される。これ  
らについて、問題を「義務付け権限」に絞る場合、  
前提的問題の存在が指摘される<sup>6</sup>。

安保理の決定は、「国際連合加盟国は、この憲章  
に合致する安全保障理事会の決定を受諾し且つ履  
行することに同意する<sup>7</sup>。」と規定する憲章第25条  
によって、加盟国に対する拘束力が認められる。  
本条の解釈<sup>8</sup>にあたっては、ここで規定される「決  
定」の内容が問題となる<sup>9</sup>。

安保理が団体機関である以上、そのいかなる行

為も、多数決による決議という意味で「決定」を  
必要とする。また安保理の表決手続について規定  
する憲章第27条も、なんらの限定もなく「決定  
(decisions)」という語を使用している。そうした  
いわば広義の「決定」すべてが拘束力を有するの  
か否か、なんらかの限定があるとすればそれはい  
かなる限定か、という問題が指摘されるのである。

これについて、加盟国が履行義務を負う決定の  
種類について憲章上なんら言及されていないこと  
を根拠として、その広義の「決定」すべてが拘束  
力を有するという見解が主張される<sup>10</sup>。しかし、憲  
章上「決定」に関する概念と用語の選択は一貫し  
ておらず、また「決定」概念を広義に理解する場  
合「勧告」としてなされるものにも拘束力が認め  
られるという不合理な結果を許すことになるため、  
そうした立場は否定される<sup>11</sup>。一般に本条は、「加  
盟国は、安保理が憲章によって、その向けられ  
た加盟国を拘束する意図をもって出すことを認め  
られている安保理のすべての決議を履行すること  
を義務付けられている」と解釈されるのである<sup>12</sup>。

しかしながら、この解釈は、「安保理が憲章に  
よって、その向けられた加盟国を拘束する意図  
をもって出すことを認められている安保理のすべ  
ての決議」とは何か、という問題を残している。  
この点に関して従来から争いがあり、(一)憲章第7  
章下の措置に関する決定に限られるとするもの  
(「七章限定説」)、(二)安保理は「国際の平和及び安  
全の維持に関する主要な責任(24条)」の遂行に必  
要な「黙示的一般権限(implied general powers)」  
を有し、したがってその意思次第で全ての決定に  
拘束力が付与される可能性を認めるもの(「一般権  
限説」)、(三)7章には限られないが、特定の規定に  
よって拘束力ある決定をなす権限が認められてい  
ることが必要であるとするもの(「特定権限  
説」)、とが鼎立してきた<sup>13</sup>。

この中で「一般権限説」がとられた場合、たと  
え「憲章第7章の下で」なされた安保理のある決  
定について、それが7章下の安保理の権限に含ま  
れないとしてその法的拘束力を否定しようとして  
も、当該決定は安保理の「黙示的一般権限」に基

づいてなされたものであり、25条によって拘束力が認められるというリーズニングがなされる。その結果、法的拘束力を否定しようとするその主張は、さらにそうした主張をなすこと自体が、意味を失うことになる<sup>14</sup>。その意味で、憲章第25条に規定される「決定」の範囲の問題は、7章下の権限範囲の問題に先行し、前提的問題として検討が必要となるのである<sup>15</sup>。

## 第二節 学説とその対立軸

### 一 七章限定説

「安全保障理事会の決議276にもかかわらず、南アフリカがナミビア(南西アフリカ)に居座っていることの国々に対する法的効果事件(以下、「ナミビア事件<sup>16</sup>」)」において、南アフリカ(以下、「南ア」)をはじめとする幾つかの国家は、安保理の決定に拘束力が認められるのは7章下の強制措置に限られるとして、当該安保理決議の法的拘束力を否定しようとした<sup>17</sup>。また、同事件について論ずる論者の中にも、従来学説上こうした立場が認められてきた、として多数意見を批判するものが見受けられる<sup>18</sup>。

こうした見解を示すものとして幾つかの学説が挙げられるが、これらの多くは7章下の決定と6章下の勧告との区別についてのみ言及するものであり、むしろ問題意識が明確でないものとして評価されるべきである<sup>19</sup>。

したがって、安保理のいかなる決定が拘束力を認められるかという問題意識に立って議論した上で、それが7章下の決定に限られると結論するのは実際には極めて限定される<sup>20</sup>。しかも、これらはいずれもその根拠を明らかにしない<sup>21</sup>。

いずれにせよ、これらは7章下の措置に関わるもの以外の憲章規定を考慮に入れておらず<sup>22</sup>、支持されえない。

### 二 一般権限説

「一般権限説」は、(イ)サンフランシスコ会議におけるベルギー修正案の否決を直接の根拠とするもの、(ロ)安保理の実行を直接の根拠とするもの、(ハ)憲章第24条によって安保理には一般権限が認め

られるとしてそれを直接の根拠とするもの、に大別される。

(イ)サンフランシスコ会議において拘束力ある安保理の「決定」を憲章第6章、7章、8章に規定される決定に制限しようとするベルギー修正案が否決されたことを根拠として、「一般権限説」を導く見解<sup>23</sup>、あるいは憲章制定者は安保理に非常に広範な権限を付与したのだと結論する見解<sup>24</sup>が多く見られる。はたしてこうした理解は妥当であろうか。以下本条の準備作業(travaux préparatoires)を検討する<sup>25</sup>。

第一次世界大戦を阻止しえなかった連盟の経験から、第二次世界大戦後の国際平和組織の設立に関する検討においてはその初期の段階からすでに、平和の維持に関する一定の決定は加盟国に対する拘束力が認められなければならないとする見解が支配的であった<sup>26</sup>。憲章第25条の直接の前身はダンバートン・オークス提案VI章B節第4項であり<sup>27</sup>、そこでは「機構の全加盟国は、安保理の決定を受諾し、それらを憲章規定に従って履行する義務を負う」と規定されていた<sup>28</sup>。

この招請国提案に対し、サンフランシスコ会議において、安保理という語の後に「VIII章の下でなされた」という語句を挿入することがベルギー代表によって提案された<sup>29</sup>。本修正案に関しベルギー代表は、テキストの実質的修正の意図はなく、テキストの明確化を意図したものに過ぎないことを指摘している。すなわち、安保理の「義務付け権限」がVIII章に限定されなければ、安保理常任理事国以外の加盟国は安保理に白紙委任状を与えることになるが、そうした疑いをなくすため本項も安保理の決定を受諾する義務はVIII章下の権限にのみ関わるという点を明確に述べるのが望ましい、としたのである。

これに対して英国代表は、安保理を制限するのは危険を生じうるとする一方、ベルギー代表の指摘した点には「憲章規定に従って」という語句で十分対応しうるとする。さらに、憲章の他の部分に関する決定がそれによって排除されないのであれば、ベルギー修正案に反対するものではない、

と述べた。

ソ連代表は明確に反対を表明した。すなわち、安保理は恒久的に活動的な機関であるべきだが、もしベルギー修正案が採択されれば、安保理はVIII章の任務と権限に制限されることになる、本項は安保理に無制限の権限を与えるものではなく、安保理が機構の目的に反した行動をとるという恐れはありえない、として、ベルギー修正案を不必要かつ受け入れ難いものとしたのである。

一方カナダ代表は、本項はVIII章にのみ関わるものとして解釈されるべきであるとし、この点を明確にするため本項に、「憲章下の特定の義務に従って履行する[義務を負う]」という文言を追加することを提案した。

ベルギー修正案はこうした審議の末採決に付されたが、賛成14、反対13で、草案修正に必要とされた3分の2以上の賛成投票を得ることができず、否決された<sup>30</sup>。

採決結果からも明白なように、ベルギー修正案は否決されたとはいえ委員会の過半数の賛成を得ていたのであり、また反対国の中にも、英国のように、安保理の決定権限の制限は草案テキスト中に十分組み込まれているとして、安保理の決定は特定の規定に基づくことを必要としているという認識を示すものもあった。ソ連のように、安保理は機構の目的と原則によってのみ制限される広い権限が付与されるべきだとする見解を示す国もあったが、採決結果、審議過程から、安保理に一般権限に基づく広範な「義務付け権限」を与えるという見解で会議参加国が一致していたという結論は導かれえない。

こうした理解は各国政府が当時国内において示した見解によっても裏付けられる<sup>31</sup>。米国国務長官は、大統領に対する報告書の中で25条に触れて、加盟国を拘束する安保理の決定は特定の権限規定に基づくものに限定されると明確に述べる<sup>32</sup>。さらに、カナダ政府の公式コメンタリーは、25条によって加盟国が義務を負うのは他の特定の規定によってそれが規定されている場合に限定されるという見解がサンフランシスコ会議において認められたこ

とを強調する<sup>33</sup>。

このように、25条の準備作業は、その採決結果、審議過程、及び当時の各国の理解を慎重に検討した場合、一般権限に基づく「義務付け権限」が安保理に付与されたと理解することを許すものでなく、したがって準備作業自体を根拠として「一般権限説」を支持することはできない<sup>34</sup>。むしろ、安保理に無限定な「義務付け権限」を与えることはその恣意的な決定を許し、加盟国の主権を侵害することにつながるという観点から、安保理の決定が拘束力を有するのは、それが特定の権限に基づく場合に限定されるという理解の方が一般的だったことを示すものであった<sup>35</sup>。

(ロ)安保理の実行を直接の根拠として「一般権限説」をとる見解は、幾つかの実行の分析を通して、「24条によって安保理に与えられた任務によってのみ範囲を定められる、一般的義務付け権限」が安保理に付与されると結論する<sup>36</sup>。

しかし、そこで挙げられる事例は適切なものであろうか。トリエステ問題は、憲章外の条約の中で定義された権限に関わるものであり、特別な状況を背景とし、また条約当事国間の合意を根拠としており、いかなる国の主権も侵害するものではない<sup>37</sup>。パレスチナ・ケース、コンゴ問題はいずれも休戦要求決議に関わるものであり、それらは憲章第40条に根拠が求められる<sup>38</sup>。インドネシア・ケース、カシミール問題における休戦要求決議は当事国の受諾後初めて効力が発生した<sup>39</sup>。またギリシャ国境紛争ケースは紛争地域の調査に関するものであり、憲章第34条に根拠が求められる。さらに、イラン・ケース、南ア問題では、そもそも何が加盟国を拘束する決定なのか、という点が検討されていない<sup>40</sup>。

このように、「一般権限説」の根拠として挙げられる実行はいずれも先例としての価値が疑問視される<sup>41</sup>。むしろ、安保理の実行からこの問題に関する結論を直接導くことは適切ではないように思われるのである<sup>42</sup>。

(イ)安保理には憲章第24条によって一般権限が認められるとして、それを直接の根拠として「一般

権限説」をとる見解は、まず、「黙示的権限法理」によって24条<sup>43</sup>に関し、「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」を遂行するに必要な安保理の黙示的一般権限を認める。さらに、25条の権限の範囲は24条のそれと当然に一致するとして、安保理決議は、(1)憲章の実体上および手続上の要件に従って採択され、(2)勧告の採択しか予定していない明示の規定が存在しない、ことを条件として<sup>44</sup>、25条によって拘束力を付与されると結論する<sup>45</sup>。

国連も国際組織の一つであり、安保理は国連という国際組織の一機関として位置づけられる。国際組織に関しては一般に、その設立条約に明記された権限によっては十分その目的・任務を達成しえない場合に、設立条約上機構に与えられた任務からそれを可能とする権限(「黙示的権限」)を演繹することによってそのギャップを埋めることが認められている<sup>46</sup>。これが「黙示的権限法理」であり、1949年に国際司法裁判所(以下、「ICJ」)の「国際連合に勤務中被った損害の賠償事件(以下、「損害賠償事件」)」勧告的意見<sup>47</sup>において、「国際法上、国連は、たとえそれが国連憲章上明示されていないものであっても、その任務の遂行に不可欠なものとして必然的推論により付与される権限を有するものとみなされなければならない<sup>48</sup>」という形で定式化された。

国際組織は国家間条約によって設立されるが、その活動は一般に長期にわたるため、変動する国際社会に機構自身を適応させ実効性<sup>49</sup>を確保する必要が生じる。にもかかわらず、設立条約の改正は困難であるため、それによる対応はしばしば現実的でない。それゆえに国際組織において黙示的権限が不可避免的に問題となり、また広く認められてきたのである<sup>50,51</sup>。

憲章第24条によって負う任務から、安保理に一般権限が導かれることは一般に認められている<sup>52</sup>。では、25条の権限の範囲がその黙示的一般権限の範囲と当然に一致するという理解は適切であろうか。

国際組織が加盟国に対して拘束力ある決定をな

す場合、その範囲について限定されなければ、当事国の参加なしにその国に新たな義務が生じることを認めることになる。もとより、予め決定の範囲について機構に自由裁量を与えることで加盟国が同意していれば、国際法上なんら問題は生じない。しかし、その点に同意が存在しない場合、他の権力主体に従属しないという主権原則と抵触することになる。

国際組織が黙示的権限を有することは現在一般に認められているものの、安保理に関する「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」というように、極めて広く規定される機構の目的と原則の遂行に必要な権限が黙示的権限として認められるならば、實際上機構はいかなる措置をも執りうることになる。加盟国の主権と抵触することなしに機構の実効性を高めうる分野においては、そうした帰結も受け入れられよう。しかしながら、そのような形で制限なく認められる黙示的権限に基づく「決定」が法的拘束力を有するものとして義務付けられる場合には、拘束力ある決定の範囲は實際上無限定となり、したがって当事国の参加なしにその国に新たな義務が生じることとなり、主権侵害の問題が惹起される。

24条に関して一般権限を認める場合、拘束力ある決定とはなんら関係のない安保理の行動を列挙し、それらは「黙示的権限法理」によって正当化されると主張される<sup>53</sup>。そこで挙げられるのは、まさに、加盟国の主権をなんら侵すことなく機構の実効性を高めることが可能であったケースである<sup>54</sup>。一方、そのように拡大された権限に基づく決定が25条によって拘束力を認められれば、加盟国の義務がその参加なしに生ずることになり、そこに主権との抵触の問題が生じる<sup>55</sup>。にもかかわらず、両者が当然に一致すると理解することは適切であろうか。さらにまた、安保理が事実上なんらの制約なく加盟国の主権を侵害することを認めることになるという帰結は、今日の国際社会において受け入れられるものであろうか。

### 三 特定権限説

「特定権限説」は、(一)憲章第24条における「黙

示的一般権限」の存在を否定し、安保理に認められている権限はいかなる場合であれ、24条2項に列挙されるものに限定されるという理解を直接の根拠とするもの、と(ハ)問題となる権限が主権に関わるか否かにより「黙示的権限法理」の適用を区別すべきであるという理解を根拠とするもの、とに大別される<sup>56</sup>。

(ニ)前者は、憲章第24条1項も25条も一般規定であり、他の規定による補完、具体化が必要であり、安保理の権限は24条2項に列挙される権限に限られるとし、安保理の決定に拘束力が付与されるかどうかという問題に関しては、25条からはなにも導かれず、個々の憲章規定から判断されると結論する<sup>57</sup>。

しかしながら、憲章規定の文言はともかく、今日、24条から安保理に「黙示的一般権限」が認められることは一般に支持されている<sup>58</sup>。したがって、同条は安保理に特定権限しか与えていないことを主張し、それを直接の根拠とするこの見解は説得的なものではない。

ここで注目されるのは、この見解も、前述の(イ)説同様、24条に関して黙示的権限として認められる権限の範囲と25条に関して認められるそれとが同一である、ということ的前提としている点である。

これに対し、(ハ)問題となる権限が主権に関わるか否かにより「黙示的権限法理」の適用を区別すべきであるという理解を根拠とする見解は、「黙示的権限法理」は安保理の「義務付け権限」を拡大する際には正当化根拠として機能しえないとする。すなわち、これまで「黙示的権限法理」が広く認められてきたのは、機構に対する加盟国の権利が問題とならない場合であるが、それが安保理の「義務付け権限」の拡大に利用されるならば、国家にとって新たな義務が、その参加なしに生じることとなり、国家主権と衝突する。さらに、加盟国は「義務付け権限」の範囲が限定されているからこそその決定に同意し履行することを約束したのである、として<sup>59</sup>、25条の「決定」の範囲は個々の行為権限の分析によってのみ導かれると結論するの

である<sup>60,61</sup>。

### 第三節 小括

本稿は、国連憲章第25条によって規定される安保理の拘束力ある決定の範囲、その「義務付け権限」の範囲について考察を加えようとするものである。

前節で示したように、その考察においては、(a)憲章の準備作業の評価、(b)安保理の実行そのものの評価、(c)「義務付け権限」と「黙示的権限法理」との関係の評価、が対立軸となっている。そのうち、前二者によって結論を導くことが困難であることも既に示した通りである。そこで、本稿ではその考察にあたって安保理のみの問題として憲章の準備作業や25条に関する安保理の実行の評価によるのではなく、安保理の「義務付け権限」と「黙示的権限法理」との関係を、国際組織による加盟国に対する拘束力ある決定というより大きな枠組みの中に位置づけ、歴史的パースペクティブの下に検討し、機構による決定の範囲と拘束力との関係に関するプリンシプル(原理)を探求することによって結論を導くというアプローチを試みる。

