

Title	国連第三次海洋法会議におけるコンセンサス方式の意義
Sub Title	The Role of Consensus Rule at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea
Author	栗林, 忠男(Kuribayashi, Tadao)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1983
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.56, No.3 (1983. 3) ,p.455- 476
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	内山正熊教授退職記念論文集
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19830328-0455

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.

国連第三次海洋法会議における

コンセンサス方式の意義

栗 林 忠 男

はじめに

- 一 国連の実行における「コンセンサス」の役割
- 二 第三次海洋法会議における意思決定手続
- 三 第三次海洋法会議におけるコンセンサスを促進する諸方策
- 四 新しい海洋法条約におけるコンセンサス方式の法的効果
おわりに

はじめに

伝統的な海の国際法秩序を全面的に再検討するため、国連主催の下に一九七三年から開催されていた第三次海洋法会議（The Third United Nations Conference on the Law of the Sea）は、一九八二年四月三〇日に新しい国連海洋法条約を採択し、同年十二月六日―十日に調印のための最終会期を終了した。第三次海洋法会議が、従来的一般条約の作成・採択のための会

国連第三次海洋法会議におけるコンセンサス方式の意義

四五五（七〇三）

議と異なる点は、会議参加国が著しく多いとか、新海洋法条約の採択という会議に与えられた任務が極めて広汎多岐な諸問題に亘る、などの側面があるにしても、他方で、会議の組織、議事進行あるいは表決方法に関して、さまざまな手続上の特徴が見受けられる。そのようなものとして、例えば、交渉の基礎となる非公式文書の数次にわたる作成、会期中における非公式会合の多用、各種の利害グループの結成とそれらの活発な活動などが挙げられるし、またこのほかにも、会議の進捗に伴う個別の場面において考案された幾つかの手続上の工夫もある。しかし、これらの手続的特徴の中でも、この国連史上類例のない長期間に亘る交渉過程において中心的な役割を果たしたのは、いわゆる「コンセンサス方式」と呼ばれる意思決定手続であり、むしろこの要請を軸として各種の手続上の工夫が考案・活用されたといつても過言ではない。会議の進捗に対するコンセンサス方式の功罪についての評価がどうあれ、この会議の審議はまさにこの方式の忠実な履行のもとに行なわれ、最終的には表決によつたものの、会議の目標である新海洋法条約の採択が達成されたのである。

国際連盟時代において一般的な表決手続としての全会一致制 (unanimity) は投票による全員の是認行為であり、これに代つて、国連においては多数決制が一般的に採用されるようになった。¹⁾しかし、多数決制はそれなりの発展的意義は認められるものの、本質的に外交会議の性格をもつ国際機関の議決方式としては、必ずしも適切ではない側面をもつていた。国連の実行において、特に一九六〇年代以降、国連憲章にその起源をもたないコンセンサスが、新しい議決手続として用いられるようになったのはそのためである。とりわけ、近年の南北間の対立を背景として、決定的な対決を避けるために、この方式のもつ重要性が強調されるに至つた。第三次海洋法会議におけるコンセンサス方式の採用は、このような現代的意義を内蔵するものとして理解されなければならない。

本稿においては、国連のこれまでの実行における「コンセンサス」の意味と役割を明らかにし、第三次海洋法会議が採用した意思決定手続の内容と問題点を眺め、第三次海洋法会議においてコンセンサスを促進するための手続上の諸工夫を検討

したのち、最後に、新たに採択された国連海洋法条約をこのコンセンサス方式の法的効果との関連において評価することにした。

(一) 国連の初期からの表決手続に関する実行(1)についてはLouis B. Sohn, Voting Procedures in United Nations Conferences for the Codification of International Law, A. J. I. L., Vol. 69, 1975, pp. 310—351と詳し。

一 国連の実行における「コンセンサス」の役割

コンセンサスによる意思決定は、国連の機関・委員会においても、また他の国際機関においても確立された実行ではあるが、これまで国連主催のいずれの全権会議も、その手続規則の中にコンセンサスに関する規則を含めていなかった⁽¹⁾。第三次海洋法会議において初めてそれが手続規則の中に公式的地位を与えられたのである⁽²⁾。何故従来の国連の実行においてそれが「規則」として実現しなかつたのか。国連法律年鑑一九七四年度版(United Nations Juridical Yearbook 1974)によれば、「それは、一つには、コンセンサスの厳密な定義に達することが何となく困難であるという事実に因るからであり、またもう一つには、通常求められる目標、即ち投票が行われる以前にコンセンサスに達するためにすべての努力が払われるべきであることが、会議の頭初における了解だけで十分達せられるからである⁽³⁾」とされ、更にまた「国連の諸機関においては、『コンセンサス』という語は、全会一致の合意(unanimous agreement)に達するためにすべての努力が払われるという実行を表現するために使用されるのだが、もしそうできなければ、一般的趨勢に反対するものは、自らの立場又は留保を議事録にとどめさせる用意さえあればよかつた⁽⁴⁾」のである。しかし、これまでの国連の実行において、コンセンサスの概念は、多義的なものと理解されてきたようであり、その法的定義は必ずしも定まっていなかった。とりわけ、全会一致(unanimity)との関係についてはそうである。全会一致制は黙諾による採択(adoption by acquiescence)及びアクラメーションによる採択(adoption by

