

国際機構における権利停止 および除名の法的基礎

——マカルチック論文の紹介と論評——

横 田 洋 三

はじめに

本稿は、1981年秋にポーランド科学アカデミーの国家法律研究所所長のジェルジー・マカルチック(Jerzy Makarczyk)教授が、国際基督教大学の社会科学研究所で行なった同題の講演をもとにまとめた論文の全訳(第I部)と、それに対する訳者の論評(第II部)とから成る。本来は、同教授の論文の全訳のみを掲載する予定であったが、諸般の事情から、こういう形式をとることになった。

第I部 マカルチック論文の全訳

「国際機構における権利停止および除名の法的基礎」

第1章 序

国家が国際機構に加盟するということは、法的には、その国家が、加盟による負担を上まわる実質的な利益が他の加盟国との協力を通じて得られるという確信に基づいて、参加を自由に決定するという行為の結果である。しかし少なくともある種の分野においては、この国家による自由な意思決定ということは、幻想化しつつある。そして、国際機構への加盟が、その国の国際関係における役割遂行の前提条件となりつつある。実際、国家にとって、ICAO(国際民間航空機関)の外で民間航空について積極的な役割を演じたり、IAEA(国際原子力機関)に加盟せずに原子力の平和利用のための技術を開発しようとしたりすることは、極めて困

難となってきた。技術発展の結果、人類は、これまで不可能とされてきた天然資源の開発を、諸国間の協力を通じて可能にしてきたが、その結果、国際機構への不参加は、そのような利益の配分に与られないということの意味するようになった。もちろんこれらは代表的な例であって、それほど参加の利益が明白ないし実質的でない場合もある。たとえば世界銀行(国際復興開発銀行)、とりわけその姉妹機関のIDA(国際開発協会)は、途上国にとって参加の利益が明白とはいえない。しかし、政治的機構について見るなら、ほとんどの国にとって、この種の機構は、普遍的なものであれ地域的なものであれ、それなしには考えられなくなってきている。同じことは経済協力の分野についてもいえる。たとえば、参加の経済的負担は大きいにもかかわらず、多くの国々がEEC(ヨーロッパ経済共同体)に加盟を希望しているという事実がこのことをよく示している。

この現象は、国際機構と加盟国の関係に甚大な影響を与えている。ある学者は、この関係を、特定の国際機構との関連で〈支配=従属〉関係とさえ表現している。もとより、このような立場をとる学者は例外的であり、また、そのような考え方は、特定の国際機構の法律顧問をしたことのある人がよくとるようである。それというのも、かれらは、国際機構を通じての協力それ自体を目的のように考え、加盟国の共通目的実現に向けての自由な協力とは見ない傾向があるからである。ともあれ、多くの国の国内社会に見られるような個人の権威に対する服従の現象が、今後20~30年のうちに、ある程度高度に専門的な国際機構における国家と国際機構の関係に波及するであろうということを否定することはできない。実際、限られた数の国際機構においては、そのような現象がすでに既定の事実となっている。その例としてIDAをあげることができる。IDAは、国連に関連する機構の中で唯一の低利の開発援助機関である。またIDAの親機構ともいべき世界銀行も、IDAほどではないがこの種の国際機構の例としてあげることができよう。これらの機構において信用を

築くことが、他の債権者(国家であれ私企業であれ)との関係において重要な意味をもつということは周知の通りである。こうして、加盟国に対する国際機構の影響力は、設立条約の範囲を大きく越えてしまっている。

以上のことをふまえてみると、特定の加盟国に対する権利停止あるいは除名の制度は再検討の要がある。それは、単に国際機構と加盟国の関係という観点ばかりでなく、もっと広い視点からの検討を要する問題である。法律的に言えば、ここでもっとも重要な点は、設立条約の範囲を越えた加盟国の行動から他の加盟国や国際機構をいかに保護するかということと、他方で、その種の行動をとる国家の加盟の際に保障された恒久的権利をいかに保護するか、ということの均衡ないし比重の置き方の問題である。ここで、加盟国の恒久的権利が基本的かつ本質的特質であるということ思い起こす必要がある。この恒久性こそ、国際機構を国際会議や国際機構の機関の決議によってつくられた暫定的制度と区別する重要な基準である。また、この恒久性によって、新しく設立された機構に複雑な内部組織が与えられ、長期的目標が与えられるのである。したがって、恒久的権利の侵害は、法律的不のみならず政治的、さらには心理的に、重要な意味をもつのである。加盟国は、権利を停止されたり除名されることにより、威信を相当に傷つけられる。それだけではない。これらのことが性急に、またもっと悪いことに厳密な法手続によらずして行なわれるときは、権利停止されたり除名された加盟国はもちろん、国際機構それ自体、回復不可能な損害を被ることになる。ひいては、まだ幼児期にある組織的国際協力という考え方そのものが傷つくことにもなる。今日の国際機構における権利停止や除名の法制度を研究する際には、以上のことを念頭に置く必要がある。

国際機構の中には、権利停止や除名が設立条約に詳しく規定されているものがある。権利停止は、加盟国としての権利すべてに及ぶ場合もあるし、またその一部——よくあるのは総会における投票の権利——に限られる場合もある。しかし、国際機構の中には、権利停止や除名につい

て設立条約に何も規定していないものもある。その場合には、黙示権限の理論がどこまで適用できるかが問題となろう。本稿においては、まず、権利停止や除名に関する明文規定がある場合についての検討が行なわれる(第2章および第3章)。続いて、このような規定がない場合、すなわち加盟国の事前の同意がない場合の権利停止ないし除名の可能性というやっかいな問題についての検討が行なわれる(第4章)。

第2章 権利停止

多くの国際機構の設立条約に見られる権利停止の規定は、かなり性格に相違が見られる。あるものは自由裁量的な規定の仕方をしている。また義務的な規定もあれば、条件付のものもある。停止される権利の範囲や自己弁護の権利、あるいは適用手続についても相違がある。

