

1. 国際機構の内部構造

1. 機構の機関 (講義では扱わない。質問は歓迎する。)

国際機構 (organization) は法人であり、法人の内部に機関 (organs) が設置される。一つ一つの機関は国際法人格を有さない¹。外務省は international organization を「国際機関」と訳し、たとえば World Trade Organization は「世界貿易機関」という日本語名称が「公定訳」²であるが、organ と organization とを混同しないようにするため、講学上は organization を「機構 (あるいは組織)」、organ を「機関」として明確に区別する。

国際機構がどのような機関を有するかについて、あらゆる国際機構に共通する規則は存在しない。ただし、一般的傾向としては、機構構成員の全てが参加する全体会 (例、[国連総会](#)) と、一部のみが参加する制限的機関 (例、[国連安全保障理事会](#))、機構構成員は参加せず機構の事務を扱う事務局 (例、[国連事務局](#)) の三種の機関を多くの国際機構に見ることができる。

機構内の諸機関間でどのような権限配分・役割分担がなされるかは、当該機構の設立文書による。国連の場合、安全保障分野については総会と安全保障理事会との間に一定の権限の重複が見られ (憲章 11 条・12 条)、問題が生じることがある。総会と[経済社会理事会](#)・[信託統治理事会](#) (休止中) との関係については明文規定が置かれている (60 条・85 条)。[国際司法裁判所](#)も国連の機関であり (7 条・92 条)、安全保障理事会との権限関係で問題を生じることがある (詳細は後日)。

国連憲章 7 条は、前段落に挙げた諸機関を「主要機関 the principal organs」としている。これらは、設立文書 (国連憲章) により設置されている。これに対し、設立文書により設置される機関により設置される機関があり、国連の場合、それを補助機関 (subsidiary organs) と呼ぶ (国連憲章 7 条 2 項・22 条・29 条)。総会には、[第一から第六までの委員会](#)、[信任状委員会](#)、[一般委員会](#)、[軍縮委員会](#)など専門分野ごとの委員会、[その他小規模の委員会](#)、[人権理事会](#)など「理事会」の名称を有するもの、[作業部会](#)、[その他](#)、実に多くの補助機関が設置されている。安全保障理事会も、経済制裁等を扱う[各種制裁委員会](#) (Sanctions タブにカーソルを合わせると各委員会のページへのリンクが出てくる) のほか、[平和維持活動部隊](#)、[旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所](#)、[ルワンダ国際刑事裁判所](#)、[国際](#)

¹ 国際機構の内部にのみ妥当する「内部法」を想定する場合、そのような内部法秩序においては個々の機関 (例えば、国連内部法であれば総会や安保理) が法人格を有することになる。本講義では内部法に関する問題には深く立ち入らない。内部法につき、黒神直純「国際機構の内部的責任について」[国際法外交雑誌](#) 101 巻 2 号 (2002 年) 219 頁、219-223 頁。

² 外務省による翻訳。国会承認 (日本国憲法 61 条、73 条 3 号) の際に国会に提出され、官報や[外務省編纂の条約集](#)に掲載される。外務省所轄事務には「条約その他の国際約束及び確立された国際法規の解釈及び実施に関すること」([外務省設置法](#) 4 条 5 号) が含まれる。翻訳も解釈に含まれると言える。

[刑事裁判所残余メカニズム](#)などの[さまざまな補助機関](#)を設置している。誤解されがちなのは[人権理事会](#) (Human Rights Council) である。理事会 (Council) という、安保理などと同様の名称を持つ³が、これはあくまで国連総会によって設置された補助機関である ([国連総会決議 60/251](#))。

補助機関の権限は、それを設置する機関 (親機関) の権限の範囲内で、設置機関が決定する。その意味で補助機関は設置機関に従属するが、前回の講義で議論したように、設置機関は自らを拘束する決定を下す補助機関を設置することも妨げられない。

[国連工業開発機関](#) (UNIDO) はやや特殊な例である。UNIDO は、“Organization” という名称を持ちながら、当初は総会の補助機関として設立された ([国連総会決議 2152 \(XXI\)](#))。その後、1979 年に [UNIDO 憲章](#)が条約として採択され、国際機構となった。

2. 国際公務員

国際機構は法人である。したがって、実際に何らかの行動をとる際には、自然人の関与が必要である。まずは、「国際公務員」とも呼ばれるそのような職員とはどのような人たちで、実際にどのような仕事をしているかを知る必要がある。[外務省国際機関人事センター](#)のサイトを隅から隅まで読んでくること⁴。併せて、[UN Careers](#)・国連広報センター「[国連で働く](#)」も見てくること。[国際公務員となる日本人が少ない](#)ことは常に話題になる。

