

## 1. 国際機構に類似する存在

ここまで、国際機構について法的な観点から検討を重ねてきた。しかし、根本に立ち返って「国際機構」を定義しようとする、なかなか容易でないことに気が付く。

たとえば、[1969 年の条約法条約](#)は、“‘international organization’ means an intergovernmental organization”という非常に単純な定義を採用している (2 条 1 項(i))。[1986 年の国際機構条約法条約](#)も同様である (2 条 1 項(i))。しかし、この定義によれば、WTO などは国際機構ではないことになってしまう。そこで、国連国際法委員会が 2011 年に採択した[国際機構責任条文](#)においては、もう少し広い定義が採用されている (2 条 (a))。

“international organization” means an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities”

この定義で十分だろうか。以下の例<sup>1</sup>を基に考えてみよう。

言葉の定義は、原理的に自由である。したがって、「国際機構とは何か」という問は、「どのようなものを『国際機構』として理解すべきか」という問に他ならない。「国際機構」と「国際機構に似ているが、違うもの」とをどのような基準で区別するのが適切なのか、あるいは何のためにそのような区別をするのか、を考えてみよう。

### 1. 国際決済銀行 (BIS)

[国際決済銀行 \(日銀サイト\)](#)<sup>2</sup>は、1930 年の BIS 条約 ([League of Nations Treaty Series, vol. 104](#), pp. 442-443) の附属書たる BIS 設立憲章 (同 pp. 444-447) により設立された。BIS 条約も BIS 設立憲章も国家間合意であり、設立憲章の 6 項には BIS の免除に関する規定も置かれている。しかし、BIS 条約 1 条は、この BIS 憲章がスイス法上の効果を与えられるべきと定めている。さらに、設立憲章 2 項は BIS の設立はこれまた条約附属書である定款 (同 p. 448 以下) により規律されると定めており、定款 1 条は BIS は株式会社として設立されると定めている。すなわち、BIS はスイス法上の法人 (株式会社) と考えられる。BIS 条約の起草過程において、BIS が “la qualité de personne juridique internationale” (国際法人としての資格) を有するとの原案が法律家委員会により作成されたが、国家代表会議において、この表現が何を意味するのかははっきりせず、将来に悪影響をもたら

<sup>1</sup> ここに挙げたもの以外にも類似の例は多い。参照、Shotaro Hamamoto, “Joint Undertakings”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, online edition, 2013. [電子リソースへのアクセス方法](#)。

<sup>2</sup> [矢後和彦「国際決済銀行の過去と現在」](#) (成城大学) 経済研究所年報 26 号 (2013 年) 97 頁。

しかねないとの懸念が示され、削除された<sup>3</sup>。もっとも、設立当初から、BIS の活動の根拠は国際法にあることなどを理由に BIS は国際法主体であるとの主張は見られた<sup>4</sup>。

設立から 50 年以上を経た 1987 年に、BIS とスイスとの間に、[スイスにおける BIS の法的地位に関する合意](#)が締結された。その 1 条は、以下のように定める。

Le Conseil fédéral suisse reconnaît la personnalité juridique internationale et la capacité juridique en Suisse de la Banque des Règlements Internationaux.

【仮訳】スイス連邦参事会は、国際決済銀行の国際法人格とスイスにおける法的能力とを承認する。

さらに、第 2 部 9. 「紛争処理 (2)」で触れた [BIS 対 Reineccius 事件](#)において、仲裁廷は 2002 年の [仲裁部分判断 \(Partial Award\)](#) で次のように述べた。

112. While the internal structure of the Bank was, according to Article 1 of the Statutes, “a Company limited by Shares,” and the Board of the Bank was comprised, on a permanent basis, of the governors of the central banks of the seven founding States and their nominees, the essential international character of the Bank is apparent from its treaty origin.

113. Moreover, the functions of the Bank were quintessentially public international in their character. [...]

[...]

118. For the above reasons, the Tribunal finds that the Bank for International Settlements is a *sui generis* creation which is an international organization.

