

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	国際機関からの脱退に関する制度—米国の事例を中心に—
他言語論題 Title in other language	Withdrawal from International Organizations
著者 / 所属 Author(s)	川西 晶大 (KAWANISHI Akihiro) / 国立国会図書館調査 及び立法考査局 外交防衛課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	844
刊行日 Issue Date	2021-4-20
ページ Pages	75-95
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	国際機関からの脱退は、国際法上は、設立文書に規定されているが、規定がない場合もある。日米の国内では、脱退は行政府の権限により決定されるが、この権限に疑義も呈されている。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 国際機関からの脱退に関する制度

—米国の事例を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
外交防衛課長 川西 晶大

## 目 次

はじめに

### I 国際法における脱退

- 1 脱退の意義
- 2 脱退規定
- 3 脱退規定がない場合

### II 米国による脱退の事例

- 1 1977年のILO脱退
- 2 1984年のUNESCO脱退
- 3 2020年のWHO脱退通告

### III 国内法における脱退の権限

- 1 問題の所在
- 2 米国
- 3 日本

おわりに

キーワード：ILO、UNESCO、WHO、国際連合専門機関

## 要 旨

- ① 近年、米国による世界保健機関（WHO）の脱退通告、英国による欧州連合（EU）の脱退のように主要国による国際機関の脱退又はその通告が相次いでおり、日本においても 2019 年に国際捕鯨委員会からの脱退がなされている。
- ② 国際機関の脱退とは、加盟国の一方的行為により加盟を終了することであり、国際機関の設立文書の多くは脱退規定を有する。脱退規定には、事前の通告、脱退可能な時期、通告から発効までの期間等の条件が定められており、その内容は国際機関によって異なる。
- ③ 国際連合や WHO のように脱退規定のない国際機関もある。いずれの機関においても脱退が試みられたが、脱退として扱われなかった例がある。また、脱退規定がない場合においても、脱退が認められる場合もある。
- ④ 米国は、1977 年の国際労働機関（ILO）脱退を始めとして、国際連合の専門機関をこれまでも脱退しており、その中には復帰している例もある。1977 年の ILO 脱退は、ILO の「三者構成」をめぐる問題や ILO の政治化等を理由として行われた。米国は、1980 年にこれらの問題に進展があったとして ILO に復帰した。1984 年の国際連合教育科学文化機関（UNESCO）脱退については、UNESCO の政治化や運営の在り方を理由として行われた。1990 年代には復帰を目指す動きもあったが停滞し、2003 年になって復帰が実現した。2020 年の WHO 脱退通告は、新型コロナウイルス感染症への対応に関する WHO の中国寄りの姿勢を理由として行われた。その後、脱退通告を批判していた大統領に交替したことにより、脱退通告は撤回された。
- ⑤ 米国の場合、上述の脱退は、いずれも大統領の権限により決定されたものであるが、大統領の脱退権限に関する解釈は確定しておらず、これを否定する議論もある。また、連邦議会に一定の関与を認める方策も提起されている。
- ⑥ 日本においても、これまで、国際機関からの脱退は内閣により行われているが、これに対して疑義を呈する見解もある。今後の動向によっては、脱退に対する国会の関与の在り方について議論があることも考えられる。

## はじめに

2020年7月6日に、米国は、2021年7月6日をもって世界保健機関（World Health Organization: WHO）を脱退すると通告した<sup>(1)</sup>。2021年1月20日に大統領に就任したバイデン（Joseph R. Biden Jr.）氏は、2020年7月7日のツイッターで脱退の撤回を表明しており<sup>(2)</sup>、就任当日に国際連合事務総長に脱退通告の撤回を通知した<sup>(3)</sup>。

近年、主要国による国際機関の脱退又は脱退通告が相次いでおり、米国によるWHOへの脱退通告のほか、英国の欧州連合（European Union: EU）脱退（2020年発効）や、米国による国際連合教育科学文化機関（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO）の再度の脱退（2018年発効）などの事例があった。日本においても、2019年の国際捕鯨委員会（International Whaling Commission）からの脱退などの事例が見られる。

本稿においては、まず、国際法における国際機関の脱退に関する制度を概観し、次に、米国による脱退及び復帰の事例を紹介し、最後に、国際機関の脱退に関する国内における権限の所在について検討する。

## I 国際法における脱退

### 1 脱退の意義

国際機関の加盟国としての資格が失われるのは、以下に掲げる場合である。①加盟国による国際機関からの脱退、②国際機関による加盟国の除名、③加盟国の併合、分割等による消滅、④国際機関の解散<sup>(4)</sup>。このうち、国際機関からの脱退は、他の場合と異なり、加盟国の一方的行為による。

国際機関は、国家間の合意に基づき設立され、一般に、その設立文書<sup>(5)</sup>により機関の構成などが定められる。多くの設立文書には、脱退<sup>(6)</sup>により加盟を終了できることが明記されている<sup>(7)</sup>。

国際連合やWHOなど、設立文書に脱退に関する規定（以下「脱退規定」という。）がない場合もある。これらの国際機関においても脱退通告が行われた事例はあり、加盟国が脱退する権利の存否、脱退通告した加盟国の国際機関に対する分担金支払義務を含む権利義務の在り方などが問題となった（I3で後述）。

\* 本稿におけるインターネット情報は、2021年3月11日現在のものである。肩書は、いずれも当時のものである。

(1) 通告があったことを確認できる文書として、Stéphane Dujarric, “Note to Correspondents in answer to questions regarding the World Health Organization,” 7 July 2020. United Nations Secretary-General website <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2020-07-07/note-correspondents-answer-questions-regarding-the-world-health-organization>>

(2) Joe Biden (@JoeBiden), “Americans are safer when America is engaged in strengthening global health. On my first day as President, I will rejoin the @WHO and restore our leadership on the world stage,” 2020.7.7, 16:44 EDT. Twitter <<https://twitter.com/joebiden/status/1280603719831359489>>

(3) “Letter to His Excellency António Guterres,” January 20, 2021. White House website <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/letter-his-excellency-antonio-guterres/>>

(4) Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Sixth Revised Edition, Leiden: Brill Nijhoff, 2018, p.106.

(5) 設立文書の意義について、佐藤哲夫『国際組織法』有斐閣、2005、pp.103-116を参照。

(6) 設立文書によっては、廃棄（denunciation）の語が用いられる場合がある。廃棄とは条約当事国が当該条約により拘束されない意思を一方的に表明する行為をいい、近年は多数国間条約の廃棄について脱退ということが多くと説明される（長谷川正国「条約の廃棄」国際法学会編『国際関係法辞典 第2版』三省堂、2005、p.482.）。

(7) Schermers and Blokker, *op.cit.*(4), p.107.

## 2 脱退規定

国際機関の設立文書における加盟国の脱退規定は、機関によってそれぞれ異なる（国際連合の専門機関<sup>(8)</sup>について、次頁の表を参照）。一例を挙げると、次のとおりである。

いずれの加盟国も、その国がこの憲章を受諾した日から4年経過した後は、いつでも、この機関からの脱退の通告を行うことができる。準加盟国の脱退の通告は、その国際関係について責任を有する加盟国又は当局が行うものとする。この通告は、事務局長に対する通報の日から1年の後に効力を生ずる。脱退の通告を行つた加盟国又は脱退の通告が行われた準加盟国のこの機関に対する財政的負担は、この通告が効力を生ずる暦年全体にわたるものとする。（国際連合食糧農業機関憲章（昭和27年条約第2号）第19条<sup>(9)</sup>）

この規定では、①脱退には事務局長への事前の通告が必要であること、②脱退の通告が可能となるのはその国が憲章を受諾した日から4年経過した後であること、③脱退は通告から1年後に発効すること、及び④財政的負担は脱退の発効する暦年全体にわたることが定められている。

事前通告は、ほとんどの事例において求められる。事前通告は、特定の日付で機関から脱退することを知らせる短い書簡であることが一般的であり、書面で行うことが明文で定められている例もある<sup>(10)</sup>。事前通告において脱退の理由を明らかにすることは、ほとんどの規定において求められていない<sup>(11)</sup>。

脱退可能な時期について条件を付す例は、事前通告ほど一般的ではないが、幾つか見られる<sup>(12)</sup>。前掲の国際連合食糧農業機関（Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO）の場合は、脱退しようとする国が加盟していた期間について条件を付すものである。

脱退の通告から発効までの期間は、前掲のFAOと同様に1年である例が多い<sup>(13)</sup>。1年より長い例としては、2年である国際労働機関（International Labour Organization: ILO）がある。1年よりも短い例としては、商品取引に関する国際機関<sup>(14)</sup>の多くが90日としている例などが挙げられる<sup>(15)</sup>。通告から発効までの期間があることにより、国際機関は予算の修正、プロジェクトの中止又は見直しなどを行う時間が確保できる<sup>(16)</sup>。また、脱退を通告した国の側も、こ

(8) 国際連合憲章第57条の規定により国際連合との連携関係を有する政府間国際機関をいう。

(9) Constitution of the Food and Agriculture Organization of the United Nations（1945年10月16日作成・発効）。以下、日本が締結している条約及び行政協定の名称及び条文は官報に告示された訳によるものとし、作成等年月日及び発効年月日は、原則として外務省『条約集』に従う。また、参照する条約及び行政協定は、特に注釈を付さない限り、2021年2月時点で効力を有するもの又は効力を失った時点のものによる。

(10) 書面で行うこととされている例として、国際海事機関条約（昭和33年条約第1号）（Convention on the International Maritime Organization. 1948年3月6日作成、1958年3月17日発効）第78条、世界観光機関（WTO）憲章（昭和53年条約第11号）（Statutes of the World Tourism Organization. 1970年9月27日作成、1975年1月2日発効）第35条、世界気象機関条約（昭和28年条約第18号）（Convention of the World Meteorological Organization. 1947年10月11日作成、1950年3月23日発効）第30条などがある。また、脱退のために設立文書の廃棄書（instrument of denunciation）の寄託を要することとしている例として、国際農業開発基金を設立する協定（昭和52年条約第14号）（Agreement establishing the International Fund for Agricultural Development. 1976年6月13日作成、1977年11月30日発効）第9条第1項、国際連合工業開発機関憲章（昭和60年条約第6号）（Constitution of the United Nations Industrial Development Organization. 1979年4月8日採択、1985年6月21日発効）第6条などがある。

(11) Laurence R. Helfer, "Exiting Treaties," *Virginia Law Review*, Vol.91 No.7, Nov. 2005, p.1598.

