

国連のための任務を遂行する 専門家の特権および免除

— マジル事件に関する国際司法裁判所の勧告的意見を中心として —

横 田 洋 三

I はじめに

国連は、与えられた任務の効率的、効果的遂行のために、本部や事務所の所在国、あるいは活動地において、特別の地位と保護が与えられる必要がある。国連憲章第105条は、このことを次のように規定する。

第105条

1. この機構は、その目的の達成に必要な特権及び免除を各加盟国の領域において享有する。
2. これと同様に、国際連合加盟国の代表者及びこの機構の職員は、この機構に関連する自己の任務を独立に遂行するために必要な特権及び免除を享有する。

ここで規定する国連の「特権及び免除」(privileges and immunities 以下「特権免除」と言う)は、特権免除の享有主体の観点で分類すると、(ア)国連自身の特権免除、(イ)国連の会議に出席する加盟国の代表者の特権免除、および(ウ)国連職員の特権免除、に分けられる。

ところで、国連には、この他、その目的達成のために任務を独立して遂行する一群の人々がいる。彼らは、「専門家」(expert)と呼ばれ、国家代表のように派遣国の訓令の下に行動する者でも、また、正規の国連職員の下

うに国連事務局機構の中で、事務総長の指揮・監督の下に行動する者でもない。彼らは、個人的能力、経験、人物を基準に選任され、「独立した専門家」(independent expert)として行動することが、期待され、かつ、要求されている。

その例としては、合同監査団 (Joint Inspection Unit: JIU) の委員、国際法委員会 (International Law Commission: ILC) の委員、国連差別防止及び少数者保護小委員会 (Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: 以下「差別小委員会」と言う) の委員などが挙げられる。国連の活動の拡大に伴い、この種の専門家は、当初考えられていた以上に数が増え、またその種類も増してきている。

これらの専門家は、国家からも国連からも独立して任務を遂行するために、国家代表や国連の正規の職員のように国や国連のような組織がその立場や地位を擁護することはない。したがって、彼らこそ、国連の任務遂行との関連で、とくに特権免除を与えられる必要があると言えるのであるが、国連憲章第105条は、これらの専門家の特権免除については明示的に言及していない。

ところで、国連憲章第105条は、国連の特権免除については、上記の一般的規定しか置いておらず、その細目は、総会が「勧告をし、又はそのために国際連合加盟国に条約を提案する」(第3項) こととしている。そして、これを受けて、国連総会は、1946年2月13日に「国際連合の特権及び免除に関する条約」(以下「国連特権免除条約」と言う) を採択した。この条約は、同年9月17日に発効し、現在日本を含む124の国連加盟国がこれを批准している。⁽¹⁾

この国連特権免除条約は、国連それ自身の特権免除、加盟国の代表者の特権免除、国連職員の特権免除の他に、第22項および第23項において、「国際連合のための任務を遂行する専門家」⁽²⁾ の特権免除を規定している。しかし、ここで言う「国際連合のための任務を遂行する専門家」が具体的には何を指すのか、また、かかる専門家の特権免除は「任務の期間中、任務

を独立して遂行するために必要」な範囲で認められるのであるが、それは、具体的にどのような範囲か、については、必ずしも明確ではなく、これまで実際に問題となることが少なくなかった。

こうした中で、最近、差別小委員会の元委員で特別報告者でもあるルーマニア国籍のマジルが、本国からの出国が許されないために特別報告者としての任務が遂行できなくなったという事件との関連で、国際司法裁判所から勧告的意見が出された。この勧告的意見は、「国連の任務を行う専門家」の意味およびその特権免除享有の範囲について、ある程度明確な判断基準を示しているので、本稿では、この勧告的意見を通して、「国連の任務を行う専門家」（以下「国連の専門家」と言う）の特権免除という、これまであまり論じられてこなかった問題を考えてみたい。

II マジル事件の経緯

まず、マジルの経緯を簡単に見ておくことにしよう。

1984年3月13日、国連の人権委員会は、ルーマニア政府が指名したマジル (Dumitru Mazilu) を差別小委員会の委員 (expert) の一人に選出した。彼の任期は1986年末までの3年間であった。

1985年8月29日、差別小委員会は、マジルに対し、「人権と青年」(human rights and youth) に関して研究・調査し、報告書をまとめるよう要請し、また、国連事務総長に対しては、マジルの特別報告者としての任務の遂行に必要なあらゆる援助を与えるよう要請した。

マジルの報告書の審議を予定していた翌1986年の差別小委員会の会合は招集されず、翌年に延期された。それとともに、1986年末に任期の切れるマジルを含む差別小委員会委員の任期が一年延長された。

マジルは、1987年8月に招集された第39会期差別小委員会に出席せず、彼の報告書も提出されなかった。ジュネーブの国連ヨーロッパ本部に派遣されていたルーマニアの常駐代表部は、マジルが心臓発作で入院していると同小委員会に通報した。この状況において、同小委員会は、マジルの報

