

国連安保理による「授権」に対する 国連憲章第103条の適用

——アル・ジェッダ事件を契機として——

加 藤 陽

はじめに

第1章 授権に対する国連憲章第103条の適用に関する学説の議論状況

第1節 第103条適用肯定説

第2節 第103条適用否定説

第2章 国連における実行と議論の検討

第1節 平和のための結集決議と集団的措置委員会の報告書

第2節 国連国際法委員会における国家責任に関する議論

第3節 海上阻止行動

第3章 アル・ジェッダ事件における国連安保理の授権と欧州人権条約の抵触

第1節 アル・ジェッダ事件英国貴族院判決

第2節 アル・ジェッダ事件欧州人権裁判所判決

おわりに

はじめに

「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」と規定する国連憲章第103条は、国連憲章第16章「雑則」に位置しながらも、国連憲章義務の優位を明確に定めたものとして重要な役割を与えられてきた。たとえば、環境、経済、海洋など様々な分野において条約レジームが存在する現在の国際法秩序において、国連憲章に一般的な条約を超えた特別な性格を与えようとする国際立憲主義（または国際憲法論）にとって、憲章の

優先を規定する第103条は重要な意義を持つ⁽¹⁾。

さらに、冷戦の終結とともに頻繁に発動されるようになった国連安保理の強制措置を実施する上でも、憲章第103条は特別な役割を果たしている⁽²⁾。国際司法裁判所は1992年のロッカビー事件仮保全措置命令において、強制措置の対象国であるリビアにテロ容疑者の引渡しを求めた安保理決議748（1992）の義務は、第103条によってモンテリオール条約に基く義務に優先するとした⁽³⁾。すなわち、強制措置を実施する安保理の決定は国連憲章第25条により法的拘束力を持ち、この義務は第103条にいう「この憲章に基く義務」に含まれるため、安保理の決定は「他のいずれかの国際協定」であるモンテリオール条約に優先するのである。1990年のイラクのクウェート侵攻に際して非軍事的措置を発動した安保理決議670（1990）は、前文において「国連憲章第103条の規定を想起し」、本文第3項において、「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」安保理の強制措置が実施されると定めた⁽⁴⁾。第103条への直接の言及はないものの同条の適用を意図すると思われる文言はその後の諸決議にも採用されていることから、安保理自身も上記の解釈を採用していると理解することができる⁽⁵⁾。今日では、第103条のこのような解釈は学

(1) R. Bernhart, "Article 103", in B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Vol.2 (2 ed., Oxford U.P., 2002), pp.1292-1302; B. Fassbender, *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009), pp.1-215.

(2) 安保理による強制措置の実施という観点から、国連憲章第103条の法解釈上の論点を検討したものとして、加藤陽「国連憲章第103条の法構造（1）（2・完）」『国際公共政策研究』第16号2巻（2012年）121-134頁、第17巻1項（2012年）87頁-100頁。

(3) *ICJ Reports 1992*, p.15, para.39 and p.126, para.42.

(4) UN Doc.S/RES/670, 25 September 1990, pre.para.12 and op.para.3.

(5) 詳細は、加藤「前掲論文（1）」（注②）131-132頁。また、国連が発刊する国

説において支持され、実行においてもほぼ定着しているといっていだろ
う⁽⁶⁾。第103条によって国連安保理の決定は他の国際協定に優先するという
例外的で強力な効果を与えられているのである。

ただし、これはあくまで安保理が法的拘束力を有する決定を用いて強制
措置を実施した場合のことである。周知の通り、国連憲章第43条に定めら
れた特別協定は今日まで締結されておらず、加盟国から国連への兵力の提
供はなされていない。そこで、このかわりに国連安保理が武力行使を含む
必要なすべての措置の「授權 (authorize)」を加盟国に対し行い、強制措
置を実施するという方式が採用されてきた⁽⁷⁾。強制措置を実施するための
このような授權が他の国際協定に抵触した場合にも、法的拘束力を有する
決定の場合と同様に、第103条が適用され授權（または授權に基く加盟国
の行動）が「他のいずれかの国際協定に基く義務」に優先するのであろう
か。

これまでにもこの問題は、国連海上阻止行動と海洋法の抵触などとの関
連で論じられることもあったものの、十分に注目されてきたわけではない。
ところが、2003年のイラク戦争後のイラク統治に関連する安保理決議によ

↘連安保理の実行集 (Repertoire of the Practice of the Security Council) は、
第103条の実行を紹介する項目において、決議670の本文第3項と類似の規定を
有する多くの安保理決議を掲載している。

(6) 杉原高嶺『国際法学講義』（有斐閣，2008年）98-99頁；A. Paulus and J. R.
Leiß, “Article 103”, in B. Simma, D-E Khan, G. Nolte and A. Paulus (eds.),
The Charter of the United Nations: A Commentary, Vol.2 (3ed., Oxford U.P., 2012),
p.2124; J-M Thouvenin, “Article 103”, in J-P Cot et A. Pellet, *La Charte des
nations unies: Commentaire, article par article*, Vol.2 (3e éd., Economica, 2005),
p.2135.

(7) 授權方式の実行やその法的根拠を論じたものとして、N. Blokker, “Is the
Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council
to Authorize the Use of Force by ‘Coalitions of the Able and Willing’”, *Euro-
pean Journal of International Law*, Vol.11 (2000), pp.541-568; 松井芳郎『湾岸戦
争と国際連合』（日本評論社，1993年）69-93頁。

る授権と欧州人権条約との抵触が争われたアル・ジェッダ事件では、授権に対する第103条の適用可能性が正面から争われ、英国貴族院の判決が2007年に、欧州人権裁判所の判決が2011年にそれぞれ出された。

確かに、授権に対して憲章第103条が適用されれば、授権を実施する国家は、条約義務に阻害されず、円滑に強制措置を実施することが可能になるだろうが、他方で、国連憲章成立以降に締結された条約に対する優先をも規定し、「後法は前法に優位する」という、国際法の規範抵触における原則の例外をなす第103条の適用は慎重に行われなければならないという要請も存在しよう。第103条の位置づけを抑制的にとらえ、その適用に慎重な立場をとる学説からは、「多くの場合、第103条の最良の適用は、[同条を]全く適用しないということであろう」とすら指摘される⁽⁸⁾。

以上のような問題状況から、本稿は、国連安保理による授権に対する国連憲章第103条の適用可能性を論じることとする。以下、第1章において、まずこの問題に関する学説の立場を整理し、議論状況を明らかにする。ついで、第2章で国連における実行と議論を考察した後、第3章では、アル・ジェッダ事件を詳細に検討する。

検討に先立って以下の2点を確認しておきたい。第1に、安保理による授権と安保理決議の文言についてである。国連安保理が加盟国に武力行使を含めた一定の措置を認める場合、その決議において用いられる文言や表現は全く同じではない。湾岸戦争において採択された著名な武力行使授権決議678(1990)の本文第2項は、安保理が「必要なすべての手段(all necessary means)」を加盟国に「授権する」という文言を使用しているが⁽⁹⁾、本稿においてアル・ジェッダ事件との関係で検討する決議1546(2004)の

(8) Paulus and Leiß, *supra* note 6, pp.2114 and 2120-2121.

(9) UN Doc.S/RES/678, 29 November 1990, op.para.2.

本文第10項は「必要なすべての措置 (all necessary measures) をとる権限を多国籍軍が有することを決定する」と規定しており、同項において「授權」という文言は使われていないし、加盟国に認められるのは「手段」ではなく「措置」である⁽¹⁰⁾。しかし、安保理決議の文言は同一でなくとも、これらの決議または規定は、安保理が一定の措置を行使することを加盟国に認める「授權」としてこれまで論じられてきた。本稿でもこのような議論に従い、これらの安保理の措置を「授權」と分類した上で第103条の適用を検討する⁽¹¹⁾。

第2に、憲章第103条にいう「優先する」の効果について、同条は国連憲章に基く義務と抵触する他の国際協定を無効にするという見解もないわけではないが、同条の「優先する」は国連憲章の適用（実施）の優先を意味しているにすぎないという立場が有力であり、本稿もこれを前提に考察を進める⁽¹²⁾。

第1章 授權に対する国連憲章第103条の適用に関する学説の議論状況

第1節 第103条適用肯定説

まず、国連安保理の授權に対する第103条の適用を肯定する立場から検

(10) UN Doc.S/RES/1546, 8 June 2004, op.para.10.

