

〔資料紹介〕

条約締結行為に携わる国家代表の
権限について(二)

——条約法に関するウィーン条約第七条の
検討——

驚 見 一 夫

四

フィッツモーリス案の第二二条は、「署名のための権限」と題して、次の如くに規定していた。

「一、国家の行為である署名は、追認を条件として行われる場合の外は、次の方法によってのみ行われることができる。

(a) 特別的には特定の目的のために、或いは、一般的には大使、外務大臣又はその他の者の如くにその者の職務によって、当該代表に対して発給される全権委任状に基づいて、(b) 国家元首、総理大臣又は外務大臣の如くに、その者の地位又は職務によって、国家を拘束する固有の能力を有する者によって
二、署名のための権限は、条約の交渉を行った代表に対して、又は、その旨の権限を特別に付与された他のいづれかの代表に対して与えられることができるのであるが、交渉した

めの権限は、署名のための権限と同一ではなく、後者の目的のためには、完全なものにされるか又は補充されなければならない。

三、全権委任状は、伝達されるか又は提示されなければならない。かつ、便宜的手段により確認されなければならない。全権委任状は、適正な形式のものでなければならず、各々の場合の性質に応じて、国家元首形式又は政府形式のものであることができる。全権委任状の送達が遅延している場合には、電信的權威又は交渉国に駐在する当該国の外交使節団の長からの書簡が、全権委任状の事後的な提示を条件として、認められることができる。

四、交換公文又は書簡の交換、合意書の交換、覚書の場合、或いは、権限が署名行為によって黙示されるか又は署名者の職務に固有のものである他の場合の外は、条約は、署名国の代表がそれを署名する権限を有する旨の陳述又は備考部分、或いは、かかる権限が存在するということを他に何らか示すもの(『全権委員』なる用語の使用の如し)を含んでいなければならない。

国際法委員会によるこの第二二条の審議は、一九五九年の第五〇〇読会と第五〇一読会に行われた。先ず、第五〇〇読会でフィッツモーリスは、「本条は、主として、日常的な事柄を取扱っている。条約に対する署名は、有効であるためには、適正かつ特別の権限に基づいて行われなければならない」ということは自明の事である。第二二条中では、権限の必要性は、完全な署

名に対してのみ適用されるということが提案されている。多くの場合には、当該代表が署名のための権限を有する地位にないか、或いは、政府が完全な署名に着手するか又はそのための授權を発給する用意がないという理由のいずれかのために、本文は、単に仮署名されるか又は追認を条件として署名される。しかしながら、完全な署名のためには、権限は不可欠であり、第一項は、署名が行われ得る三つの可能な場合を明記している。第一の場合には、もしも当該代表が通常の代表者であるならば、彼は、条約を署名することを可能ならしめられるための特別の全権 (ad hoc full-power) を明らかに必要とする。第二の場合には、代表は、大使、又は、交渉のために他の関係国に派遣された外交使節、或いは、条約を署名するための常備的な全権 (standing full-powers) を有する外務大臣であり得よう。外務大臣は、しばしば常備的な全権を有するのであり、私見では、大使が外交信任状ばかりでなく、条約を署名するための常備的な全権をも有する場合がある。もしもこの信念が正しくないならば、『大使』なる語は、第一項から削除されるべきである。第三の場合には、国家元首、総理大臣、及び、時には外務大臣のような者の場合であり、彼等は、その職務により、条約に対するその署名を付するための固有の権限を有する。このことは、その国民に条約を署名することを可能にする全権委任状を付与する権限を与えられている機関である国家元首の場合には明白である。従って、国家元首に、自分自身に対して全権委任状を発給することを期待するのは非論理的である」と説明した。