(1) 職員規程・規則

国際機構とその職員との関係は、当初は契約⁵に基づくのみであったようであるが、

³ 経済社会理事会の補助機関であった人権委員会 (Commission on Human Rights) を改組・強化する必要があると考えられ、アナン事務総長が「主要機関または総会の補助機関として」人権理事会を設置する提案をした ([A/59/2005](#), para. 183)、という経緯がある。

⁴ さらに、赤坂清隆『[国際機関で見た「世界のエリート」の正体](#)』(中公新書ラクレ、2014年)、横山和子『[国際公務員になるには](#)』(ぺりかん社、2020年)、吉田晶子『[国際機関のリーガル・アドバイザー](#)』(信山社、2021年)。

⁵ 現在でももちろん契約は締結される。前回の講義で見た [1954 年勧告的意見](#)は、国連について次のように述べる。

[p. 53] Such a contract of service is concluded between the staff member concerned and the Secretary-General in his capacity as the chief administrative officer of the United Nations Organization, acting on behalf of that Organization as its representative. When the Secretary-General concludes such a contract of service with a staff member, he engages the legal responsibility of the Organization, which is the juridical person on whose behalf he acts.

1922 年には国際連盟の職員規程 (Staff Regulations) が採択されている⁶。国際連合でも、[国連憲章](#) 101 条 1 項に基づく職員規程 ([リンク先](#)の Download the full Staff Regulations and Staff Rules document に掲載) が定められている。さらに、職員規程の前文 (Scope and purpose) に基づき、事務総長が職員規則 (Staff Rules) を定めている (上記 document に規程と並んで規則が挙げられている)。職員規程・規則は国際機構ごとに異なる (例、[WHO](#))。

(2) 行政裁判所

そして、職員身分保障のための制度として、[裁判機関](#)が設置されている。そのような裁判機関 (国際機構の「行政裁判所 administrative tribunal」という) は、[ILO](#)、[世界銀行](#)、[IMF](#) 等にも設置されており、また、[ILO 行政裁判所の管轄権を認めている国際機構](#)も多い。[アジア開発銀行](#)、[EU](#) など、地域機構にも同種の裁判機関が用意されていることがある。

職員 (被用者) と国際機構 (雇用者) との間の紛争がこれら行政裁判所で扱われる場合には、上記契約や職員規程・規則に基づいて審理がなされるが、そこに書かれていることだけで結論を出せない場合は、「法の一般原則」が援用されることが多い。[国連行政紛争裁判所 \(第一審\)](#)⁷・[上訴裁判所 \(上訴審\)](#)⁸における「法の一般原則」の適用につき、[国連総会決議 69/203](#) は以下のように述べる。

37. *Also reaffirms that recourse to general principles of law and the Charter of the United Nations by the Tribunals is to take place within the context of and consistent with their statutes and the relevant General Assembly resolutions, regulations, rules and administrative issuances;*

ここでいう「法の一般原則」は国際司法裁判所規程 38 条 1 項(c)の「法の一般原則」と同じではない。後者は明確に国際法である (38 条 1 項柱書) が、行政裁判所で適用さ

⁶ 1921 年に暫定規程が、1922 年に規程が採択されている。Karen Gram-Skjoldager and Haakon A. Ikonou, “[Making Sense of the League of Nations Secretariat](#)”, *European History Quarterly*, vol. 49, 2019, p. 420, pp. 431-435 (「[電子リソースへのアクセスについて](#)」). 原本は[ジュネーブの国際連盟公文書館](#)に行かなければ見られないようである。

⁷ 第一審裁判所は英語では United Nations Dispute Tribunal であり、これをそのまま訳すと「国連紛争裁判所」となる。ただ、この名称ではどういう裁判所か理解しにくいので、仏語名称の [Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies](#) に基づき「国連行政紛争裁判所」と訳す。

⁸ 前回講義で見た 1954 年の勧告的意見で扱われたのは、一審制の国連行政裁判所であった (その時期の制度につき、太寿堂鼎「国際連合行政裁判所」田畑茂二郎 (編)『[国際連合の研究 第二巻](#)』(有斐閣、1963 年) 190 頁)。その後制度改革がなされ、現在では二審制となっている。この制度改革につき、黒神直純「国連行政裁判所の改革について——国連紛争裁判所と国連上訴裁判所の設立——」『[法学と政治学の新たなる展開](#)』(有斐閣、2010 年) 225 頁、黒神直純「国連における行政裁判所制度の確立」『[現代国際法の潮流 1 \[坂元茂樹・薬師寺公夫古稀記念\]](#)』(東信堂、2020 年) 241 頁。

