

Title	航空犯罪の抑制のための新しい国際立法化の試み： いわゆる「制裁問題」の動向をめぐって
Sub Title	An aborted attempt for a new international legislation for the suppression of aerial crimes : trends of the so-called "sanction problems"
Author	栗林, 忠男(Kuribayashi, Tadao)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1977
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.50, No.1 (1977. 1) ,p.293- 326
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	手塚豊教授退職記念論文集
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19770115-0293">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19770115-0293</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 航空犯罪の抑制のための 新らしい国際立法化の試み

——いわゆる「制裁問題」の動向をめぐって——

栗 林 忠 男

はじめに

- 一 条約不履行国に対する共同行動への動き
  - 二 ICAO 法律委員会——特別小委員会
  - 三 ICAO 法律委員会
  - 四 ICAO 緊急総会及びローマ会議
- おわりに

はじめに

筆者は、さきに、「最近における航空犯罪をめぐる国際法の発達と問題点」〔法学研究〕第四四卷一二号、第四五卷一号及び第四五卷四号〕と題して、一九七〇年一二月に採択された「航空機の不法な奪取の防止に関する条約」(ハーグ条約)、及び、一

航空犯罪の抑制のための新らしい国際立法化の試み

一九七一年九月に採択された「民間航空の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」(モントリオール条約)の成立に至る迄の国際法の発展過程と両条約の内容における諸問題を分析したことがある。ハーグ条約は、航空機の不法な奪取行為(いわゆるハイジャッキング)を重い刑罰で処罰されるべき犯罪として定義し、犯人又は容疑者を条約上定められた一定の国に引渡すか、もしくは、訴追のために自国の当局に付託する義務を締約国に課している。同条約は、また、不法奪取された航空機の乗客及び乗組員の旅行の継続を促進させるとともに、機体及び積荷を占有権を有する者に返還すべき義務を締約国に課している。モントリオール条約も、民間航空の安全に対する不法な妨害行為(航空機・航空施設等に対するサボタージュ(破壊)行為を含む)について、同様な義務を締約国に課した。両条約とも、過去十年間のうちに頻発するようになったこれらの行為に対する国際的な防止体制を法的側面から確立するものとして、国際法における重要な発展と評価されるべきものではあるが、条約の基本的構造、犯罪の法的性質の把握、並びに、犯罪実行者の処罰の実効性において、幾つかの問題点がないわけではなかつた。とりわけ、犯罪人の引渡義務又は訴追義務の履行に関しては、処罰の実効性を計る上において、締約国の国内法の作用する余地が広く残されている点に、重大な欠陥を含んでいたと言えることができる。

しかし、一九七〇年に入つてから、航空機の地上襲撃事件及び爆破事件が相次いで発生し、特にアラブ・ゲリラによる不法奪取・爆破行為は人質の釈放と捕虜の釈放の交換要求を含むなど、次第にその内容がエスカレートしてきたこともあつて、政治・外交上の立場からこれらの行為を行なう者の「避難所」を提供する国に対する国際世論の非難を喚起するようになった。このことは、当時審議を開始したばかりのモントリオール条約の成立に拍車をかけるとともに、不法奪取又は不法妨害を行なつた者がある国の領域内におり、しかも、その国がハーグ条約又はモントリオール条約の諸原則に従つてその者を抑留せず、あるいは、その後その者を引渡しも訴追もしない場合には、当該国家の義務不履行を追求するための共同的制作方法をとるべき法的手続を考案しようとする気運を高めるに至つた。そのため、国連の専門機関である国際民間航空機関

(ICAO)は、ハーグ条約及びモントリオール条約の審議に引き続いて、航空犯罪の抑制を目指す国際協力体制の、いわば「締めくくり」を試みる国際立法作業に取り組むことになったのである。しかし、ハーグ条約及びモントリオール条約の前途に立ちほだかつていた国家主権の厚い障壁は、この新しい試みにおいても遂に「抜く」ことはできなかった。以下、本稿においては、最終的には国際条約化に失敗したこの立法作業の過程を省みることにしたい。

### 一 条約不履行国に対する共同行動への動き

一 一九七〇年十月一日に、国際民間航空機関 (ICAO) の理事会 (Council) は二つの決議を採択した。<sup>(1)</sup> 第一の決議はアメリカの提案に基くものであり、第二の決議はカナダの提案に端を発する。

第一の決議において、理事会は、ICAO加盟国に対して、ある国が、東京条約第十一条 (ハイジャッキング規定) の諸原則に反して、国際的恐喝 (international blackmail) の目的で、不法に奪取された後の航空機の機体、乗客又は乗組員を抑留する場合、あるいは、航空機の不法奪取に関する条約案 (注一この時期ではハーグ条約は条約案の段階) の第七条 (訴追) 及び第八条 (犯罪人引渡) の諸原則に反して、国際的恐喝の目的で不法奪取行為を行なった者を引渡さずもしくは訴追しない場合には、国際法に従つて、どのような共同行動がとられるべきかを決定するために協議するよう要請した。更にまた、同決議において、理事会は、法律委員会 (Legal Committee) に対して、(1) 上記の目的を有効ならしめ、(2) 不法奪取の他の場合において諸国の適切な措置をとるための共同行動を規定し、かつ、(3) いずれの国に対しても共同行動をとる権能に関するすべての疑問を取り除くよう、ICAO加盟諸国の二国間航空運送協定の改訂を規定するために、国際条約又は他の国際的文書の作成を検討するように命じた。この第一の決議においては、航空機の不法奪取のみ言及しているが、既にモントリオール条約案の検討が開始されており、そのため、法律委員会では、この問題は民間航空の安全に対する不法な行為の場合

をも含むという推定がなされた。

第二の決議において、理事会は、国際民間航空に対する不法な妨害に関する国際法上の義務の実施を規定する目的で、既存の及び将来締結される二国間航空協定の中に特別な条項を挿入することができるかどうかを、法律委員会が検討するよう命じた。この第二の決議の採択は、一九七〇年六月に開催されたICAO総会（第十七会期緊急総会）に際して、カナダがICAO事務局に提出した「民間航空に対する不法な妨害に関するICAO国際条約に二国間航空協定を関連づけることについてのカナダの討議書類」が発端となつている。

これ等の第一及び第二の理事会決議は、一九七〇年九月二十九日よりロンドンでモントリオール条約案を検討していた法律委員会に送付され新議題として追加されたが、それと同時に、アメリカとカナダがそれぞれ提唱国の関係で作業文書（working papers）を提出し、ICAO事務局の法律部長も同年十月七日の法律委員会の要請に基いて、これ等二つの決議に含まれた法律的側面に関する説明書類を提出した。アメリカが法律委員会に提出した作業文書は、「国際民間航空運送業務の安全と保護に関する条約」（A Convention regarding the Safety and Security of International Civil Air Transport Services）という条約案形式を採つており、カナダ案の二国間アプローチに対して、多数国間アプローチを志向していた。この新議題の追加によつて、法律委員会は当初の会期を延長して、これ等二つの決議をめぐつて生ずる法的諸問題についての予備的検討を行なつたのであるが、元来はモントリオール条約案の作成という別課題についての会期中のことでもあり、これ等の問題について準備もなく、しかも各国代表が本国と打ち合わせを行なう余裕もなかつたので、法律委員会としては討議を行なうだけで、何等の決定も下すことなく、更にこの問題を検討するための法律小委員会（Subcommittee）を設立することとした。<sup>(2)</sup>

二 一九七〇年十月一日の理事会決議に基く法律小委員会は、一九七一年四月十四日より二十七日までワシントンで作業を行

なつたが、その基礎となつたのは、前記のアメリカ条約案をカナダとの合意によつて修正した、両国の共同提案（条約案）であつた。これによつて、二国間航空協定の中に特別条項を挿入しようとする二国間アプローチよりも多数国間アプローチが検討されたわけである。アメリカ・カナダ共同の多数国間条約案は、航空機の不法奪取に関する現存の諸条約の規定を遵守しない場合には、そのような不履行国に対して、第一段階は専門家による事実調査（fact-finding）<sup>(3)</sup>、そして第二段階は諸国による共同行動（joint action）<sup>(4)</sup>という二段階の手續を適用しようとするものである。

三 一九七二年六月十九日、ICAO理事会は、次のような内容を含む決議を採択した。

「一九七〇年十月一日に理事会の採択した第一決議の想定する場合において、共同行動の必要があるかどうかを決定し、かつ、もし共同行動がとられるとすれば、その性質について決定するために、ICAOの体制内で（within the ICAO framework）<sup>(5)</sup> 適当な多数国間手續を確立するための国際条約を準備する作業を、直ちに特別小委員会（Special Subcommittee）を開催して行なわせるよう法律委員会に命じる」。

