

4. 意思決定手法

(1) 国際連盟が (限定された) 全会一致制を採っていたことは既に見た。国際連合では、総会 ([憲章](#) 18 条) も安保理 (憲章 27 条) も多数決制を採っている。安保理に特徴的なのは、常任理事国の拒否権 (同条 3 項) である。拒否権はなぜ認められ¹、なぜ現在まで継続している²のだろうか。

2012 年 3 月に、コスタリカ・ヨルダン・リヒテンシュタイン・シンガポール・スイスの自称 Small Five は、“Improving the working methods of the Security Council”と題する国連総会決議案を提出した ([U.N. Doc. A/66/L.42](#))。決議案は、総会が安保理に対しいくつかのことを勧告する、という内容である。その勧告 (Annex) の 20 項は、“Refraining from using a veto to block Council action aimed at preventing or ending genocide, war crimes and crimes against humanity”とする。その後、この決議案は提案国により取り下げられている (否決されるよりは取り下げの方がましとの判断か?)。常任理事国の中でもフランスはこの趣旨に賛成しており、2015 年 9 月 29 日の国連総会において、このような場合にフランスは拒否権を行使しないことを [フランス大統領が宣言](#) している。このような拒否権の制限は望ましいか?

(2) これまでの例を見て判るように、国際機構の意思決定方法 (表決方法) に単一の規則・モデルはなく、当該機構や機関の目的・性質に応じて、どのような方法が採用されるかが政策的に決定され、当該国際機構の設立文書に定められる。

以下の国際機構 (機関) の表決方法を調べ、なぜそのような方法が採用されているか、考えてくること。

- [国際通貨基金](#) [総務会\(Board of Governors\)](#)・[理事会\(Executive Board\)](#)
- [世界銀行](#)
 - [総務会\(Board of Governors\)](#) [票数](#) (“Country”)
 - [理事会\(Boards of Directors\)](#) [構成](#) [票数](#) (“Constituency”)
- [アフリカ開発銀行](#) [総務会\(Board of Governors\)](#)・[理事会\(Board of Directors\)](#)
- [国際コーヒー機構](#) 理事会 ([国際コーヒー協定](#) 12 条)

¹ 国連憲章起草時の経緯につき、内田久司『『拒否権』の起源』東京都立大学法学会雑誌 5 巻 1 号 (1964 年) 103 頁、東泰介「国連安全保障理事会の拒否権制度の再検討 (一)」国際法外交雑誌 79 巻 4 号 (1980 年) 29 頁、瀬岡直『国際連合における拒否権の意義と限界』(信山社、2012 年) 第 1 章。

² 拒否権運用の実態につき、内田久司「初期の国連総会における『拒否権』論議」東京都立大学法学会雑誌 14 巻 2 号 (1974 年) 107 頁、東泰介「国際連合安全保障理事会における拒否権行使の実態(1)~(4・完)」帝塚山大学論集 21 号 (1978 年) 103 頁、27 号 (1980 年) 28 頁、32 号 (1981 年) 52 頁、33 号 (1982 年) 58 頁、瀬岡・前掲注 1・第 2 章以下。

なお、既に議論したように、憲章 27 条 3 項は常任理事国が棄権した場合の決議採択を妨げるものでないと解釈されている。

- [国際労働機関](#) [ILO 憲章](#) 3 条 1 項、4 条 1 項、17 条 2 項
- [欧州連合](#) (外務省 [EU 概況](#))
 - [議会](#) [議席配分](#)
 - [理事会](#) [表決制度](#) 特に [qualified majority](#) とその [計算ソフト](#)

(3) [国際農業開発基金\(IFAD\)](#)は、それまでの表決制度を変更することを 1995 年に決定し、1997 年に新制度が発効した。新制度は、[IFAD 設立協定](#) 6 条 3 項に規定されており、その規則を適用した結果は[こちら](#)にまとめられている (あまりに複雑な制度なので、とりあえず結果だけ見ておけばよい)。それまでの制度は、以下の通り (IFAD 設立協定 (原協定。1976 年) 6 条 3 項)。

Section 3. *Voting in the Governing Council*

(a) The total number of votes in the Governing Council shall be 1,800, distributed equally among categories I, II and III. The votes of each category shall be distributed among its members in accordance with the formula set out for that category in Schedule II, which forms an integral part of this Agreement.

(b) Except as otherwise specified in this Agreement, decisions of the Governing Council shall be taken by a simple majority of the total number of votes.