国連の場合、権利停止は2箇所に規定がある。それぞれ、異なった法律的地位に関わる規定である。まず、分担金を2年以上滞納した加盟国の総会における投票権の停止を規定する憲章第19条は、義務的な規定であり、また停止される権利は限定的である。対象国は、加盟国としてのすべての権利を停止されるのではなく、総会における投票権を失うに過ぎない。したがって、権利停止の対象となった国が、投票以外の方法で国連の意思決定に参加することは妨げられないし、実際それに近いことは行なわれたことがある。また、当該国が、他の国連の機関において投票権を行使することには問題がない。憲章が起草されたときには、投票が意思決定の唯一の方法と想定されていたが、それは今日最早、妥当していない。この起草者の意図を正確に実現するには、総会への出席の権利を停止する必要がある。そのうえ、憲章第19条の文言は「加盟国は…投票権を有しない」と義務的な表現になっているが、実際は総会が延滞の程度を判断することになり、そこに裁量の余地が出てくる。つまり総会は、延滞の期間という客観的要素についてばかりでなく、支払不履行の理由や事情という主観的要素についても判断を加えることができる。

つまり、国連憲章は、延滞国の権利を十分に保護する規定を用意しており、見方によっては第19条の本来の意味を大きく削減してしまっているとさえいえる。コンゴ危機の際に憲章第19条の適用が問題にされたが、実際にはこのために同条の規定が死文と化してしまっただけはよく知られている。

国連憲章にはもう1つ、権利停止に関する規定がある。第5条の政治的な権利停止の規定がそれである。この規定は、第19条の場合とは事情が法律的に異なっている。安全保障理事会の防止行動または強制行動の対象となった国連加盟国に対しては、総会が、安全保障理事会の勧告に基づいて加盟国としての権利および特権の行使を停止することができるというのが、その規定である。1つの機関の決定だけではこの条項のものと権利停止を行なえないこと、とくに、その最終的決定権を総会に委ねているということは、憲章の起草者たちが、加盟国から憲章上保障されている権利を剥奪するということがいかに重大なことと考えていたかを、よく示している。このことが実際の程度尊重されたかは、もちろん別の話である。なお、ここで注意すべきことは、権利停止の理由が消滅したときは、当該加盟国の憲章上の権利は直ちに回復されることになるが、その権利回復の決定は、安全保障理事会限りでできるということである⁽¹⁾。

この権利停止に関する国連憲章上の2つの規定の法規定上の相違は、第5条の規定の政治性から来ている。つまり、この場合、国連機関は権利停止を行なうかどうかの決定の裁量を法律的にもっていなければならないということである。この種の権利停止規定の結果、脱退の権利を除く憲章上のすべての権利について、加盟国は剥奪の可能性にさらされているといえよう。

いずれの規定についてもいえることは、これらの規定の結果、国家が国際条約に署名、批准したことによって獲得した法的な地位が、国際機構の機関の決定によって事実上変更されてしまうということである。

このような地位変更の決定は、事前に国際機構の権限として承認されているものであるから、違法とはいえない。しかし、その決定の際の客観的基準の欠如は権利停止に関する国連の制度の重大な欠陥である。その意味では、政治的配慮が法律的判断を上まわってしまうことのないように、つねに努める必要がある。制裁の目的は加盟国を罰することではなく、設立条約の規定に対する尊重の精神の回復になければならない。なぜなら、加盟国は国際機構設立条約のもとで、権利を獲得したばかりでなく、義務も負ったからである。権利停止の目的も、国際機構の法秩序の統合性の維持にあるのであって、このことは、以上の憲章規定の理論的検討からも明らかのように、十分に強調しておかねばならない。

国連の専門機関の設立条約の中で周到な規定を用意しているのは、ICAOである。ICAO条約も権利停止を、その理由によって区別している。分担金延滞の場合は、総会が権利停止を決定する⁽²⁾。設立条約違反に対する制裁は、同条約第18章の「紛争及び違約」の規定のもとでのみ行なわれる。ICAO条約第88条によると、総会は「本章の規定に基いて違約国と認められた締約国」の総会および理事会における投票権を停止しなければならない。「本章の規定に基いて違約国と認められた締約国」とは、紛争に関する理事会の決定あるいは仲裁判断または裁判判決に従わない加盟国のことを意味している。ここにおいてもまた、規定の義務的性格は幻影と化している。というのは、違反の決定権限は、権利停止を命ずる機関に一任されているからである。しかしICAOの場合には、少なくともこの決定が政治的ではなく法律的行なわれるように、判断の基礎が明確に示されている。

ILO(国際労働機関)憲章の権利停止に関する規定も興味深い。ILOでは、分担金の延滞額が2年分を越えるときは、労働総会のみならず、委員会を含むすべての機関において、加盟国は投票権を行使できなくなる。しかもそれは自動的である⁽³⁾。しかし、この場合にも、制裁を適用する機関に判断の裁量が認められるという形で、逃避条項が用意されている。

すなわち、ILO 総会は、分担金の支払不履行が加盟国にとってやむを得ない事情によると認めるときは、出席代表の投票の3分の2の多数によって、その加盟国に投票を許すことができる。似たような条項は、IMCO (政府間海事協議機関)の設立条約中にもある。⁽⁴⁾

以上に見た国際機構はすべて、権利停止を限定的に採用している。国連憲章の第5条の場合も、法律的には同憲章第7章の規定違反との関連で権利停止が問題にされており、その意味で限定的である。しかも、この場合、加盟国の基本的な権利の停止についての合意が事前に与えられているという説明が、一応妥当しうる。

しかし、WHO (世界保健機関)やWMO (世界気象機関)の場合、とりわけ国連と連携する金融機関の場合には、事情が法律的に異なっている。WHO 設立条約の第7条およびWMO 条約の第31条は、加盟国の権利停止について事実上すべての決定の自由を総会に認めている。いずれの規定も「例外的な場合」においてとか、「その他この条約に基く義務を履行しない」加盟国とかに言及しているが、そのことは、これらの規定の一般性を示唆する。WHO の場合は、権利停止は投票権ばかりでなく、「加盟国の受けうる益務」にまで及び、しかも「保健総会は、その適当と認める条件で、……、停止することができる」。

