

国際機構の自立的補助機関の法的地位

横 田 洋 三

I はじめに

国際機構の法主体性⁽¹⁾については、従来議論が多かったが、最近は以下に要約する線で、慣行も学説も一致の方向に向かいつつあるといえる⁽²⁾。

まず第1に、国際機構の法主体性を問題にする場合は、国際法上の主体性と国内法上の主体性が区別されるということである。

第2に、国際法上の主体性については、(イ)国家のみを法主体と考える伝統的国際法の立場が崩れ、国際機構も国際法の主体として認めうとする一般的理論が定着したこと、(ロ)その場合、国際機構には国家と同様、受動的主体性とともにも能動的主体性が認められるようになったこと、(ハ)しかし国際機構の法主体性は国家の場合とは異なり、派生的(derivative)、副次的(supplementary)、第2次的(secondary)なものであること、(ニ)各国際機構の個別的、具体的法主体性の範囲(あるいは限界)は、当該国際機構の設立基本条約の規定によるが、実際は、基本条約に明文根拠規定がなくても、目的実現に必要な法主体性は認められること⁽³⁾が一般に承認されている。

第3に、国内法上の法主体性(この場合は、注(1)に述べた理由から、法人格といってもよい)については、(イ)国際機構の設立基本条約や国連(あるいは専門機関)の特権・免除条約、個別の本部協定などに、「加盟国(あるいは協定当事国)の領域内において一般に法人格を有すること、および、具体的に、契約を締結すること、動産、不動産を取得し、処分すること、訴えを提起すること、ができる⁽⁴⁾」と規定されていることが多く、その場

合はそれらの規定に従うこと、(四)国によっては、国際機構の法人格に関する国内法規定や慣行があるものがあるが、その場合はその規定や慣行によること、が一般に承認されている。

こうして、国際機構については、国際法上の法主体性、および国内法上の法主体性を容認する考えが定着するに至ったといえよう。⁽⁵⁾

ところで、ここで問題にされている「国際機構」とは、いわゆる「政府間国際機構」のことで、「複数国家により、共通目的達成のために、国際条約に直接基づいて設立された、常設的な機構である⁽⁶⁾」と定義される。このように規定される「国際機構」の法主体性については、前述の通り、議論は集約されつつあるといえるが、ここに近年、新しい問題として、国連大学や国連貿易開発会議(UNCTAD)のような国際機構(国連)の補助機関(subsidiary organ)の法主体性(法的地位)の問題が提起されている。国際機構の補助機関といっても、国連総会の手続委員会、常設委員会、主要委員会⁽⁷⁾のような、国連機構に密着した機関の場合は問題はないが、国連大学やUNCTADの場合のように、設立基本文書(総会決議)において一定の独立性が認められ、実際に独自の事務局をもち、あたかも独立の組織体であるかのように外見上見える補助機関については、その法的地位が近年問題とされるようになってきた⁽⁸⁾し、また今後、このような問題は、こうした自立的補助機関の増大と活動範囲の拡大によって、ますます増大するものと思われる。

本稿は、以上のことをふまえて、国際機構の自立的補助機関の法的地位を、若干の事例と学説をもとに検討しようとするものである。

II 国際機構の自立的補助機関

今日存在する国際機構のほとんどは、目的実現のために、何らかの補助機関を設置している。その多くは、機構そのものの補助機関というよりは、総会や理事会のような主要機関が決議によって設立する国際機構の機関の補助機関である。⁽⁹⁾

国際機構の中には、基本条約の中に補助機関設置に関する明文規定をもつものもある⁹⁹が、そのような根拠規定がない場合であっても、補助機関を設置できるというのが広く認められた慣行のようである¹⁰⁰。それは、国際司法裁判所が「国際連合の役務中に被った損害の補償」事件に関する勧告的意見の中で示した「必要な含意」(necessary implication)あるいは「黙示の権能」(implied powers)の理論に基礎を置くものと思われる¹⁰¹。

このようにして設立される補助機関は、今日かなりの数にのぼる。国連だけを例にとってみても、総会の補助機関には、注(7)にあげた諸委員会のほかに、国連行政裁判所、国際法委員会(ILC)、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)、アパルトヘイト特別委員会などがある。安全保障理事会の補助機関としては、軍事参謀委員会、新加盟国審査委員会などの常設委員会、国連パレスチナ休戦監視機構(UNTSO)、キプロス平和維持軍(UNFICYP)などの特別機関などがある。経済社会理事会の補助機関としては、開発計画委員会、非政府間機関委員会、天然資源委員会、調整委員会などの常設委員会、麻薬委員会、婦人の地位委員会、人権委員会、社会開発委員会、人口委員会、統計委員会などの機能委員会、アジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)、ヨーロッパ経済委員会(ECE)、ラテン・アメリカ経済委員会(ECLA)、アフリカ経済委員会(ECA)などの地域経済委員会がある。

