

国際機構からの脱退に関する一考察

黒神直純

- I はじめに
- II 国際機構からの脱退に関する諸規則
- III 脱退規定のない国際機構からの脱退
- IV おわりに

I はじめに

国際機構からの脱退について、最近いくつかの事例が耳目を集めている。たとえば、イギリスは、2017年3月29日に、欧州連合（以下、EU）条約50条2項に従い、欧州理事会にEUからの脱退通告を行った。その後は周知のように、イギリスとEUとの間で脱退に関する協定が2020年2月1日に発効し⁽¹⁾、脱退後の移行期間中の12月24日に両者の関係に関する貿易協力協定が合意に至った（同協定は2021年1月1日より発効⁽²⁾）。日本は、2018年12月26日に、国際捕鯨取締条約11条に基づき、同条約の寄託政府であるアメリカ政府に対し、国際捕鯨取締条約および同条約の議定書からの脱退についての通告を行った⁽³⁾。つまり、国際捕鯨委員会（以下、IWC）からの脱退を通告したのである。同

(1) 正式名称は、「欧州連合及び欧州原子力機関からのイギリスの脱退に関する協定 (Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community)」。欧州連合 HP 参照。 https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/eu-uk-withdrawal-agreement_en (as of January 15, 2021).

(2) 正式名称は、「欧州連合及び欧州原子力機関とイギリス間の貿易協力協定 (Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the One Part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the Other Part)」。欧州連合 HP 参照。 https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_en (as of January 15, 2021).

規定に従い、翌年6月30日に、日本はIWCから正式に脱退した⁽⁴⁾。また、アメリカは、2020年7月6日、アントニオ・グテーレス国連事務総長に対して、世界保健機関（以下、WHO）からの脱退を通告した⁽⁵⁾。

以上の事例についてよく見てみると、国際機構からの脱退という点では同じであるにもかかわらず、それぞれ異なる点があることに気づく。たとえば、イギリスのEU脱退と日本のIWC脱退は、いずれも設立文書上の脱退に関する規定、いわゆる脱退規定に基づいている。他方で、アメリカによるWHOからの脱退は、後にも見るように、設立文書上には脱退規定がなく、WHOとの特別な合意に基づいている。また、設立文書上の規定に基づく脱退とはいえ、イギリスはEUとの間で、交渉に次ぐ交渉の末、脱退に関する協定を結んで脱退にこぎつけたのに対し、日本のIWC脱退は、通告後、イギリスのような特別な協定を結ぶことなく、一定期間経過して（「……いずれかの1月1日以前に寄託政府に通告することによって、その年の6月30日にこの条約から脱退することができる」（国際捕鯨取締条約第11条））有効となった。この最近の事例を見るだけでも、国際機構からの脱退の様式はさまざまであるといえる。

ところで、国際機構からの脱退は、除名と共に加盟国の資格を終了させる手続である。加盟国にとって、自らの意思に反して加盟資格を終了させられる除名と異なり、脱退は、自らの意思でそれを終了させる手段である。脱退とは、加盟国が自国の意思を優先して、国際機構における協力をやめてしまうことを意味するともいえる。視点を変えると、ここに国家の利益と国際機

(3) 外務省 HP 参照。https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_006938.html (as of January 15, 2021).

(4) この日本の取った行動の評価については、以下参照。坂元茂樹「日本の国際捕鯨取締条約の脱退に伴う法的課題」『同志社法学』71巻2号（2019年）55-96頁。山田哲也「国際捕鯨取締条約からの日本の脱退」『論究ジュリスト』30号（2019年）83-88頁。

(5) *Washington Post*, July, 8, 2020 at https://www.washingtonpost.com/world/trump-united-states-withdrawal-world-health-organization-coronavirus/2020/07/07/ae0a25e4-b550-11ea-9a1d-d3db1cbe07ce_story.html (as of as of as of January 15, 2021). アメリカ国務省 HP も参照。https://www.state.gov/update-on-u-s-withdrawal-from-the-world-health-organization/ (as of January 15, 2021).

構の利益、換言すれば、国家と国際機構との対峙関係が見て取れる。国際機構法体系において、国際機構からの脱退というトピックは、一般に加盟国の法的地位の一部を成す小さなトピックとして位置づけられる⁽⁶⁾。しかし、私見ではこれは国際機構の国家主権との関わりという国際機構法の根幹を成すテーマを体現しているトピックの1つと捉えられ、ここできちんと整理して理解しておくことが、国際機構法体系を考える上でも、不可欠の作業であると思われるのである。

そこで、本稿では、国際機構からの脱退に関する規範を検討したいと思う。具体的には、まず、設立文書に脱退規定のある場合について考察し(Ⅱ)、次に、設立文書に脱退規定のない場合について検討を加えていくことにする(Ⅲ)⁽⁷⁾。

Ⅱ 国際機構からの脱退に関する諸規則

多くの国際機構は、脱退に関する規定を設けている。これらの規定を分析してみると、脱退に関する条件としていくつかのパターンがあることに気づく。ここでは、大きく時間的条件と、義務の履行に関する条件に分けることにする。さらに、前者は、(1)機構設立後の一定期間脱退ができない例、(2)加盟後の一定期間脱退ができない例、および(3)脱退通告後一定期間経過後脱退が有効となる例に分類して考察してみたい。

(6) たとえば、以下参照。H.G. Schermers and N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Fifth Revised ed. (Nijhoff, 2011), pp.61-153. C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Second ed. (2005), pp.105-130. N.D. White, *The Law of International Organisations*, Third ed. (2017), pp.40-75.

(7) なお、これまで北大西洋条約(NATO)において、フランスをはじめいくつかの国により、加盟国の資格を保持したまま一部の協力から脱退するといういわゆる「部分的脱退(partial withdrawal)」という現象が見られたが、本稿では完全な脱退のみを考察の対象とする。部分的脱退の問題については、さしあたり以下参照。E. Stein and D. Carreau, "Withdrawal of France from the North Atlantic Treaty Organization," *A.J.I.L.* (1968), Vol.62, pp. 577-640.

1 時間的条件

国際機構によっては、脱退通告の受領後即時に脱退が有効となる例がある。たとえば、国際移動通信衛星機構（IMSO）では、加盟国が脱退通告の受領後直ちに脱退が認められている（IMSO 条約21条）。これ以外に、即時の脱退が認められている国際機構として顕著なのは、国際金融に関する国際機構であろう。国際復興開発銀行（IBRD、世界銀行）（以下、世銀）協定6条1項は、次のように規定する。「いかなる加盟国も、銀行への通告書を主要事務所に送達することにより、いつでも銀行から脱退することができる。脱退は、通告を受領した日に効力を生じる。」同様の規定は、同じ世銀グループの国際金融公社（IFC）（IFC 協定5条1項）および国際開発協会（IDA）（IDA 協定7条1項）にも見られる。また、国際通貨基金（以下、IMF）も同様の規定を置いている（IMF 協定26条1項）⁽⁸⁾。

しかし、多くの国際機構においては、機構設立後の一定期間脱退ができない例、加盟後の一定期間脱退ができない例、および脱退通告後一定期間経過後脱退が有効となる例が存在する。以下に順次見ていくことにしたい。

(1) 機構設立後の一定期間脱退ができない例

まず、国際機構の中には、設立後（設立文書発効後）一定期間脱退ができない例がある。たとえば、国際海事機関（以下、IMO）では、「脱退通告は、本条約（設立文書たる IMO 条約のこと〔筆者注〕）が効力を発生した日から12カ月経過した後いつでも提出することができる」（IMO 条約78条(a)）。同様に、国際原子力機関（IAEA）では、設立文書である IAEA 規程が効力を発生した日から5年後に脱退通告ができる（IAEA 規程18条D）。地域的国際機構である欧州宇宙機関（ESA）でも、設立文書である ESA 条約が効力発生後

(8) このように、国際金融に関する国際機構において、脱退通告の受領後直ちに効力が発生するようにした理由としては、たとえば IMF 協定起草時の議論を参考にすると、加盟国の（経済的）負担があまりに大きいがゆえに、脱退が即時に発効する絶対的な脱退権を認めることが加盟国にとっての究極の保証と考えられたためと説明される。J. Gold, *Membership and Non-membership in the International Monetary Fund* (International Monetary Fund, 1974), pp. 333-334.

