

国際連合及び専門機関における 多数国間条約の締結過程

篠原 梓

I 問題の所在

18世紀後半から19世紀にかけてのヨーロッパにおける産業革命の進展は、科学技術・交通通信の飛躍的な進歩をもたらし、その結果国際社会は従来よりもはるかに緊密な関係を持つに至った。このような国際関係を秩序づけ、規律していく規範の必要性から、立法的な内容を持つ多数国間条約が、19世紀後半からさかんに締結され始めた。これと時を同じくして、継続的な国際関係の処理に当たる国際事務局が多数国間条約によって設立され、今世紀に入ってからの有機的な組織化を経て、今日の国際機構へと発展してきている。すなわち多数国間条約と国際機構とは、ともに国際社会の共通利益の実現・国際協力の促進を目的として作り出された、現代国際法を特徴づける制度であると言える⁽¹⁾。

多数国間条約と国際機構とは、国際社会において同一の機能・目的を持つ並列的な関係に止まらない、より密接な相互依存関係にあるとみられる。多数国間条約によって設立された国際機構、中でも国際連合のような普遍的機構は、現在のところ主権国家に上位して立法権限を行使する超国家的な存在とはみなされない⁽²⁾。従ってその活動の成果を実効的な規範として定着させていくためには、更に多数国間条約を準備・作成し、国家の同意を得ることが不可欠となってくる⁽³⁾。他方、多数国間条約特に国際社会の共通利益の実現を目的とし、それ故国家の普遍的な参加を指向する一般的多数国間条約⁽⁴⁾の締結は、その準備・作成における国際機構の協力なくしては、もはや十分ではないとさえ言われている⁽⁵⁾。では、

多数国間条約は国際機構において、どのような手続を経て締結に至るのであろうか。⁽⁶⁾ 国際機構における多数国間条約の締結手続が、伝統的条約法とは異なる特異性を持つか否かという観点から検討を加えていきたい。すなわち、条約法に関するウィーン条約第5条「この条約は、国際機構の構文書である条約又は国際機構の内部で採択される条約に、適用される。ただし、その機構の関連規則の適用を妨げない」という規定中の、「その機構の関連規則」とはいかなるものであり、又ウィーン条約第二部第一節「条約の締結」に規定される規則とどの程度異なるのかという問題である。

ここでは、条約が成立するまでの集合的行為である手続については第II章の集合的過程において、その後の国家の個別的行為に関する問題を第III章の個別的過程において、便宜上分けて考察していく。又国際機構としては、国際連合及び専門機関の中、設立条約が条約締結手続についての明文規定を設けている機構(ILO・ユネスコ・WHO・FAO)と、詳細な規定には欠けるが条約締結の慣行が存在する機構(国連・IMCO・ICAO)を取り上げることとする。

II 集合的過程

(1) イニシアティブ

ユネスコ憲章第1条2項(c)は、「世界の遺産である図書、芸術作品並びに歴史及び科学の記念物の保存及び保護を確保し、且つ、関係諸国民に対して必要な国際条約を勧告すること」を、WHO憲章第2条(k)も、「国際的保健事項に関して、条約、協定及び規則を提案」することを、そしてIMCO条約第3条(b)も、「条約、協定その他の適当な文書の案文を起草し、それらを政府及び政府間機関に勧告し、並びに必要な会議を招集すること」を、それぞれ機構の任務としている。国連の場合は、憲章第62条3項が社会経済理事会の任務及び権限として、「総会に提出するための条約案を作成すること」を具体的に挙げているが、総会については、憲

章第13条1項aが「国際法の漸進的発達及び法典化を奨励すること」という抽象的な表現を用いて、総会の研究及び勧告の目的としている。ILO憲章・FAO憲章にはこのような規定は見当たらないが、条約締結手続についての詳細な規定が別に設けられていることから、任務及び権限は当然に推定される。最後にICAO条約は、条約締結についてのいかなる規定も含まないが、機構の一般的な目的を遂行するために、既にいくつかの多数国間条約を成立させている。

このような任務を実現するために、機構のいかなる機関が条約締結のイニシアティブをとるのであろうか。まず国連においては、先に引用した規定から、総会と経済社会理事会の権限が認められているが、総会の下部機関である国際法委員会も、国際法の法典化の分野では独自のイニシアティブをとることが可能となっている(国際法委員会規程第18条)。同様にFAOでも総会と理事会の双方が、「食糧及び農業に関する問題についての条約又は協定を、承認し、且つ、加盟国に提出することができる」が、一般的な条約又は協定については総会が、地域的なものや実施のための補足的協定については理事会が、それぞれ承認すべきものとされているところから、イニシアティブに関しても事実上の分担が設けられているとみられる(FAO憲章第14条1・2項)。又ILOとユネスコにおいては、総会の議事日程の決定という形で、条約締結のイニシアティブは理事会又は執行委員会によって開始される(ILO憲章第14条1項・ユネスコ憲章第5条5項(a))。ILOの理事会は、「総会による条約……の採択の前に予備的な会議又は他の方法で完全な技術的準備及び最も関係の深い加盟国の十分な協議を確保する」ことが義務づけられているし(憲章第14条2項)、ユネスコの執行委員会も諮問委員会の準備調査に基づく見解を総会に提示することが慣行になっていることから、単に手続的な作業に止まらない実体的な役割を果しているとみられる⁽⁷⁾。その他の機構においては、設立条約上明文規定は存在しないものの、条約締結のイニシアティブをとる権限は、最終的に総会にあると認められる。

