

国際機構法 第 2 部 構造 4. 成立・消滅

I. 成立

A. 国家間の合意

国際機構は、諸国家の合意に基づいて設立される。国際機構がなくとも国家は存在するが、国家なしに国際機構は存在しない。その意味で、国家を国際法の本来的主体 (inherent subject)、国際機構を派生的／二次的主体 (derived / secondary subject) と言うことがある。

国際機構は、明示の合意たる条約により設立されるのが通常である。国際機構を設立する条約を「設立文書 *acte constitutif*」という (もともと、*acte* は法律行為 (参照、民法総則第 5 章) の意味であり、「設立行為」と訳す方が適切なこともある)。たとえば、国際連合憲章は、国家間で締結される条約である。国連に「加盟」という表現がよく用いられるが、法的に言えば、国際連合憲章の当事国になる、ということである。

設立文書には、国際連合「憲章 *Chater/Charte*」、国際連盟「規約 *Covenant/Pacte*」、国際通貨基金「協定 *Articles of Agreement/Statuts*」、ヨーロッパ審議会「規程 *Statute/Statut*」、国際労働機関「憲章 *Constitution*」など、様々な名称が与えられる。これらは全て、名称の如何にかかわらず、条約である。

国際機構を設立することを主目的とし、基本的に当該機構の組織と活動についてのみ規律する設立文書 (例、国際連合憲章) もあれば、何らかの事項についての規定をおく条約中に、当該条約実施のための国際機構を設立する規定が当該条約の一部としておかれることもある (例、国連海洋法条約 156 条以下 (国際海底機構)、化学兵器禁止条約 8 条 (化学兵器禁止機関))。

国際機構の中には、簡略な形式の国家間合意に根拠を置くものもある。たとえば、石油輸出国機構 (OPEC) は、イラン・イラク・クウェート・サウジアラビア・ベネズエラの 6 カ国の代表が集まった会議の決定で設立された (1960 年)。これも国家間合意に基づくものではあるが、交渉→署名→批准という過程をたどる通常の条約よりも大幅に簡略化された形式での合意である。もともと、国家間合意であることには変わりなく、このような国家間合意も条約といえれば条約である (参照、条約法に関するウィーン条約 2 条 1 項 (a))。

ヨーロッパ安全保障協力機構 (OSCE) は、「設立文書を持たない国際機構」として知られる。1975 年にヨーロッパ安全保障協力会議 (CSCE) がヘルシンキにて開催され、その際、CSCE は定期的に会合を持つことに合意された。しかし、同会議で採択された議定書 (ヘルシンキ最終議定書) は法的拘束力を持たないことが明確にされ、また、CSCE を国際機構としないことについても明確な合意があった。ところが、冷戦崩壊後の 1990 年に開催されたパリ会議で外相委員会や事務局が設置され、1993 年のローマ会議で

CSCE の諸機関や職員に対し特権免除を各国国内法に基づき与えることにつき合意がなされ、1994 年のブダペシュト会議でヨーロッパ安全保障協力「機構」(OSCE)という名称に変更された。これら様々な行為の積み重ねにより、OSCE を国際機構とする合意が OSCE 加盟国(「参加国」と言うべきか?)の間に成立した、と理解されている。論者によっては、OSCE を慣習法により設立された国際機構と把握することもある。

同様に理解が困難なのは、東南アジア諸国連合(ASEAN)である。1967 年の ASEAN 設立宣言(バンコク宣言)は、法的拘束力を持つ合意であるのかどうかを意図的に曖昧にして採択された。そこから、果たして ASEAN は国際機構と言えるのかどうかにつき、議論が生じた。その後、1979 年に、「ASEAN のために」ASEAN 事務総長が署名する ASEAN 事務局特権免除協定が結ばれ、当該協定諸国は ASEAN を国際機構と理解していると考えられるようになった。この曖昧さは、明確に条約としての形式をとる ASEAN 憲章の採択(2007 年)・発効(2008 年)により解消された(参照、同憲章 3 条)。