(11) さらに、このような安保理の措置にどの訳語を当てるかについても違いがみられる。たとえば、前述の湾岸戦争における決議678について、安保理の「授權」とするものや（浅田正彦編著『国際法【第2版】』（東信堂、2013年）429頁）、「許可」とするものがある（佐藤哲夫『国際組織法』（有斐閣、2005年）338頁）。訳語によって安保理の措置に対する理解に違いがあるということも考えられるが、本稿ではそうした問題については判断を下さずに「授權」の語を用いて議論を進めていくことにしたい。

(12) 詳細な検討は、加藤「前掲論文（1）」（注(2)）127-132頁。

討から始めよう。Frowein と Krisch は肯定説の代表的な論者として参照されることが多く、次のように主張している。国連憲章第103条は、国連憲章と安保理決議の優先を定めているが、これは憲章や決議が「義務」を創出する場合のことであって、国家が行動をとることを義務づけられたのではなく授權されたにすぎない場合、その国家は条約に基く義務に引き続き拘束されると考えることも可能ではある。しかしそのような帰結は、「少なくとも軍事行動の授權に関する限り、国家実行と合致しないように思われる」。条約義務との抵触を根拠として授權に反対することができるのであれば、「安保理による直接行動の必要な代替手段としての授權の概念そのものが危うくなるだろう」。このように述べて、彼らは、義務的措置に対してのみならず授權に対しても第103条の適用を肯定している⁽³⁾。

また、Talmon は、国連の法システムにおいて授權と義務との間には重要な区別があり、加盟国に行動を命じているわけではない授權については、第103条を適用しうる義務が存在しないと考えることも可能であるとしつつも、「現在のところ一般的に受け入れられている、より望ましい見解とは、安全保障理事会の授權に対しても第103条が適用されるというものである」と主張しており⁽⁴⁾、さらに、Paulus と Leib は、集団安全保障の実効性の担保を強調する他の第103条適用肯定説にふれつつ、「国連諸機関の授權をも包含する、「義務」という用語の広い理解が採用されなければな

(3) J. A. Frowein and N. Krisch, “Article 39”, in B. Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Vol.1 (2 ed., Oxford U.P., 2002), pp.728-729. なお、2012年に出版された同書第3版では、Krisch が第7章の一般的枠組みについて単独で執筆しており、第2版で示された見解は基本的に維持されている。N. Krisch, “Introduction to Chapter VII: The General Framework”, in B. Simma, D-E Khan, G. Nolte and A. Paulus (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Vol.2 (3 ed., Oxford U.P., 2012), pp.1261-1262.

(4) S. Talmon, “Security Council Treaty Action”, *Revue Hellenique de Droit International*, Vol.62 (2009), p.71.

らない」としている⁽¹⁵⁾。

同様に、第103条の適用肯定説を主張している Sarooshi は、国連憲章第7章に基く権限の委任 (delegation) と第103条の適用に関して3つのアプローチがありうると述べている。第1に、国家は委任された第7章権限を行使する義務を憲章上負っていないため、第103条は適用されない。第2に、国家は第7章権限の委任に基き行動する義務を持たないが、ひとたび委任された権限を受けて行動すれば、安保理が特定した目的が達成されるまでその権限を行使する義務を負っており、したがって、第103条が適用される。第3に、第103条は権限の非義務的な委任にも適用されるという立場であり、これが最良のアプローチであるという。すなわち、「国連により認められた集団的措置の実施は、それが非義務的なものであったとしても、条約義務により阻害されてはならない⁽¹⁶⁾」。

以上の第103条適用肯定説の根拠は次の2点に集約される。第1に国連集団安全保障の実効性の確保である。確かに、法的拘束力を有する決定とは違い、授權は加盟国に対し一定の行動を義務づけているわけではなく一定の行動を認めているにすぎない。安保理の授權を受けて行動するかどうかは加盟国の判断に委ねられている。したがって、国連憲章に基く「義務」の優先を規定する第103条を授權に適用するのは、少なくとも文言上は無理がある。しかし、国連憲章第43条に規定された特別協定が締結されていない現状において、軍事的手段による集団安全保障の実効性を担保するためには、授權に対し第103条を適用する必要があるというのである⁽¹⁷⁾。

(15) Paulus and Leiß, *supra* note 6, pp.2125–2126.

(16) D. Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers* (Oxford U.P., 1999), pp.149–151.

(17) Milanović によれば、適用肯定説は「政策的根拠に依拠しており、憲章の文言において十全な根拠を有していない」という。M. Milanović, “Norm Conflict ↗

第2は、国連における実行および議論である。国連の集团的措置は、安保理の法的拘束力を有する決定以外の非義務的な形式によって実施されたとしても、条約義務に阻害されないということを示す国連の実行や国連内での議論がある。これらは、授權に対して第103条が適用されることの証拠であるとされる。こうした実行や議論については本稿第3章で詳細に検討する。

もっとも、授權に対して第103条の適用を肯定する立場の中でも、上述の論者とは異なった観点から、理論的に議論を展開する論者としてKolbがいる。彼は、安保理の国連憲章第25条に基く決定に第103条の適用を認め、国連諸機関の一般的な勧告には適用されないとしつつ、授權に対しては特別な位置づけを与えている。すなわち、国連の勧告において、特定の行為を実施する上での管轄権は加盟国にあり、国連は勧告により加盟国の管轄権行使に対し影響を与えるようと試みるが、平和維持に関する管轄(特に憲章第42条の強制的措置)は国家の管轄権の外にあるものである(憲章第2条4項および第2条7項)。特別協定による国連軍を組織できない現状において実施される第7章下の授權は、国連自身の権限を委任する(delegate)ものであり、授權を受けて行動する加盟国は、国連の名において、国連に代って行動する⁽⁸⁾。つまり、授權と勧告は法的拘束力がない点で共通するものの、前者において加盟国が行使する権限は勧告の場合と質的に違いがあるとされる⁽⁹⁾。

∩in International Law: Whither Human Rights?" *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol.20 (2009), p.78.

(8) R. Kolb, "Does Article 103 of the Charter of the United Nations Apply only to Decisions or also to Authorizations Adopted by the Security Council?", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol.64 (2004), pp.30-31; *idem*, *An Introduction to the Law of the United Nations* (Hart, 2010), pp.162-163.

(9) 授權を勧告や決定と区別して論じる議論は他にもある。前述の Krisch は次

ただし、このような委任が実施されるためには、第1に、委任を行うことが可能な権限が存在すること、第2に、「平和に対する脅威」の認定など、委任することができない権限が存在すること、第3に、広範な裁量を持つ権限は委任できないこと、第4に、安保理は加盟国の行為に対して究極の支配（ultimate control）を保持しなければならないこと、という4つの条件が存在する。このような形で実施される授權は、単なる勧告とは違う特別な性質を有しており、第103条の適用論の文脈においても特別な取り扱いを考慮することが可能であるという²⁰⁾。

この議論の特徴は、第103条の適用を肯定する上で、単に集団安全保障の実効性に依拠するのみならず、授權の法的性質論に着目していることである。また、一定の条件を設定し、授權が加盟国の個別利益を達成するために濫用されてはならないことが強調されている点も注目されよう²¹⁾。

第2節 第103条適用否定説

次に、第103条の適用を否定する立場ないしその適用に消極的な立場をみてみよう。Bernhart は、「安保理を含む国連諸機関が法的拘束力を持たない決議を採択した場合、第103条は適用不可能である」とし、その理由を次の通り指摘している。第103条のテキストは「義務」にのみ言及して

のように述べている。「授權は拘束力を有する決定と勧告の中間に位置する。というのも、授權は、加盟国に対し行動をとることを義務づけるのではなく、加盟国に行動をとることを認めるにすぎず、それによって制裁対象国はその行動を受忍する義務を負うからである。」Krisch (2012), *supra* note 13, p.1261. 国連による制裁の対象国は受忍義務を負うと指摘する論考として、さらに、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』（東信堂、1998年）134頁；坂元茂樹「第1章 大量破壊兵器の拡散防止構想と日本——PSIの参加をめぐる——」『国際協力時代の国際法』（2004年）30頁参照。

²⁰⁾ Kolb (2004), *supra* note 18, pp.31-32.

²¹⁾ *Ibid.*, p.33.