これらの補助機関の多くは、設立機関の活動を補助するもので、その地位は設立機関、ひいては国際機構そのものと一体化していて、内部関係においては一定の独自性¹⁰²が認められるとしても、対外的には国際機構の組織の一部に吸収されていて、固有の地位が認められることはない。

ところが、最近、このような補助機関の中に、設立基本文書(決議)においてその独自の地位が認められ、固有の事務局をもち、一定の対外行為を法的に行う、自立的機関(autonomous organ)¹⁰³とも呼ぶべきものが出てきた。そのうちのいくつかを、以下に例示的に見てみることにしよう。

(イ) 国連貿易開発会議 (UNCTAD)⁶⁹

UNCTADは、1964年12月30日の国連総会決議第1995(XIX)号によって設立された総会の補助機関である。本稿との関連で注目される機構上の特徴は、次の通りである(文章末尾のカッコ内の数字は上記決議の関連条項である)。

UNCTADの加盟国は、国連総会の補助機関であるにもかかわらず国連加盟国のみに限定されず、同加盟国のほかに、国連の専門機関および国際原子力機関(IAEA)の加盟国が含まれる(1項)。たとえば、韓国は国連加盟国ではないが、国際通貨基金(IMF)などの専門機関の加盟国であることから、UNCTADの加盟国ともなっている。

UNCTADの目的は、開発問題と貿易の増進に関する国際協力の推進で、このために、諸国の政策を調整し、各国や関連国連機関に必要な事項を提案する(3項)。この点でとくに興味深いのは、UNCTADが、国連システム内の諸機構⁶⁹や総会・経済社会理事会などの国連の主要機関、あるいはその他の関連機関と協力し活動調整することが想定されていることである(3項(d)および(e))。

UNCTADの最高審議機関としては、貿易開発理事会(TDB)が設置され(4項)、その構成国はUNCTADの加盟国が原則としてなることになっている(5項)。TDBは、原則として年2回会合し(13項)、みずから採択する議事手続規則に従って審議し(12項)、4年以内に1回の間隔で開かれる(2項)UNCTAD会議の機能を、閉会中代行する(14項)。TDBは、活動上、国連事務総長、政府間機構、経済社会理事会やその他の国連機関、地域経済委員会と連絡し、協力する(17, 18, 19項)。TDBは、機能の効果的遂行のために必要と認められる補助機関を設置することができる(23項)⁶⁹。

会議の決定は一国一票のもとで、重要事項については出席しかつ投票する代表の3分の2多数によって、手続事項については出席しかつ投票する代表の2分の1によって行われる。TDBの決定は、すべて、出席

しかつ投票する代表の単純多数による(24項)。

UNCTADは、国連事務局の一部を構成する常駐の事務局をもち(ジュネーブに本部がある)、事務局長およびその他の職員によって構成される(26, 27項)。

UNCTADの経費は国連の予算に含まれるが、項目を別にし、国連に加盟していないUNCTAD加盟国の分担金については、別途調整される(29項)。

上記のように、UNCTADは、国連総会の補助機関として設置されたものであるが、ある程度独自の職務・組織・事務局をもち、独自に活動する自立的機関といえる。

(ロ) 国連工業開発機関 (UNIDO)⁶⁸

UNIDOは、1966年11月17日の国連総会決議第2152(XXI)号によって設立された総会の補助機関である。

この決議(基本文書)によると、UNIDOは総会の補助機関として設立されるが、国連内の「自立的機構」(autonomous organization)として機能する(第I部)。

UNIDOの目的は工業開発の促進(1項)で、このために、加盟国や国連の関係機関、専門機関、IAEAなどと交渉、協議、協力する(2項)。

UNIDOの主要機関(principal organ)として工業開発理事会(IDB)がある。IDBは、国連加盟国および専門機関、IAEAの加盟国の中から3年の任期で国連総会が選出した45の理事国によって構成され(3項)、UNIDOの目的達成のための諸原則や政策の立案および実施、目的達成に必要な活動の提案、工業開発の分野における国連システム内の諸活動の調整などの活動を行う(7項)。

IDBの決定は、一国一票のもとで(8項)、出席しかつ投票する理事国の単純多数で行う(9項)。IDBはみずからの手続規則を採択し(10項)、通常年1回会合する(11項)。IDBは必要と認められる補助機関を設置す

ることができる(14～16項)。

UNIDOには固有の事務局があり(ウィーンに本部がある)、執行理事(Executive Director)および専任の職員が職務に従事している。

UNIDOの経費は、行政用および研究用については国連の通常予算の中から支出され、業務活動(operational activities)のための経費については、国連、専門機関、およびIAEAの加盟国からの自発的拠出金、国連開発計画(UNDP)からの拠出金、国連の技術援助に関する資金の利用などによって賄われる(20～26項)。

UNIDOは、その目的の達成のために、国連関係機関、とくにUNCTAD、UNDP、地域経済委員会、それに専門機関、IAEA、その他の政府間機構と緊密かつ継続的な職務上の関係(working relationship)を保つ(27～36項)。