acclamation)とは区別されなければならない。ただし、黙諾による採択にせよアクラメーションによる採択にせよ、共通意思を表明する独自の方法ではあるが、全会一致制とそれらを区別することは困難である。⁽⁵⁾ コンセンサスと全会一致の区別について混乱を避けるために、その形式的意味と実質的意味を区分することが必要であると思われる。形式的意味においては、両者の相違はその結果が投票によるか否かの問題に尽きる。もつとも、両者とも反対意見が存在しないことを要求する点においては共通する。⁽⁶⁾ 実質的意味においては、両者とも審議の結果得られた総意の存在・内容を示す意味をもっている。この場合には、コンセンサスと全会一致は重複する場合があり得よう。国連の実行において唯一コンセンサスの意味につき議論された一九七四年の世界人口会議 (World Population Conference) に関連して、人口委員会 (Population Commission) によつて勧告されたコンセンサスに関する付属書は、「一九七四年の世界人口会議のためには、国連の実行に従つて、必ずしも全会一致 (unanimity) である必要はないが、投票なしの一般的合意 (general agreement) を意味すると理解されているコンセンサスに基づいて決定に達することが極めて望ましい」と述べている。⁽⁷⁾ 恐らくコンセンサスは、実質的意味における「全会一致を意味するか、あるいは、いかなる国家も明白な国際社会の一般的意思にさからうことを真にできなくする程の完全な重みをもつた一般的是認を意味する」という定義が最も近いように思われる。⁽⁸⁾

コンセンサスが国際協調を達成するのに有益な方法である理由として、以下の点が挙げられる。(一)合意を求める過程は忍耐により継続し、コンセンサスのギブ・アンド・テイクの過程にもつと時間をかけていれば実を結んだかもしれないものを挫折させるような投票によつて、突然打ち切られることはない。(二)多数票は、行動方針 (course of action) の「採択」に至らぬ場合もあり、それは資金、人員、技術的専門知識という側面で、当該決定の履行が、その案件に反対票を投じた国に依存する場合は特にそうである。(三)意思決定における集団の連帯は、一般的利益となる活動の確立・維持において最大限に従うことを確保する。更に集団の構成員が、異なる見解に対して共感する場合には、彼等の集団的決断において調和をもたらそう

とする欲求によつて動機づけられた積極的な心理的效果もある。構成員の一人も異議を申し立てない場合には、提案は採択されるが、この黙示の同意は消極主義と解されてはならないのであつて、そこには当該争点を解決しようとする積極的意思がある。⁽⁹⁾

コンセンサス手続は一九六〇年に至る時期までは特に存在しなかつたが、東西関係が安全保障理事会において対立をみせた際に、実質問題に関する投票が行われずに、僅かに議長の結果が一般的感觸 (General feeling) を記録した時が最初であり、それはコンセンサス方式への限定された一步に過ぎなかつた。しかし、多数の新興独立諸国の出現に伴い、植民地解放、第三世界の挑戦、開発の問題等に関する対立からその必要性は特に明らかになつた。更に、優に百カ国を越す諸国が参加し、普遍的適用性をもつ経済的規範を創り出すのに大きな役割を演ずる、国連総会の設立する諸機関の活動は、こうした状況、即ち大多数の発展途上国と先進諸国との間の交渉に適した意思決定手続を要請したのである。⁽¹⁰⁾

- (1) Cf. Tullio Treves, *Devices to facilitate Consensus : The Experience of the Law of the Sea Conference*, I. Y. B., 1976, p. 39. *ふじとめ*、本稿で後述する如く、一九七四年八月一九日にブカレスト人口会議 (Bucharest Conference on Population) によつて採択された手続規則の付属書には「コンセンサスを「必ずしも全会一致である必要はなから、投票なしの一般的合意を意味する」という定義が述べられた。Cf. Eileen Galloway, *Consensus Decisionmaking by The United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, *Journal of Space Law*, Vol. 7, No. 1, 1979, p. 4 ; Ugo Villani, *Conciliation and Consensus in UNCTAD*, I. Y. B., 1976, pp. 75—76. 以下「本稿」の内容を規則化していない点において第三次海洋法会議の手続規則の場合と異なつてゐる。また、国連の会議ではないが、一九七五年八月一日にヘルシンキにおいてその最終議定書が調印された全欧安全保障協力会議 (European Conference on Security and Co-operation) の手続規則、同年六月八日採択の中でコンセンサスが完成されたことがある。即ち「会議の決定はコンセンサスにより行われる。コンセンサスとは、当該問題の決定を行うことに対する障害を構成するような、代表者によつて表明され提出された異議が何等存在しないことを意味する」と解される。Cf. Villani, *op. cit.*, p. 75.
- (2) Treves, *op. cit.*, p. 40.
- (3) U. N. Jurid. Yb., 163—164 (1974).
- (4) *Ibid.*
- (5) Daniel Vignes, *Will the Third Conference on the Law of the Sea work according to the Consensus Rule?*, A. J. I. L., Vol.

69, 1975, p. 120.

(5) *Ibid.*

(7) U. N. Jurid. Yb. 164.

(8) 林司宣「国連と新海洋法立法過程」国際問題、一六五号(一九七三年二月)、一八頁。

(9) Galloway, *op. cit.*, p. 5.

(10) Cf. Vignes, *op. cit.*, pp. 121-122.

二 第三次海洋法会議における意思決定手続

第三次海洋法会議の発端は、一九六七年度の国連総会におけるマルタのバルド(Bardo)大使による海底分割とその軍事化の危険性を訴えた演説に遡るが、その背景には、伝統的な海洋自由の原則の下に海洋先進国に有利に築き上げられてきた海洋国際法に対する多数の発展途上諸国の不満と挑戦がある。加えて、「地球最後のフロンティア」と言われる海洋に対して各国は食糧、原料、エネルギー等の資源を求めて、それぞれ特有の利害関係を抱くようになってきた。この意味で、会議が結論に達するのに、いかなる意思決定手続を採用するかは、「南」と「北」ととつてのみならず、いずれの国にとつても重大な関心事であった。