いるからであるが、それだけではない。同条は国際法の基本的原理である「合意は遵守されなければならない (*pacta sunt servanda*)」の部分的な停止 (partial suspension) を示しており、このような停止は、義務と義務との間の抵触の場合にのみ許容しうるものである²²⁾。

この議論は第103条の例外的な性格を強調したものであるが、同条の適用可能性が否定されるとすれば、授權に基く行動は国連憲章以外の条約上の義務に阻害されるのだろうか。Gaja は、第103条の文言を根拠に、授權に対する同条の適用に否定的な見解を示しつつも、憲章第7章下の安全保障理事会決議によってある行為が勧告されたという事実は、加盟国の義務の不遵守への「正当化 (justification)」をもたらすと述べている²³⁾。しかし、この正当化はどのような法的根拠から導かれるのかを指摘していない。

第103条の適用を否定しつつも、授權が持つその他の法的効果を具体的に指摘している論者としては、浅田正彦があげられる。彼によれば、安保理の法的拘束力のある決定は第103条により二国間協定に優先するが、法的拘束力をもたない勧告や武力行使授權決議についてもこのような説明が可能であるかどうか問題がある。授權決議については国連憲章第25条にいう決定に当たるのかどうか明らかではない。では、これらの決議に従って制裁を実施する上で、加盟国は他の協定の義務を遵守しなければならないのかということそうではない。国連の歴史において多くの経済制裁が勧告によって行われてきたが、各国が勧告に従った制裁措置をとっても、その制裁措置が違法だという主張は通常なされておらず、軍事制裁についても同

²²⁾ Bernhalt, *supra* note 1, pp.1296. また、この見解を支持するものとして、A. Toublanc, “L'article 103 et la valeur juridique de la charte des nations unies”, *Revue général de droit international public*, Vol.108 (2004), pp.445-446も参照。

²³⁾ G. Gaja, “Comment: The Impact of Security Council Resolutions on State Responsibility”, in G. Nolte (ed), *Peace through International Law: The Role of the International Law Commission* (Springer, 2009), pp.56-58.

様である。つまり、国連憲章に従った制裁であれば、勧告であれ決定であれ諸国は問題視しておらず、「国連憲章に従った制裁であるという事実そのものによって違法性が阻却されると考えられているのではないか」という²⁴⁾。

また、Gowlland-Debbas も次のように述べて、類似の主張を行っている。安保理による勧告、要請 (call upon)、または授権を定めた諸決議は憲章第25条によって規律されてないことから、これらの決議が第103条の適用によって加盟国の条約義務などに優越するかどうかという問題が生じる。しかし、安保理の授権は違法性阻却事由として機能し、国家責任の枠組みにおいて重要性を有するのであって、国連の実行はこのような立場を裏づけているという²⁵⁾。さらに Kolb は、上述の通り、授権に対する第103条の適用を一定の条件の下で認めているが、授権を実施する国の特定の利益を実現する行動に同条を適用すべきではないとした上で、第103条適用の代替として、授権が国家責任法における違法性阻却事由として作用する可能性を指摘している²⁶⁾。

これらの立場は、第103条が適用されなくとも安保理の授権（および勧

²⁴⁾ 大沼保昭、浅田正彦「第12章 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——』（日本評論社、2011年）228-229頁；浅田『前掲書』（注99）134頁。アパルトヘイト政策を行う南アフリカに対し国連は勧告により制裁を実施したが、この制裁と条約義務の抵触を論じたものに、C. J. R. Dugard, “The Legal Effect of United Nations Resolutions on Apartheid”, *South African Law Journal*, Vol.83 (1966), pp.44-59.

²⁵⁾ V. Gowlland-Debbas, “The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance”, *European Journal of International Law*, Vol.11 (2000), pp.370-372; *idem*, “Responsibility and the United Nations Charter”, in J. Crawford, A. Pellet and S. Olleson (eds.), *The Law of International Responsibility* (Oxford U.P., 2010), p.131.

²⁶⁾ Kolb (2010), *supra* note 18, p.162.

告)は違法性阻却の効果を有するため、授権に基く行動による他条約の違反が問題となる場合、そこで生じる違法性は授権の法的効果により阻却される、と主張している。厳密に言えば、第103条の適用可能性と違法性を阻却する効果は直接に関係しているわけではない。たとえば、授権に対し第103条は適用されるが、それに加えて授権は違法性を阻却する効果を有する、と立論することは可能であろう。しかし、授権にこのような効果を認めるのであれば、国連憲章に基く「義務」の優先を規定する第103条の文言を拡大的に解釈する必要もなくなるため、これら2つの論点は関係づけて論じられる傾向にある。

以上のように、学説の議論状況は分かれている。この対立状況の主な要因は、すでに繰り返しふれているように、第103条の文言に帰せられる。同条は「この憲章に基く義務」が優先すると規定しており、加盟国に対し厳密な意味において義務を課すものではない授権が同条にいう「義務」を構成するかというと、少なくとも文言上はやや無理がある。しかし、本章で検討したほとんどの立場は、安保理の授権に基く加盟国の行動が他の国際協定に基く義務を厳格に遵守しなければならない、と主張しているわけではない。このことには注意を要する。授権に基く加盟国の措置は、国連の強制措置である以上、他の条約上の義務を排除する何らかの効果があるということについて異論はほとんどみられない。したがって、そのような効果を授権に適用される第103条に求めるか、または授権による違法性の阻却に求めるか、という理論構成の中に立場の違いがあるといえる。

現在のところは、本章の冒頭で検討した第103条適用肯定説が多数説である。確かに、FroweinやKrischなどが述べるように、第103条の適用を拡大的解釈によって認めれば、授権による集団安全保障の実効性を一定程度担保することが可能になる。しかし、原則的に階層性の存在しない条約間において、この例外をなす第103条は「厳格に解釈されるべきである」

という指摘もあり²⁷⁾、実効性の要素にのみ依拠して拡大的解釈を行うのはやや無理があるように思われる。同条の拡大的解釈は一切認められないわけではないが²⁸⁾、そのような解釈を肯定するには、多数説がもう一つの論拠してあげる関連実行が重要になってくる。

このような観点から、本稿第2章では、第103条適用肯定説が指摘するものを中心に、関連する実行と議論を検討することにしよう。国連安保理による授權と国際法との抵触については、本章で明らかにしたように、国際機構法上の授權の法的性質や国家責任法上の授權の効果など様々な論点が議論の俎上に載せられているが、それらすべてを本稿で検討するのは難しいため、以下では多数説の論拠を中心に検討を進めていきたい。

第2章 国連における実行と議論の検討

第1節 平和のための結集決議と集団的措置委員会の報告書

1950年に国連総会で採択された「平和のための結集決議」Aは第1項において、安保理が、常任理事国の全員一致が得られないためにその主要な責任を果たせない場合、「総会は、国際の平和及び安全を維持し又は回復するための集団的措置（平和の破壊又は侵略行為の場合には必要とあれば兵力の使用を含む。）について、加盟国に対して適当な勧告をするために直ちにその事項を審議しなければならないことを決議する」と規定してい

²⁷⁾ I. Seidl-Hohenveldern, "Hierarchy of Treaties", in J. Klabbers and R. Lefeber (eds.), *Essays on the Law of Treaties: A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag* (Martinus Nijhoff Publishers, 1998), p.18.

²⁸⁾ たとえば、第103条は他の国際協定に基づく「義務」に対する優先を規定しているが、厳密な意味での「義務」に対してのみならず、他の国際協定に基づく「権利」に対する優先も認められるという議論について、加藤「前掲論文（2・完）」（注②）88-91頁。

る²⁹⁾。当時、国連安保理による授權方式が定着していたわけではないのもちろんであるが³⁰⁾、この決議は総会の勧告という法的拘束力をもたない形式による軍事的措置を定めているため、この決議に関連する議論が第103条適用肯定説によって参照されている³¹⁾。

平和のための結集決議によって創設された集团的措置委員会は、政治的措置小委員会および経済的・財政的措置小委員会を設置し、国連の集团的措置が諸国の（他の協定などに基づく）法的義務に与える影響について議論を行った³²⁾。政治的措置小委員会の報告書は、個々の事例に関連する事情に照らしつつ個々の事例についてのみ、国連諸機関の勧告または決定が有する、第103条に基く効果を論じうるとしており、経済的・財政的措置小委員会の報告書は、国際連合の集团的措置を実施した結果として諸国は他の国際協定上の法的責任（legal liabilities）を負うべきではないと示した³³⁾。

その後の集团的措置委員会の会合においては、政治的措置小委員会の報告書を支持する国と経済的・財政的措置小委員会の報告書を支持する国と

29) UN Doc.A/RES/377(V) A, 3 November 1950, op.para.1. 決議の日本語訳は、田中則夫、薬師寺公夫、坂元茂樹編集代表『ベーシック条約集（2013）』（東信堂、2013年）40-41頁を参照し、これに修正を加えたものである。

30) もっとも、朝鮮戦争において、ソ連が欠席であった安保理会合で採択された決議83（1950）は、武力攻撃を撃退するために必要な支援の提供の「勧告（recommend）」を行い、これに依拠して朝鮮国連軍が派遣された。香西茂『国連の平和維持活動』（有斐閣、1991年）25-29頁。

31) Kolb（2010）, *supra* note 18, pp.29-30.