なお、基本文書第40項は、国連の事務総長がUNIDOの執行理事と以下の諸点につき協議し、必要な措置をとるものと規定している。

- a. 工業開発センターの職員のうち必要とされる者をUNIDO事務局に転出させること。
- b. 現在工業開発センターの業務活動に従事している職員のうち必要とされる者をUNIDO事務局に転出させること。
- c. 以上の転出職員のほかに必要とされる補充職員の採用。

以上は、1985年までのUNIDOの組織および機能の概観であるが、UNIDOは、1979年4月8日にウィーンで採択された憲章(Constitution of the United Nations Industrial Development Organization)⁹⁹によって独立の国際機構(国連の専門機関)となることが予定されていたところ、85年8月に、憲章が必要な数(80)の加盟国の批准があつて発効したことにより、第16番目の専門機関となり、総会の補助機関としては存在しなくなった。しかし、本稿との関連では、歴史的な事例としての意味があるので、総会の補助機関としてのUNIDOをここに取り上げたのである。

(イ) 国際連合開発計画 (UNDP)⁶⁰⁾

UNDPは、1965年11月22日の国連総会決議第2029(XX)号によって国連特別基金(UNSF)と拡大技術援助計画(UNEPTA)が統合されて創られた総会の補助機関で、初期には、UNSFとUNEPTAは単一の管理理事会(Governing Council)のもとで別々に管理されていたが、1970年12月11日の総会決議第2688(XXV)号によってこの区別は完全になくなった。

UNDPの管理理事会は、国連の経済社会理事会によって選出される48⁶¹⁾の理事国によって構成され、UNDPの政策実施、予算の配分、開発援助事業(プロジェクト)の審理と承認、などのために年2回会合し、決定は、出席しかつ投票する理事国の過半数による(総会決議4項)。管理理事会の理事国となる資格をもつ国は、国連、専門機関、IAEAいずれかの加盟国である(同5項)。

UNDPは、UNCTADやUNIDOに比べ、基本文書における組織上の規定は詳細さを欠き、たとえば、独自の事務局や事務局長(Administrator)に関する規定は存在しない。しかし、UNSF、UNEPTA時代以来の慣行や、国連の通常予算を超える活動資金を自発的に拠出を通じてもつなど、実際は、かなり独立した地位をもち、独自の活動を行っている。技術援助や投資前調査の分野では、国連の内部機関はもとより、専門機関やIAEAなどの国連システム内の機関に対しても、調整機能を果たす中心的機関となっている。援助の対象国に対しては、現地代表(resident representative)を派遣し、常時、UNDP本部(ニューヨーク)と被援助国の関係を円滑にし、国連関係機関の当該国における活動を調整するなど、他の補助機関が行っていない独自の活動も行っている。1970年12月11日の総会決議第2688(XXV)号のもとで実施された国別計画(country programming)によって、UNDPの権限と役割は一層強化された。⁶²⁾

(二) 国際連合資本開発基金 (UNCDF)²³

UNCDFは、1966年12月13日の国連総会決議第2186 (XXI) 号に基づいて設立された(正確には“bring into operation”)総会の補助機関で、UNIDOと同様に、「国連内の自立的機構として機能する」(shall function as an autonomous organization within the United Nations) こととされている(同決議前文)。

UNCDFの目的は、長期で低利の資本援助を行うことにより発展途上国の経済の自律的成長に寄与することである(同第1条)。

UNCDFの経費は、行政経費と業務経費に分けられる。行政経費は国連の通常予算から賄われ、業務経費は国連、専門機関、IAEAの加盟国からの自発的拠出金によって賄われる(第4条1～3項)。

UNCDFには主要議決機関として、24の国家代表から成る執行理事会がある。24の国家代表は、国連、専門機関、IAEAの加盟国の中から総会が3年の任期で選出する。執行理事会は、UNCDFの業務活動(贈与または貸与)の承認権をもつ。執行理事会は、みずからの議事手続規則を採択し、少くとも年1回会合する(第8条)。

UNCDFには、独立の事務局があり、その長は専務理事(Managing Director)である。専務理事は国連総会の承認のもとに国連の事務総長によって任命される。任期は4年である(第9条)。

UNCDFは、地域経済委員会、UNIDO、UNDP、専門機関、IAEAなどの国連システム内の機関や機構、地域開発銀行などと緊密かつ継続の実務関係を維持する(第10条)。

こうして、UNCDFは、UNCTADやUNIDOに類似した機能と組織をもつ国連総会の自立的補助機関であるが、実際は、先進国と発展途上国の見解が大きく対立していて十分な活動資金が得られず、当面休眠の状態にある。

