

これまでに見てきたように、国際機構は様々な権限を有し、実際に行使する。その過程で自らが損害を被った場合に何ができるかについては、国連賠償勧告的意見を分析した際に学んだ。では、逆に、国際機構が他者に害を与える場合には、その責任は誰が負うのだろうか。

【注】この問題も、前回の法形成に関する議論が国際法第一部の理解を前提としていたのと同様、深く理解しようとするならば国際法第二部の履修を必要とする。今年度は学年配当変更前であるため、受講生は国際法第二部を履修していないことを前提とし、その範囲で理解できることを議論するにとどめる。

典型的な場合を考えてみよう。キプロス紛争¹に際し、安全保障理事会は、[決議 186](#) を採択し、キプロスに平和維持部隊([UNFICYP](#))を派遣することを決定した²。イギリス軍は、UNFICYPが実際に派遣される 1964 年 3 月 27 日以前からキプロス政府同意の下現地で活動しておりUNFICYP派遣後はその一部として活動を続けた。この間、UNFICYP 派遣以前から、イギリス軍は現地のホテルを接收し、UNFICYPの一部となった後も使用を続けた。そこで、ホテルの経営者が、損害賠償を求めてイギリス政府を相手にイギリス裁判所に訴えた (Nissan 事件)。この場合、イギリス軍がイギリス軍として活動していた時期 (UNFICYP 派遣以前) につき、イギリスが責任を負うことは言うまでもない。問題は、イギリス軍がUNFICYPの一部となった後に生じた損害について責任を負うのは国連かイギリスか、である。イギリスの裁判所は以下のように回答した。どの見解が最も適切か、考えてみよう。

第一審判決 Nissan v. Attorney-General, [1968] 1 Q.B. 286, 294 (Stephenson, J.).

The Secretary-General issued directives, including instructions from the principal organs of the United Nations, to the Commander of the Force appointed by the Secretary-General to exercise in the field full command of the Force, and the Commander is operationally responsible for the performance of all functions assigned to the Force by the United Nations and may delegate his authority to the commanders of national contingents [...] [T]he Force [is] a subsidiary organ of the United Nations, and its members, although remaining in their national service, are temporarily international personnel under the authority of the United Nations and subject to the instructions of the Commander, through the chain of command. [...]

I cannot think that the authority of the United Nations over their Force can differ from the authority of an independent sovereign state over its armed forces [...] That may raise, or depress, the status of the United Nations, an organisation in which a number of independent sovereign states are for some purposes united, to the level of an independent sovereign state and may require that "acts of state" be extended or altered to "acts of the United Nations." But as the United Nations can make agreements with such states and by such agreements establish an armed force in their territories, I find nothing surprising in that.

¹ 角田勝彦『サイプロス問題と国際法』(世界の動き社、1993年)。外務省「[キプロス基礎データ](#)」。

² 香西茂『国連の平和維持活動』(有斐閣、1991年) 147頁以下。

控訴審判決 Nissan v. Attorney-General, [1968] 1 Q.B. 286, 327 (Lord Denning).

On March 27, 1964, the British troops became part of the United Nations Force. They were under the command of the United Nations Commander. They flew the United Nations flag. They wore the berets and arm flashes to denote they were no longer the soldiers of the Queen, but the soldiers of the United Nations. They were acting as agents for the United Nations, which is a sovereign body corporate. Their actions thenceforward were not to be justified by virtue of the royal prerogative of the Crown of England. They were to be justified only by virtue of the United Nations. I do not think the Crown can be expected to pay compensation thereafter. It must be paid by the United Nations themselves or perhaps by the Cyprus Government who agreed to provide all necessary premises. At any rate, it is not payable by the British Crown.

[Danckwerts L.J. および Winn L.J. も同意見]

上告審判決 Attorney-General v. Nissan, [1970] AC 179 (Lord Morris of Borth-y-Gest).

The United Nations is not a state or a sovereign: it is an international organisation formed (inter alia) to maintain international peace and security and to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to peace [...]

From the documents it appears further that, though national contingents were under the authority of the United Nations and subject to the instructions of the commander, the troops as members of the force remained in their national service. The British forces continued, therefore, to be soldiers of Her Majesty. Members of the United Nations force were subject to the exclusive jurisdiction of their respective national states in respect of any criminal offences committed by them in Cyprus.

