

# いわゆる「法的拘束力を有する」国際連合決議の 国内における作用に関する一考察

吉 村 祥 子

## 一、はじめに

国際社会における国際機構の活動に関しては、従来より多くの関心が寄せられてきた。今日その傾向はますます強まってきたが、その理由としては、国際機構が量的に増加したことにより、国際機構の活動の範疇が増大したこと、国際政治の変化により国際社会における国際機構がより大きな役割を果たすようになってきていること、等が挙げられるであろう。これらの理由に加えて、国際機構の活動に対して関心が寄せられる大きな要因として、国際機構の採択する様々な決議や宣言、行動規範などの文書が、国際機構の構成員である国家の活動に大きな影響を与えていること、加えて採択される文書の量的な増加により、将来においても影響が拡大する傾向にあることが挙げられる。さらに、国際機構により採択された種々の文書は、国家のみならず、企業や個人等の私人の活動にも影響を及ぼしている。つまり、国際社会の中で国際機構の果たす役割について考察する際に、国際機構の活動がいかに国家及び私人に「作用」しているかを考察することが

必要とされる。

とりわけ、国際機構の採択する文書の中でも、設立条約上の規定に基づいて「法的拘束力を有する」国際機構の決議は、直接又は間接に最も強く国家及び私人に「作用」するものとして常に注目されてきた。その顕著な例としては、国連連合安全保障理事会（以下、国連安保理）が国連憲章第七章に基づいて採択する決議が挙げられる。国連憲章第七章に基づき安保理の「決定」として採択される決議は、例えば国連総会によって採択される「勧告」決議とは異なり、加盟国は決議内容を「受諾し且つ履行することに合意」している（国連憲章第二五条）。このように、「加盟国を直接に法的に拘束して行われる」国際機構の活動は、国際機構の「構成員としての国家の主権が伝統的に作用」するが故に、加盟国の「主権的な最終決定の自由は確保」しようとする国際機構が多数を占める中で、「まさに画期的な注目すべき現象」といえよう。<sup>(1)</sup>

国際法学及び国際機構論において、国際機構の採択する文書が国家及び私人にいかなる影響を及ぼすかという点については、これまでも多くの研究が行われてきた。とりわけ「法的拘束力」を有しないとされる決議の内、国際機構の組織の維持及び運営内容を定める決議（いわゆる国際機構の「組織法」<sup>(2)</sup>）に関しては、設立条約においては勧告の権能しか有しない機関において採択されても、実際には拘束力を有するとして、その法的性質が議論の対象となってきた。<sup>(3)</sup> このような国際機構の「組織法」に関する議論は「内部法」に関する議論とも関連し、その範囲や、法的性質などが、国際法との関連において分析されてもいる。<sup>(4)</sup>

一方、国際機構の「作用法 (operative acts)」の分野に属し、しかも「法的拘束力」を有するとされる決議に関しては、どの範疇の決議が「法的拘束力」を有するかという議論<sup>(5)</sup>や、それが国際法の法源と見なされるかという議論はなされている。<sup>(6)</sup> しかしながら、特に「法的拘束力」を有する国連決議の作用に関しては、「法的拘束力」を有しない決議に比較すれば議

論は少ないように思われる。<sup>(7)</sup> 確かに、国連総会によって採択されるいわゆる「勧告」決議や、国連専門機関によって採択される「技術的規則」に関する決議に関しては、「法的拘束力」は有しないとされるものの、何らかの作用的な効果を有していると認識され、研究が行われてきた。<sup>(8)</sup> それに対し、「法的拘束力」を有する決議が国家および私人に対していかなる効果を与えるかという点については、特定の事例（例えばEUの規則等）や特定の国家のケース・スタディは存在するものの、国連安保理によって採択されたいわゆる「法的拘束力」を有する決議の作用に関しては、一般的な形ではそれほど論じられてはいないのではないだろうか。

その理由としては、国連憲章第二五条に基づき、安保理の「決定」を加盟国が履行することは、条約上の義務であり、「法的拘束力」を有する「決議の場合は法律上の問題は起こらないと解されていることが挙げられる。<sup>(9)</sup> 別言すれば、「法的拘束力」を有しない国際機構の決議の効果に関しては、国際法学における諸理論と関連させたり、あるいは別個の法体系として認識する試みなどがなされ、その固有の性格が模索されているのに対し、「法的拘束力」を有する決議の場合は、国際機構の設立条約における規定の問題として解されているのである。加えて、決議が法的拘束力を有するのであれば、国内においても条約と同様の作用があるとも考えられている。例えば、法的拘束力を有する安保理決議は、一般的に日本国内において条約と同様の効力を有すると指摘されている。<sup>(10)</sup>

また、「法的拘束力」を有する決議の国家による不履行が指摘されることもあるが、その説明としては、当該国家の履行能力または意思の欠如、あるいは強制力や効果的な監視の欠如、等の点が挙げられてきた。<sup>(11)</sup> 例えば、国連安保理で採択された「法的拘束力」を有するとされる決議と、いわゆる「勧告」とされる決議、及び専門機関によって採択された規則の国家による履行を比較・分析した研究は、「国際機構においては、決定も勧告も決議遵守の意思と能力を持つ限られた

いわゆる「法的拘束力を有する」国際連合決議の国内における作用に関する一考察（吉村）

国家によって実現されているために、決議の法的拘束力は、履行を担保する原動力とはなっていない」と指摘する<sup>(12)</sup>。そのため、国際機構の決議の国家による履行に際しては、国際機構設立条約における「事前の合意」に加えて、個々の決議に対し、個別的・具体的な「事後の合意」の存在が必要であるとする<sup>(13)</sup>。加えて、国際法学における議論では、「法的拘束力」を有する決議の国家による不履行は、条約上の義務の不履行であるから国家責任を生じるといふ説明がなされている<sup>(14)</sup>。しかしながら、国家責任の観点より安保理決議の不履行を論じる際に、国家責任に関する法理論の適用可能性という点を再考する必要があるのではないだろうか<sup>(15)</sup>。

そこで、本稿においては、国際機構の採択する文書の内、いわゆる「作用法」の分野に属する国際機構の決議、特に設立条約上の規定に基づいて「法的に」加盟国を拘束するとされる決議が、実際に国内でどのように作用しているのかを、国連安保理によって決定された経済制裁の事例を通して考察する。特にその事例の内、国連安保理において、国連憲章第七章に基づいて採択された経済制裁に関する決議<sup>(16)</sup>が、どのように国家及び私人に「作用」しているかを分析する。その上で、「法的拘束力」を有する国際機構の決議が、条約等と同様の法的効果を有するのか、それとも別個の効果を有しているのかを検討することとする。

## 二、作用法の定義

国連安保理において決定された経済制裁に関する決議は、いわゆる国際機構の「作用法」の分野に属するとされる。ここでは、作用法を定義したいいくつかの学説を概観し、それらの学説が決議の国内における「作用」の様態について、どのように捉えているかを考察する。

まず、デッター (Deter, Ingrid) は、国際機構の作用法を、機構の目的を遂行するため、あるいは設立目的の達成のために制定される規則と規定する<sup>(17)</sup>。そして、作用法の分野に属する国際機構の決議は、国際機構の内部 (anyone inside the organization)、加盟国 (Member States)、非加盟国 (non-Member States) および機構 (organizations) を名宛人とすることとする<sup>(18)</sup>。

また、アメラシンゲ (Amerasinghe, Chitharanjan) は、作用法を、機構の直接および実質的な活動 (the direct and substantive operations of organizations) を規律するものと規定する<sup>(19)</sup>。その例としては、国連憲章第六章および第七章に基づいて国連安保理が採択する決定、国連憲章上の規定に基づいて国連総会が採択する決議、憲章に基づき、保健の分野において国際保健機関 (WHO) が採択する決議、世界銀行が開発援助活動を行う際の (特に貸付を行う際の) 決定、国際通貨基金 (IMF) が特別引出権 (SDR) 等に関して行う決定、などを挙げる<sup>(20)</sup>。

横田は、『国際作用法』とは、国際組織がその目的の実現のために行う一切の活動を規律する法、および、その活動を通じて他の主体に規律を及ぼす法の総称である。』と規定し、その「定立の方法の違いにより、(イ)規制的作用法、(ロ)合意に基づく作用法、(ハ)基準設定および監視の作用法、の三つに類別」する<sup>(21)</sup>。横田はさらに、規制的作用法を「国際組織が自己の決定に基づいて、一方的に、他の主体に規律を及ぼす作用法の総体」と規定し、その例として国連が憲章第四一条あるいは四二条に基づいてとる非軍事的ないし軍事的措置、IMFにおける平価変更の承認、等を挙げる。また、合意に基づく作用法を「国際組織が、外部の主体との合意に基づいて、その主体、あるいはその主体の管理下にある他の主体に規律を及ぼす作用法の総体」と規定し、例としては国連の平和維持活動 (PKO)、世界銀行による貸付協定等の締結と開発事業の実施の監視、等を挙げる。さらに、基準設定および監視の作用法を、「国際組織が一方的に一定の基準を設定し、その基準確保のために行う一切の活動に関する法の総体」と規定し、例として国際労働機関 (ILO) による条約および勧告

