

「国際」機構 (international organizations) というからには、「国」の存在が前提となる。他の類似の存在から独立し (法的に従属せず)、一定の領域内において排他的な法的権限を有するという意味での「国 (État/State)」が成立したのはヨーロッパにおいてであり、したがって、「国際」関係や「国際」機構が議論され始めるのもヨーロッパにおいてである。

ヨーロッパ統一 (ローマ帝国の復活!) の夢に軍事的に挑戦した Napoléon は軍事的に破滅する。その後のヨーロッパに誕生したのが、(体制を維持する機構的仕組みに着目して)「会議体制」、(最初の会議が開かれた場所により)「ウィーン体制」、(この体制が目指し、かなりの程度実現した目標を参照して)「ヨーロッパ協調」と呼ばれる体制である。

国際機構前史として、ヨーロッパ思想家による各種の雄大な平和構想が語られることが多い。「しかし、実際の制度化は、国家主権とあまり衝突しそうにない技術的な狭い問題に関して生じることとなった」<sup>1</sup>。そこで、この講義ではこれら平和構想には触れない<sup>2</sup>。

「国 (État/State)」という把握の仕方が確立するに至るまでに相当の時間がかかった<sup>3</sup>のと同様、「国際機構」もある日突然生まれたのではなく、それらしいものが散発的に生じ、それが次第に現在「国際機構」と呼ばれるものにつながっていくこととなる。初回講義では、その「それらしいもの」について考える。

## 1. 会議

上に触れた「ヨーロッパ協調」において、国際機構法の観点から重要なのは<sup>4</sup>、「会議」である。主権者 (のような立場にある者) が参加する会議——「会議」と言うからには 3 者以上の参加を意味しよう——自体は、特に目新しいものではない。Charlemagne (シャルルマーニュ・カール大帝) 没後に孫の 3 者が会談を重ねたのは (結局分裂したわけだが)、もはや家族会議というより 3 つの「主権者」の会議であったとも言えなくはない<sup>5</sup>。その他、度重なる公会議は皇帝・諸王・諸侯も集まる会議であることもあったし、1648 年のヴェストファーレン (ミュンスター・オスナブリュック) 平和会議もその典型例である。とはいえ、「会議体制」の特徴は、数え方にもよるものの、たとえば Reinalda のまとめによればこれだけの頻度で会議が開かれたところにある。

<sup>1</sup> Jean-Marc Sorel, « L'institutionnalisation des relations internationales », Evelyne Lagrange & Jean-Marc Sorel, sous la direction de, *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013, p. 11, p. 16.

<sup>2</sup> これら構想につき、詳しくは、デレック・ヒーター (田中俊郎監訳) 『統一ヨーロッパへの路』(岩波書店、1994 年) 第 1 章～第 5 章、H. スガナミ (臼杵栄一訳) 『国際社会論』(信山社、1994 年) 第 3 章。

<sup>3</sup> 国際法第一部で学ぶことであるが、関心があれば国際法第一部の今期第 1 回講義の資料を参照されたい。

<sup>4</sup> 外交史の観点からは、高坂正堯『古典外交の成熟と崩壊』(中央公論社、1978 年) が必読である。

<sup>5</sup> Guillaume Devin & Marie-Claude Smouts, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 22.

**Figure 2.3** Multilateral security conferences during the nineteenth century

Year	City	Subject
1814–15	Vienna	Peace treaty, Quadruple Alliance
1818	Aix-la-Chapelle	France
1820	Troppau	Revolutions, Naples
1821	Laibach	Naples revolution
1822	Verona	Italy, Spain, Eastern Question
1830–32	London	Belgium
1831–32	Rome	Reform of the Papal States
1838–39	London	Belgium
1839	Vienna	Eastern Question
1840–41	London	Eastern Question
1850–52	London	Schleswig-Holstein
1853	Vienna	Eastern Question
1855	Vienna	Eastern Question
1856	Paris	Peace treaty Crimean War
1858	Paris	Principalities
1860–61	Paris	Syria
1864	London	Schleswig-Holstein
1867	London	Luxembourg
1869	Paris	Crete
1871	London	Black Sea
1876–77	Constantinople	Eastern Question
1878	Berlin	Eastern Question
1880	Madrid	Morocco
1884–85	Berlin	Africa
1889	Washington DC	Trade and arbitration
1889–90	Brussels	Slave trade
1899	The Hague	Law of war and arbitration

Bob Reinalda, *Routledge History of International Organizations*, London, Routledge, 2009, p. 26.

