

Title	国連憲章第103条の法構造(1)
Author(s)	加藤, 陽
Citation	国際公共政策研究. 16(2) P.121-P.134
Issue Date	2012-03
Text Version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/11094/24508
DOI	
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/>

国連憲章第103条の法構造 (1)

The Legal Structure of Article 103 of the UN Charter(1)

加藤 陽*

Akira KATO*

Abstract

Recently, much attention has been placed on Article 103 of the UN Charter, which provides for the Charter's supremacy. After the Cold War, the UN Security Council has on many occasions invoked Article 103, by which obligations to implement sanctions prevail over other international agreements. However, that article contains a number of uncertainties in its legal structure. Against such a background, this paper seeks to clarify some of the main uncertainties. Part (1) of the paper discusses the codification process of Article 103 and examines the legal meaning of "prevail".

キーワード：第103条、国連憲章、規範抵触、安全保障理事会、集団安全保障

Keywords : Article 103, Charter of the United Nations, Conflicts of Norms, Security Council, Collective Security

* 日本学術振興会特別研究員 (PD)

はじめに

国連憲章第103条は以下の通り規定する。

「国際連合加盟国のこの憲章に基く義務と他のいずれかの国際協定に基く義務とが抵触するとき
は、この憲章に基く義務が優先する。」

国連憲章第16章「雑則」に配置されたこの条項は、国連憲章の規範的優位を明確に規定する。すなわち、第103条は、国連憲章の前に締結された条約に対してのみならず後に締結された条約上の義務に対する憲章義務の優先をも定めており、規範抵触を規律する基本原則である「後法は前法に優位する」の例外を規定している。さらに、国連加盟国の普遍性から、第103条の優先は国際社会の国家ほぼすべてにおよび、その射程はきわめて広範であるということになる。主権を有する国家の合意によって主に成立し規範間の階層性が乏しい国際法秩序において、第103条は国連憲章に特別な地位を与えるものとして重要な位置づけを与えられてきた。国連憲章に国際社会（国際共同体）の「憲法」やそれに類する地位を与えようとする国際立憲主義者の主張の「主要な鍵」とまでいわれてきたのである¹⁾。けれども、同条はこのような重要な位置づけを与えられながら、その簡素な条文構成ゆえにか、法構造において不明確な点を多々有しており、学説・実行上の激しい論争の対象となってきた²⁾。

これまでに第103条に特に注目が集まったのは、第1に国連憲章の成立直後であり、後述する国際連盟規約第20条との異同等が論じられた。第2に、「後法優位」を定めた条約法条約第30条において第103条が明示的に参照されたため、条約法条約の起草過程や当時の学説において第103条の法的効果や位置づけが争われた。そして、第103条に関する論争は冷戦後における国連安保理の活性化によって新たな局面を迎えている。

安保理は、イラクのクウェート侵攻に際して、関連する航空機の離陸の禁止などをすべての国に命じた決議670（1990）の前文において「国連憲章第103条の規定を想起し」という文言を定め、その決定に基く義務が他の国際協定に優先するとの立場を明らかにした。さらに、国際司法裁判所（以

1) S. Szurek, "La Charte des nations unies: Constitution mondiale?", in J-P Cot et A. Pellet, *La Charte des nations unies : Commentaire, article par article*, Vol.1 (3e éd., 2005), p.39. 憲章第103条に言及しつつ国際立憲主義を論じる文献として、たとえば、R. Bernhalt, "Article 103", in B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Vol.2 (2 ed., 2002), pp.1292-1302; B. Fassbender, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community* (2009), pp.1-215; P-M Dupuy, "The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol.1 (1997), pp.1-33. また、国際法のフラグメンテーションを検討した国連国際法委員会（以下、ILC）は、この問題に対する処方箋の一つとして第103条の詳細な分析を行った。Report of the Study Group of the International Law Commission, A/CN.4/L.682, 13 April 2006, pp.168-181, paras.328-360; Conclusions of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law, 2006, paras.34-36.

2) 第103条の検討を行った邦語文献として、経塚作太郎「国際連合憲章第103条の研究」『条約法の研究』（1967年）412-436頁。東泰介「国際連合憲章第103条の規則（1）（2）（3・完）」帝塚山大学論集第14号（1977年）39-63頁、第16号（1977年）111-144頁、第18号（1978年）97-124頁。また、人権条約との関連では、薬師寺公夫「国連憲章第103条の憲章義務の優先と人権条約上の義務の遵守に関する覚え書き」芹田健太郎、戸波江二、棟居快行、薬師寺公夫、坂元茂樹編集代表『講座国際人権法4 国際人権法の国際的実施』（2011年）6-42頁。第103条に関するその他の文献は本稿以下の注で適宜掲げる。

下、ICJ) は、ロッカビー事件の仮保全命令 (1992年) においてリビアにテロ容疑者の引渡しを義務づけた決議748 (1992) に第103条の適用を認め、同決議のモンテリオール条約に対する優先を肯定した³⁾。安保理は強制措置を発動する際に憲章第25条により加盟国を法的に拘束する決定を行うことができるが、この決定から生じる義務は第103条にいう「この憲章に基く義務」に含まれるという解釈は、これらの事例もあって、現在では一般的に認められている⁴⁾。上記の安保理決議とモンテリオール条約との抵触が問題になったように、安保理の制裁決議が様々な国際法規則と抵触することは一般的に想定しうるところであり、第103条の適用がなければ強制措置が円滑に実施されるのは困難であろう。この意味において、同条は強制措置の実施について決定的な意味を持っており、国連集団安全保障の執行規定としての性格を有しているといえる。