6年経過後に条約の廃棄⁽⁹⁾が可能とされる (ESA 条約24条1項)。また、欧州分子生物学研究所 (EMBL) においても、設立文書の効力発生後6年経過後に、設立文書の廃棄が可能となる (EMBL 設立協定16条)。このような規定が設けられている背景には、国際機構が設立され、一定の安定的な活動が確保されるまでは加盟国の脱退を許容しないという設立文書起草者の意思が読み取れる。

(2) 加盟後の一定期間脱退ができない例

上述したように、機構の設立後、一定期間脱退を認めない国際機構が存在する。これと類似した例として、機構に加盟した後、一定期間脱退ができないこととする国際機構も存在する。たとえば、国連食糧農業機関 (以下、FAO) 憲章19条は、次のように規定する。「いかなる加盟国も、この憲章を受諾した日から4年経過した後いつでも本機構からの脱退通告を行うことができる。」北大西洋条約機構 (NATO) でも、同条約が発効してから20年後に脱退が可能となっている (北大西洋条約13条)。ここでは、機構に加盟した国は、一定期間の活動を行うことが義務づけられており、機構の活動の安定を図ることが確保されているといえる。

(3) 脱退通告後一定期間経過後脱退が有効となる例

以上のように、脱退通告の受領後直ちにその脱退が有効になる国際機構もあるものの、他の多くの国際機構では、脱退通告 (あるいはその受領) 後一定期間 (いわゆる "cooling-off period"⁽¹⁰⁾) 経過の後にその脱退が有効となるとされている。

多くの場合、脱退通告 (あるいはその受領) 後1年または2年経過後に脱退が有効となる。まず、脱退通告 (あるいはその受領) 後その脱退が有効にな

(9) 廃棄 (denunciation) は、本来2国間条約について用いられ、脱退 (withdrawal) は多数国間条約に用いられる用語である。しかし、廃棄後の効力終了 (termination) も含めて、これらの用語は、一貫性なく相互互換的に用いられるのが実情である。中野徹也「脱退に関する規定を含まない条約からの脱退可能性について」『関西大学法学論集』52巻2号 (2002年) 60頁 (注8)。

(10) W. Jenks, "Some Constitutional Problems of International Organisations," *B. Y. I. L.*, Vol.22 (1945), p.23.

るまでの期間として1年間を設けている機構として、国連の専門機関を見れば、FAO（FAO 憲章19条）、国際民間航空機関（ICAO）（国際民間航空条約95条(b)）、IMO（IMO 条約78条(a)）、国際電気通信連合（ITU）（ITU 憲章57条2項）、国連世界観光機関（UNWTO）（UNWTO 規程35条1項）、万国郵便連合（UPU）（UPU 憲章12条2項）および国際気象機関（WMO）（WMO 条約30条(a)）が挙げられる。

地域的な国際機構として、たとえば、欧州自由貿易連合（EFTA）（EFTA 条約57条1項）、アフリカ連合（AU）（AU 設立条約31条1項）、西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）（ECOWAS 条約91条1項）、ラテンアメリカ統合連合（LAIA）（モンテビデオ条約63条）、アラブ連盟（アラブ連盟憲章18条）、上海協力機構（SCO）（SCO 憲章13条）が挙げられる。その他専門的な機関として、経済協力開発機構（OECD）（OECD 条約17条）も同様である。

次に、脱退通告（あるいはその受領）後2年間経過後にその脱退が有効となる機構としては、国際労働機関（以下、ILO）（ILO 憲章1条5項）や米州機構（OAS）（OAS 憲章143条⁽¹¹⁾）が挙げられる。本稿冒頭で触れたEUも、やや複雑であるものの、基本的には脱退通告後、脱退が発効するまで2年間という期間が設けられている。EU 条約50条3項によれば、「両条約（EU 条約およびEU 運営条約〔筆者注〕）は、脱退協定が発効した日に、又は、それが存在しない場合には、欧州理事会がその加盟国と合意した上でこの期間の延長を全会一致により決定しない限り、2項に定める通知（脱退通告のこと〔筆者注〕）から2年後にその国への適用を終了する。」この規定に従えば、最近脱退したイギリスの場合、実際には期間延長が認められたものの、もしそれが認められていなければ、2017年3月29日の脱退通告から2年後の2019年3月29日に脱退していたことになる。

さらに見ると、脱退通告（あるいはその受領や寄託）後その脱退が有効となるまでの期間が1年未満という短期に設定されているものもある。国連専門

(11) 同規定に基づき2017年4月27日にヴェネズエラが脱退通告を行った。以下参照。https://www.reuters.com/article/us-venezuela-oas-idUSKBN17S330 (as of January 15, 2021).

機関である国際農業開発基金 (IFAD) (IFAD 設立協定9条1項(b)) および世界的所有権機関 (WIPO) (WIPO 設立条約18条2項) では、脱退通告後6カ月間で脱退が効力を発生する。それ以外に、世界貿易機関 (WTO) (WTO 設立協定15条1項) も同様である。化学兵器禁止機関 (OPCW) (化学兵器禁止条約16条2項) ではさらに短く、脱退の90日前にその通告をしなければならない。

この短期の設定が顕著であるのが、特定の産品に関する市場を規律するために設けられたいわゆる国際商品協定に基づく国際機構である。以下の機構は、脱退通告 (あるいはその受領) 後、90日間で脱退が有効となる。すなわち、国際穀物理事会 (IGC) (穀物貿易条約 (1995) 29条)、国際オリーブ理事会 (IOC) (オリーブ油及びテーブル・オリーブに関する国際協定 (2005) 33条2項)、国際熱帯木材機関 (ITTO) (国際熱帯木材協定 (2006) 41条2項)、国際コーヒー機関 (ICO) (国際コーヒー協定 (2007) 45条)、国際ココア機関 (ICCO) (国際ココア協定 (2010) 59条2項) である。さらに、国際砂糖機関 (ISO) では、脱退通告の受領後30日間で脱退が有効となる (国際砂糖協定 (1992) 42条2項)。

これ以外に、機構によっては、若干の異なる期間設定もある。国連教育科学文化機関 (以下、UNESCO) では、脱退通告は、「それが行われた年の翌年の12月31日に効力を生じる」(UNESCO 憲章2条6項)。また、国連工業開発機関 (UNIDO) では、設立文書たる UNIDO 憲章を廃棄する「文書が寄託された年の次の会計年度の最終日に脱退が効力を発する」(UNIDO 憲章6条2項)。欧州評議会 (CoE) においては、脱退が通告される年度の最初の9カ月間にその通告がなされた場合には、脱退は当該年度の最終日に効力を発生する。脱退が通告される年度の最後の3カ月間にその通告がなされた場合には、脱退は翌年度の最終日に効力を発生する」(CoE 規程7条)。本稿冒頭で見た国際捕鯨取締条約11条では、「締約政府は、いずれかの1月1日以前に寄託政府に通告することによって、その年の6月30日にこの条約から脱退することができる」とされる。

さて、このように、脱退通告後に、脱退が有効になるまで一定期間が設けられている理由として、脱退を撤回する猶予を与えるということが考えられる⁽¹²⁾。とりわけ、普遍的な国際機構においては、できるだけ多くの国が加盟し協力することが求められるため、脱退通告の後に一定期間を設けて撤回の可能性を探ることは必要であろう。また、機構の運営にとっても、機構の機能が多大な影響を受けないようにするためにもこの一定期間は重要である⁽¹³⁾。たとえば、予算を修正したり、人事を調整したり、さらには、国家間での義務を修正したりするために一定の時間を要することはいうまでもない⁽¹⁴⁾。

2 義務の履行に関する条件

以上のような時間的な条件以外に、加盟国は、脱退をするときに一定の義務を果たすことを求められることがある。たとえば、ILO では、脱退時に加盟国としての地位から生ずるすべての財政的義務を果たしていることが条件とされる (ILO 憲章1条5項)。FAO でも同様に、脱退が有効となる年の一暦年分の財政上の義務を果たすことが脱退の条件となる (FAO 憲章19条)。UNESCO においても、脱退が財政上の義務に影響を及ぼすものではない (UNESCO 憲章2条6項) とされ、その義務を果たすことが求められている。

独自に資金を運用している国際機構においては、脱退時の財政上の処理がより複雑になる。たとえば、世銀では、「ある政府が加盟国でなくなったときは、その政府は、加盟国でなくなる前に契約された貸付又は保証の一部が償還未済中は、銀行に対する直接の債務及び銀行に対する偶発債務について引

(12) 実際に、1952年グアテマラが行った ICAO からの脱退通告の撤回に触れてこの点を指摘したものとして、以下参照。T. Buergenthal, *Law-Making in the International Civil Aviation Organization* (Syracuse U.P., 1969), p.35.