会議体制をとることは、条約で定められた。1815 年 11 月 20 日にパリ講和条約が署名されたのに合わせ、別個の条約（1814 年ショーモン条約の改正条約）<sup>6</sup>が署名され、以下の第 6 条がおかれた<sup>7</sup>。

« Pour assurer et faciliter l'exécution du présent traité, et consolider les rapports intimes qui unissent aujourd'hui les quatre Souverains pour le bonheur du monde, les H.P.C. [Hautes Parties Contractantes] sont convenus de renouveler, à des époques déterminées, soit sous les auspices immédiates des Souverains, soit par leur ministres respectifs, des réunions consacrées aux grands intérêts communs et à l'examen des mesures qui, dans chacune des époques, seront jugées les plus salutaires pour le repos et la prospérité des peuples et pour le maintien de la paix de l'Europe. »

「本条約の執行を確保し容易にするため、また、世界幸福のために四カ国主権者を今日結びつけている親密な関係を強固なものとするため、条約当事国は、しかるべき時期に、主権者の直接の主催により、あるいはそれぞれの大臣により、共通の主要な利

<sup>6</sup> Traité d'alliance entre les Cours d'Autriche, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie, signé à Paris le 20 novembre 1815, de Martens, *Nouveau recueil général de traités*, t. 2, p. 734.

<sup>7</sup> この講義では、英語以外の外国語資料を用いる場合には日本語訳を付す。

益に関する会合をあらためて持ち、それぞれの時点において、人民の安寧と繁栄およびヨーロッパの平和維持のために最も適切と考えられる措置を検討することを約する。」

なぜ「会議」か。それは、誰が会議に出ていたかを知ることで判る。ウィーン会議は、実質的には、イギリス・ロシア・オーストリア・プロイセンそしてなぜか敗戦国フランスの五大国を中心に回った<sup>8</sup>。その後の会議も同様である(ウィーン会議後最初の会議であるエクス・ラ・シャペル会議は、フランスを含めた五国同盟を条約で定めた<sup>9</sup>)。要は、大国間での話し合いによる安全保障体制である<sup>10</sup>。外交史の観点からは、「『欧州協調』は、より厳密に定義するなら、小国への影響力をめぐる大国間対立を調整するために必要とされたもの」<sup>11</sup>と指摘される。

「会議」は、話し合いの場に過ぎず、何か決定をなすにしても、法的拘束力ある決定が必要な場合には参加国全ての間での合意(条約)が採用された。つまり、法的には、会議体そのものの決定(たとえば、「エクス・ラ・シャペル会議の決定」)はなされず、エクス・ラ・シャペル会議を受けた国家間条約が署名・批准されることになる。したがって、法的に見る限り、会議体の存在自体には意味がない。しかし、会議という多数国間での話し合いの経験が積み重ねることは、後世に国際機構なるものを設立する際の土壌となる。たとえば、この「会議」は、国際連盟理事会や国際連合安全保障理事会の先駆的形態であると言うことも不可能ではない<sup>12</sup>。

## 2. 国際行政連合

さらに、19世紀後半以降、*union administrative internationale*(国際行政連合)とよばれる国際的な仕組みが多く作られたことも極めて重要である。その背景は、科学技術の発展と、それに伴う交通・通信・輸送の急激な進展にある。この時期は、「第2次産業革命」<sup>13</sup>とも呼ばれる。たとえば、「今日の鉄道が第一次世界大戦以前よりも速く、安く、よりよく運営されていることは滅多にない」<sup>14</sup>のである。

<sup>8</sup> 「ウィーン会議の形式上の最高機関は、4 大国 [イギリス・ロシア・オーストリア・プロイセン] にフランス、スペイン、ポルトガル、スウェーデンを加えた 8 国委員会であったが、これはわずかに 9 回開かれただけで、実際にはフランスを加えた 5 国委員会が中心であり、それは 41 回も開かれた。」渡邊啓貴(編)『ヨーロッパ国際関係史(新版)』(有斐閣、2010 年) 29-30 頁。

<sup>9</sup> *Protocole signé à Aix la Chapelle le 15 novembre 1818 par les plénipotentiaires des cours d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, de Martens, Nouveau recueil général de traités, t. 4, p. 554.*

<sup>10</sup> 小国も、大国支配を問題視しなかった(やむを得ないものとして黙認した?)とされている。Gerry Simpson, *Great Powers and Outlaw States: Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 107.