しかし、上で述べたように、広範な射程を持つ第103条の法構造はいまだ不明確なものにとどまっております、したがって、安保理の決定がどのような形でいかなる種類の規範に優先するかは明らかではない。このことは、強制措置の実効的な実施という点では大きな問題をはらんでおり、さらに憲章と抵触する他の法的レジームの安定性を阻害する恐れがあるだろう。

以上のような問題状況にかんがみて、本稿では、安保理による強制措置の実施という観点から、第103条の法構造を「適用の効果」と「優先の対象」という2点に焦点を当てて検討する。具体的には、まず第1章で、第103条の形成過程を検討することにより解釈の出発点となる文言がいかなる背景の下に設定されたのかを明らかにし、第2章以降の予備的考察を行う。第2章は、第103条の適用の効果について考察するが、ここでは同条にいう「優先する (prevail)」の帰結、および国家責任における同条の効果が問題になろう。次いで第3章では、第103条の優先の対象となる「他のいずれかの国際協定に基く義務」の範囲を分析する。なかんずく、優先の対象に「権利」および「慣習国際法」が含まれるかどうかを主な争点となる。最後に、これらの考察を踏まえた上で、明らかにされた第103条の法構造の特徴と問題について検討を加えたいと思う。条文の構造上は優先の対象が適用の効果よりも先に定められているが、論点の関連性を考慮してこのような順序で検討する。

なお、本稿の検討対象の限定を行っておく。第1に、安保理が強制措置を発動する際に採択する決議は、効果の面からみると、法的拘束力を有する決定と特定の行動を許容する授權 (authorization) との2つに主に分かれるが⁵⁾、後者が第103条にいう「この憲章に基く義務」に含まれるのかは争われている⁶⁾。授權は国連が設立された当時から想定されていた方式ではないので、このような問題が生じるのはやむをえないが、慎重な検討を要する論点であり、別の機会に考察を行いたいと思う。

第2に、本稿では、国連の加盟国と非加盟国との間で締結された協定に対する第103条の優先の問

3) *ICJ Reports 1992*, p.126, para.42.

4) Bernhalt, *supra* note 1, pp.1295-1296; 杉原高嶺『国際法学講義』(2008年) 98-99頁。

5) authorization は、「授權」ではなく「許可」などと訳される場合もある。authorization の法的性格づけにも関わりうる重要な問題であるが、本稿は特にこの点に判断することなく「授權」の訳語を用いる。

6) 2003年のイラク戦争後、イラクにおける治安維持のために安保理は「必要なあらゆる措置」を授權したが、これに第103条が適用されるか否かが英国貴族院と欧州人権裁判所で争われた。R (on the application of Al-Jedda) v. Secretary of State for Defence, House of Lords, *Opinions of Appeal for Judgment in the Cause*, 12 December 2007, [2007] *UKHL* 58, paras.26-39; Al-Jedda v. the United Kingdom, European Court of Human Rights, Grand Chamber, Judgment, Application no. 27021/08, 7 July 2011, paras.97-110.

題は扱わない。この問題もかなり古くから争われてきたが⁷⁾、現在では非加盟国はほとんど存在しないし、さらに、この問題を扱うには、平和維持における国連非加盟国について規定する憲章第2条6項や、国連の客観的国際人格などの検討も必要であり、第103条の構造を超えた問題が多々含まれるからである⁸⁾。

第1章 国連憲章第103条の形成過程

第1節 国際連盟規約第20条の法的内容と適用

国際連盟規約において国連憲章第103条に相当するのは規約第20条であると一般的に考えられており、その規定内容と実行は第103条の形成過程を理解するのに有益であるから、ここで簡単に検討する。

規約第20条は主に次の3つの義務から構成されている⁹⁾。①連盟規約の条項と両立しない連盟国間の義務または了解を廃棄する (abrogating)、②連盟規約と両立しない協定を今後は締結しないことを約束する、③規約と両立しない義務を連盟国となる前に負担した連盟国は、その義務を解除する処置をとることに約束する。第20条1項は①と②を、2項は③をそれぞれ定めている。

国連憲章第103条との主な相違としては、同条で解釈の争点となっている「優先する」という文言ではなく、「廃棄」という強い文言が使われていることが挙げられる。第20条の起草過程では、規約と他の協定との不一致を認定する機関などが問題となった¹⁰⁾。また、様々な解釈論上の論争を引き起こしている憲章第103条とは異なり、第20条は学説上も実行上もあまり議論の対象とされていなかった。このような状況もあり同条の法的効果についてははっきりとしたことを指摘するのは難しいが、抵触する条約を「無効」にするという解釈が学説から主張されていた¹¹⁾。

しかし、規約第20条はこのように強い文言で構成されていながら、はっきりと適用されたことはほとんどなかったという。Kopelmanasの研究によれば¹²⁾、規約より以前に成立した協定が規約と合致することを認めた例はあるものの (たとえば、スイスの中立に関する1815年の条約と連盟規約との両立性が連盟理事会で認められた)、連盟が第20条に基き他の協定と規約との両立性をコントロールしたことはほとんどなかった。彼は、「規約の前の条約とともにその後の条約に関しても、第20条に

7) H. Kelsen, *The Law of the United Nations* (1950) (reprinted in 2000), pp.115-116; Report of the Study Group, *supra* note 1, pp.173-175, paras.341-343.

8) P. Daillier, M. Forteau and A. Pellet, *Droit International Public* (2009), p.301.

9) 第20条の規定は以下の通りである。

「一 連盟国ハ、本規約ノ条項ト両立セサル連盟国相互間ノ義務又ハ了解カ各自国ノ関スル限り総テ本規約ニ依リ廃棄セラルヘキモノナルコトヲ承認シ、且今後本規約ノ条項ト両立セサル一切ノ約定ヲ締結セサルヘキコトヲ誓約ス。

二 連盟国ト為ル以前本規約ノ条項ト両立セサル義務ヲ負担シタル連盟国ハ、直ニ該義務ノ解除ヲ得ルノ処置ヲ執ルコトヲ要ス。」

10) J. Ray, *Commentaire du pacte de la société des nations* (1930), pp. 570-571; D. H. Miller, *Drafting of the Covenant*, Vol.2 (1928) (Reprinted in 2002), pp.279-81, 370-374 and 381-384.