(2) 準備研究と起草

準備研究は通常事務局によって行なわれ、事務局長報告としてまとめられたものが、総会又は条文作成を行なう委員会等に提出される。事務局長報告には、条約が取扱う事項についての様々な観点からの調査に加えて、作成されるべき条約に関してのアンケート調査に基づく加盟国の見解も含まれる。この他ILOにおいては技術的準備委員会が、ユネスコでは諮問委員会が別に設置され、条約作成が総会の議事日程に上程される前の段階での準備研究に当たっている。又国連の場合は、事務総長の他総会又は経済社会理事会の下部機関(国際法委員会・人権委員会・麻薬委員会・婦人の地位委員会等)が、実体的な準備研究を担当することが多くみられる。

起草機関としては、ILOでは起草委員会が、ユネスコでは専門家委員会が常設され、一貫して条約の起草に当たる。これに対してFAOの場合は、「専門的な会合又は会議(憲章第14条1項(a))」が招集されて起草を行ない、IMCOでは理事会が条約草案を準備する。最後に国連においては、条約の起草についての統一的な手続又は慣行は存在していない。国際法委員会の独自のイニシアティブに基づく法典化条約の作成には、一貫した手続が定められているが(国際法委員会規程第16・17条)、他の場合は問題の状況に合わせて柔軟な対応がなされている。従って準備研究に当たった下部委員会が引続き草案を作成することが多いが、起草過程で別の委員会に付託されたり⁽⁸⁾、事務総長が第一草案を作成したり⁽⁹⁾、他の国際機構と協力して条約を起草した例⁽¹⁰⁾等がみられる。

(3) 採択

国際機構の総会が多数国間条約の採択を行なうことが、設立条約上制度化されているのは、ILO(憲章第19条2項)ユネスコ(憲章第4条4項)WHO(憲章第19条)FAO(憲章第14条1項：ただし地域的条約又は協定、及び実施のための補助的協定は理事会によって採択される)の四機構である。一般の多数国間条約の採択は、特別に招集された国際会議において、

「出席して投票した国の3分の2以上の多数決により行なわれる」のが原則となっている(ウィーン条約第9条2項)。従って常設的な国際機構の総会で多数国間条約を採択することは、少なくとも形式的には伝統的な条約締結手続からの離脱と認められよう。しかし、総会が通常国際会議と同じ一国一票の票決制度を採用する限り、採択条件も全て3分の2多数決であるところから、実質的相異はほとんどないと言える。ここで問題となるのは、総会が政府代表と並んで使用者代表と労働者代表を含む三者構成(tripartite representation)をとるILOの場合である。しかも各代表は国内議会と同様に個人の判断で投票することが原則となっていることも、通常国際会議は勿論他の機構の総会とも全く異なる性格を示している¹¹⁾。従来国際法の主体である国家の代表者によってのみ採択されていた条約の内容の決定に、個人の参加を実現させた点で画期的試みであり、それ故ILO総会における多数国間条約の採択に、準立法的な性格を認める根拠の一つとされているのである¹²⁾。

他方IMCOとICAOにおいては、条約の採択は総会ではなく、機構により別途開催された条約締結のための国際会議において行なわれる。これは条約を加盟国間だけのものとしなくて、より広い範囲の国々の参加を可能とするためにとられる手続で、その結果伝統的な採択方法を踏襲することになる。

国連の場合は憲章に条約採択についての明文規定は存在しないが、国際連盟が1926年の奴隷条約等一連の条約を採択してきたことから、慣行上確立した権限が認められている。これに基づいて総会は、1946年の特権免除条約・IRO憲章、1948年の集団殺害(ジェノサイド)の防止及び処罰に関する条約等、その活動の初期においてはいくつかの条約を採択している。他方1946年のWHO憲章は、経済社会理事会の招集(憲章第62条4項)により開催された国際会議で採択されるというように、慣行は一定していない。その後総会における条約採択は、限られた時間内での総会の任務遂行上望ましくないとの判断(1949年総会決議262(IV))により、

別途国際会議を開催することが一般的慣行となった。しかし総会における多数国間条約の採択が全く廃止されたわけではなく、その後も1966年の人権規約、1979年の婦人差別撤廃条約等特別なものは総会において採択されている。