<sup>11</sup> 山田慎人『『欧州協調』の運営原則 1815-1848 (一)』法学論叢 142 巻 1 号 (1997 年) 34 頁、35 頁。

<sup>12</sup> Bob Reinalda, *Routledge History of International Organizations*, London, Routledge, 2009, p. 26. ジャーナリストがヨーロッパ中から駆けつけ、それに向けてのプレスリリースが発行されたり、記者会見がなされたりもするようになった。「世論」を意識し始めるのもこの頃である。

<sup>13</sup> 奥西孝至ほか『西洋経済史』(有斐閣、2010 年) 第 6 章。

<sup>14</sup> 平田雅博「鉄道・運河・通信網の形成」歴史学研究会(編)『講座世界史 4 資本主義は人をどう変えて

経済活動が国境を越えて活発化・急速化すれば、種々の実務的問題が発生する。たとえば、時間を国際的に統一しなければ不便である。1862 年に中欧測地学会 (1867 年に欧州測地学会、1886 年に[国際測地学会](#)と改称) され、1884 年の子午線確定万国委員会<sup>15</sup>で本初子午線が決定される。度量衡も統一しなければならない ([1875 年メートル条約](#)、国際度量衡局)。通信が発達するので[郵便に関する規則も統一](#)せねばならず、[電気通信](#)についても同様である。著作権も国境を越えて保護する必要があり<sup>16</sup>、[気象情報](#)についても情報共有の必要がある<sup>17</sup>。

これらのうちいくつかは[万国郵便連合\(Union postale universelle: UPU\)](#)のように union という名称を持っており、そこから国際行政連合という上記の名称が生まれた。Union は、「会議体制」という会議とは異なり、常設的機関を有する点で機構化の度合いが強い。「行政 administrative」という形容詞を伴うのは、それらの活動が各国行政当局 (郵便であれば郵便局・郵政省) の活動に対応しているからである。例えば、万国郵便連合は、各国の郵便担当部局が集まって構成する組織体と考えて良い。また、「行政」には非政治的というニュアンスもある。UPU で議論されるのは郵便に関することのみであり、加盟国が管轄する問題の全てを (潜在的に) 対象とするものではない。

これら行政連合は、それを設立する条約当事国の会議のほか、事務局を有するのが通例である。ただし、この事務局の法的地位・権限はまちまちであった。たとえば、UPU は、1878 年の UPU 設立条約<sup>18</sup>により設置され、その 16 条は、国際事務局(Bureau International)について、「スイス郵政当局の監督下において機能する中央事務所 (un office central qui fonctionne sous la haute surveillance de l'Administration des Postes Suisses)」であって、加盟国間の情報や意見のやりとりを担当することとしている<sup>19</sup>。この事務局は、所在地スイス国内法上の法人格さえ有しておらず<sup>20</sup>、UPU 事務局は実質的にスイス政府の一部署であったことが判る。これに対し、1908 年の条約<sup>21</sup>により設立された[国際公衆衛生事務所\(Office International d'Hygiène Publique\)](#)も同様の情報交換を任務とする (条約附属書 4 条) ところ、加盟国政府代表が構成する委員会の指揮監督下に(sous l'autorité et le contrôle d'un Comité formé de délégués des Gouvernements

---

きたか』(東京大学出版会、1995 年) 219 頁、224 頁。

<sup>15</sup> [日本外交文書デジタルアーカイブ](#)で Djvu をインストールした上で、[第 16 卷](#)の「13 万国会議ニ関スル件」の「1、子午線確定万国委員会」を参照されたい。

<sup>16</sup> [日本外交文書第 19 卷](#)「14 著作権保護万国同盟一件」

<sup>17</sup> より一般的に、宮地正人「国際会議と国際条約」歴史学研究会 (編)『講座世界史 4 資本主義は人をどう変えてきたか』(東京大学出版会、1995 年) 237-258 頁。

<sup>18</sup> Convention constitutive de l'Union postale universelle, *Consolidated Treaty Series*, vol. 152, p. 235.

<sup>19</sup> より詳細には、UPU 設立条約実施規程 Règlement de détail et d'ordre pour l'exécution de la Convention の 28 条~31 条が定めている。Consolidated Treaty Series, vol. 152, p. 245.