11) H. Lauterpacht, "The Covenant as the Higher Law", *British Yearbook of International Law*, Vol.17 (1936), pp.58 and 64-65.

12) L. Kopelmanas, *L'Organisation des nations unies* (1947), p.165 et seq. 本書は1947年という時期に書かれたこともあって、規約第20条の経験を十分に踏まえた上で憲章第103条の記述を行っており大変有益である。

において高らかに認められた原則は、現実には死文化していた」と述べている¹³⁾。

第20条の適用が明確に確認できる例は、エチオピアへの侵攻を行ったイタリアに対する制裁である。連盟規約第16条に基くイタリアに対する連盟国の制裁義務と、連盟国がイタリアとの間に締結していた通商条約との抵触が問題となったため、制裁実施のために設置された調整委員会 (Co-ordination Committee) は、この抵触について下部組織である法律小委員会に諮問を行った。同小委員会は第20条の適用などにより規約上の制裁義務が優先的に実施されなければならないとした¹⁴⁾。制裁義務と他の協定の抵触をいかに処理するかという問題は、国連憲章の起草者にも引き継がれることとなる。

第2節 国連憲章第103条の起草

憲章第103条は、国際連盟規約第20条を出発点として起草されたといわれるが、1944年に公表され憲章の基礎となったダンバートン・オークス提案には、他の協定に対する憲章の優位を明確に定めた条項は挿入されていなかったため、1945年のサンフランシスコ会議においてこの種の条項が提案された。たとえば、オーストラリアの提案は以下の内容を有していた。すべての国連加盟国は、①憲章と両立しない協定を締結しないことを約束し、②憲章は両立しない加盟国間の既存のまたは将来の協定を廃棄する効果を有することに同意する。類似の提案は、ベルギー、エジプト、エチオピア、フィリピン、ベネズエラからもなされており、これらの提案はその文言からも連盟規約第20条を強く意識したものであったことがうかがえる¹⁵⁾。

これらの提案は、サンフランシスコ会議の委員会 IV/2 で詳細に議論されることとなった¹⁶⁾。5月16日の同委員会会合においては、憲章は両立しない義務の無効の原則のみならず、両立性を認定する手続 (総会、安保理による手続) も規定すべきとする国家も見られたが、これに対し、ソ連は、すべての条約の効力に影響を与える規定が挿入されれば憲章を批准するのが難しくなる国家があること、憲章規定を一般的に遵守する加盟国の義務が憲章に挿入されるであろうこと、さらに、抽象的に考えれば憲章と両立するが実行においては現実に両立しない条約もあることなどから、無効を定めた規定の挿入に反対の立場を示していた。このように、もっとも大きな問題として議論されたのは、両立しない他の協定を廃棄ないし無効にする強力な規定を憲章に置くかどうかであった。

さらに5月17日、議論は続けられたが、様々な見解が出された¹⁷⁾。連盟規約第20条にそった形での規定を求める代表もいたものの、そうした原則は默示的なものとどめるとする議論もあった。また、やはり「廃棄 (abrogation)」という文言は強すぎるとして反対する主張もみられた。この問題

13) *Ibid.*, p.170.

14) 小委員会の報告書では、規約の規定が通商条約に「優先する (prevails)」という表現が用いられている。Reports submitted by the Legal Sub-Committee, *Supplement to the American Journal of International Law*, Vol.30 (1936), pp.48-51. この報告書の分析は、経塚「前掲論文」(注2) 418-421頁; Lauterpacht, *supra* note 11, pp.55-57.

15) ノルウェーは、憲章の義務が通商条約に含まれる規定の執行に優先する (precedence) と定める文言を、理事会の非軍事的措置に関する条項に挿入することを提案した。Documents of the United Nations Conference of International Organization San Francisco (1945), Vol.3, pp.553 (Australia), 342-3 (Belgium), 463 (Egypt), 561 (Ethiopia), 371 (Norway), 540 (Philippines), 226 (Venezuela). 以下、本書を UNCIO と表記する。

16) *UNCIO*, Vol.13, pp.598-599.

17) *Ibid.*, pp.602-603.

には加盟国と非加盟国との間で締結された条約に対する憲章の効果という問題も含まれており、それぞれの立場を正確に把握するのは必ずしも容易ではないが、全体としては、抵触する協定を明示的ないし黙示的に廃棄する効果を認める国家が多いが、一部の国家がそれに反対する、という構図がみられた。また、規範の両立性を認定する機関はいずれのものになるのかも議論されている。

委員会 IV/2 での議論の後、条文は小委員会 IV/2/A で起草され、現行の第103条とほぼ同様の文言が提案された。ここでは、「廃棄」ではなく「優先する」という表現が用いられている¹⁸⁾。この条文案に対する小委員会のコメントリーは、同条が起草された経緯やその位置づけなどに言及しており、第103条における「優先する」の効果と関係している（これについては本稿第2章で扱う）。小委員会の条文案とコメントリーは委員会 IV/2 で検討され、この種の条項の挿入になお反対する国家も見られたが採択された¹⁹⁾。

条文案はその後、調整委員会に付託されたが、この委員会の会合において、条文の規定する、憲章義務の優先対象の範囲につき議論がなされた。優先の対象が拡大する可能性のある提案もなされたが、結局は制限的な現行の文言に戻されたのである（これについては本稿第3章で扱う²⁰⁾）。