れる「法の一般原則」は国際人権条約に加えて各国公務員法の比較に基づくものであり、その法的地位は必ずしも明確でないままに適用されてきている。内容を見ても雇用紛争に特化した「法の一般原則」であり、たとえば、「辞職の申し出は、雇用者の同意を得て効力を生じるまでの間、取り下げることができる」⁹、あるいは「(国際)公務員は、一般論として、自らに関する決定を国際機構が行う際に依拠する(あるいは依拠しようとする)証拠のすべてを知らされなければならない」¹⁰などが適用されている。より一般的に、不正行為を行ったとして処分を受けた職員がその処分を不服として申し立てた事件において、次のように述べられている¹¹。

III. The jurisprudence thus has been developing and definitions have been refined. In reviewing this kind of quasi-judicial decision and in keeping with the relevant general principles of law, in disciplinary cases the Tribunal generally examines (i) whether the facts on which the disciplinary measures were based have been established; (ii) whether the established facts legally amount to misconduct or serious misconduct; (iii) whether there has been any substantive irregularity (e.g. omission of facts or consideration of irrelevant facts); (iv) whether there has been any procedural irregularity; (v) whether there was an improper motive or abuse of purpose; (vi) whether the sanction is legal; (vii) whether the sanction imposed was disproportionate to the offence; (viii) and, as in the case of discretionary powers in general, whether there has been arbitrariness. This listing is not intended to be exhaustive.

(3) 派遣 (secondment)

国連憲章 100 条に、“the staff”への言及がある。どのような職員でなければならないとされているか。また、それはなぜか。それを踏まえると、国連加盟国からの派遣(国連加盟国政府が、自国公務員を国際機構に期限付任用させること)が問題となり得る。このような制度は、国連憲章 100 条の下で認められるか?

この問題に関する代表的裁判例である [Qiu, Zhou and Yao v. Secretary-General of the United Nations](#) (United Nations Administrative Tribunal, Judgment No. 482, 25 May 1990) を見てみよう¹²。申立人は、いずれも中国国籍を持ち、1984 年に中国語逐語議事記録担当官とし

⁹ [Renault](#), Judgment No. 856, ILO Administrative Tribunal, 10 December 1987, para. 3.

¹⁰ [Judgment No. 2229](#), ILO Administrative Tribunal, 16 July 2003, para. 3(b).

¹¹ [Kiwamuka](#), UN Administrative Tribunal, Judgment No. 941, 19 November 1999. これは、二審制となる前の国連行政裁判所である。

¹² 同事件に関する日本語での解説は、黒神直純『[国際公務員法の研究](#)』(信山社、2006 年) 85 頁以下(同書は、国際公務員の地位を理解するために極めて有益である)。事件の背景につき、[“Chinese at the U.N. Seeking to Keep Jobs”](#), *New York Times*, 5 January 1990, p. A8.

て 5 年任期で国連事務局に採用された。任用書には、中国政府からの派遣であることが明記されていた。5 年後、申立人が、[国連総会決議 37/126](#) (IV のパラグラフ 5) および [38/232](#) (VI のパラグラフ 5) に基づいて終身任用を求めたところ、事務総長はそれを拒否した。そこで、申立人は国連職員としての地位の確認を求めて国連行政裁判所 (当時) に提訴した。裁判所は、以下のような判断を示した。

XXIII. The Tribunal finds that the conditions laid down for an official to be on secondment are not fulfilled in this case. The Applicants' status was not, in fact, "defined in writing by the competent authorities in documents specifying the conditions and particularly the duration of the secondment". Such documents, if they exist, have not been brought to the attention of the Applicants. The Applicants were not on genuine secondment within the meaning given to that term in Judgement No. 192, which reaffirms the definition established in Judgement No. 92, Higgins (1964): "... the term 'secondment' ... implies that the staff member is posted away from his establishment of origin but has the right to revert to employment in that establishment at the end of the period of secondment and retains his right to promotion and to retirement benefits ..." (Judgement No. 192, para. IV).

[...]

XXIX. More generally, the Tribunal considers that the limits of the Secretary-General's discretionary powers are governed by the following principle established by the Tribunal's consistent case-law: the Secretary-General may not legally take a decision which is contrary to the Charter, in particular to Articles 100 and 101, or to the provisions of the Staff Rules and Regulations.