の採択とその監視活動、国際民間航空機関 (ICAO) や WHO 等の国連専門機関による技術基準の採択および改正、を挙げ<sup>(22)</sup>。このように、横田は、国際機構の作用法について詳細な定義を行っている。

このように、学説においては、国際機構の「作用法」の定義が行われ、また論じられている。しかしながら、その具体的な作用の様態、特に「法的拘束力を有する」決議の国内における作用の様態については、国際法学における議論と同様に、詳細な検討の対象とはされていない。例えば、アメラシングは、作用法の法的効果については機構の設立条約に基づくとし、国連憲章第六章に基づく安保理の活動や、総会の「勧告」については、その法的効果について国連憲章は明確に述べていないとする。しかしながら、国連憲章第七章に基づく安保理の「決定」については、その法的効果について、憲章は明らかにしている<sup>(23)</sup>と述べ、それを国際機構独自の法作用ととらえようとはしていない。また、横田は、国際機構の機能面、制度面に関する「組織法」に比して、活動面、作用面を規律する「作用法」の研究には十分な注意が払われてこなかったと指摘し、「今日の国際組織が固有の目的の実現のために行う独自の作用を規律する法」である「作用法」の概念を導入することが必要であると述べるにとどまる<sup>(24)</sup>。つまり、横田は、いわゆる国際機構の「法的拘束力を有する」決議についても、機構の「独自の作用を規律する法」と認識しているが、ここでは決議の具体的な国家による履行は検討の対象とされていないのである。

### 三、「法的拘束力を有する」国連安保理決議の国家による履行

#### 1 一般的な履行の様態

学説においては、国際機構の作用法に関して、以上のような議論がなされているが、実際の決議の作用はどのような

ているのだろうか。ここでは、個別国家の履行に関して検討を行う前に、「法的拘束力を有する」経済制裁決議の国家による履行をまず一般的に概観する。国連においては、安保理において国連憲章第七章に基づき経済制裁が決定された際には、その履行確保の手段として、決議による履行確保要請、事務総長に対する国内的措置の報告、制裁委員会に対する国内的措置の報告および委員会による監視活動、の措置がこれまで講じられている。その内、国家による事務総長への国内的措置の報告及び制裁委員会への報告状況について概観し、次いで法的拘束力を有する経済制裁決議の国家による履行を分析する。

対南ローデシア部分的経済制裁を決定した安保理決議二二二の履行に関して事務総長報告書がまとめられた一九六七年二月の時点における国連加盟国は一二二カ国であったが、事務総長に対し回答を行ったのは、国連非加盟国のスイス等を含む一一五カ国にとどまった<sup>(25)</sup>。対南アフリカ武器等禁輸を決定した安保理決議四一八の履行に関しては、報告書がまとめられた一九七九年二月の時点における国連加盟国は一五二カ国であったが、武器禁輸監視委員会に対し回答を行ったのは、国連非加盟国を含む一一八カ国であった。対イラク経済制裁に関しても、国家は制裁委員会に対する回答を要請されたが、イラクを除く三六カ国の国連加盟国が回答を行わなかった<sup>(27)</sup>。対旧ユーゴスラビア経済制裁に関しては、安保理決議七一一に対する措置としては合計一一一通の回答が<sup>(28)</sup>、安保理決議七五七に関しては合計九九通の回答が寄せられている<sup>(29)</sup>。また、対リビア経済制裁に関する安保理決議七四八に関しては、合計八四通の回答が<sup>(30)</sup>、対ソマリア武器禁輸に関しては、六八通の回答しか寄せられなかった<sup>(31)</sup>。このように、いわゆる「法的拘束力を有する」決議に関しても、履行措置を報告さえしない国家が常に存在する。

また、報告に際しては、中谷が指摘するように「被制裁国とは経済的關係を有しない」旨を報告する国家が回答数の半

数近くを占め、安保理によって決定された経済制裁の履行に際して、何等の国内的措置も講じる必要がないとする国家が大半である。<sup>(32)</sup> 例えば、対南ローデシア部分的経済制裁を決定した安保理決議二二二の履行に関する報告においては、回答を行った一一五カ国のうち、六二カ国が南ローデシアとの経済関係を有しないとされている。<sup>(33)</sup> 対イラク経済制裁決定決議に關しては、事務総長が決議履行に關する具体的法令名や罰則規定等を報告するよう国家に対し要請を行ったが、<sup>(34)</sup> その要請に対して回答を行ったのは六六カ国にとどまった。<sup>(35)</sup> このように、安保理において経済制裁が決定されても、実際に国内的措置を講じる国家の数は限定されていると言わざるを得ない。

さらに、これも中谷によって指摘されるように、報告に際し、経済制裁の履行の目的で制定された法令の全文を報告する国家もあるが、全く具体的措置に言及せずに「経済制裁の履行上必要な措置を講じた」等と回答するにとどまる国家が大半である。<sup>(36)</sup> 例えば、対南アフリカ武器等禁輸の履行に際しては、国連非加盟国を含む一一八カ国が武器禁輸履行委員会に対し回答を行い、その内三五カ国が、回答を行う前に何らかの国内的措置を講じたとしている。その中で、具体的な法令名(例えば、Decree concerning certain sanctions against South Africa, issued on 15 December 1977, など)を報告において言及している国家は一二カ国であり、法令の本文を報告した国家は四カ国(スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、フィンランド)<sup>(37)</sup>にとどまっている。<sup>(38)</sup> つまり、「各加盟国による措置の履行は様々であり、国連への履行報告についても量的にも質的にも差異が大きい」<sup>(39)</sup>のである。

確かに、これらの報告数は、経済制裁の「勧告」が行われた場合よりも相対的に多いのは事実である。対南ローデシア経済制裁勧告決議(総会決議二〇二二(X))及び安保理決議二二七)に対しては、四七カ国が回答を行い、<sup>(40)</sup> 対南アフリカ武器禁輸勧告(安保理決議一八一及び一八二)に対しては、一九六三年には合計六七カ国が回答を行い、<sup>(41)</sup> 一九六四年には、



当時国連非加盟国であった韓国・ドイツを含む合計六四カ国が回答を行った<sup>(42)</sup>。これらの回答数は、「法的拘束力」を有する決議の場合に比して、相対的に少ないことは事実である。つまり、勧告決議に比して、「法的拘束力」を有する決議に對しては、より多くの国家が少なくとも注意は払っていると考えられる。

これらの一般的な履行状況を見た上で、以下、米国、日本、オランダを例にとり、個別国家による「法的拘束力を有する」決議を履行する上での国内的措置を検討する。

## 2 米 国

米国においては、国連憲章第四一条に基づく経済制裁が決定された際には、国連参加法 (United Nations Participation Act)<sup>(43)</sup> の §287c<sup>(44)</sup> に基づいた国内的措置が講じられるとされる。具体的には、決議を履行する大統領令が発令されたり、大統領令の履行目的で、財務省、特にその外国資産管理局 (Office of Foreign Asset Control, OFAC)、<sup>(45)</sup> 國務省及び商務省により規則が制定される。また、企業活動に対する許可 (license) も行政府によって与えられる。加えて、国際的緊急事態における経済権限法 (International Emergency Economic Powers Act)<sup>(46)</sup>、<sup>(45)</sup> 国家緊急法 (National Emergencies Act) 等に基づいた措置も講じられる。これらの国内法が存在することにより、米国においては、経済制裁に関連する「法的拘束力を有する」決議の履行は比較的容易であるとされる。

確かに、対南ローデシア経済制裁、対イラク経済制裁が安全保障理事会で決定された際には、国連参加法等に基づく国内的措置が講じられた。南ローデシアに対する経済制裁措置が決定された安保理決議二三二に対応して、一九六七年一月五日に大統領令一一三三二<sup>(47)</sup>が発令され、当該大統領令履行の目的で、行政府によりローデシア取引規則 (Rhodesian

いわゆる「法的拘束力を有する」国際連合決議の国内における作用に関する一考察 (吉村)

Transaction Regulations) が制定された<sup>(48)</sup>。また、安保理決議二五三が採択された際には、大統領令一一三二二と同様に国連参加法に基づき、一九六八年七月二九日に大統領令一一四一九<sup>(49)</sup>が発令され、その実施の目的で、南ローデシア制裁 (Rhodesian Sanctions Regulations) が制定された<sup>(50)</sup>。これらの措置は、若干の適用除外があるもの、おおむね決議の内容に従った品目の輸出入禁止や、決議の規定で言及された措置を禁じる内容となっている。