金融機関の1つである世界銀行(世銀)の場合は、設立条約である世銀協定の第6条2項に資格(権利)停止に関する規定がある。これは、加盟国が世銀に対するいずれかの義務を履行しなかったときの権利停止の権限を規定している。この場合の文言はWMO などの場合よりはるかに具体的である。つまり、設立条約に対する義務違反ではなく、世銀そのものに対する義務違反ということが問題とされている。この相違点は極めて重要であり、第4章においてより詳細に検討されることになろう。これは、この種の規定としてはもっとも包括的な規定と考えられる。それは世銀の機構としての特殊性から出てきていることであり、また国連と連携する金融機関に共通に見られる特徴である「権利停止」と「除名」

の間の直接のつながりとも関連している。つまり、世銀において権利を停止された加盟国は、1年以内に権利が回復されないときは加盟国としての地位を自動的に失うことになっているのである。これとの関連で強調しておかねばならないことは、世銀で権利停止を受けるということは脱退の権利を除く加盟国としての権利をすべて失うことになるのだが、⁽⁵⁾加盟国としての義務からは解放されることは意味せず、むしろ当該加盟国が権利の回復を望むなら、通常以上にその義務を忠実に履行することが要求されるということである。この権利停止を決定するのは、総務会における加重表決制度のもと単純多数によってである。⁽⁶⁾もっともこの場合、当該加盟国には自己弁護の権利が正式に認められている。すなわち、世銀の内部規則(By-Laws)第21条は、権利停止の対象国に対し理事会がその措置に関して十分な情報を提供することを義務づけており、また総務会において当該加盟国が、書面または口頭によって自己の立場を弁護するための十分な時間的余裕を与えることを規定している。

この世銀の規定は、権利停止を法律上ほとんど無制限に認めるものであり、あえていえば、「機構の利益」という漠然とした概念によってのみ制約を受けているにすぎない。このことは、加盟国を世銀という国際機構に従属する地位に立たせるものである。この主権国家に対する従属的地位の強制は、加盟の際の当初の合意があったとはいえ、世銀の法制度全体によって、課されたものである。この権利停止の方式が世銀の機能の特殊性から出て来たものであることは疑いを入れない。つまり、世銀においては、機構の利益が何にも増して優先されなければならないのである。しかし、世銀の権利停止条項には懲罰的機能もある。つまり、世銀が加盟国の政策に干渉し、刑法でいうところの「一般的予防措置」をとることを意図していることは明白である。しかもこの世銀の行動は、法律的に優越した地位にある少数の加盟国によって支持されたものである。この懲罰的側面は、権利停止の主な目的である法秩序の回復という観点からは、大いに疑問をさしはさむ余地がある。世銀協定第6条2項

の規定は、加盟国が協定上負った義務の限界を大きく越えるものであり、当初の合意があったとする議論も単なる形式論の域を出ない。

以上のほかにも設立条約に権利停止に関する明文の条項のあるものがいくつかあるが、その中で注意を惹くのは、ヨーロッパ審議会の権利停止条項である。ここでも権利停止は除名と連結しているが、そのつながり方は世銀の場合より繊細にできている。ヨーロッパ審議会の場合、権利停止は除名を回避するための法手続として規定されている。審議会の設立条約第1条または第3条に違反して(つまり一定の限られた事情において)権利停止を受けた加盟国は、機構から脱退するように勧告される。この要請に従わなかった加盟国について閣僚理事会は機構からの除名を正式に決定できる。⁽⁷⁾このほか、商品協定の中にも投票権停止の規定が見出せる。たとえば、国際砂糖委員会における投票権は、分担金延滞、設立条約違反、いずれの場合にも、輸出国、輸入国それぞれの多数の支持がある場合には停止される。しかしこの場合、違反の内容が明確にされなくてはならない。⁽⁸⁾

以上は設立条約に明文の権利停止条項が存在する場合を検討したのであるが、多くの国際機構の設立条約は、権利停止について何も規定していない。上にのべた国連や国連関係諸機構を除く軍事的協力機構、経済統合機構、それにOAS(米州機構)、アラブ連盟、OECD(経済協力開発機構)のような重要な地域的機構は、いずれもこの種の規定をもっていない。このように権利停止条項がない場合の権利停止の権限の問題については、すでにのべたように、除名との関連で黙示権限がどこまで適用できるかを検討する際に、一緒に取り上げることにする。

第3章 国際機構からの除名

国際機構の加盟国からその加盟国としての地位を剥奪することは、当該加盟国の政策に対する国際機構からの、そして他の加盟国からの、強い批判の現われと見ることができる。普遍的国際機構の場合には、除名

は国際社会からの追放を意味する。地域的機構の場合には、それは、自然な状態でもっとも協力しやすい国以外との協力を模索しなければならないことを意味する。そして権利停止の法律的、政治的、心理的影響についてこれまでのべてきたことは、そのまま、というよりもっと強い形で、除名の場合に妥当する。

学説の中には、権利停止と除名の間にそれほど重大な相違は存在しない、という見解もある。スヘルマース(H. Schermers)は、「実際問題として、この両者の間を区別する意味はほとんどない。権利停止を受けた加盟国は当該国際機構との関係を断たれる。それは除名された国の地位と変わるところがない⁽⁹⁾」と書いている。この一文は、権利停止と除名の区別という重要な問題についていかに多くの誤解が存在するかを示している。そこで、まずこの点の検討から始めることにしよう。

権利停止と除名を明確に区別しようとする学者の代表としてシング(N. Singh)をあげることができる。シングによると、除名は、除名された国と他の加盟国との組織的協力関係を即座に、全面的に、そして永久に終了させるものであるのに対し、権利停止は、その協力関係の断絶が暫定的であり、また一定の権利の停止のみが問題にされるという点で部分的である、という⁽¹⁰⁾。さらにジェンクス(W. Jenks)は、この2つの法律的措置の相違について、組織的国際協力の立場から本質にせまろうとした。かれは、権利停止を除名よりも有用な措置と考えた。なぜなら、除名は、違反国を、設立条約上の義務や、国際機構の目的遂行の過程で生じた義務から解放してしまうからである⁽¹¹⁾。権利停止は、すでに見たとおり、このような結果を生まない。というのも、権利停止を受けた加盟国は、ほとんどの場合、除名を避けるために、普通以上に真剣に義務を履行しようとするからである。このことからジェンクスは次のように結論づける。すなわち、権利停止は特定の加盟国の違法行為を是正し、国際機構の法秩序の回復を図ろうとする建設的な措置であるということが少なくともいえるが、これに対し除名は破壊的な措置であり、したがって