こうした過程を経て、条文案は、憲章第103条として他の条文とともに本会議で採択されることとなった。以上の議論状況の背景は、国連憲章の起草過程を包括的に検討した Russell により簡潔にまとめられている²¹⁾。サンフランシスコ会議において、両立しない条約義務の問題は連盟期に比してより複雑になるであろうことが明らかになった。国連憲章においては、たとえば貿易条約と安保理の禁輸との抵触のように、安全保障問題との関係で加盟国の義務はより厳格なものになるからである。会議では、憲章成立後に憲章と両立しない国際義務を締結しないこと、また、憲章義務は両立しない既存の義務に優先することについては一般的な合意が存在した。しかし、憲章が両立しない義務を即座に廃棄することについては強い反対があった。ソ連とフランスは、自らの相互援助条約の効力が脅かされることを、またラテンアメリカ諸国は、チャブルテベック規約が憲章と両立しないと判断されることをそれぞれ恐れていた。さらに、上記の通り、他の条約と憲章との両立性を判断する機関を規定するかどうかも議論となった。結局、こうした問題を解決するため、抵触が生じた場合に憲章が優先するという原則が挿入されたという。

以上の形成過程について、特に以下の2点が注目される。第1に、安保理の制裁を実施する際に第103条を適用することは、学説や冷戦後の実行によって新たに考え出されたのではなく、すでに起草者には想定されていた。前述の小委員会 IV/2/A のコメントリーは、経済制裁と他の協定との抵触を指摘しており、Kopelman は、同委員会が第103条のテキストを起草するにあたって「イタリアーエチオピア紛争によってもたらされた先例から着想を受けたのは明らかである」と指摘してい

18) *Ibid.*, pp. 807 and 813.

19) *Ibid.*, p. 654.

20) *UNCIO*, Vol. 17, p. 382.

21) R. B. Russell, *A History of the United Nations Charter* (1958), pp. 921-923.

る²²⁾。

第2に、最終的に規定された現行第103条の文言自体は規約第20条と比べて控えめなものが採用されている。起草過程では、第103条の存在自体は必要であるとしてもあまりにその影響力が大きくなることに懸念があり、また、安保理の制裁に関しても貿易協定との抵触という、現在の集団安全保障の実行に比してやや限定された状況が念頭に置かれていたため、やはり広範な射程を有する文言を配置することは必要とみなされなかったといえるだろう。現在の学説では第103条の意義が強調されることは多いが、起草当時はむしろその射程を必要最低限のものに押しとどめようとする意図が存在していたのである。

第2章 国連憲章第103条の適用の効果

第1節 「優先する」の法的効果

(1) 学説の整理

第103条は、憲章に基く義務は他の協定に基く義務に「優先する (prevail)」と規定している。この「優先する」の効果をめぐることは、国連創設当初から長きにわたって論争が続けられてきたが、まずはこの点についての学説を整理しよう。

第1の立場は、憲章と他の協定が抵触する時、後者は無効になるとする見解である (以下、無効説)。憲章に基く義務は同時にユス・コーゲンスの義務であると考えられる場合もあるが、この説は第103条自体が無効をもたらすと主張している点に注意が必要である。国連憲章の成立直後に大部のコメントリーを執筆した Kelsen によれば、憲章改正手続を規定する第108条と第109条は、これらの規定で定められた手続によってのみ憲章改正がなされうることを意味するため、憲章成立以後に加盟国が憲章と両立しない条約を締結することは、この手続以外の方法で憲章を改正することになるため当該条約は無効となる。そして、第103条はこの効果を確認する規定であるということになる²³⁾。McNair も、大多数の国家により受け入れられている国連憲章の特定の規定は憲法的 (constitutive) または準立法的な性格を有するとし、第103条に言及しつつ加盟国はその間で憲章の規定する義務と抵触する有効な義務を締結することはできないと述べている²⁴⁾。

無効論を支持する近年の論者は、国連憲章を国際共同体の憲法としてとらえようとする Fassbender である。彼は、Kelsen の議論などに依拠しつつ、国連憲章第103条は関連する協定の無効という帰結をもたらすと主張する²⁵⁾。さらに Bernhardt も、国連憲章を国際共同体の憲法と見る立場から、憲章から直接生じる義務 (たとえば武力行使の禁止) と他の条約規定とが明らかに抵触すれば、「そのよ

22) Kopelmanas, *supra* note 12, p.171.

23) Kelsen, *supra* note 7, pp.111-118.

24) A. D. McNair, *The Law of Treaties* (1961), pp.216-218 and 221. もっとも、McNairは無効を導くために国連憲章の憲法的性格を強調しており、第103条の位置づけは必ずしもはっきりしない。

25) Fassbender, *supra* note 1, p.124.

うな規定は無効であり、単に停止されるだけではない」と述べている²⁶⁾。無効説は現在では少数説だが、有力な学者に支持されているため今日でも依然として一つの立場を形成している。

第2の立場は無効を否定し限定的な効果を主張するものであるが、こうした学説は様々な表現を用いて第103条の効果を説明している。たとえば、CzaplińskiとDanilenkoは「第103条に含まれた概念は、義務の排除というよりはその修正または停止を意味し、義務の無効というよりはその非対抗性と非執行性を意味する」と主張し²⁷⁾、Liivojaは、「憲章に基く義務は他の条約に優越する (take precedence) にすぎない」と述べている²⁸⁾。さらにMusによれば、第103条は「国連憲章の適用または遵守を確保する条約規定である」という²⁹⁾。限定的な効果の内容を明確に説明しているのは国際法のフラグメンテーションを検討したILCの研究部会報告書である。これによると、「優先するという文言は、文法的にいえば、下位の規定が自動的に無効になることを意味しないし、停止することさえ意味しない。国家は他の規範に基いて生じた義務の履行を禁止されるにすぎない」のであって、第103条は、国家が憲章に基く義務を履行しなければならず、抵触する他の規範に基く義務も憲章義務と両立する限りにおいて履行されなければならないと規定しているという³⁰⁾。