そして、対イラク経済制裁が安保理で決定された際にも、米国は、国連参加法に基づく措置を講じている。米国は、国連安保理によって対イラク経済制裁が決定された三日後に、国連参加法、国家緊急法、国際的緊急事態における経済権限法に基づく大統領令一二七二四<sup>(51)</sup>を発動した。大統領令一二七二四は、また、財務長官に大統領令履行のための規則制定権限を与えている<sup>(52)</sup>。これを受けて「クウェート資産規制規則 (Kuwaiti Assets Control Regulations)」及び「イラク制裁規則 (Iraqi Sanctions Regulations)」が外国資産管理局によって告示された<sup>(54)</sup>。これらの措置に加え、一九九〇年一月五日には、対イラク経済制裁関連の大統領令・行政規則を補完するイラク制裁法 (Iraq Sanctions Act of 1990) が公布された。このように、米国は、罰則規定を有する国内的措置 (大統領令、行政規則、イラク制裁法という法律) により、安保理決議六六一を履行した。

しかしながら、対南アフリカ武器禁輸措置を履行する際には、米国は南ローデシアの場合とは異なる国内的措置を講じている。対南アフリカ武器禁輸を決定した安保理決議四一八の採択後に、決議履行の目的で若干の強化が行われたが、(例えば、輸出管理規則 (Export Administration Regulations) が改正されて、南アフリカの軍・警察向けの物資・技術データの輸出・再輸出が禁じられた<sup>(55)</sup>) 国連参加法に基づく措置は講じられず、一九六三年二月三十一日の非公開の政府ガイドラインによる規制が武器取引に適用されていた<sup>(56)</sup>。また、国際安全保障援助及び武器輸出管理法 (International Security

Assistance and Arms Export Control Act, 1976)<sup>(57)</sup> に基づく国防省及び国務省の規則が武器取引を行う企業活動に適用され、南アフリカ向けの商業的輸出については、輸出管理法 (Export Administration Act, 1969) に基づき、商務省の許可制とされてきた。<sup>(59)</sup> これらの国内的措置により、米国は、安保理決議四一八の採択以前に、武器禁輸措置を行っていたと表明した。<sup>(60)</sup> 確かに、決議採択より八年経過した一九八五年には、国連参加法に基づき、南アフリカからの武器輸入禁止を含む追加的措置を規定する大統領令一二五三二二<sup>(61)</sup>が発令され、一九八六年には包括的反アパルトヘイト法 (Comprehensive Anti-Apartheid Act) が成立して核関連物資・技術等の対南アフリカ輸出や、米国の管轄下にあり商務省の軍用品リストに掲載されている品目の南アフリカへの輸出が禁止された。しかし、決議採択後八年以上もの間、対南アフリカ武器取引に関しては、「ガイドライン」が適用されていたことが指摘される必要がある。

また、国内において安保理決議が履行されても、その後の法令の改正により、結果的に安保理決議に反する行動がとられることもある。その典型的な例としては、一九七一年の Strategic and Critical Materials Stock Piling Act の修正法 (いわゆるバード修正法) が議会において可決され、<sup>(62)</sup> 安保理決議で禁じられた南ローデシア産のクロムを含む戦略物資の米国への輸入が合法化されたことが挙げられる。米国においては、一九七七年の国連参加法の修正により、安保理が経済制裁を発動している間には、南ローデシアからのクロム鉱の輸入は再び禁止されたもの<sup>(63)</sup>の、対南ローデシア経済制裁を一方的に解除することが可能な法律 (一九七八年九月に可決された国際安全保障援助法 (International Security Assistance Act) の一部を修正する Case-Javis 修正法、及び一九七九年八月に改正された一九八〇—一九八一年度国務省委任法 (Department of State Authorization Act)) が制定され、バード修正法が廃止された後にも、国連安保理による制裁解除の決定が行われる前に、対南ローデシア制裁解除が国内的には「合法化」されつつあった。<sup>(64)</sup> 結局、国連安保理において対南ロー

いわゆる「法的拘束力を有する」国際連合決議の国内における作用に関する一考察 (吉村)

デシア経済制裁の解除が決定される数日前に、国連参加法に基づく大統領令が発令され、対南ローデシア経済制裁は一方的に解除された。<sup>(65)</sup>

加えて、場合によつては、安保理決議そのものが米国内法に編入されない場合もある。例えば、旧ユーゴスラビア、アンゴラ (UNITA)<sup>(67)</sup> に対する安保理の経済制裁決定決議に対しては、大統領令ならびにその履行規則が制定された。ロシアに対する経済制裁措置は、安保理の経済制裁措置発動以前に、米国は制裁措置を発動している。<sup>(68)</sup> また、ハイチ、ルワンダ<sup>(70)</sup> については、安保理決議を履行する大統領令が発令されているが、規則は制定されていない。リベリアについては、大統領令・行政規則ともに発令されておらず、安保理決議は米国の国内法に編入されていない。

このように、米国内における安保理決議の「作用」の様態にはばらつきがあり、例えばブランド (Brand, Ronald) は、一般的に、米国において、安保理決議の編入手続は、(1) 議会が決議を立法によつて履行する、(2) 大統領が上院の三分の二以上の多数の賛成を得て、条約として批准する、(3) 大統領令によつて決議に国内的効力を与える、(4) 安保理決議の採択の際に、賛成票を投じることを、国連代表部に指示する、の「少なくとも四方式」存在すると指摘する。<sup>(71)</sup>

また、経済制裁に関する国連安保理決議は、法律に基づく大統領令ならびに行政規則によつて履行されているため、国内法体系においては上位に位置する法律が改正されれば、当該大統領令ならびに行政命令の有効性が否定されることも可能であるという点が指摘される必要がある。これを条約の場合と比較すれば、米国の合衆国憲法第六編二項は、「この憲法、これに準拠して制定される合衆国の法律、および合衆国の権限に基づいてすでに締結されまた将来締結されるすべての条約は、国の最高法規である」<sup>(72)</sup> (This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in Pursuance thereof; and all Treaties made, or which shall be made, under the Authority of the United States, shall be the supreme Law of the

Land)」と規定する。また、条約の国内法体系における位置づけにおいては、法律（連邦法）と同一の国内的効力を有する、と位置づけられている。<sup>(73)</sup> 加えて合衆国憲法第六編二項は、法律と同様に、条約を「国の最高法規（supreme Law of the Land）」であると規定し、さらに、「各州の裁判官は、州の憲法または法律中に反対の定めがある場合でも、これらのものに拘束される。」と規定する。つまり「憲法に従って適正に署名、批准され、公布・公表された条約は、憲法体制にもとづいて、国内的効力をもつものとされる」<sup>(74)</sup>のである。

このように、安保理が決定した決議の国内法体系への編入手続、及び国内的効力は、米国においては条約の編入手続・国内的効力とは異なっていることがわかる。また、国内的効力の順位についても、条約が米国連邦法と同等の順位が国内法によって認められているのに対し、安保理決議の国内における地位や効力については国内法上の規定が存在しない。このため、対南ローデシア経済制裁の事例のように、大統領令・行政規則のみによって安保理決議が履行された場合には、国内法体系においては上位に位置する法律が改正されることにより、決議の規定に反する国内的措置が制定される可能性も否定し得ないのである。

### 3 日 本

日本においては、米国のように安保理によって決定された経済制裁を履行する目的で、独立して制定された法律は存在しないが、日本において国連憲章第四一条に基づく経済制裁の決定措置を履行する際に適用されるのは、外国為替及び外国貿易管理法<sup>(75)</sup>（以下、外為法）及びそれを実施するための「外国為替管理令」<sup>(76)</sup>「輸出貿易管理令」<sup>(77)</sup>ならびに「輸入貿易管理令」<sup>(78)</sup>等の外為法関連政令とされる。特に、外為法は一九七九年及び一九八七年に改正されたことによつて、いわゆる「国

いわゆる「法的拘束力を有する」国際連合決議の国内における作用に関する一考察（吉村）

一六九（一六九）

家安全保障」を目的とする資本取引・役務取引・対内直接投資・輸出に関して規制を行うことが可能となっている。国連安保理によって発動された経済制裁は、この条項に基づくことが想定されている<sup>(79)</sup>。

例えば、対南ローデシア経済制裁が安保理において発動された際には、安保理決議二二二の履行措置として外為法第四八条第一項<sup>(80)</sup>に基づき、輸出貿易管理令の一部を改正し、石油及び石油製品に加えて自動車(原動機付自転車を含む)<sup>(81)</sup>並びにその部分品及び附属品を輸出承認品目に追加した<sup>(82)</sup>。そして、外務省告示として安保理決議の全文が官報に掲載された<sup>(83)</sup>。また、輸入の停止については、安保理決議二二二の採択前に、輸出貿易管理令の告示の改正が施行されており、南ローデシアの全品目(書籍及び定期刊行物を除く)の輸入は許可制とされていた。

