

## 国際民間航空機関 (ICAO) の紛争解決機能

古 畑 真 美

### 一 はじめに——国際航空自由化と紛争解決——

各国の経済を支える基幹産業である航空輸送産業は、一九七〇年代後半に米国で始まった国内航空規制緩和、及び九〇年代の欧州域内自由化の影響を受けて、国際航空分野でも、これまでにない速さで企業再編が進み、生き残りをつけた競争・淘汰の時代を迎えている。かつては、国力の象徴として、制限的な二国間協定の下に保護されていた航空企業は、自由市場を目指すオープンスカイ型協定<sup>(1)</sup>を導入する国が漸次拡大することにより、世界中のエアラインとの競争環境の中での事業展開が余儀なくされている。

こうした変革の流れを利用して巨大化したメガ・キャリアを中心に、国際路線のネットワークが益々拡大している

今日であるが、国家がその領空の完全かつ排他的な主権を有するという航空輸送の性質上、政府が交渉窓口となつて二国間ベースで航空協定を積み重ねる、という基本構造は、一九四四年のシカゴ会議で確立された、いわゆるシカゴ・バーミューダ体制から大きく変化しているわけではない。即ち、国際民間航空条約（以下、シカゴ条約）において国家の領空支配権を確認した上で、自国の空を他国の民間航空に開放する程度については各国が任意に判断し、両国がほぼ対等の利益を得ることを条件とした相互主義の下に、二国間航空協定を個別に締結することによって航空企業の運営を許可する、という法構造が維持されている。従つて、世界には約一二〇〇に及ぶ航空協定が存在し、国<sup>(2)</sup>によっては一国で一〇〇以上の国及び地域との協定を有することに

なり、ネットワーク輸送の現実に合わない複雑な法体系であることから、運輸権についても多数国間条約で統一的に規定するべきであるとの議論が長年に渡って続けられてきた。最近では一部の地域で複数国間のオープンスカイ協定<sup>(3)</sup>が実現しているが、世界的な規模での統一条約の見通しは立っておらず、むしろ、多くの中小国が、これまで通り領空主権を盾に自国エアラインの保護を望む一方で、競争による事業拡大の条件を揃えた一部の国が閉鎖的な国家に対して規制緩和を迫る、という対立構造が航空分野においても顕在化することが考えられる。航空輸送の大競争時代之前に、経済的摩擦を含む国際航空紛争を、迅速かつ効果的に解消する紛争解決メカニズムの確立が急務である。

現在のところ、航空紛争を専門的に扱う第三者機関として考えられるものに、国際民間航空機関(以下、ICAO)がある。ICAOは、戦後の航空技術の平和利用と協調的発展を目的に、シカゴ条約によって設立され、一九四七年には国連の専門機関となっており、現在一八八カ国の加盟国を有する大規模国際組織である。その設立条約であるシカゴ条約には、締約国間で起こった条約上の紛争を、ICAOの枠内で解決するための紛争解決条項が置かれている。民間航

空の発展を根底から支えてきたICAOが、航空に関する専門性の高い国際紛争を扱う機関として最も適切であることは想像に難くない。しかし、ICAOの紛争解決条項の下で解決された事例は、それほど多くはないのも事実である。そこで本稿では、ICAOが紛争解決条項を扱う際の手続き的なプロセスを整理し、運用面における問題について検討する。また、ICAOは必ずしもこの紛争解決条項を用いることなく紛争を解決してきたという経緯があるが、紛争解決においてICAOが果たした役割を見ることにより、今後の航空紛争を扱う機関としての適格性を考察するものである。

## 二 シカゴ条約上の規定

### (一) 第一章に基づく申請

シカゴ条約は第一章「紛争及び違約」において「この条約及び付属書の解釈又は適用に関する二以上の締約国間の意見の相違が交渉によって解決されない場合には、その意見の相違は、それに関係のある国の申請に基づき、理事会が解決する。」(第八四条)として、締約国間に紛争が生じた際には、当事国間の外交交渉を前置することを条件に、

ICAO 理事会が紛争解決団体として機能することを定める。ICAO 理事会（以下、単に理事会）とは、ICAO の締約国から選出された三六カ国の代表者によって構成され、総会に対して責任を負う（第五〇条）、言わば ICAO の執行機関である。

第八四条が定める「理事会が解決する」とは、シカゴ条約及び付属書<sup>(4)</sup>の解釈・適用に関する締約国間紛争に対して、理事会が当該問題についての決定 (decision) を与えることを意味する。理事会の決定に不服のある締約国は、国際司法裁判所<sup>(5)</sup>（以下、ICJ）及び特別仲裁裁判所（以下、*ad hoc* 仲裁裁判所）へ提訴することができる。理事会の決定は、提訴によって破棄されない限り、当事国を法的に拘束する（第八六条）。また、理事会の決定は、それを履行しない航空企業又は国家がある場合には、その両方に対して制裁を規定することにより、強化されている。即ち、締約国は、自国領域を通過する締約国の航空企業が理事会の決定に違反していると理事会が決定した場合には、その航空企業に対して運営を許可しないことを約束し（第八七条）、締約国に対しては、総会は当該国の総会及び理事会における投票権を停止しなければならないとされる（第八

八条）。

第一八章が定めるこれらの規定により、ICAO 理事会は関係国の申請に基づいて条約及び付属書の解釈・適用に関する法的な判断を与え、紛争解決のための第三者機関として機能する権限を付与されていると言うことができる。本稿では、このような ICAO 理事会の紛争解決機能を「準司法的機能」と呼ぶことにする<sup>(6)</sup>。締約国によって本機能が申請された際、理事会は、書面及び口頭での訴訟手続を定めた「紛争解決のための理事会規則」<sup>(7)</sup>（以下、理事会規則）に則って審議を進める。この理事会規則は、国際司法裁判所規程を参考に作成されたものであり、当事国に対して司法機関に準ずる厳格な手続形式を要求する。しかし、ICAO としては紛争当事国間の交渉による解決を促す仲介・調停役としての役割を追求できるよう、規則上も柔軟な手続が確保されている。従って、専ら条文解釈に基づいて司法判断を下す裁判所機関とは性質を異にするものであり、準司法的機関としての ICAO の特徴が現れている手続規則と言えるものである（この理事会規則については後述する）。