この決議は、特別小委員会の作業目的が、「ICAOの体制内で、適当な多数国間手續を確立する」ことであることを特に述べている点において、従来とは異なる要素が含まれている。即ち、これによつて、ICAOは、新しい国際条約によつて考案される手續において、何等かの形で関与すべきことが要請されることになつたのである。

なお、同年一九七二年六月二十日に、国際連合の安全保障理事会は、「ハイジャッキングに関する安全保障理事会の決定」<sup>(5)</sup>を全会一致で採択したが、これは「航空機のハイジャッキング及び国際民間航空に対する他の不法な妨害から生ずる乗客及び乗組員の生命に対する脅威に重大な関心を払い」、「諸国に対し、それぞれの管轄内にかかる行為を排除・防止するためのすべての適当な措置をとり、かつ、かかる行為を行なう者を取り扱う効果的な措置をとるよう要請し」、「国際民間航空の最

大限の安全及び信頼性を確保するために、憲章上の諸義務に合致して、この分野における協力的な国際的努力及び措置を拡大しかつ強化するようすべての国に促がす」ものであつた。

## 二 ICAO 法律委員会——特別小委員会

一 一九七二年六月十九日の理事会決議に基く法律委員会の特別小委員会の会合は、十五ヶ国（日本を含む）と四国際機関の参加の下に、同年九月四日から十五日までワシントンで開かれ、その結果、法律委員会に対する報告書が作成された。この特別小委員会の作業は、多くの重要な争点を浮き彫りにはしたが、委員会構成国間の見解の対立が激しかつたため条約案の作成には至らなかつた。<sup>(7)</sup>しかし、その討議の過程においては、いわゆる制裁問題をめぐるあらゆる側面に互る主要な問題点が提起されていると思われるので、以下、その審議内容を詳細に眺めることにする。

二 特別小委員会における審議は、次の七つの実質問題をめぐつて行なわれた。

- (1) いかなる場合に共同行動がとられるべきか。
- (2) いずれの国に対して共同行動がとられるべきか (a) すべての国か (b) 東京条約、ハーグ条約及びモントリオール条約の当事国に対してのみか (c) 共同行動に関する条約の当事国に対してのみか。
- (3) いかなる種類の行動が考えられるべきか (a) 不履行の決定か (b) 法的コミットメントに従うよう勧告することか (c) 他の措置（多くの可能性）か。
- (4) いかなる手続及びいずれの機関が「ICAOの体制内」の措置をとることができるか。
- (5) 「ICAOの体制内」の措置をとる目的を果すためには、いかなる形式の文書が用いられるべきか (a) 特別の新条約か (b) ハーグ条約及びモントリオール条約に対する議定書 (Protocol) か (c) シカゴ条約の改正か。
- (6) 新しい文書が一般国際法、特に国連憲章と合致すべきであるという普遍的な要請を満たすためには、いかなる手続がとられるべきか。

きか。

(7) ソ連提案——一九七〇年のハーグ条約に対する議定書案 (LC/CSC CR (1972) WD/4)。

三 (1)の問題点については、国家が航空機、乗客及び乗組員を抑留した場合に、共同行動がとられるべきであるという前提に関して一般的合意があり、また、貨物の抑留の場合にも共同行動を規定すべきであるという点で、かなりの合意が見られた。もつとも、この場合、条約は航空機の「不法な」奪取の場合にのみ関するものであるから、例えば裁判所の命令、航空機の連航者又は所有者の債務に対する差押えあるいは戦争のために抑留される場合には適用されず、また、不法奪取された航空機及びその機内の者は、特定の国への到着によつて民事・刑事の手續から免除されるべきか否かという問題提起に対して、共同行動に関する諸規定を適用不能にするような擬制的主張には際限がないであろうから、そのような免除規定は必要であるとする意見があつた。

この問題点に関しては、「提案される国際的文書が適用されるべき状況」と題する英国の提案<sup>(8)</sup>があつた。これによれば、国際民間航空の安全に対する脅威が、(a)一九七〇年のハーグ条約の第一条に規定される行為、(b)一九七一年のモントリオール条約の第一条に規定される行為のいずれか、あるいは、(c)上記(a)又は(b)にいう行為のいずれかに引き続き行なわれる航空機、乗客、貨物又は乗組員の抑留のいずれか、もしくは、それに関連する状況から由来する場合に適用される。そして、次の段階として、その文書の当事国は問題を適当な(事実調査)機関に付託することができるが、同機関は当該事件又はそれに関連する状況が(単なる特定の航空機に対する脅威ではなく)国際民間航空の安全に対する脅威を構成するかどうかを決定し、もしそうであれば、かかる脅威に対して、いずれかの国が全部又は一部分責任があるかどうかを決定する。この場合に、同機関は国際民間航空の安全に対する脅威を排除するための行動について関係国に対して勧告を行なうことができ、ま

た、この勧告に基く当該国家による行動に期間の制限を定めることもできる。不履行であると申し立てられた国家は同機関の審議に投票権なしに参加する資格があるが、英国案は、当該関係国が勧告された行動をとらない場合に、更に第二段階としてどのような行動がとられるべきかは、別途考慮されるべき問題であるとしている。以上のように、英国案の本質的要素は、特定の国が特定の条約の下に義務を負っているかどうかではなくて、広くその国の作為又は不作為が民間航空の安全一般に対する脅威を構成するかどうかによつて、共同行動に導くマシナリーを始動させようとする点にある。なお、この提案に言う「国際民間航空」とは、ハーグ条約及びモントリオール条約の第一条で規定される諸行為をカバーする意図であり、従つて、「国際的要素」(international element)を帯びる国内の行為を含むと解される。

四 (2)の問題点については、新しい条約の幅広い適用を支持する立場とその制限的な適用を支持する立場に分かれた。

一方の見解によれば、共同行動はいずれの国に対してもとられる。前記の英国案は、諸国が若干の義務を遵守するよう条約上義務づけられているという考えから脱却して、事実的状况つまり民間航空の安全に対する脅威一般という基準を志向するものであるから、この立場に属すると言える。新条約の広い適用を支持する立場によれば、航空機の不法な奪取と人及び航空機の不法な抑留は、特別の処理を要請する重要な問題であつて、国際社会が過去において海賊その他類似の行為について特別の行動を承認してきたように、この問題についても同様の行為が要求されるのである。この点で、シカゴ条約の前文及び第四四条(a)・(h)の規定は、諸国が民間航空の安全に対する脅威を与えない義務があるという前提を支持するために援用される。更に、ハーグ条約及びモントリオール条約に従つて行動しない他の諸国に対して、それらの国が犯人又は容疑者を引渡さないか、もしくは、訴追のために権限ある当局に事件を付託しない場合には、諸国が行動をとることができると主張される。即ち、その際従わねべき行動規律 (Code of Conduct) は犯人が処罰されなければならないことであり、もし処罰されなければ、諸国はそうした行動規律の遵守を確保するための集団的行動をとることができるとされるのである。

このような見解の背後には、航空機の不法な奪取の犠牲者が釈放されるべきことは一般国際法上の規定であり、東京条約及びハーグ条約（そしてモントリオール条約）は単にその規則を法典化したものに過ぎないという前提がある。従つて、乗客の当事国でない第三国は条約には拘束されないと規定していても、この立場を変更することができないのであつて、こうした場合においては、共同行動は「いずれの国」に対しても向けられることができるのである。もつとも、このような考えに対しては、次のような反対論があつた。即ち、犯人又は容疑者に関する国家の行動（又は行動をとらないこと）が、その国の国内法に従つており、しかも、その国がこの問題に関する国際条約の当事国でないならば、当該国家は国際法違反の責任を負わせられるべきではないし、また、犯罪人の抑留に関するハーグ条約及びモントリオール条約の第六条一項は、「状況に照らして正当であると認めるときは」という文言を含んでいるから、犯人又は容疑者を拘束する締約国の義務は一定の条件つきのものである。従つて、もし非締約国による犯人又は容疑者に対する取り扱いの方法に関して共同行動がとられるとすれば、その国がこれらの者に対して援助を与えたり鼓舞したりすることにおいて「悪意ある態度」を採つた場合でなければならぬという。

他方で、新条約の適用を制限的なものとする立場は、国際法は、現段階においては、条約の当事国でない国に義務を課すことができないという前提に立つ。即ち「条約法に関するウィーン条約」（第三四条及び第三五条）<sup>(1)</sup>に従つて、新条約及び、場合によつては、東京条約、ハーグ条約又はモントリオール条約の当事国のみ<sup>(2)</sup>が、新条約の諸規定によつて拘束されるとする。確かに、新条約は第三国に対して、その国が受容し得る権利を創設することはできるかもしれないが、委員会に出頭して証拠を提出することを要求するような形で義務を課すことはできないし、当該第三国に制裁を課すことを規定したりはできないのである。従つて、提案されている新条約の適用範囲はその当事国にのみ限定されるべきであり、更に、実際の見地から