(12) *ibid.*, pp.1597-1598.

(13) Schermers and Blokker, *op.cit.*(4), p.107.

(14) 国際穀物理事会（International Grains Council）、国際コーヒー機関（International Coffee Organization）など。

(15) Schermers and Blokker, *op.cit.*(4), p.107 (note 235).

(16) *ibid.*, pp.107-108.

の間に脱退を再検討して撤回することが可能となる<sup>(17)</sup>。一方、国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）及び世界銀行（World Bank）グループの主な機関においては、脱退は通告が受領された日に発効する<sup>(18)</sup>。これは、協定による義務が予想外に煩瑣であると考えた加盟国が、任意にそれらの義務から解放されることを保証する、重要な保障であると説明されている<sup>(19)</sup>。また、加盟国の経済的独立を保障するものであると説明される例がある<sup>(20)</sup>。

脱退時の財政的義務については、前掲のFAOのように脱退発効日が属する暦年又は会計年度に及ぶことを規定する例のほか、脱退後も債務が存続することが明記されている例が見られる。ILOでは、財政的義務の履行が脱退の発効のための条件とされている。

表 国際連合専門機関の脱退規定

機関	脱退可能期間	発効日	財政的義務
国際連合食糧農業機関 (FAO)	加盟国の憲章受諾日後4年経過	通告の日から1年	脱退が発効する暦年全体にわたる。
国際民間航空機関 (ICAO)	条約の発効後3年経過	通告受領日から1年	
国際農業開発基金 (IFAD)		廃棄書に明記する日（ただし、廃棄書を寄託してから少なくとも6か月後の日）	基金に対して負っている全ての金銭上の債務に対して引き続き責任を負う。
国際労働機関 (ILO)		通告受領日の後2年	財政的義務を果たしていなければ、脱退は発効しない。
国際通貨基金 (IMF)		通告受領日	
国際海事機関 (IMO)	条約の発効後12か月経過	通告受領日から12か月	
国際電気通信連合 (ITU)		通告受領日から1年	
国際連合教育科学文化機関 (UNESCO)		通告が行われた年の翌年の12月31日	発効日に加盟国が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。
国際連合工業開発機関 (UNIDO)		廃棄書が寄託された会計年度の次の会計年度の末日	廃棄書が寄託された会計年度の次の会計年度の分担金の額は、寄託された会計年度と同額
世界観光機関 (UNWTO)		1年の予告期間の満了時	
万国郵便連合 (UPU)		通告受領日から1年	
世界保健機関 (WHO)	脱退規定はない。		
世界知的所有権機関 (WIPO)		通告受領日の後6か月	
世界気象機関 (WMO)		12か月の予告期間	
世界銀行 (World Bank) <sup>(注1)</sup> <sup>(注2)</sup>		通告受領日 <sup>(注3)</sup>	

(注1) 世界銀行グループのうち、国際連合専門機関であるのは、国際復興開発銀行、国際金融公社及び国際開発協会であるが、投資紛争解決国際センター及び多数国間投資保証機関についてもまとめて説明する。

(注2) 世界銀行グループのうち、多数国間投資保証機関は「その加盟国について条約の発効後3年経過」とされている。

(注3) 世界銀行グループのうち、国際復興開発銀行、国際金融公社及び国際開発協会の例である。同グループのうち、投資紛争解決国際センターは「通告が受領された後6か月」と、多数国間投資保証機関は「通告受領日の後90日」とされている。

(出典) 各機関の設立文書を基に筆者作成。

(17) Konstantinos D. Magliveras, "Membership in international organizations," Jan Klabbbers and Åsa Wallendahl, eds., *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham: Edward Elgar, 2011, p.100.

(18) 国際通貨基金協定（昭和27年条約第13号）（Articles of Agreement of the International Monetary Fund. 1945年12月27日署名・発効）第26条第1項、国際復興開発銀行協定（昭和27年条約第14号）（Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development. 1945年12月27日署名・発効）第6条第1項、国際金融公社協定（昭和31年条約第17号）（Articles of Agreement of the International Finance Corporation. 1955年4月11日作成、1956年7月20日発効）第5条第1項、国際開発協会協定（昭和36年条約第1号）（Articles of Agreement of the International Development Association. 1960年1月26日作成、1960年9月24日発効）第7条第1項は、いずれも、脱退は、通告を受領した日に効力を生ずると規定する。

(19) Joseph Gold, *Membership and Nonmembership in the International Monetary Fund*, Washington D.C.: International Monetary Fund, 1974, p.332.

(20) Schermers and Blokker, *op.cit.*(4), p.110.

### 3 脱退規定がない場合

国際機関によっては、設立文書に脱退規定を置かない場合がある。その例として、国際連合と WHO がある。また、当初、設立文書に脱退規定を置かなかったが、その後の改正により置いた例として、UNESCO がある（UNESCO については、II 2 (1) 参照）。

設立文書は、ほとんどの場合「条約法に関するウィーン条約」（昭和 56 年条約第 16 号。以下「条約法条約」という。）<sup>(21)</sup>の適用される条約に該当するため、同条約における条約の終了に関する規定が脱退に関する一般法として参照される。

#### (1) 条約法条約

条約法条約は、国際連合国際法委員会により 1949 年から行われた検討を経て、1969 年に採択された。条約法条約は、同委員会により慣習国際法を法典化したものであり、ほとんどの規定が慣習国際法として締約国以外にも適用され得る<sup>(22)</sup>。

条約法条約は、第 54 条において、条約からの当事国の脱退は、条約に基づく場合又は全ての当事国の同意がある場合に行うことができると定めた上で、第 56 条において、脱退規定がない条約について、次の 2 つの場合を除くほか脱退することができないと定める。1 つの場合は、当事国が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であり、もう 1 つの場合は、条約の性質上脱退の権利があると考えられる場合である。このうち、条約の性質上脱退の権利があると考えられる場合に脱退を認めるとの規定については、僅差で採択された経緯があり、慣習国際法としての性質を有するかどうかについて議論がある<sup>(23)</sup>。

#### (2) 国際連合

国際連合の設立文書である国際連合憲章（昭和 31 年条約第 26 号）<sup>(24)</sup>は、サンフランシスコで開催された「国際機関に関する連合国会議」（United Nations Conference on International Organization: UNCIO）において 1945 年 6 月 26 日に署名された。英国が UNCIO の開催前に作成した資料では、国際連合憲章が改正される場合でもそれを理由として加盟国が脱退することはできないとの見解を示していた。これに対して、UNCIO においては、加盟国の脱退権を認める発言もあり、UNCIO 第 1 委員会及びその下の小委員会は、国際連合憲章に脱退規定を含める提案をしなかった。これに関し、UNCIO 第 1 委員会の報告書は、脱退規定がないことは、「各国が加盟国の主権平等の原則に基づき保有する脱退の権利を損なうことを意図するものではない」と述べている。同報告書には、小委員会の報告に基づき、機関からの脱退について、明示的規定により許容したり、禁止したりすべきではないとの見解を示した上で、国際連合が平和を維持できないことが明らかになった場合や、加盟国の権利義務が受容できない憲章改正によって変更された場合などには、脱退も避けられないとする注釈（commentary）が盛り込まれた<sup>(25)</sup>。

(21) Vienna Convention on the Law of Treaties（1969 年 5 月 23 日作成、1980 年 1 月 27 日発効）

(22) 岩沢雄司『国際法』東京大学出版会、2020、p.84.

(23) 同上、p.123.

(24) Charter of the United Nations（1945 年 6 月 26 日署名、1945 年 10 月 24 日発効）

(25) 本段落の記述について、Egon Schwelb, “Withdrawal from the United Nations: The Indonesian Intermezzo,” *American Journal of International Law*, Vol.61 No.3, July 1967, pp.661-663. 第 1 委員会報告書について、“Report of Rapporteur of Commission I (Francisco A. Delsado, Philippine Commonwealth) to Plenary Session (Doc. 1179 (English), I/9 (1), June 24, 1945),” *Documents of the United Nations Conference of International Organization San Francisco, 1945*, Vol.6, London: United Nations Information Organizations, 1945, p.249.