第一八章に基づく理事会の準司法的機能が実際に用いら

れた事例は、約六〇年に及ぶICAOの歴史の中でもわずかに四件にすぎない。最初に付託されたのは、一九五二年のインド対パキスタン紛争である。この紛争は、パキスタン政府がアフガニスタンとの西側国境に飛行禁止区域を設定したことによりイランへの飛行が不可能となったインドが、シカゴ条約第五条(不定期飛行の権利)、第六条(定期航空業務)及び第九条(禁止飛行区域)の違反を訴えてICAO理事会に申請したものである。当時は、紛争解決のための理事会規則が採択されておらず、三人の理事会構成員による作業グループによって本件のための審議手続が検討された結果、理事会は両国に直接交渉を促し、結局は両国間の交渉により解決が行われた。二件目は、一九六七年、スペインが英領ジブラルタルの空港に面するアルジェシラス湾に飛行禁止区域を設置したことの違法性を訴えて、英国がICAOに申請した事件である。本件では、理事会規則に設けられたすべての書面手続(英国による申述書、スペインによる答弁書、英国による抗弁書、スペインによる再抗弁書)が行われたが、理事会による決定が行われる前に、両国の申出によって審議は無期限に(*sine die*)延期された<sup>(9)</sup>。また、三件目の事例として再びパキスタンとイ

ンドの間で起こった一九七一年の紛争は、パキスタンがハイジャック犯に援助を与えているとしてパキスタン航空の領空通過を全面禁止する措置を取ったインド政府を相手に、パキスタンがICAOに訴えた事件である。インドは、ICAO理事会が本件を扱うことについての先決的抗弁を提出した。理事会はこれに対して、自らの管轄権を認める決定を行ったが、インドは理事会の決定を不服としてICJに提訴したため、「ICAO理事会の管轄権に関する事件」<sup>(10)</sup>として国際裁判で争われることになった有名な事件である。ICJは、ICAO理事会の管轄権を認める判決を下したが、その後、両国の共同声明によってICAOでの審議は打ち切られ、理事会による最終的な決定は行われることなく終了した。

これらの三件の付託の後、第一章によるICAO理事会への付託は、約三〇年間に渡って途絶えていた。しかし、二〇〇〇年三月一四日、欧州が域内に独自の航空機騒音基準を設定したのは世界の統一基準を定めるシカゴ条約違反であり、自国の航空機に対する意図的な排除行為であるとして、米国が欧州諸国を相手にICAOに提訴する事件があった。ICAOの歴史上四件目の付託となるこの米欧紛争

では、エンジンマフラー (hushkit) 付きの航空機による欧州への進入を二〇〇〇年五月以降禁止する等としたEU理事会規則の合法性がICAO理事会の場で争われた。<sup>(12)</sup> エンジンマフラーの装着によってICAOの騒音基準をクリアしてきた米国機が規制の対象となり、しかも、エンジンマフラーは主に米国で所有されている航空機に装備される米国製品でもあることから、米国は、規制の差別的適用であるとしてEUに抗議したのである。<sup>(13)</sup> 米国は、EU理事会規則が、シカゴ条約第一条 (航空に関する規則の適用)、第十五条 (空港の使用料金その他の使用料金)、第三八条 (国際の標準及び手続からの背理)、第八二条 (両立しない取極めの廃止)、及び第一六付属書 (航空機騒音) の違反であると訴えた。<sup>(14)</sup> 欧州は七月一九日、ICAO理事会に先決的抗弁を提出し、<sup>(15)</sup> 抗弁の理由として、当事国間における交渉の欠如、国内的救済完了の欠如、請求された救済の範囲の問題、の三点を主張した。理事会は一月一六日、両当事者間には三年に渡る直接交渉の事実があることを認め、また、条約上の国家利益保護のために国内的救済完了は必要ではないとした上で、欧州が「仮にシカゴ条約上の違反があったとしても、ICAO理事会には、欧州加盟国がその

違反行為を止め、あるいは条約の下での義務に従うことを必要とするような新たな義務を課する権限を有しない」とする主張に対しては、「欧州による第三の抗弁は、それ自体、先決的性質のものではなく、本案の審議に入る前に判断を行う必要はない」として、この問題を本案に併合し、理事会が管轄権を有することを決定した。<sup>(16)</sup> また、ICAO理事会は、ICAO理事会の議長が調停者 (conciliator) となる周旋 (good office) によって交渉を続けるように両当事者に勧告した。欧州はこれを受けて、二月二日、両当事者は交渉を再開することを決定したとする答弁書を提出したが、当事国間の再交渉と並行してICAOでは騒音基準の改正作業も行われ、二〇〇一年六月には、第一六付属書の騒音基準の改訂が合意された。同年九月には、騒音対策についてのICAO総会決議が採択されたことを受けて、一月にはEU理事会は問題となった規則を撤廃したことにより、この紛争は消滅した。<sup>(17)</sup>

このように、条約上は準司法的機能を担う理事会ではあるが、過去に申請されたいずれの事件においても、締約国を法的に拘束する決定を下したことは一度もなく、従って、加盟国に対して何らかの制裁が発動されたこともない。そ

の理由として、ICAO 理事会はその組織構成の政治性から、シカゴ条約で与えられた権限の行使に不向きである、と言われることがある。理事会を構成する締約国の代表者は、個人としてではなく、各国の代表者として行動するため、理事会の構成員は、司法裁判所の裁判官とは異なり、単独ではその良心や、司法官としての宣誓<sup>(61)</sup> (judicial oath of office) に対して責任を負わない。Milde は、そうした性質ゆえに、理事会による紛争解決は、厳密に法規則に基づくというよりは、政策的配慮に基づいた判断となるという、ICAO 理事会による紛争解決機能を、独自の (swi generic) 仲裁又は外交的仲裁 (diplomatic arbitration) と呼び、制限的な国際仲裁のかたちであると述べている。<sup>(20)</sup> しかし、理事会が純粋な司法的機関ではないことが、直ちに、航空紛争解決団体として不適格であることを意味しない。一般の通商摩擦と同様に、航空問題においては、法的な対抗関係に持ち込むことが必ずしも有効な解決手段とは考えられてこなかったからである。また、理事会が準司法的機能を行使するのに相応しいか、という議論は、司法的機能を有する他の裁判機関と同様、付託された事件の性質が理事会における審議に適当かどうかによって判断され