(ホ) 国際連合環境計画 (UNEP)²⁰

UNCTAD, UNIDO, UNDP, UNCDF などとは異なり, UNEP を設立する国連総会決議というものには存在しない。1972年12月15日の国連総会決議第2997(XXVII)号によって, UNEP の管理理事会, 環境事務局, 環境調整委員会が設置され, これによってUNEPが実質上設立され, 活動を開始したということになる。したがってUNEPが総会の補助機関であるとか, 国連内の自立的機構である, というような明文規定は存在しない。しかし, 実際は, 管理理事会や環境事務局が総会決議によって創られ, 以下のような独自性を認められていることから, 総会の自立的補助機関として位置づけてもさしつかえないといえよう。

上記決議の i は, 管理理事会について次のように規定している。

第 1 に, 理事国は48で, 総会が3年の任期で選出する(1項)。

第 2 に, 職務は, 環境の分野の国際協力の促進, そのための政策の勧告, 国連システム内の環境計画の調整, 環境問題に関する情報収集, 研究の促進などである(2項)。

第 3 に, 活動の報告を経済社会理事会を通じて総会に提出すること(3項)。

また決議 ii は環境事務局に関して次のように規定している。

第 1 に, 国連システム内の環境問題の調整のための中心機関として, 小規模の事務局を設置する(1項)²¹。

第 2 に, 事務局長(Executive Director)は, 4年の任期で, 国連事務総長の指名により総会が選任する(2項)。

第 3 に, 事務局の行政経費は国連の通常予算に含まれるものとし, 業務活動のための経費は, 別に創られる環境基金から支出されるものとする(3項)。

(ヘ) 国際連合大学 (UNU)²²

UNUは, 1972年12月11日の国連総会決議第2951(XXVII)号によっ

て設立された総会の補助機関である。UNUの組織、権限、地位などの詳細は、1973年12月6日の総会決議第3081(XXVIII)号によって採択されたUNU憲章(Charter of the United Nations University)に規定がある。

UNUの目的は、人類の生存、開発、福祉などのさしこまれた世界的問題について研究し、その成果を公表していくことである(憲章第1条)。

UNUは、「国連の枠内で自主性(autonomy)を享有する」(第2条1項)。UNUには、管理機関として大学理事会(University Council)、事務を統轄する学長(Rector)、大学センターと職員、などが内部機関としてある(第3条)。

理事会は、国連事務総長と国連教育科学文化機関(ユネスコ)事務局長によって6年の任期で選任される個人的資格の理事24名で構成される(第4条1項)。理事会は、UNUの活動を規律する原則や政策を立案する、各地に研究・訓練センターを設置しその活動を規制、調整する、UNUの予算やプログラムを承認する、などの活動を行う(第4条4項)。理事会は少くとも年1回会合する。

学長は、理事会やユネスコ事務局長とも協議しながら、最終的には国連事務総長が任命する(第5条)。任期は5年で、UNUの事務および活動全般を統轄する「主要な研究・行政官」(chief academic and administrative officer)である(第5条3項)。学長には、理事会の承認のもとに、UNUが活動する国との間に、UNUの学問の自由と自主性を保障するために、国連に代って必要な協定を締結するという特別の権限が附与されている(第2条2項)。

本部は東京に置かれ、その職員は学長を助けてUNUの活動を支える諸事務を行う(第6条)。

UNUの地位および権限について憲章第11条は次のように規定している。

第1に、UNUは国連総会の自立的機関であること(1項)。

第2に、国連憲章第104条、105条に規定されている国連の特権免除、および他の国際協定や決議に規定されている国連の特権免除を享有すること(1項)。

第3に、UNUは、動産・不動産を取得あるいは処分すること、および、職務遂行に必要な法律行為を行うことができること(2項)。

第4に、UNUは、活動上必要とされる協定、契約、取極を、政府、機構、機関、企業、または個人と締結することができる(3項)。

以上は、その地位、組織、権限などに関する設立基本文書(総会決議)の規定から、国連総会の「自立的補助機関」としての性格が明確なものを例示的に検討したものである。リストは、以上で完結するものではなく、見方によっては、世界食糧理事会(WFC)、国連児童基金(ユニセフ)、国連天然資源探索回転基金(UNRFNRE)、国連人口活動基金(UNFPA)、国連工業開発基金(UNDF)、国連訓練調査研修所(UNITAR)、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)などもこのような「自立的な補助機関」として性格づけられよう⁸⁷⁾。しかし、これらは、設立基本文書による限り、上記リスト中の機関に比べてその自立性が明確でなく、また独自の組織、権限などの面でも「自立性」に若干の問題があるため、当面の検討の対象の外に置いた。

このような自立的補助機関は、国連総会の補助機関の場合に圧倒的に多い。ここで取り上げたものはすべてそのような総会の補助機関である。それは、国連が加盟国の普遍性、機能の一般性から見て、国際機構の中でももっとも重要な中心的機構であることから当然といえよう。しかし、補助機関の設置の権限は、多くの国際機構(の機関)に認められているし、その中に「自立性」が与えられるものも理論上はありうる。実際、ヨーロッパ投資銀行(EIB)はヨーロッパ経済共同体(EEC)の機関として位置づけられているが、ここで検討したような(ある意味でそれ以上の)「自立性」が認められている⁸⁸⁾。