このように、限定的な効果を主張する学説は様々なニュアンスを有しているものの、基本的には、憲章上の義務は抵触する限りでその適用（実施）が他の協定に優先されるにすぎないという意味で適用優先説と考えてよいだろう。この適用優先説は多くの学説で採用されており、多数説を形成している³¹⁾。

適用優先説は、「優先する」の文言が上記のように限定的な効果を意味するものにすぎないと考えており、無効説とこの点で大きな隔たりがある。この文言がどのような趣旨で第103条に置かれたのかを検討するために次に起草過程をみてみよう。

(2) 起草過程

本稿の第1章第2節で検討したように、サンフランシスコ会議の委員会IV/2における議論の後、条文は小委員会IV/2/Aで起草され、現在の第103条とほぼ同様の文言が提案された。この条文に対する小委員会のコメントは、同条の効果についてふれている。

すでに明らかにしたように、連盟規約第20条と同じ文言を規定した場合、条約関係に不安定性を招来し、さらに不一致を認定する機関の指定など様々な問題が生じると考えられた。このコメンタ

26) 第7章の下での安保理の決議と抵触した条約の義務は停止されるだけで、安保理の措置が終了すれば再び適用可能になるという。Bernhardt, *supra* note 1, pp.1297-1298. また、C. Dominicé, “L’Article 103 de la charte des nations unies et le droit international humanitaire”, in *Les Nations unies et le droit international humanitaire* (1996), p.179も参照。

27) W. Czapliński and G. Danilenko, “Conflicts of Norms in International Law”, *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol.21 (1990), p.16.

28) R. Liivoja, “The Scope of the Supremacy Clause of the United Nations Charter”, *ICLQ*, Vol.57 (2008), p.597.

29) J. B. Mus “Conflicts between Treaties in International Law”, *Netherlands International Law Review*, Vol.45 (1998), pp.216-217.

30) Report of the Study Group, *supra* note 1, pp.170-171, paras.334-335.

31) 適用優先説として上記の他に、A. Toubanc, “L’Article 103 et la valeur juridique de la charte des nations unies”, *Revue général de droit international public* (2004), Vol.108, pp.452-453; J. Pauwelyn, *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law* (2003), p.338. なお、Kolbは、憲章に基く義務が不可逆な形で抵触した場合の恒久的停止 (permanently suspended) を実質的な無効ととらえ、安保理の措置と抵触した場合の一時的な停止と区別することにより、無効説と適用優先説の調和をはかっているが (R. Kolb, *An Introduction to the Law of the United Nations* (2010), pp.165-166)、いずれも厳密には適用の優先であることに変わりはない。

リーによれば、一方で、国連憲章に抵触を規律する条項が存在しなければ不正確な解釈を生じさせること、他方で、憲章と両立しない義務の自動的廃棄 (automatic abrogation) を規定することは不適切であることが考慮されたため、妥協的な解決が図られた。すなわち、「[ここで定められる]規則は、2つのカテゴリーの義務に抵触が生じた場合に依存させ関連づけられるのが望ましいと思われる。」そのような抵触の性質は定義されていないが、「抵触は憲章の義務の実施 (carrying out) から生じるということでも十分であろう³²⁾」。

ここでは、第103条の効果として抵触する義務の「自動的廃棄」が明確に否定されているが、「自動的」の意味は明らかではない。さらに、第103条が対象とする抵触は「憲章の義務の実施から生じる」と指摘されているが、この指摘からも、第103条が限定的な効果を企図されていたということ以上の意味を読み取るのは難しい。いずれにしても「優先する」の意味は、はっきりとは述べられていない³³⁾。起草過程からは、第103条の効果が抑制的にとらえられていたことはうかがえても、明確な結論を導くのは容易ではない。したがって以下では、国連憲章の成立以降の関連する展開と実行を詳細に検討しよう。

(3) 国連憲章成立以降の展開

ここでは、第103条にいう「優先する」の解釈に重要な意味を持つ (広い意味での) 実行を3つに分類し検討する。第1のものは無効説を補強するものであり、第2および第3のものは適用優先説を肯定するものである。

国連において第103条が援用された多くの事例では、関係する加盟国は「第103条により憲章上の義務が優先する」といった発言をするだけで、必ずしもその効果について明示的に言及するわけではない。そのような言及があった例として代表的なものは、ここで挙げる第1の例である、安保理において扱われたキプロス問題である³⁴⁾。1960年のキプロスの独立に際して成立した3つの条約の1つである保障条約は、キプロスと、保障国である英国、トルコおよびギリシャとの間で締結された。同条約第1条は、キプロスが他国との政治的・経済的同盟に参加しないことを規定し、さらに第4条は、条約規定の違反があった場合の保障国による共同行動と各保障国の「行動をとる権利 (the right to take action)」とを定めた³⁵⁾。そして、安保理会合において、この権利の中に武力行使の権利が含まれるかどうか論争となったため、この中で否定的な立場に立つキプロス代表は以下のように述べた。

32) *UNCIO*, Vol.13, pp.707-708.

33) このコメントリーは次のようにも指摘している。連盟規約第20条第1項に規定された義務 (連盟規約成立以後に両立しない約定を締結しないことを約束する) について、「委員会は、それがきわめて明白であり、憲章において明示する必要がないであろうと考えた。しかも、そうした規則は、憲章第2条2項に示された規則を消極的な形で繰り返すことになるからである。」つまり、第103条は規約第20条と性格を異にするものであるが、第20条に相当する規則の一部は否定されることなく国連憲章にも適用される、と考えられていたのである。 *Ibid.*, p.708.