安保理決議二二三の発動に対しても、外務省による決議全文の告示が行われた後<sup>(84)</sup>に、外為法第四八条一項に基づき、輸出貿易管理令の一部を改正する政令が昭和四三年六月一三日に発令され、同年六月一五日より南ローデシアを仕向地とする全貨物の輸出を通産大臣の承認事項とした<sup>(85)</sup>。また、外国為替管理令第一条ならびに第二六条の規定に基づく通商産業省令<sup>(86)</sup>及び大蔵省令<sup>(87)</sup>が発令され、対南ローデシア向け支払が許可制となった。結果として、南ローデシア向けの支払は安保理決議二二三に規定された例外措置を除いて、「事実上許可されないこととなった」<sup>(88)</sup>。

イラクに対する経済制裁に関しては<sup>(89)</sup>、平成二年八月一〇日に外国為替管理令以下、外為管理令(第一二条四項に基づき、外国為替の管理に関する省令が改正され<sup>(91)</sup>、改正後の省令に基づく大蔵省告示においては、外為法に定められた居住者が、「イラク若しくはクウェートに主たる事務所を有する法人その他の団体」「又はこれらの者により実質的に支配されている法人その他の団体」<sup>(92)</sup>に対して金銭の貸付契約を行う際には、大蔵大臣が当該資本取引の内容の変更又は中止を勧告することができる、と規定する。また、外為管理令第六条第一項に基づき、「居住者若しくは非居住者が外国へ向けて

行う支払又は居住者が非居住者に対し行う支払であつて、イラク又はクウェートに住所若しくは主たる事務所を有する法人その他の団体：又はこれらの者により実質的に支配されている法人その他の団体：に対し行うもの及びこれらの者が外国へ向けて行う支払<sup>(93)</sup>は、大蔵大臣の許可制となつた。そして、「イラク若しくはクウェート」において行う事業に係る対外直接投資も、大蔵大臣が当該資本取引の内容の変更又は中止を勧告することができることとなつた。<sup>(94)</sup>

また、国連安保理による決定で、武器を対象とした禁輸に関するものは、いわゆる「武器輸出三原則」<sup>(95)</sup>の対象であり、輸出は行われなとする。例えば、対南アフリカ武器禁輸が決定された安保理決議四一八に関しては、日本は、外務省告示として安保理決議四一八を一九七八年二月二〇日付の官報に掲載し、<sup>(96)</sup>武器製造等の技術に関しては政令等の改正を行った<sup>(97)</sup>が（例えば、外国為替管理令の一部を改正する政令を制定して対南アフリカ技術援助を許可制とし、<sup>(98)</sup>事実上許可を与えないこととした、武器の製造に係る技術援助は外国為替管理令に基づき大蔵大臣ならびに通産大臣の許可制となり、<sup>(99)</sup>航空機、武器、火薬、原子力、宇宙開発、電子計算機等に係る技術援助は、貿易外取引の管理に関する省令に基づき、大蔵大臣ならびに通産大臣の許可制となつた、<sup>(100)</sup>など）、武器輸出に関しては「武器輸出三原則」の存在により別段の措置は講じられなかつた。

これらの措置により、日本が法的拘束力を有する安保理決議を「誠実に遵守」<sup>(101)</sup>したとする説もある。しかし、法的拘束力を有する決議の国内における作用という点より問題となるのは、例えば対イラク経済制裁決議が外為法上「わが国が締結した条約」ではなく、その他の「国際約束」に該当するものと解釈された点である。<sup>(102)</sup>換言すれば、日本政府は、国際法上「法的拘束力を持つ」安保理決議を、条約とは異なるカテゴリーにを属すると解釈し、その解釈の上に立って国内的措置を講じているのである。このように、「法的拘束力を持つ」安保理決議と条約に関して、国内法上異なる手続・効力が

生じている点について、古川は、「日本国憲法九八条二項は、「日本国が締結した条約および確立された国際法規」の誠実遵守を謳っている。…しかしながら、憲章第七章の各条項および二五条から派生してくる安保理決議に関しては、わが国内法上の効力や位置づけについて議論がなされないまま今日に至っている。」と指摘する。<sup>(105)</sup>

確かに、条約に関しては、日本国憲法は、その第九八条二項において「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実遵守することを必要とする」と規定する。この規定は、確かに、「条約および確立された国際法規の遵守を述べるにすぎず、条約・確立された国際法規を法律等の形式に変型して遵守するのがあるいは国内法の中に包括的に受容するののかについて明示的に述べていない」が、「条約の一般的な受容の慣行が確立している」<sup>(104)</sup>と指摘される。また、学説においても、(1)条約等が国内的にも行われることにより、はじめて条約を誠実に遵守するといえる、(2)実質的に条約の承認を行いつつ、条約と反する法律を制定することは考えられない、(3)憲法において憲法改正、法律・政令と並列的に条約の公布を規定しており、日本国憲法第九八条二項は、公布された条約は国内法とする主旨をあらわしている、等の理由により、条約がの国内的効力は憲法上認められていると考えられている。政府の慣行においても、「条約は公布することによって、そのままの形で、国内的効力が認められる」と解されており、複数の裁判判例においても、条約の国内的効力が認められている。<sup>(106)</sup>

また、条約の国内的効力については、日本国憲法に明確な規定が存在しないが、学説においては、「解釈と慣行」において「一般に、条約に対して法律よりも優先する効力を与えている。」<sup>(106)</sup>と指摘されている。実務においても、「条約と法律については、原則として、条約が優先すると考えるべきであろう」と指摘されている。その上、例えばポツダム宣言受諾の降伏文書や、平和条約等「わが国の危急存亡に際し、わが国の存立を全うするためにやむなく締結されるような」条約



については、「かりに、憲法と抵触する部分があつても、なおかつ有効とみるべきではないかと考えるべき」と解釈されている。「確立された国際法規」、つまり慣習法についても同様の解釈が適用される。<sup>(107)</sup>

これらを鑑みれば、法律に基づいて政令・省令の改正等にて履行される安保理決議の国内的効力は、日本においては条約とは異なるのではないだろうか。「政令が、法律よりも形式的効力が劣ることはない」のであり、省令は政令よりも下位に位置する<sup>(108)</sup>のであれば、一般的には法律よりも優先する効力が与えられている条約・慣習法と比較しても、安保理決議を履行する措置の国内的効力が劣っているのは明らかである。

以上の如く日本は安保理によつて決定された経済制裁措置を履行するために、主として外為法及び外為法及びそれに関連する政令・省令に基づく措置を講じたが、安保理の決定した決議を国内に編入する際に、条約とは異なる手続を用いており、また、編入された決議の効力も条約とは異なることが明らかになる。

#### 4 オランダ

オランダにおいては、一九五三年六月二二日の改正により、憲法上に国際機関の決定と国内法の関係についての規定が挿入された。<sup>(109)</sup>改正されたオランダ憲法は、第六六条及び第六七条において、Self-Executing である規定を有する条約は、公布された日よりオランダ国内の規則に優先して適用されると規定し、条約の公布手続き（通常はオランダの条約集への掲載）が国際機関の決定にも同様に適用されると定める（英訳では、Art. 65. The provisions of agreements the contents of which may be binding on anyone shall have this binding effect as from the time of publication. Rules with regard to the publication of agreements shall be laid down by law. Art. 66. Legal regulations in force within the Kingdom shall not apply if

いわゆる「法的拘束力を有する」国際連合決議の国内における作用に関する一考察（吉村）

this publication should be incompatible with provisions - binding on anyone - of agreements entered into either before or after the enactment of the regulations. Art. 67.... With regard to decision made by organizations based on international law, Articles 65 and 66 shall similarly apply.)。国連安保理の決議も、それが安保理の(つまり国際機関の)「決定」であり、Self-Executingである規定を有すれば、公布された時より規則に優先する効力を有する。

対南ローデシア経済制裁に関しては、当初、このオランダ憲法に定められた手続きがとられた。つまり、安保理決議二二三及び二五三に関しては条約集に掲載されたのである。<sup>(10)</sup>

しかしながら、決議二二三及び二五三以外の安保理決議に関しては、条約集に掲載されることはなく、法律に基づいた行政命令の発令により履行された。<sup>(11)</sup> 例えば、対イラク経済制裁決議の履行に関しては、一九七七年制裁法 (Sanctions Act 1977) に基づく制裁令 (Sanctions Decree) が発動されたが、これは憲法に定められた手続きとは異なっている。また、対南ローデシア経済制裁決議に関しても、当初憲法に規定された手続きがとられたものの、その後、安保理決議二二三に關しては、一九六二年輸出入管理法 (Import and Export Act of 1962) に基づく南ローデシア輸出入令 (Southern Rhodesia Import-Export Decree of 4 July 1966)<sup>(12)</sup> が発令され、安保理決議二五三に關しては、制裁法 (Sanctions Act) ならびに一九三五年輸出禁止法 (Prohibitions of Exports Act of 1935) に基づく行政命令 (Royal Decree of 7 November 1968)<sup>(13)</sup> が発令された。これらの行政命令は、安保理決議二二三に対して発令された南ローデシア輸出入令を無効にする命令ではなく、両方の行政命令が効力を持っていたため、その適用に際しては様々な法的问题が発生した、と指摘される。<sup>(14)</sup>