かくして、法律上は国際機構の補助機関でありながら、外見上は独立の国際機構のように見える「自立的補助機関」が、1, 2の例外ではなく、今日の国際社会の組織化の一面として、確実に存在し、重要な役割を果たしていることが明らかとなった。次の課題は、その法的地位の検討である。

III 自立的補助機関の法的地位

自立的補助機関の法的地位については、それが比較的最近の現象であることもあって、ほとんど論議の対象とさえされてこなかった。自立的補助機関というものの存在すら明確に認識されていないというのが現状である。しかし、近年、自立的補助機関の数の増大と役割の拡大のために、それがいかなる性格の組織体であるのかについて、実際の解答をせまられる状況が生れてきた。

たとえば、東京地方裁判所で争われた国連大学事件がその1つである。この事件は、国連大学に解雇された秘書が、地位保全を求めて起した事件であるが、そこでは、国連大学のわが国裁判所における当事者能力が大きく問題にされた。

この点に関し、裁判所は次のような肯定的判断を示した。²⁸⁾

「国連大学は昭和48年12月6日第28回国連総会において採択された国連大学憲章に基づき設立され、東京にその本部が設置されることになったものであるが、右設立は国連憲章7条2項、22条に基づくものであり、従って国連大学は国連の補助機関である。……このことからみると、国連大学は単に国連の一機関であって、法人格(当事者能力)は国連にのみ帰属すると解する余地がないわけではない。しかしながら他方、内部的にみると、国連大学憲章によって、国連大学は国連の機関ではあるが国連組織の中で自治を享有するものとされ(2条1項)、大学の経費は各国政府、財団等の拠出金又はその収益によりまかなうものとされ(9条1項)、学長には一定の範囲で職員の内命権(8条)及

び代表権(2条2項)が認められ、さらには独立自治的機関として国連憲章104条及び105条並びに国連の地位、特権及び免除に関するその他の国際取極及び国連決議に規定する地位、特権及び免除を享有し、財産の取得、処分その他の法律行為を行い、協定、契約、取極を締結することができるものと定められている(11条1ないし3項)など、独立して国際的活動をする組織として定立されていることが認められ、また、わが国との関係においてても、国連大学本部に関する国連と日本国との間の協定(昭和51年6月22日条約7号)(以下大学本部協定という)は、国連大学が国連の機関として国連憲章及び国連の特権及び免除に関する条約によって与えられる利益並びに国連大学憲章によって与えられる利益を享受することを考慮して締結されている(前文)こと、大学が財産を取得したり売却したり収入を得たりすることを予定して課税免除に関する規定を設けている(7条)ことからみて、わが国としては、国連大学がわが国において権利義務の主体として活動することを当然の前提として右協定を締結したものと考えられるのである。」

「これらの事情によれば、国連大学はわが国法上独立した法人格として、訴訟上の権利能力を有するものと取扱うのが相当というべく、債権者が本件申請の相手方を国連大学とした点は、適法として是認できる。⁶⁰」

こうして、日本の裁判所は、国連大学の独立性を、国連大学憲章および国連大学本部協定の関連規定を根拠として容認したのであるが、後段のわが国裁判権からの免除の問題については、国連大学の裁判権免除に関する明文規定が憲章にも本部協定にも見当たらないことから、今度は国連大学が国連の一機関であることを根拠として、国連そのもののわが国における免除規定を国連大学に拡大適用して、問題が残る。⁶¹

この点に関して、宮崎繁樹教授は次のように書いておられる。⁶²

「理論上は、国際連合だけに、当事者能力を認めることも可能であるが、国連大学本部協定の解釈としては、国連大学にも訴訟当事者能力を認めた上で、裁判権免除を認めることが可能であり、その意味で、この事件の結論自体は正当であるが、裁判が右のように『国連の目的を達成するための機関であれば、すべて裁判権免除が与えられる』かのように述べているのは危険であり、賛成できない。」

国連大学に独自の法人格を認めた上記判決については、批判が強い⁸³がその論拠は、国連が独自に採択した法文書(決議)において、一方的にある補助機関が「独立性」をもつと規定したからといって、第三者である日本(国連加盟国として全く第三者とはいえない面もあるが)が直ちにその独立性を承認し、国連とは切り離された法主体性を認めるのは妥当でないというところにあると見てよい。しかも、国連大学の場合の「独立性」は、「国連の枠内」で認められるものであって、ただちに対外的にも「独立性」を主張できるかどうかは問題である。

これとの関連でいま一つ興味深い事件がある。ヨーロッパ共同体(EC)委員会の駐日代表部を解雇された職員が地位保全と賃金仮払いを求めて起こした訴えである⁸⁶。この事件において、東京地方裁判所は、ECの現地職員雇用に関する内部規則の規定を根拠に、わが国裁判所の管轄権を容認したのであるが、この判断に対しては、次のような有力な批判がある⁸⁹。