<sup>20</sup> Michel Dendias, « Les principaux services internationaux administratifs », *Recueil des cours de de droit international de La Haye*, t. 63 [1938-I], p. 243, p. 303.

<sup>21</sup> Arrangement, *Consolidated Treaty Series*, vol. 206, p. 31. このような単純な名称になっているのは、この条約自体が 1903 年の別の条約の実施協定という位置づけだからである。この時代の「国際衛生」に関する動きにつき、安田佳代『国際政治の中の国際保健事業』(ミネルヴァ書房、2014 年) 23-26 頁。

contractants)おかれ (条約 1 条)、設置されている国 (フランス) の当局から独立しており (indépendant des autorités du pays dans lequel il est placé) (附属書 2 条)、所長 (Directeur) と事務長 (Secrétaire général) は上記委員会により任命される (附属書 8 条)。この場合、この Office がフランス政府の一部署であったとは言えず、一定の独立性が担保されており<sup>22</sup>、フランス法上の公益法人とすることとされていた (附属書 3 条)。

このように、これら団体の法的地位はさまざまであり、個別に見ても明確ではなかった。また、公私の区別もはっきりしない。つまり、私人から構成される私的な研究団体と、政府から構成される公的政治的機関との区別も必ずしもはっきりと認識されていなかったのである<sup>23</sup>。

なお、日本は 1878 年に UPU 条約に加入している。加入の経緯については、[日本外交文書 10 巻・11 巻](#)の「万国郵便条約加盟一件」という項目を参照されたい。「其の料金率は従前に比し低廉で、然も統一せられ又取扱も頗る便利となったのである」<sup>24</sup>。

### 3. 国際河川委員会

行政連合よりも機構化の度合いが強いのが、ライン川・ドナウ川に典型的に見られる国際河川委員会 ([ライン川国際河川委員会](#)、[ドナウ川国際河川委員会](#)) である<sup>25</sup>。これらは、「河川国家 l'Etat fluvial」<sup>26</sup>と呼ばれることさえあるほどの権限を有していた。

そのきっかけとなったのは 1815 年ウィーン会議である。思惑は異なりながらもヨーロッパ大陸河川を「国際化」することに利害の一致した諸大国は、[ウィーン会議最終議定書](#)において、河川の国際化に関する規則をおいた。同 105 条は以下のように定めた (仏語綴りはその当時のもの)。

« Les Puissances, dont les États sont séparés ou traversés par une même rivière navigable, s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière. Elles nommeront à cet effet des Commissaires qui se réuniront au plus tard six mois après la fin du Congrès, et qui prendront pour bases de leurs travaux les principes établis dans les articles suivants. »

「議定書署名国は、航行可能な一つの河川が国境をなしていたり自国内を貫通したりする国を含んでおり、当該河川の航行に関するあらゆる事項につき

<sup>22</sup> とはいえ、その他の職員のほぼ全てはフランス人であり、現地政府の影響力が実際には強かったとも推測されている。黒神直純『国際公務員の研究』(信山社、2006 年) 10 頁。

<sup>23</sup> 小寺彰『『国際組織』の誕生』『国際社会の組織化と法 [内田久司先生古稀記念]』(信山社、1996 年) 1 頁、4-9 頁。

<sup>24</sup> 逋信省『逋信事業史 第 2 巻』(逋信協会、1940 年) 422 頁。

<sup>25</sup> 奥脇直也『『国際公益』概念の理論的検討』『[山本草二先生還暦記念] 国際法と国内法』(勁草書房、1991 年) 173 頁、197-204 頁、鈴木めぐみ「国際河川における航行の自由」早稲田大学大学院法研論集 80 号 (1997 年)、鈴木めぐみ「ダニューブ川ヨーロッパ委員会の権限」早稲田大学大学院法研論集 84 号 (1997 年)。

<sup>26</sup> Charles Zorgbibe, *Les organisations internationales*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, Collection « Que sais-je ? », 1997, p. 4.