こうしたアプローチをとるに際し、まず国連に先立つ国際平和組織として国際連盟を扱う。ここでは連盟理事会の権限の検討を通して国際組織による決定の範囲と拘束力との関係についての視角を定める(第二章)。次に国連総会及び安保理の「決定」について検討する。ここでは国際司法裁判所の判例<sup>62</sup>及びその評価を素材として議論の構造を探り、それを踏まえて「黙示的権限法理」を検討する(第三章)。最後に、国際組織による決定の範囲と拘束力との関係に関するプリンシプルを探求し、今後実行の検討を含めた網羅的、包括的研究を展開していくにあたっての視座を導くこととする(第四章)。

## 第二章 「決定」の範囲と拘束力

国際組織に関する一般に受け入れられた定義は存在しないとされているが<sup>63</sup>、その最大公約数的なものとして、「国家間の合意に基づき、共通の目

的の下に一定の機能を遂行するために創設され、構成国とは区別された意思を表明する独自の機能を擁する諸国の結合体」と定義することができよう<sup>64</sup>。

国際組織の原初的形態としては国際会議が挙げられる。これは、多数国の代表が会合し、共通の問題を審議するためアド・ホックに開催されたもので、その決定には原則として全会一致が必要とされ、直接の拘束力は与えられていなかった。

今日の普遍的な国際組織の初期の形態として、19世紀中葉以降、経済、社会、文化的問題を共通に処理するために設立された種々の国際行政連合が挙げられる。が、これも国際会議を幾らか組織化した程度に止まり、その決定には原則として全会一致が求められ、基本的に拘束力は与えられていなかった<sup>65</sup>。

国際組織一般の歴史<sup>66</sup>のなかで、国際行政連合と並んで比較的初期に成立したのものとして国際委員会が挙げられる。が、これらも一般的には政府代表によって構成され、実質事項に関する決定には全会一致が必要とされるなど、独自の意思形成の点で国際会議から完全には脱皮していなかった<sup>67</sup>。

第一次世界大戦後設立された国際連盟は、政治、軍事から経済、社会、文化の各分野にわたって包括的な権限を行使する、人類史上最初の普遍的な国際組織と位置づけられる<sup>68</sup>。もとより、国際連盟は国際連合とは別個の法主体であって、一般的に言って国連は意識的に連盟とは別のものとして創設されたものであり、国連と連盟との間の法的連続性にも問題がある<sup>69</sup>。しかし、ここでとりあげる連盟規約第11条1項<sup>70</sup>は、その文言から明白なように、加盟国の義務を定めた規定が中心を占める連盟規約にあって、連盟理事会<sup>71</sup>の「決定」が問題となりうる規定であり<sup>72</sup>、国際組織の加盟国に対する「決定」の範囲とその拘束力との関係に関するプリンシプルを求め、視角を定める上で重要な素材となる。

## 第一節 連盟規約第11条

連盟規約第11条は、ウィルソンの第一草案の基礎となった<sup>73</sup>ハウス大佐の草案第5条<sup>74</sup>にその原形が見いだされ、ウィルソンの第二草案第8条<sup>75</sup>をその直接の起源とする<sup>76</sup>。特に異論なく採択されており、その審議中はほとんど注目されていなかったようである<sup>77</sup>。

ところが、連盟の活動が開始されるとともに、一連の紛争における適用を通じて脚光を浴びるようになった<sup>78</sup>。なかでも重要な契機として挙げられるのが、1925年のギリシャ・ブルガリア国境紛争事件<sup>79</sup>である。

本件は、1925年10月19日に生じた両国の国境守備隊の発砲事件に端を発するいわば単純な国境紛争であるが、深刻な結果を惹起する危険をもち込んでいた<sup>80</sup>。ブルガリアは三日後の22日、連盟に対し規約第10条及び11条に基づいて遅滞なく必要な措置を執ることを要請した。これを受けて理事会議長は、緊急理事会の開催を待たずに敵対行為の停止と両軍の撤退を要請し、さらに緊急理事会は26日、両軍の撤退とそれに関する監視団の派遣を決議した。両国がこれを受け入れた結果、戦争の脅威は除去された<sup>81</sup>。

本件において理事会の敏速な予防的措置により戦争の脅威が排除されたことによって、規約第11条1項の重要性が認識されることとなり、その理論的研究に力が注がれるようになった。その成果として連盟の場においても、1926年のブルッケール報告<sup>82</sup>を嚆矢として、1927年に総会および理事会で採択された「規約第11条適用の指針<sup>83</sup>」、1928年のルートヘールス・メモ<sup>84</sup>が立て続けに作成された<sup>85</sup>。その結果、「11条は規約上最も有用な条項の一つである」とまで認識されるようになったのである<sup>86</sup>。

規約第11条によって連盟が執るべきとされる措置の範囲は、「国際の平和を擁護する為適当且有効と認むる措置」と規定されている。この措置の範囲に関して、本条項は余りに広く解釈されてはならないとして、平和的措置に限られるとする見解もある<sup>87</sup>が、一般国際法上合法なかぎり如何なる

措置をも執りうるとする解釈<sup>88</sup>が有力であった。

「規約第11条適用の指針」においては、理事会の執りうる措置として、「違約国に対する戦争以外のいかなる措置をも含む」と明記された<sup>89</sup>。ルートヘルス・メモにおいても、「連盟は規約第11条によって、非常に広範囲な権限(the most extensive competence)を有する」とされ、連盟は如何なる紛争にも介入することができ、またその執りうる措置も非常に広く、理事会は適切と考える如何なる措置をもその自由裁量によって執りうる事が明らかにされた<sup>90</sup>。

このように、規約第11条のもとで連盟はいわば一般権限を有するとされていた<sup>91</sup>。しかし、そうした一般権限に基づく決定は加盟国を拘束するものだったのであろうか。以下、この点を、決定手続の問題と決定の拘束力の問題<sup>92</sup>とを通して検討する。

連盟機関の決定手続は規約第5条1項・2項によって規定される。原則として「其の会議に代表せらるる連盟国」の全会一致が求められるが、「本規約中又は本条約の条項中別段の明文ある場合」は例外とされ、また手続事項は過半数の同意で足りるとされた。

規約第11条1項はその決定手続に関し特別の規定をおいていない。さらに4条5項は理事国以外の利害関係国の理事会への参加を規定している。では、理事会が11条1項に基づいて何らかの措置を執る決定をなす場合、紛争当事国を含む絶対的全会一致が求められたのであろうか。この点について学説は分かれる。

肯定説は、上述の連盟規約の解釈から当然に絶対的全会一致が求められるとし、相対的全会一致の主張に対しては、11条1項における連盟理事会は調停機関であり、4条5項によって紛争当事国の会議参加が想定される以上、その同意は不可欠であるという点を強調する<sup>93</sup>。

これに対して紛争当事国を除く相対的全会一致<sup>94</sup>で足りるとする見解は、絶対的全会一致が必要とされるならば、理事会が当該措置を命じることに付いて当事国が同意しないかぎり理事会は何ら

の措置も命じえないことになるという、絶対的全会一致の惹起する結果の不合理性を強調する<sup>95,96</sup>。

実際の慣行をみると、絶対的全会一致が求められたケース<sup>97</sup>もあるが、多くの場合、相対的全会一致で足る、とされている。1922年のオーストリア・ハンガリー国境紛争事件<sup>98</sup>、前述のギリシャ・ブルガリア国境紛争事件<sup>99</sup>、1927年のルーマニア・ハンガリー紛争<sup>100</sup>、1931年の満州事変<sup>101</sup>、1936年のイタリア・エチオピア紛争<sup>102</sup>などである。このように、規約第11条1項の決定に関しては、しばしば紛争当事国以外の全会一致で足りるとされており、少なくとも、紛争当事国を除外して決定をなすことも可能であったと言える<sup>103</sup>。

では、こうして採択された決定は法的拘束力を有していたのであろうか。この点についても学説は分かれる。

法的拘束力を認める学説は、11条1項から国際連盟には平和擁護のための措置を執る義務が生じ、それゆえ連盟は勧告しさえすればよいのではなく決定もしなければならないとする。さらに、すべての戦争とその脅威は連盟全体の利害関係事項であり、連盟加盟国は規約批准によって平和擁護のために可能なかぎりのことをなす義務を負っているとして、当事国は理事会によって決定された措置を履行する義務を負い、当事国以外の加盟国は理事会を援助する義務を負うとするのである<sup>104</sup>。

これに対して法的拘束力を否定する見解は、理事会及び総会の権限は一般に、「連盟の行動範囲に属し又は世界平和に影響する一切の事項をその会議において処理す<sup>105</sup>」ることにあるとし、その前提の下に、11条1項が例外規定でない点を確認する。すなわち、11条1項で用いられている術語は他の条項に比べて断定的ではあるが<sup>106</sup>、それは連盟の行動義務を定めたものであり、15条6項のように加盟国になんらかの義務を課したものではない、とするのである<sup>107</sup>。

一般に後者が通説とされる<sup>108</sup>が、実際の慣行を見ても、規約第11条1項が活用されるようになった先例としてその意義が強調されるギリシャ・ブルガリア国境紛争においてさえ、理事会は当事国

を除外して決議を採択した後、当事国に承認を求めている<sup>109</sup>。理事会の決定に法的拘束力を欠いていたために当事国の同意を必要としたのである<sup>110</sup>。1927年の「規約第11条適用の指針」においても、理事会は如何なる措置をも執りうるとされた<sup>111</sup>が、いずれの措置も、勧告ないしは要請できると指摘されるに留まっていた<sup>112</sup>。このように、規約第11条1項に関する決定は、慣行上紛争当事国を除いて採択されることはあっても、法的な意味での拘束力を有するものではなかったのである<sup>113</sup>。

以上の検討から明らかなように、国際連盟は、規約第11条1項によって、戦争又は戦争の脅威に対して、「国際の平和を擁護する為適当且有効と認むる」如何なる措置をも執ることが認められており、いわば国際の平和を擁護するための一般権限と言うべきものを有していた。また、その決定はしばしば紛争当事国を除外した形でなされていた。しかしながら、それは実際上何らの法的拘束力を有するものではなかったのである<sup>114</sup>。言い換えれば、それは法的拘束力を有しないとされていたからこそ、理事会は如何なる措置をも執りうることが認められていたのである<sup>115</sup>。

## 第二節 戦争防止手段の助長に関する一般条約

連盟規約第11条の下で理事会が執る措置の決定手続のあり方と決定の拘束力の欠如の問題は、本条項が注目されるようになるとともに連盟内でも指摘され、その改善が検討された。そしてそれは、「戦争防止手段の助長に関する一般条約(General Convention to Improve the Means of Preventing War, 以下、「本条約」)」の採択という形で結実した。

もとより、本稿の課題は、国際組織にその設立条約上付与された「義務付け権限」の拡大が默示的権限として認められるか否か、認められる場合にどの程度まで認められるか、という点の検討にある。したがって、如何に連盟規約との関係が密接であろうと、それとは別に締結された条約における連盟の権限それ自体は本来本稿の射程に入る

ものではない。しかし、本条約は前述の通り規約第11条1項によって理事会が執りうる措置に関する決定手続及びその拘束力の検討の結果採択されたものである。それゆえ国際組織の加盟国に対する「決定」の範囲とその拘束力との関係に関するプリンシプルを求め、視角を定める上でその検討が有用となる。以下、まず成立の経過<sup>116</sup>を見た上で、こうした観点から本条約を検討する<sup>117</sup>。

1928年2月22日、安全保障及び仲裁委員会第二会期においてドイツ代表は、理事会が紛争当事国に対し戦争予防の手段として仮措置、軍事上の現状維持及び休戦を勧告した場合には、当事国は当該勧告に従うことを予め合意することを提案した<sup>118</sup>。同時に、当該勧告がなされるには理事会の相対的全会一致が必要であるか、単純或は特別多数決で十分であるか、についての検討も提案された<sup>119</sup>。

それを受けて「戦争防止手段助長モデル条約(Model Treaty to Improve the Means of Preventing War)案<sup>120</sup>」が採択された<sup>121</sup>が、1929年になってその一般条約化が総会で提案され、検討が開始された。この審議は紛糾をきわめ、1931年になって漸く理事会特別委員会によって条約案が作成され、総会に提出された。その後若干の修正を経て採択され<sup>122</sup>、その署名を希望する旨の決議が採択された<sup>123</sup>。

本稿との関係で本条約を扱う場合に問題となるのは、前項で検討した点、すなわち、理事会の執りうる措置、その決定に際しての当事国の同意投票の必要性(決定手続)、その法的拘束力の有無、の三点およびその相互関係である。

決定手続に関しては、若干の議論<sup>124</sup>を経て相対的全会一致が採用された(7条)。

決定の法的拘束力の問題は、理事会の執りうる措置との関係もあって、議論の中心となった。すなわち、執りうる措置を具体的に限定して拘束力を認めようとするフランス等の立場と、理事会は任意の措置を執りうることとしつつ、一定の場合には拘束力を認めないとする英国等の立場とが対立したのである。会議の大勢としてはフランスの

見解が有力であったが、英国は、法的拘束力が付与されたとしても、「たとえ義務が明確に定義されていても、理事会の勧告する措置が当事国の安全保障を真に危うくするものである場合には、当該当事国がそれを履行するかは極めて疑わしい」と述べて<sup>125</sup>、強硬に反対した。これに対してフランスは、義務が明確に定義されれば「本条約規定は主権とは衝突しない」と述べて<sup>126</sup>、それに反論した。この対立は主権の制限に直接かかわる問題であったために容易に解決されなかった<sup>127</sup>が、最終的には、本条約の目的は規約第11条による道徳的義務の強化であり、つまりそれを法的義務とすることであるとの提案趣旨が貫徹され<sup>128</sup>、理事会の決定には拘束力が認められることとなった(1条・2条・3条)。

本条約の下では理事会の決定には拘束力が認められることとされ、かつその決定には当事国の同意は求められないことが明定された。では、このような条件の下で、理事会は「国際の平和を擁護する為」必要な一般権限を有するとして、如何なる措置を執ることも認められたのであろうか。

本条約上理事会が執りうるべき措置は、非軍事的措置(1条)と軍事的措置(2条・3条)とに分けられる。前者はすなわち非軍事的保全措置(the conservatory measures of a non-military nature)であり、これは通常の紛争解決手続における保全措置にほかならない<sup>129</sup>。後者は兵力の撤退(2条)と中立地帯の設定及び現場指揮官への注意命令義務(3条)である<sup>130</sup>。

このように、本条約上理事会が執りうる措置は規約第11条の場合に比較して明らかに限定された。この点についてルートヘルスは、「規約第11条の義務と本条約の義務とはかなりの違いがある。本条約が、当事国が投票によってその意見を表明しうることなしにそれに課される措置を扱っていることを忘れてはならない。そのような措置は当事国の意思に反して課される可能性さえ存するのである。一方、規約第11条の適用は当事国の同意投票を必要とする。したがって、……本条約においては、執られうる措置を定義し限定することは不

可欠である(It was essential in the present case to define and limit the measures to be taken.)」と述べる<sup>131</sup>。この表現からも明らかなように、相対的全会一致による理事会の決定が当事国を拘束する場合には、それが当事国の意思に反して課される可能性のあることに鑑み、理事会が命じうる措置は定義されることが必要であり、それは当然規約第11条によって執られうる措置より限定される必要があるとされたのであった<sup>132</sup>。

### 第三節 小括

本章では、国連安保理の拘束力ある決定の範囲の問題を歴史的パースペクティブの下に位置づけて検討し、国際組織の「決定」の範囲とその拘束力との関係に関するプリンシプルを求めめるために、連盟理事会の規約第11条1項に基づく権限を検討した。その結果、権限の範囲と拘束力について、理事会の一般権限に基づく決定には拘束力が認められず、拘束力が認められるのは特定権限に基づく決定に限られる、という相関関係が認識されていたことが明らかとなった。

しかしながら、ここでは規約上規定された理事会の一般権限が問題となったのであって、その黙示的権限が問題となったわけではない。したがって、以下、この認識を視点として、黙示的権限によって拡大された権限に基づく決定の拘束力に関して、ICJの判例を通してその議論の構造を検討する。

### 第三章 黙示的権限に基づく決定の拘束力

本章では、黙示的権限に基づく決定の拘束力の問題を検討するにあたり、まずICJの判例を素材とする。次に、そうした判例分析を踏まえて「黙示的権限法理」を再検討する。

国際組織の権限がICJで問題となったケースは多いが、その黙示的権限に基づく決定の拘束力が争われたケースとしては、「国際連合のある種の経費事件(以下、「特定経費事件」)」勧告的意見、「ナミビア事件」勧告的意見の二例のみが挙げられる。本章では、前者を素材として黙示的権限に基づく