告書が審議されることになっていた議題14（「国内的，地域的および国際的レベルにおける人権の促進，保護および回復」）の審議を翌1988年の第40会期まで延期した。その際，マジルの差別小委員会委員の任期が1987年末に切れることになっていたにもかかわらず，マジルの報告書が第40会期の暫定議題「子供に対する差別の防止および保護」との関連で言及され，さらに，同報告書は，「承認された権限に基づき小委員会の委員が準備中の調査および報告書一覧」の中に，「人権と青年」の表題でリスト・アップされた。

差別小委員会の第39会期終了後，国連ヨーロッパ本部事務局内にある人権センターは，マジルと接触すべく，また，彼の報告書作成に必要な援助を差し延べるべく，様々な方法を試みた。国連の人権担当事務次長は，これらの国連からの連絡が何ひとつマジルに届いていないことをマジルからの1987年12月25日付けおよび29日付けの二通の書簡から知り，1988年1月19日，ブカレストの国連広報センター所長代行に電報を発信し，マジルに対し彼の任務遂行に必要な便宜を与え，また，マジルにジュネーブまでの航空券を手渡すための窓口となるよう要請した。

ルーマニア政府が裁判所に提出した書面陳述によると，マジルは，本人からの希望により，1987年12月1日をもって，職務不適を理由に1年間の休職が認められた，とされている。さらに，同陳述によると，1988年に医師団がマジルの健康状態を再度診察し，職務不適でさらに1年休職を延長すると決定した，という。一方，マジルが人権担当事務次長にあてた書簡（1988年1月15日にブカレストの国連広報センター所長代行が受領）によると，マジルは2回入院したこと，1987年12月1日をもって政府のいくつかの役職から引退を強要されたこと，協議のためジュネーブに赴く意志はあるがルーマニア政府は彼に出国許可を与えないこと，などが述べられている。その後数通の書簡がマジルから国連に寄せられた。その中で，マジルは繰り返し，彼と家族に強い圧力がかけられていると訴えた。

1987年12月31日にマジルを含む差別小委員会の委員全員の任期が満了し

た。それに伴う選挙が1988年2月29日に人権委員会で行われ、ルーマニア政府の推薦するディアコニュ (Ion Diaconu) が委員の一人に選出された。この時点で、マジルは同小委員会の委員ではなくなったが、「人権と青年」に関する特別報告者の任務は継続した。ルーマニアの在ジュネーブ国連常駐代表は1988年6月27日の国連人権担当事務次長あての書簡で、マジルに代えてディアコニュに「人権と青年」に関する報告書を準備させることを提案した。同事務次長は、同年7月1日付けの返書で、マジルは差別小委員会の決議によって同報告書の作成を委託されたのだから、その委託の変更は同小委員会かその上位機関のみが行えると述べた。

1988年8月8日から9月2日まで開催された差別小委員会の第40会期には、小委員会に任命されたすべての報告者および特別報告者が参加するよう招請された。しかし、マジルはこの会合にも欠席した。同年8月9日、マジルに対して、彼の報告書を小委員会に提出するための特別の招請状が打電された。この電報はマジルに届かずに戻され、ブカレストの国連広報センターはマジルの所在を確認することができなかった。8月15日、小委員会は以下の内容の決定を行った（決定1988/102）。

事務総長に対し、ルーマニア政府と接触し、差別小委員会が特別報告者のドゥミトル・マジル氏と直接連絡をとる緊急の必要があることを同政府に伝え、かつ、同政府がマジル氏の所在の発見に協力し、マジル氏が望むときは、小委員会の委員あるいは事務局職員が人権と青年に関する報告書の完成に必要な援助のために彼に面会するための便宜を計るよう協力を求めることを要請する。

この決議を受けて国連の事務総長は、ルーマニアの在ニューヨーク常駐代表部の代理大使と交渉した。この話し合いにおいて、同代理大使は、この件に関する国連事務局の介入およびブカレストにおけるいかなる形態の調査も、ルーマニアの国内問題に対する干渉とみなすと述べた。彼によると、マジルのケースはルーマニア政府とその国民の間の国内問題であり、

したがってマジルとの面会は認められない、ということであった。

差別小委員会は、1988年9月1日、以下の決議を採択した(決議1988/37)。

マジル氏がいかなる個人的理由にしろ当該報告書を完成し、それを自ら小委員会に提出できないときは、報告書完成のためのあらゆる援助をルーマニアにおいて国連から与えられるべきである。

同決議はさらに本文において次のように述べている。

1. ルーマニア政府と再度接触し、国際連合の特権及び免除に関する条約が適用されることを指摘し、同政府に対し、この決議の実施に全面的に協力し、マジル氏が早急に報告書を完成して小委員会に自らあるいは先に示されたその他の方法で提出することを確保するよう要請することを、事務総長に要請する。
2. もしルーマニア政府が同条約の規定の本件への適用及びこの決議の条項に同意しないときは、国連とルーマニア政府の間の意見の相違に対して直ちに1989年に開催される人権委員会の注意が向けられるよう、事務総長にさらに要請する。
3. もし第2項の状況の場合が生じたときは、経済社会理事会に、1946年12月11日の総会決議89(I)に従いがい、国際連合の特権及び免除に関する条約が、この決議の範囲内において、本件に適用できるか否かに関して、国際司法裁判所の勧告的意見を求めることを促すよう、人権委員会に要請する。

