

これまでに見た事例に現れているように、国際機構の活動に関して紛争が生じる例は当然ながら珍しくない。その場合に、どのような紛争処理手続が利用可能だろうか¹。まず、国際機構と構成国との間で紛争が生じる場合をみてみよう。

1. 訴訟手続の利用

(1) 国家間訴訟への変形

既に一度見た[国際民間航空条約](#)は、84 条において条約の解釈適用に関する紛争につき一条約当事国が他の条約当事国を相手に ICJ に提訴できると定めている (84 条に“the Permanent Court of International Justice”と書かれていることについては、[ICJ 規程](#) 37 条を参照)。インド・パキスタン紛争の中でインドがパキスタン航空機のインド上空飛行を停止したことについてパキスタンが ICAO 理事会に訴え(これも国際民間航空条約 84 条に基づく)、インドが ICAO 理事会は当該問題を扱う権限は持たないと主張したのに対し、ICAO 理事会は自らの権限を肯定した。その理事会決定に対する「上訴」がインドにより ICJ になされたのが [ICAO 理事会の管轄権に関する上訴事件 \(1972 年判決\)](#)²である。

ICJ の訴訟手続において国家以外のものが当事者になり得ない (ICJ 規程 34 条) ことを考えると、このように国際機構の権限に関する紛争を国家間紛争の形式に置き換えて ICJ に持ち込むのは確かに一つの考え方である。しかし、国際機構に関する紛争を国家間紛争に「変型」して処理するという方式は、多くの国際機構設立文書においては採用されていない。なぜだろうか。

ロッカビー事件 (事実関係の詳細につき、シラバスに示した判例集参照³) を例に考えてみよう。この事件では、航空機爆破行為の被疑者を引き渡すことを米英がリビアに対して求め、リビアがこれを拒否した⁴。安保理は[決議 731 \(1992\)](#)を採択し、米英の引き渡し要求に応えることを求めた (決議 2 項・3 項)⁵。

¹ 国際紛争処理一般については、国際法 (対人管轄・紛争) で学ぶ。参照、酒井啓亘 (ほか) 『国際法』 (有斐閣、2011 年) 第 4 編第 4 章。

² 日本語での評釈は、波多野里望・尾崎重義 (編著) 『国際司法裁判所 判決と意見 第二巻 (1964-93 年)』 (国際書院、1996 年)、内ヶ崎善英「ICAO 事件再考」法学新報 98 巻 3・4 号 (1991 年) 121 頁。

2020 年にも、類似の事件 2 件について判決が出ている ([サウジアラビア・バーレーン・エジプト・UAE 対カタール](#)、[バーレーン・エジプト・UAE 対カタール](#))。

³ さらに詳しくは、松田竹男「[リビアに対する強制措置](#)」静岡大学法経研究 42 巻 1 号 (1993 年) 33 頁。

⁴ 犯罪人引渡については国際法 (総論・領域) で学んでいる。参照、酒井啓亘ほか『国際法』 (有斐閣、2011 年) 第 5 編第 6 章第 3 節 2。

⁵ 決議前文 6 段に言及されている仏・米・英の要求については、U.N. Doc. [S/23306](#) (1991) (仏)、[S/23308](#) (1991) (米)、[S/23309](#) (1991) (英) を参照。フランスは、被疑者の引き渡しまで

そこで、リビアは、民間航空の安全に対する不法な行為の防止に関するモントリオール条約 ([国連テロ関連条約サイト](#)の 3 番目の条約) 14 条 1 項に基づき、アメリカ合衆国とイギリスとを相手取り、国際司法裁判所に提訴した。同条約 5 条によれば、各条約当事国は航空機に対する不法行為に対して管轄権を設定するとされており、同条約当事国たるリビアにもその権限があるため、リビアに対して引き渡しを求めるのは条約違反だ、と主張したのである。

すると、リビアによる提訴後、安全保障理事会は[決議 748 \(1992\)](#)を採択した。読めばわかるとおり (とりあえず前文と本文 1 項のみ読めば良い)、「平和に対する脅威」の認定がなされ、国連憲章 7 章に基づいて「決定」がなされている。ここまでに何度も出てきているように、これは、国連憲章 25 条に基づき、リビアが決議本文 1 項に定められた義務を負うことを意味する。と同時に、国連憲章 103 条によれば、安保理決議上の義務がモントリオール条約上の義務に優先するように読める。つまり、米英は、リビアによる国際司法裁判所提訴を実質的に無意味化すべく、決議 748 を採択させた、と考えることができる。そこで、リビアは、安保理決議 748 は国連憲章 1 条 1 項・2 条 7 項に違反し、リビアに対して対抗できない、と主張した。リビアは、裁判所に提出した申述書⁶において、次のように述べる(p. 222)。

Le Conseil procède ainsi de façon discrétionnaire à la constatation, notamment, d'une menace contre la paix. Ceci n'autorise toutefois pas le Conseil à procéder à cette constatation de façon arbitraire.