決定の拘束力を巡る議論の構造を探り、その上で、まさに憲章第25条に規定される安保理の「決定」が焦点となった「ナミビア事件」について深く検討する。なお、それに先立ち、25条の「決定」の範囲が争われたケースとして「コルフ海峡事件(管轄権)」判決について検討する。

### 第一節 「コルフ海峡事件(管轄権)」判決<sup>133</sup>

本件は、1946年10月22日にアルバニア領海内のコルフ海峡で生じた英国軍艦の触雷事件に端を発する両国間の紛争である<sup>134</sup>。本紛争はアルバニア政府参加<sup>135</sup>の下に安保理で討議され、翌年4月9日、「安保理は、……[両国政府]が国際司法裁判所規程に従って、本件を速やかに同裁判所に付託すべきことを勧告する」決議<sup>136</sup>が採択された。本決議を受けて英国政府は、5月13日、本件をICJに提訴した<sup>137</sup>。これに対しアルバニア政府は回答文書の中で「英国政府の[主張する管轄権の根拠の]不正規性にもかかわらず、裁判所に出廷する用意がある」と述べた<sup>138</sup>。ICJはこれをもって管轄権を受諾したものと見なしたが、その後アルバニア政府が管轄権を争う先決的抗弁を主張した<sup>139</sup>ため、それに関する審議がなされることとなった。

ICJは、1948年3月25日、賛成15、反対1をもって、アルバニアの先決的抗弁を棄却した<sup>140</sup>。

本件に関して本稿との関わりで注目されるのは、英国政府が主張した憲章第25条を理由とする管轄権の根拠とそれをめぐる議論である。同国政府は当初、安保理によるICJへの付託勧告決議が25条によって両当事国を拘束するという、25条の「決定」内容についての極めて広い見解<sup>141</sup>に基づいて管轄権を主張した<sup>142</sup>。これに対しアルバニア政府は、「憲章第25条は、憲章第7章の規定に基づいてなされた決定にのみ関連するものであり、紛争の平和的解決に関する安保理の勧告に適用されないことは疑いがない」と述べて<sup>143</sup>、英国政府の主張に真っ向から反論した。

判決は、管轄権の根拠をアルバニア政府の回答書簡における「自発的管轄受諾」において、この点に関する見解を示す必要はないとした<sup>144</sup>。この

点に関する見解を明確に示したのが、7裁判官の共同個別意見<sup>145</sup>とダクスナー判事<sup>146</sup>の反対意見である。

7裁判官の共同個別意見は、安保理決議の法的効力についての評価がアルバニアの「自発的管轄受諾」に先行する以上、ICJは前者について決定を下すべきであったとし、その点について、(1)勧告という語の通常の意味、(2)裁判所の管轄の基礎を諸国の合意に置く憲章及び裁判所規程の一般的構造、(3)憲章第36条3項の語句及び目的、を根拠として、いかなる安保理の決定も25条によって拘束力を認められるとする英国政府の見解を否定するとともに、25条によって拘束力が認められるのは7章下の決定に限られるとするアルバニア政府の見解を支持した<sup>147</sup>。ダクスナー判事も、その反対意見の中で、「サンフランシスコ会議の準備作業もまた、25条を事実上(*ipso facto*)の『義務的決定』を意味するものとして無差別に適用されてはならないことを明確にしている」と述べて、英国政府の見解を否定した<sup>148</sup>。

本件において、判決は当該安保理決議の拘束力に関する判断を避けたが、共同個別意見及び反対意見は、それが認められないことで一致している<sup>149</sup>。また、本件に関する論稿も当該決議に拘束力が認められない点で概ね一致している<sup>150</sup>。さらに、一般に安保理決議が決定・勧告の別なく25条によって拘束力を与えられるとする見解が支持されない点は先述の通りである<sup>151</sup>。「一般権限説」によれば、たとえ憲章上は「勧告」をなしうるとのみ規定されている場合にも、安保理の意思次第で拘束力ある決定をなしうることになるが、本件においてはそうした理解が可能かどうか問われ、共同個別意見及び反対意見はそれを明確に否定したのである<sup>152</sup>。

### 第二節 「特定経費事件」勧告的意見<sup>153</sup>

1956年のスエズ動乱に際して国連総会決議に基づき派遣された国連緊急軍(UNEF)及び、1960年のコンゴ危機に際して安保理決議に基づいて組織されたコンゴ国連軍(ONUC)の経費は、毎年総会

決議により加盟国に対して一定の分担方式に従い割り当てられた<sup>154</sup>。しかし、フランス、ソ連などはその支払い義務を法的に否認し、その他の加盟国も合わせ分担金の滞納が国連に重大な財政危機を招くに至ったため総会は、「[両国連平和維持活動]の財政に関して、加盟国が国連憲章のもとで負う義務につき権威ある法的指針をうる」ために、決議1731(XVI)<sup>155</sup>を採択して「[両国連平和維持活動に関して]総会決議で認められた経費は、国際連合憲章第17条2項に規定するところの『この機構の経費』をなすものであるか」についてICJの勧告的意見を求めることとした<sup>156</sup>。

本件は、ICJが扱った憲章解釈と履行に関する勧告的意見の中でもっとも重要な事件の一つである<sup>157</sup>が、同時にもっとも困難な問題の一つでもあった<sup>158</sup>。それは、単に国家間に深刻な見解の対立を惹起した政治的な問題であったからだけでなく、国連においてその設立以降生じた政治的分野における機構の発展を扱うことが要求されたからであった<sup>159</sup>。本件で扱われた問題は憲章上の重要な諸問題に及んだが<sup>160</sup>、本稿との関わりで重要なのは、UNEF及びONUCの活動を承認した基本決議(basic resolution)の合憲性とその支出を経費として加盟国に割り当てた財政決議(financial resolution)の有効性との関係、及び、基本決議の勧告的性格にもかかわらず、総会によって承認された支出が機構の経費とされれば必然的にすべての加盟国は総会による割り当てに従って負担する義務を負うのか、という密接に関連する二つの問題である。すなわち、基本決議の合憲性及びその義務的或は勧告的性格と、財政決議の有効性及び拘束力、との関係である<sup>161</sup>。

この点に関する見解は、(a)基本決議の合憲性と財政決議の有効性とを無関係とするスペンダー判事その他の立場、(b)両者を不可分とし、基本決議が勧告の場合には財政決議の拘束力を否定するウィニアルスキ裁判長その他の立場、(c)両意見の中間的な立場として、スペンダー判事に近い多数意見、(d)ウィニアルスキ裁判長に近いフィッツモーリス判事その他の立場、の4つに整理され

る<sup>162</sup>。

スペンダー判事は、その個別意見の中で、財政的無秩序の回避に決定的プライオリティーを置いて、基本決議の合憲性と財政決議の有効性とは無関係であり、財政決議が有効に、つまり必要な多数を得て採択されれば、その基本決議の合憲性如何に拘らず加盟国を拘束するとした<sup>163</sup>。一方、多数意見は、「機構が国連の目的の一つと明示されたものを達成するために適当であったという主張を正当化する行動をとるときは、そのような行動は、機構の権限外のものではないと推定されるべきである」と述べて<sup>164</sup>、基本決議は機構一の多数派一が目的遂行のためであったと主張する限り合憲と推定され、それに付随する財政決議も有効なものとして当該支出は経費と認められるとした<sup>165</sup>。多数意見は加盟国の財政分担義務に関しては判断が求められていないとしてその判断を回避した<sup>166</sup>。しかし、多数意見は当該支出が機構の経費とされれば、必然的かつ自動的に全加盟国は総会の分担に従って支払う義務を負う、という前提に基づいているものと指摘される<sup>167</sup>。

したがって、この二つの意見はいずれも財政的無秩序及び機構の非実効化の回避を優先し、機構の目的遂行を強調する「黙示的権限法理」によって基本決議の合憲性を正当化し、その支出に関する総会の財政割当権限を当然に認めようとするものであったと位置づけられよう<sup>168</sup>。多数意見に同意する論者も、加盟国の財政義務が各ケースごとの合憲性の厳格な検討による場合、各加盟国に審査権と支出拒否権を与えることになり、機構の「実効性」を蝕むことになる点をその根拠として強調する<sup>169</sup>。

国際組織の権限を考える際に、「任務の遂行に不可欠な<sup>170</sup>」黙示的権限が認められることは「損害賠償事件」で示された通りである。しかし、そこには、国際政治における多数決制への白紙委任へとつながる危険性がつねに潜んでいる<sup>171</sup>。「損害賠償事件」においては、そこで焦点となった権限<sup>172</sup>の性質上、本件と異なり、多数派と少数派との対立、機構の内部における機関相互のバランス、

といった問題は発生せず、加盟国の主権をなんら侵害することなく機構の実効性を高めることが可能であった<sup>173</sup>。しかしながら、本件において問題となったのは、勧告決議に基づく、黙示的権限の行使としてのみ認められうる活動のために生じた支出に関する財政割当決議の拘束力である。もしその拘束力が認められれば、少なくとも理論上、あるいは法的には、総会は機構の任務と無関係に、無制限に財政分担義務を加盟国に負わせることが可能となり<sup>174</sup>、その歯止めは、「憲章上の法的制限にではなく、[基本決議及び財政決議の採択に当たり総会において3分の2以上の賛成が必要であるという]政治的要件の中に見出される<sup>175</sup>」ことになろう。しかし、このことは、総会をして財政的立法機関たらしめ、国連に超国家(super-state)的性格を与えることになる<sup>176</sup>。こうした帰結は、政治的に現実的なものではないし、法的見地からも受け入れることが容易なものではない<sup>177</sup>。

こうした立場から、個別意見でありながら多数意見を痛烈に批判したのがフィッツモーリス判事であり、反対意見として多数意見を完全に否定したのがウィニアルスキ裁判長である。前者は、有効に採択された財政決議は基本決議の合憲性と無関係に当然に加盟国を拘束するという見解に対して、その場合「総会は、単に[予算]の決定によって、實際上その任務の枠外、あるいは恐らく機構全体としての任務の枠外であっても、ほとんどいかなることでもできることになる<sup>178</sup>」として否定し、「加盟国は憲章の枠外で生じた支出について財政負担を強制されえない<sup>179</sup>」と述べる。さらに、当該支出の経費性は認めながら<sup>180</sup>、「もし[17条2項が、勧告決議に基づく活動に関する経費について、その反対国にも財政義務を生じさせるに十分であれば]、少なくとも理論的には、総会は巨額の支出を可決し、それによって反対国にさえ重い財政負担を負わせることが可能となる。……これは17条2項に多くを読み込みすぎることとなろう」と述べて<sup>181</sup>、機構の黙示的権限行使の結果生じた支出が機構の経費と認められたとしても、それが当然に加盟国の分担義務を生じさせるものではない

として、黙示的権限と加盟国の主権との調整という観点から多数意見を批判する<sup>182</sup>。

さらに、ウィニアルスキ裁判長は、基本決議の合憲性と財政決議の有効性の問題とは不可分であるとの前提<sup>183</sup>の下、機構の目的の考慮の必要性及び黙示的権限法理自体は認めながら<sup>184</sup>、「機構はその目的をいかなる手段によっても達成するよう権限付けられているわけではない<sup>185</sup>」として、それらによる権限拡大を否定する。さらに、本件基本決議の勧告的性格に注目し、機構による決定は例外的場合にのみなされ、加盟国はそうした例外的場合にのみ自国の主権行使が制限されることを受諾したのであって、基本決議が勧告的性質にとどまる場合<sup>186</sup>には基本決議に反対する国に対して財政決議は拘束力を認められえないとして、多数意見を完全に否定したのである<sup>187</sup>。

実際、本件勧告的意見は国連平和維持活動に関する加盟国の財政分担義務についての論争に終止符を打つには至らなかった。本意見は総会によって「受け入れ」られたが<sup>188</sup>、フランス、ソ連はその支払い義務を拒否しつづけた。両国の未払分担保金は、憲章第19条の、分担保金支払遅滞に伴う制裁の要件を満たすに至ったが、総会は両国に対する制裁を避け、自発的拠出金を中心とする調達方式をとることとしたのである。

本件においては財政割当権限という総会の「義務付け権限」が問題となった。多数意見その他は機構の実効性を根拠としてそれを広く認めようとしたが、そうした見解は国連に超国家的性格を与え、総会が自由かつ無制約に財政分担義務を加盟国に負わせ、その主権を制限することを認めることになるものであるとの観点から強い批判がなされた。

もとより、本件は総会の財政割当権限に関するものであり、また財政割当決議の拘束力に関する多数意見の見解も明確なものとは言えない。したがって、本稿の課題とする安保理の拘束力ある決定の範囲に関して結論を与えるものではありえない。しかし、その検討によって、一方において機構の実効性を重視する場合、他方で国家主権の擁

護という観点から強い批判がなされるという議論の構造が明らかにされたのである。

### 第三節 「ナミビア事件」 勧告的意見<sup>189</sup>

ナミビア(旧南西アフリカ)の委任統治をめぐる国連と南アとの対立は、国連設立当初から発生し、ICJにおいてもその問題はしばしばとりあげられた<sup>190,191</sup>。しかし、1966年の「南西アフリカ事件(本案)」判決<sup>192</sup>の結果、ナミビア問題の司法的解決はその可能性を失ったように思われたため、総会は政治的解決を求めざるを得なくなった。すなわち、南アを南西アフリカに関する委任状(Mandate)に従わせる努力が阻まれたため、総会は当該委任状を終了させようとしたのである。

1966年10月28日、総会は圧倒的多数で決議2145(XXI)を採択して、南アの委任統治を終了させ、当該地域の行政に関して直接責任を引受けることを「決定」した。にもかかわらず南アはナミビアを統治しつづけ、むしろその南ア本国への統合を図った。それに対して幾つかの安保理決議も採択された<sup>193</sup>が、南アはその組織的非妥協的態度を改めず、ナミビアから撤退しようとはしなかった。ここに至って安保理は1970年1月30日、決議276を採択し、総会決議2145(XXI)を再確認し、南アの居座りの違法性及び、南アのとったナミビアに関する一切の行為の違法性と無効とを宣言、さらにすべての国に、これと両立しないいかなる取引関係も慎むよう要請した。ところがその後も南アは政策を変更しようとしなかったため、安保理は小委員会の勧告に基づき、ICJに、決議276にも拘らず南アがナミビアに居座っていることは国々に対していかなる法的効果を有するかに関して勧告的意見を要請したのであった<sup>194</sup>。

本件勧告的意見も、「特定経費事件」同様多くの重要な論点を扱った<sup>195</sup>。その中でここでとりあげるのは、まさに本稿の問題関心そのものである、安保理の拘束力ある決定の範囲を巡る議論である<sup>196</sup>。

この点に関する見解は大きく対立するが、(a)「一般権限説」をとる多数意見その他の立場、(b)「特

定権限説」をとるフィッツモーリス判事その他の立場、(c)その他<sup>197</sup>、に整理される。

多数意見は、憲章第24条2項の規定にも拘らず、同条1項に基づく「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」を果たすために必要な一般権限を安保理に認め、そうした「黙示的一般権限」に基づく安保理の決定も25条に従って拘束力を認められるものとする。その根拠としては、まず憲章解釈の点から、(1)25条が適用されるべき決定をなんら限定していないこと、及び(2)25条が7章下の強制措置に関する決定にのみ関わるものであれば、48条及び49条が存在する以上、25条は不必要であること、を挙げる<sup>198</sup>。さらに、「損害賠償事件」を引用し、また「これと異なる判断は、この主要機関から憲章に基づくきわめて重要な任務と権限とを奪うことになる」と述べるように<sup>199</sup>、基本的に安保理の実効性を重視して、極端な目的論的解釈(hyperteleological-approach)<sup>200</sup>によりその黙示的権限を広範に認めることを正当化する<sup>201</sup>。ある安保理の決定の拘束力の有無の判断には、i)決議の表現、ii)その決議に至る討議、iii)援用された憲章の諸規定、iv)一般に、安保理の決議の法的効果の決定にあたり助けとなりうるいっさいの事情、を考慮する必要があるとする<sup>202</sup>が、これらはいずれも余りに抽象的で、その意味について何らの説明も加えられていない。結局のところ多数意見は、安保理がその意思次第で加盟国を拘束する決定を自由になしうることを認めたものと位置づけられる<sup>203</sup>。

こうした憲章解釈及び黙示的権限の理解は受け入れられるものであろうか。まず、25条に関する多数意見の解釈について検討する。

第一に、憲章第25条は、適用されるべき決定が「この憲章に従って」なされることを要件としており、なんらの限定もしていないとは解されない。第二に、憲章第48条、49条は、25条とは補完関係にあり、後者は一般規定としての意味を有する<sup>204</sup>。第三にまた、多数意見に従えば安保理は「一般的義務付け権限」を有するのであるから、7章に規定された条件を無視することが可能となる。