1930 年時点と 2002 年時点とでどのように理解が変遷しているだろうか。

## 2. 国際捕鯨委員会 (IWC)

[国際捕鯨委員会](#)は、1946 年の[捕鯨取締条約](#) 3 条により設立された。[外務省サイト](#)によれば、「鯨資源の保存及び利用についての規則の採択」等を行う。捕鯨取締条約 1 条は、付表 (Schedule) は条約と一体不可分とされる。付表の改正は国際捕鯨委員会によってなされる (5 条) ([現在の付表](#))。3 条 6 項は、国連専門機関になるかどうか検討すべきことを定めている。事務局はケンブリッジにあり、イギリスとの間で[本部協定](#)が締結されている (1981 年、2000 年に改正されているが、講義での議論には関係しない)。

IWC は国際機構だろうか。

---

<sup>3</sup> John Fischer Williams, “The Legal Character of the Bank for International Settlements”, [American Journal of International Law](#), vol. 24, 1930, p. 665, p. 671-672.

<sup>4</sup> Benvenuto Griziotti, « La Banque des règlements internationaux », [Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye](#), 1932-IV, p. 353, p. 398.

### 3. 国際刑事警察機構 (Interpol)

前身の国際刑事警察委員会 (Commission internationale de la police criminelle) は、[1923 年の国際警察会議の決議](#)により設立された。この国際警察会議は、ウィーン警察の長により招集され、参加者は各国警察組織に属する者であり、国家代表として参加するものもあれば、私的資格で参加するものもあった<sup>5</sup>。したがって国家間の合意により設立されたとは言い難い。その後、1956 年に国際刑事警察機構 (International Criminal Police Organization) と改称し、略称として ICPO-INTERPOL を採用した。その際に採択された[設立規程](#) (リンク先は現行の 2016 年版) も条約の形態を取っていない。政治からの活動の独立性を図るために政府間ではなく警察機関間協力の形を取りつつ、活動しやすくするために国際機構「であるかのように」見えるように名称を変更したり旗を定めたりしたとされている<sup>6</sup>。

Interpol は、国連では当初 NGO として扱われていた。1968 年の経社理決議 1296 (XLIV) “Arrangements for consultation with non-governmental organizations” ([E/4548](#), p. 21) では、“Any international organization which is not established by intergovernmental agreement shall be considered as a non-governmental organization for the purpose of these arrangements” (パラ 7) とされており、このような認識に基づいていたものと思われる。しかし、1969 年に見直しの検討が始まり (経社理決定 Review of non-governmental organizations granted consultative status [[E/4715](#), p. 24(d)])、経社理決議 1296 (XLIV) を踏まえてももはや経社理との特別の協定が必要である (すなわち、non-governmental organization として扱い続けるべきではない) との決定が経社理 NGO 委員会で 1970 年になされ ([E/4799](#), paras. 16-19)、翌 71 年に同委員会で国連との協定案が採択され ([E/4945](#), paras. 6-11, Annex III)、続いて経社理で採択された (決議 1579 (L), [E/5044](#), p. 23)。

そして、Interpol は 1972 年にフランスと本部協定を締結 (1982 年に新たな本部協定が締結され、1972 年協定は終了) し、一定の特権免除を認められている<sup>7</sup>。1972 年の本部協定は[フランスの公式条約集に掲載](#)されており、1982 年の本部協定はフランスにより [2006 年になって国連に登録](#)されている ([国連憲章](#) 102 条)。また、[アメリカ合衆国の国際機構免除法](#)においても、Interpol は免除を共有する「公的国際機構 (a public international organization)」とされている (冒頭の定義条項)。[ドイツ](#)や[アルゼンチン](#)などの諸国や国連も、Interpol と締結した合意を条約として国連に登録している。さらに、[Interpol は国際](#)

<sup>5</sup> Mathieu Deflem, *Policing World Society*, Oxford University Press, 2004, p. 126.

<sup>6</sup> Michael Fooner, *Interpol*, Plenum Press, 1989, p. 67.