次いで、「第二項は、詳細な点を取扱っている。第一の部分は、条約を署名するための権限を付与される者は、条約を交渉した者でないことがあり得るということを明らかにしている。このような場合の明白な事態は、直ちに署名されずして署名のために開放されている条約のそれである。この点は、もしも委員会がその方を望むならば、コメントリー中で言及され得るのであるが、無視されるべきではない。本項の第二の部分は、余分なものと看做され得る。なぜなら、それは、交渉のための権限は、署名のための権限と同一ではないという明白な真実を述べているからである。いずれにしても、本項は、職務に基づく署名のための常備的な全権又は固有の能力 (inherent capacity) の場合を考慮に入れるべく再起草されなければならない」とした。さらに、「第三項は、幾分技術的な点に關している。第一文は、全権委任状が——多数国間交渉においては会議の職員に対して——伝達されるか、又は、——二国間交渉においては他方当事国に対して——提示されるべきであり、国際会議の場合には、通常は信任状委員会によって確認されるべきことを述べている。第二文は、全権委任状の適正な形式に關している。権限が国家元首から発すべきか又は政府から発すべきかどうかという問題に対する解答は、主として、条約の性質に依る。最終文は、代表団が、条約の締結に際して署名のための全権委任状そのものを保持していないような場合に適用されるのであり、こうした場合は、實際上煩繁となつてきている。全権委任状が事後的に受取られることを条件として、その政府からの授權に

ついでに電報又は書簡に基づいてかかる代表に署名することを許すことが最近では通常となつてきている」と述べた。最後に、「第四項中の規定は、ある程度において、第一六条(本文の若干の本質的要素)と重複しており、委員会は、それを単一条項中に具現することと十分であらう旨決定することができ。それにも拘らず、署名のための権限についての陳述又は備考部分は、交換公文又は書簡の交換を例外として、条約の望ましい要素である。しかしながら、かかる例外は、二国間交渉にのみ当てはまるのであり、関係者の署名のための権限は、交換の中に暗示されている。そうした場合の外は、通常の実行は、条約の前文の後に又は条約の末尾の署名の前に、陳述又は備考部分を挿入することである」と説明した。

第一項に関しては、アゴーは、(a)項の下に言及される場合は、(b)項の場合よりも一層頻繁なものはあるが、それらは、固有の能力を有しない者を取扱っており、これに対して、(b)項は、固有の能力を有するより高い地位の者を取扱っており、論理的には最初に来るべきであるとして、(a)項と(b)項の順序を逆にすることを主張した。さらに、(b)項については、若干の国では、国家を拘束する固有の能力を有する機関は、憲法上は、個人ではなくして組織体(Body)であり、その上、軍隊指揮官(military commander)も、一定の条件の下で、かかる固有の能力を有し得るとして、(b)項は、これらの事情を考慮に入れて、修正されるべきであると提案した。トゥンキン(Tunkin)も、このアゴーの意見に賛成すると共に、さらに条約締結過程のすべての段

階は、国家の行為であるが故に、「which is the act of the State」なる語句は、不必要であると指摘した。バルトシもまた、(b)項は、(a)項に先行し得るとすると共に、国家元首、総理大臣又は外務大臣がその地位又は職務により国家を拘束するための固有の能力を有するとすることは首肯し得るのであるが、大使がその職務により国家を一般的にコミットする国際文書を署名するための権限を有するかどうかを疑問に思うと述べた。横田委員は、「一般的又は常備的な全権委任状(General or standing full-power)の形式(第二二条第一項)が、普通に使用されるのかどうか疑問に思う。私の経験では、全権委任状は、常に、特定の場合にかつ特定の目的のために発給される。大使は、その職務により条約を交渉しかつ署名さえ行い得るのであるが、全権委任状が署名のために発給されるときには、それは、常に、特定の場合のために特別に発給されるのであって、彼にあらゆる条約を署名するための権限を付与するために一般的に発給されるのではない。同じことは、外務大臣についても真実である。私は、常備的な全権委任状が、外務大臣又は大使にあらゆる条約を署名するための権限を付与するためにこれ迄に発給されているということを疑問に思う」と述べた。アマド(Amado)も、「私は、条約を署名するための所謂常備的な全権委任状なるものについて知らない。第一項(a)の末尾において言及される官吏は、交渉のための一般的な権限を有し得るのであるが、署名——『国家の行為』——のためには、特別の全権委任状が必要である」と主張した。