さらに、関税及び貿易に関する一般協定(GATT)(1947 年)が組織的活動を行っていることについて、それを国際機構と理解すべきかどうかについても議論があった。GATT は、第二次世界大戦後の国際経済秩序運営のために、IMF・IBRD(国際復興開発銀行(世界銀行))とともに構想された国際貿易機関(ITO)に由来する。ITO 設立のために国際貿易機関憲章(ハバナ憲章)が 1948 年に採択されたものの、ITO 提唱者たるアメリカ合衆国の上院で承認が得られず(国際連盟の経験に類似)、したがって ITO に参加する国はなく、ITO は設立されずに終わった。ところが、ITO の関税に関する部分については先に暫定的に機能させることに諸国は合意しており、GATT が既に締結され、発効していた。この暫定的であるはずの協定が、ITO の不成立が確定した後、約 50 年にわたって機能することになったのである。GATT には、国際機構を思わせるような規定は存在しなかった。ところが、理事会や委員会さらには事務局などが、GATT 上明確な根拠のないままに、順次設置されていった。GATT についても、ASEAN 同様、その機能を実質的に見て国際機構と把握される(すなわち、GATT 当事国とは別個の意思を国際法上有する存在と認識される)ようになっていったが、曖昧さが払拭されるには、1995 年に世界貿易機関(WTO)が成立し、GATT がそこに吸収されるのを待たねばならなかった。

B. 国際機構に類似するが異なるもの

国家が関与しない民間団体は非政府組織(Non-governmental organization)と呼ばれ、狭義の国際機構概念からは排除される。

国際機構(organization)が、その単独意思に基づき機関(organ)を設けることがある。これは、当該機構の一部分を構成するとどまり、それそのものとして単独の国際機構になるものではない。たとえば、国連児童基金(UNICEF)は、国連総会決議 57(I)(1946 年)により設立された機関で、国連総会の下部あるいは内部に位置する総会の補助機関

(subsidiary organ)である(参照、国際連合憲章 22 条)。すなわち、UNICEF という国際機構は存在しない。国連工業開発機関(UNIDO)は、当初、国連総会決議 2152 (XXI) (1966 年)により総会の補助機関として設置されたが、独立した国際機構とすべきとの判断により、UNIDO 憲章という条約が採択され(1985 年発効)、国際機構として成立した。

このほか、いわゆる joint undertakings については、別紙参照。

II. 解散

国際機構の成立の根拠は国家間の合意にあるため、解散も合意による。

とはいえ、国際機構の設立文書に解散に関する規定が置かれることは稀である。50 年という存続期間が明記されていたヨーロッパ石炭鉄鋼共同体(2002 年終了)がその稀有な例である。また、株式会社の構成をとる(このことについては第 11 回講義で説明する)国際金融機構(IMF や IBRD など)は、「清算」に関する規定をおいている(例、IMF Schedule K. Administration of Liquidation)。

解散に関する規定が存在しなくても、加盟国の総意により解散することができるのは当然である。加盟国の総意による国際機構の解散とは、言い換えると、条約(設立文書)当事国の全ての意思に基づく条約の終了である(参照、条約法条約 54 条(b))。たとえば、規約に解散規定のない国際連盟を解散させるにあたって、理事会が連盟において大きな権限を有していたにも拘わらず、総会が解散を決定した(1946 年 4 月 18 日)。

国際機構が解散する場合、当該機構は他の機構に吸収ないし承継されることが多い(吸収・承継されずに単に消滅した例として、ワルシャワ条約機構(1991 年解散))。上記のヨーロッパ石炭鉄鋼共同体はヨーロッパ共同体(EC)に吸収され、国際連盟はその財産・職員の一部が国際連合に承継された。国際機構間の承継に関する規則は存在せず、その度ごとに関係する国際機構間でなされる合意に基づき、承継がなされる。

国際機構の権限が他の国際機構に承継される条件についても定まった規則はなく、関係国の合意が得られない場合には困難な問題が生じる。その典型例が、国際連盟規約 22 条に基づく委任統治制度の承継である。国際連合憲章 77 条 1 項(a)は、信託統治協定が締結される場合には委任統治領が信託統治領となることを定めているが、同協定が締結されない場合に委任統治領がどうなるかについての定めはない。そのため、南アフリカの委任統治領であった南西アフリカ(現ナミビア)に関して南アフリカが国連と信託統治協定を締結することを拒否した際、南西アフリカの地位をめぐる長きにわたる紛争が生じることになった(この問題に関する詳細については、『判例国際法』(東信堂、第 2 版、2006 年)の「27 南西アフリカの国際的地位と国連の権限」「132 南西アフリカ事件」「66 ナミビア事件」を参照)。