「本判決では、欧州共同体委員会の当事者能力の検討はまったく行われないままに肯定されている。……しかし、各共同体において法人格を有しているのは、国際法上も、また加盟国国内法上も共同体自体であって(EEC 210条, ECSC 6条, EAEC 184条), 委員会および最高機関ではない。……したがって、外国法人の当事者能力の決定についての法廷地説, 設立準拠法説(沢木 敬・ジュリ 674号137頁参照)のいず

れによっても、欧州共同体委員会は法人格を有せず、当事者能力なしと解さざるをえない。」

EC委員会は、3 共同体の共同主要機関であって、本稿が対象としている補助機関とは異なるが、国際機構の機関の(国内法上の)法人格を否定する考えとして本稿の場合にも参考になる。

この関連でいま一つ参考になる見解がスヘルマースによって出されている。⁶⁶

「国内法上の法人格は必ずしも国際法人格を享有する団体に限って認められるものではない。国際法人の機関が関係当事国の国内法上独立の法人格を認められた場合が、数件ある。

ヨーロッパ投資銀行はヨーロッパ経済共同体の機関である。国際関係においてはEECが独自に行動する。銀行は国内法上独立の法人格を有する。ユーラトムの供給機関にも同様のことがいえる。」

これは、わが国の有力説とは逆に、国際機構の機関に独自の国内法上の法人格を認める考えであるが、それは条約上の明文規定を根拠にそう主張しているのであるから、同じく条約上の明文規定を理由に、あるいは条約上の明文規定の不在を理由に、特定の国際機構の機関の国内法人格を否定するわが国の有力説とは、正面から対立するわけではない。

いま一ついえることは、スヘルマースのあげる事例の場合も、国際関係においては、国際機構それ自体が法人格をもつのであって、その機関に独自の国際法人格を認めているわけではないということである。このことは、先に検討した国連大学について、その本部協定が、日本と国連大学とではなく、日本と国連の間に締結されていること⁶⁷からも確認できる。

以上のことから当面次の3つのことが結論として指摘できる。

第1に、自立性を認められた補助機関は、当該国際機構内においては一定の自治権と自立性を認められ、独自の組織的基盤のもとに固有の活動を行っている。

第2に、対外的地位のうち、国際法人格については、自立的補助機関は当面、一般的には固有の法人格は認められず、国際機構の法人格に吸収されるといふことである。⁸⁸

第3に、対外的地位のうち、国内法人格については、基本文書、その他の関連文書に根拠規定があり、当該国が認めれば、親機構とは別個、独立の法人格が認められる場合がある。しかしその場合、根拠規定は、明文でははっきりと規定されている必要があり、いわゆる「黙示の権限」あるいは「必要な含意」の理論の適用による拡大ないし類推解釈は許されないと解される。

注

- (1) 本稿では、「法的地位」の問題を「法主体性」の問題に限って論ずることとする。なお、「法主体性」(legal subjectivity)の問題は「法人格」(legal personality)の問題として論じられることが少なくない。国際法の分野では、「法主体性」と「法人格」は、従来明確に区別せずに、ほとんど同義的に用いられてきた。たとえば、東寿太郎「国際法の主体」(国際法学会編『国際法辞典』、鹿島出版会、1975年)227-228頁では、「主体」と「法人格」が同義的に用いられている。また、拙稿「国際協力」(波多野里望=小川芳彦編『国際法講義』、有斐閣、1982年)281頁においても、「法人格」と「法主体性」が互換的に使われている。広部和也「国際組織の法人格」(寺沢一=山本草二編『国際法の基礎』、青林書院新社、1979年)165頁の「権利および義務の主体となることのできる法律上の資格=法人格」という定義は、「主体性」と「法人格」がほぼ同義であることを前提としている。エイクハーストは、「『法人』(legal person)と『法主体』(subject of the law)は互換的(interchangeable)である」と断言する(Michael Akehurst, *A Modern Introduction to International Law*, 5th Edition, London, George Allen and Unwin, 1984, p.69)。

ところで厳密に言えば、「法主体性」と「法人格」には概念上の区別がある。

第1に、「法主体性」は個人(自然人)にまで及びうる広い概念であるが、「法人格」は、通常、個人の法律上の地位に対比される「団体」の法律上の地位を意味し、概念上限定的である。

第2に、「法主体性」については、能動的な側面(すなわち法を創り出す地位)と受動的な側面(すなわち法によって規律される地位)の両面があるとされる(高野雄一『(全訂新版)国際法概論(上)』, 弘文堂, 1985年, 78頁)が、「法人格」というときは、主としてその受動的な側面だけが問題にされる。

第3に、上記の2つの点に関連して、「法人格」は通常国内法上の地位について論じられることが多く、「法主体性」は国際法上の地位について論じられることが多い。

本稿では、上記の区別を念頭において「法主体性」と「法人格」という用語を用いるが、従来の論議がこの両者を必ずしも明瞭に区別してこなかったことに鑑み、多少あいまいに使われる場合があることをお断りする。