さらには、そもそも7章をはじめとする平和と安全の維持に関する規定がその必要性を失うという不合理な結果を招くことになる。このように、多数意見の拠った論拠のうち、通常の条約解釈に基づくものはいずれも説得的でない。

次に、その黙示的権限の広い解釈について検討する。多数意見は、「黙示的一般権限」に基づく決定も25条によって拘束力を認められるとし、安保理にその意図さえあれば法的拘束力を有する決定をなすことを認めるが、そうした多数意見はどのような帰結を招くであろうか。「黙示的一般権限」に基づく安保理の決定に拘束力を認めるならば、安保理の権限は本質的に無制約のものとなる。それは、安保理に「一般立法権限(general legislative power)」を与え、加盟国<sup>205</sup>に対してその意思とは無関係に義務を課すことを可能にすることになる<sup>206</sup>。

こうした帰結は現在の国際社会において受け入れられるものであろうか。そうした観点から多数意見を激しく批判したのが、フィッツモーリス判事であり、グロ判事である。

フィッツモーリス判事は、まず憲章規定において採用された基本構造について触れ、安保理は、その活動を許された分野において一定の目的のために拘束力ある決定をなすことを認められているものの、その活動分野は「総会と」比較「して」限定されており、総会は広い権限分野を有するものの、一般に討議と勧告をなすことのみが認められていることを指摘する<sup>207</sup>。したがって、憲章第24条に関してしばしば認められる「黙示的一般権限」は、安保理はいかなる種類の行動をもとりうるということの意味するのではなく、いかなる状況をも取り上げることができることを意味するにすぎないとし、それを極めて広く解する多数意見を否定し、安保理の平和の維持に関する拘束力ある決定は、それが憲章第7章及び8章に基づく場合にのみなされうるとした<sup>208</sup>。その根拠としては、25条の「この憲章に従って」という但書の存在を特に指摘し、「もし、関連する憲章[規定]においてある決定が拘束しないのであれば、25条は

それに拘束力を付与するものではない。もし[25条]の効果が安保理のすべての決定に自動的に拘束力を付与するものであれば、『この憲章に従って』という文言はまったく不必要なものとなろう。……安保理は、単に25条を援用することによって、安保理の行動の基盤である憲章規定によって義務的性格を与えられていない決議に拘束力を付与することはできない」と述べた<sup>209</sup>。そしてまた、安保理の権限を制限する必要性について、こうした制限なしでは、安保理の機能の行使は国家主権を侵害することに至る点を指摘する<sup>210</sup>。

さらに、グロ判事は、安保理が「黙示的一般権限」に基づいて拘束力ある決定をなしうるとする多数意見を、それは国連を「世界政府」に変え、国連の超国家化、連邦制国家化を認めるものであり、機構の権限は加盟国によって付与されるという憲章の根本原則を揺るがすものであるとして否定する<sup>211</sup>。そしてまた、「国際組織において受け入れられた連帯(solidarité)の程度は憲章により固定化される。それは極めて広く定義される目的と原則に基づく解釈によって変更されえない」と述べて、「黙示的権限法理」の「義務付け権限」への適用についても、主権保障の観点から明確に否定したのであった<sup>212,213</sup>。

実際、本件勧告的意見に対しては、南アが強い反発を示した<sup>214</sup>のはもちろん、英国もフランスも憲章第24条、25条に関する多数意見の解釈を否定、日本、イタリア、ベルギー、米国もその解釈に疑問を表明した<sup>215</sup>。最終的には安保理も本意見の結論に同意した<sup>216</sup>が、南アのナミビア撤退は粘り強い外交交渉を通しての政治的合意によって達成されたのであり、本意見は問題解決の基盤とはなりえなかった。

本件においてはまさに安保理の「義務付け権限」が問われた。多数意見はそれを広く認めようとしたが、その条約解釈に基づく根拠は受け入れ難く、また、安保理が加盟国の意思と無関係に新たな義務を課すことを認めることになるその帰結も、反対意見及び学説によって強く批判された。

#### 第四節 国家主権と黙示的権限の範囲

「黙示的権限法理」とは、先述したように<sup>217</sup>、当該国際組織の設立条約に明記された権限によっては十分その目的・任務を達成しえない場合に、設立条約上機構に与えられた任務からそれを可能とする権限を演繹することによってそのギャップを埋めようとするもの、と定義される<sup>218</sup>。

「黙示的権限法理」をこのように理解すると、安保理のように機構の目的や任務が極めて広く定義される場合には、その黙示的権限も極めて広いものとなり、むしろ無制約な一般権限となる。それに基づく決定に拘束力を認めることは、当事国の参加なしにその義務が生じることを認めることになる。以上の検討からこれは主権擁護の観点から強く批判されることが明らかとなった。

しかしながら現在、黙示的権限の範囲は一義的な形で理解されているわけではない。学説上も様々な見解が示され、ICJにおいてもその見解は一致しない。それらは一般に、(a)設立条約の多数国間条約としての側面を重視し、基本的に、国際組織の権限を設立条約の比較的厳格な解釈から導きだされるものに限ろうとし、黙示的権限自体を否定するわけではないが、機構の明示の権限の行使に「必要」なものに限られる、とする立場(以下、「狭い概念」)<sup>219</sup>、(b)設立条約上付与された個々の権限から機構に国際法人格を認め、そこから機構に—いわば逆に—国際社会の要請に従って機構が「発展」することを可能にするあらゆる権限が認められるとする立場<sup>220</sup>、(c)黙示的権限を積極的に認め、目的及び任務の遂行に必要と考えられる限り、設立条約上明示に付与されていない権限も、それに明記された任務と目的から演繹されるとする立場(以下、「広い概念」)<sup>221</sup>、に大別される<sup>222,223</sup>。

このように、この点に関する見解の相違は大きい。そうした相違は結局のところ、「国家の自由をできるだけ制限しない権限を機構に認める原則」として顕現する<sup>224</sup>主権の原則と、「実効的行動を確保するために不可欠な権限を与える原則」として顕現する<sup>225</sup>実効性の原則とのどちらを重視す

るか、という点に関する論者の判断の相違に起因する<sup>226</sup>。そしてそのどちらを重視して黙示的権限の範囲をどこまで認めるかは、結局のところ、論者の現在の国際秩序の状態に関する認識の相違に帰着するのである<sup>227</sup>。

こうした観点から従来の議論を概観した場合、その多くが、様々な権限が加盟国の主権に与える影響を個別に考慮することなく、すなわち加盟国の主権を侵すことなく機構の実効性を確保しようする場合と、機構が拘束力ある決定をなす場合のように、機構の実効性を確保しようとする結果国家主権と衝突する場合とをなんら区別することなく、単純に、あるいは一般的に、黙示的権限がどこまで認められるか、という形で議論を展開していることが注目される<sup>228,229</sup>。すなわち、現在の国際秩序において主権の原則を重視する論者は黙示的権限を「狭い概念」として捉え、実効性の原則を重視する論者はそれを「広い概念」として捉える、という点である。

国際組織の権限は一般に、国家主権の制限という視点によって、内部組織的権限<sup>230</sup>と実質機能的権限<sup>231</sup>とに分類される<sup>232</sup>。このうち後者に関しては、前者に比して一般に、主権の意識、主権の抵抗が正面から働く。国際法の規律を受けない限り国家が主権を行使して、国内事項として自由に規律しうべき国家固有の活動事項が、国際組織の権限を通じて国際的に規律されることになるからである<sup>233</sup>。さらに、実質機能的権限に関しても、国際組織の活動が討議・勧告に留まる場合にはその主権への影響も政治的なものに過ぎないが、加盟国を法的に拘束する決定をなす場合には、まさに当該加盟国の主権が侵害されることになる。したがって、国家主権の制限という観点においては、実質的機能権限も、勧告・討議に留まる場合と、法的拘束力ある決定をなす場合とに分類されるのである<sup>234</sup>。

こうした国際組織の各々の権限の性格は、その黙示的権限の範囲の検討においても反映され、当該権限が加盟国の主権と如何なる関係に立つかによって、主権の原則が重視される場合と実効性の

原則が重視される場合とが区別されると考えるのが妥当である<sup>235</sup>。すなわち、黙示的権限の「広い概念」は実質的に加盟国の主権を弱めることになるのであり、これが現在の国際社会において認められるか否かは、そこで問題となる権限の性質に依るのである。当該権限が機構による勧告・討議等に留まり国家主権に関わらない場合には、実効性の原則が重視され、その「広い概念」も認められる。しかし、「義務づけ権限」等国家主権が関係する場合には、実効性の原則と同時に主権の原則も無視されえず、したがってその「狭い概念」が要求されるのである<sup>236</sup>。

#### 第四章 結論

##### 第一節 結論

国際組織が加盟国を拘束する決定をなすことが認められている場合、その範囲についての限定がなければ、当事国の参加なしにその国に新たな義務が生じることになる。もとより、予め決定の範囲についての自由裁量を機構に与えることで加盟国が同意していれば、国際法上なら問題は生じない。しかし、その点が同意されていない場合には、他の権力主体によって義務が創出されることになり、国家の主権が侵害されることになる。それゆえに、連盟期において理事会の有する「国際の平和を擁護する為」の一般権限に拘束力を付与することが試みられた際には、その執りうる措置を定義し限定すること、すなわち特定権限化が必要とされたのであった。

国際組織は、その実効性を確保するため、任務の遂行に不可欠な黙示的権限を有するものとみなされなければならないことは、現在一般に認められていると言えよう。一方、安保理の負う任務は、「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」というように極めて広く定義される。したがって、その遂行に必要な権限を黙示的権限として認めることは、実際上いかなる措置を執るかについての自由裁量を安保理に認めることになる<sup>237</sup>。加盟国の主権と抵触することなしに機構の実効性を高めうる分野、すなわち安保理の活動が討議ない

し勧告に留まる場合には、いかなる状況を取り上げ、いかなる手段をとることもその「黙示的一般権限」として許されよう。また実際の慣行もそれに合致する形で形成されてきている<sup>238</sup>。安保理の権限はこうした分野においても24条2項に列挙されたものに限られるとすることは、機構の実効性を過度に制限するものであり、その実行にも反するものと言えよう。

他方、「黙示的一般権限」に基づく安保理の「決定」に、加盟国に対する拘束力を認めるならば、事実上拘束力ある決定の範囲は無限定となり、安保理の意思のみによって加盟国に新たな義務が課されることを認めることになる<sup>239</sup>。安保理理事国のうち9理事国が合意し、常任理事国が反対しなければ、安保理は加盟国の主権を侵害するいかなる決定をも、「国際の平和及び安全の維持」に必要であるとしてなしうることになるのである<sup>240</sup>。この場合、一見したところ(*prima facie*)安保理の実効性が高められるように思われるが<sup>241</sup>、同時に安保理の権限が国家主権と激しく対立することになる点は看過されてはならないし、その点は改めて指摘するまでもないであろう。こうした見解が、安保理の世界政府化或は国連の超国家化を認めることとなり、主権国家から成る現在の国際社会において受け入れられるものではないとして激しく批判される点は、判例の検討を通じて既に見たところである<sup>242</sup>。

こうした観点から安保理の権限の限界を論ずる立場に対しては、しばしば「静態的なアプローチであり、……国際法と国際組織を永遠に非実効的な段階に停滞させるものである<sup>243</sup>」との批判がなされる。そうした批判は、「国際法は進化する能力をもたなければならない。ICJは、[国際立法制度が不十分である以上]、この点で中心的役割を果たさなければならないのである<sup>244</sup>」というような、極端な目的論的解釈アプローチ、換言すれば、「望ましい」結論を導くためであれば司法立法を積極的に行うべきだとする認識を基盤としている<sup>245</sup>。

こうしたアプローチが、国際法、あるいは国際組織を「非実効的段階」から飛躍させるものであ

ると思われぬ。安保理が、憲章上特定の権限規定の根拠を示さず、「黙示的一般権限」に基づくとして当該決定の法的拘束力を主張しても、安保理にも、国連全体にも、さらには国際社会全体にも、その履行を直接的に強制する手段は与えられていない<sup>246</sup>。こうした状況のもとでの闇雲な決定にはそもそもなんらの履行確保可能性もなく、安保理および国連の権威を失墜させる結果に終わるものと思われる<sup>247</sup>。

さらにまた、国際法を法としてとらえる以上、こうした認識は共有されえない。「ある権利が本来的に不完全で、執行不可能であることを認めることになるがゆえに、ある結果は受け入れられないという趣旨の見解は、国際法としては説得力に欠ける。なぜなら、その発展の現段階においては、これがまさにそのシステムの現状なのである。そして、現在予見できない変化が生じるまでは、[今後も] そうでありつづけるであろう。法の発展は、こうした状況を見捨てなされえない<sup>248</sup>」ということを銘記しなければならないのである。

国際連合安全保障理事会は、「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」を負う機関である。一方では、こうした国際平和組織の中核的機関たる安保理をして、常に国際社会の変化に対応させ、その実効性を確保していく必要がある。しかし他方で、このように広範な任務の遂行のために「黙示的一般権限」が必要であるとされ、それに基づく決定が拘束力を認められるならば、安保理の決定は事実上無制約のものとなり、加盟国の主権が侵害されることになる。このように、両者の間には激しい緊張関係が生ずるのである。しかし、この緊張関係は、実効性の原則或は主権の原則のいずれかを決定的に重視することによって解決されるものではない。そのいずれも国際社会の基盤そのものに関わっているからである。したがって、安保理の権限について論ずる際に必要となるのは、その実効性を確保しようとする場合に国家の主権との間に生ずるこの緊張関係を十分に認識することなのであり、そうした認識こそが機構の実効性を真に担保する唯一の道であるように思われるの

である。

## 第二節 残された課題と今後の展望

本稿は、国連憲章第25条によって規定される安保理の拘束力ある決定の範囲を考察するものであった。その結果、安保理の「義務付け権限」が、「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」の遂行に必要な範囲で認められるとするならば、主権との激しい緊張関係が惹起されるのであり、その点を十分に認識する必要があるという結論が導かれた。

しかしながら、安保理の拘束力ある決定の範囲を明確な形で画定するには至らなかった。本稿では国際平和組織の前身としての連盟理事会の権限と、国連期における国際司法裁判所判例を中心に検討を行ったわけだが、今後、「義務付け権限」が問題となる国際組織を広く扱うとともに、安保理自体の実行の検討を進めることによってそれを明確な形で示す必要があるだろう。

さらに本稿は、安保理の「義務付け権限」に関する今日的課題の前提的考察にとどまる。今後は、安保理は各々の規定の下で、とくに憲章第7章の下で、どのような行動をどこまで執りうるのか、という点に関する検討を展開する必要がある。また「義務付け権限」自体、安保理に関する法的問題の一部にすぎない。近年の安保理の活動を概観した場合、いわゆる「授權決議<sup>249</sup>」の法的性質の検討も重要であろう。さらにまた、国家の国際犯罪の帰結等における、国際法の事実上の履行強制機関としての安保理への期待の高まり<sup>250</sup>に対応した考察も求められよう。

国連および安保理の重要性は改めて指摘するまでもないが、我が国にとってもその重要性は今後も増大することこそあれ減少するものではないであろう。そのことは、我が国において国連が、一方において過度に理想化された無謬の存在、他方で大国の利害を代弁するに過ぎない単なる政治的存在、という極端な振幅の中で語られている傾向と相俟って、その法的分析の必要性を強く認識させる。安保理は言うまでもなく政治的機関であ

り、国連も各国の政治的利害の対立を反映する場ではあるが、そうした政治的側面は、法的な規律の存在を前提とした上で語られるべきことが看過されてはならない<sup>251</sup>。国連および安保理の法的側面に関する研究を展開していくことの必要性は、ますます高まってきているのである。

冷戦終焉に伴う安保理の活性化は定着し、それに対応して、学説レベル<sup>252</sup>はもとより、現実の国連の場においても、安保理に関する制度の見直しが進められている。短期的には、国連憲章制定以来半世紀を経て変化した国際社会において、「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」を果たすに相応しい安保理の構成の見直しが望まれようし、長期的には、安保理が、いたずらに曖昧な一般規定に頼ることなく、かつ増大しつつある安保理の役割を果たし、変化する国際情勢に対応しようよう、その権限規定に関する再検討を行うことも必要となるであろう。これらはいずれも困難な課題であり、幾多の障害が予想されるが、長期的にはそれをなすことこそが、主権の原則と調和させながら安保理の実効性を確保させることとなるろう。

以上簡単にその位置づけを振り返ったように、本稿が扱った対象は、今日的課題の一部に過ぎず、さらにそうした課題自体、次々と生起し、また変化していくものである。残された、あるいは新たに生じた課題の検討を進め、またその変化に対応した研究を進めていくことの必要性を銘記して、本稿の結びとしたい。

#### 註

- 1 S.Hobe, "New Perspective for International Law Enforcement, 'The Future of International Law Enforcement. New Scenarios - New Law?'," 45 *Austrian Journal of Public International Law* 54(1993).
- 2 M.Lacks, "Opening of the Workshop," R-J. Dupuy éd., *Le développement du Rôle du Conseil de Sécurité*, p.3(1993), K.Ipsen, "Auf dem Weg zur Relativierung der Inneren Souveränität bei

Friedensbedrohung," 40 *Vereinte Nationen* 41(1992).