<sup>7</sup> 2008 年にさらに新たな本部協定が締結され、1982 年の本部協定は廃棄されている。2008 年の本部協定は、[フランス外務省の条約サイトには掲載](#)されているが、国連条約集には 2024 年時点で掲載されていない。

[機構条約法条約に加入](#)している。

国連事務局法務部は、この経緯を踏まえて 1982 年に以下のように述べている<sup>8</sup>。

It had gradually been recognized that the substance of the constitution or statute of an organization may be more relevant to the determination of the intergovernmental character of the organization than the form in which it is cast. Even if its constitution does not qualify as a formal international treaty, an international organization may well be called intergovernmental as a result of the role which that constitution ascribes to Governments with regard to such matters as membership, representation, financing, etc. A non-governmental organization may thus change its status to intergovernmental without a change to the non-treaty form of its statute, but as a result of appropriate amendments to the relevant provisions of the statute.

5. In the light of this possibility of an international organization acquiring intergovernmental status through changes to its existing constitution (which, incidentally, may be considered an international agreement in simplified form), it may be considered that the present constitutional provisions of INTERPOL fully justify the decisions of the Economic and Social Council to consider INTERPOL as an intergovernmental, rather than a non-governmental, organization.

Interpol は国際機構だろうか。

#### 4. バーゼル銀行監督委員会

[バーゼル銀行監督委員会](#) (1974 年設立) は、[自主資本規制など市中銀行に関するルール](#)<sup>9</sup>を作成している ([金融庁サイト](#))。

同委員会の法的地位は[同委員会憲章](#) 3 条 (“Legal status”) に記されており、構成員については 4 条に定められている ([構成員一覧](#))。

バーゼル銀行監督委員会は国際機構だろうか。

#### 5. 南極条約事務局<sup>10</sup>

[南極条約](#) ([外務省サイト](#)) 9 条は条約当事国 (の一部の) 代表の会合について定めているが、そのための機構については沈黙している。[南極条約事務局サイト](#)には、2004 年 9 月 1 日に事務局が“formally began operations”と記されている。設立文書は南極条約事務局に関する措置 1 (2003) であり、事務局が所在するアルゼンチンとの間で本部協定が締結されている<sup>11</sup>。

<sup>8</sup> [United Nations Juridical Yearbook 1982](#), pp. 179-180.

<sup>9</sup> 久保田隆「金融監督規制に関する国際制度の展開」[論究ジュリスト](#) 19 号 (2016 年) 43 頁、藤田勉『[グローバル金融規制入門](#)』(中央経済社、2015 年)。渡部訓「[金融システム安定のための国際協力の起源と発展](#)」[経営と制度](#) 8 号 (2010 年) 1 頁。

<sup>10</sup> 柴田明穂「南極条約事務局設置の法的意義」[岡山大学法学会雑誌](#) 53 巻 3・4 号 (2004 年) 533 頁。

<sup>11</sup> それぞれ、[南極条約協議国会議 26 回会期最終報告書](#)の 50-52 頁、53-61 頁に掲載されている。

南極条約事務局は国際機構だろうか。

## 6. 赤十字国際委員会 (ICRC)

[同委員会サイト](#)の Q4「ICRC は NGO？ それとも国際機関？」を参照されたい。[外務省サイト](#)によれば、「スイスの国内法人ですが、[ジュネーブ諸条約](#)にもその役割が明記されています」とある ([同委員会サイト](#)も参照)。

同委員会と[スイス連邦参事会](#)との [1993 年の合意](#)は、その第 1 条で、上記 1. 国際決済銀行とスイス連邦参事会との 1987 年の合意とほぼ同文の規定を置いている。

ICRC は国際機構だろうか<sup>12</sup>。

## 7. グローバルファンド (The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria)<sup>13</sup>

[グローバルファンド](#)は、発展途上国におけるエイズ・結核・マラリア対策のために資金を提供する仕組みとして、2002 年にスイス法人として設立された。[定款](#)1 条には、ジュネーブ商業登記簿に登録されることが定められている。ファンドの理事会において投票権を有する[理事](#)20 名のうち、5 名が私的アクター (先進国 NGO、途上国 NGO、企業、財団、被援助集団) の代表とされている (定款 7 条 1 項)。