この Category I は先進国、Category II は産油国、Category III は途上国である。当時、社会主義諸国は参加していなかった³。なぜ、現在のように変更されたのだろうか。また、なぜ 1995 年に変更されたのだろうか。

(4) コンセンサスによる決定は、国連において 1961 年になされた例があるが、本格的に用いられるようになったのは第 19 回国連総会 (1964 年) からである。既に講義で扱った 1962 年の国連経費勧告的意見が出された後も、ソ連とフランスとは意見に従わず (意見に法的拘束力はないので、意見に従わないこと自体は違法ではない)、総会により割り当てられた国連分担金の支払いを拒否し続けた。そうすると、国連憲章 19 条に従い、ソ連とフランスの投票権を停止しなければならなくなる。しかし、それはソ連とフランスとの脱退を招き、連盟の失敗の再現となりかねない。とはいえ、ソ連とフランスだからといって国連憲章の明文規定に反する行動をとるのも、それはそれで国連の自滅を招きかねない。このジレンマを克服する対応策として考案されたのが、コンセンサスである⁴。

コンセンサスによる意思決定は案外うまくいったので、最近では、表決について詳細な

³ 旧制度の詳細につき、位田隆一「国連農業開発基金」岡山大学法学会雑誌 32 巻 3・4 号 (1983 年) 655 頁。

⁴ ソ連・フランスの不払いの顛末については、田所昌幸『国連財政』(有斐閣、1996 年) 第 1 章 3。

規則が定められている機構 (機関) においても、コンセンサスで決定を行うのが実際のところは通常とあって良い。たとえば、国連総会の場合、憲章 18 条に多数決制が明示されているが、1971 年の総会決議 2837 (XXVI) で承認 (approve) された「総会の手続および組織の合理化に関する特別委員会」の報告書 (A/8426) は、以下のように述べる。

289. The Special Committee considers that the adoption of decisions and resolutions by consensus is desirable when it contributes to the effective and lasting settlement of differences, thus strengthening the authority of the United Nations. It wishes, however, to emphasize that the right of every Member State to set forth its views in full must not be prejudiced by this procedure.

実際、総会では“without a vote”で採択される決議が実に多い (73 回会期で採択された決議一覽。左から 4 つめのコラムに表決記録がある)。また、総会の補助機関では、たとえば国連国際商取引法委員会 (UNCITRAL) のように、手続規則 (A/CN.9/697) でコンセンサスを原則と定める (2 項) 例が多い。他の国際機構でも、世界貿易機関 (WTO) のように、コンセンサスによる決定を原則として明文上定める例もある (WTO 設立協定 9 条 1 項)。では、コンセンサス制の導入は裏口からの全会一致制の導入とあって良いだろうか。コンセンサス制と全会一致制との異同は？ [近年の WTO の「機能不全」はそのコンセンサス制に一因がある](#) との批判も強い。何が問題なのだろうか。

以下の文書は、「国連の実行におけるコンセンサスの意味」について世界保健機関 (WHO) の法律顧問からなされた照会に対し、国連法務部が回答したものである ([United Nations Juridical Yearbook](#), 1987, pp. 174-175.)。これを読んで、考えてみよう。

また、実際にはコンセンサスで決定を行うのが通常となっている (参照、[国連総会ページ](#) 下の方の “The search for consensus”) のはなぜかについても考えてきていただきたい。

5. MEANING OF CONSENSUS IN THE PRACTICE OF THE UNITED NATIONS

Letter to the Legal Counsel, World Health Organization

In reply to your memorandum of 4 August 1987 on the meaning of consensus in the practice of the United Nations, we would like to provide the following comments.

There is no established United Nations definition of consensus. However, in United Nations practice, consensus is generally understood to mean adoption of a decision without formal objections and vote; this being possible only when no delegation formally objects to a consensus being recorded, though some delegations may have reservations to the substantive matter at issue or to a part of it.

The fact that consensus is recorded does not necessarily mean that there is “unanimity”, namely, complete agreement as to substance and a consequent absence of reservations. For example, there are numerous occasions where States make declarations or reservations to a matter at issue while not objecting to a decision being recorded as taken by consensus.

There are certain further aspects to which we should also draw attention.

(a) Consensus decisions can be expressed in various ways. In its weakest form, that term is sometimes used to characterize any decision adopted “without a vote”, which may imply that while there is no formal objection to its being so adopted, the participating delegations do not consider themselves too closely associated with the adopted text. On the other hand, a decision may be expressly declared as having been adopted “by consensus”, implying that the decision was

arrived at as a result of a collective effort to achieve a generally acceptable text and consequently the participating delegations are considered to be more closely associated with the decision. It is the latter kind of decision by consensus that generally reflects the current usage of the term;

(b) With respect to the binding nature of decisions adopted by consensus, it should be noted that the legal status of a decision is not affected by the manner in which it is reached. Once adopted, it has the status of a legally adopted decision and the fact that it has been adopted by consensus or by means of a vote does not add to or diminish the legal value or significance of the decision in question. In other words, if a decision is of a binding character, adoption on the basis of consensus as opposed to adoption by means of a vote does not make the decision more binding or less binding. Adopted decisions are equal in status regardless of the manner in which they are adopted;

(c) If a delegation announces that it is not participating in the decision-making but does not prevent the Chairman from stating that the decision has been adopted by consensus, the Chairman can make such an announcement and then, in effect, the situation would be viewed as if such a State was not present when the decision was taken. Those delegations which do not expressly indicate that they do not participate in a consensus must be deemed to have participated in it.