34) キプロス問題とこれに関連する諸条約については、香西茂『国連の平和維持活動』(1991年) 147-156頁参照。第103条との関連では、Bernhalt, *supra* note 1, p.1297も参照。

35) 保障条約のテキストは、*U. N. Treaty Series*, Vol.382 (1960), pp.4-7, n.5475.

「私の理解では、トルコ代表は保障条約がキプロスにおいて武力を行使する権利をトルコに与えていると指摘した。私は、仮に保障条約がキプロスにおいて武力を行使する権利をトルコや他の国に与えていると解釈することができるなら、同条約自体が国連憲章第103条に基き無効 (invalid) であると述べる。同条は次の通り規定する。「国際連合加盟国のこの憲章に基く義務と他のいずれかの国際協定——そして、これには保障条約が含まれる——に基く義務とが抵触するときは、この憲章に基く義務が優先する。」したがって、もしこの条約がキプロスにおいて武力を行使する権利をトルコに与えていると解釈できるなら、これは無効であろう³⁶⁾。」

また、チェコスロバキアも、国連憲章第103条および第2条1項、3項、4項、7項は、憲章に反する他の規則から生じる権利義務を無効化 (nullify) すると述べており³⁷⁾、これらの主張は無効説を前提にしていると考えられる。これに対し、トルコは、条約の有効性を判断するための適切な手段は国連安保理ではなく国連加盟国に利用可能な多くの司法機関であると反論していた³⁸⁾。ただ、この紛争に関連して安保理が第103条の効果についてははっきり立場を示したわけではない。

第2の実行は、「同一の事項に関する相前後する条約の適用」を規定する条約法条約第30条である。本条の第3項は、前の条約と後の条約の当事国が同じ場合、前者が後者に両立する限度で適用されることを規定する。さらに、第4項は、前後の条約の当事国が異なる場合を規定しており、その(a)項は、双方の当事国である国の間では第3項と同じ規則が適用されることを定め、(b)項は、双方の条約の当事国といずれかの条約のみの当事国である国との間では、これらの国がともに当事国となっている条約がこれらの国の相互の権利義務を規律する、と定めている。第30条には明確でない点があるが³⁹⁾、基本的には「後法が前法に優位する」という原則を規定したものとみることができよう。そして、この第1項は「国際連合憲章第103条の規定が適用されることを条件として、同一の事項に関する相前後する条約の当事国の権利及び義務は、2から5までの規定により決定する」と定め、第103条が「後法優位」の例外をなす条項であることを承認している⁴⁰⁾。

条約法条約の起草を行った ILC の当初の特別報告者 Lauterpacht は、法の統合という観点から、相前後する条約間の抵触の問題を主に後の条約の無効によって処理することを主張していた⁴¹⁾。しかし、Fitzmaurice、Waldock へと特別報告者が引き継がれる中で、かかる抵触は無効ではなく適用優先

36) S/PV.1085, 27 December 1963, p.15, para.63. その後もこのような主張が行われている。S/PV.2532, 3 May 1984, p.10, para.81.

37) S/PV.1097, 25 February 1964, p.11, para.50.

38) S/PV.1193, 19 March 1965, p.6, para.33. また、英国の侵略行為に関するイエメンの訴えを扱った1964年の安保理会合において、シリアは、南アラビア連邦と英国との間の保護条約が、本質的にまたは第103条に基いてか、いずれかによりもはや有効ではないと主張しているが、これも無効説を前提としているものとみなせるかもしれない。S/PV.1109, 7 April 1964, p.15, paras.80-82.

39) 薬師寺公夫「同一の事項に関する相前後する条約の適用 (1)」立命館国際研究第6巻4号(1994年)38-57頁。

40) 条約法条約第30条と国連憲章第103条につき、E. Sciso, "On Article 103 of the Charter of the United Nations in the Light of the Vienna Convention on the Law of Treaties", *Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol.38 (1987), pp.161-179参照。

41) *Yearbook of ILC*, Vol.II (1953), pp.156-159; Lauterpacht, *supra* note 11, pp.64-65. 条約法条約第30条の起草過程については、A. Orakhelashvili, "Article 30 (1969 Vienna Convention)", in O. Cortern and P. Klein (eds.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties: A Commentary*, Vol.1 (2011), pp.767-772参照。

の問題として「優先 (priority)」の規則により処理されるとの立場がとられ⁴²⁾、国連憲章第103条も憲章の優先 (priority) を定めていることが指摘された⁴³⁾。その後作成された ILC のコメンタリーは、現行の条約法条約第30条に相当する条文案第26条の解説において、「現代国際法における国連憲章の位置が非常に重要である」ことと「国際連合の加盟国は国際共同体の大部分を構成する」ことから、同条において第103条が言及されたと述べている⁴⁴⁾。最終的に採択された第30条は、第4部「条約の改正及び修正」や第5部「条約の無効、終了及び運用停止」ではなく、条約法条約第3部の第2節「条約の適用」に位置し、第103条は第30条1項に配置され、第30条の規則は第103条の定める規則が適用されることを条件として適用されるとされた。

以上の第30条の形成過程や規定ぶりを考慮すれば、第30条は適用の優先関係を定めた規定であり、第103条も無効ではなく適用優先を規定しているからこそ第103条を留保する条文が第30条1項として配置されたと考えることができよう⁴⁵⁾。

もちろん条約法条約の締約国は国連の加盟国と同じではなく、その規定が国連憲章の解釈に決定的な意味を持つわけではない。しかし、冷戦後の国連安保理の諸決議は適用優先説のさらに重要な証拠を提供する第3の実行として挙げるができる。本稿第3章以降の考察にも関わるので、ここで詳しく検討しよう。

安保理は、1990年のイラクによるクウェート侵攻に際して採択された制裁決議670において、本稿の冒頭でふれたように前文で「国連憲章第103条の規定を想起し」、さらに、本文第3項で第103条の具体的な効果を以下のように定めた（本稿では、以下のような文言で示された安保理決議の規定を「第103条の定式」と呼ぶことにする）。

「すべての国は、この決議の採択日以前に締結された国際協定もしくは契約または同日前に付与された免許もしくは許可によって与えられまたは課された権利または義務にかかわらず (notwithstanding)、……[この決議によって規定された]いかなる航空機に対しても自国領域から離陸する許可を与えてはならないことを決定する。」

この本文の定式は、その後の国連安保理の決議でたびたび登場している。たとえば、テロ容疑者の引渡しを求めたリビア制裁決議748は本文第7項で以下のように示した。

「国際連合の非加盟国を含むすべての国及びすべての国際機構に対し、1992年4月15日以前に締

42) *Yearbook of ILC*, Vol.II (1958), pp.41-43.