(13) M-C. Dock, "Le retrait des États membres des organisations internationales de la famille des Nations Unies," *A.F.D.I.*, Vol.40 (1994), p.115.

(14) Schermers and Blokker, *supra* note 6, p.100. 国際司法裁判所も、「WHO・エジプト協定の解釈事件」の勧告的意見において、条約法条約56条が設けた脱退通告後、それが発効するまでの12カ月という期間に言及し、この期間において、脱退通告を行った国には誠実に行動する義務があり、かつこの期間は、他の条約当事国の利益を合理的に考慮しているとしている。*I.C.J. Reports 1980*, pp.94-95, para.47.

き続いて責任を負う」(世銀協定6条4項(a))。また、機構側も、「その政府との間の勘定の決済の一部として……株式の買いもどしについて取極をする」(同(b))。IMFにおいても、「加盟国が基金から脱退したときは、その国の通貨による基金の正常な操作及び取引は、停止するものとし、また、その国と基金との間の取決めにより双方の間のすべての勘定の決済を遅滞なく行」なければならない(IMF協定26条3項)。

財政上の義務以外の義務もある。かつて国際連盟規約では、「脱退ノ時迄ニ其ノ一切ノ国際上及本規約上ノ義務ハ履行セラレタルコトヲ要ス」(1条3項)と規定されていたことが想起される。これ以外に、厳密には脱退するための条件ではないものの、ILOでは、「この脱退は、加盟国がいずれかの国際労働条約を批准しているときは、その条約で定めた期間中は、その条約から生じ又はその条約に関係するすべての義務の継続的効力に影響を及ぼさない」(ILO憲章1条5項)と規定される。つまり、脱退する加盟国は、ILOから脱退しても、その枠内で締結された条約上の義務を継続して負うことを前提として脱退しなければならないということになる。

Ⅲ 脱退規定のない国際機構からの脱退

以上に見たように、多くの国際機構では、その設立文書に脱退規定を設けている。しかし、ときにそれを設けていない機構がある。そのような機構において、果たして脱退は認められるのであろうか。また、その機構から加盟国が脱退通告を行った場合、その加盟国の地位はどう扱えばよいのか。まず、脱退規定のない国際機構からの脱退に関する議論の動向を探り、代表的な普遍的国際機構、具体的には、国連、WHO および UNESCO において、これまでに実際に生じた脱退に関する事例について考察してみたい⁽¹⁵⁾。

(15) 地域的国際機構の中でも、たとえば、ASEAN 憲章には脱退規定がない。また、EU 約

1 議論の動向

脱退規定のない国際機構からの脱退に関しては、原則として脱退を認める立場と、原則として脱退を認めない立場に分かれる。前者の立場として、たとえば、シンによれば、国際機構（シンがいう「国家連合（confederation）」形態の機構）では、国家は、主権、民主主義または平等の原則から生じる脱退の固有の権利を求め、この権利は、明示的に禁止または変更されない限り存在すると主張されてきたとされる⁽¹⁶⁾。国家主権を強調するトゥンキンも、このシンの説明を引用して、国際機構の設立文書に明示されるか否かに関わらず、脱退の権利はすべての一般的国際機構に存在すると主張する⁽¹⁷⁾。バウエットも、一見して、国家が明示的または黙示的に脱退権を放棄しない限り、国家は自由に脱退できると考える⁽¹⁸⁾。国際機構の動態的性質に注目するのはグレイグである。彼によれば、国際機構の設立条約も、他の条約と同じであるので、条約法の原則が適用できると類推できる。しかし、国際機構は、動態的性質を有するのでその類推は不適當である。条約は静的であり、国際機構は動的である。明らかに脱退は奨励されるべきではないが、各機構の作業と実効性は協力に基づくので、協力しないのならば脱退はその代わりとなりえるとした⁽¹⁹⁾。

以上のように、加盟国が機構から脱退する権利を認めるという立場に対して、原則としてこれを認めないという立場もある。ファインバーグによれば、ひとたび国家が機構に加盟することを決めたならば、その国家はもはや自由ではなく、その国家の希望も決定的とはならない。従って、設立文書に脱退規定がない場合、自由に脱退する権利を認める法的根拠はない。一方的脱退

も、リスボン条約による改正前の条約では脱退規定はなかった。

(16) N. Singh, *Termination of Membership of International Organisations* (Stevens & Sons, 1958), pp.8-12 and pp.80-81.

(17) G.I. Tunkin, *Theory of International Law* (Harvard U.P., 1974), p.349.

(18) D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, Fourth ed. (Sweet & Maxwell, 1982), p.391. この考えは根拠が必ずしも明確ではないものの、サンズとクランによる改訂版でも踏襲されている。P.S. Sands & P. Klein, *Bowett's Law of International Institutional Law*, Sixth ed. (Sweet & Maxwell, 2009), p.552.

(19) D.W., Greig, *International Law*, Second ed. (Butterworths, 1976), p.857.

の権利に賛同する前提はなく、脱退は従ってそれが明示的に規定されるかまたは黙示的に推定される場合のみ認められると結論される⁽²⁰⁾。

また、エイクハーストは、先述のグレイグが主張する国際機構の動態的性質に基づく説明を批判し、国家は国際機構を設立するとき、国際機構がその創設者の意図しなかった方向に展開していく傾向から生じうる問題を予見することができる。もし、関係国家がそれにもかかわらず設立文書に脱退規定を挿入するという通常の実行から逸脱する場合、それらの国家には脱退を禁止する意図があり、脱退を許容する危険が脱退を許容しない危険を上回ると考えているといえるであろうという。その上で、諸実行を検討した結果、もし国際機構からの脱退が設立文書で容認されていないか、または当事国が脱退の権利を認めようとした（たとえば準備作業におけるような）明確な証拠がないならば、国際機構からの脱退は、違法かつ無効であると結論づけた⁽²¹⁾。ホワイトも、先のトゥンキンを批判しつつ、機構を設立した国々が設立文書に脱退規定を挿入することを選べたのにそうしない方を選んだというその事実こそが、脱退が許容されないという確固たる証拠であると述べている⁽²²⁾。

原則として、脱退規定のない国際機構からの脱退はできないという立場は、条約法に関するウィーン条約（以下、「条約法条約」）56条にも見られる。

「終了、廃棄又は脱退に関する規定を含まない条約の廃棄又はこのような条約からの脱退」と題する同規定は次のように規定する。

第56条 1 終了に関する規定を含まずかつ廃棄又は脱退について規定していない条約については、次の場合を除くほか、これを廃棄し、又はこれから脱退することができない。

(a) 当事国が廃棄又は脱退の可能性を許容する意図を有していたと認めら

⁽²⁰⁾ N. Feinberg, "Unilateral Withdrawal from an International Organization," *B.Y.I.L.*, Vol.39 (1963), pp.212-213 and p.218.

⁽²¹⁾ M. Akehurst, "Withdrawal from International Organisations," *Current Legal Problems*, Vol.32 (1979), pp.143-144 and p.149.

⁽²²⁾ White, *supra* note 6, p.53.