この決議に従い、事務総長は、1988年10月26日、ルーマニアの在ニューヨーク常駐代表部に口上書を送り、国連特権免除条約に基づきマジルに任務完遂に必要な便宜を与えるよう要請した。この口上書に対してルーマニア政府は返答しなかったので、事務総長は12月19日に督促の書簡を発送した。

1989年1月6日、ルーマニアの常駐代表は国連の法務部長に覚書を手渡した。この覚書は、マジルが報告書を完成しておらず、現在心臓に重大な疾患があり、たびたび入院しなければならない状況にあることを指摘している。また、同覚書は、国連特権免除条約の適用の可否について、概要次のように述べている。

1. 同条約第22項にいう「国際連合のための任務を遂行する専門家」と臨時の活動に従事する報告者を同一視することはできない。
2. かりに「報告者」(rapporteur)に「専門家」(expert)と同等の地位を認めるとしても、彼が享有するものは機能的な特権免除であって、任務期間中、任務遂行国およびそこに至る通過国においてのみ認められる。
3. 国連特権免除条約上国連の専門家は常住する国においては特権免除を享有しない。
4. 国連の専門家は、本国および任務遂行国以外の国においては、その任務遂行に関連する口頭または書面による陳述についてのみ特権免除を享有する。

1989年3月6日、人権委員会は決議1989/37を採択し、経済社会理事会に、本件に関し国際司法裁判所の勧告的意見を求めるよう勧告した。これを受けて経済社会理事会は、同年5月24日、本件に関し国際司法裁判所の勧告的意見を求める決議(1989/75)を採択した。同決議が裁判所に求めたものは、具体的には、「国際連合の特権及び免除に関する条約第6条22項が差別防止及び少数者保護小委員会の特別報告者であるドゥミトゥル・マジル氏⁹⁾のケースに適用されるか」という問題である。

Ⅲ マジル事件に関する国際司法裁判所の勧告的意見の概要

国際司法裁判所は、この件について、事態の緊急性を考慮して優先的に

審議を行い、1989年12月15日、概要以下のような勧告的意見を出した。

1. 勧告的意見を求めることの妥当性について

裁判所は、まず、同裁判所が勧告的意見を出す権限を有するか否かという論点について審議し、次のような判断を下した。

国連憲章第96条2項は、「国際連合の（総会および安全保障理事会を除く）その他の機関及び専門機関でいずれかの時に総会の許可を得るものは、また、その活動の範囲内において生ずる法律問題について裁判所の勧告的意見を要請することができる」と規定する。経済社会理事会は、1946年12月11日にかかる許可を総会から得ている。また、本件は、条約の適用の可否に関する条約解釈上の問題であるから、法律問題である。さらに、本件は「（経済社会理事会の）活動の範囲内において生ずる」問題である。言い換えるなら、マジルの任務は経済社会理事会の機能および活動計画に関連するものである。すなわち、人権委員会は経済社会理事会の補助機関であり、マジルが特別報告者を務める差別小委員会は人権委員会の補助機関であるからである。したがって、同理事会からの要請は、憲章第96条2項の要件を満たすものである。

2. 国連特権免除条約に対するルーマニアの留保について

次に、裁判所は、ルーマニアが主張する、国連特権免除条約第30項に対するルーマニアの留保の問題について検討した。同項は次のように規定する。

第30項 この条約の解釈又は適用から生ずるすべての紛争は、当事者が他の解決方法によることを合意する場合を除き、国際司法裁判所に付託する。紛争が国際連合と加盟国との間に生じた場合には、紛争に含まれる法律問題については、国際連合憲章第96条及び国際司法裁判所規程第65条の規定に従って勧告的意見を要

請する。裁判所が与えた意見は、関係当事者により最終的なものとして受諾される。

ルーマニアは、1956年7月5日に同条約に加入した。その際、同国政府は次の留保を行った。

ルーマニア人民共和国は、本条約の解釈または適用から生ずる紛争についての国際司法裁判所の強制的管轄権を規定する第30項の規定には拘束されないものとする。

ルーマニア政府の主張によれば、この留保により、国連は同国の同意なしには、同条約に関する国連と同国の間の紛争に関し、国際司法裁判所の勧告的意見を求めることはできないという。しかし、憲章第96条および規程第65条のもとで裁判所が法律問題に関して勧告的意見を与える権限は、国連がその活動を法に従って行う際の指針を与える性質のものである。この勧告的意見は、勧告的であって拘束力がない。勧告的意見が国連に指針を与えるものである以上、裁判所が勧告的意見を与える権限を行使する際に、関係国の同意を得ることは前提条件ではない。ルーマニアは同条約第30項に対する留保を主張するが、同項は憲章第96条とは異なる次元の問題を規定している。それゆえに、勧告的意見を要請する経済社会理事会の決議は、第30項に言及せず、第30項に基づく紛争解決を目指すものでないことは明白である。