もっとも例外的な状況でしかとられるべきではないということである。われわれも、この結論を支持することができる。しかし、奇妙なことに、実際はこれと全く反対のことが起こっている。権利停止は、キューバがOASにおいて受けた特別な例外を除けば、ほとんど実行されたことがないのに対し、除名の例はこれから見るようになり沢山ある。このことは、権利停止が懲罰的に行なわれるときには、その後権利停止を受けた加盟国との協力を継続することが実際に困難となるので、いっそのこと関係を完全に絶つ方が実際的であるという心理が、どこかで働いている結果ではないかと思われる。こうして見ると、権利停止の建設的側面は、国際機構そのものよりも学者によって、その潜在的価値が認められているということができよう。権利停止と除名を区別しようとしないう説も、案外こういうところに理由があつて出てきたのではないかと思われる。

われわれの主な関心は国家と国際機構の関係にあるが、その観点から見て、除名の制度が普遍的国際機構において発展してきたその過程を眺めると次のような特徴が見出せる。

国際連盟規約第16条4項は、設立条約に違反した加盟国を除名する権限を連盟に与えている。規定上はいかなる違反に対しても除名を決定できるようになっているが、もちろん、連盟の幹部職員がのべているように、除名の理由は「基本的な政治的義務に対する重大な違反行為」¹²でなければならない。しかし、このような違反行為の存在の有無は、連盟自身の判断に任されている。この規定に従って、ソ連は1939年12月14日、連盟からの脱退を要請された。国連の設立を審議したサンフランシスコ会議でこの除名の問題が議論されたとき、ソ連は除名条項そのものには賛成したが、同時に除名の理由を法律的に明確にすることと、一定の手続に従うことを要求した。その手続は、安全保障理事会の常任理事国に対する除名を事実上不可能にするものである。かくして、国連憲章第6条によれば、憲章の原則に「執ように」違反した加盟国は、安全保障理

事会の勧告に基づいて総会が除名することができる。この場合、安全保障理事会の勧告には、5つの常任理事国すべての同意が必要なのである。

ここで国連の除名の制度について、次の3点を指摘しておく必要がある。第1は、国連の除名の規定は、分担金の延滞から来る権利停止とは異なり、むしろ憲章第5条の政治的権利停止に似て、事実上も法律上も包括的であるということである。第2は、除名は憲章の原則に違反した場合にのみ行なわれるということである。ということは、憲章にどのような規定のされ方をしているか、つまりたとえ一般的な表現でしか規定されていないとしても、基礎となる条文が憲章のどこかにあるのであるから、解釈上の紛争が生じたとしても、法律的に解決する余地があるということである。第3は、除名の原因をなす違反行為は「執ように」なされなければならないということである。別言すれば、侵略行為のようなあらゆる憲章違反行為であっても、繰り返し行なわれないう限り、第5条のもとの権利停止の根拠とはなりえても、第6条のもとの除名の根拠とはなりえない。このように国連においては、特定の国(5大国)については除名が実際上不可能という特権的地位を認めている。またそればかりでなく、他の国々の除名については強い決定権をも認めている。こういう形で、国連においては、連盟では考えられなかったような安全弁が除名について用意されているが、それがまた国連の制度の弱点ともなっている。

専門機関の設立条約の中では、IMF(国際通貨基金)、世銀とその姉妹機関であるIFC(国際金融機関)とIDA、それにユネスコ(国際連合教育科学文化機関)、およびIMCOの除名に関する規定がわれわれの注意を惹く¹⁰⁵。このうち最後にあげた2つの機構——ユネスコとIMCO——については、国連の加盟国であることとこれらの機構への加盟とが結びつけられていることに注意しなければならない。この結びつきは、加盟のときよりも除名のときにいっそう大きな意味をもつ。なぜなら、国連の非加盟国であってもこれらの機構の加盟国になることは可能だからであ

る。これに対し、除名については、これらの機構は、独自の除名の権限を規定し有していない。このことは、加盟国の地位に2つの種類があることを示唆する。ユネスコ憲章第2条5項は「この機関の加盟国で国際連合から除名されたものは、自動的にこの機関の加盟国でなくなる」と規定する。これに比べると、IMCO条約第11条の規定はあいまいで、あまり良い法文例とはいえない。それは、「いかなる国又は領域も、国際連合総会の決議に反して、機関の加盟国となり、又は加盟国としてとどまることはできない」と規定する。IMCO条約の起草者たちは、国連憲章第6条のもとの総会による除名のことを念頭に置いてこの規定を作成したに違いない。ユネスコの場合もIMCOの場合も、国連の非加盟国たる加盟国を除名する権限を、設立条約上認めていない。いかえると、国連に加盟していないこれら2機構の加盟国は、それ以外の加盟国と比べて、恵まれた特権を享受しているといえる。

国際金融機関が採用した除名の制度は、とくに注目に値する。まず、普遍的国際金融機関の間には加盟について、相互に一定の結びつきが存在する。すなわち、国家は、IMFの加盟国にならずして世銀、IFC、およびIDAの加盟国になったり、あるいは加盟国としてとどまることはできない⁶⁰。そうして、IMFにおける除名の条件はかなり包括的である。一方、IMF協定は権利停止を文字通りには規定していない。しかし事実上は、IMFはその資金の利用資格を特定の協定義務違反国に対して停止することができるから、これをもって権利停止条項と見ることができる。この条項は、「強制的脱退」という表題のある項に含まれているが、実際は権利停止を規定している。実際、IMFの資金の利用は、加盟国にとってもっとも重要な権利と見ることができる。IMF協定第15条2項(b)は、除名を規定しているが、この規定が、IMFの資金の利用資格停止条項をIMFの権利停止条項と見る上記の考えを裏づけている。同項(b)は、「相当の期間の経過後加盟国がこの協定に基くいずれかの義務の不履行を続けているとき……は、……その加盟国に基金からの脱退を要求することが