しても、いかにして国際的な調査委員会が、ある国の協力なしにその国の行動の調査を行なうことができるかという困難を惹起する。また、シカゴ条約が「安全」に対して言及しているとしても、それは航空の「技術的」安全に関するものであつて、「刑事上」又は「政治上」の安全ではないとも言われる。<sup>(12)</sup>

五 (3)の問題点のうち(a)と(4)の問題点については、これらの問題がいずれも第一段階のいわゆる「事実調査」(Fact-finding)又は「決定」段階(“determination” stage)の期間中に行動する機関に関するものである限りにおいて、一緒に討議された。この問題については、事実調査委員会(Fact-finding Commission)に関するアメリカ提案がある。<sup>(13)</sup>この提案は次の三つの主要点を含んでいる。

- (i) 事実調査のために設立される独立の委員会の構成は、ICAO理事会の構成員に関するシカゴ条約第五〇条(b)によつて確立された三つの基準に基づく。シカゴ条約の規定は、「理事会の構成員の選挙に當つて、総会は、(1) 航空運送において最も重要な国、(2) (1)又は(3)に含まれない国で国際民間航空のための施設の設置に最大の貢献をするもの及び(3) (1)又は(2)に含まれない国で、その国を指名すれば世界のすべての主要な地理的地域が理事会に確実に代表されることとなるようなものが、適当に代表されるようにしなければならぬ」と規定している。従つて、事実調査委員会も右のような三つのカテゴリーの国によつて構成される。
- (ii) 委員会の構成員の選出は、ICAO総会の三年毎の会期と同時期に開催される、新条約の当事国の総会で三年毎に行なわれる。
- (iii) 委員会の報告は、ICAO理事会及び他の利害関係諸国に伝達される。

特別小委員会は右のアメリカ案の詳細な討議を行なつたが、その結果、(i) 委員会は構成員の独立性を確保する方法で任命されるべきこと、(ii) 委員会は九人程度の構成員によつて構成されるべきこと、(iii) 委員会の構成は、ICAO理事会の構成員の選出のためのシカゴ条約第五〇条(b)の規定する三つのカテゴリーを反映するものであり得ること、及び、(iv) 九構成員を選出する大きなパネルがあり得ること、の四項目について合意を見た。

なお、(4)の問題点を討議する過程において、条約の解釈と適用に関する紛争の解決のための手続を規定する東京条約(二  
四条)、ハーグ条約(十二条)及びモントリオール条約(十二条)の関連諸規定と新条約との両立性が問題とされた。<sup>(14)</sup> 東京条  
約、ハーグ条約及びモントリオール条約の関連条項はいずれも、次の同一規定をおいている。

「この条約の解釈又は適用に関する締約国間の紛争で交渉によつて解決することができないものは、それらの締約国のうちいずれか一  
国の要請によつて仲裁に付託される。紛争当事国が仲裁の要請の日から六ヶ月以内に仲裁の組織について合意に達しない場合には、そ  
れらの紛争当事国のうちいずれの一国も、国際司法裁判所規程に従つて国際司法裁判所に紛争を付託することができる」。

これらの条約規定の作用は現在考慮中の新条約によつて必ずしも排除されることはないとする立場は、共同行動のため  
のマシナリーは、實際上、国際司法裁判所による潜在的な、後の段階における行動を通常害することなく作用すると考え、  
新条約は、その下においてとられる行動を中止しないという条件つきで、国際司法裁判所への提訴を特に認める規定を設け  
ることもできるとする。そして、このような取極めは、民間航空の安全に対する脅威という、時間的要因が緊急かつ非常に  
重要なものにとつて必要であると考えられるのである。これに対しては、新しい手続が管轄権の衝突を招くことはないか  
どうか、更に、国際司法裁判所が後の段階で、そのマシナリーによつて共同行動のためにとられた行動を不法と考える場合  
には、重大な政治的、法律のかつ経済的困難を惹起しはしないか等の疑問が提起された。

六 (3)の問題点のうち(b)及び(c)と(4)の問題点については、第二段階即ち「共同行動」との関連において、一緒に討議され  
た。

この問題については、第二段階——共同行動に関するアメリカ提案がある。<sup>(15)</sup> この提案は、一九七一年のアメリカとカナダ  
の共同条約案の第四条を修正したものであり、修正第四条における主要な新要素は、共同行動に関して直接に行動する機会

が I C A O 理事会に与えられた点である。修正された計画は次の四段階において作用するとされている。(i) 事実調査の側面、(ii) 事実調査機関の勧告を遵守するための猶予期間、(iii) I C A O 理事会によつて行なわれる勧告、及び、(iv) I C A O 理事会が当該問題を検討しない場合における利害関係諸国及び航空業務諸国 (the interested and air services states) の会合 (但し、非締約国は投票権をもたずに参加できる)。この提案は、更に、右の会合の結果として諸国によつてとられる共同行動の種類を次のように列挙している。

- (i) 違反国に対する燃料を含む航空生産品の販売の停止又は制限。
- (ii) 航空に関する財政上の援助計画の停止又は制限。
- (iii) 航空業務の制限、例えば、業務における中間運送人又は協力的取極めの排除 (即ち、運送人間の共同計算又は路線内の取極め)、期限付きの航空業務の停止 (二四時間、四八時間の停止など)。
- (iv) すべての航空運送人の定期航空業務の停止。
- (v) すべての航空運送人の商業的航空業務の停止。

以上の具体的な共同行動の内容は、右の提案においては明文をもつて「航空に関連する措置」(measures related to air navigation) に限定されている点に留意すべきである。

特別小委員会における共同行動の問題に関連する一般的コメントとしては、要約すれば、次のような見解が提起された。

- 即ち、(i) 新文書は他のいずれの文書からも独立のものであるべきで、第三国を拘束したり、第三国に適用したりはできない。
- (ii) 共同行動のための諸措置は新条約中に明瞭に記述されなければならない。
- (iii) この問題は一部政治的性質のものであり、また、一部法律的性質のものであるが、特別小委員会がその作業において進捗し得る前に、法的諸原則について決定

することが必要である。(iv) 政治的決定は、ICAO理事会によつては正当に(Justified)とられることはできない。(v) もしアメリカ案の下において、ICAO理事会が当該問題を検討しなければ、不満を抱く諸国による自力救済(self-help)の問題は、「ICAOの体制内」にあると解することはできない。(vi) 小委員会は、一九七〇年十月一日の理事会の第一決議に示された、国際的恐喝のために人及び航空機を抑留する場合を考慮することに限定した小委員会に対する付託事項を越えようとしている。民間航空の安全に対する脅威という英国の基準は、上記の理事会決議の基準を曖昧なものとす。(vii) 如何なる制裁も国連憲章の枠外で課されるべきではない。(viii) 強制行動は既存のマシナリー(例えば、一九四八年の国連とICAOの協定の第七条によれば、ICAOは強制行動の問題について決定を行なうよう安全保障理事会に要請することができる)を通じてのみ実現されるべきである。(ix) 事実調査委員会が設置される場合には、同委員会は安全保障理事会に陳述することができるICAO理事会にその報告書を提出することができる。(x) 新条約は自動的な措置を規定すべきではない。(xi) 小委員会の採決するいかなる解決も、実際のなものであるばかりでなく、法的にも、例えば国連憲章や条約法に関するウィーン条約と合致すべきである。(xii) 国連憲章の下において、安全保障理事会は、国際の平和に対する脅威の場合に、強制行動をとるための手続を發議すること、あるいは、他のものにそのようにする権限を与えることができる。民間航空に対する脅威は屢々国際の平和に対する脅威を構成するのである。

七 (5)の問題点については、先ず、(b)のハーグ条約及びモントリオール条約に対する議定書の形式による解決は最も望ましくないという一般の合意があり、優先順位を表明した意見の中では、大多数が(a)の特別の新条約をもつことに賛成であつたが、その若干のものは、一定の条件の下に、(c)のシカゴ条約の改正による解決を受け入れることができるとした。シカゴ条約の改正が最上の方法であるとする立場は、それを批准する国のすべてに適用され得るばかりでなく、特定の期間内に当該改正を批准しない国はICAOの加盟国でなくなると同時に、シカゴ条約上付与された諸権利を奪われることをICAO総

会の単純多数決によつて決定することができる」と規定している同条約の第九四条(b)が改正の批准に対する誘因を提供しているから、シカゴ条約のすべての当事国にも適用される可能性があるということである。しかし、これに対しては、改正を発効させるために要求される所定の批准数(改正の採択時におけるICAOの加盟国(現在一二八ヶ国)の三分の二)を得るには時間的に余りに長く掛かり過ぎるという批判があつた。