- 3 *Ibid.*, M.Lacks, *op.cit.*, p.3, W.M.Reisman, "The Constitutional Crisis in the United Nations," R-J.Dupuy éd., *op.cit.*, p.399, p.403, P.Kirsch, "The Expanding Peacekeeping Role of the United Nations," ASIL, *Proceedings of the 86th Annual Meetings*, p.136(1992).
- 4 M.Bothe, "Les Limites des Pouvoirs du Conseil de Sécurité," R-J.Dupuy éd., *op.cit.*, p.68, G.Gaja, "Réflexions sur le Rôle du Coseil de Sécurité dans le Nouvel Ordre Mondial," 97 *RGDIP* 318(1993).
- 5 近年の安保理活動に関する論稿は枚挙に遑が無い。主なものとして、以上に挙げたもののほか、註252に挙げたものを参照せよ。
- 6 *cf.* M.Bothe, *op.cit.*, pp.68-9.
- 7 "The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter."
- 8 国際司法裁判所においてしばしば指摘されるように、国連憲章の解釈の多くは政治的意味を持たざるを得ないが、憲章も多数国間条約であり、その解釈は条約解釈一般に適用される原則とルールに従ってなされる(*I.C.J. Reports* 1962, pp.155-7.)。また、「安保理は政治機関(political body)かもしれないが、その役割は、法律文書(legal instrument)であり国家間の条約(treaty between nations)たる国連憲章によって定義される(R. Higgins, "The Place of International Law in the Settlement of Disputes by the Security Council," 64 *AJIL* 1(1970).)」。したがって、ここでもまず通常の方法に則り条約解釈を行う。
- 9 ほかに、(a)「この憲章に合致する」の意味、(b)非加盟国に対する拘束力の問題が存する(B.Simma Hrsg., *Charta der Vereinten Nationen Kommentar*, p.377(1991).)。後者は興味深い問題ではあるが、本稿の射程外である。また前者は通常、「憲章に対応して出された」という意味で解釈される(L.M.Goodrich, E.Hambro & A.P.Simons,

- Charter of the United Nations Commentary and Documents*, 3rd & Revised ed., p.208(1969), W. A.Kewenig, “Die Problematik der Bindungswirkung von Entscheidungen des Sicherheitsrates,” H.Ehmke, J.H.Kaiser, W.A.Kewenig, K.M.Meessen, W.Rufner Hrsg., *Festschrift für U. Scheuner zum 70. Geburtstag*, pp.270-1(1973), R. Sonnenfeld, *Resolutions of the United Nations Security Council*, p.124(1988).)ため, 結局のところ「決定」の内容に関わる問題となる。
- 10 J.Castañeda, *Legal Effects of United Nations Resolutions*, p.72(1969), J.M.Jones, “Corfu Channel Case - Jurisdiction,” 35 *The Grotius Society* 97-8(1950).
- 11 H.Kelsen, *The Law of the United Nations*, p.95(1964), W.A.Kewenig, *op.cit.*, pp.263-4, R.Sonnenfeld, *op.cit.*, p.120.
- 12 H.Kelsen, *op.cit.*, p.95.
- 13 なお, 「七章限定説」は, 安保理の「義務付け権限」は無制約なものではなく, それを認める規定は7章下の強制措置に関する規定に限られるとするものであるという意味で, 「特定権限説」の一種と位置づけられるが, 一般に別のものとして整理されているため, ここでもまずは区別してとりあげる。
- 14 例えば, ロッカビー事件において安保理は, テロ事件の容疑者引渡を要求した安保理決議(S/RES/731(1992.1.21).)にリビアが従っていないことを「国際の平和と安全に対する脅威」として認定し, 「憲章第7章の下に」, リビア政府は遅滞なく決議731に従わなければならないこと, 及び非軍事的強制措置の発動を決定した(S/RES/748((1992.3.31).)。この決定が7章下の安保理の権限に含まれるか否かについては多くの問題が指摘されるが(cf. B.Graefrath, “Leave to the Court What Belongs to the Court, The Libyan Case,” 4 *EJIL* 184-205(1993).), 25条そのものによるリーズニングはそうした批判を無意味とする。
- 15 その意味で, この問題は今日的価値を有する(B. Simma Hrsg., *op.cit.*, p.382.)。
- 16 “Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion,” *I.C.J. Reports* 1971, p.16.
- 17 南アの見解について, *I.C.J. Pleadings, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Vol.II, p.257., 英国の見解について, S/PV.1589, pp.5-6.参照。
- 18 J.Dugard, “The Opinion on South-West Africa (Namibia) : The Teleologists Triumph,” 88 *South African Law Journal* 467-8(1971), Comments, “Namibia - South Africa’s Presence found to be Illegal - United Nations’ Measures Declared Valid,” 5 *New York University Journal of International Law & Politics* 128(1972).但し, いずれもその根拠は明確ではない。
- 19 そうした例として, F.v.d.Hyde, *Völkerrecht*, Bd II, p.165(1960), G.Schwarzenberger, *A Manual of International Law*, 6th ed., p.237(1976), A.Shapira, “The Security Council Resolution of November 22,1967 - Its Legal Nature and Implications,” 4 *Israel Law Review* 230-3(1969).などが挙げられる。また, A.Ross, *Constitution of the United Nations*, p.70(1950).をこの立場の例とする見解(W.A.Kewenig, *op.cit.*, p.269.)もあるが, ロスは憲章第94条に基づく安保理の決定に法的拘束力を認めており, 「特定権限説」に分類すべきである。さらに, L.M.Goodrich, E.Hambro, & A.P.Simons, *op.cit.*, pp.207-11.を挙げる論者もある(J.Dugard, *op.cit.*, “The Opinion on South-West Africa: . . .,” p.467.)が, 同書は, この点についてコンセンサスは得られていないとしている(L.M.Goodrich, E. Hambro, & A.P.Simons, *op.cit.*, p.208.)。
- 20 筆者の知る限り, K.v.Lindeiner-Wildau, *La Supranationalité en tant que Principe de Droit*, p.97(1970), 芳賀四郎『国際連合憲章の解説』130-1頁(日本外政学会・1949), の二点に過ぎない。

- 21 K.v.Lindeiner-Wildau, *op.cit.*, p.97.は、その根拠としてL.M.Goodrich, & E.Hambro, *Charter of the United Nations Commentary and Documents*, 2nd & Revised ed., pp.208-9 (1949).を挙げるが、後者がそうした立場でないことは先述した。
- 22 例えば憲章第94条2項は勧告と対置される決定の存在を明確に規定している。そうした立場から「七章限定説」を否定するものとして、W.A.Kewenig, *op.cit.*, p.273, P.Rösgen, *Rechtsetzungsakte der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen*, p.156(Diss., Bonn, 1985).参照。
- 23 P.H.Kooijmans, “The Advisory Opinion on Namibia of the International Court of Justice,” 20 *NILR* 22-3(1973).また、「ナミビア事件(後述第三章第三節)」における国連事務総長の代理人は、特に根拠を示さずに、「サンフランシスコ会議の記録から、憲章第25条が安保理のすべての決定に適用されることが示される」とする(*I.C.J. Pleadings, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276* (1970), Vol.I, p.100, n.160.)。
- 24 J-P.Cot et A.Pellet eds., *La Charte des Nations Unies*, 2e éd., p.472(1991), B.Simma hrsg, *op.cit.*, p.376, R.Khan, *Implied Powers of the United Nations*, p.7(1970).その他、この結果から、少なくとも安保理の決定が憲章第7章下のものに限られないことが導かれる、とするものとして、R.Sonnenfeld, *op.cit.*, pp.126-7, R.Higgins, “The Advisory Opinion on Namibia : Which UN Resolutions are Binding under Article 25 of the Charter?” 21 *ICLQ* 278-9(1972).参照。
- 25 条約解釈の補助手段としての準備作業の有用性はウィーン条約法条約第32条でも認められている。但し、国連憲章を含む国際組織の設立条約の解釈の際にその準備作業が限定的価値しか与えられない点については、R.L.Bindschedler, “La Délimitation des Compétences des Nations Unies,” 108 *RdC* 321(1963-I), E.Lauterpacht, “The Development of the Law of International Organization by the Decisions of International Tribunals,” 152 *RdC* 439-44(1976-IV).参照。
- 26 B.Simma Hrsg., *op.cit.*, p.375.
- 27 *Ibid.*, p.376, L.M.Goodrich & E.Hambro, *op.cit.*, p.208.
- 28 *Reprinted in* R.B.Russell & J.E.Muther, *A History of the United Nations Charter*, p.1022(1958).
- 29 *Documents of the United Nations Conference on International Organization*, Vol.XI, p.393(1945).なお、ここで言うVIII章とは憲章第6章, 7章, 8章に該当する。
- 30 以上, *ibid.*, pp.393-5.
- 31 もとより, そうした見解は準備作業ですらないが, 各国の認識を探る証左とはなろう。
- 32 *Charter of the United Nations, Hearings before the Committee on Foreign Relations*, 79th Congress, 1st Session, Revised ed., p.81.
- 33 Department of External Affairs, *Report on the United Nations Conference on International Organization*, 2 Conference Series 33(1945).
- 34 W.A.Kewenig, *op.cit.*, p.274, R.Higgins, *op.cit.*, “The Advisory Opinion...,” p.278, R.Sonnenfeld, *op.cit.*, p.127, J-P.Jacqué, “L’Avis de la Cour Internationale de Justice du 21 Juin 1971”, 76 *RGDIP* 1089(1972), J.M.Jones, *op.cit.*, p.107.
- 35 R.B.Russell & J.E.Muther, *op.cit.*, p.665, L.M.Goodrich, E. Hambro & A.P.Simons, *op.cit.*, p.208, W.A.Kewenig, *op.cit.*, pp.275-7.
- 36 P.Manin, *L’Organisation des Nation Unies et le Maintien de la Paix*, p.50, pp.57-69(1971), J.Castañeda, *op.cit.*, pp.72-5.
- 37 J-P.Jacqué, *op.cit.*, pp.1090-91.
- 38 パレスチナ・ケースにおける決議54(1948.7.15)はそれを明記する。コンゴ問題において事務総長が40条に言及したとされる(J-P. Jacqué, *op.cit.*, p.1092.)。
- 39 インドネシア・ケースにおいては, 休戦要求決議

- (S/RES/63 (1948.12.24))の履行に関して合意に達するよう当事国を援助することを国連インドネシア委員会に求める指令(directive)が採択された(*Repertory of Practice of United Nations Organs*, Vol.II, p.47(1955)(以下, *Repertory*.)。カシミール問題について, J-P. Jacqué, *op.cit.*, p.1092.
- 40 イラン・ケースとは, イランが自ら提起した議論を取り下げた後も安保理は検討を続けることができるか, という問題である(*cf.* *Repertory*, pp.19-20.)。南ア問題で焦点となる決議134(1960.4.1)は, 南アに対してアパルトヘイト及び人種差別政策の変更を求めるが, これが拘束力ある決定であり, 南アはその履行義務があるとの議論はその後安保理において行われていない。
- 41 J-P. Jacqué, *op.cit.*, pp.1089-92.
- 42 実行から結論が導かれぬ点について学説はほぼ一致している。*cf.* L.M.Goodrich, E.Hambro, & A.P.Simons, *op.cit.*, p.208, W.A.Kewenig, *op.cit.*, p.265, R.Sonnenfeld., *op.cit.*, p.122, A.J.P.Tammes, "Decisions of International Organs as a Source of International Law," 94 *RdC* 344(1958-II), R.Zacklin, "The Problem of Namibia in International Law," 171 *RdC* 299(1981-II), J-P.Cot et A.Pellet eds., *op.cit.*, p.472, p.478.
- 43 24条1項:「国際連合の迅速且つ有効な活動を確保するために, 国際連合加盟国は, 国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任を安全保障理事会に負わせるものとし, 且つ, 安全保障理事会がこの責任に基く義務を果たすに当って加盟国に代って行動することに同意する。」
- 24条2項:「前記の義務を果たすに当っては, 安全保障理事会は, 国際連合の目的及び原則に従って行動しなければならない。この義務を果たすために安全保障理事会に与えられる特定の権限は, 第6章, 第7章, 第8章及び第12章で定める。」
- 44 その他, 当該行動が, (1)「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」を果たすためのものであること, (2)「国連の目的と原則に従って」いること, (3)当該決議がその名宛人を拘束するという安保理の意図を表すものであること, が要件として挙げられることがある(*cf.* *I.C.J. Reports* 1971, p.52, R.Sonnenfeld, *op.cit.*, p.143.)。しかし, (1)機構が国連の目的を達成するために適当であったという主張をなすときは, 当該行動は機構の権限外のものではないと推定されるという定式(*I.C.J. Reports* 1962, p.168(多数意見)。)に従えば, 安保理が「国際の平和と安全に関する主要な責任」を果たすものであると主張する限りこの要件は満たされることになる。また, (2)国連の目的と原則は, 抽象的・一般的に規定されているに過ぎないため, 意味のある制約要因としては機能しない。さらに, (3)安保理の意図は, 解釈されるべき決議の表現, その決議にいたる討論, 援用された憲章の諸規定, さらに一切の事情を考慮して分析されるべきであるとされる(*I.C.J. Reports* 1971, p.53(多数意見)。)以上, なんら制約要因にはなりえない。
- 45 R.Sonnenfeld, *op.cit.*, pp.127-8, pp.142-3, P.Rösgen, *op.cit.*, p.159.同旨, R.Higgins, *op.cit.*, "The Advisory Opinion," p.286, *see also* P.Manin, *op.cit.*, p.57。
- 46 M.Zuleeg, "International Organizations, Implied Powers," R.Bernhardt ed., *Encyclopedia of Public International Law*. Vol.7, p.312(1984)(以下, 7 *EPIL* 312)。
- 47 "Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion," *I.C.J. Reports* 1949, p.174.本事件に関する論稿は多いが, その中で特に秀逸なものとして, M.Rama-Montaldo, "International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations," 44 *BYIL* 111-55(1970)を参照。
- 48 *Ibid.*, p.182.
- 49 なお, 以下本稿で「機構の実効性」という場合には, 国家間条約によって設立される国際組織が, 一般に長期にわたるその活動において, 変動する国際社会に機構自身を適応させ, その設立目的を達成していく, ということを意味する。
- 50 B.Rouyer-Hameray, *Les Compétences Implicites des Organisations Internationales*,

- p.10(1962).
- 51 こうした実際的要請に対し、「黙示的権限法理」の理論的根拠としては一般に、条約解釈全般に認められる「実効性の原則(principle of effectiveness)」が挙げられる(M.Zuleeg, *op.cit.*, p.312.「実効性の原則」と「黙示的権限法理」との関係に関する検討としては、R.Bernhardt, *Die Auslegung Völkerrechtlicher Verträge Insbesondere in der Neareren Rechtsprechung Internationaler Gerichte*, pp.96-105(1964).が特に秀逸である。ほかに、R.L.Bindschedler, *op.cit.*, pp.322-3, E.Lauterpacht, *op.cit.*, pp.420-3, B.Rouyer-Hameray, *op.cit.*, pp.79-81, pp.90-93.参照。)。これは、「そのことが無に帰するよりもむしろ有効となるように(“*ut res magis valeat quam pereat*”)」という法諺に表されるように、条約解釈一般において、「テキストは、他のものが同じであるならば、明確な効力と結果とを有するよう意図されていると推定され、そうでないよりはむしろ、そうした効力と結果とをもつように、またその文言と文脈とに合致する最大の価値と効果とを有するように解釈されなければならない(G.Fitzmaurice, *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, Vol. I, p.49(1986).)」とする解釈原則である。これが国際組織の設立条約に適用されると、「機構の目的を求め、その目的達成をもっとも促進する解釈がその語に与えられる(E.Lauterpacht, *op.cit.*, p.420.))」ことになる。すなわち、「実効性の原則」は、条約解釈にあたって当該条約に最大の効果を与えようとするものであるため、国際組織の設立条約の解釈に適用される場合には、当該機構の目的を最大限に達成させ、機構の実効性を確保する、という機能を果たし、機構に黙示的権限を認めることになるのである。こうした形で、「黙示的権限法理」は通常の条約解釈原則と連続性をもつものとして位置づけられる。
- 52 *cf.* L.M.Goodrich, E.Hambro, & P.Simons, *op.cit.*, pp.204-7, J-P.Cot et A.Pellet eds., *op.cit.*, pp.458-60.但し、ケルゼンは「黙示的一般権限」を否定する(H.Kelsen, *op.cit.*, p.284.).
- 53 典型的なものとして、J-P.Cot et A.Pellet eds., *op.cit.*, pp.458-60.参照。もとより、24条に関する限りそうしたアプローチは非難されるものではない。
- 54 S.Hoffman, “A World Devided and a World Court Confused: The World Court’s Advisory Opinion on U.N. Financing,” R.S.Wood ed., *The Process of International Organization*, p.155, n.35(1971), L.Gross, “Expenses of the United Nations for Peace-Keeping Operations: The Advisory Opinion of the International Court of Justice,” 17 *International Organization* 3-4(1963).その典型例が「損害賠償事件」である。
- 55 M.Krökel, *Die Bindungswirkung von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gegenüber Mitgliedstaaten*, p.44(1977).
- 56 その他、根拠については明らかにしないが、「特定権限説」をとるものとして、G.Schwarzenberger, *International Law as Applied by International Courts and Tribunals*, Vol.III, pp.204-5(1976), J.A.Frowein, “United Nations,” 5 *EPIL* 277(1983), H.Kelsen, *op.cit.*, pp.95-8, p.167. pp.387ff, A.Ross, *op.cit.*, p.70, Lino di Qual, *Les Effets des Résolutions des Nations Unies*, pp.78-86, p.106(1967).が挙げられる。
- 57 W.A.Kewenig, *op.cit.*, pp.272-4, p.283.同旨、J-P.Jacqué, *op.cit.*, p.1087, R.L.Bindschedler, *op.cit.*, p.366, D.Ciobanu, “The Power of the Security Council to Organize Peace-Keeping Operations,” A.Cassese ed., *United Nations Peace-Keeping*, pp.25-6(1978).なお、そうした規定としては7章, 34条, 94条2項が挙げられる(W.A.Kewenig, *op.cit.*, pp.279-81.).
- 58 前述(本節二(イ))参照。
- 59 M.Krökel, *op.cit.*, pp.43-4.
- 60 *Ibid.*, p.42, p.50.
- 61 なお、「特定権限説」一般に対して、(1)憲章第25条が不要となる、(2)各規定の文言が明らかでない以上個々の規定にあたって明確な答えを得られるわけではない、と批判されることがある(R.Sonnen-