(4) 署名

条約締結における署名は、その法的効果から次の2種に分けることが出来る。すなわち条約本文の認証(ウィーン条約第10条(b))の効果を持つ署名と、条約によって拘束されることに対する同意の表明(同第12条)たる署名である。この中後者に関しては、第Ⅲ章で条約に対する同意の表明に含めて検討を加えることとする。前者の場合、伝統的には国際会議における条約の採択の後直ちに参加国代表によって署名されるのが原則であったため、国家による個別的行為から構成されるものの、その効果や性格から集合的過程に含めるのが適当と考えられた。しかし多数国間条約の増大に伴い、締約国の範囲拡大を容易にする法技術として、近年は会議終了後一定の期間条約をより一般的に署名のために開放する手続が多く採用されるようになった(謂ゆる後からの署名)¹⁰³。その結果署名の本来の性格が変容するばかりでなく、法的効果も稀薄になったと認められる。すなわち署名が同時に行なわれない場合には、条約本文の確定に時間的なずれが生じ、認証は個別的な行為の集積としてしか成立しない。又会議に参加しなかった国による後からの署名に、本文確定の要素を見出すのは困難となり、むしろ加入としての同意の表明に先行する手続とするのが適当であろう¹⁰⁴。従って署名は条約本文の認証という効果から遊ざかり、条約に対する同意の表明の一部として、個別的過程に含まれる手続となってきたのである。

ところがこのような伝統的な国家による署名を一切省略した、条約本文の新しい認証方法が、一部の国際機構において採用されている。ILOの総会で採択された条約は、「総会議長及び事務局長の署名によって認証(憲章第19条4項)」されるが、この手続はILO総会が通常の国際会議と

は異なり、政府代表の他に使用者代表や労働者代表からも構成されていることから、国家のみによる認証を排して機構の機関の署名をもってこれに代えているのである。従ってILO総会の三者構成は、その採択機関の特異性に止まらず、伝統的な条約締結手続の実質的な変更をももたらしたと言えよう。この新しい認証方法は、総会が通常国際会議と同じ構成をとるユネスコ(Rules of Procedures 第14条)及びFAO(憲章第14条5項)によって踏襲されている。これら三機構においては、条約本文の認証はもはや国家による個別的行為の集積という方法をとらず、機構の行為として権限が集約されているとみられる。すなわち条約本文の認証までの手続が、多数国間条約締結の集会的過程と認められるのである。これに対して、国家による伝統的認証方式を採用する他の機構では、署名は同意の表明と同様個別的過程に含まれることになる。

(5) まとめ

以上多数国間条約の国際機構における締結の集会的過程について検討を加えてきた。各機構の手続は、設立条約に詳細な規定が設けられている場合(ILO・FAO)、内部規則又は一貫した慣行が確立している場合(ユネスコ・IMCO)は、これに従うことになる。国連においては、憲章規定は勿論内部規則も慣行も、統一的な手続を定めていないため、多数国間条約の締結は分散的かつ非体系的な過程をとるとみられる⁴⁹。このように各国際機構によって、多数国間条約の締結の基礎や全体像は異なるものの、個々の手続にはかなりの共通性が認められる。その特徴は、条約締結主体たる個別国家の行動とは独立した機構の機関の行動として、条約が準備・起草される場所にある。条約本文の採択が機構の機関において行なわれる場合も、ILOを除いては、伝統的な条約締結手続から実質的に背離するとは認め難い。しかしこれに続く国家による署名の省略は、条約本文の認証主体を変更し、伝統的条約法とは異なる手続を採用していると言えよう。このように機構によっては条約本文の認証までが集合化されている、国際機構における多数国間条約の締結の集会的過

程は、国内議会の立法過程に非常に似た外観を呈してきたと言われることがある⁹⁹。それにもかかわらず、国際機構における多数国間条約の締結が国際立法と認められない理由は、次の個別的過程の検討から明らかになるのである。

III 個別的過程

(1) 条約に対する同意の表明

ウィーン条約第11条は、条約によって拘束されることに対する国の同意の表明方法として、署名・条約の意味を持った文書の交換・批准・承認・受諾・加入を挙げている。この中伝統的条約法における多数国間条約の締結手続では、署名＝批准又は加入が最も一般的な同意の表明方式とされていた。これに承認・受諾という新しい用語が同意の表明として使用されるようになったのは、国際機構における形式の簡略化の試みに負うところが大きい。国連において締結された多数国間条約中の半数近くが、先に述べた如く批准を省略した署名のみを同意の表明としたり、逆に署名を省略して承認・加入のみを同意の表明方法として採用したり、あるいはこれらを複合して国に自由に選択させる方式をとっている¹⁰⁰。しかしこのような革新はあくまでも形式上のもので、条約義務の発生に同意の表明が不可欠なことには、いささかの変更もない。立法に近い集成的手続を経て成立した多数国間条約と雖も、条約締結の基本たる同意原則は依然として維持されているのである。