[他の 4 人の裁判官も同意見]

ところが、最近、[ヨーロッパ人権裁判所](#)³はNissan事件上告審判決とは別の判断を下した。ユーゴスラヴィア解体プロセスでのコソヴォにおける混乱に際し、安全保障理事会は、[決議 1244](#) (1999)により、コソヴォ暫定統治部隊([UNMIK](#))を派遣することを決定した⁴。同部隊が暫定的に統治する地域において、クラスター爆弾の被害を受けた子供の親が、当該地域の管理を担当していたフランスを相手どってヨーロッパ人権裁判所に訴えを提起した。また、UNMIKに不当逮捕されたと主張する者が、MINUKの長がノルウェー軍人であることを理由に、ノルウェーを相手取って同裁判所に訴えた。この2つの事件 ([ヨーロッパ人権条約 2 条・5 条・6 条](#)などの違反が主張された) を扱った [Behrami/Samarati事件判決](#) (2007 年) において、ヨーロッパ人権裁判所は、次のように述べた (パラ 134 はやや難しいので、ざっと見ておくだけで良い)⁵。

³ [欧州評議会](#)(Council of Europe)の下で作成されたヨーロッパ人権条約により設置された裁判所。加盟国管轄下にある者が同条約の定める人権について侵害を被ったと考える場合、一定の手続を経て同裁判所に訴えることができる。裁判所の概要については、[裁判所サイトの広報ビデオ](#)を見ると良い。

⁴ UNMIK につき詳しくは、酒井啓亘「国連憲章第七章に基づく暫定統治機構の展開」神戸法学雑誌 50 巻 2 号 (2000 年) 81 頁。

⁵ この判決および次に言及する Al-Jedda 事件につき詳しくは、薬師寺公夫「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」立命館法学 2010 年 5・6 号下巻 1573 頁、薬師寺公夫「国連憲章第 103 条の憲

133. The Court considers that the key question is whether the UNSC [United Nations Security Council] retained ultimate authority and control so that operational command only was delegated. This delegation model is now an established substitute for the [UN Charter] Article 43 agreements never concluded.

134. That the UNSC retained such ultimate authority and control, in delegating its security powers by UNSC Resolution 1244, is borne out by the following factors.

In the first place, and as noted above, Chapter VII [of the UN Charter] allowed the UNSC to delegate to “Member States and relevant international organisations”. Secondly, the relevant power was a delegable power. Thirdly, that delegation was neither presumed nor implicit, but rather prior and explicit in the Resolution itself. Fourthly, the Resolution put sufficiently defined limits on the delegation by fixing the mandate with adequate precision as it set out the objectives to be attained, the roles and responsibilities accorded as well as the means to be employed. The broad nature of certain provisions [...] could not be eliminated altogether given the constituent nature of such an instrument whose role was to fix broad objectives and goals and not to describe or interfere with the detail of operational implementation and choices. Fifthly, the leadership of the military presence was required by the Resolution to report to the UNSC so as to allow the UNSC to exercise its overall authority and control (consistently, the UNSC was to remain actively seized of the matter, Article 21 of the Resolution).

したがって、UNMIK の行為は国連に帰属するため、フランスやノルウェーは個別に責任を負うことはない、と判示された。つまり、この場合に責任を負うのは国連ということになる。

その後、別の事件で[イギリス貴族院上訴委員会](#) (現・[最高裁判所](#)) がかなり異なる判断を下した。Al-Jedda 事件である。イラク・イギリスの重国籍者 Al-Jedda は、バグダッドにおいて、テロ集団の一員であると疑われ、イラク戦争 (2003 年) 後にイラクに展開していたイギリス軍に逮捕・拘禁された。Al-Jedda は、この逮捕・拘禁がヨーロッパ人権条約 5 条に違反するとしてイギリス国内裁判所に不法行為訴訟を提起した。イギリス政府は、イギリス軍による本件逮捕・拘禁の根拠を安全保障理事会[決議 1511](#) (2003) の 13 項・14 項および[決議 1546](#) (2004) の 10 項(“the multinational force shall have the authority to take all necessary measures to contribute to the maintenance of security and stability in Iraq”)に求めた。貴族院は[2007 年 12 月 12 日の判決](#)により訴えを退けた。多数意見に属する Bingham 判事は以下のように述べる。

23. [...] It cannot realistically be said that US and UK forces were under the effective command and control of the UN, or that UK forces were under such command and control when they detained the appellant.