るべき問題でもある。七〇年代までにICAOに提訴された紛争は、両国間の往年にわたる武力対立や領土問題を背景としており、その非友好的関係が航空分野にも波及したという側面がある。一九五三年と一九七一年のインド対パキスタン紛争は、カシミール問題を背景としており、一九六七年のイギリス対スペイン紛争では、英領ジブラルタルの法的地位をめぐる対立があった。問題の本質が航空摩擦以外のところにある国家間対立は、国際法が歴史的に積み重ねてきた紛争解決手段に訴えられるのが相応しく、ICAO がそうした問題を扱うことは機関の設立目的を逸脱するものである。<sup>(21)</sup> ICAO はこのような問題の性質ゆえに、当事国を法的に拘束する決定を行うことで国家間紛争に介入することになるのを回避するため、当事国間の仲介に徹することによって、少なくとも任務の範疇である航空摩擦の解消を促し、紛争の部分的解決に貢献した、と評価することも可能であろう。

## (二) 第九章に基づく申請

シカゴ条約は、第一八章に基づく準司法的機能以外にも、紛争当事国の依頼に応じて理事会が当該紛争に介入し、友

誼仲裁人 (amicable compounders) としての役割を果たすような規定を置いている。例えば、第九章には「理事会の義務的任務」(第五四条)として、「この条約に関して締約国が付託する問題を審議すること」(同条(二))、「この条約の違反及び理事会の勧告又は決定の不履行を締約国に報告すること」(同条(三))と定め、また、「理事会の任意的任務」(第五五条)として、「避けることができる障害が国際航空の発達を妨げていると認められる事態を締約国の要請に基づいて調査し、その調査の後、理事会が望ましいと認める報告を發表すること」(同条(四))という規定を置く。第九章によるこれらの理事会機能を申請する場合には、第一八章による付託に必要となる理事会規則上の手続が必要とされないため、紛争当事国は、小規模な紛争について、または、第八四条による付託に先立って、理事会の見解を得ることを目的に第九章の規定を用いることがある。前述の一九六七年英国対スペイン紛争は、第一八章への付託の前に英国が理事会に第五四条(二)による審議を依頼したが、交渉で解決することができず、第八四条への付託が行われたものである。<sup>(22)</sup> 他にも、チェコスロバキア、ポーランド及びハンガリー上空で政治ビラを散布する気球による領空

侵犯に関する審議の要請(一九五六年)<sup>(23)</sup>など、第九章による要請は、領空侵犯などの一時的な違反行為について、国際機関による事実認定を求めて行われる事が多い。

しかしながら、第九章による申請は、問題となる紛争が第一八章の紛争解決手続が想定するような状況下にあつて、理事会の準司法機能への訴えが妥当と思われる場合にも用いられることがある。例えば、一九六七年、ビラファ内戦が激化していたナイジェリアが、ポルトガル政府が当時のポルトガル領サントメからナイジェリアのポート・ハーコートへの空路を利用してビアファ反徒に武器や弾薬を供給していることにつき、ポルトガル政府による領空侵犯を訴えて、第九章による審議、調査、報告を要求した。本件は、理事会の議長による仲介努力も含めて約一八カ月に渡って審議が続けられたが、交渉による解決には至らなかった。しかし、その後も第一八章による理事会の決定プロセスに持ち込まれることはなく、結局は一九六九年六月二六日にナイジェリア政府の要求により、申請が取り下げられて終了した。<sup>(24)</sup>

Mildeは第九章に定める以上のような理事会の手続を、非司法的手続 (non-judicial proceedings) とし、国家間

紛争においてこのような手段を用いることは、当事国にとって受け入れ可能な非公式合意 (*modus vivendi*) を模索し、また、法的対抗関係に訴えることによる緊張を避けるという点で有効であると評価する。<sup>(25)</sup> 確かに、理事会の準司法的機能への付託が法的対抗関係であると見なされる場合にはそのように評価できるが、実際には、第一八章においても、理事会は何らかの決定を導くこともなく当事国間の交渉に任せてきたという経緯があり、手続的要件以外に、第九章と第一八章の運用面における相違は目立っていない。

### (三) 紛争解決のための理事会規則

ICAO 理事会は、条約上の規定に基づいて締約国間の紛争の解決が要請された際に、前述の「紛争解決のための理事會規則」に従って審議を進める。ここではこの理事会規則を用いて、ICAO における実際の紛争解決手続を見る。

理事会規則は、まず、本規則による審議対象となる紛争の性質を二種類に分けている。一つは、シカゴ条約第八四条、通過協定<sup>(26)</sup>第二二項及び運送協定<sup>(27)</sup>第四条三項により理事會に申請される「意見の相違 (*disagreement*)」であり(第一部及び第三部)、もう一つは、通過協定第二一条一項及

び運送協定第四条二項により、ある締約国の行為によって不正 (*injustice*) や支障 (*hardships*) を受けた国家が、理事会に訴える「苦情の申立 (*complaints*)」である(第二部及び第三部)。「意見の相違」の申請の場合には、第一部に定める訴訟手続を経て、最終的に理事会は当事国を法的に拘束する「決定」を与える(規則第一五条)。一方、「苦情の申立」については、理事会は問題を協議 (*consultation*) し、協議で解決しなかった場合には、必要に応じて事実認定 (*appropriate findings*) や勧告 (*recommendations*) が行われ、場合によっては第一部第一五条に定める「決定」が、「必要な変更を加えて (*mutatis mutandis*)」与えられることもある(第二八条)。理事会による事実認定や勧告には、決定のような法的拘束力はなく、また ICJ や *ad hoc* 仲裁裁判所への提訴も行われない。従って、意見の相違と苦情の申立の違いについては、前者には相手国による条約規定の違反や条約解釈上の紛争を前提とするが、後者の対象となるのは、法規範の違反を構成するには至らない相手国の合法的権利の行使によって自国に不利益を生じさせる行為である<sup>(28)(29)</sup>と言える。以下では、第一部「意見の相違」における手続を扱う。