この同意の表明段階で国際機構が果たす役割は、事務総長又は事務局長が同意の表明の通知(ILO憲章第19条5項(d)・WHO憲章第20条)や文書の寄託(ウィーン条約第16条(b))を受けたり、これに基づいて登録(国連憲章第102条1項・ILO憲章第20条)を行なうという受動的な活動に限定されている¹⁰¹。しかも同意に伴って表明される留保等についてもいかなる法的判断も加えないことが原則となっているため、寄託機関は純粹に行政的な機能のみを果すと認められる¹⁰²。すなわち同意の表明は国家を主体

とする個別の行為であり、国際機構はこれを補助する行政的事務を行なうにすぎないのである。

(2) 批准遅延

同意原則により、条約が未だ同意を表明していない国に対していかなる義務も与えないとすれば、同意の表明は無期限かつ自由な行為ということになる。その結果、多数国間条約の締結過程に特異な障害として、批准遅延という問題が生じて来た。²⁸この現象は今世紀初頭から明らかとなり、²⁹国際連盟総会も1926年には本格的にこの問題に取り組んでいる。国際連盟が行なった調査によると、批准遅延の理由は条約への反対や不満等の批准拒否という明確な意図に基づくものは少なく、単に国の政府・行政機構の働きの鈍さ(governmental inertia)に内在し、成行きを見守る態度(watchful waiting)によって更に拡大していくと分析された。³⁰この調査結果に基づき、1930年から調査・公表という間接的な手段による批准促進活動が開始され、かなりの成果を取めることが出来たとみられる。³¹

国連の時代に入っても批准遅延の現象は引続き、そこで締結された多数国間条約も発効までに5年から10年の時日を要するものが多い。これに対して、人権規約の場合のように総会が加盟国に対して特定の条約の批准を要請する勧告を採択した先例はあるものの、国際連盟にみられた批准促進活動は行なわれていない。1968年の国際法委員会において、法典化条約の批准の遅延について活発な議論が交され、様々な提案がなされたが、最終的に結論は出されなかった。³²この議論の過程でも、次に検討する批准遅延の問題を制度的に解決しているILO・ユネスコでとられている方式が、大きな影響を持っていたと考えられる。³³

(3) 未批准条約に関する加盟国の憲章上の義務

批准という形で条約に対する最終的な同意を表明していない署名国は、一般的に信義則に基づく「条約の対象と目的を障害しない義務(ウィーン条約第18条(a))」を有するのみで、それ以上のいかなる義務も条約に対

して負わないとされている。まして第II章でみたように、国家による署名が省略されているILO・ユネスコ・FAOでは、採択に参加しただけの加盟国には、このような義務も存しないことになる。ところが憲章規定(ILO憲章第19条5項(b)・ユネスコ憲章第4条4項)により、総会が採択した条約を会期終了後1年から18か月以内に国内の権限ある機関に提出することが、ILO・ユネスコの加盟国には義務づけられている。従って、総会において自国の政府代表が条約の採択に反対票を投じた場合であっても、採択された条約を国内議会へ提出しない、もしくは遅らせる選択をとる余地は、政府には残されていない。しかもILOでは、議会に提出するために執った措置を事務局長に報告する(憲章第19条5項(c))とともに、議会の「同意を得たときは、条約の正式の批准を事務局長に通知(同条5項(d))」することが加盟国の義務とされ、この段階でも政府の判断で批准を差控えることは許されていない。同様にWHOでも条約又は協定の採択から18か月以内に、受諾に関する憲法上の手続を執ることが加盟国に義務づけられ、「その執った手続を事務局長に報告し」、不受諾の場合は「理由を述べた文書を提出」しなければならない(憲章第20条)。受諾に関する憲法上の手続とは、ILOやユネスコの規定の如き具体性には欠けるが、議会への提出義務と解釈されている。しかしWHO総会は未だいかなる条約又は協定も採択したことはなく、従ってこの未批准条約に関する加盟国の義務が明確な形で実現されたことはない。

他方FAOの場合は、未批准条約に関する義務はこのような実体的内容をもつものではなく、専ら報告義務として加盟国に課されている。すなわち加盟国は「条約に基いてとられた行動に関する報告(憲章第11条1項)」を、「総会が要請する時期に総会が要請する形式で(同条2項)」定期的に行なわなければならない、この報告は事務局長によって公表される(同条3項)。これはILOの先に述べた条約を議会に提出するために執った措置の報告義務(憲章第19条5項(c))と、議会の同意を得なかったときの「条約で取り扱われている事項に関する自国の法律及び慣行の現況」

