

人権条約からの脱退：国際平面・国内平面における規律

国際法学会エキスパート・コメント No. 2024-7

吉田 曉永（早稲田大学講師（任期付））

脱稿日：2024年5月23日

I はじめに

近年、国家が人権条約から脱退することが相次いでいます。例えば、トルコは、2021年7月1日、「女性に対する暴力及びドメスティック・バイオレンス防止条約（イスタンブール条約）」から脱退しました。この脱退の背景には、トルコ政府やその支持者たちが、同条約が伝統的家族の価値を損ない、同性愛を常態化すると主張したことがあったようです。また、ベラルーシは、2023年2月8日、自由権規約の選択議定書から脱退しました。同国については、自由権規約委員会の権限が恣意的に拡大しているとの政権内部での批判があったようです。英国も、欧州人権条約が自国の移民問題の解決を阻害している、安全保障を害しているなどとして、同条約からの脱退をたびたびほめかしています。最近では、英国の移民担当大臣がドーバー海峡を渡ってくる移民の問題を解決するため、欧州人権条約からの脱退が選択肢であると示唆しました。

国家が条約から脱退する際¹、どのような国際法の規律を受けているのでしょうか。また、人権条約から脱退する際、国内法上どのような問題が発生するのでしょうか。本コメントは、国際平面と国内平面に分けて、国家が人権条約から脱退する際に発生する法的な問題を考察します。

II 国際平面：条約法条約における脱退と人権条約

国際法学において条約について議論する際、日本を含め、116か国が批准している条約法に関するウィーン条約（条約法条約）が出発点となります。まず、条約法条約第54条は、「(a) 条約に基づく場合」、もしくは、「(b) すべての当事国の同意がある場合」、国家は条約から脱退できると規定しています²。

¹ 脱退（withdrawal）と廃棄（denunciation）は、どちらも、締約国が一方的に条約上の法的義務を終らせる手続のことを指し、条約法条約において区別されていません。しかし、多数国間条約の場合は、「脱退」が用いられることが多いため、人権条約を検討対象とする本コメントは「脱退」で統一します。

² 条約法条約第54条(a)(b)が慣習国際法を反映しているかについては、注意を要します。(a)が慣習国際法を反映していることについては論者の間で意見が一致していますが、(b)については、「もっとも、当事国となっていない締約国は、事前に協議を受ける」という部分を支持する国家慣行が欠如しており、慣習国際法を反映していないとされます。したがって、条約法条約第54条(a)(b)については、(b)の当該箇所を除いて慣習国際法を反映しており、条約法条約を批准していない国にも適用可能であると言えます。

脱退規定を置いている人権条約は多くあり、代表的には、人種差別撤廃条約や拷問等禁止条約、欧州人権条約、米州人権条約などが挙げられます。国家は、条約法条約第 54 条 (a) に基づき、こうした人権条約の脱退規定に沿って、脱退できるということです。

問題が複雑になるのは、社会権規約や自由権規約、アフリカ人権憲章 (バンジュール憲章) など、脱退規定を置いていない人権条約の場合です。条約が脱退規定を置いていない場合、起草者たちはその条約からの脱退を予定していなかったと言えそうです。しかし、主権国家が条約に入る自由を有しているのであれば、脱退規定の有無にかかわらず、当然に条約から脱退する自由も有しているとも言えそうです。これら二つの考え方のうち、条約法条約は、前者の立場を採用しています。つまり、同条約第 56 条第 1 項は、「終了に関する規定を含まずかつ廃棄又は脱退について規定していない条約については」、国家が原則、脱退できないとしています。ただし、同条は、その例外として「(a) 当事国が廃棄又は脱退の可能性を許容する意図を有していたと認められる場合」、もしくは「(b) 条約の性質上廃棄又は脱退の権利があると考えられる場合」に限り、国家は脱退規定を置いていない条約から脱退できると規定しています。

しかし、この規定が慣習国際法を反映しているかが問題となります³。一方で、条約法条約第 56 条は起草当時、慣習国際法を反映していなかったとの立場がありますが⁴、他方で、国家慣行を踏まえて、少なくとも第 56 条第 1 項の原則を示す部分および (a) は慣習国際法を反映しているとの立場も見られます⁵。