32) L. M. Goodrich, E. Hambro and A. P. Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*（3 ed. Rev., Columbia U.P., 1969）, pp.615-616.

33) *Repertory of Practice of United Nations Organs（1945-1954）*, Vol.5, p.316. 米国は経済的・財政的措置小委員会の立場について次のように説明している。同委員会が国連憲章第103条の文言を用いていないのは、同条の適用範囲について問題が存在していたからであるが、総会または安保理の勧告による措置を実施した結果生じた義務違反について諸国が非難を受けるべきではないという原則を示すのが望ましいと考えられたため、同委員会は第103条のアナロジーに基づきこの原則を報告書に記載した。UN Doc.A/AC.43/SR.6, 10 September, 1951, p.8.

に立場が分かれたこともあり、起草のための作業部会が設置された⁶⁴⁾。この作業部会から提出された文書は、国連の決定または勧告に基く措置を実施する権利を諸国が有し、この権利は他の国際協定に基く義務に対して国連憲章に従って依拠されうとの結論を示したが⁶⁵⁾、これに対し、集团的措置委員会の会合では、作業部会は法的義務を構成する安保理の決定とそうではない総会の勧告を区別していないという批判や、経済的・財政的措置小委員会の文言は政策的結論を導いているにすぎないが、作業部会は準法的結論を示しているという指摘などがあり⁶⁶⁾、最終的には、経済的・財政的措置小委員会が当初の報告書で示した穏当な見解が、ほぼそのままの表現で集团的措置委員会の報告書に掲載された。集团的措置委員会の報告書は、集团的措置の実施に関して国連が決定または勧告を行った場合に、安保理や総会、諸国が十分な考慮を与えるべき「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を負わないことが重要である」と指摘しているが、国連憲章第103条への言及はなされていない⁶⁷⁾。この報告書は1952年1月に採択された総会決議503(VI)Aで留意された⁶⁸⁾。

第2節 国連国際法委員会における国家責任に関する議論

国連国際法委員会は、2001年の第53回会期において国家責任条文を採択し、同条文は、同年の国連総会決議56/83により留意された。長きにわたる国際法委員会の条文作成作業の中では国連の集团的措置の法的効果につ

⁶⁴⁾ A/AC.43/SR.6, p.9.

⁶⁵⁾ Repertory of Practice, *supra* note 33, p.317.

⁶⁶⁾ UN Doc.A/AC.43/SR.8, 27 September 1951, pp.2-4.

⁶⁷⁾ Report of the Collective Measures Committee, General Assembly, Official Records: Sixth Session, Supplement No.13 (A/1891), 1951, p.33.

⁶⁸⁾ UN Doc.A/RES/503(VI) A, 12 January 1952, op.para.1.

いても言及がなされており、これに関連する委員会の討議は、授權に対する第103条の適用を肯定する立場から参照されることがある³⁹⁾。

1979年の違法性阻却事由に関する Ago 提案の第30条は、「制裁の正当な適用」として、「他国に対して負う国際義務によって国家に要求される行為と合致しない行為から生じる国際的違法性は、その行為が当該他国によってなされた国際違法行為の帰結としてなされる当該他国に対する制裁の正当な適用として行われた場合には、阻却される」と定めており、同条の解説では、国連憲章の諸規定に従って実施される制裁は、それが制裁を適用する国家の負う他の条約に基く義務と抵触するものであったとしても、国連の法システムにおいて違法ではないことは明らかであると述べられている⁴⁰⁾。この提案を扱った国際法委員会の会合においては、安保理の決定ではなく安保理や総会の勧告による制裁であっても、そうした勧告は、制裁を実施する国家の義務違反に対する法的抗弁となるのかどうかについて疑問が提起されたが⁴¹⁾、これに対し、提案者の Ago は、義務的ではない勧告による制裁であっても、国家がとった措置はもはや違法ではなくなるとの回答を与えている⁴²⁾。その後、委員会が採択した第30条のコメンタリーは、国連憲章の諸規定に従って実施された制裁は、制裁を実施する国家の条約義務に抵触するとしても国連の法システムにおいては違法ではなく、このような見解は、制裁の実施を認める「決定が加盟国にとって義務的なものである場合のみならず、そのような措置の実施が勧告にすぎない場合

39) Sarooshi, *supra* note 16, p.150; Frowein and Krisch, *supra* note 13, p.729.

40) *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II (Part One) (1979), p.44, para.93 and p.47, para.99.

41) *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. I (1979), pp.56-57, paras.25-27.

42) *Ibid.*, p.63, para.30.

であっても、妥当であるように思われる」と述べている⁴³⁾。ただし、こうした議論は国連憲章第103条の効果を前提として行われているものなのかどうかは、会合の記録からは明らかではない。

2001年に委員会が採択した国家責任条文の第54条は「非侵害国以外の国が取る措置」について定めており、同条のコメンタリーによれば、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ではなく、国際機構によってとられた行動は、たとえ加盟国が行為を指揮または支配することが可能であったとしても、諸条文によって扱われていないという⁴⁴⁾。さらに、「この責任条文は国際連合憲章に影響を及ぼさない」と規定する国家責任条文の第59条のコメンタリーは、国連憲章第103条の焦点が憲章に基く義務と両立しない条約義務であり、国際司法裁判所のロッカビー事件においてみられたように同条の対象とする抵触は諸条文で扱われる問題に影響しうるのであって、諸条文はすべての点で国連憲章に従って解釈される、としている⁴⁵⁾。

第3節 海上阻止行動

海上阻止行動 (maritime interception operation) とは、国連安保理による経済制裁において実施される禁輸措置を執行するため、「安保理決議に基づき、禁輸措置の対象国に向かう船舶の書類や積荷を加盟国海軍によって検査し、積荷に取引の禁止される品目が含まれることが明らかになった場合に船舶の目的地を変更させるという活動」とされ、南ローデシ

⁴³⁾ *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II (Part Two) (1979), p.119, para.14.

⁴⁴⁾ *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II (Part Two) (2001), p.137, para.2.

⁴⁵⁾ *Ibid.*, p.143, paras.1-2.

ア、湾岸戦争、ボスニア・ヘルツェゴビナなどの事態で実施されてきた⁽⁴⁶⁾。第103条の適用という文脈で特に論じられてきたのは、南ローデシアが英国から一方的独立宣言を行った事態に関連して安保理が実施した海上阻止活動である⁽⁴⁷⁾。安保理決議217（1965）が、石油・石油製品の禁輸を含む南ローデシアとの経済関係の停止に最善を尽くすようすべての国に要請を行ったため⁽⁴⁸⁾、英国は、この措置を執行する目的で、南ローデシア向けの石油を積んでいると疑われたギリシャ籍のタンカーである Joanna V の進路変更を企図した。しかし、ギリシャ政府は英国の阻止権限を否定し、その後も英国は同船に行き先の変更を要請したが、同船はこれを拒絶した。このような経緯から国連安保理会合が開催され、その中で英国代表は次のように述べた。

「英国海軍は、Joanna V が例えばベイラ湾へ入港することを阻止する物理力を疑いなく有していた。しかし、この問題に関して、わが政府は、自国の行動が常に合法的な行動であり国際法に違反して行動する危険を冒すべきではないということに注意している⁽⁴⁹⁾。」

(46) 坂元「前掲論文」（注(9)）16-20頁。海上阻止行動については、さらに R. R. Churchill, “Conflicts Between UN Security Council Resolutions and the UN Convention on the Law of the Sea and Their Possible Resolution”, *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol.38 (2008), pp.185-198; N. Klein, *Maritime Security and the Law of the Sea* (Oxford U.P., 2011), pp.276-280も参照。

(47) 以下の事実経緯については、V. Gowlland-Debbas, *Collective Responses to Illegal Acts in International Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 1990), pp.400-406 参照。

(48) UN Doc.S/RES/217, 20 November 1965, op.para.8.

