

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。以下、条約と「立法」とに分けて議論する。

1. 条約

A. 国際機構における条約作成

国際機構において条約が作成されることは頻繁にある。国連の場合、[国連憲章](#) 13 条 1 項(a)により国際法の法典化と漸進的発達¹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²。

これらは、国家が当事者となる条約である。たとえば、[第三次国連海洋法会議](#)で作成された[国連海洋法条約](#)は、海に関する国際法規則をまとめたものとして、[多くの国の参加を得ている](#)。このような場合、国際機構は交渉の場であり、事務局等の機関が事務的・技術的支援さらには交渉内容の実質にかかる支援を行うことにより、条約交渉を促進する。ただし、国連海洋法条約の例を見ればわかるように、自らが当該条約の当事者になるものではない。

B. 国際機構による条約締結

国際機構自身が条約の当事者となることもある。国際機構が条約 (= 国際法上の法的拘束力を有する合意)³の当事者となる権限を有するかどうかは、当該国際機構の設立文書 (国連であれば国連憲章) 次第である。国連憲章では、43 条や 57 条に条約締結につ

¹ 「法典化」「漸進的発達」については国際法 (総論・領域) で学ぶ。

² 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](#)。

³ 条約については国際法 (総論・領域) で学ぶ。

いての規定がある。もちろん、明文規定がなくても黙示的権限に基づく条約締結の可能性があるのは、ここまでに学んだところから明らかである。

国際機構が条約の当事者となる場合、自らのために条約交渉を行わなければならない。条約交渉において当該国際機構を代表して署名するのは誰であるかは、それぞれの国際機構が決定することであり、一般論は難しい。国連が締結する条約の場合、事務総長が署名することもあれば(例、[スイスと締結した本部協定](#) (1946 年))⁴、事務次長(法律顧問)が署名することもある(例、日本と締結した[国連大学協定](#) (1976 年))⁵。国家が締結する条約の中に批准を要するものがあるように、国際機構が締結する条約についても当該機構の全構成員が参加する機関(国連であれば総会)の承認を要することがある(例、[国連特権免除条約](#) 36 条に基づいて締結される個別の特権免除条約)。

II. 「立法」

上に述べた条約の場合、当然ながら、諸国は当該条約に参加しない限りその拘束を受けない([条約法条約](#) 34 条)。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。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。

やや特殊な例が国連憲章 108 条に基づく憲章改正である。総会における 3 分の 2 以上の多数での決定は、もちろん総会という国連の機関の決定である。さらに、安保理全常任理事国を含む加盟国 3 分の 2 以上の批准があれば改正後の国連憲章が全国連加盟国(=全国連憲章当事国)を拘束することになる⁶ため、批准過程を時間差ある投票過程とする「安保理全常任理事国を含む加盟国 3 分の 2 以上」の多数による立法とみることができる。

⁴ [国連の本部はニューヨーク](#)だが、国連は世界各地に office を有している。中でも重要なのが [ジュネーブ本部](#)である。条約 PDF の 160 頁に [Trygve Lie](#) の名が見える。なお、条約名にある [Ariana](#) は地名である。

⁵ 東京にある [国連大学](#)に関する合意である。条約文 PDF の 10 枚目(374 頁)によれば、国連を代表して署名したのは Eric Suy である。[リンク先](#)の 1983-1987 に出てくる人である。

⁶ この点で、通常の数多数国間条約の改正とは大きく異なる。参照、[条約法条約](#) 40 条 4 項。

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。WHO ([WHO 憲章](#) 21 条・22 条 7)・ICAO ([シカゴ条約](#) 37 条、38 条、54 条(1)号、90 条(a))⁸・OECD ([OECD 条約](#) 5 条(a)) などがその例で、これらは国際機構が「立法」権を有する例だと言われることもある。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。

国家を拘束する国際機構の行為の典型例は、国連安全保障理事会の憲章 41 条・42 条の下での決定である (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。ただし、これらは個別具体的な措置である。

しかし、安保理はそうでない措置を執ることもある。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。決議 1540(2004)案の審議過程において、スペインは、「安保理は国際共同体全体のために立法している (“el Consejo está legislando para toda la comunidad internacional”）」と発言している ([S/PV.4950](#) (スペイン語版), p. 7)。どのような意味において「立法」なのだろうか。