れる場合

(b) 条約の性質上廃棄又は脱退の権利があると考えられる場合

2 当事国は、1の規定に基づき条約を廃棄し又は条約から脱退しようとする場合には、その意図を廃棄又は脱退の12箇月前までに通告する。

この規定の起草⁽²³⁾において、国連国際法委員会（以下、ILC）の特別報告者であったフィッツモーリスがその第2報告書で示した草案（3条2項）に基本的な考えが表れていた。同草案によれば、終了もしくは運用停止または条約への参加からの脱退は、ひとたび条約が適切に締結され効力を発生したならば、当事国の固有のまたは自動的な権利ではなくなるということになる。条約自体に規定がないか、さもなければ当事国間での特別な合意にもよらない場合、終了、運用停止または脱退はいずれかの当事国のみの意のままになされることはないとされた⁽²⁴⁾。また、規定を設けないことの意味について、そのコメントリーにおいて、もし、当事国が望めば、終了または運用停止について明示規定を設けることや、個別にそれについて合意をすることは常に当事国に開かれているので、その規定や合意がないならば、当事国はそれを許容しようとしなかったと推定されるに違いないとしている⁽²⁵⁾。以上のように、当初から、脱退規定のない条約からの脱退は原則として認められないという考えに基づいて、関連規定が起草されていたことがわかる。

この草案は次の特別報告者のウォルドックの手を経て、外交会議に提出された。外交会議では、「廃棄または脱退の可能性を排除する当事国の意図が、条約の性質及びその締結の際の事情から明らかな場合を除き、当事国はこれを廃棄し、又はこれから脱退することができる」という肯定型の規定の様式

(23) 条約法条約56条に関して、ILCにおける起草過程はもとより、それ以前の理論状況から条約採択後の実行に至るまで包括的な研究を行ったものとして、以下を参照されたい。中野「前掲論文」（注9）57-135頁。

(24) A/CN.4/107, Second Report by G. Fitzmaurice, *Yearbook of the International Law Commission* (1957), Vol.II, p.22.

(25) *Ibid.*, p.38.

がとられた。これに対しては少なからず批判が集まり、一般原則を逆にしてしまっており当事国が条約を廃棄または脱退できるのはあくまでも例外であることが指摘された⁽²⁶⁾。結局、例外を除いて当事国は脱退することができないとする否定型が採用されることとなった⁽²⁷⁾。

以上のように、条約法条約56条1項においては、脱退規定がない条約からの脱退は原則としてできないとされている。むしろ議論が多いのは、例外として定められた2つの点、すなわち、(a)当事国が廃棄または脱退の可能性を許容する意図を有していたと認められる場合と、(b)条約の性質上廃棄または脱退の権利があると考えられる場合である。前者においては、その意図がどのようにして確認されるかという点が不分明である。国際法委員会最終草案のコメンタリーにおいては、当事国の意図は、本質的に条約の性格のみならずその場合のすべての事情を参照することにより決定されるべき事実の問題とされた⁽²⁸⁾ものの、この「その場合のすべての事情」が何を指すのかなおさらあいまいである。

さらに不分明であるのが、後者の(b)に規定された「条約の性質」から脱退の権利が導かれる点である。もともとこの点は、外交会議において、イギリスの修正案により、脱退が認められる例外条件としての独立の地位を与えられた。この修正案は、賛成26票、反対25票、棄権37という僅差で採択された⁽²⁹⁾ことからわかるように、最後まで各国の意見対立があったことが窺える⁽³⁰⁾。

(26) A/CONF.39/C.1/SR.59, 59th meeting of the Committee of the Whole, *Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties*, First Session (Summary records of the plenary meetings and of the meetings of the Committee of the Whole) (1969), p.339, para.6 (Mr. Castrén (Finland)), p.341, para.27 (Mr. Kovalev (Soviet)) and p.341, para.29 (Mr. Vargas (Chile)).

(27) *Ibid.*, p.343, para.54.

(28) A/6309/Rev.1, Reports of the Commission to the General Assembly, *Yearbook of the International Law Commission* (1966), Vol.II, p.251.

(29) *Official Records*, *supra* note 26, p.343, para.54.

(30) 伝統的に条約の性質上、廃棄または脱退可能な条約（代表例として同盟条約や通商条約）とそうでない条約とを分けるオープンハイムの考え方がイギリスの学者に影響を与えてきた。中野「前掲論文」(注9) 62-65頁。ILCにおいても、ウォルドック草案において、その考えが色濃く反映された。国際機構の設立文書も、廃棄または脱退可能な条約

この起草過程を詳細かつ的確に分析した中野徹也によれば、条約法条約56条は、各国の意見対立の中であいまいな基準を含んで採択されたことに鑑みて、同規定は、少なくともその成立時においては既存の慣習国際法を反映してはいなかったとされる⁽³¹⁾。

ところで、条約法条約5条は、「国際機関を設立する条約及び国際機関内において採択される条約」と題し、次のように規定する。

第5条 この条約は、国際機関の設立文書である条約及び国際機関内において採択される条約について適用する。ただし、当該国際機関の関係規則の適用を妨げるものではない。

この規定によれば、条約法条約と国際機関の関係規則が抵触する場合には、後者が優先される。ウォルドックの第2報告書における条文草案(48条)に付されたコメントリーによれば、条約の終了または運用停止、および多数国間条約からの脱退に関する条項のいくつかは、一定の範囲において、特に国際機構からの脱退ならびに加盟資格の終了および停止に関して、国際機構の内部法に浸透してきているように思われる。従って、条約法上の該当規定の設立文書および機構「内」で起草された条約への適用は、関係機構の「確立された規則」に服する。ここでの「確立された規則」とは、機構の設立文書または諸文書の規定のみならず、その実行において発展した慣習規則を含むこ

として挙げられていた。A/CN.4/156 and Add.1-3, Second Report by H. Waldock, *Yearbook of the International Law Commission* (1963), Vol.II, p.64.

(31) 中野「前掲論文」(注9) 104頁および133頁。エイクハーストも1979年当時で同規定がどの程度慣習法を反映しているかは疑わしいとしている。Akehurst, *supra* note 21, p.144. (彼は、1984年に執筆した国際公法辞典においても、同規定がどの程度慣習法を反映しているか不確かであるとしている。M. Akehurst, "Treaties, Termination," in R. Bernhardt ed. *Encyclopedia of Public International Law*, Vol.4 (Elsevier, 2000), p.988.) もっとも、近年クリスタキスは、条約法条約56条第1項の第1文と同(a)に関しては、慣習法としての性質を認めている。T. Christakis, "Article 56" in O.Corten and P. Klein eds., *The Vienna Conventions on the Law of Treaties; A Commentary*, Vol.II (Oxford U.P., 2011), pp.1255-1256.

とが意図されている⁽³²⁾。

このように、ILCにおいても、脱退に関しては、国際機構において発展している規則と条約法において定められる規則とが必ずしも一致しないことが認識されていた。条約法条約の該当する規則は参考にはなるものの、結局のところ、個別の国際機構における実行に基づく規範を見てもみる必要があるということになる。

2 先例研究

(1) 国連

(i) 国連憲章と脱退

国連憲章には、脱退規定がない。サンフランシスコ会議の一般規定を扱った第1委員会は、脱退に関するいかなる文言も憲章に含めるように勧告しなかった。しかし、そのような条項のないことが、各国が加盟国の主権平等の原則に基づいて有している脱退の権利を害することを意図しているのではない。同委員会は、脱退の権利の無謀または理不尽な行使を遺憾に思うものの、若干の例外的な事情の下で、国家はこの権利の行使を強いられることがあることも認めた。その結果、同委員会は、第1委員会第2専門委員会（加盟資格、改正および事務局問題担当）の勧告通り、いくつかの文言上の修正をして脱退に関する以下の注釈を含むことにした。

「委員会は、憲章は機構からの脱退を許容するかまたは禁止するいずれの明示規定も置くべきではないという見解を採用する。委員会は、加盟国の最高の義務が国際の平和および安全を維持するために機構内での協力を継続することであると考え。しかし、もし加盟国が、例外的な事情のために、脱退しかつ国際の平和および安全を維持する責任を他の加盟国に委ねざるを得ないと考えの場合、その加盟国に機構での協力を継続するよう強いることは機構の目的ではない。

特に、機構が人類の希望を裏切って平和の維持をしえなくなることが明ら

⁽³²⁾ A/5509, *Yearbook of the International Law Commission* (1963), Vol.II, p.213.