24. The analogy with the situation in Kosovo breaks down, in my opinion, at almost every point.

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」芹田健太郎ほか(編集代表)『講座国際人権法 4 国際人権法の国際的実施』(信山社、2011 年) 5 頁、薬師寺公夫「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」松田竹男ほか(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 頁。

The international security and civil presences in Kosovo were established at the express behest of the UN and operated under its auspices, with UNMIK a subsidiary organ of the UN. The multinational force in Iraq was not established at the behest of the UN, was not mandated to operate under UN auspices and was not a subsidiary organ of the UN. There was no delegation of UN power in Iraq. [...]

30. [...] [Article 103 of the United Nations Charter] lies at the heart of the controversy between the parties. [...] [T]he appellant insists that the UNSCRs [United Nations Security Council Resolutions] referred to, read in the light of the Charter, at most authorise the UK to take action to detain him but do not oblige it to do so, with the result that no conflict arises and article 103 is not engaged.

31. [...] I am, however, persuaded that the appellant's argument is not sound [...].

[...]

34. [...] It is of course true that the UK did not become specifically bound to detain the appellant in particular. But it was, I think, bound to exercise its power of detention where this was necessary for imperative reasons of security. It could not be said to be giving effect to the decisions of the Security Council if, in such a situation, it neglected to take steps which were open to it.

[...]

39. Thus there is a clash between on the one hand a power or duty to detain exercisable on the express authority of the Security Council and, on the other, a fundamental human right which the UK has undertaken to secure to those (like the appellant) within its jurisdiction. How are these to be reconciled? There is in my opinion only one way in which they can be reconciled: by ruling that the UK may lawfully, where it is necessary for imperative reasons of security, exercise the power to detain authorised by UNSCR 1546 and successive resolutions, but must ensure that the detainee's rights under article 5 are not infringed to any greater extent than is inherent in such detention.

この判決の後、Al-Jeddaはヨーロッパ人権裁判所に訴えを提起した(ヨーロッパ人権条約 5 条違反を主張)。同事件係属中の 2011 年 2 月 14 日、国連事務局は、国際機構の責任問題を扱っていた[国連国際法委員会](#)⁶に対して見解を送付し、その中でBehrami/Samarati 判決に対して強烈な批判を行った(A/CN.4/637/Add.1, pp. 10-12)。

2. In the practice of the United Nations a clear distinction is made between two kinds of military operations: (a) United Nations operations conducted under United Nations command and control, and (b) United Nations-authorized operations conducted under national or regional command and control. *United Nations operations* conducted under United Nations command and control are subsidiary organs of the United Nations. They are accountable to the Secretary-General under the political direction of the Security Council. *United Nations-authorized operations* are conducted under national or regional command and control,

⁶ 本講義では、国際法委員会における国際機構の責任に関する議論は扱わない。それについては、植木俊哉「国際組織の責任」村瀬信也・鶴岡公二(編)『変革期の国際法委員会』(信山社、2011年)215頁、植木俊哉「国際責任法の新たな展開」植木俊哉(編)『グローバル化時代の国際法』(信山社、2012年)299頁。

and while authorized by the Security Council they are independent of the United Nations or the Security Council in the conduct and funding of the operation.

[...]

9. The recent jurisprudence of the European Court of Human Rights, beginning with the *Behrami and Saramati*¹¹ case disregarded this fundamental distinction between the two kinds of operation for purposes of attribution. In attributing to the United Nations acts of a United Nations-authorized operation International Security Force in Kosovo (KFOR) conducted under regional command and control, solely on the grounds that the Security Council had “delegated” its powers to the said operation and had “ultimate authority and control” over it, the Court disregarded the test of “effective command and control” which for over six decades has guided the United Nations and Member States in matters of attribution.

10. Consistent with the long-standing principle that responsibility lies where command and control is vested, the responsibility of the United Nations cannot be entailed by acts or omissions of those not subject to its command and control.[...]

そして、ヨーロッパ人権裁判所は、2011 年 7 月 7 日に [Al-Jedda 事件判決](#)を下した。

80. The Court does not consider that, as a result of the authorisation contained in Resolution 1511, the acts of soldiers within the Multi-National Force became attributable to the United Nations or – more importantly, for the purposes of this case – ceased to be attributable to the troop-contributing nations. The Multi-National Force had been present in Iraq since the invasion and had been recognised already in Resolution 1483, which welcomed the willingness of Member States to contribute personnel. The unified command structure over the force, established from the start of the invasion by the United States and United Kingdom, was not changed as a result of Resolution 1511. Moreover, the United States and the United Kingdom, through the Coalition Provisional Authority which they had established at the start of the occupation, continued to exercise the powers of government in Iraq.