En outre, ceci n'empêche nullement que l'existence d'une telle menace conditionne le recours par le Conseil au chapitre VII. C'est parce que - mais seulement parce que et dans la mesure où - il existe une menace contre la paix, que le Conseil est en droit d'agir en vertu du chapitre VII. Ceci exclut que le Conseil puisse prétendre qu'il existe une menace contre la paix, dans le seul but de faire usage des pouvoirs conférés par le chapitre VII.

Une situation doit donc être qualifiée comme menace contre la paix en raison de ses qualités intrinsèques, et non pour permettre de l'approcher avec les moyens prévus au Chapitre VII.

【仮訳】理事会は、とりわけ平和に対する脅威の認定について裁量を有する。しかし、それは、理事会が恣意的に認定をなすことを認めるものではない。

このことは、平和に対する脅威が理事会による憲章第 7 章の援用を制約するということでは全くない。そうではなく、平和に対する脅威がある場合に、その場合にのみ、理事会は第 7 章に基づいて行動する権限を有するのである。すなわち、理事会が、第 7

は求めている。

⁶ リビアが裁判所に提出した申述書(Mémoire)は、[裁判所サイト](#)からダウンロードできる。

章により与えられた権限を行使するというだけの目的のために平和に対する脅威があるとすることは認められないのである。

このように、ある事態が平和に対する脅威とされるのはその事態そのものの性質故にであって、第 7 章により認められる措置を執ることを安保理に認めるためにはない。

このように、争点の一つは、決議 748 が前文において「平和に対する脅威」を認定したことが国連憲章 39 条の解釈として正当化されるかどうか、すなわち、安全保障理事会は自らに与えられた権限を適法に行使したかどうかであった。これに対し、イギリス・アメリカは、安保理のみがその認定を行い得るのであって、国連憲章 25 条・103 条により、モンテリオール条約と安保理決議 748 (1992) とが矛盾する場合には安保理決議 748 (1992) が適用されるため、リビアの請求は受理不可能(inadmissible)⁷であると主張した⁸。裁判所は、[先決的抗弁判決](#)において、以下のように述べた(対イギリス事案のみ挙げる)。

50. The Court must therefore ascertain whether, in the present case, the United Kingdom's objection based on the Security Council decisions contains "both preliminary aspects and other aspects relating to the merits" or not.

That objection relates to many aspects of the dispute. By maintaining that Security Council resolutions 748 (1992) and 883 (1993) have rendered the Libyan claims without object, the United Kingdom seeks to obtain from the Court a decision not to proceed to judgment on the merits, which would immediately terminate the proceedings. However, by requesting such a decision, the United Kingdom is requesting, in reality, at least two others which the decision not to proceed to judgment on the merits would necessarily postulate: on the one hand a decision establishing that the rights claimed by Libya under the Montreal Convention are incompatible with its obligations under the Security Council resolutions; and, on the other hand, a decision that those obligations prevail over those rights by virtue of Articles 25 and 103 of the Charter.

⁷ 「裁判所の管轄権なし」という判決と「原告請求の受理可能性なし」という判決とは実務上ほぼ同様の結果を生ぜしめるが、全く同一というわけでもない。この違いは国際法(対人管轄・紛争)で学ぶ。

⁸ *Preliminary Objections of the United Kingdom*, June 1995, paras. 4.65-4.66. これも注 6 のリンク先からダウンロードできる。*Preliminary Objections submitted by the United States of America*, 20 June 1995, para. 4.26. 米の書面は[こちら](#)。

The Court therefore has no doubt that Libya's rights on the merits would not only be affected by a decision, at this stage of the proceedings, not to proceed to judgment on the merits, but would constitute, in many respects, the very subject-matter of that decision. The objection raised by the United Kingdom on that point has the character of a defence on the merits. In the view of the Court, this objection does much more than "touch[ing] upon subjects belonging to the merits of the case" (*Certain German Interests in Polish Upper Silesia, Jurisdiction, Judgment No. 6, 1925, P.C.I.J., Series A, No. 6, p. 15*); it is "inextricably interwoven" with the merits (*Barcelona Traction, Light and Power Company Limited, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1964, p. 46*).