43) *Yearbook of ILC*, Vol.II (1964), pp.36-37.

44) *Yearbook of ILC*, Vol.II (1966), pp.214-215.

45) Report of the Study Group, *supra* note 1, p.173, paras.339-340; Toulanc, *supra* note 31, p.455. Karlによれば、国連憲章は、抵触する義務を終了させまたは無効にするが、これは「憲章義務の優先を規定する憲章第103条と、憲章の特別の地位を承認するウィーン条約法条約第30条1項の複合的効果である」という。W. Karl "Treaties, Conflict between", *Encyclopedia of Public International Law*, Vol.4 (1984), p.938. しかし、条約法条約第30条1項はこのような議論を肯定するものとは思われない。

結された国際協定もしくは契約または同日前に付与された免許もしくは許可によって与えられ
または課された権利または義務にかかわらず、この決議の諸規定に従って厳格に行動するよう
要請する。」

この他にもハイチ、リベリア、アンゴラ、ルワンダ、シエラレオネ、旧ユーゴスラビア、アフガ
ニスタン、エチオピア-エリトリアなど、様々な事態に関連する決議において定められている。す
べてを挙げることはしないが、たとえば、UNITA 制裁決議864 (1993)、ルワンダ制裁決議918 (1994)、
スーダン制裁決議1054 (1996)、タリバン制裁決議1267 (1999)、シエラレオネ制裁決議1306 (2000)、
リベリア制裁決議1343 (2001) などである⁴⁶⁾。

このように決議670以降も以上の定式は採用されているが、670以外は明示的に第103条に言及して
いない。けれども、ILC は、これらの定式が第103条から法的効力 (legal force) を得ていると指摘
しているし⁴⁷⁾、国連が発刊している国連安保理の実行集も、国連憲章の有権的解釈を記載しているわ
けではないが、第103条の実行を紹介する項目において、上記定式を採用した決議を網羅的に掲載
し、それらの決議において安全保障理事会は「第103条の原則を援用した」と述べている⁴⁸⁾。

第103条の定式が他の協定に基く「権利または義務にかかわらず」安保理決議の実施を求めている
ことからわかるように、安保理自身も、第103条は安保理決定の優先的な適用 (実施) を求めるにす
ぎず他の協定にそれ以上の影響を与えようとは考えていない。第103条の包括的な研究を行った Liivoja
は、安保理の制裁が抵触する貿易協定を無効にするという主張はほとんど理解できないと述べてい
るが⁴⁹⁾、第103条の定式は、安保理自身もこの点を踏まえて第103条を運用していることを示してい
る。

確かにキプロス問題を扱った安保理会合 (第1の実行) では無効説の立場が主張されたが、その
ような主張はその後も広く支持されている訳ではなく、むしろ現在では、適用優先説の立場が実行
上も一般的に採用されているといえよう。

第2節 第103条の適用と国家責任

第103条が適用優先を規定しているとしても、第103条の効果はこれに尽きるわけではないという
指摘がある。Milanović は、以下で見る ILC 国家責任条文第59条のコメンタリーを参照しつつ、第
103条は憲章義務の適用優先を定めるのみならず抵触する規範の不履行から生じる違法性を阻却する

46) 以上は事例、決議ともに網羅的ではない。詳しくは、国連安保理の実行集 (Repertoire of the Practice of the Security Council) のと
りわけ1993年以降のものを参照。

47) Report of the Study Group, *supra* note 1, p. 179, paras.354-355. また、Liivoja, *supra* note 28, pp.607-608も参照。

48) Repertoire of the Practice of the Security Council (1993-1995), p.52. もっとも、この定式の文言については、特に以下の2点に留意
する必要がある。第1に、定式における文言は微妙に変化している。たとえば、決議670において定式を記載した条項で安保理
は「決定する」とされていたが、後の決議においては「要請する」という表現に変わっている (S. Talmon, "Security Council Treaty
Action", *Revue Hellénique de Droit International*, Vol.62 (2009), p.88)。第2に、この定式は、主体においてすべての国やすべての
国際機構を含めており、国連非加盟国と集団安全保障について定めた国連憲章第2条6項などとも関係するかもしれない。

49) Liivoja, *supra* note 28, p.597; Report of the Study Group, *supra* note 1, p.171, para. 335; Toublanc, *supra* note 31, pp.452-453.