以上のことから、裁判所は、ルーマニアが国連特権免除条約第30項に関して行った留保は、本件について裁判所が管轄権を行使する上で障害とはならないと判断する。

3. 国連特権免除条約の規定の適用の可否について

続いて、裁判所は、国連特権免除条約の規定が本件に適用できるか否かについて検討し、次のように述べる。

憲章第105条1項は「この機構は、その目的の達成に必要な特権及び免除を各加盟国の領域において享有する」と規定する。さらに、同条2項は「これと同様に、国際連合加盟国の代表者及びこの機構の職員は、この機構に関連する自己の任務を独立に遂行するために必要な特権及び免除を享有する」と規定する。そして同条3項は、「総会は、本条1及び2の適用に関する細目を決定するために勧告をし、又はそのために国際連合加盟国に条約を提案することができる」と規定する。この最後の規定に従って、総会は1946年2月13日国連特権免除条約を採択し、加盟国の加入のために開放した。この条約には、ルーマニアを含む124の国が加入した。

同条約第6条は、「国際連合のための任務を行なう専門家」という表題のもとに、以下の2つの条項を設けている。

第22項 国際連合のための任務を遂行する専門家（第5条の範囲に属する職員を除く。）は、その任務に関連する旅行に費やす時間を含めて、任務の期間中、任務を独立して遂行するために必要な特権及び免除を与えられる。この専門家は、特に、次の特権及び免除を与えられる。（以下略）

第23項 特権及び免除は、国際連合の利益のために専門家に与えられるものであって、専門家個人の一身上の便宜のために与えられるものではない。（以下略）

さらに、同条約第7条26項は、国連の任務との関連で旅行に関する一定の便宜を規定している。

裁判所は、とくにこのうち第22項の規定が対象とする「人」、「期間」および「場所」について検討する。

まず「人」については、第22項の「任務を遂行する専門家」(experts on mission)の意味が問題になる。第22項の規定からまず明らかなことは、第一に、この「専門家」には「(国連)職員」を含まないこと、第二に、第22項は「国際連合のための任務を遂行する専門家」のみについて規定して

いる、という2つのことである。しかし、それ以上にその任務の性質、期間、場所などについては、明確な規定をしていない。同条約の起草過程の記録などにも、この点で役に立つ言及はない。しかし、第22項の目的は明白である。つまり、国連職員ではない個人に国連のための任務を遂行させる場合、その個人に「自己の任務を独立に遂行するために必要な特権及び免除を」保証することである。そして、国連は、国連の調停員、平和維持活動への参加者、技術援助のコンサルタント、国際法委員会や差別小委員会の委員などの個人に国連の任務の遂行を委ねてきた。これらすべての場合において、国連の慣行は、そのようにして任命された個人、とくに国連の各種委員会の委員は、国連特権免除条約第22項にいう「国際連合のための任務を遂行する専門家」とみなしてきた。

次に、「期間」については、「任務」(mission)の意味が問題になる。missionの語源は旅行と結び付くものであるが、その後、missionという言葉は、広く、個人に任された職務(task)という意味に用いられるようになっていく。したがって、国際司法裁判所も、「任務」という用語を広く、旅行を伴うか否かにかかわらず、一般的な職務の意味に理解する。

最後の問題は、「場所」である。すなわち、「専門家」は本国あるいは常住国に対しても特権免除を主張できるか、という問題である。この点で裁判所は、同条約第15項の「第11項、第12項及び第13項の規定は、代表者とその代表者が国民である国又はその代表者が代表する若しくは代表した国の当局との間には、適用しない」という規定に留意する。つまり、第22項の「専門家」についてはこのような除外規定が存在しないのである。それゆえに、メキシコおよびアメリカは、第22項および第23項が自国民である、あるいは自国に常住している「専門家」には適用されないということをし、わざわざ留保している。したがって、このような留保のない国(たとえばルーマニアのような国)については、自国民あるいは常住者である「専門家」に対しても第22項の適用はあるものと解釈される。

以上のことから、裁判所は、当該条約第22項は、国連の任務を与えられ

た個人で国連職員以外の者に適用され、したがって、その個人が「自己の任務を独立に遂行する」ために同項が定める特権および免除を享有するものと判断する。これらの特権免除は、その個人の任務遂行の全期間認められ、それが旅行中であるか否かを問わない。また、これらの特権免除は、同条約第22項に対する関係国による特別の留保のある場合を除き、本国に対しても、また、常住国に対しても主張できる。

4. マジルに対する第22項適用の可否について

以上の一般的検討と結論をもとに、裁判所は、次に具体的に、差別小委員会の特別報告者の場合について検討する。

差別小委員会の委員は、加盟国の代表者でもなければ国連の職員でもない。しかし、彼らは、小委員会管轄事項の範囲で国際連合のための任務を独立して遂行する個人である。したがって、彼らは、国連特権免除条約第22項にいう「国際連合のための任務を遂行する専門家」に該当する。

多くの国連関係機関の慣行に従い、差別小委員会も必要に応じて報告者あるいは特別報告者を任命して、特定の問題の研究に当たらせるということを行ってきた。⁽⁴⁾ これらの報告者(rapporteur)および特別報告者(special-rapporteur)は、通常は委員の中から選任されるが、過去10年間に少なくとも3回、委員以外から特別報告者が任命された。さらに、委員の在任中に特別報告者に任命されたが、任期満了後も特別報告者として報告書を完成させたケースは多数ある。いずれにしても、小委員会の報告者あるいは特別報告者は、同委員会によって研究の任務を与えられているといえる。それゆえに、彼らは小委員会の委員であるか否かを問わず、第22項にいう「国際連合のための任務を遂行する専門家」とみなされる。