(49) UN Doc.S/PV.1276, 9 April 1966, pp.5-6, para.21。ベイラ湾はポルトガル領モザンビークにあり、そこから南ローデシアに向けてパイプラインが敷設されていた。坂元「前掲論文」（注(9)）17頁。

その後の交渉をへて採択された決議221（1966）は、その本文第4項において、すべての国に対し、南ローデシア向けの石油を運搬していると考えられる船舶の行き先の変更を確保するよう要請（call upon）し、本文5項においては、「英国政府に対し、南ローデシア向けの石油を運搬していると合理的に考えられる船舶のペイラへの到着を、必要であれば武力を用いて、阻止するよう要請」を行った⁵⁰。決議採択の後、英国はペイラから150マイル東の海域においてタンカーManuelaに対し阻止行動を行ったが、この英国の行動は国連の決定を根拠にギリシャからは認された⁵¹。

Manuelaに対する措置のように、英国以外の国籍をもつ船舶に対し英国が公海上で実施する一定の措置は公海自由の原則に反するため⁵²、決議221により行われた授權は同原則を排除する効果があったとされる⁵³。確かに

⁵⁰ UN Doc.S/RES/221, 9 April 1966, op.paras.4-5. 安保理決議において用いられる“call upon”という文言は「要請する」または「求める」などと訳され、これがどのような法的効果を有しているのかは難しい問題である。少なくとも決議221の「要請する」は法的拘束力をもたないが（Gowlland-Debbas, *supra* note 47, p.417; Kolb (2004), *supra* note 18, p.28), 一般的に法的拘束力を意図して用いられる場合もあるという（Churchill, *supra* note 46, p.188）。また、決議221における措置の法的根拠についても見解の相違がみられる。同決議本文第1項は「平和に対する脅威」を認定しており、この決議における要請は国連憲章第7章に基く授權であると主張されているが（Kolb (2004), *supra* note 18, p.28; N. Krisch, “Article 42”, in B. Simma, D-E Khan, G. Nolte and A. Paulus (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Vol.2 (3 ed., Oxford U.P., 2012), p.1333), 安保理が憲章第39条と第41条を公式に援用したのは後の決議232（1966）であることなどを根拠に決議221は憲章第7章の下で採択されたものではないとする立場もある（松井『前掲書』（注(7)）62, 75頁）。

⁵¹ Gowlland-Debbas, *supra* note 47, p.406.

⁵² *Ibid.*, p.410.

⁵³ Kolb (2004), *supra* note 18, p.28. 国連憲章第2条4項の武力行使禁止原則との抵触も指摘されているが（Gowlland-Debbas, *supra* note 47, pp.410 and 419), 仮に決議221における「要請」に第103条が適用されたとしても、同条は「他のいずれかの国際協定に基く義務」に対する優先を定めているにすぎず、国連憲章上の義務である武力行使禁止原則に対する優先を正当化するのは困難である ↗

決議221が採択された後、英国は比較的容易に阻止行動を行っているため、そのように考えることも可能であるかもしれない。授權に対して国連憲章第103条の適用を肯定する立場に立てば、決議221の授權は第103条に基き公海自由の原則に優先していた、と考えられるだろう。しかし、安保理決議は第103条に言及しておらず、いかなる根拠で授權が公海自由の原則を排除するのかは明らかではない。

さらに、安保理決議と海洋法との抵触の存在自体を疑う議論もある。1958年の公海条約第22条1項は、公海の秩序を維持するために、旗国主義の例外として、船舶の旗国以外の国による臨検を以下の通り認めている。

「条約上の権限に基づく干渉行為の場合を除き、公海において外国商船に遭遇した軍艦がその商船を臨検することは、次のいずれかのことを疑うに足りる十分な根拠がない限り、正当と認められない。」

さらに続けて、「次のいずれかのこと」として、(a)当該商船が海賊行為を行っている場合、(b)当該商船が奴隷取引に従事している場合、(c)当該商船が外国の旗を掲げているかまたは船舶の旗を示すことを拒否したが、実際には軍艦と同一の国籍を有する場合、を列挙している⁵⁴。安保理決議に基く海上阻止行動が(a)から(c)までのいずれかの事由に一般的に当てはまるとは解釈しがたいが、国連安保理の要請（授權）による加盟国の行動も、国連憲章という条約に基くものである以上、かかる行動は、第22条1項の

と思われる。憲章に従った軍事制裁は第2条4項で禁止される「国際連合の目的と両立しない」武力行使に当たらないとする解釈の可能性を指摘するものに、浅田『前掲書』（注④）229頁。

54) 1982年の国連海洋法条約第110条も同旨の規定であり、臨検が認められる「次のいずれかのこと」として、前述の3つの他に、外国船舶による無許可放送と無国籍船の場合を定めている。

冒頭の「条約上の権限に基づく干渉行為の場合」に該当するため正当化されるというのである⁶⁵⁾。とすれば、海上阻止行動を定めた国連安保理決議と海洋法との間に抵触はなく、義務と義務との「抵触」の場合について優先関係を定めた第103条の出番はない、ということにもなる。しかし、やはり安保理がこのような解釈を示しているわけではないし、慣習法上存在する公海自由の原則をどのように理解するかは別途検討が必要であろう。

以上本章では、国連における実行と議論について、これまでの多数説である第103条適用肯定説が指摘するものを中心に検討を行ってきたが、以上の検討からわかるように、授權（あるいは勧告）と他の国際法との抵触が問題となった場合でも、少なくとも国連における実行や議論の中では、第103条の適用の可否がはっきりした形で論じられてきたわけではない。国連安保理決議と欧州人権条約の抵触が問題となったアル・ジェッダ事件では、第103条の適用が争点化され、正面から論じられた。これについてはより詳細な考察が必要であり、次章で扱おう。

第3章 アル・ジェッダ事件における国連安保理の授權と欧州人権条約の抵触

第1節 アル・ジェッダ事件英国貴族院判決

2003年の英国、米国等によるイラク戦争後に実施されたイラク統治に関

⁶⁵⁾ J. E. S. Fawcett, "Security Council Resolutions on Rhodesia", *British Year Book of International Law 1965-1966*, Vol.41 (1968), p.120. さらに、1958年の領海条約第1条2項は、「国の主権は、この条約の規定及び国際法の他の規則に従って行使される」と規定しており、国連海洋法条約第2条3項も類似の規定である。「国際法の他の規則」に国連憲章が含まれるなら、安保理決議に基き他国領海において実施される国家の活動は、沿岸国の主権を定めた海洋法と抵触しないと指摘されている。Churchill, *supra* note 46, pp.189-190.

連して生じたのがアル・ジェッダ事件である⁵⁶⁾。英米両国は、国連安保理の議長へ宛てた2003年5月8日付けの書簡において連合暫定施政当局(CPA)の設置を報告した。その後、安保理によって採択された決議1483(2003)は、安保理が国連憲章第7章下で行動することを明記しつつ、前文第13項において、英米両国が占領国として負う特別の権限、責任、義務を確認し、本文第5項において、すべての関係者に対し、1949年のジュネーブ諸条約と1907年のハーグ規則を含む国際法上の義務を完全に遵守することを要請した⁵⁷⁾。続いて採択された決議1511(2003)および決議1546(2004)は、多国籍軍に対し、イラクにおける安全と安定の維持のために必要なすべての措置を授權した。特に、決議1546は、本文第2項で占領が2004年6月30日までに終了することを歓迎するとしつつ、第10項において以下の通り規定している⁵⁸⁾。

56) 本件の経緯については、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.1-17. 貴族院のこの判決を扱った論考は非常に多いが、例えば、葉師寺公夫「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、葉師寺公夫、坂元茂樹編『講座国際人権法4 国際人権法の国際的実施』(信山社、2011年)17-23頁; C. Tomuschat, “R (on the Application of Al-Jedda) v Secretary of State for Defence: Human Rights in a Multi-Level System of Governance and the Internment of Suspected Terrorists”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol.9 (2008), pp.391-404; A. Sari, “The Al-Jedda case before the House of Lords”, *Journal of International Peacekeeping*, Vol.13 (2009), pp.181-196; A. Orakhelashvili, “R (on the application of Al-Jedda) (FC) v. Secretary of State for Defence”, *American Journal of International Law*, Vol.102 (2008), pp.337-345; M. Wood, “Detention During International Military Operations: Article 103 of the UN Charter and the Al-Jedda Case”, *Revue de droit militaire et de droit de la guerre*, Vol.47 (2008), pp.139-165.

57) UN Doc.S/RES/1483, 22 May 2003, pre.para.13 and op.para.5.

58) UN Doc.S/RES/1511, 16 October 2003, op.para.13; UN Doc.S/RES/1546, op.paras.2 and 10.