一九七〇年二月一七日の国連総会決議(2750(XXV))は一九七三年に第三次海洋法会議が開催されることを要請した。第三次海洋法会議の準備作業を担った国連海底平和利用委員会(正式には、「国家管轄権の範囲を越える海底の平和的利用に関する委員会」(Committee on the Peaceful Uses of the Sea-Bed and the Ocean Floor beyond the Limits of National Jurisdiction))は、コンセンサスに基づいて審議を行つて来たが、一九七三年に同委員会の最終報告が国連総会に提出された際、委員長のアメリシング(Amerasinghe、後に第三次海洋法会議の初代議長となる)は、来たるべき海洋法会議は従来の法典化会議の意思決定手続

統（委員会においては単純過半数、本会議においては三分の二の多数決）と、すべての段階において決定がコンセンサスを通じて達せられるべきであるという紳士協定（gentleman's agreement）とを結合すべきことを提案した。⁽¹⁾

第三次海洋法会議の手続規則の問題は、一九七三年一月—二月の第二八回国連総会における第一委員会（First Committee）によつてかなり詳細に審議され、数多くの代表がそれぞれの立場を表明した。ソ連代表は、来るべき会議が海洋の新制度を用意するものであつて、単に通常の法典化会議ではない点を指摘して、次のように述べた。

「第三次海洋法会議において、算術的多数決の使用によつて決定を採択しようとする試みは、海洋法の新しい規則に関する諸問題を解決し得る方法ではない。これらの諸問題を解決する唯一の受諾可能な方法は、多数の代表により正しく指摘された如く、コンセンサスの方法である。遵守されかつ最終的に現出する条約が十分に大多数の諸国により批准されることを確保する国際法規範を創ることができるのは、この原則に基づいて—正義の諸原則の思慮深い調和に基づき、かつすべての国の利益を考慮に入れて—のみである、と我々は固く確信している。この点に関して、海洋法委員会（筆者注）海底平和利用委員会を指す）は、まさしくこの原則に基づいて作業したことを指摘したい。コンセンサス原則はもちろん長い交渉を含み、また協力の精神を要請する。だが、他方でそれは、海洋の新しい法制度に対する基礎と基盤を真に築くことができるものである。⁽²⁾」

このように、ソ連の立場は、実質問題についての会議の決定は、「原則として」（*as a rule*）コンセンサスにより採用されるべきことを主張したが、「原則として」ということは、コンセンサス方式の濫用を避けるために、例外的な状況においては、表決により決定を採用する方式を用いることも可能であると説明している。もつとも、投票が行われる場合でも、三分の二より相当程度多い数、換言すれば、コンセンサスに極めて近い数であるべきことを示唆している。⁽³⁾ なお、ソ連としては、コンセンサスの概念それ自体が、正確な定義に馴染まないという議論を納得し難いとして、それを手続規則の中に具体的表現で規定することが必要であると主張した。⁽⁴⁾ このような立場は、国際組織の場面における少数派としての東欧諸国の立場を擁護しようとする伝統的態度の表れとみることができ、第三次海洋法会議にコンセンサス方式を導入すべきことは

概ね米ソを含む先進諸国の共通した立場であつた。コンセンサス方式の採用にまつわる一つの懸念は、その濫用、即ち少数による拒否権としてこの方式が作用することである。パキスタン代表によれば、「コンセンサスは、すべての者の一般的支持をもつ結果を生むという目的で、対立する諸見解を調整するという考えに基づいている。しかしながら、この方法は、特にコンセンサスと全会一致の間の薄い区分線が曖昧になり始める場合には、反対の効果をもちうる。一人又は数人の代表がコンセンサスの結果を阻止することができるという認識は、時に硬直化を招き、妥協する意思を腐食させる。それ故、我々の見解では、会議の手続きは、投票による決定という十分確立され長期間に亘つて受容された方法を除外してはならないのである」⁽⁵⁾。ケニア代表も、時機が熟したと会議が考える場合の表決による決定の重要性を強調し、それが、「多数による専制」(tyranny of the majority)と「少数による拒否権」(veto of minority)を回避するための唯一の方法であると述べている。⁽⁶⁾ コンセンサス方式に対して最も強硬な反対をした中国代表は、コンセンサス方式を超大国による覇権主義 (hegemonism) の主張として把え、「我々の見解では、新海洋法を作成するうえにおいては、明らかに何等かの表決方法がなければならぬ。中国代表は、拒否権に等しい、いわゆる「コンセンサス」原則を会議に課せようとする若干の超大国の試みに強く反対する」⁽⁷⁾と主張した。

これらの討議の結果を踏まえ、アメラシengeは、会議ができる限りコンセンサスにより進行すべきであるという殆ど普遍的ともいふべき広汎な感触が存在すると考え、コンセンサスに達することに最大の重要性を与える者といえども、古典的な投票制度の採用を避け得ないことを認識している、と述べた。⁽⁸⁾ こうして、結局、コンセンサス方式の採用に関する問題の焦点は、いつまでコンセンサスが追求され、いつそれが投票に移行するか、ということであつた。その結果、国連事務総長に「第三次海洋法会議の適当な手続規則案を準備する」ことを要請する決議がなされ、⁽⁹⁾ それに基づいて作成された草案をめぐつて、一九七三年一月三日―一日にニューヨークで開かれた第三次海洋法会議の第一会期で審議が行われたが、⁽¹⁰⁾ 第一会

期においては、手続規則についての合意が成立せず、一九七四年二月と六月において議長によつて行なわれた非公式討議の後、同年六月二〇日―八月九日の第二会期（カラカス）の最初の一週間に手続規則の採択に関する審議が行われ、六月二八日にコンセンサスにより手続規則本文並びに紳士協定（Gentleman's Agreement）が承認されたのである。