[...]

84. [...] [T]he Court considers that the United Nations Security Council had neither effective control nor ultimate authority and control over the acts and omissions of troops within the Multi-National Force and that the applicant’s detention was not, therefore, attributable to the United Nations.

[...]

105. The Court does not consider that the language used in this Resolution indicates unambiguously that the Security Council intended to place Member States within the Multi-National Force under an obligation to use measures of indefinite internment without charge and without judicial guarantees, in breach of their undertakings under international human rights instruments including the Convention [= the European Convention on Human Rights].[...] In the Court’s view, the terminology of the Resolution appears to leave the choice of the means to achieve this end to the Member States within the Multi-National Force.[...]

[...]

109. [...] In these circumstances, in the absence of a binding obligation to use internment, there

was no conflict between the United Kingdom's obligations under the Charter of the United Nations and its obligations under Article 5 § 1 of the Convention.

110. In these circumstances, where the provisions of Article 5 § 1 were not displaced and none of the grounds for detention set out in sub-paragraphs (a) to (f) applied, the Court finds that the applicant's detention constituted a violation of Article 5 § 1.

このように、Behrami/Samarati 事件ヨーロッパ人権裁判所判決、Al-Jedda 事件イギリス貴族院判決、Al-Jedda 事件ヨーロッパ人権裁判所判決はそれぞれ異なる理由付けで異なる結論に達した。Behrami/Samarati 事件と Al-Jedda 事件とにおけるヨーロッパ人権裁判所の態度の違いは、事実関係の違いのみにより説明可能だろうか。また、これら 3 つの判決のいずれが最も適切な判断を下したと考えられるか。あるいは、さらに別のよりよい (よりましな) 解決策があるのか。

理論的には国連が違法行為の責任を負うとすることが合理的と考えられる場合も、実際には問題が生じることが少なくない。

現在極めて深刻な問題となっている、平和維持活動に参加する兵士による派遣先住民に対する性的搾取⁷を例に見てみよう。この場合に国連がどのように対応するかは [United Nations Conduct and Discipline Unit](#) サイトに記されている⁸。実践的に最も重要なのはそういう事件が発生しないようにする [prevention](#) であるが、ここで問題とするのは、事件が発生してしまった場合の責任のあり方である。

刑事責任については、もちろん、当該兵士個人が負うことになる。国連がその関連で負う義務は、適切に捜査・訴追し、有罪であれば処罰する (刑事的制裁を加える) 義務であるはずである。ところが、同サイトの [Enforcement](#) ページには以下の記載がある。

When allegations of serious misconduct involving military and police personnel occur, the UN may repatriate the individuals concerned and ban them from future peacekeeping operations. Disciplinary sanctions and any other judicial actions remain the responsibility of the national jurisdiction of the individual involved.

In December 2007 the General Assembly adopted the Resolution *Criminal accountability of United Nations officials and experts on missions* to address the extension of national jurisdiction by Member States to cover criminal misconduct of UN officials or experts on mission. The General Assembly encouraged Member States to cooperate with each other and with the UN in the exchange of information and facilitation of investigations and, as appropriate, the prosecution of the relevant persons.

なお、同ページの引用部分後半の国連決議に貼られているリンクは誤っている。正しくは [総会決議 63/119](#) である。また、同ページには“the revised model memorandum of

⁷ 金武真智子「国連平和維持要因の性的搾取・虐待に対する不寛容政策」『国連研究 10 号 国連研究の課題と展望』(国際書院、2009 年) 195 頁。

⁸ [性的搾取問題に特化した国連サイト](#)もある。

understanding, endorsed by the General Assembly in 2007”への言及があるが、これは、国連総会決議 61/267B (2007)で採択された事務総長報告A/61/19/Rev.1 のannexのことである(国連文書の探し方については、[国際法・国際機構法受講生のための学習資源](#)を参照)。派遣元国家の政府による制裁(処罰)については、Article 7 quinquiesに記述がある(長い資料なので、とりあえず同条のみ見れば足りる)⁹。いずれを見ても、国連ではなく派遣元政府により処罰がなされることとされている。なぜだろうか。