八 (6)の問題点については、新文書が一般国際法、特に国連憲章と両立すべきであること、そして、国連憲章第一〇三条に従つて、憲章の下における国連加盟国の義務と新文書の下での義務とが抵触する場合には、憲章の義務が優越することは、全員一致で合意された。しかし、集団的措置をとる安全保障理事会の権能が排他的なものであるかどうか、そして、ICAOの体制内の共同行動が安全保障理事会の権能に補足的であるのかあるいは矛盾しているのかについては見解が分かれた。特に国連憲章の第三九条の意味における「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」が存在しない場合で、安全保障理事会がそのために行動しないときは、このような共同行動は安全保障理事会の権能に補足的なものであると言われたが、もしそうであれば、この場合には、ICAOの体制内の共同行動の余地が残されることになる。また、一九七二年六月二〇日の安全保障理事会の決定は、国際民間航空の最大限の安全及び信頼性を確保するために、「国連の外で」、憲章の義務と合致して、協力的な国際的努力及び措置がとられることが可能であるという前提を支持するために引用された。<sup>(16)</sup>しかし、国家間における航空業務の一方的停止の例は無数にあるが、ICAOの体制内における集団的停止の例はこれまで全くないようである。

九 (7)の「ハーグ条約に対する議定書案——ソ連提案」の主要点は、犯人が存在する領域国の国民である場合を除いて、各締約国は、要請がある場合に犯人を航空機の登録国に返還するようにしようということである。ハーグ条約に対する議定書において、犯人の無条件の引渡しのための規定がおかれ、それによつて、航空機の不法奪取を企てようとする者に対する抑

止として作用することを狙うものである。この方法によれば、専門家委員会の設置は必要ではないし、課されるべき制裁の要請もないことになる。また、東京条約、ハーグ条約及びモントリオール条約の下で生ずる紛争の解決のための規定は、これらの条約の中に含まれているし、議定書もその当事国となる国のみを拘束するから、ハーグ条約の実効性を確保する上において、およそ他のアプローチが抱えるほとんどの問題を避けることができる。しかし、既述したように小委員会においては、この方式は最も望ましくない方法であると一般に考えられたし、恐らく、政治犯罪人不引渡の原則又は庇護権の問題と最も鋭く対立する方法であろう。

### 三 I C A O 法律委員会

一 特別小委員会の報告を受けて、法律委員会は、六六ヶ国（I C A O 非加盟の一ヶ国を含む）の代表と六国際機関のオブザーバーの参加の下に、一九七三年一月九日から三〇日まで、モントリオールにおいてその第二〇回特別会期を開催した。法律委員会は三週間の会期の最初の三分の二の日数をいわゆる「原則問題」(questions of principle) に費して、残りの約一週間を各国提案の検討に当てたため、次に予定される I C A O 総会又は航空法外交会議<sup>(17)</sup>に提出すべき最終的な条約案又は修正案を作成できなかつた。<sup>(18)</sup>

二 法律委員会は先ず、次に掲げる「原則」に決着をつけることを計つた（括弧内は投票結果を示す）。

問題 I 当事国でない国に関する「文書」(instrument) の効果<sup>(19)</sup>

質問 A 法律委員会が新文書を作成することに決定した場合に、当該文書は、当事国でない国に関して行動 (action) をとるための規定を含むべきであるか。<sup>(20)</sup> [12 (肯定)、35 (否定)、6 (棄権) —— 否決]。

質問B 法律委員会が新文書を作成することに決定した場合に、当該文書は、当事国の行動 (Behaviour) を、その国の同意なしに、調査するための若干の規定を含むべきであるか。〔18 (肯定)、32 (否定)、6 (棄権) —— 否決〕。

質問C 法律委員会が新文書を作成することに決定した場合に、当該文書は、次のマシナリーを確立する規定を含むべきであるか。

- (a) その行動が巻き込まれている (Involved)、当該文書の当事国でない国に対して勧告を行なうため。〔24 (肯定)、21 (否定)、10 (棄権) —— 採択〕。

- (b) その行動が巻き込まれている、当該文書の当事国でない国に関して、一般国際法に従つてとられる行動を統合する (Co-ordinating) ため。〔23 (肯定)、27 (否定)、6 (棄権) —— 否決〕。

問題II 作成される文書の目的

質問A 法律委員会がシカゴ条約の改正の形式をもたない新文書を作成することに決定した場合に、当該文書は次のための規定を含むべきであるか。

- (a) その行動が巻き込まれている、当該文書の当事国に対して勧告を行なうため。〔投票せず〕。

- (b) かかる国に対して制裁以外の行動をとるため。〔投票せず〕。

- (c) かかる国に関して制裁を行なうため。〔18 (肯定)、30 (否定)、7 (棄権) —— 否決〕。

質問B 法律委員会がシカゴ条約の改正の形式をもつ新文書を作成することに決定した場合に、当該文書は次のために新しい規定をシカゴ条約に導入すべきであるか。〔投票せず〕。

- (a) その行動が巻き込まれている、当該文書の当事国に対して勧告を行なうため。

- (b) かかる国に関して、制裁以外の行動をとるため。

- (c) かかる国に関して、制裁を行なうため。〔24〕。

更に、委員会は、その討議過程において、次の三つの質問事項を追加した。

質問I 委員会は、航空機の奪取を防止し、それによつて国際民間航空の安全を保証する上で、一層効果的である新文書の作成について作業を行なうべきであるか。〔その後撤回〕。

質問II 法律委員会がシカゴ条約の改正の形で新文書を作成することに決定した場合に、当該文書は、国連機関以外の機関によつて

新文書の当事国に対してとられるべき制裁を規定する若干の規定を含むことができるか。〔29（肯定）、19（否定）、6（棄権）——採択〕。

質問Ⅲ 法律委員会がシカゴ条約の改正の形で新文書を作成することに決定した場合に、当該文書は、シカゴ条約によつて想定される場合以外の事態において、（新文書の当事国に対する）制裁を行なうための若干の規定を含むべきであるか。〔23（肯定）、19（否定）、12（棄権）——採択〕。

三 問題Ⅰの質問Aの否決は、新文書の第三国に対する制裁の排除を意味しており、従つて、当該文書で設定されるかも知れない制裁のリストは、非当事国を含むことができないことになる。その意味で、この票決は、制裁措置の適用範囲という中心的課題に重要な決着をつけたものと言えよう。それは、また、航空機の不法奪取又は民間航空の安全に対する不法な行為の国際的防止体制の実効性を確保する上において、新文書の非当事国を巻き込むような急進的措置の採用に対する多くの国の不承認を表明したものである。カナダは肯定票を投じた理由を次のように述べている。

「国際航空運送のように現代世界に極めて不可欠なコミュニケーションの形態は、特別の保護を要請しており、国際社会のすべての構成員がそれを危くしないよう特別の責任をもっている。ハイジャッキング及びサボタージュ（破壊）の行為によつて影響を蒙る無害の人々に対する国家の責任は、更に一層大きなものがある。諸国は、彼等を保護するために、国内的レベルにおいて、これ等の行為を防止するために可能なすべてのことをなすべきであるし、国際的レベルでは、それ等に終止符を打ち、民間航空の安全を確保するために必要と思われる行為ならば何でもとることに、他の諸国と協力すべきなのである」<sup>(25)</sup>。

これに対して、否定票を投じた多数派の立場の多くは、多分次のようなセネガルの見解（少なくともその後段部分）に見出されるであろう。

「セネガルが『否定』の票を投じたのは、この害悪 (evil) の原因が、それを治癒するためには、ICAOあるいは国連でさえもその権限を越えたものであるからであるとともに、肯定票は国際法の基本的諸原則——少なくとも、条約法に関するウィーン条約の第三四条及び第三五条——並びに国際条約に参加するかしないかの決定を各国に委ねる国家の主権に反することを意味したからである。自分の知る限り、世界のすべての国が当事国となつている条約は未だない。いつの時点で、ある条約の規則がウィーン条約第三八条にいうような国際慣習法規として第三国を拘束するようになり得るかは、適当な国際的権威が決定すべきものであると考える」<sup>(28)</sup>。

日本も、「条約法に関するウィーン条約で表明されているような国際法の基本的諸原則が尊重されるべきであるという確固たる信念に基づいて」<sup>(29)</sup>、否定票を投じた。

四 問題Iの質問Bの否決も、右の質問Aに対する態度が多かれ少なかれ反映したと考えてよいであろう。例えば、セネガルは前回の投票と同じ理由で反対票を投じたと説明し、「どうして主権国家がその同意なしに調査されることができるとか、を理解できない」<sup>(30)</sup>と述べている。また、「国家の国際問題に対する不干渉の原則」<sup>(31)</sup>を理由とする否定的立場もあつた。更に、ウガンダは国際的警察力を創設する意図はないとし、調査のマシナリーは既に国連及びシカゴ条約の中に存在していると述べた<sup>(32)</sup>。但し、日本は、「法的及び実地的な考慮のデリケートなバランスの上に立つて中立でありたい」<sup>(33)</sup>として棄権票を投じている。いずれにせよ、これによつて、新文書は当事国でない国の behaviour を一方的に調査する規定を盛り込むことができなくなるわけである。

