

## 国際組織における

## 国家平等原則の相対化 (1)

大谷良雄

## I はじめに

国際社会は、19世紀の後半以降、いわゆる組織化の時代を迎えたといわれる<sup>(1)</sup>。これは、従来、個別的二辺的であった国際関係が、集合的多辺的な国際関係へ移行したことを意味し、より具体的には国際組織<sup>(2)</sup>の登場を意味する。これは、又、他面において、国際関係が個別国家の立場からのみ判断されるのではなく、国家間の共通の利益という見地から、国際社会全体の立場で判断される傾向が生じたことを示し、いわば国際社会構造が質的に変革を来したものと観念することが出来よう。国際社会が、個々独立の主権国家によって構成されているという基本的な事実も、現在に至るまで変わっていないけれども、国際組織の登場及びその発展によって、国家間の関係が以前とは比較にならぬほど緊密化したことは、疑い得ない事実である。とくに国際組織は、多数の国家が共通の目的を達成するために設立した機構であるから、その内部における国家相互の関係は、その機能と目的を反映して、個別国家の立場を越えたより高い次元より規律されることが予想される。そして、国際組織は、ここにおいて、国際法上重要な問題を提起する。つまり、従来、国家の基本的な権利として国際法上認められていた主権、平等権、国内管轄権あるいは自衛権といったものは国際組織との関係においてどのような影響を受けるか<sup>(3)</sup>。これは、従来の個別的な国家の立場からのみ考えられた国際社会において形成され、そこに妥当した伝統的な国際法上の基本的な観念又は原則が、いわゆ

る国際社会の組織化という現象によって如何なる変容を受けるかの問題であり、換言すれば、伝統的国際法に対する国際組織の impart の問題である。本稿においてとりあげるのは、近代国際法上の最も基本的な原則の一つとされる国家平等の原則と国際組織との関連の問題である<sup>(4)</sup>。伝統的な国家平等の原則が国際組織内において著しい変容を受けていることは後にあげるいくつかの事実により明らかであるが、現実の国際組織にあらわれたこれらの事実を従来の国家平等原則との関連において如何に把握するかを本稿における主たる問題点とした<sup>(5)</sup>。

(1) D. W. Bowett, *The law of international institutions*, London 1963, PP. 1-9.

(2) 本稿において用いる国際組織の概念については、高野雄一「国際組織法」1~7頁参照。

(3) 高野雄一、前掲書 351頁参照。

(4) 田畑茂二郎「国家平等概念の転換」3~10頁参照。

(5) 本稿は修士論文を全体的に要約し、部分的に加筆補正したものである。

## II 予備的考察—伝統的な国家平等原則の概観—

1. 国家平等原則の意義 国家平等原則は、英語では、*the doctrine of the equality of states* 又は *the principle of state equality* 仏語では、*le principe d'égalité des états* と呼ばれる。先ず、簡単に歴史的な展開を辿ってみよう。

国家平等観念発生契機は、中世以来、ヨーロッパ社会に君臨したローマ法皇及び神聖ローマ帝国皇

帝によって表徴される普遍統一的なキリスト教世界の崩壊とそれにひきつづく近代主権国家の成立によってその下地がつくられた。たとえば、ローマ法皇の権威を失墜させ、神聖ローマ帝国を事実上解体せしめたウエストファリア条約の一つオスナブリュック平和条約 (the Treaty of Osnabrück) の第5条には、「双方の宗派に属するすべての選挙侯、君主及び国家間の相互の厳格なる平等」ということばがみられる。(1)しかし、国家平等の観念を国際法上の原則として最初に明確なる形で理論づけたのは、啓蒙期自然法学者のサミエル・プーフェンドルフ (Samuel Pufendorf, 1632～1694)であった。彼は、トマス・ホップスの影響を受けて、個人と国家のアナロジーを端的に認め、そこにストア以来、ヨーロッパの伝統的な思想となっていた自然状態における人間の自然的平等の思想を導入し、さらにそれを国際関係に類推適用して、共通な権力機構をもたない国際社会を構成する個々の国家は、丁度、人間が自然状態において自然的平等を享受すると同様に、相互に平等であると論じた(2)。この自然法を根拠としたプーフェンドルフの国家平等論は、18世紀に入って、トマジウス、バルベイラック、ウォルフ、ヴァッテルと受け継がれて理論上の確立をみた。しかし、19世紀になって、国際法学の主流が法実証主義に移行すると、国家が平等であることの根拠を自然法に求めることは否定され、現に存在する国家主権との関連において論ぜられるようになった。つまり、国家は、主権国家であるという事実においてすべて平等であると考えられるようになったのである(3)。国家の平等を、最初に、実証的に把握しようとしたのは、モーゼル (Jakob Moser) においてであるとされている(4)。そしてこの傾向はその後も、シュトルップ、オッペンハイムと支持され、今日における一般的傾向となっている。国家平等原則は、理論上、大体、以上のような経緯により形成され、展開したが、それでは具体的に如何なる意義をもつ