では、条約法条約第 56 条は、脱退規定を含まない人権条約についてどのように適用されるのでしょうか。この問題は、北朝鮮が自由権規約からの脱退を試みた際に発生しました。1997 年 8 月 23 日、北朝鮮は、国連事務総長に自由権規約から脱退するとの通告を行い、これに対し、同年 10 月 29 日、自由権規約委員会は、一般的意見 26 号を採択し、この意見において、条約法条約の関連規定が慣習国際法であるとの前提に立って、自由権規約からの脱退は認められないとの結論に至りました。その第一の論拠は、自由権規約の起草者たちが見落としではなく意図的に脱退の規定を置いていないということです。このことは、同時期に起草された自由権規約第一選択議定書や人種差別撤廃条約には脱退規定があることなどから証明されます。第二の論拠として、自由権規約は、本質的に、国家が有する脱退の権利を示唆する種類の条約ではないということです。このことは、同規約が普遍的な人権を成文化

ます。Vincent Chapaux, “Art.54 1969 Vienna Convention,” in Olivier Corten and Pierre Klein (eds.) *The Vienna Conventions on the Law of Treaties*, Volume II (Oxford University Press, 2011), p. 1236, pp. 1237-1241.

³ この背景には、条約法条約の当事国は 116 か国に限られ (2024 年 5 月時点で、国連加盟国は 193 か国)、以下に見るように、北朝鮮といった、条約法条約を批准していない国家が人権条約からの脱退を試みる場合があります。

⁴ 中野徹也「脱退に関する規定を含まない条約からの脱退可能性について」『関西大学法学論集』第 52 巻 (2002 年) 57 頁、133 頁。

⁵ Theodore Christakis, “Art.56 1969 Vienna Convention,” in Olivier Corten and Pierre Klein (eds.) *The Vienna Conventions on the Law of Treaties*, Volume II (Oxford University Press, 2011), p. 1251, pp. 1255-1256.

し、また規約上の権利が、当事国内にいる人々に属することから裏付けられます。こうして、自由権規約は、条約法条約第 56 条第 1 項 (a)・(b) の例外に該当せず、脱退を許さない条約となるのです。

この意見で特に重要なのは、人権が普遍的性格を有し、そして個人に属するため、国家が人権条約から脱退できないという点であると思われます。なぜなら、この点は、人権条約が一般的かつ本来的に有する法的性質であるからです。人権条約は原則として脱退を許しておらず⁶、脱退規定を有する人権条約に限って、脱退を許しているのかもしれませんが。

実際に、北朝鮮は、1999 年 12 月に[第二回政府報告書](#)を自由権規約委員会に提出しているため、脱退通告を撤回したものと推測でき、一般的意見 26 号の立場は北朝鮮に受け入れられたように見えます。しかし、そもそも、この意見の理由付けは、上で見た二つの論拠しか示していない点でかなり簡潔であり、それほど強いようには思われません⁷。また、この意見は厳密には、自由権規約からの脱退可能性を否定したに過ぎず、他の人権条約に一般化する際には注意が必要です。

III 国内平面：人権条約からの脱退における国内議会の役割

II では、条約法の観点から、人権条約からの脱退がいかに法的に規律されているかを検討しました。しかし、条約法の観点からの検討では不十分であり、国内法の観点からの検討が必要であるように思われます。なぜなら、近年、行政府が独断で⁸、場合によっては、憲法上問題のある方法で条約からの脱退を決める場合が多く、また、特に人権条約からの脱退は、個人に大きな影響を与えるからです。

条約法条約第 46 条は、条約の締結が国内法に違反して行われた場合について規定しています。しかし、驚くべきことに、条約法条約は、脱退について対応する条文を設けていません。したがって、条約法条約上、たとえ国家が憲法を含む国内法に違反した形で人権条約から脱退するとしても、何ら問題が発生しないのです。

しかし、米州人権裁判所が 2020 年に示した[勧告的意見](#)は、この議論を一步進めました。この勧告的意見は、米州人権条約第 64 条第 1 項に基づくコロンビアの要請によるものですが、この背景には、[ヴェネズエラが 2012 年 9 月 10 日に米州人権条約からの脱退を通知しただけでなく、2017 年には米州機構からの脱退を発表した](#)ことがありました。

この勧告的意見において、「国際法、米州人権条約、そして慣習国際法、特に、1948 年の米州人権宣言に照らして、米州機構加盟国は、米州人権条約を廃棄する際、人権に関してど

⁶ 「〈人権〉の規範的概念・枠組みによって個別国家が〔人権条約で〕引き受ける義務の範囲はコントロールされている」という指摘は、正鵠を射ていると言えます。小畑郁「人権条約とはどういう法か—『条約』概念からのアプローチ—」『国際法外交雑誌』第 119 巻第 2 号 (2020 年) 37 頁、49 頁。