「意見の相違」の審議を定める規則第一部は、国際司法裁判所とはほぼ類似した手続を規定する。請求訴状 (application) と申述書 (memorial) の提出によって訴訟が開始され、続いて被告が答弁書 (counter-memorial) を提出する<sup>(30)</sup> (第四条)。被告側に理事会の管轄権に対する疑問がある場合には、遅くとも答弁書の提出期限までに、先決的抗弁 (preliminary objection) を申し立てる。原告は、答弁書に対して抗弁書 (reply) を提出することができ、その場合には被告による再抗弁書 (rejoinder) が提出される。

先決的抗弁が提出されず、当事国間の直接交渉も行われない場合、理事会の中から選ばれた五名の代表者が構成する委員会が問題を調査し、その報告に基づいて理事会での本案の審議が行われる (第六条二項、第一五条)。一度この調査が行われると、他の理事会の構成員にとっては、同委員の調査報告に疑いを持つことは難しく、理事会の判断に決定的な影響を与えることが予想される<sup>(31)</sup>。この点、再び理事会組織の政治性が問題とされる可能性があろう。最終的な決定は、当事国を除く、理事会の構成員の過半数の承認により決定される。反対票を投じた理事会の構成員は、

少数意見 (dissenting opinion) を提出することができる (第一五条)。

また、係争事項に関係する締約国は、当該紛争から直接的な影響を受ける場合の訴訟参加が認められている (第一九条)。規則の編纂過程では、「直接的な影響」を受ける国の定義として、①条約の適用及び解釈に関する紛争の場合にはその条約の締約国、②紛争の当事国のみ、③当該紛争により何らかの影響を受けた国家、の三つの分類が考えられたが、①の解釈をすれば対象国が広がりすぎ、②では狭すぎるため、③を採用した。これによれば、対象となる国家が限りなく広がる可能性もあるが、訴訟参加しようとする国家は、理事会に対してその権利を証明するだけの証拠の提出が求められるので、直接的な影響を受ける国家とそうではない国家の間には一定の線引きが可能であると考えられたのである。競争時代の航空輸送に関する紛争においては、影響を受ける第三国の利益を考慮する形で解決されることは実務上の要請であり、実際の運用が期待される規定である<sup>(32)</sup>。

この理事会規則が司法裁判所の規則と異なるのは、一方では、書面手続において司法機関に順ずる形式を要求しな

がら、他方では、常に交渉による解決の可能性を探ることが手続規則上の文面に現れていることである。原告は申述書を提出する際に、問題が交渉によって解決しなかったことをまず証明しなければならない(第二条)。Bafourはこの交渉義務に関して、必ずしも二国間の直接交渉である必要はなく、ICAO総会における協議でも足りるとするが、交渉による解決の試みがないことを理由に、請求に対する抗弁は可能なのか、あるいは、もし可能であったとしても、そのような抗弁は決定過程の一時的な遅延を招くだけなのかは疑問であるとする。<sup>(34)</sup> 理事会はまず、答弁書が提出された時点で両国に直接交渉を促し(第六条)、この段階で交渉が行われなかった場合でも、交渉による紛争解決や問題の縮小の可能性が残されていると理事会が判断した場合に、最終決定が行われるまでの、あらゆる段階において、直接交渉に臨む場を提供する(第十四条一項)。さらに、理事会は当事国の同意に基づいて、両当事国の直接交渉を促すための援助を提供する。その中には、調停役を務める個人又は団体の選任が含まれる(同三項)。そしてまた、当事国の同意を条件として、理事会がより迅速で効果的な紛争解決のために有益と考える場合には、この理事会規則

の運用を変更又は停止することもできる(第三十二条)。このように理事会規則は、理事会が第一章が規定する準司法的機能を進めながらも、その過程においては可能な限り当事国間に交渉を促し、そして、そのための調停、仲介役を提供するように構成されている。即ち、ひとつの機関でありながら重層的な紛争解決機能を果たすことを想定した手続規則となっている。

### 三 上訴審としての国際司法裁判所

理事会の決定に不服がある締約国は、「第八五条(仲裁手続)」に従うことを条件として、理事会の決定について、他の紛争当事者と協定する特別仲裁裁判所又は常設国際司法裁判所に提訴することができる(第八四条)。また、被提訴国が「常設国際司法裁判所規程を受諾しておらず、且つ、紛争当事者たる締約国が仲裁裁判所の選定について合意することができない場合には、本条の規定にしたがって仲裁裁判所を設置しなければならないとされる(第八五条)」。この規定によれば、紛争当事国がICJ規程を受諾していなければ、*ad hoc* 仲裁裁判所設置のためのコンプロミ(付託合意)に合意できない場合においても、第八五

条の手続によって仲裁裁判所を設置する義務があることを意味する。即ち、シカゴ条約には、強制的仲裁条項が設けられていることになる。しかし、ICAO締約国の大多数は国連加盟国でもあり、よってICJ規程の当事国でもあることから(国連憲章第九三条)、「ICJ規程を受諾しておらず、且つ、仲裁裁判所の選定について合意することができない場合」という文言をそのまま解釈すると、この規定による強制的仲裁手続が実際に用いられることは極めて稀なケースとなる<sup>(36)</sup>。従って、シカゴ条約は提訴に関して、多くの締約国にとってはICJの強制的管轄権 (obligatory jurisdiction) を定めていることを意味する。

強制管轄権が設定されていない国際社会では、ICJの管轄権は、当事者がその意思を有する場合にのみ設定されるため、意思の表明方法として、当事国間の付託協定、裁判条約・裁判条項の締結、選択条項の受諾宣言がとられるのが通常である<sup>(37)</sup>。ICAO理事会の決定について、相手の同意がなくともICJに付託できるのは、この第八四条が裁判条項(この条項の挿入された条約の解釈・適用問題を裁判に付することを義務付ける規定)<sup>(38)</sup>として解釈されるからである。ICJ規程第三六条一項により、裁判所の管轄権は