その後、実際に脱退を試みる事例が現れた。インドネシアは、1965年1月20日付けの書簡により、マレーシアが1965年に国際連合安全保障理事会の非常任理事国となったことを受けて、国際連合を脱退し、同年3月1日をもって代表団を引き上げると国際連合事務総長に対して通告した<sup>(26)</sup>。この背景には、1963年に英国の旧植民地であったマラヤ連邦に英国領自治州であるシンガポール、英国領であるサラワク及びサバ（いずれもボルネオ島北西部）を加えてマレーシアが成立したことについて、インドネシアが、英国の新植民地主義と批判し、マレーシア対決政策をとったことがある<sup>(27)</sup>。この通告は、国際連合において、事務総長から安全保障理事会、総会及び各加盟国に送付されたが、安全保障理事会と総会のいずれにおいても議題とされず、検討されることはなかった。国際連合事務総長は、インドネシアへの回答の中で、国際連合憲章には脱退規定がないことを指摘し、前述のUNCIO第1委員会報告書の存在に言及した上で、「国際連合との完全な協力を再開すること」を望むと述べ、インドネシアの脱退通告が法的に有効かどうかの評価を避けた<sup>(28)</sup>。

1965年3月1日に、インドネシアは国際連合の加盟国として列記されなくなり、国名札や国旗が外された。また、国際連合経済社会理事会の補助機関のうちインドネシアがその構成員であったものにおいては、インドネシアの後継の選出が行われた<sup>(29)</sup>。1965年から1967年までの分担率を定めた国際連合総会決議<sup>(30)</sup>においてもインドネシアの分担率は規定されず、また、同決議において定められた非加盟国が国際連合の活動に参加する場合の分担率に関する規定においてもインドネシアへの言及はなかった<sup>(31)</sup>。

1966年9月19日に、インドネシアは「国際連合との完全な協力を再開することを決定した」ことを国際連合事務総長に通知した<sup>(32)</sup>。同月28日に国際連合総会議長は、インドネシア政府が「国際連合との完全な協力を再開」と述べたことは、自らの1965年1月以降の行動を脱退ではなく、協力の停止に基づくものと捉えていることを示しており、これまで国際連合によってとられた行動もこの見方を排除するものではないとの声明を発した。そして、同日にインドネシアは国際連合総会の場に復帰した。インドネシアの1965年から1966年までの間の分担金については、不参加の期間については適切な金額を、復帰以降は完全な財政負担を求めることとされた<sup>(33)</sup>。

すなわち、国際連合とインドネシアは少なくとも1966年9月の段階では脱退ではなかったという理解をとっており、復帰に当たっても、脱退であればとるべきである国際連合憲章第4

(26) "Letter dated 20 January 1965 from the First Deputy Prime Minister and Minister for Foreign Affairs of Indonesia to the Secretary-General, S/6157, 21 January 1965," *Security Council official records, 20th year. Supplement for January, February and March 1965*, New York: United Nations, 1965, pp.20-22.

(27) Frances Livingston, "Withdrawal from the United Nations: Indonesia," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.14 No.2, April 1965, pp.637-638.

(28) Schwelb, *op.cit.*(25), p.666.

(29) *ibid.*, pp.667-668; United Nations, *Repertory of Practice of United Nations Organs, Supplement*, No.3, Vol.1, 1972, pp.189-190.

(30) "Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations," A/RES/2118 (XX), 21 December 1965. <[https://digitallibrary.un.org/record/203586/files/A\\_RES\\_2118%28XX%29-EN.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/203586/files/A_RES_2118%28XX%29-EN.pdf)>

(31) United Nations, *op.cit.*(29), p.190.

(32) インドネシアでは、1965年9月30日の9.30事件を経て1966年3月11日には実権がスカルノ（Sukarno）大統領からスハルト（Soeharto）陸軍大臣兼陸軍参謀総長に移った。このことにより、インドネシアの国際連合復帰が可能となったと報じられている（Alfred Friendly Jr., "Indonesia Adjusting to a Quiet Evolution After the Sukarno Era of 'Revolution'," *New York Times*, June 29, 1967.）。

(33) Schwelb, *op.cit.*(25), pp.668-670; United Nations, *op.cit.*(29), pp.190-191.



条に規定する加盟の手続を改めてとることはしなかった。一方で、1965年1月から1966年9月までのインドネシアの国際連合における地位については、加盟国リストからの削除や経済社会理事会における取扱いなどを踏まえて、脱退したと見ることも十分に可能との評価もある<sup>(34)</sup>。また、この間、他の加盟国はインドネシアが実際に脱退したとの見方をとっていたことに留意する必要があることも指摘されている<sup>(35)</sup>。

国際連合の加盟国の脱退権全般との関連では、この事例において示された脱退の理由が、UNCIO 第1委員会報告書に示された脱退が不可避である場合に該当するようなものではなかったことから、この事例においては脱退通告の有効性が否定されるのであり、同報告書で例示されたような一定の例外的な状況においては加盟国の脱退は可能であるとする見方がある<sup>(36)</sup>。

### (3) WHO

WHO の設立文書である世界保健機関憲章（昭和26年条約第1号。以下「WHO 憲章」という。）<sup>(37)</sup>にも、脱退規定がない。ただし、脱退の可能性が確認された事例がある。

その1つは、WHO 憲章の採択時に、憲章の改正に関する規定（第17章）の採択に当たり、インド代表の求めにより、UNCIO 第1小委員会報告書の一部を引用して、「加盟国は、その権利義務が、同国が同意せず、受け入れることができない憲章の改正によって変更されたならば、機関にとどまることを強いられない」という宣言を、当該規定とともに承認することとした事例である<sup>(38)</sup>。

もう1つは、1948年に米国がWHO 憲章を受諾する際に1年前の事前通告により脱退できることを条件とし、同年の世界保健総会（World Health Assembly）<sup>(39)</sup>もこの有効性を認めた事例である<sup>(40)</sup>。この条件は、WHO への加盟を承認する米国連邦議会の両院共同決議（joint resolution）<sup>(41)</sup>により課されたものであり<sup>(42)</sup>、脱退に当たって、米国はWHO の直近の（current）会計年度分の財政的義務を完全に満たすこととされている<sup>(43)</sup>。

<sup>(34)</sup> 家正治ほか編『国際機構 第4版』世界思想社、2009、pp.42-43。

<sup>(35)</sup> Rosalyn Higgins et al., *Oppenheim's International Law: United Nations*, Vol.1, Oxford: Oxford University Press, 2017, p.289.

<sup>(36)</sup> Schwelb, *op.cit.*(25), pp.670-672.

<sup>(37)</sup> Constitution of the World Health Organization (1946年7月22日作成、1948年4月7日発効)

<sup>(38)</sup> *Official Records of the World Health Organization*, No.2, 1948, p.26.

<sup>(39)</sup> 世界保健総会は、WHO の機関であり、加盟国の代表で構成される（WHO 憲章第9条及び第10条）。

<sup>(40)</sup> Tiaji Salaam-Blyther et al., "U.S. Withdrawal from the World Health Organization: Process and Implications," *CRS Report*, R46575, October 21, 2020, pp.4, 9. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46575>>; *Official Records of the World Health Organization*, No.13, 1948, pp.77-80.

<sup>(41)</sup> 「米国による世界保健機関への加盟及び参加を規定し、所要の予算を授権する両院共同決議」(Joint Resolution providing for membership and participation by the United States in the World Health Organization and authorizing an appropriation therefor, S. J. Res. 98, June 14, 1948.)。両院共同決議は、大統領の署名を得た場合又は議会の3分の2以上の多数で大統領の拒否権を覆した場合には、法律と同じ効力を有し、Public Law 又は Private Law となる。この両院共同決議は、Public Law となった (Pub. L. No. 80-643, 62 STAT. 441.)。

<sup>(42)</sup> 脱退の条件を付与することについて、上院外交委員会の報告書は、WHO 憲章が加盟国の3分の2の多数で改正できるため自国の同意なく自国が負う義務が大きく変更される可能性があることを理由として挙げている ("Providing for Membership and Participation by the United States in the World Health Organization and Authorizing an Appropriation Therefor," S. Rept. 80-421, July 2, 1947, p.7.)。また、同委員会のヴァンデンバーグ (Arthur H. Vandenberg) 委員長は、WHO の規則制定により自国が受け入れがたい状況が生じ得ることも理由として挙げている (United States Senate Committee on Foreign Relations, Executive Session (Hearings Unpublished), July 1, 1947, p.15.)。

<sup>(43)</sup> 「米国による世界保健機関への加盟及び参加を規定し、所要の予算を授権する両院共同決議」第4条

WHO に対する脱退の通告の事例は、1949 年のソビエト連邦によるものを始めとする社会主義諸国<sup>(44)</sup>のものがある。ソビエト連邦は同年 2 月に WHO 宛ての電報において、WHO の活動が所期の目的に適っていないとの観点から、「もはや自らをこの機関の加盟国とは考えない」と通告した。これに対して、WHO 事務局長は、WHO 憲章には脱退規定がないため、この通告の内容を脱退として受理することができないと述べた上で、今後の活動への協力を呼び掛けた<sup>(45)</sup>。この後、世界保健総会は、数度にわたりソビエト連邦等の復帰を促す決議を採択した。1955 年の国際連合経済社会理事会において、ソビエト連邦代表は、WHO の活動の意義を認め、WHO に加盟すると述べた。これを受けて、WHO 事務局長とソビエト連邦保健省との間で協議した結果、ソビエト連邦は、WHO の業務への能動的な参加の再開、並びに 1948 年分の分担金の支払及びその後の WHO から同国への文書類の送付に要した費用の償還を行う用意があるとの立場を示した<sup>(46)</sup>。1956 年の世界保健総会は、ソビエト連邦等の復帰に当たり、これらの国々は、活動休止前の期間を含む年度については分担金の全額を、活動休止していた年度については年度ごとに算定される分担金相当額の 5% を支払う義務があることを決定した<sup>(47)</sup>。

## II 米国による脱退の事例

米国による国際連合専門機関脱退の事例として、1977 年の ILO 脱退、1984 年の UNESCO 脱退及び 2020 年の WHO に対する脱退通告を概観する。米国による国際連合専門機関脱退の事例としては、これらのほかに、1996 年の国際連合工業開発機関（United Nations Industrial Development Organization: UNIDO）及び世界観光機関（World Tourism Organization: UNWTO）からの脱退<sup>(48)</sup>並びに 2018 年の UNESCO からの再脱退<sup>(49)</sup>がある。

### 1 1977 年の ILO 脱退

#### (1) ILO の概要及び脱退規定

ILO は、1919 年のヴェルサイユ条約<sup>(50)</sup>第 13 編により設立され、1946 年には国際連合の専門機関となった。ILO は、「世界の永続する平和は、社会正義を基礎としてのみ確立することができる」（国際労働機関憲章（昭和 27 年条約第 1 号。以下「ILO 憲章」という。）<sup>(51)</sup>前文）との原則の上に、幅広い労働条件の改善に取り組む機関である。ILO の特色の 1 つに「三者構

(44) ソビエト連邦のほか、ウクライナ、白ロシア、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、ポーランドの各国が含まれる。

(45) “Correspondence with certain governments concerning membership in WHO,” *Official Records of the World Health Organization*, No.17, 1949, pp.52-53.