「……イラクにおける安全と安定の維持に寄与するために、この決議に附属する書簡に従い必要なすべての措置をとる権限を多国籍軍が有することを決定する。」

本決議には、イラク暫定政府首相からの書簡と米国国務長官からの書簡が附属しており、特に後者は、イラクの安全の維持に寄与するための多国籍軍の行動として、「安全上の絶対的理由 (for imperative reasons of security)」から必要な場合は拘禁 (internment) が用いられると述べている。以上の決議で規定された授權は、決議1637 (2005) および決議1723 (2006) においても再確認されている⁵⁹⁾。

本件の当事者であるアル・ジェッダはイラクと英国の重国籍を持ち、2004年10月、テロリスト集団の構成員との疑いによりイラク国内で逮捕され、「安全上の絶対的理由」から2007年12月まで英国軍の施設に拘禁された。そこで、2005年、アル・ジェッダは、拘禁措置が欧州人権条約第5条における権利を侵害したとして、1998年の英国人権法に基き英国の裁判所に訴えたが、女王座部合議法廷と控訴院は請求を退けたため、英国貴族院に上訴が行われた。以下では、英国貴族院の判決において主な役割を果たした Bingham 判事の議論を中心に検討する。

本事件において、国際法上の論点としては2つの問題が中心に検討された。第1は、アル・ジェッダの拘禁措置が国連に帰属するか否かである。2007年の欧州人権裁判所のペーラムミ事件決定は、KFOR (コソボ国際安全保障部隊) の行為が国連へ帰属することを認めた⁶⁰⁾、Bingham 判事は本

⁵⁹⁾ UN Doc.S/RES/1637, 11 November 2005, op.para.1: UN Doc.S/RES/1723, 28 November 2006, op.para.1.

⁶⁰⁾ Agim BEHRAMI and Bekir BEHRAMI v. France & Ruzhdi SARAMATI v. France, Germany and Norway, European Court of Human Rights, Grand Chamber, Decisions to the admissibility, Application no.71412/01 and Appli- →

件における状況の違いを強調し、アル・ジェッダへの拘禁行為は英国に帰属するとの判断を下した⁶⁰⁾。第2は、安保理の授權に対する第103条の適用可能性である。本稿で焦点を当てるのはもちろんこの問題であり、以下で詳細に検討する⁶²⁾。

欧州人権条約第5条1項は「すべての者は、身体の自由及び安全についての権利を有する。何人も、次の場合において、かつ、法律で定める手続きに基づく場合を除くほか、その自由を奪われない」とした上で⁶³⁾、(a)項から(f)項において、裁判所の有罪判決後の抑留や伝染病の蔓延を防止するための抑留など、1項における権利の制限が認められる事由を限定列挙している。本件でなされたアル・ジェッダに対する拘禁は(a)から(f)のいずれにも該当しない⁶⁴⁾。とすれば、拘禁の根拠とされる安保理決議および国連憲章第103条と欧州人権条約第5条1項とはいかなる法的関係を創出するのであろうか。

英国は、国連憲章および安保理決議1511、1546、1637と1723が英国にア

\scation no.78166/01, 2 May 2007, paras.132-141.

60) Al-Jedda UKHL Decision, *supra* note 56, paras.18-25. ベーラミ事件やアル・ジェッダ事件を含め、国連憲章第7章の下で採択された安保理決議によって与えられた任務を遂行する加盟国の行為の帰属の問題に関しては、葉師寺公夫「国連の平和執行活動に従事する派遣国軍隊の行為の帰属——ベーラミ及びサラマチ事件決定とアル・ジェッダ事件判決の相克——」『立命館法学』第5・6号下巻(2010年)1573-1622頁、同「国際機関の利用に供された国家機関の行為の帰属問題と派遣国の責任——国際機関責任条文草案第7条を中心に——」松田竹男、田中則夫、葉師寺公夫、坂元茂樹編集代表『現代国際法の思想と構造Ⅰ(歴史、国家、機構、条約、人権)』(東信堂、2012年)183-235頁参照。

62) 本稿では扱わないが、この他に、国連安保理による強制措置(または憲章第103条)と国際人権法の関係という問題もある。これを扱った近年の論考として、例えば、A. Tzanakopoulos, “Collective Security and Human Rights”, in E. de Wet and J. Vidmar (eds.), *Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights* (Oxford U.P., 2012), pp.42-70.

63) 日本語訳は、田中、葉師寺、坂元『前掲書』(注29)251頁。

64) Al-Jedda UKHL Decision, *supra* note 56, para.27.

ル・ジェッタを拘禁する義務を課しており、この義務は欧州人権条約第5条1項に基く権利に優先すると述べた。他方、アル・ジェッタは、安保理決議が規定するのは拘禁の授權であって拘禁の義務づけではなく、したがって抵触は存在しないため国連憲章第103条は適用されないとした⁶⁵⁾。英国は安保理による授權に対する第103条の適用を肯定する立場をとり、後者はそれを否定したわけである。

これに対して Bingham 判事は、主に以下の3点を指摘し、授權に対する第103条の適用を肯定した。第1に、武力紛争法上の占領国の義務である。1907年のハーグ規則第43条は、占領国が「公共ノ秩序及生活ヲ回復確保スル為施シ得ヘキ一切ノ手段ヲ尽スヘシ」と定めており、1949年の文民条約の第42条は「被保護者の抑留又は住居指定は、抑留国の安全がこれを絶対に必要とする場合に限り、命ずることができる」としている。文民条約第41条および第78条も抑留に関する規定である。これらの規定は、被保護者でない者を拘禁する権限が存在することを示しており、ある者が公共の安全に深刻な脅威をおよぼしていると判断された場合、その者を拘禁する義務が存在するように思われる。このことは一定の重要性を有する。アル・ジェッタは占領中に拘禁されたわけではないが、安保理決議はそれ以前に存在した安全維持の体制の継続を意図しているからである⁶⁶⁾。

第2に、軍事的措置の実効性維持の要請と国連の実行である。国連安保理は義務的文言で構成された決議を採択することもあるが、義務的な文言は、海外における軍事活動との関連では用いることはできない。それは、安保理が常設軍を持たず、国連憲章第43条に基く特別協定が締結されていないからである。したがって、実行において国連安保理は、任務を果たす意思を有する加盟国に授權を与えることができるにすぎない。しかし、安

⁶⁵⁾ *Ibid.*, para.30.

⁶⁶⁾ *Ibid.*, para.32.

保理が義務を課した場合と同様に、安保理が授權を行った場合であっても第103条が適用可能である、と主張する強力かつ説得的な立場が存在する。このような立場の中でも特に注目される Frowein および Krisch のアプローチは、(軍事的措置を実効的なものにするという)目的論的解釈を第103条に与えるものであり、国連と国連加盟国の実行を反映している⁶⁷⁾。ここで Bingham 判事は、本稿第1章1節の冒頭で検討した彼らの議論を引用し、結論の大きな論拠としている。

第3に、本件のような事態においては、第103条にいう「義務」に対し狭い契約的な意味が与えられてはならない。平和および安全の維持の重要性はいくら強調してもしすぎるということはない。多くの国は多国籍軍に寄与することを選択しなかったが、英国を含む、多国籍軍へ寄与することを選択した国は国連憲章第2条と第25条によって安保理の決定を実施する義務を負う。もちろん、英国はアル・ジェッダを拘禁する義務を具体的に有していなかったことは確かである。しかし、安全上の絶対的理由から必要であった場合には拘禁の権限を行使する義務を有していたように思われる。英国がこのような状況において措置をとることを怠るとすれば、同国が安保理の決定を実施していたということではできない。

このように、Bingham 判事は、第103条適用肯定説に大きく依拠し、決議1546における授權が欧州人権条約に優先することを認めたため⁶⁸⁾、アル・

67) Bingham 判事は、第103条の適用に関連する文献として、平和のための結集決議によって設置された集団的措置委員会の報告書にふれた Goodrich, Hambro および Simons による国連憲章のコメンタリーや、国家責任に関する1979年の国連国際法委員会の議論などを指摘している。これらについては、本稿第2章参照。

68) ただし、第103条の適用を認めつつも、平和維持とともに人権尊重の助長も国連の目的であることなどに言及した上で、英国は安全上の絶対的理由から必要であった場合には決議1546によって授權された拘禁の権限を合法的に行使することができるが、欧州人権条約第5条に基く権利の侵害は、そのような拘禁に固有に必要な限度を超えて行われてはならないと結論づけている。Al-Jedda UKHL

ジェッタの上訴は退けられた。他の判事も Bingham 判事のこの議論を支持している⁶⁹⁾。しかし、第103条の適用可能性に関するこれまでの議論に決着をつけるような根拠は示されておらず、本稿第1章で検討した多数説である第103条適用肯定説の議論をほぼそのまま踏襲している。これまでに指摘されてこなかった実行などを具体的にあげているわけではない。

学説の中でも、こうした点に関連して英国貴族院の判断を批判するものがみられる。たとえば、Orakhelashvili は、安保理の授權が他の国際協定に対して優先することを第103条のテキストは示しておらず、明示的に規定されていない権限を正当化するためには実効性の要素を指摘する以上のことが必要であると述べており⁷⁰⁾、また Tomuschat は、決議1546に基く多国籍軍の任務がイラクにおける安全と安定の維持であり、「英国がそのような目的のために行動することを認められていた (authorised) のは確かであるが、拘禁が法的に義務づけられていた (required) と考えるのはほとんど説得力がない」と主張している⁷¹⁾。

本事件は、授權に対する第103条の適用可能性が正面から争われた裁判例として非常に重要な位置づけを有する。しかし、貴族院の判断は、この問題を解決したというよりは、問題が存在することを再確認したにとどまっているといわざるをえない。次に、この事件に関する欧州人権裁判所

↘Decision, *supra* note 56, paras.37-39.