「現行諸条約に規定する全ての事項に及ぶ」とされ、これは、あらかじめ条約の中に一定種類の紛争について裁判所の管轄権の行使に同意を表明していれば、その事項について裁判所の管轄権が及ぶことを意味する。今日では、専門的な国際機関の多くが設立条約内に独自の紛争解決条項を持っており、その決定に対する上訴先としてICJを指定する例も見られる。しかし、ICJにおける争訟事件の当事者となれるのは国家だけであるため(ICJ規程第三四条一項)、裁判所で争うためには国家間の紛争として付託せざるを得ないが、国際組織内部機関に対する上訴審としてICJを利用するには、可能な紛争内容に自ら限界がある。

前述の一九七二年「ICAO理事会の管轄権に関する事件」では、裁判所は本件の性格について、「国家間の通常の紛争を装っている(そうした紛争が問題の根底にある)が、裁判所が審議しているのは、一方の当事者は非難し、他方の当事者は擁護している第三者、即ちICAO理事会の行為である」と述べ、裁判所は事件の根底にある両国の紛争を認識しながらも、裁判所の判断が求められているのは、ICAO理事会の管轄権に対する決定の正当性であるとして、印パ紛争の全体を扱うことをしなかった。裁判所はこの事

件で求められた自らの機能について、「シカゴ条約は締約国に、またそれを通じて理事会に、理事会決定に対する、裁判所による監督を確保する可能性を与えている」と述べ、「国際機関がより良く機能するための裁判所による援助」である<sup>(40)</sup>と表現した。航空紛争解決のための上訴先としてICJを見る限り、理事会の行った決定を監督する機関として存在することは、政治的団体とみなされがちな理事会が、必要な場合には適切に準司法的機能の行使に挑むよう、圧力をかけるという点で評価できる。また、たとえICJが本来もつ機能を「小出し」にしかできなくとも、それが、紛争解決システムを内在する国際組織の機能を尊重することにつながるだろう。

ただし、ICAO理事会の管轄権事件では、ICJがICAO理事会の管轄権を肯定する判決を行った後も、理事会はその後の審理手続を継続することはなく、最終的には当事国によって紛争の申請が取り下げられた。ICJ提訴まで持ち込まれた本件でさえも、ICAOが問題を最後まで扱わなかったことにより、締約国間にはICAO理事会の紛争解決機能への疑問が一層深まることになったと言える。そして、その後しばらくは、ICAOの準司法的機能への申

請が行われなかったことは前述の通りである。しかし、ここでも紛争の性質が理事会への付託に適切だったか、という問題に立ち返る必要がある。本件はICJが認めているように、印パ間の武力紛争に端を発したものである。本紛争を扱うことがICAOの役割を逸脱しているのであれば、理事会自身が、ひいてはその監督者であるICJが、本件に対する理事会の管轄権を否定するべきであったのである。

#### 四 シカゴ条約外の航空紛争とICAOの關係

ここまでは、シカゴ条約上に規定されたICAOの紛争解決機能について述べてきた。ICAOは本条約によって設立された条約上の機関であることから、紛争解決機能が及ぶ範囲は条約内の紛争に限られているのが通常である。ところが、国際航空規制の大部分を占めるのは各国が個別に締結する二国間協定である。よって、航空紛争が生じる場面は、シカゴ条約よりも二国間航空協定であることが圧倒的に多いことが考えられる。二国間協定上に生じた摩擦は、他の分野における国際紛争と同様、行政府間の協議による解消が重視されているが、航空協定における「協議」とは、紛争回避のための予防手段ではなく、それ自体

が重要な紛争解決手段である。バーミューダ型の二国間協定の多くは、輸送力の増減を航空企業の判断に委ね、その後協定の輸送力条項に違反する結果が出れば、そのとき初めて政府間協議でそれを調整する方法であり、一般に「事後審査主義 (ex post facto review)」と呼ばれている。事後審査主義においては、自国に不利益が生じていることを過去のデータによって証明することが求められ、協議の段階ですでに紛争が生じていることになる。国家は事前に損害を防ぐことができず、事後審査主義による協議システムは二国間航空関係にしばしば深刻な対立をもたらしてきた。<sup>(41)</sup> 協議によって解決しなかった場合には、協定に規定された紛争解決手続がとられる。航空協定の場合、通常は *ad hoc* 仲裁裁判所を規定するが、国家は仲裁への付託を敬遠する傾向があり、実際に仲裁裁判に持ち込まれた航空紛争の件数は、歴史上わずかに五件にすぎない。<sup>(42)</sup> 膨大な数の航空協定による複雑な利害関係にも関わらず、表面化した事件数が極めて少ないのは、政府間交渉による水面下での調整がうまく行われていると予想できる一方で、二国間協定上の紛争を付託できる適切な第三者機関が存在してこなかったことを示しているとも言える。

しかし、ICAO は一九四七年の第一回総会で、ICAO 理事会は、締約国間で起こるいかなる意見の相違についても、当事国による明示的な要請により、仲裁団体としての役割を果たすとする決議を行っていた。<sup>(43)</sup> 即ち、シカゴ条約外の紛争でも、当事国の意思に基づいて、紛争解決団体となることを表明している。<sup>(44)</sup> 実際に、ICAO 発足直後に締結された二国間協定には、締約国間の紛争解決を ICAO に任せる規定が多く見られた。<sup>(45)</sup> しかし、Buergenthal がこれと同様の調査を、一九六〇年に ICAO に登録された約四〇の二国間協定について行ったところでは、ICAO 理事会の準司法的機能を利用する規定の数は減り、二国間仲裁に重点が置かれるようになったという。<sup>(46)</sup>

仮に二国間協定上の紛争が ICAO 理事会に付託された場合、シカゴ条約第一八章による申請と同様に、「紛争解決のための理事会規則」に従って審議されるのかについては定かではない。現行規則の前々規則である旧規則及び前規則である一九五三年規則では「本規則は、特に明記されていない紛争についても、適切で実効性のある範囲において、理事会に付託されたあらゆる問題に適用される」との文言が置かれていた。ただし、五三年規則の下で、理事会