XXX. In this connection, the Tribunal agrees with the Respondent that the Secretary-General has the right to consult the Governments of Member States when he exercises his power of appointment, provided however that such consultation should not contravene the principles referred to in the preceding paragraph.

As the Tribunal states below, it holds that, in the present case, by accepting the position advocated by the Government consulted, the Secretary-General has not acted in conformity with the foregoing principles.

[...]

XXXIII. In keeping with the wishes expressed by the Chinese Mission, there is nothing to prevent the maintenance of a rotation system. The Tribunal considers that a rotation system is not unlawful per se. Such a system can and must serve the interests of the United Nations and the Member State concerned by providing a pool of Chinese-language translators, verbatim reporters and interpreters, while at the same time developing their knowledge and command of foreign languages. Such training will be very useful in the development of relations between the United Nations and China when those experts return home permanently.

But in the opinion of the Tribunal, the rotation system must be established on a precise legal basis - through secondment in accordance with the terms governing secondment and without ruling out career appointments, pursuant to General Assembly resolution 37/126.

この判決の後、国連総会は以下の内容を含む[決議 47/226](#)を採択した。

2. **Secondment**

Reaffirming that there are differences inherent in the secondment of staff from government service to the United Nations and secondment between agencies of the United Nations common system,

1. **Reaffirms that secondment from government service is consistent with Articles 100 and 101 of the Charter of the United Nations and that it can be beneficial to both the Organization and Member States;**

2. **Decides that secondment from government service should, irrespective of the length of its period, be based on a tripartite agreement between the Organization, the Member State and the staff member concerned;**

この決議により職員規程 4.1 が以下のように改正された。

"Regulation 4.1: As stated in Article 101 of the Charter, the power of appointment of staff members rests with the Secretary-General. Upon appointment, each staff member, including a staff member on secondment from government service, shall receive a letter of appointment in accordance with the provisions of annex II to the present Regulations and signed by the Secretary-General or by an official in the name of the Secretary-General."

そこにいる annex II (letter of appointment [任命書]) も改正され、派遣職員の任命書について次の規定が置かれた。

"(c) The letter of appointment of a staff member on secondment from government service signed by the staff member and by or on behalf of the Secretary-General, and relevant supporting documentation of the terms and conditions of secondment agreed to by the Member State and the staff member, shall be evidence of the existence and validity of secondment from government service to the Organization for the period stated in the letter of appointment.";

派遣は他の国際機構でも見られる。派遣先国際機構において当初のポストと異なる下級のポストに途中から異動させられた者が訴えた事件において、ILO 行政裁判所は次のように述べている¹³。

Ms V. makes a fair point that her non-renewal could appear damaging to her reputation and the Tribunal notes that it is generally in the interest of national governments to have their staff working on secondment with the various international organizations, as it is seen as a kind of national 'representation' which benefits both parties.

近年問題になっているのは、加盟国から派遣されて平和維持活動における国連の軍事・警察職員となる者である¹⁴。2013 年の事務総長報告において、派遣の際になされる契約に反して、当該職員母国が当該職員を契約期間満了前に帰国させることを希望する実行があることが指摘された (A/67/723, para. 86)。軍隊・警察職員が緊急に必要になりうることは理解できるため、事務総長報告でもそのような母国の希望については legitimate と表現されている (同上)。その後検討が進められ、2014 年の事務総長報告 (A/68/495) では、以下のようなより根本的問題が指摘された。

2. Under the existing arrangements, seconded military and police personnel recruited against posts remain in active-duty status with their national Governments while at the same time serving as United Nations staff members appointed under a letter of appointment signed by them and by, or on behalf of, the Secretary-General. By remaining in active duty with both the national Government and the United Nations, and thereby being subject to the regulations and rules that govern their service with both entities, seconded personnel have a dual loyalty and/or existing legal obligations, which can give rise to a conflict of loyalty. In addition, the national legislation of some Member States prohibits Government personnel on secondment to an outside organization from accepting financial remuneration and benefits directly from that organization. In such cases, the seconded personnel come into conflict with staff regulation 1.2 (j), whereby "[n]o staff member shall accept any honour, decoration, favour, gift or remuneration from any Government".

しかし、現時点までに進展が見られるのは、上記の“In addition,”以下に書かれている

¹³ [Judgment No. 3409](#), ILO Administrative Tribunal, 11 February 2015, para. 10.