かとなる場合、または法と正義を犠牲にしてのみ平和を維持しうる場合、脱退または他の何らかの形での機構の解体が避けられなくなることは明らかである。

また、もし加盟国の権利および義務そのものが、加盟国が同意せず受諾することができないと考える憲章の改正によって変更される場合、または総会かもしくは全体会議で必要多数によって適正に受諾された改正がその効力発生に必要な批准を得られない場合にも、加盟国は機構に留まることを義務づけられないであろう。

以上の検討により、委員会は、特に脱退を禁止するかまたは許容する正式な条項を憲章に挿入することを勧告するのを差し控えるよう決定した⁽³³⁾。」

ここで見たように、国連憲章には、脱退に関する規定はないものの、サンフランシスコ会議での合意により、以下の4つの場合、すなわち、①加盟国が、例外的な事情のために、脱退しかつ国際の平和および安全を維持する責任を他の加盟国に委ねざるを得ないと考える場合、②国連が平和の維持をしえなくなることが明らかとなる場合か、法と正義を犠牲にしてのみ平和を維持しうる場合、③加盟国の権利および義務が、加盟国が同意せず受諾することができないと考える憲章の改正によって変更される場合、④総会または全体会議で受諾された改正がその効力発生のために必要な批准を得られない場合には、脱退できることが合意されていたといえる。

(ii) インドネシアによる脱退通告（1965年）

国連の歴史上、脱退が認められた例はない。ただし、インドネシアが、1965年に脱退通告を行い、その後結局機構に留まったという事例が唯一ある⁽³⁴⁾。

⁽³³⁾ *U.N.C.I.O.*, Vol.6, p.249.

⁽³⁴⁾ 本事例を扱ったものとして以下参照。中村道「インドネシアの国連脱退および復帰」中村道『国際機構法の研究』（東信堂、2009年）119-138頁〔初出1969年〕。E. Schwelb, "Withdrawal from the United Nations the Indonesian Intermezzo," *A.J.I.L.*, Vol.61 (1967), pp.661-672. F. Livingstone, "Withdrawal from the United Nations — Indonesia," *I.C.L.Q.*, Vol.14 (1965), pp.637-646. Y.Z. Blum, "Indonesia's Return to the United Nations," *I.C.L.Q.*, Vol.16 (1967), pp.522-531. Y.Z. Blum, *Eroding the United Nations Charter* (Nijhoff, 1993), pp.21-30. L. Nizard, "Le retrait de l'Indonésie des Nations Unies," *A.F.D.I.*, Vol.11 (1965), pp.498-528. A.C.C. Unni, "Indonesia's Withdrawal from the United Nations," *Indian*

以下に検討してみたい。

1965年1月20日、インドネシア第1副首相兼外相は、国連事務総長宛て書簡⁽³⁵⁾により、次のように述べた。

「1964年12月31日に、ニューヨークのわが常駐代表は、もし、新植民地主義の『マレーシア』が安全保障理事会（以下、安保理）に議席を得るならば、インドネシアは国連から脱退するという趣旨の同日のスカルノ大統領の声明内容を貴殿に伝達した。この声明に従って、私は、1965年1月7日に安保理事国として『マレーシア』が議席を獲得した後、わが政府が、非常に慎重な考慮の末に国連から脱退することに決定したことを貴殿に伝えなければならない。……

新植民地主義によって示された現在の自己満足の雰囲気は国連の崇高な原則を弱め、その結果、集団安全保障と調和した協力のための国際機構(international body)としての国連の衰退が取り返しのつかないことにならないように、我々の決定は国連をその精神と行いにおいて改革および改編するきっかけとなりうるという結論に至った。……

我々にとって、国連における『マレーシア』の問題は、この国際機構が植民地および新植民地主義勢力によって操縦されていることのさらなる証拠そのものである。

『マレーシア』は、その形成がマニラ協定での3署名国（フィリピン、インドネシアおよびマラヤ連邦〔筆者注〕）中2カ国（前2者〔筆者注〕）によって否決されたにもかかわらず、1963年9月17日（国連総会開幕の日〔筆者注〕）に、いずれの投票をも慎重に避けることにより国連に強引に押し込まれた。それは、国連における新植民地勢力による操縦の成功であった。……『マレー

Journal of International Law, Vol.5 (1965), pp.128-146. F. Dehousse, "Le droit de retrait aux Nations Unies," *R.B.D.I.*, Vol.1 (1965), pp.31-48 (part I) / *R.B.D.I.*, Vol.2 (1966), pp.8-27 (part II). なお、国連からの脱退を扱った日本のものとしては以下もある。広部和也「国際連合における脱退について(1)・(2)」『国際通信に関する諸問題』第22巻9号(1975年)14-24頁および10号(1976年)10-19頁。

(35) A/5857 and S/6157.

シア』の安保理入りは、安保理それ自体の意義を愚弄する。というのも、憲章23条に従えば、安保理の非常任理事国選挙が世界の平和および安全の維持において、候補となる国の重要性と貢献によって方向づけられるべきであるからである。生じていることは、1963年末時点で、誕生してからたった数カ月しか経っておらず、その近隣諸国からも反対され認められていない、脆弱かつ高度に物議をかもしている新『国家』のこの『マレーシア』、この東南アジアにおけるイギリス新植民地主義の現実の道具が、国連の植民地勢力の操縦と圧力によって安保理の候補国となり、そこに押し上げられたということである。……

このわが政府の決定は、もちろん革命的なものでありおそらく空前のものとなろう。しかし、これは、国連自身にとって良かれと思って行ったことなのであり、思うにこの先も必ず強い注意喚起となろう。このわが政府の決定は、『マレーシア』の問題自体の早期の解決に有益な効果をきつともたらしさえることになる。……

インドネシアは、よりよい世界のために国際協力の分野において活動を続けてきたし、これからもそうするつもりである。しかし、上記した深刻な理由により、インドネシアは、この段階の現状で、国連から、さらには、FAO, UNICEF (ママ) および UNESCO のような専門機関からも脱退することを決定した。……」

上のインドネシアからの書簡に対して、1965年2月26日、国連事務総長は、インドネシア第1副首相兼外相に下記の書簡を送った。

「書簡に記録された貴政府の立場は、国連憲章に何らの明示規定もない事態を引き起こした。しかし、サンフランシスコ会議はその問題に関して宣言を採択していたことが想起される。……

『インドネシアは、この段階の現状で、国連から脱退することを決定した』という貴声明と、『インドネシアが国連憲章に掲げられた国際協力の崇高な諸原則を依然維持する』という貴確約は留意された。……

私は、国連でも広く感じられているように、インドネシアが貴書簡に示さ

れた方針をとることを必要と考えたことへの深い遺憾と、インドネシアがしかるべき時期に国連との完全な協力を再開することへの切実な期待を表したい⁽³⁶⁾。」

その後、インドネシアは国連での活動を休止した。ところが、1966年9月19日、駐米インドネシア大使は、国連事務総長宛て書簡を送り、「わが政府は、国連との完全な協力を再開し、かつ第21回総会からその活動への参加を再開することを決定した⁽³⁷⁾」ことを通告した。この通告については、同年9月28日の総会で、総会議長が次のように述べた。

「インドネシア政府は、国連からのその最近の不在が機構からの脱退ではなく協力の停止に基づいていると考えているように思われる。国連がこれまでこの問題についてとった行動は、この見解を排除しないであろう。……異議がなければ、インドネシアは国連の活動への完全な参加を再開すべきというのが加盟国の意思であると考える⁽³⁸⁾。」

つまり、国連では、脱退として扱われるのではなく、協力の停止として扱われたのである。復帰の手続も、当然のことながら新規加盟手続は行われず、分担金についても、不在の間の分は全額ではなく一定額を負担したに過ぎなかった⁽³⁹⁾。

(2) WHO

(i) WHO 憲章と脱退

WHO においては、その憲章起草に当たった専門的準備委員会で、国連憲章が意図的に脱退に関する規定を設けていないことに触れ、WHO 憲章にも脱退規定を置かないことが決定された⁽⁴⁰⁾。憲章の最終草案のために開催され

⁽³⁶⁾ A/5899 and S/6202.

⁽³⁷⁾ A/6419 and S/7498.

⁽³⁸⁾ A/PV.1420, p.2, paras.7-8.