ものであろうか。

国家平等原則の意義は、通常、三つに分けて理解されているので、ここでもそれに従うことにする。まず、第一は、国際法の適用における平等と理解される場合である。この意義における国家平等は、各国がその有する権利義務を等しく主張し、あるいは追求されることを要請する。たとえば、すべての国家は、公海を自由に航行する権利を認められ、又、その領海内を他国船舶が無害通航するのを認める義務があるという場合は、この意義における国家平等である。これは国内法において法の前の平等といわれるものに相当し、国際法上は、「法による平等の保護」あるいは「権利の保護に関する平等」と呼ばれている。第二は、国家が個々にその合意を通じて条約を締結し、権利義務関係を形成する際、そこに規定される権利義務の内容が質的にも量的にも等しくなければならぬと解される場合である。かつての中国と諸外国との不平等条約はこの意義において問題とされた。これは、国際法上、「実質的権利の平等」あるいは「平等なる権利享有の能力」と呼ばれている。第三は、いわば国際法定立への参加の平等と解される場合で、国家は自己を拘束するなんらかの決定や国際法規の形成に平等に参加し得ること、外交交渉においても平等の地位に立ち、国際会議での表決にさいしては、各国は、同数又は同価値の投票権を有すると解される場合である。この意義における国家平等は、「法制定のための平等」あるいは「新しい法規採用に関する平等」と呼ばれる。伝統的国家平等原則は、大体において以上三つの意義をもつものと理解される。では、この国家平等原則は、基本的に如何なる性格を有するであろうか。

(1) H. Weinschel, "The doctrine of the equality of States and its recent modifications", in *American Journal of International Law* 1951, vol. 45. P. 418. "That there be an exact and reciprocal equality amongst all the Elec-

tors, Princes and States of both Religion…”

(2) E. Dickinson, *The equality of states in international law*, 1920, PP. 69-89. 又、田畑茂二郎、前掲書 126 頁以下参照。

(3) 法実証主義者における思惟形式は次の如くである。即ち、国家が国際法上主権を有することは否定し得ない事実である。従って、国家相互間において、いずれの国家も主権的地位を有するという点においては平等である。つまり、国家は、領土、人口、軍事力、経済力等において、ひとつとして同一のものはないが、それにもかかわらず、これらの国家が国際社会において相互に意思関係を行うときには、その意思の地位は、一様にすべて主権的であるという点で平等であると考えるのである。

(4) P. H. Kooijmans, *The doctrine of the equality of states*, 1964, P. 90.

2. 国家平等原則の基本的性格 伝統的国家平等原則の基本的性格として指摘し得るのは、その抽象性と絶対性である。たとえば、カルポーは、その著書 *Dictionaire de droit internationale public et privé*, Berlin and Paris, 1885 において、次の如くのべている。「すべての主権国家は、その相互の関係において平等である。一国は他国よりも多くの権利を主張することは出来ない。又、すべての国に課せられた義務を免れることは出来ない。従って、この主権国家の平等は、すべての国家に等しい権利義務を与えることを意味する。これは国家内の事実上の差異、即ち歴史の古さ、人口の多寡、領土の広狭、軍事力経済力の強弱、政治機構の差異、文化の程度などによって何らの影響を受けるものではない」。又、実定国際法にあらわれた規定をみると、たとえば、米州機構<sup>(1)</sup>(O. A. S.) の設置条約となったボコタ規約第 3 章 6 条では、「国家は法的に平等であり、等しい権利を享有し、それを行使するための等しい能力を有し、又、等しい義務を負う。国家の権