がシカゴ規定以外の条約及び協定上の紛争を扱ったことはなかった。その後、一九五五年にハーグに集まった専門家グループによって作成されたのが、現規則(一九五七年規則)<sup>(49)</sup>であるが、五七年規則では、適用範囲をシカゴ条約、通過協定及び運送協定の三条約(シカゴ規定)上の紛争と明記しており、その他の条約への適用の可能性については規定を置いていない。これは、五七年規則への改正によって、条約外紛争への本規則の適用可能性を全く排除したというよりは、第一回総会決議を根拠に条約外の紛争がICAO理事会に申請された場合には、当事国間の合意ないし規定如何によって、本規則は「適正かつ実効的な範囲で」適用することも可能であると解される。

このように、理論上、ICAOはシカゴ条約及び二国間協定上の両方において紛争解決団体として機能することが可能であるが、実際に用いられた事例が少ないのは上述の通りである。ICAOはそのような実態を受けて、二〇〇三年第五回国際航空運送会議において、紛争解決のための「モデル紛争解決条項」<sup>(50)</sup>を採択した。これは、二国間ベースの航空協定が今後も維持されることを見込んだ上で、個別の航空協定に共通の紛争解決条項を取り入れることによって、

結果的には統一的な紛争解決システムの確立を目指すというものである。この新しい紛争解決条項は、様々な実務者の意見を取り入れる形で作成されたものであり、航空紛争解決に適する専門性を備えたパネルにおいて、迅速に審理が進められることを想定している。今後、新たに締結、ないし改正される二国間航空協定に、この紛争解決条項が取り入れられ、実際に運用がなされれば、理事会における審議に代わる有効な紛争解決手続として用いられるだろう。ICAOが利用価値の高い紛争解決機関として、航空関係の安定的な発展を支えることが期待される。最後に、このモデル条項の試訳を載せておく。

#### 「第x条 紛争の解決」

第x項 協議によって解決することができない紛争は、いずれかの締約国の申請により、調停人又は紛争解決パネルに付託される。そのような調停人又はパネルは、調停、紛争の実体(substance of dispute)の決定、救済方法の提案(recommend a remedy)又は紛争の解決のために用いられる。

第x項 紛争当事者は、調停人又はパネルへの付託事項、判断の原則又は基準、及び調停人又はパネルへの付託条件

について、あらかじめ合意しなければならない。また、必要ならば、当該紛争から直接的に影響を受ける締約国の暫定的救済と参加の可能性について考慮しなければならない。その際、簡素で応答的かつ迅速な手続であることの目的と必要性に留意するものとする。

第x項 調停人又はパネルの構成員は、ICAOが備える、適格な資格を有する航空専門家の登録名簿の中から指名することができる。専門家又は専門家集団の指名は、調停人又はパネルへの付託要求を受け取った日から一五日以内に行われなければならない。もし、当事者が専門家又は専門家集団の選定に合意できない場合には、その選定をICAO理事会の議長に委任することができる。この解決機構に登用される専門家は、紛争における係争事項一般について十分に専門性を有していなければならない。

第x項 調停は、調停人又はパネルの合意から六〇日以内に終了しなければならない。いかなる裁決も、もし勧告が行われるならばそれも含めて、専門家又は専門家集団の合意から六〇日以内に言い渡されなければならない。当事者は、調停人又はパネルが、当事者の申請により、先決的に決定が行われる暫定的救済を原告に与えることをあらか

じめ合意することができる。

第x項 当事者は調停が円滑に行われるよう誠実に協力する義務を負う。また、別段の定めがない限り、調停人又はパネルによる決定又は裁決に拘束されなければならない。当事者が、事実の認定のみを要求することをあらかじめ合意する場合には、当事者は、その認定された事実を、紛争を解決するために用いなければならない。

第x項 これらの機構にかかる費用は、あらかじめ見積もられ、平等に負担されるものとする。ただし、最終的な裁決の際に再び配分されることがある。

第x項 この紛争解決機構は、当事者間の協議過程、仲裁裁判の継続及び本協定の他の条項に定める規定に影響を与えることなく用いられる。」

## 五 おわりに

以上、ICAOによる紛争解決機能を、シカゴ条約に規定された紛争解決条項を中心に考察した。かつては、あまり利用されてこなかった理事会の準司法的機能ではあるが、その原因として、事件の背後にある国家間紛争の政治性から、ICAOが本来の機能を十分に発揮できなかったという

事情があることも考慮されなければならない。紛争と政治性を引き離すことは常に不可能であるとしても、付託される紛争の性質によっては、ICAOは複数の紛争解決機能を組み合わせることで、より柔軟に紛争を解決に導く事ができると言える。そしてまた、ICAOは航空規則の立法機関でもあることから、規則の統一や改正によって、より根本的に紛争原因を解消することも可能なのである。

国際航空は多数の個別的な協定によって構築されているが、それらは一定の形式によって類似性が維持されており、また、技術的基準などの個別協定がカバーしない分野についてはICAOが制定することによって、世界ではほぼ統一された規則による航空機の運航が可能となっている。発達したネットワークによってシームレス輸送の利便性が増す今日において、統一基準に逸脱する規制を設けることは、航空輸送に関わる多くの国に直接的にも間接的にも影響を及ぼす結果となる。航空規則の統一的発展のために、ICAOが指揮を執ることの重要性は改めて指摘するまでもない。

ただし、エンジンマフラー紛争は米国と欧州という国際航空を主導する一国と一地域間の紛争であったために、

ICAOが問題解消のために基準を改正する圧力となった点は指摘しておかなければなるまい。規則の改正による解決は、残りの締約国を拘束することとなる。先進国の影響を受けた形での新基準の採択は、国際航空分野における南北問題発生を引き金となり、国際航空規則の統一に悪影響を与える可能性もなしとしない。他方、航空機の安全及び環境に関する基準を、技術的な後進国に合わせることも許されないだろう。技術革新と規則の統一を両立させるためにも、ICAO締約国間の友好的な協調、援助体制が必要とされる。平和的で公平な紛争解決メカニズムの確立は、そのための前提となるものである。

(1) 路線の設定、運輸権及び運賃に関する規制を撤廃し、それらなるべく市場原理に任せようとする協定。運輸権とは、定期民間航空の運航に必要な相手国からの許可を運行形態によって分類したもので、いわゆる「空の自由」(第一の自由から第九の自由)である。

(2) I. H. Ph. Diederiks-Verschoor, *An Introduction to Air Law*, 7th ed. (The Hague: Kluwer Law and Taxation Publishers, 2001) 53.