五 問題Iの質問Cについては、僅差で(a)のみが賛成されたが、これによつて、新文書はその非当事国に対して、「勧告より以上に強い措置」を規定することができないことになつた。この質問に対する反対票の立場は、「国家主権、国際法及び国際民主主義に対する尊重に基いて」(ガボン)、あるいは、国家の同意なくしてその国の行動を調査するという考えが質問I Bで既に否定された以上、「内包された事実の完全な調査なくして公正な勧告が行なわれ得ると思わない」(ケニア)、あ

るいはまた、「この種の性質の諸問題を処理するための国連の既存の普遍的制度を無視 (by-pass) しようとする制度の創設には反対である」(エヂプト) などの理由に基いて、<sup>(34)</sup>

六 問題Ⅱの質問Aの(a)及び(b)については、投票にかけないことに決定され、(c)の「制裁」についてのみ投票が下されたが、その否決の結果は、大多数の代表が、たとえ対象国が条約当事国であるとしても、制裁の望ましさとその実行可能性について抱いていた根強い疑問を表明したものと云える。例えば、ソ連は次のような立場を表明した。

「新条約であろうと既存の条約に対する修正であろうと、たとえ当事国に対してだけにせよ、ハーグ条約及びモントリオール条約の不履行に対する制裁の適用を規定するいかなる新文書も、非当事国に対しても少なくとも道義的效果を有するであろうから、すべての国の関心事とならざるを得ない。かかる文書がICAO諸国の多数によつて受け容れられないであろうということは十分考えられる。それはまた、現代の国際関係において、望ましからざる先例を創ることにならう。国連憲章以外に制裁を規定する他の国際的文書として、例えば麻薬に関する条約及び各種の商品協定があると議論されているが、これらの制裁の結果は、現代世界において経済的意義をもつ国際航空運送の分野における制裁の結果とは非常に異なるものである。新文書が準備される場合には、それは、加入の意気をそぎ、世界の平和及び安全に脅威を与えるほど現状の悪化を生むような規定を含むべきではない。国際航空業務の停止は、それが矯正しようとする害悪以上の大きな害悪を創り出すのである」<sup>(35)</sup>

問題Ⅱの質問Bは、既に質問Aについての投票によつて新文書の實質について決定がなされたという了解の下に(反対論あり)、投票にかけないことにした。

七 追加質問については、Ⅰの撤回に続いて、ⅡとⅢがいずれも賛成された。Ⅱに対する肯定票を投じた若干の国は、この質問を単に法的可能性 (legal possibilities) の問題として受け止めたようである。例えば、フランスは、Ⅱに肯定した理由として、「制裁」(sanctions) は国連憲章第四一条にいう種類の措置ではなくて、いずれの国際機関もその適当な機能を確

保するためにとるような措置を指すという意味で把えたこと、そして、シカゴ条約に新しい制裁を導入することが望ましいと考えたのではなくて、逆に、国連以外の機関によつて、当事国に対して制裁を適用するための規定を設けるために、当該条約に修正を施すことが法的には可能であると信じていることを意味する、という説明をしている。<sup>(36)</sup>これに対して、追加質問Ⅲの問題は、むしろ政策の問題であつて、シカゴ条約の改正による方法は是非を問うものである。アメリカは、Ⅱの問題については法的可能性の問題として肯定しながらも、Ⅲについては、そのような改正に対してICAOの総会で三分の二の投票が得られても、その改正が発効するには非常に長い年月が掛かるという理由で棄権している。<sup>(37)</sup>

八 以上のように、法律委員会は、これらの「原則」に対する態度決定をした後、各国提案の検討を行なつたのであるが、その作業手続としては、既存の条約の修正のための諸提案を審議するための作業グループⅠと新条約のための諸提案を審議する作業グループⅡを設置して、それぞれの作業グループが「原則」について委員会の下した決定の線に沿つて各提案を検討し、統一テキスト(Consolidated Text)に達するよう努め、もしそれが不可能ならば、オルターナティブ(代案)を委員会に提出すべきこととされた。

作業グループⅠに付託された提案は、フランス案、スイス・英国共同提案及びソ連案である。

フランス案は、<sup>(38)</sup>この問題をシカゴ条約第九四条によつて解決しようとするものである。同条約第九四条は次のように規定する。

(条約の改正)(a) この条約の改正案は、総会の三分の二の投票によつて承認されなければならず、また、総会が定める数の締約国が批准した時に、その改正を批准した国について効力を生ずる。総会が定める数は、締約国の総数の三分の二未満であつてはならない。

(b) 総会は、前記の改正の性質上正当と認める場合には、採択を勧告する決議において、改正の効力発生の後所定の期間に批准しなかつた国が直ちにこの機関の加盟国及びこの条約の当事国でなくなることを規定することができる。

フランス案は、この規定に依拠して、ハーグ条約の第一条から第十一条までの諸規定をシカゴ条約中に挿入するようシカゴ条約を改正し、ICAO総会の決議によつて、その改正の効力発生後比較的短かい期間（例えば一ヶ年）のうちに同改正を批准しない国はICAOから追放され、かつ、シカゴ条約の当事国でなくなることを定めることができるものである。このような手続によつて、特別小委員会及び法律委員会において提起された各種の困難な問題点を避けることが可能となり、とりわけ、この解決は、条約の相対的効力の原則に抵触することなく、ハーグ条約の諸規定をすべての国に義務的なものとする最良の方法であると主張されるのである。この提案に対しては、このようにしてハーグ条約を批准するに至つた国が、あらゆる事態において、その諸規定を尊重することを保証できないのではないか、あるいは、当該改正はICAO総会の三分の二の多数決を要し、かつ、ICAO加盟国の三分の二の批准を要するだけに、その手続は遅いし困難なのではないか、という反対論である。しかし、フランス案を支持する立場からすれば、前者の反対論については、そのような保証は、国際法上承認された調停と仲裁のマシナリーの適用においてのみ求められるものであると同時に、シカゴ条約の第十八章（紛争及び違約）に従つて、ICAO理事会が決定を行ない得るから、このマシナリーの一層の改善を計ることができるとして、反対論される。また、後者の反対論についても、確かに集团的制裁に関する条約は広汎に受容されなければ効果的なものとなり得ないが、過去二年間における諸国によるハーグ条約の急速な批准傾向に照らして、それほど大きな困難も遅延もなくシカゴ条約への挿入が可能となるのではないかと反論されるのである。

スイス・英国共同提案は、フランス案と同様に、シカゴ条約の改正という方法をとることによつて、同改正を批准する国に対してのみ適用可能なものとしているが、同条約中に挿入するものとして、ハーグ条約のみならずモントリオール条約の関連諸規定も含めることによつて、広く民間航空の安全の保護を計ろうとしている。また、法律委員会による問題Iの質問

C(a)に関する「原則」決定に従つて、その行動が巻き込まれている「すべての国」に対するICAO理事会の「勧告」機能を盛り込んでいる。更に、この共同提案は、フランス案と異なり、シカゴ条約第九条(b)との関連づけを無理に行なわずに、ICAO総会が不履行国に対してICAOからの追放並びにシカゴ条約の当事国としての権利の剝奪について決定するかどうかについては、同総会の判断に委ねようとしている。

ソ連案の概要<sup>(40)</sup>については、既に特別小委員会の審議した問題点との関連において触れたが、この方法がフランス案及びイス・英国共同提案と異なる点は、シカゴ条約の改正という方法をとらずに、ハーグ条約の議定書を作成し、当事国間において同条約と新議定書を一体のものと看做し、その中で主に航空機の登録国に対する犯罪人の引渡しを優先させる（犯人又は容疑者が要請を受けた国の国民である場合を除く）ようにハーグ条約の諸規定を改正する点である。

これら三提案を審議した作業グループIは審議時間の不足もあり、また、それらが各々異なる提案であるため、結局その統合化に関してはコンセンサスが得られなかつた<sup>(41)</sup>。

作業グループIIに付託された新条約のための各国提案は、八ヶ国共同提案（オーストラリア、カナダ、イタリア、オランダ、ニュージーランド、ニカラガ、英国、アメリカ）、西ドイツ案及びデンマーク・フィンランド・ノルウェー・スウェーデンの共同提案（北欧案）の三提案である。