69) Lord Rodger of Earlsferry, *ibid.*, paras.114-118; Lord Carswell, *ibid.*, paras.131-136; Lord Brown of Eaton-Under-Heywood, *ibid.*, paras.150-152. ただし、Hale 判事は、アル・ジェッタに対する「長期におよぶ (prolonged) 拘禁がなぜ必要であったのかは一見して明らかでない」とし、「我々は授權の正確な射程についてほとんど注意を払ってこなかった」と述べている。Baroness Hale of Richmond, *ibid.*, paras.128-129.

70) A. Orakhekashvili, “1969 Vienna Convention Article 30”, in O. Corten and P. Klein (eds.), *The Vienna Conventions of the Law of Treaties: A Commentary*, Vol.1 (Oxford U.P., 2011), p.782.

71) Tomuschat, *supra* note 56, p.401.

の判決を検討しよう。

第2節 アル・ジェッダ事件欧州人権裁判所判決

英国貴族院の判決後の2008年6月にアル・ジェッダは欧州人権裁判所に申立を行い、2011年7月に大法廷による判決が下された。この判決においてもアル・ジェッダへの拘禁が欧州人権条約第5条を違反するかどうかが争われたが、欧州人権裁判所は英国貴族院と異なった議論を展開し、条約違反を認定した⁷²⁾。

まず、拘禁措置の帰属の問題について、国連安保理は多国籍軍の作為および不作為に対して、「実効の支配」も「究極の権能及び支配」も有しておらず、アル・ジェッダは英国の権能と支配の下に存在していたとして、拘禁行為が英国へ帰属することを認めた⁷³⁾。

次に、授權が国連憲章第103条により欧州人権条約第5条1項に優先し、アル・ジェッダへの拘禁措置は正当化されるかどうかという問題について、裁判所は以下の判断を示した。本件における憲章第103条の適用の有無を検討する前に、決議1546に基く英国の義務と欧州人権条約第5条1項に基く英国の義務との間に抵触が存在したかどうかを検討する。国連憲章第1条1項は国連の目的として国際の平和と安全の維持をあげているが、同条3項は「人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成する」ために国連が設立されたと規定している。さらに、

⁷²⁾ 本裁判所判決については、M. Milanović, “*Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg*”, *European Journal of International Law*, Vol.23 (2012), pp.136-138; 和仁健太郎「判例研究 アル・ジェッダ対英国事件（欧州人権裁判所（大法廷）判決、2011年7月7日）」『阪大法学』（近刊）。

⁷³⁾ *Case of Al-Jedda v. The United Kingdom* (Application no.27021/08), European Court of Human Rights, Grand Chamber, Judgment, 7 July 2011, paras.84-86.

憲章第24条2項によれば、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に基く義務を果すに当って、「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」。これらの規定を考慮すると、安保理「決議の解釈においては、安全保障理事会は人権の基本的諸原則に違反する義務を加盟国に課す意図を有していないという推定（presumption）が存在する」。安保理決議に曖昧な文言があれば、裁判所は欧州人権条約と最も調和する解釈を選択しなければならない⁷⁴⁾。

裁判所は、このような解釈方法を本件に適用し、次のようにいう。決議1546において用いられた文言は、司法的保障などのない無期限の拘禁措置を使用する義務を加盟国に対して課していない。同決議の文言は、加盟国に対し目的を達成するためにとられる措置の選択を委ねており、さらに、その前文においては、国際法に従って行動するというすべての軍のコミットメントが留意されている。欧州人権条約も国際法の一部を形成することは明らかである。したがって、安全保障理事会は「多国籍軍を構成する国家に対し、国際人権法に基く義務に従いつつイラクにおける安全の維持へ貢献することを求めていたという推定が存在する⁷⁵⁾」。

さらに、武力紛争法との関連での英国の法的地位について、英国政府によれば、決議1546における授權の効果は、英国と米国が占領国として国際人道法上有する「特定の権限、責任及び義務」を多国籍軍が引き続き行使することであり、これらの「義務」には、必要な場合に拘禁措置を用いる義務が含まれていた。しかし、裁判所によれば、同決議本文第2項は、2004年6月30日までに占領が終了すると規定しているし、仮に決議1546が、連合暫定施政当局からイラク暫定政府へ権限移譲がなされた後もそれまでに存在していた国際人道法上の地位を維持するものであったとしても、国

⁷⁴⁾ *Ibid.*, paras.101-102.

⁷⁵⁾ *Ibid.*, para.105.

際人道法は、占領国に対し無期限の拘禁を義務づけているわけではない。ハーグ陸戦規則に関してみると、国際司法裁判所は、コンゴ領域における武力活動事件判決において、占領国が拘禁の義務を負っているとは判断しておらず、占領国であるウガンダは適用可能な国際人権法の尊重を確保する義務を負うと判断した。また、欧州人権裁判所の見解では、文民条約の諸規定から、国際人道法上、拘禁は占領国の義務ではなく最後の手段である⁷⁶⁾。

以上のように検討した上で、裁判所は、決議1546やその他の安保理決議が個人を無期限に拘禁する義務を英国に課しておらず、拘禁を行う拘束的義務がない以上、国連憲章に基く義務と欧州人権条約第5条1項に基く義務との間に抵触はなかったとの判断を示し、アル・ジェッダの拘禁は第5条1項の違反を構成すると結論づけた⁷⁷⁾。

判決に唯一反対意見を付した Poalelungi 裁判官は、裁判所の判決に対し、特に国連憲章第103条の適用に関する判断について以下のように批判を加えている⁷⁸⁾。国連憲章に基く義務の優先を規定する第103条は、国際の平和および維持における国連の主要な役割を反映しており、同条はこの役割に不可欠な規定である。決議1546の本文第10項が義務の文言ではなく授權の文言を用いたのは確かであるが、英国貴族院の Bingham 判事が述べたように、加盟国が授權に基き行動する場合であっても第103条は適用されなければならない。同条の適用を否定する立場は、「世界平和の保障における国連の役割の実効性を著しく損なうであろうし、国家実行にも反するであろう」。

さらに、裁判所によれば、決議1546は、安保理が拘禁措置の使用を加盟

⁷⁶⁾ *Ibid.*, para.107.

⁷⁷⁾ *Ibid.*, paras.109-110.

⁷⁸⁾ Partially Dissenting Opinion of Judge Poalelungi, *ibid.*

国に授權したことを明瞭に示していない。しかし、平和維持のために軍が用いるすべての措置をあらかじめ詳細に規定することを安保理に期待するのは非現実的であり、しかも、決議1546に附属する米国国務長官の書簡は拘禁について明示的に言及している⁷⁹⁾。国連加盟国は、必要な場合に個人の拘禁を継続することを授權されていたのである。以上の検討から、安保理の授權に基く英国の拘禁義務は欧州人権条約第5条1項に基く義務に優先するという判断を下した英国貴族院に同意する⁸⁰⁾。

このように、Poalelungi 裁判官は、貴族院判決と同様に、第103条の適用を認めた上で決議1546における授權の優先を肯定したのである。適用を認めた論拠も措置の実効性確保と国連の実行であり、英国貴族院の議論とほぼ同じである。

しかしながら、安保理の授權に対して国連憲章第103条が適用されるかどうかという問題について、欧州人権裁判所判決がどのように判断したのかを理解するのは難しいところである。裁判所は「この問題についてはっきりとした立場をとらなかった」と指摘する学説もある⁸¹⁾。本件の当事者はこの問題にふれているにもかかわらず、裁判所は、英国貴族院のように明確な論拠を示した上で議論を行っているわけではない。

上述の通り、裁判所は、人権尊重を目的の一つとする国連の安保理が採択した決議1546において人権を侵害する形で授權は規定されていないという議論を展開しており、これに力点を置いて判決を解釈すれば、授權に対する第103条の適用可能性という問題に「裁判所は取り組まなかった⁸²⁾」と

⁷⁹⁾ この書簡はすでに本章第1節でふれたが、あらためて紹介すると、同書簡は、イラクの安全の維持に寄与するための多国籍軍の行動として、「安全上の絶対的理由」から必要な場合は拘禁が用いられると述べている。

⁸⁰⁾ Partially Dissenting Opinion of Judge Poalelungi, *supra* note 78.