(3) Multilateral Agreement on the Liberalization of In-

ternational Air Transport 二〇〇一年ワシントンで署名された。加盟国は米国、ブルネイ、チリ、ニュージーランド、シンガポール(以上、原加盟国)、サモア、トンガ(ヘルーは脱退)。

(4) 附属書には、空港及び航空保安施設、航空交通管制方式、航空従事者の免状、航空機の耐空証明、関税及び出入国の調査など、航空の安全・正確及び能率に関係のある事項についての「国際標準」及び「勧告される方式」が含まれ、理事会がこれを採択する(第三七条、第五四条(1))。締約国は、国際標準の統一に協力する義務を負うが、完全に一致させることが不可能である場合には、自国方式と国際標準との相違をICA0に通告しなければならず、その場合には他の全締約国に知らされる(第三八条)。

(5) シカゴ条約の公定訳では、*ad hoc arbitral tribunal* に「特別仲裁裁判所」の訳語を置いている。本稿では、紛争当事国が自らの意思により、仲裁人の指名や裁判所の構成も含めて合意によって設置される、この「特別仲裁裁判所」を、同条約第八五条に基づく仲裁手続及び国際紛争平和的処理条約に基づく常設仲裁裁判所への付託の両方から区別する目的で、*ad hoc* 仲裁と記述する。

(6) Bin Cheng は、条約第一八章に定める理事会の紛争解決機能を、ICA0 が果たす役割の分類上、司法的機能

(judicial function) としたが、本稿では、一般の裁判機能と区別するため、準司法的機能 (quasi-judicial function) の語を用いる。Bin Cheng, *The Law of International Air Transport* (London: Steven & Sons, 1962) 52.

(7) Rules for the Settlement of Differences, ICAO Doc. 7782.

(8) ICAO Doc. 7367 (A 7-P 1) (1953) 74-76.

(9) ICAO Doc. 8903 (C/994) (1968) 27. Richard N. Garlepy and David L. Botsford, "The Effectiveness of the International Civil Aviation Organizations' Adjudicatory Machinery," *JALC* 42.2 (1976) : 357.

(10) "Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council (India v. Pakistan)," *ICJ Reports* (1972) 46-75.

(11) Council Regulation No. 925/99, 1999 of 29 April 1999 on the registration and operation within the Community of certain types of civil subsonic jet aeroplanes which have been modified and recertificated as meeting the standards of volume I, Part II, Chapter 3 of Annex 16 to the Convention on International Civil Aviation, third edition (July 1993).

(12) 本件について Kriss E. Brown, "The International Civ-

- ii Aviation Organization is the Appropriate Jurisdiction to Settle the Hushkit Dispute between the United States and the European Union," *Penn States International Law Review* 20.2 (2002): 465-485. 及び Benedict A. Claes, "Aircraft Noise Regulation in the European Union: The Hushkit Problem," *JALC* 65.2 (2000): 329-382.
- (12) "Admissibility of U.S.-EU 'Hushkits' Dispute before the ICAO," *AJIL* 95.2 (2001): 410-412.
- (14) Memorial of the United States of America, <<http://www.state.gov/documents/organization/6838.doc>> (cf. 米國國務院のホームページ)
- (15) Preliminary Objections presented by the Member States of the European Union. <<http://www.state.gov/documents/organization/6839.doc>>. 及び 米國駐在ドイツの大使の署名した Response of United States of America to the Preliminary Objections Presented by the Member States of the European Union, <<http://www.state.gov/documents/organization/6840.doc>>
- (16) Decision of the ICAO Council on the Preliminary Objections in the Matter "United States and 15 European States (2000)," <<http://www.state.gov/documents/organization/6841.doc>>.
- (17) "Policies and programs based on a 'balanced approach' to aircraft noise management," Appendix C Resolutions Adopted at the 33rd Session of the Assembly, ICAO Doc. A33-7 (2001).
- (18) Directive 2002/30/EC. 中谷和弘「環境法の国際的視点」法学教室第116号(二〇〇三年)四六頁。
- (19) Cheng は「理事会が紛争解決機能を用いる際には、理事会の構成員は、たとえ国家の代表であっても、公平な立場におくべき」と法的機関としての行動しなければならないと主張。Cheng, *op. cit.* 100-101.
- (20) Michael Milde, "Dispute Settlement in the Framework of International Civil Aviation Organization (ICAO)," *Settlement of Space Law Disputes*, ed Karl-Heinz Bockstiegel (Köln: Carl Heymanns Verlag KG, 1980) 90.
- (21) 一九七一年ハインド対パキスタン紛争を審議した ICAO 理事会の審議録では、理事会が判断するべきであるのは、シカゴ条約や理事会規則の範囲にとりまじり審議過程で引用されたその他の条約や判例を用いることは仕事の範囲を超えるものであるとして、一般国際法上の原則

を判断する上での躊躇いが示されている。ICJ *Pleadings*, "Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council," p.262.

(22) *Milde, op. cit.* 92. 及び *Diederiks-Verschoor, op. cit.* 14.

(23) ICAO Doc. 7788 (A11-P/1) (1958) 49. ICAO Doc. 7866 (A11-P/3) (1958) 43-44.

(24) ICAO Doc. 8792 (A17-P/1) (1969) 122. ICAO Doc. 8869 (A18-P/2) (1970) 133. その他に、一九六八年、イスラエルがベイルート空港に侵入して一三機の航空機を爆撃したことに対し、レバノンが第五四条 (c) による審議を要求した事件がある。本件において理事会は四度の会合を行った結果、無期限の審議の延期を決定した。ICA0 Doc. 8869 (A18-P/2) (1970) 133.

(25) *Milde, op. cit.* 94.

(26) 国際航空業務通過協定。第一の自由 (上空通過) 及び第二の自由 (技術着陸) を定める。現在一一一カ国加盟。

(27) 国際航空運送協定。第三、第四の自由 (当事国間運輸及び第五の自由 (相手国と第三国間の運輸) を定める。現在一一一カ国加盟。

(28) Hingorani は、前者の后者に対する相対的重要性のゆえに必要とされる区別であるとする。R. C. Hingorani,

"Dispute Settlement in International Civil Aviation," *Arbitration Journal* 14 (1959): 15.