第二項に関しては、アゴーは、「第二項では、私は、"is not equivalent to" なる語句が "does not include" なる語句によって置換えられるべきことを提案する。なぜなら、交渉のための権限と署名のための権限とは、全く別箇のものであり、同等なものとは決して看做され得ないからである」と述べた。トゥンキン⁽¹³⁾はまた、「第二項は、余りにも叙述的であり、法典案中の他の規定と同様に、教科書の表現を想起させる」と批判した。

第三項に関しては、アゴーは、「第一項に対する修正に鑑みて、第三項の第二文中では当然に変更が行われなければならないであろう」とした。トゥンキンもまた、「第三項中では、最初の一節は、常套語句である。なぜなら、もしも全権委任状が必要であるならば、それらは伝達されるか又は提示されなければならないからである。第一文の二番目の一節については、実際上は、全権委任状は、その信憑性について何らの疑義も存しない場合は、必ずしも確証を必要としないのであり、確かに二国間交渉においては必要としないが故に、私は、それをより柔軟性のあるものにすることを提案する。第三項の第二文は、十分に柔軟性のあるものではない。多くの場合には、署名者は、単に全権委任状が発給されているということを証明するにすぎない外務大臣によって署名された文書を所持している。さらに、政府の名においてではなく、各省の名において署名される各省間協定 (interim agreements) がある。若干の協定は、個人により、署名のためのその権限を何ら明記することなく、

また、時には、署名が政府の名において付されているということを何ら示すことさえなく、署名される。私は、第三項が第一項の修正テキストと調和を保つために変更されなければならないであろうというアゴー氏の意見に賛成する」と述べた。横田委員は、「第三項は、余分なものの又は自明のものとして述べられている。しかし、確かに、全権委任状の伝達又は提示は、条約法の一部である。本項は、維持されるべきであるが、"by such means as are convenient" なる語句は、全くに適切であるわけではない。なぜなら、それは、法文としては、たとえ何らかの意味があるにしても、殆ど意味を有しないからである。手段が明記されるか、或いは、当該語句が削除されるかのいずれかでなければならない」と主張した。

第四項に関しては、アゴーは、「私は、第四項について内容的な指摘を行いたい。本項は、署名国の代表が条約の本文を署名するための権限を有する旨の陳述又は他の何らかの表示がない場合には、条約は正式には有効ではあり得ないであろうということを暗に示している。これは、そういう場合ではないが故に、第四項は、適当に修正されなければならない」と主張した。サンドストレームも、アゴーのこの見解に賛成した。バルトシはまた、「私は、全権委任状が伝達されるか又は提示されなければならないか、かつ、便宜的な手段によって確証されなければならないということに賛成なのではあるが、第四項は、署名のための権限が他の方法で示される場合を考量するために、より柔軟性のある文言で起草されるべきものと考える」と主張し、さ

らに「しかしながら、署名のための権限が存在するという全権委員自身による陳述が、かかる権限の存在に相当するかどうかは、極めて疑わしいところである。全権委員は、全権委任状を良好に保持しているのであるが、故意に又は非自発的に、その限界を超越することがあり得る。事態は、事後的な批准によって正規化され得る。しかし、全権がある者によって（もっとも、彼は、真の全権委員なのではあるが）、その政府の意思に反する方法で、行使されるような場合には、逆の事態が生ずる可能性がある。問題の顕著な場合は、全権委任状を提示して、ヒットラー並びにムッソリーニと同盟条約を署名したユーゴスラビア諸大臣の場合であった。彼等は、ユーゴスラビア領土を横切る軍隊の通過を伴ういかなる国際協定も、国民議会の事前の同意を得なければならないという憲法上の規定に違反していた。ヒットラーと署名されたすべての条約と同様に、当該条約も、署名の時に効力を発生した。第二次世界大戦の終結時に、諸大臣は、裁判にかけられ、厳罰に処せられた。特別報告者は、彼のテキストが、かかる行為のための口実を与えるような何らかの方法で解釈されることを意図してはいないのであるが、委員会は、たとえ相当な保障手段が第二三条中に具現されたにしても、この点に最大限の注意を払わなければならない」と強調した。また、アマドは、「私は、署名が国家の名において与えられない何らかの国際協定について考えることができない」と主張した。