「紳士協定」は、議長によつて作成され、一九七三年一月一六日の国連総会（第二二六九回会合）により承認され、更に一九七四年六月二七日、議長宣言の形で会議のエンドースを受けたものであり、「手続規則」の付属書（Appendix）として付せられている⁽¹¹⁾。その内容は、次のようなものである。

「海洋についての諸問題は相互に密接に関連し合つており、一括して考慮される必要があること、及び可能な限り広汎に受容される単一の海洋法条約の採択が望まれることに鑑み

会議は、実質問題についてコンセンサスにより合意に達するようあらゆる努力をなすべきであり、コンセンサスの全ての努力が尽されるまでは、実質問題につき、表決を行うべきではない。」

この紳士協定で用いられている「コンセンサス」という言葉は、手続規則では「一般的合意」（general agreement）と表現されている。即ち、規則三七第一項は、「実質問題を表決に付す前に、一般的合意に到達するための全ての努力が尽されたか否かを規則三九第一項に規定する多数により決定しなければならぬ」のである。手続規則の中に「コンセンサス」が挿入されるべきことを正式に要求した代表はいなかつたが、多くの代表は手続規則と紳士協定が同時に採用されることを主張していた。アメリカンゲ議長は、「コンセンサス」を手続規則の中に盛り込むことはできないとしたが、その理由は、「コンセンサスは定義を越えるものであり、定義は不可能だからである」とされる⁽¹²⁾。むしろ彼は、紳士協定の優越性を主張し、「規則や法は常に紳士的であるとは限らないから、（紳士協定は）規則や法よりも拘束力があるものだ」と述べている。手続規則（規則三七第一項）と紳士協定において、それぞれ用いられたほとんど同一の表現の結果として、両者の事実上のつなが

りは確立された、といわれる。「たとえそれが密かに (on the quiet) なされたとしても、コンセンサスが実定法上の概念となつたのは、この両者のつながりを通じてである」⁽¹³⁾とされるのである。もつとも、一時第三次海洋法会議の第二委員会の委員長を務めたエルサルバドルのガリンド・ポール (Galindo Puh) によれば「一般的合意」(general agreement) という不明確な用語よりも、「コンセンサス」という用語を用いるべきであったとした。なお、ガリンド・ポールはコンセンサスを、「たとえ若干の代表が態度留保又はコメントを行つたとしても、公式の反対が存在しない合意」と定義した。⁽¹⁴⁾

既に述べた如く、第三次海洋法会議におけるコンセンサス方式においては、一般的合意に達するためのすべての努力が尽されたか否かの、いわゆる preliminary な決定が問題となる。この点に関する「手続規則」の関連規則としては、前記規則三七第一項と規則三七第二項がある。前者は、実質問題を表決に付す前に、一般的合意に到達するための全ての努力が尽されたか否かを規則三九第一項に規定する多数により決定しなければならない、と規定するものであるが、ここでいう規則三九第一項とは、「海洋法条約の条文の一括採択を含め、全ての実質問題についての会議の決定は、出席し投票する代表者の三分の二の多数決による。ただし、この多数は、会議の当該会期に参加している国の少くとも過半数を含んでいなければならない」というものである。ここでいう「出席し投票する代表者」(representatives present and voting) は出席しかつ賛成又は反対の投票を行う者を言い、棄権する代表者は投票を行わない者と看做される(規則四〇第一項)。規則三九第一項にいう「この多数は、会議の当該会期に参加している国の少くとも過半数を含んでいなければならない」という規定は国連の法典化会議における産物としての手続である。⁽¹⁵⁾ここでいう「参加する国」(states participating) とは、「その代表が会議の事務局に当該会期に参加する旨登録し、かつ、その後当該会期又はその一部について登録を撤回しない国」を言う。なお、会議に代表された各国は、一個の投票権を持つ(規則三八)。その他の関連規定としては、規則三九の第三項及び第四項がある。即ち、「手続規則に別段の定めがある場合を除き、手続問題に関する会議の決定は、出席し投票する代表者の過半数に

より行うものとする」(規則三九第三項)という規定と、「事項が手続問題か実質問題かの問題が生じた場合には、議長が裁決するものとする。議長採決に対する異議は直ちに表決に付すものとし、異議が出席し投票する代表者の過半数により採択されない限り、議長の裁決は有効とする」(同第四項)という規定である。

第三次海洋法会議はまた、実質問題を表決に付す前にコンセンサスが尽されたか否かの決定を行う前に援用することのできる手続として、以下の内容のいわゆる冷却(cooling-off)期間を設けており(規則三七第二項)、前述の preliminary な決定と並んで、この点もコンセンサス方式を確保する重要なメカニズムをなしている。

(a) 実質問題が初めて表決に付される場合には、議長は、この問題を一〇日をこえない期間延期することができる。ただし、少くとも一五人の代表者の要求がある場合には延期しなければならない。本項の規定は同一事項については一度しか適用できない。

(b) 会議は、議長の要求又は代表者の動議により、いつでも、実質問題を表決に付す問題を一定の期間延期することを、出席し投票する代表者の過半数により決定することができる。

(c) 延滞期間内において、議長は、適宜一般委員会の援助をうけて、「一般的合意」の達成を容易にするためあらゆる努力をするものとする。その際議長は、相互に密接に関連している全ての実質問題の全般的進捗状況に留意するものとする。議長は、延滞期間終了の前に会議に報告を提出しなければならない。

(d) 一定の延滞期間の終了する時まで、会議において合意が成立せず、かつ、表決問題が本項(b)の規定に従い更に延期されない場合は、本規則一項の規定に従い「一般的合意」に到達するための全ての努力が尽されたか否かを決定しなければならない。