利は、その力に由来するものではなく、国家が国際法上の人格として存在するという単なるその事実にもとづくものである」と規定している。以上の引用から明らかとなり、ここにのべられた国家平等原則の特色は、国家は国家であるかぎり、ただそれだけの理由で平等とみなされ、すべて平等にとりあつかわれることを要請する点である。ここにおいて、国家が平等であることの根拠は、きわめて抽象的であるが、その効果は、絶対的なものである。実際の国際社会における慣行をみると、伝統的国家平等原則の絶対的な効果、つまり国家は国家であるかぎりすべて例外なく平等にあつかわれるという意味における絶対的な効果は、現実の国際政治の力関係を反映して、必ずしも貫かれているとは言い得ないけれども、少なくとも観念的には、このようなものとして存在していたし、又、現在においても、かかる観念は消え去ったわけではない。では、伝統的な国家平等原則に、このような性格が付与されたのは如何なる理由によるか。それはこの原則の成立の経緯からみて、国際社会の構造と無関係なものではない。近代国際社会はその成立の頭初より共通の権力機構をもたず、個別国家の複合より成るいわば原子論的構造である。国家は、相互に独立の存在であるが、共通の権力機構をもたないために、その独立はみずから保障しなければならぬ。にもかかわらず、国家の事実上の力の差は著しい。そこで、国家はその独立を保障する法的な根拠を国家主権という概念に求め、それが相互に平等であるとした<sup>(2)</sup>。従って、このように把握するかぎりにおいて、抽象的且つ絶対的性格をもつ伝統的国家平等原則の妥当性の根拠は、充分に見出し得る。しかしこのような性格を有する国家平等原則は、国際社会構造が質的に変革していると考えられる国際組織内においては、当然には妥当し得ないであろう。そこで伝統的国家平等原則が、国際組織において、如何に変容しているか。又、その変容した事実を従来の国家平等原則と

の関連において、如何に把握するかが、以下の問題点となる。

- (1) 米州機構は、高度に組織化された国際組織であるにもかかわらず、従来の伝統的な国家平等原則がほぼ完全な形で貫かれている。従って、最初に提起した問題とは、むしろ反対の意味をもつ事実であり、これ自体興味深い問題を提供するので、これに関しては、別に稿をあらためて考察の機会を得たい。
- (2) 田畑茂二郎「国家平等思想の史的系譜」116頁参照。

### Ⅲ 国家平等原則の相対化

#### 1. 国際組織との関連において問題となる国家平等原則の意義

以下の考察において、国家平等原則の意義を国際組織との関連において問題となるもののみ限定しておく必要がある。まず先に指摘した三つの意義のうち、まず、第一の「権利の保護に関する平等」あるいは「法による平等の保護」の意義についてであるが、これは国際法の適用に関する平等を意味し、いわば国際法が法であることの当然の帰結であって、とくに国際組織との関連において問題としなければならないものではない。次に、第二の「実質的権利の平等」あるいは「平等なる権利享有の能力」の意義についてであるが、この意義における国家平等は、国家平等原則が形成された頭初、自然法学者により、超実定的な自然法の要請にもとづいて主張されたものであり、実定法上の根拠はなく、国際法上認められていたとは必ずしも言い難い。従って、この意義における国家平等を問題とする場合、その法的な妥当性そのものを問題としなければならず、それはここにおける問題点ではない。以上の理由により、これら二つの意義における国家平等は、考察の対象からは除外される。国際組織との関連においてとくに問題となるのは、第三の意義における国家平等である。この意義における国家平等は、従

来、「法制定のための平等」あるいは「新しい法規採用に関する平等」と呼ばれていたものであるが、その内容は先にも述べた如く、国家は、自己を拘束するなんらかの決定や国際法規の形成に平等に参加し得ること、外交交渉においても平等な地位に立ち、国際会議の表決にさいしては、同数同価値の投票権を有するというものである。そしてこれらの背後には、「国家は自己の意見に反してあるいは自己の意思なくして他の拘束を受けず」という国際法における国家主権の概念が潜んでいる。以下において問題とするのは、この意義における国家平等であり、具体的には、「参加の平等」、「表決数の平等」、「表決価値の平等」及び「議決の拘束性」が問題となる。

#### 2. 国際組織における国家平等原則の適用面

国際組織は、共通の目的のもとに、一定の機能を果たすべく、多数の国家により構成された組織体である。従って、国際組織を構成するに至る国家相互の関係において、まず、国家平等原則が問題となる。これは代表制における国家平等の問題で、とくに「参加の平等」が問題となる。そして、国際組織は、通常、総会、理事会、事務局等の機関により構成されるので、代表制の問題は、具体的には、これらの機関への参加といった形で問題となる。このうち、事務局の職員は、国家代表としてではなく、いわゆる国際公務員として、個人的資格によって採用されるので、ここにおいては国家平等原則は直接には問題とならない<sup>(1)</sup>。又、総会は、その機関としての性格上、原則としてすべての加盟国代表によって構成されるものであるから、欧州審議会などの特殊な例<sup>(2)</sup>をのぞいては、従来の国家平等原則が比較的厳格に維持されている。これに反して、理事会は、一部の加盟国のみによって構成される。従って、理事会の構成員たるの地位が各加盟国に平等に与えられるか否かという点で国家平等原則が問題となる。そして、国際組織において、従来の国家平等原則に変容がみられるのは、主として、この理事会の構成

de Droit International, 1956, P. 529.