効果をも持つ、と主張している⁵⁰⁾。つまり、第103条は二重の効果を有するという趣旨であろう。

確かに、国連において、制裁を規定する決議がこれと抵触する義務の不履行から生じる違法性を排除する効果を有することを示唆する実行や議論は存在する⁵¹⁾。たとえば、1950年の「平和のための結集決議」は、安保理が機能不全に陥った場合の総会の勧告による集団安全保障の実施を定めているが、この勧告に従って措置を取ったことから生じる他の協定上の義務の不履行をどのように対処するのが問題となった。同決議により設置された集团的措置委員会は、その報告書において、「指導的原理」の一つとして「諸国は、国際連合の集团的措置を実施した結果として条約または他の国際協定上の法的責任 (legal liabilities) を負わないことが重要である」と指摘している⁵²⁾。この報告書は、安保理の制裁が頻繁に発動されるようになりあらためて言及されるようになった。個人の資金凍結措置などを定めた安保理決議と自由権規約の関係が問題となった自由権規約委員会のサヤディ事件 (2008年) において、ベルギーは前述の集团的措置委員会の報告書を引用しつつ、第103条に基づき憲章義務は他の義務に優先するから、憲章義務を実施する加盟国は規約の下で責任を負わないと主張した⁵³⁾。ただ、規約人権委員会はこの問題には判断を下していない。

さらに、ILCでもこの問題が扱われている。1979年の違法性阻却事由に関するアゴー提案の中では、先行違法行為に対する正当な制裁行為は違法性を阻却されるという第30条が存在し、国連の第7章措置が正当な制裁の例として取り上げられている。国連の法システムにおいて、憲章の規定に従って適用された制裁は、制裁を適用する国家が有する条約義務と抵触したとしても、国連の法システムにおいては違法ではないのは明らかであるという⁵⁴⁾。しかし、最終的に採択された国家責任条文の「非侵害国以外の国が取る措置」を定めた第54条のコメンタリーにおいて、国連憲章第7章の措置など国際機構の枠組みにおいて行われる制度的対応は諸条文の対象外であるとされた⁵⁵⁾。国家責任条文第59条は「この責任条文は国際連合憲章に影響を及ぼさない」と規定し、そのコメンタリーにおいて、国際義務の違反と性格づけられる国家の行為についての賠償を権限のある国連機関が勧告または要請する場合があるが、第103条はこのような場合何らかの役割を果たすだろうとされている⁵⁶⁾。

確かに国連、とりわけ安保理の決定に従って加盟国が措置を取った場合、それと抵触する義務の

50) M. Milanović, "Norm Conflict in International Law: Whither Human Rights?", *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol.20 (2009), pp.76-77. もっとも、「優先する」の効果としてそもそも違法性は生じないと考えられるかもしれない。

51) 以下に関しては、葉師寺「前掲論文」(注2)12-17頁参照。

52) Report of the Collective Measures Committee, General Assembly, Official Records: Sixth Session, Supplement No.13 (A/1891), 1951, p.33.

53) Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium (Communication No.1472/2006), Views of the Human Rights Committee, 22 October 2008, CCPR/C/94/D/1472/2006, p.20, paras.8.1. 本件を含め、安保理の強制措置と人権法について、小畑郁「個人に対する国連安保理の強制措置と人権法によるその統制——アルカイダ・タリバン制裁をめぐる最近の動向——」『国際問題』592号(2010年)5-15頁。

54) *Yearbook of ILC*, Vol.II (Part One) (1979), p.44, para.93. 1996年の第1読草案の第39条は、草案第2部に定められた国際違法行為の法的帰結が国際の平和と安全に関する国連憲章の規定と手続に従うと定めており、米国政府はこの条文へのコメントとして、「安保理の第7章における決定に従って適切に行われた国家の行為は、国際違法行為であると性格づけることはできない」と述べていた。A/CN.4/488, 25 March 1998, p.94.

55) *Yearbook of ILC*, Vol.II (Part Two) (2001), p.137.

56) *Ibid.*, p.143.

不履行から生じた国家責任を追及されることになれば、集団安全保障の円滑な実施は考えられないから、上記の様々な議論は肯定できる部分もある。しかし、これらの議論や実行の中には、そもそも第103条の効果を論じているのかどうかははっきりしないものもある。学説においても、以下のように見解は分かれている。

第1に、第103条が違法性を阻却すると主張する立場であり、本節の冒頭でふれた。ただ、第103条は「この憲章に基く義務」の優先を規定しており、安保理の拘束力を有する決定（憲章第25条に基く義務）がこれに含まれることは明らかとしても、措置を実施する加盟国に義務を課さない勧告や授權による制裁も含まれるのかどうかは、さらに議論する必要があるだろう。

第2に、勧告による強制措置を定めた「平和のための結集決議」の存在などを重視し、第103条による優先ではなく、国連憲章に従った制裁であるという事実から違法性阻却の効果がもたらされると考える立場がある⁵⁷⁾。こうした立論を採用すれば、第1の説のように勧告や授權による強制措置に対する第103条の適用を検討する必要もなくなるということになる。

以上のような議論状況をかながみれば、本稿の検討対象である安保理の拘束力を有する決定の他に、勧告や授權による制裁の効果を学説と実行を踏まえて包括的に検討することなしに、国家責任における第103条の効果についてはっきりとした結論を導き出すのは難しいといえよう。

最後に本章をまとめると、第103条の第1の効果は、国連憲章に基く義務の適用（実施）を他の協定に基く義務に抵触する限りで優先させるというものであり、これは実行上も確立しているといっていだろう。第2の効果は、憲章と抵触する義務の不履行から生じる国家責任の追及を遮断するものであるが、これについて確定的な結論を出すには、勧告や授權による制裁の実行を含めた包括的な検討が求められる。第3章以下では、これらの考察を踏まえた上で、第103条に規定された優先の対象を検討することにしよう。

57) 大沼保昭、浅田正彦「安全保障——法への試練」大沼保昭編『21世紀の国際法——多極化する世界の法と力——』229頁（浅田正彦発言部分）；浅田正彦「国連の強制措置」香西茂、竹本正幸、坂元茂樹編『プラクティス国際法』（1998年）134頁。また、V. Gowlland-Debbas, "Responsibility and the United Nations Charter", in J. Crawford, A. Pellet and S. Olleson (eds.), *The Law of International Responsibility* (2010), p.131も参照。