(e) 一般的合意に到達するための努力が尽されたとの決定を会議が行わなかった場合、議長は、規則三六の規定にもかかわらず、かかる決定を本規則第一項の規定に従って行うよう提案することができ、また、いかなる代表者も同趣旨の動議を行うことができる。この提案又は動議は、同様な決定についての最後の表決の日より五日以上経過していなければ行うことができない。ただし、会期の二週間にはこの五日の要件は適用されない。

このように、手続規則においては、「表決」と「表決に付す問題」が区分されている点に留意する必要がある、また、冷

却期間を規定している規則三七は、「条約案全体の一括採択には適用されない」点も注意しなければならない(但し、最後の条文の採択後四作業日以内に条約案を表決に付してはならない)(規則三九第二項)。なお、「会議が実質問題について表決を行う旨の発表がなされた後、二作業日以内に当該問題について表決を行つてはならず、右二作業日以内のできる限り早い機会に表決を行う旨の発表を、ジャーナルに記載しなければならぬ」(規則三七第三項)ことになつている。

以上の決定手続は、次の場合を除いて委員会(及び補助的機関)の手続にも準用する。そのような「場合」とは、「委員会及び補助的機関の決定は出席しかつ投票する代表の過半数により行われなければならない。但し、必要とされる過半数が規則三六により確立されたものである提案の再検討の場合はこの限りでない」(規則五五(c))とされているが、委員会レベルにおいては、最初の投票前の延長期間が五日間に限定されている点が本会議の場合と相違している(規則五五(d))。

- (1) Sohn, *op. cit.*, p. 333.
- (2) ヌ連代表 Kolesnik の発言° UN Doc. A/C. I/PV. 1928, at 21—22 (1973).
- (3) 後にヌ連はこの数値を十分の九と表現した。Ibid.
- (4) Ibid.
- (5) キヌン代表 Akund の発言° UN Doc. A/C. I/PV.
- (6) ヌニン代表 Njenga の発言° UN Doc. A/C. I/PV. 1929, at 18—20 (1973).
- (7) 中国代表 Ling の発言° UN Doc. A/C. I/PV. 1932, at 22—23.
- (8) Sohn, *op. cit.*, pp. 338—339.
- (9) UN Doc. A/C. I/L. 647, para. 10 (1973).
- (10) 以下の審議は事務総長の作成した手続規則案(A/CONF. 62/2, Nov. 26, 1973)を基として行われた。
- (11) Rules of Procedure, Third United Nations Conference on the Law of the Sea (adopted at its 20th meeting on 27 June 1974 and amended at its 40th, 52nd and 122nd meetings on 12 July 1974, 17 March 1975 and 6 March 1980 respectively), A/CONF. 62/30/Rev. 3.
- (12) Sohn, *op. cit.*, p. 333.

(12) Vignes, op. cit., p. 125.

(14) Sohn, op. cit., p. 349.

(15) Ibid., at p. 126.

三 第三次海洋法会議におけるコンセンサスを促進する諸方策

次に、第三次海洋法会議において、コンセンサスを促進するために考案されたいくつかの手續上の側面について触れよう。それは、手續規則においては、コンセンサスに達するための手續、つまり「すべての努力」の具体的内容についてはまったく触れていないから、結局「すべての努力」については、會議自身が生み出さなければならなかつたからである。

まず第一に、非公式交渉用草案の作成という工夫がある。実質審議の開始された第二会期では、海底平和利用委員会に参加しなかつた国の立場を含め、各国の新海洋法に対する基調演説並びに既に同委員会に提出されていた諸提案や会期中の新規提案を基礎として討議が進行した。三つの主要委員会では、各条項について併立する各種の代案 (alternatives) を減少させる努力が払われたが、その努力も基本的対立点においては限界があつた。本格的な交渉段階に入つた第三会期 (ジュネーブ) では、それらの相違点は一向に解消されなかつたため、会期前半は議事進行について多くの試行錯誤を経験し、焦燥感が會議全体を覆うことになつた。その結果、多様な立場をもつ一四〇もの諸国が各条項について統一的な草案を基礎にすえずに交渉を続けることが不可能であるとの反省が大勢を占め、会期の目標として、各委員長が個人的判断で討議の趨勢を見究めて各委員会毎に単一の交渉用草案を作成するという方針が決定された。ただし、この文書は「交渉のプロセスを前進させるための手續上の考案として」のものであり、また草案に反映されないかも知れない国の立場に対する配慮から、「修正及び新提案を提起するいずれの代表の権利も害することなく、継続交渉のための基礎として役立つ以外の地位をもたない」、「非公式」

の性格をもつものでなければならなかつた。確かに、性格上単なる交渉用の叩き台に過ぎない文書であるとはいへ、結局は何等かの一元化した条文内容を中心として意思の集約化を計つて行かなければ、海底平和利用委員会の場合と同様に、会議全体が各国の主張を応酬するだけの場と化す危険性があり、事実、この決定によつて会議全体が交渉のための生氣を持ち直したのであつた。⁽¹⁾

一九七五年の「非公式単一交渉草案」(Informal Single Negotiating Text = I. S. N. T.)⁽²⁾に続いて、こうした文書は更に、「改訂単一交渉草案」(Revised Single Negotiating Text = R. S. N. T.)⁽³⁾、また更に、一九七七年の「非公式統合交渉草案」(Informal Composite Negotiating Text = I. C. N. T.)⁽⁴⁾へと発展していくのであるが、これらの文書の地位は非公式であるが故にそれについて公式の決定を下したり、公式の修正を行うことができるテキストではないことを意味している。これに反して、過去の法典化会議のように、国際法委員会の作成した条約草案は、開催される会議の手続規則によると「基礎的提案」(Basic Proposal)の地位を有するものであつて、これらについては公式の修正案が提出され得るし、また決定が下され得るのである(例えば条約法に関するウィーン会議の手続規則第二九条を見よ)⁽⁵⁾。これらの交渉用文書は、第三次海洋法会議における交渉の行詰りを打開し、コンセンサスの浮上を促進する手段として有益な方法であつたと評価できるが、それは同時に、コンセンサスを生む状況・条件の存在にも依存する面があることを見逃してはならないであらう。