[グローバルファンドもスイス連邦参事会と合意を 2004 年に締結](#)しており、やはり、「国際法人格とスイスにおける法的資格」が認められている (1 条)。さらに、その合意においてはスイスにおいてグローバルファンドが享有する免除についても詳細な規定が置かれている。また、[アメリカ合衆国の国際機構免除法](#)においても、Global Fund は免除を共有する「公的国際機構 (a public international organization)」とされている (冒頭の定義条項。§288f-6 も参照)。加えて、[Global Fund の支援を受ける 10 か国](#)が Global Fund に特権免除を与える「[合意](#)」の当事国となっている。その上、Global Fund の職員は、雇用問題に関する紛争につき[国際労働機関 \(ILO\) 行政裁判所を利用することができる](#)。

グローバルファンドは国際機構だろうか。

## II. 国連以外の国際機構 (に類似する存在) と国連との関係

ある国際的な仕組みを創設する際、それと国連との関係をどうするか、ということがしばしば問題となる。

---

<sup>12</sup> 望月康恵「[赤十字国際委員会 \(ICRC\) の実態と活動](#)」関西学院大学人権研究 18 号 (2014 年) 1 頁。

<sup>13</sup> 濱本正太郎「国際法から見た公私パートナーシップ」[法律時報](#) 93 卷 1 号 (2021 年) 60 頁。

## 1. 専門機関と related organizations

専門機関 (specialized agencies) (憲章 57 条) は、独立の国際機構であって、国連と特定の協力関係にあるものを指す (憲章 58 条・63 条・64 条・66 条・70 条)。公定訳では専門「機関」と訳されているが、それぞれが個々の国際機構であることに注意されたい。これらが国連とは別個の国際機構として設立されたのには、国連設立当初は国連が普遍的参加を得られるとの確証はなかったこと、専門技術的問題は政治的問題と切り離すのが安全と考えられたこと、国連加盟国の全てがこれら専門技術的問題の全てに関与しようとはしないだろうと予測されたこと、等の事情がある<sup>14</sup>。具体的な協力関係は、当該専門機関と国連との間に締結される協定 (憲章 57 条 1 項、63 条) に定められる (例、[WIPO と国連との協定](#))。

専門機関となるメリットは何か。上記協定に基づいて国連の活動に一定程度参加できる (参照、WIPO と国連との協定 3 条) ことのほか、法的には、国連専門機関特権免除条約の適用を受けるようになることが重要である (第 2 部 10. の講義資料参照)。ただし、それ以外にどのようなメリットなり特徴なりがあるのかは、必ずしもはっきりしない。

[国連サイト](#)を見ると、“UN family”なる表現に気がつく。また、[the United Nations System](#) と呼ばれることもある。The United Nations System の PDF を見てみると、そこに専門機関が含まれていることが判る。よく見てみると、報道等で頻繁に目にする IAEA や WTO が専門機関ではなく“related organizations”なるカテゴリーに含まれている。なぜ、IAEA や WTO は専門機関ではないのだろうか。IAEA については国連憲章 57 条を読み直してみれば気がつくだろう。IAEA は、経済社会理事会とのみならず、総会や安保理とも一定の関係を結んでおり、とりわけ安保理との関係は密である ([1956 年の国連と IAEA との合意 \[1957 年発効\]](#))。Related organizations に含まれているものを見て、IAEA と同じような事情で説明できそうなものは他にないか考えてみよう。

WTO についてはどうだろうか。公式文書にはほとんど記録が残されていないが、WTO 設立準備委員会において国連との公式な制度的関係に入る必要はないとされ ([WT/PC/R, para. 54](#))、それに基づいて国連に対して限定的範囲での協力関係に入りたい旨の書簡 ([E/1995/125, Annex I](#)) が送られ、それに留意するとする経社理決議 1995/322 ([E/1995/95, p. 95](#)) が出されている。さらに、[WTO サイト](#)などを見ながら考えてみよう<sup>15</sup>。

国際刑事裁判所 (ICC) も専門機関ではない。[ローマ規程](#)起草時、専門機関としての設立の可能性も検討されていた (設立準備委員会報告書 [A/AC.249/1998/L.10, para. 22](#)) が、スイスが ICC の国連からの独立性確保の必要性を強調するコメント

---

<sup>14</sup> Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, [International Institutional Law](#), 6th revised ed., Leiden, Brill, 2018, pp. 1136-1137, §1692.