次に、以上の議論がマジルの場合に適用できるかどうかを検討する。たしかに、マジルは1987年12月31日以後は小委員会の委員ではなかった。しかし、彼は同委員会の特別報告者ではあった。したがって、彼は、一貫して、第22項でいう「国際連合のための任務を遂行する専門家」であり続け

た。それゆえに彼は、同項で規定する特権免除を享有した。ルーマニア政府の書面陳述によると、マジルは与えられた任務を遂行できる健康状態になかったとされる。しかし、そのことを含めてマジルを特別報告者として任務を継続させるか否かを決定するのは国連自身である。したがって、マジルは特別報告者であり、国連特権免除条約第22項でいう「任務を遂行する専門家」であり、それゆえに同項はマジルの場合に適用される。

Ⅳ マジル事件を通して見た国連の専門家の特権免除

1. 国連の専門家の特権免除の必要性

国連は国家によって条約を通して設立された国際機構であるから、総会、安全保障理事会、経済社会理事会などの主要な議決機関が加盟国の代表によって構成されることは、いわば、当然のことである。しかし、事務総長を長とする事務局や一部の下部機関においては、その任務の性質から、個人的能力や資質を基礎として選任された人によって構成されることが望ましい場合も少なくない。国連の活動の範囲が設立当初予定されていたもの、したがって国連憲章の規定が想定していたものより、大幅に拡大されるようになってきた今日、この種の個人的資格で選任される人が国連の任務を遂行するケースが非常に増えてきている。

これらの人は、いずれの国家、組織、団体からも独立して国連の任務を行う必要があるから、そのことを確保するために、国連そのものの特権免除とは別に、個人的特権免除⁶⁾を享有する必要がある。そのうち、事務総長以下の国連職員については、国連憲章起草時にすでにその必要が認識されており、憲章第105条2項にそのことが明文で規定されている。しかし、国連職員以外の「国際連合のための任務を遂行する専門家」については、国連憲章は明文で言及してはいない。

他方で、1946年に総会が採択した国連特権免除条約では、国連の専門家の個人的特権免除が明文で、加盟国の代表者や国連職員と同じくらい詳細に規定されている。ここで、先のマジル事件に関する国際司法裁判所の勸

告的意見について検討する前に、この国連特権免除条約の国連の専門家の特権免除に関する規定の構造を見ておくことにする。

2. 国連の専門家に関する国連特権免除条約の規定

国連特権免除条約第22項は、国連の専門家の特権免除について、次のように規定している。

第6条 国際連合のための任務を遂行する専門家

第22項 国際連合のための任務を遂行する専門家（第5条の範囲に属する職員を除く。）は、その任務に関連する旅行に費やす時間を含めて、任務の期間中、任務を独立して遂行するために必要な特権及び免除を与えられる。この専門家は、特に、次の特権及び免除を与えられる。

(a) 身柄の逮捕又は抑留及び手荷物の押収の免除

(b) 任務の遂行中に前記の者が行なった口頭又は書面による陳述及び行動に関して、あらゆる種類の訴訟手続の免除。この訴訟手続の免除は、その者が国際連合の任務に従事しなくなった場合にも、引き続き与えなければならない。

(c) すべての書類及び文書の不可侵

(d) 国際連合との通信のために、暗号を使用し、及び伝書使又は封印袋により書類又は信書を接受する権利

(e) 通貨又は為替の制限に関して、一時的な公的任務を有する外国政府の代表者に与えられる便益と同一の便益

(f) 手荷物に関して、外交使節に与えられる免除及び便益と同一の免除及び便益

ここで、この規定の分析に入る前に、この規定の位置付けについて、一言触れておく必要がある。

すでに言及した通り、国連憲章第105条には、国連の専門家の特権免除

に関する明文の規定は存在しない。同条が規定する個人的特権免除は、加盟国の代表者に関するものと国連職員に関するもののみである。ところで、国連憲章第105条3項の規定を受けて総会が採択した国連特権免除条約には、国連の専門家の特権免除が明文で項目を分けて詳細に規定されている。このことは、法的にどのように説明されるのか。

一つの解釈は、国連の専門家を、国連憲章第105条2項に言う「この機構の職員」に含めるという考えである。国連特権免除条約第22項において、「国際連合のための任務を遂行する専門家」のあとに、カッコの中で、「第5条の範囲に属する職員を除く」という断り書きを入れていることを考慮すると、この解釈も一応成り立つ。つまり、国連特権免除条約においては、国連憲章第105条に言う「この機構の職員」を、「第5条の範囲に属する職員」（通常国連事務局職員と言われている人）と「国際連合のための任務を遂行する専門家」の2種類に分類している、という解釈である。