においてである。次に、国際組織の機能は、総会あるいは理事会の決議を通して行われ、この決議の成立は、これらの機関を構成する加盟国の表決によって行われるので、この表決における加盟国相互の地位という意味で、国家平等原則が問題となる。これに対応するのは、先にあげた「表決数の平等」及び「表決価値の平等」であり、さらにこれらとの関係において、「議決の拘束性」が問題となる。国際組織において国家平等原則が問題となるのは、主としてここにあげた二つの面、即ち代表制及び表決制においてである。次に伝統的国家平等原則が、この二つの適用面において、変容している事例をあげるが、本稿では、これを相対化という言葉をもって表現したので、まず、この意義についてのべる。

(1) たとえば国連憲章第 100 条参照。

(2) 欧州審議会の総会的機関である諮問会議においては、各国は人口に応じて代表数が異なる。cf. The Statute of the Council of Europe, article 26.

### 3. 国家平等原則の相対化 (i)相対化の意義

伝統的意義における国家平等原則が、国際組織において変容している事実を相対化と呼ぶのであるが、これは、まだ、固った言葉ではない。たとえば、同じ事実を Herbert Weinschelは、modification、(制限あるいは修正)と呼び、又、Roland Dragoは、Ponderation (均衡)と呼んでいる<sup>(1)</sup>。本稿においては、先に、伝統的国家平等原則の基本的性格を、絶対的と定義したことに照応させて、すべての国家をその事実上の差異の如何にかかわらず、一律に差別なくあつかうという意味での絶対的性格が、国際組織の機能目的の見地から、事実上の差異に応じてとりあつかわれるという意味で相対化したものと考え、このように呼ぶのである。

(1) H. Weinschel, op. cit., P. 417.

(2) R. Drago, "La Pondération dans les organisations internationales", Annuaire Francais

ii) 相対化の事例 a. 代表制における場合。代表制においては、参加の平等の意義における国家平等原則の相対化がみられ、これは大体において財政負担の割合及び国際組織の機能における重要度という二つの基準に応じて行われている。

(1)財政負担。この場合の典型的な例は、国際通貨基金(IMF)及び国際復興開発銀行(世界銀行)の理事会において見出される。即ち両理事会は、各々18人の理事により構成されるが、その内5人は、割当資額あるいは割当株式数の最大である国が優先的任命権を有する<sup>(1)</sup>。従ってこれに該当する国と然らざる国の間では、「参加の平等」は崩れていることになる。類例の例は、国際農業協会(L'Institut international d'agriculture)、国際酒類事務局(L'Office international du vin)、国際化学事務局(L'Office international de chimie)、国際公衆衛生事務局(L'Office international d'hygiene public)等においてみられた<sup>(2)</sup>。

(2) 国際通貨基金協定第12条3項(b)(i)、及び国際復興開発銀行協定第5条4項(b)(i)参照。

(1) R. Drago, op. cit., PP. 532-533.

(2)機能における重要度。国際組織の機能において占める加盟国の重要度に応じて、理事会への「参加の平等」が崩れている例はきわめて多い。いずれの場合においても、一定の基準を設定し、それに合致する国と然らざる国とを厳格に区別している。設定された基準に該当しない加盟国は、理事会への参加を認められないことになり、「参加の平等」は崩れることになる。又、理事会への参加を認められた加盟国の間でも、常任的地位を優先的に認められる国と然らざる国とで区別される場合も少なくない。やや特殊な例ではあるが、国際連合の安全保障理事会は、憲章において、その常任理事国を固定的に定め

ている<sup>(1)</sup>。又、信託統治理事会は、信託統治の施政国とこれに属さない安全保障理事会の常任理事国が、常任的地位を優先する<sup>(2)</sup>。国際労働機関の理事会は、政府代表20名、使用者と労働者の代表各10名で構成されるが、このうち10名の政府代表は、主要産業国たる加盟国が当然に任命権を有する<sup>(3)</sup>。政府間海事協議機関の理事会は、16の加盟国代表で構成されるが、そのうち、6は「海運業務の提供に最大の利害関係」を有する加盟国、他の6は「国際海上貿易に最大の利害関係」を有する上記以外の加盟国

が優先する<sup>(4)</sup>。又、国際民間航空機関は、加盟国の航空輸送能力、航空施設の重要性及び地理的配分を基準として11の理事国を選出している<sup>(5)</sup>。

- (1) 国連憲章第23条。
- (2) 国連憲章第86条 a 項及び c 項。
- (3) 国際労働機関憲章第7条 2 項。
- (4) 政府間海事協議機関条約第17条 a 項及び b 項。
- (5) 国際民間航空条約第50条 b 項。

《未完》