(46) “Notification by the Union of Soviet Socialist Republics concerning participation in the World Health Organization,” *Official Records of the World Health Organization*, No.68, 1956, pp.65-66.

(47) “WHA9.9, Resumption by Certain Members of Active Participation in the World Health Organization,” *Official Records of the World Health Organization*, No.71, 1956, pp.19-20.

(48) UNIDO について、“Constitution of the United Nations Industrial Development Organization.” United Nations Treaty Collection website <[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg\\_no=X-9&chapter=10&clang=en#1](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=X-9&chapter=10&clang=en#1)> UNWTO について、UNWTO, “Membership of the Organization (a) Approval of applications for membership,” A/12/6(a), 1997.7, p.3. <<https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/unwtogad.1997.1.v343243m7g77u347>>

(49) Heather Nauert, “The United States Withdraws From UNESCO,” October 12, 2017. Department of State website <<https://2017-2021.state.gov/the-united-states-withdraws-from-unesco//index.html>>

(50) 「同盟及联合国ト独逸国トノ平和条約及附属議定書」（大正 9 年条約第 1 号）（Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Germany. 1919 年 6 月 28 日署名、1920 年 1 月 10 日発効）

(51) Constitution of the International Labour Organisation（1946 年 10 月 9 日採択、1948 年 4 月 20 日発効）

成」と呼ばれる代表者の構成がある。加盟国は、総会に4人の代表者を送るが、そのうち2人は政府代表、1人は使用者の代表、1人は労働者の代表とされている（ILO憲章第3条第1項）。また、理事会も政府代表、使用者代表、労働者代表がそれぞれ2対1対1の比率で構成される（ILO憲章第7条第1項）。ILOの加盟国は、2021年3月現在187か国<sup>(52)</sup>であり、2020年度及び2021年度の2年間の予算は約7億9千万米ドル<sup>(53)</sup>である<sup>(54)</sup>。

ILO憲章第1条第5項は、事務局長に宛てた通告がなければILOから脱退することができないこととし、通告は受領した後2年で効力を生ずることとしている。ただし、脱退が効力を生ずるためには、脱退しようとする加盟国が全ての財政的義務を果たしていなければならない。

## (2) 1975年までの米国とILOの関係

米国は、ILOの創設に深く関わったが、ヴェルサイユ条約を批准しなかったため、ILOの原加盟国とはならなかった。米国が最初にILOに加盟したのは、1934年である。1954年には、第二次世界大戦とその終戦を経てILOに再加盟したソビエト連邦の労使代表の資格問題に関し、米国の使用者の中からILO脱退論が起きた。自由主義諸国においては労働者代表、使用者代表がそれぞれの利害を主張するのに対し、社会主義諸国においては労働者代表、使用者代表、政府代表の立場が一致することが求められるため、三者構成の意義が没却されるというのが、指摘された主な問題点であった。一方、労働者側のアメリカ労働総同盟・産業別労働組合会議（American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations: AFL-CIO）は、米国が脱退した場合、ILOにおける自由主義諸国の立場が弱まるとして、強く反発した<sup>(55)</sup>。アイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）大統領は、特別委員会を設け、その報告書<sup>(56)</sup>を受けてILOへの加盟継続を決定した<sup>(57)</sup>。

## (3) 米国の脱退

米国のキッシンジャー（Henry Kissinger）国務長官は、ブランシャール（Francis Blanchard）ILO事務局長に対し、1975年11月5日付けの書簡により脱退の意思を通告した<sup>(58)</sup>。この通告は、次の4点を基本的な懸念点として挙げている。①三者構成の侵食（erosion）、②人権への選択的な関心、③適正手続の不遵守、④ILOの一層の政治化。この書簡では、それぞれの懸念点について具体例を挙げているわけではないが、次のような経緯を背景にしていると理解されている<sup>(59)</sup>。まず、①の三者構成の侵食については、1960年代以降にILOに発展途上国が多数加

<sup>(52)</sup> “Alphabetical List of ILO Member States.” ILO website <[https://www.ilo.org/public/english/download/pp/191004-member%20state%20list\\_MASTER-EN-FR-SP.pdf](https://www.ilo.org/public/english/download/pp/191004-member%20state%20list_MASTER-EN-FR-SP.pdf)>

<sup>(53)</sup> なお、直近の円換算レートで、1米ドルは104円である（令和3年3月分報告省令レート）。

<sup>(54)</sup> ILO, *Programme and budget for the biennium 2020–21*, Geneva: International Labour Office, 2020, p.ix. <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_mas/---program/documents/genericdocument/wcms\\_736562.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---program/documents/genericdocument/wcms_736562.pdf)>

<sup>(55)</sup> Mark F. Imber, *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: politicization and withdrawal in the specialized agencies*, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1989, p.49.

<sup>(56)</sup> “Appendix. The United States and the International Labor Organization: a Report,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.310 Issue 1, 1957.3, pp.182-195;「政府任命特別調査委員会報告書（一九五七年一月発表）」労働省『ILOに対する米国の態度』1957.3, pp.1-49.

<sup>(57)</sup> 高橋武「米国のILO復帰に考える」『世界の労働』30巻4号, 1980.4, pp.4-5.

<sup>(58)</sup> “Communication from the Government of the United States,” *Report of the Director-General, 4th Supplementary Report*, GB.198/22/11, 1975.11. ILOによるこの書簡の受領日は1975年11月6日である。

<sup>(59)</sup> Paul E. Masters, “The International Labor Organization: America’s Withdrawal and Reentry,” *International Social Science Review*, Vol.71 Issue 3・4, 1996, pp.16-18.

盟するようになったが、民主化されていない国々が多く、社会主義諸国について指摘されていたのと同様に、労働者代表、使用者代表が政府から独立した立場をとることができないような状況があった。②の人権への選択的な関心については、1974年のILO総会において、イスラエルによる占領並びに占領地内での人種差別及びアラブ民族に対する労働組合の自由（trade union freedoms）の侵害についての非難決議<sup>(60)</sup>が採択されたのに対し、ソビエト連邦の強制労働条約<sup>(61)</sup>違反を非難する条約・勧告適用委員会の報告<sup>(62)</sup>を採択しなかったことがあった。また、イスラエルに対する非難決議は、ILOによる適正な調査手続に基づいておらず、それが③の適正手続の不遵守の背景となっている。④については、ベトナム戦争、中東情勢等の政治問題や、発展途上国により提唱されていた新国際経済秩序がILOにおいて議論されていたことがある。

米国内においても、1950年代の脱退論とは異なり、AFL-CIOもこの脱退を推進した。AFL-CIOは、社会主義諸国と対立する姿勢をとっており、また、1970年にソビエト連邦からILO事務局次長が任命されたことをめぐり、1971年及び1972年のILO分担金の支出停止を連邦議会に働きかけていた<sup>(63)</sup>。

脱退通告後、ILO脱退について検討するための閣僚レベル委員会が設置された。この場で国務省と国家安全保障会議は残留を主張したが、労働省と商務省、また、委員会に参加していたAFL-CIOと全米商業会議所（United States Chamber of Commerce）は脱退を主張した。最終的にはカーター（James E. Carter Jr.）大統領の決定に委ねられ、通告どおりに1977年11月6日をもって脱退することとされた<sup>(64)</sup>。

#### (4) 他の加盟国の反応

日本は、1975年12月12日の衆議院外務委員会において、外務省国際連合局長が、一般論として、ILOを含む国際機関は世界中の全ての国が加入しているという普遍性が望ましく、その国際機関の運営の適切性からいっても全加盟国が引き続き留まっていることが望ましいとして、米国のILO脱退に懸念を表明した<sup>(65)</sup>。また、1977年7月12日に石田博英労働大臣から米国のマーシャル（Ray Marshall）労働長官に対してILO残留を促す書簡を發出し、同年10月12日には福田赳夫内閣総理大臣からカーター大統領に対して改めて残留を働きかけている<sup>(66)</sup>。

ドイツ連邦共和国（西ドイツ）、英国、フランスの首脳も、米国の脱退により米国が重要と考える問題に関して相手の妥協を勝ち取るのが難しくなるというブランシャールILO事務局長の考えに同調したと報じられている<sup>(67)</sup>。

<sup>(60)</sup> “Resolution concerning the Policy of Discrimination, Racism and Violation of Trade Union Freedoms and Rights Practised by the Israeli Authorities in Palestine and in the Other Occupied Arab Territories,” *International Labour Conference, Record of Proceedings, Fifty-ninth Session*, Geneva: International Labour Office, 1975, p.808.