国連憲章が、通常の国連事務局職員について規定している第97条および第100条、第101条において、「職員」として“staff”を用い、第105条2項の「職員」には“officials”を用いていることからすると、第105条2項の「職員」には、通常の国連事務局職員以外の国連の任務を遂行する人（つまり、ここで言う「国連の専門家」を含むと解釈することも確かに可能である。しかし、この解釈は、国連特権免除条約第5条（第17項、18項、20項）において「職員」という言葉に“official”を使っていること、および、国連特権免除条約と密接な関連性を持つ専門機関の特権及び免除に関する条約⁶⁾（以下「専門機関特権免除条約」と言う）においては、明白に「職員」（“officials”）と「専門家」（“expert”）を区別していることから類推して、無理のある解釈と思われる。⁷⁾

いま一つの説明は、国連特権免除条約は国連憲章第105条を基礎にしているが、国連憲章と矛盾しない限り、それには必ずしも制約されない、というものである。つまり、国連憲章第105条は、加盟国の代表者および国連職員の個人的特権免除について規定しているが、その細目を定める目的で

締結された国連特権免除条約は、同105条に制約されずに、その目的に合致した範囲で、個人的特権免除の享有主体を国連の専門家にまで広げることができる、という考えである。

この第二の説明は、国連憲章第103条の憲章義務の優先規定⁶⁾と整合しないという難点を持つが、同憲章第105条が国連の専門家の特権免除を明文で規定していないからと言って、国連特権免除条約が、同条文の趣旨と矛盾しない範囲で、国連の専門家の特権免除を規定したとしても、それは、憲章第103条で言う「国際連合加盟国のこの憲章に基く義務と他のいづれかの国際協定に基く義務が抵触するとき」とは直ちにはならないであろう。なぜなら、憲章第105条は、国連の専門家の特権免除に関する規定を国連や国連加盟国が締結することを、明文で禁止していないからである。その意味で、この第二の説明の方が無理のない解釈と思われる。

3. 国連の職員の特権免除と専門家の特権免除の比較

国連の専門家の特権免除の特徴を明確にするために、ここで、国連特権免除条約において、職員の特権免除と専門家の特権免除がどう違うかを比較することにしよう。そのために、専門家の特権免除に関する第22項の規定はすでに引用したので、職員の特権免除に関する第18項を次に引用する。

第18項 国際連合の職員は、

- (a) 公的資格で行なった口頭又は書面による陳述及びすべての行動に関して、訴訟手続を免除される。
- (b) 国際連合が支払った給料及び手当に対する課税を免除される。
- (c) 国民的服役義務を免除される。
- (d) 配偶者及び扶養親族とともに、出入国制限及び外国人登録を免除される。
- (e) 為替の便益に関して、当該国政府に派遣されている外交使

節団に属する外交官で自己の地位と同等のものに与えられる特権と同一の特権を与えられる。

- (f) 配偶者及び扶養親族とともに、国際的危機の場合に外交使節に与えられる帰国の便益と同一の便益を与えられる。
- (g) 当該国で最初にその地位につく際に家具及び携帯品を無税で輸入する権利を有する。

この規定と国連の専門家の特権免除を規定する同条約第22項の規定を比較すると、次のような主な相違点がある。

- (ア) 国連の専門家の特権免除で、国連職員には規定されていないものとして、次のものがある。
 - 身柄の逮捕又は抑留及び手荷物の押収の免除（第22項(a)）
 - 国連との通信のために、暗号を使用し、及び伝書使又は封印袋により書類又は信書を接受する権利（第22項(d)）
 - 手荷物に関する免除・便益（第22項(f)）
- (イ) 国連職員の特権免除で、国連の専門家には規定されていないものとして、次のものがある。
 - 国連が支払った給料および手当に対する課税の免除（第18項(b)）
 - 国民的服役義務の免除（第18項(c)）
 - 出入国制限および外国人登録の免除（第18項(d)）
 - 国際的危機の場合の帰国の便益（第18項(f)）
 - 着任の際の家具・携帯品に対する課税の免除（第18項(g)）
- (ウ) 国連の専門家および職員の両方に規定があるが、その内容が異なる特権免除として、次のものがある。
 - 特権免除全般に関わるものとして、国連の専門家の特権免除は、「その任務に関連する旅行に費やす時間を含めて、任務の期間中、任務を独立して遂行するために必要な」範囲で

認められるものであるが、国連職員の特権免除にはこのような条件は付いていない（第18項、第22項）。

- 口頭または書面による陳述および行動に関する訴訟手続きの免除については、専門家の方は「この訴訟手続きの免除は、その者が国際連合の任務に従事しなくなった場合にも、引き続き与えられなければならない」という一項があるが、職員の方にはこのような規定が付記されていない（第18項(a)、第22項(b)）。

- 通貨や為替の便益に関して、職員は外交特権免除であるが、専門家は「一時的な公的任務を有する外国政府の代表者に与えられる便益と同一の便益」を享有するのみである（第18項(e)、第22項(e)）。