⁽³⁹⁾ インドネシアの復帰後の分担率については以下。A/RES/2240 (XXI). インドネシアの負担額については以下も参照。Schwelb, *supra* note 34, p.670.

⁽⁴⁰⁾ *Official Records of the WHO*, No.1, Minutes of the Technical Preparatory Committee for the International Health Conference held in Paris from 18 March to 5 April 1946 (1947), p.26.

た1946年の国際保健会議も、上記決定を承認した。ところが、憲章の改正が全会一致ではなく全体の3分の2によって採択される必要があることが規定されると、同会議は、改正の場合、脱退に関する宣言を定式化することが適切であると考えた。すなわち、「加盟国は、もし、その権利および義務自体が、自らが同意せず受諾することができないと考える憲章の改正によって変更される場合には、機構に留まる必要はない」との声明であった。そのような声明がなければ、ノルウェー代表が述べたように、機構のどの加盟国も「その意思に反して他国の決定に拘束されてしまう」という見解が優勢であったのである⁽⁴¹⁾。

このように、WHOにおいては、WHO憲章起草の当初から、脱退規定は置かないものの、自ら同意せず受諾できない憲章の改正がなされた場合には、脱退の権利があるということが宣言として確認されたのである。

ところで、アメリカはWHOからの脱退に関して特別な地位にある。アメリカは、WHOに加盟する際、1947年7月7日の連邦議会において加盟に関する両院の共同決議の中に以下の節を含ませた。「第4節 この連邦議会の共同決議を採択するに際し、アメリカ合衆国は、90日前の通告をもってWHOから脱退する権利を留保するという了解を伴う。ただし、アメリカ合衆国の機構に対する財政上の義務は、機構の当該予算年度分を完済する⁽⁴²⁾。」

その後、下院外交委員会で、通告から正式な脱退までにかかる期間を90日間から1年間にするように修正された。1948年6月14日、トルーマン大統領は、アメリカの脱退権を留保する但書を含んだWHOへの加盟資格と参加について規定する共同提案（一般法律643）に署名した⁽⁴³⁾。

このアメリカからの加盟申請は、寄託者である国連事務総長を経て、第1回WHO総会に提出された。総会では、いくつかの国からアメリカの付した条

(41) *Official Records of the WHO*, No.2, Summary Report on Proceedings Minutes and Final Acts of the International Health Conference held in Paris from 19 June to 22 July 1946 (1948), p.26 and p.74.

(42) *Department of State Bulletin*, Vol.19, No.480 (1948), p.310.

(43) *Ibid.*, p.312.

件について言及があった。イギリス代表は、アメリカの完全な加盟を総会に早期に勧告するとしたものの、批准書に付された条件を近いうちにできれば見直すことを望むという希望の意を取って表明した。インド代表は、アメリカの付した条件が WHO の目的と合致しないのみならず、それを害する。アメリカを他の加盟国よりも有利な立場に置くような解釈は好ましくないとし、どの加盟国も1年間の事前通告によりその加盟資格(脱退)を決定できるような規定を置くことを提案した。ソ連代表も、結論としてはアメリカの加盟を認めたものの、アメリカ連邦議会が WHO 憲章の批准に条件を付すよう決定したことを大いに遺憾に思うとした。また、WHO 憲章81条は批准の際にいかなる国に対してもいかなる形態の留保をも認めておらず、本件は先例にないことである。さらに、機構の憲章に署名した61の加盟国のうち、ある1つの国(すなわちアメリカ)のみが留保を行ったのだと批判した⁽⁴⁴⁾。

アメリカの付した上記の条件が、条約法にいう留保であったのか。当時国連法務局の上級法律顧問であったシャクターによれば、アメリカの留保に関する条件は、合意によって課される義務への例外を定めるものであり、間違いなく真の留保と見なされるべきであるとされた。留保であれば、通常の手続の下で、寄託者である国連事務総長には、全加盟国に留保を通達し加盟国がそれに反対するかどうかを問うことが求められる。アメリカの WHO 憲章受諾の文書が提出されたのは、WHO 第1回総会が開催される日のほんの数日前であった。専門的分野におけるアメリカの傑出した地位と、WHO において果たすことが期待されている先導的な役割のゆえに、総会の最初の設立会議からアメリカが欠席することは、たいへんな痛手となりえた。さらに、全加盟国からの同意を短期に得ることができないことや、もし国家が協議をする機会のないまま個別に行動すれば、全会一致が求められることにより、受諾拒否に至ってしまうことも明らかであった⁽⁴⁵⁾。

(44) *Official Records of the WHO*, No.13, First World Health Assembly, Plenary Meetings Verbatim Records, Main Committees, Minutes and Reports, Summary of Resolutions and Decisions (1948), pp.77-80.

(45) O. Schachter, "The Development of International Law through the Legal Opinions of

そこで、国連事務総長は、自らアメリカが WHO 憲章の当事国になれるかどうかを決定する地位にはないとし、WHO 総会の行動に従う準備があるとした。というのも、同総会は、WHO 憲章75条の下で同意書の解釈または適用に関する問題を解決する権限ある機関であるからである。事務総長は、加盟国に宛てた通知の中で、WHO 総会の決議は、当事国による「同意」を意味するのではなく、批准が WHO 憲章の条件に矛盾しないという権限ある機関の解釈と見なされるということを確認した⁽⁴⁶⁾。つまり、アメリカによって憲章批准に際して付された脱退に関する条件は、機構内では、留保として扱われず、憲章解釈の問題として処理されたのである。かくして、WHO からのアメリカの脱退権は、その加盟時、機構自体も設立されてまだ間もない頃の混乱に紛れて特殊な形で認められたのであった⁽⁴⁷⁾。

(ii) ソ連・東欧諸国による脱退通告 (1949年～)

1949年2月12日、ソ連の公衆衛生副大臣から機構に対し、WHO の作業に満足がいけないという理由による脱退通告がなされた。同14日にウクライナ共和国の保健副大臣から同様の通告があった。これらに対して同15日に、WHO 事務局長はそれぞれの国に返電し、WHO 憲章には脱退に関する規定がないため、機構からの脱退としての通告を受領できないとした。さらに、1948年の機構の作業はわずか4カ月、1949年は数週間しか経っていないときに、WHO 憲章の目的の実施に不満の意を表するのは時期尚早であり、また、提案された計画について貴国の助言が大いに求められているとして慰留した。同17日にベラルーシ共和国の保健副大臣からも同趣旨の通告があり、同日同

the United Nations Secretariat," *B. Y. I. L.*, Vol.25 (1948), pp.123-124.

(46) *Ibid.*, p.125.

(47) もっとも、アメリカ連邦議会においても、当初はこのような一般的な脱退権を想定していたわけではなかったようである。本文中に見た脱退権に関する共同提案第4節を提案した当初の理由は、上院外交委員会によれば、アメリカの同意なく追加的な義務を課すように WHO 憲章が改正される可能性が予想されたためであった。実際、この一般的な脱退権を条件とする最終提案に対して、国務省は、脱退権に関する条件を付ければ寄託した文書の受領を拒否されうるとの懸念を表明していた。*Supra* note 42, pp.310-311.

様に返信された⁽⁴⁸⁾。1949年の第2回国際保健総会は、これらの国が欠席していることを遺憾とし、それらの国にそれぞれの意思の再考と総会や執行理事会への参加を要請した⁽⁴⁹⁾。

これらの例に加え、1949年11月から1950年8月までの間、ブルガリア、ルーマニア、アルバニア、チェコスロバキア、ハンガリーおよびポーランドから脱退通告があった。1950年および1951年の第3回および第4回 WHO 総会において、これらの通告に留意し、機構としては、これらの国が機構の作業に完全な協力を再開することを常に歓迎するとの決議が採択された⁽⁵⁰⁾。

その後、1955年7月、ソ連は、国連経済社会理事会で、自国の保健・医療分野での取組みについて熱心に説明をした後、公衆衛生分野における国連の活動がきわめて重要であり、WHO は有益な作業を行っているとした。その上で、医療分野における国際協力の輪を広げるために、ソ連は WHO に加わる (joining) とした。これを受けて、WHO 代表は、ソ連が WHO での参加を再開する (resume) ことを望んでいると聞き大変嬉しいと述べた⁽⁵¹⁾。その直後、脱退を表明していた他の国々も続いてこれと同様の声明を出し活動を再開した⁽⁵²⁾。

上記したソ連・東欧諸国が不在の間、WHO は、これらの国々が脱退したものとせず、それらを加盟国として扱い「非活動加盟国 (membres inactifs)⁽⁵³⁾」と見なした。実際、すべての会合に彼らを招待しすべての文書や発行物を送付していたのである⁽⁵⁴⁾。これらの国々が不在の間の拠出金の不払い分に関し

(48) *Official Records of the WHO*, No.17, Report of the Executive Board, Third Session (1949), p.19 and p.52.