- feld, *op. cit.*, pp.124-5.)。しかし、(1)憲章第48条、49条は、安保理の決定の履行手段、すなわち当該決定を履行する加盟国の決定と他の加盟国による援助にのみ関わるのであって、安保理の決定の拘束力を付与する25条とは補完関係にあり(AC Cillers, "United Nations Competence in respect of South West Africa," 2 *South African Yearbook of International Law* 136-7(1976), W.A.Kewenig, *op. cit.*, pp.273-4, M.Krökel, *op. cit.*, p.49, J-P.Jacqué, *op. cit.*, pp.1088-9. 「一般権限説」をとる論者によってもこうした解釈は批判される(*cf.* P.Rösgen, *op. cit.*, p.159.)。), こうした見解をとっても25条は一般規定として意味を有する。また、(2)各規定の解釈について困難が伴うとしても、それゆえに個々の規定を無視していかなる決定をもなしうるということにはならない(J-P.Jacqué, *op. cit.*, p.1087.)。したがって、こうした批判は的確でない。
- 62 ここでは判決或は多数意見のみならず、個別意見および反対意見についても広く扱う。
- 63 M.Virally, "Definition and Classification of International Organizations : A Legal Approach," G.Abi-Saab ed., *The Concept of International Organization*, p.51(1981).
- 64 内田久司「国際組織の決議の効力」寺沢一・内田久司編『国際法の基本問題』46頁(有斐閣・1986)。同旨, M.Virally, *op. cit.*, pp.51-6, K.Ipsen Hrsg., *Völkerrecht*, 3 Aufl., pp.68-71(1990).
- 65 内田・前掲46-7頁。
- 66 詳しくは, I.Seidl-Hohenveldern & G.Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften*, 5 Aufl., pp.12-33(1992). 参照。
- 67 今日の意味の国際組織の一般的なメルクマールとして、個々の加盟国の意思の単なる集合体でない、当該国際組織独自の意思を持ちうるものが挙げられる(*cf.* *I.C.J. Reports* 1949, p.180.)
- 68 L.Oppenheim, *International Law*, Vol.I., 8th ed., by H.Lauterpacht, p.401(1955), 内田・前掲47頁。
- 69 内田久司「国際連盟と拒否権問題」東京都立大学法学会雑誌6巻2号1頁(1966)。
- 70 11条1項：「戦争又は戦争の脅威は、連盟国の何れかに直接影響あると否とを問わず、総て連盟全体の利害関係事項たることを茲に声明す。よって連盟は、国際の平和を擁護するため適当且有効と認むる措置を執るべきものとする。(以下略)」
- 71 本項は連盟全体にかかわるものではあるが、後段で「此の種の事変発生したるときは、事務総長は、何れかの連盟国の請求に基づき直に連盟理事会の会議を召集すべし。」と規定して、理事会の行動を想定している。
- 72 国際連盟の「義務付け権限」に関しては、ほかに、委任統治委員会は、規約上の規定なく、委任統治国に委員会会合への代表派遣を義務付ける規則を採択する権限が与えられているか、が議論されたとされる(R.Sonnenfeld, *op. cit.*, p.20.)。
- 73 D.H.Miller, *The Drafting of The Covenant*, Vol.I, p.15(1928).
- 74 D.H.Miller, *op. cit.*, vol.II, p.7.
- 75 *Ibid.*, p.82.
- 76 J.M.Yepes & P.da Silva, *Commentaire Théoretique et Pratique du Pacte de la Société des Nations et des Statuts de l'Union Panaméricaine*, Tome II, p.2(1935).
- 77 D.H.Miller, *op. cit.*, Vol.I, p.173., N.Kurz, *L'Article 11 du Pacte et la Convention Générale en Vue de Développer les Moyens de Prévenir la Guerre*, pp.12-3(1933). その理由としては、規約制定当時は安全保障の重心が侵略に対する制裁(憲章規約では10条, 16条)に置かれていたことが挙げられる(横田喜三郎『安全保障の問題』75頁(勁草書房・1949), 高橋通敏『安全保障序説』70頁(有斐閣・1960) )。なお、初期の草案では、当該措置を執りうる主体が締約国(the Contracting Parties)とされていた点に留意が必要。*cf.* C.V.Vollenhoven, trans. by W.H.Carter, *The Law of Peace*, p.225(1936).
- 78 J.M.Yepes & P.da Silva, *op. cit.*, p.3. クンツによれば、1920年から24年にかけて11条1項による

- ことを明示して理事会に付託された事件が5件, 同2項によるものが7件, 明示はされないが實際上11条によるものが4件, あったとされる(J.L.Kunz, "L'Article XI du Pacte de la Société des Nations," 39 *RdC* 684-5(1932-I))。一方10条, 16条に関しては同時期の適用はなかったとされる(横田・前掲81頁)。
- 79 本件の詳細については, 高橋・前掲89-98頁参照。
- 80 J.W.Garner, "Settlement of the Graeco-Bulgarian Dispute," 20 *AJIL* 337(1920), F.P.Miller, *op.cit.*, p.312.
- 81 以上, League of Nations, *Official Journal*, 1925(以下, *O.J.*1925.), pp.1696-1700.
- 82 "Report by M.de Brouckere on Point 1(b) of the Proposal Laid before the Preparatory Commission for the Disarmament Conference by the French Delegation," *Documents of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference, Series III* (以下, *P.C.D. III*.), pp.93-105, *esp.*, pp.100-105(1927). 戦争の危険が存在する時に連盟が行動すべきことはその義務であり, その根拠として規約第11条の意義を強調した(なお, 本報告作成の経過とその要旨は高橋・前掲71-4頁に詳しい)。本報告はそれまで注目されていなかった11条に大きな意義を見いだすものとして理事会で高く評価された(*O.J.*1927, pp.133-5.)。
- 83 "Report Approved by the Committee of the Council on March 15th, 1927 on the Subject of Point I (b) of the French Proposal," *O.J.*1927, pp.832-3. 香西茂ほか編『国際機構条約・資料集』9-12頁(東信堂・1986)参照。規約第11条の適用に関する一連の規則であり, ブルッケール報告を発展させたものと位置づけられる(作成の経過及び要旨については高橋・前掲74-6頁参照)。
- 84 "Memorandum on Articles 10, 11, and 16 of the Covenant," *P.C.D. VI*, pp.142-158, *esp.* pp.146-9(1928). 特に新しい指摘を含むものではないが, 経験をふまえた整理としての意義がある(J.M.Yepes & P.da Silva, *op.cit.*, pp.12-3)。
- 85 これらは, いわば公式のコメンタリーとして極めて重要とされた(*ibid.*, p.20)。特に「規約第11条適用の指針」は連盟活動に関する公認の指針とみなされたのである(A.Zimmern, *The League of Nations and the Rule of Law 1918-1935*, p.382(1939) )。
- 86 A.S.Hershey, *The Essentials of International Public Law and Organization*, Revised ed., p.511(1927). 同旨, C.Eagleton, *International Government*, p.444, p.521(1932), F.P.Walters, *A History of The League of Nations*, p.315(1952) .
- 87 C.Eagleton, *op.cit.*, p.445.
- 88 R.Redslob, *Théorie de la Société des Nations*, p.51(1927), N.Kurz, *op.cit.*, p.57, pp.68-74, J.L.Kunz, *op.cit.*, p.697, pp.758-9, p.763, J.M.Yepes & P.da Silva, *op.cit.*, p.6.
- 89 *O.J.*1927, p.833.本指針において理事会の執りうる措置としていくつかの例が挙げられているが, それについては序論において, 「以下に述べられる措置は, 例として引用されるのみであり, ……より多くの経験が得られるにつけ, こうした措置の数が増していくことは疑いないであろう」と述べ, 連盟の執りうる措置の範囲の無制限な性格を明確にしている(*ibid.*, p.823.)。
- 90 *P.C.D. VI*, p.146(1928) .
- 91 これに関して, 規約第11条のもとで連盟が如何なる措置を執りうるかに関して厳密な制限はなく, その基準と正当性は平和の維持という目的への合致にのみ依存する, という点を明確にするものとして J.M.Yepes & P.da Silva, *op.cit.*, p.41.参照。
- 92 国際連盟における決定手続の問題とその拘束力の問題との間には不可分の関係が存在する。連盟の決定には原則として全会一致が求められた(5条1項)。この場合, 理事会の決定が紛争当事国を含む全会一致を必要としない場合には(相対的全会一致) この決定を拘束的とする余地があるが, 紛争当事国を含む全会一致を必要とする場合には(絶対的全会一致), もはや決定自体の効果として拘束的とする余地はない。その拘束力は同意に発することになるからである(横田喜三郎「戦争の防止」横田編『立教

授還曆祝賀国際法論文集』248-9頁(有斐閣・1934)参照。したがって両者を共に検討する必要が存する。ここでは便宜上前者から扱う。

- 93 N.Kurz, *op.cit.*, pp.76-80.ほかに絶対的全会一致説をとるものとして, P.Barandon, *Das Kriegsverhütungsrecht des Völkerbundes*, pp.61-2(1933), 立作太郎『国際連盟規約論』170-76頁(国際連盟協会・1932), 横田・前掲「戦争の防止」247頁。なお, 絶対的全会一致説をとっても, 連盟加盟国以外の当事国, および理事会への参加を拒否した加盟国たる当事国に対してはその同意なく決定をなしうることになる(立・前掲72-3頁)。
- 94 連盟規約の下における紛争当事国の除外とは, 投票は求めるが算入しないということである(内田・前掲「国際連盟と拒否権問題」32頁注24。cf. *O.J.* 1928, p.1212.)。
- 95 T.P.Conwell-Evans, *The League Council in Action*, pp.54-5(1929), J.M.Yepes & P.da Silva, *op.cit.*, p.46. 絶対的全会一致を主張するクルツも, それが理事会, ひいては連盟の活動を阻害している点, 及び改善すべきである点は認める(N.Kurz, *op.cit.*, p.173.)。相対的全会一致で足りるとするこうした見解の背景には, 「何人も自己の裁判官たることを得ず(*Nemo iudex esse potest in re sua*)」の原則が意識されている(内田・前掲「国際連盟と拒否権問題」25頁)。
- 96 ほかに, 11条1項の手続きを予防措置と紛争の本質的部分の解決とに分け, 前者に関しては紛争の本質にかかわるような意味での紛争当事国というものは存在しないと, したがって決定の際に紛争当事国の同意は必要とならない, とする見解もある(J.L.Kunz, *op.cit.*, p.780. *see also*, J.L.Kunz, *Die Intrasystematische Stellung des Art.XI des Völkerbündpakttes*, p.106(1931).(但し以下の引用はすべて前者に拠る。))。しかし, この立場は, 紛争当事国が理事国の場合にその同意投票が必要ないとされる理由とはなりえず, むしろ4条5項(紛争当事国の理事会参加)の問題である。さらに, 11条1項によってとられる保全措置は5条2項にいう手続事項であるとして, 単純多数決で足りるとする見解

(A.H.Philipse, *Le Rôle du Conseil de la Société des Nations dans le Règlement Pacifique des Différends Internationaux*, p.56(1929).)もあるが, 決定手続についていずれの結論をとる立場からも否定されている(cf. N.Kurz, *op.cit.*, p.75, J.M.Yepes & P.da Silva, *op.cit.*, p.47.)。

- 97 1928年のポーランド・リスアニア事件(*O.J.*1928, p.896)。
- 98 *O.J.*1922, p.1333, p.1134, p.1196.
- 99 *O.J.*1925, pp.1699-1700.
- 100 *O.J.*1927, p.1411.
- 101 *O.J.*1931, p.2359.なお, 内田は, 「日本の反対を前にしてこの決議にいかなる法的拘束力も認められなかった」として本件を紛争当事国が除外されなかった例として挙げている(内田・前掲「国際連盟と拒否権問題」26頁。)。しかし, 内田自身指摘しているように, 議長は「一票を除いて全会一致で採択された」旨宣言しており(*O.J.*1931, p.2359), 決定自体はなされたものとみなされる。決定がなされたかどうかとその拘束力の問題とは切り離して考えることができる。本件について同様の立場をとるものとして, N.Kurz, *op.cit.*, p.80, J.M.Yepes & P.da Silva, *op.cit.*, p.46. 参照。
- 102 *O.J.*1936, p.393.
- 103 「一方で紛争当事国が除外され, 他方で除外されなかった」が, 理事会はそれを「欲すればできた」とするものとして, 内田・前掲「国際連盟と拒否権問題」26頁。コンウェル・エヴァンスは, 紛争当事国の除外が慣行上認められていたとする(T.P.Conwell-Evans, *op.cit.*, p.54)。絶対的全会一致を主張するクルツも慣行上相対的全会一致によって処理されていることを認める(N.Kurz, *op.cit.*, p.80)。
- 104 J.L.Kunz, *op.cit.*, pp.779-781.同旨, P.J.N.Baker, *The Present Juridical Status of the British Dominions in International Law*, pp.113-4(1929).
- 105 理事会について規約第4条5項, 総会について規約第3条3項参照。
- 106 初期の草案では個々の締約国による介入が規定されており(註77参照), それは当時の国家慣行にも