以上に見た国連の専門家の特権免除と職員の特権免除の相違は、専門家が個人的資格で選任されること、および通常は特定の目的のために一時的に国連の任務を遂行する者であることから言って、概ね合理的かつ常識的な範囲のものと言える。たとえば、国民的服役義務の免除や国際危機の場合の帰国の便益、あるいは着任の際の家具・携帯品に対する課税の免除、などは一時的に国連の任務の遂行に関わる国連の専門家には、必要ではない特権免除である。他方、手荷物に関する免除・便益は、国連の専門家にとって重要な特権免除だと言える。

4. マジル事件に関する国際司法裁判所の勧告的意見の評価

マジル事件に関する国際司法裁判所の勧告的意見は、大きく分けて、(ア)勧告的意見を求めることの妥当性について、(イ)国連特権免除条約に対するルーマニアの留保について、(ウ)国連特権免除条約の規定の適用の可否について、の三点から成る。このうち、(ア)と(イ)の二点は、国際司法裁判所の管轄権を含む手続きに関する論点であり、本稿で問題にしている国連の専門

家の特権免除とは問題を異にするので、ここでは検討の対象とはしない。

さて、国連の専門家の特権免除の観点から見て、このマジル事件に関する国際司法裁判所の勧告的意見には、いかなる意義もないし問題点があるか。

第一に、勧告的意見は、国連特権免除条約第22項に言う「国連の任務を遂行する専門家」を広義にとらえ、差別小委員会のような国連の専門家委員会の委員ばかりでなく、その専門家委員会が任命する特別報告者をも含むとした。このように国連の専門家を広く解釈することは、国連の活動範囲の拡大に伴い専門家が任用される場合が増えてきている実情を考慮に入れると、国連の任務の効率的遂行の観点から言っても歓迎すべきことであるし、また、国連特権免除条約第22項の規定の趣旨にも合致する判断と考えられる。しかし、国連の活動の実体は、今日さらに拡大し、それに伴って国連の任務を遂行する個人も多様化する傾向にある。⁹⁾ その中には、たとえば国連開発計画 (UNDP) の下のプロジェクトで雇われる短期のコンサルタント、国連大学 (UNU) 主催のセミナーやシンポジウムに参加する報告者やディスカッサント、夏季の一時期国連で研修や訓練を受けつつ国連の仕事を助ける学生インターン、¹⁰⁾ 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の管理する難民キャンプでボランティアとして活動する人たちなど様々な人がいる。マジル事件の勧告的意見の基準を当てはめると、これらの人たちも国連の専門家に含まれると解される可能性が出てきて、実務的に問題があるであろう。その意味では、国連の専門家を広く解釈することには基本的に賛成できるが、何らかの歯止めも必要と思われる。たとえば、「国連の機関によって直接任命され、かつ、国連の任務を遂行する専門家」に限る、というような限定が、今後は必要ではないかと思われる。

第二に、マジル事件において、国際司法裁判所は、国連特権免除条約第22項に関しては、とくに条約批准の際に留保しない限り、自国民あるいは自国に常住する専門家に対しても適用されると判断した。この判断は、同条約の解釈としても、また、国の代表者とは基本的に異なる「独立した専門家」の立場から言っても、妥当なものである。ただし、上記の第一の点

との関連で、もし国連の専門家の範囲をかなり広く解釈する場合は、国連の専門家として任用されることにより、国家は自国に常住する自国民に一定の特権免除を認めなければならなくなり、国家の領域主権との間に摩擦を生ずることになる。さらに、これが国連の任務の効率的遂行という本来の目的を離れて、特定の個人を救出するための手段として利用される危険性もないとは言えない。その意味でも、国連特権免除条約第22項の適用は、自国に常住する自国民については、一定の制限を課する解釈が必要であろう。たとえば、自国に常住する自国民に対しては、国連特権免除条約第22項の適用を一般的に認めるのではなく、国連の任務を遂行する上で必要と思われる特定の特権免除に限り認める、というような歯止めは必要である。

最後に、第三点として、小田判事の個別的意見にも言われているように、マジル事件においては、具体的に国連特権免除条約第22項に規定する特権免除が関連するかについて、今一步踏み込んだ判断が出されても良かったと思われる。具体的に言えば、マジルに関しては、裁判所の認定した事実を前提にすると、国連特権免除条約第22項に列記する特権免除中、身柄の逮捕または抑留からの免除(a)、任務の遂行中の口頭または書面による陳述および行動に関するあらゆる訴訟手続きの免除(b)、すべての書類または文書の不可侵(c)、国連との通信の権利(d)などが、本国によって侵害された可能性が大きい。ところで、同第22項には、国連職員の場合に認められている出入国の自由が規定されていない。しかし、マジル事件においてもっとも必要とされていたのは、マジルが「人権と青年」に関する彼の報告書を差別小委員会に直接提出するためにルーマニアを出国しジュネーブに赴くことであった。この出国の権利が同第22項には明文で規定されていないことは、専門家の特権免除を考える場合、今後問題となるであろう。

なお、本稿で問題とした国連の専門家の特権免除とは直接の関連性はないが、マジル事件の主役のマジルは、その後、1989年末のルーマニアの政

変で自由の身となったばかりでなく、チャウシェスク政権を打倒したルーマニア臨時革命政権「救国戦線評議会」の第一副議長に就任した。しかし、間もなく、同氏は、チャウシェスク政権時代の経歴を激しく追及されたことから同評議会の第一副議長の地位を辞任した。⁽¹⁾