Finally, as you are aware, it has become common practice for many organs of the United Nations to operate on the basis of consensus. At the same time, except in those rare cases where decision-making is formally limited to consensus, it is understood that delegations are entitled to request a vote and cannot be deprived of this right merely because the body concerned has agreed to operate by consensus. There are delegations, however, which contest the constitutional validity of express provisions limiting decision-making exclusively to consensus.

21 September 1987

5. 規範定立

国際機構の権限は、その設立文書 (constitutive instrument あるいは constituent instrument。「基本文書 basic instrument」と言うこともある) により明示的・黙示的に与えられたものに限られる。これまでに幾つもの例を見てきたように、その権限の中には国際法規範定立の要素を持つものが含まれることが通例である。

例が多いのは、国際機構による条約作成である。国連の場合、[憲章](#) 13 条 1 項(a)により国際法の法典化と漸進的発達⁵が総会の権限とされており、国連の様々な機関が種々の条約作成を担当している。その代表例が[国際法委員会\(ILC\)](#)であり、また、商事法・経済法分野に限定してではあるが、[国連国際商取引法委員会\(UNCITRAL\)](#)である (いずれも総会の補助機関)。条約作成は ILC や UNCITRAL のような常設機関が担当しなければならない理由はなく、特定の条約について ad hoc の機関が設置されることも多い (例、[国連事務局法務部法典化課が事務を担当する機関のリスト](#))。国連以外では ILO などの専門機関が条約作成を行っているのは既に見た。地域的国際機構では、[ヨーロッパ評議会\(外務省サイト\)](#)が[多くの条約作成](#)を行っている⁶。もちろん、条約の場合、諸国は当該条約に参加しない限り、その拘束を受けない。その意味で、条約作成は「立法」作業ではない。

他方、国際機構の活動には立法的要素を含むものもある。まず、機構の内部事項については、機構自身が立法を行わないと、機構が機能し得ない。明示的に定められている場合 (例、国連憲章 21 条、22 条、29 条、30 条) は当然として、そうでない場合にも黙示的権限が認められることはあり得る。たとえば、国連憲章 97 条以降は職員 (国際公務員) の地位・待遇に関する規則を定める権限について何も語っていないが、そのような規則がなければ事務局が機能するはずもなく、実際には、既に触れた[職員規則](#)が定められている。このような規範の拘束力の根拠は当該国際機構の設立文書に求められる。そこで、設立文書に由来する法という意味で、派生法(droit dérivé)あるいは二次法(secondary law)と呼ばれることがある。

機構それ自体以外の主体 (典型的には国家) を拘束する規範を定立する権限を有する機構もある。国連安全保障理事会の憲章 41 条・42 条の下での措置がその典型例である (拘束力の根拠は憲章 25 条)。たとえば、[北朝鮮に対する制裁措置](#)は、特定の物品の輸出禁止など、様々な規範を設定している。

なお、立法について極めて特殊な制度を有するのがヨーロッパ連合(EU)である (参照、EU の[通常立法手続](#))。

⁵ 「法典化」「漸進的発達」については国際法第一部で学ぶ。

⁶ ヨーロッパ評議会(the Council of Europe)はヨーロッパ連合(the European Union)とは別の国際機構であり、したがって当然ながら、EU の機関であるヨーロッパ理事会(the European Council)や EU 理事会(the Council of the European Union)とは全く異なる。

課題 1

その他にも、WHO ([WHO 憲章](#) 22 条)・ICAO ([シカゴ条約](#) 37 条、54 条 1 項、90 条(a))・OECD ([OECD 条約](#) 5 条(a)) など、「立法」権を有するとされる例はある。ただ、これらを「立法」という語で表現するのは適切でないようにも思われる。どう考えるべきか。

また、このうち ICAO については、[国連により作成されたテロ関連条約](#)の中に関連するものがいくつかある。たとえば、1971 年の民間航空の安全に対する不法な行為の防止に関する条約 (モントリオール条約) の 13 条を見れば、それが ICAO と何らかの関係性を有することがわかる。では、どのような場合に条約という形式が採用され、どのような場合にシカゴ条約の上記規定に基づく「立法」が用いられるのだろうか。

課題 2

9.11 テロを受けて、国連安全保障理事会は[決議](#) 1373 (2001)を採択した。また、それをさらに詳細化したような決議 1540 (2004)も採択している。これらは、安保理による「立法」の例とされることもある。どのような意味において「立法」なのだろうか。また、安保理が「立法」する権限は何に根拠づけられるのだろうか⁷。上記決議 2 つを読みながら考えてみよう。

以上

⁷ 詳しくは、村瀬信也 (編)『[国連安保理の機能変化](#)』(東信堂、2009 年)、浅田正彦「安保理決議 1540 と国際立法」[国際問題](#) 547 号 (2005 年) 35 頁。