八ヶ国共同提案は手統的問題に関するもので、一九七二年六月の特別小委員会の期間中に準備された条約案を基礎として<sup>(42)</sup>法律委員会の作業の組織及び統合化を行なうよう促がしたものである。右の条約案は、第一段階として事実調査段階を設け、専門家委員会が、関係各国からの要請に応じて、民間航空の安全に対する脅威が存在するかどうか、並びに、その脅威を排除するためいかなる措置が講ぜられるべきかを決定し、同委員会によつて勧告された措置がとられず、民間航空の安全に対する脅威が引き続いて存在する場合に、次の第二段階としての共同行動がとられることを規定するものである。もつ

とも、その中間的段階として、I C A O 理事会の議長が仲介を行なうことも考えられている。共同行動はシカゴ条約、国際航空業務通過協定及び(シカゴ条約第六条に規定する種類の)二国間航空協定の下における違反国の権利の停止を含む。この共同行動は、また、違反国とのすべての国際航空の停止までも含み得るものである。しかし、この八ヶ国案は、法律委員会の決定した前記の「原則」に照らして、大幅な修正ないし撤回を余儀なくされる性質のものである。

西ドイツ案は、<sup>(44)</sup> ほぼ右の八ヶ国案の構造と同様の規定を設けながらも、できる限り多数の国による受容を得やすいように共同行動の自動的適用を排して、勧告的なものとしている点において柔軟性を含んでいる。この提案も法律委員会の決定した「原則」と抵触する部分をもつが、西ドイツは、法律委員会の承認した「原則」と合致する同国の提案部分は、北欧案に<sup>(45)</sup> 含まれていることを示唆した。

北欧案は、元来スエーデンによつて法律委員会に提案されていた条約案<sup>(46)</sup>の内容が、専門家委員会による事実調査、不履行国に対する勧告を行なうためのマシナリーの確立、並びに、かかる国に対する一方的行動の統合化という三つの主要点を含んでいたが、法律委員会の「原則」決定によつて、僅かに右の第二点だけが受け入れられることになつたので、その線に沿つて北欧四ヶ国が新規に提案し直したものである。この提案によれば、締約国による要請に基づいて、先ずI C A O 理事会によつて勧告が行なわれ、それが遵守されない場合に、締約国の会議によつて勧告が行なわれる。この場合、同理事会は、要請した締約国により提供される情報とシカゴ条約第五五条(e)の規定が適用される事態における理事会の調査に基づいて、勧告を行なうのである。シカゴ条約第五五条(e)は次のように規定している。

(理事会の任意的任務) 理事会は次のことを行なうことができる。……………

(e) 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いて調査し、その調査の後、理事会

航空犯罪の抑制のための新しい国際立法化の試み

が望ましいと認める報告を発表すること。

北欧四ヶ国の見解によれば、その調査は、不履行国が締約国である場合には、理事会のために専門家委員会によつてなされるのであつて、そのような手続は法律委員会の決定した「原則」によつても排除されないと考えられるのである。

なお、作業グループIIにおいて提出された新提案としてはベルギー案<sup>(47)</sup>がある。ベルギー案の特徴は、ICAO理事会の役割を重視するよりも、事実調査及び勧告の機能を国家、政府から独立した中立的な専門委員からなる機関に委託することを別個の条約の中で実現しようとする点である。これは、ICAO理事会が諸政府をメンバーとして成立しているために、二以上の国家間の紛争においては中立性を期し難いという考慮と国際機関におけるベルギーのような小国の不利な立場を回避しようとする考慮によるものである<sup>(48)</sup>。この提案も不履行国に対する強制措置は排除している。

#### 四 ICAO緊急総会及びローマ会議

一 ICAOは、一九七三年八月二日から九月二日まで、一〇五ヶ国（三非加盟国を含む）の代表と八国際機関のオブザーバーの参加の下に、ローマにおいて第二〇回（緊急）総会及び航空法外交会議を同時に開催した<sup>(49)</sup>。

二 ICAO総会においては、シカゴ条約の改正のための前記フランス案及びスイス・英国共同提案が議題に含まれたが、この緊急総会に至るまでに、両提案の統合化がこれらの提案間で計られ、それが、フランス、スイス、英国三国の共同提案<sup>(50)</sup>となつた。これによれば、シカゴ条約の中にハーグ条約とモントリオール条約の関連諸規定を再生する代わりに、シカゴ条約の改正は単なる reference による挿入方法によつて行なわれることが示唆されており、また、これら二つの条約の関連諸規定のシカゴ条約への挿入は、ICAO加盟国の三分の二によつて批准された際に自動的に行なわれることになつてい

る。更に、オランダは上記の共同提案に対する修正案<sup>(51)</sup>を提出したが、それは、特定の事件を検討する際に、ICAO理事会を援助するための専門家委員会(Commission of Experts)を設置することを目的としたものである。これは、外交会議に提出されている北欧案及びベルギー案の長所が事実調査の客観的制度を確立している点に注目して、それをシカゴ条約の中にも組み入れようとする趣旨である<sup>(52)</sup>。しかし、この提案は、フランス・スイス・英国の共同提案の部分的修正であるから、共同提案の採否と運命を共にする性質のものであった。

三 一方、外交会議においては、新条約又は新議定書のためのソ連案、北欧案及びベルギー案が提出されていた。ソ連案には法律委員会以後若干の修正が施こされ、ハーグ条約のみならずモントリオール条約にも議定書案を追加するとともに、特に犯人の引渡しが、要請を受けた国の国内法に従つて行なわれることを強調する旨の規定が設けられるようになった<sup>(53)</sup>。なお、会議の途中において、オーストリアが北欧案とベルギー案の折衷的な条約案<sup>(54)</sup>を提出した。その骨子は次のようなものである。いずれの締約国も、国際法の一般原則に違反する締約国の作為又は不作為が国際民間航空の安全に対する脅威を構成すると考える場合、あるいは特に、ハーグ条約及びモントリオール条約によつて犯罪とされる行為が行なわれ、締約国が条約上の義務を履行しないと考える場合には、専門家委員会の開催を要求することができる。専門家委員会は個人的資格で参加する独立のメンバーによつて構成され、締約国の会議(Assembly of Contracting States)によつて選出される。同委員会は、締約国の申請に基づいて、事実調査を行ない違反事実について決定する。その報告書はICAO理事会、締約国及びICAO加盟国に提出されるが、報告書の提出前に、委員会は関係国間の友好的解決に努める。委員会の報告に基づいて、ICAO理事会は、合理的な期間内に、関係国が国際民間航空の安全に対する脅威を中止するよう促がし、将来におけるこの種の脅威を避ける措置を勧告できる。以上の手続は、ICAOの理事会議長又は事務総長による仲介を妨げない。

四 このように、既に法律委員会の段階で固まつた、シカゴ条約の改正というアプローチと新条約又は新議定書の採択とい

うアプローチは、前者についてはICAO総会で、そして、後者については外交会議で、それぞれの諸提案と共に検討された。ICAO総会と外交会議の共同会合において表明された各国の一般演説では、この二つのアプローチの両立性、換言すれば、前者の長期的解決策と後者の短期的解決策の結合を促進しようとする若干の国からの見解があつた。例えば、日本は、新条約とシカゴ条約改正の両者の採択を望むとともに、両者の間の牴触を避けるために新条約の実質を「改正」の中に導入することによつて、両者のリンクを設定できるとした。そして、このリンクを作るには、「改正」が発効すると同時に新条約は終了するという工夫を考案する必要があるかも知れないと述べている。<sup>(56)</sup> このような両立性を希望する立場は、オランダ、西ドイツなどの諸国によつても表明された。しかし、ICAO総会においても外交会議においても、結局そのいずれのアプローチの諸提案も合意が得られず、その結果、何等の具体的成果もなく終了することになつたのである。僅かにICAO総会は、最終日に、「民間航空に対するすべての不法な妨害行為、並びに、締約国による、不法に抑留されている航空機を返還する義務の不履行と民間航空に対する不法な妨害行為の科で告発された者を引渡さず又はその事件を訴追する当局に付託しないことを非難し」、かつ、「未だに東京条約、ハーグ条約及びモントリオール条約の当事国となつていないすべての国が当事国となることの可能性に緊急な考慮を払うよう訴える」決議<sup>(56)</sup>だけを採用したに過ぎなかつた。

### おわりに

一 航空機の不法な奪取と民間航空の安全に対する不法な妨害行為の抑制のための法的枠組を一応は確立したハーグ条約とモントリオール条約の主要な欠陥は、それらの「犯罪」の実行者の関係国への引渡し、あるいは、引渡さない場合の訴追のメカニズムが、各国の国内法及び国内政策の裁量行為によつて、著るしく弱体化され得る余地を残していたことである。もつとも、両条約とも締約国の政治的判断にはできる限り触れないという配慮の下に成立したものであるだけに、そしてま

た、そのような配慮がなされたからこそ、航空界を含む国際世論を背景に、短期間の立法過程のうちに国際条約化が結実し得たものであるだけに、そうした緩いメカニズムは止むを得ない結果であつたと言える。