<sup>15</sup> John Jackson, [The World Trade Organization: constitution and jurisprudence](#), London, Royal Institute of International Affairs, 1998, p. 52 では、WTO 構成国の間に国連の非効率性に関する不信があったとされている。

([A/AC.249/1998/WG.7/DP.1](#) [英訳], paras. 1-7) を出し (ただし専門機関として設立する選択肢を明示的に否定してはいない)、その後は専門機関としての設立は検討されていない (設立準備委員会報告書 [A/AC.249/1998/L.19](#) に 2 条の案として示されている [A/AC.249/1998/WG.8/CRP.1](#))。

では、これら **related organizations** と専門機関とは、どのような違いがあるか。まず、**related organizations** は専門機関ではないので、国連専門機関特権免除条約の対象にならない。たとえば、ICC を見ると、その特権免除はローマ規程 48 条に根拠を置く。つまり、ICC は、もし専門機関であったならば中国・インド・ロシアなどで特権免除を享有するが ([専門機関特権免除条約当事国リスト](#))、専門機関ではないのでローマ規程非当事国たるこれら諸国 ([ローマ規程当事国リスト](#)) で特権免除を享有することはない。

ただし、この点を除けば、専門機関との違いは必ずしも明らかではない。まず、**related organizations** も、[United Nations Common System](#) に参加することができる (United Nations Common System と United Nations System とは異なることに注意)。Common System に参加すると、職員の給与や待遇につき共通の規則に従うことができ、個々の **related organizations** がそのような規則を一から作らなくても良くなる上、これに参加する国際機構間での転職が容易になる (=適材適所の雇用が容易になる) というメリットがある。また、職員の雇用に関する紛争について国連の内部司法手続 (行政裁判所) を用いることが可能である (例、[ITLOS と国連上訴裁判所との合意](#))<sup>16</sup>。それ以外にも、国連との協力関係の具体的なところは国連との協定 (上記) 次第であるので、専門機関と比べて国連との関係が薄くなるとは当然には言えない。

## 2. 人権条約機関

やや変わった立場にあるのが、[人権条約により設置される条約機関](#) である<sup>17</sup>。たとえば、[自由権規約人権委員会](#) の場合、その根拠は[市民的及び政治的権利に関する国際規約 \(自由権規約\)](#) 28 条以下の諸規定である。国連との協力関係は 35 条・36 条・37 条・43 条に定められている。これを見る限り、あたかも国連機関のように見え、報道でも「[国連の自由権規約委員会](#)」と表現されることが多いが、総会や安保理の補助機関ではなくあくまで条約 (自由権規約) に基づいて設立された機関であるため、厳密には国連機関ではない。国連加盟国のすべてが自由権規約の当事国になる必然性はどこにもないことを考えると、なぜ国連が委員に謝金を支払い (35 条)、委員会が国連職員の支援を受けて国連の施設を利用できる (36 条・37 条) のか、説明がつかないとも考えられる (自由権規約起草時におけるソ連の主張。 [E/CN.4/SR.240](#), p. 9; [E/CN.4/SR.243](#), p. 10)。これに対

<sup>16</sup> **Related organizations** は、国連の内部司法手続ではなく [ILO の行政裁判所を利用することもできる](#)。ただし、これは専門機関についても同様であり、この点においても専門機関と **related organizations** との間に差はない。

<sup>17</sup> その役割については、「国際法 (対人管轄・紛争)」で学ぶ。

し、フランス代表 (René Cassin) が、ソ連の問題提起は「原則の問題」にかかるとした上で、国連加盟国全体で負担すべきと述べ (E/CN.4/SR.243, p. 10)、多数決でフランスの主張が支持されている (同 p. 13)。フランスの主張は法的にどう根拠付けるべきであろうか。

なお、自由権規約人権委員会として国際法人格を有することを示すものは一切なく、自由権規約人権委員会それ自身が国際機構であるとは言えない。

以上