- 沿うものであったが、それを連盟に集中させるためにこうした強い表現がとられたとされる(N.Kurz. *op.cit.*, pp.62-3)。
- 107 *Ibid.*, pp.58-63.日本の学説は、理事会及び総会の一般的な権限が議論に限られていることから当然にその決定の法的拘束力の欠如を結論する見解が多く見られる(立・前掲96-105頁, 同「国際連盟の法人格に就て」国際知識1924年6月号68-9頁, 横田・前掲「戦争の防止」248頁)。
- 108 小谷鶴次「国際連盟規約による干渉(二)」国際法外交雑誌36巻2号35頁(1937)。cf. T.P.Conwell-Evans, *op.cit.*, pp.55-6, C.Eagleton, *op.cit.*, p.521, A.S.Hershey, *op.cit.*, p.511, J.F.Williams, *Some Aspect of the Covenant of the League of Nations*, pp.47-9, pp.128-9(1934)。
- 109 *O.J.* 1925, pp.1699-1700, cf. C.Eagleton, *op.cit.*, p.522.
- 110 但し、理事会の決定に拘束力を認める見解は、本件において理事会が当事国に求めたのは同意ではなく服従であったとする(J.L.Kunz, *op.cit.*, p.780)。
- 111 前述。
- 112 *O.J.* 1927, pp.832-3, 香西茂ほか編・前掲10-11頁。cf. C.Eagleton, *op.cit.*, p.523.
- 113 当該決定の拘束力を主張するイエペス&シルヴァも、慣行上は法的拘束力がなく、事実上の影響力(直訳すれば「国際世論に与える影響(l'effet produit sur l'opinion publique mondiale)」)に留まることを認めている(J.M.Yepes & P.da Silva, *op.cit.*, p.46)。事実上の影響力にすぎなかったので、当該決定に従うのは小国のみ、という結果が生じることとなった(N.Kurz, *op.cit.*, p.100)。
- 114 理事会の執りうる措置, 決定手続, 当該決定の拘束力の三点についてこれとほぼ同様の見解をとるものとして, T.P.Conwell-Evans, *op.cit.*, pp.54-60.参照。
- 115 詳しくは後述(第二節)。この点につき, 横田は, 「実質的に見るに, 理事会のとりうる措置が予め確定しておれば, その措置について拘束力を認めることは比較的容易である。それが確定していないとき
- は, 理事会が実際の場合にいかなる措置をとるかが明確でないから, 予め拘束力を認めることは躊躇される。……現在のように, まだ連盟が非常に強力でなく, 国家の国際的協力が十分でない時代には, 理事会の措置に白紙委任状的の拘束力を認めることは不可能である」と述べる(横田・前掲「戦争の防止」248頁)。
- 116 主として, 松田道一『国際平和条約集』227-34頁(外交時報社・1932)に拠った。
- 117 本条約に関する一般的な議論としては, N.Kurz, *op.cit.*, pp.89-196, J.S.Jeanerret, *Le Rôle du Conseil de la Société des Nations D'après l'Art. 11 du Pacte*, pp.95-129(1935), 横田・前掲「戦争の防止」295-328頁参照。
- 118 *O.J.* 1928, pp.1209-17.
- 119 *Ibid.*, p.1212.
- 120 *Ibid.*, pp.1210-11.
- 121 *O.J.Special Supplement, Records of the Ninth Ordinary Session of the Assembly, Plenary Meetings*, p.117(1928)。
- 122 条約正文は, *O.J.Special Supplement, Records of the Twelfth Ordinary Session of the Assembly, Plenary Meetings*, pp.241-3(1931).邦訳として, 松田・前掲234-8頁参照。
- 123 *Ibid.*, p.149.
- 124 cf. *P.C.D. IX*, p.47, p.174.
- 125 *Ibid.*, p.192.
- 126 *Ibid.*, p.193.
- 127両者の立場の相違は, 安全保障及び仲裁委員会が草案を総会に提出する際にも持ち越され, その2条, 3条にA案・B案と併記される形で表現されている(*ibid.*, pp.103-4)。
- 128 拘束力付与に難色を示した英国代表セシルもこの点に同意している(*ibid.*, p.191)。
- 129 起草委員会において特別報告者が明言する(*ibid.*, p.126)。
- 130 但し, 中立地帯の設定自体に関する理事会の決定には拘束力が与えられたが, その境界の決定には当事国との協定乃至同意が必要とされたため, 実際上のその拘束力については疑問が残る。

- 131 *P.C.D.IX*, p.172.
- 132 このような限定を付すことによって採択された本条約ではあったが、発効要件を満たさず未発効に終わった(*cf.* J.M.Yepes & P.da Silva, *op.cit.*, p.60.)。その後、規約第11条の強化がイギリスによって提案されたが、時すでに遅く、大半の代表がその考えに好意を示しながら、それは簡単に議論されただけで、すぐに却下された(F.P.Williams, *op.cit.*, p.781.)。主権の制約に対する恐れはかくも大きかったということであろう。
- 133 “Corfu Channel Case, Judgment on Preliminary Objections,” *I.C.J. Reports* 1948, p.15. 本件に関する論稿は必ずしも多くない。以下を参照。C.H.M.Waldock, “*Forum Prorogatum* or Acceptance of a Unilateral Summons to Appear before the International Court,” *2 The International Law Quarterly* 377-91(1948), J.M.Jones, *op.cit.*, pp.91-111.
- 134 以下、事件の概要については、主に鹿取泰衛「国際司法裁判所におけるコルフ海峡事件の取扱」国際法外交雑誌49巻2号54-75頁(1950)を参照した。
- 135 同国は当時国連加盟国ではなかったが、憲章第32条に基づき、国連加盟国が同様な事件において負うべきすべての義務の受諾を条件として安保理における討議に参加した。
- 136 S/RES/22.
- 137 *cf.* *I.C.J. Pleadings, The Corfu Channel Case*, Vol.I, pp.8-9.
- 138 *I.C.J. Pleadings, The Corfu Channel Case*, Vol.II, pp.25-6.
- 139 *Ibid.*, pp.9-12.
- 140 *I.C.J. Reports* 1948, p.29.
- 141 この見解と本稿の問題関心との関わりについて付言しておく。25条の「決定」概念について、「一般権限説」が認められれば、たとえ憲章上は「勧告」をなしうるとのみ規定されている場合であっても、安保理にその意思があれば拘束力ある決定をなしうることになる。そうした理解が可能かどうかは問われたのであった(*cf.* J-P.Cot et A.Pellet eds., *op.cit.*, p.473.)。
- 142 *I.C.J. Pleadings, The Corfu Channel Case*, Vol.I, p.9.
- 143 *I.C.J. Pleadings, The Corfu Channel Case*, Vol.II, p.25.但し、両国ともその根拠については特に言及しない。
- 144 *I.C.J. Reports* 1948, p.26., *see also* pp.26-8.
- 145 バスデヴァン, アルヴァレス, ウィニアルスキ, トリシク, ドウ・ヴィッシエール, バダウィ・パシャ, クリロフの各判事。
- 146 アルバニアのアド・ホック裁判官。
- 147 *Ibid.*, pp.31-2.
- 148 *Ibid.*, pp.33-4.
- 149 すなわち、裁判官の半数が英国の見解に明確な反対の意を表明したのであった(*cf.* C.H.M.Waldock, *op.cit.*, p.382.)。
- 150 H.Kelsen, *op.cit.*, p.408, C.H.M.Waldock, *op.cit.*, p.382, R.Sonnenfeld, *op.cit.*, p.130.など参照。一方、ジョーンズは紛争の平和的解決原則を実効あらしむるために憲章第36条3項の勧告にも拘束力が認められるべきであるとする(J.M.Jones, *op.cit.*, pp.110-1.)。但しジョーンズも準備作業においてこうした解釈が否定されたことは認める(*ibid.*, p.106.)。
- 151 第一章第一節。
- 152 その後、本件に関する裁判管轄の問題は両国間の合意付託という形で解決された。
- 153 “Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), Advisory Opinion of 20 July 1962,” *I.C.J. Reports* 1962, p.151. 本件に関する論稿は多い。以下に主なものを挙げる。M.Bothe, “Certain Expenses of the United Nations (Advisory Opinion),” *2 EPIL* 48-50(1981), R.Y.Jennings, “International Court of Justice Advisory Opinion of July 20, 1962, Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2 of the Charter),” *11 ICLQ* 1169-83(1962), L.Gross, *op.cit.*, pp.1-35, A.D.Pharand, “Analysis of the Opinion of the International Court of Justice on Certain Expenses of the United Nations,” *1 CYIL*

272-97(1963), J.F.Hogg, "Peace-Keeping Costs and Charter Obligations - Implications of the International Court of Justice Decision on *Certain Expenses of the United Nations*," 62 *Columbia Law Review* 1230-63(1962), K.R.Simmonds, "The UN Assessments Advisory Opinion," 13 *ICLQ* 855-98(1964), S.Hoffmann, *op.cit.*, pp.137-55.以上の中で、ホッグのものは多数意見・個別意見・反対意見の比較に、ファランドのものは多数意見のリーズニングの理解に関してその限りで、有用。なお、多数意見の邦訳として、皆川洸編著『国際法判例集』167-86頁(有信堂・1975)、参照。

154 以下、事件の概要について、主に香西茂「国連の平和維持活動の経費」田畑茂二郎・太寿堂鼎編『ケースブック国際法 [新版]』58-62頁(有信堂高文社・1987)、同「国連の平和維持活動と経費の分担義務」法学論叢76巻1・2号102-34頁(1964)を参照した。

155 *I.C.J. Pleadings, Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2 of the Charter)*, pp.2-3.

156 本総会決議採択に際しフランス政府が提出した、「経費支出の承認は、憲章の規定に合致して採択されたか。もしそうであれば、この機構の経費を構成するか」とする決議案(*cf. ibid.*, pp.130-31.)は否決された。この点が各判事の判断に大きな影響を及ぼすこととなった。

157 K.R.Simmonds, *op.cit.*, p.854, J.F.Hogg, *op.cit.*, p.1230, A.D.Pharrand, *op.cit.*, p.272, L.Gross, *op.cit.*, p.10.

158 R.Y.Jennings, *op.cit.*, p.1169, K.R.Simmonds, *op.cit.*, p.854.

159 S.Hoffman, *op.cit.*, p.145, R.Y.Jennings, *op.cit.*, p.1169.

160 香西・前掲「国連の平和維持活動と経費の分担義務」132-3頁参照。

161 本稿の問題関心との関わりについて付言しておく。総会による財政分担の割り当ても国際組織の「義務付け権限」の一つと考えられるが、基本決議の合憲性及びその性格に関わりなく財政決議が有

効かつ拘束的とされるのであれば、総会は財政決議の採択によっていかなる財政分担義務をも加盟国に課しうることになる。このように広範な「義務付け権限」が総会に認められうるのであろうか。この点に関する考察を通して国際組織の「義務付け権限」に関するプリンシプルを求めることが本節の目的である。

162 その他、勧告的意見要請決議の内容(註156参照)を理由として回答すべきでないとするキンタナ判事、バドバン判事の立場もある。なお、プスタマント判事はやはり回答すべきでないとするが、綿密な実体的考察を行い、あえて回答するならば、として否定的回答を示し、コレツキー判事も回答すべきでないとしながら、多数意見が考察したのに対する意味で、特に基本決議の合憲性に関してやはり綿密な検討を行う。

163 *I.C.J. Reports* 1962, pp.182-4.同旨、スピロポウロス判事(*ibid.*, p.180.)。なお、モレリ判事も基本決議の合憲性と財政決議の有効性は無関係とするが、その拘束力の有無については言及しない(*ibid.*, pp.222-6.)。

164 *Ibid.*, p.168.

165 *Ibid.*, pp.158-68.なお、多数意見には9名の判事が賛成した。

166 *cf. ibid.*, p.158.

167 *Ibid.*, p.207(フィッツモーリス判事個別意見), M.Bothe, *op.cit.*, "Certain Expenses...", p.49.

168 両者の近接性はしばしば指摘される(*cf. ibid.*)。

169 R.Y.Jennings, *op.cit.*, p.1183.

170 *I.C.J. Reports* 1949, p.182.第一章第二節参照。

171 S.Hoffman, *op.cit.*, p.153.

172 国際法主体としての国際請求権。

173 *Ibid.*, p.155, n.35, L.Gross, *op.cit.*, pp.3-4.

174 *I.C.J. Reports* 1962, p.203(フィッツモーリス個別意見)。

175 *I.C.J. Pleadings, Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, p.424. なおこれは、本件において肯定的

回答が与えられるべきとする米国政府の意見。

176 *Ibid.*, p.134(フランス政府), p.403(ソ連政府)。

177 J-P.Cot et A.Pellet éds., *op.cit.*, p.370.但し, この点を積極的に評価しているように思われるものもある(R.Khan, *op.cit.*, p.28. cf. R.Y. Jennings, *op.cit.*, p.1169.)。

178 *I.C.J. Reports* 1962, p.203.

179 *Ibid.*, p.205.

180 *Ibid.*, pp.203-4.

181 *Ibid.*, p.214.

182 但し, 同判事は機構の任務を「本質的任務」と「非本質的任務」とに区別し, 前者については反対国も財政分担義務を負うのであり, 国連平和維持活動はそれに該当するとして, 加盟国の財政分担義務を認める(*ibid.*, pp.213-5.)。が, そうした区別は可能でも妥当でもない。その見解に全面的に同意できない所以である(cf. L.Gross, *op.cit.*, pp.25-6.)。

183 *I.C.J. Reports* 1962, pp.228-9.

184 *Ibid.*, p.230.

185 *Ibid.*

186 多数意見は本件基本決議の合憲性の根拠をその非強制的性格に求める(*ibid.*, pp.164-5.)。

187 *Ibid.*, pp.233-4.同旨, ブスタマント判事(*ibid.*, pp.288-90, pp.305-7.), コレツキー判事(*ibid.*, p.287.)。

188 総会決議1854A(XVII) (1962.12.19)。

189 *I.C.J. Reports* 1971, p.16. 憲章第25条の拘束力ある決定の範囲を検討した初めての勧告的意見として, またナミビア問題に関する一連の判例の最後のものとしても重要であり, それに関する論稿も多い。以下に主なものを挙げる。E.Klein, “South West Africa/Namibia (Advisory Opinion and Judgments),” 2 *EPIL* 260-70, *esp.*, pp.267-8(1981), R.Higgins, *op.cit.*, “The Advisory Opinion...,” pp.270-86, A.J.M.Zuidwijk, “The International Court and South West Africa : Latest Phase,” 3 *Georgia Journal of International & Comparative Law* 323-43(1973), J. Dugard, “Namibia (South West Africa) : The Court’s Opinion, South Africa’s Response, and

Prospects for the Future,” 11 *CJTL* 14-49(1972), *op.cit.*, “The Opinion on South-West Africa...,” pp.460-77, A.W.Rovine, “The World Court Opinion on Namibia,” 11 *CJTL* 203-39(1972), R.Zacklin, *op.cit.*, pp.288-307, O.J.Lissitzyn, “International Law and the Advisory Opinion on Namibia,” 11 *CJTL* 50-73(1972), AC Cilliers, *op.cit.*, pp.128-42, P. H.Kooijmans, *op.cit.*, pp.17-25, W.Riphagen, “The Legal Consequences of Illegal Acts under Public International Law,” 20 *NILR* 27-36(1973), L.L.Herman, “The Legal Status of Namibia and of the United Nations Council for Namibia,” 13 *CYIL* 306-22(1975), S.Slonim, *South West Africa and the United Nations : An Internatioanl Mandate in Dispute*, pp.332-46(1973), Comments, *op.cit.*, pp.117-38. 以上の中で, ツァックリンのものは多数意見の理解として, また反対意見への典型的批判として, ドゥガードの“The Opinion on South-West Africa ……”は多数意見と反対意見の見解の対立の背景にある解釈アプローチの相違を取り上げたものとして, 有用。なお, 多数意見の邦訳として, 皆川・前掲197-226頁参照。

190 以下, 事件の概要について, 主にR.Zacklin, *op.cit.*, pp.288-91, J.Dugard, *op.cit.*, “The Opinion on South-West Africa ……,” pp.460-1, L.L.Herman, *op.cit.*, pp.306-11.を参照した。

191 cf. E.Klein, *op.cit.*, pp.260-70.

192 “South West Africa, Second Phase, Judgment,” *I.C.J. Reports* 1966, p.6. cf. E.Klein, *op.cit.*, pp.265-7.

193 決議264(1969.3.20)で安保理は, 総会決議2145(XXI)を承認し, 同時に南ア政府に当該地域からの撤退を要求した。さらに, 決議269(1969.8.12)では, 南アの撤退期限を設定し, その際憲章第25条によって負う加盟国の義務についても言及した。決議276の位置づけはこうした一連の決議の存在によって確認される(J-P.Jacqué, *op.cit.*, pp.1084-5.)。

194 S/RES/284(1970.7.29).なお、一旦司法的解決を断念したにも拘らず、ここに至って勧告的意見を要請した背景には、安保理が司法機関によるその行動の承認を求めたこと、ICJの判事の構成が変化したことをうけ、政治的観点から激しく非難された1966年判決の立場を修正する機会をICJに与えようとしたことが指摘される(R.Zacklin, *op.cit.*, p.291)。

195 cf. O.J.Lissitzyn, *op.cit.*, p.51.

196 なお、総会決議2145(XXI)の拘束力の問題について付言しておく。たとえばフィッツモーリス判事は、本決議を総会による拘束力ある決定の試みと位置づけて、その義務的性質を否定する説得力ある反対意見を展開する。この点に関する多数意見をどう解釈するかは、その論旨が必ずしも明確ではないため見解の分かれるところだが、多数意見は、「[総会決議2145(XXI)の『南アは当該領域を管理する他の権原は有していない』という宣言は]、事実に関する認定ではなく、法的事態の表明である」と述べており(*I.C.J. Reports* 1971, p.50), 総会が何らかの拘束力ある決定をなしたわけではないと評価していると解釈するのが適切であるし(同旨, ジラード判事個別意見(*ibid.*, p.164), R.Zacklin, *op.cit.*, p.297, A.W.Rovine, *op.cit.*, p.219, AC Cilliers, *op.cit.*, pp.134-5, J.Dugard, *op.cit.*, “The Opinion on South-West Africa……,” p.466.), そうした評価は妥当である。したがって、ここでは、本稿の問題関心そのものである安保理の「決定」に論点を絞って議論の対立構造を検討する。

197 ジラード判事個別意見。同判事は、多数意見は24条、25条の引用によって国連に立法ないし準立法権限を与えるものではなく、国際的地位を有する地域の極めて特殊な状況に関わるものであるとして、その一般性を否定する(*I.C.J. Reports* 1971, p.150.)。なお、ペトレン判事は「24条、25条は、7章が規定する条件を避ける効果を有するものではない」として決議276の拘束力を否定し多数意見を批判する(*I.C.J. Reports* 1971, p.136.)が、安保理の「義務付け権限」一般に関してどのような立場

をとるかについては明確でない。

198 *Ibid.*, p.53.