できる」と規定する。同様の脱退の要求は、IMFの許可なしに通貨の平価を変更した場合について規定する協定第4条6項のもとで、IMFの意見に従わない加盟国に対しても出されることになっている。もっとも、この平価維持の義務については、近年採用されている変動相場制によって、重要性が低下しつつある。加盟国に対する脱退の要求は総務会が行なうことになっている。総務会での決定は、投票権の過半数を得ていれば、総務の単純多数の支持があるだけで容易に行なわれてしまう。したがって、IMFの場合、除名の法律的基础が無制限であるばかりでなく、除名の決定が投票権を多く持つ先進国のみによって行ないうる——したがって先進国には必要以上の特権的権利を認めることになる——ということになる。IMFからの除名の先例は、チェコスロバキアの除名の事例が1つだけある。このケースのあとは、除名の可能性に直面した加盟国が協定第15条1項のもとの自主的脱退によりIMFを離脱したので、除名にまで到る事例は存在しない。チェコスロバキア除名の事例は、IMF協定のような包括的な除名規定がいかにマイナスの結果をチェコスロバキアのみならずIMFそのものに対しても及ぼすものであるか、ということを示している。この除名の事例はいささか歴史的に古いものとなっているが、今日においてもなおチェコスロバキアに友好的な諸国、とりわけその中でも指導的地位にある国々のIMFに対する否定的態度が継続しているのは、この事例のためである。そしてこの結果、IMFと世銀グループは、真に普遍的な機構になることを妨げられているのである。もちろん、この点がもっとも重要だといっているわけではないが、このことの心理的影響の重要性を無視することができないことは事実である。

世銀の場合、投票方式はIMFと同じであるが、権利停止が1年継続すると加盟国の地位が自動的に失われるという点が異なる。すでに強調したように、世銀における権利停止および除名の理由は、世銀協定上の義務違反ではなく、世銀そのものに対する義務の不履行ということになっている。これでは権利停止や除名の決定の基礎を法律的に論ずることは

できない。

除名に関する規定をもつ地域的国際機構の中では、ヨーロッパ審議会、OECD、それにアラブ連盟の3つが注意を惹く。

すでに指摘したように、ヨーロッパ審議会においては、権利停止は自主脱退の勧誘の意味をもっている。権利停止を受けたにもかかわらず脱退しない国について、閣僚理事会が除名を決定することができる。このような措置の法律的基础は、設立条約の第1章に明確に規定されている。すなわち、同条約第3条に規定する法の支配、領域内における人権と基本的自由の尊重、審議会の目的実現のための誠実かつ効果的な協力、などの原則に甚だしく違反した場合がそれである。この規定に従って、ギリシャは、軍事クーデターのあと、閣僚理事会の勧奨に従って審議会を脱退した。しかし、民主主義回復後、設立条約第3条の規定が遵守されるようになって、審議会の加盟国に復帰した。この例を見ると、シングが除名と権利停止を区別する要素の1つとしてあげている「永久性」は、必ずしも常に妥当しているわけではないことが分る。

OECDの場合は、設立条約の規定に違反している国に対してOECDが警告を発し、事態改善のための一定の時間的猶予が与えられる。この猶予期間はOECDが自由に定められるが、決められた期間を過ぎても違反が継続する場合は、残りの加盟国は当該違反国を除外してOECDにおける協力関係を続ける。ということは、実質上除名されることである。OECDの場合も連盟のときと同様に、除名の根拠は明確にされていない。個々のケースについて、問題の国を除く加盟国が合意を通じて決めていくことになる。アラブ連盟の設立条約の規定も同様の事情にある。すなわち、アラブ連盟の加盟国は、その国を除く理事会の全会一致により、設立条約上の義務を履行していないと決定されると、機構から離脱したものと判断される。⁹⁹この規定に基づいてエジプトはアラブ連盟から除名されたが、その場合に問題とされたのは、エジプトが「アラブ諸国の利益」に反してイスラエルと単独講和条約を結んだことが、連盟の主要目

的を害し、設立条約第2条違反を構成するとみなされたのである。OECDとアラブ連盟は、法的基礎、文化的背景、構成員などほとんどあらゆる点で異質の機構であるが、それが、同じようなあいまいな手続によって、しかも権限ある機関というよりは、他の加盟国の間の合意をもとに、特定の加盟国を追放する制度をもっているということは、興味深い。

以上の主要な国際機構における除名および権利停止の法制度の簡単な検討を通して、次のことがいえる。1つは、国家と国際機構の関係のもっとも重要な側面を示す除名および権利停止の制度について、何らの一般的原則も引き出すことはできないということである。いま1つの点は、そうした中で、加盟国に対する国際機構の優越性が明白に読み取れるということである。このことがもっとも顕著なのは国連の金融機関であるが、地域的国際機構にも明瞭に見られる。この点で加盟国に対して、他の国、とりわけ機構に影響力のある少数の国々による恣意的な除名権限の乱用から保護するための適切な制度を用意している機構は、国連とヨーロッパ審議会だけであろう。しかし、国連の場合、その保護は一部の国に対して手厚すぎる。ヨーロッパ審議会の場合、その保護は実質面、手続面の両方にわたっている。ところで、除名というのは滅多に起こらないことであるから、このようなことに重大な意味を置く必要はないとする考えもありうる。しかし、私はこの考えに反対である。除名が行なわれると、その影響は除名された加盟国ばかりでなく(またその場合の影響はギリシャの場合のように良い結果を生むことがあることも事実だが)、組織的国際協力そのものに波及する。したがって、この問題について一般に合意された原則が存在しないということを当然のこととして見過すことは許されない。各国際機構が個々に独自性を有することは当然であるが、そこに一定の基本的共通項を引き出すことは可能である。この問題について将来検討する場合は、まず実質的な問題、すなわち除名の法律的根拠の問題を取り上げる必要がある。次に、違反国に事態改善のための十分な猶予を与えること、また、当該国際機構のすべての国