(1) Yearbook of the International Law Commission,

1956, Vol. II, pp. 111—112. ファツモーリスは「コメントリーの中で、本条の第二項について、「交渉は、ある意味では、交渉者の個人的な行為と看做され得るのであり、かつ、仮署名 (initialling) と追認を条件とする署名 (signature *ad referendum*) の場合はそうであり得よう。しかし、完全な署名 (full signature) は、国家の行為である」と述べた。また、第三項の第二文について「これは、極めて日常のかつ便宜的な実行を述べたものであると説明した (ibid., p. 120, paras. 41—42.)」。

(2) Yearbook of the I. L. C., 1959, Vol. I, p. 95, para. 16.

(3) ibid., p. 95, para. 17.

(4) ibid., p. 95, para. 18.

(5) ibid., pp. 95—96, para. 19.

(6) ibid., p. 96, para. 23.

サンドストレーム (Sandström) は、「私は、可能な事態を入念に起草することが第一項(a)中で必要なのかどうかを質問する。私見では、本規定は、もしもアゴー氏の評言が考慮に入れられるとすれば、簡略化されるであろう」と述べた (ibid., p. 96, para. 27)。

なお、マティネ・ダフタリイは、「特別報告者の紹介は、第二二条をはっきりとさせたのであるが、私の感じでは、テキスト又はコメントリー中に明確性が導入されるべきである。言及された官吏が国家を拘束するためのその能力を

当該国家の憲法より得ているということが、第一項(b)からは明らかではない。従って、第一項(b)は、その地位又は職務により国家を拘束するための憲法上の権利を有すると看做される者に言及すべきであると主張し、「さらに、(a)項と(b)項とは、相当な程度において重複しており、それらを単一のかつより簡略な規定に結合することが可能であるように私には思われる」と述べた(ibid., p. 96, paras. 20—21)。これに答えて、フィッツモーリスは、「兩項の間の差異は、次の点にある。即ち、(b)項の場合には、文書という意味では、何らの全権委任状も存在しない。これに対して、(a)項の場合には、かかる文書が常に存在するのであり、それは、特定の場合のために特別に発給される *ad hoc* な文書であるか、又は、若干の国では外務大臣に対して彼が就任した際発給される常備的な全権委任状(これは、彼の在任期間中彼に条約を署名する権限を付与するものである)であるかどうかにかかわらない。外務大臣がその職務により署名のための権限を付与されているがために、かかる常

備的な全権委任状が文書として発給されていない場合は、(b)項に該当するであろう」と述べた(ibid., p. 96, para. 22)。

- (7) ibid., p. 96, para. 29.
- (8) ibid., p. 97, para. 35.
- (9) ibid., p. 97, para. 38.
- (10) ibid., p. 97, para. 43.
- (11) ibid., p. 96, para. 24.
- (12) ibid., p. 96, para. 28.
- (13) ibid., p. 96, para. 25.
- (14) ibid., p. 96, para. 30.
- (15) ibid., p. 97, para. 39.
- (16) ibid., p. 96, para. 26.
- (17) ibid., p. 96, para. 27.
- (18) ibid., p. 97, paras. 36—37.
- (19) ibid., p. 97, para. 44.

(横浜市立大学助教授)