(49) *Official Records of the WHO*, No.21, Second World Health Assembly, Decisions and Resolutions, Plenary Meetings Verbatim Records, Main Committees, Minutes and Reports, Annexes (1949), p.52.

(50) WHO, *The First Ten Years of the World Health Organizations* (1958), p.80.

(51) E/SR.869, ECOSOC, *Official Records*, 20th session, 869th meeting, p.31, para.23 and p.34, para.45. ここではソ連・東欧諸国を中心に引き上げたが、中華民国も、1950年に脱退通告をし、1953年に活動を再開した。WHO, *The First Ten Years...*, *supra* note 50, p.81.

(52) WHO, *The First Ten Years...*, *supra* note 50, p.80.

(53) P. Bertrand, "La situation des <membres inactifs> de l'O.M.S.," *A.F.D.I.*, Vol.2 (1956), pp.602-615.

(54) Feinberg, *supra* note 20, p.205.

ては、第9回 WHO 総会において、これらの国は毎年の査定額のうち5%の一部支払いをすることが決定され、解決を見た⁽⁵⁵⁾。

(3) UNESCO (1954年に脱退規定を設けるまで)

UNESCO は、1946年に設立 (UNESCO 憲章の効力発生は1946年11月4日) されて以来、1954年までその憲章上、脱退に関する規定はなかった。UNESCO 憲章起草の過程では、財政上の義務を果たせば、加盟国は脱退の通告後2年間経過後に脱退可能であるという規定を含むことが提案されていた。しかし、結局その後の議論において、脱退に関する規定を削除することとなった⁽⁵⁶⁾。

1952年11月5日、ポーランドが脱退通告をした。それに続いて、同年12月31日にハンガリーが、また、年明けの1月29日にチェコスロバキアが同様の通告を行った。1952年12月11日の UNESCO 総会決議は、ポーランドに対して、脱退の根拠はまったくなく、その決定を再考しかつ機構の活動への完全な協力を再開することを要請した。翌年7月の第2回特別総会も、ハンガリーおよびチェコスロバキアに対する同様の決議を採択した⁽⁵⁷⁾。1954年後半になってこれら3国は、UNESCO に復帰することを決定した。不在の間の分担金の支払いも、これら3国はそれまでの滞納分と併せて支払うこととされた⁽⁵⁸⁾。

上記3国の脱退騒ぎの後、1953年、第2回臨時総会が開かれた際、ユネスコ憲章に脱退規定を設ける動きが生まれた。7月4日の決議において、UNESCO は、加盟資格の普遍性の原則に従い続けることを望む反面、機構の2年単位による予算を起案する際に若干の深刻な財政上の問題を伴うものの、脱退が今日不可避となっていることを認識しつつ、総会は、事務局長および執行理事

⁽⁵⁵⁾ *Official Records of the WHO*, No.71, Ninth World Health Assembly, Resolutions and Decisions, Plenary Meetings, Verbatim Records, Committees, Minutes and Reports, Annexes, pp.19-20.

⁽⁵⁶⁾ Feinberg, *supra* note 20, p.209.

⁽⁵⁷⁾ *Ibid.* UNESCO, *Records of the General Conference*, Seventh Session, Resolutions (1952), p.11 and UNESCO, *Records of the General Conference*, Second Extraordinary Session, Resolutions and Proceedings (1953), pp.22-23.

⁽⁵⁸⁾ Feinberg, *supra* note 20, pp.209-210.

会が機構からの脱退の問題を検討し、かつそのような脱退を規定するための憲章改正を適宜起案することを要請した⁽⁵⁹⁾。1954年、第8回総会において、加盟国の脱退に関するユネスコ憲章(2条)の改正が決議され、正式に脱退規定が挿入されることとなった⁽⁶⁰⁾。このときから挿入された同憲章2条6項は次のように規定する。

「機関の加盟国又は準加盟国は、事務局長にあてた通告により機関から脱退することができる。この通告は、それが行われた年の翌年の12月31日に効力を生ずる。このような脱退は、それが効力を生じた日に機関に対して負っている財政上の義務に影響を及ぼすものではない。準加盟国の脱退の通告は、その準加盟国の国際関係について責任を負う加盟国その他の当局がその準加盟国に代って行う。」

以上のように、UNESCOにおいては、1950年代初頭に東欧の3カ国が脱退通告を行ったことに端を発し、結局、UNESCO 憲章に脱退に関する規定を設けることとなった。その後は、この規定を利用していくつかの国が脱退している⁽⁶¹⁾。

(59) UNESCO, Second Extraordinary Session, *supra* note 57, p.23. アメリカ代表は、脱退規定を明文化することを支持した。その際の議論として、総会は、実際に脱退してその責任を無視した加盟国の虚構を無期限に維持していくことはできないように思われると述べた。その上で、もし、活動していない加盟国がUNESCOでの活動を再開したいと考えたとき、不在の間の分担金全額を支払うことを求めることが望まれる。このことは彼らにとって財政上の負担となるので、それ自体が我々の機構で活発に参加することを妨げかねない。しかし、もし、それらの国が脱退するならば、いつでも復帰する機会があると述べた。 *Ibid.*, pp.67-70. 脱退に関する明文規定を設けることが逆に脱退した国にとって再加盟しやすくすることを指摘している点で、その是非はともかくもこのアメリカの発言は興味深い。

(60) UNESCO, *Records of the General Conference*, Eighth Session, Resolutions (1954), p.12.

(61) ポルトガルは1972年に脱退し、1974年に再加盟した。その後、アメリカは、1984年に、イギリスは1985年に脱退し、それぞれ1997年および2003年に再加盟した。Schermers and Blokker, *supra* note 6, p.103. また、2017年にアメリカとイスラエルが脱退通告を行い脱退した。 <https://www.un.org/unispal/document/the-united-states-withdraws-from-unesco-us-department-of-state-press-release/> (as of January 15, 2021) and <https://news.un.org/en/story/2017/12/640712-unesco-chief-deeply-regrets-israels-decision-withdraw-agency> (as of January 15, 2021).

3 小括

以上に見てきたように、脱退規定のない国際機構からの脱退に関しては、原則として、脱退ができるという立場と、脱退はできないという立場が存在する。国際機構を設立する際に、国家は脱退規定をあえて設けない方を選んだということ、また、機構設立後国家は脱退規定がないことを前提に加盟していることを考慮すれば、原則としてはやはり脱退ができないと考えるのが適当であろう。この原則を ILC が条約法条約56条として起草し、それを外交会議や国連総会で採択したことも説得力がある。ただし、原則として脱退を認めない論者も、例外を認めていないわけではない。問題は、その例外をどのように特定するかということである。この点に関しては、個別の国際機構設立文書の解釈の問題にも関わってくる。その際には、条約解釈に関する条約法条約31条のみならず、同32条に挙げられた「条約の準備作業及び条約の締結の際の事情」のような補助的手段に依拠した解釈が基本となろう。

国連の場合、サンフランシスコ会議における宣言によって、脱退できることに加盟国の合意があった。国連からの脱退権の存否を確定するに際してこの宣言は法的に無視できない。この宣言は憲章の準備文書の一部を構成するだけでなく、憲章の条約の起草過程において通常なされる以上に明確に当事者の意思を示していたと考えられる⁽⁶²⁾。