別グループに、意思決定過程への平等な参加権を保障すること、といったような弁護の権利の保護を含む手続問題を取り上げる必要がある。

第4章 設立条約に規定がない場合について

すでに指摘した通り、多くの国際機構の設立条約には、権利停止に関する条項が含まれていない。除名条項についてはなおさらである。そこで、ここで検討しなければならない問題は次のようにいうことができる。すなわち、設立条約に何の規定もない場合、国際機構は特定の加盟国の権利を停止したり、これを除名することが可能かどうか、ということである。

私の考えでは、この問いに一般的な形で答えを出すことは不可能である。たとえば、国家統合をめざすタイプの国際機構の場合は、権利停止や除名の権利は機構そのものに認められていない。東西ヨーロッパやその他の地域にあるこの種の機構は、皆そうである。それは、統合をめざす機構においては、加盟国間の関係が緊密で、除名や権利停止はその対象とされる加盟国と同時に他の加盟国や機構そのものに有害な影響を与えるという認識から出てきている。そこでは、国際機構が加盟国の国内関係に浸透しており、除名はもとより権利停止すら實際上使用不能の武器と化してしまっている。EECの加盟国の国民に認められている団体設立や雇用の自由などを例にとってみても、問題の深さを知ることができる。このことを、さらに敷衍すると、この種の機構の加盟国は、機構から脱退する権利ももっていないという結論に到達しそうである。しかし、期間を明確にせずに設立されたこの種の機構についていえば、このことは必ずしも妥当しない。加盟国間に存在する不平等が、この結論を不当なものとするからである。イギリスがEECからの脱退を口にし、それに対してEECの方から反論がなされていないということは、この事実をよく示している。軍事的・政治的国際機構については、政治的な理由から設立条約に規定がない場合が多いが、その場合であっても除名（あるいは

は権利停止)の権限を黙示的に認めていると見るべきであろう。とりわけ加盟国の政治的立場の急変の場合などを考えると、この権限を否定することはできない。しかし、これらの評価は法律的というより事実上のものであるから、ここから法律的答えを引き出すわけにはいかない。そのためには、権利停止、および除名のそれぞれについて、具体的な検討をする必要がある。

権利停止については、国際機構と加盟国の関係において権利停止がどのような役割を果たすかということと関連すると思う。もしもそれを懲罰的に用いるのであれば、設立条約に根拠規定のない権利停止は認めるべきではない。しかし、財政的義務違反に対する権利停止のように、すべての加盟国が平等に負うべき義務の履行確保、したがって機構の秩序回復が目的とされるのなら、評価はおのずから異なってくる。しかし問題は、懲罰機能と秩序回復機能の区別が理論上のみ可能であって、実際には、権利停止を受けた国はつねに機構から不当に抑圧されたという主観的感情を抱くであろう。権利停止の目的は当該加盟国をできる限り機構内に留めることである。いやむしろそうでなければならない。しかし、権利停止の措置をとった場合、設立条約に明文規定がある場合はもとより、それがない場合にはいっそうのこと、この目的とは逆の効果をもつことが少なくない。つまり、その加盟国を刺激して、脱退へと追い込んでしまう可能性があるのである。多くの国際機構が権利停止の適用に熱心でないのは、ここに起因していると思う。かくして、問題は、純粋に理論上の問題にとどまってしまうのである。

除名の場合は事情が異なると思われる。除名の目的は常に懲罰的性格をもっている。つまり、除名は、当該国際機構の基本原則と矛盾する政策をとる加盟国と決定的に関係を絶ち切ることを基本とする。この罰則は、直接的には政府に向けられるものであるが、同時にその国民をも巻き込むようになることは避けられない。しかし反面、除名には国際機構の設立条約とその法体系全体を有効に機能させるという側面もあるとい

うことを認識する必要がある。ここで再び世銀の規定の特殊性に目を向ける必要がある。つまり、世銀では、設立条約の規定不履行ばかりでなく、世銀そのものに対する義務の不履行が除名の根拠となっているということである。実際、世銀が特定の国家のある時点における行為を判断するときは、この広い観点で評価が下されることになるだろう。そうだとすると、除名の根拠は世銀の主観的判断で自由に決められることになり、加盟の際の合意の中味が拡大解釈によって変更され、慣行によってのみ規律されることになろう。しかし、このようなことが国際機構によって一方的に行なわれてよいものであろうか。除名は設立条約によってのみ規律されるべきであるという立場に立てば、これに対する答えは否定的でなければならない。国際機構はその設立条約の当事者でもなく、従って当事者間の法関係には関わってこないのである。ところでもし世銀の内部法秩序や他の国際機構の慣行などを考慮に入れる立場をとるなら、上記の問いに肯定的な答えを出すことも不可能ではない。もちろん、その場合、設立条約上の除名と同様に、正当な手続や、すべての国家グループの平等な参加、除名対象国の弁護権の保証、といったような問題に対して十分な配慮がなされなければならない。この場合、権限乱用の可能性があるので、危ない橋を渡ることになるのだが、除名に関する法制度の現状を見ると、設立条約に根拠のある除名も権限乱用の可能性を全く否定することはできない。こうして見ると、設立条約に除名に関する規定がない場合は除名の権限を否定する立場の学者がよくとる、「加盟国は設立条約上の明文規定以外には何ものにも拘束されない」という議論は、必ずしも妥当とはいえない。国家と国際機構の関係の現状を見ると、法規定不存在の場合の権限の推定の理論は、加盟国、国際機構の双方に平等に適用すべきものと考えられる。すなわち、加盟国による一方的脱退の権利を認めるのと同様に、国際機構に対しても、その法規定違反国に対して法秩序回復のために除名を行なう権限を認めるべきであろう。この場合のもっとも重要な問題は、もちろん、誰が違法行為の存