これらの犯罪行為の処罰の実効性を確保するための国際的マシナリーを確立しようとするイニシアティブは、東京条約における初めてのハイジャッキング規定の導入と同様に、アメリカの提唱によるものであつた。しかし、当初アメリカが構想していた、「国際的恐喝」を理由とする、ハーグ条約及びモントルオール条約の義務の不履行国に対する集団的な制裁行動を可能にさせる多数国間条約の作成という考えは、その後の問題の発展過程において、全く姿を消すか、あるいは、大きく後退してしまつた。この点で、一九七三年一月のICAO法律委員会における、この問題の対処方針とも言うべき「原則」の決定が極めて大きな影響を及ぼしたことを否定できない。この決定によつて、シカゴ条約と別個に成立する新条約は、非締約国の行動を調査したり、そのような国に関して共同行動をとる規則を含んではならないとされ、また、締約国の間でさえも、「制裁」を規定することが否定されたからである。民間航空と国際社会との関係、換言すれば、国際社会の現段階において、民間航空の安全に対し、夫々国家主権を標榜する諸国が、政治的、法的、経済的に一体何をなし得るかという、潜在的には極めて広汎な国際関係上の諸問題に関わる課題に対して、少なくともその法的限界についての解答が示されたわけである。

二 既に眺めてきた如く、この問題が失敗の過程を歩んだ理由は、立法手続上並びに実質的内容上の両面において、幾つかの原因を看取することができる。

立法手続上の問題としては、次のような原因を挙げることができよう。(i) 問題の広汎性に比較して、審議時間が極めて短期間であつたこと、(ii) アプローチの多様性に対応するため、「質問」又は「原則」の確立に多くを費やし、実質的審議が怠られたこと、(iii) 最終段階において、ICAO総会と外交会議を同時に並行して行なうという会議体制上の無理があつ

たこと、(iv) 用語（例えば「共同行動」）の定義あるいは諸問題間の関連性についての準備的検討が不十分なまま、票決方式が多用されたこと、などである。

実質的内容に関しては、次の二つの主要な要因を挙げる事ができる。

(i) 法律委員会における「原則」決定により、残されたアプローチは、基本的には、シカゴ条約の改正、ハーグ条約及びモントリオール条約の議定書、並びに、共同行動のための新条約の作成という三つの方向に分かれたが、それらはいずれも弱点を含んでおり、互いに三つ巴えの対立様相を深めた。ここには、ハーグ条約及びモントリオール条約の作成過程において殆んど見られなかつた東西・南北の対立要因が幾つかの側面において介入する余地があつた。例えば、ソ連を初めとする共產圏諸国は、いづれも制裁行動は国連、特に安全保障理事会を通じてのみ可能であるという立場を変えなかつたし、他方で、アメリカがソ連案に最大の難点を見出したのは、政治的亡命者をも必ず航空機の登録国に引渡さなければならぬという、犯罪人引渡しメカニズムにおけるその厳格性であつた。これには、他の諸国、特に政治的庇護の慣行をもつラテン・アメリカ諸国も同調したのである。また、発展途上諸国の中には国家主権の擁護の立場から、条約への強制的加入あるいは集団的行動の自動的作用に反対するものが多く、とりわけ、独立後の経済発展を阻害するような形で航空活動の停止などの措置には反撥する声が強かつた。これらの国の立場の中には、航空機に対するテロリズムを撲滅するためには、その原因の究明なしに解決はできない、とする正当な議論があつたが、それは、多かれ少なかれ、植民地主義に対する独立闘争への支援という政治的主張の中で語られるものであつた。最も穏健な方策とみられる、シカゴ条約の改正を通じて、ハーグ条約及びモントリオール条約の普遍的受容を期待しようとするアプローチにしても、それが長期的な解決策であり過ぎるとして批判されたばかりでなく、元来ICAOという普遍的な国際協力機関における加盟国の地位を、特定の条約への強制的加入によつて左右することを望ましくなくとする雰囲気が強かつた。国家主権の擁護を前面に打ち出した多くの発展途上諸国にと

つて、そのようなアプローチがICAO理事会の制裁権限と結びつけられることは、特に好まない方向であつたと言える。

(ii) この問題は、当初から、国際社会の当面している「国家責任」という一般的課題との関連性を含んでいた。この問題の法典化は現在、国際法委員会 (International Law Commission) で検討中であるが、国際法上は、国際社会における集团的制裁行為は特定の法的義務の違反に対する責任の場合においてのみ許されるものであり、ハーグ条約とモントリオール条約の場合にのみ、その特例化を認め得るかどうかは必ずしも見解の一致が見られなかつた。加えて、一九七三年八月から九月にかけてのローマにおけるICAO総会と外交会議においては、一九七三年八月十日に発生したイスラエル空軍機による(イラク航空によりチャーターされた)レバノン民間航空機に対する強制的な進路変更と奪取の行為に関連して、そのような「国家」自身による民間航空の安全に対する不法な妨害行為を非難する決議が採択され(イスラエルのみ反対)、ICAO総会の議題として、シカゴ条約中に、国家自身により行なわれる不法な妨害行為に関する規定を含ましめようとする努力が試みられた。民間航空の安全に対する脅威の除去に関して、広く国際社会全体の当面する課題に一つの新しい、困難な要素が加わつたといえる。

三 今日、交通、福祉などに関する国際的な協力活動又はその機関のもつ役割が増大するとともに、国際法における「制裁」のあり方も変容を遂げつつあることが指摘されている。例えば、W・フリードマンは、現代国際法の体系を「共存の国際法」(International law of co-existence)と「協力の国際法」(international law of co-operation)の座標において把握しようとし、伝統的な主権国家間の並立関係を規律する禁止的規則からなる「共存の国際法」においては、法的基準の違反国に対する制裁が刑罰的性格をもつのに対して、新らしく生成しつつある「協力の国際法」においては、それが国際的な協力活動又は機関の「非参加」(non-participation)という制裁形態をとることを強調している。即ち、普遍的にせよ地域的にせよ、人類共通の関心事項について協力的な国際的努力を組織する範囲において、かかる努力への参加は、大国・小国を問わず一つ

の特権ないし必要性となるのであつて、国際法のこの分野における効果的な制裁は、「非参加」つまり共通の努力・便宜からの排斥なのである。<sup>(59)</sup> 現代国際法の変動構造の分析において、恐らくこのような視点は見落せない重要な側面であらう。しかし、このような「非参加」方式の制裁が成立するためには、国際協力に関する予かじめ共通に合意された一定の国際法的基準の確立が不可欠であるように思われる。現在の問題である、航空犯罪の抑制のための新しい国際立法化の試みにおいては、確かに、世界のすべての国が、あらゆる脅威から国際民間航空を保護するという一般的目的について合意していたことは間違いないが、それを達成する方法については共通の合意が得られず、その上、シカゴ条約という国際民間航空のための普遍的な国際協力に関する基本的文書の「改正」の実質的内容をなすハーグ条約及びモントリオール条約の内容が、必らずしも一般国際法規となつていないと言ひ難い状況においては、そのような「改正」の承認を条件に、「非参加」方式を適用することは困難であると言わなければならない。換言すれば、この問題は、いわゆる「協力の国際法」のレベルの問題に止まらず、主権国家間の「共存の国際法」に鋭く触れる性格を多分に有しているところに、「非参加」方式を含めた制裁が合意されなかつたのである。だとすれば、このような航空犯罪の防止体制の有効性は、少なくとも現段階においては、やはり、国内、国際の両レベルにおける予防・処罰の多方面的アプローチの努力の過程から、諸国の国内法の整備・統一化の着実な広がり、条約規則の一般国際法化、犯罪の法的性質に対する国際社会的法的意識の昂揚などの要因が醸成されることに期待されるべきであらう。

(1) LC/SC CR (1972)-Report, Appendix D, p. 120.