<sup>(61)</sup> 「強制労働ニ関スル条約」（昭和7年条約第10号）（Forced Labour Convention, 1930 (No. 29). 1930年6月28日採択、1932年5月1日発効）

<sup>(62)</sup> *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Volume A: General Report and Observations concerning Particular Countries* (International Labour Conference, 59th Session), Geneva: International Labour Office, 1974, pp.88-90. ソビエト連邦における、特定の者の雇用の指示、農業生産に関する義務及び集団農場からの脱退に関する規定が強制労働条約に抵触すると指摘している。

<sup>(63)</sup> 工藤幸男「アメリカILO脱退の波紋一問われる国際機関としての在り方一」『月刊労働問題』243号、1978.1, pp.66-67.

<sup>(64)</sup> Imber, *op.cit.*(55), pp.60-64.

<sup>(65)</sup> 第76回国会衆議院外務委員会議録第6号 昭和50年12月12日 pp.6-7. (大川美雄外務省国際連合局長答弁)

<sup>(66)</sup> 第82回国会参議院外務委員会議録第6号 昭和52年11月15日 p.11. (石井甲二労働大臣官房長答弁)

<sup>(67)</sup> A. H. Raskin, “Labor Scene: Pressures Split Carter’s Advisers on I.L.O.,” *New York Times*, 1977.8.10.

## (5) 再加盟

1978年以後も閣僚レベル委員会は活動を続けた。1980年2月に、同委員会は全会一致でILO再加盟を大統領に勧告した。カーター大統領はこれを受けて、同月18日をもってILOに再加盟することを決定した。

国務省の説明によると、復帰の背景には、キッシンジャー国務長官の書簡が指摘した事項について、1978年から1979年にかけて以下のとおり一定の進展が見られたことがある<sup>(68)</sup>。三者構成の問題については、1979年のILO総会では総会において秘密投票手続を認める決議が採択され、労働者代表、使用者代表が政府の意向と異なる投票を行いやすくなった。人権への選択的な関心については、1978年11月に、ILO理事会により、社会主義諸国の一員であったチェコスロバキアに対し、反体制を理由とした違法な解雇に関する非難が行われた。適正手続については、1978年のILO総会に適正な調査手続を経ずに提出されたイスラエル非難決議案が否決された。政治化については、1979年のILO総会においてイスラエルとの平和条約を締結したエジプトの労働大臣の演説の際退席したのがアラブ諸国と社会主義諸国に限られており、また、イスラエルの占領地における労働問題に関し調査団が派遣され、アラブとイスラエル双方に受け入れられる報告書<sup>(69)</sup>が出された。国務省は、これらの進展は脱退の成果であると評価している<sup>(70)</sup>。

## 2 1984年のUNESCO脱退

### (1) UNESCOの概要及び脱退規定

UNESCOは、1946年に設立された国際連合の専門機関である。設立文書である国際連合教育科学文化機関憲章（昭和26年条約第4号。以下「UNESCO憲章」という。）<sup>(71)</sup>は、1945年11月16日に採択され、1946年11月4日に発効した。UNESCOの目的は、「教育、科学及び文化を通じて諸国民の間の協力を促進することによつて、平和及び安全に貢献すること」（UNESCO憲章第1条）である。任務としては、教育の普及、世界遺産などの文化の保存・保護、自然科学及び人文・社会科学の発展、マス・コミュニケーション等による情報流通の促進が挙げられる。UNESCOの加盟国は、2021年3月現在193か国<sup>(72)</sup>であり、2020年度及び2021年度の2年間の予算は約13億米ドルである<sup>(73)</sup>。

UNESCO憲章には、当初は脱退規定がなかった。しかし、1952年から1953年にかけてチェコスロバキア、ポーランド及びハンガリーが離脱を検討していることを表明したのを受けて、1954年12月に加盟国の地位について規定した第2条に第6項として脱退規定を加える改正を

(68) “Background on U.S. Reentry into ILO,” *Department of State Bulletin*, Vol.80 No.2037, 1980.4, p.65.

(69) 調査団は、この間1978年と1979年の2度にわたり現地を訪問し、報告書を提出しているが、例えば、1979年の報告書では、1978年に行った勧告に対してイスラエル政府が占領地におけるアラブ人労働者からの税収の再配分等の措置を講じたことを評価するとともに、なお雇用条件の改善等の課題が残されていることが指摘されている（“Appendix: Report of the Mission Sent by the Director-General to Examine the Situation of Workers of the Occupied Arab territories,” *Action Taken on the Resolutions Adopted by the International Labour Conference at Its 59th to 64th Sessions: Supplement to the Report of the Director-General* (International Labour Conference, 65th Session), 1979, pp.51-53.)。

(70) “Background on U.S. Reentry into ILO,” *op.cit.*(68), p.66.

(71) Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1945年11月16日作成、1946年11月4日発効)

(72) “Member States.” UNESCO website <<https://en.unesco.org/countries/member-states>>

(73) “Financial Accountability.” *ibid.* <<https://en.unesco.org/about-us/financial-accountability>>

採択した<sup>(74)</sup>。同項は、事務局長に宛てた通告により機関から脱退することができることとし、脱退の効力は通告の翌年の12月31日に発生することとしている。また、脱退は、その発効日に脱退国がUNESCOに対して負っている財政的義務に影響を及ぼすものではないと規定している。

## (2) 米国の脱退

1983年12月28日、米国のシュルツ（George P. Shultz）国務長官は、UNESCOのムボウ（Amadou-Mahtar M'Bow）事務局長に対し、UNESCO憲章第2条第6項により、1984年12月31日をもってUNESCOを脱退することを通告した。通告では、UNESCOの運営、施策及び予算における特定の加盟国の政治的目的に奉仕する傾向、また、UNESCOを政治的な目的へと逸脱させようとする圧力に対してこれまで懸念を表明してきたとし、前回総会には建設的な面もあったが、これが現在のUNESCOにとって最善のものだとするならば、UNESCOが設立時の原則に立ち戻ることはほとんど望めないと述べている<sup>(75)</sup>。

同月29日に米国務省が発表した声明は、脱退通告の背景としてUNESCOが次のような姿勢をとったことを挙げた。①事実上あらゆる管轄事項を本来の目的とは関係なく政治化したこと、②自由市場及び自由な報道を始めとする自由社会の基本的制度への敵対、③無制約な予算の拡張。また、通告の6か月前に国務省国際機関局がUNESCOへの参画に関するレビューを行い、加盟継続は米国の国益にならないとの結論を得たことを明らかにした<sup>(76)</sup>。

脱退の背景となった、より具体的な問題としては、教育・科学分野において、軍縮・平和関係に多くの予算が振り向けられていること、情報分野において、主要通信社によるニュースの独占を排除する新世界情報秩序樹立の動きがあるが、これは情報の自由な交換及び報道の自由の原則を阻害するものであること、予算の増加率が国連諸機関の中でも最も高いことなどが指摘されている<sup>(77)</sup>。

UNESCOは、1984年5月の執行理事会において、プログラム、予算、人事慣行等を調査する作業部会を設置し、また、英国の提案に基づき、改革提案を検討する臨時委員会を設置した。同年9月26日と10月19日の執行理事会では、臨時委員会の勧告を承認し、1986年・1987年の予算を前期間と同額にすることにも触れられた<sup>(78)</sup>。

一方、米国務省は、1984年3月に、UNESCOの活動等について監視・報告するため、米国のUNESCO国内委員会委員長を座長とする監視会議（Monitoring Panel）を設置した。監視会議は、同年11月27日に国務長官に報告書を提出した<sup>(79)</sup>。

1984年12月19日の米国務省ニューウェル（Gregory J. Newell）国務次官補による声明は、UNESCOの努力は評価するものの、具体的な変化はなく、脱退通告において述べた懸念は解消されていないとして、脱退通告を撤回しない意向を示した。また、米国の国益を守り、

(74) “Amendments to Article II concerning Withdrawal of Member States,” UNESCO, *Records of the General Conference, Eighth Session, Resolutions*, 1955, p.12. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114586>>; Schermers and Blokker, *op.cit.*(4), p.113.

(75) “U.S. Letter to the Director-General of UNESCO [Delivered December 28, 1983],” *International Legal Materials*, Vol.23 Issue 1, January 1984, pp.220-223.

(76) “U.S. Statement on Unesco,” *New York Times*, December 30, 1983.

(77) 「アメリカのユネスコ脱退問題」『世界の動き』425号, 1984.11, pp.13-14.

(78) Imber, *op.cit.*(55), pp.113-116.

(79) *ibid.*, p.111.