ただし、ここでは「裁判所はこの問題について判断を示すことができる」と述べただけで、どのように判断するかは本案判決に先送りされた。

本件では、リビアが米英を相手に訴えた国家間訴訟で、安保理の権限行使の適法性が争われている。ここから、以下のような問題が生じる。

- 安保理は国際の平和と安全の維持のための主要機関である (国連憲章 24 条 1 項)。本件では、憲章 39 条に基づき、平和に対する脅威の認定がなされている (決議 748 前文)。この場合、国際司法裁判所は、安保理が当該事態を扱っている間、手続を停止すべきではないか？
- 安保理も国際司法裁判所も国連の主要機関である (憲章 7 条)。同格の機関が同格の機関の行為の有効性を審査することはできないのではないか？
- 安保理の行為の有効性が争われているのであれば、本件手続への安保理の参加なしに国際司法裁判所が審査することはできないのではないか？⁹
- 審査できるとしても、安保理の行為には有効性の推定が働くのであり、国連憲章 25 条・103 条に基づき、リビアの請求を棄却すべきではないか？
- しかし、そうしてしまうと、安保理が国際司法裁判所における手続をいつでも覆せることを認めてしまうことになる。それは、「主要な司法機関」(憲章 92 条)としての国際司法裁判所の地位の自己否定ではないか？
- では、決議 748 を違法無効と判断すべきか？ 法的な理由付けは可能か？ 可能だとして、恐るべき政治的結果を招来してしまわないか？

結局、国際司法裁判所は手続を引き延ばし、リビア・米英とも急がなかったため、裁判外での和解が成立し、本件について国際司法裁判所が本案判決を下すことはなかった (国際司法裁判所規則 88 条・89 条)。しかし、このような事案が再び ICJ に持ち込まれる可能性はある。

⁹ 国際機構ではなく国家との関係においてではあるが、参照、杉原高嶺「国際司法裁判における第三者法益原則」法学論叢 144 巻 4・5 号 (1999 年) 21 頁。

(2) 国際機構を当事者とする国際司法裁判所での訴訟

ICJ 規程 34 条は、国家のみが ICJ において紛争当事者となることができると定める。これは、PCIJ 規程作成当時に私人を排除する目的で定められた規定であるが、現時点でより重要なのは国際機構がこの規定により排除されていることである。

国際機構も当事者となれるように規程 34 条を改正すべきとの主張は国連憲章 (従って ICJ 規程。参照、[国連憲章 92 条](#)) 作成時から見られていた。しかも、1949 年国連損害賠償勧告的意見を受けて採択された[国連総会決議 365\(IV\)](#)は、

1. Authorizes the Secretary-General, in accordance with his proposals, to bring an international claim against the Government of a State, Member or non-member of the United Nations, alleged to be responsible, with a view to obtaining the reparation due in respect of the damage caused to the United Nations and in respect of the damage caused to the victim or to persons entitled through him and, if necessary, to submit to arbitration, under appropriate procedures, such claims as cannot be settled by negotiation;

としており、国連が少なくとも仲裁手続においては申立人 (原告) になり得ることが明確になった。そこで、ICJ 規程 34 条を改正して国際機構も国際司法裁判所において紛争当事者となれるようにすべきとの意見がより強くなった ([1954 年 Institut de droit international 決議 6 項](#)、1956 年 International Law Association 決議 (国連のみ)¹⁰。いずれも学会の決議)。1997 年には、国連総会の下に設置された[国連憲章および機構の役割の強化に関する委員会](#)に、ICJ 規程 34 条の[改正案がグアテマラにより提出](#)された。しかし、国連総会は、[決議 52/161](#)により、国連憲章・ICJ 規程の改正が不要な範囲での検討を進めると述べた。そして、その後議論は進んでいない。なぜ、国際機構 (あるいはせめて国連) の ICJ における紛争当事者資格は現在に至っても認められないのだろうか。

2. 仲裁

訴訟手続が利用できない場合であっても、仲裁¹¹は可能である。ただし、これは仲裁を認める明文規定 (例、[国連と米国との国連本部協定 8 条 21 項](#)) があるか、紛争が生じた後に仲裁で処理することについての個別の合意が必要であり、事例は少ない。

¹⁰ International Law Association, *Report of the Forty-seventh Conference held at Dubrovnik, 1956*, p. 104. ILA のレポートは、[学外から](#)でも [HeinOnline](#) で利用できる。