199 *Ibid.*, p.54.

200 なお、ここで言う「目的論的解釈アプローチ」とは、解釈過程において条約目的の役割を強調し、とくに国際組織設立条約や人権に関わる条約を「生きた法(living law)」として捉えるものを指す。一般に実証主義への反感、自然主義への共感が指摘され、司法機関の任務として法の欠陥を埋めるための司法立法も積極的に認める傾向がある。一方、具体的解釈方法の背景にある国際法に対する姿勢においてこれに対置されるのが「実証主義的解釈アプローチ」言われるものであり、これは国際法を国家が同意したルールと捉え、国家主権を国際法秩序の基礎として強調し、司法機関の役割を「法の宣言」に求めるものである(J.Dugard, *op.cit.*, “The Opinion on South-West Africa……,” pp.471-2.)。

201 J.Dugard, *op.cit.*, “Namibia (South West Africa):……” pp.31-2, S.Slonim, *op.cit.*, pp.342-3, A.W.Rovine, *op.cit.*, p.205, Comments, *op.cit.*, pp.121-2. そうした解釈アプローチは、この点に関してだけでなく、多数意見全体を一貫する特徴であり、むしろ司法立法であるとして批判される(J.Dugard, *op.cit.*, “Namibia (South West Africa):” pp.31-2.)。

202 *I.C.J. Reports* 1971, p.53.

203 A.W.Rovine, *op.cit.*, pp.228-9, C.Tomuschat, “Obligations Arising for States without or against Their Will”, 241 *RdC* 333(1993-IV).また、多数意見が指摘(*I.C.J. Reports* 1971, p.52.)する、「国際連合の目的と原則に従って行動しなければならない」とする規定は、その一般性・抽象性のゆえに実際の制限になりえない点は既に述べた(第一章第二節)。なお多数意見に同意するものとして、アモウン判事分離意見(*ibid.*, p.97.), パディラ・ネルヴォ判事個別意見(*ibid.*, p.118.), ドウ・カストロ判事分離意見(*ibid.*, pp.186-8.)参照。

204 前述(第一章第二節註61参照)。

205 多数意見はさらに、安保理決議276は国際法に違反して維持されている事態の適法性を対世的に

- (*erga omnes*)阻止するという意味で、すべての国に対抗できるものであるとして、非加盟国も当該決定に従う義務があるとする(*I.C.J. Reports* 1971, p.56.)。
- 206 W.Riphagen, *op.cit.*, p.31, L.L.Herman, *op.cit.*, p.319.
- 207 *I.C.J. Reports* 1971, p.280.連盟理事会の決定の範囲とその拘束力との関係に関する議論(第二章)参照。
- 208 *Ibid.*, pp.292-3.
- 209 *Ibid.*, pp.293-4.
- 210 *Ibid.*, pp.294-5.
- 211 *Ibid.*, p.340.
- 212 *Ibid.*, p.341.同旨, オニエマ判事個別意見(*ibid.*, p.147.), J.M.Zuijdewijk, *op.cit.*, pp.338-40.
- 213 その他, 多数意見から生じる帰結を強く批判するものとして, W.Riphagen, *op.cit.*, p.34, P.H.Kooijmans, *op.cit.*, p.24, L.L.Herman, *op.cit.*, p.319, A.W.Rovine, *op.cit.*, p.230, AC Cillers, *op.cit.*, p.136, O.J.Lissitzyn, *op.cit.*, p.73.参照。
- 214 *cf.* J.Dugard, *The South West Africa / Namibia Dispute*, pp.490-2(1973).
- 215 英国代表の見解について *United Nations Security Council Official Records, 26th Year*(1971)(以下, *S.C.O.R.*), 1589th Meeting, pp.5-6, *see also, S.C.O.R.*, 1598th Meeting, p.3., フランス代表のそれについて *S.C.O.R.*, 1588th Meeting, pp.2-3, *S.C.O.R.*, 1598th Meeting, p.2.参照。また日本代表の見解について *S.C.O.R.*, 1589th Meeting, p.9, イタリア代表のそれについて *ibid.*, p.11, ベルギー代表のそれについて *S.C.O.R.*, 1594th Meeting, pp.5-6, 米国代表のそれについて *S.C.O.R.*, 1598th Meeting, p.3.参照。
- 216 S/RES/301(1971.10.20).
- 217 第一章第二節参照。
- 218 M.Zuleeg, *op.cit.*, p.312.その他, 「黙示的権限法理」に関する論稿は多い。主なものを挙げる。F.Seyersted, “United Nations Forces, Some Legal Problems,” 37 *BYIL* 351-475(1961) *esp.*, 435-75., B.Rouyer-Hameray, *op.cit.*, R.Bernhardt, *op.cit.*, *esp.*, pp.88-107, R.L.Bindschedler, *op.cit.*, pp.307-423, *esp.*, pp.320-30, H-J.Rabe, *Das Verordnungsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*(1963) *esp.*, pp.138-47, M.Rama-Montaldo, *op.cit.*, pp.111-55, W.Meng, *Das Recht der Internationalen Organisationen - eine Entwicklungsstufe des Völkerrechts*(1979), R.Khan, *op.cit.*, E.Lauterpacht, *op.cit.*, pp.377-478.これに比して, 我が国におけるこの分野の業績は少ない。植木俊哉「国際組織の国際責任に関する一考察(二)」法学協会雑誌108巻10号107-58頁(1991), 佐藤哲夫『国際組織の創造的展開』(勁草書房・1993)が挙げられる。
- 219 *I.C.J. Reports* 1949, p.198(ハックワース判事反対意見), G.I.Tunkin, “The Legal Nature of the United Nations,” 119 *RdC* 24-5(1966-III).
- 220 *I.C.J. Reports* 1949, p.190(アルヴァレス判事個別意見), F.Seyersted, *op.cit.*, p.457, R.Khan, *op.cit.*, p.30.機構に無制約な権限を認めるこうした見解は一般に否定される(*cf.* M.Rama-Montaldo, *op.cit.*, pp.119-22.).
- 221 *I.C.J. Reports* 1949, pp.179-82(多数意見), K.Ipsen Hrsg., *op.cit.*, pp.69-70. *cf.* E.Lauterpacht, *op.cit.*, p.420, M.Zuleeg, *op.cit.*, p.312, M.Rama-Montaldo, *op.cit.*, p.124.
- 222 G.Fitzmaurice, *op.cit.*, p.75, K.Ipsen Hrsg., *op.cit.*, pp.69-71.なお, 学説の整理としては佐藤・前掲64-91頁が詳しい。また, 独自の見解としてRouyer-Hameray, *op.cit.*参照。こうした三種の見解の構図は, その後の勧告的意見においても基本的に引き継がれていった(*cf.* R.Khan, *op.cit.*, pp.21-5.).
- 223 なお, 「損害賠償事件」において, クリロフ判事は, ICJは現行国際法上認められていない機能的保護権を創造することはできない, としており(*I.C.J. Reports* 1949, p.217.), 黙示的権限を一切認めない。 *cf.* H.Kelsen, *op.cit.*, pp.329-30.

224 R.L.Bindschedler, *op.cit.*, p.329.

225 *Ibid.*

226 こうした二つの原則の選択ないしは均衡、という視点を示すものとして、ビンドシェドラーは、黙示的権限について「各々のケースにおいて、国家の自由をできるだけ制限しない権限を機構に認める原則と、実効的行動確保に不可欠な権限を与える原則との選択を吟味する理由が存在する」とする(R.L.Bindschedler, *op.cit.*, p.321, p.329.)。ウォルドックも黙示的権限に関して「問題となるのは、憲章解釈において一定の柔軟性を認める必要性と、単に多数決の結果として課される全く新たな義務から個々の国家を守ることとの調和である」とする(C.H.M.Waldock, “General Course on Public International Law,” 106 *RdC* 34-5(1962-II) )。その他, R.Bernhardt, *op.cit.*, pp.93-4, M. Virally, “La Notion de Fonction dans la Théorie de l’Organisation internationale,” *Mélanges offerts à Charles Rousseau*, p.296(1974), M.N. Shaw, *International Law*, 3rd ed., p.778(1991), 佐藤・前掲494頁, を参照せよ。

227 R.Bernhardt, *op.cit.*, p.99.

228 その背景には以下のような理由が考えられる。従来の研究は一般に、「損害賠償事件」の解釈を軸として、「特定経費事件」や「ナミビア事件」を含む他の判例を、「損害賠償事件」以前もそれ以降も「黙示的権限法理」が認められている根拠として引用するというアプローチをとっている。しかし、「損害賠償事件」は加盟国の主権をなんら侵害することなく機構の実効性を高めうるケースであった。一方、国連安保理のような、広い裁量範囲を留保しつつ拘束力ある決定をなすというあり方は、原則的に、諸国際組織に付与されている権限を性格づけるものではない(J-P.Cot et A.Pellet eds., *op.cit.*, p.460.)。したがって、国際組織の黙示的権限を論じる場合、機構の実効性を確保するために主権を侵害することが問題になるケースは、その性質上想定されにくいのである。

229 このことは、例えば総会決議の法的効果に関する考察が、当該決議の内容、名宛人によって精緻な

分類を施した上で議論を展開している(例えば、高野雄一『国際組織法』[新版]569-572頁, 587-614頁(有斐閣・1975), 内田久司・前掲「国際組織の決議の効力」46-53頁, 山本良「国連総会決議の法的効果」国際法外交雑誌88巻1号90-121頁(1989), 参照。)ことに鑑みれば、むしろ奇異なことのようと思われる。

230 組織内各機関の手続規則の制定, 加入の決定あるいは除名, 権利停止, 理事国の選出, 事務局長の選任, 職員規則の制定, 他の国家または国際組織との協定の締結, 予算の決定など, 内部的・組織的事項についての権限。対内的機能とも呼ばれ, いわゆる内部法によって規律される。

231 紛争の解決, 侵略防止の措置, 多様な分野における協力措置など, それぞれの国際組織の存在理由となる, 本来の目的任務の遂行に関する権限。対外的機能とも呼ばれ, いわゆる外部法に規律される。

232 高野雄一「主権と現代国際法」岩波講座・現代法12『現代法と国際社会』32-4頁(岩波書店・1965)。同旨, 内田久司「国際組織の権力」岩波講座・基本法学6『権力』109-10頁(岩波書店・1983), 佐藤・前掲492頁。

233 高野・前掲「主権と現代国際法」33-4頁。

234 内部組織的権限と実質機能的権限との分類を主張する見解も認めるように, 前者の中でも, 予算の決定, 分担金の賦課等は, 財政に関する加盟国の主権的権限を制約するものであるし(同上, 33頁), また, 理事国の選出等, 機構の意思決定機関の構成に関しては, 黙示的権限に制限的推定が与えられる(「政府間海事協議機関の海上安全委員会の構成事件」勧告的意見(*I.C.J. Reports* 1960, p.150.))参照。)。このように, 内部組織的権限と実質機能的権限という二分法より精緻な分類が必要なのである。

235 「黙示的権限法理」に関する様々な判例, 実行の分析を通して, どのような分類がなされるかを示すことは本稿の課題となしうところではないが, 今後はこうした精緻な議論が求められるであろうし, それは単純な二分法をも克服する必要があるだろう。

236 M.Zuleeg, *op.cit.*, p.313.同旨, M.Krökel,

- op. cit.*, pp.43-4, 佐藤哲夫・前掲492頁。機構の国際法人格から広範な権限を認めるセイエステッドでさえ「憲章の関連条項に特定の規定の基礎無く、……加盟国に義務を課すことはできない」とする(F.Seyersted, *op. cit.*, p.471, *see also*, pp.448-460.)。その他、ビンドシェドラーは、機構の根本目的から黙示的権限を導く見解に慎重な姿勢を示しながら、「この種の権限は、国家にとって政治的重要性のより小さい機構の内部法においては特に重要な役割を果たす」と述べる(R.L.Bindschedler, *op. cit.*, p.329.)。フィッツモーリスも、「ナミビア事件」反対意見において、国際連盟の権限に関連する個所で、「主権国家が関連する場合、また単に法的状況の宣言の問題でなく、国家からそれが実際に行っている行政的役割を奪う場合には、黙示的権限あるいは固有の権限理論に拠ることはできない」と述べ(*I.C.J. Reports* 1971, p.267.)、また国連総会の権限に関連する個所でも、「総会は、[それなしでは機能しえない、純粋に内部的、手続的執行権限]を除いて黙示的権限を有さない」とする(*ibid.*, p.281.)。ルイエームも、「技術的・行政管理的権限領域の方が政治的権限・一般的権限よりも拡張解釈の幅が広い」とする(B.Rouyer-Hameray, *op. cit.*, p.103.)。
- 237 第三章第三節グロ判事反対意見参照。
- 238 *cf.* L.M.Goodrich, E.Hambro, & P.Simons, *op. cit.*, pp.204-7, J-P.Cot et A.Pellet eds., *op. cit.*, pp.458-60.
- 239 第一章第二節参照。
- 240 「国際の平和と安全の維持」との関連を主張しえない事象など想定されえない。
- 241 但し、「国際の平和と安全を維持する主要な責任」は憲章第7章下の権限によって十分履行されるので、実効性を確保するために包括的な義務付け権限を付与する必要はないと指摘される(W.A.Kewenig, *op. cit.*, p.282.)。
- 242 その他、こうした見解を支持する学説として、W.A.Kewenig, *op. cit.*, p.282, M.Bothe, *op. cit.*, “Les Limites . . .,” p.71. 同旨, C.Tomuschat, “The Lockerbie Case Before the International Court of Justice,” 48 *The Review* 44(1992). 参照。黙示的権限に関するより一般的な考察の中でこうした見解を示すものとして, R.Bernhardt, *op. cit.*, p.96, M.Zuleeg, *op. cit.*, p.313, D.W.Bowett, *The Law of International Institutions*, 4th ed., p.338(1982)。
- 243 R.Zacklin, *op. cit.*, p.305.
- 244 *Ibid.*, p.305.
- 245 ICJも「ナミビア事件」において、「国連の政治機関に対して、それは裁判所の判決といわれるものを下す権限がないという論拠により行動する権利を否定することは、…国際的約束の根本的違反に対して利用しうる救済手段を完全に否定することになるであろう」と述べる(*I.C.J. Reports* 1971, p.49.)。
- 246 なお、憲章第39条による強制措置は、「決定」への不服従が「平和に対する脅威」になっていると認定されてはじめて発動されうるものであり、それ自体は「決定」の履行強制措置ではない(H.Kelsen, *op. cit.*, pp.724-5, pp.732-4.)。
- 247 W.Riphagen, *op. cit.*, p.34, P.H.Kooijmans, *op. cit.*, p.24, L.L.Herman, *op. cit.*, p.319.但し、特定の憲章規定に基づく安保理の決定の場合でもその履行確保は常に問題となりうる。しかし、それは国際法の履行確保一般の問題であるため、ここでは立ち入らない。
- 248 *I.C.J. Reports* 1971, p.224(フィッツモーリス判事反対意見)。
- 249 例えば、イラクに関する決議678(1990.11.29)、ソマリアに関する決議794(1992.12.3)、ルワンダに関する決議929(1994.6.22)、ハイチに関する決議940(1994.7.31)。
- 250 *cf.* S.Hobe, *op. cit.*, p.61, G.Gaja, *op. cit.*, pp.307-10.
- 251 植木俊哉「国際組織の国際責任に関する一考察(七・完)」法学協会雑誌110巻11号205頁(1993)参照。
- 252 冷戦期においては常任理事国の相互の拒否権が安保理の行動に対するコントロールになっていたとして、そうしたコントロールを、なんらかの形で

制度化しようとするものが中心である。 *cf.* T.M. Franck, “The ‘Powers of Appreciation’ : Who Is the Ultimate Gurdian of UN Legality?” 86 *AJIL* 523(1992), B.Graefrath, *op.cit.*, pp.205, W.M. Reisman, *op.cit.*, pp.420-3, M.Šahović, “Le Développement Récent du Rôle du Conseil de Sécurité et la Charte des Nations Unies,” R-J. Dupuy éd., *op.cit.*, pp.343-7, S.Hobe, *op.cit.*, p.61, T.v.Boven, “The Security Council : The New Frontier,” 48 *The Review* 13-4(1992). なお、これ以外に、こうした制度化の試みは理論上のものにとどまる危険性を指摘し、実行における改良を主張するものとして、G.Gaja, *op.cit.*, pp.318-9.参照。