UNESCO 改革に向けた同志国と協力するために、オブザーバーを派遣するとし、UNESCO が本来の目的に復帰した場合には米国も UNESCO に復帰すると述べた<sup>(80)</sup>。

米国は、1984 年 12 月 31 日をもって UNESCO を脱退し、オブザーバー資格により UNESCO に参加した。

### (3) 他の加盟国の対応

英国は、1984 年の執行理事会に改革提案を提出していたが、1984 年 12 月 5 日に、ハウ (Geoffrey Howe) 外務大臣が UNESCO 事務局長に対する書簡により、1985 年秋の UNESCO 総会において改善が見られない場合には 1985 年 12 月 31 日をもって脱退することを通告した<sup>(81)</sup>。1985 年 12 月 5 日に英下院において、レイズン (Timothy Raison) 海外開発担当大臣が、UNESCO 総会における成果は脱退通告を撤回するには不足していたと述べ、UNESCO の政治化、曖昧で意義に乏しい調査研究や他機関との仕事の重複を招いている非効率な運営管理、人事管理の深刻な弱さ、パリ本部における過大な人件費を指摘して、通告のとおり、UNESCO から脱退することを報告した<sup>(82)</sup>。

日本政府は、米国の脱退通告について、その背景として UNESCO に「本来の権限分野を超えた政治問題が持ち込まれる傾向」や「予算の恒常的な膨張等」という問題があることは理解するが、UNESCO の普遍性が損なわれないよう米国の残留を望むとの見解を示している<sup>(83)</sup>。

### (4) 再加盟

米国会計検査院 (General Accounting Office: GAO) は、UNESCO が 1987 年の事務局長改選を機に運営改革に取り組むようになったとして、1993 年にはこの進展を評価する報告を提出した。1995 年にはクリントン (William J. Clinton) 大統領が UNESCO 総会に寄せたメッセージにおいて、脱退の理由となった懸念に関して大きな進展があったと評価した。その一方で、予算上の制約のため再加盟することができないとも述べた<sup>(84)</sup>。その後も国務省の再加盟に向けた予算要求を、共和党中心の連邦議会<sup>(85)</sup>により認められないことを危惧した行政管理予算局 (Office of Management and Budget) が退けたとも報じられる<sup>(86)</sup>など、米国内では UNESCO 再加盟への合意がなかなか得られなかった。

2001 年 1 月に就任した共和党のジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) 大統領は、2002 年 9 月の国際連合総会における演説で、UNESCO に復帰する意向を表明した<sup>(87)</sup>。復帰について、大統領府からは、1999 年に新しく就任した事務局長の下で UNESCO の運営機構改革等が顕著

<sup>(80)</sup> “Text of Statement by U.S. on Its Withdrawal From Unesco,” *New York Times*, December 20, 1984.

<sup>(81)</sup> “Britain Announces Withdrawal From Unesco (Associated Press),” *Boston Globe*, December 6, 1985.

<sup>(82)</sup> “Commons Sitting of Thursday 5 December 1985,” *HC Hansard*, Vol.88, cols.448-449. <<https://hansard.parliament.uk/commons/1985-12-05/debates/cd9bfe8a-92fa-4d6f-9dc1-c040f19fab0/Unesco>>

<sup>(83)</sup> 第 101 回国会衆議院予算委員会議録第 16 号 昭和 59 年 3 月 3 日 p.12. (安倍晋太郎外務大臣答弁)

<sup>(84)</sup> UNESCO, *Records of the General Conference, Twenty-eighth session*, Vol.3: Proceedings, 1995, p.804. <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000108623>>

<sup>(85)</sup> 民主党のクリントン政権下では、大統領就任 3 年目の 1995 年以来 2000 年まで、上下両院とも共和党が多数を占めていた (廣瀬淳子「アメリカ連邦議会議員選挙制度—中間選挙をめぐる課題—」『レファレンス』772 号, 2015.5, p.30. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9368694\\_po\\_077202.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9368694_po_077202.pdf?contentNo=1)>).

<sup>(86)</sup> Ehsan Masood, “Budget block on US bid to rejoin Unesco …,” *Nature*, Vol.396, 17 December 1998, p.606.

<sup>(87)</sup> “United Nations General Assembly, Fifty-seventh session 2nd plenary meeting,” A/57/PV.2, 12 September 2002, p.6. <<https://undocs.org/A/57/PV.2>>

に進展したとの説明がなされた<sup>(88)</sup>。一方で、この復帰は、イラク戦争や、京都議定書への非加盟に関する同盟国の批判をかわすためになされたものであるとの見解もある<sup>(89)</sup>。

2003年10月1日をもって、米国はUNESCOに再加盟した。しかし、米国は、UNESCOの反イスラエル姿勢等を理由として、2017年10月12日にUNESCO事務局長に対して再び脱退を通告し、2018年12月31日をもって脱退した<sup>(90)</sup>。

### 3 2020年のWHO脱退通告

#### (1) WHOの概要及び脱退規定

WHOは、1948年に設立された国際連合の専門機関である。設立文書であるWHO憲章は、1946年7月22日に採択され、1948年4月7日に発効した。WHOの目的は、「すべての人民が可能な最高の健康水準に到達すること」(WHO憲章第1条)である。WHOの任務は、WHO憲章第2条に詳細に列記されているが、大別すると、①医学情報の総合調整、②国際保健事業の指導的かつ調整機関としての活動、③保健事業の強化についての世界各国への技術協力、④感染症及びその他の疾病の撲滅事業の促進、⑤保健分野における研究の促進・指導、⑥生物学的製剤及び類似の医薬品、食品に関する国際的基準の発展・向上であるとされる<sup>(91)</sup>。WHOの加盟国は、2021年3月現在194か国<sup>(92)</sup>であり、2020年度及び2021年度の2年間の予算は約58億米ドルである<sup>(93)</sup>。

WHO憲章には、I 3 (3)で述べたとおり、脱退規定は置かれていないが、憲章の改正に関する場合と、米国の場合には、脱退が認められる可能性があることが確認されている。

#### (2) 脱退通告

米国のトランプ(Donald J. Trump)大統領は、2020年4月14日に、WHOが新型コロナウイルス感染症(Coronavirus Disease 2019: COVID-19)の拡大への対応を誤り、拡大を隠ぺいしたことについての検討を行う間、WHOへの資金拠出を停止することを発表した<sup>(94)</sup>。この記者発表の中で、同大統領は、WHOが中国等からの旅行制限に反対したこと、感染が広がった武漢において2019年12月の時点で人から人への感染を疑わせる情報があったにもかかわらず、それを精査しなかったこと、WHOが中国政府を擁護するような姿勢をとったことなどを批判した。さらに、同大統領は、2020年5月18日に、同年4月14日の発表で行うと述べた検討

<sup>(88)</sup> White House Office of the Press Secretary, "Fact Sheet: United States Rejoins Unesco," September 12, 2002. <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/09/20020912-4.html>>

<sup>(89)</sup> Brett Schaefer and James Carafano, "Why America should not join the United Nations on world tourism," 2019.6.24. Hill website <<https://thehill.com/opinion/international/450062-why-america-should-not-join-the-united-nations-on-world-tourism>>

<sup>(90)</sup> Nauert, *op.cit.*(49)

<sup>(91)</sup> 「世界保健機関(WHO)(概要)」2019.4.16. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/who/who.html>>

<sup>(92)</sup> "Countries." WHO website <<https://www.who.int/countries>>

<sup>(93)</sup> "Resolution WHA72.1: Programme budget 2020-2021," *Seventy-Second World Health Assembly, Resolutions and Decisions, Annexes*, WHA72/2019/REC/1, 2019, pp.3-5. <[https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA72-REC1/A72\\_2019\\_REC1-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA72-REC1/A72_2019_REC1-en.pdf)>

<sup>(94)</sup> "Remarks by President Trump in Press Briefing," April 14, 2020. White House website (archived) <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-briefing/>> なお、以下、米国のWHO脱退通告の経緯については、次の文献を参考にした。"Trump Administration Submits Notice of U.S. Withdrawal from the World Health Organization Amid COVID-19 Pandemic," *American Journal of International Law*, Vol.114 Issue 4, October 2020, pp.765-772; Salaam-Blyther et al., *op.cit.*(40), pp.1-2.



の結果についての書簡を WHO のテドロス（Tedros Adhanom Ghebreyesus）事務局長宛てに送付した。この書簡では、特に WHO の「中華人民共和国からの独立性の驚くべき欠如」が指摘され、30 日以内に重要な改善が見られなければ、資金拠出を恒久的に停止し、米国の WHO への加盟を見直すとした<sup>(95)</sup>。この書簡においては WHO の改善のために 30 日の期限を設定していたが、それから 11 日後の同年 5 月 29 日に、同大統領は、WHO が求められ、必要とされる改革を行ってこなかったとして、米国と WHO の関係を停止することを表明した<sup>(96)</sup>。WHO 事務局長は、この表明に関し、同年 6 月 1 日の記者会見において、これまで米国政府と米国民はグローバルヘルスに対し顕著な貢献をしており、この協力関係を継続することが WHO の希望であると述べた<sup>(97)</sup>。

2020 年 7 月 6 日に、米国のポンペオ（Mike Pompeo）国務長官は、WHO 憲章の寄託者<sup>(98)</sup>である国際連合事務総長に対して 2021 年 7 月 6 日をもって WHO から脱退することを通告した<sup>(99)</sup>。通告を受け取った国際連合事務総長は、この通告の有効性を検討すると述べた。国際連合事務総長は、2020 年 7 月 14 日に他の WHO 憲章締約国に対して「米国による WHO 憲章の受諾の根拠となる連邦議会両院共同決議の規定に従って」米国の脱退は 2021 年 7 月 6 日に発効すると表明した<sup>(100)</sup>。

2020 年 9 月 3 日には、米務省が、WHO の 2020 年度分の分担金を他の国際連合分担金に振り替え、また、2021 年 7 月までに WHO から政府職員を呼び戻すなど WHO への関与を縮小する方針であることを発表した<sup>(101)</sup>。2020 年度の分担金を振り替えると表明したことについては、脱退の根拠となる連邦議会両院共同決議が脱退前年の財政的義務を完全に履行することを脱退の条件としていることと整合しないという指摘もある<sup>(102)</sup>。