⁷ 寺谷広司「人権一般条約の実効性と公正性—『建設的対話』の制度的条件に関する覚書」『国際問題』第 680 号 (2019 年) 5 頁、16 頁。

⁸ 実際に、国連人権理事会によって任命された、ベラルーシの人権状況に関する特別報告者は、ベラルーシが、人権団体などとの協議なしに、自由権規約の選択議定書からの脱退を決定したことを[非難しています](#)。

ういった義務を負うか」という問題への意見が要請されました。この問題に対し、裁判所はまず、米州人権条約第 78 条が脱退について規定しているため、国家は、同条に従って同条約から脱退できると判断します。他方で、国家による脱退の決定が人権条約上の権利を個人から奪うことになるため、人権条約から脱退する過程においていずれの国家機関が責任を有するかが重要であると指摘します。その上で、裁判所は、米州人権条約当事国の法制度を参照しながら、人権条約の脱退は、「国家における多元的で公の、透明性が確保された討論」に服さなければならず、脱退は、批准に関する国内的な手続に服するべきだと判断しました。つまり、米州人権裁判所は、国家は条約法条約上、米州人権条約から脱退できるものの、脱退に至るまでの過程が民主的でなければいけないと判断したのです。

この勧告的意見は、米州人権条約に基づくものにすぎません。しかし、条約を批准する際に議会の承認を要するにもかかわらず、条約から脱退する際には議会の承認を要しない国は意外にも多く、その一つが、日本です。日本政府は、[国会答弁](#)において、日韓漁業協定という二国間条約の終了について、同協定が国会承認条約であり、また終了の手続について規定していることから、行政府限りで終了することは「国会承認条約の実施」として憲法上可能であるとしてしました。2018 年 12 月に、日本政府は、[閣議決定](#)のみで国際捕鯨取締条約から脱退したことから、日韓漁業協定の終了の際に示された立場が、多数国間条約からの脱退にも妥当していると思われる⁹。

それでは、日本が国会承認を通じて批准し、かつ脱退規定を有する人権条約、例えば、人種差別撤廃条約から国会承認を経ずに脱退できるのでしょうか。もちろん、従来政府の立場からすれば、可能でしょう。しかし、国会における十分な議論を経ずに行われる人権条約からの脱退が国民に受け容れられるのでしょうか。憲法学からは、「〔日本〕政府は、条約過程への国会の関与について、限定的に解する方向にあるようにみえる」との指摘がありますが¹⁰、この方向性について、[諸外国の動向](#)も踏まえながら、実質的な議論が必要になっているように思われます。

IV おわりに

国際法による脱退規定を置かない条約からの脱退の規律は、条約の安定性と国家の同意という二つの要素のバランスの上に成り立ちます。条約は国家の合意であるため、各国家が勝手気ままに脱退することで条約関係の安定性を害すべきではありません。他方で、国家は条約に同意したためにその条約に拘束されるのであり、国家はいつでも同意を撤回できるとも考えられます。条約法条約は、国家が脱退規定を置けるのにもかかわらず置いていないということは脱退をそもそも意図していなかったとの前提に立ち、条約の安定性を重視し

⁹ 日本政府は、脱退規定を有さない条約について、立場を[明らかにしていません](#)。

¹⁰ 齊藤正彰「条約過程の憲法問題——条約締結をめぐる対抗あるいは協働」只野雅人ほか編『統治機構と対抗権力—代表・統制と憲法秩序をめぐる比較憲法的考察』（日本評論社、2023 年）69 頁、82 頁。

ているのです。この点は、条約法条約が、一国の同意（意思）ではなく、同意の一致たる合意に条約の拘束力を求める合意主義を採用していることの証左でしょう（[エキスパート・コメント「国際法と国家の同意：歴史からのアプローチ」](#)）。人権は、国際社会における普遍的価値であり、また個人に属する権利であるため、条約の安定性はことさら重要になります。

他方で、脱退規定を有する人権条約であっても、国家、特に行政府の一存で脱退が実行されることがあります。そのため、米州人権裁判所が述べるように、国内議会が脱退を決定するプロセスに十分に関与すべきであると言えます。[人権が国際法と憲法が協働して取り組むべき問題である](#)とすれば、同じく、人権条約からの脱退についても国際法学と憲法学がともに取り組むべき問題と言えるでしょう。

【付記】

本コメントは、文部科学省科学研究費補助金 23K18753（研究活動スタート支援）ならびに 23H00037（基盤研究（A））による研究成果の一部です。また、本コメントの草稿は、2023 年 11 月 15 日に北京大学にて開催された 2023-2024 The 3rd PKU-WASEDA Workshop において、ご意見をいただきました。この場を借りて御礼申し上げます。