安保理決議二五三はまた、自国に登録された、また自国民が所有・チャーターする船舶によって南ローデシア産品の輸送を禁じる規定を設けていたが、オランダ政府は船舶会社の協会と紳士協定を締結するにとどまり、制定に時間を有する

という理由より、法令を制定しなかつた。また、航空機による輸送に関しても、オランダ政府は航空会社を紳士協定を締結するにとどまつた。<sup>(116)</sup>

このように、「法的拘束力を有する」安保理の決定であつても、異なる国内法上の手続を用いて国内法体系に編入されれば、国内的効力は結果的に異なる。その理由としては、国連の決定は、多くの場合政治的な決定であり、国内法体系に編入する際に用いられる手続も、政治的な要素により左右されると指摘されている。<sup>(117)</sup>つまり、オランダのように、憲法上において国際機関の決定の編入方式に対する規定が設けられていても、その規定が適用されず、一般的な輸出入管理に関する法令が適用される場合も存在する。この場合、編入された安保理決議は、オランダ憲法に規定される如く、憲法に優位する効力は与えられず、それより下位の効力か、場合によっては法的拘束力を有しない紳士協定として履行されている。

#### 四、「法的拘束力を有する」国連安保理決議の私人への適用

以上述べたように、「法的拘束力」を有する国際機構の国家への「作用」は、同一国内においてもある程度のばらつきがある。それでは、私人に対する「作用」はどのような様態なのであろうか。

一般的には、国連決議等を履行する国内的措置が存在し、私人の活動が当該国家の管轄下にあると判断された場合は、国家は国内的措置に基づいた行動をとる。国内的措置により罰則が規定されている場合には、該当する罰則を私人に対し課すこともある。しかしながら、国内的措置が存在しても、私人に対する適用が行われない場合がある。その主要な理由としては、(1)例えば国家の領域外で企業活動が行われる、国内的措置が講じられる以前に契約が締結されていたなど、企業活動が国内的措置の適用外である、(2)企業活動を規制するには国内的効力が十分ではない、(3)経済制裁に関する国内的

措置の解釈により、私人に対する適用が行われぬ、が挙げられる。

国内的措置の適用外であった私人の活動が問題となった例としては、スイスが挙げられる。<sup>(117)</sup> 対南ローデシア経済制裁が安保理において決定された際に、事務総長に行った報告の中で、スイスは、一九六五年二月一七日に、スイス領域内における全ての南ローデシアからの輸入を許可制にしたこと、またスイス領域内から南ローデシアを仕向地とする輸出を妨げる措置を行ったことを報告している。<sup>(118)</sup> しかしながら、スイス領域外において行われた取引については、その法的効果は及ばないというのがスイス政府の主張であった。スイス政府は、スイス企業が取引に参与したとされる事例においても、取引がスイス領域外で行われている場合には管轄権を適用できないとした。<sup>(119)</sup>

これに対し、国連法務部は、国際法は、国家が域外においても効力を持つ立法を行うことを妨げてはいないという見解を表明した。そして、ロチュース号事件判決やイギリスの対敵取引法・南ローデシア令等の事例を挙げ、「これらは領域内のみならず領域外における自国民及び法人の活動を規制し、領域外において法令に反した自国民・法人の活動に対して国内において刑罰を課している国内立法 (national legislation) の明確な例である。このような立法は、国際法に反しているとはされていない。」と報告した。<sup>(120)</sup>

しかしながら、スイスの立場は変化することなく、同様の主張を制裁委員会で繰り返した。スイス政府は、決議に反した企業活動に対しては、スイス法に基づいた「介入」しか行うことはできないとして、スイス法の域外適用は行わない立場を表明した。<sup>(121)</sup> このように、安保理決議を履行する国内的措置が存在しても、企業活動に対して法に基づいた管轄権を及ぼすことが不可能な場合もある。

また、国内において決議を履行する措置は講じられたが、当該措置の国内法上の効力の事由から国連決議に基づく経済

制裁を履行できないとする国家もある。その例として、先に挙げたオランダの事例が挙げられる。オランダにおいては、対南ローデシア経済制裁に関する安保理決議の特定条項の履行は、企業と紳士協定を締結することによって行われた。しかし、それは企業に対して法的拘束力を持たない協定であった。そのため、オランダ国際航空が南ローデシアにおいて離発着を行っていたことが確認されても、その行為を国内法により停止させることはできなかった。<sup>(122)</sup>

このように、「国際法上」法的拘束力」を有するとされる決議が国内において効力を有しても、国内法令に編入する段階で、措置の適用される対象が制限されたり、それが法的拘束力を有しない措置（例えば適用されても企業活動に法的効果を及ぼさないガイドラインなど）であれば、私人の活動の停止・終了を強制的に行うことはできないのである。

それでは、このような場合、あるいは国内法に決議が編入されない場合、「法的拘束力」を有する決議を直接私人に適用することは可能なのであろうか。この問題に関する裁判所の判断を示唆したのが *Diggs v. Dent* 判決及びその上訴審である *Diggs v. Richardson* 判決である。<sup>(123)</sup> 特に、*Diggs v. Dent* 事件の上訴審である *Diggs v. Richardson* 判決においては、南アフリカとの取引を差し控えることを全ての国家に対して要請した国連安保理決議三〇一自体が直接適用可能 (Self-Executing) であるか、つまり、安保理決議三〇一は、国内的措置（すなわち立法並びに行政上の措置）を必要とせず、国内で司法又は行政機関によって適用可能であるか、という点に関する判断を行った。この点に関して、裁判所は、「拘束的なアメリカ合衆国の国際的義務が存在する」と仮定しても、義務を課す国連決議は、決議履行のための立法が存在しなければ、米国民民に対し、裁判所で強制できる権利を授与しない。」と述べた。つまり、国連決議は、アメリカ合衆国において、直接適用ではないと判断したのである。裁判所は、安保理決議三〇一の規定は、個人に権利を付与する規定ではなく、政府に対して何らかの行動を要請する規定であるとした。<sup>(124)</sup> そして、安保理決議三〇一の規定は、行政府の管轄である対外関係に

いわゆる「法的拘束力を有する」国際連合決議の国内における作用に関する一考察（吉村）

関する規定であると述べた。このため、米国内裁判所において司法的強制可能となる立法措置、すなわち個人に権利を付与する国内的措置が存在しない限り、安保理決議三〇一は米国内裁判所において適用できないとした。

加えて、対旧ユーゴスラビア経済制裁に関する判例である *Milena Ship Management Co., et al. v. Richard Newcomb, et al.*<sup>(126)</sup> において、裁判所は、国連の経済制裁決議は企業に直接適用されないと述べた。一九九二年九月二八日の判決において、ルイジアナ地裁は、「最終的な分析において、船舶を拘留 (dock) することの可能な唯一の法は、大統領令…であつて、国連決議ではない」と述べている。さらに、同地裁は、「政府ならびにこの裁判所は、…国連制裁委員会の意見には法的に拘束されない。それらの意見は、…勧告的 (advisory) であり、大統領令に法的規範 (legal norm) を与えるものである。」と述べ、経済制裁を発動する国連決議の直接適用性については、裁判所は否定的な判断を行ったと考えられる。

このように、経済制裁を発動する国連決議は、それ自体では国内において効力を有せず、決議に対応し、かつ私人に適用する目的で制定された国内的措置が存在しない限り、私人は規制し得ないと考えられる。換言すれば、経済制裁を発動する国連決議は、国内において直接適用されるのではなく、対応する国内的措置により、私人に適用されると考えられる。学説においても、この立場をとるものがある。例えば、ガウランド・デバ (Gawland-Debas, Vera)<sup>(127)</sup> は、南ローデシアに対する経済制裁に関する研究の中で、一般的に安保理決議は個人に対して直接適用されないと述べる。その理由として、ガウランド・デバは、国連安保理決議 (特に国連憲章第四一条に基づく決定) を国内において実施するための国内法を有する国家の存在を述べている。さらに、国連法のような国内法が存在しない国家においても、新規に国内法を制定したり、外為法のような国内法に基づいた行政命令等の行政上の措置を講じていることから、国家実行においては、安保理決議は個人に対して直接適用されないという結論を導いている<sup>(128)</sup>。また、シュロイアー (Schreuer, Christoph) も、「例えば、…経

濟制裁あるいは他の制裁を強制する決議の如く、国内機関に特定の行動を要請する国際的な決定は、国内裁判所によって、自動的に履行されることはほとんどない。：国内裁判所によるこれらの決定の直接的な強制は、通常 practicable ではない。」と述べる。<sup>(129)</sup> シュロイアーは、その理由の一つとして、決議の文言の抽象性 (high level of abstraction) を挙げ、実際に経済制裁が適用される際には、国内的措置による詳細な規定の必要性があると述べる。<sup>(130)</sup>