⁸¹⁾ Paulus and Leib, *supra* note 6, p.2126.

⁸²⁾ Milanović, *supra* note 72, p.138.

考えることもできよう。安保理決議と欧州人権条約との間に抵触がそもそも存在しないのであれば、第103条にいう「義務」に授權が含まれるかどうかにかかわらず、同条が適用される余地はないからである。他方で、判決は安保理決議が多国籍軍に対し拘禁措置を使用する「義務」を課しているかどうかという形で（少なくとも判決の文言上は）問題を立てており、この点から、第103条にいう「この憲章に基く義務」は厳密な意味での義務のみを含んでいるため授權に対し第103条は適用されないという適用否定説が裁判所の立場である、という理解もある⁸³⁾。

いずれにしても、本稿の観点からは、欧州人権裁判所のこの判決が持つ意義は、やはり限定的なものにとどまる。積極的な理由づけによって授權に対する第103条の適用の可否に判断を加えているわけではなく、これまでの論争に決着をつける議論は行われていないからである。また、第103条適用肯定説と否定説のいずれかの立場の説得的な裁判例として参照するのも限界があるように思われる。

おわりに

国連憲章第103条は、憲章に基く義務が他の国際協定に基く義務に優先すると規定する。国連安保理は強制措置を実施するために憲章第25条に基き法的拘束力を有する決定を行うが、この決定に基く義務は第103条により他の国際協定に優先する。現在、このことに異論はほとんど存在しない。では、安保理が、加盟国に対し、武力行使を含む必要なすべての措置の授權を行った場合、この授權に対して第103条は適用されるのであろうか。換言すれば、授權は第103条により他の国際協定に優先するのだろうか。

⁸³⁾ 和仁「前掲論文」(注72)。

本稿はこのような問題を検討した。

第103条は「この憲章に基く義務」の優先を規定しており、厳密な意味で義務を課していない授權に対し同条を適用するのは、少なくとも文言上は無理がある。このような点から、授權に対する第103条の適用を否定する学説もある。しかし、これまでは、授權に対して第103条の適用を肯定する立場が多数説を形成しており、その論拠は、国連における関連実行および授權に基く措置の実効性確保の要請であった（第1章）。次に、この多数説が論拠としてあげるものを中心に、国連における実行と議論を検討した。具体的には、1950年の平和のための結集決議とそれに関連して出された集团的措置委員会の報告書、国連国際法委員会における国家責任に関する議論、および南ローデシアの事態に関連して実施された海上阻止活動である（第2章）。英国貴族院および欧州人権裁判所において争われたアル・ジェッダ事件は、授權に対する第103条の適用が正面から争点化された事例として注目される。英国は、アル・ジェッダに対する拘禁措置の根拠である安保理の授權が第103条により欧州人権条約に優先するとしたが、アル・ジェッダは、英国に義務を課していない授權に対し第103条は適用されないとして、英国の義務違反を主張した（第3章）。

英国貴族院において第103条の適用が一応は肯定され、学説においても適用肯定説が多数を占めるならば、今後はこの立場が広く受容されていくことも考えられる。安保理による法的拘束力を有する決定と授權のいずれにも第103条が適用されるという議論は、その妥当性を置くとすれば、確かにわかりやすい解釈論ではある。

しかしながら、本稿で検討した事例からは、授權に対する第103条の適用を肯定するに足る実行を確認することはできない。平和のための結集決議に関連して作成された集团的措置委員会報告書や、国家責任に関する国連国際法委員会の議論においては、国連が法的拘束力を持たない形式で集

团的措置を発動した場合であっても、措置を実施する加盟国は抵触する国際条約の義務違反から生じる責任を負わないとする議論が支持される傾向は確かに存在する。もっとも、これらの事例はそもそも授權方式が定着する以前の実行であることに加え、国連憲章第103条の適用を根拠に主張されているものかどうかは明らかではない。また、国連の経済制裁を執行するために行われる海上阻止活動については、実施する加盟国の措置が海洋法に違反するとの指摘がなされていた。第103条の適用との関連で議論の対象となった南ローデシアの事態においては、阻止活動を行う英国の行動に対する他国の評価は、安保理決議の採択前後で変化しているため、決議によって海洋法が排除されていると考えることも可能である。しかし、その根拠はやはりはっきりしない。海上阻止活動の授權が国連憲章第103条によって他の国際協定に対し優先するという解釈は安保理によって明示されていないし、公海条約（国連海洋法条約）の規定の解釈によって抵触自体を否定するという立論の可能性も指摘されているのである。

また、決議1546と欧州人権条約の抵触については、確かに英国貴族院は第103条の適用を認め、授權の優先を肯定した。しかし、その論理構成は、国連における実行と授權による措置の実効性の確保を強調する第103条適用肯定説をほぼそのまま踏襲したものであって、議論の対立を解決するような形をとっていない。さらに、欧州人権裁判所のアル・ジェッダ事件判決に対する評価は分かれている。判決がこの問題についてどのような立場に立っているのか、非常に不明確であり、少なくとも第103条の適用の可否に決着をつけるものではないことは確かである。

したがって、授權に対して憲章第103条の適用を肯定する立場が主に依拠しうる実行とは、結局のところ、授權に対して抵触する条約義務を根拠に異論を主張しないという国連加盟国の「沈黙」であることがわかる。すなわち、第103条の適用を明示的に肯定する実行が定着しているわけでは

なく、一般的に反対がないという状況から第103条の適用を肯定しているのである。

けれども、本稿において検討した限りでは、加盟国が沈黙しているという事実から、第103条に対する授權の適用を肯定することはできない。授權が抵触するとされる国際法を排除する根拠としては、第103条の適用の他にも、授權が違法性を阻却する効果を持つとする議論なども主張されており、加盟国の沈黙は第103条の効果ではなく授權の他の法的効果を意味しているということも考えられるからである。多くの第103条適用肯定説の問題は、可能性のある複数の正当化根拠の中から第103条の適用を選択することについて十分な根拠を示していないことである。

したがって、本稿の考察を踏まえた上で、以下の2点についてさらなる検討が必要である。第1に、国連の集団安全保障が有する違法性阻却の効果である。この効果を肯定する説は、授權の法的効果について、授權と勧告を合わせて非義務的決議による制裁の実施という文脈で論じており、このような議論の妥当性を明らかにするためには、授權による実行の他に、安保理や総会の勧告による集団的措置の実行を含めて、より広い視点から国連の集団的措置の法的効果を検討する必要がある。これまでの国家実行や国家責任法の理論から、授權に違法性阻却の効果を認めることができるのかどうか、また、国連憲章第103条を適用する場合と違法性阻却の効果を認める場合とで、授權の実施という観点から何らかの違いがあるのかどうか。授權に対する第103条の適用の可否も、このような問題の検討を踏まえた上で判断されなければならない。

第2に、授權が有する国際機構法上の位置づけである。授權に対して第103条の適用を肯定する立場は、総会および安保理の勧告と安保理による授權とを区別し、後者の特別な位置づけを強調する傾向があるが、逆に、否定する立場は、勧告と授權をともに法的拘束力を持たない形式として同

一視する傾向にある。また、授權を安保理が国連憲章第7章において有する権限の委任であると性格づけることにより、授權に対する第103条の適用を肯定する学説があることも第1章でみた。国際機構法上の位置づけが第103条の適用の可否に直接関わるかどうかは必ずしもはっきりしないが、議論を進めていく上での手掛かりとなることも考えられる。

冷戦後、国連安全保障理事会の強制措置は、様々な形態をとる国際紛争に応じてその役割を多様化させており、これに伴って、強制措置の実施を担保する第103条も拡大的解釈が求められる傾向にある⁸⁴。アル・ジェッダ事件においては、戦争後の占領統治においてテロリスト集団の構成員との疑いをかけられた個人への拘禁が授權に基いてなされ、これを正当化するために第103条が援用されたが、この措置も国連安保理の活動の多様化を端的に示すものであろう。このような背景の下、安保理による法的拘束力を有する決定のみならず、授權もまた他の条約レジームとの軋轢を招来しているのである。実効性への希求と濫用の懸念とが鋭利な形で対立するのが国連憲章第103条の解釈論の特徴であり、本稿で扱った諸々の論争においてもこの構図がみられた。このことを念頭に置きつつ、残された争点の解明を進めていかななくてはならない。

84 加藤「前掲論文(2・完)」(注②)98-100頁。