(2) これ等の動向については、ICAO Doc. 8910-IC/163, Part III参照。なお、法律委員会は、第二決議については、Working Groupを構成して検討に当たらせることにしたが、同グループの報告によれば、第二決議の二国間アプローチも、第一決議の多数国間アプローチとともに、法律小委員会を検討すべきであると考えられたので、本来は第一決議に関連して設置された同小委員会が第二決議に関しても取り扱うようになったのである。

(3) 法律小委員会の作業については、LC/SC CR-Report, 27/4/71 参照。

- (4) LC/SC CR (1972)-Report, Appendix C, p. 119.
- (5) U. N. Security Council, S/10705.
- (6) LC/SC CR (1972)-Report. この報告書は「一九七二年十月十七日付の State Letter LM2/5.3-72/207」となると、ICAO加盟国並びに法律委員会第二〇会期（一九七三年一月九日—一三日、モントリオール）に招かれた他の諸国及び国際機関に送付された。
- (7) 特別小委員会の作業については、注(6)の報告書参照。
- (8) LC/SC CR (1972) WD/6.
- (9) シカゴ条約の前文では「条約の目的については、「国際民間航空の濫用は、一般的安全に対する脅威となることがあるので」、「国際民間航空が安全に且つ整然と発達するよう」に」という表現が用いられている。同条約の第四四条は「国際民間航空機関（ICAO）の目的を掲げた規定であり、その(a)は「世界を通じて国際民間航空の安全な且つ整然たる発展を確保すること」、また(b)は「国際航空における飛行の安全を増進すること」を掲げている。
- (10) 一九六九年五月二二日にウィーンで採択された「条約法に関するウィーン条約」は、その第三四条で、「条約は、第三国に対し、その同意なしには義務又は権利のいづれをも創設するものではない」とし、また第三五条では、「条約の当事国がその条約の規定によつて第三国に対する義務を設定する手段とすることを意図し、かつ、第三国がその義務を書面により明示的に受諾する場合には、その条約の規定から当該第三国について義務が生ずる」と規定している。
- (11) 注(10)参照。
- (12) シカゴ条約が非技術的タイプの「安全」について言及している唯一の規定は、ICAOに関する第六四条である。即ち、「この機関は、その権限内にある航空問題で世界の安全保障（world security）に直接に影響を及ぼすものに関し、総会の表決により、世界の諸国が平和を維持するために設立する一般的な機構と適当な取極を締結することができ、」ここでいう「一般的な機構」とは例えば国連の如きものを指している。
- (13) WG-Discussion Paper No. 1.
- (14) この問題については Working Groupが設置され、その報告が LC/Working Draft No. 824 とし、法律委員会に提出された。
- (15) LC/SC CR (1972) WD/8. なお、この他に、「第二段階に関し、法律委員会に提出される「キキマ案」(LC/SC CR (1972) WD/12) と題するカナダ、オランダ、英国及びアメリカの共同提案がある。
- (16) 他方の見解によれば、(a) 一九七〇年十月一日のICAO理事会の第一決議に示された、共同行動は「国際法に従つて」行なわれるべきであるという要請、並びに、(b) 一九七二年六月二〇日の国連安全保障理事会の決定に示された要請で、民間航空の安全に対して向けられた行為に関する協力的な国際的努力及び措置は、「憲章上の諸義務と合致し」なければならないという要請、を履行する方法を見出すことが必要であるとされる。この見解によれば、専門家委員会又はICAO理事会は、航空機の不法奪取又は国際民間航空に対する不法妨害の結果として生ずる事態を再検討することはできるが、諸国に対する強制行動を含むいかなる措置も安全保障理事会によつてとられなければならないのである。もつとも、この場合、共同行動に対する要請は、専門家委員会又はICAO理事会によつて安全保障理事会に送付されることができ、

- (17) 航空の安全についての外交会議は、一九七二年十一月一日のICAO理事会の決定により、一九七三年八月二日から九月十一日まで開催することに決定されていた。
- (18) 法律委員会の第二〇回特別総会の議事録及び諸文書(以下「ICAO Doc. 9050 LC/169-2 (Minutes)」 & ICAO Doc. 9050 LC/169-2 (Documents)) 参照。
- (19) ICAO Doc. 9050-LC/Working Draft No. 827, Addendum Revised, 17/1/73.
- (20) この質問には次のような「注」が付せられてゐる。「この質問に対する肯定的解答は、当該文書はその当事国でない国に対して制裁 (sanction) を規定することができることを意味するであろう。否定的解答はそのような制裁を排除することができない。従つて、当該文書で設定されるかも知れない制裁のリストは、当該文書の当事国でない国を含めることはできないであろう。他方で、否定的解答は、一般国際法の諸規定の下で、他のいかなる国に関しても、一国によつて行動がとられるのかどうかについての質問を残すこととなるであろう。否定的解答は、また、次の問題についても質問を残すこととなるであろう。(a) 当該文書は、その枠組内で、締約国の行動の統合のためのマシナリーを確立することができるかどうかについての質問。(b) シカゴ条約の第九四条(b)の適用可能性の質問。更に、質問I Aに対する否定的解答の場合には、質問I B及び質問I Cが委員会に提起されなければならぬ」。
- (21) この質問には、次のような「注」が付されてゐる。「この質問に対して肯定的解答が与えられる場合には、当該文書の当事国でない国の行動について、その国の同意を得て調査を行なうことを認める規定を当該文書に挿入することが望ましいかどうかについての質問が依然として残されるであろう。反対に、否定的解答は、この種のいかなる調査も排除するであろう」。
- (22) この質問事項は、幾度も修正を受けた後確定された。 Cf. ICAO Doc. 9050-LC/169-2, LC/Working Draft No. 827, 15/1/73, Addendum Revision No. 2, 17/1/73.
- (23) ICAO Doc. 9050-LC/169-2, LC/Working Draft No. 827, 15/1/73, Revision No. 3, 18/1/73.
- (24) この質問には、次のような「注」が付せられてゐる。「質問I Bの全部又は一部に対する否定的解答は、シカゴ条約の改正が、シカゴ条約によつて規定されるようになつた、行動又は制裁のための勧告に関する規則の新事態に対する適用を認めるかどうかについての質問を残すこととなるであろう」。
- (25) ICAO Doc. 9050-LC/169-2, LC/Working Draft No. 829, 22/1/73, Note of the Chairman.
- (26) この質問では、次のような「注」が付せられてゐる。「シカゴ条約の第九四条(b)の適用に関するオーストリア代表によつて提起された質問が残されてゐる」。
- (27) ICAO Doc. 9050-LC/169-1, p. 90. かつ、肯定票を投じた国でも、「行動 (action) が強制的性格のものであるとは考えたくない」とか、「国連憲章第2条四項及び六項に従つたものである」という条件つきならば」など、各様の立場があつた。
- (28) Ibid., p. 91. ターニャは、「国家に対して無差別かつ強制的な制裁を課すことは、若干の国を植民地主義から排除する努力によつて、反対に作用するでせう」と述べた。 Ibid., p. 98.
- (29) Ibid., p. 91.

- (96) Ibid., p. 101.
- (97) Ibid., p. 102.
- (98) Ibid., p. 102.
- (99) Ibid., p. 101.
- (100) Ibid., pp. 104-105.
- (101) Ibid., p. 111.
- (102) Ibid., p. 136.
- (103) Ibid., p. 138.
- (104) ICAO Doc. 9050-LC/169-2, LC/Working Draft No. 821.
- (105) Doc. 9050-LC/169-2, LC/Working Draft No. 829.
- (106) Doc. 9050-LC/169-2, LC/Working Draft No. 826.
- (107) この「作業メンバー」は、これ等の提案を行なった諸国に対する興味ある質疑応答の結果をその報告書に付して、法律委員会の参考にして、  
 9° Doc. 9050-LC/169-2, LC/Working Draft No. 835.
- (108) Doc. 9050-LC/169-2, LC/Working Draft No. 820.
- (109) LC/SC CR (1972)-Report.
- (110) Doc. 9500-LC/169-2, LC/Working Draft No. 825.
- (111) Doc. 9050-LC/169-2, LC/Working Draft No. 831.
- (112) Doc. 9050-LC/169-2, LC/Working Draft No. 828.
- (113) Doc. 9050-LC/169-2, LC/Working Group II/WP No. 1, 23/1/73.
- (114) 本報告書に添った「航空機乗客の権利」(A20-Min. P/3, p. 45-1)の文書は(94)参照。
- (115) ICAO総会の第110(臨時)会期の議程(A20-Min. P/3, p. 9087, Resolution and Plenary Minutes (A20-Res, P-Min.))を参照。外交官  
 議定の「航空機乗客の権利」(A20-Min. P/3, p. 9087, A20-Res, P-Min.に「加えて」 ICAO News Releases, Summary of Decisions及び各国提案文書を参照。
- (116) A20-WP/4 & A20-WP/15.
- (117) A20-WP/5 & Corr.
- (118) ICAO総会及び外交会議の共同会合におけるオランダの発言。A20-Min. P/3, p. 47.
- (119) CAS Doc, No. 5 Revised & CAS Doc. No. 15.
- (120) CAS Doc. No. 20.
- (121) A20-Min. P/3, p. 33.

- (39) Resolution A20-2: Acts of unlawful interference with civil aviation.
- (40) 拙稿「最近における航空犯罪をめぐる国際法の発達と問題点(一)」、『法学研究』第四四卷一二号参照。
- (41) Resolution A20-1: Diversion and Seizure by Israeli Aircraft of a Lebanese civil aircraft.
- (42) Cf. Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, 1964, pp. 81~95.

〔付記〕 本稿の執筆にあたり、I C A O 関係資料の入手につき、外務省の松田勲氏及び成田右文氏、運輸省の長岡日出雄

氏の御協力をいただいた。ここに記して感謝したい。