なぜこのような内容のものが安保理決議という形式で採択されるのか。決議 1540(2004)案の審議過程で、シンガポールは次のように述べる。

⁷ これに基づき作成された国際保健規則 (IHR) については後日改めて検討する。

⁸ シカゴ条約には、同 37 条にいう international standards が法的拘束力を持つことは明示されていない。しかし、37 条の前段の文言 (“Each contracting State undertakes to collaborate”)、90 条(a)において通常の意味決定 (単純過半数 (52 条)) よりも重い 3 分の 2 以上の特別多数決が必要とされていること、90 条(b)の“coming into force”という文言などから、法的拘束力を有すると理解されている。ICAO 総会は、その第 1 回会期 (1947 年)において、standard を以下のように定義した。“Any specification for physical characteristics, configuration, materiel, performance, personnel, or procedure, the uniform application of which is recognized as necessary for the safety or regularity of international air navigation and to which Member States will conform in accordance with the Convention; in the event of impossibility of compliance, notification to the Council is compulsory under article 38 of the Convention.” Assembly Resolution A1-31, in [Resolutions Adopted by the First Assembly](#). なお、助動詞の“will”は法的拘束力のあることを示すために用いられることが (少なくともアメリカ英語においては) 珍しくない。Federal Department of Foreign Affairs (Switzerland), [Practice Guide to International Treaties](#), Edition 2015, p. 46, n. 136.

Singapore understands many of the concerns expressed here in this debate by some of the other delegations. For example, they question whether the Security Council can assume the role of treaty-making or of legislating rules for Member States. We agree that a multilateral treaty regime would be ideal. But multilateral negotiations could take years, and time is not on our side. Urgent action is needed. We therefore support the draft resolution under discussion. We agree that some of the details, such as the follow-up mechanisms and the reporting mechanisms, need to be ironed out. The draft resolution is only a first step. But we need to take that first step and tighten the current non-proliferation regime. The longer we take to act, the more time the terrorists have to plot against us.

([S/PV.4950](#), p. 25)

しかし、安保理が「立法」することについては、少なからぬ批判がある⁹。
決議 1373(2001)・1540(2004)に対しては、以下のような批判的見解が見られる。

Indeed, we are of the opinion that legal obligations can only be created and assumed on a voluntary basis. Any far-reaching assumption of authority by the Security Council to enact global legislation is not consistent with the provisions of the United Nations Charter. It is therefore imperative to involve all States in the negotiating process towards the establishment of international norms on the issue.

(Indonesia, [S/PV.4950](#), p. 31)

In this connection, we believe that international legal obligations, including those that relate to the field of disarmament, weapons control and non-proliferation, must not be imposed upon Member States without their participation and their sovereign acceptance, through the signing and ratification of the corresponding treaties and agreements that have been negotiated multilaterally.

(Cuba, [S/PV.4950](#), p. 30)

⁹ 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。

The non-proliferation of weapons of mass destruction is a universal concern, requiring the engagement of the whole membership of the United Nations. Under the current international law regime, which recognizes the sovereignty of States, the affected States should take part in the negotiation of any measure that seeks to impose obligations over and above existing treaties and conventions. That is why my delegation believes that the issue we are discussing here today belongs in the General Assembly, whose membership will be required by the terms of this draft resolution to at least align their national laws with it if these measures are to be implemented effectively.

(Namibia, [S/PV.4950 \(Resumption 1\)](#), p. 17)

学説上も、大きく分けて 2 つの批判が見られる。まず、憲章 40 条や 41 条が具体的状況における具体的措置しか想定していないことを根拠に、安保理はこのような「立法」を行う権限を持たないとする主張がある¹⁰。第二の類型の批判は、「立法」手続への参加およびその過程の透明性に鑑み、このような決議の採択は「不当」であるとするものである¹¹。どのように考えるべきであろうか。

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。EU 運営条約 ([Treaty on the Functioning of the European Union](#)) 288 条に 3 種の派生法 (規則 (regulation)、指令 (directive)、決定 (decision)) が示されており、これらは EU 構成国を拘束する (決定は名宛てされている場合のみ)。また、EU は立法手続においても特殊である (参照、EU の[通常立法手続](#))。これらについての詳細は第 3 部で学ぶ。

以上

¹⁰ Björn Elberling, "[The Ultra Vires Character of Legislative Action by the Security Council](#)", *International Organizations Law Review*, vol. 2, 2005, p. 337, p. 343.

¹¹ Alan Boyle and Christine Chinkin, [The Making of International Law](#), Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 114-115.