¹¹ 仲裁については国際法 (対人管轄・紛争) で学んでいる。詳しくは、酒井啓亘ほか『国際法』(有斐閣、2011 年) 349 頁以下。

3. 国際金融機構における手続

[IMF 協定](#) 29 条、[IBRD 協定](#) 9 条、[アフリカ開発銀行協定](#) 61 条など、国際金融機構には特有の手続が定められている。どういう意味において特有であり、なぜそのような手続が定められているのだろうか。

4. 勧告的意見

ここまでに述べた手続は法的拘束力ある判断が得られるものである。しかし、上に見たとおり、現実にはこれら手続で紛争を処理することは容易でない。残された手段は、ICJ の勧告的意見である¹²。

勧告的意見は、国際機構 (の機関) が求めることのできるものであり (国連憲章 96 条)、すなわち、勧告的意見を ICJ に要請すると決定が国際機構によりなされることが前提となる。すなわち、国際機構を「相手に」「訴える」ための手続として勧告的意見を利用することは容易でない。というのも、当該国際機構 (の機関) が勧告的意見を要請するという決定を採択するためには、当然ながら、それに賛同する国が当該機構内で多数派にならねばならないからである。ある国際機構において何らかの決定がなされる場合、当該機構構成国の多数派が当該決定を支持しているはずである。にもかかわらずその決定は違法・無効だと考える国 (=当該機構内で少数派に属する国) が勧告的意見要請を主張する場合、勧告的意見を要請するという決定も当該機構内で多数派を構成しないのでできないのであるから、元々の決定に賛成した国 (=当該決定は合法・有効と考えているはずの国) の中から、当該決定の違法・無効を国際司法裁判所に審理してもらうために勧告的意見を要請することについて賛同してくれる国を集めてこななければならないことになる。それは、もちろん理論的にはあり得る話ではあり、実際にも、稀有な例として[政府間海上協議機関 \(IMCO。現、国際海事機関\(IMO\)\) の海上安全委員会の構成に関する 1960 年勧告的意見](#)¹³があるが、一般的に期待できることではない。

実際には、当該国際機構内で多数派を占め、従って多数決で当該国際機構の行為を決定できる国が、当該行為の合法性・有効性に関する「お墨付き」を得るために勧告的意見を求めることも多い (例、既に扱った南西アフリカ (ナミビア) に関する一連の勧告的意見や、国連経費勧告的意見)。もちろん、何らかの決定が取られる前に、当該決定の法的基礎が曖昧であるため、勧告的意見要請に賛同する国が多数派を占めて要請がなされるこ

¹² [国際海洋法裁判所](#)にも勧告的意見制度があり、[国際海底機構](#)が意見を求めることができる ([国連海洋法条約](#) 191 条)。この規定に基づき、[深海底活動保証国の責任・義務に関する勧告的意見](#)が 2011 年に出されている。この意見については、薬師寺公夫「深海底活動に起因する環境汚染損害に対する契約者と保証国の義務と賠償責任」松井芳郎ほか (編)『21 世紀の国際法と海洋法の課題』(東信堂、2016 年) 338 頁。

¹³ 波多野里望・松田幹夫 (編著)『国際司法裁判所 判決と意見・第 1 巻 (1948 年—1963 年)』(国際書院、1999 年) 451 頁 [横田洋三]。

ともある（例、国連損害賠償勧告的意見、[WHO とエジプトとの協定の解釈勧告的意見](#)¹⁴）。また、これも以前扱った核兵器使用の合法性に関する勧告的意見（WHO 要請）は、WHO 内の多数派は当該問題につき WHO が権限を有すると考えて勧告的意見を要請したものの、ICJ が WHO のそのような権限を否定して勧告的意見の付与を拒否した例である。この勧告的意見手続において WHO 内の少数派諸国は WHO の権限を否定する議論を改めて展開しており、WHO の権限をめぐる WHO 構成国間の紛争が ICJ により審理され、少数派が「勝訴」した稀な例と言える。

勧告的意見は拘束力を持たないが（詳しくは国際法（対人管轄・紛争）で学ぶ）、[国連特権免除条約](#) 30 項のような規定が適用される場合は、その規定を根拠に拘束力を有することとなる¹⁵。

以上

¹⁴ 波多野里望・尾崎重義（編著）『国際司法裁判所 判決と意見・第 2 卷（1964 年—93 年）』（国際書院、1996 年）477 頁 [波多野里望]。

¹⁵ 詳細は、杉原高嶺『国際司法裁判制度』（有斐閣、1996 年）第 14 章七 2。