- (2) 拙稿「国際組織の法主体性」(寺沢 一=内田久司編『国際法の基本問題』, 有斐閣, 1986年), とくに114-115頁。
- (3) Akehurst, *op.cit.*, p.71.
- (4) 実際の規定の文言はこの通りではないし、条約や協定によっても多少表現が異なるが、内容的には、おおむね、こういうことになっている。設立基本条約中にこの種の規定をもつものとしては、国際労働機関(ILO)憲章第39条, 国際通貨基金(IMF)協定第9条2項, 国際復興開発銀行(世界銀行)協定第7条2項などがある。これらのほか、国連憲章第104条, 国連の特権・免除条約第1条, 専門機関の特権・免除条約第1条など参照。
- (5) 国際機構の法主体性, とりわけ国際法上の法主体性, を否定する考えやそれをめぐる論議については、田畑茂二郎「国際法の主体(個人の主体性他)」(国際法学会『国際法講座(第一巻)』, 有斐閣, 1960年)95-97頁および106-108頁, 拙稿「国際組織の法主体性」(前掲)110頁など参照。
- (6) 拙稿「国際機構」(波多野=小川『前掲書』)251頁。
- (7) 国連総会には、一般委員会と委任状委員会という手続委員会, 行政予算問題諮問委員会と分担金委員会という常設委員会, それに第1~第6委員会と特別政治委員会という主要委員会がある。
- (8) たとえば、わが国でも、国連大学の当事者能力が問題にされた事例がある(東京地裁昭和52年9月21日民事11部決定, 昭和51年(ヨ)第2441号地位保全仮処分申請事件, 『判例時報』第884号, 77頁)。
- (9) 国連憲章第7条2項は、「必要と認められる補助機関は、この憲章に従って設けることができる」と規定し、国連そのものの補助機関の設置を想定しているかに見えるが、「この憲章に従って設けることができる」と条件づけられていることと、憲章中の補助機関の規定が、いずれも、総会(第22条), 安全保障理事会(第29条), 経済社会理事会(第68条)などの主要機関の補助機関(委員会)設置に関するものであることから、国連の場合は、国連そのものの補助機関は想定していないものと解される。
- (10) 注(9)であげられている国連憲章中の規定のほか、国際原子力機関(IAEA)憲章第6条I項(「理事会は、適当と認める委員会を設けることができる」), 国際

民間航空機関(ICA0)条約第49条(d)(総会は「必要又は望ましいと認める補助的な委員会を設立すること」)および第54条(d)(理事会は「航空運送委員会を設置し、及びその任務を定めること」)ならびに(e)(理事会「第10章の規定に従って航空委員会を設置すること」)など参照。

- (11) Henry G. Schermers, *International Institutional Law*, Vol.I, Leiden, A. W. Sijthoff, 1972, p.152.
- (12) "Reparation for Injuries Suffered in the Services of the United Nations — Advisory Opinion of April 11, 1949," *I.C.J. Reports*, 1949, pp.179-180.
- (13) 国連の行政裁判所は、「国際連合行政裁判所によって下された補償裁決の効果」事件における国際司法裁判所の勧告的意見(*I.C.J.Reports*, 1954, pp.47-97)において、このような独自の地位が認められた。
- (14) "autonomous organ" という表現は、国際機構関連文書集である *International Organization and Integration*, Vol.I.A., The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1981, p.I.A.11.3.a.1 で使われている。
- (15) UNCTADについては、佐藤和男「国際連合貿易開発会議」(国際法学会編「前掲書」) 246-247頁、外務省監修『新国際経済機構ABC』(野田経済社, 1965年) 149-158頁、外務省編著「国連貿易開発会議の研究」(世界経済研究協会, 1965年)、外務省編著「国連貿易開発会議の研究II」(世界経済研究協会, 1966年) など参照。
- (16) 国連および専門機関, IAEA, 関税と貿易に関する一般協定(GATT)をさす。「国連システム」という用語は、これとは異なる意味で使われることもある(斎藤鎮男「国際連合論序説(第2版)」, 新有堂, 1979年, 10-13頁)が、通常はこの意味に用いられる (*Everyman's United Nations: XX*, 8th Edition, New York, United Nations, 1968, p.488; Ralph Townley, *The United Nations—A View from Within*, New York, Charles Scribner's Sons, 1968, p.265; Evan Luard, *International Agencies—The Emerging Framework of Interdependence*, The Royal Institute of International Affairs, 1977, p.5)。
- (17) 決議(基本文書)によって予定されていた一次産品委員会, 製品委員会, 貿易外取引委員会の3つの補助機関のほかに, TDBは, 海運委員会, 特惠特別委員会, 技術移転委員会などの補助機関を設置した。
- (18) UNIDOについては, 横川 新「国際連合工業開発機関」(国際法学会編「前掲書」) 239-240頁参照。
- (19) UNIDO憲章の全文は, *International Legal Materials*, Vol.XVIII, No.3, May 1979, pp.667-685にある。
- (20) UNDPについては, 横川 新「国際連合開発計画」(国際法学会編「前掲書」) 234-235頁参照。
- (21) 設立当初は37か国であったが, 1971年12月14日の総会決議第2813(XXVI)号によって48に増加された。
- (22) *The United Nations at Forty—A Foundation to Build on*, New York, United