以上の問題に加え、国内的措置ではなく、国連決議のみが存在する際に、それが企業間の契約の停止・終了に対して有効な事由となるかという問題を考察する必要がある。この点に関しては、最近の国連決議における、被制裁国政府、企業及び個人等から、制裁決議に関して停止・終了した契約に関する提訴 (claim) を受けないことを目的とした国内的措置を講じる決定が参考となる。(例えば、安保理決議六八七 (対イラク経済制裁決議) や決議七五七 (対セルビア及びモンテネグロ経済制裁決議) 等。) カージス (Kings, Frederic) は、このような条項が安保理決議に存在する理由として、禁輸が加盟国の国内法において直接適用されず、また国内法令も存在しない際には、不可抗力 (force majeure) を国内裁判所は認めない可能性を挙げる。<sup>(131)</sup> つまり、国連の経済制裁決議にこのような規定が存在しなければ、国内法令が存在しない限り、企業の契約の停止・終了が違法となる可能性が存在することにより、安保理決議六八七のごとき条項が存在するとしている。換言すれば、企業間の契約の停止・終了の原因となる「不可抗力」は国連の経済制裁決議のみでは構成できず、国内的措置による必要がある、と考えられるのである。

このような判例・学説に基づけば、国連憲章第四一条に基づき安保理によって決定された経済制裁措置においても、適切な国内法によって編入されない限り、私人に対して適用され得ないと考えることができる。

五、おわりに

各々主権を有する国家によって形成される国際機構の決議の一部が、国際機構の設立条約によって「法的拘束力」を有するとされたことは、確かに画期的であつた。その一方で、「法的拘束力」を有する決議が、国家あるいは私人にいか「作用」するかという点に関しては、確かに、国連憲章は明確化していない。「法的拘束力」を有する決議であつても、履行方式については機構の設立条約は指示せず、各国家の法体系によるとされ、<sup>(132)</sup>主権国家の裁量が認められてきたといえよう。しかし、本稿で挙げた若干の事例に見られる如く、国内における「法的拘束力」を有する国連安保理決議の作用の様態は同一国内においても必ずしも一定していない。また、私人に対する決議の適用も、各国家の裁量により、適用範囲が決定され、裁判所における判断においても、決議そのものに重点を置いた判断でなく、むしろ国内における履行措置に重点が置かれている。以上の点を鑑みれば、今後「作用法」の分野に属し、「法的拘束力」を有するとされる国際機構の決議が国内においていかに「作用」するべきか、という点がさらに考察されるべきではないだろうか。「法的拘束力」を有する決議を条約と同等に扱うべきか、それとも国家相互の合意に基づかない国際機構の決議を、独自の法体系を有するものとして国内において統一的に取り扱うべきか、あるいはあくまで国家主権を重視し、国家の国内事情により、決議をある程度弾力的に履行しても許容されるか—その考察が今後の研究課題となるであろう。

(1) 高野雄一『国際組織法』(有斐閣、一九七五)三五二—三五三頁。

(2) デッターは、国際機構の構造 (mechanism) に関する規則を「第一次法 (primary acts)」と定義した。Deter, Ingrid, *Law Making by International Organizations* (Norstedt, 1965), pp. 42-43. また、横田は、国際組織法の定義として「国際組織の設立」



地位、存続、改組、権限、解散等に関する法、および、その内部機関の設置、改廃、名称、構成、手続に関する法、ならびに、国際組織及び内部機関を構成する一切の人的、物的要素に関する法の総称である。」と定義し、内部法、対外法、組織法に分類する。横田洋三「国際組織の法構造―機能的統合説の限界」『国際法外交雑誌』第七七卷（一九七九年）五七三―五七四頁。

(3) 組織法に関する議論については、Dettler, *ibid.*, pp. 42-153, 等を参照。

(4) 「内部法」に関する研究を概観したものととして、田中積穂「新たな法現象としての「国際機構内部法」―その法的性質について」住吉良人・大畑篤四郎『二十一世紀の国際法』（成文堂、一九八六年）、茶木久美子「国連総会により採択される分担金割当て決議の拘束力」『社会科学ジャーナル』第三三号（一九八四年）五七―六二頁等を参照。

(5) 例えは、Goodrich, Leland and Hambro, Edward, *Charter of the United Nations* (Stevens & Sons, 1949), pp. 208-209, Higgins, Rosalyn, "The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions Are Binding Under Article 25 of the Charter?" *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 21 (1972) pp. 270-286, Cot, Jean-Pierre et Pellet, Alain, *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article* (中川喜一郎・斎藤恵彦監訳、アラン・プレ・ジャン・ピエール・コット『コマンテール国際連合憲章』) 六〇―六〇九頁、森肇志「国際連合安全保障理事会の拘束ある決定の範囲―黙示的一般権限と特定権限―」『本郷法政紀要』第三号、二八六―三一九頁（一九九四年）等を参照。また、国連安保理により発動された経済制裁の事例と関連させてこの問題を論じているものとして、中谷和弘「経済制裁の国際法上の機能とその合法性」『国家学会雑誌』第一〇〇巻、九四九―九五四頁（一九八七年）参照。ただし、この条文を最も狭く解しても「第二五条は第七章に基づいて行われる決定のみを対象とする」（プレ、コット、前掲書、六〇二頁）のであるから、本論文の対象とする決議はいずれの説においても「法的拘束力」を有する決議と解釈できる。

(6) 例えは、アークハースト (Akehurst, Michael) は、加盟国を法的に拘束する国際機構の決定でさえも、法源とみなすのは疑わしい (questionable) とする。Akehurst, Michael, *A Modern Introduction to International Law* (George Allen and Unwin, 1978), p. 44.

(7) 例えは、ヴィラリー (Vially, Michel) は、国連憲章第二五条のように、設立条約上の規定が存在すれば、国際機構の活動に對する国家の義務が生じるとしているが、国連総会決議の場合には、設立条約上に憲章第二五条のような規定がないため、学説において多くの議論が行われていると指摘する。Vially, Michel, "Unilateral Acts of International Organizations" in Bedjaoui, Mohammed ed. *International Law: Achievements and Prospects* (Martinus Nijhoff, 1991), p. 258.

いわゆる「法的拘束力を有する」国際連合決議の国内における作用に関する一考察 (吉村) 一八一 (一八一)

(8) 例えば、国連総会決議は「法的拘束力」は有しないものの「政治的」「道義的」拘束力を有するとする説、繰り返し決議が採択される又は引用されることにより慣習法化するとする説、国際法における法と非法の間の「灰色地帯」に属するソフト・ローであるとする説、などがこれまでに学説において展開されている。また、国連専門機関の技術的規則に関しては、加盟国は反対の意思表示をしない限り拘束されるといいうわゆる「コントラクティング・アウト」の制度が採用されていることに対して、「条約に代わる新たな立法手続」という観点より分析が行われた。これらの学説を概観したものとして、茶木久美子「国際機構の決議の法的性格に関する研究—いわゆる「決議の拘束力」論に関する批判的検討—」『国際基督教大学大学院行政学研究科提出博士論文』(一九八七年)を参照。

(9) 例えば、フロヴァイン(Frowein, Jochen)は、国際機構の設立条約において、決議が形式的に拘束する(formally binding)とされているれば、決議の加盟国に対する法的効果に関しては問題は提起されないが、勧告などの場合には問題が生じるとしている。Frowein, Jochen, "The Internal and External Effects of Resolutions by International Organizations" *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 49, pp. 783-784 (1989).

(10) 例えば、Remarks by Professor Kawagishi, *Proceedings of Annual Meeting of the American Society of International Law* 1995, p. 360.

(11) 但し、国連憲章においては、国連安保理によって発動される経済制裁に関し、決議を履行することにより経済的困難に陥るとされる国家の決議不履行に対しては、安全保障理事会との協議の対象となると規定される(国連憲章第五〇条)。

(12) 茶木、前掲論文、一七九—一八〇頁。

(13) 茶木、前掲論文、一八五—一八六頁。

(14) 同様の議論で国連による経済制裁に関連するものとして、中谷和弘「経済制裁の国際法上の機能とその合法性」『国家学会雑誌』第一〇一卷(一九八八年)三〇〇—三〇二頁。

(15) 国家責任に関する法理論は、一般的には、「現実には、発生した損害を媒介として、加害行為を行った主体と損害をこうむる主体」の「対立関係を規律する」目的において構成される。しかしながら、安保理決議の不履行という条約違反により構成される国家責任に関しては、損害の構成要件、損害の程度を測定することが可能であるか、国家による「加害行為」および加害行為による「被害国」という概念が、この場合適用可能かという点が、考慮されるべきである。