や「条約の批准を妨げ、又は遅延させる障害」についての定期的報告義務(同条5項(e))に相当するとみられる。これ程詳細な内容は持たないが、同様に条約又は協定に関して執った措置や行動を定期的に報告する義務は、ユネスコやWHOにも認められる(ユネスコ憲章第8条・WHO憲章第62条)。従ってこれらの機構においては、先に述べた国際連盟の批准促進活動と同種の手続が、憲章上の報告義務という形で制度化されているのである。

以上の制度は全て批准遅延の防止という実際上の効果を持つが、更にILO・ユネスコ・WHOの制度は条約締結の本質たる同意原則における主権国家の自由に一定の制約を加えているという点で、非常に重要な意味を持つと言える²⁸。この制約は主として加盟国の行政政府の行動の自由に対して加えられているものであり、議会の判断の自由は全面的に維持されている。すなわち国際社会の共通利益の促進という、多数国間条約及び国際機構の最終目的と、外交関係に対する民主的コントロールという目的を両立させるための、謂わば接点に存在する制度であると考えられる。従って未批准条約に関しては信義則による以外いかなる義務も設けていない条約法とは異質の、国際機構における条約締結に特異な全く新しい制度と認めることが出来る。そしてこのような手続を、憲章規定によって加盟国の一般的な義務として予め設定しているのは、これらの機構が国際社会における規範定立の必要性和深く結びついた目的をもって設立されている事実に基づく。従ってこの手続は、国際機構における条約締結で初めて実現された、画期的な制度と言えるのである。

(4) 条約の実施を確保するための制度

条約はその目的を成す実体規定とともに、条約の実施を確保するための手続規定も、多くの場合含んでいる。この手続規定の起草が、条約を有効に機能させる上で非常に重要な役割を果すことになるが、この点についても国際機構において締結される条約は、特異な状況にあると言える。この問題は本来条約の履行過程におけるものであり、締結過程に含

まれるとは認め難いが、ILOにおいては条約の締結手続と実施を確保するため手続は一体を成しているという認識のもとに、ここで簡単にその制度及び他の機構の状況について触れることにする。

ILOでは、条約の実施を確保するための手続が憲章規定によって制度化され、締結された労働条約に一般的に適用されている。まず「当事国となった条約の規定を実施するために執った措置について」年次報告をすること(憲章第22条)が加盟国に義務づけられているが、これと同様の制度はWHO(憲章第20条)やFAO(憲章第11条1項)においてもみられる。更にこの年次報告は専門家委員会の準備的・技術的研究を経た上で、総会の下部機関である「条約適用のための委員会」で詳しく検討され、最終的には総会に提出される。²⁷⁾又条約が遵守されなかった場合は、純粹に公益上の観点からの「条約不遵守の申立(憲章第24条)」制度が設定され、理事会による弁明の勧誘・その公表により、一般的な監視体制が整えられている。これとは別に通常の紛争条項に相当する「条約違反に対する苦情(憲章第26条)」制度が規定され、理事会によって設けられた審査委員会の勧告が受諾されない場合は、国際司法裁判所への付託の途が残され(憲章第29条2項)、最終的には理事会が適当と認める措置が総会に勧告される(憲章第33条)。これらの単なる報告手続に止まらない司法的又は準司法的な手続により、ILOの活動は規範の定立及びその実施の確保という、より大きな観点から捉えることが可能となっているのである。

これに対してユネスコ憲章は、条約の実施を確保するための制度を設けていない。条約の実施についての報告は一般報告義務(憲章第8条)に含まれているものの、その後の検討や公表についての手続は規定されていない。そこでユネスコにおいて締結された条約は、個々にその条文によって総会に対する定期的報告義務を設定し、検討・公表を可能にしている。²⁸⁾更に例外的に教育における差別撤廃条約が、ILOの苦情制度とほぼ同じ手続を、紛争解決のための選択議定書として導入しているが、選

択議定書の批准状況は決して思わしくない。又国連において採択される条約の中には、人権規約のように義務的な報告の国連機関での検討や、人権委員会・特別委員会の設置による紛争解決手続の設定を規定しているものもある。国際法委員会において一貫した手続で締結された一連の法典化条約も、1961年の無国籍の削減に関する条約は、国際司法裁判所の義務的管轄権を認める紛争解決条項を挿入しているが、それ以外は紛争解決条項を任意的な選択議定書方式に移行してしまうことが多く、しかもその批准状況は決して良くない。以上国連やユネスコにおいては、ILOのように機構において締結される条約に統一的に適用される実施を確保するための制度は、憲章上確立していない。様々な試みはみられるものの、必ずしも十分とは言えず、ここで改めてILOの制度化の重要性が再確認されるのである。