### (3) 他の加盟国等の対応

欧州委員会（European Commission）は、2020 年 5 月 30 日に、フォン・デア・ライエン（Ursula von der Leyen）委員長とボレル（Josep Borrell Fontelles）上級代表兼副委員長の連名で、COVID-19 に直面する中で地球規模の協力が必要であり、国際的な成果を弱める活動は回避すべきとの観点から、「米国に対し表明した決定を再考するよう強く求める（urge）」とする見解

<sup>(95)</sup> “Letter from Donald J. Trump, President of the United States, to Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director-General, World Health Organization,” May 18, 2020. White House website (archived) <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/Tedros-Letter.pdf>>

<sup>(96)</sup> “Remarks by President Trump on Actions Against China,” May 30, 2020. *ibid.* <<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-actions-china/>>

<sup>(97)</sup> WHO, “COVID-19: Virtual Press conference,” 1 June 2020. <[https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/transcripts/who-audio-emergencies-coronavirus-press-conference-full1jun2020.pdf?sfvrsn=538ace7a\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/transcripts/who-audio-emergencies-coronavirus-press-conference-full1jun2020.pdf?sfvrsn=538ace7a_2)>

<sup>(98)</sup> 日本の条約文においては、批准書、受諾書等の寄託を受ける者を「寄託者」という。例として、パリ協定（平成 28 年条約第 16 号）（Paris Agreement. 2015 年 12 月 12 日採択、2016 年 11 月 4 日発効）第 26 条、生物の多様性に関する条約（平成 5 年条約第 9 号）（Convention on Biological Diversity. 1992 年 6 月 5 日作成、1993 年 12 月 29 日発効）第 41 条等。

<sup>(99)</sup> 通告があったことを確認できる文書として、Dujarric, *op.cit.*(1)

<sup>(100)</sup> United Nations, Depository Notification C.N.302.2020.TREATIES-IX.1, 14 July 2020. <<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2020/CN.302.2020-Eng.pdf>>

<sup>(101)</sup> Morgan Ortagus, “Update on U.S. Withdrawal from the World Health Organization,” September 3, 2020. Department of State website <<https://2017-2021.state.gov/update-on-u-s-withdrawal-from-the-world-health-organization/>>

<sup>(102)</sup> Harold Hongju Koh and Lawrence O. Gostin, “How to Keep the United States in the WHO,” June 5, 2020. Foreign Affairs website <<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-05/how-keep-united-states-who>>

を発表した<sup>(103)</sup>。

WHOの中国寄りとされる姿勢を批判していたオーストラリアのモリソン（Scott Morrison）首相は、米国による2020年4月14日の資金拠出停止表明を受け、同月15日のラジオ番組において、トランプ大統領の批判に同調すると述べ、武漢の海鮮市場をめぐるWHOの「不可解な決定」を批判した。その一方で、WHOは、太平洋地域を含む世界全体にとって重要な機関であるから、「風呂の水と一緒に赤ん坊を投げ捨てる」ようなことはしないとして、WHOへの資金拠出の停止には追随しないことを示唆した<sup>(104)</sup>。

日本は、2020年6月2日の外務大臣記者会見において、記者からの質問に対して、茂木敏充外務大臣が他国と国際機関との関係についてコメントする立場にないとした上で、COVID-19に対しては国際社会が一体となって対策を講じる必要があり、また、事態が落ち着いた段階で、WHOに関して公平で独立した包括的な検証がなされることが各国のWHOへの信認を高める上から必要であると考えたと述べた<sup>(105)</sup>。また、同年7月8日の内閣官房長官記者会見においては、菅義偉内閣官房長官がCOVID-19への対策についてWHOが適切に機能することが重要だと述べ、また、米国とも引き続き連携していく考えも示した<sup>(106)</sup>。

批判の対象となった中国は、2020年7月8日の外交部定例記者会見において、同月6日の米国の脱退通告を受けて、「中国側は米側に対して、尽くすべき国際的な責任と義務を履行し、大国としてのしかるべき責任感を示すよう促す」と述べた<sup>(107)</sup>。

#### (4) 脱退通告の撤回

2020年7月7日に、当時、米大統領選挙民主党候補としての指名を確実にしていたバイデン氏は、ツイッター上で、トランプ政権がWHOに対して公式に脱退通告をしたとの記事を引用して、大統領に就任したときはその初日にWHOに再加盟し、世界での米国の主導権を復活させると表明した<sup>(108)</sup>。

2021年1月20日にバイデン氏は米大統領に就任し、同日、国際連合事務総長に対し、2020年7月6日のWHOからの脱退通告を撤回する書簡を送付した。この書簡では、WHOがCOVID-19との戦いに重要な役割を果たしていることに言及している<sup>(109)</sup>。

### Ⅲ 国内法における脱退の権限

#### 1 問題の所在

前章で米国における3件の脱退事例を見たが、いずれにおいても脱退の決定は行政府におい

<sup>(103)</sup> European Commission, “US announcement on breaking ties with the World Health Organization: Statement by the President of the Commission Ursula von der Leyen and High Representative/ Vice President Josep Borrell,” 30 May 2020. <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_20\\_983](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_983)>

<sup>(104)</sup> Prime Minister of Australia, “Interview with Gareth Parker, 6PR,” 15 April 2020. <<https://www.pm.gov.au/media/interview-gareth-parker-6pr>>

<sup>(105)</sup> 「茂木外務大臣会見記録」2020.6.2. 外務省ウェブサイト <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken4\\_000964.html#topic3](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken4_000964.html#topic3)>

<sup>(106)</sup> 「米、WHO 来年7月脱退 国連に正式通告「中国寄り」批判」『日本経済新聞』2020.7.8, 夕刊。

<sup>(107)</sup> 「米国のWHO脱退は一国主義の新たな例証」『人民網』（日本語版）2020.7.9. <<http://j.people.com.cn/n3/2020/0709/c94474-9708727.html>>

<sup>(108)</sup> Biden, *op.cit.*(2)

<sup>(109)</sup> “Letter to His Excellency António Guterres,” *op.cit.*(3)

てなされており、連邦議会が直接脱退手続に関与することはなかった。ILO の事例では行政府と利益団体の意見が事態の推移を左右し、WHO の事例では政権交代により脱退通告が撤回されることとなった。UNESCO の事例では脱退が行政府の判断により進められたのに対し、予算の承認を得る必要がある再加盟については政権と連邦議会との関係が問題となっており、加盟と脱退の手続が非対称であることが浮き彫りとなった。

米国においては、条約からの脱退を行う権限が専ら行政府にあるかどうかについて争われた事例があり、特に近年、権限の所在に関する学術的な議論が進められている。日本においては、脱退規定を有する条約からの脱退の権限は内閣にあるものと解されてきたが、最近の脱退事例と関連して、疑義を呈する見解も出てきている。

## 2 米国

米国においては、2020 年の WHO 脱退通告に際して、脱退通告が大統領の権限として行われることへの疑義を呈し、より積極的な議会の関与を求める議論が出されている<sup>(110)</sup>。この論点に関する議論は、トランプ大統領が 2017 年に就任して以来、様々な国際機関や条約について、離脱や再交渉を示唆してきたことを 1 つの背景として活発になった<sup>(111)</sup>。

合衆国憲法第 2 条第 2 節第 2 項は、大統領に、連邦議会上院の助言と承認を得て条約を締結する権限を認めている。同時に、大統領の権限に基づく行政協定の締結も認められており、そのような行政協定の 1 つの類型として、法律又は連邦議会の両院合同決議を根拠とする議会関与型行政協定 (Congressional-Executive Agreement) がある<sup>(112)</sup>。ILO 憲章、UNESCO 憲章及び WHO 憲章は、米国においては議会関与型行政協定として締結されたものである<sup>(113)</sup>。

19 世紀には、大統領は条約から離脱するに当たり何らかの立法的承認を得ていたが、20 世紀初期からは大統領が自らの権限に基づき条約から脱退するようになったとされる<sup>(114)</sup>。

1978 年にカーター大統領が中華民国との相互防衛条約<sup>(115)</sup>から脱退したことに関し、連邦議会議員が大統領の条約脱退権限の存否を裁判で争った例がある。第一審は原告の主張を認めたが、控訴審は大統領に条約脱退の権限があるとの判断を示した<sup>(116)</sup>。しかし、連邦最高裁は、この問題は司法判断に適さない (nonjusticiable) とした<sup>(117)</sup>。その後も大統領の権限により多くの条約からの脱退が行われており、大統領権限を認めるのが多数説であるが、最高裁が実質的な判断を示していないために、現在でも議論が続いている<sup>(118)</sup>。

(110) Koh and Gostin, *op.cit.*(102)

(111) Jean Galbraith, "The President's Power to Withdraw the United States from International Agreements at Present and in the Future," *AJIL Unbound*, Vol.111, 2017, p.445. <[https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/0CBA97AFF0673758960A65ACE23EB5C0/S239877231700099Xa.pdf/presidents\\_power\\_to\\_withdraw\\_the\\_united\\_states\\_from\\_international\\_agreements\\_at\\_present\\_and\\_in\\_the\\_future.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/0CBA97AFF0673758960A65ACE23EB5C0/S239877231700099Xa.pdf/presidents_power_to_withdraw_the_united_states_from_international_agreements_at_present_and_in_the_future.pdf)>

(112) 上原有紀子「日米英における条約の国内実施—議会の役割と国内法秩序の在り方—」『レファレンス』840号, 2021.1, pp.88-90. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11623236\\_po\\_084005.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11623236_po_084005.pdf?contentNo=1)>

(113) ILO 憲章の締結について合衆国法典第 22 編第 271 条 (22 U.S.C. 271)、UNESCO 憲章の締結について合衆国法典第 22 編第 287m 条 (22 U.S.C. 287m)、WHO 憲章の締結について合衆国法典第 22 編第 290 条 (22 U.S.C. 290) がそれぞれ根拠となる。

(114) Curtis A. Bradley, "Treaty Termination and Historical Gloss," *Texas Law Review*, Vol.92 No.4, 2014.3, pp.788-807.