¹⁴ 2015 年までの経緯につき、[Repertory of Practice of United Nations Organs, Charter of the United Nations, Article 100](#), Supplement No 11 (2010-2015), volume 6, pp. 89-92, paras. 225-232.

給与の二重払い問題のみのものであり、しかもそれについても 4 か国と何らかの合意がなされたにとどまっている (事務総長 2020 年報告 ([A/74/700](#), para. 7)、2024 年報告 ([A/78/602](#), paras. 30, 34))。

(4) 事務総長

職員の中でやや特殊な地位を有するのが、それら職員の長である。国連の場合、[事務総長](#)がそれである。事務総長の任務は、国連憲章 98 条・99 条に一応の規定があるが、実際には黙示的権限を駆使して様々な活動を行っている。その中立的立場を利用して、またその限界内で、国際紛争における仲介など一定の政治的役割を果たす。慣行として、1 期 5 年、最長 2 期任命される。独立性の観点からは、1 期をより長くして再任不可とすべし、との意見もある。どう考えるか？

II. 意思決定過程

1. 拒否権

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¹⁵、なぜ現在まで継続している¹⁶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

¹⁵ 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。

¹⁶ 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 15・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。

crimes against humanity”とする。しかし、この決議案は提案国により取り下げられた (否決されるよりは取り下げる方がましとの判断か)。もっとも、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 ([A/70/PV.13](#) フランス語版 45 頁、英訳版 41 頁)。

その後、2022 年に[総会決議 76/262](#) が採択された。2012 年の決議案は取り下げられたのに、この決議は採択に至ったのはなぜか。この決議はコンセンサス (下記 4.) で採択されている ([A/76/PV.69](#), p. 8) もの、常任理事国のうち中・米・英がこの決議に賛意を表明した (仏の態度は前段から推測可能) 一方で、ロシアは明確に否定している (p. 15)。その後の 78 回会期での議論 ([A/78/PV.3](#), p. 3) を見ると、ロシアは決議 76/262 で黙示的に求められている説明を行っているとも言えるが、だとすると決議 76/262 にはどのような意味があるだろうか¹⁷。

2. さまざまな意思決定方法とその基盤

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。

- 国連
 - [国際司法裁判所規程](#) 10 条 “an absolute majority”
 - 国連憲章 18 条 2 項 “two-thirds majority of the members present and voting”
 - 国連憲章 108 条 “two-thirds of the members”
 - 国連憲章 27 条 3 項 “nine members”
- [国際通貨基金 総務会 \(Board of Governors\) ・ 理事会 \(Executive Board\)](#)
 - [IMF 協定](#) 3 条 2 節(c) “eighty-five percent”
 - 同 12 条 2 節(d) “two-thirds”
 - 同 12 条 5 節(c) “a majority”
- [世界銀行](#)
 - [総務会 \(Boards of Governors\)](#) [票数](#) (“Country”)
 - [理事会 \(Boards of Directors\)](#) [構成](#) [票数](#) (“Constituency”)

¹⁷ 瀬岡直「[「ウクライナ情勢に関するロシアの拒否権行使の合法性」](#) 国際法学会エキスパート・コメント No. 2024-1。

- [アフリカ開発銀行](#) [投票権](#)
- [国際コーヒー機構](#) 理事会 ([国際コーヒー協定](#) 12 条)

3. 意思決定方法の変遷 IFAD を例に

[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¹⁸。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

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。前回講義でも触れたように、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、2 年経てば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注目されたのが、

¹⁸ 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 卷 3・4 号 (1983 年) 655 頁。

コンセンサスである。すなわち、1964 年の第 19 回総会開会（この問題でもめたため、通常 9 月開会のところ 12 月開会となった）に際し、事務総長が『『反対なし』で処理できる問題以外は扱わない』とすることを提案し、その提案が“no objections”により“agreed”され ([A/PV.1286](#), paras. 7-11)、その後当該会期の意思決定は全てそのような方法でなされたのである ([19 回会期で採択された決議一覧](#)。左から 4 つめのコラムに表決記録がある)。

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 ([78 回会期で採択された決議一覧](#))。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)。

コンセンサスについては、以下の疑問があり得る。

- コンセンサス制と全会一致制との異同は
 - 上記「1. 拒否権」で見たように、総会決議 76/262 はコンセンサスで採択されたが、ロシアは明示的に反対の意思を表示している。にもかかわらずコンセンサスで採択されたのはなぜか。
- 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](#) 中ほどの“Decision making”) のはなぜか
- [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。

これらの問題を考えるために、以下の文書を読んでみよう。これは、「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.)。

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

以上