在を決定し、またその行為の機構に対する影響の度合いを決定するか、ということである。黙示権限の理論を適用する際に仲裁による紛争の解決を条件にすることが、1つ考えられる。適切な仲裁が、除名に関する明文規定より加盟国の権利を守れないとは、誰もいえない。⁶⁸

注

- (1) 国連憲章第5条。
- (2) ICAO条約第62条。
- (3) ILO憲章第13条2項。
- (4) IMCO条約第42条。
- (5) 世銀協定第6条2項。
- (6) 同上。
- (7) ヨーロッパ審議会条約第8条。
- (8) 国際砂糖協定(1959年)第45条5項(ii)。
- (9) H. G. Schermers, *International Institutional Law*, Leiden (1972), vol. 1, p.55.
- (10) N. Singh, *Termination of Membership of International Organizations*, New York (1958), pp.56, 58.
- (11) W. Jenks, "Some Constitutional Problems of International Organizations," *B. Y. B. I. L.*, vol. 22 (1945), p.25.
- (12) League of Nations, *Records of the XXth Ordinary Session of the Assembly* (Dec. 11-14, 1939); *Report of the Special Committee*, Doc. A 46 (1939), VII, p.24 and fol.
- (13) ICAOとILO、それにWHOの3機構の設立条約には、スペインと南アフリカ共和国を強制脱退させるための暫定条項が挿入されたが、これが実質上の除名条項となった。しかし、当初の意図はこれらを恒久的な規範とするのではなく、特定の事態を処理するための条項として挿入されたものである。Schermers, *op. cit.*, pp.59-60.
- (14) 世銀協定第2条1項。
- (15) アラブ連盟条約第18条2項。
- (16) 新海洋法条約では、新しい解決方法が採用された。それによると、海底機構(Authority)の加盟国は、海底紛争裁判所(Sea-Bed Dispute Chamber)による条約第11章の規定の「重大かつ継続的」違反の決定がなければ、加盟国としての権利および特権を停止されない(第185条2項)。この新条約が発効すると、権利停止における機構の専断的判断をチェックし、加盟国に適切な保護を与える規定の、最初の実例となるであろう。

第II部 マカルチック論文の意義

1. 従来の国際機構研究は、機構別研究と問題別研究に大別できる。初期の研究には個々の国際機構の目的、構成、組織、権限、活動などの紹介や解説的なものが多かったが、最近では、表決制度、加盟手続、決議の効力、機関の権限、国際機構の地位と特権免除のような、多くの国際機構に共通する問題を比較的手法によって分析する問題別研究が増えてきた。ここに訳出したマカルチック論文もこの後者に属する研究であるが、次の2点において特色をもっている。その第1は、権利停止および除名というこれまで問題別研究としてもほとんど正面から扱われることのなかったテーマを扱っているということである。第2に、マカルチック教授は、この問題を単に実定規定や慣行の比較研究という狭い範囲にとどめずに、国際機構と加盟国の関係という、国際機構研究の底流につねに存在する基本問題と関連させながら分析を進めているということである。

2. マカルチック論文の論旨は、次のように整理できよう。まず第1に、基本的な前提として、国際機構と加盟国の関係は、国際社会の組織化の現況においては、相互に同等であり、お互いの権利・義務関係は設立条約によって明確にされるべきものであるということである。第2に、国際機構への参加から得られる特権や利益は、今日の国家にとって無視しえないものとなり、したがって、その特権や利益の剝奪を意味する権利停止や除名は、加盟国に対する利益侵害を意味するということである。第3に、したがって、権利停止や除名は、手続的にも実質的にも慎重になされなければならない、国際機構による権限の乱用を防止し、また加盟国に対してはその地位を法的に保護するための制度を確保しなければならないということである。第4に、そのための具体的方策としては、権利停止や除名の法的要件を条文上明確に規定すること、決定の手続を公平にすること、不服審査あるいは第三者機関(仲裁手続など)によ

る審査の制度を用意すること、などが望まれるということである。第5に、設立条約に権利停止や除名に関する規定が存在しない場合、あるいは存在していても規定内容があいまいな場合には、国家と国際機構の対等な関係を前提に、国際機構の秩序回復に必要な範囲で、また第4点の条件を満たす範囲において、この種の措置が認められるということである。

以上のまとめは、マカルチック論文の論旨の順序を追っているわけではないし、またそこにのべられた通りの表現を使っているわけでもないが、論文全体の主旨を評者なりに理解し整理するとこうなるといえよう。以下、ここに整理された5つの論点につき、簡単なコメントを加えてみたい。

3. まず第1点の国際機構と加盟国の関係についてであるが、ごく一般論としては、マカルチック教授が前提とする設立条約の規定を基礎とする対等な関係ということが妥当とするとしても、個々の国際機構を見るとそこにおける国際機構と加盟国の関係は機構により様々であって、到底そのような一般化を許す状況にはないということが指摘されよう。OECDのような比較的権限の弱い機構からEECや世銀のように権限の強い機構まで、今日の国際機構には様々なものがあり、そこにおける国際機構と加盟国の関係を一律に〈支配=従属〉関係、あるいは〈対等〉な関係と規定することは不可能である。しかもそこでいわれる権限の強さは、各国際機構が取扱う事項や加盟国の範囲と深くかかわり合っている。EECのように取扱う事項や加盟国の範囲・性格などが比較的限定されているものや世銀のように国家の主権事項に関わる活動をほとんどしないものについては、ある程度強い権限が与えられるものが出て来ているが、国連のように一般的な事項を扱う普遍的機構になると、機構の加盟国に対する権限は薄められ、対等な関係に近くなるということがいえる。しかも、1つの機構に着目しても、国際機構と加盟国の関係は、対内関係