- (16) 国連安保理で、「法的拘束力」を有する経済制裁決議（武器等の禁輸も含む）は、南ローデシア（決議二二三一、決議二五三）、南アフリカ（決議四一八）、イラク（決議六六一、決議一三三七）、旧ユーゴスラビア（決議七一三、決議七五七、決議九四二）、ソマリア（決議七三三）、リビア（決議七四八、決議八八三）、リベリア（決議七八八）、ハイチ（決議八四一、決議八七三、決議九一七）、アンゴラ（UNTA）（決議八六四、決議一一二七）、ルワンダ（決議九一八）、シエラレオネ（決議一一三二）に対するものがある。また、外交関係の断絶に関する決議としては、スーダン（決議一〇五四）に対する決議がある。
- (17) Dettler, *op. cit.*, p. 154.
- (18) Dettler, *ibid.*, p. 154.
- (19) Amerasinghe, C.F., *Principles of the institutional law of international organizations* (Cambridge University Press, 1996), p. 197.
- (20) Amerasinghe, *ibid.*, p. 197.
- (21) 横田、前掲論文、五八四―五八五頁。
- (22) 横田、前掲論文、五八四―五八九頁。
- (23) Amerasinghe, *op. cit.*, pp. 197-198.
- (24) 横田、前掲論文、五七〇―五七一頁。
- (25) S/7781/Add. 1-5. もともと、この回答数の中には、ポルトガルのように、対南ローデシア経済制裁に関する安保理決議を履行しない旨表明した国家も含まれることに留意する必要がある。
- (26) S/13721.
- (27) これらの国家のリストは、Bethlehem, D.L. ed., *The Kuwait Crisis: Sanctions and their Economic Consequences Part I* (Cambridge University Press, 1991) pp. 10-12 に記載されている。
- (28) S/23800 para. 6 及び S/25027 para. 14.
- (29) S/25027 para. 14.
- (30) S/23992, S/23992/Add.1, S/23992/Add. 2.
- (31) S/23693.

いわゆる「法的拘束力を有する」国際連合決議の国内における作用に関する一考察（吉村）

- (32) 中谷、前掲論文、第一〇一卷、二九八―二九九頁。
- (33) 中谷、前掲論文、第一〇一卷、二九九頁。
- (34) Questionnaire concerning National Measures Adopted in Implementation of Security Council 661 (1990), reprinted in Bethlehem, *op. cit.*, p. 516.
- (35) これらの回答内容は、Bethlehem, *ibid.*, pp. 517-641 に記載されている。
- (36) 中谷、前掲論文、二九九頁。
- (37) それぞれ、S/12508, S/12509/Add. 1, S/12510/Add. 1, S/12511/Add. 1を参照。もともと、対旧ユーゴスラビア経済制裁を決定した安保理決議七二三に関しては、制裁委員会により、四九カ国に対してのみ、履行の具体的な措置の報告を行う要請がなされた。S/23800 para. 6.
- (38) 対南アフリカ武器禁輸履行監視委員会に対し、報告を行った国家のリスト及び報告内容を記した安保理のドキュメント・ナンバーは、S/13721, Annex IIを参照。
- (39) 中谷、前掲論文、第一〇一卷、三〇〇頁。
- (40) これらの措置は、S/6830 からS/7140 までの国連文書に掲載されている。
- (41) S/5438 and S/5438/Add. 1-6.
- (42) S/5658/Add. 1-5.
- (43) U.S.C.A. Title 22, §287. 米国国連参加法の立法過程ならびに適用については、Malloy, Michael, *Economic Sanctions and U.S. Trade* (Little Brown, 1990), pp. 148-158 を参照。
- (44) この項の名称は、"Economic and communitation sanctions pursuant to United Nations Security Council Resolution" である。
- (45) U.S.C.A. Title 50, §§1701-1706.
- (46) U.S.C.A. Title 50, §§1601-1651.
- (47) Executive Order No. 11322 (5 January 1967), reprinted in S/7781 Annex II.
- (48) *Code of Federal Regulations* (21 CFR), Title 31, Part 525.

- (49) Executive Order No. 11429 (29 July 1968), reprinted in S/8786 Annex II.
- (50) *CFR*, Title 31, Part 530.
- (51) Executive Order 12724 (9 August 1990), *Federal Register*, Vol. 55, p. 33,089.
- (52) 米国は、安保理決議が採択される以前にも、イラクによるクウェート侵攻が発生した時点で、対イラク・クウェート資産凍結等を規定した大統領令を発動していた。Executive Order No. 12,722 (2 August 1990) ならびに Executive Order No. 12,723 (2 August 1990).
- (53) Executive Order No. 12,724, Section 5.
- (54) これらの規則の効力が発生したのは、それぞれ一九九〇年一月三〇日、一九九一年一月一八日である。
- (55) *Federal Register* Vol. 43, No. 36 (22 February 1978), pp. 7311-7315. しかしながら、「この改正は、南アフリカに対する武器ならびに軍用品の輸出に関する一九六三年及び一九七七年の国連安保理決議に従い…」とされており、必ずしも安保理決議四一八の採択のみを理由として行われたわけではない。 *Ibid.*, p. 7314, §385.4 Country Group V.
- (56) Mehlman, Maxwell, Milch Thomas and Toumanoff, Michael, "United States Restrictions on Exports to South Africa" *American Journal of International Law*, Vol. 37 (1979) pp. 583-585.
- (57) U.S.C.A. Title 22, §§2751-94 (1976). 武器輸管理法二七七八条は、世界の平和と安全ならびに米国の対外政策の目的で、大統領は防衛品目 (defense articles) 及び防衛役務 (defense services) の輸出入の管理を行う権限を持ち、輸出入に参与する米国人 (persons of the United States) に対して対外政策ガイドラインを与える権限があることを規定する。
- (58) Mehlman, et al., *op. cit.*, p. 585.
- (59) Mehlman et al., *ibid.*, p. 587.
- (60) Carter, Barry, *International Economic Sanctions: Improving the haphazard U.S. legal regime*, (Cambridge University Press, 1988) p. 182. 米国は、安保理決議四一八の履行措置を国連事務総長に報告した際に、米国は一九六三年より自発的に対南アフリカ武器禁輸を行っていたとした。S/12479 を参照。
- (61) Executive Order No. 12,532, *Federal Register*, Vol. 50, p. 36,861 (1985).
- (62) U.S.C.A. Title 50, §98-98h.

いわゆる「法的拘束力を有する」国際連合決議の国内における作用に関する一考察 (吉村)

- (63) U.S.C.A. Title 22, §287(c).
- (64) これらの法律については Hurst, Peter, "Economic Sanctions: The Lifting of Sanctions against Zimbabwe-Rhodesia by the United States", *Harvard International Law Journal*, Vol. 21 (1980), pp. 254-257 を参照。
- (65) Executive Order 12,183, *Federal Register*, p. 74787 (1979).
- (66) Executive Order 12,810 (9 June 1992), Executive Order 12831 (13 January 1993), Executive Order 12846 (25 April 1993), Executive Order 12934 (25 October 1994), *CFR* Title 31, Part 585.
- (67) Executive Order 12,865 (26 September 1993), *CFR* Title 31, Part 590.
- (68) Executive Order 12,543 (7 January 1986), Executive Order 12,544 (8 January 1986), *CFR* Title 31, Part 550.
- (69) Executive Order 12,853 (30 June 1993), Executive Order 12,914 (7 May 1994), Executive Order 12,917 (21 May 1994), Executive Order 12,920 (10 June 1994), Executive Order 12,922 (21 June 1994). なお、ハイチに対する経済制裁を解除する安保理決議九四四が採択されたことにより、これらの大統領令は無効とする大統領令が発令された。Executive Order 12932 (14 October 1994).
- (70) Executive Order 12,918 (26 May 1994).
- (71) Brand, Ronald, "Security Council Resolutions: When Do They Give Rise to Enforceable Legal Rights?" *Cornell International Law Journal*, Vol. 9 (1976), p. 312.
- (72) 米国合衆国憲法の邦訳は、田中英夫編『BASIC 英米法辞典』(東京大学出版会、一九九四年)付録Ⅰ、「合衆国憲法：対訳」を参照した。
- (73) 高野雄一『憲法と条約』(東京大学出版会、一九六三年)一四二頁。
- (74) 水上千之「条約の国内的編入と国内的効力」『広島法学』一六巻四号(一九九三年)二七七頁。
- (75) 昭和二四年一月一日(昭和二五年一月二八日施行)、法二二八号。
- (76) 昭和五五年一月一日(昭和五五年二月一日施行)、政令二六〇号。
- (77) 昭和二四年二月一日(昭和二四年二月一日施行)、政令三七八号。
- (78) 昭和二四年二月二九日(昭和二五年一月一日施行)、政令四一四号。