(5) まとめ

以上の検討から、この過程は国家の個別的行為の集積から成立し、国際機構の果す役割は補助的・行政的任務に限定されていることが明らかとなった。従って集合的過程において、条約締結は組織的かつ能率的に運営されているのに対して、個別的過程に入るや批准遅延という現実直面することになる。この問題の解決としては、ILO・ユネスコの憲章規定による条約の議会への提出義務が、最も有効かつ画期的なものと言える。この制度においても、議会が批准に反対した場合は加盟国に対していかなる条約上の実体的義務を課すことも出来ないが、批准遅延の理由が主として行政府の行動に求められるところから、かなりの成果を挙げることが可能となっている。しかもこの制度は、伝統的な条約法の中に、同意原則における主権国家の自由を制約するという形で、全く別種の要素を導入しているとみられる。従ってILO・ユネスコにおける条約締結は、個別的過程についても単なる補助的・行政的機能に止まらない、より実質的な機構の介入を実現しているのである。更にILOでは、条約の実施を確保する司法的又は準司法的手続の制度化により、条約の締結

＝履行＝適用の過程は一体として機構の権限下に置かれている。すなわち多数国間条約という伝統的制度を利用しながらも、憲章上の義務として従来の条約法にはみられない制度を確立している点で、ILOはむしろ国際立法への準備段階にあるとみることが適当であろう。⁹⁹

個別的過程におけるこの他の革新的要素としては、同意の表明に対する新しい用語の使用が挙げられるが、形式上の変更はあっても同意の表明という実体にはいざさかも変化がみられないところから、実質的に伝統的条約法に離反する要素は認め難い。しかし多数国間条約の締結が、その過程及びそこで使用される用語等について、多様化していく傾向にあることの一例を示すものであり、この動きの中で国際機構における条約締結の実行が大きな影響力を持つと考えられるのである。

IV 結び

以上の検討から、国際機構における多数国間条約の締結手続が伝統的条約法と異なる点として、次のような特徴を指摘することが出来る。

まず第一は、イニシアティブ・準備研究・起草までの手続が、全て機構の機関によって行なわれていることである。そして多くの機構では、設立条約又は内部規則により、この過程の手続が組織的かつ体系的に統一されている。条約締結手続の明文規定に欠ける機構においても、条約締結の実行が機構内の慣行を形成し、統一的な手続が確立していく可能性が大きい。¹⁰⁰このような特徴は伝統的条約法を変更するような性格のものとは考えられないが、条約の準備・起草段階における手続の組織化・体系化が、いかに条約作成を容易にし、かつ国際社会の規範定立を安定させているかは明らかであろう。

第二の特徴は、伝統的な条約締結手続を変更するような傾向が、一部の機構に見られ始めたことである。それはまず機構の総会による条文の採択であり、国家代表による署名の省略、そして条約に対する同意の表明方法の多様化である。総会による条文採択は、総会が一国一票制を採

っている限り、実質的には伝統的な国際会議における採択と変るところはなく、従って単なる形式的変更にすぎないとも言われている⁹⁰。しかし総会が三者構成をとるILOの場合は、従来の条約法には見られない新しい要素を導入しているのであり、明らかに実質的変更を伴っている。又他の機構においても、総会の条文採択は、次の国家代表による署名の省略を実現する前提として不可欠なのである。国家代表による署名の省略は、署名の法的効果である条約本文の認証主体を、国家機関から機構の機関へと移行している点で、第一の特徴を更に発展させたものであると同時に、締結手続の実質的変更とみられる。又署名の省略は、承認・加入等の同意の表明方法の多様化によってももたらされている。しかしこの場合は認証主体の変更という要素は認められず、手続の簡略化・多様化により国家の選択を可能にして、その結果同意の表明を容易にするという効果に基づいている。

最後に第三の特徴として、採択された条約の国内議会への提出義務が設けられている場合が挙げられる。これは同意原則における主権国家の自由への制約、特に行政機関の判断の自由を奪うという形で、設立憲章によって加盟国に課されている。このような義務の設定は、伝統的な条約締結手続を変更するばかりでなく、国家の自由を保証した同意原則を基本とする条約法とは異質の、もはや条約法とはなじまない要素を内包していると考えられる。この点で、国際機構における多数国間条約の締結は、条約法の枠組を越えて、国際立法への準備段階たる第一歩を既に踏み出し始めているとみることは可能であろう。

以上のような国際機構における多数国間条約の締結手続の特徴は、国際機構の国際法定立のメカニズム、ひいては国際機構による国際社会の組織化の程度を明確にする上で、重要な意味を持つと考えられる。国連及び専門機関においては、機構の機関の決議という形での法定立は、原則として対内的作用しか生じない内部規則と、対外的作用はあってもその法的拘束力が必ずしも確立していない技術規則の制定に限定されてい