では、民事責任はどうなっているか。もちろん、加害者(兵士)個人に対する民事訴訟の提起は理論的には可能である。が、仮に兵士個人を平和維持活動が行われている現地の国内裁判所に訴えて勝訴したとしても、兵士の財産は母国にあるのが通常であり、それに対して強制執行を行うのは容易ではなくかつ費用的にも現実的ではない¹⁰。そもそも、兵士が無資力であれば訴訟自体実際には意味がない¹¹。

したがって、兵士個人ではなく兵士が属する組織の責任を追及する方が現実的である。では、国連の平和維持活動に従事する兵士が性的搾取行為をなす場合、損害賠償責任を負うのは国連であるか。UNCDU サイトの [Remedial Action](#) ページを見ると、いろいろ書かれているものの、損害賠償については、

The provision of assistance is not an acknowledgment of the validity of the claims, a form of compensation or an indication of acceptance of responsibility by the alleged perpetrator.

とされている。では、別のところに何らかの定めがあるか。国連の平和維持部隊が派遣される際に現地国政府と締結される地位協定(平和維持部隊と現地国との権利義務関係を定める)は、その雛型であるモデル地位協定(A/45/594)に基づいて平和維持活動ごとに現地国と締結される。そのモデル協定を見ると(同じく文書記号を基に検索・ダウンロードできる)、パラグラフ 51 に、民事上の請求については常設請求委員会(a standing claims commission)を設置してそこで扱うこととなっている。しかし、実際には、この委員会が設置されたことはない¹²。

では、平和維持活動が展開される現地の国内裁判所に、国連に対する民事訴訟を提起することは可能か。この場合、国際機構の免除(immunities)が壁となる。上記モデル地位協定のパラグラフ 15 に平和維持活動の免除、同 46 に隊員個人の免除がそれぞれ定められている。免除とは、要するに、現地国の司法管轄権に服さないということである。つまり、国連(ないし兵士個人)が自発的に賠償に応じる可能性は排除されていない¹³が、

⁹ さらに、[Ad Hoc Committee on the Criminal Accountability of United Nations Officials and Experts on Mission](#) において議論が続けられていることになっているが、実際には議論は止まっているようである。

¹⁰ これは、国際私法・国際民事訴訟法の問題である。

¹¹ 特に、発展途上国から派遣されている兵士はそうであることが多いと思われる。どの国からどの程度の人数の兵士・警察官が派遣されているかは、[国連サイト](#)に記されている。

¹² Report of the Secretary-General, *Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations*, 21 May 1997, U.N. Doc. A/51/903, para. 8; [“UN Must Take Responsibility for Haiti Cholera Outbreak”](#), 23 Feb. 2012.

¹³ 国連コンゴ平和維持活動(ONUC)により被害を受けたと主張するベルギー人 1400 名が国連に対し損害賠償請求をなし、そのうち 581 名につき、国連とベルギー政府との間の合意に基づき、国連からベルギーに

現地裁判所を通じて賠償請求をする手続は閉ざされているのである(免除については様々な問題があるので、別途回を改めて検討することとする)。

とすると、被害者に開かれている道は、上記 Nissan 事件や Al-Jedda 事件のように部隊派遣国裁判所に訴え(不法行為訴訟ないし国賠訴訟)を提起することのみとなる(この場合、部隊派遣国を訴えるのが通常であろう)。しかし、Nissan 氏のように資本を有する者や Al-Jedda 氏のように部隊派遣国にも生活の基盤があると思われる者にとってはそれも可能かもしれないが、一般の被害者にとっては非現実的な選択肢でしかない上、訴訟を提起しても Al-Jedda 事件イギリス貴族院判決のような判決が待ち受けているかもしれない。

このように、国際機構の責任を考える場合には、それを追及する手続があるかどうか、あるとしてどのようなものか、という問題と切り離して議論できない。そこで、次回・次々回は、手続問題についてもう少し考えてみることにする。

以上

まとめて損害賠償が支払われた。Jean Salmon, « Les accords Spaak -U Thantdu 20 février 1965 », *Annuaire français de droit international*, vol. 11, 1965. pp. 468-497. ONUC については、上記国連サイトのほか、香西・前掲注 2・98 頁以下。コソヴォについても、UNMIK による不当逮捕・拘禁について賠償がなされたとの記録がある。OSCE, Department of Human Rights and Rule of Law, [Kosovo: A Review of the Criminal Justice System: 1 September 2000-28 February 2001](#), pp. 80-81.