- (79) 松下満雄『国際経済法』(有斐閣、一九九六年)二三四―二三五頁、一三三―一三九頁。
- (80) ここで適用された外為法の条項は、一九八七年の改正以前の条項である。
- (81) 政令第一〇号「輸出貿易管理令の一部を改正する政令」(昭和四一年二月三日付官報第一一七四一号)。なお、この措置は、安保理決議二二二に対応する措置ではなく、安保理決議二二七に対応する措置である。
- (82) 政令第三八九号「輸出貿易管理令の一部を改正する政令」(昭和四一年二月二四日付官報第一二〇一〇号)
- (83) 外務省告示第二五三三号(昭和四一年二月二八日付官報号外第一五九号)。なお、官報に掲載された決議は、日本語に翻訳された決議であった(以後、決議を掲載した外務省告示に關しても同様)。
- (84) 外務省告示第一二九号(昭和四三年六月一日号付官報一二四四五号)
- (85) 政令第一五八号「輸出貿易管理令の一部を改正する政令」(昭和四三年六月二三日付官報第一二四四七号)
- (86) 通商産業省令第七一号「南ローデシアに対する全面的経済制裁の実施に伴う貿易関係貿易外取引の管理に關する省令の臨時特例に關する省令」(昭和四三年六月二〇日付官報第一二四五三号)
- (87) 大蔵省令第三三三号「南ローデシアに対する全面的経済制裁の実施に伴う貿易関係貿易外取引の管理に關する省令の臨時特例に關する省令」(昭和四三年六月二〇日付官報第一二四五三号)
- (88) 山口英一「国連の対南ローデシア経済制裁とその効果」『国際問題』No. 242 (一九八〇年) 八二頁。
- (89) 安保理決議六六一に対して日本が講じた措置は、日本エネルギー法研究所『安全保障とエネルギー関連取引―湾岸危機をめぐる問題―』(日本エネルギー法研究所、一九九四年) 参考資料三「外国為替及び外国貿易管理法(抄)」と関連政省令・告示対照表」にもまとめられている。
- (90) 昭和五五年一〇月一日(昭和五五年二月一日施行)、政令二六〇号。
- (91) 大蔵省令第三二二号「外国為替の管理に關する省令の一部を改正する省令」(平成二年八月一〇日付官報号外第一九号)
- (92) 大蔵省告示第一三三三三号(平成二年八月一〇日付官報号外第一九号)
- (93) 大蔵省告示第一三四四号(平成二年八月一〇日付官報号外第一九号)
- (94) 大蔵省告示第一三五五号(平成二年八月一〇日付官報号外第一九号)

いわゆる「法的拘束力を有する」国際連合決議の国内における作用に關する一考察(吉村)

- (95) 武器輸出三原則とは、「武器」に該当する貨物については、その仕向地が「共産圏、国連決議による武器禁輸対象国及び紛争当時国」である場合には、輸出貿易管理令により輸出不許可とされることをいう。桜川明巧「日本の武器禁輸政策―武器輸出三原則の国会論議をめぐって」『国際政治』第一〇八号(一九九五年)八五―八六頁。また、いわゆる「武器輸出禁止法」の制定も模索されてきてはいるが、いまだ成立はしていない。桜川、同上、九八―九九頁。
- (96) 外務省告示第九三号(昭和五三年三月三〇日付官報第一五三六一号)。
- (97) 一九八一年のいわゆる「堀田ハガネ事件」を契機とする国会決議により、一九八一年以降は、武器技術も武器輸出三原則の対象となった。桜川、前掲論文、九〇―九一頁。
- (98) 政令第五八条「外国為替管理令の一部を改正する政令」(昭和五三年三月三〇日付官報第一五三六一号)。
- (99) 大蔵省告示第二五号(昭和五三年三月三〇日付官報外第二二二号)及び通産省告示第一三五号(昭和五三年三月三十一日付官報外第二五号)。
- (100) 大蔵省告示第二六号(昭和五三年三月三〇日付官報外第二二二号)及び通産省告示第一三三三号(昭和五三年三月三十一日付官報外第二五号)。
- (101) 例えば、Hirobe, Kazuya, "Article 98 Paragraph 2 of the Constitution of Japan and the Domestic Effects of Resolutions of the United Nations Security Council" *Japanese Annual of International Law* No. 36 (1993), pp. 17-32 等を参照。
- (102) 古川照美「安全保障理事会決議の機能変化と国内法制」『法学教室』No. 161 (一九九四年) 一五頁。
- (103) 古川、同上、一五頁。
- (104) 水上、前掲論文、二八二頁。
- (105) 水上、同上、二八二頁及び三〇〇―三〇一頁。
- (106) 水上、同上、二八九頁。
- (107) 林修三『法令解釈の常識』(日本評論社、一九七五年) 一六〇―一六二頁。もっとも、行政協定については、「必ずしも、法律に対する優位は主張しえないであろう」と指摘されている。林、同上、一六二頁。
- (108) 林、同上、一六二頁。



- (109) 一九五三年のオランダ憲法の改正については、Panhuyts, Jonkheer, "The Netherlands Constitution and International Law" *American Journal of International Law*, Vol. 47 (1953) pp. 537-558 を参照。また、改正された憲法規定の解釈適用に関しては、Panhuyts, Jonkheer, "The Netherlands Constitution and International Law—A Decade of Experience" *American Journal of International Law* Vol. 58 (1964), pp. 88-108 を参照。
- (110) Kuyper, Pieter, "The Netherlands and International Organizations" in Panhuyts, H. F. et. al. ed. *International Law in the Netherlands* (Sijthoff & Noordhoff, 1979), p. 336.
- (111) Kuyper, "The Netherlands and International Organizations", p. 336.
- (112) S/7781/Add. 1. また、同行政命令の内容については、Kuyper, Pieter, *The Implementation of International Sanction: The Netherlands and Rhodesia* (Sijthoff & Noordhoff, 1978) p. 78 参照。
- (113) Kuyper, *ibid.*, p. 79, S/8786/Annex I.
- (114) Kuyper, *ibid.*, pp. 79-82.
- (115) Kuyper, *ibid.*, pp. 85-87.
- (116) Kuyper, "The Netherlands and International Organizations", p. 36.
- (117) スイスは、国連加盟国ではなく、また、中立国であるが、南ローデシアに対して国連安保理が経済制裁発動を決定した際に、決議を履行する国内的措置をとったと事務総長に報告した。S/7781, Annex II.
- (118) S/7781, Annex II.
- (119) 例えば、ローデシア産のクロム鉱の輸出をスイス企業である RIF Trading 社が仲介し、ユーゴスラビア／イタリアの港よりオーストリア／チェコスロバキアの企業へ輸送されたと制裁委員会に報告されたが、スイス政府は、取引それ自体はスイス領域外で行われており、政府は調査を行う権限がないとした。S/9844, Annex VII, p. 139.
- (120) *Ibid.*, p. 109.
- (121) S/10229, pp. 20-21.
- (122) Kuyper, *The Implementation of International Sanctions*, pp. 115-116.

いわゆる「法的拘束力を有する」国際連合決議の国内における作用に関する一考察（吉村）

- (123) *Diggs v. Dent* (May 13, 1975, District Court of Columbia), reprinted in *International Legal Materials*, Vol. 14, pp. 797-805 及び *Diggs v. Richardson* (December 17, 1976, U.S. Court of Appeals, District of Columbia). 555 *Federal Reporter*, 2nd Series, pp. 848-851.
- (124) 安保理決議三〇一は、経済制裁の「要請」であり「決定」ではない。しかし、裁判所は、ここでは、いかなる条件の下で安保理決議が拘束力のある国際義務を創出することが可能か(例えば、国連憲章二五条に基づいている、加盟国が安保理決議を履行することに合意する、直接適用する決議の有無、等)という問題については、判断を行わないと述べた。
- (125) 実際には、当該条約が個人の権利義務を創設せずとも、国内の司法又は行政機関によってそれ以上の措置の必要なしに適用される条約は多い。条約が「直接適用可能」というとき、「国内裁判所によって執行されうる個人の権利(義務)を創設すること」という概念でとらえるよりも、「それ以上の措置の必要なしに適用される」ととらえるのが、今日においては妥当である。岩沢雄司『条約の国内適用可能性』(有斐閣、一九八五)二九〇—二九二頁。
- (126) *Milena Ship Management Co., et al v. Richard Newcomb, et al.* (U.S. District Court for the Eastern District of Louisiana, 28 September 1992), 804 *Federal Supplement* p. 859. (LEXIS 16159).
- (127) *Gowland-Debbas, Vera, Collective Responses to Illegal Acts in International Law* (Nijhoff, 1990), p. 558.
- (128) *Gowland-Debbas, ibid.*, pp. 558-581. ガウランド・デバスは、ここで国連安保理決議の直接適用性を判断するため、安保理決議に対する国内的措置の規定を分析しているが、その一方でこれは「国際法と国内法」の関係であるとしている。Gowland-Debbas, *ibid.*, pp. 559.
- (129) Schreuer, Christoph, *Decisions of International Institutions before Domestic Courts* (Oceana Publication, 1981), pp. 210-211.
- (130) Schreuer, *ibid.*, pp. 200-201. 同様の指摘は、中谷、前掲論文、第一〇一卷、一九七—一九八頁、Combacau, Jean, *Le pouvoir de sanctions de l'O.N.U.* (Editions A. Pedone, 1974), p. 312 及び、中谷、前掲論文、第一〇一卷、一九七—一九八頁。
- (131) Kirgis, Frederic, "The Security Council's First Fifty Years" *American Journal of International Law*, Vol. 89, (1995), p. 524.
- (132) Owada, Hisashi, "International Organizations and National Law" *Proceedings of American Society of International Law* 1995, pp. 255-256.