(115) Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of China. 6 U.S.T. 433 (1954 年 12 月 2 日作成、1955 年 3 月 3 日発効)

(116) *Goldwater v. Carter*, 617 F.2d 697 (D.C. Cir. 1979).

(117) *Goldwater v. Carter*, 444 U.S. 996 (1979).

(118) Curtis A. Bradley and Lawrence R. Helfer, "Treaty Exit in the United States: Insights from the United Kingdom or South Africa?" *AJIL Unbound*, Vol.111, 2017, pp.428-429. <<https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/>>

大統領に条約から脱退する単独の権限があることを支持する論拠には次のものがある。第1に、これまでの慣行である。前記の裁判で争われた例等を除き、多くの脱退が議会の承認なく行われ、かつ、その権限の有無が争われることもなかった。第2に、法律の廃止は法律の制定と同様の手続により行われるが、法律が大統領の拒否権を乗り越えて制定できるのに対して、条約は大統領の行為がなければ締結することができないという点で異なるので、脱退と締結は異なる手続で行われ得る。第3に、大統領には外交・対外関係に関する固有の権限が認められる。第4に、大統領の権限により条約から脱退できることが、他の締約国による条約違反により国益が侵害されたときに、速やかに対応するために必要である。第5に、国際的にも条約の締結と脱退の手続は異なり、条約法条約では国の元首は脱退について国を代表する権限があるとみなされている。

以上は、合衆国憲法第2条第2節第2項に基づく条約を念頭においた議論であるが、議会関与型行政協定には異なる考慮が必要であるとする議論もある。議会関与型行政協定からの脱退について、条約と異なり議会の関与が必要であるとする議論は、次のような理由を挙げる。第1に、議会関与型行政協定は、「排他的」な議会の権限に基づくものであるためとするもの、第2に、議会関与型行政協定からの脱退は法律の廃止と同等であるとするもの、第3に、議会関与型行政協定からの脱退を大統領が一方的に行うことを支持する歴史的慣行がほとんど存在しないとされるものである。一方、これらの見解には、締結に当たって厳格な手続を要する条約よりも議会関与型行政協定の方が脱退に当たって複雑な手続を要するのは倒錯的であること、予算などの議会の有する排他的な権限に関する条約についても、締結する権限はそれらの排他的権限とは別個に考えられていること、議会関与型行政協定の締結は法律と異なり行政府の行為が前提となることなどの反論が加えられている<sup>(119)</sup>。

今後、大統領の脱退権限に制約を加える方法として、裁判所の憲法判断や、条約締結時に連邦議会が脱退に関する条件を付すことといった法的に拘束力のある手段のほか、連邦議会による公聴会や法的拘束力を有しない決議、行政府内の手続として議会の審議を求めるようにすることなどが提起されている<sup>(120)</sup>。

### 3 日本

日本においても、実務上、国際機関からの脱退は国会の承認を経ずに行われている。最近の例として、2019年の国際捕鯨委員会からの脱退と、2020年の地中海漁業一般委員会（General Fisheries Commission for the Mediterranean）からの脱退がある。

国際捕鯨委員会については、2018年12月25日の閣議において国際捕鯨委員会の設置について定める国際捕鯨取締条約（昭和26年条約第2号）<sup>(121)</sup>からの脱退を決定し<sup>(122)</sup>、同条約の規定に基づき、同月26日に寄託者である米国政府に対し脱退の通告を行った<sup>(123)</sup>。この脱退は、

view/A908B76AEE6EDEAC15B1A427A1937004/S2398772317000964a.pdf/treaty\_exit\_in\_the\_united\_states\_insights\_from\_the\_united\_kingdom\_or\_south\_africa.pdf>; Galbraith, *op.cit.*(11), pp.446-447.

(11) Curtis A. Bradley, "Exiting Congressional-Executive Agreement," *Duke Law Journal*, Vol.67 No.8, 2018.5, pp.1615-1645.

(120) Galbraith, *op.cit.*(11), pp.448-449.

(121) International Convention for the Regulation of Whaling（1946年12月2日署名、1948年11月10日発効）

(122) 「平成30年12月25日（火）定例閣議案件」首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugi/2018/kakugi-2018122501.html>>; 「主張通らず「脱退」『朝日新聞』2018.12.27.

(123) 「国際捕鯨取締条約及び同条約の議定書からの脱退についての通告」2018.12.26. 外務省ウェブサイト <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_006938.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_006938.html)>

2019年6月30日に発効した。同条約の締結は、1951年に国会の承認を得たものであるが、脱退は国会の承認を経ずに決定されている。

地中海漁業一般委員会については、2020年7月31日の閣議において「地中海漁業一般委員会の設置に関する協定」(平成9年条約第5号)<sup>(124)</sup>からの脱退を決定し<sup>(125)</sup>、同協定の規定に基づき、FAOの事務局長に対し脱退の通告を行った。脱退の背景としては、日本が地中海において関心を有しているまぐろ類の資源の保存管理措置は、近年、地中海漁業一般委員会ではなく、日本が別に加盟している大西洋まぐろ類保存国際委員会(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas)においてのみ採択されていること、また、2010年以降日本漁船は地中海において操業を行っていないことが挙げられている<sup>(126)</sup>。この脱退は、2020年10月31日に発効した。同協定の締結は、1997年に国会の承認を得たものであるが、脱退は国会の承認を経ずに決定されている。

脱退を国会の承認を経ずに決定することについては、日本国憲法第73条第3号が国会の承認を必要としているのは条約の締結の場合だけであるものの、「同条の趣旨に鑑みれば、条約に関する他の意思決定に国会承認はもとより不要であると解するのは不合理である」<sup>(127)</sup>との指摘がある。この指摘では、旧日韓漁業協定<sup>(128)</sup>の終了通告について、同協定は終了手続を含む規定を含めて国会承認を受けており、終了通告は国会承認を受けた終了手続の実施であるので、行政府限りで行ったとする答弁<sup>(129)</sup>があり、脱退規定を含む条約からの脱退についても同様の理解がなされていると考えられるが、脱退の決定のための基準が明らかにされていないので、脱退規定の存在だけをもって行政府に脱退の決定が委任されていると解するのは困難であると論じられている<sup>(130)</sup>。

戦後の日本による国際機関からの脱退の事例は2018年12月の時点で18例であったと報じられている<sup>(131)</sup>。この2年間で、国会の承認を経て加盟した国際機関を脱退する事例が2例続いており<sup>(132)</sup>、今後の動向によっては、脱退に対する国会の関与の在り方について、議論があることも考えられる。

## おわりに

国際機関の脱退に関する制度は、機関ごとに異なる。国際機関は、一般に、脱退しようとする国を強制的に活動に参加させる権限を有しないが、脱退の権利がないと解し得る状態で脱退

<sup>(124)</sup> Agreement for the establishment of the General Fisheries Commission for the Mediterranean (1949年12月6日FAOの総会において承認、1952年2月20日発効)

<sup>(125)</sup> 「令和2年7月31日(金)定例閣議案件」首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugi/2020/kakugi-2020073101.html>>

<sup>(126)</sup> 「地中海漁業一般委員会の設置に関する協定からの脱退」2020.8.3. 外務省ウェブサイト <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_008644.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008644.html)>

<sup>(127)</sup> 森肇志ほか『分野別国際条約ハンドブック』有斐閣、2020、p.316。(北村朋史執筆部分)

<sup>(128)</sup> 「日本国と大韓民国との間の漁業に関する協定」(昭和40年条約第26号。1965年6月22日署名、1965年12月18日発効)

<sup>(129)</sup> 第142回国会衆議院外務委員会議録第9号 平成10年4月17日 p.10.

<sup>(130)</sup> 森ほか 前掲注<sup>(127)</sup>, pp.315-317。(北村朋史執筆部分)

<sup>(131)</sup> 「主張通らず「脱退」」前掲注<sup>(127)</sup>

<sup>(132)</sup> 最近では、国際捕鯨委員会及び地中海漁業一般委員会のほか、2013年9月7日をもって一次産品のための共通基金を脱退した例がある(「一次産品のための共通基金を設立する協定からの日本国の脱退に関する件」(平成24年外務省告示第338号))。

を主張して国際機関の活動に参加しなかった国が活動への復帰を求めた場合には、活動に不参加であった期間について財政的義務の履行を求める事例がある。また、WHOのように脱退規定がない国際機関であっても、加盟する場合の条件等によって脱退が認められる場合がある。

また、米国は、1977年のILO脱退以降、国際連合の専門機関を数度にわたり脱退しており、その中には、再加盟する事例も見られる。脱退の理由としては、公には、国際機関の「政治化」や不適切な管理運営が挙げられるが、国内政治上の要因が働いていることも指摘される。脱退に関する大統領の権限を制限しようとする議論もあるが、実務上は、大統領の権限により脱退することが認められている。

日本においても、最近、国会の承認を受けた条約により加盟した国際機関からの脱退が続いているが、実務上、脱退は専ら内閣により行われている。今後あり得る国際機関の変動に対し、国会がどのように対応するのが今後の課題となり得る。

(かわにし あきひろ)