第二に、もう一つの手続上の工夫は、rule of silenceの適用である。第四会期(ニューヨーク)の第二委員会で採用されたこの規則は、非公式単一交渉草案の改訂版を作成するための逐条審議に際して、もし代表が同草案の内容に本質的に合意していれば、当該条項について発言を差し控えるというものであるが、逆に、当該条項の修正に対して沈黙していることは、その修正に対する支持がないものと解釈されるため、修正案が提起される毎に賛成国の支持表明が行われた。第四会期中に同委員会に提出された提案が一〇〇を越えた事実にも照らしても、このルールの採用によつても時間的要素は余り解消で

きなかつたことが判る。加えて、このルールの適用には時に変則的事態が伴つた。即ち、単一草案の内容に本質的には同意していても、極めて重要な修正が提起された場合には、委員会内の雰囲気は沈黙側に不利に作用することを懸念して、沈黙を守らずに単一草案に対する積極的な支持発言を行う国があつたからである。⁽⁶⁾ この rule of silence の工夫はコンセンサスに達するための一つの方法であると同時に、むしろそれ以上に、コンセンサスの存在を立証する方法としての機能をもつと考えられる。そのことは、時に深海底の問題を扱つた第一委員会でも用いられたこのルールの適用が必ずしも成功しなかつたことからもうかがえるのである。

第三に、手続上の工夫ではないが、この会議における交渉過程を大きく規定づけた要因として、一括取引 (Package-deal) という要請がある。この主張を認めれば他の主張については妥協する、ということとは多数国間条約の作成過程に多かれ少なかれ見受けられる現象であろうが、第三次海洋法会議における package-deal は新海洋法条約が「単一の」条約で成立しなければならぬという要請と密接に関連している。即ち、この会議が国連総会から委託された任務は、「海洋の諸問題は相互に密接に関連し合つており、一括して考慮される必要があることを念頭に入れて、海洋に関するすべての事項を取扱う単一の条約を採択すること」⁽⁷⁾ である。この要請が交渉過程に影響を及ぼす最大の点は、新海洋法条約が諸国の package-deal の下に成立するということである。何を package の対象とするかは、各国又は各グループの利害関係によつて異なるであろう。また、package は一つの委員会の扱う主題相互間の package でもあり得る。⁽⁸⁾ この package-deal という要請は、多数結成された国家グループ間の交渉に大きな影響を与えたが、既に確立された海洋法の部分は一般的には package-deal の対象とはなり難いといえる。それは、その内容について既に国際的合意が存在するからである。他方で、コンセンサスが成立してない海洋法の部分では、package-deal によつて全体としてコンセンサスが促されるであろう。package-deal は問題の重要性と法の不明確性の領域で作用すると考えられるからである。⁽⁹⁾ なお、この package-deal の要請と条約に対する留保

の問題が議論されたことがある。ジュネーヴ (Geneva) によれば、当事者が取引の一面を留保することが可能ならば、そもそも package の意味がなくなるという点で、この両者の間には矛盾する要因があるといわれた。⁽¹⁰⁾ また「条約の趣旨・目的との両立性」の基準との関連について、深海底区域の資源を「人類の共同財産」(common heritage of mankind) としている第Ⅱ部の本質の規定部分の留保は両立しないものと考えられるが、その部分と package となつている他の部分、例えば国際海峡の通航制度に対する留保もまた許されなくなるのかどうか、という問題もあり得た。⁽¹¹⁾ この点、新海洋法条約では、条約の他の条項によつて明示的に許されていないならば、条約に留保又は除外を付してはならない(第三〇九条)、とされたため問題は生じないことになつた。

以上、第三次海洋法会議におけるコンセンサス方式を促進する手続上の工夫・要請を検討したが、general agreement に達するためのすべての努力を助長するものとしては、会議の組織あるいは議事進行に関するその他の方策も広く含まれるであろう。その一つは、海底平和利用委員会が作成した第三次海洋法会議の審議項目リストが大項目二〇、小項目約九〇の龐大な内容のものであつたから、その審議を消化するための会議体としての機能分担が行われ、会議の機構がその目的に比較的有効に構成されたという点である。この成功は、第三次海洋法会議が海底平和利用委員会の構成及び審議項目の配分をそのまま踏襲したことにも帰因する。その二は、会議役員及びそれを援助する事務局の役割に相当のウェイトが置かれたという点である。第三次海洋法会議では、各会期における具体的な作業計画の設定とその運営は各委員会の決定に委ねられているが、多くの場合、これらの問題に関するイニシアティブは各委員長によつてとられた。会議議長、各委員長、事務局、各種グループの代表等は絶えず接触し、これらの問題について創意・工夫を凝らし、それが参加諸国の支持を受けるといふ形で審議の進捗が図られた。その三は、交渉を容易にするために非公開・非公式の会合を頻繁に開いたことである。即ち、第三会期以来、各委員会では非公開・非公式の会合を多く開くようになり、本会議でも「紛争の解決」の逐条審議に入つた第

五会期（ニューヨーク）からは非公式会合となつた。会合を非公式にする理由は、公式の会合では各国代表の発言が議事録に記録されるため本音を述べ難い面があり、むしろ自由な発言の応酬を通じて「交渉」を促進させようとする狙いがある。もつとも、この方法は手続規則の上からは、「例外」が「原則」となつただけのことであるが、各委員会が随時設置する少数の交渉グループ又は協議グループにおいてはその意義が認められるとしても、本会議又は委員会の全体会合においては実際にどれほど「交渉」の進展を促すことになつたかは疑問である。むしろ、この方法を多用したことは、新海洋法条約の成立経緯の実質的部分に関する公式記録を失うことになり、外交と国民とのギャップを生ぜしめる恐れがあつたばかりでなく、新条約の発効以後に発生する条約の解釈をめぐる紛争において、依拠すべき資料を欠く結果となることが懸念されるのである。⁽¹⁴⁾