る。⁶⁵ 従って一般的かつ法的に確立した対外的規律を目的とする規範の定立には、多数国間条約という伝統的法源の使用が不可欠となるのであるが、これに際して国際機構は新しい要素をその締結手続に導入してきた。すなわち条約の準備・起草段階から、機構によっては採択・署名段階までを機構の機関の行動とし、国家に残されているのは同意の表明という、現象的には個別かつ一方的行為のみとしている。⁶⁶ 更に若干の機構では、同意の表明や条約の実施においてさえ、機構の介入により加盟国の自由を制約することが可能とされている。このように国際機構は、法定立活動において条約という伝統的法源を利用しているだけでなく、その締結過程への継続的介入によって手続の実質的変更をもたらし、謂わば多数国間条約を自らの法定立の手段として相応わしいものへと変質させてきたと言えよう。⁶⁶ しかし内部規則や技術規則の場合とは異なり、そこではやはり同意原則が基本となっており、多数国間条約の本質的性格は維持されている。従って、伝統的条約法とは異なる手続により国際機構において締結される多数国間条約というものは、伝統的国際法に対して国際社会の組織化が進展していく過程での、一つの妥協として実現しているとみられる。ただし国連及び専門機関だけをとってみても、ILOのように伝統的手続を大きく変更して国際立法への準備的段階にある機構もあれば、ICAOの如く機構の役割は行政的任務に限定されて伝統的締結手続の大部分を維持している機構もある。このような相違はそれぞれの機構の目的・任務に由来するのであり、特に規範定立が機構の活動に占める重要性和密接な関連があると認められよう。すなわち機構における規範定立の必要性が条約締結過程の組織化を促し、その結果として伝統的手続が変更を受けると考えられるが、変更の規模や範囲は機構によってかなり異なっているということが、国連及び専門機関における多数国間条約の締結過程の検討から、明らかになっているのである。

(1984年5月30日)

注

- (1) Lachs, M., "Les Conventions multilatérales et les organisations internationales contemporaines," *A.F.D.I.*, 1956, pp.340-1.
- (2) Vitta, E., "Le traité multilatéral peut-il être considéré comme un acte législatif?" *A.F.D.I.*, 1960, p.238. 本稿の考察対象ではないが、機構に直接立法の権限が認められる欧州共同体は、この点で例外的な存在と言える。
- (3) Rossene, S., "United Nations Treaty Practice," *Recueil des Cours*, 1954-II, pp.304-7; Lachs, M., "Le développement et les fonctions des traités multilatéraux," *Recueil des Cours*, 1957-II, p.100.
- (4) 国連国際法委員会におけるウィーン条約の起草過程では、少数国間の条約を plurilateral treaty, 一般的多数国間条約のみを multilateral treaty と定義する提案があったが、法的基礎が曖昧なためこの区別は採用されなかった。 *Yearbook of International Law Commission*, 1962, vol.II, pp.34-5.
- (5) Lachs, *op. cit.*, *A.F.D.I.*, 1956, p.340.
- (6) この問題に関連して、1977年に国連総会が「多数国間条約の締結過程の再検討」を取り上げたことは注目に価する。1979年に国際法委員会から総会に提出された報告書は、 *Yearbook of International Law Commission*, 1979, vol.II Part One, pp.183-210. 又総会の他の動きについては、Wellens, K., "Towards a Review of the Multilateral Treaty-Making Process," *Revue de Droit International*, vol.LXII, 1984, 参照。
- (7) ILO 総会では原則として double discussion procedure がとられ、条約作成が議事日程に含まれた最初の総会は、まずその desirability について決定し、草案準備を起草委員会に付託する。この第1段階の決定には、①問題が条約の対象となるか、②条約内容の概要、③以後の議事日程における予定が含まれ、次会期又はそれ以降の総会が、第2段階として最終草案を審議し採択する。ユネスコでもほぼ同様の double session procedure が採用され、最初の総会が条約による規制の適否と程度を決定した後、次の総会が条約を採択する。従って条約の概要や規制の程度は第1段階で決定されることになり、その為の準備は理事会又は執行委員会の判断に基づいて行なわれる。しかも ILO では緊急を要する場合には、第1段階の決定を省略して総会が草案を直ちに審議・採択する single discussion procedure をとることも可能となっており、この手続ではイニシアティブはほとんど理事会によってとられる。
- (8) 1950年の人身売買と売春の禁止に関する条約。
- (9) 1957年の既婚婦人の国籍に関する条約。
- (10) 1948年の集会の自由と組織権保護に関する条約と、同年の組織・契約権の原則の適用に関する条約は、経済社会理事会が ILO と協同して起草し、最終的には ILO 条約として採択された。又1950年の行方不明人の死亡宣言に関する条約も、同理事会が IRO とともに準備した。
- (11) Alexandrowicz, G. H., *The Law-making Functions of the Specialized Agencies*