(29) シカゴ規定上、「意見の相違」(シカゴ第八四条、通過協定第二條二項及び運送協定第四條三項)と「通過協定(第二條一項)及び運送協定(第四條二項)に設けられた「苦情の申立て」の手続規定の間に文言の使い分け(下記参照)が見られることから、理事会は申請された意見の相違に対しては決定を下す義務があるものの、苦情の申立ての場合には、そのような義務を負わないと解される。(シカゴ条約第八四条 "If any disagreement between two or more contracting States relating to the interpretation or application, it shall, on the application of any States concerned in the disagreement, be decided by the Council." 一方、通過協定第三條一項 "The Council may make appropriate findings and recommendations to the contracting States concerned." 強調筆者)。

(30) 規則第四條二項は、被告がその答弁書の中で、反訴 (counter-claim) を行うことを認めている。この反訴規定は、最終草案の段階で専門家グループの助言によって、ICJの手続をモデルに取り入れられた。反訴の範囲については規定されていないが、シカゴ規定以外の協定に基づく反訴も含むといわれる。Thomas Buergerthal, *Law-Mak-*

*ing in the International Civil Aviation Organization* (New York: Syracuse UP, 1969) 184.

(31) 理事会の代わりに、問題を研究・調査し、証拠、事実の認定、及び勧告を沿えて報告を提出する任務をより小さいグループに任せることは、一方で仲裁裁判の特徴を備えながら、他方で調停を基本的に強調するという性質をもつものであり、この点 GATT/WTO における小委員会手続と似た制度であると思われる。

(32) ICAO Doc. ATConf/5-WP/29. (2003).

(33) 国際機構の場での紛争に関する議論が、伝統的外交交渉と等価値のものとなされるかは国際法上重要な問題である。一九六二年の南西アフリカ事件において、ICJは、南アフリカと原告(エチオピア及びリベリア)が関与した国連での議論は交渉を構成することを認めている。一方、一九六三年の北部カメルーン事件において、フィッツモーリス判事は、「交渉は、二、三の国が国際会議場を行き来して互いに議論し、あるいは、彼らの不満又は主張の表明を加盟国に配付することを意味するのではない。それは、論争であって、交渉ではない。」と述べて直接交渉が不可欠である旨を主張している(J. G. メリルス『国際紛争処理概論』長谷川正国訳、成文堂、二〇〇二年、一〇—一一頁)。

(34) John Balfour, "Arbitration in Aviation: The Ultimate Remedy?", *Arbitration in Air, Space and Telecommunications Law*, ed. The International Bureau of the Permanent Court of Arbitration (The Hague: Kluwer Law International, 2001) 82.

(35) 常設国際司法裁判所への付託規定は、現在の国際司法裁判所に読み替えられる(ICJ規定第三七条)。

(36) *Milde, op. cit.* 89.

(37) 杉原高嶺『国際司法裁判制度』有斐閣、一九九七年、一一四—一一五頁。このような方法により、航空紛争がシカゴ条約の枠外で、一般的管轄権に基づいてICJに提訴された事例も少なくないが、管轄の同意原則の問題に直面し、有効に審議が進められたことはほとんどない。ICJは提訴された事例につき Gilbert Guillaume, "Les affaires touchant au droit aérien devant la Cour internationale de justice," *Luft- und Weltraumrecht im 21. Jahrhundert. Liber Amicorum Karl-Heinz Böckstiegel*, eds. Marietta Benkö and Walter Kröll (Köln: Carl Heymanns Verlag KG, 2001) 75-87.

(38) 杉原、前掲書、一一四頁。

(39) *ICJ Reports* (1973) 60.

(40) *Ibid.*

- (41) 二国間航空協定上は、廃棄の意図をいつでも通告できるとされ、一方の過剰輸送力に不満を持った国が廃棄を通告して、相手国に事態の改善、あるいは協定の改正を要求する外交手段が用いられることがある。廃棄通告が行われた協定の例として、米伊航空協定 (一九六五年)、米英航空協定 (一九七六年)、米ブラジル航空協定 (一九八一年)、米豪了解覚書 (一九八七年)、米タイ航空協定 (一九八九年)、米仏航空協定 (一九九二年) など。中谷和弘「日米航空紛争と国際法」空法第三七号、一九九六年、一〇七一—一〇八頁参照。
- (42) 航空紛争における仲裁裁判例つき、中谷和弘「国際航空輸送の経済的側面に関する国際裁判」国際法外交雑誌第一〇三巻第二号、二〇〇四年、三二—五七頁。
- (43) "Authorization to the Council to act as an Arbitration Body," ICAO Doc. 4411 (A.1-P/45) (1947) 20-21.
- (44) シカゴ条約が正式に発効するまでの経過措置として署名された暫定協定 (これによりICAOの前身である暫定国際民間航空機関 (PICAO) が設立された) では、紛争解決に関して現行よりも広範な権限を理事会に与えており、条約上の紛争に限定せずに、締約国間で生じたいかなる航空問題に対しても仲裁団体として機能することが明記され、暫定協定第八章六条八項は次のように定めていた。"act as
- an arbitral body on any differences arising among member states relating to international civil aviation matters which may be submitted to it" Gerald F. Fitzgerald, "Judgment of the International Court of Justice in the Appeal Relating to the Jurisdiction of ICAO Council," *Canadian Yearbook of International Law* 7 (1974): 154-155.
- (45) ICAO Doc. C-WP/1171 (1962).
- (46) Buergenthal, *op. cit.* 174-176.
- (47) "Rules Governing the Settlement of Differences between States," Fitzgerald *op. cit.* 157. 参照。  
旧規則については、Buergenthal, *op. cit.* 180. Hingorani, *op. cit.* 14. 参照。
- (48) "Rules for the Settlement of Differences between Contracting States," ICAO Doc. 7392. Buergenthal, *op. cit.* 181-182.
- (49) 一九七五年に、作業言語を三ヶ国語から四ヶ国語へ変更する、一部改正が行われた。
- (50) ICAO Doc. ATConf/5 (2003) 14-15.  

一〇〇五年 三月 十四日受稿  
 一〇〇五年 四月 一日 レフェリーの審査  
 をへて掲載決定