- (1) 拙稿「第三次国連海洋法会議における「交渉」過程―第五会期までの立法手続上の諸問題をめぐつて―」、海外事情、特集「交渉」、三六―四六頁参照。
- (2) A/CONF. 62/WP. 8/Parts I & I.
- (3) A/CONF. 62/WP. 8/Rev. I/Parts I, I & II.
- (4) A/CONF. 62/WP. 10.
- (5) Cf. Treves, *op. cit.*, p. 44.
- (6) 拙稿、前掲論文、四一―四二頁参照。
- (7) 国連総会決議第三〇六七号（第二八回）（一九七三年一月一六日）。
- (8) 拙稿、前掲論文、四〇頁参照。
- (9) R. Y. Jennings, *Law-Making and Package Deal, Mélanges Offerts à Paul REUTER*, 1981, p. 350.
- (10) Jennings, *op. cit.*, p. 352.
- (11) *Ibid.*
- (12) 「会議の本会合及び委員会の会合は、当該機関が反対の決定をしない限り、公開 (public) に行われなければならない」(Rules of Procedure, Rule 59).
- (13) 「原則として、補助機関の会合は非公式 (private) に行われなければならない」(Rules of Procedure, Rule 60).

国連第二次海洋法会議におけるコンセンサス方式の意義

(14) これらの諸点については、拙稿、前掲論文参照。

四 新しい海洋法条約におけるコンセンサス方式の法的効果

新しい海洋法条約は、一九八二年四月三〇日に、賛成一三〇、反対四、棄権一七の圧倒的多数をもつて採択された。⁽¹⁾ 条約採択の最終段階でコンセンサスのための努力がすべて尽されたとして、表決に訴えたのである。既に眺めた如く、一方では、例えば一九五八年の第一次海洋法会議のように、国際法委員会の準備した条約草案を基礎に外交会議における投票手続により多数決制のもとに条約の採択に至るといふプロセスの類型があり、他方で、第三次海洋法会議のように準備された草案をもたずに、いわばゼロの状態から各種の工夫を凝らしてコンセンサスに至る方式に基づいて最終的にも投票に訴えずに条約の採択が企まれるというプロセスの類型があり得る。更に、今述べた二つの類型が交錯する場合もあろう。それは、実際に今回の第三次海洋法会議が辿つたように、意思決定の際にコンセンサスによらずに投票によつて新条約が採択される場合があり、その逆に、投票手続を予定しながらも意思決定の際にコンセンサスによつて決定を下す場合もあり得よう。この観点から、第三次海洋法会議の場合は、意思形成プロセスにおけるコンセンサス方式を経て意思決定の際に表決方式を用いたことにより、結果的には従来多くの条約採択会議に見られたプロセスに合流したといえる。

そこで、第三次海洋法会議の立法過程において見られたコンセンサス方式をめぐる手続上の諸側面を眺めた結果、この方式的法的効果という観点から、採択された新しい海洋法条約の法的地位を評価してみたい。それは、手続問題の検討が、同時にそれらの手続の「効果」の問題につながらざるを得ないからである。

採択された新しい海洋法条約は、最終段階において表決によつて採択されたという事実の故に、従来の国際条約会議で採択された条約と同一レベルの法的地位を有する、というべきだろうか。実際に交渉用文書を考案しながらコンセンサスに達

するための努力を詰めていつた過程においては、単にその間に二〇〇カイリ水域に関する諸国の実行を促し、その慣習法化への道を開くのに大きな影響を与えたというばかりでなく、意思形成プロセスにおける手続としてのコンセンサス方式の効果が正当に評価されなければならないであろう。一般に、コンセンサスを表わす条文テキストが適切に起草された場合、それはコンセンサスの成立に参加したいずれの国も実行上そこから逸脱することは困難になる、という意味において、多数決制の下で行われた決定内容とは異なる法的効果を有すると考えられる。そのような法的効果が法源性及び実効性との関係で、いかなる意義をもつかは尚十分検討されるべき課題ではあろう。もつとも、新海洋法条約の内容にも従来からの規則部分もあれば、全く新しい規則部分もある。一九五八年のジュネーブ海洋法四条約の規則を踏襲し、それを改訂する動向が全くないような部分に関しては、既に第三次海洋法会議以前にコンセンサスが存在していたといふべきであつて、非公式交渉用の諸文書は、単にそれらの規則の一般性、有効性並びにその改訂傾向のないことを確認したものに過ぎなかつた。また、いくつかの新しい規定があつても、それは既存の確立された原則から論理的に派生するところの単なる原則の詳細化に過ぎないものである場合もある⁽²⁾。

このことを踏まえた上で、最終的な意思決定において表決がなされたとしても、大多数の国にとつては新条約の多くの規定部分が、general agreement の得られた状態を示すものとしてコンセンサスに達したと言えるのであつて、そのこと自体が一般国際法規範の萌芽的生成の端緒と見ることは可能である。国際社会においては、慣習法の比重は依然として大きく、しばしば慣習法が国際裁判の場で援用されるにも拘らず、何が慣習法なのか(資格付与)、また慣習法と認められるものの具体的内容は何であるのか(内容確定)を有権的に決定する慣習法確認のための一元的組織は存在しない。このような状況を考へる時、マクドゥーガル(McDougal)の言うように、国際法委員会や国連総会の場合、様々な地域からの代表が各々にとつて広範に行われていると思われ、法概念を述べ合う機会を与え、それらを纏めあげて正式な決議等にして行くことは、慣習