注

- (1) 国連の特権免除に関しては、Weissberg, *International Status of United Nations*, New York, Oceana Publications, Inc., 1961; Josef L. Kunz, "Privileges and Immunities of International Organizations," *A.J.I.L.*, Vol. 41, 1947などを参照。
- (2) 国連特権免除条約第22項および23項を包括する第6条の表題は「国際連合のための任務を行なう専門家」(下線筆者)となっているが、第22項の本文の表現は「国際連合のための任務を遂行する専門家」(下線筆者)となっていて、多少異なる。本稿では、第22項の本文に従って「国際連合のための任務を遂行する専門家」の方を用いる。ただし、国連特権免除条約を離れて一般に国連のための任務を遂行する専門家に言及する時は、「国連の任務を行う専門家」あるいは簡単に「国連の専門家」と言う。
- (3) もう少し厳密に言えば、「差別防止及び少数者保護小委員会の委員の任期は切れたが、同小委員会の特別報告者としての地位を持つドゥミトル・マジル氏」と言うことになる。
- (4) ここで国際司法裁判所の勧告的意見は、差別小委員会の「報告者」(rapporteur)と「特別報告者」(special-rapporteur)とを混同している。差別小委員会においては、「報告者」とは、毎会期議長団の一人として選任され、その会期の小委員会の審議の状況を記録する報告書を作成する責任を持つ委員のことである。他方、「特別報告者」は、特定のテーマについて調査・研究し、報告書をまとめて小委員会に提出する任務を持つ者のことで、通常は委員の一人が任命されるが、時には、委員以外の人に「特別報告者」になってもらうことも、例外的にはある。ここでは、「特別報告者」にのみ言及すべきであって、「報告者」には文脈から言って触れるべきではない。
- (5) ここで「個人的特権免除」と言っているのは、「専門家個人に関する特権免除」ということであって、「特権免除が個人のためにある」ことを意味するものではない。国連特権免除条約第23項が明確に規定するように、「特権及び免除は、国際連合の利益のために専門家に与えられるものであって、専門家個人の一身上の便宜のために与えられるものではない」のである。
- (6) 専門機関の特権及び免除に関する条約については、Kwen Chen, "The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies," *A.J.I.L.*, Vol. 42, 1948を参照。

- (7) クンツは、「国際職員 (international officials) は・・・国際裁判官 (international judges), 国際専門家 (international experts), 加盟国の代表 (representatives of members) などと区別されるべきである」としている。Kunz, *supra*, n.1, p.854.
- (8) 国連憲章第103条は、「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、この憲章の義務が優先する」と規定し、憲章の規定の優先性を明確にしている。
- (9) 国連の専門家については、たとえば、Henry G. Schermers, *International Institutional Law*, Vol. I, Leiden, A. W. Sijthoff, 1972, pp.99-105 を参照。
- (10) 国連などの国際機構のインターン制度については、*ibid.*, p.212 を参照。
- (11) 『読売新聞』1990年1月27日、夕刊。

THE PRIVILEGES AND IMMUNITIES OF INDEPENDENT EXPERTS OF THE UNITED NATIONS — On the Basis of the Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Mazilu Case

《Summary》

Yozo Yokota

As the activities of the United Nations expand, more and more independent experts are being appointed or employed by the United Nations. They are in the similar status with the officials of United Nations because they perform the missions of the United Nations independently from States or any other organizations. Yet, they are different from the United Nations officials in that they are not employed by the Secretary-General of the United Nations as part of the Secretariat, but are appointed, elected, or employed to perform a special function.

The members of the Joint Inspection Unit, the International Law Commission, and Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (hereafter "the Sub-Commission") are some examples of such independent experts of the United Nations.

As they perform the missions of the United Nations independently from any outside organizations, they should also be protected from any pressure under the general scheme of the privileges and immunities of the United Nations. However, the provision of the Charter of the United Nations is not clear on the privileges and immunities of such independent experts. Nevertheless, Article 6 of the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations stipulates in detail the privileges and immunities of the independent experts.

In 1989, the International Court of Justice has given an advisory

opinion on the case of Mr. Mazilu, a Romanian national and former member of the Sub-Commission. Mr. Mazilu was not allowed to leave his country in order to present his paper on the "Human Rights and Youth" as a Special-Rapporteur after his term as a member of the Sub-Commission had expired. The question here is whether a Special-Rapporteur of the Sub-Commission can be understood as an expert under Article 6 of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. The Court gave a wide interpretation of the term "experts on missions for the United Nations" used in this article and regarded Mr. Mazilu, who was then no more a member of the Sub-Commission but only a Special-Rapporteur on a specific topic, as an expert of the United Nations.

This wider definition is welcome in the concrete case of Mr. Mazilu, but it is doubtful if it is wise to interpret the expression "experts on missions for the United Nations" with no limitation. For instance, the Court's liberal interpretation would allow consultants employed on a short-term basis under a project of the United Nations Development Programme as such experts who would automatically enjoy privileges and immunities of the United Nations. Some restriction of such liberal interpretation is perhaps desirable.