- Nations, 1985, p.191.
- (23) UNCDFについては、横川 新「国際連合資本開発基金」(国際法学会編「前掲書」) 240-241頁参照。
- (24) UNEPについては、楠田正義「国際連合環境計画」(国際法学会編「前掲書」) 236-237頁および同「国際連合環境計画管理理事会」(「前掲書」) 237頁参照。
- (25) UNEPの事務局はケニアのナイロビに置かれた。
- (26) UNUについては、小和田恆「国連大学」(国際法学会編「前掲書」) 264頁。
- (27) ここにあげた機関の設立基本文書については、*International Organization and Integration, op.cit.*, pp.I.A.11.3. c, I.A.11.4.a-e, I.A.11.5.a, I.A.12.5.b 参照。
- (28) Schermers, *op.cit.*, Vol.II, p.634. なお、ヨーロッパ経済共同体を設立する条約第129条参照。
- (29) 判決については注(8)の資料参照。
- (30) なお、判決は、このあと、国連大学は、国連の一機関として、国連の享有する裁判権の免除を享有しているとして、請求を却下した。詳しくは、拙稿「国連大学の当事者能力及びわが国における訴訟手続の免除」(『ジュリスト』、昭和53年度重要判例解説)、693号、1979年6月10日) 264-266頁参照。
- (31) 詳しくは、拙稿「前掲論文」266頁。
- (32) 宮崎繁樹「国際公務員の労働争訟」(『法律論叢』58巻4・5合併号、1986年3月1日) 416頁。
- (33) 中村 道「国連大学事件」(田畑茂二郎＝太寿堂鼎編『ケースブック国際法(増訂版)』、有信堂、1980年) 45頁以下。
- (34) 東京地裁昭和57年5月31日民事19部判決、昭和55年(ヨ)第2305号地位保全等仮処分申請事件、『判例時報』第1042号、67頁。
- (35) 小寺 彰「欧州共同体委員会の法的地位」(『ジュリスト』、昭和57年度重要判例解説) 第792号、1983年6月10日) 269頁。
- (36) Schermers, *op.cit.*, p.634.
- (37) 国際連合大学本部に関する国際連合と日本国との間の協定、1976年5月14日、ニューヨーク国連本部で署名。
- (38) この点について、十分に議論を展開する余裕はないが、従来、国際機構そのものの国際法主体性についてさえ異論があったわけで、その機関の国際法主体性は、当面、論外というのが今日の通説と見てよいだろう。一見、国際機構の機関が国際法主体性を認められているように解される場合(たとえば、国連憲章第63条1項は「経済社会理事会は……協定を締結することができる」と規定している)であっても、実際は、その機関が親機構に代って(あるいは代表して)交渉、審議するということであって、実際の条約(協定)は親機構が締結している(専門機関との連携協定は、国連が締結している)。もっとも、前記のEC委員会は、EC3共同体の機関でありながら国際的に行動し、協定を締結している(たとえば、1974年3月11日にブラッセルで署名された欧州共同体委員会の代表部の設置並びにその特権及び免除に関する日本国政府と欧州共同体委員会との

間の協定)から、国際機構の機関にも、場合によっては国際法主体性が認められることはありうる。しかし、これは政府レベルの協定であり、ECの場合は特異な現象であって、この事例からただちに他の国際機構の場合に一般化することはできない。国連大学の学長には、理事会の承認のもとに、国と協定を締結する権限が附与されているが、それは、国連に代って行使する権限であって、国連大学に固有の権限ではない。

LEGAL STATUS OF AUTONOMOUS SUBSIDIARY ORGANS OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

《Summary》

Yozo Yokota

This paper analyzes the legal status of autonomous subsidiary organs of international organizations. Some subsidiary organs of international organizations, such as the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), and the United Nations University (UNU), enjoy autonomy within the United Nations organization. They have separate secretariats, deliberative organs, and funds, and engage in activities almost as if they were independent entities. As a result of the analyses of the relevant documents (resolutions) establishing these subsidiary organs, and some court cases in Japan involving organs of international organizations (UNU Case and EC Commission Case), the following points may be given as tentative conclusions :

- a. Autonomous subsidiary organs of international organizations enjoy autonomy within the system of the organizations which have established them without causing any legal problems.
- b. Autonomous subsidiary organs normally do not have a separate legal personality in international relations. The organizations which have established them act for them in their international relations.
- c. Autonomous subsidiary organs in certain limited cases enjoy a separate legal personality in municipal laws of states. Such personality is recognized only when there are explicit provisions in the legal documents establishing such organs or other related documents

stipulating (implying) that they enjoy separate legal personality in municipal laws.