法確認とその内容確定という過程の要する負担を著しく軽減するのである。⁽³⁾

このことを現在の我々の議論にあてはめてみると、第三次海洋法会議の場合におけるコンセンサスの存在こそが慣習法創設過程の負担を軽減するものと考えられ、コンセンサスが慣習法創設の基礎の一部を担っていると見えるだろう。こうした認識は、近年の国際司法裁判所の態度に見受けられるように、条約の採択以前の、あるいは条約の採択とは無関係に、国際条約会議における審議そのものに注目し、そこで生成する合意にウェイトを置く傾向の中で特に重要であるといえる。実際に、一九七四年のアイスランド漁業管轄権事件 (Fisheries Jurisdiction Case)⁽⁴⁾ において、同裁判所は慣習法の成立との関係において、一九六〇年の第二次海洋法会議で明らかにされた「一般的コンセンサス」(General consensus) と呼ばれるものに相当のウェイトを置いたのである。即ち、国際司法裁判所は、同事件の本案判決 (一九七四年七月二五日) において、アイスランドの主張する漁業水域概念に関して、一九六〇年の第二次海洋法会議及び以降の動向に言及し、次のように述べている。

「一九六〇年の会議は、一票差で、領海の幅員と漁業権の範囲という二つの問題を扱う条約テキストの採択には至らなかった。しながら、同会議の後に、会議中の討議及び殆んど合意されたもの (near-agreement) を基礎とする諸国の慣行を通じて法は発展した。そして近年、同会議で明らかにされた一般的コンセンサスから生ずる慣習法として二つの概念 (筆者注—漁業水域概念と隣接水域における優先的漁業権概念) が結晶化したものである。」

本判決においては慣習法創設の基礎としてのコンセンサスの意義が示されており、第二次海洋法会議に比べて、最初からコンセンサス方式に基づく合意の積み重ねを経た第三次海洋法会議の場合には、このような評価は一層強まるものと考えられるのである。

(1) 賛成一三〇票は、日本、フランス、カナダ、オーストラリア等と大多数の発展途上諸国。反対四票は、アメリカ、イスラエル、トルコ、ベネズエラ。棄権一七票は、ベルギー、ブルガリア、白ロシア、チェコ、東ドイツ、ハンガリー、西ドイツ、イタリー、ルクセンブルグ、モンゴル、オランダ、ポー

ランド、スウェーデン、タイ、ウクライナ、ソ連、英国。

- (2) Jennings, *op. cit.*, p. 350.
- (3) Cf. M. McDougal, *Legal Bases for securing the Integrity of the Earth-Space Environment*, 184 *Annals of the N. Y. Acad. of Sci.*, 375 (1971), contained in McDougal & Reisman, *International Law in Contemporary Perspective*, 1980, p. 105.
- (4) I. C. J. Reports 1974, p. 3. 本事件の判決の意義については、山本卓二「国際漁業紛争と法」(昭和五十一年、玉川大学出版部)一五七—一五八頁及び佐伯富樹「英国・アイスランド漁業紛争」(昭和五十四年、泉文堂)一七四—一七五頁参照。
- (5) I. C. J. Reports 1974, para. 52.

おわりに

第三次海洋法会議は“Once or never”とも言われるように、近い将来、国連が再びこのような莫大な費用と時間と労力を掛ける条約作成会議を試みることはないかもしれない。しかし、海洋の諸問題が人口・食糧・エネルギー等の世界が直面している経済秩序建設に関する諸問題に密接に関連していることを考えれば、そしてまたそれ故にこそ、海洋をめぐって発生する諸国間の紛争が国際社会の平和と安全に対する脅威につながることを認識すれば、やはりこの高価な企ては国連のイニシアティブによるべき性質のものであつただろう。国連が単なる国際世論のフォーラムに止まるのか、それとも新しい海の秩序についての合意を壮大な法典に纏めることにまで進むことができるか、世界の世論の注目する中で、国連はその総力を挙げて会議の目標に取り組んで来た観がある。確かに、第三次海洋法会議の立法手続上の諸特徴、とりわけ意思決定手続の中核を占めるコンセンサス方式は、幾つかの実質問題についての根深い対立と共に、この会議が著しく遅延する一因となつたが、基本的にはこうした立法過程以外にベターな方法は見出されなかつたのである。

過去一〇〇年以上の間に全会一致(unanimity)からコンセンサス(consensus)へと振子は揺れた、と表現される⁽¹⁾。確かに、コンセンサスは「多大の明確性を要求しかつ諸国に対する正確な法的効果を含む決定」としては必ずしも適切ではない面

があるかも知れない。⁽²⁾しかし、逆に言えば、対決によつてもたらされた混沌の中から達せられた一般的合意の内容は、その後の国際法・国内法による補充または個別具体的な解釈・適用による補充を受けることが期待されるとしても、国際法規範の内容確定のためにコンセンサス方式が果たす機能を見逃すことはできない。伝統的秩序の重要な変革を含む交渉過程を通じて、密接に関連し合う多様な争点を相互的譲歩によつてのみ解決し得る現代国際海洋法の分野においては、国際社会の殆ど全ての構成国を主役として、「少数の拒否権」と「多数の専制」を避けるため、幅広い合意を得るための努力が続けられたのであつて、この方式の適用はそれなりの意義を評価されるべきであろう。結局、その評価は、現代国際社会における海洋秩序の規則をできる限り普遍的基盤に基づかせることの必要性を、我々がどの程度認識するかの問題に帰着すると言わなければならない。

(1) Sohn, *op. cit.*, p. 352.

(2) Vignes, *op. cit.*, p. 121.