- of the United Nations, Angus & Robertson, 1973, p.26; Saba, H., "L'activité quasi-législative des institutions spécialisées des Nations Unis," *Recueil des Cours*, 1964-I, p.619.
- (12) 皆川 洸「国際労働総会の準立法権について」『国際法外交雑誌』第49巻第1号, 昭和23年, 36-7頁。
- (13) 桑原輝路「多数国間条約における「後からの署名」」細谷千博・皆川 洸 編『変容する国際社会の法と政治』有信堂, 1971年, 参照。
- (14) ルソー「国際公法・上」(小谷・小寺・林・原 共訳) 柳原書店, 昭和43年, 51-2頁。
- (15) Rossene, *op. cit.*, pp.316-7; Han, H., *International Legislation by the United Nations*, Exposition Press, N.Y., 1971, p.171.
- (16) *Ibid.*, p.116.
- (17) 受諾は批准とほぼ同義で, 合衆国の憲法制度において条約を上院の承認から免れさせるために始まったとされているが, 国連でもかなり頻繁に使用されている。ルソー 前掲書, 52頁。
- (18) 皆川 洸「◀国際法典化の最終段階▶に関する Ago の提案について」前掲『変容する国際社会の法と政治』461頁。
- (19) この原則は, ジェノサイド条約への留保事件の ICJ の勧告的意見において提示され, 国連第6総会の決議によって確立された。皆川 洸『国際法判例集』有信堂, 1975年, 68頁参照。
- (20) 二国間条約の場合は相互的交渉が緊密であるため, 批准遅延は起りにくく, 交渉国の数の多い一般的多数国間条約において, 最も顕著である。
- (21) Wilcox は具体例として, 1907年の紛争の平和的解決についてのハーグ条約が発効に至るまで26年間を必要とした事実や, 1926年のブラッセル条約に対して5年間全く批准が行なわれなかったことを挙げている。Wilcox, F., *The Ratification of International Conventions*, George Allen & Unwin, London, 1935, pp.107-108.
- (22) *Ibid.*, pp.115-120.
- (23) *Ibid.*, pp.155-160.
- (24) *Yearbook of International Law Commission*, 1968, vol.I, pp.191-205.
- (25) 皆川 前掲論文, 『変容する国際社会の法と政治』収録, 464頁。
- (26) Saba, *op. cit.*, pp.613-4.
- (27) 専門家委員会は法律家が個人として行動する行政的機関であるが, 「条約適用のための委員会」は総会と同じ三者構成をとり, 非常に実効的な活動をしていることから, 「ILOの良心」と呼ばれる。
- (28) この慣行は, 刊行物の国際的交換に関する条約・政府刊行物の相互交換に関する条約が, 条約の適用とそのために締結した二国間条約等を, 毎年機構に報告する義務を規定したことから始まった。Saba, *op. cit.*, p.652.
- (29) ILO 憲章の準備にあたった国際労働法制委員会においては, 総会が採択した条約

を1年以内に実施する義務を加盟国に負わせる提案や、一定の条件の下で国際法たる効力を有する決議を採択する機能を総会に与える提案がなされたが、将来の制度としては可能としても、1919年の時点では非实际的であるとして反対された。皆川、前掲論文『国際法外交雑誌』収録、32-3頁。

- (30) Rossene, *op. cit.*, p.431.
- (31) *Ibid.*, p.319.
- (32) 技術規則の法的拘束力については、拙稿「国際民間航空機関の準立法活動」『一橋論叢』第84巻第4号、「世界気象機関の準立法活動」同第87巻第2号、参照。
- (33) Basdevant, J., "La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques," *Recueil des Cours*, 1926-V, pp.592-600; B. Pallieri, G., "La formation des traités dans la pratique internationale contemporaine," *Recueil des Cours*, 1949-I, pp.515-528.
- (34) Bokor-Szegö, H., *The Role of the United Nations in International Legislation*, North-Holland, 1978, p.87.

**THE MULTILATERAL TREATY-MAKING PROCESS
IN THE UNITED NATIONS
AND THE SPECIALIZED AGENCIES**

« Summary »

Azusa Shinohara

This article aims to describe the multilateral treaty-making process in international organizations, and to analyse the procedures employed there. To this end, systems and practices in the United Nations and some of its Specialized Agencies (ILO, UNESCO, WHO, FAO, IMCO, ICAO) will be examined.

The observations here can be summarized as follows:

- (1) In the preparing and drafting stages, all the works are done by the unilateral acts of the organization almost through the uniform and systematic procedures of each organization.
- (2) In some organizations, the texts are adopted and authenticated also by the acts of the organizations with a number of procedural deviations from the traditional law of treaties.
- (3) Member states are under the constitutional obligation to present the treaties to the domestic legislatures within the decided period in ILO and UNESCO, which tends to restrict the sovereign rights of the governments of the member states.

Finally, it is concluded that the degree of institutionalization in the multilateral treaty-making process varies depending on the necessity of norm-creating activities to realize the purposes of each organization.