か対外関係かによって、その相互関係は異なってくる。一般的には、対内関係、とくに組織・手続面に関しては国際機構が優位に立ち、対外関係(本部協定、特権・免除協定、世銀の貸付協定など)については対等な関係といえることができる。しかしここにおいても機構による権限の違いは存在しており、たとえば、国連の安全保障理事会の常任理事国は、実質問題に関する投票の場合拒否権を有していて、この点で機構との関係は対等なものとなっている。こうして、マカルチック教授の国際機構と加盟国の法関係を対等とする前題は、「国際機構は主権国家の自由意思により、条約という法文書に基づいてつくられたもの」という最初の合意の事実には重きを置き過ぎた公式論といえることができる。われわれとしては、その合意の結果得られた条約の具体的な規定内容や、さらには、機構の活動の過程でつくられた新たな明示または黙示の合意の内容にも目を向け、実証的にこの問題に接近すべきではないかと考える。

マカルチック教授の所論の第2点、すなわち、今日国際機構への参加は国家にとって無視しえない利益と特権をもたらし、そこにおける権利停止や除名が、加盟国の利害に重大な影響を与えるという指摘は、その通りといえる。これはすでにフリードマン(W. Friedmann)教授が「不参加の制裁」(sanction of non-participation)として指摘したことでもある。ただここで問題なのは、国際機構により、また加盟国の地位や政策により、「不参加の制裁」の度合いが異なってくるし、また、部分的権利停止の場合には、いかなる権利がどの程度停止されるかも違ってくるということである。したがって、「不参加は不利益」という一般論も個々に実証的に検討を必要とする議論といえよう。

第3の権利停止や除名の乱用の防止と加盟国の権利保護の必要は全く同感であり、これ以上のコメントは不要と思われる。とりわけ、権利停止を懲罰としてではなく、秩序回復のために用いるようにする必要があるというマカルチック教授の主張は、国内刑法の教育刑か懲罰刑かという議論とも通じるところがあり、新鮮であると同時に重要な論点である。

第4点の、権限乱用の防止、加盟国の権利保護のための具体的方策についても、概ね賛成できる。ただし、資格停止や除名に関する国際機構と加盟国の間の紛争を仲裁に付して解決するという提案については、若干の異議がある。この仲裁による解決の前提には、国際機構と加盟国を対等と見る判断があると思われるが、この判断は、すでに指摘した通り無条件に認めることはできない。分担金の決定、表決手続などのように、多くの国際機構において機構の判断の優越性を認めている問題について、不服の国につねに仲裁への道を認めることは、機構の効果的な職務遂行に大きな支障をきたすと思われる。もっとも本部協定、特権・免除協定、あるいは世銀などの貸付協定のような機構と加盟国の関係の対等性を前提とする法関係においては、その義務違反から生ずる権利停止、除名などの問題について、機構と加盟国の間に紛争が生じた場合、それを仲裁で解決することは可能であるし、妥当とも思われる。実際、世銀の貸付協定上の義務不履行の有無をめぐって紛争が生じた場合は、仲裁による解決が予定されている。仲裁による解決にはもう1つ別の問題がある。すなわち、権利停止や除名には、マカルチック教授も指摘するように、機構の法秩序回復という目的が与えられているが、その場合、機構の法秩序もとの紛争解決を個別・一時的に構成された仲裁裁判に任ずることは、法秩序の解釈の一貫性・統一性を損う虞がある。その意味では、もし第三者機関による判断の要素を入れるのであれば、国際司法裁判所かその他の常設的裁判制度の方が望ましい。

最後の第5点については、評者はやや意見を異にする。マカルチック教授は、設立条約に規定のない場合や規定があいまいな場合にも、一定の厳しい条件のもとに権利停止や除名の権限を認めるべきであると主張するが、評者は、権利停止や除名を一種の刑罰と見る立場から、罪刑法定主義に従い、厳格に適用すべきと考える。すなわち、権利停止や除名は、設立条約か、そのもとでつくられた内部法に明文の根拠がない限り、また、その根拠に示されている手続と内容の範囲でしか、認められるべき

ではない。マカルチック教授は、国際機構と加盟国の関係を対等と見る立場から、根拠規定がない場合において加盟国の脱退権を認めるならば、同様に国際機構にも権利停止・除名の権限を認めるべきであるとするのだが、すでにのべた通り、国際機構と加盟国の関係は対等という形で一般化はできず、とくに、加盟国の脱退が国際機構に与える影響と権利停止や除名が加盟国に与える影響の間には何らの等価性も見出せないから、脱退と権利停止・除名を対応させて議論することは適切とは思われない。

4. 以上、マカルチック論文に対する評者としての見解をのべてみたが、ここでこの論文が提起した問題は、これまで学者からも実務家からも直接取り上げられることの少なかった問題であるが、国際機構と加盟国の関係という国際機構研究の中心課題との関連では避けて通ることのできない論点を含んでおり、将来の研究に大いに示唆を与えるものであるということを指摘して、本稿を閉じることとする。

(1983年11月15日)

**LEGAL BASIS FOR SUSPENSION AND EXPULSION
OF A STATE FROM AN INTERNATIONAL ORGANIZATION**
— Translation of Professor Jerzy Makarczyk's
Article and Comments —

« Summary »

Yozo Yokota

This paper is composed of two parts. Part One is the Japanese translation (original in English) of an article by Professor Jerzy Makarczyk of the Polish Academy of Science, entitled "Legal Basis for Suspension and Expulsion of a State from an International Organization." Part Two is composed of comments by the present writer.

In his article, Professor Makarczyk emphasizes the importance of balancing the maintenance of legal order in international organizations with the protection of basic rights of members in dealing with the question of suspension and expulsion in international organizations. He considers that the existing provisions (or lack of provisions) concerning suspension and expulsion are in many instances inadequate for the protection of the rights of members acquired under the basic documents of the respective international organizations against abuse of power by international organizations or by certain members in privileged position. To improve the present situation, he suggests that the conditions and procedures for suspension and expulsion be made fairer and more precise. He further suggests that a review procedure by an arbitration or tribunal be established.

In Part Two, the present writer recognizes the value of the points raised by Professor Makarczyk. He, however, feels that the legal relationship between international organizations and their members is complex

and varied depending on the nature of the organization in question and also on the aspect of the relationship between international organizations and member states (internal or external). Accordingly, the stipulations, in both procedure and substance, for suspension and expulsion will have to be different from organization to organization and also from one aspect of the relationship to another.