国連からのインドネシアの脱退の事例については、インドネシアが掲げた脱退の理由とサンフランシスコ会議で合意のあった4つの場合との整合性が問題となるように思われる。すでに見たように、サンフランシスコ会議において宣言された脱退が認められる4つの条件、すなわち、①加盟国が、例外的な事情のために、脱退しかつ国際の平和および安全を維持する責任を他の加盟国に委ねざるを得ないと考える場合、②国連が平和の維持をしえなくなることが明らかとなる場合か、法と正義を犠牲にしてのみ平和を維持しうる場合、③加盟国の権利および義務が、加盟国が同意せず受諾することができ

⁽⁶²⁾ 中村「前掲論文」(注34)128頁。

ないと考える憲章の改正によって変更される場合、④総会または全体会議で受諾された改正がその効力発生のために必要な批准を得られない場合には、加盟国は脱退をすることが認められていた。このうち、後2者は、憲章改正という客観的な基準があるが、前2者の場合は客観的に判断できない。つまり、脱退を望む加盟国がその通告をすれば、前2者いずれかの理由で脱退が可能である⁽⁶³⁾。

インドネシアの挙げた理由は、③、④にいう改正を前提にするものではなく、②でいう国連が平和維持をしえなくなったということも考えにくいので、①の「例外的事情」に合致するか否かということに集約されると思われる。この点に関し、イタリア政府は、事務総長に宛てた1965年5月13日の口上書において、サンフランシスコ会議での脱退に関する宣言は、脱退を正当化する事情のいかなる定義も含んでいないし、その事情を決定する手続も明示されていないため、まったく十分ではないとした。結局、脱退が有効かどうかを決定する手続が示されていないとして判断を控えた⁽⁶⁴⁾。唯一イギリス政府は、事務総長に宛てた1965年3月8日の書簡において、インドネシアの挙げた理由、すなわち安保理非常任理事国選挙は、機構から脱退するインドネシア政府を性質上正当化するほどの「例外的事情」には当たらないと主張した。もっとも、イギリスは、同じ書簡でそれに続けて、国連加盟国でない国の協力の確保について定めた2条6項に言及し、脱退を表明した国も、国際の平和および安全の維持に関する憲章2条に具現された一般原則の遵守義務があると述べている⁽⁶⁵⁾ことから、インドネシアの脱退を前提にした議論をしているようにも受け取れる。いずれにしても、この点に関して国連ではこれ以外の見解は表明されず異論もなかったため、インドネシアの挙げた理由は「例外

(63) ③および④の改正に関わる条件については、これを①の「例外的事情」の例示ではなく、①とは別に付加された条件と見る立場がある。R. Higgins, P. Webb, D. Akande, S. Sivakumaran and J. Sloan, *Oppenheim's International Law, United Nations*, Vol. I (Oxford U.P., 2017), p.291.

(64) A/5914 and S/6356.

(65) A/5910 and S/6229. なお、先のイタリアも2条6項について同様に言及している。

の事情」に合致すると考えられ、脱退は認められたのであろう。

実際、脱退通告後、国連では1965年3月1日、事務総長の指示に従って、事務局によって必要な「行政上の行動」、とりわけインドネシアの名札と国旗の撤去がなされた。その後、インドネシアは、国連加盟国または主要機関および補助機関としてリストに掲載されなくなった。さらに、1965年12月21日の総会決議2118（XX）にインドネシアの名前はなく、同決議中の1965-1967年期の分担表にもその名前はなく、逆に、非加盟国が参加する若干の機関の経費に非加盟国として割り当てられていた⁽⁶⁶⁾。1965年の国連年鑑にもインドネシアは加盟国として挙げられていなかった⁽⁶⁷⁾。なお、脱退がいつ有効になったかについては、手続に定めがない以上、通告が発せられた時点をもってそれが有効となったと考えざるをえない⁽⁶⁸⁾。

もっとも、注意すべきは、この事例が法的には脱退と捉えられるべきとしても、現実には、インドネシアは脱退せず、活動を休止していたものと見なされたことである。国連においては、異論なく受け入れられた実行の集積が規範として生成されるため⁽⁶⁹⁾、もし、同様の実行が繰り返されるならば、それが規範となる可能性もあることを指摘しておきたい。

WHOにおいては、WHO憲章起草の当初から、自ら同意せず受諾できない憲章の改正がなされた場合には、脱退の権利があるとした宣言が、当事国の意思を確認するものであった。また、アメリカのみに脱退の権利を認めた決議も総会としての決定を行っており、各国の同意が得られていた。ソ連・東欧諸国による脱退通告については、起草過程で合意された条件が憲章の改正に関わる条件のみであるので、憲章改正がなかった以上、ソ連・東欧諸国は脱退できなかったと考えられよう。実際にも、先述したように、事務局長は脱退通告を受け入れず、これらの国々が不在の間も脱退したものと見なさず、それらを加盟国として扱っていた。

(66) A/PV.1420.

(67) Y.U.N. (1965), p.802.

(68) 中村「前掲論文」(注34) 131-132頁。

(69) 拙稿「国連組織における法秩序の展開」『国際法外交雑誌』115巻2号(2016年) 37-40頁。

他方、脱退規定を設けていなかったときの UNESCO では、脱退の権利は明示的にも黙示的にも認められていなかったため、加盟国がたとえ脱退通告をしたとしても、脱退は認められなかった。実際に、総会においてもこれらの通告は根拠がないものとして扱われた。さらにいえば、その後脱退規定を新たに設けたことそれ自体が、それまでの機構では脱退が認められなかったことを示しているようにも思われる。

Ⅳ おわりに

以上に国際機構からの脱退について検討してきた。多くの国際機構がその設立文書において、脱退規定を置いている。機構運営の調整のために、多くの場合は、時間的な条件や義務履行の条件を設けている。

また、脱退規定を置かない国際機構においては、脱退権の有無をめぐる意見の対立が存在する。先例が少ないがゆえに学説上の一致を見ていないものの、一定の基準としては、条約法条約56条に具体化されたように、原則として、脱退ができないと理解できる。ただし、そこでは例外として脱退の認められる余地が存在した。具体的に、脱退規定を置かない代表的な国際機構である国連や WHO においても、起草過程でそれぞれ脱退の余地を認めていた。また、設立文書に脱退規定を置いていなかった UNESCO では、1954年以降、それを置く道を選んだ。

さて、今日、国際機構では、多くはその設立文書に脱退規定を設けている。脱退規定を置かない国連や WHO であっても、例外的に脱退は認められている。国際社会が変容しそれに伴って共通利益も動揺するのであり、国際機構の在り方にもさまざまな変化が生じうる⁽⁷⁰⁾。国際機構は動態的であり、ひとたび設立されると、内部に設けられた諸機関が意思決定を行い、固有の意思を持ってときに加盟国の意思とは異なる方向に動き出す。加盟国にとっては、

(70) 最上敏樹『ユネスコの危機と世界秩序——非暴力革命としての国際機構』(東研出版、1987年) 149頁-153頁。

自らの意思に反して機構が動き出したときにそれに対抗しうる手段として、脱退の権利が確保されているといえる。

しかし同時に、脱退は、あくまでも最後の手段なのであってその意思決定には常に慎重な判断が求められるとも思われる。国家は、ひとたび国際機構に加盟した以上、加盟国としての資格と責任をもって、他国と協調し機構の目的実現に寄与することが求められる。かつてサンフランシスコ会議で、国連憲章に脱退規定を設けない理由は、「無謀または理不尽な脱退権の行使」を避けるためであった⁽⁷¹⁾。また、正当化できない脱退を行ったときには、加盟国と「世界の良心の (conscience of the world)」道義的非難を浴びることになると考えられた⁽⁷²⁾。このことは、脱退規定があろうとなかろうと、どの国際機構にも当てはまるのではなかろうか。

国家は、これまでも、そしてこれからも、決して短絡的な判断で脱退権を行使することがあってはならないのである。

[追記]

本稿脱稿後、1月20日に、アメリカでは、ジョー・バイデンが大統領に就任し、ドナルド・トランプ前大統領の下で行った WHO からの脱退通告を撤回する大統領令に署名した。国連事務総長も、このことを歓迎した。

<https://news.un.org/en/story/2021/01/1082622> (as of February 2, 2021).

(71) *U.N.C.I.O.*, Vol.6, p.249.

(72) L.M. Goodrich and E. Hambro, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, Second and Revised ed. (Stevens & Sons, 1949), p.145.