合意により規律することを約する。そのために署名国は委員を任命し、当該委員は、会議終了より 6 か月以内に集まり、以下の各条に定める諸原則に基づいて活動するものとする。」

106 条は以下の通り。

« La navigation dans tout le cours des rivières indiquées dans l'article précédent, du point où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne, bien entendu, que l'on se conformera aux réglemens relatifs à la police de cette navigation, lesquels seront conçus d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorables que possible au commerce de toutes les nations. »

「前条に示される河川の航行は、航行可能な地点から河口まで完全に自由とし、通商に関する限り、何人に対しても禁止されてはならない。もとより、当該航行に関する警察権限諸規則に従うことがその条件であり、それら諸規則は、何人に対しても同一であり、諸国民間の通商に可能な限り配慮するものとする。」

ライン川については、同議定書附属書 16B<sup>27</sup>において具体的規定が置かれた。河川航行の規則を作成する中央委員会(Commission centrale)が設立され (10 条・32 条)、その委員会は各沿岸国により任命された委員から構成される (11 条)。さらに、同委員会は規則をめぐる紛争の裁判機関としても機能する (9 条)。規則の履行を監視するのは、主監督官 (Inspecteur en Chef、中央委員会により任命) および副監督官 (Sous-Inspecteurs、プロシヤ 1 名、フランス・オランダ 1 名、沿岸ドイツ諸侯 1 名それぞれ任命) である (13 条・15 条)。

その後、1831 年マインツ条約<sup>28</sup>によりライン川に関するさらに具体的な規則が置かれ、1869 年にはマインツ条約を改正するマンハイム条約 (ライン川の航行に関する改正条約)<sup>29</sup>が締結された。マンハイム条約は何度か改正を経て、現在も適用されている。現行のマンハイム条約は[こちら](#)。それによれば、以下のような規定がある。

- 裁判所が設置される。(33 条)
  - 航行・警察に関する刑事事件の捜査と裁判とを行う。(34 条 1 項)
  - 航行に関する民事事件の裁判を行う。(34 条 2 項)
- 中央委員会が設置される。(43 条)
  - 各当事国の代表からなる。(43 条)
  - 条約の適用に関する紛争を扱う。(45 条(a))

<sup>27</sup> Règlement pour la libre Navigation des Rivières, Articles concernant la Navigation des Rivières qui, dans leur Cours navigable, séparent ou traversent différents Etats, Articles concernant la Navigation du Rhin, *Consolidated Treaty Series*, vol. 64, p. 13, p. 16.

<sup>28</sup> Convention entre les Gouvernemens des Etats riverains du Rhin et règlement, relatif à la navigation du dit fleuve conclue à Mayence le 31 mars 1831, Martens, *Nouveau recueil général de traités*, t. 9, p. 252.

<sup>29</sup> Convention révisée pour la navigation du Rhin, signée à Mannheim, le 17 octobre 1868, Martens, *Nouveau recueil général de traités*, t. 20, p. 355.

- 一定の問題につき、裁判所の上訴機関として機能する。(45 条(b))

ドナウ川については、その河口域がトルコ領 (非ヨーロッパ国) であったため、ウィーン会議最終議定書の上記規定は適用されなかったが、クリミア戦争を終結させたパリ平和条約 (1856 年。トルコも当事国) <sup>30</sup>により、これら規定がドナウ川にも適用されることがされた (15 条)。そのためにヨーロッパ委員会(*Commission européenne*)が設立され (16 条)、規制権限や警察権限を行使した。その後、いわゆる東方問題の処理に関する 1878 年のベルリン条約 <sup>31</sup>により、ヨーロッパ委員会は “*dans une complète indépendance de l'autorité territoriale*” (領域国から完全に独立して) 活動するものとされた (53 条)。

これら国際河川委員会は「国際機構」か？ ドナウ川ヨーロッパ委員会の権限の範囲が問題となり、常設国際司法裁判所(PCIJ)に勧告的意見が求められた際 (1927 年)、PCIJ は委員会を *international body / organisme international* と表現しており <sup>32</sup>、また、委員会それ自体が一定の権限を有することを認めている <sup>33</sup>。それを構成する国家と区別され、それ自身国際法上の権限を有する *body/organisme* であると考えているようだが、それ以上の説明はなされていない。

以上

---

<sup>30</sup> *Traité général de paix entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Porte Ottomane*, signé à Paris, le 30 mars 1856, Martens, *Nouveau recueil général de traités*, t. 15, p. 770.

<sup>31</sup> Allemagne, Autriche-Hongrie, France, Grande-Bretagne, Italie, Russie, Turquie, *Traité de Berlin*, 13 juillet 1878, Martens, *Nouveau recueil général de traités*, 2<sup>e</sup> série, t. 3, p. 449.

<sup>32</sup> Jurisdiction of the European Commission of the Danube between Galatz and Braila, Advisory Opinion, 8 December 1927, *P.C.I.J. Series B*, No. 14, p. 43.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 40.